

NOU

Norges offentlige utredninger **2018:18**

Trygge rammer for fosterhjem

Norges offentlige utredninger 2018

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|---|---|
| 1. Markeder for finansielle instrumenter
<i>Finansdepartementet</i> | 10. Nye prospektregler
<i>Finansdepartementet</i> |
| 2. Fremtidige kompetansebehov I
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 11. Ny fjellov
<i>Landbruks- og matdepartementet</i> |
| 3. Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
<i>Finansdepartementet</i> | 12. Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland
<i>Finansdepartementet</i> |
| 4. Sjøveien videre
<i>Samferdselsdepartementet</i> | 13. Voksne i grunnskole- og videregående opplæring
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 5. Kapital i omstillingens tid
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> | 14. IKT-sikkerhet i alle ledd
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 6. Varsling – verdier og vern
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 15. Kvalifisert, forberedt og motivert
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 7. Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
<i>Finansdepartementet</i> | 16. Det viktigste først
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 17. Klimarisiko og norsk økonomi
<i>Finansdepartementet</i> |
| 9. Regnskapsførerloven
<i>Finansdepartementet</i> | 18. Trygge rammer for fosterhjem
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i> |

NOU

Norges offentlige utredninger **2018: 18**

Trygge rammer for fosterhjem

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 2017.
Avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 18. desember 2018.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2018

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1381-3

07 Media AS

Til Barne- og likestillingsdepartementet

Fosterhjemsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 2017.

Utvalgets mandat har vært å utrede rammevilkårene for ordinære fosterhjem, slik at barna og fosterfamiliene får større forutsigbarhet, mer trygghet og bedre tilpassede tiltak.

Utvalget har vurdert de økonomiske og faglige rammebetingelsene for ordinære fosterhjem, samt hvordan andre tjenester kan bidra i en helhetlig støtte rundt barnet og fosterfamilien.

Det er dissens på forslaget om å erstatte minimumskravet i fosterhjemsforskriften om antallet oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet med faglige standarder. Det er videre dissens på forslaget om å utrede behovet for en forsikringsordning for personskader i fosterhjem. Øvrige forslag er enstemmige.

Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 18. desember 2018

Ellen Seip
Leder

Lena Lauritsen Bendiksen	Irene Belt Friborg	Amy Holtan
Karete Johansen	Thomas Johansen	Anika Kurshed
Tore Nilssen	Arild Riege	Svein Ove Ueland

Merete Onshus
Sekretariatsleder

Aina Lønne Bergundhaugen

Hilde Bautz-Holter Geving

Ann-Sophi Glad

Dag Lund-Fallingen

Innhold

1	Sammendrag	9	3.3.4	Barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ..	34
1.1	Innledning	9	3.3.5	Barnets rett til samvær	35
1.2	Utviklingstrekk og utfordringer ..	11	3.4	Foreldres rettigheter etter barnevernloven	36
1.3	Fosterfamiliens ulike roller	12	3.4.1	Retten til familieliv	36
1.4	Samordning og samarbeid	13	3.4.2	Partsrettigheter	36
1.5	Oppfølging og tiltak når barn bor i fosterhjem	15	3.4.3	Foreldres rettigheter ved valg av fosterhjem	37
1.6	Økonomiske rammebetingelser ...	16	3.4.4	Oppfølging av foreldre	37
1.7	Trygd, pensjon og skatt	17	3.5	Fosterhjem	37
1.8	Rammer for saksbehandling i fosterhjemsforhold – fosterhjemsavtalen	19	3.5.1	Gangen i en barnevernssak – plassering av barn i fosterhjem	37
1.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	20	3.5.2	Regulering av fosterhjemsoppdraget – fosterhjemsavtalen ...	39
1.10	Samlet oversikt over utvalgets forslag	20	3.5.3	Krav til fosterhjem	39
1.10.1	Samordning og samarbeid	20	3.5.4	Ansaret for omsorgen – fosterforeldres ansvar for barnet	40
1.10.2	Oppfølging og tiltak når barn bor i fosterhjem	21	3.5.5	Fosterforeldres rettigheter	42
1.10.3	Økonomiske rammebetingelser ...	21	3.6	Statens og kommunens ansvar for fosterhjemsoppdraget	43
1.10.4	Pensjon, trygd og skatt	21	3.6.1	Statens ansvar og oppgaver	44
1.10.5	Rammer for saksbehandling i fosterhjemsforhold – fosterhjemsavtalen	22	3.6.2	Kommunens ansvar og oppgaver	44
2	Mandat, sammensetning og arbeid	23	4	Utviklingstrekk, dagens situasjon og utfordringer	48
2.1	Fosterhjemsutvalgets mandat	23	4.1	Innledning	48
2.2	Utvalgets sammensetning	25	4.2	Fosterhjemsomsorg i endring	48
2.3	Utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet	25	4.2.1	Barnevern og samfunn i endring ..	48
2.4	Utvalgets arbeid	27	4.2.2	Sentrale utviklingstrekk i fosterhjemsomsorgen	49
2.5	Begrepsbruk	28	4.3	Fosterhjem og de som bor i hjemmet	51
3	Gjeldende rett – juridiske rammer for fostershjemsoppdraget	30	4.3.1	Bruk av fosterhjem	51
3.1	Innledning	30	4.3.2	Barn i fosterhjem: hva har de opplevd, og hvordan går det?	53
3.2	Grunnleggende hensyn i barnevernet og barnevernlovens formål	30	4.3.3	Fosterforeldres bakgrunn	54
3.2.1	Barns menneskerettslige beskyttelse	30	4.4	Utfordringer i fosterhjemsomsorgen	55
3.2.2	Barnets beste og forsvarlighetskravet	31	4.4.1	Innledning	55
3.2.3	Barnevernlovens formål og virkeområde	32	4.4.2	Tilgang på fosterhjem tilpasset alle målgrupper	55
3.3	Barns rettigheter etter barnevernloven	33	4.4.3	Samarbeid og medvirkning	56
3.3.1	Barns rett til nødvendige tiltak etter barnevernloven	33	4.4.4	Forutsigbar og tilpasset oppfølging	57
3.3.2	Barnets medvirkning	33	4.4.5	Stabilitet	58
3.3.3	Barns partsrettigheter	34	4.4.6	Samsvar mellom ressursbruk og barnas behov	58
			5	Fosterfamiliens ulike roller	60
			5.1	Innledning	60
			5.2	Hensyn og avveininger	60

5.3	Fosterfamilien – en vanlig familie – og litt mer	61	6.5.6	Samarbeid mellom sektorer	87
5.3.1	Familie – etablere en relasjon og tilhørighet	61	6.5.7	Deling av informasjon	88
5.3.2	Midlertidighet og samtidig langsiktig familie	62	6.6	Oversikt over forslag	88
5.3.3	Fosterforeldre som både omsorgs- personer og oppdragstakere	62	7	Oppfølging og tiltak når barn bor i fosterhjem	89
5.3.4	Fosterforeldre: Foreldre eller profesjonelle omsorgsgivere?	63	7.1	Innledning	89
5.4	Ulike perspektiver og betydningen for ramme- betingelsene	64	7.2	Regulering	89
5.4.1	Innledning	64	7.2.1	Regulering av oppfølging	89
5.4.2	Rammebetingelser i et familie- perspektiv	64	7.2.2	Regulering av planer	90
5.4.3	Rammebetingelser i et arbeids- perspektiv	65	7.2.3	Regulering av tilsyn	91
5.5	Utvalgets vurderinger	66	7.3	Praksis og erfaringer	92
6	Samordning og samarbeid	68	7.3.1	Oppfølging og bruk av planer	92
6.1	Innledning	68	7.3.2	Kartlegging og informasjon	92
6.2	Helhetlig oppfølging	68	7.3.3	Opplæring av fosterfamilien	93
6.3	Regulering av samarbeid	69	7.3.4	Oppfølgingsbesøk og kontakt med fosterhjemmet	95
6.3.1	Samarbeid mellom ulike tjenester	69	7.3.5	Veiledning til fosterhjemmet	95
6.3.2	Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt	70	7.3.6	Andre støttetiltak til barnet og fosterhjemmet	96
6.3.3	Samarbeid mellom kommuner	71	7.3.7	Oppfølging av barn etter fylte 18 år	98
6.3.4	Ettervern	72	7.3.8	Hjelp og støtte utenom kontortid ..	99
6.3.5	Barn med funksjonsnedsettelse ..	72	7.3.9	Oppfølging av barnets foreldre og søsken	99
6.4	Samarbeid – praksis og erfaringer	73	7.3.10	Tilsyn med barn i fosterhjem	101
6.4.1	Samarbeid innad i kommunen	73	7.4	Utvalgets vurderinger – behov for tiltak	102
6.4.2	Samarbeid mellom kommuner	75	7.4.1	Behovet for utvikling av tjenesten	102
6.4.3	Samarbeid om rekruttering mellom kommunalt og statlig barnevern	76	7.4.2	Kvalitets- og kunnskapsutvikling i fosterhjemsomsorgen	103
6.4.4	Ansvarsgrupper og individuell plan	76	7.4.3	Opplæring og kompetanse for fosterforeldre	104
6.4.5	Deling av informasjon	78	7.4.4	Forsvarlig oppfølging – oppfølgingsbesøk	106
6.4.6	Samarbeid mellom barnevern og psykiske helsetjenester	79	7.4.5	Differensiert oppfølging	107
6.4.7	Samarbeid mellom barnevern, skole og barnehage	81	7.4.6	Oppfølging etter fylte 18 år	111
6.4.8	Ettervern – samarbeid med NAV-kontoret	82	7.4.7	Tilgjengelighet og kontakt etter kontortid	112
6.4.9	Barn og unge med nedsatt funksjonsevne	82	7.4.8	Oppfølging av barnets foreldre	113
6.4.10	Når samarbeidet svikter	83	7.5	Utvalgets forslag	114
6.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	84	7.5.1	Innledning	114
6.5.1	Innledning	84	7.5.2	Utvalgets forslag	114
6.5.2	Bedre samarbeid i kommunen	84	8	Økonomiske ramme- betingelser	116
6.5.3	Individuell plan	85	8.1	Innledning	116
6.5.4	Bedre samarbeid mellom kommuner	86	8.2	Dagens system og praksis	116
6.5.5	Vurdere om barnet kan bo i fosterhjem i omsorgskommunen	87	8.2.1	Finansieringsansvar for økonomiske ytelser til ordinære fosterhjem	116
			8.2.2	Godtgjøring og utgiftsdekning til ordinære fosterhjem	117
			8.2.3	Frikjøp fra annet arbeid	119
			8.3	Erfaringer med dagens system	120

8.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	122	9.9.4	Kravene til å være reell arbeids- søker	145
8.4.1	Behovet for endring	122	9.9.5	Yrkesskade	145
8.4.2	Arbeidsgodtgjøring uten frikjøp ...	123	9.9.6	Modell for å ta hensyn til foster- hjem i trygdeytelsene	146
8.4.3	Utgiftsdekning	124	9.9.7	Alderspensjon	147
8.4.4	Frikjøp av fosterforeldre	125	9.10	Oppsummering av utvalgets forslag	148
8.4.5	Oversikt over utvalgets forslag	130			
9	Trygd, pensjon og skatt	131	10	Rammer for saksbehandling i fosterhjemforhold – foster- hjemsavtalen	149
9.1	Innledning	131	10.1	Innledning	149
9.2	Fosterhjemsgodtgjøring i trygde- og skattesystemet	131	10.2	Situasjonen i dag	149
9.3	Mål og hensyn i folketrygden	132	10.3	Behovet for endring	149
9.4	Arbeidsrettslig status – arbeids- taker eller oppdragstaker	133	10.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	150
9.5	Kort oversikt over ulike trygdeordninger	133	10.4.1	Partsrettigheter	150
9.5.1	Grunnbeløpet	133	10.4.2	Fosterforeldres klagerett	151
9.5.2	Dagpenger	133	10.4.3	Samarbeidsplikt for barnevernstjenesten og fosterhjem	152
9.5.3	Arbeidsavklaringspenger	134	10.4.4	Innholdet i fosterhjemsavtalen	153
9.5.4	Fosterforeldre – unntak fra avkortning i regelverket for dag- penger og arbeidsavklarings- penger	135	10.4.5	Twist om fosterhjemsavtalen	154
9.5.5	Sykepenger	135	10.5	Utvalgets samlede forslag	156
9.5.6	Uføretrygd	136	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	157
9.5.7	Yrkesskadedekning	136	11.1	Innledning	157
9.5.8	Foreldrepenger	137	11.2	Virkninger av en reform for de økonomiske ytelsene for foster- foreldre	157
9.5.9	Overgangsstønad	137	11.2.1	Skattefri stønad og inntekts- kompensasjon i starten av foster- hjemsooppdraget	157
9.6	Pensjon	137	11.2.2	Alternative utforminger av utvalgets modell for godtgjøring ..	158
9.6.1	Alderspensjon fra folketrygden	137	11.3	Økonomiske konsekvenser av utvalgets øvrige forslag	162
9.6.2	Tjenestepensjon	137	11.3.1	Økonomiske konsekvenser for kommunene	162
9.7	Behov for endring	138	11.3.2	Økonomiske konsekvenser for staten	163
9.8	Mulige endringer i trygde- og pensjonsregelverket	139	11.4	Administrative konsekvenser	163
9.8.1	Videreføre dagens løsning	139	11.5	Forslag som medfører endringer i lov og forskrift	163
9.8.2	Gjeninnføre 2017-regler med tilpasninger	139	11.6	Forslag til endringer i fosterhjemsavtalen	164
9.8.3	Gjøre om arbeidsgodtgjøring til en ikke pensjonsgivende ytelse	140	Referanser	165	
9.8.4	Andre aktuelle endringer i trygderegelene	144			
9.8.5	Mulige endringer i pensjons- regelene	144			
9.9	Utvalgets vurderinger og forslag ..	145			
9.9.1	Innledning	145			
9.9.2	Arbeidsrettslig status	145			
9.9.3	Uføretrygd, sykepenger og foreldrepenger	145			

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Innledning

Utvalgets hovedoppgave er ifølge mandatet å redegjøre for hvordan økonomiske og faglige rammebetingelser og andre tjenester i kommunen på best mulig måte kan bidra til en helhetlig støtte til barnet og fosterfamilien.

Utvalget legger i sine vurderinger til grunn at barnet skal møtes med forståelse, trygghet og kjærlighet, slik det fremgår av barnevernlovens formålsparagraf. Rammebetingelsene til fosterfamilier skal bidra til at formålet nås. Etter utvalgets syn peker dette klart i retning av at rammebetingelsene bør støtte opp under en forståelse av fosterfamilien som nettopp en familie, der barnet inngår som familiemedlem. Fosterforeldre har imidlertid mange roller. Det er derfor nødvendig å ta inn over seg hvordan et fosterhjem skiller seg fra andre familier, slik at barn og familier kan få den støtten og hjelpen de trenger.

Målgruppen for de ordinære fosterhjemmene er vid. Den inkluderer barn med svært ulike behov, fra de som først og fremst trenger et trygt hjem, til barn med omfattende hjelpebehov. Fosterhjemsomsorgen er kompleks, og grensene mellom ordinære omsorgsoppgaver som finnes i enhver familie, og det som gjelder særskilt for fosterfamilier, kan være diffuse.

Det er likevel slik at de rammebetingelsene som fosterhjemmene gis, ikke alltid og på en systematisk måte bidrar til at fosterhjemsoppholdet lykkes. Utvalgets gjennomgang viser at fosterhjemmenes rammebetingelser varierer betydelig. Det er relativt store forskjeller mellom kommuner i hvordan barnevernstjenesten samarbeider med andre tjenester og hvilken oppfølging og økonomiske rammevilkår fosterfamilier får. Slik variasjonene fremstår, er det mye som tyder på at rammebetingelsene ikke bare er fastsatt ut fra barnets og fosterfamiliens behov for hjelp og støtte. Dette gir uforutsigbarhet og en opplevelse av vilkårlighet og urettferdighet. Måten rammebetingelsene fastsettes på, ved individuelle forhandlinger mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten, bidrar i mange tilfeller til et høyt

konfliktnivå. Manglende samsvar mellom bruk av økonomiske og faglige virkemidler og barnas behov er derfor en av hovedutfordringene i fosterhjemsomsorgen.

Det pågår et omfattende reformarbeid for å møte utfordringene i barnevernet. Samlet sett skal det pågående reformarbeidet bidra til at flere utsatte barn og familier får den hjelpen de trenger. Disse reformene må også komme fosterhjemsomsorgen til gode. Slik utvalget ser det, er fosterhjemsomsorgen et av de mest kompliserte områdene i barnevernet. Utvalget mener det er behov for reformer som direkte retter seg mot fosterhjemsomsorgen.

Utvalget har i løpet av sitt arbeid avdekket et behov for mer kunnskap. Det er behov for å lære mer om hvordan ulike tiltak påvirker fosterhjemmene og barna som bor der, ikke minst på lang sikt. Det er også behov for å finne ut mer om hvordan ulike økonomiske og rettslige rammebetingelser påvirker fosterhjemmene og rekrutteringen av fosterforeldre. Utvalget foreslår derfor at tverrfaglig forskning som tar sikte på å øke kunnskapen om fosterhjemsomsorgen, skal prioriteres.

Det har vært utvalgets siktemål å foreslå en helhetlig ramme for en framtidig fosterhjemsomsorg som svarer på noen sentrale utfordringer og som kan gi bedre forutsigbarhet og trygghet for fosterhjemmene og barna.

En sentral avveining utvalget har måttet ta, gjelder om rammebetingelsene skal være fleksible slik at de gir rom for individuelle tilpasninger, eller mer ensartede for å motvirke uheldige utslag av forskjellsbehandling og variasjon. Det er gode grunner som taler for både fleksibilitet og ensartethet. Avveiningen mellom disse hensynene er derfor et reelt dilemma.

Utvalgets tilnærming er at oppfølging i form av tiltak, hjelp og støtte til fosterhjemmet skal være tilpasset behovene hos barna og fosterfamilien. Oppfølgingen skal tilrettelegges slik at barnet sikres en posisjon som familiemedlem. Hjelpebehovet varierer både mellom barn og familier og over

tid, og det må være barnas og fosterfamiliens hjelpebehov som definerer oppfølgingen. Derfor er både fleksibilitet og differensiering viktig. En tilpasset faglig oppfølging krever at det er god kontakt mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Det krever også at den kunnskapen som fosterforeldrene, som er tette på barnet, opparbeider seg etter hvert som tiden går, blir formidlet mest mulig korrekt og balansert til barnevernstjenesten.

For å lykkes med fleksibilitet og differensiering i oppfølgingen av fosterhjemmene må fosterforeldrene ha tillit til at informasjonen de gir fra seg, blir brukt til barnets beste. Økonomiske betingelser for fosterforeldre som er standardiserte og basert på rettigheter, vil redusere behovet for å forhandle om dette.

Derfor har utvalget funnet det riktig å foreslå større grad av standardisering og rettighetsfesting av økonomiske forhold enn det som ligger i dagens system. Forutsigbare rammer for godtgjøring og kompensasjon for tapt inntekt er en viktig forutsetning for mange potensielle fosterforeldre. Standardisering av disse betingelsene vil bidra til at den viktige kontakten mellom barnevernstjenesten og fosterhjemmet preges av vurderinger som handler om behov for hjelp og støtte, ikke om økonomiske rammer.

De juridiske rammene rundt fosterhjemomsorgen gir fosterforeldrene få individuelle rettigheter. Deres rettigheter og plikter reguleres primært gjennom fosterhjemsavtalen, som er en privatrettslig avtale mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Dette henger sammen med at det er barnevernstjenesten, eller foreldrene selv, som har hovedansvaret for barnet i fosterhjemmet. Utvalget mener likevel det er behov for å gi fosterforeldrene noen virkemidler for å sikre at de kan få frem sitt syn vedrørende barnets beste.

Regjeringen har gjennom budsjettforslaget for 2018 lagt til grunn at utvalget skal foreslå løsninger knyttet til forholdet mellom godtgjøring til fosterforeldre og trygdereglene (avkortingsproblemer). Utvalgets forslag tar sikte på å løse denne problemstillingen.

Hensynene og avveiningene som nevnt over ligger bak utvalgets helhetlige forslag. Det er viktig å se alle forslagene i sammenheng. Omleggingen av godtgjøringen til fosterforeldre består hovedsakelig av tre grep:

- En kommunal stønadsordning for ordinære fosterhjem.
- Rett til inntektskompensasjon ved permisjon den første perioden etter at barnet har flyttet

inn, hvor varigheten er differensiert etter barnets alder.

- Frikjøp etter den første perioden knyttes til tiltak eller oppfølging som ikke er forenlige med at fosterforeldrene er i (fullt) arbeid.

Rettighetsfestede økonomiske ytelser til fosterforeldre vil etter utvalgets vurdering understreke samfunnets anerkjennelse av fosterfamiliens viktige samfunnsoppdrag. Det vil også gi økt forutsigbarhet om rammevilkårene og snevre inn rommet for forhandlinger mellom barnevernstjenesten og fosterfamiliene. Slike forhandlinger oppleves som problematiske av begge parter.

Avkortingsproblemer i trygdesystemet som enkelte fosterforeldre har opplevd, løses ved at den nye rettighetsfestede stønaden ikke regnes som arbeidsinntekt. Stønaden bør dermed være skattefri.

Utvalget har merket seg at det har vært en vekst i frikjøp som tiltak, og at dette tiltaket til dels brukes isolert. Utvalget mener at de aller fleste fosterforeldre vil ha behov for fri fra jobb i en oppstartperiode, for å være mest mulig tilgjengelig for barnet. Behovet for å være hjemme etter en slik innledende periode bør etter utvalgets mening være knyttet til det enkelte barnets behov. Utvalget foreslår derfor å dele dagens frikjøpsordning i to. Permisjon fra jobb med inntektskompensasjon den første tiden av fosterhjemoppdraget kan med fordel lovreguleres, mens frikjøp ut over dette bør brukes der det er behov. Utvalget har med dette lagt opp til ordninger som ligner de generelle ordningene ved fødsel og adopsjon, men som er tilrettelagt for fosterhjem.

Utvalget mener at betalt fri fra jobb på hel- eller deltid (ut over en første periode med tilvenning) skal være et tilretteleggingstiltak for å kunne gjennomføre tiltak eller oppfølging begrunnet i barnets behov. Frikjøp over lengre tid kan i enkelte tilfeller være nødvendig og riktig, men det bør vurderes nøye om andre støttende tiltak kan være bedre både for barnet og for fosterforeldrene. Frikjøp bør etter utvalgets vurdering være betinget av at det arbeides på en måte i eller med fosterfamilien som ikke lar seg forene med at en eller begge av fosterforeldrene er i (fullt) arbeid. Det kan bidra til å målrette bruken av frikjøp bedre enn i dag. Nær tilknytning mellom bruken av frikjøp og barnets behov setter barnet i sentrum.

Det kan være tendenser til ensidig oppmerksomhet om barnas utfordringer, og at barn sykeleggjøres i forhandlinger om økonomisk godtgjøring i dag. Utvalgets modell vil redusere rommet

for forhandlinger. Likevel vil det fortsatt være forhandlinger om frikjøp etter den første, rettighetsfestede perioden hjemme med barnet. Siden frikjøp kobles til konkrete tiltak og oppfølging i fosterhjemmet, vil frikjøp følges av at fosterhjemmet skal arbeide på en bestemt måte. Virker ikke tiltakene, vil man måtte prøve andre tiltak. Hensikten er at fosterfamilier ikke skal frikjøpes for deretter å overlates til seg selv med de utfordringene de strever med. Utvalget mener en kobling mellom tiltak og frikjøp vil ivareta barnet på en bedre måte enn i dag.

For at fosterfamiliene ikke skal føle seg overlatt til seg selv, må oppfølgingen av barnet og fosterfamilien være tilstrekkelig og tilpasset det skiftende behovet barnet og fosterfamilien har over tid. Utvalget har ulike forslag for å gjennomføre dette. Blant annet mener utvalget det skal etableres spisskompetansemiljøer som kan tilby spesialisert veiledning. Det skal også utvikles lokale løsninger for tilgjengelighet utenom kontortid. Utvalget mener også det skal utvikles faglige standarder for forsvarlig oppfølging og at fosterhjemsavtalen skal inneholde en konkret plan for oppfølging i det enkelte tilfellet. Det bør etableres et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare uenighet mellom partene når det gjelder blant annet planlegging eller gjennomføring av tiltak og oppfølging. Utvalgets forslag om at fosterhjemsavtalen skal inneholde en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene må sees i lys av dette.

God og tilpasset oppfølging krever samarbeid med andre tjenester, slik som skole, barnehage, helse- og omsorgstjenestene og NAV-kontoret. Utvalget har flere forslag på dette området.

I det videre følger en oppsummering av utvalgets hovedfunn, vurderinger og anbefalinger.

1.2 Utviklingstrekk og utfordringer

Det pågår mye reformarbeid i barnevernet som har betydning for fosterhjemsomsorgen. Regjeringen er i gang med å utarbeide en ny barnevernslov. Gjennom flere år har det vært oppmerksomhet om å øke kompetansen og kvaliteten i barnevernstjenestene. Kommunene får større ansvar for barnevernsfeltet gjennom barnevernsreformen, og interkommunale samarbeid og kommunesammenslåinger bidrar til større enheter. Også samfunnet endrer seg. I takt med at flere kvinner har gått ut i inntektsgivende arbeid og befolkningen har blitt mer mangfoldig når det gjelder blant annet samlivsformer og kulturell bakgrunn, har

også barnevernet måttet rekruttere, følge opp og samarbeide med fosterhjemmene på en annen måte. Fremover vil digitaliseringen gi endrede arbeidsmetoder, og i det ligger det store muligheter også for barnevernet.

Over tid har stadig flere barn og unge fått hjelp av barnevernet. De fleste får hjelp mens de bor sammen med sine foreldre. Fosterhjem er det mest brukte tiltaket for barn som ikke kan bo hjemme. De siste ti årene har økningen i antall barn som bor i fosterhjem vært sterkere enn økningen i antall barn som får hjelp av barnevernet generelt. Andelen som bor i fosterhjem av barnevernets barn og unge, har dermed økt. Noe av økningen har kommet i fosterhjem som tilbys av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), det vil si beredskaps- og familiehjem og fosterhjem tilknyttet private aktører. Også innenfor de ordinære fosterhjemmene har det vært en økning. Andel barn som bor i fosterhjem rekruttert i barnets slekt eller nettverk, har økt noe og lå i underkant av 26 prosent i 2017. Bruken av institusjon har derimot falt. Utvalget finner ikke grunnlag for å si at nedbyggingen i institusjonstilbudet har *ført til* en merkbar økning i antallet barn i ordinære fosterhjem.

Andelen som bor i fosterhjem som et ettervernstiltak etter fylte 18 år har vært svakt stigende i den perioden utvalget har sett på (2003–2017).

Av alle barn og unge som bodde utenfor hjemmet som følge av et barnevernstiltak i 2017, bodde 76 prosent i fosterhjem. Dette var om lag 11 800 barn. De øvrige bodde i institusjon eller i bolig med oppfølging. Av barna som bodde i fosterhjem, bodde 89 prosent, det vil si om lag 10 500 barn, i ordinære fosterhjem. Resten bodde i beredskapshjem, familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private aktører.

Noen fosterhjemsopphold kommer i stand som et frivillig hjelpetiltak. Dette gjaldt 28 prosent av barna som bodde i fosterhjem i 2017. De resterende bodde i fosterhjem som følge av at barnevernet hadde overtatt omsorgen for dem.

Det er forskjeller mellom fylkene i hvor vanlig det er at barn bor i fosterhjem. Oslo og Akershus har lavest andel barn i fosterhjem i forhold til barnebefolkningen, mens de nordlige fylkene samt Hedmark og Oppland har høyest andel.

Omtrent halvparten av barna som bor i fosterhjem er over 12 år gamle. I gjennomsnitt er barna fem og et halvt år når de flytter i fosterhjem første gang. Det er indikasjoner på at gjennomsnittsalderen blant barn i fosterhjem generelt har gått litt opp. Det er omtrent like vanlig for barn med inn-

vandrerbakgrunn å bo i fosterhjem som for barn uten innvandrerbakgrunn.

Barn som bor i fosterhjem har ofte hatt en omsorgssituasjon som gjør at de har behov for hjelp og tilrettelegging på ulike områder. Halvparten har erfaringer med vold eller overgrep, og om lag halvparten fyller kriteriene for én eller flere psykiske diagnoser. Barnas familiebakgrunn kan være preget av fattigdom, psykisk sykdom hos foreldrene eller rusmisbruk. Noen av barna har tidlig tatt mye ansvar hjemme og blitt selvstendige, og noen må lære seg å mestre nye oppgaver når de flytter i fosterhjem. De opplevelsene barna har hatt, kan blant annet påvirke skoleresultater. På tross av de opplevelsene barna har hatt tidlig i livet, klarer mange å komme i arbeid eller utdanning. To tredeler av ungdommer med barnevernsbakgrunn som var ferdig med tiende klasse i 2008, var i arbeid eller utdanning i 2015.

Fosterforeldre blir valgt under forutsetning av at de skal ha særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem. De fleste er par i aldersgruppen 40 til 49 år og har to eller tre egne barn. Fosterforeldrenes egne barn er gjerne litt eldre; i litt under halvparten av tilfellene har den yngste fylt 18 år. Fosterforeldre har som gruppe relativt god utdanning og inntekt.

Det har lenge vært en utfordring å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem som dekker de behovene barna har. Det er særlig vanskelig å finne fosterhjem til ungdom, søsken, barn med funksjonsnedsettelse og barn med minoritetsbakgrunn. Vanskelighetene med å finne fosterhjem som kan ta imot søsken, fører til at en del søsken ikke kan bo sammen i fosterhjem.

Medvirkning og samarbeid er sentralt for å kunne vite hvilken oppfølging barnet og fosterfamilien har behov for. Barn tas imidlertid ikke i tilstrekkelig grad med på råd om hvilken hjelp og støtte de trenger. Utvalgets gjennomgang viser også at den oppfølgingen fosterfamilier får i form av veiledning og annen støtte, ikke alltid er god nok. Det er også stor variasjon mellom kommunene i hvilket tilbud de gir. Mange fosterhjem får for lite oppfølging. Det er også mangler når det gjelder hjelp og støtte til barnets foreldre, og fosterforeldrenes egne barn får i liten grad et tilbud om oppfølging.

Det finnes ikke offisiell statistikk over hvor mange barn som opplever en eller flere utilsiktede flyttinger i løpet av den tiden de bor utenfor foreldrehjemmet, men det er indikasjoner på at det er et betydelig antall. Barn som bor i fosterhjem har behov for stabilitet, og mange utilsiktede flyttinger

ger kunne trolig vært unngått med bedre oppfølging.

En viktig utfordring i fosterhjemsomsorgen er at ressursene som settes inn, ikke nødvendigvis samsvarer med barnas behov. Utvalget er opptatt av at de ressursene barnevernet disponerer brukes der de trengs mest, og til beste for barna.

1.3 Fosterfamiliens ulike roller

Fosterhjemsordningen som omsorgstiltak bygger på en grunnleggende erfaring om familien som oppvekstarena for barn. Fosterforeldrene skal ta barnet inn som en del av sin familie og gi det omsorg, trygghet og tilhørighet. Dette forutsetter at barnet og fosterfamilien etablerer en trygg relasjon til hverandre. For mange barn vil det være viktig å kunne ha en varig relasjon til sine fosterforeldre. Fosterforeldrene må også forholde seg til at barnet har foreldre, eventuelt søsken og annen familie. Fosterforeldre må forstå og håndtere den lojaliteten barnet kan ha til sin familie.

For å kunne etablere en relasjon som gir trygghet i fosterhjemmet, må barnet og fosterfamilien investere tid og følelser i prosessen. Samtidig er opphold i fosterhjem midlertidige. Selve fosterhjemsoppdraget er regulert gjennom en privatrettslig avtale som kan sies opp av både fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Usikkerhet om varigheten av fosterhjemsoppholdet er noe barn og fosterfamilier må leve med, men som kan påvirke prosessen med å skape en trygg relasjon.

Det å være fosterhjem har også en arbeidsdimensjon. Fosterforeldre utfører den daglige omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten eller foreldrene. Med til denne rollen hører å godta at familien blir en offentlig familie, at ens omsorgsevner blir vurdert og at man er under tilsyn. Fosterforeldrene må forholde seg til at det er mange personer som skal inn i hjemmet, gi råd og ta avgjørelser som får betydning for barnet og fosterfamiliens hverdagsliv.

Mange barn i fosterhjem har hatt en vanskelig start på livet og kan ha omfattende og sammensatte hjelpebehov. Dette gjør at fosterforeldre ofte kan ha behov for særlig kompetanse for å kunne ivareta barnets behov. Generelt gode foreldreferdigheter er ikke alltid tilstrekkelig. Veiledning og annen støtte er derfor nødvendig. Fosterforeldre har en rolle et sted mellom foreldrerollen og en profesjonell omsorgsrolle. En profesjonalisering av omsorgsrollen i betydning av opplæring og støtte til fosterforeldre er ikke nødvendigvis i

motstrid til foreldrerollen. Det er likevel en fin balansegang. Trekket fosterforeldrerollen for langt i retning av en behandlerrolle, kan det innebære en form for distanse til barnet. Dette kan oppleves utrygt for barn.

Fosterhjemsordningen befinner seg i spenningsfeltet mellom en familie og et oppdragsforhold, og opplevelsen av hvor man befinner seg i dette spenningsfeltet kan variere mellom familier og over tid. Hvilket grunnsyn man har på ordningen, vil ha betydning for hvilke økonomiske ytelser, hvilket tjenestetilbud og hvilket juridisk rammeverk som anses hensiktsmessig.

Et rent *familieperspektiv* på fosterhjemsordningen tilsier at fosterforeldrene bør få økt foreldreansvar og sterkere rettigheter ved flytting eller opphør av avtalen. Det kan også tilsi at barnevernstjenesten er tilbakeholden med tilsyn og oppfølgingsbesøk dersom alt synes å gå bra, og familien opplever dette som forstyrrende i dagliglivet. Avlastningsordninger som innebærer at barnet tas ut av familien, er fremmede i et familieperspektiv. Rammebetingelser som setter et *arbeidsperspektiv* i system, kan innebære lønn og andre arbeidsbetingelser som kan sammenlignes med det personer i andre omsorgsyrker har. Det kan også tilsi satsing på avlastningsordninger. Videre kan det innebære kompetansekrav og krav om oppdatering av kunnskap. Tilrettelegging for oppfølgingsbesøk, tilsynsbesøk og samvær med foreldre og søsken er naturlige arbeidsoppgaver for fosterforeldre i et arbeidsperspektiv.

Fosterfamilien er, slik utvalget ser det, først og fremst en familie som andre familier. Likevel må vi anerkjenne at en fosterfamilie skiller seg fra andre familier på særegne måter. En fremtidig fosterhjemsomsorg og de rammebetingelsene fosterhjemmene tilbys, må ta høyde for denne viktige oppgavens mangfoldige karakter.

1.4 Samordning og samarbeid

Mange barn i fosterhjem har sammensatte behov og trenger tjenester og tiltak fra flere sektorer. Samordning og samarbeid mellom tjenester er avgjørende for at barn og familier skal få rett hjelp til rett tid. Barnevernstjenesten må samarbeide med andre forvaltningsorganer og -nivåer innenfor helse- og omsorgssektoren og utdanningssektoren, med NAV-kontoret og med familievernkontoret. Samordning og samarbeid krever også at barnet og fosterfamilien involveres.

Det er god bruk av offentlige ressurser å se de ulike tjenestene i sammenheng. Samtidig er dette

vanskelig. Problemer som går på tvers av fagområder, kan bli nedprioritert når hvert enkelt forvaltningsorgan arbeider for å nå egne mål og oppnå resultater internt. Det krever god ledelse å samarbeide godt med andre organer. Utvalget mener det er nødvendig med innsats på flere områder for å skape et bedre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid når barn bor i fosterhjem.

Barnevernloven pålegger barnevernstjenesten å samarbeide med andre instanser. I mange saker vil kravet til forsvarlighet forutsette koordinering og nært samarbeid. Plikt til å samarbeide fremgår også av de andre tjenestenes lovverk.

Det har over år og fra flere hold blitt avdekket svikt i tverrfaglig og tverretatlig samarbeid mellom tjenester for barn og unge. Svikten handler blant annet om manglende rutiner, tilrettelegging for og oppfølging av samarbeid, og manglende kontroll av at samarbeid blir gjennomført. Flere tiltak er gjennomført for å bedre samarbeidet, og det pågår arbeid på flere områder. Blant annet er det utviklet flere rundskriv, veiledningsmaterieell og lignende som skal gjøre det klarere hvordan samarbeid skal skje. Regjeringen har også varslet en utredning av hvordan ulike tjenester til barn og unge kan koordineres bedre.

Utvalget understreker at den politiske og administrative ledelsen i kommunen har ansvar for å sikre samarbeid på tvers av tjenester. Ledelse er avgjørende for å få dette til. Dette innebærer å sikre samordnede mål, en hensiktsmessig organisering samt møtepunkter og dialog mellom tjenester. Utvalget foreslår at det innføres en kommunal samordningsplikt for saker som gjelder personer med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Utvalget foreslår også at kommunen skal utpeke hvem i kommunen som har det koordinerende ansvaret. Alt samarbeid mellom tjenester må involvere barnet.

Barnevernstjenesten skal utarbeide en *individuell plan* for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud til barnet. Andre tjenester har også plikt til å utarbeide individuell plan. Individuell plan ser ut til å være lite brukt som barnevernstiltak, og det er indiksjoner på at barnevernstjenestene opplever ordningen som uklar med hensyn til hva formålet med planen er og hvordan planen skal utarbeides og brukes i praksis. Det er ikke utarbeidet forskrift om bruken av individuell plan i barnevernet, slik det er på helse- og omsorgsområdet. Når det ikke er klare retningslinjer for bruken av individuell plan i barnevernet, og heller ikke retningslinjer for hvem som har ansvaret når flere tjenester har

ansvar, kan resultatet bli at barn ikke får individuell plan selv om de har krav på det. Utvalget mener det er nødvendig å utarbeide en forskrift om individuell plan på barnevernsområdet. En forskrift kan blant annet gi nærmere bestemmelser om hvilke grupper av barn som har krav på en slik plan, hva planen skal inneholde og hvordan planen skal gjennomføres.

Litt over 40 prosent av barn i fosterhjem bor i fosterhjem utenfor den kommunen som har ansvaret for dem (omsorgskommunen). Barnevernstjenesten i barnets omsorgskommune har ansvaret for å følge opp barnet og fosterhjemmet. Den kommunen der barnet bor (fosterhjems kommunen), skal yte nødvendige helse- og omsorgstjenester og dessuten føre tilsyn med alle barn som bor i fosterhjem i kommunen. Det vil også som regel være i fosterhjems kommunen barnet går på skole eller i barnehage.

Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid kan være ekstra krevende når barn bor utenfor sin omsorgskommune. En gitt barnevernstjeneste kan ha ansvar for barn som bor i mange ulike kommuner, og har dermed tilsvarende mange samarbeidspartnere. Kommunene velger selv hvordan de organiserer sine tjenester, og omsorgskommunen vil vanskelig kunne holde oversikt over tjenestetilbudet og hvordan det er organisert i alle de ulike kommunene de samarbeider med. Det faglige nettverket innad i kommunen er blant annet viktig i oppfølgingen av barn med særskilte behov, for eksempel barn med nedsett funksjonsevne. I slike saker kan det oppstå konflikter mellom kommunene om finansiering av et barns helse- og velferdstilbud. Det kan for eksempel dreie seg om utgifter til tilrettelegging av bolig for barn med funksjonsnedsettelse som bor i fosterhjem. Slike utfordringer kan også oppstå der bare én kommune er involvert, men utvalgets inntrykk er at utfordringene er sterkere der to kommuner er involvert. Det kan også være en utfordring å få til et godt tverrfaglig samarbeid i interkommunale samarbeid. Når flere kommuner er involvert, vil en virksom individuell plan være et ekstra viktig virkemiddel for å sikre samordnede tjenester.

Utvalget har vurdert om det bør gjøres endringer i ansvarsdelingen mellom kommunene, slik at oppfølgingen og/eller samarbeidet mellom kommuner kan lettes. Utvalget har blant annet vurdert om ansvaret for å følge opp barnet og fosterhjemmet bør overføres fra omsorgskommunen til fosterhjems kommunen. Det kunne antagelig gjøre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid lettere, selv om heller ikke samordning innenfor samme

kommune alltid fungerer godt nok. Utvalget har imidlertid lagt vekt på at det er omsorgskommunen som kjenner saken og barnets forhistorie og som derfor bør ha ansvaret. Skulle det bli brudd i fosterhjemmet og barnet flytter til en ny kommune, vil det fortsatt være samme kommune som følger opp og dermed ivaretar kontinuitet og helhet.

Utvalget mener imidlertid at det ville være en fordel om flere barn kunne bo i fosterhjem i sin omsorgskommune. Det kan være viktig for barnet av mange grunner, og kan ha betydning for kontakt med foreldre, søsken, venner og kjent miljø. Det kan også være viktig for å sikre tett og relevant oppfølging. Barnevernstjenesten bør derfor alltid vurdere om de kan plassere barnet i hjemkommunen, og dersom dette ikke er mulig, forsøke å finne et fosterhjem i en kommune som ligger nært hjemkommunen. Samtidig må andre hensyn vektlegges. Noen barn trenger avstand til sin familie eller sitt opprinnelige miljø. Barnets beste må alltid være avgjørende.

Samarbeid mellom barnevern og helsetjenester, særlig psykiske helsetjenester, har vært et problemområde i flere år. Tilbudet om psykisk helsehjelp til utsatte barn og unge lokalt i kommunen er ofte ikke godt nok, selv om disse tjenestene bygges ut som ledd i opptrappingsplanen for psykisk helse. Det er dokumentert at barn og unge med tiltak fra barnevernet ikke får dekket sine behov for psykisk helsehjelp i spesialisthelsetjenesten, og disse problemene har vedvart til tross for satsinger. Det er også samarbeidsutfordringer mellom barnevernet og psykiske helsetjenester. Ulik problemforståelse og gjensidig skepsis kan være deler av forklaringen. Mangelfull deling av informasjon er en del av bildet. Nylig har Barnevernslovutvalget foreslått en barnevernhelsereform. Regjeringen utreder hvordan tjenestene til barn og unge kan koordineres bedre. Utvalget vil understreke viktigheten av at barn og unge i barnevernet gis behørig vekt i dette utredningsarbeidet.

Mestring i skolen er en svært viktig faktor for å hindre marginalisering i voksen alder. Samarbeid mellom skole og barnevern bør etter utvalgets vurdering være høyt prioritert. På dette området pågår det nå mye utviklingsarbeid. Utvalget anbefaler at utviklingen på området vurderes i lys av de igangsatte initiativene, og at det avhengig av resultatene som oppnås, vurderes en helhetlig gjennomgang av området skole-barnevern.

Samarbeid mellom ulike tjenester forutsetter deling av informasjon, og denne informasjonen kan være taushetsbelagt. Det er gitt ulike unntak

fra taushetsplikten som kan benyttes når organer og yrkesutøvere som i utgangspunktet har taushetsplikt, samarbeider med hverandre. Andre tjenester har opplysningsplikt til barnevernet om visse forhold, og slik opplysningsplikt går foran deres taushetsplikt.

Utvalget finner i sin gjennomgang at taushetspliktreglene i ulike lovverk ikke i seg selv ser ut til å hindre samarbeid. Derimot ser det ut til å være usikkerhet i de ulike tjenestene om hvordan taushetspliktreglene og unntakene fra dem skal forstås og hvilken informasjon som kan deles. Reglene oppleves som vanskelige, og kompetansen i å anvende regelverket ser samlet sett ut til å være svak. Dette kan hemme samarbeidet. Utvalget mener derfor taushetspliktsreglene på helse- og velferdsområdet bør gjennomgås med tanke på språklig modernisering og forenkling. Utvalget mener også at det bør legges vekt på at studenter i relevante utdanninger tilegner seg kunnskap om regelverket.

1.5 Oppfølging og tiltak når barn bor i fosterhjem

Barnevernstjenestens oppfølgingsansvar innebærer å iverksette tiltak og gjøre de endringer som er nødvendige for at barnet skal få best mulig omsorg i fosterhjemmet. Dette betyr blant annet å følge opp barnet samt å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning. Tiltakene og oppfølgingen av barnet og fosterfamilien må ses i sammenheng med oppfølgingen av barnets foreldre.

Utvalgets gjennomgang viser at det er forbedringsmuligheter når det gjelder hvordan barnevernstjenesten kan sørge for at barn, fosterfamilier og foreldre får den oppfølgingen de har behov for. Gjennomgangen viser at det er få føringer på hvilke tiltak barnevernstjenestene skal tilby sine fosterhjem, og det er variasjoner i hva kommunene faktisk tilbyr. Disse variasjonene kan, slik utvalget ser det, ikke alltid begrunnes i ulike behov.

God kvalitet i oppfølgingen og tiltakene kan være avgjørende for at målet med fosterhjemsoppholdet skal nås, og kan hindre brudd i fosterhjemmet. Oppfølging som er basert på feil analyse av situasjonen, kan virke mot sin hensikt eller i verste fall bidra til at problemene blir større. Utvalget understreker behovet for et kvalitetssystem i barnevernet. Et slikt system må gi faglig støtte til barnevernstjenesten i samtlige arbeidsprosesser, også i fosterhjemsomsorgen. Det innebærer arbeid med rekruttering, kartlegging/undersø-

kelse, opplæring og forberedelse, utvelgelse av fosterhjem for det enkelte barn, oppfølging når barnet bor i fosterhjemmet samt tilbakeføring og oppfølging ved flytting ut av fosterhjemmet. Utvalget støtter også utviklingen av digitale løsninger i barnevernet, og foreslår i tillegg at ulike digitale løsninger og verktøy tas i bruk i barnevernets oppfølging når barn bor i fosterhjem.

God og tilpasset oppfølging forutsetter et kunnskapsbasert barnevern og fagutøvelse basert på forskning og erfaringer som barn, familier og ansatte i barnevernet har. Utvalget har i sitt arbeid avdekket behov for mer kunnskap, og foreslår at forskning på fosterhjemsområdet prioriteres. Utvalget foreslår at det settes i gang et eller flere forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd for å få frem kunnskap om fosterhjemsomsorgen.

Utvalgets gjennomgang viser at den grunnleggende opplæringen ikke når ut til alle. Kommunen skal melde fra til Bufetat hvis de selv rekrutterer et fosterhjem, men dette gjøres ikke alltid. Utvalget mener det er viktig at kommuner som selv rekrutterer fosterhjem, sørger for at kravet om opplæring følges opp. Stortinget har sluttet seg til forslag om obligatorisk opplæring som er presentert i Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*. Utvalget har fått opplyst at spørsmålet inngår i departementets arbeid med ny barnevernslov. Et slikt krav er viktig for å sikre at alle fosterforeldre får grunnleggende opplæring. Samtidig er det viktig at opplæringen blir mest mulig relevant for ulike grupper. En differensiering og et modulbasert opplæringsprogram vil kunne bidra til dette.

Det er også et behov for kompetansemiljøer på fosterhjemsområdet som kan fungere veiledende overfor både barn, fosterfamilier og foreldre. Utvalget foreslår at kommunene utvikler og etablerer slike spisskompetansemiljøer.

Forsvarlig og god oppfølging forutsetter konkrete mål for de tiltakene som settes inn, samt bruk av planer, evaluering og oppfølging. Barnevernstjenesten må forsikre seg om at oppfølgingen er på et nivå som sikrer forsvarlighet i det enkelte tilfellet. Utvalget foreslår at fosterhjemsavtalen skal inneholde en konkret plan for oppfølging.

Utvalget legger vekt på at barnevernstjenestens besøk i hjemmet er og skal være et sentralt møtepunkt mellom barnet, fosterfamilien og barnevernstjenesten. Forsvarlighetskravet i barnevernloven tilsier en nøye vurdering av hvor ofte fosterhjemmet skal besøkes, og hvordan besøkene skal gjennomføres. Utvalget mener det bør

utvikles faglige standarder for hva som er «for-svarlig» oppfølging. Slike faglige standarder bør legges til grunn for fylkesmannens tilsyn med fosterhjems kommunens oppfølging. Utvalgets flertall foreslår at dagens krav om antall oppfølgingsbesøk erstattes med et krav om faglige standarder for oppfølgingen.

Barnas og fosterfamiliens behov er ulike og kan variere over tid. Derfor er det også nødvendig å differensiere oppfølgingstilbudet når barn bor i fosterhjem, for å videreutvikle det spekteret av tiltak som tilbys og sørge for et mer tilpasset tilbud. Utvalget foreslår blant annet at det skal utvikles tilpassede oppfølgingstiltak for fosterhjem i barnets slekt og nettverk. Utvalget foreslår videre at barnevernstjenesten skal vurdere hvordan barnets familie og nettverk kan bidra i oppfølgingen av barnet. Utvalget foreslår at besøks- og avlastningsordninger evalueres.

Det er viktig for fosterforeldrene å ha oversikt over mulige støtte- og hjelpetiltak kommunen kan tilby. En samlet oversikt over ulike tjenestetilbud, også de barneverntjenesten selv ikke forvalter, kan være viktig også for barneverntjenesten. Utvalget foreslår at barnevernstjenesten i samarbeid med andre aktuelle tjenesteområder utarbeider en løpende oppdatert oversikt over tilgjengelige tiltak. En slik oversikt er ment å skulle tydeliggjøre hva kommunen kan tilby og vil kunne lette samarbeidet mellom barnevernstjenesten og fosterhjemmet om planlegging av tiltak tilpasset barnet og fosterhjemmets behov.

Ikke alle vanskelige situasjoner oppstår innenfor barnevernets kontortid. Barn og fosterfamilier kan også ha behov for kontakt med barnevernstjenesten for eksempel på kveldstid. Utvalget mener det er behov for at kommunene utvikler lokale løsninger for tilgjengelighet utenfor kontortid. Barnevernstjenesten bør, i tett samarbeid med hvert enkelt fosterhjem, utarbeide en plan for hva som kan gjøres dersom det oppstår en kritisk situasjon utenom kontortid.

Når barn bor i fosterhjem, er det viktig at de vet at foreldrene blir ivaretatt. Barnevernstjenesten har et lovpålagt ansvar for å følge opp foreldrene når barnet deres ikke kan bo hjemme sammen med dem. Også familievernet er gitt en viktig rolle i oppfølgingen. For de fleste foreldre til barn i fosterhjem vil rollen som forelder på avstand være ny og ukjent. For mange innebærer overgangen tap av anerkjennelse, sorg og usikkerhet. Utvalget foreslår at det utvikles et oppfølgingsprogram for foreldre som tilbys etter at barnet har flyttet.

Unge i barnevernet kan ha få trygge voksne å støtte seg til når de når myndighetsalder. Det er ikke uvanlig at ungdom som bor hjemme hos sine foreldre flytter litt ut og inn av hjemmet i overgangsfasen mot voksenlivet. Dette bør også være mulig for ungdom som bor i fosterhjem. Utvalget foreslår derfor at ettervernstiltak for dem som hadde tiltak ved fylte 18 år, når som helst innen fylte 23 år kan opprettes, gjenopprettes eller endres, basert på en helhetsvurdering av den unges behov. I utgangspunktet kan det hevdes at dette også etter dagens bestemmelser er mulig. Dette bør imidlertid klargjøres, og det bør fremgå av loven.

1.6 Økonomiske rammebetingelser

De økonomiske rammebetingelsene til fosterforeldre består i hovedsak av arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Arbeidsgodtgjøring skal reflektere en anerkjennelse og kompensasjon for samfunnsoppdraget fosterforeldrene har påtatt seg, og utgiftsdekning skal dekke kostnader forbundet med å ha et barn boende i hjemmet. Det er lite regulering av de økonomiske rammebetingelsene. Arbeidsgodtgjøringen blir behandlet på linje med lønn, og fastsettes i individuelle forhandlinger, slik situasjonen også er for andre oppdragstakere. KS gir årlig veiledende satser for både arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. De veiledende satsene gir både fosterforeldrene og barnevernstjenesten et referansepunkt i forhandlingene. Utgiftsdekning tilsvarende KS' veiledende sats er skattefri, og utgiftsdekning utover det må søkes om særskilt. Til tross for veiledende satser fører individuell fastsetting av betingelsene til forskjeller i godtgjøring mellom kommuner og mellom fosterforeldre.

Det er lite kunnskap om effekten av frikjøp. Likevel er dette et hyppig brukt tilretteleggingstiltak. De aller fleste kommuner tilbyr blant annet frikjøp fra annet arbeid den første perioden barnet bor i fosterhjemmet. Det er imidlertid ingen nasjonale føringer eller retningslinjer for hvor lenge frikjøp bør vare eller hvordan fosterforeldrene skal bli kompensert for tapt arbeidsinntekt i frikjøpsperioden. Dette blir fastsatt i forhandlinger mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Forhandlinger om frikjøp kan føre til mye oppmerksomhet om økonomiske rammebetingelser. Det gir insentiver til å fremheve barnets utfordringer og ikke nødvendigvis ressurser og fremgang. Utvalget har fått innspill både fra fosterforeldre og barne-

vernstjenester om at de kan oppleve at barn brukes som en brikke i forhandlingene.

Utvalget mener at systemet med forhandlinger om økonomiske rammebetingelser ikke godt ivaretar barnas beste og fosterforeldrenes behov for forutsigbarhet i oppdraget. Utvalgets gjennomgang viser at forhandlinger om varigheten av frikjøp er et særlig krevende område for både barneverntjenester og fosterforeldre.

Utvalget mener at det som skaper de største friksjonene mellom barnevernet og fosterforeldrene om økonomiske betingelser, er manglende forutsigbarhet, ulik praksis mellom kommuner og uenighet om bruk av og kompensasjon for frikjøp. Dessuten har målgruppene til de statlige fosterhjemmene i praksis ikke vært tydelig avgrenset mot de ordinære fosterhjemmene, noe som har bidratt til oppmerksomhet om forskjeller i økonomiske betingelser.

Det er viktig å ivareta muligheten for å finne gode, individuelle løsninger basert på barnets og fosterfamiliens behov. Utvalget mener at dagens forhandlingssystem har resultert i for stor variasjon uten at dette nødvendigvis gjenspeiler barnas og fosterfamiliens behov. De individuelle løsningene må komme i den faglige oppfølgingen, ikke i den økonomiske kompensasjonen.

I dag fastsettes den veiledende satsen for arbeidsgodtgjøring til fosterforeldre ensidig, og ikke som et resultat av kollektive forhandlinger mellom fosterforeldre og kommunesektoren. Fosterforeldrene har ikke mulighet til å koordinere sine krav. Derimot har kommunene gjennom KS en kollektiv mulighet til å fastsette en veiledende sats. Interessene til de to sidene blir ikke prøvd mot hverandre ved forhandlinger mellom jevnbyrdige parter.

Utvalget har kommet til at det bør etableres en ny rettighetsbasert stønadsordning, som er lik for alle ordinære fosterhjem. Utvalget mener at det å gi en stønad i stedet for en arbeidsgodtgjøring vil tydeliggjøre intensjonen om at fosterhjemmet skal fungere så likt en annen familie som mulig, og at barnet skal tas inn i familien som et familiemedlem. Det vil også skille fosterhjemsordningen tydeligere fra andre ordninger, slik som besøks- og avlastningshjem og statlige fosterhjem, og dermed gjøre det mer forståelig at betingelsene i de ulike ordningene er ulike. Stønaden bør være kommunal, men fastsatt ved lov og forskrift. Stønaden gjøres skattefri. I utformingen av stønaden må det vurderes om det bør gis egne satser for søsken og andre fosterhjem som tar imot flere barn.

Etter utvalgets syn er det behov for klarere rammer rundt frikjøp og en universell ordning for kompensasjon for tapt arbeidsinntekt ved permisjon den første perioden barnet bor i fosterhjemmet. Dette vil sikre at alle fosterhjem kan få betalt ved permisjon fra arbeid den første perioden etter en flytting, og vil gi barnet og fosterforeldrene en trygg og forutsigbar ramme rundt den kritiske første fasen. Formålet med å innføre en universell ordning for frikjøp vil, etter utvalgets syn, ikke være å utvide dagens praksis for frikjøp den første perioden, men å øke forutsigbarheten for fosterforeldre og barnevernstjenester. Varigheten av frikjøpsperioden bør differensieres etter barnets alder.

Utvalget mener det også skal være mulig for barnevernstjenesten å benytte frikjøp etter den første perioden, dersom det er nødvendig for å kunne gjennomføre tiltak og oppfølging barnet har behov for. Å knytte frikjøp til aktiviteter eller tiltak vil i større grad nødvendiggjøre en begrunnelse for frikjøp knyttet til barnas behov.

1.7 Trygd, pensjon og skatt

Trygd skal kompensere for tap av inntekt blant annet når man blir syk eller arbeidsledig. Arbeidsgodtgjøringen man får som fosterforelder, er skattepliktig pensjonsgivende inntekt. Arbeidsgodtgjøringen gir derfor rett til opptjening i folketrygden, det vil si opptjening i folketrygdens alderspensjon og andre inntektsbaserte trygdeytelser, som uføretrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og foreldrepenger.

Det å motta arbeidsgodtgjøring for et fosterhjemsoppdrag ved siden av enkelte av disse ytelsene har ført til at fosterforeldre har fått trygden nedjustert eller *avkortet*. I tillegg vil et fosterhjemsoppdrag bli ansett som uttrykk for at man har en restarbeidsevne eller at man ikke har tapt all arbeidstid. Dermed er det noen fosterforeldre som ikke oppfyller minstekravene til hvor mye arbeidsevnen eller arbeidstiden må være redusert for å kvalifisere til trygdeordningene. Slike minstekrav omtales som *inngangsvilkår*.

Reduksjonen i eller bortfallet av trygd på grunn av at man mottar arbeidsgodtgjøring som fosterhjem blir ansett som urimelig av fosterforeldre. Det fører til inntektstap for fosterforeldre som ikke ville rammet dem dersom barna var deres egne eller de ikke mottok arbeidsgodtgjøring. Avkortingen er likevel riktig sett ut fra formålene og hensynene i trygdeordningene. Det å være fosterhjem er et betalt oppdrag. Det gir der-

med inntekter som reduserer behovet for forsikring mot tap av annen inntekt. Utvalget anser imidlertid det å være fosterhjem grunnleggende sett som en familie. Oppdraget kan vanskelig avsluttes dersom man taper økonomisk på reduksjon eller bortfall av trygd. Hensynet til å fremme stabilitet i fosterhjemsforholdet tilsier etter utvalgets mening at det er nødvendig å gjøre visse tilpasninger i trygderegelverket.

Stortinget ba i mai 2017 Regjeringen om å innføre en overgangsordning for fosterforeldre på trygdeytelser som sikrer at man ikke taper økonomisk på å være fosterforeldre. Som en oppfølging av dette er det innført et unntak fra avkorting for fosterforeldre som mottar dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Endringen er innført i påvente av at utvalget skal gjøre sin vurdering. Endringen fører imidlertid til at arbeidsavklaringspenger og dagpenger utmåles med et for høyt beløp for fosterforeldre, siden arbeidsgodtgjøringen som fosterhjem fortsatt er med i grunnlaget for beregning av ytelsene. Endringen løser heller ikke problemet med at noen kan miste trygdeytelser helt som følge av at de er fosterforeldre, det vil si dersom de ikke innfrir inngangsvilkårene i ordningene. Utvalget vurderer det likevel slik at ordningen bør videreføres inntil et mer helhetlig system er på plass.

Et helhetlig system bør etter utvalgets mening være basert på at fosterhjem mottar en stønad som ikke er pensjonsgivende. En slik stønad vil ikke telle med i verken grunnlaget for trygdeytelser, i prøvingen mot inngangsvilkårene eller i utmålingen av ytelsene. Dette innebærer at fosterforeldre behandles på lik linje med andre foreldre i trygdeytelsene, og at problemstillingene med tap av trygderettigheter unngås.

Utvalget foreslår at stønaden er skattefri, jf. også punkt 1.6. Dette vil harmonere best med hvordan andre lignende stønader er utformet, slik som barnetrygden. Formålet med stønaden vil være å gi støtte og anerkjennelse til den viktige samfunnsinnsatsen fosterforeldre gjør, og bidra til å sette disse familiene enda bedre i stand til å gi barnet et trygt og godt hjem. Det å gi en stønad i stedet for arbeidsgodtgjøring harmonerer med utvalgets forståelse av fosterhjem som familie.

Et viktig formål med en slik stønad i en trygdesammenheng er å unngå at fosterforeldre som utfører fosterhjemsoppdraget i tillegg til en vanlig jobb, mister trygderettigheter som de opparbeider som følge av sin deltakelse i det ordinære arbeidslivet. Derfor må stønaden settes slik at den erstatter arbeidsgodtgjøring for ikke frikjøpte fosterhjem.

Frikjøpte fosterforeldre baserer livsoppholdet i større grad enn andre fosterforeldre på inntektene fra fosterhjemsoppdraget. De vil derfor ha et sterkere behov for opptjening i pensjons- og trygdesystemet, slik at de forsikres mot bortfall av inntekten og tjener opp til alderspensjon. Utvalget har derfor lagt til grunn at arbeidsgodtgjøring som gis som kompensasjon for bortfalt arbeidsinntekt, fortsatt skal være pensjonsgivende. Det skal også betales skatt av denne godtgjøringen.

Utvalget har kommet til at den skattefrie stønaden bør gå til alle fosterhjem, også de frikjøpte. En generell velferds- og familiepolitisk begrunnelse for stønaden vil i prinsippet gjelde alle. I tillegg har de administrative og praktiske vanskelighetene med å skille mellom frikjøpte og ikke frikjøpte fosterhjem vært et moment i vurderingen.

Omleggingen fører til at fosterforeldre som kun mottar stønaden, det vil si ikke frikjøpte fosterhjem, taper noe pensjonsopptjening. Dette motvirkes ved at stønaden gjøres skattefri. Løsningen gjør at unntaket fra avkorting for ikke-frikjøpte fosterforeldre som ble innført fra 2018, og som bryter med hvordan trygdesystemet er utformet ellers, kan avvikles.

Selv om det er innført et unntak fra avkorting, er arbeidsgodtgjøring for et fosterhjemsoppdrag etter dagens regler pensjonsgivende og skattbar inntekt. Det betyr at det å være fosterhjem ikke er forenlig med å anses som fulltids arbeidssøkende eller fullt arbeidsufør. Dette kommer av at tiden som medgår til å være fosterhjem anses å redusere tiden som kan brukes til arbeidssøking, eventuelt sees som uttrykk for en restarbeidsevne. Tiden brukt på fosterhjemsoppdraget beregnes i dag ved å dividere arbeidsgodtgjørelsen som utbetales, med høyeste timelønn for barnehageassistenter i kommunen. Dette er en ordning som har skapt uheldige utslag. Utvalget foreslår at det, inntil en helhetlig modell er på plass, innføres en sjablongmessig regel for hvor stort timetall et fosterhjemsoppdrag skal anses å gi, slik at man sikrer enhetlig behandling av fosterforeldre.

Kravene i dagpengeordningen om å være reell arbeidssøker innebærer at man skal være villig til å akseptere ethvert jobbtillbud hvor som helst i landet og uavhengig av om tilbudet gjelder hel- eller deltidsarbeid. Disse kravene kan slå uheldig ut for fosterforeldre. De kan blant annet føre til krav om at delvis frikjøpte fosterforeldre må si fra seg fosterhjemsoppdraget for å kunne ta en heltidsjobb. Det er også viktig for barn som bor i fosterhjem å ha et stabilt miljø, noe som står i strid til flyttekravet. Det er gitt noen unntak fra kravene til å være reell arbeidssøker, blant annet med bak-

grunn i omsorgsansvar. Disse unntakene gjelder også fosterforeldre, men er snevre. Utvalget mener det er særlige hensyn som tilsier at fosterforeldre bør kunne gis videre unntak med bakgrunn i barnets behov for stabilitet.

Utvalget har også vurdert om ordinære fosterhjem bør sikres kompensasjon ved tap av yrkes-skadedekning når de er frikjøpt fra sitt ordinære arbeid. Utvalget har imidlertid kommet til at det ikke er rimelig å gi slik kompensasjon. Når fosterforelderen er hjemme med barnet, er han eller hun også hjemme fra det arbeidet som folketrygden forsikrer mot yrkesskade eller yrkessykdom i. Et alternativ til yrkesskadetrygd kan være en forsikringsordning. Et flertall ber om at behovet for en forsikringsordning for personskader i fosterhjemmet utredes. Et mindretall i utvalget ønsker ikke en særordning for fosterhjem når det gjelder personskade.

Fosterforeldre i ordinære fosterhjem omfattes ikke av reglene for obligatorisk tjenstepensjon. Utvalget mener at fosterhjem som utgangspunkt skal kompenseres for tap av inntekt og fordeler i arbeidsforhold når de av hensyn til barnet må redusere yrkesaktiviteten utenfor hjemmet og dermed frikjøpes. Særlig er dette viktig dersom det er behov for frikjøp og fravær fra eget arbeid over lengre tid. Utvalget foreslår at det utredes en kommunal ordning for kompensasjon for tap av tjenstepensjon. Det bør blant annet sees på hvilke muligheter som finnes for å likebehandle fosterforeldre og andre foreldre ved spørsmål om forlengelse av medlemskap i tjenstepensjonsordninger som disse har hos sine ordinære arbeidsgiverere.

1.8 Rammer for saksbehandling i fosterhjemsforhold – fosterhjemsavtalen

De juridiske rammene for fosterhjemsoppdraget reflekterer ansvaret barnevernstjenesten har for å sikre barnet nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Fosterforeldre utøver omsorgen på vegne av barnevernstjenesten dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, eller på vegne av foreldrene dersom barnet bor i fosterhjem som frivillig hjelpetiltak. Fosterforeldre har i dag få individuelle rettigheter etter barnevernloven. Fosterforeldre er i et kontraktsforhold til kommunen, og ses derfor i mindre grad som selvstendige subjekter og parter i selve barnevernssaken.

Menneskerettslige forpliktelser kan være et argument for at familieliv i fosterhjemmet bør beskyttes i større grad enn i dag, for eksempel gjennom å styrke fosterforeldres rettigheter. Samtidig kan de menneskerettslige forpliktelsene også være et argument for å beskytte den opprinnelige familien mot ytterligere inngrep. Den beskyttelsen av retten til familieliv som ligger i EMK art. 8 og Grunnloven § 102 kan vanskelig gjøre en forskyvning av balansen, i alle fall dersom det innebærer å gripe ytterligere inn i familielivet.

Dersom det oppstår uenigheter mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten, kan fosterforeldre oppleve at de har få rettigheter og begrenset med virkemidler for å ivareta barnas behov og det familielivet de har med barnet. Utgangspunktet må være at barnets interesser og behov ved fosterhjemsoppholdet må ivaretas. Utvalget vil i tillegg påpeke noen områder hvor fosterforeldrenes rettigheter bør styrkes.

Fosterforeldrenes rolle og kjennskap til barnet tilsier at deres vurderinger vedrørende barnets beste kan være svært viktig som grunnlag for valg av tiltak, også når det gjelder om barnet bør flytte. Utvalget foreslår at det lovfestes en rett for fosterforeldre til å uttale seg ved flytting av barnet etter barnevernloven § 4-17.

Gode samarbeidsforhold mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten kan være avgjørende for å sikre stabiliteten i fosterhjemmet. Utvalget foreslår at fosterhjemsavtalen skal inneholde en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene. Avtalen skal også inneholde en konkret oppfølgingsplan som skal evalueres jevnlig. Utvalget mener at konkretiserte planer vil gjøre det lettere å etterprøve om avtalen overholdes fra begge sider, og dermed hindre uenighet som følge av ulik forståelse av avtalen. Det vil likevel fremdeles være områder hvor interessekonflikter kan oppstå. Det mangler i dag gode konfliktløsningsmekanismer på fosterhjemsområdet. Utvalget foreslår derfor at det opprettes et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om raskt, tillitvekkende og uten store kostnader. Utvalget foreslår også at godtgjøring til dekning av tapt inntekt ved frikjøp i særlige tilfeller kan forlenges ved oppsigelse av fosterhjemsavtalen.

Utvalget foreslår ikke å utvide fosterforeldrenes gjeldende klageadgang eller partsrettigheter, men peker på behovet for at Barne- og likestillingsdepartementet i sitt arbeid med ny barnevernslov særlig vurderer spørsmålet om fosterforeldres partsrettigheter. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være fosterhjemsavtalen med

dens vedlegg som i hovedsak regulerer forholdet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Forslagene til endringer i avtalen og om opprettelse av et konfliktløsningsorgan vil etter utvalgets vurdering bidra til å gi en bedre balanse mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten (og barnets foreldre). Dette vil igjen øke muligheten for å sikre at målet med fosterhjemsoppholdet nås. Utvalget viser også til forslagene i kapittel 8 og 9 om å lovfeste økonomiske rettigheter for fosterforeldre.

1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets samlede forslag gir økte utgifter for det offentlige. Forslagene har ulik innretning, og kostnadssiden ved dem er utredet i ulik grad. Utvalget har utformet ulike provenynøytrale alternativer for den delen av forslagene som omhandler en omlegging av godtgjøringen til fosterforeldre. I tillegg til omleggingen av godtgjøringen foreslår utvalget at kommunen skal kompensere fosterforeldre for tap av tjenestepensjon. Kostnaden ved dette er anslått. Når det gjelder utvalgets øvrige forslag, kan mange av disse innebære kostnader for det offentlige, men det vil være et spenn i hvor kostnadskrevede de er. Graden av ambisjoner og hvor mye det satses i de årlige budsjettene, vil avgjøre disse kostnadene.

Utgiftene det offentlige påføres på kort sikt, vil imidlertid motvirkes av innsparinger på lang sikt som følge av at unge får bedre forutsetninger for å meste sitt voksne liv.

Omlegging fra dagens system til utvalgets modell for økonomiske rammebetingelser vil påvirke inntekter og utgifter for stat og kommune på flere måter. Innføring av en stønad som går til alle fosterhjem, gir isolert sett økte utgifter til kommunene fordi den vil omfatte flere enn de som i dag får arbeidsgodtgjøring etter KS' veiledende sats. Siden stønaden gjøres skattefri, kan imidlertid nivået på stønaden settes lavere enn dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring. Dette trekker i retning av lavere kommunale utgifter. Staten vil imidlertid tape skatteinntekter som følge av at den nye stønaden er skattefri.

Noe av skattetapet for staten av omleggingene som presenteres her, hentes inn ved at framtidige trygde- og pensjonsutgifter reduseres. Disse innsparingene vil fases gradvis inn gjennom levetiden til dem som er fosterforeldre ved innføring av reformen.

Også mange av utvalgets øvrige forslag vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for stat og kommune. Utvalget mener at forslagene til sammen vil føre til bedre kvalitet, mer forutsigbarhet og bedre ressursutnyttelse. Avhengig av ambisjonsnivået vil det være nødvendig å øke de økonomiske rammene til kommunene. Dette gjelder særlig forslaget om å etablere miljøer med spisskompetanse på fosterhjemsområdet som kan gi ordinære fosterfamilier, barna og deres foreldre tilgang på spesialisert veiledning. Utvalget antar at et slikt miljø kan avlaste barnevernstjenestene eller redusere behovet for å kjøpe spesialisert veiledningskompetanse fra private aktører.

Innføring av rett til kompensasjon for tap av tjenestepensjon for frikjøpte ordinære fosterforeldre innebærer en økning i de økonomiske rammene for kommunene. Kostnadene til dette er estimert til 185 millioner kroner.

Å opprette et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om, vil føre til økte offentlige utgifter. Størrelsen på utgiftene vil avhenge av hvordan tiltaket organiseres.

1.10 Samlet oversikt over utvalgets forslag

1.10.1 Samordning og samarbeid

Utvalget foreslår:

- Det innføres en plikt i kommuneloven til å sikre koordinerte kommunale tjenester til personer med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Kommunen bør utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvaret for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge.
- Det utarbeides en forskrift om bruken av individuell plan i barnevernet.
- Dagens delte ansvar mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune opprettholdes, slik at omsorgskommunen har hovedansvar for barnet og fosterhjemskommunen har tilsynsansvaret.
- Det innføres en plikt for kommunen til alltid å vurdere om barnet kan flytte i fosterhjem i egen kommune, eller nær egen kommune. Barnets beste skal likevel alltid legges til grunn.
- Utviklingen på området skole-barnevern vurderes i lys av igangsatte initiativ. Det vurderes på sikt en helhetlig gjennomgang av området.
- Regelverket om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt på helse- og velferdsområ-

det gjennomgås med tanke på språklig modernisering og forenkling.

- Det må sikres at studenter i relevante utdanninger tilegner seg kunnskap om regelverket om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.

1.10.2 Oppfølging og tiltak når barn bor i fosterhjem

Utvalget foreslår:

- Samtlige arbeidsprosesser i hele fosterhjemsforløpet (rekruttering, kartlegging og undersøkelse, opplæring og forberedelse, utvelgelse av fosterhjem, oppfølging, tilbakeføring og flytting) må inngå i det nasjonale kvalitetssystemet i barnevernet.
- Forskning på fosterhjemsområdet skal prioriteres. Det settes i gang et eller flere forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd med sikte på å øke kunnskapen om fosterhjemsomsorgen.
- Kommunene skal utvikle og etablere miljøer med spisskompetanse på fosterhjemsområdet for å sikre at barn, fosterfamilier og foreldre får tilgang til spesialisert veiledning.
- Fosterhjemsavtalen skal inneholde en konkret plan for oppfølgingen. Planen skal brukes aktivt og evalueres jevnlig.
- Det utvikles faglige standarder for hva som er forsvarlig oppfølging og tilsyn. Vurdering av behov for oppfølgingsbesøk og annen kontakt i det enkelte tilfellet skal dokumenteres.

Utvalgets flertall (medlemmene Seip, Friborg, Holtan, K. Johansen, T. Johansen, Kurshed, Nilssen, Riege og Ueland) foreslår:

- Faglige standarder erstatter kravene i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgingsbesøk. Kravene i forskriften om antall tilsynsbesøk opprettholdes.

Utvalget foreslår videre:

- Det skal utvikles tilpassede oppfølgingstiltak for fosterhjem i barnets slekt og nettverk.
- Det utvikles en løpende oppdatert oversikt over tilgjengelige tiltak i kommunen.
- Barnevernstjenesten skal vurdere besøks- eller avlastningsordninger i barnets slekt eller nettverk.
- Besøks- og avlastningsordninger evalueres.
- Kommunene skal etablere lokale løsninger for tilgjengelighet utenfor kontortid.
- Barnevernstjenesten skal, i samarbeid med barn og fosterforeldre, utarbeide en plan for

hva som kan gjøres dersom en kritisk situasjon oppstår utenfor kontortid.

- Det presiseres i barnevernloven at ettervernstiltak for dem som hadde tiltak ved fylte 18 år, når som helst innen fylte 23 år kan opprettes, gjenopprettes eller endres, basert på en helhetsvurdering av den unges behov.
- Det skal utvikles og etableres et oppfølgingsprogram for foreldre, som gis etter at barnet har flyttet i fosterhjem.

1.10.3 Økonomiske rammebetingelser

Utvalget foreslår:

- Det innføres en ny, kommunal stønadsordning for ordinære fosterhjem, fastsatt og regulert i lov og forskrift.
- Det innføres en rett til inntektskompensasjon ved permisjon den første perioden etter at barnet har flyttet inn. Varigheten av denne perioden differensieres etter barnets alder.
- Det innføres retningslinjer for frikjøp ut over den første perioden etter at barnet har flyttet inn. Frikjøp etter den første perioden skal knyttes til tiltak eller oppfølging som ikke er forenlige med at fosterforeldrene er i (fullt) arbeid.
- Virkningene av omlegging av arbeidsgodtgjøring og frikjøp evalueres.

1.10.4 Pensjon, trygd og skatt

Utvalget foreslår:

- Fosterhjemsstønden (jf. kapittel 8) gis til alle ordinære fosterhjem og er skattefri.
- Dagens unntak fra avkorting i dagpenge- og arbeidsavklaringspengeordningene videreføres inntil en ny modell er innført.
- I overgangsperioden innføres en sjablongmessig fastsettelse av arbeidstiden i fosterhjemsoppdraget.
- Rundskrivet om krav til å være reell arbeidssøker endres slik at fosterforeldre kan få unntak fra de nevnte kravene med bakgrunn i barnets behov for stabilitet.
- Det innføres en generell ordning som kompenserer frikjøpte fosterforeldre i ordinære fosterhjem for tap av tjenstepensjon.

Et flertall (medlemmene Seip, Bendiksen, Friborg, K. Johansen, T. Johansen, Nilssen, Riege og Ueland) foreslår i tillegg:

- Behovet for en forsikringsordning for personskader i fosterhjemmet utredes.

1.10.5 Rammer for saksbehandling i fosterhjemsforhold – fosterhjemsavtalen

Utvalget foreslår:

- Fosterforeldre gis uttalerett i saker om flytting av et barn etter barnevernloven § 4-17.
 - Det tas inn i fosterhjemsavtalen en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene.
- Det opprettes et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål barnevernstjenesten og fosterforeldre er uenige om.
 - Fosterhjemsavtalen (standardavtalen) oppdateres løpende.
 - Det gis en adgang til at godtgjøring til dekning av tapt inntekt ved frikjøp i særlige tilfeller kan forlenges ved oppsigelse av fosterhjemsavtalen.

Kapittel 2

Mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Fosterhjemsutvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 21. april 2017. Mandatet gjengis under i sin helhet.

«1. Bakgrunn

Regjeringen la i mars 2016 fram Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste*. Stortinget ga sin tilslutning til forslagene i meldingen, og vedtok i tillegg blant annet anmodningsvedtak nr. 753: «*Stortinget ber regjeringen om at det igangsettes en NOU om fosterhjemsomsorgen for å få en helhetlig gjennomgang.*»

Fosterhjem skal gi barna den trygghet, omsorg og støtte de trenger for å utvikle sine evner og bli selvstendige voksne. Fosterhjem er det mest brukte tiltaket når omsorgssituasjonen er slik at barn ikke kan bo sammen med sine foreldre. Den største utfordringen er å rekruttere tilstrekkelig med riktige fosterhjem som møter barnas behov. Fosterhjemmene trenger god tilrettelegging og forutsigbare rammevilkår for å kunne være stabile og hindre brudd. Med rammevilkår menes opplæring, veiledning, tilrettelegging, og økonomiske virkemidler, tilpasset barnets og fosterfamiliens behov. Forutsigbare rammevilkår vil også kunne lette rekrutteringen av nye fosterforeldre.

Det er variasjoner i fosterforeldres rammebetingelser. Avklaring av rammevilkår og tiltak for det enkelte fosterhjem skjer i en prosess der barnet, fosterforeldre og barneverntjenesten kan ha ulike behov, interesser og vurderinger. Valg av tiltak kan i stor grad være basert på skjønn og avhenger av hvilken informasjon partene har, hvor gode forhandlere partene er og kommunenes årlige budsjett.¹ Det kan derfor være store forskjeller mellom fosterhjem-

mets forventninger og det barneverntjenesten kan tilby. KS utarbeider veiledende satser for godtgjøring og utgiftsdekning. De fleste kommuner forholder seg til disse satsene, men mangler gode kriterier for forsterkning og klare retningslinjer for godtgjøring utover satsen.

Fosterhjem som tilbys gjennom Bufetat (spesialiserte fosterhjem som familiehjem, beredskapshjem eller fosterhjem tilknyttet private aktører) blir behandlet i kvalitets- og strukturreformen, og skal ikke inngå i denne utredningen.

2. Problemstillinger som skal drøftes i utredningen

Det overordnede målet er å utrede rammevilkårene for ordinære fosterhjem. Hensikten er at barna og fosterfamiliene får større forutsigbarhet, mer trygghet og bedre tilpassede tiltak.

Ulikheter i rammevilkår mellom fosterforeldre kan skyldes flere forhold. Utredningen bør omfatte hvilke faglige tiltak som bør benyttes i ulike situasjoner, og når økonomiske virkemidler bør iverksettes. En utredning med anbefalinger for når og hvilke forsterkningstiltak som kan benyttes, vil bidra til mer forutsigbarhet for både fosterforeldre og kommunen. Det vil også kunne dempe konfliktnivået i forhandlinger og ved fornying av kontrakter.

Utredningen skal redegjøre for hvordan økonomiske rammebetingelser sammen med faglige rammebetingelser og andre tjenester i kommunen på en best mulig måte kan bidra til en helhetlig støtte til barnet og fosterfamilien. Dette gjelder blant annet nivå på fosterforeldres godtgjøring og i hvilke tilfeller det vil være aktuelt med frikjøp. Det er viktig at de økonomiske insentivene understøtter de faglige målene og hensynet til barnets beste.

Hensynet til barnet er ikke alltid sammenfallende med fosterforeldrenes krav til rammebetingelsene og kommunenes muligheter. Utredningen skal bidra til større bevissthet om

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.

hvordan de økonomiske ordningene virker ut fra hensynet til barnets beste og gi nyttig veiledning både til fosterforeldre og barneverntjenester om hva som er fornuftige rammebetingelser i ulike situasjoner.

Utvalget bes blant annet behandle følgende punkter:

- Utvalget skal vurdere nytten av ulike økonomiske forsterkningstiltak og anbefale hvordan disse tiltakene best kan brukes sammen med faglige tiltak. Dette innebærer blant annet i hvilke tilfeller frikjøp av fosterforeldre kan være aktuelt som forsterkningstiltak.
- Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å etablere felles retningslinjer og satser for godtgjøring og frikjøp, og i tilfelle utforme forslag til retningslinjer og nivået på satser for godtgjøring og utgiftsdekning, samt frikjøp av fosterforeldre fra ordinært arbeid. Utredningen skal gi råd om hvordan slike retningslinjer kan forankres og finansieres. Forslag til nivå på satser må vurderes mot rammevilkår til andre fosterhjem.
- Utvalget skal synliggjøre og drøfte hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at kommunene skal kunne gi god oppfølging av fosterhjemmene, også etter fylte 18 år.
- Utvalget skal vurdere om det er nødvendig med tydeliggjøring og/eller endringer i rettigheter knyttet til ytelser etter Folketrygdloven. Dette gjelder blant annet ytelser ved sykdom, uførhet og arbeidsledighet, samt alderspensjon. Utvalget skal også vurdere om og eventuelt når og i hvilke tilfeller pensjonsavtale gjennom kommunen kan være aktuelt, og hvordan dette i tilfelle kan reguleres og finansieres.
- Utvalget skal vurdere og anbefale hvordan andre tjenester i kommunen kan bidra til å få en helhetlig oppfølging av barnet og fosterfamilien. I vurderingen skal det blant annet drøftes hvordan kommunen kan legge bedre til rette for fosterfamilier som tar imot barn med funksjonsnedsettelse og søsken.
- Utvalget skal vurdere hvordan man på en god måte kan håndtere interessemotsetninger mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene.
- Utvalget skal gjennomgå og vurdere dagens fosterhjemskontrakter og anbefale eventuelle endringer.
- Utvalget skal beskrive og vurdere konsekvenser og beregne alle kostnader for ulike

aktører knyttet til forslagene, og gjennomføre samfunnsøkonomiske vurderinger av endringene.

3. Avgrensning mot andre prosesser

Hovedretningen fra fosterhjemsmeldingen omfatter en vridning fra økonomiske til faglige virkemidler. Dette innebærer at økonomiske og faglige virkemidler må utfylle hverandre og vurderes samlet. Dette skal også ligge til grunn for vurderingene i utredningen. Noen av oppfølgingspunktene fra meldingen vil også kunne påvirke rammebetingelsene. Disse tiltakene følges opp i andre prosesser, men må tas hensyn til i utredningen. Dette gjelder blant annet:

- at kommunene i større grad skal tilby forsterkning til fosterhjemmene gjennom styrket veiledning, oppfølging og annen tilrettelegging, fremfor ekstra økonomisk kompensasjon
- at fosterforeldre skal gjennomgå grunnopplæring før fosterbarnet flytter inn, eller kort tid etter at barnet har flyttet inn, og innføre et lov- eller forskriftsfestet krav til dette
- at Bufdir utvikler faglige anbefalinger om det nærmere innholdet i opplæringstilbudet
- 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
- å tydeliggjøre kommunens ansvar for oppfølging av fosterbarn og fosterforeldre i barnevernloven, med nærmere utdyping i fosterhjemsforskriften
- at det foretas en gjennomgang av bruk av de statlige familiehjemmene og at tilbudet tydeliggjøres som et tiltak til barn og unge med stor problembelastning
- at det foretas en gjennomgang av bruk av de statlige beredskapshjemmene og tydeliggjøre tiltaket som et akutttilbud.
- I tillegg til å bygge videre på tiltakene i fosterhjemsmeldingen, må utredningen avgrenses mot arbeidet med kvalitets- og strukturreformen for barnevernet, som foreslår ny ansvarsdeling mellom stat og kommune. Det tas sikte på at en proposisjon om dette vil bli lagt fram i mars 2017.

Utredningen må også avgrenses mot oppfølgingen av forslag til ny barnevernlov: NOU 2016:16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. NOU om ny barne-

vernslov er sendt på høring, med høringsfrist 30. januar 2017.

4. Gjennomføring

Departementet kan supplere og endre mandatet ved behov, for eksempel som følge av forslag i kvalitets- og struktureformen og til ny barnevernlov.

Utvalget skal vurdere de økonomiske og administrative og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen. Minst ett av forslagene må kunne gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Innspill fra barn og unge med fosterhjemserfaring, fosterforeldre og barneverntjenester er viktig. Utvalget skal derfor legge til rette for innspill fra ressurs- og kompetansemiljøer, berørte myndigheter og aktører på fosterhjemsområdet. Det bør tidlig vurderes om det er hensiktsmessig å nedsette en referansegruppe, arrangere debattmøter, seminarer eller på andre måter innhente synspunkter fra relevante ressurs- og kompetansemiljøer. Utredningen skal baseres på tilgjengelig og oppdatert forskning og kunnskap på feltet.

Utvalget skal avgi sin utredning i form av en NOU innen medio desember 2018.»

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Ellen Seip, leder, tidligere departementsråd i Arbeids- og sosialdepartementet
- Lena Lauritsen Bendiksen, dekan, UiT Norges arktiske universitet
- Tore Nilssen, professor, Universitetet i Oslo
- Amy Holtan, professor, UiT Norges arktiske universitet
- Arild Riege, juridisk kyndig rettsmedlem, Trygderetten, tidligere fylkesnemndsleder
- Svein Ove Ueland, konstituert oppvekstdirektør, Kristiansand kommune
- Thomas Johansen, student og aktiv i Landsforeningen for barnevernsbarn
- Anika Kurshed, student og barnevernsproff i Forandringsfabrikken
- Irene Belt Friborg, kontaktlærer og fostermor
- Karete Johansen, prosjektleder og fostermor

Utvalget har hatt et sekretariat bestående av Merete Onshus (sekretariatsleder), Aina Lønne

Bergundhaugen, Dag Lund-Fallingen (perioden august 2017–februar 2018), Ann-Sophi Glad (fra mars 2018) og Hilde Bautz-Holter Geving (fra februar 2018). Sekretariatet har også hatt kontaktpersoner i Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet.

2.3 Utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet

Mandatet viser i innledningen til Stortingets anmodningsvedtak nr. 753: «Stortinget ber regjeringen om at det igangsettes en NOU om fosterhjemsomsorgen for å få en helhetlig gjennomgang.» Utvalget har merket seg dette utgangspunktet. De utdypinger og avgrensninger som framgår av mandatet, innskrenker likevel en slik helhetlig gjennomgang. Vi forstår utvalgets oppdrag slik at utredningen, sammen med øvrige tiltak og prosesser på barnevernsområdet, skal kunne bidra til en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsomsorgen.

Hva utvalget skal utrede

Mandatet tar opp særlig to viktige utfordringer på fosterhjemsområdet. Den ene utfordringen er å rekruttere et tilstrekkelig antall riktige fosterhjem som møter barnas behov. Utvalget legger her til grunn at mandatet ikke omfatter en grundig gjennomgang av rekrutteringsutfordringene. Snarere forstår vi mandatet på dette området slik at de rammebetingelsene som tilbys fosterforeldre, også må kunne bidra til at et tilstrekkelig antall familier ønsker å påta seg å være fosterhjem. Den andre utfordringen dreier seg om brudd og manglende stabilitet i fosterhjem. Et overordnet mål med utredningen er at barna og fosterfamiliene får større forutsigbarhet, mer trygghet og bedre tilpassede tiltak for å kunne hindre utilsiktede flyttinger. Mandatet viser til at forhandlinger mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten om rammebetingelser fører til variasjoner som ikke nødvendigvis kan begrunnes i barnas eller fosterfamiliens behov.

Kjernen i utvalgets mandat er å vurdere rammebetingelser for ordinære fosterhjem. Spesielt er utvalget bedt om å se på de økonomiske ytelsene og hjelp og støtte til fosterhjemmet fra barnevernet og fra andre offentlige tjenester. I mandatet er godtgjøring, utgiftsdekning og frikjøp fra arbeid løftet frem under økonomiske rammebetingelser, mens opplæring, veiledning og tilrettelegging er nevnt som faglige rammebetingelser,

se nærmere omtale under begrepsbruk i punkt 2.5. Tilsyn og kontroll er også en viktig del av rammene rundt fosterhjemmet. Mandatet løfter dessuten frem flere tilstøtende spørsmål som utvalget skal vurdere, slik som samarbeid mellom ulike tjenester, trygde- og pensjonsspørsmål, ettervern og kontraktsforhold.

Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene påvirker fosterfamiliens situasjon. Barnet, fosterhjemmet og barnevernstjenesten kan ha ulike interesser og forventninger som kan påvirke samarbeidet. Interessesmotsetninger kan oppstå både ved flytting av barnet, ved inngåelse og reforhandling av fosterhjemsavtalen og i den generelle kontakten med barnevernstjenesten. Utvalget er bedt om å vurdere hvordan slike interessesmotsetninger kan håndteres.

Det er flere forhold utenfor det som defineres som kjernen i mandatet som har betydning for fosterforeldres mulighet til å utføre omsorgen på en god måte. Eksempler på dette er oppfølging av fosterforeldrenes egne barn og samarbeidsforhold. Utvalget har tatt dette med i sine vurderinger.

Utvalget har i et eget kapittel redegjort for gjeldende rett og juridiske rammer for fosterhjemsoppdraget. Hvordan rettigheter og plikter er regulert, er helt sentrale spørsmål med stor betydning for alle berørte. Reguleringsspørsmål står derfor også sentralt i utvalgets drøftinger. Dette gjelder særlig knyttet til de økonomiske rammene, men også i noen grad til barnevernets oppfølging av barnet og fosterhjemmet. Det gjelder også for eksempel håndtering av interessesmotsetninger og gjennomgang av fosterhjemsavtalen.

Rammer for saksbehandling i fosterhjemsforholdet må sies å ligge noe mer i ytterkant av mandatet. Utvalget vil likevel peke på at dette er viktige rammevilkår for fosterhjem, og har derfor funnet det riktig å drøfte enkelte prosessuelle rammer.

Utvalgets mandat legger hovedvekt på rammebetingelser for fosterhjem, og løfter ikke frem barnas foreldre. Det har heller ikke vært representasjon fra foreldre i utvalget. Problemstillinger som berører foreldres situasjon er bare delvis berørt i utredningen, og er tatt inn i beskrivelsen og vurderingen av oppfølging av barn i fosterhjem (kapittel 7).

Mandatets avgrensinger

En viktig avgrensing gjelder typen fosterhjem mandatet omfatter. Fosterhjemsutvalget skal utrede rammevilkårene for ordinære fosterhjem. Ordinære fosterhjem er hjem som kun har avtale med

en kommune. De kan være i eller utenfor barnets slekt og nære nettverk og med eller uten forsterkningstiltak. I vurderingen av økonomiske og faglige rammebetingelser vil ikke utvalget skille mellom om barnet bor i fosterhjem på bakgrunn av omsorgsovertakelse eller på bakgrunn av hjelpetiltak. Utvalget skal ikke vurdere vilkårene for fosterhjem staten tilbyr, som familiehjem, beredskaps hjem eller fosterhjem tilknyttet private aktører. I vurderingene er det likevel i noen grad hensiktsmessig å sammenligne rammebetingelsene til enkelte grupper av ordinære fosterhjem med betingelser som gis til de statlige fosterhjemmene.

Utvalget behandler ikke innretningen av fosterhjemsordningen som sådan, det vil si når bruken av fosterhjem versus mer hjelp i hjemmet, andre omsorgstiltak eller adopsjon er riktig. Utvalget vurderer heller ikke spørsmålet om fosterhjemsordningen er innrettet for å ivareta barn ved langtidsopphold eller oppvekst i fosterhjem, eller om fosterhjemskontraktens oppsigelsesfrist er til barnets beste. Dette er spørsmål av stor prinsipiell betydning, men som ligger tydelig utenfor mandatet. Utvalget vil likevel understreke at det er et samspill mellom de rammebetingelsene utvalget er satt til å vurdere, og hvordan fosterhjemsordningen brukes.

Utvalget har heller ikke vurdert rammene for fosterhjem ut fra spørsmål om likestilling. Dette var ikke en del av utvalgets mandat.

Mandatet viser til at det pågår en rekke prosesser, uavhengig av dette utvalget, med betydning for fosterhjemsomsorgen. Utvalgets arbeid avgrenses mot disse prosessene. De viktigste er oppfølgingen av tiltak i Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste* (fosterhjemsmeldingen), Barnevernsreformen (tidligere kalt struktur- og kvalitetsreform i barnevernet) arbeidet med ny barnevernslov og kompetansestrategien for barnevernet. Utvalget har i hovedsak lagt de vedtak og forslag til grunn som følger av disse prosessene, men har likevel valgt å vurdere enkelte forslag der dette er særlig relevant for kjernes spørsmål i mandatet. Dette gjelder blant annet ansvarsfordeling mellom kommuner, her omsorgskommune og fosterhjemskommune. Utvalget behandler dette knyttet til kommunenes oppfølgingsansvar, og til muligheten for kommunenes helhetlige støtte til barnet og fosterfamiliene.

I tillegg vil Regjeringens kompetansestrategi for barnevernet (2018–2024) også ha betydning for fosterhjemsomsorgen. Strategien inneholder både tiltak for å heve kvaliteten i tjenester med risiko for svikt og tiltak for å videreutvikle tjenes-

ter som fungerer godt i dag. Strategien omfatter blant annet et kvalitetssystem som skal gi faglig støtte til saksbehandling, beslutningstaking og oppfølging av barn og familier.

Stortinget har vedtatt at kommunens ansvar for oppfølging av fosterhjemmet skal fremgå av barnevernsloven, og at kommunen får ansvar for all veiledning, både individuell og generell.² Det vil si at Bufetats ansvar for generell veiledning overføres til kommunene. Det er også vedtatt at dagens refusjonsordning for forsterkning av fosterhjem skal avvikles. Det er ikke vedtatt når endringene skal tre i kraft.

Mange av oppfølgingspunktene etter Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste* vil bidra i utviklingen av fosterhjemsomsorgen. Disse trekkes inn underveis i utredningen der det er naturlig. Stortinget har blant annet vedtatt at det skal innføres et lov- eller forskriftsfestet krav til at alle fosterforeldre skal gjennomgå opplæring før fosterbarnet flytter inn eller kort tid etter. Et slikt lovkrav er tatt inn i arbeidet med ny barnevernslov.

Enkelte endringer i barnevernloven trådte i kraft 1. juli 2018. Lovendringene bygger på forslag fra Barnevernslovutvalgets innstilling NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barne- og likestillingsdepartementet arbeider nå med å vurdere resten av dette utvalgets forslag og tar sikte på å sende et forslag til ny barnevernslov på høring i 2019.

Utvalget har mottatt innspill om at ansvaret for de lovpålagte oppgavene etter barnevernloven bør legges til kommunen (kommunestyret/bystyret) i stedet for barnevernstjenesten (barnevernleder), eventuelt større deler av dette ansvaret sammenlignet med i dag. Utvalget peker på at ansvaret er lagt til kommunen, jf. barnevernloven § 2-1. Utvalget viser til at spørsmålet om en egen administrasjon vurderes i departementet, jf. Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, s. 45:

«Departementet vil også vurdere om det fremdeles er behov for en egen bestemmelse i barnevernloven om at det i hver kommune skal være en administrasjon med en leder som er øverste myndighet i barnevernsfaglige spørsmål. Alternativet er at kommunene gis ansvaret for å delegerer myndighetsoppgaver, slik tilfellet er for flere andre kommunale tjenester.»

² Innstilling 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

Utvalget har på denne bakgrunn valgt å ikke gå inn i problemstillingen.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget avholdt fire utvalgsmøter i 2017 og åtte i 2018. Møtene har i hovedsak vært holdt i Oslo, med unntak av ett møte i Tromsø og ett i København. Syv av møtene har vært endagsmøter, mens fem har gått over to dager.

Utvalget har valgt å ikke ha referansegruppe, men heller ha møter med berørte interesseorganisasjoner, forskere, kommuner og andre aktører. Flere av møtedeltakerne har levert skriftlige innspill. Utvalget har også mottatt enkelte innspill via utvalgets nettside. Nettsiden ble opprettet i september 2017 for å gi informasjon om utvalgets arbeid underveis i prosessen og for å åpne for innspill.

Utvalget har hatt møter med følgende:

- Barneombudet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Børne- og socialministeriet og Socialstyrelsen (Danmark)
- Center for familiepleje i København kommune (Danmark)
- Fellesorganisasjonen (FO)
- Forandringsfabrikken
- Forskere og fagpersoner: Merete Saus (RKBU Nord), Jeanette Skoglund (RKBU Nord), Renee Tørnblad (RKBU Nord), Eirik Christopher Gundersen (OsloMet-storbyuniversitet), Kirsten Sandberg (Universitetet i Oslo), Vigdis Bunkholdt, Elisabeth Backe-Hansen (NOVA), Stine Luckow (VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Danmark), Anne-Dorte Hestbæk (VIVE), Signe Hall Andersen (Rockwoolfondens forskningsenhet, Danmark) og Inge Bryderup (Universitetet i Aalborg)
- Helsetilsynet
- Kommuner og representanter for kommuner: Ordføreren i Arendal, Oslo kommune, Stavanger kommune, Sandnes kommune, Astafjord interkommunale barnevernstjeneste, Tromsø kommune
- Kommunernes Landsforening (KL, Danmark)
- Landsforeningen for barnevernsbarn (Lfb)
- Norsk Fosterhjemsforening
- Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF)
- OSO barnevern Nord-Norge (felles overordnet samarbeidsorgan for barnevern mellom kom-

- munene og fylkesmennene i Nord-Norge og Bufetat, region nord)
- Sosialtilsyn Hovedstaden (Danmark)

Sekretariatet og utvalgsleder har også som ledd i saksforberedelsen hatt møter med:

- NHO Service og Handel, samt Aleris
- SOS-barnebyer
- Færder kommune
- Kommunesektorens organisasjon, KS
- Drammen kommune
- Norsk Fosterhjemsforening og utvalgte representanter for fosterforeldre
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Representanter fra barnevernspedagogutdanningen ved OsloMet-storbyuniversitet

Utvalget har fått utført to eksterne utredninger:

- Falch-Eriksen, A. (2018): *Stabilitet i fosterhjem. Internasjonal forskning om barnets behov for trygghet og forutsigbarhet*. NOVA-rapport nr. 4/18.
- Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport nr. 2018/10.

2.5 Begrepsbruk

Utvalget har merket seg at det er ord og uttrykk som brukes i barnevernet som kan oppleves som stigmatiserende.

Syv barnevernsledere og syv barnevernsprofper har i 2018 utgitt boka *Barnas barnevern*,³ hvor behovet for språklig endring i barnevernet understrekes. De peker på ord som barn ikke liker, og ord som barn ønsker seg. Noen av disse er høyst relevante for denne utredningen.

Vi har merket oss at barn ikke liker «bruker og klient», «saksbehandler og sak» og «vanskelige barn, barn med atferd og psykisk syke barn». Vi har prøvd å unngå slike ord, og snakker heller om «barn og unge», «kontaktperson i barnevernet», og «traumer», «reaksjoner på omsorgssvikt» og «smerteuttrykk». Ordet «kontaktperson» tydeliggjør en viktig rolle for den som skal følge opp barnet, foreldrene og fosterhjemmet. Det underkommuniserer samtidig en annen viktig rolle som barnevernsarbeideren har, nemlig å saksbehandle barnevernssaken. Rollen innebærer dermed også myndighet til å gjøre beslutninger som kan gå på

tvers av barnets eller fosterfamiliens ønsker. Vi har likevel valgt å benytte begrepet «kontaktperson».

Ord som barn ønsker seg, er: «flytting» heller enn «plassering», «haste» heller enn «akutt», «besøkshjem» heller enn «avlastningshjem», «familiehjem» heller enn «fosterhjem» og «barnets plan» heller enn «tiltaksplan».

Utvalget er enig i at språk er viktig, og har særlig vært opptatt av å bruke ord og begreper som ikke oppleves som stigmatiserende eller det barna betegner som «utrygge ord».

I noen grad har vi likevel valgt å bruke ord som i dag har klar betydning i lov, forskrifter og retningslinjer, men som i fremtiden kan bli byttet ut med bedre ord. «Fosterhjem» er et slikt ord. Vi unngår likevel så langt det er mulig, ordet «fosterbarn», og bruker i stedet «barn i fosterhjem». Begrepet «foreldre» bruker vi om barnets opprinnelige foreldre. Foreldrene i fosterhjemmet omtales som fosterforeldre. Når vi bruker begrepet «fosterfamilie» inkluderes også fosterforeldrenes egne barn.

«Atferdsvansker» brukes fortsatt mange steder om barn i barnevernet, og der vi henviser til kilder som bruker dette, gjør også vi det. Det betyr ikke at vi legger mer vekt på reaksjoner på omsorgssvikt eller symptomer for smerte enn på hva som ligger bak barnets handlinger. Det handler mer om presis gjengivelse. Det samme kan gjelde ord som «klient» og «bruker», som vi for eksempel finner i ulike rapporter.

«Plassering» har vi også funnet det riktig å bruke, for derved å kunne reservere begrepet «flytting» til etter at tiltak er iverksatt. Der det er hensiktsmessig skriver vi at barnet «bor i fosterhjem» heller enn «er plassert i fosterhjem». Begrepet «tilbakeføring» brukes når vi omtaler at barn flytter tilbake til foreldrene. Vi har merket oss at barnevernslovutvalget i sitt lovforslag bruker «Bostedsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse» (§ 22) og «Valg av bosted for barnet etter vedtak om omsorgsovertakelse» (§ 23). Dette er etter vår vurdering gode forslag.

I utvalgets mandat refereres det til «faglige tiltak». Utvalget har i stedet valgt å bruke begrepet «oppfølging», og bruker dette gjennomgående som begrep i kapittel 7. Vi mener «faglig tiltak» kan føre til uklarheter om hva slags faglig retning det henvises til. Oppfølgingsbegrepet som utvalget bruker, knyttes til det ansvaret barnevernstjernen har for å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet (barnevernloven §§ 4-5, 4-16, se også forskrift om fosterhjem § 7). Vi har valgt å ikke bruke begrepet

³ 7 barnevernsprofper og 7 barnevernsledere (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget.

«forsterkningstiltak» annet enn der vi henviser til dagens regulering, men heller omtale oppfølgingstiltak konkret. Dette henger sammen med at det synes å være uklart hva som inngår i en ordinær oppfølging av fosterhjemmet (som alle fosterhjem skal få), og hvordan dette skiller seg fra forsterkningstiltak.

Vi skiller i utredningen mellom begrepene «kontroll» og «tilsyn» for å skille mellom omsorgs- og fosterhjems kommunens ansvar. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal *følge opp og føre kontroll* med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. *Kontroll* er altså en del av det oppfølgingsansvaret omsorgskommunen har. Fosterhjems kommunen skal *føre tilsyn* med barnets situ-

asjon i fosterhjemmet. Oppgavene oppleves i noen grad som overlappende, og noen ganger brukes de om hverandre. For eksempel framgår det av barnevernloven § 4-22 at formålet med tilsyn er å *føre kontroll* med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp.

Også statlige barnevernsmyndigheter fører *tilsyn*. Fylkesmannen er statlig barnevernsmyndighet på fylkesnivå, og fører tilsyn med barnevernsvirksomheten i kommunene, jf. barnevernloven § 2-3. Det innebærer å påse at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven og at kommunene får råd og veiledning.

Kapittel 3

Gjeldende rett – juridiske rammer for fostershjemsoppdraget

3.1 Innledning

Barnevernloven gir en rekke regler og rammer for fostershjemsoppdraget. Barnevernlovens formål er ifølge § 1-1 at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Dersom barnets omsorgssituasjon hos foreldrene er slik at barnevernlovens vilkår for iverksettelse av tiltak er oppfylt, må det avgjøres om barnet skal bo utenfor hjemmet og i så fall hvor barnet skal bo. Barnevernloven regulerer når og hvordan et barn kan plasseres i et fosterhjem, og hvilke rettigheter og plikter som gjelder når barnet er i fosterhjemmet.

Inngrep i familien må ivareta grunnleggende hensyn, og både internasjonale menneskerettskonvensjoner og Grunnloven setter rammer. Barnets beste, som er et anerkjent rettsprinsipp både nasjonalt og internasjonalt, er et gjennomgående hensyn i barnevernloven i tillegg til prinsippet om forsvarlige tjenester. Barnet er et selvstendig rettssubjekt, og etter barnevernloven har barn blant annet rett til å medvirke, og de har partsrettigheter i nærmere angitte situasjoner. Foreldrenes rettigheter er også ivaretatt gjennom lovgivningen.

Barnevernloven definerer hva som er et fosterhjem, og stiller blant annet krav til fosterforeldres egnethet samt gir regler om godkjenning av fosterhjemmene og tilsyn. Loven gir også rammer for fosterforeldrenes rettigheter. I tillegg er forholdet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten regulert i fostershjemsavtalen samt at en rekke føringer fremgår av fostershjemsforskriften.

Fostershjemsoppdraget må for øvrig ses i lys av barnevernlovens regulering av organisatoriske og strukturelle forhold, som kommunalt og statlig ansvar på barnevernsområdet.

3.2 Grunnleggende hensyn i barnevernet og barnevernlovens formål

3.2.1 Barns menneskerettslige beskyttelse

Barn er som alle andre beskyttet gjennom generelle menneskerettigheter. Siden disse ikke ivaretar barns behov i tilstrekkelig grad, har barn i tillegg egne spesifikke rettigheter.¹

Grunnloven § 104 omhandler barns menneskerettigheter. Bestemmelsen lyder:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. 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.»

Første ledd grunnlovsfester barns rett til menneskeverd og medbestemmelse. Barnets rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, er selvsagt viktig også når det gjelder fostershjemsomsorg. Andre ledd grunnlovsfester barnets beste som et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen henger nært sammen med Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og behandles nærmere i neste punkt. Tredje ledd beskytter barnets rett til vern om dets personlige integritet. Barnets personlige integritet skal ivaretas uavhengig av hvor barnet bor, og omfatter også barn i fosterhjem. Staten

¹ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnereetten*. Universitetsforlaget, s. 46.

skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får nødvendig økonomisk, sosial og helsemessig trygghet, fortrinnsvis i egen familie. Dette gjenspeiler i stor grad barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2.

Grunnloven § 102 beskytter retten til respekt for familielivet. Dette er ikke en rettighet spesifikt rettet mot barn, men også barn er omfattet. Viktig i denne sammenheng er at Høyesterett har fastslått at det er en nær forbindelse mellom privatliv og familieliv og barnets beste, og at Grunnloven § 102 og § 104 på dette området er komplementære.² Det innebærer at barnets interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102.

FNs barnekonvensjon gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Konvensjonen har på flere områder dannet bakgrunnen for Grunnlovsbestemmelsene nevnt over, og påvirket utformingen av barnevernloven. Barnekonvensjonen er inkorporert gjennom menneskerettsloven og gjelder som norsk lov med forrang foran annen nasjonal lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Prinsippet om barnets beste følger av barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, og er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.³ Barnets rett til omsorg og beskyttelse fremgår blant annet av artikkel 3 nr. 2, som pålegger statene å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Barnevernets oppgaver er sentrale for oppfyllelsen av denne forpliktelsen. Også artikkel 19 skal sikre barnets rett til beskyttelse, og artikkel 18 nr. 2 pålegger staten plikt til å yte egnet bistand til foreldrene i deres utøvelse av plikten til å sørge for barnets utvikling og oppdragelse. Barnekonvensjonen inneholder også en klar beskyttelse av barnets rett til familieliv. Artikkel 9 nr. 1 gir barn beskyttelse mot å bli skilt fra foreldrene mot deres vilje. Kun kompetente myndigheter kan fatte en slik beslutning, og adskillelsen må være nødvendig av hensyn til barnets beste. Det er et krav at det foreligger formaliserte kriterier for inngrep i familien, og saksbehandlingen må være betryggende og ivareta rettssikkerheten. Andre bestemmelser som beskytter barnets familieliv og retten til å ha kontakt med sine foreldre er artiklene 7, 8, 9 og 16. Barnets rett til å bli hørt og få sin mening

tillagt vekt etter artikkel 12 er videre svært viktig i alle faser av en barnevernssak.⁴

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) gjelder også som norsk lov med forrang, jf. menneskerettsloven § 2 og 3. Etter EMK artikkel 8 nr. 1 har enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Dette omfatter alle, også barn. Retten er ikke absolutt. Offentlige myndigheter kan gjøre inngrep i familielivet hvis det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Tvangsvedtak etter barnevernloven vil være et inngrep i familielivet, men vil kunne være forholdsmessig og dermed anses som nødvendig ut fra omstendighetene i den enkelte sak.

Det er nær sammenheng mellom de menneskerettigheter som er grunnlovsfestet, og rettighetene i barnekonvensjonen og EMK. Høyesterett har lagt til grunn at Grunnloven § 102 må forstås i lys av blant annet EMK artikkel 8 og at Grunnloven § 104 må forstås i lys av barnekonvensjonen og barnekomiteens fortolkninger av denne.⁵ Samtidig er det presisert at det er Høyesterett som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser videre.

Andre menneskerettigheter som kan nevnes her er rettighetene til urbefolkninger, nasjonale minoriteter og andre etniske, religiøse eller språklige minoriteter. Både FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og FNs erklæring om urfolks rettigheter, gir rettigheter. Barnekonvensjonen artikkel 30 og artikkel 20 nr. 3 beskytter barns rett til kultur, språk og religion. I forlengelsen av dette må også Grunnloven § 108 nevnes. Den angir statens forpliktelse til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

3.2.2 Barnets beste og forsvarlighetskravet

Hensynet til barnets beste er et rettslig prinsipp, og fremgår av både internasjonale og nasjonale rettskilder, jf. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 3 og barnevernloven § 4-1. Hensynet

² HR-2015-206-A, avsnitt 66.

³ Haugli, T. (2016): *Hensynet til barnets beste* i Høstmælingen, N. (red.), E.S. Kjørholt (red.) og K. Sandberg (red.) (2016): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Universitetsforlaget.

⁴ Nærmere om barnekonvensjonen artikkel 12 i Sandberg, K. (2016): *Barns rett til å bli hørt* i Høstmælingen, N. (red.), E.S. Kjørholt (red.) og K. Sandberg (red.) (2016): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Universitetsforlaget.

⁵ HR-2015-206-A, avsnitt 57 og 64.

til barnets beste er grunnleggende vurderingstema i barneretten, og dermed også for alt arbeid i barnevernet.⁶ Ifølge barnevernloven § 4-1, skal det «legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet». Barnets beste har dermed innflytelse både på lovgivningsprosesser, hvor det handler om hva som vil gi de beste reglene for barn som gruppe, og enkeltavgjørelser hvor det konkrete barnets interesser må vurderes. Barns medvirkning er av avgjørende betydning for å sikre barnets beste, og er lovfestet i barnevernloven § 1-6. Barnevernloven § 6-3 gir videre konkrete regler for barnets rett til å bli hørt samt vektleggingen av barnets mening. Barnets medvirkning og barnets rett til å bli hørt er viktig for å sikre at barnets beste faktisk blir et grunnleggende hensyn i konkrete saker. § 6-3 a fastslår at det skal fremgå av vedtaket hva barnets synspunkt er, og hvilken vekt dette er tillagt. I den forbindelse må barnevernloven § 7-19 også nevnes. Her fastslås det i tredje ledd at det skal fremgå av fylkesnemndas vedtak hva som er barnets synspunkt og hvilken vekt barnets mening er tillagt. I tillegg skal det fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert. Disse føringene i § 7-19 trådte i kraft 1. juli 2018, og det er ikke mulig å si noe foreløpig om hvordan dette vil bli praktisert, eller hvilken virkning det vil ha.⁷ Ifølge forarbeidene er formålet med dokumentasjonskravet å vise om og hvordan barnet har medvirket, samt å ansvarliggjøre beslutningstakere.⁸ Målet er at dette skal bidra til at den sentrale barnets bestevurderingen synliggjøres. Det skal også bidra til å øke sannsynligheten for at avgjørelsene som treffes, faktisk er til barnets beste. I tillegg er målet at lovendringen bidrar til å styrke barnets rett til medvirkning. Barns medvirkning er en prosess som må utøves under hele sakens forløp i barnevernet, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 5.

Krav til forsvarlighet gjelder for alle tjenester og tiltak etter barnevernloven, jf. § 1-4. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard der innholdet i vesentlig grad blir bestemt av normer utenfor selve loven. Det nærmere innholdet vil utvikles over tid i takt med utviklingen av fagkunnskap. Det vil også utvikles i takt med andre forhold som gir innsikt i og bidrar til normeringen av barne-

vernsområdet, som kvalitetsmål og faglige anbefalinger. Kravet må forstås i lys av de øvrige bestemmelsene i barnevernloven, der særlig barnevernlovens formålsbestemmelse og bestemmelsen om hensynet til barnets beste er viktige tolkningsfaktorer. Mellom god barnefaglig 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.⁹

3.2.3 Barnevernlovens formål og virkeområde

Barnevernlovens formål fremgår av § 1-1:

«Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.»

Det fremgår av forarbeidene til barnevernloven av 1992 at den overordnede formålsparagrafen skal uttrykke de politiske målene for barnevernsmyndighetenes virksomhet, og fungere retningsgivende for tjenestenes prioriteringer generelt og for tolkningen av de enkelte lovbestemmelsene. Barnevernstjenestens primæransvar er å sikre at barn og unge som lever under skadelige forhold, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. barnevernloven kapittel 4. Barnevernstjenesten har også ansvar for å bidra til mer generell forebygging rettet mot barn og unge. Plikten til å arbeide forebyggende er presisert i barnevernloven § 3-2.¹⁰

Formålsbestemmelsen ble endret med virkning fra 1. juli 2018.¹¹ Barnevernloven § 1-1 ble da supplert med at loven skal bidra til at barn møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse. Endringen har en viktig symbolsk verdi og signaliserer en forventning om at ansatte i barnevernet møter barn med trygghet, kjærlighet og forståelse. I tillegg ble det tatt inn i formålsbestemmelsen at barn og unge skal sikres trygge og gode

⁶ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget, punkt 2.1 og Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 46–52.

⁷ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget, s. 189.

⁸ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, s. 71.

⁹ Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*, s. 16.

¹⁰ Se nærmere om barnevernlovens todelte formål i Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 13–15; Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget, s. 172.

¹¹ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.

oppvekstvilkår og sikre at barn får nødvendig beskyttelse.

Når det gjelder barnevernlovens virkeområde, er hovedregelen at barnevernloven gjelder for barn og unge under 18 år. Etter § 1-3 første ledd kan ungdom som først får behov for hjelpetiltak etter 18 år, ikke få hjelp etter barnevernloven. Etter andre ledd er det imidlertid adgang til å opprettholde tiltak som er vedtatt og iverksatt før fylte 18 år, inntil barnet fyller 23 år (ettervern). Dette krever samtykke fra ungdommen, bortsett fra situasjoner hvor ungdommen har alvorlige adferdsvansker etter § 4-24. Da kan tiltaket opprettholdes under tvang innenfor de begrensningene fylkesnemnda har satt.¹² Hvis ungdommen bor i fosterhjem etter en omsorgsovertakelse, innebærer det at fosterhjemstiltaket kan opprettholdes. Når barnet fyller 18 vil omsorgsovertakelsen falle bort. Dette har sammenheng med at barnet blir myndig, og foreldreansvaret bortfaller.¹³ Videreføres fosterhjemstiltaket etter 18 år, må dette i tilfelle være som et frivillig hjelpetiltak.

3.3 Barns rettigheter etter barnevernloven

3.3.1 Barns rett til nødvendige tiltak etter barnevernloven

Barn har etter barnevernloven § 1-5 lovfestet rett til nødvendige tiltak etter barnevernloven når vilkårene for tiltaket er oppfylt. Denne endringen trådte i kraft 1. juli 2018 og ble begrunnet med at dette vil gi et tydelig signal om at barnet er hovedpersonen i en barnevernssak. I forarbeidene er det fremhevet at endringen har en viktig symbolsk verdi, men at det også kan få en faktisk betydning for barn. Det var videre fremhevet at endringen kan medføre at barnevernet i større grad assosieres med barnets rettigheter enn barnevernstjenestens plikter.¹⁴

Etter § 1-5 har barn rett til nødvendige tiltak etter loven når vilkårene for tiltaket er oppfylt. Barnets rett korresponderer med kommunens plikt til å iverksette tiltak etter gjeldende rett. Rettighetsfesting innebærer ikke nye plikter for kommunene. Retten innebærer ikke at barnet får rett til et bestemt tiltak, for eksempel støttekontakt,

institusjonsplass, fosterhjem eller støtte til ferie. Det legges ikke til grunn noen standardisert minstenorm for hva rettigheten består i. Hva barnet har krav på avhenger av barnets situasjon og behov. Rettighetsfestingen medfører ifølge forarbeidene til bestemmelsen heller ingen endring i kommunens skjønnsutøvelse.¹⁵

3.3.2 Barnets medvirkning

Medvirkning fra barn og unge står sentralt i barnevernet, og har betydning for prosessen knyttet til oppholdet i fosterhjemmet. Barnets rett til medvirkning må ses i lys av menneskerettslige rammer, især barnekonvensjonens artikkel 12 og Grunnloven § 104.

Barnevernloven § 1-6 regulerer barnets rett til medvirkning:

«Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om medvirkning og om tilslutningspersonens oppgaver og funksjon.»

Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 20. april 2018 nr. 5 og trådte i kraft 1. juli 2018. Lovendringen er i tråd med den generelle rettsutviklingen hvor barn i større grad anerkjennes som selvstendige rettighetshavere. Det fremgår av forarbeidene at lovendringen ikke gir noen utvidede rettigheter samlet sett, ettersom retten til medvirkning uansett følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Hensikten med lovendringen er å bevisstgjøre brukerne av barnevernloven om viktigheten av barnets rett til å medvirke.¹⁶

Barnevernloven § 1-6 presiserer at barn har rett til medvirkning i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernloven. Bestemmelsen definerer hva som menes med medvirkning, og slår fast at barn skal bli lyttet til. Bestemmelsen slår også fast at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Medvirkning betyr ikke at barnet selv skal

¹² Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernretten*. Universitetsforlaget, s. 180 og 290.

¹³ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 26 og Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 150-151.

¹⁴ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*, s. 35.

¹⁵ Ibid, s. 36.

¹⁶ Ibid, s. 43.

bestemme, og barnet har heller ikke plikt til å bestemme. Barnet har blant annet rett til å medvirke ved valg av fosterhjem og mens barnet bor i fosterhjem eller institusjon, ved vurdering av samvær, utarbeidelse av tiltaksplaner, ved tvangsbruk og så videre.

Forarbeidene viser til at hensikten med plasseringen i lovens innledende kapittel er å tydeliggjøre at retten til medvirkning gjelder for anvendelse av hele loven, og ved alle stadier av en barnevernssak.¹⁷ Dette understreker også at alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven, har plikt til å sørge for at barn får medvirke.

Medvirkningsbestemmelsen må sees i sammenheng med saksbehandlingsregelen om medvirkning i § 6-3 første ledd. Det følger av bestemmelsen at barn over syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelser som berører ham eller henne. Ifølge forarbeidene er § 6-3 en spesialbestemmelse om medvirkning for barnet når det tas administrative eller rettslige avgjørelser i saker etter barnevernloven. Valg av fosterhjem er en slik avgjørelse. Barn som er fylt syv år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal derfor informeres og gis anledning til å uttale seg før fosterhjem velges, jf. barnevernloven § 6-3 første ledd og fosterhjemforskriften § 4 femte ledd. Etter barnevernloven § 7-9 kan fylkesnemnda oppnevne en talsperson for barnet i saker som skal behandles for nemnda. Det skal dokumenteres i vedtak hva som har vært barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt, og hvordan barnets beste er vurdert, jf. barnevernloven § 6-3 a. Lignende fremgår av barnevernloven § 7-19 tredje ledd, for fylkesnemndas vedtak. Dokumentasjonskravet må ses i sammenheng med barnets rett til å medvirke. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan også gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til i kontakten med barnevernet, jf. medvirkningsforskriften § 9. Formålet med en egen tillitsperson er å gi barnet en trygghet slik at han eller hun lettere kan gi uttrykk for sine synspunkter i egen barnevernssak, jf. medvirkningsforskriften § 8.

3.3.3 Barns partsrettigheter

Partsrettigheter i en barnevernssak utløser viktige rettigheter. Parter har blant annet rett til innsyn i sakens dokumenter, rett til å klage på vedtak,

¹⁷ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*, s. 43.

prosessuelle rettigheter i en tvangssak for fylkesnemnda og en rett til kontradiksjon, altså en rett til å redegjøre for sitt syn.¹⁸ Partsrettigheter kan få betydning både ved barnets plassering i fosterhjem, men også underveis og ved opphør av fosterhjemsoppholdet.

Etter forvaltningsloven vil barnet alltid være part i forvaltningssaker som gjelder barnet, jf. forvaltningsloven § 2 e hvor det fremgår at part i saken er den «en avgjørelse retter seg mot eller saken ellers direkte gjelder».

Barnevernloven begrenser imidlertid barns partsstatus etter forvaltningsloven. Det fremgår av barnevernloven § 6-3 andre ledd at:

«Et barn kan opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder. Fylkesnemnda kan innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særskilte tilfeller. I sak som gjelder tiltak for barn med adferdsvansker eller tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel, skal barnet alltid regnes som part.»

Når det gjelder grunnlaget barnet har «fylt 15 år og forstår hva saken gjelder», så er det lagt til grunn at vilkåret om at barnet forstår hva saken gjelder har begrenset betydning.¹⁹ Et barn som har fylt 15 år vil normalt være part i saken.

Når det gjelder grunnlaget i «særskilte tilfeller», vil avgjørelsen bygge på en skjønnsmessig vurdering. Det skal svært mye til for å innvilge partsrettigheter etter § 6-3 andre ledd andre setning.²⁰

Når det gjelder grunnlaget «tiltak for barn med adferdsvansker eller tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel», skal barnet alltid regnes som part med fulle partsrettigheter. Bestemmelsen refererer til saker om tiltak etter barnevernloven § 4-24.

3.3.4 Barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn

Etter barnevernloven § 4-15 om valg av plasseringsted i det enkelte tilfelle, følger det at plassering av barnet skal velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring.

¹⁸ Saksbehandlingsrundskrivnet www.bufdir.no.

¹⁹ Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 183.

²⁰ Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 183; Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnereetten*. Universitetsforlaget, s. 189–190.

Dette får betydning ved valg av fosterhjem for barnet. Barnevernloven § 4-15 gjelder når barnet plasseres utenfor hjemmet etter en omsorgsovertakelse. Prinsippet om hensyn til barnets egenart og behov bør også legges til grunn når barnet plasseres utenfor hjemmet av andre grunner, for eksempel ved frivillig hjelpetiltak etter § 4-4 sjette ledd.²¹ Plassering i fosterhjem etter omsorgsovertakelse og etter frivillig hjelpetiltak er nærmere omtalt under punkt 3.5.1.

Retten til språk og kultur uttrykkes også i to forskriftsbestemmelser. For det første omtales hensynet til barnets bakgrunn i medvirkningsforskriften § 3.²² Videre regulerer også fosterhjemsforskriften hensynet til barnets bakgrunn. Det fremgår i fosterhjemsforskriften § 4 at barnevernstjenesten skal ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.²³ Det må derfor legges vekt på å finne fosterhjem som kan bidra til at barnet kan beholde kontakten med sin kultur og sitt språk. Etter § 8 skal tilsynet med fosterhjemmet sjekke om denne forutsetningen for oppholdet blir fulgt opp.

I retningslinjene for fosterhjem er det kommentert at dersom barnets foreldre tilhører en religiøs eller språklig minoritet, vil det ikke alltid være mulig å ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.²⁴ Retningslinjene sier imidlertid videre at når det gjelder religiøs bakgrunn, bør barnevernstjenesten likevel så vidt mulig unngå å plassere barn hos fosterforeldre som har et livssyn som skiller seg vesentlig fra foreldrenes.

3.3.5 Barnets rett til samvær

Barnets rett til samvær fremgår av barnevernloven § 4-19. Samværsretten har nær sammenheng med barnets rett til respekt for familielivet, forankret både i Grunnloven §§ 102 og 104, barnekonvensjonen artikkelene 7, 8, 9 og 16 og EMK artikkel 8.²⁵ Særlig slår barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 fast at barn som er atskilte fra sine foreldre har en rett til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre det er i strid med barnets beste.

Hovedregelen etter barnevernloven § 4-19 er at barn og foreldre har rett til samvær med hverandre, dersom ikke «noe annet er bestemt». Hvis ikke fylkesnemnda bestemmer noe annet, har barn som flytter i fosterhjem krav på samvær med sine foreldre. Det er bare barnet og barnets foreldre som har lovfestet rett til samvær med hverandre. Barnevernloven § 4-19 gir imidlertid andre personer rett til å få sine krav om samværsrett behandlet, i visse tilfeller. Dette gjelder barnets slektninger eller andre barnet har nær tilknytning til, og forutsetter at barnets foreldre enten er døde eller er nektet/fått svært begrenset samvær fastsatt.

Etter barnevernloven § 4-16 skal barnevernstjenesten, der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken. FNs Barnekomité har i sin kommentar nr. 14 uttalt at når separasjon av et barn fra familien blir nødvendig, skal beslutningstakere sikre at barnet opprettholder forbindelsen og forholdet til foreldre og familie (søsken, slektninger og personer som barnet har hatt sterke personlige relasjoner til), med mindre dette er i strid med barnets beste.²⁶ Dette ligger også til grunn for Bufdirs faglige anbefalinger om søsken i fosterhjem.²⁷ For øvrig er det et uttalt politisk mål å sikre at søskenflokker ikke splittes, unntatt i de tilfeller der det er til barnets beste.²⁸

Det er fylkesnemnda som fastsetter samværet når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Etter barnevernloven § 4-19 andre ledd kan nemnda også beslutte at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. I tillegg kan nemnda bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet bor. Loven angir ikke nærmere regler for samværsfastsettelsen, ei heller relevante momenter eller hensyn for fastsettelsen av omfang.²⁹ Samværets omfang må fastsettes ut fra en skjønnsmessig helhetsvurdering, hvor utgangspunktet må være hensynet til barnets beste jf. § 4-1.³⁰

Samværsretten er en rettighet for barnet, men også for foreldrene. Foreldrenes rett til samvær med barnet innebærer at det vil kunne fastsettes

²¹ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 159.

²² Forskrift 1. juni 2014 nr. 697 om medvirkning og tillitsperson.

²³ Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem.

²⁴ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B.

²⁵ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernretten*. Universitetsforlaget, s. 234–235.

²⁶ Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1).

²⁷ Søsken i fosterhjem, faglige anbefalinger, www.bufdir.no

²⁸ Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*; Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.

²⁹ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernretten*. Universitetsforlaget, s. 235–236 og Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 180.

samvær også i tilfeller hvor det er vanskelig å se at samværet er et gode for barnet, men hvor samværet heller ikke vurderes som skadelig eller uheldig. Oppstår det en konflikt mellom hensynet til foreldrene og hensynet til barnets beste, skal hensynet til barnets beste ha avgjørende vekt.³¹ Også i tilfeller hvor foreldre fratras foreldreansvaret etter barnevernloven § 4-20 første ledd, har barn og foreldre rett til samvær med hverandre. Ved adopsjon er det etter barnevernloven § 4-20 a mulig å fastsette en besøkskontakt mellom barn og foreldre, men det forutsetter at adoptivforeldrene samtykker til det.

Barnevernstjenesten kan fatte midlertidige vedtak om samvær ved akuttvedtak, jf. barnevernloven § 4-6 andre ledd og § 4-9, jf. § 4-8 andre ledd andre setning. Ved akuttvedtak etter barnevernloven er det ikke hjemmel for å regulere samvær etter § 4-19. Barnevernloven § 4-19 regulerer heller ikke samvær ved frivillige plasseringer etter barnevernloven. Det skyldes at omsorgen ikke er fratatt foreldrene i slike tilfeller, og da kan ikke deres samværsrett reguleres. Eventuelle besøksordninger må i slike tilfeller avtales mellom foreldrene, omsorgspersonene og eventuelt barnevernstjenesten.³²

Barnevernloven § 4-19 begrenser adgangen til å kreve en ny behandling av et samværvet. De private partene kan ikke kreve at en sak om samvær skal behandles av fylkesnemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv månedene.

3.4 Foreldres rettigheter etter barnevernloven

3.4.1 Retten til familieliv

Foreldre har en menneskerettslig beskyttelse for retten til familieliv, blant annet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Retten til familieliv har stor betydning for utformingen av barnevernloven, og for de rettigheter foreldre der har.

Retten til familieliv har betydning for både barnevernstjenestens subsidiære rolle, for barnevernlovens system og for utformingen av bestemmelser. Måten undersøkelser kan og skal gjen-

nomføres på, terskelen for de ulike tiltakene, at mildest mulig tiltak som er tilstrekkelig skal anvendes og reglene om både samværsrett og tilbakeføring, har alle sammenheng med retten til familieliv. Konkrete bestemmelser som i særdeleshet kan sies å være preget av retten til familieliv, er § 4-19 om samvær, § 4-20 a om besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldre etter adopsjon, § 4-21 første ledd om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse og § 4-16 tredje ledd om oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse. Foreldres samvær med barnet er omtalt under punkt 3.3.5 om barnets rett til samvær.

Retten til familieliv kan også sies å ligge bak bestemmelsen i § 1-7 om at barnevernet skal utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Forarbeidene påpeker her at det å samarbeide med barn og foreldre er viktig å synliggjøre i loven.³³

3.4.2 Partsrettigheter

Partsrettigheter i en barnevernssak utløser viktige rettigheter for foreldrene. Parter har blant annet rett til innsyn i sakens dokumenter, se også punkt 3.3.3. Også for foreldre må det avgjøres konkret for den enkelte sak hvem som er i en slik posisjon at de er å anse som parter etter forvaltningsloven § 2 e. De sentrale vurderingstemaene vil være personens tilknytning til barnet og hva saken gjelder.

Barnevernloven inneholder ikke noen direkte regulering av foreldres rettigheter. Det er imidlertid lagt til grunn i forarbeidene til barnevernloven av 1992 at foreldre med foreldreansvar som utgangspunkt vil være parter i en sak når den behandles av fylkesnemnda.³⁴ Foreldreansvarets innhold reguleres av barneloven § 30, og omhandler den omsorgsplikt samt den bestemmelsesrett og plikt de med foreldreansvar har overfor barnet.³⁵ Hvem av foreldrene som har foreldreansvaret reguleres av barneloven §§ 34 og 35.

Vurderingen av hvem som er part kan tenkes å falle ulikt ut på forskjellige tidspunkt i saken. Et eksempel er at barnevernstjenesten i en undersøkelsesfase behandler noen som part, mens ved-

³⁰ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernretten*. Universitetsforlaget, s. 238. Sentrale hensyn for fastsettelsen av samværets omfang fremstilles samme sted på s. 239–244.

³¹ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 180.

³² Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 80.

³³ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, s. 48.

³⁴ Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)*, s. 44 flg.

³⁵ Behandlet i Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernretten*, Universitetsforlaget, kapittel 8.

kommende senere ikke blir ansett som part i saken for fylkesnemnda, sett i lys av hvilke tiltak som er aktuelle.³⁶ Hvem som er part vil også avhenge av hva saken gjelder.

I forarbeidene er det vist til at i en sak om omsorgsovertakelse vil foreldre med del i foreldreansvaret som hovedregel anses som part.³⁷ Det kan også innvilges partsrettigheter for foreldre uten foreldreansvar dersom de har en slik faktisk tilknytning til barnet at nemndas vedtak kan sies å «rette seg mot» eller «direkte gjelde» vedkommende. Forarbeidene peker her på situasjoner hvor forelderen faktisk har bodd sammen med barnet eller hatt en regelmessig og omfattende samværsordning. Selv om en forelder har foreldreansvar, må det likevel foretas en konkret vurdering av tilknytningen mellom forelderen og barnet. For eksempel kan det være at en forelder har bodd lenge i et annet land uten noe særlig kontakt med barnet, og det er mulig at nemndas vedtak ikke vil ha noen praktiske konsekvenser for forelderen. I slike situasjoner kan det være riktig at forelderen ikke har partsstatus.³⁸ For den delen av kommunens forslag som er rettet direkte mot dem, vil foreldre uten foreldreansvar alltid være part, for eksempel i saker om samvær mellom forelderen og barnet etter § 4-19.³⁹

3.4.3 Foreldres rettigheter ved valg av fosterhjem

Etter fosterhjemsforskriften § 4 fjerde ledd skal barnets foreldre gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem. Dette gjelder enten etter et vedtak om omsorgsovertakelse eller etter et vedtak om hjelpetiltak. Unntatt er situasjoner der det ikke er mulig å innhente foreldrenes uttalelse, for eksempel i situasjoner der foreldrene ikke lar seg spore opp.⁴⁰

Er det i sak om omsorgsovertakelse nedlagt påstand om at barnet skal bo i et konkret fosterhjem, avgjør fylkesnemnda dette spørsmålet.⁴¹ Stiller ikke fylkesnemnda vilkår om at barnet skal bo i et konkret fosterhjem, avgjør barnevernstje-

nesten hvilket fosterhjem barnet skal bo i. Barnevernstjenestens avgjørelse kan ikke påklages.⁴² I begge tilfeller vil foreldrenes mening om valg av fosterhjem være en del av avgjørelsesgrunnlaget.

3.4.4 Oppfølging av foreldre

Barnevernloven § 4-16 og § 4-5 gir det kommunale barnevernet plikt til å følge opp foreldrene etter at hjelpetiltak og omsorgsovertakelse er iverksatt. Barnevernets oppfølging av foreldre er en viktig del av målet om å arbeide for at barnet kan komme tilbake til foreldrene dersom vilkårene for det er oppfylt. Det er også et ansvar i seg selv å følge opp foreldrene etter vedtak. Det er presisert i barnevernloven § 4-16 at der hensynet til barnet ikke taler imot det, skal barnevernstjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet, jf. § 4-21.

Familievernet er gitt et særskilt ansvar for å gi et tilbud til foreldre som er fratatt omsorgen for et barn. Familieverninstansen skal tilby hjelp til å bearbeide omsorgsovertakelsen, og utvikle foreldreferdigheter med tanke på en mulig fremtidig omsorgsrolle.

3.5 Fosterhjem

3.5.1 Gangen i en barnevernssak – plassering av barn i fosterhjem

Barnevernstjenestens gjennomgang av en melding om et barn etter barnevernloven § 4-2 og en gjennomført undersøkelse av barnets situasjon etter § 4-3, kan vise at det er grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernloven. Tiltakene kan være enten frivillige hjelpetiltak eller tiltak som innebærer tvang.

Barnevernloven § 4-4 regulerer hjelpetiltak for barn og barnefamilier. Det er tre typer hjelpetiltak: Frivillige hjelpetiltak i hjemmet, frivillig plassering av barnet utenfor hjemmet og pålegg om hjelpetiltak. Formålet med hjelpetiltak er etter barnevernloven § 4-4 «å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien». Barnevernloven bygger på at det mildeste tiltaket som kan være egnet skal benyttes.⁴³ De frivillige hjelpetiltakene i § 4-4 vurderes derfor først.

³⁶ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 225.

³⁷ Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)*, s. 44 flg.

³⁸ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 319.

³⁹ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 319.

⁴⁰ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B.

⁴¹ Fylkesnemnda kan stille slike vilkår med hjemmel i barnevernloven § 4-15 annet ledd annet punktum, jf. Rt. 1999 s. 843 og Rt. 2011 s. 377 avsnitt 38 og 39.

⁴² Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B.

⁴³ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernretten*. Universitetsforlaget, s. 178.

Etter barnevernloven § 4-4 sjette ledd kan et barn bli plassert midlertidig i et fosterhjem som et frivillig hjelpetiltak. Dersom foreldrene over lengre tid antas å ikke kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør imidlertid barnevernstjenesten vurdere om omsorgen for barnet i stedet bør overtas etter § 4-12. Foreldre kan også overlate den daglige omsorgen for barnet til andre, en såkalt privat plassering etter barnevernloven § 4-7. Barnevernstjenesten kan da kreve å få godkjenne plasseringen som et fosterhjem etter § 4-22. Slik godkjenning kan gis under gitte vilkår. Etter barnevernloven § 4-5 skal barnevernstjenesten utarbeide en tiltaksplan for barn som bor i fosterhjem som hjelpetiltak. Tiltaksplanen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse skal imøtekommes.

Etter barnevernloven § 4-4 a kan et barn frivillig plasseres i et fosterhjem over landegrensene. Barnevernstjenesten kan beslutte at et barn skal plasseres i et konkret fosterhjem i en stat som har sluttet seg til konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn. Barnet kan plasseres i fosterhjem over landegrensene dersom § 4-4 er oppfylt og plasseringen er forsvarlig og til barnets beste. Barnets tilknytning til staten må vurderes. Barnets rett til å medvirke må være ivaretatt og foreldre med foreldreansvar og barn over 12 år må ha samtykket til plasseringen. I tillegg stilles det krav om tilsyn med fosterhjemmet samt noen andre krav som må oppfylles.

Dersom frivillige tiltak ikke anses egnet eller tilstrekkelige, kan tvangstiltak benyttes om vilkårene for slike tiltak er oppfylt. Det minst inngripende vil da være tvang uten omsorgsovertakelse. Dette vil kunne være hjelpetiltak som pålegges ved tvang etter barnevernloven § 4-4 tredje ledd. Det som reguleres her er kompenserende tiltak, kontrolltiltak og omsorgsendrende tiltak. De øvrige tvangstiltakene som skjer uten at omsorgen for barnet overtas, er forbud mot flytting etter barnevernloven § 4-8, medisinsk undersøkelse og behandling etter § 4-10 og behandling eller opplæring etter § 4-11. Dersom dette ikke er alternativer som anses hensiktsmessig, er alternativet omsorgsovertakelse.

Den primære bestemmelsen om omsorgsovertakelse fremgår av § 4-12. Bestemmelsen suppleres av § 4-8 om omsorgsovertakelse av nyfødte barn og barn som allerede er plassert utenfor hjemmet av foreldrene eller barnevernstjenesten med foreldrenes samtykke.⁴⁴ Det er fylkesnemnda som fatter vedtak om omsorgsovertakelse,

ikke barnevernstjenesten. Barnevernloven § 4-12 oppstiller i første ledd bokstav a-d, fire alternative vilkår for overtakelse av omsorgen.⁴⁵ I tillegg til disse vilkårene kan omsorgen for barnet bare overtas dersom det er nødvendig ut fra barnets situasjon, og dersom hjelpetiltak ikke vil kunne avhjelpe situasjonen, jf. barnevernloven § 4-12 andre ledd. I tillegg må omsorgsovertakelsen være til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1, og begrepet «kan» i § 4-12.⁴⁶

Når omsorgen er overtatt fremgår plasseringsalternativene av barnevernloven § 4-14, hvor fosterhjem er et av alternativene. § 4-15 gir føringer for valg av plasseringssted i det enkelte tilfellet.

Barnevernstjenesten må etter barnevernloven § 4-16 følge med på barnets og foreldrenes utvikling. Kommunen skal også føre tilsyn med fosterhjemmet etter barnevernloven § 4-22. Barnevernstjenesten skal utarbeide en omsorgsplan for barn som bor i fosterhjem etter en omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-15. Hvis barnet har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester, skal barnevernstjenesten etter barnevernloven § 3-2 a utarbeide en individuell plan for barnet. Barnevernloven pålegger også barnevernstjenesten å samarbeide med andre deler av forvaltningen, jf. barnevernloven § 3-2. Samarbeid mellom ulike tjenester omtales nærmere i kapittel 6.

Fosterhjemsoppholdet kan avsluttes ved at det frivillige oppholdet i fosterhjemmet avsluttes. Det kan også avsluttes ved at barnet flytter fra fosterhjemmet etter barnevernloven § 4-17 til for eksempel et annet fosterhjem eller til en institusjon. Barnevernstjenesten kan bare flytte barnet «dersom endrede forhold gjør det nødvendig eller dersom det må anses til beste for barnet». Når vilkårene i § 4-17 er til stede, må barnevernstjenesten både ha adgang til å flytte barnet innen samme plasseringsalternativ (fra et fosterhjem til et annet) og til å flytte barnet fra et plasseringsalternativ til et annet (for eksempel fra fosterhjem til institusjon). Tilfeller der flytting er uunngåelig, for eksempel fordi fosterforeldre sier opp avtalen, omfattes ikke av begrensningen og klageadgangen i § 4-17.

Fosterhjemsoppholdet kan også avsluttes ved at barnet blir tilbakeført til foreldrene etter barne-

⁴⁴ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 140.

⁴⁵ Nærmere behandlet i Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernloven*. Universitetsforlaget, s. 216-222.

⁴⁶ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barnevernloven*. Universitetsforlaget, s. 224.

vernloven § 4-21. Fylkesnemnda skal oppheve vedtaket om omsorgsovertakelse dersom vilkårene for omsorgsovertakelsen ikke lenger er til stede, jf. barnevernloven §§ 4-12 og 4-21. Tilbakeføring skal likevel ikke skje om barnet har fått en tilknytning til mennesker og miljø der det er, slik at det kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet, jf. barnevernloven § 4-21 første ledd.

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, er det i utgangspunktet et midlertidig tiltak som skal oppheves når barnet kan flytte hjem igjen, jf. barnevernloven § 4-21. Samtidig er det slik at barnet kan bli boende i fosterhjemmet hele eller store deler av sin oppvekst, hvis vilkårene for omsorgsovertakelse vedvarer. Det kan videre treffes ytterligere tiltak. Etter barnevernloven § 4-20 første ledd kan foreldreansvaret fratras foreldrene. Dette er en forutsetning for å kunne gi samtykke til adopsjon, jf. bestemmelsens andre ledd. Fratakelse av foreldreansvar kan imidlertid også anvendes uten at det er med tanke på adopsjon. Det må da vurderes om det er behov for ytterligere tiltak og om det er til barnets beste. Det mest inngripende tiltaket som kan iverksettes etter barnevernloven er samtykke til adopsjon etter barnevernloven § 4-20 andre og tredje ledd. Etter andre ledd må foreldreansvaret være overtatt, mens tredje ledd a-d oppstiller fire konkrete vilkår. Disse er at omsorgsovertakelsen er varig, at adopsjon er til barnets beste, at fosterforeldrene har vist seg skikket til å oppdra barnet som sitt eget og at vilkårene i adopsjonsloven er oppfylt.⁴⁷ Når det gis samtykke til adopsjon etter barnevernloven § 4-20 kan det også fastsettes besøkskontakt mellom barnet og foreldrene etter § 4-20 a. Forutsetningen for dette er at slikt vedtak er krevd av partene, at det er til barnets beste og at adoptivsøkerne samtykker til kontakt.

3.5.2 Regulering av fosterhjemsoppdraget – fosterhjemsavtalen

Selve fosterhjemsoppdraget knyttet til det enkelte barnet reguleres gjennom en avtale mellom barnevernstjenesten og fosterhjemmet. Det følger av fosterhjemsforskriften § 6 at barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldre skal inngå skriftlig avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser.

Siden fosterhjemmet anses som et virkemiddel for å oppfylle et omsorgsvedtak, anses ikke valget av et bestemt fosterhjem som et selvstendig enkeltvedtak. Dermed har ikke foreldrene klagerett på avgjørelsen om å plassere barnet i et bestemt fosterhjem.

Avtalen om å være ordinært fosterhjem er en privatrettslig avtale. I 2010 utarbeidet Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, i samarbeid med Kommunesektorens organisasjon (KS) og Norsk Fosterhjemsforening Fosterhjemsavtalen 2010, som er en standardavtale til bruk ved inngåelse av et fosterhjemsoppdrag. Ved fosterhjem som frivillig tiltak eller ved godkjenning av privat plassering skal denne brukes så langt den passer, jf. fosterhjemsforskriften § 6. Omfanget av godtgjøring og eventuelle forsterkningstiltak spesifiseres i vedlegg til avtalen. Fosterhjemsavtalen signeres etter at det er fattet et vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven, og hvis mulig før barnet flytter inn i fosterhjemmet.

Barnevernstjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen eller punkter i avtalen minst en gang i året, eller når en av partene krever det. Barnevernstjenesten skal foreta nødvendige endringer i avtalen etter gjennomgangen med fosterforeldrene.⁴⁸ Fosterhjemsavtalen er ikke et enkeltvedtak etter loven, og fosterforeldrene kan derfor ikke klage på materielle forhold i avtalen. Fosterhjemsavtalen er nærmere omtalt i kapittel 10.

3.5.3 Krav til fosterhjem

Barnevernloven har ulike regler for fosterhjem og institusjoner. Dette gjelder for eksempel godkjenning og tilsyn. Fosterhjem skal godkjennes av kommunen, mens staten godkjenner institusjoner.

Det fremgår av barnevernloven § 4-22 at et fosterhjem er et privat hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barnevernstjenestens beslutning om hjelpetiltak etter § 4-4 eller omsorgsovertakelse etter § 4-12 eller § 4-8 andre og tredje ledd. I tillegg definerer § 4-22 private hjem som skal godkjennes etter § 4-7, som fosterhjem. Godkjenning av et fosterhjem er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages.⁴⁹

Barnevernloven § 4-22 stiller krav til hvem som kan være fosterforeldre. Det fremgår av andre ledd at det som fosterforeldre skal velges

⁴⁷ Vilårene er behandlet av Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget, s. 260-269.

⁴⁸ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*, punkt 3.

⁴⁹ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B, s. 19.

personer med særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem. I tillegg er det krav om at fosterforeldrene kan løse oppfostringsoppgavene i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn om oppholdets varighet med videre, jf. § 4-15.

Det fremgår av § 4-22 tredje ledd at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Barnevernstjenesten skal ved slike vurderinger legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering, dersom det er hensiktsmessig. I forarbeidene er det vist til at bruk av familieråd eller andre metoder for nettverksinvolvering øker sannsynligheten for å finne fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk.⁵⁰

Fosterhjemsforskriften gir utfyllende regler om fosterhjem.⁵¹ Alle fosterhjem skal som hovedregel oppfylle kravene i forskriften om fosterhjem. Disse kravene må imidlertid kunne fravikes noe dersom det utvilsomt er til barnets beste å bli plassert nettopp i familien eller nettverket. Etter fosterhjemsforskriften § 4 skal både barn og foreldre, om mulig, gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem. Se nærmere om kommunens ansvar og oppgaver for fosterhjemmet i punkt 3.6.2.

Det finnes flere ulike typer fosterhjem. Ordinære fosterhjem er klart vanligst. Andre typer fosterhjem er fosterhjem som tar imot barn som har et omfattende hjelpebehov (familiehjem/spesialiserte fosterhjem) eller som akutttilbud (beredskapshjem). Disse to typene fosterhjem faller inn under det statlige ansvaret på fosterhjemsområdet, og vil ikke behandles nærmere her.

3.5.4 Ansvaret for omsorgen – fosterforeldres ansvar for barnet

Fosterforeldre har ikke det samme fulle ansvaret for fosterbarn som de har for egne barn. Fosterforeldre deler ansvaret med barnevernstjenesten og foreldre som fremdeles har foreldreansvaret. Hvilket ansvar og hvilke forpliktelser de ulike aktørene har, avhenger av om barnet bor i fosterhjem som frivillig hjelpetiltak eller om barnevernet har overtatt omsorgen for barnet.

Dersom barnet er i et fosterhjem som et frivillig tiltak etter barnevernloven § 4-4 sjette ledd, beholder foreldrene foreldreansvaret, herunder

⁵⁰ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.

⁵¹ *Fosterhjemsforskriften*: forskrift av 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem.; Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B.

Boks 3.1 Ulike typer fosterhjem

Ordinære fosterhjem

Ordinære fosterhjem er fosterhjem som har avtale med og mottar godtgjøring og oppfølging fra den kommunen som har omsorgen for barnet. Det kan settes inn ekstra støtte og hjelp til barnet og fosterhjemmet, ofte kalt «forsterkningstiltak».

Fosterhjem i barnets familie og nære nettverk

Noen fosterhjem rekrutteres i barnets familie eller nære nettverk. Disse hjemmene er som regel ordinære fosterhjem, og inngår avtale om å være fosterhjem direkte med kommunen.

Beredskapshjem

Et beredskapshjem er et fosterhjem som tar imot barn og unge på kort varsel som følge av en akutsituasjon. Beredskapshjem har omsorgen for barnet inntil en annen og mer varig løsning i fosterhjem eller institusjon er funnet, eller til barnet flytter tilbake til foreldrene sine. Beredskapshjem har kontrakt med Bufetat eller en privat leverandør.

Familiehjem/spesialiserte fosterhjem

Et familiehjem tar imot barn og unge som har et så omfattende hjelpebehov at de ikke kan fungere i et ordinært fosterhjem. I mange tilfeller vil et slikt spesialisert fosterhjem erstatte et institusjonsopphold. Familiehjem har kontrakt med Bufetat eller en privat leverandør.

omsorgen for barnet, selv om det også her er fosterforeldrene som i det daglige gir barnet omsorg. Et frivillig hjelpetiltak krever samtykke fra foreldrene, og de kan når som helst trekke samtykket. Barnevernstjenesten kan i slike tilfeller ikke regulere omfanget av samvær mellom barnet og foreldrene, og det kan ikke inngås avtaler som begrenser foreldrenes rettigheter etter loven.

En omsorgsovertakelse innebærer at barnevernet overtar omsorgen for barnet og at barnet får bosted i fosterhjem eller institusjon, jf. barnevernloven § 4-18. Omsorgsovertakelsen begrenser

foreldrenes foreldreansvar. Med foreldreansvar menes den rett og plikt foreldre har til å bestemme for barn i personlige forhold, og den plikt de har til å gi barnet omsorg, jf. barneloven § 30. En omsorgsovertakelse vil begrense både bestemmelsesretten og omsorgsplikten.⁵² Omsorgsplikten begrenses ved at de ikke lenger har plikt til å gi «omsut og omtanke» slik barneloven § 30 fastslår, siden barnet fysisk flyttes fra dem. Barnevernstjenesten overtar ansvaret for den daglige omsorgen jf. barnevernloven § 4-18, og samme bestemmelse fastslår at den daglige omsorgen utøves av fosterforeldrene. Foreldrenes bestemmelsesrett og bestemmelsesplikt begrenses siden andre skal utøve den daglige omsorgen, noe som også må innbefatte en viss bestemmelsesrett. Etter en omsorgsovertakelse kan foreldrene ikke lenger bestemme over barnets daglige aktivitet, for eksempel om barnet skal gå i barnehage eller ikke. Forarbeidene viser til at fosterforeldrene må kunne ta avgjørelser knyttet til den generelle oppdragelsen, vanlig oppfølging av skole eller tiltak ved sykdom.⁵³ Barnevernstjenesten er videre direkte tillagt bestemmelser i en del særlover, eksempelvis om valg av fastlege, større medisinske inngrep og utstedelse av pass.⁵⁴ Bestemmelsesretten overfor barnet vil dermed være tredelt etter en omsorgsovertakelse. Dagligdagse avgjørelser tas av fosterforeldrene, mer omfattende avgjørelser av barnevernstjenesten og de mer vesentlige avgjørelsene, som adopsjonssamtykke og navneendring, tas av foreldrene.⁵⁵

Rammene for fosterforeldrenes omsorgsoppgaver bør inngå i den skriftlige avtalen om barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser.⁵⁶ I fosterhjemsavtalen heter det at når fosterforeldrene utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten, har fosterforeldrene ansvaret for den generelle oppdragelsen av barnet. Dette omfatter oppfølging overfor skole, barnehage og fritid, og det å sørge for at

barnet får nødvendig oppfølging ved sykdom. Det heter videre at fosterforeldrene skal ivareta barnets behov for stabil og trygg voksenkontakt. De skal bidra til at barnet får dekket sine personlige, sosiale, emosjonelle og helsemessige behov, samt tilrettelegge forholdene rundt barnet slik at dets evner og anlegg får best mulig anledning til å utvikle seg. Fosterforeldrene skal motivere barnet til å ta en utdanning, og de skal i samarbeid med barnevernstjenesten legge forholdene til rette for at barnet fortsetter skolegangen etter grunnskolen.⁵⁷

Barnevernstjenesten kan bestemme at fosterforeldrene også skal avgjøre andre spørsmål enn de som gjelder den daglige omsorgen, jf. barnevernloven § 4-18. I forarbeidene er det ikke opplyst eksempler på hva det kan dreie seg om, men at bestemmelsen er naturlig å bruke for «fosterforeldre som har hatt barnet hos seg en viss tid og har vist seg godt skikket til å treffe avgjørelser for barnet».⁵⁸ Det er ikke fullt ut avklart hva som er barnevernstjenestens, fosterforeldrenes og foreldrenes ansvar, inkludert hva begrenset foreldreansvar innebærer. Grensene mellom de ulike delene er ikke definert i loven. Dette fører til at det kan oppstå avklaringsproblemer. For eksempel kan det være et spørsmål om hvor langt oppdragelsen eller fosterforeldres grensesetting kan gå, og hva slags begrensninger fosterforeldre kan utøve overfor barnet.

Grensesetting kan ofte forbindes med tvang. Det er i dag ingen formelle krav om lovhjemmel for bruk av tvang i fosterhjem. Barn som bor i fosterhjem har samme beskyttelse som barn som bor hos foreldrene sine. I tillegg vil bestemmelser i en rekke lover og konvensjoner gi barn beskyttelse og vern om sin personlige integritet.⁵⁹

Fosterforeldrenes utøvelse av generell oppdragelse innebærer at de har rett og plikt til å ta avgjørelser angående den daglige omsorgen for barnet, også når det innebærer grensesetting eller en viss bruk av tvang. Eksempler kan være adgang til å nekte besøk på upassende tidspunkter, nekte kontakt med personer hvor kontakten åpenbart vil være til skade eller fare for barnet, hente barn hjem etter rømming fra fosterhjemmet eller å begrense tidsbruken på sosiale medier av hensyn til barnets egen velferd.⁶⁰

⁵² Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget, s. 232.

⁵³ Innst. O. nr. 80 (1991–1992) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, s. 26.

⁵⁴ Se pasient og brukerrettighetsloven § 4-4 fjerde ledd, forskrift om fastlegeordningen § 5 og passloven § 4 første ledd siste setning.

⁵⁵ Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget, s. 233.

⁵⁶ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*, Rundskriv Q-1072 B, kapittel 8; NOU 2016: 16 *Ny barnevernslow. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 199.

⁵⁷ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*, punkt 5.3.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.

⁵⁹ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslow. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 211.

Boks 3.2 Fosterforeldres, barnevernstjenestens og foreldrenes ansvar

	Frivillig hjelpetiltak	Vedtak om omsorgsovertakelse
Fosterforeldrenes ansvar	Utøver daglig omsorg på vegne av foreldrene, som har foreldreansvar.	Utøver daglig omsorg på vegne av barnevernstjenesten og foreldrene.
Barnevernstjenestens ansvar	Ansvar for å følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse, jf. § 4-5.	Ansvar for omsorgen i sin helhet.
Foreldrenes ansvar	Juridisk foreldreansvar, men overlater den faktiske daglige omsorgen til fosterhjemmet.	Begrenset foreldreansvar, ved at følgende bortfaller: <ul style="list-style-type: none"> – plikten til å gi barnet daglig omsorg og oppdragelse, – plikten til å oppfylle barnets fysiske og psykiske omsorgsbehov og andre oppgaver i barnets dagligliv, – foreldrenes bestemmelsesrett knyttet til utøvelse av denne omsorgen opphører. Rett til samvær med barnet. ¹

¹ Samværsretten er nedfelt blant annet i barneloven §§ 42 og 43 og barnevernloven § 4-19. Fylkesnemnda tar standpunkt til samværsomfanget mellom barn og foreldre. Fylkesnemnda kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær eller annen kontakt mellom barnet og foreldrene.

3.5.5 Fosterforeldres rettigheter

Barnevernloven stiller krav til hvordan fosterhjemsoppdraget skal organiseres og gjennomføres. For eksempel har barnevernstjenesten plikt til å gi veiledning og oppfølging til fosterhjemmene og loven regulerer også tilsyn med barn i fosterhjemmet. Samtidig har fosterforeldre etter barnevernloven få individuelle rettigheter.

Partsrettigheter i en barnevernssak vil gi fosterforeldre rett til innsyn i sakens dokumenter, rett til å klage på vedtak, prosessuelle rettigheter i en tvangssak for fylkesnemnda og en rett til kontradiksjon, altså en rett til å redegjøre for sitt syn.⁶¹ En barnevernssak handler i hovedsak om

foreldrene og barnet, og derfor er det foreldre og barn som først og fremst er parter i saken.

Fosterforeldres partsrettigheter i en barnevernssak må avgjøres konkret ut fra om de har en slik tilknytning at de er å anse som parter etter forvaltningsloven § 2 e. Tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene og varigheten av fosterhjemsoppholdet vil være sentrale momenter i vurderingen.⁶²

Høyesterett har vurdert fosterforeldres partsrettigheter i flere saker. Når det gjelder rettslig prøving av et omsorgsvedtak har Høyesterett kommet til at fosterforeldre ikke har partsrettigheter, jf. Rt. 1993 side 1570 og Rt. 1995 side 2000. Også i avgjørelse i Rt. 2012 side 937 legges det til grunn at potensielle fosterforeldre ikke har partsstilling. Fosterforeldre har heller ikke partsrettigheter i spørsmål om opphevelse av vedtak om

⁶⁰ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslav. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 189; Sødal, L. (2008): *Adgang til bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjoner og fosterhjem*. Masteroppgave for det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, s. 45.

⁶¹ Saksbehandlingsrundskrivet, www.bufdir.no

⁶² Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, s. 48; Saksbehandlingsrundskrivet, www.bufdir.no

omsorgsovertakelse, jf. Rt. 1993 side 1570. Fosterforeldre vil ikke være part i sak om samværsrett for foreldre til barn under deres omsorg.⁶³ Fosterforeldre kan i visse tilfelle være parter i saker om samværsrett som i stor grad berører fosterfamilien.⁶⁴ Når det gjelder partsstatus i saker om flytting av barnet etter barnevernloven § 4-17, er det imidlertid lagt til grunn at fosterforeldre kan ha partsstatus. Fylkesnemnda må foreta en konkret vurdering om fosterforeldrene i saken oppfyller vilkårene i forvaltningsloven § 2 e for å ha rett til partsstatus.⁶⁵

Uttalerett for fosterforeldre i en barneverns-sak følger av barnevernloven § 4-21 andre ledd. Fosterforeldre har uttalerett i saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse dersom barnet har bodd i fosterhjem mens det har vært under omsorg av barnevernstjenesten. I forarbeidene til barnevernloven er det forutsatt at barnevernstjenesten skal innhente uttalelse fra fosterforeldre, som en del av forberedelsen til en sak om slik oppheving for fylkesnemnda.⁶⁶ Det fremgår videre av forarbeidene at barnevernstjenesten bør vurdere om fosterforeldre skal føres som vitner under fylkesnemndas behandling av saken, dersom barnet har bodd lenge i fosterhjemmet.

Fosterforeldre kan etter en konkret vurdering få rett til å klage over flytting av barnet etter barnevernloven § 4-17. Spørsmålet om klagerett for fosterforeldre må vurderes av fylkesnemnda. Vurderingstema vil være tilknytningen mellom barnet og fosterforeldre, og hvor lenge det er planlagt at barnet skal bo i fosterhjemmet.⁶⁷ I hvilken grad flyttingen er begrunnet med forhold i fosterhjemmet, vil også kunne være et moment ved denne vurderingen.⁶⁸ Det følger av fosterhjemsavtalen at barnevernstjenesten skal informere fosterforeldre om oppsigelse av fosterhjemsforholdet dersom barnevernstjenesten ønsker å flytte barnet og si opp avtalen.⁶⁹

Fosterforeldre har for øvrig etter barnevernloven ikke klagerett i andre barnevernssaker enn

⁶³ Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 164.

⁶⁴ Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 164; Saksbehandlingsrundskrivet, www.bufdir.no

⁶⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.

⁶⁶ Ibid, s. 55.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.

⁶⁸ Barne- og familiedepartementet (2002): *Retningslinjer. Saksbehandling i barneverntjenesten*. Retningslinjer Q-1036; HR-2016-1111-A premiss 39.

⁶⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*, punkt 7.2.

flytting, for eksempel ved godkjenning av fosterhjemmet eller ved manglende oppfølging fra barnevernstjenesten av fosterhjemmet.

Fosterforeldres rett til samvær med tidligere fosterbarn er behandlet av Høyesterett i dom inn tatt i Rt. 2011 side 1601. I denne saken fant Høyesterett at en tidligere fostermor ikke var omfattet av § 4-19 tredje ledd om samvær. Bestemmelsen går ut på at andre som har ivaretatt den daglige omsorgen i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen, kan kreve at nemnda tar stilling til deres samværskrav. Høyesterett kom imidlertid til at fostermoren kunne kreve at fylkesnemnda *behandlet* samværskravet etter § 4-19 fjerde ledd, da hun var omfattet av alternativet «andre som barnet har tilknytning til».

Fosterforeldre og barnevernstjenesten kan kontakte fylkesmannen ved uenigheter. Slike uenigheter kan for eksempel gjelde hvorvidt barnevernstjenesten følger opp det lovpålagte oppfølgingsansvaret for barnet i fosterhjemmet. Fylkesmannen kan i så fall åpne tilsynssak, jf. barnevernloven § 2-3 b. Fosterforeldrene kan også kontakte fylkesmannen dersom det er uenigheter om fosterhjemsavtalens innhold. Fylkesmannen kan imidlertid bare gi tilråding i saken.⁷⁰ Det å bistå barnevernstjenester og fosterforeldre med å løse konflikter som gjelder fosterhjemsavtalen, er likevel ikke beskrevet i tildelingsbrevet til fylkesmennene. Fylkesmennene går på denne bakgrunn i praksis ikke inn i slike saker, under henvisning til at fosterhjemsavtalen er privatrettslig.

3.6 Statens og kommunens ansvar for fosterhjemsoppdraget

Barnevernloven regulerer organiseringen av barnevernet og den faglige og økonomiske ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Etter barnevernloven § 2-1 har kommunen ansvaret for å utføre de oppgaver som i loven ikke er lagt til et statlig organ. Dette omfatter majoriteten av barnevernlovens oppgaver.

Tilsvarende er også barnevernets ansvar og oppgaver på fosterhjemsområdet delt mellom statlig og kommunalt nivå, på samme måte som finansieringsansvaret er delt mellom kommunale og statlige barnevernsmyndigheter.⁷¹ Barnevernloven med forskrift regulerer også forholdet mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune, der-

⁷⁰ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*, punkt 8; Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*, s. 77.

som barnet bor i et fosterhjem som ligger i en annen kommune enn den kommunen som har ansvaret for å reise sak etter barnevernloven.

3.6.1 Statens ansvar og oppgaver

Barnevernloven § 2-2 regulerer de statlige barnevernsmyndighetenes organisatoriske inndeling. Departementet leder de øvrige statlige barnevernsmyndighetene, som er Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesmennene. Bufetat er delt i både et sentralt, regionalt og lokalt nivå. Sentralt nivå er Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og etatens regioner utgjør det regionale nivået. Statlige institusjoner utgjør det lokale nivået.⁷²

De statlige barnevernsmyndighetenes oppgaver og myndighet er regulert i barnevernloven § 2-3. Departementet har det overordnede ansvaret for barnevernet. Gjennom § 2-3 har departementet forvaltningsansvaret for regelverket og anvendelsen av dette. Departementet har også forskningsansvar på barnevernsområdet og ansvar for å sikre forsvarlig veiledning av de som arbeider med oppgaver etter loven. I tillegg skal departementet sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmateriell for barnevernstjenesten.

Bufetat er gitt oppgaver etter kapittel 5 om drift og etablering av barnevernsinstitusjoner. Etaten har også plikt etter § 2-3 til å bistå den lokale barnevernstjenesten blant annet med å finne fosterhjem til barn som trenger det. Etaten har et nasjonalt ansvar for fosterhjemsrekruttering, og dette innebærer at Bufetat til enhver tid skal ha tilgjengelige fosterhjem som tilsvare kommunenes etterspørsel. Bistandsplikten inntreer først etter at kommunen har bedt om bistand. Bufetat har også ansvaret for at alle fosterhjem får nødvendig grunnleggende opplæring og generell veiledning.⁷³ Etaten skal også drive internkontroll for å sikre etterlevelse av de lovpålagte pliktene.

Lovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal disse oppgavene ivaretas av kommunen, jf. § 2-3 a.

⁷¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q-08/2007.

⁷² Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal, s. 40.

⁷³ Generell veiledning er veiledning om det å være fosterforeldre, og ikke veiledning tilknyttet barnet som bor i fosterhjemmet.

Barnevernloven §§ 2-3 og 2-3 b gir også fylkesmannen oppgaver på barnevernsområdet. Fylkesmannen er statlig barnevernsmyndighet på fylkesnivå, og fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter, herunder barnevernstjenestens arbeid med fosterhjem. Fylkesmannen fører også tilsyn med institusjoner, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre og andre statlige tjenester og tiltak. Helsetilsynet har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3 b. Fylkesmannen gir også kommunene råd og veiledning og er klageinstans for enkeltvedtak etter barnevernloven, jf. § 2-3.

Det er bare fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som kan vedta tiltak etter barnevernloven som innebærer tvang. Nemnda er et uavhengig domstolslignende forvaltningsorgan, med avgjørelsesmyndighet blant annet i saker om omsorgsovertakelse og tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving, jf. barnevernloven § 7-24.⁷⁴

3.6.2 Kommunens ansvar og oppgaver

Kommunen er ansvarlig for oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1. Kommunen har derfor ansvar for blant annet å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for fylkesnemnda. Etter § 2-1 skal det også i hver kommune være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgavene etter loven.

Noen kommuner samarbeider om barnevern. Slikt interkommunalt samarbeid innebærer som oftest at én kommune påtar seg ansvar som vertskommune for barnevernet også for andre kommuner.

Et barn kan bo i fosterhjem i en annen kommune enn den kommunen som har ansvaret for barnevernssaken. Barnevernloven og forskrift om fosterhjem skiller derfor mellom oppgaver og ansvar for *fosterhjems kommunen* og *omsorgskommunen*.⁷⁵ Med fosterhjems kommunen menes den kommunen der fosterhjemmet ligger.⁷⁶ Med omsorgskommune menes den kommunen som

⁷⁴ Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, s. 21.

⁷⁵ Forskrift av 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem.

⁷⁶ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B, punkt 3.3.

etter barnevernloven § 8-4 har ansvar for å reise sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda eller som har fattet vedtak om frivillig hjelpetiltak for barnet.⁷⁷ Som en hovedregel vil det være kommunen der barnet oppholdt seg da det oppsto behov for å iverksette tiltak fra barnevernstjenestens side, det vil si oppholdskommunen.

Omsorgskommunens ansvar

Barnevernstjenesten skal etter barnevernloven § 8-1 yte tjenester og tiltak til alle barn og unge som oppholder seg i kommunen. Oppholdskommunen har også ansvaret for å reise barnevernsak for fylkesnemnda, gjennomføre vedtaket og har det videre oppfølgings- og kontrollansvaret for det barnet vedtaket omfatter, jf. barnevernloven § 8-4. Kommunen har dette ansvaret selv om barnet flytter til eller bor i et fosterhjem i en annen kommune, og ansvaret gjelder så lenge vedtaket opprettholdes. Dette gjelder også ved frivillige plasseringer i fosterhjem etter § 4-4.

Barnevernstjenesten må gjennom hele plasseringen vurdere om barnet får nødvendig omsorg og behandling i samsvar med forutsetningene i vedtaket, jf. barnevernloven §§ 4-5 og 4-16, og endre barnets situasjon dersom det er behov for det. Barnet skal etter § 4-5 ha en tiltaksplan når det bor i fosterhjem som et hjelpetiltak, og en omsorgsplan hvis barnet bor i fosterhjemmet etter en omsorgsovertakelse, jf. § 4-15.

Etter fosterhjemsforskriften § 7 har barnevernstjenesten i omsorgskommunen ansvar for å følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet. Det innebærer jevnlig kontroll med at barnet får nødvendig omsorg og at fosterhjemstiltaket fungerer etter sitt formål. For å få fosterhjemmet til å fungere etter sitt formål, må barnevernstjenesten vurdere og iverksette nødvendige tiltak for å nå dette målet.

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for at fosterhjemmet får nødvendig råd og veiledning så lenge barnet bor i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 7. For å kunne ivareta sitt ansvar skal barnevernstjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og minimum fire ganger i året. Dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barnevernstjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har bodd i fosterhjem i mer enn to år. Hvor ofte det er nødvendig å besøke foster-

hjemmet, varierer fra sak til sak, etter barnets og fosterforeldrenes individuelle behov og avhengig av hvor lenge barnet har bodd i fosterhjemmet. Oppfølging av barnets situasjon i hjemmet innebærer en innsats overfor både fosterfamilien og barnet.

Etter barnevernloven § 9-1 har den kommune som er ansvarlig for å yte tjenesten etter §§ 8-1 og 8-4, ansvaret for å dekke kostnadene. Den kommunen som treffer vedtak om tiltak eller fremmer forslag om tiltak for fylkesnemnda, har derfor også det økonomiske ansvaret for tiltaket. Det vil si at omsorgskommunen har ansvar for å dekke utgiftene til fosterhjemsoppholdet.

Fosterhjemskommunens ansvar

Fosterhjemskommunen har per i dag etter barnevernloven § 4-22 og fosterhjemsforskriften § 5, ansvar for at fosterhjemmet blir godkjent. Fosterhjemskommunen har også ansvar for å føre tilsyn med alle barn som bor i fosterhjem i kommunen, jf. barnevernloven § 4-22. Kommunen skal føre tilsyn med barnet i fosterhjemmet frem til barnet fyller 18 år. Tilsyn med barnet skal være en kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som lå til grunn for plassering, blir fulgt opp. Kommunens tilsynsoppgave kommer i tillegg til den kontrollen som barnevernstjenesten i omsorgskommunen selv skal utføre. Etter fosterhjemsforskriften § 8 skal det fremgå klart av fosterhjemskommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet. Etter fosterhjemsforskriften § 9 skal fosterhjemskommunen føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet etter forskriften § 8 andre ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom fosterhjemskommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjemskommunen vedta å redusere tilsynet til minimum to ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har bodd i fosterhjemmet i mer enn to år. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen må også samtykke til dette.

Fosterhjemskommunens tilsynsansvar innebærer ansvar for å gi tilsynspersonene nødvendig opplæring og veiledning og at tilsyn med hvert enkelt barn utføres forsvarlig. Det innebærer også å godkjenne tilsynsrapportene samt å sende endelige tilsynsrapporter til den omsorgskommunen som har oppfølgingsansvaret for barnet.⁷⁸

⁷⁷ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B, punkt 3.3.

⁷⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Tilsyn med barn i fosterhjem*. Veileder 02/2015, s. 16.

Boks 3.3 Ansvarsdeling mellom omsorgskommunen og fosterhjemskommunen

Omsorgskommunen

- *Så lenge barnet bor i fosterhjemmet:*
 - Råd og veiledning
 - Oppfølging
 - Økonomisk helhetsansvar

Fosterhjemskommunen

- *Før barnet flytter inn:*
 - Godkjenner fosterhjemmet for et enkelt barn¹
- *Etter at barnet er flyttet inn og til og med fylte 18 år:*
 - Ansvar for at det føres tilsyn i fosterhjemmet

¹ Stortinget har besluttet at godkjenning av fosterhjemmet overføres til omsorgskommunen.

Det skal føres tilsyn med barn i fosterhjem uavhengig av hva slags fosterhjem barnet bor i og uavhengig av om vedtaket er et tvangsvedtak eller frivillig hjelpetiltak.

Fosterhjemskommunen har videre ansvar for å tilby barnet, i likhet med alle andre barn i kommunen, tjenester som barnehage, skole og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Et annet eksempel er helse- og omsorgstjenester, hvor det er tydeliggjort i helse- og omsorgstjenesteloven at kommunen skal ha tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester for barn som er plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven.⁷⁹

Overføring av ansvar mellom kommuner

Barnevernloven § 8-4 regulerer adgangen til å overføre en barnevernssak til en annen kommune.

Kommuner kan avtale at ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda overføres fra én kommune til en annen. Kommunene kan bare inngå avtale om en annen ansvarsdeling så lenge barnet har tilknytning til kommunene det gjelder. Det fremgår av forarbeidene at det er anledning til å overføre en barnevernssak fra en kommune til en annen

⁷⁹ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 a. Oppholdskommunen har det økonomiske ansvaret, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 11-1 andre ledd.

også etter at vedtak er truffet, dersom kommunene inngår avtale om slik overføring.⁸⁰

I tillegg til adgangen til å avtale overføring av ansvar for å reise sak, er det lagt til grunn at det også er adgang til å inngå andre avtaler, som for eksempel at en annen kommune enn barnets oppholdskommune skal foreta undersøkelser etter barnevernloven § 4-3.⁸¹ Avtaler om ansvarsoverføring bør inngås skriftlig slik at det ikke oppstår uenighet om avtalens rekkevidde på et senere tidspunkt.⁸²

Adgangen til å avtale en annen fordeling av oppgaver på fosterhjemsområdet fremgår av fosterhjemsforskriften. Det er bare tillatt å overføre ansvaret for oppgaver fra fosterhjemskommunen til omsorgskommunen. Barnevernstjenestene i fosterhjemskommunen og omsorgskommunen kan inngå en skriftlig avtale om at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal godkjenne fosterhjemmet jf. fosterhjemsforskriften § 5.⁸³ Videre kan ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem legges til omsorgskommunen, dersom omsorgskommunen og fosterhjemskommunen avtaler det, jf. fosterhjemsforskriften § 8 tredje ledd.

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har et helhetlig ansvar for oppfølging av barnevernsaken. Omsorgskommunen kan imidlertid *la seg bistå* i oppfølgingen av barnet og fosterhjemmet av andre, herunder også andre kommuner. Å *la seg bistå* innebærer ikke at ansvaret overføres, men at en annen aktør utfører visse oppgaver på oppdrag fra barnevernstjenesten.

Finansiering

Finansieringen av ulike tiltak i barnevernet følger i utgangspunktet inndelingen av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune. På fosterhjemsområdet betyr dette at kommunene bærer kostnadene til «drift» av fosterhjem, mens staten i hovedsak bærer kostnadene til rekruttering, opplæring, generell veiledning av fosterhjem og forsterkning over en fastsatt egenandel.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 44 (1991–92) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. Del 2, punkt 8.4, s. 96; Barnevernloven § 8-4 tredje ledd andre setning; Barnevernloven § 8-4 første ledd andre setning.

⁸¹ Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer*, Gyldendal, s. 449.

⁸² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017): *Retningslinjer til barneverntjenestens saksbehandling*. Rundskriv 01/2017, punkt 2.5.

⁸³ Merk også vedtatt forslag om at omsorgskommunen skal godkjenne fosterhjemmet i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

Kommunene skal i utgangspunktet dekke utgifter til oppfølging av fosterhjemmene, godtgjøring og utgiftsdekning til fosterforeldre og til eventuelle forsterkningstiltak, enten disse er økonomiske eller faglige. En egen refusjonsordning trer imidlertid inn hvis oppholdsutgiftene⁸⁴ i et kommunalt fosterhjem overstiger kommunens *egenandel* for slike utgifter (33 110 kroner per måned i 2018). Det beløpet som overstiger egenandelen dekkes av staten. Dette har i praksis ført til at kommunene kun bærer en del av kostnadene til de dyreste tiltakene, slik som frikjøp av fosterforeldre. Stortinget vedtok i juni 2017 å fjerne refusjonsordningen for barn som bor i ordinære

fosterhjem.⁸⁵ Det er ikke vedtatt når endringen skal tre i kraft.

I tilfeller der fosterhjemmet ligger i en annen kommune enn omsorgskommunen, skal omsorgskommunen refundere fosterhjems kommunen for utgifter til tilsyn. Omsorgskommunen skal også refundere utgifter fosterhjems kommunen har til skolegang for barnet.⁸⁶

Når et barn blir plassert i et statlig tiltak (institusjon eller statlig fosterhjem), betaler kommunen en egenandel. Egenandelen er høyere for institusjon enn for fosterhjem. På denne måten får kommunene et medfinansieringsansvar når de fatter vedtak om tiltak innenfor det statlige barnevernet.

⁸⁴ Oppholdsutgifter er i ansvars- og betalingsrundskrivet definert som fosterhjemsgodtgjøring (arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning) og sosiale utgifter.

⁸⁵ Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (Barnevernsreform)*.

⁸⁶ Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova § 18-1.

Kapittel 4

Utviklingstrekk, dagens situasjon og utfordringer

4.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver utvalget enkelte utviklingstrekk som preger fosterhjemsomsorgen, blant annet større aktivitet innenfor barnevernet generelt. Kapitlet beskriver også hvordan fosterhjem brukes i dag, hvem barna er, og hva som er viktig for at fosterhjemmet skal være en positiv opplevelse for barnet.

Fosterhjemsfeltet har noen vedvarende utfordringer. Det er stadig vanskelig å rekruttere fosterhjem som svarer til barnas behov, og det er mangler ved hvordan samarbeid med barn og barns medvirkning ivaretas, og hvordan fosterhjem følges opp. Mange barn og unge opplever at de må flytte fra fosterhjemmet før det var planlagt. Det er heller ikke nødvendigvis samsvar mellom de ressursene som brukes i fosterhjemsomsorgen og barnas behov.

4.2 Fosterhjemsomsorg i endring

4.2.1 Barnevern og samfunn i endring

Barnevernet er i endring, og det pågår utviklingsarbeid i kommunene. Gjennom barnevernsreformen gis kommunene et større ansvar for barnevernet, også på fosterhjemsområdet, jf. Innst. 354 L (2016–2017). Det har gjennom flere år vært satset på å øke kapasiteten og kompetansen i barnevernstjenestene. Regjeringen har blant annet lansert en flerårig kompetansestrategi for barnevernet (2018–2024) med mål om å heve kvaliteten på arbeidet i barnevernstjenesten. Kompetansestrategien henger tett sammen med Bufdirs arbeid med å utvikle et digitalt kvalitetssystem for det kommunale barnevernet, som igjen er en del av Digibarnevern. Digibarnevern er et nasjonalt prosjekt for digitale innbyggertjenester og saksbehandlingsstøtte for barnevernet.

I tillegg er regjeringen i gang med en helhetlig gjennomgang av barnevernloven, og det er alle-

Boks 4.1 Nøkkeltall per 31.12.2017:

Antall barn og unge med tiltak fra barnevernet	39 612
Antall barn i fosterhjem (inkl. beredskapshjem)	11 812
Antall barn i institusjon	1 242
Antall barn i bolig med oppfølging	2 524
Uoppgitt plasseringstiltak	48

Omtrent halvparten av barna som bodde i fosterhjem per 31.12.2017 var under 12 år. Antall unge mellom 18 og 22 år som bodde i fosterhjem på samme tidspunkt var 1 460.¹

De som bodde i fosterhjem i 2016, var i gjennomsnitt 5,5 år da de flyttet i fosterhjem første gang.²

I 2017 bodde 72 prosent i fosterhjem som følge av omsorgsovertakelse. De resterende 28 prosentene bodde i fosterhjem som hjelpetiltak.³

¹ SSB, barnevernsstatistikk, kildetabell 11600.

² SSB, spesialbestilte tall fra barnevernsstatistikken.

³ SSB, barnevernsstatistikk, kildetabell 11600.

rede innført lovendringer som styrker barns rettigheter i barnevernet. Blant annet er retten til medvirkning presisert i loven. Barns kunnskaper og erfaringer får i økende grad betydning for fagutvikling og tilnærming. Ikke minst har barnevernsproffene i Forandringsfabrikken og Landsforeningen for barnevernsbarn (LfB) bidratt i denne utviklingen.

Fosterhjemsomsorgen påvirkes av noen langsiktige utviklingstrekk i samfunnet. Over de seneste tiårene har stadig flere kvinner gått ut i inntektsgivende arbeid, slik at andelen familier som har et overskudd av tid til å være fosterforeldre, har blitt redusert. Befolkningen blir stadig mer mangfoldig når det gjelder blant annet samlivsformer og kulturell bakgrunn, og ikke minst lever vi i et stadig mer digitalt samfunn. Disse utviklingstrekkene vil kunne endre måten barnevernet må jobbe på for å rekruttere, følge opp og tilrettelegge for fosterhjem.

Barnevernstjenestene er ulikt organisert og varierer betydelig i størrelse. Interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåinger bidrar mange steder til at sårbare fagmiljøer styrkes.

4.2.2 Sentrale utviklingstrekk i fosterhjemsomsorgen

Over tid har stadig flere barn og unge fått hjelp fra barnevernet. Fra 2007 til 2017 økte antallet barn som hadde barnevernstiltak målt ved utgangen av året fra drøyt 32 500 til drøyt 39 500, en økning på 22 prosent over 10 år. Veksten var størst frem til 2012. Etter det ble antall barn som fikk tiltak fra barnevernet noe redusert, før det økte igjen fra 2015. De fleste barn og familier som får hjelp av barnevernet, får hjelpetiltak mens barna bor sammen med sine foreldre. Ved utgangen av 2017 utgjorde dette 60 prosent av alle barn som fikk hjelp av barnevernet.¹ De barna som ikke bor hjemme, bor enten i fosterhjem, i barnevernsinstitusjon eller i bolig med oppfølging. Av alle barn som fikk hjelp av barnevernet, bodde 30 prosent i fosterhjem og 3 prosent i institusjon ved utgangen av 2017.²

76 prosent av barna som ikke bor hjemme, bor i fosterhjem. Utviklingen i bruken av fosterhjem og institusjon fra 2007 til 2017 er illustrert i figur 4.1. Antall barn i fosterhjem har økt siden starten av 2007, men veksten har flatet ut de siste årene (figur 4.1 A). I 2007 bodde 8 041 barn i fosterhjem,

mens det ved utgangen av 2017 bodde 11 812 barn og unge i alderen 0–22 år i fosterhjem.³ Det tilsvarer en økning på 47 prosent. Økningen i antall barn i fosterhjem har altså vært sterkere enn den generelle veksten i antall barn som får hjelp av barnevernet. *Andelen* barn i fosterhjem blant barn med tiltak fra barnevernet har dermed økt, jf. figur 4.1 C.

De aller fleste barn som bor i fosterhjem, bor i ordinære fosterhjem, jf. figur 4.1 A. Ordinære fosterhjem deles inn i fosterhjem i og utenfor slekt og nettverk. Fosterhjem utenfor slekt og nettverk har vist en jevn økning fra 2007 til 2017. Andelen barn som bor i fosterhjem hos slekt eller nære nettverk lå til og med 2012 relativt stabilt rundt 20 prosent. Etter det har andelen økt, og i 2017 var den i underkant av 26 prosent.⁴ Det er en ønsket politikk at flere barn som har behov for fosterhjem, skal kunne bo hos slekt eller nære nettverk dersom det er mulig. Det har blitt lovfestet en plikt for barnevernstjenesten til å undersøke om noen i barnets slekt eller nettverk kan være fosterhjem, jf. endringer i barnevernloven § 4-22 fra og med 1. juli 2018.

På tross av en økning i antall barn som får hjelp av barnevernet, har det vært en nedgang i bruk av institusjon, som vist i figur 4.1 B. Reduksjonen i antall barn i institusjon har blant annet sammenheng med barnevernsreformen i 2004, da staten overtok fylkeskommunenes ansvar på barnevernsområdet. Viktige målsettinger i reformen var å styrke det forebyggende arbeidet ved blant annet økt bruk av hjelpetiltak i hjemmet. Det var også et mål at flere skulle kunne bo i en familie fremfor i institusjon. Etter flere år med stadig færre barn i institusjon flatet nedgangen ut fra 2014. Fra 2016 har antall barn i institusjon igjen til tatt noe.

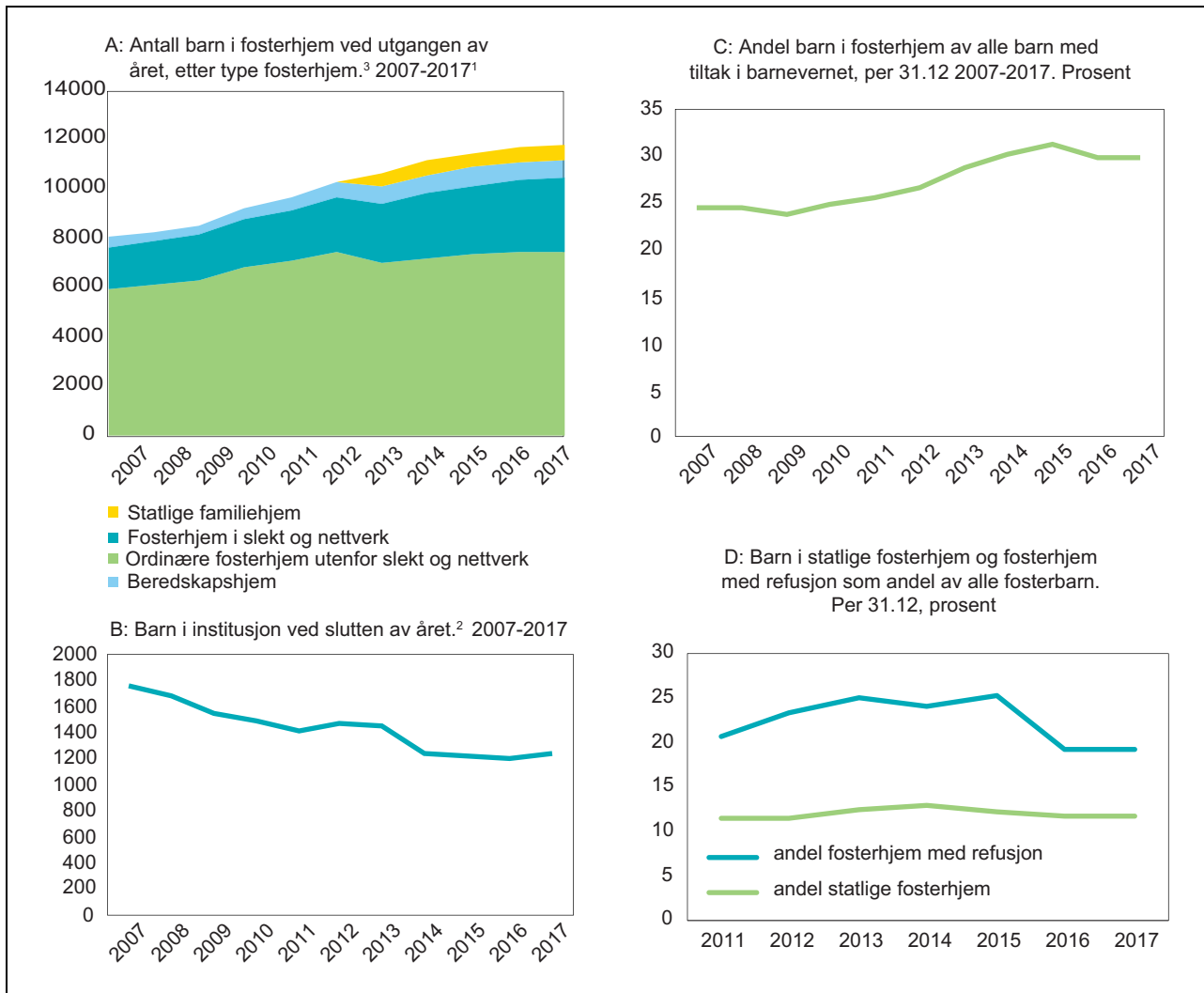
Institusjon og fosterhjem blir brukt på noe ulik måte. Institusjonstilbudet blir i all hovedsak brukt til barn og unge over 12 år. Bufetat har ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn, jf. barnevernloven § 5-1. Private og kommunale barnevernsinstitusjoner kan bare benyttes dersom institusjonen er godkjent av Bufetat. Oslo kommune har et tilsvarende ansvar innenfor sitt geografiske område. Barnevernets institusjoner retter seg mot ulike målgrupper, slik som ungdom som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme hos foreldrene eller i fos-

¹ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 09050 og 11600.

² SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 11600 (inkl. beredskapshjem).

³ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 10660 (inkludert beredskapshjem).

⁴ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 09075 og 10660.



Figur 4.1 Barn i fosterhjem og institusjon

¹ Tidsseriebrudd mellom 2012 og 2013 skyldes ifølge SSB omlegging av statistikken. Kategorien «statlige familiehjem» ble innført i 2013. De statlige familiehjemmene er derfor inntil 2012 registrert på andre kategorier.

² Fra 2003 til 2012 viser figuren antallet barnevernstiltak som betegnes som «barnevernsinstitusjon» pluss barnevernstiltak som betegnes som «andre behandlingsinstitusjoner». Fra 2013 til 2017 består barnevernstiltaket «institusjon» av tre underkategorier: «barnevernsinstitusjon», «plassering i institusjon etter annen lov» og «andre institusjonstiltak».

³ Det statlige tilbudet av familiehjem og beredskapshjem inkluderer fosterhjem knyttet til private aktører.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Årsrapporter fra Bufdir 2011–2017.

terhjem samt ungdom med alvorlige atferdsvansker. Det finnes også rusinstitusjoner og akutt- og utredningsinstitusjoner. Et alternativt botiltak til institusjon er statlige fosterhjem, det vil si beredskapshjem, familiehjem og fosterhjem tilknyttet private aktører.

Reduksjonen i bruk av institusjon har skjedd samtidig med en økning i antall barn som bor i statlige fosterhjem. Både antall statlige fosterhjem og fosterhjem med refusjon økte frem til henholdsvis 2014 og 2015, for deretter å falle. Økningen i antall statlige hjem har ligget noe over økningen i bruk av fosterhjem generelt. Økningen i antallet fosterhjem med refusjon har imidlertid

vært noe svakere enn den generelle veksten. Totalt sett over perioden 2011–2017 er utviklingen i andelene barn i statlige fosterhjem og fosterhjem med refusjon relativt stabil, se figur 4.1 D.

Det finnes ikke sikker kunnskap om i hvilken grad nedbygging av institusjoner har ført til at flere barn blir plassert i fosterhjem. Institusjonsplassering har i større grad vært begrunnet i barnets atferd eller rusrelaterte problemer, snarere enn foreldrenes problemer.⁵ Dette kan bety at

⁵ Backe-Hansen, E., E. Bakketeigen, H. Gautun og A.B. Grønningsæter (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei. Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA-rapport nr. 21/11.

nedgangen i institusjonstilbudet også kan ha ført til at flere barn og unge i den aktuelle målgruppen får hjelp i hjemmet. Tiltak i hjemmet som er ment som alternativ til institusjon, kan for eksempel være Multisystemisk terapi (MST). Forskningsprosjektet *Det nye barnevernet* viser at barnas bakgrunn og foreldrenes klassesilhørighet kan ha betydning for valg mellom institusjon og fosterhjem. Forskningen viser blant annet at barn med middelklassebakgrunn oftere får institusjonsopp- hold enn barn med arbeiderklassebakgrunn.⁶ En forklaring på dette kan være at barnevernet kommer senere inn i familier med høy klassesilhørighet, slik at barna dermed aldersmessig er innenfor målgruppen for institusjon. Når institusjonstilbud faller bort eller reduseres, er det derfor ikke åpenbart at fosterhjem er det mest nærliggende alternativet. Uansett utgjør reduksjonen i antallet barn og unge i institusjon om lag 600 barn over en 15-årsperiode. Dette er så få at det er usikkert i hvilken grad det har skjedd en målbar vridning fra institusjon til fosterhjem, og særlig til ordinære fosterhjem.

I 2011 bodde 242 barn i fosterhjem tilknyttet private aktører. I 2017 hadde antallet økt til 466 barn, som tilsvarer en økning på 93 prosent på syv år. Dette er en liten andel av det totale antallet barn som bor i fosterhjem, men fosterhjem tilknyttet private aktører utgjør i dag en vesentlig andel av statlige fosterhjem. Samtidig ble antall barn i familiehjem redusert med 18 prosent fra 2011 til 2017.⁷ Noe av økningen i antall barn i fosterhjem tilknyttet private aktører kan derfor skyldes en vridning fra familiehjem til fosterhjem tilknyttet private aktører.

I 2017 var det 9 403 unge fra 18 til og med 22 år som hadde tiltak fra barnevernet (såkalt ettervern). Av disse bodde 1 460 i fosterhjem. Antall unge over 18 år i fosterhjem har økt de siste årene. I 2003 utgjorde unge over 18 år i fosterhjem i underkant av 10 prosent av alle barn i fosterhjem. I 2017 hadde andelen økt til over 12 prosent. I 2009 ble barnevernloven endret slik at avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år skal regnes som enkeltvedtak, og at barnevernstjenesten må begrunne avslaget ut fra hensynet til barnets beste. Denne endringen, sammen med økt vektlegging av ettervernstiltak, kan ha bidratt til at flere bor i fosterhjem etter at de har fylt 18 år.⁸

4.3 Fosterhjem og de som bor i hjemmet

4.3.1 Bruk av fosterhjem

Det å flytte barn fra foreldrene er det mest inngripende tiltaket barnevernet har. Ved utgangen av 2017 bodde omtrent 0,9 prosent av barnebefolkningen, eller 11 812 barn, i fosterhjem.

Av alle barn i barnevernet som ved utgangen av 2017 bodde utenfor hjemmet, enten som følge av omsorgstiltak eller hjelpetiltak, bodde som nevnt 76 prosent i fosterhjem, 8 prosent i barnevernsinstitusjon og 16 prosent i egen bolig med oppfølging.⁹ Muligheten til å gi barn fosterhjem som frivillig hjelpetiltak trådte i kraft i 1992. Av de barna som bodde i fosterhjem ved utgangen av 2017, bodde 28 prosent i fosterhjem som følge av et hjelpetiltak.¹⁰

De fleste barn i fosterhjem bor i *ordinære fosterhjem*, i eller utenfor barnets slekt eller nettverk. De resterende barna bor i statlige fosterhjem. Familiehjem er hjem som tar imot barn som har et omfattende hjelpebehov, og som trenger mye og langvarig oppfølging, ofte fra ulike hjelpeinstanser. Tabell 4.1 viser fordelingen av barn i fosterhjem etter type fosterhjem.

Det er store forskjeller mellom landsdelene når det gjelder hvor mange barn som bor i fosterhjem. I Oslo og Akershus bodde 5,6 av 1000 barn i fosterhjem i 2017. Andelen er høyest i de nordligste fylkene samt Hedmark og Oppland, hvor i overkant av 10 av 1000 barn bor i fosterhjem.¹¹ Hvor vanlig det er at barn bor i fosterhjem kan samvariere med sosiale utfordringer generelt i befolkningen. Vista Analyse peker på at ulike kvalitative vurderinger mellom barnevernstjenestene kan påvirke etterspørselen etter ulike omsorgstiltak. I tillegg nevner de ulik lokal tilgjengelighet til omsorgsplasser og ulikheter i hvordan kommunene har lykket når det gjelder forebygging, tidlig innsats og hjelpetiltak i hjemmet som mulige forklaringer på geografisk variasjon.¹²

Alderen på barn i fosterhjem varierer fra spedbarn til unge voksne, fra 0 til og med 22 år. Ved utgangen av 2016 var 54 prosent av barna i ordinære fosterhjem 12 år eller eldre, se figur 4.4. Selv om barna i gjennomsnitt er nokså små når de flyt-

⁸ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 10661 og 09076.

⁹ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 10660.

¹⁰ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 11600.

¹¹ SSB barnevernsstatistikk, kildetabell 10661.

¹² Vista Analyse (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport 2015/51, s 38.

⁶ Fauske, H., W. Lichtwarck, E. Marthinsen, E. Willumsen, G. Clifford og B.H. Kojan (2009): *Barnevernet på ny kurs?* Nordlandforskning, s. 51.

⁷ Årsrapporter fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2011–2017.

Tabell 4.1 Antall og andel barn i fosterhjem ved utgangen av 2017, etter type fosterhjem

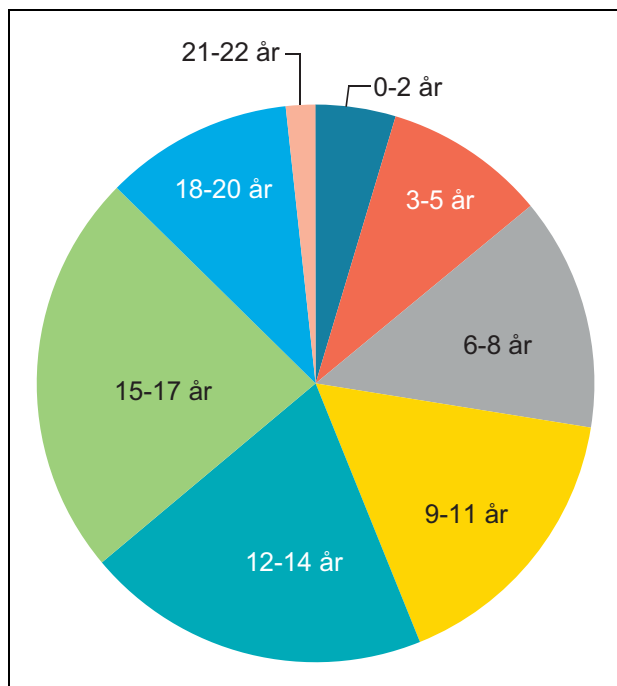
Type fosterhjem	Antall barn	Andel av alle barn i fosterhjem
Ordinære fosterhjem	10 484	88,8 prosent
– herav i slekt og nettverk	3 027	25,6 ¹ prosent
– herav utenom slekt og nettverk	7 457	63,1 ¹ prosent
Statlig familiehjem	641	5,4 prosent
Fosterhjem etter bvl. § 4-27 ²	8	0,1 prosent
Beredskapshjem	674	5,7 prosent
Andre fosterhjemstiltak	5	0,0 prosent
Fosterhjem i alt	11 812	100 prosent

¹ Andel av totalt antall barn i fosterhjem

² Gjelder barn med særlig alvorlige atferdsvansker

Kilde: Statistisk sentralbyrå kildetabell 10660.

ter i fosterhjem første gang, vil andelen barn i de høyere aldersgruppene være høy når man ser alle barn som bor i fosterhjem under ett. Dette kommer både av at de barna som flytter i fosterhjem tidlig, bor lenge i fosterhjem, og at fosterhjem er det foretrukne tiltaket også for ungdom som ikke kan bo hjemme med sine foreldre. De seneste



Figur 4.2 Barn i fosterhjem ved utgangen av 2016 etter alder. Andeler.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, spesialbestilte tall fra barnevernsstatistikken.

årene har barn i fosterhjem i gjennomsnitt blitt noe eldre. Antall barn under 6 år med omsorgsovertakelse har gått ned siden 2015, mens det blir stadig flere barn over 13 år. Det har også vært en økning i antall barn i alderen 6–12 år med omsorgsovertakelse.¹³

Det ser ikke ut til å ha vært nevneverdig endring over tid i hvor gamle barna er når de flytter i fosterhjem første gang. Andelen barn som var 11 år eller yngre da de flyttet inn i fosterhjem første gang, lå i underkant av 80 prosent både for barna som bodde i fosterhjem i 2003, 2010 og 2016.¹⁴ Gjennomsnittsalderen ved første flytting i fosterhjem var omtrent 5,5 år for den gruppen som bodde i fosterhjem i 2016.¹⁵ 53 prosent av barna var 6 år eller yngre da de flyttet i fosterhjem første gang. 5 prosent flytter i fosterhjem før de fyller 3 år.

Berg m.fl. (2017) viser at det er omtrent like vanlig blant barn med innvandrerbakgrunn å ha omsorgstiltak som i den norskfødte befolkningen.¹⁸ Barn med innvandrerbakgrunn mottar derimot hjelpetiltak langt oftere enn barn uten innvandrerbakgrunn, og antallet har økt de siste årene. Undersøkelsen viser til at dette kan sees i

¹³ www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-av-dei-minste-under-omsorg-av-barnevernet

¹⁴ Tallene inkluderer beredskapshjem. SSB spesialbestilte tall fra barnevernsstatistikken.

¹⁵ Tallet fremkommer ved å studere alle barn som bodde i fosterhjem ved utgangen av 2016, og finne hvor gamle disse barna var da de flyttet i fosterhjem første gang. Tallgrunnlaget er spesialbestilt statistikk fra SSB.

sammenheng med at innvandrerbefolkningen generelt sett har dårligere levekår enn den norskfødte befolkningen, og at innvandrerbefolkningen vokser. Forfatterne peker på at dette gjenspeiles i høyere bruk av fattigdomsreduserende hjelpetiltak overfor denne gruppen.¹⁶

4.3.2 Barn i fosterhjem: hva har de opplevd, og hvordan går det?

Det å flytte i fosterhjem kan være en vanskelig overgang. Barna må ofte bli kjent med en familie de ikke kjenner fra før, med andre rutiner og en annen kultur. Noen kan også oppleve at det de mestret hjemme hos foreldrene, ikke lenger er deres oppgave. Samtidig kan de møte andre krav og forventninger som del av en fosterfamilie. I tillegg til at barna skal venne seg til å bo sammen med og få en relasjon til fosterfamilien, har de også flyttet fra en familie og det som har vært deres hjem i mange år. Barn som bor i fosterhjem, har i gjennomsnitt bodd fem og et halvt år hos sine foreldre, jf. punkt 4.3.1. Foreldrene har ofte vært de nærmeste omsorgspersonene. På tross av at omsorgssituasjonen i hjemmet ikke var god, er det mange barn som er glade i sine foreldre og øvrig familie, og ønsker at de skal ha det godt.

Barn i fosterhjem og særlig den gruppen som barnevernet har overtatt omsorgen for, har foreldre som er marginaliserte på flere områder. Andelen enslige forsørgere er høyere enn i befolkningen for øvrig. Utdanningsnivået er lavere og tilknytningen til arbeidslivet er svakere. Mange har svært lav inntekt. I tillegg kan foreldrene selv ha ulike typer problemer, som for eksempel rus, psykiske helseplager eller voldsproblematikk.¹⁷

Både rusmisbruk og psykisk lidelse hos foreldrene er forbundet med markant forhøyet risiko for at barnet utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Den økte risikoen trenger ikke alltid bety at det er omsorgspersonene som utøver volden, men at foreldrenes situasjon tilsier at de ikke klarer å beskytte barnet tilstrekkelig.¹⁸ Det er også kjent fra forskning at barn som har opplevd omsorgssvikt, ofte har vært utsatt for mer enn én type omsorgssvikt.¹⁹ På grunn av foreldre-

nes problemer kan barn som flytter i fosterhjem i mange tilfeller ha vært nødt til tidlig å ta mer ansvar i hjemmet, som for eksempel ansvar for å lage mat, ta seg av søsken, følge opp skolen alene og i noen tilfeller ta seg av foreldre. Å få et slikt stort ansvar tidlig gjør at man blir mer selvstendig og i mange tilfeller står på situasjoner og stemninger, men det kan også ha ført til traumer, utrygghet eller sen utvikling på noen områder. Ansvar og opplevelsene i hjemmet kan føre til at det er vanskelig å følge opp skolearbeid. Bufdir viser i sin analyse av grunnskolerresultater fra 2016 at barn i barnevernet hadde svakere skolerresultater sammenlignet med gjennomsnittet i normalpopulasjonen. De aller fleste som hadde tiltak fra barnevernet, fullførte grunnskolen og fikk grunnskolepoeng. Andelen barn med tiltak i barnevernet som ikke fikk grunnskolepoeng²⁰, var imidlertid høyere enn gjennomsnittet av barn som ikke var i barnevernet. 13 prosent av barn i barnevernet fikk ikke grunnskolepoeng, mot 3 prosent av de barna som ikke hadde tiltak fra barnevernet. Barn som barnevernet hadde omsorgen for, hadde i gjennomsnitt dårligere karakterer enn barn som mottok andre tiltak fra barnevernet.²¹ Relativt svakt faglig utgangspunkt fra grunnskolen kan være en årsak til at ungdom med tiltak fra barnevernet i mindre grad fullførte videregående opplæring, sammenlignet med unge uten barnevernerfaring. De som fullførte videregående opplæring, brukte i gjennomsnitt lengre tid å fullføre enn unge som ikke hadde fått tiltak fra barnevernet.²²

I tall om skoleprestasjoner sammenlignes barn med barnevernsbakgrunn med den generelle barnebefolkningen. Det kan diskuteres hvor mye informasjonsverdi det ligger i å sammenligne barn med tiltak i barnevernet med barn uten tilsvarende erfaringer og bakgrunn. Utviklingen hos barn som har opplevd omsorgssvikt, slik mange barn i barnevernet har, kan bli forsinket. Dette kan gi dårligere resultater på kort sikt.

¹⁹ Dong M., R.F. Anda, V.J. Felitti, S.R. Dube, D.F. Williamson, T.J. Thompson et al (2004): *The interrelatedness of multiple forms of childhood abuse, neglect, and household dysfunction*. Child Abuse and Neglect, Vol. 28, 7. utg. Juli 2004, s. 771–784.

²⁰ Det vil si at de manglet karakter i mer enn halvparten av fagene da de gikk ut av 10. trinn i 2016.

²¹ www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevern_skole/Grunnskolerresultater, per 15.11.2018

²² www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevern_skole/Gjennomforing_vgo; Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L.B. og Hvinden, B. (2014): *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie*. NOVA-rapport 9/2014, kapittel 7.

¹⁶ Berg B., V. Paulsen, T. Midjo, G.M.D. Haugen, M. Garvik og J. Tøssebro (2017): *Myter og realiteter. Innvanderers møter med barnevernet*. NTNU Samfunnsforskning, s 4.

¹⁷ Backe-Hansen, E., C. Madsen, L.B. Kristofersen og B. Hvinden (2014). *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie*. NOVA-rapport 9/2014, kapittel 2.

¹⁸ NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*, s. 28 med videre referanse.

På tross av de utfordringer og opplevelser barn i barnevernet har hatt tidlig i livet, var to av tre ungdommer med barnevernsbakgrunn som var ferdig med tiende klasse i 2008, i arbeid eller utdanning i 2015.²³ En longitudinell studie basert på registerdata viser at om lag 10 prosent av personer i 2009 som hadde mottatt tiltak fra barnevernet i perioden 1993–2003, fullførte høyere utdanning.²⁴ De unges egen motivasjon og innsats er trukket frem som et suksesskriterium når det gjelder det å oppnå høyere utdanning. I tillegg er fosterforeldrenes evne til å skape tilhørighet, formidle forventninger til den unges skoleprestasjoner og å skape struktur og rutiner i dagliglivet viktige faktorer.²⁵

Både internasjonal og nordisk forskning indikerer at barn i barnevernet har større risiko for somatisk og psykisk sykdom enn barn som ikke har tiltak i barnevernet.²⁶ Omsorgssvikt kan innebære at barnet ikke har fått oppfølging av tannlege og helsepersonell. I tillegg til at omsorgssvikt i seg selv kan gi svekket psykisk og fysisk helse, kan lite oppfølging av helsepersonell føre til at mindre alvorlige sykdommer og plager blir oppdaget sent eller forblir ubehandlet. En svensk studie viste for eksempel at flere barn som bor i fosterhjem, har mistet helseundersøkelser i sped- og småbarnstiden, enten mens de bodde hos foreldrene eller på grunn av flytting til fosterhjem.²⁷ Traumatiske opplevelser som for eksempel vold og overgrep kan gi alvorlige psykiske helseutfordringer. Barnevoldsutvalget viser at blant norske ungdommer i barnevernsinstitusjoner har opp mot 70 prosent rapportert erfaringer med vold og

overgrep, mens det samme gjelder over halvparten av barn i fosterhjem.²⁸

Resultatene gjenspeiles i en norsk studie der fosterforeldre og lærere til om lag 270 barn i alderen 6–12 år som bodde i fosterhjem, ble intervjuet. Studien viser at psykisk og fysisk mishandling gir stor risiko for psykiske lidelser. I studien fylte om lag 51 prosent av barna kriteriene for én eller flere psykiske lidelser. Resultatene viser også at mange barn sliter på flere områder i livet samtidig. De mest vanlige diagnosene ble delt inn i tre grupper; emosjonelle lidelser, ADHD og adferdsforstyrrelser. 30 prosent av barna fylte kriteriene for kombinasjoner av to diagnoser og 13 prosent for tre diagnoser.²⁹

4.3.3 Fosterforeldres bakgrunn

Barnevernlovens § 4-22, jf. også fosterhjemsforskriften § 3, stiller krav til hvem som kan velges til fosterforeldre. Fosterforeldre må ha særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem. De må ha stabil livssituasjon, alminnelig god helse og gode samarbeidsevner. De må også ha økonomi, bolig og sosialt nettverk som gir barn mulighet til livsutfoldelse. Disse kravene sier noe om fosterforeldres bakgrunn.

Det finnes imidlertid ikke offisiell statistikk om fosterforeldre. SSBs barnevernsstatistikk teller antall barn med barnevernstiltak, og fosterhjem inngår som ett av flere slike tiltak i statistikken. Statistikken inneholder ikke opplysninger om egenskaper ved fosterforeldrene, slik som alder, husholdningsstørrelse, inntekt, utdanning eller andre sosioøkonomiske forhold. Informasjon om fosterhjemmene må derfor i stor grad baseres på enkeltundersøkelser.

Ut fra opplysninger om hvor mange fosterhjem som har flere barn boende og opplysninger om hvor mange fosterforeldre som er henholdsvis par og enslige, kan det anslås at det var om lag 8 700 ordinære fosterhjem og om lag 16 400 fosterforeldre i 2017.³⁰

Selv om enslige i henhold til forskriftene kan godkjennes som fosterforeldre, viser en undersøkelse fra 2017 at de fleste fosterhjem (89 prosent)

²³ forskning.no/barn-og-ungdom-velferdsstat/2018/02/lei-av-elendighetsforskning-om-barnevernet

²⁴ Backe-Hansen, E., C. Madsen, L.B. Kristofersen og B. Hvinden (red.): *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie*. NOVA-rapport nr. 9/2014.

²⁵ Skilbreid, D og A.C. Iversen: *Unge voksne som har bodd i fosterhjem og tatt høyere utdanning: suksessfaktorer?* Tidsskriftet Norges Barnevern 04/2014 (Vol. 91), s. 161–176.

²⁶ Egelund T., D. Andersen, A.D Hestbæk, M. Lausten, L. Knudsen, R. Olsen, et al. (2008): *Anbragte børns udvikling og vilkår: Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. København. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd; Egelund T., M. Lausten (2009): *Prevalence of mental health problems among children placed in out-of-home care in Denmark*. Child & Family Social Work 2009; 14:156–65.; Helsetilsynet (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og tenester frå psykisk helsevern for barn og unge*. Rapport fra Helsetilsynet 5/2012; Kristofersen L.B. (2005): *Barnevernbarnas helse: Uførehet og dødelighet i perioden 1990–2002*. MBR-rapport 2005: 12; Sosialstyrelsen (2000): *Dartingtonprosjektet: En försöksverksamhet för att stärka och utveckla familjevården*.

²⁷ Kling, S. (2010): *Fosterbarnas hälsa: Det medicinska omhändertagandet av samhällsvårdade barns hälsa i Malmö kommun*.

²⁸ NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*, s. 28 med videre referanser.

²⁹ Lehmann S., O.E. Havik, T. Havik, E.R. Heiervang (2013): *Mental disorders in foster children: A study of prevalence, comorbidity and risk factors*. Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health 2013; 7:39.

³⁰ SSB barnevernsstatistikk, Ipsos (2017): *Fosterhjemsundersøkelsen 2016/2017*.

består av to fosterforeldre. To prosent av disse er av samme kjønn. De fleste fosterforeldre er mellom 40 og 49 år og hadde 2–3 egne barn. I litt under halvparten av familiene er det yngste barnet over 18 år.³¹

Samme undersøkelse viste at over halvparten av alle fosterforeldre har høyskole- eller universitetsutdanning. Det er vanligst å ha yrkesbakgrunn fra helsevesenet eller sosialsektoren. Over halvparten av fosterhjemmene har en samlet inntekt på over 800 000 kroner, og én prosent har husholdningsinntekt under 300 000 kroner. Undersøkelsen gjelder for begge fosterforeldrene, der de selv har valgt hvem som svarer som fosterforelder 1 eller 2. Blant dem som svarte som fosterforelder 1, jobber 41 prosent fulltid ved siden av fosterhjemsoppdraget mens tilsvarende for fosterforelder 2 er 64 prosent. Videre jobber henholdsvis 15 og 9 prosent av fosterforeldre 1 og 2 deltid, mens 25 og 9 prosent er frikjøpt på heltid for å være hjemme med barnet. Henholdsvis 4 og 7 prosent er pensjonist/ufør, 2 og 7 prosent hjemmевærende og 1 prosent i begge grupper arbeidsledig. Undersøkelsen kobler ikke informasjon om fosterforelder 1 og 2 sammen.³²

4.4 Utfordringer i fosterhjemsomsorgen

4.4.1 Innledning

Mange unge med erfaringer fra fosterhjem klarer seg godt som voksne. Det er likevel en utfordring at mange med barnevernserfaring har en vanskelig livssituasjon sammenlignet med sine jevnaldrende. Det er etter utvalgets vurdering grunn til å se nøye på hvilke forbedringspunkter som finnes i dag, og hvilke tiltak som kan bidra i riktig retning. Utvalget velger å løfte frem følgende utfordringer i fosterhjemsomsorgen:

- Tilgang på fosterhjem tilpasset alle målgrupper
- Samarbeid og medvirkning
- Tilpasset oppfølging
- Stabilitet
- Samsvar mellom ressursbruk og barnas behov

³¹ Ipsos (2017): *Fosterhjemsundersøkelsen 2016/2017*, s. 39.

³² Ipsos (2017): *Fosterhjemsundersøkelsen 2016/2017*, s. 42 og 44. Det ble lagt føringer om én besvarelse per fosterhjem. 34 prosent av spørreskjemaene er oppgitt som besvart av begge fosterforeldre. Respondentene har selv valgt hvem av foreldrene som skal oppgis som hhv. «fosterforelder 1» og «fosterforelder 2».

4.4.2 Tilgang på fosterhjem tilpasset alle målgrupper

Det har over tid vært utfordrende å rekruttere mange nok fosterhjem som møter barns ulike behov. Fosterhjemmene skal passe til barnets interesser og personlighet, men også være i stand til å møte barnets utfordringer og behov. God kartlegging og utredning er nødvendig for å velge et fosterhjem som kan ivareta det enkelte barnet. Barnets og fosterforeldrenes alder spiller en rolle, i tillegg til alderen på fosterforeldrenes egne barn. I rekrutteringsprosessen kan mulige fosterforeldre oppgi noen preferanser for hvilke grupper av barn de ser seg i stand til og ønsker å ta imot, for eksempel småbarn, førskolebarn, ungdom, søsken, barn med nedsatt funksjonsevne og lignende. Det tas også hensyn til hvor i landet det er ønskelig at barnet skal bo. Når det er så mange faktorer å ta hensyn til, vil det være enklere å finne et hjem som passer barnet dersom man har relativt mange hjem å velge blant.

I 2017 ble 1 284 nye fosterfamilier rekruttert og lært opp av Bufetat. Samme år bisto Bufetat kommunene med 1 322 flyttinger til fosterhjem. I tillegg kommer de fosterhjemmene som kommunene rekrutterer til det enkelte barn, ofte i barnets slekt eller nære nettverk. Til tross for at mange nye fosterfamilier ble rekruttert, var ikke dette tilstrekkelig for å dekke barnas ulike behov. Bufdir viser til at flere av Bufetats regioner opplever nedgang i henvendelser fra potensielle fosterforeldre.³³

Ved utgangen av 2017 var det 287 barn som hadde ventet mer enn seks uker på å få et fosterhjem. Blant disse ventet 246 barn i midlertidige tiltak som beredskapshjem eller akuttinstitusjon. Resten bodde mest sannsynlig hos slekt eller nettverk eller i andre løsninger som kommunen hadde funnet. Ventetiden er regnet fra ønsket oppstart, slik at total ventetid i realiteten kan være lenger. Av dem som ventet, hadde 35 prosent ventet mer enn seks måneder, 25 prosent mellom tre og seks måneder og 40 prosent kortere enn tre måneder. Mange av barna som har ventet lenge, har særlige omsorgs- og hjelpebehov knyttet til psykiske vansker av ulik grad. Det er også vanskelig å finne fosterhjem til blant annet ungdom, søsken, barn med funksjonsnedsettelse og barn med minoritetsbakgrunn.³⁴

³³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet årsrapport 2017, s. 45.

³⁴ Ibid.

Det er flere årsaker til at det er vanskelig å rekruttere nok fosterhjem som møter behovene til barna som venter. Fosterhjemsmeldingen og Vista Analyse trekker blant annet frem at familier som regel er avhengig av to inntekter, erfaring med uforutsigbare rammebetingelser og sviktende oppfølging.³⁵ Vista Analyse mener at mangel på tilgjengelige fosterhjem i seg selv er en årsak til andre utfordringer, som stor bruk av akuttiltak og mange ikke-planlagte flyttinger.

Særlig om søsken

FNs retningslinjer for alternativ omsorg for barn slår fast at søsken ikke skal skilles dersom det ikke er gode grunner for det.³⁶ Bufdirs anbefalinger tilsier også at søsken skal få bo sammen så lenge det er til barnets beste. Likevel er det mange søsken som ikke bor i samme fosterhjem, uten at det er dokumentert om det er begrunnet i en vurdering av barnas beste. I noen tilfeller blir søsken flyttet i ulike fosterhjem langt unna hverandre. En undersøkelse fra Ipsos i 2017 viser at 25 prosent av fosterhjemmene hadde to eller flere fosterbarn. Det ble imidlertid ikke spurt om barna var søsken. Det kommer heller ikke frem av SSBs eller Bufdirs statistikk hvor mange søsken som bor i samme fosterhjem, eller hvor mange som lever adskilt. En undersøkelse SOS barnebyer gjorde i 2016, viste at nærmere seks av ti barn som har søsken som også er under barnevernets omsorg, har minst ett søsken i et annet fosterhjem enn det de selv bor i.³⁷ Siden søskensplittelser blir talt flere ganger i undersøkelsen, overvurderer den andelen av søskenpar eller søskenflokker som splittes. Undersøkelsen sier ikke noe om det er faglig begrunnelse for at søsknene ikke bør bo i samme fosterhjem. Som nevnt over er rekruttering av fosterhjem som ønsker å ta imot søsken, en stor utfordring. Spesielt er det vanskelig å finne fosterhjem som ønsker å ta imot flere enn to søsken.³⁸

4.4.3 Samarbeid og medvirkning

Barn har etter barnevernloven en rett til å bli hørt i saker som gjelder dem selv. Dette fremgår både av Grunnloven og barnekonvensjonen. For å understreke viktigheten av barns rett til medvirkning i barnevernet ble dette presisert og definert i endringer i barnevernloven med virkning fra 1. juli 2018, jf. barnevernloven § 1-6 og § 1-7. Retten til medvirkning innebærer at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, mulighet til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter, bli lyttet til, og at synspunktene tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.³⁹

Barnevernets forsvarlighetskrav tilsier at barnets mening skal innhentes som del av beslutningsgrunnlaget, og at medvirkningen skal dokumenteres. Det er likevel godt dokumentert at barns medvirkning ikke blir godt nok ivaretatt.⁴⁰ Brukerundersøkelser bekrefter at barn i barnevernet ikke involveres i tilstrekkelig grad i avgjørelser.⁴¹

Også Barnevoldsutvalget pekte på dette.⁴² For å kunne gi barn i fosterhjem god omsorg, trygghet og tilhørighet i fosterhjemmet må man lytte til hvordan barnet har det i fosterhjemmet, og hva det selv mener det trenger. Barn kjenner sin egen livssituasjon, og skal bli hørt i saker som gjelder dem. I oppfølgingen av fosterforeldrene bør barnet få mulighet til å gi innspill til hva barnet trenger av fosterforeldrene for at det skal kjennes godt og trygt å bo der. Det betyr imidlertid ikke at barnet nødvendigvis vet hva som skal gjøres for å få det bedre. Det viktige er at barnevernstjenesten lytter til hva barnet sier. Dersom barnevernstjenesten mener det er andre tiltak som er bedre for barnet, må de forklare hvorfor de mener det, slik at barnet forstår begrunnelsen. I mange tilfeller kan det være ting det er vanskelig for barnet å snakke med fosterfamilien om, for eksempel savn etter sin opprinnelige familie. For at barna skal få reell mulighet til å fortelle hvordan de har det, bør samtaler med barnet også være uten andre til stede, der det er hensiktsmessig ut fra barnets

³⁵ Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet om omsorg – Fosterhjem til barns beste*. Vista Analyse (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. VA-rapport 2015/51.

³⁶ Guidelines for the Alternative Care of Children, Artikkel 17.

³⁷ SOS-barnebyer (2016): *Søskenbarometer 2016*.

³⁸ Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste*.

³⁹ Tilføyd i barnevernloven ved lov av 20. april 2018 nr. 5, med i krafttredelse 1. juli 2018.

⁴⁰ Skivenes, M. (2018): *Barneperspektiv i fokus*. Kapittel 1 i 7 barnevernledere og 7 proffer (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget.

⁴¹ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*, med videre henvisninger, s. 43.

⁴² NOU 2017: 12 *Svikt og svik – gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. s. 49–50.

situasjon. Barnet vil alltid ha rett til å ha med seg en person de har tillit til.

Barnevernet har også plikt til å samarbeide med barnets foreldre, jf. barnevernloven §1-7. Som vist i punkt 7.3.9 involverer barnevernstjenesten særlig barnets mor, og samarbeider i mindre grad med barnets far. I innspill til fosterhjemsutvalget skriver Organisasjon for barnevernforeldre (OBF) at de er opptatt av at foreldre blir sett, hørt og forstått. De sier at de savner struktur og målrettet arbeid for å forbedre samarbeidet mellom barnevernstjenesten og foreldrene.⁴³

4.4.4 Forutsigbar og tilpasset oppfølging

God oppfølging når barn bor i fosterhjem er viktig for å skape trygghet for barna og fosterfamiliene. Barns, fosterfamiliers og foreldres behov endres over tid, og forutsigbarhet for at man får den oppfølgingen man trenger når man trenger det, er viktig. Norsk Fosterhjemsforening har tatt opp med utvalget at mange fosterfamilier får lite eller ingen veiledning og lite oppfølging fra barnevernstjenesten. De påpeker også at veiledningen som gis, ikke alltid er tilpasset behovet og at den ofte settes inn for sent.⁴⁴ Lite oppfølging og lite tilgjengelig barnevernstjeneste kan skape uforutsigbarhet og usikkerhet for fosterforeldrene.

Fellesorganisasjonen (FO) har tatt opp med utvalget at kontaktpersonene i barnevernstjenestene ofte har mange barn og familier å følge opp, og at lite tid og stor arbeidsmengde kan være til hinder for å gjøre en god jobb.⁴⁵ Mangel på ressurser kan også føre til at man ikke har mulighet til å jobbe forebyggende, men må prioritere de sakene som haster mest. Lang avstand til fosterhjemmet kan gjøre oppfølging av fosterfamilien ekstra tidkrevende. Det kan også gi utfordringer når det gjelder samhandling med andre tjenester i fosterhjemskommunen. Vista Analyse finner i sin undersøkelse at i gjennomsnitt 41 prosent av barna bor i fosterhjem utenfor omsorgskommunen.⁴⁶ Undersøkelsen sier ikke noe om hvor lang avstand det er mellom omsorgskommunen og fosterhjemmet.

Helsetilsynet fant mangler i kommunenes oppfølging av barn i fosterhjem i et landsomfattende tilsyn i perioden 2013–2014. Svikten gjaldt antall gjennomførte oppfølgingsbesøk, barns mulighet til medvirkning, nødvendig råd og veiledning til fosterforeldre og dokumentasjon av arbeidet.⁴⁷ Mangler i oppfølgingen av fosterforeldrene blir bekreftet av Bufdir, som blant annet skriver at «den faglige støtten til fosterhjemmene er tilfeldig, og tilbudene har ulik kvalitet».⁴⁸ Også Riksrevisjonen har påpekt at oppfølgingen av barn i fosterhjem ikke er god nok.⁴⁹

Barnevernstjenesten skal også sørge for at fosterforeldrenes egne barn får mulighet til å forbedre seg på den nye situasjonen, og at de får oppfølging underveis i fosterhjemsforløpet. Havik (2007) finner at *hensynet til egne barn* var en hyppig oppgitt grunn til at fosterforeldre vurderte oppsigelse (56 prosent oppga at dette var viktig eller meget viktig).⁵⁰ Likevel er det få kommuner som har et oppfølgingstilbud til fosterforeldrenes egne barn. Vista Analyse viser at kun om lag 30 prosent av kommunene har et tilbud til fosterforeldrenes egne barn.⁵¹

For barn i fosterhjem kan det være viktig å vite hvordan deres foreldre har det og hvordan de blir fulgt opp. Barnevernstjenesten har ansvar for å følge opp foreldrene, og familievernet har en særlig rolle i oppfølgingen. Hjelp og støtte til barnets foreldre når ikke alltid frem, blant annet fordi det gis lite informasjon om tilbudene som finnes, jf. punkt 7.3.9.

Det er også svikt i oppfølging av fosterhjem som tar imot barn med nedsatt funksjonsevne.⁵² Fosterhjem som tar imot barn med funksjonsnedsettelse, kan i særlig grad være avhengige av et velfungerende samarbeid mellom ulike tjenester. Flere rapporter har påpekt svikt i samordningen av ulike tjenester, jf. omtale i kapittel 6. Samar-

⁴³ Innspill fra Organisasjon for barnevernsforeldre til fosterhjemsutvalget 24. august 2017.

⁴⁴ Brev fra Norsk Fosterhjemsforening til fosterhjemsutvalget 12.9.2017.

⁴⁵ Notat fra FO til fosterhjemsutvalget datert 1.12.2017.

⁴⁶ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem – Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 20.

⁴⁷ Helsetilsynet (2015): *Bare en ekstra tallerken på bordet? – Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*.

⁴⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.

⁴⁹ Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*.

⁵⁰ Havik T. (2007): *Slik fosterforeldrene ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*. Barnevernets utviklingscenter på Vestlandet, s. 143.

⁵¹ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem – Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 50.

⁵² 28 personer (ansatte i tjenesteapparatet, barn med barnevernserfaring, samt foresatte/fosterforeldre) ble intervjuet.

beidsutfordringer mellom ulike tjenester ble også tatt opp av Barnevernsløvutvalget og har vært et viktig innsatsområde i opptrappingsplanen for psykisk helse.

4.4.5 Stabilitet

Mange barn som bor i fosterhjem har behov for en familie som kan være en trygg og stabil omsorgsbasis gjennom oppveksten. Likevel må noen barn flytte fra fosterhjemmet tidligere enn først planlagt. Stabilitet anses vanligvis som en forutsetning for at barn og unge under omsorg skal få en positiv utvikling.⁵³ Det at barnet må flytte ut av fosterhjemmet tidligere enn planlagt, kan være godt begrunnet i barnets behov, men kan også være problematisk for alle involverte parter. Backe-Hansen m.fl. (2013) har definert utilsiktede flyttinger slik: «En utilsiktet flytting innebærer at flyttingen fra fosterhjemmet skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått.»⁵⁴ Det kan imidlertid oppstå situasjoner som gjør at det er til barnets beste å flytte fra fosterhjemmet. I noen tilfeller kunne flyttingen likevel vært mulig å unngå, hvis fosterhjemmet hadde fått tilstrekkelig og tilpasset hjelp og støtte.

God statistikk over flyttinger fra og mellom fosterhjem krever oversikt over barnas historie, det vil si tall som følger de samme barna over tid. Slike tall kan blant annet brukes til å finne andelen barn som opplever flytting, og hvor mange flyttinger barna opplever. SSBs barnevernsstatistikk gir per i dag ikke mulighet til å følge barn over tid.⁵⁵ I Vista-undersøkelsen oppga barnevernstjenestene at de i gjennomsnitt hadde hatt 1,32 utilsiktede flyttinger i 2017. Kommunene som deltok i undersøkelsen hadde i gjennomsnitt knapt 30 barn i fosterhjem på undersøkelsestidspunktet. Forekomsten av utilsiktede flyttinger var om lag lik i og utenfor slekt og nettverk.⁵⁶

Anslag i norsk og internasjonal forskning på hvor stor andel av fosterhjem som ender i en util-

siktet flytting i løpet av fosterhjemsforløpet, varierer mellom 20 og 50 prosent.⁵⁷ En norsk studie basert på registerdata fulgte alle barn og unge født i 1990, 1991 og 1992 som hadde kontakt med barnevernet i perioden frem til 2010.⁵⁸ Materialet inneholder blant annet informasjon om flytting mellom ulike kategorier fosterhjem og mellom fosterhjem og institusjon. Der det skjedde flyttinger innenfor samme kategori, for eksempel fra ett ordinært fosterhjem til et annet, fanges dette ikke opp i materialet. Materialet sier heller ingenting om hvorvidt flyttingen var planlagt eller ikke. Ifølge studien hadde i underkant av 49 prosent av alle barn i barnevernet som hadde bodd utenfor hjemmet, flyttet mellom ulike typer tiltak i løpet av tiden i barnevernet. Selv om vi trekker fra barn med kombinasjon av beredskapshjem og én type fosterhjem, som er et uunngåelig forløp i mange tilfeller, er andelen som har opplevd flytting 43,5 prosent.

En dansk undersøkelse utført på registerdata over alle plasseringer i perioden 1982 til 2005 finner at av ti barn som ble flyttet ut av foreldrehjemmet, ble tre værende på samme sted til de ble voksne. To fikk et nytt tiltak utenfor hjemmet, mens fem ble tilbakeført til hjemmet. Av dem som ble tilbakeført til hjemmet, flyttet halvparten ut av hjemmet igjen.⁵⁹ I den forbindelse er det verdt å merke seg at Danmark bruker fosterhjem som frivillig hjelpetiltak i langt større grad enn Norge (73 prosent var i fosterhjem som følge av frivillig hjelpetiltak i Danmark i 2016, mot om lag 25 prosent i Norge). Av den grunn arbeider barnevernet i Danmark langt mer aktivt med tilbakeføring til foreldrehjemmet enn hva som er tilfelle i Norge.

4.4.6 Samsvar mellom ressursbruk og barnas behov

Det er et spørsmål om de ressursene som brukes direkte i fosterhjemsomsorgen, er i samsvar med barnas behov. Fosterhjem er forskjellige, og behovene for oppfølging og tiltak kan variere mye. Differensiering og fleksible løsninger er derfor viktig. Det forutsetter imidlertid at de tiltak og ram-

⁵³ Falch-Eriksen, A. (2018): *Stabilitet i fosterhjem. Internasjonal forskning om barnets behov for trygghet og forutsigbarhet*. NOVA-rapport nr. 4/18; Backe-Hansen E., Ø. Christiansen og T. Havik (2013): *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*. NOVA-notat nr. 2/13, s. 46.

⁵⁴ Backe-Hansen, E., Ø. Christiansen og T. Havik (2013): *Utilsiktet flytting fra fosterhjem en litteratursammenstilling*, s. 13.

⁵⁵ SSB og Bufdir arbeider med å få slike tall på plass og utreder derfor muligheten for å etablere en forløpsdatabase for barnevernsstatistikk. Et forprosjekt skal leveres Bufdir desember 2018, og det vil deretter jobbes videre med hvordan selve forløpsdatabasen bør se ut.

⁵⁶ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem – Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 19.

⁵⁷ Backe-Hansen, E., Ø. Christiansen, T. Havik og T. Grønningseter: *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*. NOVA-rapport 2/2013, s. 7.

⁵⁸ Backe-Hansen, E. og C. Madsen (2014): *Barn og unge i fosterhjem og institusjon*. I Backe-Hansen, E., C. Madsen, L.B. Kristofersen og B. Hvinden (red.): *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*. NOVA-rapport nr. 9/2014.

⁵⁹ Hald Andersen, S. (red.), F. Ebsen, M. Ejrnæs, P. Fallesen og S. Frederiksen: *Når man anbringer et barn. Bakgrunn, stabilitet i anbringelsen og det videre liv*. Syddansk Universitetsforlag, 2010.

mer som gis, er forankret i en grundig behovsvurdering og ikke fremstår som tilfeldige. Slik synes det ikke alltid å være. De forskjellige utvalget har kunnet avdekke i rammevilkår, og som framgår av utredningen, særlig i kapittel 7 og 8, kan vanskelig fullt ut begrunnes i ulike behov. Både Norsk Fosterhjemsforening, FO og flere kommuner har i sine innspill til utvalget tatt opp at vilkårlighet og uforutsigbarhet i de økonomiske rammevilkårene oppleves som problematisk. En evaluering av forsterkede fosterhjem utført av Deloitte viste at det ikke var noen klar sammenheng mellom kostnader og kvalitet. Det var heller ikke alltid sammenheng mellom barnas behov og hvilke forsterkningstiltak fosterhjemmene hadde.⁶⁰ Hvilke rammevilkår fosterforeldrene får, kan derfor oppleves som tilfeldig.

Rammene rundt fosterhjemmene er i liten grad regulert, og fosterhjemmenes rettslige status gir dem få rettigheter. Kontrakten de inngår med kommunen, er en privatrettslig avtale og ikke et enkeltvedtak. Avtalen skal sammen med vedleggene gi rammen for hva fosterhjemmet kan forvente når det gjelder økonomi, oppfølging og tiltak. Rammen er gjenstand for forhandlinger, noe som ikke nødvendigvis sikrer et resultat

⁶⁰ Deloitte (2014): *Evaluering av fosterhjem med forsterknings tiltak – bruk, kvalitet og kostnad.*

basert på en dokumentert vurdering av behov. Forhandlinger om slike vilkår krever også mye tid og ressurser i barnevernstjenestene og kan bidra til å skape vanskelige samarbeidsforhold. Dette er ressurser barnevernet kunne brukt på oppgaver som har større nytte for barna.

Utvalget er opptatt av at de ressursene barnevernet disponerer, brukes der de trengs mest, og til det beste for barna. Feil bruk av tiltak kan i verste fall gjøre situasjonen vanskeligere for barnet eller føre til at det tar lang tid før barnet får riktig hjelp.

Feil bruk kan også føre til unødvendige kostnadsøkninger og feil ressursbruk for samfunnet. Dette er i så fall midler og ressurser som kunne vært brukt mer samfunnsnyttig.

Et spørsmål som faller noe utenfor dette utvalgets mandat, er om de ulike tiltakene i barnevernet brukes til de barna tiltakene er ment for. Målgruppen for familiehjem og fosterhjem tilknyttet private aktører og til dels institusjoner, er ikke nødvendigvis tydelige. Det kan gi tilfeldige utslag i hvem som får hvilket tilbud. Uklare målgrupper for tiltak kan føre til feil ressursbruk. Tilsvarende spørsmål kan stilles ved om omsorgsovertakelse noen ganger skjer der omfattende hjelp og støtte til barn og foreldre mens barnet bor hjemme kunne vært like bra eller bedre for barnet.

Kapittel 5

Fosterfamiliens ulike roller

5.1 Innledning

Utvalget skal vurdere de økonomiske, faglige og enkelte juridiske rammebetingelser for ordinære fosterhjem. Rammebetingelsene bør innrettes slik at det tas høyde for oppgavens mangfoldige karakterer. I dette kapitlet belyser utvalget de ulike rollene fosterforeldrene har, og drøfter hvordan man grunnleggende sett kan se på fosterhjemsordningen, hvilke hensyn som må avveies i utformingen av fosterfamiliens rammebetingelser, og hvordan ulike syn på fosterhjemsomsorgen kan gi seg utslag i ulik bruk av virkemidler. Målet for alt fosterhjemsarbeid er, slik utvalget ser det, å sikre barnet god omsorg, trygghet og tilhørighet. For å få til dette må barnevernet og fosterforeldrene møte barnet med forståelse, trygghet og kjærlighet.

5.2 Hensyn og avveininger

Viktigheten av familie blir fremhevet i Meld. St. 24 (2015–2016) *Familie – ansvar, frihet og valgmuligheter*:

«I alle kjente samfunn har familiene spilt en grunnleggende rolle. En familie gir tilhørighet, nærhet og fellesskap, og barn opplever trygghet og omsorg i en godt fungerende familie. Familien skaper rammer for utvikling av personlig identitet og evnen til å utvikle sosiale relasjoner. At familien er den beste rammen rundt barns oppvekst er generasjoners erfaringer, uavhengig av verdier, kultur og religion».¹

Fosterhjemsordningen som omsorgstiltak bygger på denne grunnleggende erfaringen om familien som oppvekstarena for barn. Familien forutsettes å skape trygge og forutsigbare rammer for barn og unge, og dette skal barna også ha når det

offentlige overtar omsorgen for dem. Fosterhjem som ordning svarer på dette behovet.

Fosterforeldre gjør en viktig innsats for samfunnet. De åpner hjemmet sitt for å skape en familieramme for barn som trenger det. De skal ta barnet inn som en del av sin familie og gi det omsorg, støtte og kjærlighet. De skal bygge en relasjon til barn som ikke har vært i familien fra starten av, og som ofte kan slite med problemer som følge av det de har opplevd.

Fosterforeldre er foreldre. Samtidig innebærer fosterforeldrerollen noe mer og noe som skiller deres situasjon som foreldre fra andre foreldre. Tilsvarende er barnets situasjon annerledes enn situasjonen for fosterforeldrenes egne barn. Barn som bor i fosterhjem har flyttet fra en familie som de ofte har en lojalitet til og kontakt med. Familien kan også være splittet og bo på ulike steder, og i noen tilfeller kan det være store avstander mellom fosterhjemmet og familien til barnet. Noen har også søsken som bor andre steder. Fosterforeldrerollen innebærer å håndtere og å forstå denne lojalitetsbalansen og å ivareta barnets kontakt med foreldre, søsken og annen familie i tråd med barnets behov og barnevernets og fylkesnemndas beslutninger.

En fosterfamilie er både en privat og en offentlig familie. Familiemedlemmene må samarbeide med og åpne hjemmet sitt for mange andre parter som også er involvert, og som skal ta avgjørelser med stor betydning for barnet og familien.

Fosterforeldrerollen utføres som et oppdrag for det offentlige. Fosterforeldrene får betaling, og de er under tilsyn og kontroll. De tilbys hjelp og støtte, men de er også gjenstand for vurdering som foreldre og som familie, noe som kan oppleves forstyrrende på familiens hverdagsliv. Fosterforeldrene utøver oppdraget i sitt eget hjem og involverer hele familien både når det gjelder tid og følelser. Mie Engen beskriver det som at «familieplejehvervet utfolder sig i et særligt spændingsfelt mellem privat og offentlig sfære; mellem følelsesmæssigt engagement, tilknytning og indlevelse og professionel distance og objektivitet.»²

¹ Meld. St. 24 (2015–2016) *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter*, med videre referanser, s. 15.

I utgangspunktet er alle opphold i fosterhjem midlertidige, se punkt 5.3.2. Barnevernstjenesten skal følge opp foreldrene og vurdere om tilbakeføring er mulig. Selv om planen ved plassering kan være at barnet skal bo i fosterhjemmet lenge, kan verken barnevernstjenesten, barnet, foreldrene eller fosterforeldrene vite med sikkerhet hvor lenge barnet skal bo i fosterhjemmet. Dette betyr likevel ikke at relasjonen nødvendigvis er midlertidig. Barn og foreldre kan opprettholde familierelasjoner selv om barnet kommer i fosterhjem. På samme måte kan barn og fosterfamilie skape varige relasjoner, uavhengig av hvor barnet bor.

Roller som fosterforeldre kan også være annerledes enn en foreldrerolle fordi barna ofte trenger mer oppfølging og støtte enn barn som ikke bor i fosterhjem. Dette kan kreve evner og kompetanse som ikke nødvendigvis alle har. Mange fosterforeldre vil trenge opplæring og veiledning, både før barnet flytter inn og underveis i forløpet. Også etter en flytting kan noen fosterforeldre ha behov for bearbeiding av situasjonen.

Fosterforeldre har altså flere roller: De er daglige omsorgsgivere, oppdragstakere, samarbeidspartnere og noen ganger spesialiserte omsorgsgivere. Fosterforeldrene må også være «barnets advokat» i mange sammenhenger. Hvilken del av rollen som er mest fremtredende, vil variere mellom familier og over tid.

5.3 Fosterfamilien – en vanlig familie – og litt mer

5.3.1 Familie – etablere en relasjon og tilhørighet

Behovet for omsorg, trygghet og tilhørighet er grunnleggende for mennesker. Familie er en viktig arena for å dekke dette behovet. Et mål i fosterhjemsomsorgen er derfor å skape en ordening som er mest mulig lik andre familier, slik at barnet opplever å være del av en familie. For å få til dette er en god relasjon mellom barnet og fosterfamilien viktig. Trygghet og tilhørighet er også viktig for å gi barnet mulighet til å utvikle sin egen identitet og sosiale relasjoner.

Støtte for synet om at offentlig omsorg bør organiseres slik at den realiserer de samme verdifulle relasjonene som vanligvis finnes i familier, kan hentes fra Gundersen.³ Hans forståelse av hva som kjennetegner en familierelasjon, ligger tett opp til Brighthouse og Swift.⁴ Ifølge denne familie-

forståelsen bør familien først og fremst forstås som en relasjon med en bestemt følelsesmessig kvalitet og nærhet. Kjennetegn ved familien er at foreldre opplever ubetinget og spontan kjærlighet fra barn, og både barn og foreldre opplever hverandre som uerstattelige. Ifølge Gundersen trenger barn også at foreldrene er autoritetspersoner. Barns interesser blir best ivaretatt om den som har autoritet over dem også har en sterk følelsesmessig tilknytning til barnet. Det ligger i dette at det skal svært mye til for at noen andre kan overta den andres plass. Gundersen mener at fosterhjemmet kan utvikle seg til å bli en familie. Samtidig mener han at det er viktig å ivareta alle barnets positive foreldrerelasjoner, både relasjonen til foreldre og relasjonen til fosterforeldre.⁵

At det dannes en familierelasjon i fosterhjemmet, betyr ikke at fosterforeldrene skal overta foreldrenes plass i barnas liv. Å bidra til en god relasjon mellom barnet og foreldrene kan gjøre samarbeid og samvær bedre og dermed være positivt for hele fosterfamilien.

Utvikling av en familierelasjon i fosterhjemmet er ikke en selvfølge, verken for barnet eller for resten av familien. Mange forhold kan påvirke muligheten for å bygge trygge relasjoner i et fosterhjem. Barnets og fosterfamiliens ressurser, situasjon, behov og interesser vil spille en rolle for samspillet. Barnets forhistorie og foreldrenes situasjon kan også ha stor betydning for at fosterfamilien skal utvikle tilhørighet og en god og trygg relasjon.

Samfunnsutviklingen de siste femti årene har gitt et mangfold av ulike familie- og samlivsformer, og mange barn vokser opp i ste-/bonusfamilier med mine, dine og våre barn. Dette har endret forståelsen av hva en familie er, og normalisert familierelasjoner på tvers av biologi. Dette kan gjøre det enklere å se på fosterhjem som en familie og kan gjøre det lettere for barn å flytte inn i og føle seg hjemme i et fosterhjem. Det kan også gjøre det lettere for barnet å opprettholde relasjoner til foreldre og søsken.

Å etablere en familierelasjon tar tid, og i noen tilfeller kan det derfor være en fordel å flytte til en familie barnet allerede har en god relasjon til.

² Bryderup, I.M., M. Engen, S. Kring (2017): *Familiepleje i Danmark*. KLIM s. 234.

³ Gundersen, E.C. (2018): *What We Owe to Our Children. Relationships and Obligations in Public Care*. Doktoravhandling ved OsloMet – storbyuniversitetet, s. 81.

⁴ Brighthouse, H. og A. Swift (2015): *Family Values. The Ethics of Parent-Child Relationships*. Princeton University Press, s. 80.

⁵ Gundersen, E.C. (2018): *What We Owe to Our Children. Relationships and Obligations in Public Care*. Doktoravhandling ved OsloMet – storbyuniversitetet, s. 106 og 216.

Både norsk og internasjonal forskning viser at det er en sterk sammenheng mellom stabilitet og bruk av fosterhjem i barnets slekt og nettverk sammenlignet med tradisjonelle fosterhjem.⁶ Selv om det jevnt over er dokumentert en høyere grad av stabilitet i fosterhjem i barnets slekt og nettverk, er det ikke dokumentert hvorfor det er slik. En dansk studie sår blant annet tvil om hvorvidt det er en årsakssammenheng mellom fosterhjem i slekts- og nettverk og stabilitet.⁷ Holtan m.fl. (2013) viser at når et barn hadde bodd i fosterhjemmet i en lengre periode, var det ikke høyere forekomst av brudd i fosterhjem utenfor slekt og nettverk sammenlignet med fosterhjem i slekt og nettverk.⁸ Dette indikerer at det over tid kan oppstå en sterk relasjon mellom fosterbarn og fosterhjem, selv om barnet ikke har hatt en relasjon til fosterfamilien i utgangspunktet. Den første tiden kan likevel være en sårbar periode.

5.3.2 Midlertidighet og samtidig langsiktig familie

Uavhengig av hvordan familien er blitt til, og hvem man anser som familie, innebærer familie en langsiktig relasjon. En familierelasjon betyr ikke nødvendigvis at barnet som flytter i fosterhjemmet skal tilpasse seg fosterfamiliens rutiner, dynamikk og kultur. Barnet og de andre i fosterfamilien skal etablere noe i fellesskap. Dette innebærer at barnet og fosterfamilien må investere tid og følelser i prosessen. Dersom fosterhjemsoppholdet er kortvarig, kan det være vanskelig å etablere en familierelasjon. Det skal likevel tilstrebes å etablere denne type relasjon.

I utgangspunktet er opphold i fosterhjem midlertidige, og barnevernloven gir ikke adgang til å treffe vedtak om at et barn skal bo permanent i fosterhjem. Fosterhjemmets midlertidighet følger av overordnede menneskerettslige forpliktelser og er begrunnet i hensynet til foreldre og barns rett til familieliv, se punkt 3.4.1. Vedtak om omsorgsovertakelse skal i utgangspunktet oppheves når det er overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, jf. barne-

vernloven § 4-21. Det å ta stilling til om barnet kan tilbakeføres til foreldrene eller bør flytte til en annen fosterfamilie eller i institusjon, er barnevernets ansvar. Derfor vil det være en mulighet for tilbakeføring eller flytting etter en konkret vurdering av hva som er best for barnet. Barnets mening vil være en del av vurderingsgrunnlaget. Fosterforeldrene kan dessuten si opp avtalen. Loven setter likevel ingen tidsbegrensning på varigheten av fosterhjemsoppholdet. Midlertidigheten utelukker ikke at barnet kan bo i lange perioder eller hele oppveksten i fosterhjem, men det vil alltid være en viss usikkerhet forbundet med hvor lenge barnet skal bo i fosterhjemmet.

Usikkerhet om varigheten av fosterhjemsoppholdet kan virke negativt på relasjonsbyggingen og tilhørigheten mellom barnet og fosterfamilien. For barnet kan det å føle seg trygg i sin tilhørighet til familien være avgjørende, og usikkerhet kan både forsterke problemer og skape nye. Andre hensyn innebærer imidlertid at man må leve med den usikkerheten som skriver seg fra at fosterhjemsordningen som sådan er et midlertidig tiltak. Usikkerheten som kommer av at fosterhjemsoppgavet kan sies opp både av barnevernstjenesten og av fosterforeldrene, er en følge av hvordan fosterhjemsforholdet er regulert.

5.3.3 Fosterforeldre som både omsorgspersoner og oppdragstakere

Fosterforeldre forventes å gi omsorg og kjærlighet, støtte og veiledning. De skal vise interesse, skape gode og trygge rammer og gi oppdragelse slik at barn kan utvikle seg. Oppgaven omfatter også mye praktisk arbeid, slik som å passe og stelle barna, lage mat, vaske klær, hjelpe med leker og følge til og fra barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Disse oppgavene må utføres overfor både egne barn og barn som bor i fosterhjem. Når de utføres overfor egne barn, er det en del av det å være foreldre. Den daglige omsorgen for barn i fosterhjem utføres imidlertid på oppdrag fra noen andre, se punkt 3.5.4. Fosterforeldre har ikke overtatt foreldreansvar for barnet i fosterhjemmet, og det er enkelte avgjørelser om barnet som fosterforeldrene ikke kan ta.

Oppdragsrollen fører med seg kontroll og styring fra barnevernstjenesten. Kontroll er legitimt sett opp mot at det å frata foreldre den daglige omsorgen og flytte barnet til et fosterhjem innebærer et sterkt inngrep i barnets og foreldrenes liv og rett til familieliv, selv om det vurderes som barnets beste. Det offentlige har derfor både rett og plikt til å følge med på om barnet har det bra i

⁶ Falch-Eriksen, A. (2018): *Stabilitet i fosterhjem – Internasjonal forskning om barnets behov for trygghet og forutsigbarhet*, NOVA-rapport nr. 4/18, med videre referanser.

⁷ Andersen, S.H. og P. Fallesen (2015): *Family matters? The effect of kinship care on foster care disruption rates*. *Child Abuse & Neglect* 48 (2015), s. 68-79.

⁸ Holtan, A., B.H. Handegård, R. Thørnblad, S.A. Vis (2013): *Placement disruption in long-lasting kinship and nonkinship foster care*. *Children and Youth Services Review* 35 (7), s. 1087-1094.

fosterhjemmet. Denne plikten kan blant annet ivaretas ved å snakke med barnet. Det offentliges kontrollplikt henger også sammen med at det er potensiale for utnyttning og misbruk av makt i alle familier – og dermed også i fosterfamilier. Å hindre tilfeller av omsorgssvikt i fosterhjem må sees som en helt grunnleggende og uunngåelig oppgave for barnevernet. Stort omfang av tilsyn og kontroll kan likevel påvirke hverdags- og familielivet i fosterhjemmet.

Både foreldrene og barnevernstjenesten kan ta avgjørelser for barnet, se punkt 3.5.4. Dette innebærer styring av utøvelsen av fosterhjemsoppdraget. Det er imidlertid uklare grenser for hvilke avgjørelser som hører inn under fosterforeldrenes ansvar. Dette kan i det daglige skape utrygghet i foreldrerollen. Dersom fosterforeldrenes selvstendighet i oppdraget oppleves å bli vesentlig begrenset, kan det bidra til usikkerhet og gi følelse av mistillit til deres omsorgsevne. Barnet kan oppleve at det blir behandlet annerledes enn andre barn i familien, og det kan påvirke barnet og resten av fosterfamiliens mulighet til å etablere en felles familiekultur. Jo mer fosterforeldre blir instruert i sin utøvelse av oppdraget, jo mer vil det påvirke hverdags- og familielivet.

Det er ikke bare barnevernstjenesten som gir hjelp og støtte til fosterfamilien. Mange barn i fosterhjem har hatt en vanskelig start på livet og kan som følge av det ha omfattende og sammensatte hjelpebehov. Det kan kreve oppfølging fra blant annet helsetjenesten og familievernstjenesten eller tilrettelegging i skolen. Det kan også kreve at fosterforeldrene får opplæring og veiledning. Fosterforeldre må forholde seg til mange parter og instanser i sin oppfølging av barnet, og det kan være mange som skal ha adgang til hjemmet. Deres hjelp og støtte kan være avgjørende, og samtidig kan de påvirke familiens muligheter til å etablere sin egen familiekultur og å gjøre familieaktiviteter. For barna kan mye oppfølgings- og tilsynsbesøk, veiledning og planer gå på bekostning av barnets følelse av å være som andre barn.

Det å finne den rette balansen mellom tillit til at fosterforeldrene utøver daglig omsorg til barnets beste på den ene siden, og behovet for oppfølging og kontroll på den andre, er ofte vanskelig. Fosterforeldre må også balansere mellom å være omsorgspersoner og oppdragstakere. Å mestre dette krever evne og vilje til samarbeid fra alle parter, og tilsvarende lydhørhet overfor barnets behov og interesser.

5.3.4 Fosterforeldre: Foreldre eller profesjonelle omsorgsgivere?

Det kan argumenteres for at fosterforeldre har en rolle et sted mellom foreldrerollen og en profesjonell omsorgsrolle. Bunkholdt peker på at fosterforeldrerollen har endret seg som følge av mer bruk av fosterhjem fremfor institusjon, og at fosterforeldre opplever å skulle ta hånd om barn med store og sammensatte problemer. Hun viser til at rollen som fosterforeldre tidligere bar preg av en vanlig foreldrerolle, mens utviklingen de senere årene har ført til at den tar opp i seg innslag av også andre roller, spesielt miljøterapeutrollen.⁹ Utviklingen kan skyldes ønsket om mer kompetanse fra fosterforeldrene. Men det kan også være drevet av økte krav til kompetanse fra myndighetene, som igjen blant annet har bidratt til et større tilbud om opplæring og mer bruk av forsterknings tiltak. Samtidig har det vært økte forventninger til økonomisk godtgjøring. Backe-Hansen m.fl. stiller på denne bakgrunn spørsmålet om kravet til kompetanse og betaling trekker fosterhjemsomsorgen i retning av et omsorgsyrke. Dette har gitt grunnlag for økt oppmerksomhet om fosterforeldres arbeidsforhold.¹⁰

De fleste foreldre utøver foreldrerollen ut fra egne relasjonserfaringer og «sunn fornuft». Barn i fosterhjem har ofte et omsorgs- og oppfølgingsbehov som skiller seg fra normalpopulasjonen. Dette gjør at fosterforeldre ofte kan ha behov for særlig kompetanse for å få forståelse for barnets omsorgsbehov, samt trenge veiledning og annen støtte for å ivareta barnet. Det kan innebære at generelt gode foreldreferdigheter ikke er tilstrekkelig. Særskilte ferdigheter som fosterforeldre kan innebære oppmerksomhet og evne til å integrere barnet i deres familie, evne og kunnskap om hvordan man skal ivareta en god relasjon mellom barnet, hans eller hennes familie og fosterfamilien samt ferdigheter i å respondere på barnets særskilte behov og utvikling.¹¹ I tillegg kan barnevernstjenestens lovpålagte ansvar for å gi fosterforeldre nødvendig opplæring og oppfølging, og

⁹ Bunkholdt, V. (2017): *Fosterhjemsarbeid – Fra rekruttering til tilbakeføring*, s. 69, se også Backe-Hansen, E., T. Havik, A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårlig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 22.

¹⁰ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårlig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 21, 177 og 196.

¹¹ Kaasbøll, J., E. Lassemø, L. Melby (2018): *Modulbasert opplæring for fosterhjem. En kunnskapssammenstilling*. SINTEF-rapport 2018: 00183 s. 28.

kommunens ansvar for å føre tilsyn, forstås som en forventning om at fosterforeldrene skal ha kompetanse til å ivareta barnets særlige behov.

Bruk av planer, som for eksempel omsorgsplan og tiltaksplan, kan også trekke fosterhjemsrollen i en retning av en profesjonell omsorgsrolle. Omsorgsplaner og tiltaksplaner skal blant annet inneholde mål for tiltaket, som barnets utvikling, skolegang eller annet, samt et tidsperspektiv for tiltakene.

En utvikling mot en viss profesjonalisering av rollen kan være nødvendig med hensyn til krav om forsvarlige tjenester. Samtidig kan det påvirke foreldrerollen. Det kan være utfordrende å være en kjærlig omsorgsperson som reagerer spontant på barnet og samtidig handle i tråd med en målrettet plan.

Innspill fra blant annet Forandringsfabrikken understreker viktigheten av at voksne omsorgspersoner viser at de bryr seg om barnet, og at de ikke må bli for avhengig av å følge en bestemt metode de har fått opplæring i. Barna ønsker at de voksne skal være personlig involvert, og at relasjonen mellom barn og voksne ikke tar form av behandling.

En profesjonalisering av omsorgsrollen i betydning av opplæring og støtte til fosterforeldre, er ikke nødvendigvis i motstrid til foreldrerollen. Det innebærer en anerkjennelse av at fosterhjemsoppdraget ikke bare krever personlige egenskaper og engasjement, men også mer spesialiserte kvalifikasjoner som ikke nødvendigvis alle har.¹² Backe-Hansen m.fl. viser til at en mer profesjonalisert fosterforeldrerolle ikke trenger å være i konflikt med foreldrerollen. Her trekkes det frem at fosterforeldre må være både dyktige omsorgspersoner og kjærlige foreldre.¹³

En sterk profesjonalisering av fosterhjemsomsorgen kan likevel i verste fall forstyrre foreldrerollen og føre til en sykeliggjøring og klientifisering av barnet, ved at definisjonen av fosterforeldrerollen trekkes helt mot ytterpunktet og likestilles med en behandler. Dette kan innebære en distanse til barnet, som kan føre til at fosterhjemmet ikke kjennes trygt for barnet.

Målet må være å finne en balanse i spennet mellom foreldrerollen og den mer profesjonelle omsorgsrollen som sikrer barnet omsorg, trygghet og tilhørighet.

5.4 Ulike perspektiver og betydningen for rammebetingelsene

5.4.1 Innledning

I hvilken grad man ser på fosterforeldre som foreldre eller profesjonelle omsorgsgivere, legger føringer for hvordan rammebetingelsene bør utformes. I fremstillingen under skilles det mellom et familieperspektiv og et arbeidsperspektiv på fosterforeldrerollen.

De valgene man tar for økonomisk godtgjøring, juridiske rammebetingelser, oppfølging og tilrettelegging, vil i ulik grad være forankret i ulike grunnsyn på fosterhjemsordningen. Som diskusjonen over viser, er det flere hensyn som må vektlegges og veies mot hverandre. Dette gjelder hensynet til styring og kontroll opp mot behovet for at fosterfamilien skal få ro til å være familie, og behovet for særlig kunnskap og kompetanse opp mot ønsket om å være foreldre som reagerer spontant og følelsesmessig overfor barnet.

5.4.2 Rammebetingelser i et familieperspektiv

Et syn på fosterhjemsordningen som noe som skal være *så likt andre familier som mulig*, kan bety at det legges sterk vekt på å gi barnet mulighet til å bli inkludert og være med på familiens aktiviteter, på lik linje med de andre familiemedlemmene.

Dette kan være et argument mot bruk av for eksempel avlastningsordninger fordi de trekker barnet ut av familiens daglige liv. Et familieperspektiv kan også tilsi å gi fosterforeldrene tillit og myndighet til å ta flere avgjørelser på vegne av barnet. Det vil imidlertid kunne gå ut over de opprinnelige foreldrenes avgjørelsesmyndighet. En innretning av fosterhjemsordningen nært opp til et familieideal, kan også bety at terskelen for særlige tiltak og kontroll som innebærer forstyrrelser i familielivet, skal ligge høyt. Det kan i tilfelle stå i konflikt med et mål om forsvarlige tjenester og rettssikkerhet.

I et familieperspektiv kan det være betenkelig at fosterhjemsforholdet er regulert i en oppdragsavtale som kan sies opp med tre måneders varsel av både barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Barn kan føle på en redsel for at fosterforeldrene skal si opp avtalen dersom de ikke «oppfører seg bra». Fosterforeldrene kan føle redsel for at barnevernstjenesten skal si opp avtalen, noe som i verste fall kan føre til at fosterforeldrene blir tilbakeholdne med å be om hjelp. Et familieperspektiv

¹² Bryderup, I.M., M. Engen, S. Kring (2017): *Familiepleje i Danmark*. KLIM s. 233.

¹³ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport 16/13, s. 192–193.

kan tilsi at fosterforeldre bør ha sterkere rettigheter i saker som gjelder flytting av barnet eller opphør av fosterhjemsavtalen. Sterkere rettigheter for fosterforeldre i tilbakeføringssaker vil derimot kunne innskrenke de opprinnelige foreldrenes rettigheter.

Et rendyrket familieperspektiv kan på den ene siden tilsi at de økonomiske ytelsene bør ligge nært det andre foreldre får når de får barn (det vil si barnetrygd, kontantstøtte og eventuelt foreldrepenge), og at fosterforeldrene ut over dette skal sørge for fosterbarnet på samme måte som de gjør for sine øvrige barn. Hensynet til å vie familien tillit kan tale for også å være tilbakeholden med hjelp og støtte. På den annen side har barn som bor i fosterhjem ofte hatt en vanskelig start i livet. Det vil derfor ofte kreve mer å tilby et fosterbarn de samme reelle mulighetene i livet som andre barn. Det kan kreve større ressurser å skape en familiesituasjon som kan sammenlignes med andre familier. Dette gjelder både økonomiske ressurser, hjelp og støtte utenfra, samt mer oppfølging og forståelse hos fosterforeldrene. Det kan tilsi at det bør gis hjelp og støtte som ikke andre familier får, selv om man legger et familieperspektiv til grunn. Det er altså ikke åpenbart at det å behandle fosterfamilier på lik linje med andre familier er det som understøtter et familieperspektiv på best mulig måte.

Et familieperspektiv på fosterhjemsordningen kan på den ene siden brukes som et argument for at barnets samvær med foreldre og søsken bør begrenses, slik at barnet kan slå seg til ro i fosterhjemmet. I så fall kan en konsekvens bli at mulighetene for tilbakeføring til foreldrene svekkes. Slike begrensninger må alltid veies opp mot barns grunnleggende rett til kontakt med foreldrene når barnet bor utenfor hjemmet. Dette følger av overordnede menneskerettslige forpliktelser om rett til familieliv. På den andre siden kan det argumenteres for at samvær med foreldre og søsken *ikke* står i strid med et mål om å fremme barnets tilhørighet i fosterfamilien. Tvert imot kan det tenkes at velfungerende samvær og gode samarbeidsforhold mellom fosterforeldre og barnets foreldre fremmer trygghet og demper eventuelle lojalitetskonflikter. I neste runde kan det føre til at det blir lettere for barnet å knytte seg til sine nye omsorgspersoner. Dette synet finner noe støtte i forskning, selv om funnene er sprikende.¹⁴

Oppsummert kan et familieperspektiv tilsi at fosterforeldrene får økt foreldreansvar og sterkere rettigheter ved flytting eller opphør av avtalen. Det kan også tilsi at barnevernstjenesten er tilbakeholden med tilsyn og oppfølgingsbesøk

dersom familien opplever dette som forstyrrende i dagliglivet. Det er ikke entydig hva familieperspektivet har å si for den økonomiske godtgjøringen og omfanget av ulike typer støtte og hjelp til fosterhjemmet. Det er heller ikke entydig om familieperspektivet står i motsetning til det å ha samvær med foreldre og søsken.

5.4.3 Rammebetingelser i et arbeidsperspektiv

Sterk vekt på *arbeidsperspektivet* gjør det mer aktuelt å sammenligne fosterforeldres arbeidsforhold, lønn, pensjonsrettigheter mv. med hva som er vanlig i andre omsorgsyrker. Samtidig vil rett til familieytelser, inkludert barnetrygd, ikke være like aktuelt. Veiledning eller andre oppfølgingstiltak samt kontroll med og styring av hvordan oppdraget utføres, er legitime elementer i en fosterhjemsomsorg som vektlegger arbeidsperspektivet i stor grad. Avlastningsordninger er lette å forstå i et arbeidsperspektiv, siden «arbeidstiden» i fosterhjem strekker seg langt ut over det som er vanlig – og lovlig – i arbeidsforhold.¹⁵ I tillegg kan det være rimelig å trekke inn krav til hvilke oppgaver hjemmet skal utføre, kompetansekrav og krav til at fosterforeldre skal holde seg oppdatert om relevant fagkunnskap. Sterk vekt på fosterforeldres rolle som profesjonelle omsorgsutøvere hører med i et arbeidsperspektiv og kan tale for en enda tydeligere vektlegging av krav og tiltak for å øke kompetansen hos fosterforeldre, enn i dag. I et arbeidsperspektiv er det rimelig at oppdraget skal kunne sies opp av begge parter, på linje med andre arbeidsoppdrag. Barnevernstjenesten bør kunne si opp avtalen med fosterhjemmet dersom de mener oppdragsutførelsen ikke er tilfredsstillende eller at kvaliteten ikke står i forhold til kostnadene. Fosterforeldrene bør videre kunne si opp oppdraget, slik andre oppdragstakere også kan. Denne oppsigeligheten står i motstrid til mål om tilhørighet og trygghet, jf. drøftingen av familieperspektivet over.

I et arbeidsperspektiv kan tilrettelegging for samvær med foreldre og søsken sees som en arbeidsoppgave som naturlig hører inn i fosterfor-

¹⁴ Andersson, G. (2005): *Family relations, adjustment and well-being in a longitudinal study of children in care*. Child & Family Social Work, 10(1), s. 43–56; Holtan, A. (2002): *Barndom i fosterhjem i egen slekt*. Doktoravhandling ved Universitetet i Tromsø.

¹⁵ I og med at fosterhjemsoppdrag er oppdragsforhold og ikke arbeidsforhold, gjelder ikke arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for fosterhjem.

eldrenes oppdragsbeskrivelse. Det er dermed ingen åpenbare konflikter mellom forståelsen av fosterhjemsforholdet som et arbeidsoppdrag og det at barnet skal ha samvær med foreldre og søsken.

Oppsummert kan rammebetingelser som setter et arbeidsperspektiv i system innebære lønn og andre arbeidsbetingelser som kan sammenlignes med det personer i andre omsorgsyrker har. Det kan videre innebære satsing på avlastningsordninger, kompetansekrav og krav om oppdatering av kunnskap, og at tilrettelegging for oppfølgingsbesøk, tilsynsbesøk og samvær med foreldre og søsken er naturlige arbeidsoppgaver for fosterforeldre.

5.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger i sine vurderinger vekt på at målet med fosterhjemsarbeid må være å gi barn som bor i fosterhjem trygghet, omsorg og tilhørighet. Hensikten med flyttingen og den konkrete plasseringen må være at barnet skal få en god oppvekt.

Det å etablere og være en fosterfamilie kan være givende, men også krevende, for alle parter. Fosterforeldrenes roller er mangfoldige og til tider motstridende. Selv med god planlegging vil det ofte kunne oppstå situasjoner og problemstillinger som det er vanskelig å håndtere innenfor en families rammer.

Utvalget har drøftet hvilken betydning ulike grunnsyn på fosterhjemsordningen har på utforming av rammebetingelsene. Både økonomiske virkemidler, oppfølgings- og tilretteleggingstiltak og juridiske virkemidler kan på ulikt vis svare til det synet samfunnet har på fosterhjemsomsorgen. Ordningens intensjon er at fosterhjemmet skal fungere så likt en familie som mulig, og at barnet skal tas inn i familien som et familiemedlem. Slik sett kan det hevdes at det grunnsynet som formidles, og som det også jobbes for gjennom oppfølgingsstiltak, representerer et familieperspektiv. Samtidig er dagens rammebetingelser sterkt preget av et arbeidsperspektiv ved at reguleringen av oppdragene tar form av oppsigelige og betalte oppdragsavtaler. Fosterforeldre har ikke tilgang til økonomiske ytelser som foreldre har til egne barn, med unntak av barnetrygden og omsorgspenger. De kan også si opp oppdraget på tre måneders varsel, og de har svake rettigheter dersom barnevernstjenesten beslutter at barnet skal flytte til et annet hjem.

Hvilket grunnsyn på rollen som fosterforeldre som signaliseres og stimuleres gjennom ramme-

betingelsene, vil kunne ha betydning for hvor mange og hvem som velger å bli fosterforeldre. En innretning av rammebetingelsene som i stor grad legger opp til at det å være fosterforeldre er et (betalt) omsorgsyrke, kan føre til at personer innenfor andre omsorgsyrker ser fosterforeldreoppgaven som et relevant alternativ. Samtidig vil et «fosterforeldreyrke» ha lavere kvalifikasjonskrav enn andre omsorgsyrker, og man vil mangle noen goder som ansatte arbeidstakere har, jf. drøfting i kapittel 9. Ikke minst vil (den samlede) arbeidstiden være svært forskjellig, enten man utfører fosterforeldreyrket i tillegg til en annen jobb eller på heltid. Selv om for eksempel kvalifikasjonskravene og nivået på godtgjøringen heves, vil det å utøve fosterhjemsoppdraget som et yrke fort fremstå som et lavtlønnsyrke og implisitt henvende seg mest til personer som stiller relativt svakt i arbeidsmarkedet. Motsatt vil det å legge sterk vekt på rekruttering i slekt og nettverk, samt å begrense inntrykket av en profesjonalisering – blant annet ved å holde godtgjørelser på et lavt nivå – appellere mest til personer i barns slekt og nettverk og/eller som har en indre motivasjon for å bli fosterforeldre.

Fosterfamilien er, slik utvalget ser det, først og fremst en familie som andre familier. Familier er ulike på mange måter, men likheten er at de kjennetegnes ved at familiemedlemmene har en nær relasjon og tilknytning til hverandre. Det er ikke nok å dele husholdning. Utvalget mener en slik relasjon bør søkes etablert mellom barnet og fosterfamilien.

Utvalget legger likevel vekt på at en fosterfamilie skiller seg fra andre familier på særegne måter. Det ligger blant annet i at fosterforeldrene utøver sin daglige omsorg for barnet på vegne av foreldrene og/eller barnevernet. Dette påvirker foreldreskapet og familieforholdet på ulike måter. Når barn bor i fosterhjem, har det offentlige både rett og plikt til å kontrollere at barnet har det bra. Stort omfang av besøk og tilsyn i hjemmet kan være en hjelp, men kan også virke forstyrrende på familielivet. Barnets rett til forsvarlig omsorg er grunnleggende, men hyppigheten av besøk, oppfølging og kontroll må veies opp mot fosterfamiliens mulighet for å få ro til å være familie. Dette tilsier en differensiering i oppfølging og kontroll som er tilpasset behovet.

Fosterhjemsordningen befinner seg i spenningsfeltet mellom en familie og et oppdragsforhold, og opplevelsen av hvor man befinner seg i dette spenningsfeltet kan variere mellom familier og over tid. Det er også mye som tyder på at fosterhjemsordningen har gått i retning av en viss

profesjonalisering. Både erfaringsbeskrivelser og forskning viser, slik utvalget ser det, at foreldrerollen for barn med særskilte omsorgsbehov krever særskilt kompetanse, oppfølging og tilrettelegging. En fremtidig fosterhjemsordning må speile denne utviklingen.

En fremtidig fosterhjemsordning bør tydeliggjøre hva det innebærer for fosterforeldre å ha den daglige omsorgen. Utvalget støtter forslaget i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*,¹⁶ om at innholdet i omsorgsansvaret og foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse presiseres i loven.

Behovet for kompetanse, oppfølging og tilrettelegging varierer. Utvalget legger vekt på at det må tas høyde for slike variasjoner når det gjelder både rekruttering og oppfølging av fosterhjem. Et differensiert utvalg av fosterfamilier innebærer at ordningen må legge til rette for rekruttering av familier med ulik kompetanse, ressurser og interesser. Dette inkluderer familier uten særlig

barnefaglig kompetanse, familier som ønsker å være i arbeid utenfor hjemmet, besteforeldre, tanter og onkler og så videre. Utvalget ser også at det i mange tilfeller vil være behov for mye tilrettelegging og særlig kompetanse for å kunne gi barn med særlige omsorgsbehov trygge rammer og utviklingsmuligheter. Det innebærer at det er behov for familier som har evne, vilje og kompetanse til å inkludere barn som har omfattende hjelpebehov, psykisk, fysisk eller atferdsmessig, i sine liv. I flere tilfeller er det søsken som trenger fosterhjem. Ofte skal disse bo sammen. Dette innebærer at det også er behov for familier som kan ta imot flere enn ett barn samtidig.

Utvalget legger vekt på at de økonomiske, barnefaglige og juridiske rammebetingelsene for en fremtidig fosterhjemsomsorg må innrettes slik at det tas høyde for oppgavens mangfoldige karakter. Den må bidra til at fosterhjemmet kan være et sted der barn med ulik historie, ressurser, behov og interesser kan oppleve tilhørighet og får mulighet til å utvikle seg.

¹⁶ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 199.

Kapittel 6

Samordning og samarbeid

6.1 Innledning

Samordning og samarbeid er essensielt for å gi barn og familier rett hjelp til rett tid. Barn i fosterhjem kan blant annet ha behov for helsehjelp og tilrettelegging i skolen i tillegg til den hjelpen de får fra barnevernstjenesten. Alle tjenestene har et selvstendig ansvar for å gi den hjelpen de er plik- tige til etter eget regelverk. Et av barnevernets nasjonale kvalitetsmål er at innsatsen skal være samordnet og preget av kontinuitet.¹ Samordning og samarbeid innebærer å koordinere «hvem som gjør hva», sørge for at de ulike tjenestene jobber mot samme mål og at nødvendig og tilstrekkelig informasjon deles mellom tjenestene med hen- blikk på å hjelpe barnet best mulig.

Det er godt dokumentert at det er en rekke gjenstridige utfordringer med å oppnå samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser. Enhver organisering innebærer en viss arbeidsdeling. Arbeidsdeling er nødvendig med hensyn til å drive faglig utvikling og dra nytte av fordelene med faglig spesialisering. På den annen side bidrar en organisering der ulike arbeidsprosesser eller fagområder er atskilt, til at problemer som går på tvers av fagområdene, kan bli nedprioritert. Mål- og resultatstyring innenfor hvert enkelt for- valtningssorgan bidrar til at mest oppmerksomhet vies nettopp til mål og resultater internt, og ikke til samarbeid med andre organer.²

Samarbeid mellom ulike tjenester som skal hjelpe et barn, har liten hensikt hvis ikke tjenes- tene også samarbeider med barnet. For å kunne vite hvilken hjelp barnet trenger, er det nødvendig å involvere barnet. Det gjelder også i spørsmål om hva slags informasjon andre hjelpetjenester skal få om barnets situasjon, og hvordan samarbeidet mellom tjenestene skal foregå.

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere og anbe- fale hvordan andre tjenester i kommunen kan bidra til å få en helhetlig oppfølging av barnet og fosterfamilien. Vurderingen skal også inkludere hvordan kommunen kan legge bedre til rette for fosterfamilier som tar imot barn med funksjons- nedsettelse og søsken, samt samarbeid når den unge har fylt 18 år. I tilfeller der fosterhjemmet lig- ger i en annen kommune enn den kommunen som har ansvaret, kreves det samarbeid mellom barne- vernstjenesten i én kommune og øvrige kommu- nale tjenester i en annen kommune.

Samordning og samarbeid om utsatte barn og unge har tidligere blitt vurdert av blant annet Flatø-utvalget, Barnevoldsutvalget og Barnevern- slovutvalget. Gjennomgangen i dette kapitlet tar utgangspunkt i disse utredningene, samt enkelte rapporter og evalueringer som anses særlig rele- vante for fosterhjemsområdet. Det er ikke gjort en ny, fullstendig gjennomgang av faglitteraturen på feltet.

Det er igangsatt både nye utredninger og reformarbeid som berører det tverrfaglige samar- beidet om utsatte barn og unge. Utvalget ser hen til dette i sine anbefalinger.

6.2 Helhetlig oppfølging

Med helhetlig oppfølging mener utvalget oppføl- ging fra og samarbeid mellom de tjenestene det enkelte barnet og den enkelte fosterfamilien har behov for. Dette gjelder uavhengig av om det er statlige, private eller kommunale tjenester.

De mest aktuelle *kommunale* tjenestene bar- nevernet samarbeider med, er helsestasjon og skolehelsetjenesten, fastlege, sosialtjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skoler og barnehager. Skoler, barnehager og i noen grad helsetilbud kan også være private.

Helhetlig oppfølging kan også involvere statlig barnevern og statlige tjenester som psykisk helse- vern for barn og unge, hvor barne- og ungdoms- psykiatrisk poliklinikk (BUP) er særlig relevant,

¹ De nasjonale kvalitetsmålene er omtalt i kapittel 7.

² Backe-Hansen, E., I. Smette og C. Vislie (2017): *Kunnskaps- oppsummering. Vold mot barn og systemsvikt*. NOVA-rapport 4/2017, s. 35–36 med videre referanser.

øvrige spesialisthelsetjeneste og i noen tilfeller politiet og kriminalomsorgen. Den statlige delen av NAV-kontoret er relevant for barn med funksjonsnedsettelse og unge i ettervernsfasen. Videre er samarbeid med den fylkeskommunale tannhelsetjenesten aktuelt. Familievernkontoret kan også være relevant, med deres samtaletilbud til barn samt særskilte ansvar for å gi et tilbud til foreldre som har barn i fosterhjem eller på barnevernsinstitusjon.

Norsk Fosterhjemsforening har gitt innspill til utvalget om viktigheten av godt samarbeid. Foreningen peker på at barn ikke skal miste rettigheter til andre kommunale tjenester fordi de bor i fosterhjem, men ha samme tilgang til tjenester som andre barn. Foreningen mener at det må organiseres virksomme ansvarsgrupper med koordinator rundt hvert barn i fosterhjem.

Utvalget har også mottatt innspill fra Fellesorganisasjonen (FO), som blant annet organiserer barnevernspedagoger og sosionomer. De påpeker overfor utvalget at et godt fosterhjemsarbeid er avhengig av tverrfaglig og tverretattlig arbeid, og at det må sikres gode relasjoner og god kommunikasjon. Ifølge FO mangler ansatte i barnevernstjenesten ofte tid til å få til dette.

6.3 Regulering av samarbeid

6.3.1 Samarbeid mellom ulike tjenester

Det finnes ikke et felles lovverk om samarbeid mellom de ulike enhetene som yter tjenester. Derimot finnes det mange bestemmelser om samarbeid i ulike lovverk. I mange saker vil kravet til forsvarlighet forutsette koordinering og nært samarbeid. I tillegg er det lovfestet regler om informasjonsdeling mellom de ulike velferdstjenestene for å sikre et godt samarbeid.

Etter barnevernloven § 3-2 har barnevernstjenesten en særlig plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver etter loven. Samtidig har andre tjenester en plikt til å samarbeide med barnevernstjenesten.

Etter barnevernloven § 3-2 a skal barnevernstjenesten utarbeide en *individuell plan* for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom dette anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud til barnet. En individuell plan er et verktøy i koordineringen av ulike tjenestetilbud. Den skal sikre barnets medvirkning og innflytelse og styrke samhandlingen både mellom ulike tjenesteytere og mellom tjenesteyterne og barnet.

Samarbeid med barnets fosterforeldre vil være en viktig forutsetning for at offentlige instanser og tjenester skal kunne bistå barnet. I fosterhjemsavtalen punkt 5.5 fremgår det blant annet at fosterforeldrene skal samarbeide med andre offentlige instanser og tjenester som skal bistå fosterbarnet og fosterforeldrene.³ Se nærmere omtale av fosterhjemsavtalen i punkt 3.5.2 og 10.4.

Også annet lovverk har krav til samarbeid, for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e og sosialtjenesteloven § 13. Bestemmelser om individuell plan er også nedfelt i andre lover enn barnevernloven, slik som helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og sosialtjenesteloven § 28.⁴ Skolen har ifølge opplæringslova § 15-5 plikt til å delta i arbeidet med individuell plan, men har ingen plikt til selv å utarbeide individuell plan. Skolen har heller ingen eksplisitt samarbeidsplikt med offentlige tjenester gitt i lov, men kommunen har en plikt til å sørge for at det i grunnskolen etableres et samarbeid med hjemmene. Fylkeskommunen har tilsvarende ansvar for videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 13-3 d. Barnehagene har heller ingen direkte plikt til å samarbeide eller til å bidra i arbeid med individuell plan. Barnehagens plikt til å samarbeide fremgår mer indirekte av barnehageloven §§ 21 og 22.⁵

Politiet har som en lovpålagt oppgave å «på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane», jf. politiloven § 2 punkt 5. Politiet skal også samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt, så langt regler gitt i eller medhold av lov ikke er til hinder for dette (politiloven § 2 punkt 6).

Det er utviklet flere rundskriv, veiledningsmaterieell og lignende som utfyller lovbestemmelsene om samarbeid. Bufdir og Helsedirektoratet har utarbeidet et rundskriv om samarbeid mellom barnevernstjenester og psykiske helsetjenester.⁶

³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*.

⁴ Med hjemmel i blant annet helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven er det fastsatt forskrift 16. desember 2011 nr. 1256 om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. Forskriften utdyper og presiserer plikter og rettigheter knyttet til individuell plan innenfor helse- og omsorgstjenesten.

⁵ Barnehageloven § 21: *Barnehagepersonalet skal gi sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten bistand i klientsaker*. § 22: *Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenestens side*.

Samarbeidet mellom de regionale helseforetakene og Bufetat på området barnevern og psykisk helse er formalisert gjennom regionale samarbeidsavtaler. I tillegg har Bufdir og Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret. Kommunesektorens organisasjon (KS) har publisert en veileder om samarbeidet mellom ulike kommunale enheter som yter tjenester til barn og ungdom, Bufdir har utarbeidet en veileder for samarbeid mellom skole og barnevern, og Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veileder for samarbeid mellom barnehagen og barnevernstjenesten.⁷ Politidirektoratet (POD) og Bufdir har også utarbeidet nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barnevernstjenesten ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner. Retningslinjene har vært på høring med høringsfrist 1. oktober 2018.⁸

6.3.2 Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt

Deling av informasjon og opplysninger er ofte en forutsetning for at de ulike velferdstjenestene skal kunne samarbeide og gi barnet og familien den hjelpen de har behov for. Barnevernstjenesten er avhengig av å motta opplysninger fra andre som får kunnskap om barns situasjon som følge av sitt arbeid. Deling av informasjon mellom barnevernstjenesten og andre yrkesutøvere reguleres av regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Reglene finnes i forskjellige lover, der de to viktigste i denne sammenhengen er forvaltningsloven og barnevernloven. I tillegg kommer bestemmelser i ulike lover som gjelder for profesjonsutøvere, som for eksempel helsepersonelloven.

Taushetsplikt innebærer en plikt til å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysninger som

er taushetsbelagte. Som uvedkommende regnes i utgangspunktet alle andre enn den opplysningene gjelder. Taushetsplikten er i hovedsak begrunnet i hensynet til personlig integritet og personvern og hensynet til tillitsforholdet mellom den enkelte og det offentlige.⁹ Samtidig kan en viss videreformidling av personopplysninger være nødvendig for at ulike hjelpetjenester skal kunne utføre sine oppgaver, og for å kunne samarbeide. Dette gjelder ikke minst for barnevernet. Det er derfor unntak i taushetsplikten, og reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt er avstemt mot hverandre.

Taushetsplikt

Etter barnevernloven § 6-7 har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan eller en institusjon etter barnevernsloven, taushetsplikt.

Det er primært opplysninger om noens personlige forhold som er underlagt taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-7 første og annet ledd og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. På barnevernsområdet omfatter dette også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, yrke, bopel og arbeidssted.

Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for sakens parter, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre som de direkte gjelder, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. I saker der det skal treffes enkeltvedtak, har sakens parter videre rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd.

Også andre yrkesgrupper har taushetsplikt. Helsepersonell har taushetsplikt om sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell, jf. helsepersonelloven § 21.

Opplysningsrett

Barnevernstjenesten har etter barnevernloven § 6-7 rett til å formidle opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt. Begrunnelsen for opplysningsrett er barnevernstjenestens behov for å formidle opplysninger til andre. Dette gjelder blant annet for å kunne innhente nødvendig informasjon ved undersøkelse av barns

⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet (2015): *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykisk helsetjenester til barnets beste*. Rundskriv 21/2015.

⁷ Arbeids- og velferdsetaten og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016): *Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret*; KS (2013): *Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier*; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016): *Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder*; Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009): *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*. Veileder Q-1162 B.

⁸ Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (2015): *Nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barneverntjenesten ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner*. Høringsbrev 25.05.2018

⁹ Barne- og familiedepartementet (2005): *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*. Rundskriv Q-24.

omsorgssituasjon, for å kunne samarbeide med andre instanser og tjenester om å hjelpe barn og deres familier, samt for å kunne sette andre i stand til å følge opp barn og deres familier. Dette kan være skolene, barnehagene, den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT), helse- og omsorgstjenestene, sosialtjenesten og i enkelte tilfeller politiet. Behovet for samarbeid vil kunne variere både fra sak til sak og ut i fra hvilken fase saken er i. For at barnevernstjenesten ved behov skal kunne formidle taushetsbelagte opplysninger til andre, må det imidlertid være hjemmel for det i lovgivningen, eller det må foreligge samtykke.

Opplysninger kan videreformidles dersom den som har krav på taushet, samtykker i at opplysningene gjøres kjent for andre. Da oppheves taushetsplikten så langt som samtykket gjelder, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. I tillegg vil barnevernstjenesten i mange tilfeller ha hjemmel til å formidle taushetsbelagte opplysninger om private personer uten deres samtykke. Blant annet er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, eller gis til andre forvaltningsorgan når det er nødvendig for å fremme barnevernstjenestens eller institusjonens oppgaver, jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd.

Dette åpner for at barnevernstjenesten kan gi nødvendig informasjon til det hjelpeapparatet som fosterforeldrene skal samarbeide med. Under barnevernstjenestens forpliktelser i fosterhjemsavtalen fremgår det blant annet under punkt 2 at barnevernstjenesten forplikter seg til å: «Gi nødvendig informasjon til barnehage, skole og eventuelt det hjelpeapparat som fosterforeldrene skal samarbeide med.»

Det er også gitt unntak fra taushetsplikten i andre lover, slik som helsepersonelloven § 23 nr. 6 om unntak dersom det fremgår av lov at man kan gi opplysninger, samt helsepersonelloven § 33 som regulerer opplysningsplikt til barnevernet, se nærmere omtale under. Forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 inneholder også unntak fra taushetsplikten når det er nødvendig å gi opplysninger for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag (nr. 5), når det er snakk om å melde fra om lovbrudd til påtalemyndigheten, eller når det er ønskelig av allmenne omsyn (nr. 6).

Opplysningsplikt

Opplysningsplikt innebærer en plikt til å gi opplysninger til barnevernstjenesten uten hinder av

taushetsplikten. Alle offentlig ansatte og en rekke privatpraktiserende yrkesutøvere har plikt til å melde fra til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt, jf. barnevernloven § 6-4. Opplysningsplikt til barnevernet går foran taushetsplikten andre tjenester og yrkesutøvere har. Reglene om opplysningsplikt til barnevernet, både i barnevernloven og i andre særlover, er vedtatt forenklet, jf. Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*. Hensikten er at regelverket skal bli lettere å anvende for dem som er omfattet av plikten.

Etter barnevernloven § 6-4 gjelder opplysningsplikten for alle instanser og tjenester, samt organisasjoner og private aktører som utfører oppgaver for stat, kommune eller fylkeskommunen. Særlig aktuelle instanser og tjenester er helsestasjon og skolehelsetjeneste, fastlege, sykehus, barnehager, skoler, politi og NAV-kontor. Opplysningsplikten fremgår også av de ulike tjenestenes egne lover.¹⁰ I tillegg gjelder opplysningsplikten også for en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt i medhold av helsepersonelloven, lov om psykisk helsevern, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, tannhelsetjenesteloven, familievernkontorloven eller friskoleloven. Plikten til å gi opplysninger gjelder uavhengig av om yrkesutøveren arbeider i det offentlige eller i det private.

6.3.3 Samarbeid mellom kommuner

Det skilles mellom oppgaver og ansvar for henholdsvis fosterhjems kommunen og omsorgskommunen. Den kommunen der fosterhjemmet ligger, kalles fosterhjems kommunen. Den kommunen som har reist sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda eller fattet vedtak om fosterhjem som frivillig hjelpetiltak for barnet, kalles omsorgskommunen.

Fosterhjems kommunen har, som barnets bostedskommune, ansvar for at barnet får nødvendige helse- og omsorgstjenester og opplæring.¹¹ Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for at fosterhjemmet får nødvendig råd og veiledning så lenge barnet bor i fosterhjemmet,

¹⁰ Se bl.a. barnehageloven § 22, opplæringsloven § 15-3, friskolelova § 7-4, sosialtjenesteloven § 45, folketrygdloven § 25-11, introduksjonsloven § 26, helsepersonelloven § 33, familievernkontorloven § 10, ekteskapsloven § 26 a og kritesenterloven § 6.

¹¹ Kommunens plikt til å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester gjelder dem som «oppholder» seg i kommunen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd.

og for å føre kontroll og følge opp hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Fosterhjems-kommunen har ansvar for at det føres tilsyn med alle barn som bor i fosterhjem i deres kommune. Fosterhjemskommunen skal derfor oppnevne en uavhengig tilsynsperson. Det betyr at i de tilfel- lene omsorgskommune og fosterhjemskommune ikke er samme kommune, vil det være en annen kommune som fører tilsyn enn den kommunen som har ansvaret for barnet. Det er adgang til å overføre saker fra en kommune til en annen under gitte vilkår, se nærmere omtale i punkt 3.6.2.

I noen tilfeller kan omsorgskommunen la seg bistå av fosterhjemskommunen til noen av oppføl- gingsoppgavene. Det kan for eksempel være vei- ledning av fosterhjemmet, koordinering av ansvarsgruppe i fosterhjemskommunen eller andre koordineringsoppgaver.

Ved en slik løsning vil ansvaret for saken fort- satt ligge hos omsorgskommunen, men enkelte oppgaver utføres av fosterhjemskommunen. I disse sakene anbefaler Bufdir at det lages en tyde- lig avtale mellom kommunene, slik at omsorgs- kommunen har god oversikt over det arbeidet som utføres av fosterhjemskommunen. En slik avtale kan hindre uenighet om avtalens rekke- vidde på et senere tidspunkt.¹² Det er omsorgs- kommunen som må kvalitetssikre arbeidet som gjøres i fosterhjemskommunen, og som må sikre at arbeidet utføres forsvarlig og til barnets beste. Omsorgskommunen må til enhver tid ha god oversikt over barnets utvikling, slik at de kan ivareta sitt ansvar for eksempel ved en sak om tilba- keføring av omsorg.

Omsorgskommunen og fosterhjemskommu- nen kan avtale at omsorgskommunen skal ha ansvar for tilsyn. Hvis dette avtales, vil foster- hjemskommunen ikke ha oppgaver som følger av barnevernloven overfor det aktuelle barnet og fos- terhjemmet.

6.3.4 Ettervern

Barnevernloven § 1-3 annet ledd gir adgang til å opprettholde igangsatte tiltak eller erstatte disse med andre tiltak som er nevnt i loven inntil ung- dommen har fylt 23 år (ettervern). Reguleringen av ettervern er nærmere omtalt i kapittel 3.

Samtidig kan ungdommen ha rett til tjenester og tiltak fra NAV-kontoret, enten det er bistand til å komme i arbeid, ytelser til livsopphold eller hjelp med bolig. Enkelte kan også ha behov for hjelp til

å komme tilbake i utdanning dersom de ikke har fullført videregående opplæring. Samarbeid mel- lom barnevernstjenesten og NAV-kontoret er der- for ofte aktuelt for ungdom som har eller har hatt kontakt med barnevernet. Noen ungdommer har oppfølging bare fra barnevernstjenesten, noen fra både barnevernstjenesten og NAV-kontoret og noen bare fra NAV-kontoret. I de sistnevnte tilfel- lene plikter barnevernstjenesten å begrunne at ungdommen ikke trenger hjelp fra barnevernet, og det skal fattes et enkeltvedtak om opphør av tiltak. I slike tilfeller plikter barnevernstjenesten også å undersøke om ungdommen vil ha behov for bistand fra NAV-kontoret.

I rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år beskrives barnevernstje- nestens ansvar for å tilby tiltak til ungdom også etter fylte 18 år. Barnevernstjenesten har et særlig ansvar for å bistå ungdommen i kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Rundskrivet sier også at dersom tiltak etter barnevernloven ikke skal opprettholdes etter fylte 18 år, må barne- vernstjenesten i samråd med ungdommen i god tid før tiltakene opphører, undersøke om det er behov for tiltak eller tjenester som ligger under andre lover. Barnevernstjenesten må videre infor- mere de øvrige tjenestene om ungdommens behov og eventuelt bistå med å finne frem til aktu- elle tiltak. Rundskrivet beskriver også plikten til å utarbeide individuell plan som følger av både bar- nevernloven og helse- og omsorgstjenestelovgiv- ningen.

Retningslinjene om samarbeid mellom barne- vernstjenesten og NAV-kontoret har også en omtale av ettervernstiltak og bistand til ungdom som skal etablere seg i egen bolig.¹³

Se også kapittel 7 for omtale av barnevernstil- tak for unge etter fylte 18 år.

6.3.5 Barn med funksjonsnedsettelse

Kommunen har etter helse- og omsorgstjenestelo- ven et ansvar for å gi tilbud til barn med funk- sjonsnedsettelse.¹⁴ Dette gjelder også om barnet bor i fosterhjem eller mottar andre typer hjelpetil- tak fra barnevernet. Barn med funksjonsnedset- telser kan ha et særlig behov for at barnevernstje- nesten samarbeider med andre offentlige tjenes- ter. Det er fosterhjemskommunen som har ansvar for å gi hjelp etter helse- og omsorgstjenestelo- vgevingen. Det betyr at fosterhjemskommunen

¹² Saksbehandlingsrundskrivet, punktene 2.3–2.5. www.bufdir.no

¹³ Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, www.nav.no

¹⁴ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 andre ledd og § 3-9 a.

skal dekke utgifter tilknyttet barnets funksjonsnedsettelse, mens omsorgskommunen har ansvar for utgiftene tilknyttet selve barnevernssaken. De to kommunene må så tidlig som mulig avklare og samordne ansvaret for tjenestetilbudet til barnet og fosterhjemmet.¹⁵

I enkelte tilfeller oppstår det uenighet mellom statlig barnevern og kommunalt nivå om dekning av kostnader som gjelder barn med nedsatt funksjonsevne, eksempelvis til institusjonsopphold eller forsterkningstiltak. Staten har betalingsansvar etter barnevernloven dersom oppholdsutgiftene til institusjon eller fosterhjem overstiger kommunens egenandel. Kommunen har imidlertid ansvaret etter andre lover. Det er derfor opprettet en tvisteløsningsnemnd som gir rådgivende uttalelser ved uenigheter om betalingsansvar mellom stat og kommune (Barnevernets tvisteløsningsnemnd). Der omsorgssvikten anses som den dominerende årsaken til barnets hjelpebehov, ligger ansvaret på barnevernet. Betalingsansvaret ligger på kommunens helse- og omsorgstjeneste dersom det er den nedsatte funksjonsevnen som anses som hovedårsak. Tvisteløsningsnemnda kan ikke uttale seg om tvister mellom kommuner, for eksempel der det er én kommune som har ansvar etter barnevernloven (omsorgskommune) og en annen kommune som har ansvar etter andre lover (fosterhjemskommune).

6.4 Samarbeid – praksis og erfaringer

6.4.1 Samarbeid innad i kommunen

Ulike samarbeidsmodeller

Til tross for omfattende plikter til samarbeid i lovverket og et stort omfang av veiledningsmaterieell og rundskriv om samarbeid, gis det få *konkrete* angivelser om hvordan samarbeid skal foregå og tilrettelegges for i praksis. Det finnes derimot ulike samarbeidsformer og verktøy som kommunene kan benytte seg av, som blant annet ansvarsgrupper, individuell plan, tverrfaglig team og familieråd.¹⁶ Noen kommuner har også utarbeidet egne samarbeidsmodeller og verktøy eller benytter samarbeidsmodeller utarbeidet av kompetansesentre eller andre.

Et eksempel på en slik samarbeidsmodell er *bedre tverrfaglig innsats (BTI)*. Modellen beskri-

ver tverrfaglig samarbeid mellom to eller flere tjenester med vekt på målgruppen gravide, barn, unge og foreldre det er knyttet bekymring til. Hensikten er at tjenestene skal fremstå helhetlige og samordnet overfor brukerne, og at det ikke skal bli brudd i oppfølgingen. Modellen skal også sikre at innsatsen blir dokumentert og fremmer god overgang mellom ulike tjenester. Over 70 kommuner og fire bydeler i Oslo benytter seg av denne samarbeidsmodellen.¹⁷ Modellen krever at kommunene må organisere arbeidet slik at det er en fast koordinator eller ansvarshaver («stafettholder») for barnet eller ungdommen. Videre må det opprettes et notat («stafettlogg») som beskriver hva som skjer i oppfølgingsarbeidet. Også saksgangen skal beskrives. Stafettholder har ansvar for å følge saken og føre loggen.¹⁸ Evalueringen av BTI viser at det er delte meninger om nytten av BTI, og at de ulike samarbeidskommunene har kommet ulikt langt i arbeidet. Evalueringen viser blant annet at tjenesteenhetene prøver å unngå å få ansvar for stafettloggen og å være stafettholder.¹⁹ Evalueringen viser også at det er viktig at modellen er godt forankret i kommunene som skal benytte den.²⁰

Familieråd er en arbeidsmåte der familiens private nettverk og offentlige instanser møtes for sammen å komme frem til en løsning på et oppstått problem. Barnets behov står i sentrum, og barnet skal involveres fra starten av. I barnevernet brukes ofte familieråd for å kartlegge om det kan være aktuelle fosterhjem i barnets slekt eller nettverk, altså for rekrutteringsformål. I tillegg kan familieråd brukes for å enes om en plan for hvordan barnet og familien skal få et tilpasset hjelpetilbud. Familieråd kan være egnet til å skape helhetlig innsats også når barn bor i fosterhjem, men ser ut til å være lite brukt i den forbindelse.

Det har vært flere prosjekter i en rekke kommuner der kommunene selv utarbeider egne samarbeidsmodeller. Modellkommuneforsøket er et eksempel på dette. Forsøket ble gjennomført i perioden 2007 til 2015. Forsøket omfattet 26 kommuner som hadde som oppdrag å utvikle modeller for tidlig intervensjon og helhetlig, systematisk

¹⁷ <http://tidliginnsats.forebygging.no/Aktuelle-innsater/BTI/BTI-arbeid-i-Norge/>

¹⁸ Backe-Hansen, E., I. Smette & C. Vislie. (2017): Kunnskapsoppsummering. Vold mot barn og systemsvikt. NOVA-rapport nr. 4/17, s. 70–73.

¹⁹ Helgesen, M.K. (2018): *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Spørreundersøkelse til helsedirektoratets samarbeidskommuner*. NIBR-rapport 2018:16, s. 18.

²⁰ *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Spørreundersøkelse til helsedirektoratets samarbeidskommuner*. NIBR-rapport 2018:16, s. 174.

¹⁵ Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q-1072 B, s. 30 og 51–52.

¹⁶ Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, s. 60.

oppfølging av barn og foreldre fra graviditet til skolealder. Målgruppen for forsøket var barn i aldersgruppen 0–6 år med foreldre som var psykisk syke eller misbrukte rusmidler. Bufdir opprettet i 2014 en tilskuddsordning bygget på erfaringene fra modellkommuneforsøket. Gjennom denne ordningen kan kommuner søke om støtte til å utvikle lokal samhandling om barn, unge og foresatte som trenger ekstra innsats. Kommune-prosjektet «Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge» er et lignende eksempel. Prosjektets målgruppe var barn og unge som er avhengig av flere tjenester på kommunalt nivå. Prosjektet pågikk i 15 kommuner over en 3-årsperiode fra 2008.

Mange kommuner har samlokalisert ulike tjenester som er rettet mot barn, slik som helsestasjon, PP-tjeneste og barnevernstjeneste, i Familiens eller Barnas Hus. Flere kommuner har etablert tverrfaglige team, kompetanseteam eller samarbeidsgrupper.

Utfordringer i samarbeidet mellom tjenester – igangsatte tiltak

Et landsomfattende tilsyn av kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn i 2008 avdekket til dels store mangler på området.²¹ Tilsynet fant brudd på regelverkets krav i 90 av de 114 kommunene man førte tilsyn med. I tillegg ble det i 13 av de øvrige kommunene funnet forbedringsmuligheter uten at det ble funnet lovbrudd. Tilsynet pekte på flere områder hvor loven ble brutt:

- Mange kommuner la ikke til rette for samarbeid slik at barn og unge skulle få rett tjeneste til rett tid.
- Mange av de kommunene som hadde lagt til rette for samarbeid, fulgte ikke med på eller kontrollerte at samarbeidet ble gjennomført.
- Flere kommuner hadde ikke gjennomgått sine tjenester med tanke på hvor det kunne skje svikt i samarbeidet om utsatte barn og unge. De visste derfor ikke om og hvordan egne tjenester samarbeidet, og hadde ikke lagt opp til å forebygge svikt eller lære av feil.
- Ikke alle kommuner sikret at det ble laget tiltaksplaner for barn med vedtak om hjelpetiltak.
- Det var ikke etablert rutiner for å tilby utsatte barn og unge individuell plan alle steder.

- Det var variasjon når det gjaldt kommunenes involvering av fastlegene i samarbeidet om utsatte barn og unge.
- En del kommuner manglet rutiner for å legge til rette for at samarbeid om overgang fra barnevern til sosialtjeneste, kom i gang til rett tid når ungdom fylte 18 år.

Tilsynet ble gjennomført før plikten til å utarbeide individuell plan ble tatt inn i barnevernloven.

Flatø-utvalget utredet samordning av tjenester for utsatte barn og unge i 2009.²² Et viktig budskap fra deres utredning var at brukerne var mer fornøyde med enkelttjenester enn de var med samarbeidet mellom tjenester. Utredningen pekte også på at det som i utgangspunktet kunne se ut som samhandlingsutfordringer, noen ganger hadde andre årsaker, for eksempel begrensede ressurser.²³ Blant hovedutfordringene for å få til et godt samarbeid pekte utredningen på at ingen av tjenestene til utsatte barn og unge hadde et selvstendig koordineringsansvar. Dette kunne gi problemer i overganger, for eksempel mellom barnehage og skole eller mellom skole og arbeidsliv. Utredningen trakk også frem at informasjon om tjenester og tiltak var vanskelig tilgjengelig, og at hjelpen som ble gitt, ofte var personavhengig og ikke et resultat av et velfungerende system. Flatø-utvalget mente at riktig hjelp til riktig tid i for stor grad var avhengig av foreldrenes evne til å beskrive barnets behov og tale barnets sak. De viste til at psykisk helsehjelp innenfor spesialisthelsetjenesten var lite tilgjengelig, samtidig som mange som ble henvist dit antakelig kunne ha vært behandlet på kommunalt nivå. Samtidig var det ikke tilstrekkelig med ressurser og fagpersoner for å dekke behovet i kommunene. Merk at utredningen tok for seg utsatte barn og unge generelt, uten å gå nærmere inn på situasjonen til barn som bor i fosterhjem.

Etter tilsynet i 2008 og Flatø-utvalgets rapport har det skjedd flere endringer som må antas å ha bidratt til å bedre samarbeidet i kommunene. Plikt til å ha individuell plan ble innført i barnevernloven i 2009. Flere rundskriv og veiledere har også blitt utgitt etter 2008/2009. Eksempler er rundskriv fra Bufdir og Helsedirektoratet om samarbeid mellom barnevernstjenester og psykiske helsetjenester (2015), KS' veileder om taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn, ungdom og familier (2013), veilederen om samarbeid mellom skole og barnevern (2016) og retningslin-

²¹ Helsetilsynet (2009): *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn*. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009.

²² NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*.

²³ Ibid, s. 71.

jer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret (2016), se omtale i punkt 6.3.1 over.

Det pågår også en del arbeid som vil få betydning på området fremover. Bufdir har utarbeidet et *samhandlingsforløp* for barn som flytter inn i fosterhjem. Dette skal være et verktøy for barnevernstjenesten, og beskriver hvilke oppgaver barnevernstjenesten og andre aktører har når et barn skal flytte i fosterhjem og i den første tiden etter innflytting.

En digital veileder om barn og unge med nedsett funksjonsevne fra Bufdir og Helsedirektoratet er under utgivelse. Denne skal være felles for barnevernet og helse- og omsorgstjenestene. Veilederen skal avklare hva som er den enkelte etats ansvar, og hvordan de kan samarbeide om tilbudet der begge etater må inn. Veilederen omhandler barn som opplever omsorgssvikt og samtidig trenger hjelp på grunn av sin funksjonsnedsettelse. Den omhandler også barn som på grunn av omfattende hjelpebehov opplever omsorgssvikt, ikke fordi foreldrene har manglende omsorgsevne, men fordi familien ikke får tilstrekkelig med hjelpetiltak.

25. august 2017 ble regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022) *Mestre hele livet* lagt frem. Strategien inneholder en rekke forslag for å fremme god psykisk helse hos barn og unge, og varsler også ulike tiltak for å bedre samordningen av tjenester. Blant annet varsles det en utredning av hvordan ulike tjenester til barn og unge kan koordineres bedre. Inkludert i dette er en vurdering av samordning av individuelle planer innenfor ulike sektorer. I strategien heter det også at «regjeringen vil vurdere å lovfeste en plikt for kommunen til å utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvaret for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge». I tillegg vil regjeringen vurdere å ta inn en bestemmelse i de lovpålagte samarbeidsavtalene mellom de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten om samarbeid om barn og unge med behov for tjenester fra begge nivåer. Bestemmelsen kan omfatte flere sektorer enn helse- og omsorgstjenestene. Regjeringen har påbegynt dette utredningsarbeidet. Blant annet regelverket knyttet til individuell plan vil her stå sentralt.

Har det virket?

En undersøkelse fra 2013 om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt fant at samarbeid mellom tjenester var blitt bedre. Informantene fortalte at de opplevde at klienten eller brukeren selv var deltager i sterkere grad enn før. Det ble frem-

hevet hvordan praksisfeltet er under utvikling, og at de ulike hjelpetjenestene på en annen måte enn tidligere arbeidet sammen med klienten.²⁴

En undersøkelse fra 2017 viste at rundskrivet om samarbeid mellom barnevernstjenester og psykiske helsetjenester har gitt tydeligere betingelser for samarbeid mellom tjenestene etter rundskrivet. Resultatene viste at flertallet av de som hadde tatt i bruk rundskrivet om samarbeid, fant det nyttig, og at rundskrivet hadde ført til at de var blitt mer bevisste angående samarbeid. Det var imidlertid fremdeles om lag 30 prosent fra barnevernssektoren og 40 prosent fra psykisk helsevern for barn og unge som ikke hadde hørt om dette rundskrivet.²⁵

Nedenfor gjennomgås ulike erfaringer fra særskilte områder.

6.4.2 Samarbeid mellom kommuner

Fosterhjemskommune og omsorgskommune er ofte ikke samme kommune; 41 prosent av barna bor i fosterhjem i en annen kommune enn omsorgskommunen.²⁶ Andelen barn som bor i fosterhjem utenfor sin omsorgskommune, varierer rundt om i landet. Kommunene i Bufetat region nord og i noen grad region sør har en høyere andel barn utenfor egen kommune enn de andre regionene.

Det er flere årsaker til at barn bor i fosterhjem utenfor egen kommune. I møter utvalget har hatt med kommuner, har det kommet frem at både vanskeligheter med å finne egnede fosterhjem og bruk av fosterhjem i barnets slekt eller nettverk som bor andre steder i landet, kan trekke i den retning. I tillegg kan det være en tendens til at kommuner rundt større byer tar imot barn fra storbyene, siden det har vist seg noe vanskeligere å rekruttere fosterhjem i byer enn i landkommuner. Det er også i noen tilfeller ønskelig at barn skal flytte ut av egen kommune for å komme bort fra et uheldig miljø eller for å ha noe større avstand til sin opprinnelige familie.

Det at omsorgskommunen fortsatt skal følge opp barnet etter flytting til en annen kommune,

²⁴ Stang, E.G., H.A. Aamodt, S. Sverdrup, L.B. Kristofersen og A. Winsvold (2013): *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA-rapport 3/13, s. 8.

²⁵ Lauritzen, C., S.A. Vis og S. Fossum (2017): *Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – utfordringer og muligheter*. Scandinavian Psychologist, 4, e 14.

²⁶ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem*. VA-rapport 2018/10, s. 20.

kan i noen tilfeller føre til at kontaktpersonen må reise langt for å besøke barnet. En gitt barnevernstjeneste kan ha ansvar for barn som bor i mange ulike kommuner, og har dermed tilsvarende mange samarbeidspartnere.

I møter med kommuner har utvalget fått kjennskap til at samarbeid mellom ulike hjelpetjenester kan være særlig utfordrende når barn bor i fosterhjem utenfor sin omsorgskommune. Blant annet kan det oppstå konflikter mellom omsorgs- og fosterhjems kommunen om finansiering av et barns helse- og velferdstilbud. Særlig kan det dreie seg om utgifter til tilrettelegging av bolig for barn med funksjonsnedsettelse, som for eksempel ombygging eller tilpassing av boligen. Det har også blitt fremhevet at strenge prioriteringer i andre deler av hjelpeapparatet kan føre til at barnevernstjenesten ender opp med å tilby for eksempel avlastning til fosterhjem, selv om de mener helse- og omsorgstjenestene i fosterhjems kommunen skulle ha gitt et tilbud. Dette kan i noen grad arte seg som konflikter om hvilket behov barnet reelt sett har for de aktuelle tjenestene. Slike utfordringer kan også oppstå der bare én kommune er involvert. Utvalget har også notert innspill om at ungdommer som skal flytte i egen bolig, i noen tilfeller venter lenge på bolig fra kommunen, på grunn av at overføringen av ansvar fra barnevernstjenesten til NAV-kontoret tar lang tid.

Det kan også nevnes at flere kommuner inngår interkommunalt samarbeid om barnevern. Slikt samarbeid kan gi noen forbedringer, som mindre sårbare tjenester og bedre muligheter til spesialisering og utvikling av gode tiltak, se punkt 7.4.1. Det kan imidlertid være en utfordring å få til et godt tverretattlig samarbeid i interkommunale samarbeid. Sammenlignet med om man hadde vært én kommune, kan det gjennom interkommunalt samarbeid være ekstra krevende å koordinere og ivareta et helhetsperspektiv på den kommunale tjenesteproduksjonen.²⁷

6.4.3 Samarbeid om rekruttering mellom kommunalt og statlig barnevern

For fosterhjemsarbeidet i kommunen er samarbeidet mellom det kommunale og det statlige barnevernet (Bufetat) viktig når det gjelder arbeidet med rekruttering av fosterhjem og utvelgelse av fosterhjem til det enkelte barn. Bufetat skal bistå

kommunen med å rekruttere fosterhjem, men kommunene kan også selv rekruttere fosterhjem.

Kommuner utvalget har hatt møter med, har pekt på at det kan være en utfordring å finne et egnet fosterhjem til det enkelte barn. Dersom barnevernstjenesten i kommunen ber om bistand fra Bufetat til å finne fosterhjem til et barn, kan det i noen tilfeller gå flere runder før Bufetat og den kommunale barnevernstjenesten er enige. Kommunene har vist til at de får tilbudt ett og ett hjem, ikke flere som de får velge blant. Prosessen kan derfor ta tid.

6.4.4 Ansvarsgrupper og individuell plan

Undersøkelsen Vista Analyse utførte for utvalget, kartlegger det tverretattlige samarbeidet i kommunene. Undersøkelsen viser at ansvarsgrupper er en utbredt samarbeidsform. En ansvarsgruppe opprettes ofte rundt barn som har oppfølging fra flere instanser, og møtes typisk fire ganger i året. Ansvarsgruppe i regi av barnevernstjenesten (som ofte leder gruppen) kan inkludere skole/ barnehage, fosterforeldrene og representanter fra andre tjenester barnet har behov for. Barnet selv deltar ofte, men ikke alltid, i ansvarsgruppemøter.

Om lag 80 prosent av barnevernstjenestene bruker ansvarsgrupper enten for alle barna de har i fosterhjem, eller for barn med særskilte behov, ifølge Vista-undersøkelsen.²⁸ Det er noen barnevernstjenester (17 prosent) som ikke har et systematisk samarbeid mellom ulike tjenester, men som trekker inn andre tjenester ved behov. 53 prosent av kommunene oppgir dessuten at hvert fosterhjem har en fast kontaktperson som samordner kommunens bistand. Denne samordningen gjelder også bistanden fra andre tjenester i kommunen (én dør inn). 43 prosent av kommunene gir fosterforeldrene en fast kontaktperson *innad i* barnevernstjenesten.²⁹ Merk for øvrig at Vista-undersøkelsen kun sier noe om andelen blant barnevernstjenestene som benytter disse tiltakene. Undersøkelsen sier ikke noe om hvor stor andel av barna eller fosterhjemmene som har tiltaket.

Vista Analyse dokumenterer at barnevernstjenestene opplever ansvarsgruppene som nyttige.³⁰ Vi har lite kunnskap om hvordan slike grupper oppleves blant barn. Erfaringer fra barn og unge oppsummert av Forandringsfabrikken viser imidlertid at dersom barnet føler at samarbeidet skjer

²⁷ Brandtzæg, B.A. (2016). *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag*. TF-rapport nr. 382, Telemarksforskning.

²⁸ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem*. VA-rapport 2018/10, s. 67.

²⁹ Ibid, s. 68.

³⁰ Ibid.

Boks 6.1 Anbefalinger for ansvarsgrupper

- Barn planlegger til sitt møte. Barnet inviteres blant annet til å si hvem som skal være med i møtet.
- Barn har rett til å ha med tillitsperson
- Barn er hovedperson i møter. En voksen barnet har tillit til, må i forkant forklare barnet hva møtet skal handle om, hva som skal bestemmes og betydningen av møtet. Alle i møtet må prøve å forstå og følge barnets tanker om livet sitt og ønskene om hva som skal skje framover. Det må dokumenteres hva barnets tanker og ønsker var.
- Barnets mening må alltid med i møtet. Hvis et barn ikke kan eller vil være med i møtet, skal barnets mening likevel komme tydelig frem i møtet. En tillitsperson bør snakke med barnet i forkant.
- Barn er med å skrive referat.

Kilde: 7 barnevernledere og 7 proffer:
Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn.
Universitetsforlaget, 2018, s. 179–179.

over hodet på dem, oppleves gruppene ikke som nyttige for barnet.³¹

Vi vet heller ikke mye om hvilke erfaringer fosterforeldre har med ansvarsgrupper. Det er indikasjoner på at foreldre som mottar hjelpetiltak fra barnevernet, ikke alltid opplever at ansvarsgrupper er en god arena. De uttrykker at de ikke vet hvem de ulike fagfolkene er, og at de ikke alltid opplever at møtene fører til faktiske handlinger.³² Erfaringer fra foreldre som mottar hjelpetiltak, er ikke nødvendigvis overførbare til fosterforeldre. Flatø-utvalgets utredning trekker frem både positive og negative erfaringer med bruk av ansvarsgrupper. Ansvarsgruppene ble opplevd som en nyttig samarbeidsform, men også som tidkrevende og med dårlig forberedte møter. Møtene mistet dermed sin verdi.³³

Plikten til å utarbeide individuell plan ble innført i barnevernloven 2009. En målsetting var at

³¹ 7 barnevernledere og 7 proffer (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn.* Universitetsforlaget, s. 64.

³² Clifford, G., H. Fauske, W. Lichtwarck og E. Marthinsen (2015): *Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Det nye barnevernet».* NF-rapport nr. 6/2015.

³³ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*, s. 63.

det skulle lages retningslinjer om bruken av slike planer. Dette har så langt ikke skjedd.

Vista Analyse finner at 73 prosent av barnevernstjenestene bruker individuell plan for barn med behov for langvarig og koordinert innsats og der en slik plan er nødvendig for å skape et helhetlig tilbud. 14 prosent bruker slike planer mer rutinemessig, og to prosent bruker det for alle barn de har under sin omsorg. 11 prosent bruker ikke individuell plan. Vista Analyse finner for øvrig at en del barnevernstjenester opplever ordningen med individuell plan som uklar med hensyn til hva formålet med planen er og hvordan planen skal utarbeides og brukes i praksis.³⁴

SSBs barnevernsstatistikk gir ikke informasjon om hvor mange barn i fosterhjem som har individuell plan. Tall for bruken av ulike barnevernstiltak totalt, viser imidlertid at individuell plan ser ut til å være lite utbredt i barnevernet generelt. Individuell plan ble brukt 83 ganger som barnevernstiltak i løpet av 2017.³⁵ Barn og unge som får slike planer, opplever at tjenestene er bedre koordinerte sammenlignet med dem som ikke får en individuell plan.³⁶

En evaluering av ordningen med individuell plan fra 2013 tydet på at holdningene til individuell plan var noe mindre positive blant barnevernsledere enn blant ledere i psykisk helsetjeneste. Barnevernsledere opplevde i noen grad at arbeid med individuell plan var en omdøping av samarbeidet de uansett gjorde. Evalueringen tydet på at implementering av individuell plan ikke gikk veldig raskt. 72 prosent av barnevernslederne svarte «verken eller» på spørsmål om individuell plan hadde blitt et viktigere koordineringsverktøy i løpet av de siste årene. Et flertall av barnevernslederne mente likevel at individuell plan fremmer samarbeid mellom ulike deler av tjenesteapparatet (49 prosent) og hadde gitt bedre koordinering på tvers av tjenestenivå (56 prosent). Flere ledere i psykisk helsetjeneste mente individuell plan ga bedre koordinering på tvers av tjenestenivå (63 prosent), og færre mente individuell plan ga dårligere koordinering (10 prosent, mot 20 prosent av barnevernslederne). Enhetslederne hadde nokså like oppfatninger av om individuell plan fremmet samarbeid mellom ulike deler av tjenesteapparatet.³⁷

³⁴ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem.* VA-rapport 2018/10, s 69.

³⁵ Noen av barna kan likevel ha individuell plan i regi av en annen hjelpeinstans, men dette har vi ikke informasjon om.

³⁶ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*, s. 44 og s. 77.

6.4.5 Deling av informasjon

En kunnskapsstatus fra SINTEF om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge drøfter om taushetsreglene i ulike lovverk er et hinder for tverrfaglig samarbeid.³⁸ Ut fra en gjennomgang av juridisk litteratur konkluderes det med at lovbestemmelsene i seg selv ikke ser ut til å hindre samarbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivå i særlig grad. Unntak fra taushetsplikten og muligheten til å dele taushetsbelagt informasjon etter samtykke trekkes frem i den forbindelse. Kunnskapsoppsummeringen peker likevel på at reglene er kompliserte og spredt på flere lover. Siden de færreste som skal bruke lovverket i det daglige arbeidet har juridisk kompetanse, kan det oppstå vanskeligheter i praktiseringen av regelverket. Også Barnevoldsutvalget fremhever at usikkerhet i de ulike tjenestene om hvordan taushetspliktregler skal forstås og hvilken informasjon som kan deles, kan hemme samarbeidet.³⁹

NOVA gjennomførte i 2013 en spørre- og intervjuundersøkelse blant yrkesutøvere i fire utvalgte kommuner og en bydel i Oslo. Temaet var praktiseringen av taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten mellom samarbeidende tjenester/etater, blant annet helse- og omsorgstjenestene, politiet, kriminalomsorgen, barnevernet, barnehage og skole.⁴⁰ De fant følgende:

- Taushetspliktreglene ble generelt oppfattet som verdifulle og nødvendige, og ikke som hinder for samarbeid. Unntakene fra taushetsplikten ved samtykke og anonymisering var kjent og ble benyttet i stor utrekning.
- All nødvendig informasjon kom likevel ikke frem, og informantene savnet bedre samarbeid mellom etatene.
- Informantene leste i liten grad lovverk, rundskriv og veiledere, selv om de kjente seg usikre på gjeldende regler. Det varierte om det ble holdt kurs om taushetsplikt og samarbeid på arbeidsplassene, og leders kunnskap om og

opptatthet av regelverket hadde stor betydning for hvor sikker den enkelte ansatte kjente seg på regelverket.

- Flere av taushetspliktens unntaksbestemmelser (bortsett fra deling av informasjon ved samtykke og anonymisering) var lite kjent.

Det fremgår av undersøkelsen at informantene sjelden opplevde at de ikke fikk samtykke fra klienten til å dele informasjon. Informantene oppfattet de andre lovbestemte unntakene fra taushetsplikten som mindre relevante og som en nødløsning. De ønsket ikke å gå bak klientens rygg og dele informasjon av hensyn til tillitsforholdet til klienten. NOVA fremhever i rapporten at en fare med en slik tilnærming er at klientens barn i noen tilfeller kan betale prisen for at taushetsplikten opprettholdes.

I undersøkelsen fremgår det at informasjon ikke kom frem fordi de ulike tjenestene ikke anerkjente hvilken nytte andre kunne ha av informasjonen. Et funn var at barnevernstjenesten i liten grad delte informasjon. Det ble hevdet at barnevernet kun var opptatt av den jobben de selv skulle gjøre, og i liten grad anerkjente samarbeidende instansers behov for informasjon. Både helsepersonell, psykiske helsetjenester, barnehager, skoler, PP-tjenesten og NAV-kontoret etterlyste mer informasjon fra barnevernstjenesten ifølge denne studien. Det heter også i rapporten at BUP ikke i tilstrekkelig grad anerkjente barnevernstjenestens behov for informasjon, og gjorde sin egen vurdering før de ga ut opplysninger. Dette til tross for at barnevernstjenesten har hjemmel til å kreve informasjon i visse situasjoner.

Statens helsetilsyn etterlyser i en rapport fra 2014 en forenkling av regelverket om helsepersonells opplysningsplikt til barnevernstjenesten. De viser til at regelverket er komplisert og kan være vanskelig å forstå. De viser også til at sentrale aktører som Legeforeningen og Barneombudet har reist spørsmål om regelverket bør forenkles. Statens helsetilsyn ba derfor Helse- og omsorgsdepartementet om å vurdere behovet for endringer i regelverket i dialog med Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.⁴¹ Også Barnevoldsutvalget mottok flere innspill om at forståelsen av reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett skaper problemer. De viste til at regjeringen har besluttet å gjennomføre en utredning om bestemmelsene om taushets-

³⁷ Berven, N., K. Ludvigsen, D.A. Christensen og E. Nilssen (2013): *Individuell plan som virkemiddel for ledelse og samordning av tjenester i kommunene*. Uni Rokkansenteret, Rapport 2-2013.

³⁸ Andersson, H.W. (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. SINTEF-rapport 03/05, s. 134–140.

³⁹ NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*, s. 58.

⁴⁰ Stang, E.G., H.A. Aamodt, S. Sverdrup, L.B. Kristofersen og A. Winsvold (2013): *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA-rapport 3/13.

⁴¹ Helsetilsynet (2014): *Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet. Oppsummering av kunnskap fra tilsyn mv*. Rapport fra Helsetilsynet 2/2014.

plikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen. Utredningen skal ligge til grunn for en tverrsektoriell veileder som skal bidra til en felles forståelse av regelverket om taushetsplikt og informasjonsutveksling i forvaltningen og i tjenesteapparatet. Også Barnevernsløvutvalget har foreslått endringer som vil innebære forenklinger dersom de blir innført.⁴²

Barnevoldsutvalget anbefalte å heve kompetansen i de ulike tjenestene når det gjaldt å anvende reglene og kjenne regelverket godt.⁴³

Flere veiledere tar sikte på å skape større grad av klarhet om hvordan regelverket skal forstås. Det gjelder blant annet rundskriv om samarbeid mellom barnevernstjenester og psykiske helsetjenester, retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret og KS' veileder om samarbeidet mellom kommunale enheter som yter tjenester til barn og ungdom.

KS er i gang med et digitaliseringsprosjekt i samarbeid med enkelte kommuner og Bufdir, *DigiBarnevern*. Prosjektet er en felles satsing mellom stat og kommune, og målsettingen er å etablere et barnevernsfaglig kvalitetssystem med digital systemstøtte. DigiBarnevern skal blant annet inneholde en mulighet for meldingsutveksling og automatisert rapportering og styringsinformasjon for kommunalt barnevern.

Et omdiskutert tema er hvorvidt opplysninger barn gir voksne i barnevernet eller andre hjelpeinstanser automatisk bør gå videre til foreldre eller fosterforeldre. Dersom barn ikke har det godt i fosterhjemmet, er man avhengig av tillit for at barnet skal fortelle dette til voksne, slik boks 6.2 illustrerer. Utvalget viser til at departementet vurderer Barnevernsløvutvalgets forslag om å lovfeste begrensninger i partenes rett til innsyn i en barnevernssak i ny barnevernsløv. Det kan også nevnes at det er gjort endringer i pasient- og brukerrettighetsloven, der det nå er åpnet for at helse- og omsorgstjenesten kan komme til at foreldre ikke skal informeres dersom tungtveiende hensyn til pasienten eller brukeren taler mot det, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 tredje ledd.

6.4.6 Samarbeid mellom barnevern og psykiske helsetjenester

Som vist i kapittel 4 har en stor del av barna som bor i fosterhjem, opplevd omsorgssvikt, vold eller

⁴² NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. s. 58.

⁴³ *Ibid.*, s. 131.

Boks 6.2 Informasjon som barn deler

«Vi barn forteller ofte først bare litt, og ikke det mest alvorlige. Det gjør vi for å teste barnevernet. Hvis de deler informasjonen videre, forteller vi kanskje ikke mer. Men det får de ikke vite. Noen av oss har stoppet helt å fortelle. Historier har blitt liggende inne i oss i årevis, og det har laget mye vondt i livene våre.»

Kilde: 7 barnevernledere og 7 proffer:

Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn. Universitetsforlaget, 2018, s. 73.

overgrep. Mange av barna har behov for psykisk helsehjelp.

I noen tilfeller er behandling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten tilstrekkelig, mens andre har behov for behandling i spesialisthelsetjenesten. Flatø-utvalget pekte som nevnt på at primærhelsetjenesten i kommunen ofte ikke har kapasitet til å gi utsatte barn og unge et tilbud. Det er også indikasjoner på at barn og unge med tiltak fra barnevernet⁴⁴ ikke får dekket sine behov i spesialisthelsetjenesten, altså i psykisk helsevern for barn og unge.⁴⁵ Det er likevel ikke dokumentert at barn med tiltak fra barnevernet har systematisk dårligere tilgang til psykisk helsevern enn andre barn og unge. I en kartlegging utført av Helsetilsynet i 2010 og 2011 ble det undersøkt om henvisninger fra barnevernet til psykisk helsevern for barn og unge ble avvist oftere enn henvisninger som gjaldt andre barn. Noe slikt kunne ikke påvises. Det var ifølge denne kartleggingen heller ikke grunnlag for å hevde at samarbeidsutfordringer fører til at barn i barnevernet får dårligere tilgang til tjenester fra psykisk helsevern sammenlignet med andre barn og unge. Kartleggingen dokumenterer for øvrig at det er stor mangel på kunnskap om denne pasientgruppen, og det vises til tilsynseksempler på sviktende samarbeid.⁴⁶ Barnevernsløvutvalget viser dessuten til at selv om barn blir henvist til psykisk helsevern, og for-

⁴⁴ Det vil si barn og unge i barnevernet generelt, ikke bare barn og unge i fosterhjem.

⁴⁵ Fauske, H. Lichtwarck, W., E. Marthinsen, E. Willumsen, G. Clifford, B.H. Kojan (2009): *Barnevernet på ny kurs? Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet*. NF-rapport 8/2009, s. 72, Aamodt, L.G. (2012): *Forholdet Barnevern BUP – sett i lys av Pierre Bourdieus teori om maktforhold og dominans*. Tidsskriftet Norges Barnevern 01-02/2012 (Vol. 89).

melt er prioritert med individuell rett til forsvarlig helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven, blir ikke retten alltid oppfylt i praksis.⁴⁷ Mangel-full hjelp fra Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) til barn og unge i barnevernet fremheves også i regjeringens strategi for psykisk helse.⁴⁸

I opptrappingsplanen for psykisk helse var en sentral målsetting at behandlingsskapiteten ved BUP skulle økes. Styrket samarbeid mellom BUP og barnevernet var også en av målsettingene. Evalueringen av opptrappingsplanen viste at selv om BUP hadde økt både sin kapasitet og dekningsgrad overfor barn og unge med psykiske vansker, ble det fortsatt rapportert om et markert udekket behov for poliklinisk behandling i 2008.⁴⁹ Økningen av antallet polikliniske konsultasjoner i BUP har fortsatt etter 2008, men i noe svakere takt.⁵⁰ Kartleggingen fra Helsetilsynet som er omtalt over, viser til at andelen av barn og unge i BUP som er barnevernsbarn, har ligget stabilt på om lag 17 prosent over tid.⁵¹ Etter opptrappingsplanen har også kommunalt psykisk helsearbeid blitt bygget ut. Det er nå vekst i antall årsverk innenfor psykisk helse- og rusarbeid i kommunene.⁵²

Det er også satt i gang egne tiltak for å bedre samarbeidet. Det er blant annet utviklet et rundskriv om samarbeid mellom psykisk helsevern for barn og unge og barnevernet. En undersøkelse om hvilken betydning dette rundskrivet har hatt, avdekket at det fortsatt var samarbeidsutfordringer. Noe som gikk igjen i svarene fra barnevernsansatte i undersøkelsen, var tjenestenes gjensidige skepsis til hverandre. En stor andel ansatte i barnevernet uttalte at de får for få henvendelser fra psykisk helsevern, og at dette gjør at samarbeidet kommer for sent i gang. En del

ansatte i barnevernet sa at de opplevde ansvarsfraskrivelse fra psykisk helsevern. Et annet tydelig resultat var at ansatte i psykisk helsevern og barnevernsansatte hadde ulik problemforståelse, det vil si at de var uenige om hva som skulle til for å hjelpe barnet eller familien.⁵³

Folkehelseinstituttet antydte i 2013 en betydelig underdekning i tilbudet til barn med atferdsforstyrrelser. Mens om lag 30 000 barn ble antatt å ha diagnostiserbare atferdsforstyrrelser, var det anslagsvis bare om lag 4 500 barn som fikk ulike hjelpetiltak hvert år, det vil si 15 prosent av målgruppen.⁵⁴ Det er viktig å understreke at dette er et estimat, og at det er vanskelig å få en pålitelig oversikt over dette.

Det er uenighet om bruken av diagnoser for ulike typer atferdsforstyrrelser. I noen grad kan en diagnose være en inngangsbillett til å få hjelp i skolen eller i helsetjenesten. Dette kan trekke i retning av at bruken av slike diagnoser øker. Barnevoldsutvalget pekte på at ulike typer atferdsdiagnoser kan dekke over volds- og overgrepserfaringer.⁵⁵ De viste også til studier som dokumenterer at traumeerfaringer ikke nødvendigvis blir kartlagt av psykisk helsevern for barn og unge.⁵⁶ Dette bekreftes også av undersøkelser utført av Forandringsfabrikken.⁵⁷ I boka «Barnas barnevern – Trygt, nyttig og samarbeidende for barn,» peker forfatterne på at betegnelser som vanskelige barn og barn med atferdsvansker plasserer utfordringene på barnet, og ikke på det som ligger bak, når barn er vanskelige.⁵⁸

I Vista Analyses undersøkelse fremhever barnevernstjenestene BUP som den tjenesten de helst skulle samarbeidet mer med enn i dag.⁵⁹

En undersøkelse fra NOVA i 2013 viste også at det er samarbeidsutfordringer mellom barnever-

⁴⁶ Helsetilsynet (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og tenester frå psykisk helsevern for barn og unge*. Rapport fra Helsetilsynet 5/2012, s. 10–11.

⁴⁷ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 101.

⁴⁸ Departementene (2017): *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*, I-1180 B, s. 51.

⁴⁹ Forskningsrådet (2009): *Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse (2001–2009)*. Sluttrapport – Syntese og analyse av evalueringens delprosjekter, s. 59.

⁵⁰ Ose, S.O. og S.L. Kaspersen (2017): *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2017: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. SINTEF-rapport nr. 2017-00801, s. 29.

⁵¹ Helsetilsynet (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og tenester frå psykisk helsevern for barn og unge*. Rapport fra Helsetilsynet 5/2012, s. 11.

⁵² Departementene (2017): *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*, I-1180 B, s. 29.

⁵³ Lauritzen, C., S.A. Vis og S. Fossum: *Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – utfordringer og muligheter*. Scandinavian Psychologist, 4, e 14.

⁵⁴ Skogen, J.C. og F.A. Torvik: *Atferdsforstyrrelser blant barn og unge i Norge: Beregnet forekomst og bruk av hjelpetiltak*. Folkehelseinstituttet, rapport 2013:4.

⁵⁵ NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*, s. 11.

⁵⁶ NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*, s. 113 med videre referanser.

⁵⁷ <https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/snakker-ikke-om-det-vondeste-1.1144993>

⁵⁸ 7 barnevernledere og 7 proffer (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget.

⁵⁹ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem*. VA-rapport 2018/10, s. 66.

net og samarbeidende tjenester/etater når det gjelder deling av informasjon, se punkt 6.4.5.⁶⁰

Både i barnevernsreformen som beskrevet i Prop. 73 L (2016–2017) og i arbeidet med ny barnevernlov er samarbeidet mellom barnevernstjenesten og helse- og omsorgstjenesten fremhevet som et viktig område å styrke. Barnevernslovutvalget mente blant annet at ansvarsforholdene mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge var uklare. Barnevernslovutvalget foreslo en reform for å få til en bedre samordning mellom psykiske helsetjenester (inkludert rusomsorg) og barnevern. En slik reform må ifølge utvalget tydeliggjøre at barn med sammenfattede behov er et felles ansvar for kommunen/regionen. For å få til dette mente utvalget det er nødvendig med endringer i både barnevernslovgivningen og helse- og omsorgstjenestelovgivningen, sammen med faglige, organisatoriske og økonomiske virkemidler.⁶¹

Regjeringen har satt i verk tiltak for å bedre tjenestetilbudet innenfor psykisk helse til barnevernets barn og unge. Eksempler på tiltak er utprøving av barnevernsansvarlig i psykisk helsevern for barn og unge, planlegging av institusjoner i barnevernet som kan gi god helsehjelp, planlagt samhandlingsforløp på barnevern- og BUP-området, utvikling av bedre metoder for kartlegging og utredning og økt satsing på ambulante tjenester.⁶²

6.4.7 Samarbeid mellom barnevern, skole og barnehage

Mestring i skolen er en svært viktig beskyttelsesfaktor for å hindre marginalisering i voksen alder.⁶³ Det har vært et politisk mål de siste årene å sørge for at barn med tiltak fra barnevernet får en god skolegang, blant annet ved å styrke samarbeidet mellom skole og barnevern slik at flere fullfører skolegangen.⁶⁴ Både barnevernet og skolen

har ansvar for at barn får et tilpasset opplærings tilbud.

Barn i fosterhjem har ofte svak mestring av skolens krav og oppgaver.⁶⁵ En svensk kartlegging tyder på at mange barn i fosterhjem underpresterer på skolen i forhold til evnene sine.⁶⁶ Godt samarbeid trekkes også her frem som et forbedringsområde.

Det er i flere sammenhenger blitt pekt på svikt i samarbeidet mellom barnevern og henholdsvis skole og barnehage. Særlig svikter det ved at barnehager og skoler i liten grad underretter barnevernet når de er bekymret for et barn. Manglende tillit mellom barnevern og henholdsvis skole og barnehage har blitt pekt på som én mulig forklaring. Manglende tillit kan knyttes til oppfatninger hos lærere og barnehageansatte om at barnevernstjenesten er et lukket system eller at barnevernet gjør for lite, og at det derfor har liten nytteverdi å henvende seg dit. Mistillit kan også komme av at barnevernstjenestens løsninger oppfattes som for drastiske.⁶⁷

Det er ikke åpenbart at manglende tillit også gjelder samarbeidet rundt barn i fosterhjem. En studie fra 2011 av hvordan unge som bodde i fosterhjem mestret skolefag og trivdes på skolen, undersøkte også enkelte forhold rundt samarbeid. I denne studien kom det frem at skolen hadde liten kontakt med barnets saksbehandler i barnevernet. Derimot fremkom det at skolen samarbeidet godt med fosterforeldre. Videre samarbeidet skolen dårlig med barnets foreldre før barnet flyttet inn i fosterhjem. Det som er verdt å merke seg i denne undersøkelsen, er at barna i stor grad opplevde mestring og trivsel på skolen selv om fosterforeldrene og lærerne mente de hadde sviktende mestring av skolefagene.⁶⁸

Bufdir er i gang med å utvikle et digitalt kurs rettet mot skolen og barnevernet. Barn i fosterhjem vil inngå i et av delkursene som omhandler samarbeid mellom barnevern og skole. Kurset skal gi grunnleggende kunnskap og faglige anbe-

⁶⁰ Stang, E.G., H.A. Aamodt, S. Sverdrup, L.B. Kristofersen og A. Winsvold (2013): *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA-rapport 3/13.

⁶¹ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*, s. 102.

⁶² Departementene (2017): *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*, I-1180 B s. 52.

⁶³ Årsrapport for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2017, s. 58; Vinnerljung, B., art. 01: *Samlede erfaringer gjennom lang tidsforskning*, i Bufdir (2014): *Skolerapport. Hvordan bedre skoleresultatene og utdanningssituasjonen for barn og unge i barnevernet*.

⁶⁴ Sundt, H. (Red.) (2016): *Fosterhjemshåndboka*. 7. utgave, s. 474.

⁶⁵ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter. (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov*. NOVA-rapport 16/2013, s. 197. Vinnerljung, B., art. 01: *Samlede erfaringer gjennom lang tids forskning*, i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Skolerapport. Hvordan bedre skoleresultatene og utdanningssituasjonen for barn og unge i barnevernet*, s. 22.

⁶⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2010): *Oppfølging av skole og opplæring for barn og unge som bor i fosterhjem og institusjon. En veileder*, s. 6

⁶⁷ Baklien, B. (2009): *Skole, barnehage, barnevernstjeneste – bilder av «de andre» hindrer samarbeid*. Tidsskriftet Norges Barnevern 04/2009 (Vol. 86).

⁶⁸ Skilbred, D. og T. Havik. (2011): *Barn og unge som bor i fosterhjem – mestring og trivsel i skolen*. Tidsskriftet Norges Barnevern 03/2011 (Volum 88), s. 146–156.

falinger for hvordan barn i fosterhjem kan ivaretas på skolen.

6.4.8 Ettervern – samarbeid med NAV-kontoret

For ungdom i barnevernet er samarbeid med NAV-kontoret særlig aktuelt. Tjenestetilbudet for disse ungdommene vil ha noe ulik karakter avhengig av om det er barnevernstjenesten eller NAV-kontoret ungdommene får oppfølging fra. Oppfølging fra barnevernet vil ha en omsorgsdimensjon, mens oppfølging fra NAV-kontoret legger vekt på aktivering og økonomisk selvstendighet. Dette illustreres i en kunnskapsoppsummering fra 2017 om NAV-kontoret og barnevernstjenestens oppfølging av unge i barnevernet. Gjennomgangen viste at mange kommuner ikke hadde et formalisert samarbeid gjennom nedskrevne rutiner eller etablerte samarbeidsfora.⁶⁹

Videre peker rapporten på en tendens til at unge med sammensatte og mer langvarige behov i noen tilfeller kan falle utenfor tjenestenes tilbud. Dette viste seg ved at unge med nedsatt funksjonsevne i noe mindre grad enn andre fortsatt fikk tiltak fra barnevernet ved fylte 18 år. Samtidig opplevde de at oppfølgingen fra NAV-kontoret ikke var tilstrekkelig. Det ble også beskrevet en opplevelse av manglende planlegging og informasjon rundt overgangen til ettervernsfasen, og enkelte opplevde overgangen som dramatisk. Rapporten viser til at flere ungdommer ønsket mer hjelp enn hva barnevernstjenesten og NAV-kontoret kunne tilby. Rapporten viser også at medvirkning ikke så ut til å bli godt nok ivaretatt i overgangsprosessen. Forskerne mente å kunne identifisere et behov for utvikling av rutiner og retningslinjer for arbeidet, samt at ungdommen får en fast kontaktperson i overgangen til voksenlivet. Ungdommene som ble intervjuet, erfarte at barnevernet trakk seg ut dersom NAV-kontoret overtok den økonomiske delen av oppfølgingen. De opplevde også en form for stigma knyttet til det å bli sosialhjelpsmottaker.⁷⁰

⁶⁹ Bennwik, I.-H.B. og I. Oterholm. (2017): *Kunnskapsoppsummering. NAV-kontoret og den kommunale barnevernstjenestens oppfølging av unge med barnevernserfaring*. VID Rapport 2017/2.

⁷⁰ Ibid.

6.4.9 Barn og unge med nedsatt funksjonsevne

Rapporten «Ansvarsfordeling til barns beste» beskriver funn fra en intervjuundersøkelse med unge voksne med funksjonsnedsettelse som har vært under barnevernets omsorg, fosterforeldre til barn med funksjonsnedsettelse og barnevernsansatte.⁷¹ De unge voksne som ble intervjuet, ga uttrykk for at de hadde blitt møtt med lave forventninger fra barnevernets side til sin fremtidige samfunnsmessige deltakelse i form av utdanning og arbeid. En følge var at det heller ikke ble tilrettelagt for å muliggjøre en slik deltakelse. De hadde også en opplevelse av å være kateballer i systemet og at tjenestene var mest opptatt av fordeling av betalingsansvar mellom ulike kommunale og statlige etater. Erfaringen med et system som ga økonomiske hensyn en høy prioritet, ble for disse informantene en bekreftelse på at de var en byrde for samfunnet. Fosterforeldrene i undersøkelsen ga uttrykk for at samarbeidet med barnevernstjenesten hadde gått bra i begynnelsen, men at oppfølgingen avtok etter en tid. Dette ble opplevd som svært negativt. I tillegg fortalte flere av fosterforeldrene at barnevernet i reforhandlinger av fosterhjemsavtalen ønsket å redusere økonomiske forsterkningstiltak. Barnevernets argument var ifølge fosterforeldrene at barnets problemer først og fremst hang sammen med dets funksjonsnedsettelse. Fosterforeldrene ble derfor bedt om å søke om støtte over helse- og sosialbudsjettet på linje med andre foreldre med barn med funksjonsnedsettelse. Et slikt skille mellom funksjonsnedsettelse og hjelpebehov som skyldes omsorgssvikt, mente fosterforeldrene var umulig å trekke. De så på det som et forsøk fra barnevernstjenesten for å unndra seg ansvar.

Utvalget har fått innspill som tyder på at det å bo i fosterhjem i en annen kommune enn omsorgskommunen kan skape noen særlige utfordringer for barn med funksjonsnedsettelse. Når barn har store hjelpebehov, kan det noen ganger skje at fosterhjemmet ikke kan ta seg av barnet til det fyller 18 år, slik at barnet må bo på institusjon. Fosterhjem og barn kan fortsatt ønske å ha samvær med hverandre. Dersom barnet da flyttes tilbake til omsorgskommunen, kan dette vanskelig gjøre kontakt mellom barnet og fosterforeldrene.

⁷¹ Solberg, A. og T. Gundersen (2011): *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet*. NOVA-rapport 17/11.

6.4.10 Når samarbeidet svikter

Sviktende samarbeid kan ha alvorlige konsekvenser. Flere tilsynsrapporter om enkeltsaker samt Barnevoldsutvalget har gjort dette tydelig de senere årene.

Tilsynsrapporten om *Ida*, den såkalte Glas-sjenta-saken, vurderer lovligheten av tiltak fra flere kommuner, Bufetat, ulike deler av helsetjenesten og barnevernsinstitusjoner. Flere av tjenestene fikk kritikk for manglende koordinering og samarbeid. I tilsynsrapporten heter det:⁷²

«I barnevernet tok dei ikkje det overordna ansvaret for å koordinere hjelpa frå barne- og ungdomspsykiatrien til henne, jamfør krav til fagleg forsvarlege tenester, bvl § 1-4. Dei tok ikkje ansvar for å samle og overføre den kunnskapen dei hadde til alle dei nye instansane ho skulle få hjelp frå. Derfor har mykje av den hjelpa mange har forsøkt å gi, ikkje nådd fram.

Vi meiner at dette er kjernen i *Ida* si historie: Hjelparane forstod henne ikkje godt nok og tok ikkje ansvar for å skaffe fagfolk med rett kompetanse som kunne finne rette tiltak. Derfor fekk ho heller ikkje dei stabile rammene ho hadde bruk for, nær heimlassen sin.»

Tilsynsrapporten om *Stina* etter drapet på Sørlandssenteret i 2017 legger også sterk vekt på svikt i samarbeid og koordinering. Kritikken gjelder blant annet innholdet i og kvaliteten på samarbeidet:⁷³

«Det har vært gjennomført «utallige» samarbeidsmøter rundt *Stina*. [...] Ikke fra noe hold har mangel på eller vilje til samarbeid vært problematisert, verken internt i tjenestene eller mellom tjenestene og over forvaltningsnivåene (kommune, sykehus, stat). Tvert om berømmer alle parter hverandre for respekt og vilje til godt samarbeid. Taushetsplikt er ikke på noe tidspunkt problematisert som tema eller hinder, men synes å ha blitt forvaltet på en god måte. [...] Etter Fylkesmannens vurdering er det imidlertid ikke tydelig hva slags hensikt de ulike samarbeidsmøter har hatt, «hvem sine» møter det har vært eller hvem som faktisk koordinerte saken. Ett og samme møte omta-

les som et orienteringsmøte, drøftingsmøte, samarbeidsmøte, eller et møte der beslutninger ble tatt. Det er videre vanskelig å se hvem som faktisk tok beslutningene i møtene og om hva.»

Tilsynsrapporten etter Valdres-saken, hvor en 13-åring døde av anoreksi, beskriver hvordan barnevernstjenesten henla en bekymringsmelding som følge av at en annen hjelpeinstans var inne i saken (opplysningen om hvilken instans er sladdet i rapporten):⁷⁴

«Det fremgår av henleggelsen at barneverntjenesten, i samråd med (...), avgjorde at barneverntjenesten ikke skulle åpne undersøkelse. (...) Vi vil i denne sammenheng understreke at barneverntjenesten ikke har anledning til å henlegge en melding med bakgrunn i at andre instanser har pågående tiltak eller oppfølging overfor familien. Barneverntjenesten har heller ikke anledning til å la en annen instans vurdere om barnets situasjon skal undersøkes eller ikke»

Også ved senere undersøkelser i saken skriver fylkesmannen at det ble gjort for dårlige undersøkelser og at barnevernstjenesten skaffet seg for lite informasjon om jentas situasjon. Jentas rett til medvirkning ble ifølge tilsynsrapporten ikke ivaretatt.

Barnevoldsutvalget gjennomgikk 20 særlig alvorlige saker der barn hadde opplevd grov vold, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt. Utvalget identifiserte svikt i samarbeid og samordning som en vesentlig forklaring på at situasjonen barna levde under, ikke hadde blitt avdekket.⁷⁵ Gjennomgangen viser både manglende informasjonsdeling i konkrete saker, manglende samarbeidsrutiner, for liten tid og ressurser til å samarbeide, manglende kjennskap til andre tjenesters arbeid, rolle og lovverk, samt problemer når familien flyttet slik at saken måtte påbegynnes på nytt på det nye bostedet. Utredningen beskriver blant annet hvordan den samlede informasjonen ulike tjenester hadde til et enkelt barn, kunne vært nok til at man hadde kunnet avdekke vold eller overgrep

⁷² Fylkesmannen i Hordaland: *Dei forstod meg ikkje*. Tilsynsrapport 19. september 2016.

⁷³ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder: *Historien om Stina. Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Kristiansand kommune, Sørlandet sykehus HF, Bufetat Region Sør, Næromsorg Sør og Aleris Ungplan & BOI 27.7.2017 – 7.2.2018*.

⁷⁴ Fylkesmannen i Oslo og Akershus: *Hendelsesbasert tilsynsak – Bærum barneverntjeneste og interkommunal barneverntjeneste i Valdres – Brudd på barnevernloven*. Brev til Barneverntjenesten i Bærum kommune og Interkommunal barneverntjeneste i Valdres datert 17.03.2016.

⁷⁵ NOU 2017: 12 *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.

tidligere. Hver enkelt tjeneste satt bare med en liten del av informasjonen, og den ble ikke delt med andre tjenester. Det var usikkerhet i de ulike tjenestene om hvilken informasjon som kunne deles, og hvor grensene for taushetsplikt gikk. Oppfatningene om dette varierte mellom de ulike tjenestene og innad i tjenestene. Utredningen avdekket også at det var uenighet og krancling om ansvar i sakene og at mange tjenester hadde uriktige forventninger til hva andre tjenester kunne bidra med. Fastlege og BUP ble fremhevet som tjenester som i liten grad deltok i tverrfaglig samarbeid.

Barnevoldsutvalget fant svikt når det gjaldt barns medvirkning. Det at man ikke snakket med barna, eller at man ikke snakket med dem på en god nok måte, gikk igjen som en svikt i sakene utvalget så på. Utvalget pekte på at å snakke med barn og legge til rette for deres medvirkning i saker som angår dem, er grunnleggende for å beskytte barn og gi dem hjelp og støtte. Samtidig pekte utvalget på at barns rett til å bli hørt og til å medvirke har blitt styrket blant annet gjennom lovgivningen. De pekte også på at det har vært en satsing på kompetanseheving i barnesamtaler både i barnevernstjenesten og i andre tjenester.

6.5 Utvalgets vurderinger og forslag

6.5.1 Innledning

Det er viktig for barnet, foreldrene, fosterforeldrene og forvaltningen selv at de ulike tjenestene er godt koordinert. Det er god bruk av offentlige ressurser å se de ulike tjenestene i sammenheng. Dette vil bidra til at det enkelte barn og den enkelte familie får nyttige tiltak og hensiktsmessig hjelp. Det må være tjenestene selv som har ansvar for at tiltakene er samordnet.

Utvalgets gjennomgang viser at samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser er utfordrende. Dette er utfordrende til tross for tydelige samarbeidsplikter i lovverk og til tross for mange gode tiltak for å støtte slikt samarbeid. En hovedutfordring er at ingen av tjenestene til utsatte barn og unge har et overordnet koordineringsansvar. Også tjenester for oppfølging av foreldre trenger bedre koordinering. I møter med kommuner har utvalget fått kjennskap til at samarbeid mellom ulike hjelpetjenester kan være særlig utfordrende når barn bor i fosterhjem utenfor sin omsorgskommune.

Sviktende samarbeid er et sammensatt problem og har flere ulike årsaker. For utvalget fremstår tillit mellom de ulike tjenestene samt ledelse

som vesentlige faktorer. Andre forhold er mangelfull bruk av planverk og samarbeidsverktøy, mangelfull utveksling av nødvendig informasjon og uklar ansvars- og rollefordeling i samarbeidet. Kompleksiteten på området understrekes også av Flatø-utvalget. Utvalget mente at både forskning og erfaringer fra sektoren viste at det ikke finnes få, enkle løsninger når det gjelder samarbeid om tjenester til utsatte barn og unge. Fosterhjemsutvalget støtter dette synet. Utvalget mener det er nødvendig med innsats på flere områder for å skape et bedre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid om barn som bor i fosterhjem.

6.5.2 Bedre samarbeid i kommunen

Ulike virkemidler kan tenkes for å bedre samarbeidet mellom tjenester innad i hver kommune. Som gjennomgangen over viser, har det vært betydelig satsing på utvikling av veiledningsmaterieell og retningslinjer, og tjenestene har etter eget lovverk plikt til å samarbeide. Dette har imidlertid ikke alltid vært nok for å få til godt samarbeid i praksis. Flere studier peker på ledelse og god håndtering av informasjonsutveksling som forutsetninger for samarbeid. Samhandlingskultur trekkes også frem.⁷⁶

Lignende funn trekkes frem i en kunnskapsstatus fra SINTEF om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge. De trekker frem noen punkter som fremmer helhetlig oppfølging; a) klare og realistiske mål, b) klart definerte roller, c) sterk ledelse, d) styring på tvers av tjenester, og e) gode systemer for deling av informasjon.⁷⁷

Evalueringen av modellkommuneforsøket (se også punkt 6.4.1) trekker frem viktigheten av den politiske og administrative ledelsen. Kommuner som jobbet godt med faglig utvikling av barnevernet og samordning av tjenestetilbudet, ble ofte kjennetegnet av at den politiske og administrative ledelsen var tett på arbeidet, vurderte kvaliteten i egne tjenester og stilte klare forventninger.⁷⁸

Også i evalueringen av prosjektet «Sammen for barn og unge» fremheves ledelsens betydning. I tillegg ble følgende punkter fremhevet som viktige for å få til et vellykket tverrfaglig samarbeid:

⁷⁶ Backe-Hansen, E., I. Smette og C. Vislie. (2017): *Kunnskapsoppsummering. Vold mot barn og systemsvikt*. NOVA rapport nr. 4/17, blant annet s. 37, 48, 56, 71.

⁷⁷ Andersson, H.W. (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. SINTEF-rapport 03/05, s. 54.

⁷⁸ Deloitte (2015): *Evaluering av modellkommuneforsøket*. Sluttrapport 2015.

- åpenhet ved å inkludere hverandre og gi ordentlige tilbakemeldinger til hverandre
- felles arenaer
- personlige relasjoner (bli kjent med dem man skal samarbeide med)
- formelle strukturer er nødvendig for at samhandlingen forankres
- ledelsens ansvar for å legge strukturer, motivere og følge opp
- samlokalisering
- brukermedvirkning
- verktøy som håndbøker, veiledere og felles intranett.⁷⁹

Barnevernslovutvalget foreslo å innføre en plikt i barnevernloven til at kommunen skal samordne tjenestetilbudet rettet mot alle barn og familier. Barnevernslovutvalget mente det var behov for å lovfeste at kommunen har ansvaret for å legge til rette for samordning av hjelpen til et bestemt barn. Ifølge utvalget kan dette gjelde tilfeller hvor tjenestene er uenige om hva slags hjelp barnet trenger, eller hvor hjelpen til barnet ikke er tilstrekkelig. Samordningsplikten er ment å inntre i situasjoner hvor det er konflikt mellom de kommunale tjenestene.⁸⁰ Et alternativ er å innføre en samordningsplikt i kommuneloven. For eksempel foreslo Rettighetsutvalget en bestemmelse om at kommunene skal *sikre* koordinerte kommunale tjenester og *bidra til* koordinering av statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester til personer med sammensatte og langvarige behov for velferdstjenester.⁸¹ I strategien for god psykisk helse varsler regjeringen at den vurderer å lovfeste en plikt for kommunen til å utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvar for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge.⁸²

Det finnes i dag mange bestemmelser om samarbeid i ulike lovverk, men det er ikke formulert en generell, kommunal plikt til å sikre god koordinering av tjenestene til personer med sammensatte behov. Fosterhjemsutvalget mener ansvaret for koordinering må forankres på et nivå som gir tilstrekkelig legitimitet på tvers av sektorer og tjenesteområder.

⁷⁹ Winswold, A. (2011): *Evalueringen av prosjektet: Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA-rapport 18/11.

⁸⁰ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 82

⁸¹ NOU 2016: 17 *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*, s. 208–209.

⁸² Departementene (2017): *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*, 1-1180B, s. 51.

Organisering av tjenestene kan bidra til eller virke hemmende på samarbeid. Hver sektor styres gjerne av egne mål, og det gir ikke nødvendigvis insentiver til samarbeid. Sektorene kan også ha monofaglige kulturer. Uten at problemer og løsninger brynes mot andre fagkulturer, kan forslag til tiltak være mer begrenset enn nødvendig. I tillegg mener utvalget at gjensidig tillit er avgjørende for godt samarbeid. For å bygge tillit må tjenestene ha felles møtepunkter som bidrar til faglig utveksling og gjensidig læring.

Utvalget vil peke på det ansvaret den politiske og administrative ledelsen i kommunen har til å sikre slike møtepunkter og godt samarbeid. Ansvaret for et helhetlig tilbud er et kommunalt ansvar, og ikke et ansvar for barnevernstjenesten alene. Ledelse fremheves som avgjørende fra flere hold. Det må derfor tilrettelegges på kommunalt nivå for samarbeid og samordning. Blant annet er samordnede mål viktig for å oppnå sammenhengende tjenester for barn i fosterhjem. Dette må tas hensyn til i organiseringen av de ulike tjenestene.

På denne bakgrunn mener utvalget at det bør innføres en samordningsplikt i kommuneloven for personer med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Dette innbefatter også en plikt til å samarbeide med barnet. Utvalget støtter også et forslag om at kommunen skal utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvaret for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge, jf. regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022) *Mestre hele livet*.

6.5.3 Individuell plan

I noen tilfeller skal barnevernstjenesten utarbeide en *individuell plan*, se punkt 6.3.1. Andre tjenester har også plikt til å utarbeide individuell plan. Individuell plan er lite brukt som barnevernstiltak. Det er indikasjoner på at barnevernstjenestene opplever ordningen som uklar med hensyn til hva formålet med planen er og hvordan planen skal utarbeides og brukes i praksis.

Det er utarbeidet forskrift for bruk av individuell plan i helse- og omsorgstjenesten. Ved bruk av individuell plan oppnevnes det der en egen koordinator.⁸³ Det fremgår av dagens barnevernslov at departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hvilke grupper av barn plikten til individuell plan i barnevernet omfatter, og om planens innhold, jf. barnevernslovens § 3-2 a annet ledd. Det er ikke utarbeidet slik forskrift.

⁸³ Se forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

Når det ikke er klare retningslinjer for bruken av individuell plan i barnevernet, og heller ikke retningslinjer for hvem som har ansvaret når flere tjenester har ansvar, kan resultatet bli at barn ikke får individuell plan selv om de har krav på det. Utvalget mener det er nødvendig å utarbeide forskrift om individuell plan på barnevernsområdet. En forskrift kan blant annet gi nærmere bestemmelser om hvilke grupper av barn som har krav på individuell plan, hva planen skal inneholde og hvordan planen skal gjennomføres. Når flere kommuner er involvert, vil en virksom individuell plan være et ekstra viktig virkemiddel for å sikre samordnede tjenester. Utvalget mener det er nødvendig å sikre at de barna som trenger det, får en individuell plan. Departementet bør derfor prioritere å utarbeide forskrift om dette. Utvalget viser til at regjeringen har varslet en utredning av hvordan ulike tjenester til barn og unge kan koordineres bedre, herunder om samordning av individuelle planer innenfor ulike sektorer. Arbeidet med en forskrift om bruken av individuell plan i barnevernet må ta hensyn til denne utredningen.

6.5.4 Bedre samarbeid mellom kommuner

Som omtalt i punkt 6.4.2 er det mange barn som bor i fosterhjem i en annen kommune enn den som har ansvaret for å følge dem opp. Det kan være upraktisk for både barnet og for kommunen, særlig når det er store avstander. I tillegg vil samordningen med andre kommunale tjenester kunne bli mer krevende. Kommuner som har ansvar for barn i flere kommuner rundt i landet, vil få mange ulike parter de må samarbeide med. De vil også måtte bruke mye tid og ressurser på reising. Omsorgskommunen vil vanskelig kunne holde oversikt over tjenestetilbudet og hvordan det er organisert i alle de ulike kommunene de samarbeider med. Det faglige nettverket innad i kommunen er blant annet viktig i oppfølgingen av barn med særskilte behov. I slike tilfeller vil både barnet, fosterhjemmet og saksbehandler i omsorgskommunen få svært mange kontaktpersoner å forholde seg til. Mulighetene for å gi god og helhetlig oppfølging kan følgelig bli svekket. I møter med ulike kommuner har utvalget fått kjennskap til at kommunene oftere kjøper eksterne tjenester for veiledning mv. når barnet bor langt fra omsorgskommunen. I den grad det fører til at kommunen mister noe av kontrollen med hvordan barnet har det i fosterhjemmet, er det et problem. Tilsyn utføres av fosterhjems kommunen, mens oppfølging som innebærer hjelp og

kontroll utføres av omsorgskommunen. Det gir en fare for ansvarspulverisering.

Utfordringene med delt ansvar mellom kommuner gjør at det kan stilles spørsmål ved om ansvaret for barn i fosterhjem bør samles hos én kommune. Hjelp og støtte fra andre tjenester i kommunen enn barnevernstjenesten (helse- og omsorgstjenester, skole mv.) skal gis av fosterhjems kommunen. Dermed vil samling av «alt» ansvar hos én kommune måtte bety at det er fosterhjems kommunen som har ansvaret. Det kan imidlertid også ligge en forenkling i å flytte ansvaret for tilsyn fra fosterhjems kommunen til omsorgskommunen.

Omsorgskommunen har det helhetlige ansvaret for en barnevernssak også etter at barnet har flyttet i fosterhjem. Det er sterke grunner for at dette fortsatt bør være slik. Det er blant annet omsorgskommunen som kjenner saken og barnets forhistorie. Fortsatt ansvar, selv om barnet har flyttet i fosterhjem i en annen kommune, vil gi kontinuitet i oppfølgingen fra før barnet flyttet i fosterhjem. Det vil også gi kontinuitet dersom det skulle bli brudd i fosterhjemmet og barnet flytter til enda en ny kommune. Tiltak i barnevernet er bygget opp rundt barnet. Det kan tale for at det ikke gjøres endringer i hvem som har ansvaret selv om barnet flytter til et fosterhjem i en annen kommune. Det er barnet som er det sentrale, ikke fosterhjemmet. På den annen side kan det være særlige tilfeller der det likevel er hensiktsmessig at mer ansvar eller visse oppgaver overføres fra omsorgs- til fosterhjems kommunen. Veiledning av fosterforeldre kan være en slik oppgave. Overføring av ansvar eller enkelte oppgaver til fosterhjems kommunen kan være aktuelt hvis barnets tilknytning til omsorgskommunen er løs. Dette kan for eksempel være hvis barnets foreldre flytter til den kommunen hvor barnet bor i fosterhjem. Et annet eksempel kan være hvis barnet har fått en slik tilknytning til fosterhjemmet at det ikke er aktuelt å flytte barnet hjem igjen, eller når barnets foreldre ikke bor i Norge, er fratatt foreldreansvaret, eller er døde. Slik loven er utformet i dag, må overføring av saken til fosterhjems kommunen komme i stand ved frivillig avtale. Fosterhjems kommunen kan ha svake insentiver til å inngå en slik avtale, siden en overføring også innebærer en overføring av det økonomiske ansvaret. Utvalget har lagt vekt på hensynet til kontinuitet, og mener ansvaret for barn som bor i fosterhjem fortsatt bør ligge i omsorgskommunen.

En eventuell overføring av tilsynsansvaret fra fosterhjems kommunen til omsorgskommunen

ville også gitt noe større samling av ansvar og oppgaver, selv om oppgaver etter annet lovverk fortsatt vil ligge i fosterhjemskommunen. Samling av oppfølgingsansvaret og tilsynsansvaret hos en kommune vil eliminere faren for at en kommune «lener seg tilbake» og eventuelt forsøker å skyve ansvar over på den andre kommunen. Samtidig kan det ligge en ekstra sikkerhet i at ansvaret er delt, og kanskje særlig i at ansvaret for tilsyn er lagt til en annen kommune enn omsorgskommunen. Hvis den ene kommunen svikter, er det en sikkerhet at en annen kommune også er involvert og kan avdekke svikt. Kristiansand og Venesla har også lagt vekt på dette og gjennomfører tilsyn for hverandre der hvor barna bor i egen kommune. Utvalget har lagt vekt på hensynet til nærhet, og mener på denne bakgrunn at fosterhjemskommunen fortsatt bør ha tilsynsansvaret. Det vises for øvrig til drøfting av tilsyn i punkt 7.4.4.

6.5.5 Vurdere om barnet kan bo i fosterhjem i omsorgskommunen

Som et alternativ til å fordele ansvaret på en annen måte enn i dag, kan det vurderes å innføre virkemidler for at det alltid skal vurderes om barnet kan flytte i fosterhjem i eller nær hjemkommunen. Som omtalt i punkt 6.4.2 bor 41 prosent av barna i en annen kommune enn omsorgskommunen. Utvalget mener dette er en utfordring. Dersom flere barn kunne bodd i omsorgskommunen, ville det kunne begrense de praktiske vanskelighetene med å følge opp. Dessuten ville det kunne bevare barnets kontakt med tidligere miljø, venner og familie, der det er viktig og riktig for barnet.⁸⁴ Utfordringene med samarbeid med mange ulike kommunale tjenester kan begrenses hvis flere barn bor i fosterhjem i omsorgskommunen. Dette kan tale for at det alltid skal vurderes om barn kan bo i egen kommune. Ved slik vurdering bør det legges vekt på behovet for sammenheng og helhet i tjenestetilbudet til barnet og familien. Dette bør avveies mot andre hensyn for å ivareta barnets beste. Dersom det velges fosterhjem langt fra hjemkommunen, bør det så langt det er mulig være begrunnet i barnets situasjon, ønske og behov.

Som alternativ til et lovbestemt krav om alltid å vurdere fosterhjem i egen kommune, kan en også benytte pedagogiske virkemidler, slik som veiledere og faglige anbefalinger. En mulighet kan

også være økonomiske virkemidler. I og med at det i mange tilfeller kan være nødvendig av hensyn til barnet å ha noe avstand til hjemkommunen og barnets familie, kan eventuelle krav ikke være absolutte. I lys av dette vil det også trolig være lite hensiktsmessig med økonomiske virkemidler. I tynt befolkede områder vil det uansett kunne være vanskelig å finne et egnet fosterhjem i eller nær egen kommune. Plassering i eller nær egen kommune vil også måtte avveies mot andre hensyn, slik som hensynet til å vurdere slekt eller nettverk. For å motvirke at for mange barn må flytte i fosterhjem utenfor omsorgskommunen, mener utvalget det bør innføres en plikt til alltid å vurdere om barnet kan flytte i fosterhjem i egen kommune. Hvis dette ikke lar seg gjøre, eller hvis det ikke er ønskelig at barnet bor i egen kommune, skal det vurderes om barnet kan flytte til et fosterhjem nær egen kommune. Barnets beste skal likevel alltid legges til grunn.

Fosterhjem som har tatt imot barn med funksjonsnedsettelse, kan ha et særlig behov for hjelp med koordinering av ulike tjenester. Der hvor fosterhjemmet ligger utenfor omsorgskommunen, er samarbeidet med blant annet helsetjenesten i fosterhjemskommunen som nevnt ofte krevende. Ansvarsgruppemøter for eksempel fire ganger i året er i slike tilfeller ofte ikke tilstrekkelig. Utvalget ser derfor at det kan være fordelene med å bruke en egen koordinator som er tilgjengelig for barnevernstjenesten i omsorgskommunen og/eller for fosterhjemmet og barnet. Dette er særlig viktig knyttet til oppfølging av individuell plan.

6.5.6 Samarbeid mellom sektorer

Barnevernslovutvalget mente det var behov for en reform for å få til bedre samordning mellom barnevern og psykiske helsetjenester. Bakgrunnen var at Barnevernslovutvalget mente utfordringene med samarbeid mellom psykiske helsetjenester og barnevern hadde vedvart i flere år, til tross for stor innsats for å bedre på problemene. Utvalget mente at utfordringsbildet ikke kunne løses ved enkelte lovendringer i barnevernsloven alene. Utvalget mente det derfor var nødvendig å vurdere endringer i helse- og omsorgstjenestelovgivningen sammen med faglige, organisatoriske og økonomiske virkemidler i en «barnevernhelsereform».

Et av rådene fra prosjektet *Mitt liv psykisk helse* fra Forandringsfabrikken er at psykisk helsevern bør utrede årsakene til at barnet har det vanskelig, før man jobber med å bedre symptomer eller behandle diagnoser.⁸⁵

⁸⁴ Reisetid trenger imidlertid ikke korrespondere med reiseavstand. Det kan ta lengre tid å reise mellom to kommuner i Nord-Norge enn å reise fra Nord-Norge til Oslo.

Utvalget ser at samarbeidet mellom helse og barnevern stadig er et problematisk område. Nylig har barnevernlovutvalget foreslått en barnevernhelsereform. Regjeringen vil utrede hvordan tjenester til barn og unge kan koordineres bedre, jf. omtale i punkt 6.4.1. Utvalget understreker viktigheten av at barn og unge i barnevernet gis behørig vekt i et slikt utredningsarbeid.

På området skole-barnevern er det flere prosesser i gang for bedre samarbeid. Bergen kommune har i samarbeid med Bufdir prøvd ut prosjektet «Sammen for læring». Den overordnede målsettingen var å styrke barn i fosterhjems mestring og trivsel i skolen gjennom forpliktende samarbeid mellom ulike offentlige aktører og fosterforeldre.⁸⁶ Prosjektets resultater indikerer at systematisk samarbeid om å styrke fosterbarns læring kan gi positive effekter.⁸⁷ Det er tidligere dokumentert blant annet i skolfam-prosjektet i Sverige at samarbeid i seg selv er viktig for barn i fosterhjem skolesituasjon. Gode samarbeidsallianser mellom involverte voksne ble vist å ha stor betydning for å øke barnas prestasjoner på skolen.⁸⁸ Samme funn fremgår i en dansk undersøkelse av skolegangen til 106 barn som ikke bodde med sine foreldre: Jo bedre samarbeidet var mellom fosterforeldre, lærere og andre involverte fagpersoner, desto bedre var barnets skolesituasjon.⁸⁹

Bufdir prøver også ut et nytt, skolerelatert hjelpetiltak til kommunalt barnevern, kalt Skolelos. Tiltaket retter seg ikke mot barn i fosterhjem, men mot barn med hjelpetiltak i hjemmet. Målgruppen er ungdom som står i fare for å gjennomføre ungdomsskolen med svak måloppnåelse og/eller ikke gjennomføre videregående opplæring. Tiltaket innebærer blant annet leksehjelp og foreldreveiledning. Skolelos prøves ut i utvalgte kommuner. Dersom resultatene fra prosjektet viser seg å være positive, mener utvalget at det bør vurderes å utvide tiltaket til å omfatte barn i fosterhjem.

⁸⁵ Forandringsfabrikken (2017): *Mitt Liv Psykisk helse. Arbeidsmåter til inspirasjon og utprøving*, s. 15.

⁸⁶ Prosjektet er inspirert av det svenske prosjektet «Skolfam», se www.skolfam.se

⁸⁷ Bache-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov*. NOVA-rapport 16/2013, kapittel 10.

⁸⁸ Isaksson, A.A., K. Hintze og L. Fastén (2009): *Skolprojekt inom Familjehemsvården. Resultatrapport och projektbeskrivning*. Helsingborg: Helsingborgs stad, Forebyggande avdeling.

⁸⁹ Sandholdt, P.D. (2004): *Fokus på plejebørn i folkeskolen: Hvordan trives de?* Vanløse: Familieplejen for Børn og Unge, som referert i Skilbreid, D og T. Havik (2011): *Barn og unge som bor i fosterhjem – mestring og trivsel i skolen*. Tidsskriftet Norges Barnevern 03/2011 (Vol 88).

Samarbeid mellom skole og barnevern bør etter utvalgets vurdering være høyt prioritert. På dette området pågår det mye utviklingsarbeid. Utvalget anbefaler at utviklingen på området vurderes i lys av de igangsatte initiativene, og at det avhengig av resultatene som oppnås vurderes en helhetlig gjennomgang av området skole-barnevern.

6.5.7 Deling av informasjon

Etter utvalgets vurdering synes det som taushetspliktreglene i seg selv ikke er til hinder for samarbeid. Utvalget ser likevel at håndteringen av reglene i det daglige kan by på utfordringer når de skal anvendes av personell uten juridisk kompetanse. Utvalget ser det som positivt at det har blitt tydeliggjort i lovverket at opplysningsplikten går foran taushetsplikten, men mener det må sikres at dette blir implementert på saksbehandlernivå. Utvalget mener taushetspliktsreglene på helse- og velferdsområdet bør gjennomgås med tanke på språklig modernisering og forenkling. Utvalget mener også at det bør legges vekt på at studenter i relevante utdanninger tilegner seg kunnskap om bruk av regelverket.

6.6 Oversikt over forslag

- *Det innføres en plikt i kommuneloven til å sikre koordinerte kommunale tjenester til personer med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Kommunen bør utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvaret for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge.*
- *Det utarbeides en forskrift om bruken av individuell plan i barnevernet.*
- *Dagens delte ansvar mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune opprettholdes, slik at omsorgskommunen har hovedansvar for barnet og fosterhjemskommunen har tilsynsansvaret.*
- *Det innføres en plikt for kommunen til alltid å vurdere om barnet kan flytte i fosterhjem i egen kommune, eller nær egen kommune. Barnets beste skal likevel alltid legges til grunn.*
- *Utviklingen på området skole-barnevern vurderes i lys av igangsatte initiativer. Det vurderes på sikt en helhetlig gjennomgang av området.*
- *Regelverket om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt på helse- og velferdsområdet gjennomgås med tanke på språklig modernisering og forenkling.*
- *Det må sikres at studenter i relevante utdanninger tilegner seg kunnskap om regelverket om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.*

Kapittel 7

Oppfølging og tiltak når barn bor i fosterhjem

7.1 Innledning

Barnevernstjenesten har et løpende og helhetlig ansvar for å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Oppfølgingsansvaret innebærer å gi fosterforeldrene råd og veiledning, og iverksette tiltak og gjøre endringer som er nødvendige for at barnet skal få best mulig omsorg.

I mandatet bes utvalget om å vurdere hvilke «faglige tiltak» som bør benyttes i ulike situasjoner. Med «faglige tiltak» forstår utvalget de støttende tiltak barnevernstjenesten tilbyr barn og familier som del av oppfølgingsansvaret, slik som opplæring, råd og veiledning. Også mer praktisk rettet støtte for å få hverdagen til å gå opp i fosterfamilien, behandlingsrettede tiltak til barnet eller bistand i skolesituasjonen kan være slike «faglige tiltak». Tiltakene kan derved være både slike som barnevernet selv har tilgang til, og tiltak de gjennom samarbeid med andre sektorer, kommunale eller statlige, kan tilby. Utvalget omtaler slike tiltak som oppfølgingstiltak, og omtaler dem konkret.

Behovene er ulike og kan variere over tid. Derfor er det nødvendig med et spekter av differensierte tiltak som kan settes inn og endres etter behov.

Det er få føringer på hvilke tiltak barnevernstjenestene skal tilby sine fosterhjem, og det er variasjoner i hva kommunene faktisk tilbyr.

God kvalitet på oppfølgingen og tiltakene som tilbys, kan være avgjørende for at målet med fosterhjemsoppholdet skal nås, og kan hindre brudd i fosterhjemmet. Oppfølging og tiltak som er basert på feil analyse av situasjonen, kan virke mot sin hensikt eller i verste fall bidra til at problemene blir større. Utvikling og tildeling av tiltak forutsetter derfor et kunnskapsbasert barnevern og fagutøvelse basert både på forskning og erfaringer som barn, familier og ansatte i barnevernet har. Det forutsetter også kontinuerlig fag- og kunnskapsutvikling.

Mange fosterforeldre får adekvat og tilstrekkelig støtte, men en rekke rapporter viser også til svikt knyttet til faglige tiltak. Svikten gjelder både kartlegging som grunnlag for tiltak, kvaliteten av tiltaket, oppfølging og informasjon til barn og fosterforeldre og medbestemmelse i viktige avgjørelser om tiltak.¹

Oppfølging og tiltak utgjør fosterhjemmenes rammevilkår sammen med økonomiske virkemidler, jf. kapittel 8, og juridiske rammer, jf. kapittel 10. Dette kapitlet beskriver dagens situasjon i bruk av oppfølging, utfordringer og utvalgets vurderinger og forslag.

7.2 Regulering

7.2.1 Regulering av oppfølging

Når et barn bor i fosterhjem, skal barnets behov dekkes ved at fosterhjemmet gir barnet et trygt og godt hjem, jf. barnevernloven § 4-22 annet ledd, og ved at barnevernstjenesten følger opp slik de er pliktige til etter loven. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser, jf. fosterhjemsforskriften § 6 annet ledd. Se kapittel 3 og 10 for nærmere omtale av fosterhjemsavtalen.

Hvis det er behov for å gi fosterfamilien eller barnet forsterkningstiltak, skal dette i utgangs-

¹ Blant annet Helsetilsynet (2015): «Bare en ekstra tallerken på bordet?». Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport nr. 1/2015; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Utiliserte flyttinger 2013-15 i Bufetat, region Vest og Sør*, s. 14; Riksrevisjonen (2016–2017) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015*, Dokument 1 (2016–2017), s. 18; Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fire-årig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 10; Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012; Vis, S.A., A. Storbvold, D.T. Skilbred, Ø. Christiansen, A. Andersen (2015): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*. RKB Nord-rapport.

punktet reguleres gjennom tillegg til fosterhjemsavtalen.² Slike tiltak til barnet vil også i visse tilfeller kunne fastsettes gjennom vedtak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4.³

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp barnet, fosterfamilien og barnets foreldre under hele fosterhjemsforløpet, jf. barnevernloven §§ 4-5, 4-16 og forskrift om fosterhjem §§ 7, 8 og 9. Dette gjelder både når fosterhjem brukes som hjelpetiltak og etter omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven §§ 4-5 og 4-16. Oppfølgingsansvaret innebærer å gi fosterforeldre råd og veiledning og iverksette tiltak og gjøre endringer som er nødvendige for at barnet skal få best mulig omsorg. Det innebærer også å følge med på utviklingen til barnet og barnets foreldre.

Det statlige barnevernet ved Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvar for at fosterhjemmene får grunnleggende opplæring, videreopplæring og generell veiledning,⁴ jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c og forskrift om fosterhjem § 2. Fosterforeldre har ingen lovfestet plikt til å gjennomføre grunnleggende opplæring før barnet flytter inn i fosterhjemmet. Det fremgår imidlertid av fosterhjemsavtalen punkt 5.5 at de skal «*ta imot veiledning og tilbud om kurs og opplæring som vil sette dem i bedre stand til å ivareta sine oppgaver*».

Barnevernet skal så langt som mulig utøve sin virksomhet i samarbeid med barnet og barnets foreldre, jf. barnevernloven § 1-7, som er inntatt i loven fra 1. juli 2018. Barn som bor i fosterhjem har rett til å medvirke mens de bor i fosterhjemmet, og skal også få uttale seg før fosterhjem velges, jf. barnevernloven §§ 1-6, 6-3 og forskrift om fosterhjem § 4 femte ledd. Barns rett til medvirkning og informasjon i egen sak er nedfelt i barnevernlovens §§ 1-6 og 6-3 og gjelder i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernloven. Dette innebærer at det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Se nærmere omtale i kapittel 3.

Barnets foreldre skal også få muligheten til å uttale seg om valg av fosterhjem, jf. forskrift om fosterhjem § 4 fjerde ledd. Selv om barnevernstje-

nesten har en plikt til å følge opp foreldrene, jf. barnevernloven §§ 4-16 og 4-5, har også familievernet en rolle overfor foreldrene når barnet ikke kan bo hos dem.

Etter barnevernloven § 4-16 skal barnevernstjenesten, der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken. Dette gjelder når man bor i fosterhjem etter vedtak om omsorgsovertakelse. Når barnet bor i fosterhjem som frivillig hjelpetiltak, kan ikke barnevernstjenesten regulere omfanget av samvær. Det skyldes at det i slike tilfeller ikke er en omsorgsovertakelse.

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Dette kan reduseres til to ganger dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og barnet har bodd i hjemmet i mer enn to år, jf. fosterhjemsforskriften § 7 tredje ledd. Barnevernets oppfølgingsansvar tilsier at barnevernet må snakke med både barn og fosterforeldre i disse besøkene.

Barnevernloven gjelder i utgangspunktet for barn under 18 år. Dersom den unge samtykker og tiltak er vedtatt og iverksatt før fylte 18 år, kan tiltak opprettholdes eller erstattes av andre tiltak frem til ungdommen har fylt 23 år, jf. barnevernloven § 1-3. Det betyr at et fosterhjemstiltak kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak frem til den unge fyller 23 år. I rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år heter det at barnevernstjenesten bør kontakte ungdom som har takket nei til tiltak, ett år etter at alle tiltak er avsluttet, for å høre om de nå likevel ønsker å motta tiltak.⁵

7.2.2 Regulering av planer

Når barn bor i fosterhjem som frivillig hjelpetiltak, skal barnevernstjenesten utarbeide en tiltaksplan, jf. barnevernloven § 4-5. Tiltaksplanen skal inneholde en tidsavgrenset oversikt over tiltak, virkemidler og oppfølging som barnet og fosterfamilien har behov for. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig, og saksbehandlingsrundskrivet påpeker at hvert kvartal bør være et minimum.

Ved flytting i fosterhjem etter omsorgsovertakelse skal barnevernstjenesten utarbeide en omsorgsplan. Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barnevernstjenesten vedta en plan for barnets

² Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem*. Rutinehåndbok Q-1102 B, s. 28–29.

³ Saksbehandlingsrundskrivet, punkt 10.7 og 10.8, www.bufdir.no

⁴ Endret i Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, der ansvar for generell veiledning overføres fra Bufetat til kommunene, og inngår i kommunens oppfølgingsansvar. Forslaget er vedtatt av Stortinget men ikke trådt i kraft.

⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. Rundskriv Q-13/2011, s. 2–4.

Boks 7.1 Tiltaksplan og omsorgsplan

Tiltaksplanen tydeliggjør hva som er barnets særlig behov og hvordan disse skal imøtekommes. Tiltaksplanen har som oftest et kortere tidsperspektiv enn omsorgsplaner og skal evalueres jevnlig. Et viktig formål med tiltaksplanen er å sikre barnevernstjenestens oppfølging.

Omsorgsplanen er mer langsiktig og formidler barnevernstjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor barnet skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon til og kontakt med sin familie. I tillegg tydeliggjør omsorgsplanen om barnet har særlige behov som må følges opp, men på et overordnet nivå. Omsorgsplanens formål er først og fremst å avklare barnevernstjenestens intensjoner og formål med plasseringen. De er dermed ikke direkte handlingsanvisende ved å konkretisere hvilke innsatser som må iverksettes for å nå spesifikke mål, slik tiltaksplaner gjør.

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*. Veileder Q-1104 B.

omsorgssituasjon (foreløpig omsorgsplan). Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barnevernstjenesten vedta en ny plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den har falt bort, jf. barnevernloven § 4-15 tredje ledd. En omsorgsplan er mer overordnet og har et mer langsiktig perspektiv enn en tiltaksplan, se boks 7.1. Fordi omsorgsplanens funksjon er overordnet og langsiktig, kan det være hensiktsmessig å bruke en arbeidsplan i tillegg, som kan konkretisere og styre barnevernets oppfølging.⁶ Saksbehandlingsrundskrivet trekker frem at fosterforeldre bør delta aktivt i utarbeidelsen av en slik arbeidsplan og ha innflytelse på innholdet i kortsiktige og langsiktige tiltak.

Når barnevernstjenesten har overtatt omsorgen og ungdommen ønsker videre tiltak etter fylte 18 år, skal barnevernstjenesten i god tid før myndighetsalder utarbeide en plan for fremtidige til-

tak sammen med ungdommen, jf. barnevernloven § 4-15 fjerde ledd. Fosterforeldrene skal involveres i planleggingen så tidlig som mulig. For ungdom som bor i fosterhjem som et frivillig hjelpetiltak, skal oppfølging og planlegging av hva som skal skje etter fylte 18 år, beskrives i tiltaksplanen.

Verken omsorgsplanen eller tiltaksplanen er et enkeltvedtak,⁷ men tiltakene som beskrives i planene, kan være vedtak som kan påklages.

Barnevernstjenesten skal også utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester, dersom det vurderes som nødvendig, jf. barnevernloven § 3-2 a. Se kapittel 3 og 6 for nærmere omtale av individuell plan.

7.2.3 Regulering av tilsyn

Kommunen der fosterhjemmet ligger, har ansvar for å føre tilsyn med at det enkelte barn får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22 og forskrift om fosterhjem § 8. Denne tilsynsplikten ble overført fra barnevernstjenesten til kommunen gjennom lovendring i 2014. Formålet med endringen var å styrke tilsynet gjennom et mer profesjonalsert og tydelig kommunalt forankret tilsynsansvar.

Det skal gå klart frem av fosterhjemskommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet, jf. fosterhjemsforskriften § 8. Fosterhjemskommunen har også et helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn, og for at tilsyn blir utført på en forsvarlig måte. Fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet, men minimum fire ganger i året, jf. forskrift om fosterhjem § 9. Tilsynet skal påse at oppfølgingen er forsvarlig, og har en rolle i å sikre at barnet og fosterhjemmet får riktig og hensiktsmessig støtte og tilrettelegging. Tilsynspersonen skal snakke med barnet, og det skal i tilsynspersonens rapportering blant annet fremgå hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter og hva barnet har formidlet, jf. forskrift om fosterhjem § 9 fjerde ledd.

Tilsynet supplerer omsorgskommunens oppfølging og kontroll (oppfølgingsbesøk). I de tilfeller fosterhjemmet ikke ligger i omsorgskommunen, vil det være to ulike kommuner som utfører oppfølgingen (omsorgskommunen) og tilsynet (fosterhjemskommunen).

⁶ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*. Rundskriv Q-1104 B, s. 32 og Saksbehandlingsrundskrivet, www.bufdir.no

⁷ Saksbehandlingsrundskrivet, punkt 10.5 og 10.6, www.bufdir.no.

Tilsvarende som for barnevernets oppfølgingsbesøk kan også tilsynsbesøk reduseres til to ganger per år.

Se også omtale av tilsyn i kapitlene 3 og 6.

7.3 Praksis og erfaringer

7.3.1 Oppfølging og bruk av planer

Det foreligger ikke i dag sentralt gitte retningslinjer for hvordan oppfølgingen av fosterhjem skal skje. Det er heller ikke alle barnevernstjenester som har utarbeidet egne retningslinjer for oppfølgingen. Vista Analyse påpeker at dette kan medføre stor variasjon både innad og mellom barnevernstjenestene.⁸ Riksrevisjonen fremhever at tilbudet er avhengig av bostedet til fosterforeldrene. De viser videre til at svakheter i Bufetats systemer og rutiner fører til at det blir vanskelig å følge med på om fosterforeldre får den oppfølgingen og veiledningen de har behov for.⁹

Ikke all oppfølging kan planlegges. Det er grunnleggende viktig at det etableres gjensidig tillit, og at oppfølgingen tilpasses behovene. Planlegging er likevel viktig, og planer er skriftliggjøring av en systematisk arbeidsform. Planene skal legge til rette for sammenheng mellom de ulike elementene i oppfølgingen, hensiktsmessig fremdrift og nødvendige justeringer underveis.¹⁰ Planene konkretiserer avtaler om oppfølging, og supplerer de mer generelle avtalene mellom barnevernstjenesten og fosterhjemmet som er nedfelt i fosterhjemsavtalen.

Arbeid med tiltaksplaner og omsorgsplaner er et kontinuerlig utviklingsarbeid og skal bidra til økt kvalitet og mer målrettet arbeid.¹¹

Riksrevisjonen foretok i perioden 2007–2011 en undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Utvalget er ikke kjent med at det er foretatt en tilsvarende undersøkelse siden. Gjennomgangen av 111 tiltaksplaner fra syv barnevernstjenester viste at mange av planene hadde dårlig kvalitet. Dette handlet blant annet om manglende beskrivelse av hva hjelpetil-

taket skulle føre til for barnet, hva som var kriterier for måloppnåelse og manglende evaluering.¹² En mindre undersøkelse, der 52 personer¹³ ble intervjuet, viser at ikke alle barn i fosterhjem hadde oppdaterte omsorgsplaner, at planer ikke ble revidert eller ikke fulgt opp og at barna og fosterforeldrene verken fikk tilstrekkelig informasjon eller ble involvert i planarbeidet.¹⁴

I kommunenes halvårsrapportering på barnevernsområdet andre halvår 2017 fremgår det at andelen barn som har gyldig tiltaksplan, har økt med 0,7 prosentpoeng og ligger på 89,5 prosent, mens andelen med omsorgsplan har økt med 1,5 prosentpoeng til 97,3 prosent.¹⁵

Alle planer (arbeidsplan, omsorgsplan, tiltaksplan), rutiner og prosedyrer er verktøy i kommunens styring og inngår som en del av internkontrollsystemet. Ledelsen styrer gjennom aktiviteter som planlegging, kontroll og korrigerende av den praksis barnevernstjenesten driver.¹⁶ Mange barnevernstjenester fremhever også betydningen av systematisk arbeid med oppfølging av fosterhjem for å ivareta det ansvaret de har.¹⁷

7.3.2 Kartlegging og informasjon

Tilstrekkelig kartlegging av barnets situasjon og behov, og av fosterhjemmets ressurser og risiko-områder, er avgjørende for å vite hva slags oppfølging det er behov for. Barnets funksjonsnivå, ressurser og særlige behov skal, når det er mulig, være kartlagt før fosterhjemmet velges.¹⁸

Barnevernstjenesten skal gi fosterforeldrene all nødvendig informasjon om barnet ved innflytting.¹⁹ Det er imidlertid stor variasjon i hvordan

⁸ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 43.

⁹ Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3: 15 (2011–2012).

¹⁰ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*. Veileder Q-1104 B, s. 8–9.

¹¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*. Q-1104 B, s. 5.

¹² Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3:15 (2011–2012), s. 7–8.

¹³ Informantene i undersøkelsen var ansatte i kommunale barnevernstjenester, en fosterhjemstjeneste (statlig fosterhjem), fosterforeldre og eldre fosterbarn.

¹⁴ Sundt, H. (2013): *Plan for fosterbarnet – følges den? Bruk av omsorgsplaner for fosterbarn sett fra barnevernstjenestens, fosterforeldres og eldre fosterbarns ståsted*, Norsk fosterhjemsforening s. 6, 7, 13.

¹⁵ Dette er kommunenes halvårsrapportering til fylkesmenene og Bufdir. Fra juni 2018 inngår dette i Bufdirs kommunemonitor for barnevernet.

¹⁶ Helsetilsynet (2014): *Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem*. Internserien 10/2012. Revidert 16. januar 2014, s. 6.

¹⁷ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 43.

¹⁸ Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem*. Rutinehåndbok Q-1102 B, s. 17.

barnevernstjenestene gjennomfører undersøkelser og kartlegginger av barnet.²⁰

Barnets stemme kommer ikke alltid frem i kartleggingen. Dette kan for eksempel være fordi barnet ikke er spurt, eller fordi det tar tid før barnet vil fortelle. I mange tilfeller forteller barnet først når det opplever trygghet og tilhørighet.²¹ Det kan derfor gå lang tid før man kjenner historien til barnet. En undersøkelse blant ungdom viser at ungdommene i varierende grad hadde erfaringer med å bli involvert og spurt om fosterhjemmet. Ungdommene hadde forskjellige reaksjoner på manglende involvering, der noen ønsket mer involvering, mens andre ikke hadde et slikt behov.²² I flere undersøkelser blant fosterforeldre oppgir fosterforeldre at de får for lite informasjon om barnet før det flytter inn.²³ Fosterforeldrene savnet spesielt informasjon om barnets vansker og problemer, og om barnets tidligere liv og utvikling.²⁴ Manglende informasjon kan gi rom for feiltolkninger og skyldfølelse hos barnet.²⁵

7.3.3 Opplæring av fosterfamilien

Opplæring av fosterforeldre skal bidra til at fosterhjemmet får nødvendig og relevant kompetanse for å kunne ivareta fosterhjemsoppdraget. Opplæ-

ringen til ordinære fosterhjem gis i dag av Bufetat gjennom opplæringsprogrammet PRIDE.

PRIDE består av et grunnkurs og en videreopplæringsdel. Grunnkurset har en varighet på om lag tre måneder, og inkluderer fire hjemmebesøk og seks til ti kursdager.

Samtaler med fosterforeldrenes egne barn er en viktig del av hjemmebesøkene før, under og etter PRIDE grunnkurs, samt når fosterhjems-kommunen skal godkjenne fosterhjemmet for et særskilt barn. PRIDE grunnkurs inneholder i tillegg en familiesamling som blant annet har som formål å forberede fosterhjemmets egne barn til fosterhjemsoppdraget. Selv om fosterforeldrenes egne barn trekkes inn i PRIDE-opplæringen, fremgår det likevel at dette er et område som er dårlig dekket.²⁶

Bufetats PRIDE-opplæring har ikke egne kurs for fosterhjem som tar imot barn med nedsatt funksjonsevne. PRIDE har heller ikke egne kurs for fosterhjem som skal ta imot søsken. PRIDE har egne grunnkurs rettet mot fosterhjem i barnets slekt og nettverk, og for fosterhjem som ønsker å ta imot en ungdom.

Bufetats mulighet til å gi fosterforeldre nødvendig opplæring forutsetter at kommunene melder fra om fosterhjem de selv rekrutterer. Ifølge *Retningslinjer for fosterhjem*²⁷ skal kommunen melde fra til Bufetat hvis den selv rekrutterer et fosterhjem. Det er likevel ikke alle fosterhjem Bufetat får informasjon om.²⁸ Noen fosterhjem, og i hovedsak fosterhjem kommunen selv rekrutterer, får dermed ikke tilbud om PRIDE. Bufdir har utviklet faglige anbefalinger om hva den grunnleggende opplæringen bør omfatte. Anbefalingene skal bidra til at alle fosterhjem får tilnærmet et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av om man bruker PRIDE eller et annet opplæringsprogram. Anbefalingene skal også bidra til at barnevernstjenesten kan kvalitetssikre den opplæringen som er gitt når fosterfamilien har fått noe annet enn PRIDE. Utvalget har fått opplyst at de faglige anbefalingene vil være grunnlag for Bufdirs utvikling av et modulbasert opplærings- og oppfølgingsprogram. Dette skal bidra til at opplæring og oppfølging i større grad treffer barnets og fosterfamiliens behov.

¹⁹ Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*, punkt 4.1.

²⁰ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 81; Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012; Vis, S.A., A. Storvold, D.T. Skilbred, Ø. Christiansen, A. Andersen (2015): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*: RKBU Nord-rapport.

²¹ 7 barnevernsproffer og 7 barnevernsledere (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget, s. 73.

²² Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s.107.

²³ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 137; Havik, T. (2007): *Slik fosterforeldrene ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*. Unifob helse, Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, nr. 1 – 2007, s. 64–65; Synovate (2011): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*, s. 51; Bufetat (2016): *Utilsiktete flyttinger 2013–15 i Bufetat, region vest og sør*.

²⁴ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 137.

²⁵ 7 barnevernsproffer og 7 barnevernsledere (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget, s. 31.

²⁶ Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14, s. 63.

²⁷ Kapittel 5 Generelle krav til fosterforeldrene.

²⁸ Møte mellom Bufdir og Fosterhjemsutvalget 24. august 2017.

En evaluering av PRIDE konkluderer med at grunnkurset fungerer etter hensikten og oppleves som meningsfylt og nyttig av både fosterforeldre og andre aktører.²⁹ Evalueringen viser også at blant fosterforeldre som ikke kjente barnet før det flyttet inn, har 81 prosent tatt et forberedende kurs. 70 prosent av disse foreldrene har tatt PRIDE grunnkurs. Ifølge evalueringen av fosterforeldre i barnets slekt og nettverk har over halvparten tatt et forberedende kurs. Av alle fosterforeldrene hadde om lag 75 prosent tatt et opplæringskurs, enten PRIDE eller annet forberedende kurs.³⁰

I tillegg til grunnkurset tilbyr Bufetat PRIDE-videreopplæringskurs. Kurset er organisert i syv ulike tema som fosterforeldrene kan velge mellom. Videreopplæringskurs tilbys etablerte fosterforeldre for å gi dem økt kompetanse på områder som er spesielt viktige for dem. Fosterforeldre kan ha ulike behov for videreopplæring og kurs. Noen kurs vil være aktuelle for de fleste fosterforeldre over tid, for eksempel kurs i å støtte barns

utvikling og kurs om traumeforståelse og traumebevisst omsorg. Andre kurs, som kurs i å fremme barns personlige og kulturelle identitet, vil bare være relevant for noen få.

En gjennomgang fra Riksrevisjonen i 2015 viste at det er regionale ulikheter i hvilke videreopplæringskurs som blir gjennomført.³¹ Videreopplæringskursene er avhengig av et visst antall deltakere for at de skal gjennomføres. Det betyr at det ikke er gitt at fosterforeldre får et kurs de ønsker. Evalueringen av videreopplæringsprogrammet i PRIDE har en noe mindre klar konklusjon enn evalueringen av grunnkurset. Ifølge evalueringen bør det vurderes endringer i videreopplæringsprogrammets innhold, dimensjonering og organisering. Mange fosterforeldre opplever ikke dagens kurs som direkte relevant. Det trekkes frem at de er enten for spesialiserte eller for generelle.³² Fosterforeldre påpeker at det ikke nødvendigvis er «mer» opplæring og veiledning de ønsker. Forskerne mener at svarene fra evalueringen tyder på at riktig type veiledning og oppføl-

²⁹ Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14, s. 18–19.

³⁰ Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14, s. 1268–69.

³¹ Riksrevisjonen (2016–2017): *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015*. Dokument 1 (2016–2017), s. 35.

³² Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14, s. 14–15, s. 18–19.

Boks 7.2 PRIDE – Parenting Resources for Information, Development and Education

PRIDE-grunnkurs

Grunnkurset 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-videreopplæring

Videreopplæringen er et tilbud for fosterforeldre etter at barnet har flyttet inn. 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».

PRIDE som kartleggings- og rekrutteringsverktøy

PRIDE fungerer også som et 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 PRIDE-aktørene vurderer familiens livssituasjon og sjekker om de oppfyller de formelle kriteriene. Ved bruk av kartleggingsverktøyene i PRIDE sikrer Bufetat at fosterfamilier i størst mulig grad gjennomgår de samme forberedelser og prosesser.

ging til riktig tid kan være vel så viktig som å få mer veiledning og oppfølging. Et poeng som kommer frem i evalueringen, er også at mer støtte til praktiske utfordringer kan ha stor betydning for fosterforeldres opplevelse av mestring av rollen som fosterforeldre.³³

7.3.4 Oppfølgingsbesøk og kontakt med fosterhjemmet

Ikke alle barnevernstjenestene gjennomfører de lovpålagte oppfølgingsbesøkene i fosterhjemmet. Helsetilsynet fant i sitt landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 at barna fikk for få besøk i over halvparten av barnevernstjenestene hvor det var påvist svikt. Bare ett av 23 barn i fosterhjem fikk flere besøk enn minimumskravet.³⁴ Helsetilsynet fant i samme tilsyn at barn ikke nødvendigvis hadde blitt snakket med, selv om det var gjennomført besøk. I 17 av 19 saker var det ikke *dokumentert* samtaler med barna siste tolv måneder, og samvær med foreldre var utvidet uten dokumentasjon på om barnet hadde medvirket eller om barnets synspunkter var vektlagt.³⁵

Ifølge en undersøkelse fra 2017 mener over halvparten av fosterforeldrene at de ikke får tilstrekkelig oppfølging og tiltak.³⁶

Bufdirs kommunemonitor viser at 85,6 prosent av barn i fosterhjem hadde fått de lovpålagte besøkene for oppfølging og kontroll ved utgangen av 2017.

Fysiske besøk er ikke eneste kontaktpunkt mellom fosterfamilie og barnevernstjeneste. Vista Analyse finner i en kartlegging utført for utvalget at mye av barnevernets oppfølging skjer via telefon, utenom de lovpålagte besøkene. Slik kontakt kan være hyppig og kan lettere skje når det oppstår akutt behov for kontakt. Både barnevernstjenestene og fosterforeldrene i undersøkelsen tillegger slik kontakt stor vekt.³⁷

Noen barnevernstjenester har etablert en mal som de ansatte skal bruke i oppfølgingen av fos-

terhjemmene.³⁸ Det foreligger ikke nasjonale retningslinjer eller en faglig anbefaling for hvordan barnevernstjenesten skal utføre besøkene. Utvalget er derimot kjent med at Bufdir skal utarbeide faglige anbefalinger om hvordan barnevernstjenesten bør innrette oppfølgingsbesøkene. Bufdir skal også utvikle et modulbasert opplærings- og oppfølgingsprogram, jf. omtale i punkt 7.3.3. Bufdir har laget et samhandlingsforløp til bruk når barn skal flytte inn i fosterhjem. Dette skal være et verktøy for barnevernstjenesten og beskrive hva som skjer når i flytteprosessen.

Noen av informantene i Vista-undersøkelsen gir uttrykk for at de ansatte står relativt fritt til å legge opp oppfølgingen slik de selv vil. Vista Analyse slår fast at oppfølgingen dermed må antas å variere til dels betydelig både mellom og innad i de ulike barnevernstjenestene.³⁹ Innspill utvalget har mottatt, tyder også på at det er variasjon i hvordan besøkene blir gjennomført. Blant annet kan stor turnover i enkelte barnevernstjenester bidra til at besøkene ikke blir brukt på riktig måte. I så fall er det ikke sikkert at besøkene gjennomføres slik at de blir en god arena for å evaluere igangsatte tiltak og vurdere eventuelle nye tiltak. Utvalget har også informasjon som tyder på at besøkene ikke alltid blir spredt utover året, men gjennomføres innenfor en kort periode kun for å oppfylle kravene til antall besøk. Lange avstander og fosterhjem spredt på ulike steder i landet kan føre til at barnevernstjenesten finner praktiske løsninger for besøk som ikke nødvendigvis er basert på barnets og fosterfamiliens behov.

7.3.5 Veiledning til fosterhjemmet

I dag skiller loven mellom generell veiledning, som er Bufetats ansvar, og individuell veiledning, som er kommunens ansvar. Veiledningen kommer i tillegg til opplæringen som tilbys. *Generell veiledning* omhandler veiledning om det å være fosterfamilie. Tilbudet gis vanligvis i løpet av det første året barnet bor i fosterhjemmet, og ofte som gruppeveiledning. Tilbudet kan tilpasses barnets alder og omfatter blant annet innføring i metoder som styrker foreldreferdigheter. Bufetats ansvar for generell veiledning vil bli overført til kommunene og skal inngå i kommunens oppfølgingsansvar, jf. barnevernsreformen, Innst. 354 L (2016–2017).

³³ Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14, s. 177.

³⁴ Helsetilsynets rapport bygger på tilsyn gjennomført i 94 barnevernstjenester som var valgt ut på bakgrunn av kunnskap om svikt og mangler. I disse barnevernstjenestene fant fylkesmannen svikt og/eller forbedringsområder i 71 tilfeller. Se for øvrig kapittel 4 for nærmere om helsetilsynets rapport.

³⁵ Helsetilsynet (2015): «Bare en ekstra tallerken på bordet?». *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*. s. 16.

³⁶ Ipsos (2017): *Fosterhjemsundersøkelsen 2016/2017*, s. 31.

³⁷ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 42.

³⁸ Ibid, s. 43.

³⁹ Ibid.

I tillegg til den generelle veiledningen skal barnevernstjenesten gi veiledning tilknyttet det enkelte barn. Slik veiledning omtales ofte som individuell veiledning.⁴⁰ 89 prosent av barnevernstjenestene som deltok i Vista-undersøkelsen, svarer at de tilbyr individuell veiledning utover den generelle gruppeveiledningen Bufetat gir. 18 prosent oppgir at de tilbyr ekstra gruppeveiledning. Fem prosent oppgir at de ikke tilbyr sine fosterhjem veiledning, verken i gruppe eller individuelt. Undersøkelsen gir ikke informasjon om i hvor stort omfang kommunene gir veiledning til fosterhjemmene.⁴¹

Det er ikke gitt føringer for hvordan barnevernstjenesten skal utføre veiledningen, hvilket omfang eller innhold den bør ha, eller hvem som bør utføre den.

Innholdet i den individuelle veiledningen varierer og kan handle om å styrke tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene, hvordan en bør møte barn med utfordrende atferd og hvordan en bør forholde seg til barnets foreldre.⁴²

Vista-undersøkelsen viser at 60 prosent av barnevernstjenestene tilbyr veiledning som utføres av ansatte i barnevernstjenesten som har særskilt kompetanse på veiledning av fosterhjem. 53 prosent av barnevernstjenestene benytter også private aktører, og 39 prosent svarer at «andre ansatte i barnevernstjenesten» utfører veiledning. De færreste (19 prosent) oppgir at de tilbyr veiledning som utføres av «andre». I denne kategorien inngår spesialisthelsetjenesten (BUP) som den største gruppen. Andre tjenester som oppgis, er Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), familievernkontoret, Bufetat og barne- og familieetatene i de store byene, samt habiliteringstjenesten. Disse tjenestene kan blant annet tilby ulike typer foreldreveiledning.⁴³

Et samlet inntrykk etter utvalgets møter med kommuner og andre aktører er at det varierer hvorvidt veiledning settes inn som standard eller bare når fosterhjemmet opplever ulike problemer. En del veiledning skjer som ledd i barnevernstjenestens ordinære oppfølging, blant annet under oppfølgingsbesøkene, mens enkelte (store) kommuner skiller tydeligere mellom oppfølging fra barnevernstjenestens kontaktperson (saksbehandler) og fra veiledere. På bakgrunn av de inn-

spillene utvalget har fått, ser det ut til å være relativt vanlig at barnevernstjenester kjøper tjenester fra eksterne veiledere for å følge opp fosterhjem som ligger langt unna omsorgskommunen. Det er også noen fosterhjem som får veiledning av fosterhjemskommunen i stedet for omsorgskommunen.

Det fremgår av undersøkelsen fra Vista Analyse at alle parter fremhever veiledning av fosterhjemmene som svært viktig for at fosterforeldrene skal klare å møte barnas behov. Viktigheten av målrettet veiledning fremheves særlig. Målrettet veiledning forutsetter at barnevernet setter seg inn i barnets behov og fosterfamiliens situasjon, for å forstå hva fosterfamilien trenger for å ivareta barnet.⁴⁴ Fosterforeldre savner også veiledning til sine egne barn, blant annet om hvordan de bør forstå og forholde seg til fosterbarnets utfordringer. Hele 70 prosent av barnevernstjenestene som deltok i undersøkelsen, mangler et tilbud til denne gruppen.⁴⁵ Bufdir prøver nå ut en ny modell for veilednings- og oppfølgingsgrupper rettet mot fosterforeldrenes egne barn for å se om den ivaretar barnas behov for veiledning og oppfølging.⁴⁶

7.3.6 Andre støttetiltak til barnet og fosterhjemmet

I tillegg til veiledning og opplæring kan barnevernstjenesten som en del av oppfølgingsansvaret også tilby andre støttetiltak. Dette kan for eksempel være besøkshjem, støttekontakt, avlaster som kommer hjem til fosterhjemmet, støtte til skolefritidsordning (SFO) eller barnehage, vaskehjelp med videre. Vista-undersøkelsen påpeker at barnevernstjenestene har stor frihet til å velge støttetiltak til sine fosterhjem. De trekker frem at det kan være tiltak som barnevernet selv rår over og har tilgang til, men også tiltak som ligger til andre sektorer i kommunen.

De aller fleste barnevernstjenestene som deltok i Vista-undersøkelsen, tilbyr fosterfamilier en eller annen form for avlastning. Undersøkelsen viser hvor mange av barnevernstjenestene som bruker og tilbyr tiltakene, ikke hvor stor andel av barna som får tiltaket. Som det fremgår i tabell 7.1, tilbyr 95 prosent av barnevernstjenestene besøkshjem og 63 prosent støttekontakt. Noen barnevernstjenester tilbyr også en ordning med avlaster som kommer hjem til fosterhjemmet (19

⁴⁰ Blant annet Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*, s. 63.

⁴¹ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 44.

⁴² Ibid, s. 45.

⁴³ Ibid s. 45–46.

⁴⁴ Ibid, s. 43–44.

⁴⁵ Ibid, s. 50.

⁴⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets årsrapport 2017, s. 48.

Tabell 7.1 Hvilke støttetiltak barneverntjenestene tilbyr

Svar	Andel
Besøkshjem	95 %
Støttekontakt	63 %
Avlaster som kommer hjem til fosterhjemmet	19 %
Støtte til SFO eller barnehage	93 %
Vaskehjelp	11 %
Husmorvikar	1 %
Kommunen legger til rette for «fosterhjemsring» eller andre nettverk der fosterforeldre kan bistå hverandre	11 %
Annet	10 %
Vi tilbyr ingen støttetiltak	0 %
Antall respondenter	111

Kilde: Vista Analyse (2018). *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport nr. 2018/10, s. 48.

prosent).⁴⁷ Det er ofte fosterforeldrene selv som finner en avlaster de ønsker å bruke (i 35 prosent av kommunene), mens kommunene kompenserer for utgiftene. Private aktører brukes en del (34 prosent) til slike støttetjenester.

Som alternativ til besøkshjem brukes også «tobaseordning» i enkelte tilfeller. Da bor barnet to steder, for eksempel noe av tiden i fosterhjem og noe av tiden i besøkshjem.⁴⁸

Fosterhjemstjenesten i Oslo kommune har tiltaket «fosterhjemsring», som skal være et støttende fellesskap for opptil seks fosterfamilier. Her vil fosterfamiliene kunne bruke hverandre til avlastning, samlinger og andre aktiviteter. Gruppen får jevnlig gruppeveiledning og har en veileder som er tilgjengelig for kontakt også utenom de avtalte tidene.⁴⁹

Svært få barnevernstjenester oppgir at de tilbyr tiltak rettet mot fosterforeldrenes samliv, og det er også få som oppgir at de gir tilbud til fosterforeldrenes egne barn.⁵⁰

Tall som utvalget har hentet inn fra SSB, viser at 34 prosent av barn som bor i fosterhjem, ikke er registrert med andre tiltak i deres statistikk, utenom det å bo i fosterhjemmet. Statistikken baseres på rapportering fra kommunene. Tallene inneholder ikke tiltak som inngår som en del av fosterhjemsavtalen. Dette gjelder for eksempel ansvarsgrupper eller individuell plan. Tiltak for å styrke barnets utvikling blir registrert selv om de inngår i fosterhjemsavtalen, som for eksempel besøkshjem, fritidsaktiviteter og avlastningstiltak.

Ifølge disse tallene mottar i underkant av 30 prosent av barna ett annet tiltak i tillegg til fosterhjemmet. Omtrent 17 prosent mottar to tiltak i tillegg til fosterhjemstiltaket. Det er svært få som mottar flere tiltak enn dette, jf. tabell 7.2.⁵¹

Besøkshjem og avlastningstiltak er blant de tiltakene flest barn i fosterhjem får i tillegg til fosterhjem. Også støtte til barnehage og SFO er relativt vanlige tiltak.⁵² Vista-undersøkelsen tyder imidlertid på at ansvarsgrupper er et mye brukt tiltak for barn i fosterhjem; om lag 80 prosent av barnevernstjenestene opplyser at de bruker ansvarsgrupper eller lignende i denne undersøkelsen.⁵³ Merk at Vista Analyses tall er basert på hvor mange av barnevernstjenestene i undersøkelsen

⁴⁷ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 48.

⁴⁸ Christiansen, Ø., E. Bakketeig, D. Skilbred, C. Madsen, K. J. S. Havnen, K. Aarland, E. Backe-Hansen (2015): *Forskningkunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest), s. 185.

⁴⁹ FosterhjemsRing, www.bufdir.no

⁵⁰ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 47–48.

⁵¹ SSB, spesialbestilte tall fra barnevernsstatistikken.

⁵² SSB, spesialbestilte tall fra barnevernsstatistikken.

⁵³ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 67–68.

Tabell 7.2 Hvor mange tiltak har barn og unge i fosterhjem, i tillegg til fosterhjemstiltaket, per 31.12.16

Antall tiltak	Antall barn og unge	Prosent
Totalt antall barn og unge i fosterhjem	10 314	
Bare fosterhjem som tiltak	4 022	39 %
Fosterhjem og ett tiltak i tillegg	2 842	28 %
Fosterhjem og to tiltak i tillegg	1 704	17 %
Fosterhjem og tre tiltak i tillegg	863	8 %
Fosterhjem og fire tiltak i tillegg	421	4 %
Fosterhjem og fem tiltak i tillegg	219	2 %
Fosterhjem og seks tiltak i tillegg	87	1 %
Fosterhjem og syv eller flere tiltak i tillegg	156	2 %

Kilde: SSB på oppdrag for utvalget

som bruker ansvarsgruppe, ikke hvor stor andel av barna som får tiltaket. Se også omtale av ansvarsgrupper i kapittel 6.

I Backe-Hansen m.fl. ble avlastning sjelden trukket frem som et viktig tiltak når fosterforeldre, saksbehandlere og barnevernsledere ble spurt om hvilke tiltak som var til mest hjelp for fosterforeldrene.⁵⁴ Blant de barnevernstjenestene utvalget har møtt, er det ulik erfaring med besøkshjem. Norsk Fosterhjemsforening har gitt innspill til utvalget om betydningen av at fosterhjem kan få avlastning.⁵⁵ Organisasjon for barnevernsforeldre (OBF) peker på at også familien til barnet kan fungere som besøkshjem for barn i fosterhjem. Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) har ingen spesifikk politikk på avlastning men har påpekt for utvalget at alle foreldre trenger avlastning, det gjelder ikke bare fosterforeldre. Forandningsfabrikken mener at besøkshjem kan være godt hvis det er noe barnet ønsker selv, men at det ikke føles godt for et barn å vite at fosterhjemmet må ha avlastning fordi det er så krevende å ha barnet. De mener også at tidspunktene for et barns besøk i besøkshjem ofte tar utgangspunkt i de voksnes behov, med planlagte besøk langt frem i tid. Det passer ikke alltid for barn og unge, som gjerne ønsker mer fleksibilitet. Vista-undersøkelsen synliggjør at avlastning kan oppleves som et vanskelig tiltak av barnevernstjenester og barna.⁵⁶

⁵⁴ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 169.

⁵⁵ Brev fra Norsk Fosterhjemsforening til utvalget datert 29.01.2018.

Se nærmere omtale om dette under *Besøks- og avlastningsordninger* i punkt 7.4.5.

7.3.7 Oppfølging av barn etter fylte 18 år

Foruten at fosterhjemstiltaket kan opprettholdes etter fylte 18 år, kan økonomisk støtte til blant annet skole og bolig, støttekontakt/mentor, fritidstiltak, råd og veiledning være aktuelle tiltak.⁵⁷

9 403 unge mellom 18 og 22 år mottok tiltak fra barnevernet i 2017. Av disse bodde 1 460 i fosterhjem. Andelen av alle barn og unge i fosterhjem som er over 18 år, har økt de siste årene. De fleste som får ettervern, får hjelp til å bo, enten gjennom økonomisk støtte, fortsatt opphold på institusjon eller fosterhjem, eller ved hjelp til å finne bolig.⁵⁸

Veronika Paulsen påpeker i sin doktoravhandling at ungdommene i barnevernet får en brå overgang til voksenlivet, og at de i liten grad får mulighet til å veksle mellom å være selvstendige og å få støtte. Når barnevernstiltak avsluttes, mister ungdommene ofte kontakten med voksne som kunne motivert dem, fokusert på deres positive bidrag til samfunnet og hjulpet dem til å finne ressurser og støtte videre inn i voksenlivet. Uten slik støtte er

⁵⁶ Vista Analyse (2018): *Kommunenenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 48–49.

⁵⁷ Bunkholdt, V. (2017): *Fosterhjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring*. Gyldendal Akademisk, 4. utgave, s. 249; Lidén, H., H.S. Trætteberg, O.S. Ulvik, (2018): *Kommunale botiltak for barn og unge. En hvit flekk i velferdsstaten*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:14, s. 55.

⁵⁸ SSB barnevernsstatistikk og presentasjon fra Elisabeth Backe-Hansen på Forskningsrådets forskningsfrokost 02.02.2018.

det en fare for at disse ungdommene vil streve i voksenlivet. Ungdommene i undersøkelsen opplever at tiltakene de blir tilbudt, ikke møter deres behov. Paulsen påpeker at dette kan føre til at ungdommene takker nei til tiltak selv om de egentlig trenger videre oppfølging. Hun mener videre at funnene i undersøkelsen indikerer at lovverk og føringer ikke alltid blir fulgt. Det fremgår også at ungdommene opplever at de har begrenset mulighet til å vende tilbake til barnevernet, til tross for at lovverk og rundskriv gir slik returmulighet.⁵⁹ I forarbeidene til barnevernloven er det forutsatt at det ikke er noe i veien for å videreføre tiltak etter loven, selv om den enkelte ungdom i en kortere periode før fylte 18 år ikke har mottatt tiltak fra barnevernstjenesten. Derimot er det ikke presisert hva som menes med «kortere periode».⁶⁰

I rundskriv om ettervern fremgår det at 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.⁶¹

Se kapittel 3, 4 og 6 for ytterligere omtale av ettervern.

7.3.8 Hjelp og støtte utenom kontortid

Enkelte barnevernstjenester har avtaler om forskjøvet arbeidstid for å kunne være tilgjengelig på kveldstid, slik at de ansatte blant annet kan svare på telefon hvis barn eller fosterforeldre tar kontakt. Noen kommuner har barnevernsvakt, som kan ta noen slike henvendelser. Andre kommuner har gått sammen for å sikre at det finnes tilgjengelig beredskap på barnevernsfeltet. Bufetat har en vakttelefonordning i hver region som kan bistå med råd dersom det oppstår en akutt situasjon i et fosterhjem. Vakttelefonen i Bufetat brukes lite av fosterhjemmene. Innspill utvalget har fått fra møter med fosterforeldre, viser at det er en høy terskel for å ringe en de ikke kjenner, som for eksempel Bufetats vakttelefon.

I Vista-undersøkelsen fremgår det at om lag 70 prosent av kommunene har etablert en eller annen form for beredskap som supplerer Bufetats vakttelefonordning. Undersøkelsen viser også at

58 prosent av kommunene opplyser at de har en barnevernsvakt. På Bufdirs nettsider fremgår det at om lag 130 kommuner i Norge har en operativ barnevernsvakt, og at mange kommuner har organisert en interkommunal barnevernsvakt.⁶² Vaktordningene er ikke kun for fosterforeldre, men generelt for barnevernet. Ordningene er organisert enten alene eller sammen med andre og er åpent hele døgnet eller med begrensede åpningstider. Nær 30 prosent av barnevernstjenestene opplyser også at de ansatte er tilgjengelige utenfor ordinær arbeidstid. 12 prosent har andre former for beredskap. 20 prosent av barnevernstjenestene har ingen særskilt beredskap for fosterforeldre.⁶³ I tillegg er det opprettet en Nasjonal Alarmtelefon (116 111) som beredskapsordning for barnevernet.

7.3.9 Oppfølging av barnets foreldre og søsken

Det er barnevernstjenesten som etter loven har ansvar for å følge opp barnets foreldre. Formålet med oppfølgingen vil kunne variere og kan innebære hjelp til å utvikle foreldreferdigheter slik at barnet eventuelt kan flytte tilbake. I noen tilfeller er det ikke realistisk med en tilbakeføring, og oppfølgingen vil ha et annet innhold. Formålet kan da være å legge forholdene til rette for at samvær skal gjennomføres på en god måte eller å veilede foreldrene i deres nye rolle som foreldre på avstand. Bufdir har utarbeidet en digital veileder om hvordan familievernet og barnevernstjenesten kan følge opp foreldre med barn i fosterhjem og institusjon.⁶⁴ Veilederen tydeliggjør barnevernstjenestens oppfølgingsansvar for foreldre. I sin rapport hevder Tor Slettebø at formålet med oppfølgingen må avklares.⁶⁵ Ved at foreldre kjenner målet for plasseringen, skapes forutsigbarhet. Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF) uttaler i sitt brev til Fosterhjemsutvalget at barnevernstjenesten i sitt fremlegg til fylkesnemnda bør foreslå en forpliktende plan for oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse. De mener at saksfremlegget også skal omtale hva som skal til

⁵⁹ Paulsen, V. (2017): *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet*. Doktoravhandling ved NTNU, 2017:346, s. 55–56.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 61 (1997–98) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester og om 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester*.

⁶¹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. Rundskriv Q-13/2011, s. 4.

⁶² Barnevernsvakt og annen akuttberedskap, www.bufdir.no

⁶³ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 49–50.

⁶⁴ <https://www.bufdir.no/barnevernsforeldre/> Veilederen om barnevernets oppfølging av foreldre baserer seg på forskningen til Tor Slettebø.

⁶⁵ Slettebø, T. (2009): *Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert utenfor hjemmet av barnevernstjenesten*. Diakonhjemmet Høgskole. Rapport nr. 1/2009, s. 87.

for å skape god nok omsorg, slik at tilbakeføring kan bli aktuelt. Likeledes mener OBF at barnevernstjenesten aktivt må gjøre gode avklaringer av roller mellom de ulike partene i fosterhjemmet, hvem som har ansvar for hva, hvordan kontakt skal være mellom foreldre og barn, hva som kan avtales med fosterhjemmet direkte og hva de må ta opp gjennom barnevernstjenesten.

Familievernet er gitt en viktig rolle i oppfølgingen av foreldrene. Veilederen fra Bufdir gir blant annet råd om hvordan barnevernstjenesten kan hjelpe aktuelle foreldre til å ta imot familievernets tilbud.

Ti fylker har i dag gruppetilbud til foreldre som har barn i fosterhjem eller på barnevernsinstitusjon. I syv av de ti fylkene gis tilbudet av familievernet. Andre tilbydere er barnevernstjenester og ideelle organisasjoner/interesseorganisasjoner. De ulike tilbudene er organisert forskjellig, fra løse «drop-in»-grupper med hovedfokus på det sosiale, til mer strukturerte opplegg basert på foreldretreningskonsepter som for eksempel foreldreveiledningsprogrammet ICDP (International Child Development Program) eller PRIDE.⁶⁶

Tall innhentet fra Bufdir og familievernets fagsystem (FADO) viser at familievernkantorene i 2017 ga et tilbud til 405 foreldre som hadde barn boende i fosterhjem eller på barnevernsinstitusjon. Til sammenligning overtok barnevernet omsorgen for i underkant av 900 barn i 2017.⁶⁷ I tillegg bor det også barn i fosterhjem etter vedtak om frivillig hjelpetiltak. Majoriteten av foreldrene som deltar i familievernets tilbud er mødre, med unntak av foreldreveiledningskurs (ICDP) i regi av Enerhaugen familievernkontor i Oslo, som rekrutterer en overvekt av menn.⁶⁸ En doktoravhandling om fedre og barnevernet viser at barnevernet anser mor som den viktigste omsorgsgiveren. Fedrene formidler at deres meninger om hva som er best for barnet, ikke blir hørt, og at de blir møtt med det de omtaler som gammeldagse holdninger om at det er mødre som er den viktigste omsorgspersonen. Relasjonen mellom far og barn ser ikke ut til å bli tillagt samme verdi og betyd-

ning og fører i noen tilfeller til at far blir satt på sidelinjen i arbeidet med familien.⁶⁹

En rapport om familievernets tilbud viser at foreldre som har deltatt i gruppetilbud, har hatt god nytte av tilbudet. Rapporten viser imidlertid at det har vært vanskelig å rekruttere deltakere til tilbudet, og det er få som blir rekruttert fra barnevernstjenesten. Årsaker kan være at foreldre ikke ønsker et tilbud, fordi de oppfatter at det kommer fra barnevernet. En annen årsak kan være at det gis for lite informasjon fra barnevernstjenesten om tilbudet. Det fremheves i rapporten at refusjon av reiseutgifter og hjelp til lang reisevei kunne bidratt til at flere benytter seg av tilbudet. Et annet forslag er å bruke «brobyggere» og linkarbeidere for å nå frem til foreldre i målgruppen.⁷⁰

OBF skriver i sitt innspill til utvalget at de driver nettverksmøter for foreldre, og er avhengige av at barnvernstjenestene informerer om de tilbud som finnes. Både OBF og en kunnskapsoversikt over barnevernets oppfølging av foreldre viser til at familieråd kan brukes til oppfølging av foreldre eller for å tilrettelegge for tilbakeføring.⁷¹ OBF mener videre at det er behov for å utvikle oppfølgingsmodeller til foreldre, og viser her til Bufetats spisskompetansemiljø i Rogaland som tilbyr samtaler og gruppemøter. Det har også vært seminarer for foreldre. Likeledes viser OBF til at Stavanger barnevernstjeneste har engasjert foreldre gjennom dialog, foredrag og opplæring av barnevernsansatte.

OBF skriver i brev til utvalget: «Vi trenger hjelp til å forstå og noe takhøyde til å få uttrykke vår frustrasjon og smerte. Hadde barnet vårt blitt utsatt for en alvorlig ulykke eller død, ville et helt samfunn forstått. Når vi mister omsorgen er det INGEN som forstår.» Også forskning har beskrevet foreldres opplevelser av nedverdiggelse og betydningen av å bli møtt med respekt.⁷² Forut-

⁶⁶ Ellingsen, I.T., T. Slettebø, I. Studsrød, G.R. Farstad, M.D. Herland (2018): *Det gjør livet litt lettere. Gruppetilbud til foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon: Kartlegging, beskrivelse og evaluering*. Universitetet i Stavanger og VID, Rapport nr. 73, s. 74.

⁶⁷ Saksbehandlingssystemet for fylkesnemndene.

⁶⁸ Ellingsen, I.T., T. Slettebø, I. Studsrød, G.R. Farstad, M.D. Herland (2018): *Det gjør livet litt lettere. Gruppetilbud til foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon: Kartlegging, beskrivelse og evaluering*. Universitetet i Stavanger og VID, Rapport nr. 73, s.73, 81.

⁶⁹ Storhaug, A. S. (2015): *Barnevernets forståelse av farskap*. Doktoravhandling ved NTNU 2015:3, s. IX, 83.

⁷⁰ Ellingsen, I.T., M.D. Herland (2018): *Det gjør livet litt lettere. Gruppetilbud til foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon: Kartlegging, beskrivelse og evaluering*. Universitetet i Stavanger og VID, Rapport nr. 73, s. 59–81.

⁷¹ Slettebø, T. (2009): *Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert utenfor hjemmet av barnevernstjenesten*. Diakonhjemmet Høgskole, Rapport nr. 1/2009, s. 91.

⁷² Schofield, G., B. Moldestad, I. Höjer, E. Ward, D. Skilbred, J. Young, T. Havik (2011): *Managing Loss and a Threatened Identity: Experiences of Parents of Children Growing Up in Foster Care, the Perspectives of their Social Workers and Implications for Practice*. British Journal of Social Work, 41, s. 74–92; Holtan, A. og S.H. Eriksen (2006): *The brittle attraction: Women deprived of the custody of children*. International Journal of Child & Family Welfare, 9(3), s. 178–191.

setningen for å lykkes avhenger av hvordan foreldrene blir mottatt av barnevernstjenesten.⁷³

OBF skriver i sitt brev til utvalget at de savner mer struktur og målrettet arbeid for å bedre samarbeidet mellom barnevernstjenesten og foreldrene. De foreslår at kommunene må ha på plass et tiltaksteam nær familiene som følger barnets utvikling tett, sammen med fosterhjemmet, barnevernstjenesten og foreldrene. OBF mener at oppfølging av foreldre kan føre til bedre samarbeid mellom aktørene, færre utilsiktede flyttinger, bedre tilknytning til fosterhjemmet og positiv utvikling av barnet. De peker også på at mange barn velger å flytte til sine foreldre etter fylte 18 år og mener at foreldrenes samarbeid med barnevernstjenesten vil gjøre foreldre bedre rustet til å ivareta den unge, og kunne ha betydning for hvordan den unge tilpasser seg voksenlivet.

Norsk Fosterhjemsforening er i gang med å utvikle et tilbud til foreldre og fosterforeldre, sammen med Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO). Tilbudet kalles raushetsprosjektet og er et samtale- og kursprogram. Raushetsprosjektet skal bidra til at barn får gode liv gjennom at foreldrene får støtte og hjelp i tiden før og etter at barnet har flyttet, samt gjennom felles kurs der foreldre og fosterforeldre lærer å samarbeide på en god måte.⁷⁴ OBF støtter dette brobyggerprosjektet.⁷⁵

Søsken i fosterhjem

En studie fra 2009 viser at søsken som bor sammen, har bedre selvfølelse og viser mindre aggresjon og depresjon.⁷⁶ 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.⁷⁷ Backe-Hansen, Havik og Grønningsæter viser til at de fleste

av fosterforeldrene var positive til å ta imot to søsken samtidig (69 prosent av informantene), men ikke flere.⁷⁸

SOS-barnebyer er i ferd med å utvikle en modell for søsken i fosterhjem som barnevernstjenesten kan bruke i sin kommune. De har tidligere utviklet et fosterhjemstiltak for enslige mindreårige, og i deres familiemodell har hver familie en egen familieveileder. I tillegg benyttes miljøarbeidere og en avlastningsordning som bidrar til at fosterforeldrene får noen fridager hver måned.⁷⁹

Buudir har utviklet faglige anbefalinger for hvordan barnevernstjenesten kan gå frem i vurderingen av om barn bør bo sammen med sine søsken, og hva slags type støtte fosterhjemmene kan ha behov for. Anbefalingene har som utgangspunkt at søsken skal bo sammen så lenge ikke særlige grunner taler imot det. Dersom barnet ikke skal bo sammen med søsken, vil det som hovedregel være aktuelt med samvær.⁸⁰

7.3.10 Tilsyn med barn i fosterhjem

Tilsynsordningen har generelt vært gjenstand for kritikk. Før lovendringen i 2014, der ansvaret for å føre tilsyn ble overført fra barnevernstjenesten til kommunen, ble ordningen blant annet kritisert for å ha betydelig svakheter i organisering og gjennomføring. Blant annet ble ikke tilstrekkelig antall tilsyn gjennomført, og det var vanskelig å lese av tilsynsrapporten om tilsynsfører hadde snakket med barna.⁸¹

En evaluering av den nåværende tilsynsordningen viser at flere har fått tilsynsbesøk etter endringen.⁸² Evalueringen viser imidlertid også at de fleste svarer at barnevernstjenesten fortsatt er ansvarlig for tilsynet. Flere av informantene i undersøkelsen mener det er for lite med fire årlige tilsyn, samtidig som flere påpeker at kravet

⁷³ Slettebø, T. (2009): *Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert utenfor hjemmet av barnevernstjenesten*. Diakonhjemmet Høgskole. Rapport nr. 1/2009, s. 85.

⁷⁴ Ellingsen, I.T., T. Slettebø, I. Studsrød, G.R. Farstad, M.D. Herland (2018): *Det gjør livet litt lettere. Gruppertilbud til foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon: Kartlegging, beskrivelse og evaluering*. Universitetet i Stavanger og VID, Rapport nr. 73, s. 57.

⁷⁵ Brev til fosterhjemsutvalget fra Organisasjon for barnevernsforeldre (OBF).

⁷⁶ Hegar, R.L. og J.A. Rosenthal (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, i fosterhjemsmeldingen, s. 51.

⁷⁷ Gustavsson, N. og A. MacEachron (2010): *Sibling connections and Reasonable Efforts in Public Child Welfare Families in society*, i *The Journal of contemporary Social Services* 2010, 91(1), 39–44, i fosterhjemsmeldingen s. 51.

⁷⁸ Backe-Hansen, E., T. Havik og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13, s. 124.

⁷⁹ Berg, B. og G.M.D. Haugen, (2018): *Evaluering av familie-hjem som bo- og omsorgsløsning for enslige mindreårige flyktninger*, NTNU Samfunnsforskning, s. 25.

⁸⁰ Faglige anbefalinger for søsken i fosterhjem, www.buudir.no

⁸¹ Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*; Landsforeningen for barnevernsbarn & Fosterhjemsforeningen (2010): *«Jeg husker ikke navnet hennes engang.» Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen*; Barneombudet (2015): *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern*. Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3: 15 (2011–2012).

⁸² Kjelsaas, I., A. Bruvoll, D. Ellingsen, M.N. Basso (2018): *Evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem*. Menonpublikasjon nr. 63/2018.

om antall tilsyn synes for rigid i tilfeller der det ikke har vært noen indikasjoner på at barnet ikke får forsvarlig omsorg. Det trekkes også frem at tilsynspersonen får for lite informasjon om barnets plassering og forhold knyttet til barnets situasjon. Endringen av tilsynsordningen har ført til at det i større grad brukes faste tilsynspersoner, slik at barnets rett til å velge hvilken tilsynsperson han eller hun ønsker, har blitt redusert. Rapporten trekker frem at avveiningen mellom profesjonalisering og barnets rett til å påvirke tilsier at det bør tydeliggjøres hvordan barnas meninger best mulig kan ivaretas, spesielt ved bruk av fast ansatte tilsynspersoner. Barna bør også gis reell mulighet til å gi innspill dersom barnet har fått en tilsynsperson barnet ikke har tillit til. Undersøkelsen slår fast at endringene i tilsynsordningen i 2014 i mange kommuner har bidratt til et mer profesjonelt tilsyn med bedre kvalitet og etter hvert også færre avvik i krav til antall tilsyn. Det er likeledes et større potensial for at kommunene kan vurdere hvordan tilsynsordningen best bør organiseres og innrettes. Rapporten anbefaler å vurdere muligheten for økt fleksibilitet til antall tilsynsbesøk. Ved at dette i større grad justeres etter barnets behov og baseres på en risikovurdering, kan innsatsen vris mot de fosterhjemmene og barna der det er særlig risiko for at barn ikke får forsvarlig omsorg.⁸³

7.4 Utvalgets vurderinger – behov for tiltak

7.4.1 Behovet for utvikling av tjenesten

Når barn må bo utenfor hjemmet og flytte inn i fosterhjem, følger det en plikt for samfunnet til aktivt å følge opp foreldre og barn. Det følger også en plikt til å sørge for at fosterhjemmet gis nødvendig støtte, råd og veiledning. Overgangen til en ny tilværelse kan være stor for alle parter. Den kan føre med seg en risiko for negativ utvikling for barnet, samtidig som den også fører med seg muligheter for vekst.

Utvalgets gjennomgang viser at det er stor variasjon i tilbudene til fosterhjemmene. Det kan være flere grunner til slik variasjon, blant annet ulike behov. Utvalgets klare inntrykk etter gjennomgangen er likevel at variasjon også kan bunne i andre forhold, som ulikheter i faglig praksis, kompetanseprofil, økonomi eller annet. Det at til-

takene som del av oppfølgingen er gjenstand for forhandlinger mellom fosterforeldrene og barnevernet, kan også ha betydning for utfallet.

Det synes altså å være forbedringsmuligheter, både når det gjelder barnevernstjenestenes oppfølging av barnet og de tiltak og rammer rundt fosterhjemmene som kan hjelpe dem i ivaretagelsen av barnet. Utvalget mener også det er forbedringsmuligheter for oppfølging av barnets foreldre.

Gjennomgangen viser blant annet at kartlegging, informasjon, medvirkning og samarbeid kan være mangelfullt. Når dette svikter, kan det være vanskeligere å sikre at oppfølgingen og hjelpen som gis, er til barnets beste.

De fleste, men ikke alle fosterhjem får opplæring. Det er videre varierende gjennomføring og kvalitet i oppfølgingen fra barnevernstjenesten og varierende bruk av planer. Mange fosterforeldre savner råd og veiledning, og de opplever at hjelpen settes inn for sent eller ikke er tilstrekkelig tilpasset den enkelte fosterfamiliens behov. Opplæring og oppfølging synes i for liten grad å være tilpasset blant annet fosterhjem som tar imot søsken eller barn med funksjonsnedsettelse. Fosterforeldrenes egne barn får i liten grad et tilbud, og mange fosterforeldre savner et sted å henvende seg etter kontortid. Hjelp og støtte til barnets foreldre når ikke alltid frem, og det er forbedringsmuligheter i bruken av ettervern.

Det er lite forskning på effekten av tiltakene barnevernet tilbyr. En kunnskapsstatus konkluderte med at de mest brukte tiltakstypene, som blant annet besøkshjem, er de tiltakene man vet minst om.⁸⁴ God kvalitet forutsetter en mer systematisk tilnærming i oppfølgingen enn det som gis i dag. Dette innebærer at oppfølgingen er planlagt, organisert, begrunnet, reflektert, kunnskapsbasert, målrettet og helhetlig.⁸⁵

Noen kommuner har valgt å inngå i interkommunale samarbeid. En samling av barnevernet fra to eller flere kommuner kan gi sterkere og mer stabile tjenester, styrket kompetanse i tjenesten, mindre sårbare tjenester, og bedre forutsetninger for utvikling av gode tiltak.⁸⁶ Spesielt viktig for

⁸³ Kjelsaas, I., A. Bruvoll, D. Ellingsen, M.N. Basso (2018): *Evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem*. Menonpublikasjon nr. 63/2018.

⁸⁴ Christiansen, Ø. (2015): *Hjelpeiltak i barnevernet – en kunnskapsstatus*. Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest), s. 17.

⁸⁵ Vis, S.A., A. Storvold, D.T. Skilbred, Ø. Christiansen, A. Andersen (2015): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) Nord, Midt, Vest og Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) Sør-Øst, s. 10.

⁸⁶ Brandtzæg, B.A. (2016): *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag*. TF-rapport nr. 382, Telemarksforskning, s. 9.

fosterhjemstjenesten er det at interkommunalt samarbeid gir muligheter for å spesialisere kompetansen i barnevernet slik at kompetansen i å møte og samarbeide med fosterhjemmene styrkes. Samtidig innebærer interkommunalt samarbeid at avstandene kan øke. Dette betyr at det kan bli mer krevende å følge opp fosterhjemmene. Interkommunalt samarbeid kan også gi egne utfordringer med tverretattlig og tverrfaglig samarbeid, se omtale i kapittel 6.

7.4.2 Kvalitets- og kunnskapsutvikling i fosterhjemsomsorgen

I en kunnskapsoppsummering utarbeidet for utvalget pekes det på at til tross for at fosterhjemsforskningen har lange røtter, har det tatt tid å overføre en kunnskapsnorm om beste praksis fra forskning over til profesjonell praksis nasjonalt.⁸⁷ Dette betyr ikke at barnevernsarbeidere mangler kunnskaper eller godt skjønn, men det betyr at de mangler redskaper for å sikre likebehandling og kvalitet.

Utvalget har merket seg at Bufdir arbeider med utvikling av et nasjonalt kvalitetssystem som skal gi støtte til saksbehandling, beslutningstaking og oppfølging av barn og familier i barnevernet.⁸⁸ Kvalitetssystemet skal være brukerorientert og kunnskapsbasert. Målet med kvalitetssystemet er å bidra til en kvalitetssikret utøvelse av barnevernsfaglig praksis i det kommunale barnevernet og gi bedre dokumentasjon og mer enhetlig praksis i tjenestene. Systemet skal integreres i barnevernstjenestenes fagsystemer, og dette krever at dagens IT-løsninger i barnevernet bedres. I 2016 ble det igangsatt et nasjonalt prosjekt for å utvikle digital systemstøtte for barnevernet, Digi-Barnevern. En slik digital systemstøtte/IT-løsning skal bidra til økt kvalitet, effektivitet, forsvarlighet og et bedre omdømme i barnevernet. Digi-Barnevern er et samarbeid mellom KS, utvalgte kommuner og Bufdir. Det omtalte kvalitetssystemet er organisert som et delprosjekt under Digi-Barnevern. Delprosjektene i Digi-Barnevern er gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå målsettingene i prosjektet. Et annet delprosjekt er en digital innbyggertjeneste, hvor barn og foresatte kan få innsikt i og påvirke sin egen sak.⁸⁹

Utvalget vil understreke behovet for et kvalitetssystem i barnevernet. Et slikt system må gi faglig støtte til barnevernstjenesten i samtlige arbeidsprosesser, også i fosterhjemsomsorgen. Det innebærer arbeid med rekruttering, kartlegging/undersøkelse, opplæring og forberedelse, utvelgelse av fosterhjem for det enkelte barn, oppfølging, tilbakeføring og flytting ut av fosterhjemmet. For barn, foreldre og fosterforeldre vil det kunne bety økt kvalitet og mer forutsigbarhet i kontakten med barnevernet. Systemet må ta utgangspunkt i hva barn trenger for å oppleve trygghet, omsorg og tilhørighet i fosterhjemmet.

Utvalget forutsetter at representanter for unge med erfaringer fra barnevernet og fosterfamilier, foreldre og ansatte i barnevernet tas med i utviklingen av systemet, slik at deres erfaringer og synspunkter kan bidra til at systemet blir et godt verktøy i fosterhjemsarbeidet.

Utvalget støtter også utviklingen av digitale løsninger i barnevernet og mener det kan bidra til å løfte tjenesten på flere måter.

Digital toveis samhandling mellom fosterhjemmene og barnevernstjenesten vil kunne være et viktig virkemiddel for å sikre kontakt ved behov og for å kunne ha kontakt om spørsmål som dukker opp mellom møter. Det kan for eksempel tas i bruk ulike app-løsninger, skype og videokonferanser i oppfølgingen, i større grad enn i dag.

Kartleggingsverktøy

Utvalget mener at etablering av et kartleggingsverktøy til hjelp i utvelgelsen av fosterfamilie for det enkelte barn må være et ledd i utviklingen av kvalitetssystemet.

Forskning viser hvor viktig det er at barn i barnevernet generelt, men særlig de som skal gis nye omsorgsrammer, er godt nok kartlagt før de flytter.⁹⁰ Relevant kunnskap vil kunne bidra til god matching, tilrettelagt oppfølging og færre utilsiktede flyttinger. Fra flere hold har det vært påpekt at barnevernet har for lite kunnskap om barna som de overtar omsorgsansvaret for, og at barna dermed ikke får den hjelpen de trenger. I tillegg kan manglende kunnskap gi uforutsette utfordringer for fosterforeldre som skal utføre omsorgen.⁹¹

⁸⁷ Falch-Eriksen, A. (2018): *Stabilitet i fosterhjem. Internasjonal forskning om barnets behov for trygghet og forutsigbarhet*. NOVA-rapport nr. 4/18, s. 11–12.

⁸⁸ Kvalitetssystem, www.bufdir.no og Årsrapport 2017 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

⁸⁹ Digi-Barnevern, www.ks.no, publisert 28.04.2017.

⁹⁰ Havnen, K.S., R. Jakobsen og K.M. Stormark (2009): *Mental Health Problems in Norwegian School Children Placed Out-of-home: The Importance of Family Risk Factors, Child Care in Practice*, 15:3, s. 235-250, i Christiansen, Ø. og B.H. Kojan (red.) (2016): *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget s. 115.

⁹¹ Christiansen, Ø. og B.H. Kojan (red.) (2016): *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget s. 115.

Et kartleggingsverktøy kan være nyttig også underveis i et fosterhjemsforløp. Et barns særlige behov kan være kjent før barnet flytter inn, men barnets utvikling kan også gjøre at nye tiltak må vurderes og settes inn etter innflytting eller når barnet har bodd en stund i fosterhjemmet. Reaksjoner hos barnet som følge av tidligere erfaringer kan komme frem etter hvert, og barnets behov kan endre seg over tid. Det er lovbestemt, og ikke minst viktig for resultatet, at barnevernet involverer barn og unge i avgjørelser av betydning for dem.

Systematisk læring gjennom forskning, praksis-utvikling og utdanning

Forskning og praksisutvikling er viktig for å fornye og videreutvikle kunnskap og kompetanse i fosterhjemsomsorgen. Kunnskapsutvikling må være en kontinuerlig prosess, ikke minst i omfattende reformfaser. Det er viktig at de tiltak som settes inn som ledd i oppfølgingen av barn, foreldre og fosterforeldre, virker etter hensikten. Forskning og evaluering av de tiltak som tilbys, kan bidra til å sikre dette.

Utvalget har i løpet av sitt arbeid avdekket et behov for mer kunnskap. Det er behov for å lære mer om hvordan ulike tiltak påvirker fosterhjemmene og barna som bor der, ikke minst på lang sikt. Det er også behov for å finne ut mer om hvordan ulike økonomiske og rettslige rammebetingelser påvirker fosterhjemmene og rekrutteringen av fosterforeldre. Utvalget mener noe av dette behovet kan skjøttes ved å etablere tverrfaglige forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd (NFR) med sikte på å øke kunnskapen om fosterhjemsomsorgen. Å løfte denne forskningen opp i NFR er i tråd med konklusjonen fra områdegjennomgangen av NFR i 2017, som la vekt på NFRs rolle i å sette i verk sektorovergripende forskning.⁹²

Utvalget vil også peke på at det i tillegg er behov for en systematisk tilnærming til læring gjennom praksis. Slik læring er et nødvendig supplement i kunnskapsutviklingen på alle samfunnsområder. Individuelt skjer det daglig i kontakten mellom barnevernet, barnet og fosterforeldrene, og gjennom deling av erfaring mellom kollegaer.

Ved å innhente informasjon systematisk, kan man kartlegge forbedringsområder og behovet for tiltaksutvikling. Informasjonsinnhenting kan gjøres som et ledd i barnevernstjenestens oppfølging eller kommunens tilsyn av fosterhjemmet.

Informasjonen vil kunne inngå i arbeidet med å videreutvikle fosterhjemsomsorgen, både knyttet til det konkrete fosterhjemmet og til fosterhjemsomsorgen generelt. Et skritt videre i kompetanseutvikling i praksisfeltet vil være å utvikle innovasjonsrettede prosjekter der en prøver ut arbeidsformer og modeller som kan gi ny læring på feltet. Dette vil kreve et samarbeid mellom praksisfelt og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Kunnskapsutviklingen må også gjenspeiles i utdanningene. Utvalget er kjent med det pågående arbeidet med retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene. Utvalget vil understreke viktigheten av at hvert enkelt studiested som tilbyr studium som kvalifiserer til jobb i barnevernet, vektlegger fosterhjemsområdet.

7.4.3 Opplæring og kompetanse for fosterforeldre

Utvalget har i kapittel 5 drøftet fosterfamiliens ulike roller. Dette illustrerer at fosterhjemsomsorgen er et komplekst område. Det kan argumenteres for at fosterforeldrerollen ligger et sted mellom foreldrerollen og en profesjonell omsorgsrolle. Det å møte barn som har opplevd omsorgssvikt, krever kunnskap og kompetanse. Barn reagerer ulikt på ulike former for omsorgssvikt, og de har ulike strategier for å håndtere det de har opplevd. Felles for barn som er utsatt for omsorgssvikt, er at de ikke vet om voksne er til å stole på.⁹³ Fosterforeldre må også få kunnskap og kompetanse om hvordan de skal kunne samarbeide med barnets foreldre, jf. omtale i punkt 7.4.8.

Grunnleggende opplæring

Det er anerkjent at fosterforeldre trenger relevant og tilpasset opplæring. De fleste fosterforeldre gjennomgår PRIDE grunnkurs før barnet flytter inn. Som omtalt i punkt 7.3.3 viser evalueringer av PRIDE grunnkurs at det fungerer etter hensikten.

Utvalget har likevel merket seg at mange fosterforeldre kan oppleve et stort sprik mellom de forventningene de hadde til fosterforelderrollen, og den virkeligheten som møter dem. I Backe-Hansen m.fl. fremgår det at hver tredje av de spurte mente det ikke var helt som de hadde håpet, mens hver tiende mente at det slett ikke var

⁹² Områdegjennomgang av Norges Forskningsråd, www.regjeringen.no.

⁹³ Johansson, M. (2016): *Barn utsatt for vold, overgrep og traumer*, i Sundt, H. (red.) (2016). *Fosterhjemshåndboka*. Kommuneforlaget, 7. utgave, s. 118.

som de håpet.⁹⁴ Rapporten viser også at å styrke fosterforeldres kompetanse vil bedre rekrutteringen av fosterhjem. Dette ble påpekt av halvparten av fosterforeldrene og om lag 75 prosent av saksbehandlerne i barnevernet.⁹⁵ Dette tyder på at det er behov for å supplere dagens opplæringsstilbud.

Mye forbedringsarbeid er allerede i gang. Mer tilpasset og differensiert opplæring vil trolig kunne svare på fosterforeldrenes behov for mer kunnskap om det hver enkelt familie trenger hjelp med. Det modulbaserte opplærings- og oppfølgingsverktøyet som er under utvikling, kan bidra her, jf. omtale under punkt 7.3.3 og 7.3.4.

Utvalgets gjennomgang viser også at den grunnleggende opplæringen ikke når ut til alle. Det er særlig fosterhjem som er rekruttert direkte av kommunen, som ikke nås. Dette er stort sett fosterhjem som har slekts- og nettverksrelasjoner til barnet. Det kan være fordi mange flyttinger til barnets slekt- og nettverk skjer akutt, slik at det ikke er tid til et forberedende kurs i forkant.⁹⁶ Det kan også være fordi kommunen ikke sørger for å melde fra til Bufdir om fosterhjem de har rekruttert selv.

Utvalget mener det er viktig at kommuner som selv rekrutterer fosterhjem, sørger for at kravet om opplæring følges opp. Det fremgår i *Retningslinjer for fosterhjem*⁹⁷ at kommunen skal melde fra til Bufetat hvis de selv rekrutterer et fosterhjem. Dette gjøres ikke alltid.

Utvalget mener det er behov for å sikre at alle fosterforeldrene gis relevant og tilpasset opplæring. Regjeringen foreslo i Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste* at det innføres et lov- eller forskriftsfestet krav til at fosterforeldre skal gjennomgå grunnopplæring før barnet flytter inn, eller kort tid etter at barnet har flyttet inn. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 318 S (2015–2016). Utvalget har fått opplyst at spørsmålet inngår i departementets arbeid med ny barnevernslov.

Et slikt krav er viktig for å sikre at alle fosterforeldre får grunnleggende opplæring. Samtidig er det viktig at opplæringen blir mest mulig relevant for ulike grupper. En differensiering og et modul-

basert opplæringsprogram vil kunne bidra til dette.

Kompetansemiljøer for fosterhjemsomsorgen

Fosterforeldre ønsker mer kompetanse og veiledning.⁹⁸ Evalueringen av PRIDE videreopplæring påpeker også viktigheten av å få riktig veiledning og oppfølging til riktig tid. Dette bekreftes av innspill fra Norsk Fosterhjemsforening, som trekker frem at fosterforeldre trenger mer spesialisert kompetanse og veiledning.⁹⁹

Regionale enheter med god og oversiktlig kunnskap og kompetanse om alle sider ved fosterhjemsarbeidet vil kunne bidra til å møte noe av det veiledningsbehovet som barn, fosterfamilier, foreldre og ansatte i barnevernstjenesten har. Norsk Fosterhjemsforening får mange henvendelser som synliggjør at fosterforeldre kan ha behov for tilgang til kompetansemiljøer med særlig kunnskap om fosterhjemsomsorgen. Det gjelder alle sider ved omsorgen, fra kunnskap om rettigheter og plikter til kompetanse i håndtering av traumer og andre reaksjoner etter omsorgssvikt hos barn.

Det finnes i dag flere miljøer med kompetanse på fosterhjemsområdet, blant annet Bufetat og Bufdir. Det er blant annet opprettet et spisskompetansemiljø i Bufetat for fosterhjem. Spisskompetansemiljøet driver med fagutvikling og veiledning på oppdrag fra Bufdir og i hovedsak mot andre deler av Bufetat. Videre finnes kompetansemiljøer som de Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), de Regionale kunnskapssentrene for barn og unge (RKBU) og Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU). Disse tilbudene retter seg særlig mot tjenestene, og ikke direkte mot barn, fosterfamilier eller foreldre. I tillegg har Norsk Fosterhjemsforening kompetanse på fosterfamiliers behov, og de har direkte kontakt med og gir råd til sine medlemmer. Derimot mangler det miljøer med spisskompetanse som kan fungere veiledende overfor både barn, fosterfamilier og foreldre. Utvalget har vurdert om denne kompetansen bør bygges ut nasjonalt, eventuelt regionalt.

Som ledd i barnevernsreformen vil kommunene få et økt ansvar på fosterhjemsområdet, inkludert ansvar for all veiledning av fosterhjemmene.¹⁰⁰ Dette tilsier etter utvalgets mening at

⁹⁴ Backe-Hansen, E., T. Havik, og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-Rapport nr. 16/13, s. 147.

⁹⁵ Backe-Hansen, E., T. Havik, og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-Rapport nr. 16/13, s. 126.

⁹⁶ Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14, s. 69.

⁹⁷ Kapittel 5 Generelle krav til fosterforeldrene.

⁹⁸ Backe-Hansen, E., T. Havik, og A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-Rapport nr. 16/13, blant annet s. 173 og 227.

⁹⁹ Brev fosterhjemsutvalget har fått fra Norsk Fosterhjemsforening, datert 29.01.2018.

kommunene, eventuelt i samarbeid, bør utvikle og etablere kompetansemiljøer som kan ivareta en slik veiledningsoppgave. Store kommuner, og kommuner som har inngått avtaler om interkommunalt samarbeid, kan ha egne kompetansemiljøer som dekker dette behovet. Kommuner som ikke på samme måte er dekket, kan gå sammen og finne lokale og regionale løsninger. Dette kan for eksempel gjøres ved at en barnevernstjeneste får et særlig veiledningsansvar for flere kommuner i hvert fylke. Se også omtale under *Kvalifisert og tilpasset veiledning* i punkt 7.4.5.

7.4.4 Forsvarlig oppfølging – oppfølgingsbesøk

Barnevernets tjenester og tiltak skal være forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4. I forsvarlighetskravet inngår barnevernets nasjonale kvalitetsmål:

- Barn og familier skal få hjelp som virker.
- Barn og familier skal møte sikre og trygge tjenester.
- Barn og familier skal bli involvert 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.

Forsvarlige tjenester innebærer blant annet at barnevernstjenesten må snakke med de som skal få oppfølgingen, slik at oppfølgingen møter det behovet barnet, fosterfamilien og foreldrene har. Det innebærer også at tiltak som iverksettes, må evalueres.

Barnevernstjenestens oppfølgingsbesøk i hjemmet er, og skal være, et sentralt møtepunkt mellom barnet, fosterfamilien og barnevernstjenesten. Besøkene skal sikre at barnet og fosterfamilien får tilpasset oppfølging og støtte. Barnevernstjenesten skal også gjennom besøkene følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i hjemmet. Mangler ved gjennomføringen av oppfølgingsbesøkene kan bidra til at barnet blir fratatt en viktig, og noen ganger eneste, mulighet for å samarbeide, medvirke og få informasjon fra barnevernstjenesten.

Utvalget mener det er viktig at oppfølging, støtte og tilrettelegging differensieres etter behov, slik at målet med det enkelte fosterhjemsopphol-

det kan nås. Barnevernstjenesten må forsikre seg om at oppfølgingen er på et nivå som sikrer forsvarlighet i det enkelte tilfellet.

Forsvarlighetskravet i barnevernloven tilsier en nøye vurdering av behovet for besøk i hjemmet. I dag er det nedfelt i forskrift om fosterhjem at tjenesten skal besøke hjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle sitt oppfølgingsansvar. Det er også konkretisert ved å ha forskriftsfestet et minimumskrav. Gjennom slik tallfesting legger forskriften listen for hva som i det minste må til for at oppfølgingen skal være forsvarlig.

Utvalget legger til grunn at forskriftens konkretisering er ment som en sikkerhet for at fosterhjemmet gis en viss oppfølging, og en tilsvarende sikkerhet for at barnevernet faktisk følger med. Det er viktige hensyn.

En konkretisering bestående kun av antall oppfølgingsbesøk kan imidlertid også føre til at minimumskravet blir en standard og fortrenger vurderingen av oppfølgingsbehovet i hvert enkelt tilfelle. For enkelte barn og familier er oppfølging i henhold til minimumskravet i forskriften på to eller fire besøk ikke nødvendigvis forsvarlig. I en presset arbeidssituasjon hvor tjenesten står overfor vanskelige valg i bruk av ressurser, kan en slik minimumsstandard innebære at noen får flere besøk enn det som strengt tatt er nødvendig, mens andre får for lite oppfølging. Dette kan slik utvalgets *flertall* (medlemmene Seip, Friborg, Holtan, K. Johansen, T. Johansen, Kurshed, Nilsen, Riege og Ueland) ser det, tilsi at kravet i forskriften ikke bør definere hva som er forsvarlig oppfølging i form av antall besøk, men snarere utdype innholdet i forsvarlighetskravet.

Utvalget mener det bør utvikles faglige standarder for hva som er «forsvarlig» oppfølging, som så legges til grunn for fylkesmannens tilsyn¹⁰¹ med kommunens oppfølging. Faglige standarder vil være dynamiske i den forstand at innholdet kan endre seg over tid, i takt med utviklingen av fagkunnskap og anerkjent faglig praksis. Bufdir vil ha en viktig rolle i utviklingen av slike standarder. Disse standardene bør blant annet handle om ulike sider ved kontakten mellom barnevernstjenesten og familien, som tilgjengelighet, relasjonen mellom barn og kontaktperson, oppfølging av fosterhjemmets øvrige barn og bruk av planer.

¹⁰⁰ Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

¹⁰¹ Barnevernloven § 2-3 og 2-3 b gir også fylkesmannen oppgaver på barnevernområdet. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter, som blant annet barnevernstjenestens arbeid med fosterhjem.

Å erstatte antallet oppfølgingsbesøk med faglige standarder krever bruk av planverk for å kunne styre og dokumentere at barn og fosterfamilie får den oppfølgingen de trenger. Bruk av planer fremstår for utvalget som et forbedringsområde. Manglende systematikk og rutiner i barnevernstjenestens arbeid bidrar til økt risiko for at noe svikter. Planer er viktige for at kommunen skal kunne ivareta de involvertes rettssikkerhet. De gir mulighet for innsyn og involvering fra barnet, foreldrene og fosterforeldrene. Dette er et godt utgangspunkt for åpenhet og samarbeid som igjen gir grunnlag for større forutsigbarhet og tillit hos de aktuelle aktørene.¹⁰² Barne- og likestillingsdepartementets veileder om tiltaksplaner og omsorgsplaner anbefaler at det utarbeides arbeidsplaner som knyttes opp til omsorgsplanen, og legges ved denne. Omsorgsplanens funksjon er overordnet, og det kan være behov for en mer konkret plan for oppfølging for å ivareta barnets behov.¹⁰³ Barnevernstjenestens vurdering av behovet for besøk og annen kontakt, og om innholdet i oppfølgingen, må dokumenteres og kunne etterprøves av tilsynsmyndighetene. Fosterforeldrenes og eventuelt barnets syn skal fremgå. Utvalget mener at en plan for oppfølging skal være en del av fosterhjemsavtalen. En slik plan må være konkret, brukes aktivt i oppfølgingen og evalueres jevnlig. Se også omtalen av fosterhjemsavtalen i kapittel 10.

Av hensyn til barnets rettssikkerhet skal det føres tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet i tillegg til barnevernstjenestens løpende oppfølging av barnet. Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetningene som ble lagt til grunn for fosterhemstiltaket, blir fulgt opp. Innholdet og formålet med tilsyn og oppfølging kan ofte oppleves å være overlappende. En av forskjellene er hvem som har ansvaret for de to oppgavene. Tilsvarende som for oppfølgingsbesøkene er det for tilsynsbesøkene angitt et minimumskrav for antall besøk, jf. fosterhjemsforskriften § 9. Det kan anføres tilsvarende om forsvarlighetskravet for tilsyn som for oppfølging. Også for tilsynsvirkosomheten er det viktig at innholdet utvikles gjennom faglige standarder basert på fagkunnskap og anerkjent faglig praksis. Det er viktig å vurdere behovet for antall tilsynsbesøk, jf. evaluering av tilsynsordningen, se punkt 7.3.10. En fleksibilitet i

antallet tilsynsbesøk må omfatte en risikovurdering. Selv om evalueringen anbefaler å vurdere økt fleksibilitet i antall tilsynsbesøk, ønsker ikke utvalget å foreslå en endring her, som for oppfølgingsbesøk. Utvalget legger til grunn at tilsynsbesøkene både er, og kan være, noe mer standardisert i antall, og har kommet til at minimumskravet i forskriften bør opprettholdes.

Utvalgets *mindretall* (medlemmet Bendiksen) tiltrer den vurdering utvalgets flertall gjør med tanke på behovet for å presisere og styrke kravene til forsvarlig oppfølging og tilsyn. Det er dermed enighet om at det bør utarbeides og stilles faglige standarder til kvaliteten i tjenesten. *Mindretallet* mener imidlertid at det også for barnevernstjenestens oppfølgingsbesøk i hjemmet, fortsatt må stilles et minstekrav til antall besøk i tillegg til faglige standarder. *Mindretallet* peker på at erfaring og undersøkelser viser at alt for mange barn i dag, hvor forskriften oppstiller klare minstekrav til besøk, ikke får de angitte besøkene. Besøkene er et viktig møtepunkt mellom barnet, fosterfamilien og barnevernstjenesten. Besøkene skal videre sikre at barnet og fosterfamilien får adekvat oppfølging og støtte. I tillegg vil ethvert besøk i hjemmet kunne være med på å sikre at barnet får god omsorg og en reell mulighet til å bidra inn i egen sak og eget liv. *Mindretallet* mener at det derfor må sikres at barnevernstjenesten faktisk besøker fosterhjemmet et minimum av ganger per år, og at besøkene gjennomføres på en god måte. Dette nødvendiggjør både klare krav til forsvarlighet og sikring av et minste antall besøk. Siden oppfølgingsbesøk er av avgjørende betydning for om barnet og fosterfamilien får riktig og nødvendig oppfølging fra barnevernstjenesten, mener mindretallet at et minste antall må beholdes også her.

7.4.5 Differensiert oppfølging

Utvalget mener det er behov for en differensiering for å videreutvikle det spekteret av tiltak som tilbys når barn bor i fosterhjem. Både målgruppen, målsettingen med fosterhemstiltaket og fosterfamiliene er forskjellige. En viss differensiering finnes allerede i dag, blant annet ved at Bufetat tilbyr ulike temabaserte kurs.¹⁰⁴ En videreutvikling kan innebære at også oppfølgingstilbudet inndeles i ulike målgrupper med tilhørende tiltak og/

¹⁰² Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernstjenester – en veileder*. Veileder Q-1104 B, s. 9.

¹⁰³ *Ibid*, s. 32.

¹⁰⁴ PRIDE videreopplæring består av åtte opplæringskurs, blant annet å være fosterforeldre for en ungdom, hvordan rusmidler påvirker barna og familiene, hvordan forstå og hjelpe barn utsatt for seksuelle overgrep og traumebevisst omsorg.

eller moduler. I et slikt system kan blant annet fosterforeldres egne barn og fosterhjem som tar imot søsken, fosterhjem i slekt og nettverk og fosterhjem som tar imot barn med nedsatt funksjons- evne utgjøre ulike målgrupper med egne spesial- tilpassede tiltak.

En differensiering av oppfølgingen vil også kunne tydeliggjøre hva kommunene kan tilby av oppfølging når barn bor i fosterhjem. Som det fremgår i punkt 7.3, er det i dag stor variasjon i oppfølgingen, og det kan være lite forutsigbart hva fosterfamilier kan få av tiltak og oppfølging, og i hvilket omfang. Utvalgets gjennomgang viser også at det er et forholdsvis begrenset spekter av støttetiltak barnevernet bruker i sin oppfølging av fosterhjemmene. Det er særlig veiledning, ulike besøks- og avlastningsordninger og støtte til SFO og barnehage som tilbys. I hvilken grad støttetiltakene gir ønsket resultat, er ikke alltid åpenbart. Slik utvalget ser det, kan det i mange kommuner være behov for å utvikle støttetiltakene, for på den måten å møte de konkrete behovene fosterhjem- mene har. En videreutvikling kan for eksempel være å tilpasse og bruke ulike tiltak til andre mål- grupper og på en annen måte enn hva som gjøres i dag. Se nærmere omtale i teksten nedenfor om *Besøks- og avlastningsordninger, Fosterforeldres egne barn og Søsken i fosterhjem*.

Utvalget har merket seg at det i dag synes å være uklart hva som inngår i en ordinær oppføl- ging av fosterhjemmet (som alle fosterhjem skal få) og hvordan dette skiller seg fra forsterknings- tiltak. I rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem heter det: «*Overfor fosterbarn som trenger spesielt stell eller særlig tilsyn kan det settes inn forsterkningstiltak.*» Det påpekes også at: «*En totalvurdering av situasjonen i fosterhjemmet kan gjøre det nødvendig å sette inn forsterkningstiltak selv om barnet ikke har utviklet spesielle vansker.*» Alle særskilte tiltak og støtteordninger skal avta- les i en tilleggsavtale.¹⁰⁵ Hva som skal inngå i opp- følgingen alle barn og fosterfamilier skal få, som da ikke er særskilte tiltak, tydeliggjøres ikke. Ikke alle barnevernstjenester har konkrete planer for oppfølgingen. Slike planer for oppfølgingen av fos- terhjemmene kan være et godt verktøy for barne- vernstjenesten, men må gjennomgås og oppdate- res jevnlig. Uklarhet om hva som er særskilte til- tak og det at planer ikke brukes aktivt, kan føre til at barnet, foreldre og fosterfamilier ikke vet hva de kan forvente av oppfølging.

Det er viktig for fosterforeldre å ha oversikt over mulige støtte- og hjelpetiltak kommunen kan tilby. En samlet oversikt over ulike tjenestetilbud, inkludert tiltak som barnevernstjenesten selv ikke forvalter, kan være viktig også for barnevernstje- nesten. Utvalget foreslår at barnevernstjenesten, i samarbeid med andre aktuelle tjenesteområder, utarbeider en løpende oppdatert oversikt over til- gjengelige tiltak i kommunen. En slik oversikt kan eventuelt utarbeides i samarbeid mellom kommu- ner. Den bør være lett tilgjengelig både for tje- nesten og for brukerne. Dette vil kunne lette sam- arbeidet mellom barnevernstjenesten og foster- hjemmet om planlegging av tiltak tilpasset barnet og fosterhjemmets behov.

En forskningsartikkel fra 2005 om fosterhjem i slekt og nettverk viste at slekts- og nettverksfos- terhjem oftere består av enslige fosterforeldre, at de generelt hadde lavere inntekstnivå, oftere lå i barnets hjemkommune og at de mottok færre til- tak fra barnevern og andre hjelpeinstanser sam- menlignet med fosterhjem utenfor slekt.¹⁰⁶ Årsa- ken til at de i mindre grad mottar tjenester fra bar- nevernet, er ikke kjent. Det kan på den ene side være mangel på informasjon om tilgjengelige til- tak, men det kan også være at en ikke har egnede tiltak til å sette inn.

Det er først og fremst kvinnelige slektninger som er inngangsporten til at det inngås foster- hjemsavtale i disse tilfellene. I fire av fem familier er det fostermor som er i slekt med barnet, og ikke fosterfar.¹⁰⁷ Slektsfosterhjem har, til forskjell fra andre fosterhjem, etablerte relasjoner mellom foreldre, barn og fosterforeldre. Når fosterhjem- savtale inngås, må de reforhandle relasjonene. Samtidig som de skal være fosterhjem på oppdrag fra barnevernet, skal de være nær slekt; mormor til barnet, tante og søster, far og farfar og så videre. Oppfølgingen av fosterhjem i barnets slekt krever derfor andre tilnærminger enn i andre fos- terhjem. Etter utvalgets vurdering er det behov for større kunnskap om de erfaringene slektsfos- terhjem har med barnevernets oppfølging. Utval- get vil derfor foreslå at det systematisk innhentes informasjon om oppfølgingen av slekt og nettverk, og at det utvikles arbeidsformer, opplæring og oppfølging som tar hensyn til variasjonen av behov blant barn, fosterforeldre og foreldre i

¹⁰⁵ Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Rutinehånd- bok for kommunenes arbeid med fosterhjem*. Rutinehåndbok Q-1102 B, s. 28–29.

¹⁰⁶ Holtan, A., J.A. Rønning, B.H. Handegård, A. Sourander (2005): *A comparison of mental health problems in kinship and nonkinship foster care*. European Child & Adolescent Psychiatry, 14, s. 200–207.

¹⁰⁷ Holtan, A. og R. Thørnblad (2009): *Kinship foster parenting: gender, class and labour-force participation*. European Journal of Social Work, 12, s. 465–478.

Boks 7.3 Innspill fra Forandringsfabrikken om veiledning

Forandringsfabrikken undersøkelse

Det viktigste budskapet fra de 120 ungdommene (13–19 år) som bor i fosterhjem var at veiledning til fosterforeldre bør handle om:

- Hvordan vise kjærlighet og trygghet.
- Hvordan møte klokt når unge har det vondt.
- Hvordan være ekte og kunne samarbeide med barn.

Kilde: Brev fra Forandringsfabrikken til fosterhjemsutvalget, s. 5.

slekts- og nettverksfosterhjem. Utvalget mener i tillegg at tiltakene skal evalueres.

I dag fremgår det av fosterhjemsavtalens punkt 3 at «Dersom fosterforeldrene krever det, eller forholdene ellers tilsier det, skal barnevernstjenesten vurdere og ta stilling til behovet for ekstraressurser eller forsterkningstiltak.» Utvalget mener formuleringen ikke legger til rette for et tilstrekkelig jevnbyrdig styrkeforhold mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten når beslutningen om hva fosterfamilien trenger av oppfølging, skal tas. Vi viser i denne sammenheng til forslag i kapittel 10 om en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene.

Kvalifisert og tilpasset veiledning

God, tilpasset og målrettet veiledning er sentrale virkemidler i oppfølgingen av fosterhjem. Ikke alle opplever at de får kvalifisert veiledning tilpasset sitt behov. Utvalget mener det er viktig at veiledningstilbudet planlegges i nært samarbeid med fosterforeldrene og barnet, slik at veiledningen blir mest mulig tilpasset deres behov.

I Vista-undersøkelsen trekker informantene frem at veiledningen til fosterforeldre må være mer på barnas premisser. Undersøkelsen påpeker blant annet at barna ikke blir spurt om hva fosterforeldrene bør bli bedre på, og at barnevernet ikke undersøker hvorfor barnet har den atferden det har. Også Forandringsfabrikken mener det er viktig å involvere barnet i hva fosterforeldrene skal veiledes i, se boks 7.3.

Norsk Fosterhjemsforening har i brev til utvalget trukket frem at kvalifisert veiledning er avgjørende. Fosterhjemsforeningen påpeker også at fos-

terforeldrene må gis veiledning i hvordan fosterfamilien og barnet kan etablere en trygg relasjon, og at fosterforeldre har behov for veiledning om hvorfor barnet reagerer som det gjør, se boks 7.4.

Norsk Fosterhjemsforening mener at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig at samme person hos barnevernstjenesten både er kontaktperson og veileder.

En evaluering av fosterhjemstjenesten i Akershus fra 2006 peker i retning av at en ekstern veileder kan gjøre veiledningen mer uavhengig og fange opp trekk ved barnets situasjon som ellers ikke ville ha blitt fanget opp. Evalueringen trekker også frem at fosterforeldrene da kan føle seg friere til å diskutere ting ved barnets eller egen situasjon som de kanskje ellers ikke ville tatt opp med ansvarlig saksbehandler.¹⁰⁸

Ikke alle barnevernstjenester har kompetanse, økonomi eller kapasitet til å møte de behov for veiledning som fosterhjemmene har. I en liten kommune kan det gå lang tid mellom hver gang de har behov for å tilby spesialisert veiledning til et fosterhjem. En styrking av veiledningstilbudet til fosterhjem kan derfor betinge for eksempel at det inngås samarbeid mellom kommuner, jf. omtale i punkt 7.4.3.

Boks 7.4 Innspill fra Norsk Fosterhjemsforening om veiledning

Norsk Fosterhjemsforeningen trekker frem at fosterforeldre ofte savner en sparringpartner; en som kan forstå barnet bedre – kunne støtte opp om det de ser barnet strever med. Det handler om det spesifikke ved barnet. Fosterforeldre trenger å få veiledning om barns ulike reaksjoner og uttrykksformer etter omsorgs-svikt. Videre fremhever de at barnet må få hjelp til å forstå sitt eget liv og sin egen situasjon. Foreningen fremhever også at fosterforeldre som tar imot barn med funksjonsnedsettelse savner veiledere som forstår hva det innebærer å være fosterbarn og samtidig ha en funksjonsnedsettelse.

Kilde: Brev fra Norsk Fosterhjemsforening til utvalget 29.01.2018, s. 13.

¹⁰⁸ Janke, P. og A.B. Thorød (2006): «Helgerud er en oase!» En evaluering av Fosterhjemstjenesten i Akershus/Helgerud ressurscenter for fosterhjem. NOVA-rapport nr. 13/06.

Besøks- og avlastningsordninger

Tiltak som innebærer at barnet tas ut av fosterhjemmet, er omdiskutert. På den ene siden kan fosterforeldrene og deres egne barn ha behov for å hente seg inn slik at de kan være til stede på en god måte for fosterbarnet. På den andre siden kan det være uheldig for tilknytningen dersom barnet ikke får være sammen med fosterfamilien i krevede perioder. Barnet kan oppleve det som vondt å vite at fosterfamilien trenger fri fra barnet. Det er derfor særlig viktig at besøks- og avlastningstiltak planlegges og gjennomføres i nært samarbeid med barnet.

Utvalget mener at metoder for nettverksinvolvering kan være hensiktsmessige for å finne støtte og avlastning for barnet og fosterfamilien. Et eksempel er familieråd. Dette er en arbeidsmåte der barnets private nettverk og offentlige instanser møtes og samarbeider for å finne en løsning på et oppstått problem. I et familieråd er barnet hovedpersonen og bør delta i hele prosessen, fra planlegging til gjennomføring av familierådet, når det er mulig. De voksne må tilrettelegge for barnets deltakelse. For at familieråd skal gi gode løsninger for barnet, må barnet oppleve det trygt. Er det ikke det, kan familieråd også bidra til at noe blir verre.¹⁰⁹ Det fremgår i dag av barnevernloven at barnevernstjenesten skal, dersom det er hensiktsmessig, legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering når de vurderer om et barn skal flytte i fosterhjem i barnets slekt eller nettverk. Å utvide bruken til å omfatte barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjemmene kan åpne for at en barnet kjenner godt, kan være besøkshjem. Et besøkshjem som barnet selv opplever tilknytning til, kan være en god ordning for barnet. Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF) trekker også frem nettverksmetoder som familieråd, og barnets egen familie som besøkshjem.¹¹⁰

Det eksisterer lite forskning på effekten av besøks- og avlastningsordninger. På denne bakgrunn kan det argumenteres for at besøks- og avlastningsordninger må evalueres. Evalueringen må vurdere hvorvidt ordningene er virkningsfulle, hvordan de kan videreutvikles både etter ulike målgrupper, og om ordningene bør brukes annerledes og mer fleksibelt enn i dag, jf. omtale

over. Nettverksinvolvering kan for eksempel også benyttes for å vurdere om besøkshjem kan brukes for fosterforeldrenes egne barn. Når søsken ikke bor i samme fosterhjem, kan en mulighet være at de har et felles besøkshjem eller annen felles avlastningsordning. I noen tilfeller kan barnevernstjenesten vurdere om barnets opprinnelige hjem kan fungere som besøkshjem. Utvalget ser også behov for i større grad vurdere om avlastningsordninger kan benyttes på en annen måte. Dette kan for eksempel være ved at avlaster kommer hjem til familien for å være med fosterbarna, mens resten av fosterfamilien flytter ut den aktuelle tiden. Bruk av vaskehjelp kan også gi avlastning. Bruk av fosterhjemsring og to-baseordning kan være positivt for flere målgrupper, for eksempel fosterforeldrenes egne barn. Dette vil kunne gi dem mulighet til å få mer alenetid med sine foreldre, og møte andre barn av fosterforeldre.

Noen veilednings- og opplæringstiltak kan kreve at fosterforeldrene er hjemme i en periode

En utstrakt bruk av veilednings- og opplæringstiltak kan kreve at fosterforeldrene får fri fra jobb til å gjennomføre tiltakene. I kapittel 8 behandler utvalget frikjøp som tiltak, og foreslår at frikjøp utover den første perioden barnet bor i fosterhjemmet, knyttes til aktiviteter og tiltak som er begrunnet i barnas behov. Noen av tiltakene som er omtalt i dette avsnittet, lar seg vanskelig kombinere med at begge fosterforeldrene er i full jobb i tiltaksperioden. Frikjøp kan da gi fosterforeldrene mulighet til å gjennomføre tiltakene på en god måte. Dette betinger at arbeidsgivere utviser fleksibilitet til å tilpasse den enkeltes arbeidssituasjon. Det kan også i mange tilfeller være ønskelig at begge fosterforeldrene deltar på kurs eller veiledning.

Fosterforeldres egne barn

Et fosterhjemsoppdrag involverer hele familien, og en differensiering av oppfølgingen bør ta hensyn til fosterforeldres egne barn. I en kunnskapsammenstilling om disse barna trekkes det frem som et etisk dilemma at et fosterhjemsoppdrag kan ha så stor innvirkning på fosterforeldrenes egne barn at det går ut over den omsorgen de skal ha. Å leve sammen med fostersøsken har en stor innvirkning på barnas liv, på både godt og vondt.¹¹¹ Barn av fosterforeldrene trenger tid til å

¹⁰⁹ 7 barnevernsproffer og 7 barnevernsledere (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget, s. 94.

¹¹⁰ Brev fra Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF) til utvalget, s. 3.

¹¹¹ Falch-Eriksen, A. (2018): *Barn av fosterforeldre. Hva sier forskningen*. NOVA-notat nr. 3/18, s. 32.

forberede seg og har behov for å forstå barnet. En undersøkelse viser at de selv ønsker å bli bedre forberedt før barnet flytter inn. De ønsker også å bli mer involvert underveis mens barnet bor i familien. De trenger mer informasjon om barnet og hvilke endringer som forventes. Mange av fosterforeldres egne barn kan ha ønske om temsamlinger, informasjonsmateriell og nettsider for fostersøsken. De trenger mulighet til å si sin mening og stille spørsmål, også uten foreldre og fostersøsken til stede. Samtidig trekker de frem at de ønsker avlastning for å få et pusterom.

Som omtalt i punkt 7.3.5 prøver Bufdir nå ut en ny modell for veilednings- og oppfølgingsgrupper rettet mot fosterforeldrenes egne barn. Utvalget vil understreke viktigheten av et tilpasset oppfølgingsopplegg for barn av fosterforeldre. Oppfølgingsstilbudet bør implementeres nasjonalt, slik at alle barnevernstjenester kan gi tilpasset oppfølging til fosterforeldrenes egne barn.

Søsken i fosterhjem

Utvalget mener at differensiering av oppfølgingen også må omfatte søsken i fosterhjem. Et fosterhjem som tar imot søsken, vil ofte trenge en annen og ofte mer omfattende oppfølging enn fosterhjem med ett barn. Det å få leve sammen med egne søsken kan være med på å gi trygghet for barna i ny tilværelse. De kan også ha positiv innflytelse på hverandres læring, utvikling og atferd. Samtidig kan søsken også påvirke hverandre negativt. I tillegg vil det oftest være mer krevende å ta seg av to eller flere barn sammenlignet med bare ett. Det vil være behov for at fosterhjem som tar imot søsken, får særskilt og tilpasset veiledning som ivaretar det spesielle i en søskenrelasjon.

Også når søsken ikke kan bo i samme fosterhjem, vil det kunne være behov for spesiell tilrettelegging og oppmerksomhet fra fosterforeldrenes side. Det vil blant annet ofte være aktuelt med tilrettelegging for samvær.

Forandringsfabrikken har pekt på at det er viktig at barnevernet snakker med barnet alene og regelmessig om hvilken kontakt barnet ønsker med søsken, foreldre og nettverk. Barnevernet og fosterforeldrene må tilrettelegge for den kontakten barnet ønsker, så langt det er mulig. Dette kan være tidkrevende dersom det er flere barn det skal tilrettelegges for.

7.4.6 Oppfølging etter fylte 18 år

Selv om mange barn som har vært i barnevernet klarer seg godt som voksne, er de en sårbar gruppe. Barn generelt trenger og får ofte hjelp og støtte av sine foreldre etter myndighetsalder. Mange barn i barnevernet har opplevd store utfordringer i sin oppvekst og har kanskje færre trygge voksne å støtte seg til. Dette kan gjøre overgangen til voksenlivet vanskelig, og understreker viktigheten av ettervern. Som beskrevet i punkt 7.3.7 er det relativt få unge som bor i fosterhjem etter fylte 18 år. Særlig er det få som mottar ettervernstiltak etter 20 år.

Barnevernslovutvalget vurderte om ettervernsperioden bør utvides til ungdommen fyller 25 år, men kom til at det ikke var grunnlag for materielle endringer på dette området. Det ble argumentert med at en femårsperiode etter nådd myndighetsalder er et passende tidsrom for at andre offentlige tjenester skal kunne overta ansvaret for å ivareta eventuelle foreliggende behov.¹¹²

Fosterhjemsutvalget ser at utfordringene rundt en fastsettelse av en aldersgrense for ettervern er mange. Ikke minst vil en utvidelse av barnevernets virksomhetsområde innenfor dagens rammer kunne få utilsiktede konsekvenser for oppgaveløsningen i barnevernstjenesten og for ansvarsforhold mellom barnevernet og øvrige tjenester. Det er derfor viktig at en eventuell bestemmelse rundt den øvre aldersgrensen ikke får negativ virkning for tjenestens øvrige oppgaver.

Samtidig ser utvalget at alderen 23 år for noen kan komme fort. Mange unge vil antagelig forsøke å stå på egne ben først, før de eventuelt ser behovet for ytterligere hjelp. Da kan fem år være kort tid. Utvalget mener det er viktig at de som har behov for hjelp og støtte frem til 25 år, får det, uten at en bestemt alder forhindrer det. Utvalget ber derfor departementet vurdere om aldersgrensen for ettervern bør økes til 25 år i forbindelse med arbeidet med ny barnevernslov.

Landsforeningen for barnevernsbarn påpeker i sin politiske plattform at:

«Overgangen til voksenlivet byr på utfordringer på en rekke arenaer, dette bør ettervernet ta høyde for. Ettervernstilbudet må være helhetlig og rette seg mot en rekke områder som utdanning, økonomi, sosialt nettverk, psykisk helse, ernæring, bosted etc. I dag opplever

¹¹² NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 203.

unge ettervernstilbudet som svært mangelfullt, særlig på opplæring i sosiale og praktiske ferdigheter til å håndtere livet på egenhånd.»

Videre heter det i plattformen at:

«Å si nei til ettervern må derfor forstås som en naturlig del av å lære seg å stå på egne ben, og det offentlige må være åpne for at den unge vil oppleve utfordringer som gir behov for økt støtte igjen».

Utvalget mener, uavhengig av aldersgrensen, at det kan være behov for å gjøre endringer i ordningen, slik at ettervern kan brukes mer fleksibelt enn det gjøres i dag. I utgangspunktet kan det hevdes at det etter dagens bestemmelser i barnevernloven er mulig å opprette, gjenopprette eller bytte ettervernstiltak kontinuerlig frem til og med fylte 23 år. Som vist i punkt 7.3.7 ser det ut til at dette i liten grad praktiseres. Det er ikke uvanlig at ungdom flytter litt ut og inn av hjemmet i overgangsfasen mot voksenlivet. Dette bør også være mulig for en ungdom som frem til 18-årsdagen bor i fosterhjem. Ungdommen skal gjøres oppmerksom på at han eller hun kan ombestemme seg, dersom ungdommen selv ikke ønsker noe tiltak fra barnevernstjenesten etter fylte 18 år. Dette kan tilsi at det er en returmöglichkeit dersom ungdommene opplever at overgangen blir for krevende. Utvalget mener det er behov for en presisering i loven om at ettervernstiltak for dem som hadde tiltak ved fylte 18 år, når som helst innen fylte 23 år kan opprettes, gjenopprettes eller endres, basert på en helhetsvurdering av den unges interesser.

I god tid før barnet fyller 18 år, skal barnevernstjenesten i samarbeid med barnet vurdere om barnet fortsatt skal bo i fosterhjemmet, eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år, jf. barnevernloven § 4-15 fjerde ledd. Det fremgår imidlertid ikke i loven hva som menes med «i god tid». Utvalget mener det er viktig at barnevernstjenesten ivaretar sine plikter om planlegging og iverksetting av ettervern. Utvalget vil også peke på at barnevernstjenesten bør tilrettelegge for at barn kan bo i fosterhjemmet etter fylte 18 år, når det er mulig og ønskelig.

7.4.7 Tilgjengelighet og kontakt etter kontortid

Det kan være en utfordring at oppfølging normalt må skje innenfor vanlig arbeidstid for barnevernstjenesten, mens barn og foreldrene skal

være på skole og jobb. Større og mindre kriser i en fosterfamilie kan oppstå når man er minst forberedt, og familielivet lar seg ikke styre av forvaltningens kontortider. Mange fosterforeldre ønsker derfor mulighet for tilgjengelig bistand på kveldstid og i helgene. Også barnet kan ha behov for kontakt med en de har tillit til utenom kontortid. For barn og unge kan det være særlig viktig at kontaktpersonen er tilgjengelig på telefon eller på nett. Større grad av tilgjengelighet utenom vanlig kontortid trekkes frem av private aktører som en årsak til at fosterforeldre er fornøyde med den oppfølgingen de får der.¹¹³ Det trenger ikke nødvendigvis være at et tilbud på kveldstid eller i helgene brukes, men det kan gi trygghet for fosterfamiliene at tilbudet finnes. Også fosterhjemsforeningen har understreket at et slikt tilbud ville gitt økt trygghet.

Det legges til rette for beredskapsordninger for fosterhjemmene flere steder. Store kommuner inngår avtaler om vakt- eller turnusordning, og mindre kommuner samarbeider om løsninger. Noen steder gis institusjoner støttefunksjoner. Dette gjelder i dag først og fremst opp mot statlige fosterhjem som familiehjem og beredskapshjem.

Det kan også legges til rette for at fosterhjem kan veilede og støtte hverandre, eksempelvis i form av fadderordninger, nettverkstiltak eller fosterhjemsring, se omtale under punkt 7.3.6 og 7.4.5. Slike tiltak vil kunne gi barnet og fosterfamilien muligheten til å kontakte andre fosterfamilier for å diskutere problemstillinger og hjelpe hverandre når situasjoner oppstår. Tiltakene betinger at familiene gir hverandre samtykke til å dele taushetsbelagt informasjon. Et ressursteam kan også være en løsning for noen kommuner. Et slikt team kan bestå av flere fagpersoner, eller for eksempel fosterforeldre tilknyttet spesialiserte fosterhjem, som arbeider for ressursteamet i perioder de ikke har barn hjemmeboende.

Utvalget mener det er behov for at kommunene utvikler løsninger for tilgjengelighet som passer lokalt. Dersom det gjøres ved å utvide åpningstider eller innføre vaktordninger i barnevernstjenesten, kan det betinge lokal avtale om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Utvalget mener også at barnevernstjenesten i tett samarbeid med hvert enkelt fosterhjem bør avtale en form for beredskap dersom det oppstår en kritisk situasjon i fosterhjemmet utenom kontortid. En slik «beredskapsplan» innebærer en risikovurdering av hva som kan oppstå og hvordan fosterfor-

¹¹³ Møte med Aleris og NHO Service 10. november 2017.

eldrene kan håndtere situasjonen, for eksempel hvem de kan kontakte.

7.4.8 Oppfølging av barnets foreldre

Oppfølging av foreldre er viktig for barn som bor i fosterhjem og som skal ha samvær med sine foreldre. Som vist i punkt 3.4.4 er barnevernets oppfølging av foreldre en viktig del av gjenforeningsmålsettingen om å arbeide for at barnet kan komme tilbake til foreldrene, dersom vilkårene for det er oppfylt. Det vil derfor være ulike mål med oppfølgingen fra familie til familie. For barn som bor i fosterhjem, er det ofte viktig å vite hvordan foreldrene deres har det. I den sammenheng kan det gi trygghet for barnet å vite at foreldrene blir fulgt opp etter at det har flyttet. En god oppfølging etter flyttingen kan også hjelpe foreldrene til å kunne være gode foreldre uten at barnet bor hjemme.

Barnevernets ansvar for å følge utviklingen til barnets foreldre er løpende, noe som innebærer at selv om foreldrene først ikke ønsker kontakt, må barnevernet henvende seg jevnlig til foreldrene. Presiseringer i barnevernloven § 4-16, som trådte i kraft 1. juli 2018, viser at tilrettelegging for tilbakeføring av barnet skal være en del av barnevernets oppfølgingsansvar.

Barnevernstjenesten skal, som en del av oppfølgingen, formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser, dersom foreldrene ønsker det. Familievernet har en viktig rolle i oppfølgingen av foreldrene. God oppfølging av foreldrene krever at barnevernstjenesten og familievernet kjenner til hverandre og samarbeider. Målet må være at foreldre som har behov for hjelp, får et tilbud, enten fra familievernet, fra barnevernstjenesten eller fra andre tjenester i kommunen som foreldrene har tillit til. Foreldres hjelpebehov varierer og kan gjelde både levekår, psykisk og fysisk helse og sosialt liv med mer. For en stor gruppe foreldre er det utstrakt behov for å forbedre levekårene, jf. omtale i punkt 4.3.2. Formidling av kontakt til NAV-kontoret og eventuelt samarbeid med NAV-kontoret kan være en viktig del av barnevernstjenestens oppfølging av foreldre. En helhetlig oppfølging av foreldre vil kreve samarbeid mellom instanser. Her kan barnevernstjenesten ha et koordinerende ansvar, dersom foreldrene ønsker det.

Mange barn i fosterhjem opplever å ha sin familie spredd på flere hushold. Det er derfor viktig at både mor og far kan motta tilbud fra familievernet, og barnevernstjenesten må sørge for at begge får informasjon når det er mulig.

I dag arbeides det ikke rutinemessig og målrettet for at forholdet mellom foreldre og fosterforeldre skal fungere best mulig. Forskning viser at forholdet foreldre-fosterforeldre kan være en utfordring, og at et velfungerende forhold er positivt for barnet.¹¹⁴ Også Organisasjonen for barnevernsforeldre peker på betydningen av rolleavklaringer og samarbeid mellom foreldre og fosterforeldre. Dette tilsier at samarbeid mellom fosterforeldre og foreldre bør vektlegges i større grad enn i dag. Å samarbeide med fosterforeldre inngår også i veilederen nevnt i punkt 7.3.9 om hvordan familievernet og barnevernstjenesten kan følge opp foreldre med barn i fosterhjem og institusjon. Utvalget mener at dette bør vektlegges sterkere i oppfølgingsarbeidet. Ulike tilbud som skal bidra til bedre samarbeid mellom fosterforeldre og foreldre, bør evalueres.

Som vist i punkt 7.3.9 er det relativt få foreldre som mottar oppfølgingsstiltak fra familievernkontorene. Vi mangler oversikt over barnevernstjenestens øvrige oppfølging. Et viktig utviklingsområde må være hvordan tilbudet om oppfølging kan nå ut til flere enn i dag. Det foregår en del spredte utviklingsforsøk rundt om i landet. Utvalget vil likevel peke på at oppfølging av foreldre synes som et område der det er behov for et faglig og ressursmessig løft, både hva gjelder systematikk, tiltaksutvikling, opplæring av foreldre og koordinering av hjelpeinstanser. Foreldre til barn i fosterhjem er en sammensatt gruppe, og det er også behov for å differensiere oppfølgingen i større grad enn i dag.

For de fleste foreldre til barn i fosterhjem vil rollen som forelder på avstand være ny og ukjent. For mange innebærer overgangen både tap av anerkjennelse, sorg og usikkerhet. Utvalget mener det er et behov for tett oppfølging av foreldre. Foreldrene trenger blant annet kunnskap om hvordan de kan utøve sitt foreldreskap når barnet bor i fosterhjem, og kunnskap om følelser og reaksjoner i krisen de opplever. De kan også behøve hjelp til å forstå at barnet ikke lenger kan være hos dem. Foreldre kan også ha behov for

¹¹⁴ Havik, T. (1996): *Slik fosterforeldre ser det. Resultat fra en kartleggingsstudie*. Barnevernets Kompetansesenter på Vestlandet, Skriftserien 96:3; Havik, T. (2007): *Slik fosterforeldrene ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*. Unifob helse, Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, Nr. 1 – 2007; Andersson, G. (2005): *Family relations, adjustment and well-being in a longitudinal study of children in care*. Child & Family Social Work, 10(1), s. 43–56, Holtan, A. (2002): *Barndom i fosterhjem i egen slekt*. Avhandling for graden Doctor Rerum Politicum, Universitetet i Tromsø; Holtan, A. (2008): *Family types and social integration in kinship foster care*. Children and Youth Services Review, 30 (09), s. 1022–1036.

hjelp til å bedre sine levekår, både fysisk, psykisk, sosialt og økonomisk. Utvalget mener det bør utvikles og etableres et oppfølgingsprogram for foreldre.

7.5 Utvalgets forslag

7.5.1 Innledning

Det å etablere og være en fosterfamilie er givende, men ofte også krevende. Foreldrerollen for barn med særskilte omsorgsbehov krever særskilt kompetanse, oppfølging og tilrettelegging. Det vil kunne oppstå situasjoner og problemstillinger som det er vanskelig å håndtere alene. Da er det viktig at samfunnet legger betryggende rammer rundt familien, slik at de får relevant støtte for å mestre oppgaven. Når barn flyttes fra foreldrene og tas under offentlig omsorg, følger det en særlig plikt for det offentlige til å sikre barnet en god oppvekst. Utvalgets klare inntrykk er at trygge rammer rundt fosterhjemmet i form av oppfølging og støtte som er tilpasset behovene, vil være avgjørende for å kunne møte det utfordringsbildet vi ser i fosterhjemsomsorgen. Det betyr noe for fremtidig rekruttering av fosterhjem, og det betyr noe for stabiliteten i fosterhjemsforholdet.

Utvalget har i punkt 7.4 gjennomgått en rekke områder som vi mener vil kunne sikre fosterhjemmene tryggere rammer og bedre oppfølging. Utvalget har merket seg at pågående reformarbeid i barnevernet generelt også vil kunne styrke fosterhjemsomsorgen. Det gjelder blant annet barnevernsreformen, kompetansestrategien, ny barnevernslov og arbeidet med kvalitetssystemer i barnevernet. Utvalget vil likevel peke på at det innenfor disse prosessene, og ellers, er behov for utviklingsarbeid særlig rettet mot den viktige omsorgen som fosterhjemmene representerer. Kommunenes økte ansvar for fosterhjemsomsorgen forutsetter at de settes i stand til å bistå fosterhjemmene på en forsvarlig måte.

Utvalget har pekt på at det er behov for kunnskapsutvikling i tjenesten gjennom forskning, innovasjonsrettede prosjekter for utvikling av praksis, og vekt på fosterhjemsområdet i utdanningen.

Utvalget har videre pekt på at fosterforeldrenes kompetanse må styrkes, både gjennom tilpasset opplæring og veiledning og gjennom tilgang til kvalifisert støtte i vanskelige situasjoner. Tilgjengelighet, også utenfor kontortid, er et behov som må ivaretas.

Fosterfamilier er forskjellige, og oppfølgingen må differensieres etter behov. Det er behov for å utvikle faglige standarder for oppfølging og tilsyn,

blant annet basert på fagkunnskap og anerkjent faglig praksis i barnevernet.

Utvalget har også drøftet behov for å styrke retten til hjelp for barn i overgangen til voksenlivet, og oppfølgingen av barnas foreldre.

Utvalgets forslag er ment å sikre at barn, foreldre og fosterforeldre får forsvarlig oppfølging, og at arbeidet med fosterhjemsomsorgen styrkes.

7.5.2 Utvalgets forslag

Kvalitets- og kunnskapsutvikling i fosterhjemsomsorgen

Den oppfølging og støtte barn, foreldre og fosterfamilier får, skal være av høy kvalitet og tilpasset situasjon og behov.

Utvalget foreslår:

- *Samtlige arbeidsprosesser i hele fosterhjemsforløpet (rekruttering, kartlegging/undersøkelse, opplæring og forberedelse, utvelgelse av fosterhjem, oppfølging, tilbakeføring og flytting) må inngå i det nasjonale kvalitetssystemet i barnevernet.*
- *Forskning på fosterhjemsområdet skal prioriteres. Det settes i gang et eller flere forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd med sikte på å øke kunnskapen om fosterhjemsomsorgen.*

Kompetanse for fosterforeldrene

Fosterforeldre skal være godt forberedt før barnet flytter inn i fosterhjem og få en relevant og tilpasset opplæring og veiledning, slik at de kan ivareta barnets behov.

Utvalget foreslår:

- *Kommunene skal utvikle og etablere miljøer med spisskompetanse på fosterhjemsområdet for å sikre at barn, fosterfamilier og foreldre får tilgang til spesialisert veiledning.*

Forsvarlig oppfølging – oppfølgingsbesøk i hjemmet og bruk av planer

Barnevernets oppfølging skal være målrettet og forsvarlig. Dette forutsetter konkrete mål, godt planverk, evaluering av tiltak og tilsyn.

Utvalget foreslår:

- *Fosterhjemsavtalen skal inneholde en konkret plan for oppfølgingen. Planen skal brukes aktivt og evalueres jevnlig.*
- *Det utvikles faglige standarder for hva som er forsvarlig oppfølging og tilsyn. Vurdering av behov for oppfølgingsbesøk og annen kontakt i det enkelte tilfellet skal dokumenteres.*

Utvalgets flertall (medlemmene Seip, Friborg, Holtan, K. Johansen, T. Johansen, Kurshed, Nilsen, Riege og Ueland) foreslår:

- *Faglige standarder erstatter kravene i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgingsbesøk. Kravene i forskriften om antall tilsynsbesøk opprettholdes.*

Utvalgets mindretall (medlemmet Bendiksen) foreslår:

- *Faglige standarder kommer i tillegg til absolutte minstekrav i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk. Minstekravene må vurderes, men bør ikke settes under to ganger per år, verken for oppfølging eller tilsyn.*

Differensiert oppfølging

Barnevernets tiltak og oppfølging må være differensiert for å kunne møte de konkrete behovene barn, foreldre og fosterfamiliene har.

Utvalget foreslår:

- *Det skal utvikles tilpassede oppfølgingstiltak for fosterhjem i barnets slekt og nettverk.*
- *Det utvikles en løpende oppdatert oversikt over tilgjengelige tiltak i kommunen.*
- *Barnevernstjenesten skal vurdere besøks- eller avlastningsordninger i barnets slekt eller nettverk.*
- *Besøks- og avlastningsordninger evalueres.*

Tilgjengelighet etter kontortid

Barn, foreldre og fosterfamilie skal få hjelp og støtte når de trenger det, også etter kontortid.

Utvalget foreslår:

- *Kommunene skal etablere lokale løsninger for tilgjengelighet utenfor kontortid.*
- *Barnevernstjenesten skal, i samarbeid med barn og fosterforeldre, utarbeide en plan for hva som kan gjøres dersom en kritisk situasjon oppstår utenfor kontortid.*

Oppfølging etter fylte 18 år

Unge i barnevernet skal sikres en tryggere overgang til voksenlivet med en mer fleksibel ordning etter fylte 18 år.

Utvalget foreslår:

- *Det presiseres i barnevernloven at ettervernstiltak for dem som hadde tiltak ved fylte 18 år, når som helst innen fylte 23 år kan opprettes, gjenopprettes eller endres, basert på en helhetsvurdering av den unges behov.*

Tiltak for barnets foreldre

Foreldene skal få tilpasset opplæring og oppfølging om hvordan det er å være forelder på avstand.

Utvalget foreslår:

- *Det skal utvikles og etableres et oppfølgingsprogram for foreldre, som gis etter at barnet har flyttet i fosterhjem.*

Kapittel 8

Økonomiske rammebetingelser

8.1 Innledning

Fosterhjem mottar som regel arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning for det samfunnsoppdraget de har. Frikjøp av fosterforeldre fra annet arbeid er et mye brukt tiltak. De økonomiske rammebetingelsene varierer. Det varierer både på hvilket grunnlag frikjøp blir brukt, hvor lenge fosterforeldre frikjøpes, og hvilken økonomisk kompensasjon de får.

De økonomiske rammebetingelsene til fosterhjem blir fastsatt i forhandlinger mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Forhandlingene skal ivareta en nødvendig fleksibilitet til å kunne tilpasse betingelsene individuelt til den enkelte fosterfamilies behov. Ulikhetene som oppstår, oppleves imidlertid som tilfeldige og ubegrunnede. Forhandlingssituasjonen kan føre til mye oppmerksomhet om det som ikke fungerer i et fosterhjem, fremfor det som fungerer.

Utvalgets mandat ber om en redegjørelse for hvordan økonomiske rammebetingelser sammen med faglige rammebetingelser og andre tjenester i kommunen kan bidra til en helhetlig støtte til barnet og fosterfamilien.

I dette kapitlet ser utvalget nærmere på praksis i fastsettingen av de økonomiske rammebetingelsene og vurderer behovet for endret regulering eller mer forutsigbare kriterier for godtgjøring, utgiftsdekning og frikjøp.

8.2 Dagens system og praksis

8.2.1 Finansieringsansvar for økonomiske ytelser til ordinære fosterhjem

Det følger av barnevernloven § 9-1 at omsorgskommunen skal dekke kostnadene til fosterhjem. Finansieringsansvaret mellom kommuner og statlig barnevern er ytterligere spesifisert i rundskriv om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter (betalingsrundskrivet).¹ Når et barn flytter i fosterhjem, skal kommunen i samarbeid med fosterfor-

eldrene sørge for at barnet har tilfredsstillende klær og utstyr for sommer- og vinterbruk. Kommunen skal dekke utgiftene til dette. Kommunen skal også dekke løpende utgifter (utgiftsdekning) og arbeidsgodtgjøring til fosterforeldre, samt ekstrautgifter som oppstår under oppholdet. Utgiftene til ordinære fosterhjem belastes altså i hovedsak kommunen, som også er det forvaltningsnivået som fastsetter omfanget av tiltakene. Bufetat skal imidlertid dekke kommunens utgifter til fosterhjem dersom disse som overstiger et fastsatt nivå, jf. barnevernloven § 9-4 første ledd, andre setning. Dette omtales ofte som refusjonsordningen. Dette gjelder utgifter til forsterkningstiltak når barnet eller ungdommen har særlige behov som stiller store krav til omsorgspersonene. For at kommunen skal få refundert utgiftene, forutsettes det at barnevernstjenesten avtaler eventuelle forsterkningstiltak med Bufetat i forkant, hvis forsterkningen vil påføre staten kostnader. For 2018 er kommunenes egenandel ved refusjon av utgifter til forsterkning i fosterhjem satt til 33 110 kroner per måned per barn. Refusjonsordningen skal avvikles, jf. vedtak til lov om endringer i barnevernloven (barnevernsreformen). Midlene staten har brukt på refusjonsordningen skal overføres til kommunene.² Det er ikke vedtatt når endringen skal tre i kraft.

De betingelsene fosterforeldre og kommunen ved barnevernstjenesten blir enige om, skal beskrives i fosterhjemsavtalen med tilhørende vedlegg, jf. kapittel 3. Avtalen skal, hvis mulig, inngås før barnet flytter i fosterhjemmet. For å sikre at vilkår og tiltak er tilpasset barnets behov, skal barnevernstjenesten og fosterforeldrene gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.

¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlig barnevernsmyndigheter – herunder betalingsordninger i barnevernet*, Rundskriv Q-06/2007.

² Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (Barnevernsreform)*.

8.2.2 Godtgjøring og utgiftsdekning til ordinære fosterhjem

Fosterforeldre har ingen lov- eller forskriftsfestet rett til betaling for å utføre et fosterhjemsoppdrag. Det er derfor heller ikke regulert hvor høy eventuell betaling skal være. I utgangspunktet står kommunene fritt til å fastsette de økonomiske rammebetingelsene til ordinære fosterhjem. Det er imidlertid gitt noen føringer og anbefalinger om betaling til fosterforeldre gjennom betalingsrundskrivet,³ KS' veiledende satser for godtgjøring av fosterhjem⁴ og informasjon fra Bufetat.⁵ De aller fleste fosterforeldre får en arbeidsgodtgjøring for den innsatsen de gjør, og et bidrag som skal dekke utgifter til å ha et barn boende hos seg.

Fosterforeldre regnes som oppdragstakere, og godtgjøringen er et arbeidshonorar for utførelsen av oppdraget. Honorarer til selvstendige oppdragstakere kan ikke forhandles kollektivt. Forhandlingene skjer derfor individuelt mellom oppdragstaker og oppdragsgiver, i dette tilfellet mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten.⁶

KS utarbeider hvert år veiledende satser per barn for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning for ordinære fosterhjem. Satsene justeres årlig i takt med grunnbeløpet (G). KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring utgjør om lag 101 prosent av G.⁷ I betalingsrundskrivet tilrår Barne- og likestillingsdepartementet at KS' veiledende satser følges.

³ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*, Rundskriv Q-06/2007.

⁴ Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem, www.ks.no

⁵ Se blant annet <https://www.bufdir.no/Fosterhjem/betaling/>

⁶ Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 10 og EØS-avtalen artikkel 53.

⁷ Bakgrunnen for dette er at det tidligere var et krav om at inntekten måtte være over 1G for å regnes som pensjonsgivende inntekt.

De veiledende satsene for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning er uavhengige av fosterfamiliens inntekt og yrkesdeltakelse. Arbeidsgodtgjøringen er også uavhengig av barnets alder. Utgiftsdekningen er derimot aldersinndelt og øker med barnets alder.

En kartlegging Vista Analyse har utført for utvalget, viser at det er vanlig å benytte KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring når fosterforeldrene ikke er frikjøpt. 56 prosent av fosterhjemmene hadde ikke frikjøp fra annet arbeid. 84 prosent av disse fosterhjemmene hadde en arbeidsgodtgjøring lik KS' veiledende sats.⁸ Dette utgjorde 40 prosent av alle fosterhjemmene i undersøkelsen. 16 prosent av fosterhjemmene hadde høyere arbeidsgodtgjøring enn KS' veiledende sats uten at fosterforeldrene var frikjøpt, og 0,5 prosent av fosterhjemmene hadde lavere godtgjøring enn den veiledende satsen. Herunder var det også enkelte som ikke fikk arbeidsgodtgjøring.⁹ Den veiledende satsen gjelder per barn i fosterhjem. Det fremkommer ikke av Vista-undersøkelsen om høyere arbeidsgodtgjøring kan skyldes at det bor mer enn ett barn i fosterhjemmet.

Praksisen for hvilken godtgjøring fosterforeldre som tar imot søsken eller flere barn får, kan variere mellom kommuner, men dette finnes det lite dokumentasjon om.

Nesten alle barnevernstjenestene som deltok i Vista-undersøkelsen gir arbeidsgodtgjøring også når fosterbarnet er over 18 år. Det er likevel ni av barnevernstjenestene, det vil si 8 prosent, som ikke gjør det. Dette gjaldt særlig barnevernstjenester med lave innbyggertall.¹⁰

⁸ Regnet ut fra andelen frikjøpte og andelen med arbeidsgodtgjøring lik KS' veiledende sats og arbeidsgodtgjøring høyere enn KS' veiledende sats.

⁹ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 33–35.

¹⁰ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 34.

Tabell 8.1 Veiledende satser for fosterhjem per barn per måned fra og med 1. juli 2018

Alder	Utgiftsdekning	Arbeidsgodtgjøring	Samlet
0–6 år	5 265	8 155	13 420
6–11 år	6 530	8 155	14 685
11–15 år	7 140	8 155	15 295
15 år og eldre	7 755	8 155	15 910

I utbetalingen av arbeidsgodtgjøring til fosterforeldrene skilles det ikke mellom arbeidsgodtgjøring uten frikjøp og eventuell kompensasjon for tapt arbeidsinntekt ved frikjøp. De ulike barnevernstjenestenes gjennomsnittlige arbeidsgodtgjøring, inkludert frikjøp fra annet arbeid, varierte fra 5 800 til 41 475 kroner i Vista-undersøkelsen.¹¹

Utgiftsdekningen skal dekke alle løpende utgifter forbundet med fosterhjemstiltaket. Utgiftsdekning etter KS' veiledende satser er ment å dekke:¹²

- Matvarer
- Klær og sko (ut over det barnet skal ha ved plasseringen)
- Hygieneartikler
- Sport, lek, fritid
- Møbler og husholdningsartikler
- Bolig og strøm
- Reisekostnader
- Telefon/ mediebruk
- Bidrag til feriereise

KS' veiledende satser for utgiftsdekning tar utgangspunkt i Statens institutt for forbruksforskning (SIFOs) referansebudsjett for forbruksutgifter. Referansebudsjettet inneholder blant annet utgifter til mat, klær og utgifter til lek og fritid. Det siste omfatter blant annet utgifter til sportsutstyr, fritidsaktiviteter, samt kjøp og bruk av smarttelefoner (for barn over 10 år). Utgifter til bolig, strøm og feriereise inngår ikke i budsjettet, og heller ikke utgifter til gaver eller helseutgifter. Utgifter til mat i referansebudsjettet forutsetter at all mat lages hjemme, slik at kafé- og restaurantbesøk ikke er med. KS' veiledende satser er i tillegg ment å dekke ekstrautgifter til losji og strøm forbundet med å ha ett barn ekstra i husholdningen, samt bidrag til feriereiser. Satsene settes derfor noe over satsene i SIFOs referansebudsjett.¹³

Vista-undersøkelsen viser at 87 prosent av fosterhjemmene får utgiftsdekning i henhold til KS' veiledende satser, 11 prosent får høyere utgiftsdekning og 2 prosent får lavere utgiftsdekning enn de veiledende satsene.¹⁴ I en del av tilfellene

der fosterhjem mottar utgiftsdekning som overstiger én KS-sats for utgiftsdekning, kan forklaringen være at det bor mer enn ett barn i fosterhjemmet.

Fosterforeldre mottar barnetrygd for barn i fosterhjem. Barnetrygd er en kontantoverføring som skal bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn. KS anbefaler at barnetrygden går til dekning av ordinære utgifter, som ordinært utstyr til sport- og fritidsaktiviteter.¹⁵

Betalingsrundskrivet åpner for muligheten til å gi høyere utgiftsdekning enn KS' veiledende satser når barnet har særlige behov som stiller store krav til omsorgspersonene. Utgiftsdekning opp til KS' veiledende sats blir regnet som skattefri inntekt. En høyere utgiftsdekning enn dette vil derimot normalt bli ansett som skattepliktig arbeidsgodtgjøring. Det er imidlertid mulig å søke om godkjenning for høyere utgiftsdekning med skattefritak.¹⁶

I tillegg til de løpende utgiftene skal kommunen dekke nødvendige ekstrautgifter som oppstår i løpet av fosterhjemsoppholdet. Fosterhjemsavtalen nevner flere eksempler på ekstrautgifter som kommunen skal dekke.¹⁷ Eksempelene samsvarer i stor grad med det som blir gitt som eksempler på ekstrautgiftene i betalingsrundskrivet punkt 7.1.4. De eksempler på utgifter som kommunen skal dekke, er:

- Større utlegg til behandling og lignende som ikke dekkes av folketrygden.
- Tannbehandling som ikke dekkes av folketrygden.
- Utgifter som knytter seg til funksjonshemming, som ikke dekkes av folketrygden eller av annet lovverk.
- Utgifter til konfirmasjon eller tilsvarende handlinger.
- Utgifter til barnehage eller skolefritidsordning.
- Nødvendig skyss til skole/barnehage når barnet har behov for å opprettholde kontakt med sitt opprinnelige nærmiljø. Dette gjelder ikke når skyssen dekkes av fylkeskommunen i henhold til opplæringslovens bestemmelser.
- Særlige ekstrautgifter i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter ut fra en konkret vurdering av behov og kostnad.
- Utgifter til utdanning ut over grunnskolen frem til avsluttet videregående skole.

¹¹ Presentasjon av Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem – Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, for Fosterhjemsutvalget 12. april 2018, lysbilde 5.

¹² Brev fra KS til alle kommuner av 26.8.2016 – *Regulering av satser for fosterhjem og besøkshjem fra 1. juli 2016*.

¹³ Referansebudsjettet viser et eksempel på hva fagfolk innen de ulike forbruksområdene mener inngår i et rimelig forbruk. Budsjettet gjenspeiler ikke et statistisk gjennomsnitt.

¹⁴ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 33.

¹⁵ Brev fra KS til alle kommuner av 26.8.2016 – *Regulering av satser for fosterhjem og besøkshjem fra 1. juli 2016*.

¹⁶ Jf. skatte-abc for 2017/2018, www.skatteetaten.no.

¹⁷ Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*, punkt 6.3.3.

- Spesielle utgifter ved flytting fra fosterhjemmet.
- Reiseutgifter fosterforeldrene påføres i forbindelse med samværsordninger, behandlingstiltak, nødvendig møtevirksomhet og lignende.
- Tapt arbeidsfortjeneste i forbindelse med avtalte møter, kurs, veiledning og lignende.
- Utgifter i forbindelse med skader barnet måtte påføre fosterhjemmet når skadene ikke kan tilskrives fosterforeldrenes åpenbare forsømmelse av mulighet til å forhindre skaden. Dersom skaden dekkes av forsikringsavtale som fosterforeldrene har, skal egenandel og eventuell økning av forsikringspremie betales av barnevernstjenesten. Ansvar for skader barnet måtte påføre tredjemann reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler.

Fosterforeldrene må søke barnevernstjenesten om å få dekket ekstrautgifter, og utgiftene må dokumenteres. Avtalen åpner også for at barnevernstjenesten og fosterforeldrene kan avtale en fast ekstra utgiftsdekning i stedet for å fatte vedtak for hver enkelt utgiftsdekning. Ved en slik avtale må det fremkomme hvilke utgiftsposter dekningen omfatter.

PwCs undersøkelse blant kommuner viste at omtrent 90 prosent av kommunene dekket utgifter til samvær med foreldre, utgifter til barnehage eller skolefritidsordning og reiseutgifter i forbindelse med kurs. 81 prosent av kommunene dekket ulykke- og skadeforsikring for barn i fosterhjem.¹⁸

8.2.3 Frikjøp fra annet arbeid

For noen fosterfamilier kan det være behov for mer oppfølging og tilrettelegging enn det som følger av minimumskravene i fosterhjemsforskriften. I betalingsrundskrivet punkt 7.1.3 blir det presisert at når barnet har særlige behov som stiller store krav til omsorgspersonene, kan det settes inn forsterkningstiltak for at fosterfamilien skal kunne ivareta oppdraget. I rundskrivet er det gitt følgende eksempler på hva dette kan være: avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldrene, økt utgiftsdekning eller økt arbeidsgodtgjøring for at en av fosterforeldrene skal kunne ta seg av barnet på fulltid. Helt eller delvis frikjøp fra annet arbeid er et tiltak som ofte blir brukt. I 44

prosent av fosterhjemmene i Vista-undersøkelsen var en eller begge fosterforeldrene helt eller delvis frikjøpt.¹⁹

Vista-undersøkelsen viser at 40 prosent av de frikjøpte fosterhjemmene i undersøkelsen hadde vært frikjøpt i ett år eller mer, mens 60 prosent hadde vært frikjøpt mindre enn ett år. Videre viser kartleggingen at 48 prosent av fosterhjemmene med frikjøp var frikjøpt på fulltid. 28 prosent var frikjøpt mindre enn 50 prosent, 17 prosent var frikjøpt 50 prosent, og 12 prosent var frikjøpt mellom 51–99 prosent.²⁰

Det er ikke utarbeidet nasjonale retningslinjer for bruk av frikjøp. Eventuelt frikjøp og betingelsene knyttet til dette blir fastsatt etter avtale mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Noen kommuner har imidlertid utarbeidet egne retningslinjer for praksis for forsterkning av fosterhjem, blant annet for frikjøp. I kartleggingen PwC utførte for Bufdir i 2013, svarte 15 prosent av kommunene at de hadde egne retningslinjer for forsterkning av fosterhjem.²¹ Hva som skal til for å få frikjøp, og hvordan arbeidsgodtgjøringen ved frikjøp beregnes, kan derfor variere mellom barnevernstjenestene.

I Vista-undersøkelsen fremgår det at de fleste barnevernstjenestene tar utgangspunkt i faste retningslinjer for godtgjøring, utgiftsdekning og frikjøp, men kan tilpasse vilkårene individuelt (82 prosent). 15 prosent av barnevernstjenestene svarte at vilkårene fastsettes helt individuelt i forhandlinger. Kun fire prosent svarte at de har retningslinjer, og at det gis lite rom for å avvike fra disse.²²

Størrelsen på godtgjøringen ved frikjøp fastsettes etter avtale og kan avhenge av inntekten før frikjøpsperioden, den enkelte families situasjon, kommunens praksis for hva som kompenseres, og andre forhold som spiller inn i forhandlingene mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten. 59 prosent av barnevernstjenestene i Vista-undersøkelsen oppga at de satte godtgjøringen ved frikjøp lik bortfalt arbeidsinntekt. 22 prosent oppga at de dekket bortfalt arbeidsinntekt med et tillegg tilsvarende KS' veiledende sats for arbeidsgodt-

¹⁹ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 35.

²⁰ Ibid, s. 35–37.

²¹ PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammebetingelser for fosterforeldre*, s. 20, tallmateriale levert til Bufdir i forbindelse med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.

²² Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 58.

¹⁸ PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammebetingelser for fosterforeldre*, tallmateriale levert til Bufdir i forbindelse med Bufdir (2014): *Rapport om fosterforeldres økonomiske rammevilkår*, s. 28.

gjøring. 19 prosent av barnevernstjenestene svarte at de også tok andre hensyn ved beregning av godtgjøring ved frikjøp. Av forklaringene barnevernstjenestene oppga i fritekst, fremgikk det at disse svarene omfattet flere ulike innfallsvinkler. Noen dekket bortfalt arbeidsinntekt opp til en øvre grense lik for eksempel seks ganger KS' veiledende sats eller 6 G,²³ noen ga en fast sats uavhengig av tidligere inntekt, for eksempel tilsvarende fire ganger KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring, mens noen dekket bortfalt arbeidsinntekt, og ga et tillegg hvis frikjøpet omfattet under 40–50 prosent stilling. Det var også noen som fastsatte arbeidsgodtgjøringen «ut fra barnets behov og fosterforeldrenes utdanning».²⁴

Mange barnevernstjenester har som fast praksis at en av fosterforeldrene skal være frikjøpt den første perioden, ofte det første året. Frikjøp for fosterforeldre i ordinære fosterhjem er i utgangspunktet midlertidig, og fosterforeldrene skal normalt kunne gå tilbake til arbeid etter den første tiden hjemme med barnet. Varigheten av frikjøp av fosterforeldre kan imidlertid variere som følge av barnas og fosterfamiliens ulike behov eller ulik praksis mellom barnevernstjenestene. Vistaundersøkelsen viser at 43 prosent av barnevernstjenestene ikke har noen fast praksis for hvor lenge frikjøp varer før det vurderes på nytt. 32 prosent vurderer frikjøp igjen etter ett år.²⁵

Vistaundersøkelsen tyder på at bruken av frikjøp øker. I undersøkelsen svarer 41 prosent av barnevernstjenestene at de bruker frikjøp av fosterforeldre for flere barn nå enn for fem år siden. 4 prosent svarer at de bruker frikjøp for færre barn, mens 56 prosent ikke hadde hatt store endringer i praksis.²⁶

Det er vanlig at frikjøp følges av vilkår i fosterhjemsavtalen om at fosterforeldrene må begrense arbeidet utenfor hjemmet. Det er imidlertid uklart om det er bruk av slike vilkår som fanges opp som «frikjøp» i ulike undersøkelser. Antallet fosterforeldre som oppgis som «frikjøpte» i undersøkelser, kan trolig også inneholde fosterforeldre som har høyere godtgjøring enn KS' satser, men som for eksempel uansett er hjemmeværende, har mistet sin ordinære jobb eller har vært hjemme med bar-

net i over to år og ikke har krav på permisjon lenger.

8.3 Erfaringer med dagens system

De økonomiske betingelsene til fosterhjem blir som nevnt fastsatt i avtale mellom kommunen og fosterforeldrene. I utgangspunktet innebærer det et fleksibelt system som skal kunne ivareta individuelle behov og lokale forutsetninger. KS gir noen føringer for nivået på godtgjøring og utgiftsdekning, jf. punkt 8.2.2. Frie forhandlinger kombinert med noen føringer avveier i noen grad hensynet til fleksibilitet og individuell tilpasning på den ene siden, og forutsigbarhet og likhet på den andre siden.

Systemet fører imidlertid til store ulikheter. Dette oppleves som tilfeldig og ubegrunnet. Forhandlingssituasjonen påvirkes av barnevernstjenestens faglige skjønn og hvordan barnevernstjenesten vurderer barnas og fosterforeldrenes behov, samt av fosterforeldrenes vurdering av behov og deres forhandlingsstyrke.²⁷ Forhandlingene vanskeliggjøres av at partene ofte har begrenset og ulik informasjon om barnet og fosterfamilien. Resultatene fra Vistaundersøkelsen kan tyde på at de lokale lønnsnivåene og arbeidsmarkedene har mye å si for hvor stor godtgjøring kommunene gir.²⁸ Systemet sikrer dermed ikke nødvendigvis samsvar mellom barnets og fosterhjemmets behov og godtgjøringen som gis.

En kartlegging av ordinære fosterhjems økonomiske rammebetingelser utført på oppdrag fra Bufdir, viste store regionale forskjeller. Det fremkom her blant annet at den gjennomsnittlige arbeidsgodtgjøringen for fosterhjem i Bufetats region øst og vest var i overkant av 17 000 kroner per måned per barn. Tilsvarende tall for region nord var i overkant av 10 500 kroner per barn. 44 prosent av fosterhjemmene i Bufetats region nord hadde arbeidsgodtgjøring over KS' veiledende sats per barn.²⁹ På landsbasis var gjennomsnittet 69 prosent.³⁰ Dette gjenspeiles også i at andelen barn i fosterhjem med forsterkning som utløste

²³ 6 G tilsvarer taket Bufetat har satt for refusjon av frikjøp. 6 G er også taket i flere ulike trygdeordninger, som blant annet foreldrepenger.

²⁴ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 59.

²⁵ Ibid, s. 37.

²⁶ Ibid, s. 40.

²⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.

²⁸ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 34.

²⁹ Andelen barn i fosterhjem med refusjon er høyest i de største kommunene. De største kommunene i region nord er ikke med i kartleggingen, noe som kan forklare noe av forskjellen.

refusjon fra staten, var 40 prosent i landet som helhet, men utgjorde 21 prosent i region nord. Ifølge PwCs rapport tyder dette på at det er store forskjeller i kommunenes praksis for å forsterke fosterhjem.³¹ Ulike rammebetingelser mellom kommuner og mellom fosterforeldre, uten at det skyldes ulike behov hos barnet eller fosterhjemmet, kan kjennes urettferdig og demotiverende. Det kan også gjøre samarbeidet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten vanskelig.

God kartlegging før plassering, blant annet gjennom samtaler med barnet og fosterfamilien, er viktig for at rammebetingelsene skal være tilpasset behovet allerede fra starten. Det er likevel ikke mulig fullt ut å forutse hvilke behov som kan oppstå, og behovene kan endre seg over tid. Et barn med store utfordringer i starten av et opphold kan klare seg godt senere. Omvendt kan barn som ikke har store utfordringer mens de er små, likevel få reaksjoner som følge av tidligere omsorgssvikt, for eksempel i tenårene. Det er derfor ofte behov for å justere vilkår underveis i et fosterhjemsforløp i tråd med endringer i barnas og fosterfamiliens behov.

I Vista-undersøkelsen svarte 60 prosent av barnevernstjenestene at de opplevde det som krevende å justere de økonomiske betingelsene underveis i fosterhjemsforløpet. Omtrent like mange (57 prosent) svarte at de opplever det som rimelig uproblematisk å fastsette betingelsene ved plassering. 25 prosent opplevde dette som krevende.³² Møter utvalget har hatt med kommuner, har bekreftet inntrykket av at endring av vilkår underveis oppleves som krevende. En årlig gjennomgang av fosterhjemsavtalen om hva fosterfamilien har behov for av støtte og tilrettelegging, kan bidra til nødvendig fleksibilitet slik at fosterhjemsavtalen tilpasses fosterhjemmets skiftende behov over tid. Selv om tiltakene i fosterhjemsavtalen skal gjennomgås minst en gang i året, tyder innspill til utvalget fra fosterforeldre og Norsk Fosterhjemsforening på at dette ikke alltid gjøres. Dette innebærer at noen fosterforeldre har få faste arenaer å ta opp behov for endringer i vilkårene.

Etter møter med kommuner har utvalget inntrykk av at barnevernstjenestene bruker mye tid

og ressurser på å forhandle om arbeidsgodtgjøring og frikjøp. Spesielt trekkes det frem at det er vanskelig å redusere eller avslutte frikjøp. Dette kan skje selv om varigheten har blitt presisert på forhånd, og selv om barnevernstjenesten vurderer situasjonen slik at barnet ikke lenger har behov for at fosterforeldrene er frikjøpt. Eventuelt kan barnevernstjenesten mene at andre tiltak kunne vært bedre eller vel så gode for barnet. Kommunene peker på at de alternativt til forhandlinger om økonomiske vilkår og bruk av frikjøp kunne brukt mer tid og midler på oppfølging og støtte til fosterfamiliene.

Frikjøp er for mange fosterforeldre et viktig tilretteleggingstiltak for å kunne gi barna best mulig trygghet og omsorg. Frikjøp kan også oppleves som avgjørende for fosterforeldre for at de skal klare å fortsette i oppdraget. Norsk Fosterhjemsforening fremhever i brev til utvalget at fosterhjemsoppdragene ofte undervurderes i utgangspunktet, og at de store tilretteleggingsbehovene ofte kommer frem underveis. Foreningen viser også til at det er problematisk at enkelte fosterhjem får avtale om frikjøp i korte perioder av gangen. Sammen med kort oppsigelsestid på avtalene gir dette ifølge foreningen stor økonomisk usikkerhet fordi det ofte ikke er mulig å komme seg ut i lønnet arbeid på så kort varsel.³³

Forhandlingene om godtgjøring og frikjøp kan gjøre samarbeidet mellom kontaktpersonen i barnevernstjenesten og fosterfamilien vanskelig. Barnevernstjenester utvalget har hatt møter med, har blant annet fortalt om tilfeller der familier ikke ønsker å ta imot veiledning fordi de mener fosterhjemsoppdraget går fint, mens det gis et annet bilde av situasjonen når godtgjøring og frikjøp skal forhandles. Fosterforeldre kan på den andre siden oppleve at barnevernstjenesten vil redusere den økonomiske innsatsen (eksempelvis frikjøp) så snart fosterfamilien og barnet klarer seg fint, mens fosterforeldrene på sin side mener at nettopp frikjøpet er en forutsetning for at det skal fungere.³⁴ Frykten for å miste muligheten til frikjøp kan gi fosterforeldrene insentiver til å underkommunisere når det går bedre med barnet og fosterfamilien. Flere kommuner utvalget har vært i kontakt med, synes det er problematisk at det i forhandlinger om økonomi blir stor oppmerksomhet om det som ikke fungerer og utfordringene til barnet, mens det som fungerer, ikke får oppmerksomhet. Dette kan også oppleves som svært van-

³⁰ PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammebetingelser for fosterforeldre*, tallmateriale til Barne-, ungdoms- og familiendirektoratet (2014): *Rapport om fosterforeldres økonomiske rammevilkår*, s. 13–15 og s. 29.

³¹ Ibid, s. 15.

³² Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018/10, s. 61.

³³ Brev fra Norsk Fosterhjemsforening til Fosterhjemsutvalget 12.9.2017.

³⁴ Ibid.

skelig for barna når de får innsyn i saksdokumentene sine.

Konsekvensene av at forhandlinger bryter sammen, kan i verste fall bli at barn flyttes til et nytt fosterhjem. Norsk Fosterhjemsforening har i innspill til utvalget formidlet at en del fosterforeldre er redde for at barnevernstjenesten skal beslutte å flytte barnet om de ikke kommer til enighet i forhandlingene, og at denne frykten er velbegrunnet. Foreningen mener det skjer mange utilsiktede og uhjemlede flyttinger.³⁵ På den andre siden hevdes det på tilsvarende måte fra barnevernstjenester at fosterforeldrene truer med å si opp kontrakten dersom ikke barnevernstjenesten gir bedre betingelser. Slike forhandlingsmetoder kan gjøre samarbeid vanskelig.

Utvalget har også fått innspill om at det er ulik praksis mellom barnevernstjenester for dekning av utgifter ut over den løpende utgiftsdekningen, blant annet hvor mye som dekkes av utgifter til konfirmasjon.

For å redusere samarbeidsutfordringer mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene på grunn av forhandlinger om økonomi, kan det tenkes at noen andre enn kontaktpersonen i barnevernstjenesten som følger opp fosterhjemmet bør foreta forhandlingene om økonomiske vilkår. Noen kommuner har organisert seg slik at det er andre i barnevernstjenesten enn kontaktpersonen som tar den endelige avgjørelsen om de økonomiske betingelsene til fosterhjemmet. Utvalget har også mottatt innspill om at det bør være noen utenfor barnevernstjenesten, men i kommunen, som forhandler med fosterforeldrene. En fordel med en slik løsning er at barnevernstjenesten og fosterfamilien kan ha større oppmerksomhet om annen støtte og hjelp til barnet og fosterfamilien enn økonomiske tiltak. At en utenforstående instans, som ikke har kjennskap til familien og barnet, skal vurdere behovet for frikjøp kan imidlertid oppleves som usikkert.

8.4 Utvalgets vurderinger og forslag

8.4.1 Behovet for endring

Utvalgets gjennomgang viser at det er sider ved de økonomiske rammebetingelsene for fosterhjem som utfordrer ivaretagelse av barnas beste og fosterforeldrenes behov for forutsigbarhet i

oppdraget. Utvalget mener at godtgjøringen må reflektere en anerkjennelse av det samfunnsansvaret fosterforeldre påtar seg.

Det er utvalgets klare inntrykk at det først og fremst er manglende forutsigbarhet og ulik praksis mellom kommuner, og uenighet om bruk av frikjøp og kompensasjon for dette, som skaper de største friksjonene mellom barnevernstjenestene og fosterforeldrene. Målgruppen til de statlige fosterhjemmene, som har andre rammebetingelser enn de ordinære, har i praksis ikke vært tydelig avgrenset fra de ordinære fosterhjemmene. Dette kan ha bidratt til den store oppmerksomheten om forskjeller i godtgjøring og andre betingelser.

Forhandlingsinstituttet ser ut til å virke forstyrrende på samarbeidet mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten. I forhandlingene kan det bli ensidig oppmerksomhet rundt barnas utfordringer og frykt for at en av partene skal si opp avtalen. Det oppleves av begge parter som problematisk at barn brukes som en brikke i forhandlinger og i verste fall må flytte på grunn av uenigheter om økonomiske vilkår. På denne måten bidrar ikke nødvendigvis forhandlingsinstituttet til å fremme barnas beste.

Utvalget mener det er viktig å ivareta muligheten for å finne gode, individuelle løsninger, basert på barnets og fosterfamiliens behov. Et for stramt regulert regime vil ikke kunne ivareta dette. Utvalget mener likevel at dagens system har resultert i for stor variasjon uten at dette nødvendigvis gjenspeiler barnas og fosterfamiliens behov. Forskjellene oppleves ikke nødvendigvis som rettferdige og hensiktsmessige. Systemer som fører til at oppmerksomheten rettes mot barnets utfordringer i stedet for ressurser og muligheter, kan også gjøre barnet skadelidende.

Utvalget har vurdert enkelte justeringer i retning av mer standardisering av godtgjøringen. I forslagene som følger, har utvalget lagt vekt på å oppnå et system som tar hensyn til behovet for tilpasninger til barnets behov, samtidig som det i større grad oppleves som forutsigbart og rettferdig for fosterforeldrene. Med dette vil det fremdeles gjenstå utfordringer knyttet til forhandlinger i avveiningen mellom fleksibilitet og forutsigbarhet.

Under drøftes justeringer knyttet til de enkelte elementene i de økonomiske rammebetingelsene og en samlet modell som etter utvalgets vurdering gir en bedre avveining av hensynene.

³⁵ Brev fra Norsk Fosterhjemsforening til Fosterhjemsutvalget 12.9.2017.

8.4.2 Arbeidsgodtgjøring uten frikjøp

I kapittel 5 drøfter utvalget de ulike rollene fosterforeldrene har, og hvordan man grunnleggende sett kan se på fosterhjemsordningen. Utvalget legger vekt på at ordningens intensjon er at fosterhjemmet skal fungere så likt en familie som mulig, og at barnet skal tas inn i familien som et familie-medlem. Utvalget peker likevel også på at en fosterfamilie skiller seg fra andre familier på særegne måter. Det ligger blant annet i at fosterforeldrene i sitt omsorgsarbeid er oppdragstakere, og dermed utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av foreldrene eller barnevernet. Fosterforeldrene får derfor som oftest betalt for oppdraget. Betalingen vil sjelden tilsvare den fulle tidsbruken om man skal sammenligne med det som er vanlig i et ordinært arbeidsforhold. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne fosterhjemsoppdrag med ordinært arbeid, og etter en oppstartperiode kombinerer de fleste fosterhjemsoppdraget med arbeid utenfor hjemmet. Arbeidsgodtgjøringen, slik denne er i dag, skal gi en anerkjennelse av den omsorgsoppgaven fosterforeldrene har, og kompensere for noe av tiden de bruker på å følge opp barnet. Familieaspektet ved ordningen tilsier at noe av tiden man tilbringer med barnet, er familietid og fritid. Oppdragene kan dermed sies å inneholde både et element av betalt innsats og fritid.

Flere kommuner og aktører har tatt til orde for å regulere arbeidsgodtgjøringen ved å innføre standardiserte satser. Det argumenteres for at dette vil sikre mer forutsigbare vilkår for fosterforeldre og likere rammebetingelser mellom kommuner. Bufdir foreslo i forbindelse med kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår at «nivået på satsen bør økes betraktelig fra dagens minstesats».³⁶ PwC utarbeidet på oppdrag fra KS et forslag til ny modell for fosterhjems-godtgjøring. Modellen innebærer en betydelig økning av nivået på de økonomiske ytelsene til fosterhjem, men også føringer på hva som skal inngå i arbeidsgodtgjøringen. I rapporten argumenteres det med at bedre økonomiske rammebetingelser på sikt kan føre til at det blir enklere å rekruttere og beholde gode fosterhjem, som i neste omgang vil føre til økt kvalitet på fosterhjemmene, færre brudd, mindre byråkrati og mindre bruk av institusjoner.³⁷ Norsk Fosterhjemsforening har støt-

tet forslaget om at KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring bør økes.³⁸

Siden kommunene står fritt til å fastsette arbeidsgodtgjøringen til fosterforeldre, kan de i prinsippet tilby sine fosterhjem høyere eller lavere betaling enn KS' veiledende sats, dersom de finner dette nødvendig eller hensiktsmessig. Alternativt kan kommunene i fellesskap gjennom KS endre den veiledende satsen. Utvalget forstår imidlertid uttalelsene slik at det er et ønske om at en økt sats stadfestes gjennom å gå i retning av statlig regulering av arbeidsgodtgjøringen.

Regulering av arbeidsgodtgjøringen kan innebære å standardisere krav til hva arbeidsgodtgjøringen skal dekke. For eksempel kan en standardsats for arbeidsgodtgjøring defineres slik at den i utgangspunktet skal dekke en viss nedgang i stillingsandel i arbeid utenfor hjemmet. En slik løsning vil kunne gi fleksibilitet til fosterforeldrene til å avstå fra annet arbeid i perioder eller å gå ned i deltid, uten at barnevernstjenesten involveres. Dette vil være i tråd med forslaget fra PwC til ny modell for rammebetingelser for fosterhjem. I modellen foreslår de å innføre en grunnpakke bestående av et fosterhjemshonorar og utgiftsdekning. Fosterhjemshonoraret foreslås å bestå av en konstant del som tar høyde for inntil 25 prosent frikjøp fra ordinært arbeid.³⁹

Virkningene på rekruttering av nye fosterforeldre av å eventuelt øke arbeidsgodtgjøringen er ikke entydig. De fleste fosterforeldre oppgir at det er idealistiske heller enn økonomiske grunner til at de ble motivert for å bli fosterforeldre. Høyere arbeidsgodtgjøring enn i dag vil ikke nødvendigvis gjøre omsorgsoppgaven lettere. Arbeidsgodtgjøring bør likevel oppleves som en anerkjennelse for den viktige innsatsen fosterforeldre gjør. En høy arbeidsgodtgjøring kan føre til at det å bli fosterhjem blir interessant for flere, men kan samtidig påvirke hvem man tiltrekker seg. Nyere økonomisk teori antyder at økonomiske virkemidler kan svekke idealistiske motiver til å utføre en jobb.⁴⁰ Høyere betaling vil derfor ikke nødvendigvis bidra til å løse rekrutteringsutfordringene på en god måte.

³⁷ PwC (2015): *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem*, s. 7.

³⁸ Brev fra norsk fosterhjemsforening til Fosterhjemsutvalget av 12.9.2017, s. 5.

³⁹ PwC (2015): *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem*, s. 6.

⁴⁰ Benabou, R. og J. Tirole (2006): *Incentives and Prosocial Behavior*. American Economic Review, Vol. 96, No. 5, Desember 2006, med videre henvisninger.

³⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*, s. 3.

Isolert sett ser det ikke ut til å være variasjoner eller konflikter rundt arbeidsgodtgjøring til ikke-frikjøpte fosterforeldre som utløser et behov for å gjøre endringer i systemet med en veiledende sats fastsatt av KS. KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring fungerer etter sin hensikt ved at de fleste kommuner bruker satsen. Arbeidsgodtgjøringen er, for de aller fleste, forutsigbar. Nivået kan likevel diskuteres. Satsen fastsettes ensidig, og ikke som et resultat av kollektive forhandlinger mellom fosterforeldre og kommunesektoren. Fosterforeldrene har ikke mulighet til å koordinere sine krav. Derimot har kommunene gjennom KS en kollektiv mulighet til å fastsette en veiledende sats. Interessene til de to sidene blir ikke prøvd mot hverandre ved forhandlinger mellom jevnbyrdige parter.

Utvalget har drøftet om arbeidsgodtgjøring bør fastsettes nasjonalt, for derved å kunne avveie kommunenes og fosterforeldrenes interesser bedre. Slik regulering ville sikret at alle fosterhjem minst får denne satsen. Nasjonal fastsettelse av satsen kunne også gitt større legitimitet både blant fosterforeldre og barnevernstjenesten, siden nivået da ikke var fastsatt av en av partene. Arbeidsgodtgjøringen, slik den er i dag, er imidlertid et vederlag som kommuner gir til fosterforeldre som gjenytelse for utførelsen av et oppdrag, og som behandles på linje med lønn. Arbeidsgodtgjøringen knytter seg ikke til et statlig regelverk, og det er derfor ikke naturlig at staten bestemmer satsen. Utvalget har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå å bytte ut de veiledende satsene som i dag settes av KS, med en lovbestemt sats. En slik sats kunne uansett trolig ikke vært bindende.⁴¹ Det ville dermed fortsatt oppstått forhandlinger om arbeidsgodtgjøring og fortsatt blitt variasjoner i arbeidsgodtgjøring uten at det var begrunnet i ulike behov.

Utvalget har imidlertid kommet til at det bør etableres en ny, rettighetsbasert stønadsordning, som er lik for alle fosterforeldre i ordinære fosterhjem. En omgjøring av arbeidsgodtgjøringen til en stønad gir mulighet til å regulere nivået sentralt. Utvalget mener at det å gi en stønad i stedet for en arbeidsgodtgjøring vil tydeliggjøre intensjonen med fosterhjemsordningen. Det vil også skille fosterhjemsordningen tydeligere fra andre ordninger, slik som besøks- og avlastningshjem og de spesialiserte fosterhjemmene staten tilbyr, og der-

med gjøre det mer forståelig at betingelsene i de ulike ordningene er ulike. Stønaden bør etter utvalgets vurdering være kommunal, men fastsatt ved lov og forskrift. Stønaden bør gjøres skattefri. I utformingen av stønaden må det vurderes om det skal være en stønad per barn, eller om det skal være egne nivåer på stønaden for familier med flere barn i fosterhjem. Dette forslaget har nær sammenheng med drøftinger og forslag i kapittel 9, særlig tilpasninger til trygderegelverket, og drøftes videre der.

8.4.3 Utgiftsdekning

Utgiftsdekningen, som skal dekke løpende utgifter forbundet med å forsørge et barn, utgjør en betydelig andel av de økonomiske ytelsene fosterhjem mottar i dag. I punkt 8.2.2. er det beskrevet hvilke utgifter den er ment å dekke. De fleste fosterforeldre mottar KS' veiledende sats for utgiftsdekning. Visse utgifter kan dekkes i tillegg, etter søknad fra fosterforeldrene.

Kommunene kan gi fosterhjemmene dekning for utgifter til barnet enten gjennom den løpende utgiftsdekningen eller ved at fosterhjemmene søker refusjon av ekstrautgifter. Utvalget har vurdert om utgiftsdekningen bør utvides noe for å kunne omfatte flere utgifter som oppstår under fosterhjemsoppholdet.

KS' veiledende sats tar som nevnt utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett, som inkluderer utgifter til lek og fritid, blant annet utgifter til sportsutstyr og fritidsaktiviteter. Slike utgifter anses dermed omfattet av den løpende utgiftsdekningen. Noen barn har sports- og fritidsaktiviteter som er forbundet med særlig høye utgifter, og som er viktige for barnet og dets utvikling. Det vil i slike tilfeller kunne fremstå som lite rimelig at fosterforeldrene skal dekke disse utgiftene innenfor den løpende utgiftsdekningen. Fosterhjemsavtalen åpner riktignok for, etter søknad, å dekke særlige ekstrautgifter i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter ut fra en konkret vurdering av behov og kostnad. Kriteriet «særlige ekstrautgifter i forbindelse med sports- og fritidsaktiviteter» er imidlertid lite presist, og gir etter utvalgets syn grobunn for unødvendig usikkerhet om hva som må anses omfattet av den løpende utgiftsdekningen, og hva som kan søkes dekket særskilt. Utvalget mener derfor at dette bør komme klarere frem i fosterhjemsavtalen, for eksempel ved å supplere eksemPELLISTEN.

Noen av ekstrautgiftene som kommunen skal dekke i henhold til fosterhjemsavtalen, er større engangsutgifter slik som konfirmasjon eller lig-

⁴¹ Dette ville ligne på en ordning med lovbestemte minstelønnsatser. Lovbestemt minstelønn (for ansatte arbeidstakere) brukes i en del land, men det er ikke tradisjon for det i Norge.

nende. Andre er større utgifter som ikke har sammenheng med valg barnet eller fosterfamilien kan gjøre, blant annet store tannlegeutgifter, utgifter knyttet til funksjonsnedsettelse, særlige utgifter i forbindelse med samvær og lignende. Utvalget mener at slike ekstrautgifter fortsatt bør dekkes etter behov, og etter en konkret vurdering.

Utvalget mener at den løpende utgiftsdeknin-gen bør omfatte de fleste daglige utgifter og være tilpasset dagens forbruksmønster. For å understreke barnets rolle som et familiemedlem på linje med de andre i familien, kan det være hensiktsmessig å redusere behovet for å søke om dekning av utgifter som oppleves som viktig for det enkelte barnet, og som ellers er tilpasset familiens forbruksmønster. Det vil signalisere at samfunnet ser på fosterhjemmet som en familie, og fosterforeldrene vil kunne oppleve tillit når det gjelder å prioritere hva barnet bør få. Samtidig vil forventninger om at fosterforeldre skal dekke alle utgifter til barnet ved hjelp av den løpende utgiftsdekningen, være urimelig der disse utgiftene er særlig høye.

Det bør derfor fortsatt være en åpning for at barnevernstjenesten dekker nødvendige ekstrautgifter etter søknad og etter en konkret vurdering av barnets behov.

8.4.4 Frikjøp av fosterforeldre

Frikjøp som forsterkningstiltak er så vidt utvalget kjenner til, ikke evaluert. Det er derfor lite kunnskap om effekten av frikjøp som tiltak, for eksempel i hvilken grad frikjøp gir mer stabile fosterhjemsopphold. Likevel er det, slik det fremgår i 8.2.3, hyppig og i økende grad brukt som tilretteleggingstiltak for fosterhjem.

Innflyttingsperioden er ofte krevende både for barnet og fosterfamilien, og den største andelen av frikjøp er begrenset til den første perioden etter at barnet har flyttet inn. Hvor lenge fosterforeldre blir frikjøpt, kan avhenge av fosterhjemmets behov og kommunens praksis. Det er imidlertid en utbredt praksis at fosterforeldre blir frikjøpt det første året barnet bor hos dem. Barnevernstjenestene begrunner frikjøp den første perioden med behov for å legge til rette for en god tilknytning mellom barnet og resten av fosterfamilien. God tid til å bli kjent og å venne seg til den nye situasjonen kan være avgjørende for å unngå brudd i den første, sårbare perioden. I starten vil også et barn og fosterforeldrene ha behov for å bli godt kjent med hverandre, og barnet må oppleve trygghet i sin nye tilværelse.

Betalingsrundskrivnet fremhever at frikjøp kan benyttes dersom barnet har særlige behov som stiller store krav til omsorgspersonene.⁴² Dette åpner for frikjøp både når barnet flytter inn og etter den første perioden. Hva som menes med *særlige behov* er imidlertid ikke utdypet. Det er heller ikke nødvendigvis knyttet noen andre krav eller aktiviteter til frikjøp enn at fosterforeldrene må kunne ta seg av barnet på fulltid. Frikjøp kan være begrunnet i barnets behov for tilknytning, at barnet ikke kan gå i barnehage, eller for eksempel at oppfølgingen av tiltak og tjenester rundt barnet vil ta mye av fosterforeldrenes tid også på dagtid. I mange tilfeller kan det være tilstrekkelig med noe redusert arbeidstid i annet arbeid. Det er utbredt praksis for å frikjøpe fosterforeldre på deltid.

Som beskrevet i punkt 8.3 ser det ut til at forhandlinger om varigheten av frikjøp er et særlig krevende område for både barnevernstjenester og fosterforeldre. I fastsettelsen av betingelser for fosterhjem gjøres en helhetsvurdering av fosterfamiliens behov. Frikjøp kan derfor i noen tilfeller bli brukt uten at barnets behov isolert sett tilsier det. Fosterhjemsavtalen er et resultat av forhandlinger, hvor både lengden og omfanget av blant annet frikjøp diskuteres.

Fosterforeldrenes muligheter til å jobbe deltid kan spille inn i vurderingen av frikjøp. I motsetning til fosterforeldres rettighet til permisjon på heltid som følger av arbeidsmiljøloven § 12-5 fjerde ledd, er delvis permisjon basert på en avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidsgiver kan gi avslag på delvis permisjon dersom dette fører til vesentlige ulemper for virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 12-6. I slike tilfeller kan fullt frikjøp bli valgt fremfor delvis frikjøp, selv om barnets behov og eventuelt fosterforeldrenes ønsker tilsier delvis frikjøp.

Godt fosterhjemsarbeid krever utøvelse av skjønn og dermed en viss fleksibilitet og forhandlingsrom. Retningslinjer eller standardisering av varighet av frikjøpsperiodene kan redusere forhandlingsrommet og fjerne grunnlaget for forhandlinger om økonomi i mange saker. Utvalget har drøftet bruken av frikjøp både i den første tiden av fosterhjemsoppholdet og etter den første perioden. Konkret er det vurdert om det bør innføres en rettighetsfestet ordning som sikrer fri den første tiden etter at barnet har flyttet inn, og hvordan eventuelle behov for frikjøp ut over dette

⁴² Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q-06/2007, punkt 7.1.3.

skal ivaretas. I drøftingen legges det til grunn at det er nødvendig også i et fremtidig system å finne en balanse mellom standardisering og mulighet for bruk av skjønn.

Den statlige refusjonsordningen som har gitt kommunene dekning for utgifter til fosterhjem utover et visst nivå, skal avvikles.⁴³ Utvalget antar at innretningen av refusjonsordningen har bidratt til å øke bruken av frikjøp. Kommuner etterlyser veiledning og retningslinjer for hvordan de skal håndtere den kommende endringen. Midlene staten bruker til refusjoner i dag, skal overføres til kommunene. For de kommunene som tidligere har hatt høye refusjoner, vil omleggingen likevel føre til økte utgifter. Det er usikkert hvordan utviklingen i bruk av frikjøp blir etter den vedtatte avviklingen av refusjonsordningen. Denne situasjonen tilsier etter utvalgets vurdering at det er behov for klarere retningslinjer eller en viss standardisering av frikjøpsordningen.

Frikjøp den første perioden etter at barnet har flyttet inn

Den første tiden etter at et barn har flyttet inn i fosterhjemmet, kan det være behov for at en eller begge fosterforeldrene har helt eller delvis fri fra arbeid. Familien skal bli kjent med og skape en relasjon til barnet, og barn og fosterforeldre skal venne seg til den nye situasjonen. Det vil også ofte være hyppige møter med barnevernstjenesten, skolen og andre instanser i starten av et fosterhjemsopphold. Tallene som er presentert tidligere i dette kapitlet, viser at det er stor variasjon mellom kommuner i hvordan frikjøp brukes. Tallene viser også at det i liten grad er en enhetlig praksis rundt når frikjøp brukes, lengden av frikjøpsperiodene og i hvilken grad tapt arbeidsinntekt kompenseres.

Det synes å være bred enighet om at frikjøp er viktig den første perioden, selv om det kan være en viss uenighet om hvor lenge «den første perioden» bør vare.

Flere kommuner og interesseorganisasjoner har i møter med utvalget tatt til orde for sterkere grad av regulering, for eksempel ved å utvide ordningen med foreldrepenger ved adopsjon til også å gjelde fosterforeldre. Også Bufdir har foreslått dette.⁴⁴

Adoptivforeldre har rett til permisjon og foreldrepenger for å være hjemme med full inntektskompensasjon i 46 uker etter at de har overtatt omsorgen for barnet, og i 56 uker med 80 prosent inntektskompensasjon.

Utvalget mener det er behov for klarere rammer rundt frikjøp, og har kommet til at det bør innføres en ny, rettighetsbasert ordning som ligner foreldrepengerordningen, men som ikke nødvendigvis trenger å ha samme varighet, kompensasjonsnivå eller øvrige vilkår. Dette vil kunne sikre at *alle* fosterhjem kan få fri fra arbeid den første perioden etter en flytting, og vil gi barnet og fosterforeldrene en trygg og forutsigbar ramme rundt den kritiske første fasen. Fosterhjem skal fungere så likt en familie som mulig, og hensynet til tilknytning mellom barnet og resten av fosterfamilien taler for noe større grad av likebehandling med andre familier. Dette tilsier at også fosterforeldre bør ha rett på lønnet permisjon den første tiden med barnet.

Fosterhjemsoverhold er imidlertid mer uensartede enn situasjonen for foreldre som får egne barn ved fødsel eller adopsjon. Det innebærer etter utvalgets mening at det ikke er hensiktsmessig å innføre en ordning som er helt lik som foreldrepengerordningen for fosterforeldre. Dette ville sannsynligvis ha samsvart dårlig med barnas ulike behov.

Formålet med å innføre rett til inntektskompensasjon den første perioden vil etter utvalgets syn ikke være å utvide dagens praksis for frikjøp den første perioden, men å øke forutsigbarheten for fosterforeldre og barnevernstjenester. På denne måten kan man få dagens praksis inn i noe mer ordnede former. En ordning med betalt permisjon for fosterforeldre bør svare på det behovet et flertall av fosterhjemmene har for slik permisjon, hverken mer eller mindre. Dette taler for at en slik ordning differensieres etter barnets alder. Det betyr også at særlige behov for mer langvarig frikjøp ikke løses i en rettighetsfestet ordning, jf. neste punkt. Utvalget foreslår på denne bakgrunn en rettighetsfestet ordning som er nokså stram.

Differensiering ut fra barnets alder kan innebære ulik permisjonslengde for spedbarn, barn i førskolealder og barn i skolealder. Utvalget antar at behovet for en permisjonsordning reduseres ettersom barnet begynner i barnehage og skole, siden det da ikke alltid er nødvendig at fosterforeldrene er hjemme på dagtid. Samtidig opplever mange at også barn i skole- og barnehagealder krever mye oppfølging. Noe av dette kan være ekstra utfordrende i starten av fosterhjemsoppholdet. Behovet for permisjon i starten av foster-

⁴³ Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven.*

⁴⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår.*

hjemsooppdraget vil etter utvalgets oppfatning til en viss grad være til stede også oppover i skolealder. Aldersinndelingen må vurderes nærmere i utformingen av ordningen.

Utvalget ser det som en fordel at rettighetsfestet inntektskompensasjon den første tiden av fosterhjemsoppholdet har et tydelig definert slutt-punkt. Utvalget antar at det kan lette forhandlingene om eventuelt fortsatt frikjøp ut over den første perioden. Et tydeligere skille mellom ordningene vil gi mindre automatikk i at frikjøp skal videreføres. Kompensasjonsnivået og maksimalnivået i retten til frikjøp kan ta utgangspunkt i nivået i for eksempel foreldrepengeordningen. Godtgjøring i permisjonstiden skal kompensere for tapet fosterforeldrene har ved å være hjemme med barnet i permisjonstiden. Kompensasjon for bortfalt inntekt bør derfor, i likhet med foreldrepenge, avhenge av tidligere inntekt. Perioden bør kunne deles på begge fosterforeldrene der det er hensiktsmessig.

En rettighetsbasert ordning vil tydeliggjøre at dette er en midlertidig ordning som skal hjelpe familien og barnet med tilpasningene den første tiden barnet bor der. Det kan likevel bli behov for å ha andre ordninger for å vurdere eventuelt frikjøp utover den første perioden, avhengig av barnets og fosterfamiliens behov.

Frikjøp ut over den første perioden etter at barnet har flyttet inn

En rettighetsfestet ordning for betalt permisjon når barnet flytter inn, kan begrense behovet for forhandlinger i forkant av barnets flytting. Det vil likevel fortsatt kunne oppstå uenighet om behov for frikjøp fra annet arbeid ut over denne perioden, og dermed behov for forhandlinger om varighet av frikjøp.

PwC foreslår i sin modell for godtgjøring av fosterforeldre en regulering av frikjøp i trinnvise nivåer, på 50, 75 og 100 prosent frikjøp. Frikjøp opp til 25 prosent er bakt inn i arbeidsgodtgjøring som alle fosterhjem mottar. I deres forslag til modell er frikjøp et midlertidig tiltak som skal vurderes en gang per år. Størrelsen på kompensasjonen skal beregnes ut fra fosterforeldrenes tidligere inntekt.⁴⁵ I modellen vil det fortsatt være forhandlinger om hvor mye og hvor lenge eventuelt frikjøp skal gis.

En annen mulig tilnærming til fastsetting av rammebetingelser er en modell som skiller mel-

lom fosterhjem av ulike kategorier med tilhørende ulike rammebetingelser, etter mønster av den danske gjennomsnittsmodellen, se boks 8.1.

Den danske modellen møter etter utvalgets vurdering noen av de utfordringene som også preger norsk fosterhjemsomsorg. Modellen gir forutsigbare økonomiske rammer over tid. Den kan også bidra til sterkere sammenheng mellom ressursbruk og behov, ved at de høyest kvalifiserte hjemmene blir brukt til de barna som har størst oppfølgingsbehov. Riktig bruk av fosterforeldres kompetanse og erfaring kan bidra til god bruk av barnevernets ressurser til oppfølging, og til at ressursene settes inn der de trengs mest.

Inndeling av fosterhjemmene etter kompetanse kan gi en mer bevisst tilnærming til profesjonalisering. Det muliggjør større grad av formalisering og anerkjennelse av den profesjonelle rollen til fosterforeldre som har høy kompetanse og kan ha krevende oppdrag. For fosterhjem som tar imot barn med mindre oppfølgingsbehov, gir modellen rom for at den profesjonelle delen av rollen tones ned.

På den andre siden er det også utfordringer ved gjennomsnittsmodellen. Som oftest vil det være usikkert hvordan et fosterhjemsforhold vil utvikle seg over tid. Det fastsatte nivået på godtgjøringen kan dermed vise seg å være feil – ved at fosterhjemsoppdraget er vanskeligere enn forutsatt, eller at godtgjøringen viser seg å gi overkompensasjon sett i forhold til oppdragets vanskeligheter. Det er etter utvalgets vurderinger ikke uproblematisk å la en inndeling av fosterhjemmene etter kompetanse være styrende for hvilke barn de kan ta imot. Modellen krever at man tar stilling til et oppfølgingsbehov i lang tid fremover, noe som vil være krevende, og ofte ikke mulig. Barnets hjelpebehov vil både kunne avta og bli forsterket, avhengig av hvordan barnet trives og fungerer i den enkelte familien. Hvilke ressurser som er i familie og nærmiljø vil også ha betydning. Dette øker usikkerheten rundt forhåndsfastsettingen av rammevilkårene.

Kvalifikasjoner og erfaring er viktige kriterier. Barnas behov for omsorg, trygghet og tilhørighet er, og må være, grunnleggende i fosterhjemsomsorgen. Dette taler for at fosterhjemmets kvalifikasjoner må suppleres med andre kriterier i valg av fosterhjem. Ønsket om i større grad å bruke fosterhjem i slekt og nettverk, vurdering av behov for nærhet til, eller avstand til, familie og tidligere miljø, og geografiske variasjoner i tilgjengelige fosterhjem, vil ha betydning i valg av fosterhjem. Utvalget vil også peke på at en ensidig vektlegging av barnas utfordringsbilde kan bidra til

⁴⁵ PwC (2015): *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem*, s. 6.

Boks 8.1 Den danske gjennomsnittsmodellen

Aarhus kommune i Danmark har utviklet en modell for godtgjøring av fosterfamilier, som senere har blitt tatt i bruk i flere kommuner i Danmark. Modellen forutsetter lik godtgjøring gjennom hele fosterhjemsforløpet. Godtgjøringen kan ikke forhandles underveis. Det gis godtgjøring i ulike trinn, blant annet ut fra barnets vanskeligheter og behov for støtte, krav til samarbeid med barnets foreldre, fosterhjemmets ressurser og kompetanse og fosterhjemsoppdragets betydning for muligheten til å arbeide utenfor hjemmet. I gjennomsnittsmodellen ligger det en forutsetning om at fosterhjemsoppdraget kan være mer krevende enn man får betalt for i visse perioder, og mindre krevende enn man får betalt for i andre perioder. En evaluering gjennomført av Kommunenes Landsforening (KL) av forsøk med gjennomsnittsmodellen i Aarhus kommune fra 2010 viste blant annet at:¹

- Både fosterfamilier og barnevernstjenesten opplevde modellen som mer forutsigbar.

- Modellen innebar en klar forenkling sammenlignet med systemet med forhandlinger.
- Modellen skapte insentiv til å fokusere på barnets ressurser fremfor vanskeligheter.
- Både fosterfamiliene og kommunen opplevde at samarbeidet dem imellom ble bedre
- Det var for tidlig å si hvordan gjennomsnittsmodellen påvirket rekrutteringen av fosterfamilier.
- Overgang til gjennomsnittsmodellen var om lag kostnadsnøytralt for Aarhus kommune.

Kommunernes Landsforening og Børne- og socialministeriet arbeider for tiden med å lage generelle anbefalinger for hvordan gjennomsnittsmodellen kan tas i bruk.

¹ Kommunernes Landsforening (2010): *Evaluering af forsøgsprojekt med ny honoreringsmodel «Gennemsnitsmodellen»*.

stigmatisering. Oppmerksomhet om barnas ressurser og interesser kan være like viktige når en vurderer valg av fosterhjem for det enkelte barn.

Utvalget anbefaler ikke en overføring av den danske gjennomsnittsmodellen til norske forhold. Det er likevel grunn til å følge nøye med på den videreutviklingen som gjøres av modellen i Danmark, og det kan i fremtiden være ønskelig å tilpasse deler av den til et norsk system.

I en oversikt over internasjonal litteratur om tiltak rettet mot fosterhjem utført for utvalget, omtales ikke frikjøp som et eget tiltak, men heller som et virkemiddel for å implementere tiltak rettet mot barnet. Det kan for eksempel være at fosterforeldrene trenger opplæring og veiledning for å møte barnets behov. Avhengig av tiltak kan det være nødvendig med frikjøp fra arbeid for å gjennomføre tiltaket. Frikjøp i seg selv synes internasjonalt ikke å være ansett som et tiltak med eget siktemål, men som en tilrettelegging for de oppfølgings tiltak barnet trenger.⁴⁶ En mulig tilnærming til en tydeligere regulering av frikjøpsordningen vil være å legge en slik forståelse til grunn, og å

knytte bruken av ordningen tydeligere opp mot tiltak og oppfølging av barnet. Det vil kunne innebære å knytte plikter og aktiviteter, som for eksempel at man må ta imot veiledning eller gjennomføre videreopplæring, til frikjøpet.

Dersom et fosterhjem opplever krevende situasjoner som gjør det vanskelig å være i annet arbeid, vil ikke disse situasjonene nødvendigvis forsvinne selv om en av fosterforeldrene er frikjøpt for å være hjemme. Det å overlate fosterforeldre til seg selv, uten å følge opp med tiltak som kan bedre situasjonen, kan være uheldig. Å koble frikjøpet til målbare aktiviteter vil gi barnevernstjenesten større mulighet til å vurdere effekten av ulike tiltak. Hvis fosterforeldre vet at de kan regne med hjelp og støtte dersom fosterhjemsoppdraget blir krevende, kan dette også være en hjelp i rekrutteringssammenheng.

Det kan argumenteres for at personer med et sterkt ønske om å gjøre en god jobb, slik fosterforeldre oftest har, trekkes til en jobb dersom det tilrettelegges godt for å faktisk lykkes i å gjøre en god jobb.⁴⁷ Dette kan tilsi at aktiv bruk av veiled-

⁴⁶ Falch-Eriksen, A. (2018): *Stabilitet i fosterhjem – Internasjonal forskning om barnets behov for trygghet og forutsigbarhet* Nova-rapport nr. 4/18, s. 46.

⁴⁷ Nyborg, K. og K. Brekke (2010): *Selfish Bakers, Caring Nurses? A Model of Work Motivation*, Journal of Economic Behavior and Organization 75, s. 377–394.

ning, opplæring og annen oppfølging av fosterhjemmet vil være gunstig, og kan tale mot å benytte frikjøp som et isolert tiltak uten at det kombineres med annen hjelp og støtte. En slik tankegang er også i tråd med Bufdirs anbefalinger i rapporten om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår om at forsterkning av fosterhjem bør ta utgangspunkt i tjenester.⁴⁸

Flere aktører, blant annet Forandringsfabrikken, har vært skeptiske til den omfattende bruken av frikjøp. De fremhever blant annet at det for noen barn som har levd i hjem med dårlig omsorg og hatt stor selvstendighet, kan være vanskelig å skulle ha en voksen hjemme på heltid. Dette kan oppleves som at det blir for mye kontroll.⁴⁹ Samtidig kan det for andre kjennes trygt å ha en voksen hjemme på heltid for en kortere tid. Det framheves også at frikjøp kan virke stigmatiserende, og barnet kan oppfatte tiltaket som at de selv er en byrde. Å knytte frikjøp til aktiviteter som fosterforeldrene må gjøre eller delta i, for eksempel kurs eller veiledning, kan gjøre frikjøp mer forståelig og mindre stigmatiserende også for barnet.

Vista-undersøkelsen antyder at ekstra veiledning eller avlastning i noen grad kan kompensere for frikjøp eller arbeidsgodtgjøring.⁵⁰ Det kan også være aktuelt med særlig tilrettelegging i arbeidslivet, slik at arbeid lettere kan kombineres med fosterhjemsoppdraget. Eksempler kan være fleksibel arbeidstid, mulighet for å kunne komme litt senere ved behov, ta fri på kort varsel, avspasering, ta telefoner usjenert, muligheter for hjemmekontor, betalt eller ubetalt velferdspermisjon eller fravær i spesielle situasjoner.

Utvalget mener det etter den første perioden med frikjøp bør vurderes nøye om frikjøp fortsatt er den beste løsningen i en ny periode, eller om det er andre tjenester og støtteordninger som vil være bedre både for barnet og for fosterfamilien. Det kan være god grunn til å utvikle klarere retningslinjer for hvilke tilfeller frikjøp ut over den første perioden kan være aktuelt. Retningslinjene bør ta sikte på å knytte frikjøp etter den første perioden til tiltak eller oppfølging som ikke er forenlig med at fosterforeldrene er i (fullt) arbeid.

Bufdir har foreslått at ordningen med fullt frikjøp etter det første året fases ut, og at forsterk-

ning vris til mer bruk av tjenester framfor økt godtgjøring. Til gjengjeld tar direktoratet til orde for at en standardisert godtgjøring økes og omgjøres til en skattefri inntekt for å kompensere bortfallet av ulike forsterkningsordninger.⁵¹ KS har i sin utredning av 2015 foreslått at alle fosterhjem skal få godtgjøring som inkluderer 25 prosent reduksjon i annet arbeid, jf. punkt 8.4.2.

Utvalget har vurdert en slik løsning, men har kommet til at en modell som skiller klart mellom en rettighetsbasert stønad som skal gjelde for alle, og den kompensasjonen som gis for tapt arbeidsinntekt ved frikjøp, vil være mer hensiktsmessig. Dette henger blant annet sammen med skattemessige forhold og forholdet til trygdeytelser. Dette drøftes nærmere i kapittel 9.

Utvalget støtter anbefalingen fra Bufdir om at forsterkning i større grad bør være knyttet til støtte og hjelp til barnet og fosterfamilien ellers. Utvalget mener samtidig at det fortsatt bør være mulig for barnevernstjenesten å benytte frikjøp dersom det er nødvendig for å kunne gjennomføre tiltak og oppfølging barnet har behov for. Å knytte frikjøp til aktiviteter eller tiltak vil i større grad nødvendiggjøre en begrunnelse for frikjøp knyttet til barnas behov. Dersom fosterhjemsoppdraget blir krevende, vil ikke frikjøp alene nødvendigvis gi forsvarlige tjenester. Støtte og hjelp rettet mot barnet vil ofte kunne avhjelpe de problemene barnet sliter med, og frikjøp kan da gi fosterforeldrene mulighet til å gjennomføre slike tiltak på en god måte. Krav til vurdering og begrunnelse for frikjøp kan gi mer forutsigbarhet og større legitimitet til eventuelle ulikheter i økonomiske betingelser mellom fosterforeldre. Eksempler på situasjoner som kan begrunne frikjøp, kan være at barnet ikke kan gå i barnehage eller at fosterforeldrene må delta på kurs eller veiledning som krever mye tilstedeværelse i en avgrenset periode. At oppfølgingen av barnet krever omfattende koordinering og oppfølging fra fosterforeldrene etter skole eller barnehage, kan også i visse tilfeller begrunne frikjøp fra annet arbeid. På sikt kan en fosterhjemsordning der tiltak tar utgangspunkt i hjelp og støtte til barnet og fosterfamilien, og der frikjøp ikke er et tiltak som brukes alene, øke tryggheten hos fosterfamilien om at de får hjelp underveis i fosterhjemsoppholdet. Dette kan bidra til å lette rekrutteringen av fosterforeldre.

Utvalgets forslag innebærer en omfattende omlegging av arbeidsgodtgjøring og praksis for

⁴⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*, s. 51.

⁴⁹ Innspill fra Forandringsfabrikken i møte med utvalget 24. august 2017.

⁵⁰ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. Rapport 2018/10, s. 53.

⁵¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*, s. 45.

frikjøp. Virkningene av omleggingen bør evalueres.

8.4.5 Oversikt over utvalgets forslag

- *Det innføres en ny, kommunal stønadsordning for ordinære fosterhjem, fastsatt og regulert i lov og forskrift.*
- *Det innføres en rett til inntektskompensasjon ved permisjon den første perioden etter at barnet har*

flyttet inn. Varigheten av denne perioden differensieres etter barnets alder.

- *Det innføres retningslinjer for frikjøp ut over den første perioden etter at barnet har flyttet inn. Frikjøp etter den første perioden skal knyttes til tiltak eller oppfølging som ikke er forenlige med at fosterforeldrene er i (fullt) arbeid.*
- *Virkningene av omlegging av arbeidsgodtgjøring og frikjøp evalueres.*

Kapittel 9

Trygd, pensjon og skatt

9.1 Innledning

Trygd skal kompensere for tap av inntekt når man blir syk, ufør eller arbeidsledig. Det å være fosterforelder samtidig som man har rett på ytelser fra folketrygden, førte slik reglene var utformet frem til 2018 til at fosterforeldre fikk trygden redusert eller *avkortet*. Regelverket fører også til at noen opplever å miste retten til trygd. Fosterforeldre opplever dette som uforutsigbart og urimelig.

Norsk Fosterhjemsforening har i lengre tid arbeidet for endringer i hvordan fosterhjemsgodtgjøring behandles i trygde- og pensjonssystemet. På bakgrunn av representantforslaget i Dokument 8:49 S (2016–2017) fattet Stortinget 11. mai 2017 anmodningsvedtak nr. 656:

«Stortinget ber regjeringa snarast innføre ei overgangsordning for fosterforeldre på trygdeytningar, som sikrar at dei ikkje tapar økonomisk på å vere fosterforeldre. Ordninga skal gjelde fram til eit nytt regelverk for fosterheimar er på plass.»

Som en oppfølging av vedtaket er det innført et unntak fra avkorting for fosterforeldre som mottar dagpenger og arbeidsavklaringspenger.¹ Selv med denne endringen er det fortsatt uløste spørsmål. Fosterforeldre kan blant annet fortsatt oppleve å falle utenfor trygdeordninger på grunn av et fosterhjemsoppdrag.

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere om det er nødvendig med tydeliggjøring og/eller endringer i rettigheter knyttet til ytelser etter folketrygdloven. Utvalget skal også vurdere om og eventuelt når og i hvilke tilfeller pensjonsavtale gjennom kommunen kan være aktuelt.

¹ Innst. 266 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Kirsti Bergstø om å sikre at fosterhjemsgodtgjørelse ikke gir tap av trygdeytelser for fosterforeldre.*

9.2 Fosterhjemsgodtgjøring i trygde- og skattesystemet

Fosterhjemsgodtgjøring består av utgiftsdekning og arbeidsgodtgjøring. Utgiftsdekningen er skattefri og varierer som hovedregel etter barnets alder. Arbeidsgodtgjøringen er skattepliktig pensjonsgivende inntekt og varierer etter hvilken avtale fosterforeldrene har med kommunen, for eksempel om fosterforelderen er frikjøpt fra annet arbeid eller ikke. KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøringen er 8 155 kroner per måned fra 1. juli 2018, og denne satsen brukes normalt når fosterforeldrene ikke er frikjøpt. Hvis fosterforelderen er frikjøpt, dekker mange kommuner inntektstapet inntil maksimalt 6 G (581 298 kroner i 2018).² Se også omtale i punkt 8.2.3.

Arbeidsgodtgjøringen gir rett til opptjening i folketrygden, det vil si opptjening i folketrygdens alderspensjon og andre inntektsbaserte trygdeytelser, som uføretrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og foreldrepenger. Disse ordningene gir forsikring mot store inntektstap dersom man av visse grunner får en vesentlig reduksjon i arbeidstid eller inntektsevne.

Det å motta arbeidsgodtgjøring for et fosterhjemsoppdrag ved siden av enkelte av disse ytelsene kan føre til at trygden blir nedjustert eller *avkortet*. I tillegg vil et fosterhjemsoppdrag bli ansett som uttrykk for at man har en restarbeidsevne, eller at man ikke har tapt all arbeidstid (ved ledighet). Dermed er det noen fosterforeldre som ikke oppfyller minstekravene til hvor mye arbeidsevnen eller arbeidstiden må være redusert for å kvalifisere til ordningene. Slike minstekrav omtales her som *inngangsvilkår*. Arbeidsgodtgjøring for fosterhjemsoppdrag kan også ha innvirkning på utmåling av støtte i behovsprøvde ordninger som overgangsstønad og sosialhjelp.

Fosterhjemsavtaler er oppdragsavtaler, noe som betyr at fosterforeldre regnes som oppdrags-

² G står for grunnbeløpet i folketrygden, og er 96 883 kr (per 1.5.2018).

takere eller *frilansere* etter folketrygdloven, og ikke som arbeidstakere (se for øvrig punkt 9.4). Frilansere behandles stort sett likt med ansatte etter folketrygdloven, med noen unntak: De får først sykepenger fra 17. dag ved sykdom, og omfattes ikke av reglene for yrkesskade og yrkes-sykdom.

Fosterforeldre anses heller ikke som arbeidstakere etter *arbeidsmiljøloven*. Etter arbeidsmiljøloven er det flere forskjeller mellom ansatte og frilansere, blant annet er frilansere ikke omfattet av bestemmelser om arbeidstid.

Fosterforeldre i ordinære fosterhjem omfattes ikke av reglene for obligatorisk tjenstepensjon. Disse fosterforeldrene må som utgangspunkt selv spare til pensjon ut over folketrygdens alderspensjon, men har tilgang til skattefaviserte ordninger for dette, se under.

Skattemessig behandles frilansere som lønns-takere. Det betyr at den skattepliktige delen av fosterhjemsgodtgjøringen skatlegges fullt ut som lønn, med trygdeavgift, skatt på alminnelig inntekt og eventuell trinnskatt. Kommunen må betale arbeidsgiveravgift av arbeidsgodtgjøringen.³

Feriepenger skal kompensere for at det ikke betales lønn i ferien. Fosterhjemsgodtgjøring ytes tolv måneder i året, og gir derfor ikke grunnlag for utbetaling av feriepenger.

9.3 Mål og hensyn i folketrygden

Folketrygden har tre hovedformål, som fremgår av folketrygdloven § 1-1: Den skal sikre økonomisk trygghet, utjevne inntekt og levekår og bidra til hjelp til selvhjelp.

Folketrygden er Norges offentlige forsikringsordning for alle dens medlemmer. Alle som er bosatt i Norge eller er arbeidstakere her, er som hovedregel medlemmer av folketrygden. Den finansieres ved medlemsavgifter for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og andre medlemmer (trygdeavgift), arbeidsgiveravgift og tilskudd fra staten.⁴

Det viktigste og primære målet med folketrygden er å gi økonomisk trygghet i nærmere definerede livssituasjoner der evnen til å forsørge seg selv av ulike årsaker er bortfalt eller redusert,

³ Skatteloven skiller ikke mellom frilansinntekt og lønnsinntekt. Dermed blir det arbeidsgiveravgift selv om kommunen ikke regnes som arbeidsgiver etter folketrygdloven eller arbeidsmiljøloven.

⁴ Det norske trygdesystem 2018. Brosjyre/veiledning, Regjeringen.no.

som ved sykdom, fødsel og arbeidsledighet. Flere av inntektssikringsordningene (slik som sykepenger, foreldrepenger og dagpenger) avhenger av tidligere inntekt og forhindrer sterk nedgang i inntekt sammenlignet med det man hadde som yrkesaktiv. Dette gir ordningene et sterkt element av sosialforsikring.

I inntektssikringsordningene er det et hovedprinsipp at inntekter behandles symmetrisk. De inntektene som gir opptjening til en ytelse, er også de som kompenseres når arbeidsevnen, inntektsevnen eller arbeidstiden er redusert. Det gis ikke kompensasjon for inntekter som ikke har bortfalt, og derfor reduseres eller avkortes trygden når en person fortsatt har noe inntekt.

Målet om å utjevne inntekt og levekår mellom ulike grupper av mennesker kommer blant annet til uttrykk ved at mange av ordningene (også enkelte av inntektssikringsordningene) har minstenivåer som gis uavhengig av tidligere arbeidsinntekt. I tillegg virker det omfordelende at inntekt over 6 G i mange tilfeller ikke gir opptjening. Ordninger til utsatte grupper som skal bidra til å dekke nødvendige utgifter, gir også omfordeling. Eksempler på dette er grunn- og hjelpestønad og stønader til enslig mor eller far. Samtidig er premiene (trygdeavgiftene) proporsjonale med arbeidsinntekten, uten inntektstak, og er fastsatt uavhengig av den enkeltes risiko og adferd.

Målet om hjelp til selvhjelp vektlegger at overføringsordningene til personer i yrkesaktiv alder utformes slik at de bidrar til at den enkelte i størst mulig grad skal kunne klare seg selv i arbeids- og dagliglivet. I dette ligger at ordningene skal utformes slik at det skal lønne seg å jobbe fremfor å motta trygd. Ordningene dekker derfor som hovedregel ikke hele inntektsbortfallet.⁵ Til flere av ordningene er det knyttet ulike krav til aktivitet, som arbeidssøking, deltakelse i et arbeidsrettet tiltak eller gjennomføring av et medisinsk behandlingsopplegg. Det er også begrensninger for hvor lenge man kan motta enkelte av ytelsene, som for eksempel dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

Inngangsvilkår i enkelte av ordningene reserverer disse ordningene for dem som har størst inntektsbortfall og dermed størst forsikringsbehov. Sammen med elementene som skal sikre arbeidsdeltagelse for flest mulig, er dette med på å begrense kostnadene ved ordningene slik at de kan være bærekraftige over tid.

⁵ Med unntak av sykelønnsordningen, som har en kompensasjonsgrad på 100 prosent opp til en inntekt på 6 G.

9.4 Arbeidsrettslig status – arbeidstaker eller oppdragstaker

Arbeidsrettslig status har betydning både for det vernet man har etter arbeidsmiljøloven, rettigheter etter ferieloven, rett til tjenstepensjon og en viss betydning etter folketrygdloven. Fra flere hold har det blitt fremmet ønsker om at fosterforeldre skal anses som arbeidstakere etter blant annet lov om tjenstepensjon.

Avlastere og besøkshjem har fått status som arbeidstakere som følge av to høyesterettsdommer i 2013⁶ og 2016⁷. Sakene gjaldt avlastning for familier med tyngende omsorgsarbeid, hvor avlastningen skjedde i familiens hjem i den førstnevnte saken (Avlaster I-dommen), og i avlasters hjem i den sistnevnte (Avlaster II-dommen). Begge dommene konkluderer med at avlasterne er arbeidstakere. Begrunnelsen for avgjørelsen var blant annet at avlasterne må stille sin egen arbeidskraft til disposisjon, det vil si at de ikke kan sette oppdraget videre til andre, og at de er underlagt styring og kontroll med hensyn til hvordan oppdraget skal utføres. Høyesterett mente derfor at avlasterne har behov for vernet i arbeidsmiljøloven, ferieloven mv. I Avlaster II-dommen fremgår det at kjernen i oppgaven ikke ble ansett å være det å tilby barnet et annet hjem, men å avlaste familien.

Et spørsmål er om endringen av besøkshjem og avlasteres arbeidsrettslige status får betydning for om fosterforeldre skal anses som arbeidstakere eller oppdragstakere. I en dom fra 2013, *beredskapshjemdommen*, fant Høyesterett at en beredskapsmor var oppdragstaker ettersom hennes oppdrag var å stille et hjem til rådighet, og at barnet så langt som mulig skulle tas inn i familien som et familiemedlem. Oppdraget ble derfor ut fra sin karakter ansett å skille seg tydelig fra ordinære arbeidsforhold.⁸ At oppdraget innebærer å ta barnet inn i familien som et familiemedlem, gjør seg i enda større grad gjeldende for fosterhjem enn for beredskapshjem, siden fosterhjem normalt er en mer langvarig løsning. Gjeldende rettsforståelse er derfor at fosterforeldre er oppdragstakere, ikke arbeidstakere.

9.5 Kort oversikt over ulike trygdeordninger

9.5.1 Grunnbeløpet

Mange av folketrygdens ytelser fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp (heretter kalt G). Grunnbeløpet reguleres årlig med virkning fra 1. mai, i samsvar med lønnsveksten. Gjennomsnittlig G for 2017 var 93 281 kroner, og G per 1. mai 2018 er 96 883 kroner.

9.5.2 Dagpenger

Dagpengeordningens hovedformål er å gi delvis kompensasjon i en begrenset periode for bortfall av arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet.⁹ Et grunnleggende vilkår for ordningen er at den arbeidssøkende er *reell arbeidssøker*, det vil si at han eller hun aktivt søker arbeid og er fullt disponibel for arbeidsmarkedet. Dette innebærer blant annet at man må være villig til å ta ethvert arbeid hvor som helst i landet, på heltid eller deltid. Etter folketrygdloven § 4-5 andre ledd kan personer som har tungtveiende omsorgsansvar likevel i visse tilfeller anses som reell arbeidssøker selv om vedkommende ikke er villig til å flytte, og uavhengig av om vedkommende bare søker deltidsarbeid. Det er det formelle omsorgsansvaret som er avgjørende, ikke om det er foreldre eller fosterforeldre som har omsorgen. Nærmere presiseringer følger av rundskriv til folketrygdloven § 4-5, der det gis følgende eksempler som i henhold til praksis godkjennes etter dette unntaket:¹⁰

- Foreldre med barn under 1 år. Gjelder bare for én av foreldrene.
- Eneansvar for barn til og med syvende klasse.
- Eneansvar for barn opp til 18 år når de har spesielle behov. Det må foreligge dokumentasjon fra lege eller annet helsepersonell.
- Omsorg som nevnt i de to foregående punktene når en av foreldrene arbeider skift/turnus, eller har sitt daglige virke utenfor lokalmiljøet.
- Når foreldrene ikke bor sammen, men likevel har delt omsorgsansvar for små barn, vil begge foreldrene kunne godkjennes som lokal- og deltidsarbeidssøker.

Det er også et vilkår for å motta dagpenger at arbeidsledigheten utgjør et tap av arbeidstid på

⁶ HR-2013-630-A – Avlaster I.

⁷ HR-2016-1366-A – Avlaster II.

⁸ HR-2013-628-A.

⁹ Se folketrygdloven kapittel 4 med tilhørende forskrifter.

¹⁰ Arbeids- og velferdsetaten: Rundskriv: § 4-5 Reelle arbeidssøkere. www.nav.no.

minst 50 prosent, og at siste års arbeidsinntekt var minst 1,5 G, eventuelt minst 3 G de siste tre årene. Dagpengene beregnes på grunnlag av tidligere arbeidsinntekt og utgjør om lag 62,4 prosent av tidligere inntekt. Dagpengemottakere som forsørger barn, får et barnetillegg på 17 kroner per dag.¹¹ Det gis barnetillegg for barn i fosterhjem dersom en eller begge fosterforeldrene er tilkjent foreldreansvar for barnet.¹²

Arbeidsgodtgjøring for fosterforeldre regnes som arbeidsinntekt og er med i den inntekten som gir opptjening til dagpenger og i beregningsgrunnlaget for ytelsen, se folketrygdloven §§ 4-4 og 4-11. Fosterforeldre som mister fosterhjemsoppdraget, har derfor rett til dagpenger på grunnlag av arbeidsgodtgjøringen hvis vilkårene for øvrig er oppfylt.

Hvis man utfører arbeid i perioden, avkortes dagpengene time for time mot faktisk arbeidstid i løpet av en 14 dagers meldeperiode. Avkorting i dagpenger skjer ved at man trekkes i dagpenger avhengig av antall timer man har jobbet, ikke etter hvor høy inntekt man har fra arbeidet. Også ulønnet arbeid fører til trekk i dagpengene, og det har ingen betydning om arbeidet foregår i eller utenfor vanlig arbeidstid. For eksempel blir frivillige brannmenn og personer som bruker tid til ulønnede politiske verv, trukket i dagpenger i henhold til tidsbruken.

Personer med høyt beregningsgrunnlag, altså personer som hadde relativt høy lønn i jobben de har mistet, får en høyere avkorting enn personer med lavere lønn, selv om timebruken i aktiviteten som fører til avkorting, er den samme. Fratrekking per time avhenger også av medgått tid i arbeidet eller aktiviteten som fører til avkorting.

Det er gitt unntak fra avkortingsreglene for fosterforeldre, se punkt 9.5.4.

9.5.3 Arbeidsavklaringspenger

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne.¹³ Det er krav om å motta aktiv behandling, delta på et arbeidsrettet tiltak eller motta annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger

at man har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Ordningen er tidsavgrenset etter nærmere regler.

Arbeidsavklaringspengene gis med 66 prosent av inntektsgrunnlaget, som er pensjonsgivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt.¹⁴ Minste årlige ytelse er 2 G. Til personer som forsørger barn, ytes det et barnetillegg. Dette gjelder også for barn i fosterhjem dersom vedkommende har forsørget barnet i de to siste årene før krav om barnetillegg blir satt frem. Arbeids- og velferdsetaten kan fravike kravet om at barnet skal ha blitt forsørget i de to siste årene før kravet settes frem, når fosterhjemsordningen har en varig karakter.

Det gis fulle arbeidsavklaringspenger til personer som har tapt hele arbeidsevnen. Dersom en person har tapt en del av arbeidsevnen, reduseres arbeidsavklaringspengene medregnet barnetillegget slik at ytelsen svarer til den delen av arbeidsevnen som er tapt.

Det skal alltid vurderes om personen har en arbeidsevne som ikke er utnyttet. Beregningen av den reduserte ytelsen skal ta utgangspunkt i forholdet mellom en arbeidstid på 37,5 timer per uke og det antall timer man er i eller kunne ha vært i inntektsgivende arbeid. Dette følger av folketrygdloven § 11-23 tredje ledd. Beregningen baserer seg på gjennomsnittlig arbeidstid i en meldeperiode, se folketrygdloven § 11-10.

Reduserte arbeidsavklaringspenger gis når arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent. Det vil si at selv om inngangsvilkåret for arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten, kan en person etter å ha fått innvilget ytelsen kombinere arbeidsavklaringspenger med inntektsgivende arbeid i inntil 60 prosent stilling ved siden av å motta 40 prosent arbeidsavklaringspenger, se folketrygdloven § 11-23 fjerde ledd. Når vedkommende er nær ved å komme i fullt arbeid igjen, er det mulig å motta 20 prosent arbeidsavklaringspenger ved siden av 80 prosent arbeid i inntil tolv måneder.

Arbeidsavklaringspengene skal reduseres på bakgrunn av *inntektsgivende* arbeid. Dette kan for eksempel dreie seg om:

- lønnet verv (styre i borettslag, politiske møter, interesseorganisasjoner mv.)
- provisjonssalg, telefonsalg og «homeparties»
- frilansvirksomhet

¹¹ Dagpenger kan ikke utgjøre mer enn 90 prosent av grunnlaget. Mottar begge foreldrene dagpenger, får bare én av dem barnetillegg.

¹² Rundskriv til folketrygdloven § 4-12, www.nav.no.

¹³ Se folketrygdloven kapittel 11 med tilhørende forskrifter.

¹⁴ Grunnlaget skal likevel fastsettes ut fra gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før det samme tidspunktet, dersom dette gir et høyere grunnlag.

Det er gitt unntak fra avkortingsreglene for fosterforeldre, se punkt 9.5.4.

9.5.4 Fosterforeldre – unntak fra avkorting i regelverket for dagpenger og arbeidsavklaringspenger

Arbeidsgodtgjøring for fosterforeldre ga frem til 1. januar 2018 en avkorting i dagpenger og arbeidsavklaringspenger etter reglene som er beskrevet over. Timetallet som skulle føres på meldekortene¹⁵, ble beregnet ved å dividere arbeidsgodtgjørelsen som utbetales, med høyeste timelønn for barnehageassistenter i kommunen. Dette ga i gjennomsnitt 11 arbeidstimer per meldeperiode (hver fjortende dag). Beregningsmetoden var en særordning for fosterforeldre som mottok dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

En konsekvens av dette systemet var at fosterforeldre med ulik fosterhjemsgodtgjøring fikk beregnet ulikt timeantall for å være fosterforeldre. En annen konsekvens var at fosterforeldre i forskjellige kommuner, men med lik fosterhjemsgodtgjøring, kunne få beregnet ulik arbeidstid på grunn av forskjeller i lønnsnivået for barnehageassistenter.

Fra 1. januar 2018 ble det innført et unntak fra avkorting av dagpengene og arbeidsavklaringspengene for fosterforeldre. Dette følger av forskrift om arbeidsavklaringspenger § 9 og dagpengeforskriften § 4-5.

Unntaket fra avkorting gjelder ikke for fosterforeldre som er frikjøpt fra arbeid. Endringen vil kun gjelde avkorting, det vil si at arbeidsgodtgjørelsen fortsatt skal inngå i minsteinntekten og i beregningsgrunnlaget.

Slik de nye reglene er utformet, vil fosterforeldre som har blitt arbeidsledige eller syke slik at de har krav på arbeidsavklaringspenger, men som viderefører fosterhjemsoppdraget, få utbetalt dagpenger/arbeidsavklaringspenger, også av inntekt som ikke er bortfalt, det vil si av fosterhjemsgodtgjøringen. Så lenge godtgjøringen innberettes og vurderes som arbeidsinntekt av skattemyndighetene, er det ikke teknisk mulig for Arbeids- og velferdsetaten å skille denne godtgjøringen fra annen arbeidsinntekt.

Selv om det er gitt unntak fra avkorting for fosterforeldre, skal fosterhjemsoppdraget fortsatt telle med i prøvingen mot inngangsvilkårene i ordningene, det vil si i vurderingen av om arbeids-

evnen eller arbeidstiden er nedsatt med minst halvparten. Et eksempel kan være en person som er 60 prosent frikjøpt som fosterforelder, arbeider 40 prosent utenfor hjemmet og blir sykmeldt fra dette arbeidsforholdet. Etter endt periode med sykepenger søkes det om arbeidsavklaringspenger fordi vedkommende på grunn av sykdom ikke er i stand til å gå tilbake til arbeid. Siden vedkommende har en restarbeidsevne på 60 prosent som fosterforelder, avslås søknaden om arbeidsavklaringspenger med begrunnelse i at arbeidsevnen ikke er nedsatt med minst halvparten.

Unntaket fra avkorting i dagpenge- og arbeidsavklaringspengeregelverket er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak fra 11. mai 2017. Stortinget har etter dette bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere vurdering av dette anmodningsvedtaket i vedtak nr. 321, 15. desember 2017. I Prop. 1 S (2018–2019) fra Arbeids- og sosialdepartementet viser regjeringen til at det mest hensiktsmessige er å avvente den videre oppfølgingen av vedtak nr. 321 til etter at Fosterhjemsutvalget har levert sin utredning. Det vises til at Fosterhjemsutvalget skal se på rammebetingelsene for ordinære fosterhjem, herunder vurdere om det er nødvendig med tydeliggjøring og/eller endringer i rettigheter knyttet til ytelser etter folketryktdloven. Regjeringen har varslet at den vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte når utredningen er ferdigstilt.

9.5.5 Sykepenger

Sykepenger skal kompensere for bortfall av inntekt for yrkesaktive personer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade.¹⁶ Fosterhjemsgodtgjøring gir opptjening av rett til sykepenger. Dersom en fosterforelder blir sykmeldt fra fosterhjemsoppdraget og ikke lenger kan utføre sine oppgaver, kan personen få innvilget sykepenger som frilanser, dersom de øvrige vilkår for sykepenger er oppfylt. Et vilkår er at fosterhjemsgodtgjørelsen faller bort, eller at oppgavene og godtgjørelsen overtas av andre (jf. § 8-3 og vilkåret om at man må ha tapt pensjonsgivende inntekt). Som frilansere har fosterforeldre rett til sykepenger med 100 prosent dekning fra 17. fraværsdag. For å få full sykepengedekning fra første fraværsdag kan man tegne tilleggsforsikring etter folketryktdloven § 8-39.

Sykepenger ytes med utgangspunkt i bortfalt inntekt i det arbeidet en er sykmeldt fra. Rett til sykepenger forutsetter blant annet at inntektsta-

¹⁵ Meldekort til NAV skal sendes inn hver 14. dag og benyttes for å opplyse om arbeid og aktivitet, slik at dagpenger og arbeidsavklaringspenger kan beregnes riktig.

¹⁶ Se folketryktdloven kapittel 8.

pet tilsvarende minst 20 prosent av den totale inntekten. Personer som innfrir dette kravet og mottar sykepengene for sitt hovedarbeidsforhold samtidig som de er fosterforeldre, får ikke avkorting av sykepengene på grunn av fosterhjemsgodtgjøringen. Et fosterhjemssoppdrag kan imidlertid føre til at personer ikke innfrir inngangsvilkåret om å ha nedsatt inntektsevne med minst 20 prosent. Sykepengegrunnlaget per år kan ikke overstige 6 G.

9.5.6 Uføretrygd

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.¹⁷ For å utløse rett på uføretrygd må inntektsevnen være satt ned med minst halvparten, eventuelt 40 prosent for personer som mottar arbeidsavklaringspenger, se folketrygdloven § 12-7. Uføretrygden utgjør 66 prosent av gjennomsnittlig inntekt de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Personer med lav eller ingen egen opptjening er sikret en minstepelse.

Uføretrygdede som forsørger barn under 18 år, kan få et behovsprøvd barnetillegg til uføretrygden. Fullt barnetillegg utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn, se folketrygdloven § 12-15. Fra 1. mai 2018 tilsvarende dette 38 753 kroner. Også fosterforeldre har rett på barnetillegg dersom fosterhjemssoppdraget er av varig karakter eller har vart i minst to år.

Dersom man hadde et fosterhjemssoppdrag før man ble ufør, vil arbeidsgodtgjøringen for fosterhjemssoppdraget inngå i beregningsgrunnlaget for tidligere inntekt. Hvis man blir ufør slik at fosterhjemssoppdraget må avsluttes, kompenserer uføretrygden 66 prosent av all arbeidsinntekt (opp til 6G) som er bortfalt, inkludert inntekten fra fosterhjemssoppdraget.

Hvis man derimot fortsetter fosterhjemssoppdraget etter at man har blitt ufør, vil man ikke bli regnet som 100 prosent ufør. Man vil da få en lavere uføregrad. Grunnen er at ikke hele inntektsevnen er falt bort. Uføretrygden skal kun kompensere for tapt arbeidsinntekt, og ved å videreføre fosterhjemssoppdraget har man fortsatt denne inntekten i behold. Det innebærer at fosterhjemsgodtgjøringen blir trukket fra i beregningen av uføretrygden. Dersom arbeidsgodtgjøringen på et senere tidspunkt faller bort, kan vedkommende fremsette krav om økt uføregrad.

Hvis en person påtar seg et fosterhjemssoppdrag etter å ha blitt ufør, skal arbeidsgodtgjørin-

gen for fosterhjemssoppdraget gå til reduksjon i uføretrygden. Det er kun størrelsen på uføretrygden som justeres, det vil si at uføregraden beholdes. Alle uføre kan ha inntekt opp til en inntektsgrense, det vil si et fribeløp. Det er kun inntekt over dette beløpet som skal gå til reduksjon i uføretrygden. Inntektsgrensen er vedkommendes inntektsevne etter uførhet (som er null for helt uføre) tillagt 40 prosent av G.¹⁸ Dette innebærer at inntekt opptil 0,4 G (38 733 per 1.mai 2018) aldri vil føre til reduksjon i uføretrygden. Inntekt utover grensen på 0,4 G gir en reduksjon i uføretrygden tilsvarende kompensasjonsgraden. For eksempel vil en person med full uføretrygd og kompensasjonsgrad på 66 prosent som har en inntekt på 50.000 kroner i løpet av kalenderåret, få redusert uføretrygden med 7 423 kroner. Samlet bruttoinntekt øker dermed med 42 577 kroner.

Et fosterhjemssoppdrag kan føre til at personer ikke innfrir inngangsvilkåret om å ha nedsatt inntektsevne med minst 50 prosent. Dette forutsetter at den samlede summen av arbeidsgodtgjøringen for fosterhjemssoppdraget og inntekt fra annet arbeid på tidspunkt for vurdering av uføretrygd utgjør mer enn 50, eventuelt 40, prosent av inntekten før uførheten. Dette kan føre til at en person som får redusert inntekten i sitt ordinære arbeid med 50 prosent¹⁹ som følge av uførhet, ikke har rett til uføretrygd dersom vedkommende mottar arbeidsgodtgjøring for fosterhjemssoppdrag som gjør at inntektsevnen samlet sett ikke er nedsatt med minst halvparten.

9.5.7 Yrkesskadedekning

Med yrkesskade menes personskade, sykdom eller dødsfall som skyldes en arbeidsulykke og skjer mens vedkommende er yrkesskadedekket. Visse yrkessykdommer som skyldes påvirkning i arbeid, klimasykdommer og epidemiske sykdommer skal likestilles med yrkesskade. Hvis skaden eller sykdommen blir godkjent som yrkesskade eller yrkessykdom likestilt med yrkesskade, kan man ha krav på trygdeytelser etter gunstigere regler enn vanlig. Får en person varig medisinsk mén som følge av yrkesskade eller yrkessykdom, kan vedkommende dessuten ha rett til menerstatning. Frilansere har ikke yrkesskadedekning, men kan tegne frivillig yrkesskadetrygd i folke-

¹⁸ Dersom uføretrygden er en omregnet uførepensjon, skal det til og med 2018 fastsettes en inntektsgrense, som skal svare til inntekt etter uførhet tillagt 60 000 kroner. Dette omtales ikke videre her.

¹⁹ Eventuelt 40 prosent om vedkommende mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd blir satt frem.

¹⁷ Folketrygdloven kapittel 12 med tilhørende retningslinjer.

trygden etter § 13-13 på lik linje med selvstendig næringsdrivende. Årlig premie utgjør 0,4 prosent av forventet årsinntekt fra frilansoppdrag.

9.5.8 Foreldrepenger

Foreldrepengeordningen skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon.²⁰ Rett til foreldrepenger opparbeides gjennom å være yrkesaktiv og ha pensjongivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før foreldrepengeperioden starter. Man har ikke rett på foreldrepenger når man blir fosterforelder, se også omtale i kapittel 8. Fosterforeldre som venter egne barn, opptjener rett til fødselspenge også av arbeidsgodtgjørelsen som fosterforelder. Det er den som får utbetalt godtgjørelsen, som opptjener rettigheten. Det er et vilkår for utbetaling av foreldrepenger at arbeidsgodtgjørelsen overføres til den andre fosterforelder eller at foreldrepengene graderes. Dersom arbeidsgodtgjørelsen overføres til den andre fosterforelder, må det vurderes om denne forelder har muligheter for å gi reell omsorg av barnet som bor i fosterhjemmet.

Fra 2019 innføres et vilkår om at beregningsgrunnlaget for foreldrepenger skal utgjøre minst 0,5 G.

9.5.9 Overgangsstønad

Overgangsstønad ytes til personer som på grunn av omsorg for barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først etter en tid med omstilling eller utdanning kan få et arbeid.²¹ Det er knyttet aktivitetskrav og tidsbegrensingsregler til stønaden. Overgangsstønaden utgjør 2,25 G og avhenger ikke av tidligere inntekt. Stønaden avkortes mot arbeidsinntekt, og reduseres da med 45 prosent av inntekt som overstiger 0,5 G. Slik avkorting gjelder også inntekt fra fosterhjemsoppdrag.

9.6 Pensjon

9.6.1 Alderspensjon fra folketrygden

Alle som bor eller arbeider i Norge, opparbeider rett til alderspensjon fra folketrygden.²² Alderspensjonen består av inntektspensjon og garanti-

pensjon (tidligere minstepensjon). Inntektspensjonen opptjenes i en pensjonsbeholdning hovedsakelig på bakgrunn av pensjongivende inntekt. Det kan opptjenes 18,1 prosent av inntekt opptil 7,1 G årlig. Til personer som har opparbeidet liten eller ingen pensjonsbeholdning, ytes det garanti-pensjon.

Det er mulig å få pensjonsopptjening ved omsorgsarbeid. Ved omsorg for små barn, eldre og personer som er syke eller har funksjonsnedsettelse, kan det gis pensjonsopptjening som om man hadde hatt en arbeidsinntekt på 4,5 G. Dette gjelder også fosterforeldre.

9.6.2 Tjenestepensjon

Frilansere er likestilt med selvstendig næringsdrivende når det gjelder pensjon. Fosterforeldre omfattes derfor ikke av kravet om obligatorisk tjenestepensjon (OTP). De har imidlertid anledning til å spare til pensjon etter innskuddspensjonsloven. Inntil seks prosent av inntekt mellom 1 og 12 G kan settes av i slike private pensjonsordninger. Det gis fradragsrett for innbetalinger til ordningen, noe som innebærer at sparebeløpet ikke beskattes før det tas ut som pensjon. Pensjonsutbetalingene fra ordningen beskattes som pensjonsinntekt, som gir lavere skatt enn hvis det hadde blitt beskattet som lønn. Det betales heller ikke skatt på avkastningen eller formuesskatt av midlene underveis. Fra 2017 er det dessuten innført en skattefavourisert ordning for individuell pensjonssparing (IPS), som er tilgjengelig for alle og skattemessig enda gunstigere enn ordninger etter innskuddspensjonsloven.

Obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold innebærer at arbeidsgiver setter av midler i en tjenestepensjonsordning på vegne av de ansatte. Skattefordelene er de samme som ved privat pensjonsordning. Fosterforeldre som har et ansettelsesforhold ved siden av fosterhjemsoppdraget, vil ha tjenestepensjonsordning gjennom dette.

For fosterforeldre som er frikjøpt fra annet arbeid, varierer det mellom kommuner om de tilbyr tjenestepensjon eller annen økonomisk kompensasjon. I kartleggingen av fosterhjemmenes rammevilkår som utvalget har fått utført, fremgår det at 4 prosent av barnevernstjenestene viderefører tjenestepensjonsordninger fra tidligere arbeidsgiver, mens 12 prosent kompenserer for tapt tjenestepensjon på annen måte. De som tilbyr tjenestepensjon eller annen kompensasjon, gjør det ikke til alle. 84 prosent tilbyr dermed ikke tjenestepensjon eller kompensasjon for tapt tjenestepensjon. I og med at undersøkelsen tar utgangs-

²⁰ Se folketrygdloven kapittel 14.

²¹ Se folketrygdloven kapittel 15.

²² Beskrivelsen tar utgangspunkt i reglene for personer født fra og med 1963, det vil si det nye pensjonssystemet.

punkt i barnevernstjenestenes praksis og ikke i fosterhjem, sier ikke tallene noe om hvor stor andel av fosterhjemmene som har tjenestepensjonsordning eller annen økonomisk kompensasjon. Enkelte barnevernstjenester kompenserer fosterforeldrenes tidligere arbeidsgiver for lønnskostnader, mens arbeidsgiver fortsetter å betale ut lønn og dekke premie i pensjonsordning.²³ Sammenlignet med resultater fra tidligere undersøkelser ser ikke tjenestepensjon eller kompensasjon for tappt tjenestepensjon ut til å ha blitt særlig vanligere de siste årene.²⁴

I 2010 vedtok Stortinget en egen lov om pensjonsordning for oppdragstakere i statlige beredskaps- og familiehjem. Denne ordningen gir slike oppdragstakere samme rettigheter og plikter som medlemmer i Statens pensjonskasse.

Manglende tjenestepensjonsordning har størst konsekvenser for fosterforeldre som er frikjøpt i lengre tid, eventuelt som går ut av yrkeslivet på grunn av et fosterhjemsoppdrag.

9.7 Behov for endring

Avkortingen og terskelvirkningene som oppstår ved at noen ikke får trygdeytelser på grunn av arbeidsgodtgjøringen, blir ansett som urimelig av fosterforeldre. Terskelvirkningene og avkortingsreglene fører til inntektstap for fosterforeldre som ellers er i målgruppen for de ulike trygdeytelsene. Tilsvarende inntektstap rammer ikke andre personer i samme situasjon som har forsørgeransvar for egne barn.

Som nevnt under punkt 9.3 har avkortingen sammenheng med formålet med trygdeordningene. Ordningene skal sikre en viss inntekt i ulike situasjoner der arbeidsevnen eller arbeidstiden er nedsatt. Når en person fortsatt har evne og mulighet til å skaffe seg inntekt, er ikke forsikringsbehovet like stort, og dette skal derfor føre til reduksjon av trygdeutbetalingene. Et ytterligere hensyn er behovet for å sikre en sammenheng mellom opptjening og avkortning av en og samme ytelse, slik at folketrygden ikke kompenserer for en inntekt personen fortsatt har. Inngangsvilkårene reserverer ordningene for de personene som har størst inntektstap.

²³ Vista Analyse: *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*. VA-rapport 2018-10.

²⁴ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*. Rapport overlevert Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 6. august 2014.

I motsetning til å ta vare på egne barn er det å være fosterhjem et betalt oppdrag. Det gir dermed inntekter som reduserer behovet for forsikring mot tap av annen inntekt. Andre typer biinntekter gir samme avkortning eller tap av rett til ytelser. I dagpengeordningen gjelder det samme også for personer med frivillige, ulønnede verv. En person som blir arbeidsledig fra et hovedarbeidsforhold, men som har annen inntektsgivende eller tidkrevende aktivitet eller verv ved siden av mens personen er arbeidssøker, vil få samme avkortning. Personen kan også miste hele retten til dagpenger dersom ikke samlet arbeidstid er nedsatt med minst 50 prosent. Biinntekter eller biaktivitet er ikke uvanlig. Biinntektene kan for eksempel være fra styreverv, politiske verv, kursvirksomhet, forfattervirksomhet, småjobber, ekstravakter hos en annen arbeidsgiver eller annet.

På den annen side kan en person med et biarbeidsforhold eller bivirksomhet i noen tilfeller ha muligheter til å kompensere for at hovedarbeidsforholdet opphører ved å øke innsatsen i biarbeidsforholdet eller -virksomheten. Den muligheten har ikke fosterforeldre. En person som har en ulønnet aktivitet som fører til at han eller hun ikke blir ansett å være fullt tilgjengelig for arbeidsmarkedet, for eksempel et frivillig verv, kan lettere si fra seg et slikt verv for å være fulltids arbeidssøker, enn det som vil være tilfelle for en fosterforelder.

Ved sykdom er det ikke nødvendigvis samsvar mellom å miste arbeidsevnen i et arbeid utenfor hjemmet og det å miste omsorgsevnen for barn. Det å fortsatt kunne ta seg av et fosterbarn er ikke nødvendigvis et uttrykk for en reell restarbeidsevne, men dette vil trolig variere etter oppdragets karakter. Andre syke og uføre kan også ha store omsorgsoppgaver i hjemmet uten at de av den grunn får redusert trygdeutbetaling.

Tall fra SSB som utvalget har innhentet, tyder på at om lag to prosent av fosterforeldre mottar sykepenger, under fire prosent arbeidsavklaringspenger og ni prosent uføretrygd. Én prosent mottar dagpenger. Tallene gjelder fosterforeldre og mottakere av kommunal omsorgslønn (omsorgstønning) samlet som gjennomsnitt for 2017. Hvis andelen som mottar ulike trygder er lavere blant fosterforeldre enn mottakere av omsorgslønn, noe det kanskje kan være grunn til å tro ettersom fosterforeldre generelt er en ressurssterk gruppe, må tallene sees som maksimumsanslag.²⁵ Andelen er også noe lavere enn hva som gjelder befolkningen for øvrig.²⁶

Utvalget mener det er behov for å tilpasse trygdereglene bedre til fosterforeldres situasjon.

9.8 Mulige endringer i trygde- og pensjonsregelverket

9.8.1 Videreføre dagens løsning

Fra og med 2018 er avkortingen i dagpengene og arbeidsavklaringspengene mot arbeidsgodtgjøring som fosterforelder fjernet i påvente av at utvalget skal gjøre sin vurdering. I Arbeids- og sosialdepartementets budsjettforslag for 2018 begrunnes dette med at det å være fosterforeldre betraktes mer som å ta seg av egne barn enn som lønnsarbeid, og at endringen representerer en særregel for familier som påtar seg det viktige ansvaret som fosterforeldre.

De nye reglene løser ikke problemene med at noen fosterforeldre helt mister rett til ytelser som følge av at de ikke innfrir inngangsvilkårene. Slike inngangsvilkår finnes også i sykepengeordningen og i uføretrygden. Reglene tar heller ikke høyde for at arbeidsgodtgjøringen fremdeles inngår i grunnlaget for beregning av størrelsen på arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Dette innebærer at ytelsene blir beregnet med et for høyt beløp i tilfeller der fosterhjemsoppdraget fortsetter under ledighet eller sykdom. Med dagens system for innberetning av arbeidsdelen av fosterhjemsoppgjøringen lar dette seg ikke endre. Årsaken er at det ikke er mulig å skille ut deler av pensjonsgivende inntekt. Dagens ordning bryter dermed med prinsippet om at trygden ikke skal kompensere for mer enn de inntektene som har bortfalt.

De nye reglene fører også til en forskjellsbehandling mot andre grupper som har biinntekter. En relevant gruppe å sammenligne med er personer som mottar omsorgsstønad for særlig tyngende omsorgsoppgaver i hjemmet. Omsorgsstønad er en kommunal ytelse som både er skattepliktig og pensjonsgivende, det vil si at omsorgsstønad gir samme type avkortning som inntil 1.1.2018 gjaldt for fosterforeldre.

Unntaket fra avkortingsreglene i dagpengene og arbeidsavklaringspengene gjelder ikke frikjøpte fosterforeldre. Frikjøp avtales mellom den

enkelte fosterfamilien og barnevernstjenesten. Fosterforeldre kan frikjøpes i heltid eller deltid. Størrelsen på arbeidsgodtgjøringen er ikke tilstrekkelig til å vite om et fosterhjem har en avtale om frikjøp eller ikke. For å kunne praktisere og håndheve reglene må NAV dermed vite noe om vilkårene i avtalen mellom det enkelte fosterhjemmet og barnevernstjenesten. Dette krever relativt stor grad av manuell saksbehandling. Det er heller ikke alltid entydig hva som skal regnes som frikjøp.

9.8.2 Gjeninnføre 2017-regler med tilpasninger

Et alternativ til de nylig innførte reglene er å gå tilbake til 2017-regler. Det vil gjenopprette symmetrien i hvordan arbeidsgodtgjøring behandles etter trygderegelverket, og dermed også gjeninnføre avkortning for ikke-frikjøpte fosterforeldre. Et slikt alternativ må derfor kombineres med andre endringer dersom regelverket skal tilpasses til fosterforeldre.

Når fosterforeldre søker om en trygdeytelse samtidig som de mottar arbeidsgodtgjøring som fosterforelder, regnes arbeidsgodtgjøringen om til arbeidstimer ved å dividere arbeidsgodtgjøringen på høyeste lønn for barnehageassistenter i kommunen, se punkt 9.5.4. Metoden benyttes for utmåling av dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Timetallet man kommer frem til på denne måten, dannet før 2018 grunnlaget for prøving mot både inngangsvilkår og avkortning av ytelser. Fra 2018 benyttes metoden kun ved prøving mot inngangsvilkårene. Med denne avkortingsmetoden fikk den enkelte fosterforelder avkortet arbeidsavklaringspengene og dagpenger med i gjennomsnitt 11 arbeidstimer per meldeperiode (hver fjortende dag). Metoden fører videre til at for eksempel arbeidsavklaringspengene faller bort dersom timeantallet som godtgjørelsen blir omregnet til, tilsvarer 22,5 timer eller mer per uke.

Ordningen med omregning ved hjelp av barnehagelønn ble innført som en særordning for fosterforeldre. Siden fosterforeldre har barnet boende hos seg hele tiden, var det behov for å fastsette en realistisk «arbeidstid» i oppdraget, som skulle være slik at ikke fosterforeldre kom urimelig dårlig ut. Metoden kan imidlertid gi noen uheldige utslag, siden det ikke nødvendigvis er samsvar mellom størrelsen på godtgjøringen og tidsbruken i fosterhjemsoppdraget. Metoden skaper også forskjellsbehandling mellom fosterforeldre som har lik arbeidsgodtgjøring, men som er bosatt i ulike

²⁵ Tallene er basert på opplysninger fra a-ordningen, hvor opplysninger om fosterhjemsoppgjøring og kommunal omsorgslønn (omsorgsstønad) rapporteres inn på samme post. Det er ikke mulig å skille ut opplysninger om fosterforeldre alene. De to gruppene er om lag like store.

²⁶ Til sammenligning utgjorde dagpengemottakere i underkant av 2 prosent av befolkningen 18–66 år i 2017. Mottakere av arbeidsavklaringspenger utgjorde 4,3 prosent av befolkningen 15–74 år. Andelen som mottok uføretrygd, var 9,6 prosent som gjennomsnitt for 2017 (aldersgruppen 18–67 år).

kommuner med ulik lønn for barnehageassistenter. Noe av utfordringen med regelen om at timene skulle føres på meldekortet, har for øvrig vært at fosterforeldre ikke alltid registrerte timene på meldekortet. Det førte til at enkelte fikk tilbakebetalingskrav. Meldekortene har imidlertid blitt endret, og det blir informert om at fosterhjemsoppdraget skal føres på meldekortet.

Et spørsmål er om det burde være en mer sjablongmessig fastsetting av den tiden man bruker på oppgaven som fosterforeldre. Videre er det spørsmål om det bør fremgå av regelverket at noe av tiden fosterforeldrene tilbringer med barnet, skal anses som fritid, på linje med å være sammen med egne barn. I så fall kan en sjablong for «arbeidstid» som fosterforeldre ta utgangspunkt i de delene av rollen som fosterforelder som har preg av arbeid, slik som å delta i møter med barnevernstjenesten eller andre offentlige instanser, oppfølgingsbesøk også videre. Virkningene av avkortingsreglene og inngangsvilkårene vil begrenses dersom den sjablongmessige arbeidstiden settes forholdsvis lavt. Det vil også være mulig å utforme en sjablong med ulike trinn for å ta høyde for variasjoner i tidsbruken. For frikjøpte fosterforeldre er det likevel mest nærliggende at tidsbruken i oppdraget settes lik den stillingsandelen de er frikjøpt i.

Selv en lav, sjablongmessig fastsatt arbeidstid vil føre til at ytelsene avkortes for enkelte, og at enkelte havner under terskelen for å innfri kravene til ytelsene. En fullstendig løsning på avkortings- og inngangsvilkårproblemene kan ikke oppnås uten at fosterhjemsoppdrag anses som fritid og fosterhjemsgodtgjøring som ikke pensjonsgivende inntekt. Dette er tema i neste avsnitt.

9.8.3 Gjøre om arbeidsgodtgjøring til en ikke pensjonsgivende ytelse

Både avkorting av trygdeytelser mot arbeidsgodtgjøringen og terskelvirkninger som følge av inngangsvilkårene oppstår fordi arbeidsgodtgjøringen er pensjonsgivende. Et alternativ er derfor å omklassifisere arbeidsgodtgjøringen slik at den ikke lenger er pensjonsgivende. I så fall vil den verken telle med i grunnlaget for ytelsene, i prøvingen mot inngangsvilkårene eller i utmåling av ytelse. For å holde fosterhjemsoppdrag helt utenom avkorting eller prøving mot inngangsvilkår i dagpengeordningen, kreves det at fosterforeldre behandles på lik linje med andre foreldre. Dette vil i så fall ligne på slik arbeidsledighetstrygden er utformet i Sverige. Der regnes fosterhjemsoppdrag som fritid i arbeidsløshetsordnin-

gen på linje med omsorg for egne barn, og arbeidsgodtgjøring gir ikke opptjening til arbeidsledighetsstrygd.²⁷

Utvalget har derfor vurdert en modell der fosterforeldre i ordinære fosterhjem som ikke mottar arbeidsgodtgjøringen som en erstatning for tapt arbeidsinntekt, det vil si fosterforeldre som ikke er frikjøpt, mottar støtte i form av en ikke pensjonsgivende ytelse. Hovedtanken i modellen er altså å gjøre om dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring til en ikke pensjonsgivende ytelse. En begrunnelse for dette kan være at når fosterforeldre mottar økonomiske ytelser uten at det er stilt vilkår om reduksjon i arbeidstiden i annet arbeid, er hensynet til pensjonsopptjening av godtgjøringen som fosterhjem ikke så fremtredende. Disse fosterforeldrene baserer i de fleste tilfeller sitt livsopphold og sin pensjonsopptjening på en annen jobb. Ut fra denne logikken er det heller ikke rimelig at godtgjøring man mottar som fosterhjem, skal påvirke trygdeytelser man har tjent opp rettigheter til gjennom arbeid.

Frikjøpte fosterforeldre baserer livsoppholdet i større grad enn andre fosterforeldre på inntektene fra fosterhjemsoppdraget. De vil derfor ha et sterkere behov for opptjening i pensjons- og trygdesystemet, slik at de forsikres mot bortfall av inntekten og tjener opp til alderspensjon. Utvalget har derfor lagt til grunn at arbeidsgodtgjøring som gis som kompensasjon for bortfalt arbeidsinntekt, fortsatt skal være pensjonsgivende.

Omgjøring av KS' veiledende sats til en ikke pensjonsgivende ytelse sørger for at det kun er den inntekten som faktisk har falt bort, som blir kompensert ved arbeidsledighet eller sykdom fra et hovedarbeidsforhold. Modellen er dermed symmetrisk, det vil si at det er samsvar mellom den inntekten som gir opptjening, og den inntekten som kompenseres i ordningene. En konsekvens av dette er at fosterforeldre *ikke* får dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd for ytelsen dersom de mister fosterhjemsoppdraget som følge av oppsigelse eller sykdom. Videre vil opptjening til alderspensjon av ytelsen falle bort. De som er frikjøpt og mottar kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, vil få dagpenger, sykepenger også videre for dette dersom de mister oppdraget, og de tjener opp til alderspensjon.

Det finnes stønadsordninger som tar hensyn til alle inntekter en person har, uavhengig av om de er pensjonsgivende eller ikke, og også formue.

²⁷ SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*, s. 220.

Sosialhjelp er en slik ordning. Endringen vi drøfter her, vil ikke påvirke hvordan sosialhjelp utmåles.

Stønad, ikke arbeidshonorar

Ytelsen til ikke frikjøpte fosterhjem bør etter utvalgets vurdering være en stønad. Ytelsen kan ikke ha status som et *arbeidshonorar*, slik arbeidsgodtgjøringen til fosterforeldre har i dag, og samtidig ikke være pensjonsgivende. Lønn og honorar (fordel vunnet ved arbeid) er generelt pensjonsgivende, jf. folketrykkeloven § 3-15 og skatteloven § 12-2 jf. § 5-10. Riktig nok ville det vært mulig å utforme en særregel som unntar arbeidsgodtgjøring til fosterforeldre fra pensjonsopptjening på tilsvarende måte som arbeidsinntekt over 7,1 G og arbeidsinntekt opptjent etter 75 år ikke er pensjonsgivende. Det å anse fosterhjemsoppdrag som å være på linje med å ta vare på egne barn vil derimot ikke være forenlig med å behandle godtgjøringen som et arbeidshonorar. Så lenge godtgjøringen anses som kompensasjon for arbeidsinnsats man legger ned til omsorgsarbeid, oppfølgingsbesøk, møter og lignende som følger med et slikt oppdrag, vil dette være en fordel vunnet ved arbeid. For at modellen skal ha de ønskede virkningene blant annet for hvordan fosterforeldre behandles etter dagpengeordningen, må det å være fosterhjem likestilles med det å ta vare på egne barn i trygdeytelsene. Dette kan oppnås ved å klassifisere ytelsen som en stønad. Fosterforeldre påtar seg et stort og viktig omsorgsoppdrag på vegne av samfunnet, og en særskilt stønad til fosterhjem kan gis en velferds- eller familiepolitisk begrunnelse ut fra et formål om å støtte fosterhjem generelt.

Ikke frikjøpte fosterforeldre har ikke vilkår i fosterhjemsavtalen om at de må avstå fra eller redusere arbeidstiden utenfor hjemmet. Det er med andre ord mulig å se stønaden helt løst fra forventninger om en viss arbeidstid. En stønad til ikke frikjøpte fosterforeldre kan dermed sammenlignes med barnetrygden.

Skattefritak

Et spørsmål er om en fosterhjemsstønad skal være skattepliktig eller ikke. Det finnes eksempler på land der betalingen til fosterhjem er skattefri og utbetales etter offentlig fastsatte satser, slik som Irland og Tyskland.

Det er et mønster at stønader som trer inn som erstatning for arbeidsinntekt, også behandles på lik linje med arbeidsinntekt i både trygde- og pensjonssystemet og i skattesystemet. Eksempler på slike

stønader er dagpenger og foreldrepenger. Stønader som har andre hensyn, for eksempel å kompensere for utgifter eller omfordele inntekt, er ofte skattefrie, og er til gjengjeld heller ikke pensjonsgivende. Eksempler på dette er grunn- og hjelpestønad, bostøtte, sosialhjelp og barnetrygd. Det er få eksempler på stønader som ikke gir pensjonsopptjening, men som man likevel må skatte av. Uføretrygden er et unntak siden den er skattepliktig, men i utgangspunktet ikke pensjonsgivende. Det kan likevel gis pensjonsopptjening til alderspensjon for perioder med mottak av uføretrygd etter reglene i folketrykkeloven §§ 3-14 og 3-17.

Det vil derfor være i tråd med grunntenkningen i øvrig regelverk at en ikke-pensjonsgivende stønad er skattefri.

Stønaden bør oppjusteres årlig. Av den grunn vil det være praktisk å knytte stønadsnivået til grunnbeløpet i folketrygden. KS' veiledende satser for arbeidsgodtgjøring faller da bort.

Arbeidsgodtgjøring for frikjøpte fosterforeldre

Frikjøpte fosterforeldre får betalt for å ta seg av barnet på hel- eller deltid, og inngår som regel en avtale med barnevernstjenesten om å begrense eller avstå fra arbeid utenfor hjemmet. For frikjøpte fosterforeldre er fosterhjemsoppdraget derfor ikke noe de gjør på fritiden. Som nevnt taler det for at arbeidsgodtgjøring som er kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, fortsatt skal gi pensjonsopptjening.

Arbeidsgodtgjøring for frikjøp lar seg imidlertid ikke skille ut på en enkel måte i trygdesystemet, se punkt 9.8.1. Dersom det innføres en stønad som beskrevet over, vil det trolig ikke være mulig å reservere stønaden til fosterhjem som ikke er frikjøpt. Dette taler for at den bør gis til alle ordinære fosterhjem. Det kan forsvares med at de velferds- eller familiepolitiske hensynene med stønaden i utgangspunktet gjelder alle fosterforeldre, uavhengig av om det å være fosterhjem i noen tilfeller går ut over mulighetene til å ha betalt arbeid utenfor hjemmet.

Det betyr at betaling kommunen gir ut over en fosterhjemsstønad, anses som arbeidsinntekt og gir pensjonsopptjening. Dette vil gjelde alle fosterforeldre, uavhengig av vilkår i avtalen, størrelsen på arbeidsgodtgjøringen eller inntekter fra arbeid utenfor hjemmet. Det vises til utvalgets forslag om en rettighetsfestet ordning med inntektskompensasjon ved permisjon fra jobb den første tiden av fosterhjemsoppdraget i kapittel 8. Innføres en slik ordning, må stønad og inntektskompensasjon være uavhengig av hverandre, og det vil ikke bli

anledning til å trekke stønaden fra inntektskompensasjonen i den perioden den rettighetsfestede ordningen gjelder. På den annen side kan myndighetene fastsette kompensasjonsnivået i permisjonsordningen på en slik måte at man tar hensyn til at frikjøpte fosterhjem også mottar en skattefri stønad. Beregninger av ulike alternativer for dette er vist i kapittel 11.

Modellen forutsetter at unntakene fra avkortingsreglene som ble innført fra 1.1.2018, oppheves. Siden fosterforeldre som ikke er frikjøpt og kun mottar stønaden i denne modellen ikke har pensjonsgivende inntekt fra fosterhjemsoppdraget, vil avkorting ikke lenger være relevant for dem. Avkorting kan likevel være relevant for delvis frikjøpte fosterforeldre. Avkorting for disse vil måtte ta utgangspunkt i den andelen de er frikjøpt i.

Stønaden bør være en separat ordning med et eget regelsett og et eget navn, slik at den skilles klart fra arbeidsgodtgjøring. Innenfor en slik modell må det tas stilling til om stønaden skal være kommunal eller statlig. Det finnes eksempler både på sammenlignbare statlige stønader, slik som barnetrygden, og kommunale stønader som har lovregulerte nivåer (kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad).

Dersom det skal innføres en fosterhjemsstønad, må det tas stilling til om stønaden skal gjelde for hvert barn man tar imot, eller om det skal være en reduksjon i beløpet for hvert ekstra barn. Til sammenligning gis for eksempel barnetrygden med like beløp for alle barn. Det finnes også støtteordninger for barnefamilier som avtrappes dersom man har flere barn, slik som foreldrefradraget.

Fordelingsvirkninger av en omlegging til skattefri stønad

Dersom en ny stønad skal være skattefri, må nivået på stønaden ligge på et noe lavere nivå enn dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring hvis utgiftene for det offentlige ikke skal øke. Samtidig vil en ny stønad som går til alle fosterhjem, omfatte flere enn den gruppen som mottar KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring i dag. En *provenynøytral* omlegging vil derfor kreve at stønaden settes ned til et betydelig lavere nivå enn dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring. Det laveste nivået for stønaden utvalget har sett på, er slik at de som i dag mottar KS' veiledende sats, holdes uberørt i gjennomsnitt, det vil si at skatteletten de får akkurat motsvarer reduksjonen i satsen. I et slikt opplegg settes stønaden til 60 990 kroner per år.²⁸ Dette tilsvarer om lag 63 prosent av G. En reform der dagens veiledende

sats gjøres om til en stønad på om lag samme bruttonivå, vil innebære at stønadsnivået settes til én G.

En omlegging som holder fosterhjemmene uberørt i gjennomsnitt, gir omfordeling mellom fosterhjem. De som har lav inntekt og dermed har betalt lite skatt, vil ha relativt lite å vinne på et skattefritak og relativt mer å tape på at stønaden settes på et lavere nivå enn dagens veiledende sats. Motsett vil grupper med høyere inntekt og skatteprosent vinne relativt mye på at arbeidsgodtgjøringen erstattes av en skattefri stønad. For denne gruppen vil skatteletten mer enn oppveie for at nivået på stønaden settes lavere enn dagens veiledende sats. Fordelingsvirkninger av ulike alternative nivåer for stønaden, det vil si både en nøytral omlegging og ulike nivåer mellom dette nivået og en skattefri stønad på 1 G, er vist i tabell 9.1.

Tabellen må leses i lys av at det sjelden vil være tilfelle at en fosterforelder har svært lav arbeidsinntekt og bare én veiledende sats, jf. de øverste radene i oppstillingen. I slike tilfeller vil fosterforelderen mest sannsynlig ha en ektefelle med inntekt. Ifølge en undersøkelse fra 2016/2017 hadde kun én prosent av fosterhjemmene husholdningsinntekt under 300 000 kr, og over halvparten hadde husholdningsinntekt over 800 000 kr.²⁹ En konsekvens av omleggingen kan likevel bli at par som består av én i ordinært arbeid og én hjemmeværende, og hvor fosterhjemsgodtgjøringen utbetales til og skatlegges hos den som er hjemmeværende, vil tape dersom stønaden settes lavere enn 89 835 kroner.³⁰

Beregningene bak tabell 9.1 forutsetter at hele stønaden blir utbetalt til én av fosterforeldrene. Dette samsvarer med det som har vært vanlig praksis for utbetaling av arbeidsgodtgjøring. I 2016 ble kommunene oppfordret til å endre praksis, slik at de fordeler utbetalingen av arbeidsgodtgjøringen på begge fosterforeldrene. Utvalget har indikasjoner på at praksis på dette området foreløpig ikke er særlig endret. Dersom praksisendringen blir gjennomført, vil et par som består av én hjemmeværende og én utearbeidende med inntekt over 600 000 kr, samlet sett få en reduksjon i nettoinntekt på 15 500 kroner hvis stønaden settes til 0,63 G, mot 28 799 kroner uten denne praksisendringen, jf. tabell 9.1.

²⁸ Regnet med utgangspunkt i KS' veiledende sats gjeldende fra 1. juli 2018.

²⁹ Ipsos (2017): Fosterhjemsundersøkelsen 2016/2017.

³⁰ Dette tilsvarer det man vil sitte igjen med i fosterhjemsgodtgjøring etter skatt dersom fosterhjemsgodtgjøringen er eneste inntekt.

Tabell 9.1 Endring i nettoinntekt for fosterforeldre som har hatt arbeidsgodtgjøring lik én KS-sats ved overgang til skattefri stønad på ulike nivåer, etter lønnsinntekt fra annet arbeid. Kroner, 2018-skatteregler.

Lønnsinntekt ved siden av fosterhjemsoppdraget	Stønad				
	1 G	0,9 G	0,8 G	0,7 G	0,63 G
0	7 048	-2 641	-12 329	-22 017	-28 799
100 000	19 831	10 143	454	-9 234	-16 016
200 000	30 314	20 626	10 938	1 249	-5 532
300 000	32 785	23 096	13 408	3 720	-3 062
400 000	32 785	23 096	13 408	3 720	-3 062
500 000	32 785	23 096	13 408	3 720	-3 062
600 000	41 690	32 002	22 313	12 625	5 843
700 000	41 690	32 002	22 313	12 625	5 843
800 000	41 690	32 002	22 313	12 625	5 843

Kilde: Fosterhjemsutvalget

Den nye stønaden vil ikke være pensjonsgivende, og ikke frikjøpte fosterhjem vil derfor tape noe i pensjonsopptjening som følge av en omlegging slik det skisseres her. Skattelettelsen og eventuelt tapet som følge av at en ny stønad settes lavere enn dagens veiledende sats, kommer her og nå. Tap av pensjon ligger til dels langt frem i tid. For å illustrere totalvirkningen over livsløpet har vi

beregnet nåverdien av fremtidig inntekt for en person som er fosterforelder i 12 år og ikke er frikjøpt. Beregningen viser endring i livsinntekt som følge av omleggingen til skattefri stønad og med ulike forutsetninger for lønnsinntekt fra annet arbeid gjennom livet. Størrelsen på ny stønad varierer fra 0,63 G til 1 G. Beregningene er oppsummert i tabell 9.2.

Tabell 9.2 Endring i livsinntekt av reform der arbeidsgodtgjøring som fosterforelder erstattes med en skattefri og ikke pensjonsgivende stønad, for ulike nivåer på stønaden og på lønnsinntekt fra annet arbeid enn fosterhjemsoppdraget.¹ 2018-kroner²

Lønnsinntekt gjennom yrkeslivet	Stønad				
	1 G	0,9 G	0,8 G	0,7 G	0,63 G
0	30 910	-12 099	-55 107	-98 116	-128 222
100 000	87 658	44 649	1 641	-41 368	-71 474
200 000	134 196	91 187	48 179	5 170	-24 935
300 000	145 162	102 154	59 146	16 137	-13 969
400 000	145 304	102 296	59 287	16 279	-13 827
500 000	144 367	101 358	58 350	15 341	-14 765
600 000	184 057	141 049	98 040	55 032	24 926
>700 000	185 071	142 062	99 054	56 045	25 939

¹ Det forutsettes at personen i eksemplet er født i 1970 og starter i et fosterhjemsoppdrag i 2018. Oppdraget varer i 12 år. Personen har 40 års trygdetid og starter pensjonsuttak ved 67 år.

² Beløpene er omregnet til 2018-kroner med en inflasjonsrate på 2 prosent, som tilsvarende inflasjonsmålet.

Kilde: Fosterhjemsutvalget

Dersom en ser bort fra de svært lave lønnsinntektene, er det overordnede bildet at selv ved en nokså betydelig nedjustering av stønaden sammenlignet med KS' veiledende sats oppveier skattelettelsen i de årene man har fosterhjemsoppdrag for tapet av pensjon senere i livet, slik at de fleste får økning i livsinntekten. En person med inntekt på 500 000 kroner årlig vil få økt livsinntekten med knappe 145 000 kroner dersom stønaden settes til 1 G, og tape rett under 15 000 i livsinntekt dersom stønaden settes til det «nøytrale» nivået på 0,63 G. Fordelt på 36 antatt gjenstående leveår utgjør dette årlig henholdsvis om lag 4000 kroner (gevinst ved stønad på 1 G) og drøyt 400 kroner (tap ved stønad på 0,63 G).³¹

Totalvirkningene for staten og kommunene som følge av omleggingen er oppsummert i kapittel 11.

9.8.4 Andre aktuelle endringer i trygdereglene

Uavhengig av hvilken modell som velges, er det flere andre muligheter for å lempe noe på reglene for fosterforeldre. Et mulig forslag kan være å endre kriteriene for å bli ansett som reell arbeidssøker i dagpengeordningen.

Fosterhjemsoppdraget kan gjøre det vanskelig å imøtekomme kravet i dagpengeordningen om å ta arbeid hvor som helst i landet. Det samme gjelder kravet til å ta et hvilket som helst arbeid på hel- eller deltid, som kan føre til at delvis frikjøpte fosterforeldre står overfor et krav om å si opp fosterhjemsoppdraget for å kunne ta en heltidsjobb, hvis de ikke blir godkjent som deltidsarbeidssøkere. En mulig tilpasning kan være å gi videre unntak fra flytteplikten i dagpengene for fosterhjem og bedre muligheten deres til å være deltidsarbeidssøker.

Det er også et aktuelt forslag å kompensere for bortfall av yrkesskadedekning når man er frikjøpt.

9.8.5 Mulige endringer i pensjonsreglene

En tjenstepensjonsordning til fosterforeldre kan innføres ved at dagens pensjonslov for statlige beredskaps- og familiehjem utvides til å omfatte frikjøpte ordinære fosterhjem, eventuelt at det opprettes en lov som er utformet på tilsvarende

måte og gir samme rett til tjenstepensjon til frikjøpte ordinære fosterhjem som kommunalt ansatte har gjennom Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

En endring som ikke krever at det opprettes en egen tjenstepensjonsordning, ville vært å stille krav til kommunene om at de skal kompensere for tap av tjenstepensjon under frikjøp.

En annen aktuell endring kunne vært å endre regelverket slik at fosterforelderens arbeidsgiver skal videreføre fosterforelderens medlemskap i arbeidsgivers tjenstepensjonsordning i en viss tid, for eksempel så lenge fosterforelder er hjemme med barnet med lovfestet rett til inntektskompensasjon etter utvalgets forslag i punkt 8.4.4. Ved vurderingen av en slik endring må man se hen til hvordan tjenstepensjon fungerer for foreldre som har permisjon for å være hjemme med egne barn.

En del, men ikke alle, arbeidsgivere viderefører medlemskapet i arbeidsgivers tjenstepensjonsordning i den tiden arbeidstageren er hjemme med foreldrepenger. I mange virksomheter betales det lønn i permisjonstiden. Arbeidsgiver betaler da lønn på vanlig måte og får refundert foreldrepengene fra folketrygden. Medlemskapet i tjenstepensjonsordningen løper dermed som vanlig. Også i perioder med permisjon uten lønn kan det gis opptjening i tjenstepensjonsordningen. Private tjenstepensjonsordninger reguleres av lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon og lov om tjenstepensjon. Disse lovene inneholder bestemmelser om at ansatte fortsatt skal være medlem i tjenstepensjonsordningen hvis de har permisjon i et fastsatt tidsrom og forutsettes å gjenoppta arbeidet etter endt permisjon. Det er imidlertid unntaksmuligheter fra bestemmelsene, slik at virksomhetene kan fastsette et lokalt regelverk som sier at medlemskapet skal opphøre fra permisjonstidspunktet.³² I det statlige tariffområdet er det avtalt at tid i permisjon uten lønn i noen tilfeller skal medregnes som tjenestetid i pensjonsordning, blant annet ved omsorg for barn.

En eventuell endring av reglene for å oppnå større grad av likebehandling mellom fosterforeldre som er frikjøpt i en periode og foreldre som mottar foreldrepenger, vil bety krevende vurderinger av blant annet forholdet til tariffavtaler. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å vurdere disse problemstillingene.

³¹ Eksemplet tar utgangspunkt i en person som er født i 1970 og blir fosterforelder i 2018. Forventet gjenstående levealder er satt i henhold til delingstallet NAV benytter ved beregning av pensjon.

³² Se Lov om foretakspensjon § 3-7 og Lov om innskuddspensjon § 4-3.

9.9 Utvalgets vurderinger og forslag

9.9.1 Innledning

Utvalgets gjennomgang i punkt 9.5 illustrerer at fosterforeldre som har et fosterhjemsoppdrag i tillegg til en ordinær jobb, kan komme uheldig ut dersom de blir syke eller arbeidsledige. Utvalget anser det som et problem at noen kan miste trygdeytelser helt som følge av at de er fosterforeldre. Nylig innførte unntaksregler i arbeidsavklaringspengene og dagpengene løser ikke dette problemet, og har dessuten andre svakheter.

Som følge av at arbeidsgodtgjøringen behandles som arbeidsinntekt, kan det oppstå situasjoner der det ville vært mer økonomisk lønnsomt for fosterforeldre å si fra seg fosterhjemsoppdraget for heller å motta trygd. Dette strider mot selve intensjonen med oppdraget og med hva de fleste fosterforeldre opplever som etisk og menneskelig forsvarlig. Utvalget mener det er uheldig at slike situasjoner oppstår. Hensynet til å fremme stabilitet i fosterhjemsforholdet tilsier at det er nødvendig å gjøre visse tilpasninger i trygderegelverket.

9.9.2 Arbeidsrettslig status

Utvalget legger til grunn at fosterforeldre er oppdragstakere, jf. punkt 9.4. Utvalget vil samtidig understreke at arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser ikke er forenlige med at fosterforeldre anses som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven. En utvikling i retning av at fosterforeldre skal få rettigheter som arbeidstakere etter for eksempel ferieloven eller folketrygdloven, vil kreve at arbeidstakerbegrepene i disse lovene defineres forskjellig fra arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven. En mer farbar vei er derfor eventuelt å gi fosterforeldre sterkere rettigheter som *oppdragstakere* etter disse lovene, se avsnitt 9.9.7 om tjenestepensjon.

9.9.3 Uføretrygd, sykepenger og foreldrepenger

Løsningen med å gjøre om arbeidsgodtgjøringen til en ikke pensjonsgivende stønad vil hindre effektene av inngangsvilkårene i uføretrygden og sykepengeordningen som er beskrevet i punkt 9.5. Hvis dagens regler beholdes, vil en kunne begrense terskelvirkningene av inngangsvilkårene ved å endre måten arbeidstiden i fosterhjemsoppdrag fastsettes på, se omtale under punkt 9.8.2.

Utvalgets inntrykk er at dagens praksis med hensyn til foreldrepenger, der oppdraget overføres til den andre parten ved uttak av foreldrepermisjon, fungerer tilfredsstillende. Utvalgets oppfatning er at denne praksisen fortsatt bør være mulig selv om kommunene i større grad begynner å fordele fosterhjemsgodtgjøringen på begge fosterforeldrene, se punkt 9.8.3.

9.9.4 Kravene til å være reell arbeidssøker

Enkelte grupper er unntatt fra kravene for å bli ansett som reell arbeidssøker som gjelder geografisk mobilitet og det å være villig til å akseptere enhver jobb enten dette er på hel- eller deltid, jf. punkt 9.5.2. Blant annet kan foreldre med barn under ett år og visse eneforsørgere unntas. Disse unntakene gjelder også fosterforeldre. Utvalget mener det er særlige hensyn som tilsier at fosterforeldre bør kunne gis noe videre unntak. Barn som bor i fosterhjem, har gjennomgått de omstillingene det innebærer å flytte i fosterhjem, i mange tilfeller også med skifte av skole og nærmiljø. Dette tilsier at en i det videre bør tilstrebe å unngå ytterligere bytte av skole og nærmiljø. Utvalgets gjennomgang av utfordringer i kapittel 4 viser blant annet at stabilitet generelt anses som en forutsetning for at barn og unge under omsorg skal få en positiv utvikling. I kapittel 6 viser utvalget til at det kan være uheldig for oppfølgingen av fosterhjemmet og barnet dersom det er for stor avstand mellom kommunen som skal følge opp (omsorgskommunen) og barnets bosted.

Kravene om å være villig til å akseptere ethvert jobbtilbud, enten det er på hel- eller deltid, slår uheldig ut for fosterforeldre som er delvis frikjøpt, eller som velger å jobbe redusert ut fra en helhetsvurdering. Regelverket kan blant annet føre til krav om at man må si fra seg fosterhjemsoppdraget for å kunne ta en heltidsjobb dersom man skal anses som reell arbeidssøker. Utvalget anbefaler derfor at adgangen til å anses som deltidsarbeidssøkere bør utvides noe for fosterforeldre.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at rundskrivet om krav til å være reell arbeidssøker endres slik at fosterforeldre kan få unntak fra de nevnte kravene med bakgrunn i barnets behov for stabilitet.

9.9.5 Yrkesskade

Yrkesskadetrygd er en del av folketrygden og gir særfordeler utover folketrygdens ordinære stønadssystem. Ordningen gjelder for arbeidsta-

kere, og derfor faller fosterforeldre, som i folkestrygden regnes som frilansere, utenfor ordningen. Frilansere kan imidlertid tegne frivillig yrkesskadetrygd under visse forutsetninger, mot å betale særskilt premie.

Fosterhjem er etter utvalgets syn først og fremst en familie, jf. drøftingen i punkt 5.5. Utvalget finner det rimelig at fosterforeldre skal kompenseres for tap av inntekt når de i perioder må ha fri fra eget arbeid for å sikre barnet en trygg familiebase. Når fosterforelderen er hjemme med barnet, er han eller hun imidlertid også hjemme fra det arbeidet som folkestrygden forsikrer mot yrkesskade eller yrkessykdom i. Utvalget anser ikke det å være hjemme med et fosterbarn som at man etablerer seg i et nytt yrke. Økonomisk kompensasjon man mottar i frikjøpsperioden, anses som en kompensasjon for at man i en periode ikke kan utøve det yrket man har. Utvalget finner det dermed ikke rimelig å kompensere tap av yrkesskadedekning. Utvalget ønsker ikke å likestille hjemmet med en arbeidsplass i relasjon til yrkesskadetrygd, på samme måte som det ikke er rimelig å stille sikkerhetskrav til hjemmet etter arbeidsmiljøloven.

Et alternativ til yrkesskadetrygd kan være en forsikringsordning. Et *flertall* (medlemmene Seip, Bendiksen, Friborg, K. Johansen, T. Johansen, Nilssen, Riege og Ueland) ber om at behovet for en forsikringsordning for personskader i fosterhjemmet utredes.

Et *mindretall* (medlemmene Holtan og Kurs-
hed) ønsker ikke en særordning for fosterhjem når det gjelder personskade.

9.9.6 Modell for å ta hensyn til fosterhjem i trygdeytelsene

Gjeninnføre 2017-regler med tilpasninger

Som nevnt mener utvalget det er nødvendig å gjøre tilpasninger i trygderegelverket for fosterforeldre. Utvalget har vurdert om en ordning med å fastsette et sjablongmessig timetall for fosterhjemsoppdrag kan være en tilstrekkelig tilpasning, slik at de nye reglene som ble innført fra 2018 og de ulempene som ligger i disse, kan oppheves. En sjablongmessig fastsetting av arbeidstiden for fosterhjemsoppdrag vil begrense de uheldige virkningene av avkortingsreglene og inngangsvilkårene dersom timetallet settes tilstrekkelig lavt. Utvalget mener dette likevel ikke er tilstrekkelig til å kunne anbefale å gå tilbake til reglene slik de var til og med 2017.

Dagens løsning

Overgangsordningen som trådte i kraft 1. januar 2018, sikrer at fosterforeldre med dagpenger og arbeidsavklaringspenger fritas fra avkorting, slik at arbeidstimer knyttet til det å være fosterforeldre ikke lenger fører til avkorting i disse ordningene. Norsk Fosterhjemsforening har i flere år arbeidet for et unntak fra avkortingsreglene.

Utvalget mener det er vesentlige ulemper med den ordningen som trådte i kraft 1. januar 2018. Ordningen løser ikke de utslagene som oppstår for fosterforeldre som kommer under tersklene for å få rett til trygdeytelser. Det å falle helt ut av en ytelse som følge av et fosterhjemsoppdrag man har i tillegg til en ordinær jobb, er etter utvalgets mening en mer alvorlig konsekvens enn at noen fosterforeldre får noe lavere trygdeytelser enn de ellers ville ha fått. Det er først og fremst problemer rundt inngangsvilkårene som er opphav til situasjoner der det ville vært mer økonomisk lønnsomt å si fra seg fosterhjemsoppdraget for heller å motta trygd.

Den vedtatte ordningen gir et for høyt kompensasjonsnivå i dagpengene og arbeidsavklaringspengene til fosterforeldre som kommer inn under disse ordningene og samtidig fortsetter sitt fosterhjemsoppdrag. Dette skaper en skjevhet både mellom ulike grupper fosterforeldre og mellom fosterforeldre og andre sammenlignbare grupper, slik som mottakere av omsorgsstønad. I tillegg gir ordningen ikke svar på hvordan man skal sikre at frikjøpte fosterforeldre holdes utenom unntaket fra avkortingsreglene.

Utvalget ser likevel at ordningen bedrer den økonomiske situasjonen for en gruppe fosterforeldre. Utvalget mener ordningen bør videreføres inntil et mer helhetlig system, for eksempel basert på utvalgets forslag beskrevet i punkt 9.8.3, er på plass. Utvalget mener i tillegg at det i overgangsperioden bør innføres en sjablongmessig fastsettelse av arbeidstiden i fosterhjemsoppdrag.

Gjøre om arbeidsgodtgjøringen som fosterforelder til en ikke pensjonsgivende ytelse

Løsningen skissert under punkt 9.8.3 er den eneste som sørger for at arbeidsgodtgjøring verken gir avkorting i trygdeytelser eller fører til at fosterforeldre som blir halvt arbeidsledige eller får arbeidsevnen nedsatt med 50 prosent, mister retten til ytelse. Å erstatte dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring med en skattefri og ikke pensjonsgivende stønad fjerner dermed uheldige utslag for fosterforeldre som kombinerer foster-

hjemsooppdraget med arbeid utenfor hjemmet. Løsningen gjør at unntaket fra avkorting for ikke-frikjøpte fosterforeldre som ble innført fra 2018, kan utvikles. Dermed kan en samtidig oppnå symmetri mellom opptjening og utbetaling i de aktuelle trygdeordningene.

Modellen har etter utvalgets vurdering prinsipielt gode sider. Blant annet harmonerer det å gi en stønad i stedet for arbeidsgodtgjøring til ikke-frikjøpte fosterforeldre godt med en forståelse av fosterhjem som familie. Når fosterforeldre ikke er frikjøpt, og det ikke er stilt vilkår fra barnevernstjenestens side om at arbeidsinnsatsen utenfor hjemmet skal begrenses, er det etter utvalgets forståelse ikke nødvendigvis naturlig å anse økonomiske ytelser til disse hjemmene som betaling for arbeid. Ytelsen er snarere en anerkjennelse av den viktige samfunnsinnsatsen fosterforeldre gjør, og en støtte som skal sette disse familiene enda bedre i stand til å gi barnet et trygt og godt hjem. Utvalget mener at det å gi en stønad i stedet for en arbeidsgodtgjøring vil tydeliggjøre intensjonen med fosterhjemsordningen. Det vil også skille fosterhjemsordningen tydeligere fra andre ordninger, slik som besøks- og avlastningshjem og de fosterhjemmene staten tilbyr, og dermed gjøre det mer forståelig at betingelsene i de ulike ordningene er ulike.

Den delen av begrunnelsen for en fosterhjemsstønad som handler om å sette fosterforeldrene i stand til å tilby et trygt og godt hjem, kan sies å også gjelde frikjøpte ordinære fosterhjem. Det vises ellers til utvalgets forslag om bruk av frikjøpsordningen i ordinære fosterhjem i kapittel 8. Den klargjøringen av bruken av frikjøp som følger av forslagene der, skal gjøre frikjøp mer målrettet og begrunnet i barnas behov og tar sikte på at frikjøp normalt kun gis i avgrensede perioder. Dette taler etter utvalgets mening for at også frikjøpte fosterhjem bør få stønaden.

Hvis nivået på stønaden settes ned i forhold til dagens veiledende sats for å begrense kostnadene med ordningen, fører modellen imidlertid til omfordeling mellom fosterforeldre og mellom livsfaser. Dersom innstramminger for lavtlønte fosterforeldre skal begrenses eller unngås, gir modellen økte offentlige utgifter.

Som nevnt over er det relativt få fosterforeldre som mottar trygdeytelser, noe færre enn i befolkningen for øvrig. Fosterforeldre som ikke har trygdeytelser, taper opptjening til alderspensjon og forsikring mot inntektstap av å miste fosterhjemsoppdraget i denne modellen. De som rammes av avkortings- og inngangsvilkårseffektene i dag, vil imidlertid komme bedre ut. Skattelettel-

sen vil kompensere for tap av pensjonsrettigheter og trygdeytelse selv dersom stønaden settes betydelig ned i forhold til dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring. Lavtlønte fosterforeldre kan imidlertid komme noe dårligere ut.

Utvalget mener stønaden bør settes slik at den er egnet til å erstatte arbeidsgodtgjøring for ikke-frikjøpte fosterhjem. Utvalget mener også det er ønskelig at omleggingen til skattefri stønad skjer på en slik måte at lavtlønte fosterforeldre skjerms fra inntektsnedgang. Dersom reformen gjennomføres som en nøytral omlegging³³, kan gradvis innføring benyttes for å unngå brå endring i nettoinntekt. Hvordan en gradvis innføring kan gjennomføres, må utredes nærmere, men både gradvis innføring og opptrapping av den skattefrie stønaden til erstatning for arbeidsgodtgjøring og en gradvis innføring av selve skattefritaket, kan vurderes.

9.9.7 Alderspensjon

Både folketrygden og tjenestepensjonsordninger i offentlig og privat sektor sikrer rett til alderspensjon. De offentlige og private tjenestepensjonsordningene er obligatoriske for virksomheter som sysselsetter arbeidstagere, og utgjør et viktig supplement til folketrygdens alderspensjon. Gjennom tjenestepensjonsordningene er nærmest hele den yrkesaktive delen av befolkningen sikret pensjonsopptjening utover det som følger av folketrygden.

Der hvor fosterhjemsoppdraget ikke medfører behov for å redusere yrkesaktiviteten, vil ikke det å være fosterhjem i seg selv påvirke pensjonsopptjening av alderspensjon, verken fra folketrygden eller tjenestepensjonsordningene. Utvalgets forslag om å innføre en stønad til erstatning for arbeidsgodtgjøring fører imidlertid isolert sett til at noen fosterforeldre får redusert opptjening i folketrygdens alderspensjon, i forhold til dagens ordning. Utvalget mener likevel at omleggingen til en ikke pensjongivende stønad medfører fordele som oppveier ulempene, se punkt 9.9.6. I de tilfellene hvor fosterforeldrene av hensyn til barnet må redusere sin yrkesaktivitet og blir frikjøpt, vil fosterforeldrene motta forhøyet arbeidsgodtgjøring for dette. Utvalget har foreslått en rettighetsfestet inntektskompensasjonsordning den første tiden av et fosterhjemsoppdrag, se punkt 8.4.4. Kompensasjonen vil være pensjongivende inntekt og gi opptjening av alderspensjon i folketryg-

³³ Her forstått som en omlegging som holder ikke-frikjøpte fosterhjem uberørt i gjennomsnitt.

den. En del frikjøpte fosterforeldre vil med utvalgets modell komme bedre ut som følge av at de vil motta den skattefrie stønaden i tillegg til kompensasjon for frikjøpet, se kapittel 11.

Inntektskompensasjon ved frikjøp gir imidlertid ikke opptjening til tjenestepensjon. Tjenestepensjon opptjenes gjennom arbeidsforhold og ikke i oppdragsforhold. For en fosterforelder som frikjøpes over lengre tid, vil reduksjonen i tjenestepensjon kunne bli betydelig sammenlignet med om vedkommende ikke hadde påtatt seg oppdraget som fosterforelder. Det varierer i hvilken grad kommunene kompenserer reduksjonen, se punkt 9.6.2.

Utvalget anslår at det å innføre en rett til tjenestepensjonsordning for ordinære fosterhjem som er frikjøpt i 50 prosent eller mer (det vil si om lag 70 prosent av de frikjøpte), gir en kostnadsøkning på om lag 185 mill. kroner ut fra dagens frikjøpspraksis. Utvalget kjenner ikke til hva frikjøpte fosterforeldre som gruppe per i dag taper i alderspensjon som følge av frikjøpet, men det er likevel grunn til å anta at det samlet sett utgjør et vesentlig beløp.

Avtalen om ny offentlig tjenestepensjon som ble inngått våren 2018 innebærer blant annet at alle år i arbeid frem til 75 år skal gi opptjening av tjenestepensjon. Regelen om at 30 år i jobb gir full opptjening, fjernes. Fravær fra arbeidet i frikjøpsperioder vil dermed i større grad enn tidligere kunne redusere fosterforeldrenes pensjonsopptjening. Utviklingen for de øvrige fosterhjemskategoriene, det vil si statlige beredskaps- og familiehjem, har gått i retning av kompensasjon. Statlige beredskaps- eller familiehjem med staten som oppdragsgiver fikk rett til tjenestepensjon i Statens pensjonskasse gjennom lov av 12. februar 2010 nr 4 om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskaps- eller familiehjem. Etter det utvalget kjenner til, er privat tjenestepensjon utbredt blant fosterhjem tilknyttet private aktører. Disse omstendighetene kan ha bidratt til den økte oppmerksomheten rundt spørsmålet om tjenestepensjonsordning for ordinære fosterhjem.

Frikjøpsordningens betydning for pensjonsopptjening og den varierende kompensasjonspraksisen som er blant kommunene, kan tale for regulering. Trygghet for at fosterforeldre ikke taper pensjonsopptjening ved behov for å være hjemme med barnet, vil også kunne bidra positivt til å rekruttere nye fosterhjem. Utvalget mener på denne bakgrunn at det vil være rimelig å fastsette en generell ordning som kompenserer frikjøpte fosterforeldre for tap av tjenestepensjon.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en generell ordning som kompenserer frikjøpte fosterforeldre i ordinære fosterhjem for tap av tjenestepensjon. Nærmere utforming og avgrensning av en slik ordning må utredes. Tapet av tjenestepensjon er særlig stort for fosterforeldre som er ute av arbeidslivet i lengre tid, og det er etter utvalgets mening disse fosterforeldrene det er viktigst å dekke. På den bakgrunn kan det vurderes om kompensasjon for tapt tjenestepensjon først skal gjelde ved frikjøp etter den første rettighetsfestede perioden. Samtidig kan en sammenligning med personer som mottar foreldrepenger tilsi at også fosterforeldre bør ha tjenestepensjon når de er hjemme med barnet den første tiden. På den annen side er det ikke automatisk slik at foreldre får forlenget sitt medlemskap i arbeidsgivers tjenestepensjonsordning når de er i permisjon med egne barn, og denne retten følger delvis av tariffavtale. En slik rett for fosterforeldre kan neppe gå lenger enn for foreldre som er hjemme med egne barn. Utvalget mener likevel det bør vurderes hvilke muligheter som finnes til å i større grad likestille fosterforeldre med andre foreldre på dette punktet.

9.10 Oppsummering av utvalgets forslag

Utvalget har følgende forslag:

- *Fosterhjemsstønaden (jf. kapittel 8) gis til alle ordinære fosterhjem og er skattefri.*
- *Dagens unntak fra avkorting i dagpenge- og arbeidsavklaringspengeordningene videreføres inntil en ny modell er innført.*
- *I overgangsperioden innføres en sjablongmessig fastsettelse av arbeidstiden i fosterhjemsoppdraget.*
- *Rundskrivet om krav til å være reell arbeidssøker endres slik at fosterforeldre kan få unntak fra de nevnte kravene med bakgrunn i barnets behov for stabilitet.*
- *Det innføres en generell ordning som kompenserer frikjøpte fosterforeldre i ordinære fosterhjem for tap av tjenestepensjon.*

Et flertall (medlemmene Seip, Bendiksen, Friberg, K. Johansen, T. Johansen, Nilssen, Riege og Ueland) foreslår i tillegg:

- *Behovet for en forsikringsordning for personska-der i fosterhjemmet utredes.*

Kapittel 10

Rammer for saksbehandling i fosterhjemsforhold – fosterhjemsavtalen

10.1 Innledning

Kjernen i utvalgets mandat er å vurdere faglige og økonomiske rammebetingelser for fosterhjem. I et juridisk perspektiv innebærer utvalgets forslag i kapitlene foran økt regulering av disse betingelsene, og dermed en styrking av fosterforeldres rettigheter. Det gjenstår imidlertid enkelte juridiske spørsmål som utvalget har valgt å behandle i dette kapitlet. Utvalget har avgrenset sitt arbeid mot arbeidet med ny barnevernslov.

Ut fra mandatet og ulike innspill som utvalget har mottatt, har utvalget valgt å drøfte:

- Partsrettigheter
- Rett til å klage over vedtak om å flytte barnet
- Plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterhjemmet
- Innholdet i fosterhjemsavtalen samt konfliktløsningsorgan

Utvalget har vært opptatt av om dagens juridiske rammer for saksbehandlingen rundt fosterhjemsordninger samt fosterhjemsavtalen gir den riktige balansen mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten, eller om balansen bør forskyves noe ved å gi fosterforeldrene flere individuelle rettigheter. Sentrale hensyn ved avveiningene er om rammene er til barnas beste og om de bidrar til å sikre trygghet og stabilitet i fosterhjemmet.

10.2 Situasjonen i dag

Fosterforeldre har i dag få individuelle rettigheter etter barnevernloven. Fosterforeldre er i et kontraktsforhold til kommunen, og ses derfor i mindre grad som selvstendige subjekter og parter i selve barnevernssaken.

Viktige juridiske rammer for fosterhjemmet i dag er barnevernlovens regulering av plikten barnevernstjenesten har til oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet og kommunens

plikt til å føre tilsyn med barn i fosterhjem. I tillegg gir barnevernloven en viss mulighet for fosterforeldre til å få partsstatus i barnevernssaken og adgang til å klage over flytting av barnet.¹ Fosterforeldrene har også rett til å uttale seg ved tilbakeføring av barnet til foreldrene. Etter barnevernloven skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter.

Videre regulerer fosterhjemsavtalen barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser ved fosterhjems plassering. I fosterhjemsavtalen punkt 8 heter det at fosterforeldre kan be fylkesmannen rådgi ved uenighet etter fosterhjemsavtalen. Det er imidlertid ikke gitt et slikt oppdrag til fylkesmannen i tildelingsbrev. Dersom fylkesmannen ikke bistår med rådgivning eller rådgivningen ikke fører til at det oppnås enighet, er fosterforeldre henvist til å bringe tvister som gjelder fosterhjemsavtalen inn for rettslig prøving.

10.3 Behovet for endring

De juridiske rammene for fosterhjemsoppdraget reflekterer ansvaret barnevernstjenesten har for å sikre barnet nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Ansvaret gjelder enten barnet bor i fosterhjem som et frivillig hjelpetiltak eller etter at barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Fosterforeldre anses som utøvere av omsorgen på vegne av barnevernstjenesten dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, eller på vegne av foreldrene dersom barnet bor i fosterhjem som frivillig hjelpetiltak. Dette er bakgrunnen for at fosterforeldres individuelle rettigheter i liten grad er regulert og vektlagt i de juridiske rammene rundt fosterhjemsordningen. Dette er også bakgrunnen for at fosterhjemmenes rettigheter og plikter i all hovedsak er kontraktsregu-

¹ Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 164.

lert gjennom en privatrettslig avtale med barnevernstjenesten.

Utvalget har mottatt innspill blant annet fra Norsk Fosterhjemsforening om at det kan være behov for i større grad å bedre fosterforeldrenes situasjon og rettigheter, slik at de kan ivareta sitt oppdrag og bidra til løsninger som er til barnets beste.

Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om gjeldende juridiske reguleringer i tilstrekkelig grad sikrer at målet med fosterhjemsoppdraget for barnet nås. Utvalget har ikke foretatt en fullstendig gjennomgang og drøftelse av dette. Utvalget vil påpeke at utgangspunktet må være at barnets interesser og behov skal ivaretas. Utvalget vil i tillegg påpeke noen områder hvor fosterforeldrenes rettigheter bør styrkes.

Fosterforeldrenes rolle, og forventningen om at de skal gi barnet trygghet, omsorg og tilhørighet, medfører at de ofte blir godt kjent med barnet. Deres vurderinger vedrørende barnets beste kan være svært viktig som grunnlag for valg av tiltak, som blant annet om barnet bør flytte ut av fosterhjemmet.

Gode samarbeidsforhold mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten kan være avgjørende for å sikre stabiliteten i fosterhjemmet. Dersom det oppstår uenigheter mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten, kan fosterforeldrene erfare at de har få rettigheter og andre virkemidler for å ivareta barnets behov og det familielivet de har med barnet. Eksempler på konflikter kan være at fosterforeldre mener de ikke får tilstrekkelig veiledning og bistand fra barnevernstjenesten, eller at barnevernstjenesten mener at barnet bør flytte til et annet fosterhjem mot fosterforeldrenes ønske. Dette kan skape en usikkerhet i fosterhjemsoppdraget, som også kan bidra til å vanskeliggjøre rekrutteringen av fosterhjem.

Intensjonen med fosterhjemsordningen er at det skal skapes en situasjon som er så lik andre familier som mulig. EMK artikkel 8 beskytter retten til familieliv. Den europeiske menneskerettstolens (EMD) har i to saker slått fast at relasjonen mellom barn og fosterforeldre kan utgjøre «et familieliv» dersom det i praksis reelt eksisterer nære og personlige bånd. Den ene saken gjaldt fosterforeldres krav om samvær med et tidligere fosterbarn.² Også den andre saken viser at relasjonen mellom fosterforeldre og barn i fosterhjem er anerkjent som familieliv etter EMK artikkel 8. Der krevede fosterforeldrene samvær med

barnet etter at det ble tilbakeført til sin mor etter nesten fire år i fosterhjemmet.³

Utvalget viser til at menneskerettslige forpliktelser kan være et argument for at familieliv i fosterhjemmet bør beskyttes i større grad enn i dag gjennom å styrke fosterforeldres rettigheter.

Samtidig kan de menneskerettslige forpliktelsene også være et argument for å beskytte den opprinnelige familien mot ytterligere inngrep. Beskyttelsen av retten til familieliv som ligger i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 kan derved vanskeliggjøre en forskyvning av denne balansen, i alle fall dersom det innebærer å gripe ytterligere inn i familielivet.

Det ansvaret barnevernstjenesten har for barn som bor i fosterhjem, kan tale mot at fosterforeldres individuelle rettigheter økes. Barnevernstjenesten har plikt til å følge med på barnets utvikling og situasjon, og barnevernstjenesten kan vurdere det slik at barnet av ulike årsaker skal flytte ut av fosterhjemmet på tross av fosterforeldrenes syn. Tidsperspektivet kan være viktig, og dersom fosterforeldre for eksempel alltid skal kunne bestride flytteevedtaket gjennom en klage, kan det forsinke prosessen med å skaffe barnet et annet sted å bo. Dette kan være uheldig sett ut fra barnets behov.

Bedre regulering gjennom flere individuelle rettigheter til fosterforeldre kan imidlertid bidra til større grad av forutsigbarhet for fosterhjemmet.

10.4 Utvalgets vurderinger og forslag

10.4.1 Partsrettigheter

Utvalget har vurdert om regelverket bør endres slik at fosterforeldre i større grad tilkjennes partsrettigheter. Det kan gjøres ved at de kan få partsstatus i større omfang av barnevernssaker, og/eller ved at de oftere får partstatus i flyttesaker etter barnevernloven § 4-17.

Det å få partsstatus i en barnevernssak utløser viktige rettigheter. Parter har blant annet rett til innsyn i sakens dokumenter, rett til å klage på vedtak, prosessuelle rettigheter i en tvangssak for fylkesnemnda og en rett til kontradiksjon, altså en rett til å redegjøre for sitt syn.⁴ Partsrettigheter kan få betydning ved barnets plassering i fosterhjem, men også underveis og ved opphør av fos-

² Moretti og Benedetti mot Italia (2010).

³ Kopf og Liberda mot Østerrike (2012); Moretti og Benedetti mot Italia (2010).

⁴ <https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

terhjemsoppdraget. Se kapittel 3 om partsrettigheter etter barnevernloven.

For å avgjøre om fosterforeldre har partsrettigheter etter barnevernloven, må det avgjøres konkret om de har en slik tilknytning at de er å anse som parter etter forvaltningsloven § 2 e. Denne bestemmelsen definerer en part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det er persons tilknytning til barnet og hva saken gjelder, som er de sentrale vurderingstemaene.⁵

En barnevernssak handler i all hovedsak om foreldrene og barnet, og derfor er det foreldre og barn som først og fremst er parter i saken.⁶ Samtidig har ikke barn og foreldre alltid partsrettigheter. I vurderingen av om foreldrene har partsrettigheter i en barnevernssak, er det avgjørende hvorvidt den enkelte forelder er innehaver av foreldreansvaret eller ikke.⁷

Ved vedtakelsen av barnevernloven syntes det forutsatt at fosterforeldre normalt ikke har partsstatus. Fosterforeldrenes kontraktsforhold med kommunen tilsier at de ikke har partsstatus på et generelt grunnlag.⁸ I flyttesaker må fylkesnemnda vurdere om fosterforeldrene har partsstatus etter forvaltningsloven § 2 e. Ved rettslig prøving av et vedtak om omsorgsovertakelse er det lagt til grunn at fosterforeldre ikke har partsrettigheter. Fosterforeldre har heller ikke partsrettigheter i spørsmål om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse.⁹

Barnevernslovutvalget vurderte i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov* private personers partsrettigheter etter barnevernloven. Når det gjaldt fosterforeldre, mente lovutvalget at det ikke var grunn til at fosterforeldre skal ha partstatus i andre saker enn flyttesaker. I flyttesaker foreslo lovutvalget å videreføre gjeldende rett, det vil si at det skal foretas en konkret vurdering i hver sak. Samtidig understreket lovutvalget at det i mange tilfeller kan være grunn til å behandle fosterforeldre som part i slike saker. Lovutvalget viste også til at barnevernstjenesten alltid må vurdere om fosterforeldre bør ha partsstatus og også gjøre

fosterforeldre oppmerksom på at de kan ha klagerett.¹⁰

Utvalget har vurdert fosterforeldres partsrettigheter i en barnevernssak. I likhet med Barnevernslovutvalget vil utvalget understreke at det i mange tilfeller kan være grunn til å behandle fosterforeldre som part i slike saker, at det alltid må vurderes, og at fosterforeldrene må gjøres kjent med at de kan ha klagerett. Dette er særlig viktig når barn har bodd i fosterhjemmet over lengre tid og tilknytningen er god. Partsrettigheter for fosterforeldre vil sikre at barnets situasjon blir bedre belyst.

Spørsmålet om partsrettigheter er av stor betydning for fosterforeldre, men reiser også kompliserte problemstillinger. Utvalget viser til at Barne- og likestillingsdepartementet arbeider med oppfølging av NOU 2016: 16 og forslag til ny barnevernslov. Utvalget oppfordrer departementet til å særlig vurdere spørsmålet om fosterforeldres partsrettigheter i den sammenheng. Dette bør vurderes i sammenheng med spørsmålet om barn og foreldres partsrettigheter.

10.4.2 Fosterforeldres klagerett

Klage over vedtak om flytting av barnet

Utvalget har vurdert spørsmålet om fosterforeldres adgang til å påklage vedtak om flytting etter barnevernloven § 4-17.

Barnevernstjenesten har omsorgen for barnet og dermed både rett og plikt til å følge barnets situasjon og foreta eventuelle nødvendige endringer i plasseringen av barnet, jf. barnevernloven §§ 4-5 og 4-16. Barnet skal ha en tiltaksplan hvis det bor i fosterhjem som et frivillig hjelpetilbud og en omsorgsplan hvis det bor i fosterhjem etter en omsorgsovertakelse. Oppfølgingen av barnet kan resultere i at barnevernet vedtar å flytte barnet til et annet fosterhjem eller eventuelt til en institusjon. For fosterforeldres del skal barnevernstjenesten informere fosterforeldrene så tidlig som mulig om oppsigelse av fosterhjemsforholdet dersom barnevernstjenesten ønsker å flytte barnet og si opp avtalen, jf. fosterhjemsavtalen punkt 7.2.

Fosterforeldre kan etter en konkret vurdering få rett til å klage på flyttevedtak etter barnevernloven § 4-17.¹¹ Fylkesnemnda må vurdere om foster-

⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991–92) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, s. 48.

⁶ <https://www.buudir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

⁷ Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett*. Universitetsforlaget, s. 163–164; <https://www.buudir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

⁸ NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*, s. 51.

⁹ Se mer om partsrettigheter i kapittel 3 Gjeldende rett.

¹⁰ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, s. 226.

¹¹ Ot.prp. nr. 44 (1991–92): *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, s. 48.

foreldrene har rettslig klageinteresse eller er part i saken, jf. forvaltningsloven § 28. Vurderingstema vil være tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene og varigheten av plasseringen.¹² Fosterforeldre kan bringe fylkesnemndas avvisning av deres klage inn for tingretten, og tingrettens overprøving skal da foregå etter reglene i tvisteloven kapittel 36.

Utvalget har vurdert om det er behov for å styrke fosterforeldres klagerett i saker om flytting etter barnevernloven § 4-17. Det kan spørres om fosterforeldre skal ha en automatisk klagerett, og ikke være avhengig av at fylkesnemnda finner at de har rettslig klageinteresse eller er part i saken etter forvaltningsloven § 28. En automatisk klagerett må i så fall fremgå direkte av barnevernloven.

Utvalget viser til at fosterforeldrene ofte vil være viktige premissleverandører for å få frem hvilke løsninger som vil være best for et konkret barn. Ikke minst vil det gjelde i langvarige fosterhjemforhold. En automatisk klagerett vil kunne gi fosterforeldrene større innflytelse enn hva som er tilfellet i dag, og vil også kunne bidra til å redusere noe av den usikkerheten som preger fosterhjemordningen. Dette er argumenter som kan tale for at fosterforeldre alltid skal ha klagerett.

Samtidig kan det hevdes at dagens ordning er tilstrekkelig. Fosterforeldre kan ha klagerett, men bare dersom de oppfyller vilkåret til rettslig klageinteresse eller er part i saken. Ikke alle fosterforeldre bør kunne påvirke og muligens forsinke en nødvendig flytteprosess for barnet. For eksempel kan barnet ha bodd i kortere tid i fosterhjemmet, eller av andre grunner ikke ha etablert bånd til fosterhjemmet.

Utvalget har kommet til at det ikke bør innføres en automatisk klagerett for fosterhjemmet, og at det fortsatt skal være slik at fylkesnemnda vurderer om fosterhjemmet har klagerett gjennom rettslig klageinteresse eller partsstatus i saken.

Rett til å uttale seg ved flytting av barnet fra fosterhjemmet

Utvalget mener at fosterforeldrenes vurdering av hva som er til barnets beste, alltid bør høres og dokumenteres. Fosterforeldrene har ofte god innsikt i hva som vil være bra for barnet. I tillegg kan en mulighet for fosterforeldrene til å påvirke en situasjon hvor flytting av barnet kan være aktuelt, gi fosterforeldrene en innflytelse som kan redusere noe av usikkerheten som fosterforeldrene

kan oppleve ved fosterhjemoppdraget. Utvalget viser også her til EMDs vurderinger om at et fosterhjemforhold kan være beskyttet av retten til familieliv etter EMK artikkel 8.

Utvalget foreslår derfor en lovfestet uttalerett for fosterforeldre i saker om flytting av et barn etter barnevernloven § 4-17. Fosterforeldrene har allerede uttalerett i saker om tilbakeføring av barnet til foreldrene etter § 4-21.

Klagemulighet over oppfølging fra barnevernstjenesten

For øvrig viser utvalget til at fosterforeldrene har få påvirkningsmuligheter i situasjoner hvor barnevernstjenesten ikke ivaretar sin lovpålagte oppfølging av barnet og fosterhjemmet. Fosterforeldrene kan ikke klage over manglende veiledning eller oppfølging av barnet. Heller ikke barnets foreldre kan klage over manglende veiledning av fosterhjemmet. Utvalget foreslår ingen endringer i dette, da klageadgang forutsetter et vedtak som kan påklages. Utvalget foreslår imidlertid at fosterforeldrenes rettigheter på dette området styrkes gjennom opprettelse av et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om, se punkt 10.4.5. Tilsynet og oppfølgingen av barnet og fosterhjemmet er lov- og forskriftsfestet. Utvalget viser til at dersom kommunen ikke utfører lovpålagte oppgaver, kan fylkesmannen føre tilsyn med dette, jf. barnevernloven § 2-3 b. Fylkesmannen kan også pålegge retting av forholdet, men fosterforeldrene vil ikke ha noen individuell rettighet i denne sammenhengen. Det vil også være opp til fylkesmannen om og når et tilsyn med barnevernstjenesten skal gjennomføres.

10.4.3 Samarbeidsplikt for barnevernstjenesten og fosterhjem

Et godt samarbeid mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten er viktig for at fosterhjemmet skal bli trygt og stabilt for barnet. Samarbeid er videre viktig for å finne ut hvilke behov barnet og fosterhjemmet har, og også for å forebygge uenigheter og konflikter. Utvalget har vurdert om barnevernstjenesten bør få en plikt til å samarbeide med fosterforeldrene.

Etter barnevernloven § 1-7 skal barnevernet utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2018. Bakgrunnen for innføringen av samarbeidsplikten var Barnevernslovutvalgets forslag i NOU 2016:16

¹² Ot.prp. nr. 44 (1991–92): *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, s. 48.

om å innføre en samarbeidsplikt ut fra at et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og familien er av sentral betydning i alle faser av en barnevernssak. Bestemmelsen fremgår i den innledende delen av loven for å fremheve betydningen av å gi foreldre og barn mulighet til å medvirke og ha innflytelse gjennom hele barnevernstjenestens arbeid.

Utvalget mener at selv om foreldre og barn er i en særstilling i barnevernssaker, er det også grunn til å sikre godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Det kan gi barnevernstjenesten et bedre innblikk i situasjonen i fosterhjemmet og hva som skal til for å sikre barnet et godt bosted i fosterhjemmet. Samarbeidsplikt vil også understreke at barnevernstjenesten har plikt til å samarbeide med fosterhjemmet, og det kan bidra til å redusere konflikter mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten. Dette er viktige hensyn med tanke på å redusere utilsiktede flyttinger og øke stabiliteten i fosterhjemmet.

Utvalget foreslår derfor at det i fosterhjemsavtalen nedfelles en plikt for barnevernet til å utøve sin virksomhet med respekt for og i samarbeid med fosterhjemmet. Plikten integreres i fosterhjemsavtalen fordi denne regulerer forholdet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Det er naturlig at dette inntas i fosterhjemsavtalens punkt 4.

10.4.4 Innholdet i fosterhjemsavtalen

Fosterhjemsavtalen

Når barn bor i fosterhjem etter vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven §§ 4-12 og 4-8, skal barnevernstjenesten og fosterforeldrene inngå en avtale om henholdsvis fosterforeldrenes og barnevernstjenestens plikter og rettigheter. En standardavtale for de ordinære fosterhjemmene ble utarbeidet i 2010 av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med KS og Norsk Fosterhjemsforening. Barnevernstjenestene er ikke pliktige til å bruke standardavtalen. Det finnes ingen tilsvarende avtale for tilfeller der barn bor i fosterhjem som følge av frivillig hjelpetiltak, jf. §§ 4-4 sjette ledd og 4-7. Ved fosterhjem som frivillig hjelpetiltak skal barnets foreldre trekkes inn med hensyn til fosterhjemsavtalens innhold. Ved å inngå avtalen påtar altså fosterforeldrene seg et fosterhjemsoppdrag for barnevernstjenesten eller foreldrene.

Standardavtalen er til dels en oppsummering av barnevernstjenesten og fosterforeldrenes rettigheter og plikter, blant annet basert på gjeldende

lover, forskrifter og retningslinjer (punkt 4-6). Den angir hva som skal gjøres før avtalen underskrives (punkt 2), og presiserer at avtalen skal gjennomgås minst en gang i året eller når en av partene krever det (punkt 3). Punkt 7 gjelder opphør av avtaleforholdet, og punkt 8 tvister.

Til avtalen skal det vedlegges en plan for barnets omsorgssituasjon, samværsavtale, avtale om fosterhjems godtgjøring og eventuell avtale om forsterkningstiltak, og oversikt over fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og deres sosiale rettigheter (punkt 9 i avtalen).

Behov for endringer i standardavtalen med vedlegg

Standardavtalen bør gjennomgås og eventuelt oppdateres med jevne mellomrom, slik at den til enhver tid reflekterer det som angår samarbeidsforholdet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Den bør uansett til enhver tid oppdateres i tråd med lov- og forskriftsendringer. Slik oppdatering er viktig for at fosterforeldrene skal ha god informasjon om sine rettigheter og forpliktelser.

Utvalget har flere forslag som vil påvirke hvordan standardavtalen skal skrives. Det gjelder særlig forslag i kapittel 8 og 9 om økonomiske rammebetingelser, hvor utvalget foreslår større grad av standardisering og lovhjemlede rettigheter. Også forslag i kapittel 7 om rammene for oppfølging vil påvirke innholdet i standardavtalen. Det gjelder for eksempel forslag om tilgang til spesialisert veiledning, om tilgjengelighet og kontakt etter kontortid og om oppfølging etter at barnet har fylt 18 år. Utvalget har også forslag som gjelder rammer for saksbehandling i fosterhjemsforhold, som plikt for barnevernstjenesten til samarbeid med fosterforeldre og uttalerett for fosterforeldre i saker om flytting av et barn etter barnevernloven § 4-17. Dersom det opprettes et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare uenighet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene, for eksempel i spørsmål om fosterhjemsavtalens innhold, må dette også inntas i avtalen.

Vedleggene til standardavtalen er etter utvalgets vurdering svært viktige. I beste fall utdyper disse vedleggene avtalen for det konkrete fosterhjemsoppdraget. I kapittel 7 omtaler utvalget behovet for konkrete planer for oppfølging, veiledning, avlastning og andre støttetiltak. I dag inneholder standardavtalen krav til at en plan for barnets omsorgssituasjon vedlegges. En omsorgsplan er generell og konkretiserer ikke hvordan oppfølgingen av fosterhjemmet og barnet skal

skje. Det fremgår heller ikke konkrete tiltak for å nå spesifikke mål i en slik plan.

Utvalget mener aktiv bruk av planer er nødvendig for å avklare og avstemme forventninger, og for å kunne styre og dokumentere at barn og fosterfamilie får den hjelpen de trenger. Utvalget mener derfor at barnevernstjenesten i samarbeid med fosterforeldrene skal utarbeide en plan for konkret oppfølging, som skal inngå i fosterhjemsavtalen, se kapittel 7.

Et av vedleggene til standardavtalen er en oversikt over fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og deres sosiale rettigheter, sist revidert 1. november 2010. Det tas her forbehold om at gjeldende regelverk kan bli endret, herunder lov om folketrygd og arbeidsmiljøloven. For mer informasjon anbefales bruk av nettsiden nav.no.

Utvalget omtaler fosterforeldrenes arbeidsrettslige stilling og sosiale rettigheter i kapittel 9. Vi anbefaler at vedlegget til fosterhjemsavtalen gjennomgås og oppdateres. Det er særlig viktig for fosterforeldre at de er godt kjent med disse forholdene når de inngår avtale om å bli fosterforeldre, og at de gjøres oppmerksom på endringer i regelverket. Utvalget har foreslått endringer i de økonomiske vilkårene og tilpasninger i trygderegelverket. Dersom forslagene følges opp, må det aktuelle vedlegget endres tilsvarende.

Det fremgår av standardavtalen at hver avtale som inngås mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgås minst en gang i året. Utvalgets klare inntrykk etter samtaler med barnevernstjenester og fosterforeldre er at dette ikke alltid følges. Utvalget mener det er uheldig. Særlig gjelder dette vedleggene til avtalen. Det er viktig både for barnevernstjenesten og for fosterforeldrene at avtalen gjennomgås og eventuelt justeres ved behov.

Det kan oppstå uenighet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene om oppfølging, hjelp og støtte, samt om etterlevelse av avtalen. Norsk Fosterhjemsforening har overfor utvalget gitt uttrykk for at mye av utfordringen med kontraktsreguleringen er at rettigheter som fosterforeldre har fått i kontrakt, ikke overholdes.¹³ Utvalget mener at konkretiserte planer og avklaring av forventninger vil gjøre det lettere å etterprøve om avtalen overholdes fra begge sider, og dermed hindre uenighet som følge av ulik forståelse av avtalen. Det vil likevel fortsatt kunne oppstå tvister om avtalen.

¹³ Brev av 12.09.17 fra Norsk Fosterhjemsforening til Fosterhjemsutvalget.

Utvalget er særlig bedt om å vurdere hvordan man på en god måte kan håndtere interessemotsetninger mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene, og drøfter derfor dette nærmere, se under. Opphør av avtaleforholdet, og rammene for slikt opphør, kan være særlig konfliktfylt. Utvalget har derfor vurdert endringer i standardavtalens punkt 7 om gjensidig frist på tre måneder skriftlig oppsigelse, se under.

Sikre fosterforeldres økonomiske interesser ved oppsigelse av avtalen

Etter fosterhjemsavtalen punkt 7.1 kan fosterforeldrene og barnevernstjenesten med gjensidig frist på tre måneder skriftlig si opp avtalen.

Utvalget antar at reglene for oppsigelse særlig kan gi frikjøpte fosterforeldre usikkerhet. De kan for eksempel være frikjøpt 100 prosent fra sitt ordinære arbeid i ett år. Dersom kontrakten sies opp, er det ikke gitt at fosterforeldrene kan gjeninntre i sitt ordinære arbeidsforhold før det er gått ett år. Med andre ord kan frikjøpte fosterforeldre løpe en økonomisk risiko for tap av inntekt.

Denne usikkerheten er uheldig for fosterforeldrene. Utvalget foreslår i kapittel 8 og 9 å lovfeste økonomiske rettigheter for fosterforeldrene. Dette bør også kunne speiles i barnevernstjenestens adgang til å si opp fosterhjemsavtalen. Utvalget mener det er hensiktsmessig med en oppsigelsesfrist, sett ut fra at fosterhjemsavtalen er en privatrettslig avtale. Tre måneders oppsigelsesfrist er vanlig i kontraktsregulering. Utvalget foreslår imidlertid en adgang til at dekning av tapt inntekt ved frikjøp i særlige tilfeller kan forlenges utover denne perioden. Særlige tilfeller vil for eksempel kunne være at oppsigelsen gir en urimeelig belastning for fosterforeldrene på grunn av tap av inntekt. Dette vil kunne redusere ulempene dersom det er vanskelig for fosterforeldre å tre inn i jobb igjen når det er avtalt permisjon fra arbeidsplassen som strekker seg ut over opphør av fosterhjemsoppdraget.

10.4.5 Tvist om fosterhjemsavtalen

Måten rammebetingelsene for fosterhjem fastsettes på, gjennom individuelle forhandlinger, kan i mange tilfeller bidra til et høyt konfliktnivå. Utvalget har inntrykk av at forhandlingene tar mye tid og ressurser, og at de oppleves til dels veldig krevende. Dette er drøftet mer inngående i punkt 8.3. I verste fall kan brudd i forhandlingene føre til at barn må flytte til et nytt fosterhjem.

Utvalget foreslår en rekke endringer for å oppnå en mer målrettet fosterhjemsomsorg for ordinære fosterhjem. Forslagene innebærer økt grad av regulering og vil begrense hva barnevernstjenesten og fosterforeldrene kan forhandle om. Det vil likevel fremdeles være mange områder hvor interessemotsetninger kan oppstå, for eksempel ved spørsmål om frikjøp utover den rettingstidsfestede perioden utvalget foreslår.

Som nevnt er et godt samarbeid mellom fosterforeldre og barnevernstjeneste svært viktig for barnets situasjon i fosterhjemmet. Konflikter vil kunne påvirke samarbeidet i en slik grad at det går utover barnets trivsel og utvikling. Barn i fosterhjem kan være særlig sårbare for dette.

Disse forholdene taler etter utvalgets syn for at det bør være gode konfliktløsningsmekanismer på fosterhjemsområdet. Slik er imidlertid ikke situasjonen i dag.

Det står i fosterhjemsavtalen at fylkesmannen kan bidra med råd og veiledning til å løse konflikter mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Fylkesmennene er likevel ikke gitt et slikt oppdrag i tildelingsbrevet, og etter det utvalget er kjent med går fylkesmannen i praksis ikke inn i slike saker. Fosterhjemsavtalen er en privatrettslig avtale. Dersom partene ikke kommer til enighet og fylkesmannen ikke kan bistå, må konflikten som ved andre sivile tvister løses ved domstolens hjelp. Dette er kostbart, tidkrevende og i mange tilfeller en lite egnet måte å løse denne typen konflikter på.

Utvalget ser dermed behov for at det opprettes et konfliktløsningsorgan på dette området. Et slikt organ kan bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om raskt, tillitvekkende og uten store kostnader. Et konfliktløsningsorgan kan også sikre større grad av likhet og forutsigbarhet for fosterforeldre, slik at de variasjonene som er, i større grad begrunnes i ulikheter i barnets og fosterfamiliens behov for hjelp og støtte. Etableringen av et slikt organ vil dessuten over tid kunne bidra til mer ensartet praksis blant barnevernstjenestene.

Partene skal i de fleste tilfeller fortsatt ha med hverandre å gjøre også etter at den konkrete tvisten er løst. En ekstern konfliktløsning vil kunne gi en avstand til konflikten som kan virke positivt på samarbeidsklimaet. Utformingen av ordningen må ta hensyn til dette.

Etablering av et konfliktløsningsorgan på fosterhjemsområdet reiser imidlertid en rekke spørsmål. Dette kan blant annet være hvilke tvister organet skal behandle, om organet kan fatte bindende avgjørelser, hvordan det skal være organisert, hvordan saksbehandlingen skal være mv.

Utvalget mener at konfliktløsningsorganet i utgangspunktet bør kunne behandle alle tvister mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene som følger av fosterhjemsoppdraget. Formålet om å bedre samarbeidet trekker i retning av at grensene for organets kompetanse ikke trekkes for snevert. Organet bør dermed blant annet behandle spørsmål om utøvelsen av den daglige omsorgen, dekning av utgifter etter søknad, forsterkningstiltak mv.

Hensynet til kommunal frihet ved innretningen av det enkelte fosterhjemsforholdet taler mot at et konfliktløsningsorgan skal ha kompetanse til å avgjøre en tvist om fosterhjemsavtalen med bindende virkning. Et konfliktløsningsorgan bør imidlertid kunne gi rådgivende uttalelser i spørsmål innenfor sitt kompetanseområde.

Regler for organets saksbehandling bør ta utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, blant annet om kontradiksjon og begrunnelse, tilpasset organets funksjon og organisering. Saksbehandlingens omfang bør dessuten tilpasses ut fra sakens betydning. Utvalget tar ikke stilling til om det i visse tilfeller bør åpnes for at partene skal møte direkte for organet og legge frem bevis og argumentere muntlig. Hensynet til en effektiv og rimelig prosess tilsier imidlertid at sakene i det vesentlige behandles skriftlig. Samtidig må partene ha en plikt til å opplyse saken og bidra til løsning av konflikten.

Partene skal fortsette samarbeidet til barnets beste også etter at en tvist har oppstått. Megling gir mulighet for å komme frem til en omforent løsning, og ivaretar hensynet til videre samarbeid. Utvalget mener derfor det bør vurderes om organet skal kunne tilby megling, i hvert fall i visse tilfeller. Det må i så fall vurderes om ansatte i organet som deltar i megling, skal kunne avgi rådgivende uttalelse i samme sak dersom meglingen ikke fører frem.

Det er etter utvalgets oppfatning avgjørende at konfliktløsningsorganets uttalelser har høy tillit hos partene. Det forutsetter at organet i sin funksjon er uavhengig og partsnøytralt, og har juridisk og barnefaglig kompetanse for å sikre juridiske korrekte uttalelser av god kvalitet. Det vil bidra til at uttalelsene i størst mulig grad etterleves, noe som er nødvendig for at ordningen skal fungere etter sitt formål.

Utvalget har vurdert hvilke forvaltningsorganer som er egnet til å ivareta konfliktløsningsfunksjonen. Fylkesmannen har eller kan opparbeide en kompetanse som sikrer faglig legitimitet og tillit. Fylkesmannen har et betydelig ansvar på barnevernfeltet, blant annet gjennom å føre tilsyn

med kommunenes barnevernstjenester. Selv om fylkesmannen ikke skal fatte avgjørelser i rollen som konfliktløsningsorgan, vil fylkesmannens legitimitet kunne bidra til at partene innretter seg etter fylkesmannens tilrådinger.

Et annet alternativ kan være Bufetat, som gjennom sitt ansvar for å bistå kommunene når barn må bo utenfor hjemmet, kjenner godt til fagområdet. Det omfattende samarbeidet med de kommunale barnevernstjenestene kan imidlertid være et problem når det gjelder partenes tillit.

Det kan også være et alternativ at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker tildeles oppgaven. Nemnda har nødvendig kompetanse, og har kjennskap til fagområdet gjennom behandling av tvangssaker etter barnevernloven. Utvalget viser også til at det er startet opp et forsøk med samtaleprosess i noen nemnder. Dette er en saksbehandlingsform hvor nemndsleder inviterer partene i saken til samtaler, for blant annet å undersøke om partene kan bli enige om en løsning til barnets beste.

Enda et alternativ kan være å innføre en plikt for kommunen til å opprette et internt organ utenfor barnevernstjenesten, eventuelt at flere kommuner samarbeider om en løsning.

Videre kan det opprettes et særskilt regionalt organ, for eksempel et organ som ligner barnevernets tvisteløsningsnemnd. Barnevernets tvisteløsningsnemnd kan gi råd i tvister om oppgave- og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern, og nemndas uttalelser er rådgivende og ikke rettslig bindende for partene. I forhold til det kommunale alternativet vil et slikt organ, på linje med fylkesmannen og fylkesnemnda, i større grad kunne oppfattes som partsnøytralt.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere analyse og vurdering av hvem som bør tillegges funksjonen som konfliktløsningsorgan, og gir dermed heller ikke en konkret tilrådning om dette. Utvalget mener imidlertid at det er behov for et slikt organ, og foreslår at dette utredes videre.

10.5 Utvalgets samlede forslag

Fosterforeldre har et viktig oppdrag å ivareta, og de vil kunne bidra til løsninger som er til beste for

barnet. Utvalget legger til grunn at det er hensiktsmessig å styrke fosterforeldrenes rolle.

Utvalget foreslår at det lovfestes en rett for fosterforeldre til å uttale seg ved flytting av barnet etter § 4-17.

Videre foreslår utvalget at fosterhjemsavtalen skal inneholde en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene og at avtalen vedlegges en konkret oppfølgingsplan som jevnlig evalueres, se kapittel 7. Fosterhjemsavtalen skal også gi en adgang til at godtgjøring til dekning av tapt inntekt ved frikjøp i særlige tilfeller kan forlanges ved oppsigelse av fosterhjemsavtalen. I tillegg skal det opprettes et konfliktløsningsorgan som skal rådgi fosterforeldre og barnevernstjenesten ved tvister etter avtalen.

Utvalget foreslår ikke å utvide fosterforeldrenes gjeldende klageadgang eller partsrettigheter, men peker på behovet for at Barne- og likestillingsdepartementet i sitt arbeid med ny barnevernslov særlig vurderer spørsmålet om fosterforeldres partsrettigheter. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være fosterhjemsavtalen med dens vedlegg som i hovedsak regulerer forholdet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Forslag til endringer i avtalen og opprettelse av et konfliktløsningsorgan vil etter utvalgets vurdering bidra til å gi en bedre balanse mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten (og barnets foreldre). Dette vil igjen øke muligheten for å sikre at målet med fosterhjemstiltaket nås. Utvalget viser også til forslagene i kapittel 8 og 9 om å lovfeste økonomiske rettigheter for fosterforeldrene.

Utvalget foreslår:

- *Fosterforeldre gis uttalerett i saker om flytting av et barn etter barnevernloven § 4-17.*
- *Det tas inn i fosterhjemsavtalen en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene.*
- *Det opprettes et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål barnevernstjenesten og fosterforeldre er uenige om.*
- *Fosterhjemsavtalen (standardavtalen) oppdateres løpende.*
- *Det gis en adgang til at godtgjøring til dekning av tapt inntekt ved frikjøp i særlige tilfeller kan forlanges ved oppsigelse av fosterhjemsavtalen.*

Kapittel 11

Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i kapitlene 6-10. Utvalgsarbeidet har ikke gitt grunnlag for å fange opp den fulle bredden av økonomiske og administrative konsekvenser. Dette er delvis fordi utvalget ikke i detalj har vurdert utforming og implementering av alle forslag.

Utvalgets hovedmodell for økonomiske rammebetingelser er en kombinasjon av flere ulike forslag som presenteres i ulike kapitler:

- En kommunal stønadsordning for ordinære fosterhjem.
- Rett til inntektskompensasjon ved permisjon den første perioden etter at barnet har flyttet inn, hvor varigheten er differensiert etter barnets alder.
- Frikjøp etter den første perioden knyttes til tiltak eller oppfølging som ikke er forenlige med at fosterforeldrene er i (fullt) arbeid.

Før det foreligger en konkretisert modell for rammebetingelser, kan det ikke gis en fullstendig oversikt over de økonomiske konsekvensene av reformen. Både nivået for stønaden og utformingen av en ordning for inntektskompensasjon den første tiden av fosterhjemsoppdraget må konkretiseres. Utvalget har likevel valgt å redegjøre for økonomiske konsekvenser av å innføre en reform for økonomiske ytelser til fosterforeldre, avhengig av noen forutsetninger og alternative utforminger.

Flere av utvalgets forslag vil påvirke kommunenes og barnevernstjenestenes arbeidsmetoder og organisering. Disse virkningene er omtalt under administrative konsekvenser.

Utvalgets samlede forslag gir økte utgifter for det offentlige. Forslagene har ulik innretning, og kostnadssiden ved dem er utredet i ulik grad. Utvalget har utformet ulike provenyøytrale alternativer for den delen av forslagene som omhandler en omlegging av godtgjøringen til fosterforeldre. I tillegg til omleggingen av godtgjøringen

foreslår utvalget at kommunen skal kompensere fosterforeldre for tap av tjenestepensjon. Kostnaden ved dette er anslått. Når det gjelder utvalgets øvrige forslag, kan mange av disse innebære kostnader for det offentlige, men det vil være et spenn i hvor kostnadskreven de er. Graden av ambisjoner og hvor mye det satses i de årlige budsjettene, vil avgjøre disse kostnadene.

Utvalget vil imidlertid påpeke at utgiftene det offentlige påføres på kort sikt, vil motvirkes av innsparinger på lang sikt som følge av at unge får en bedre overgang til voksenlivet og får bedre forutsetninger for å meste sitt voksne liv. Dette kan gi positive innvirkninger på helse- og sosialutgifter og øke sannsynligheten for at tidligere barnevernsbarn kommer i arbeid. De positive virkningene på lang sikt er viktige å ta med i betraktning i tillegg til de kortsiktige kostnadene.

11.2 Virkninger av en reform for de økonomiske ytelsene for fosterforeldre

11.2.1 Skattefri stønad og inntektskompensasjon i starten av fosterhjemsoppdraget

Utvalget presenterer i punkt 11.2.2 en mulig provenyøytral omlegging av de økonomiske rammebetingelsene for fosterforeldre.

Omleggingen fra dagens system til utvalgets modell vil påvirke inntekter og utgifter for det offentlige på flere måter. Disse virkningene er vanskelige å anslå.

En ny kommunal skattefri fosterhjemsstønad er ment å erstatte dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring, som fastsettes av KS. Fosterhjem som ikke er frikjøpt, skal i utvalgets modell motta stønaden og ikke arbeidsgodtgjøring. Frikjøpte fosterhjem vil få stønaden i tillegg til kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. Innføring av stønaden vil isolert sett gi økte utgifter til kommunene fordi den vil omfatte flere enn de som i dag får arbeidsgodtgjøring etter KS' veiledende

sats. Siden stønaden gjøres skattefri, kan imidlertid nivået på stønaden settes lavere enn dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring. Dette trekker i retning av lavere kommunale utgifter. Staten vil imidlertid tape skatteinntekter som følge av at den nye stønaden er skattefri. En skattefri stønad vil i motsetning til dagens arbeidsgodtgjøring ikke medføre krav om arbeidsgiveravgift. Bortfall av arbeidsgiveravgift vil gi reduserte utgifter til kommunen, men samtidig tapte avgiftsinntekter for staten.

Den nye fosterhjemstønaden vil være en separat ordning med et eget regelsett og eget navn, og således skilles klart fra eventuell pensjonsgivende godtgjøring som følge av frikjøp. Omleggingen vil ikke innebære noen større endringer for Arbeids- og velferdsetaten.

Innføring av en ny, lovfestet stønad vil gi oppstartskostnader til utvikling og implementering av nytt regelverk, eventuelle rapporterings- eller søknadssystemer samt utbetalingsløsninger. Samtidig vil kommunene som følge av redusert behov for forhandlinger spare tid og ressurser på sikt når stønaden erstatter arbeidsgodtgjøring for mange ordinære fosterhjem. Innføring av en rettighetsfestet stønad gir muligheter for automatisk og regelstyrt utbetaling, noe som kan gi administrative besparelser.

De fleste barnevernstjenester dekker i dag tapt arbeidsinntekt for fosterforeldre som frikjøpes den første tiden barnet bor i fosterhjem. Det kan likevel forventes at antallet som frikjøpes i starten av et fosterhjemsoppdrag, vil øke noe som følge av en rettighetsfestet inntektskompensasjon i denne perioden. Utvalgets forslag innebærer imidlertid også at det innføres en ordning med et tydelig slutt punkt. Frikjøp ut over dette må begrunnes særskilt og knyttes til tiltak rettet mot barnet. Dette kan trekke i retning av at utgiftene for kommunene begrenses. Virkningene av å innføre en rett til inntektskompensasjon er dermed usikker. Den vil også blant annet avhenge av hvilken kompensasjonsgrad som velges i ordningen.

Utvalgets forslag vil medføre større krav til oppfølgingen av fosterhjem. Det kan på den ene siden gi høyere kostnader til ulike tiltak som settes inn i fosterhjemmene, men på den andre siden føre til at behovet for frikjøp etter den første perioden reduseres.

Når det gjelder frikjøp vil økt standardisering redusere behovet for forhandlinger mellom fosterforeldre og barneverntjeneste, og frigjøre tid og ressurser. Dette gir midler som kan benyttes til andre formål.

11.2.2 Alternative utforminger av utvalgets modell for godtgjøring

I kapittel 9 foreslår utvalget at fosterhjemstønaden knyttes til grunnbeløpet i folketrygden. Dermed vil stønaden oppreguleres som følge av det årlige trygdeoppgjøret.

Utvalget har vist fire eksempelberegninger av hvordan en omlegging vil virke (alternativene A–D). Beregningene tar utgangspunkt i noen forutsetninger:

- Det legges til grunn ett år inntektskompensasjon for barn fra 0–2 år, 9 måneder for barn fra 3 til 5 år, et halvt år fra og med 6 år til og med 15 år og tre måneders inntektskompensasjon fra 16 til 18 år.
- Det er antatt at kommunene vil benytte samme kompensasjonsnivå og tak på ytelsen som i den rettighetsfestede ordningen når de frikjøper fosterforeldre ut over den første perioden.

Disse forutsetningene skal ikke forstås som forslag fra utvalget.

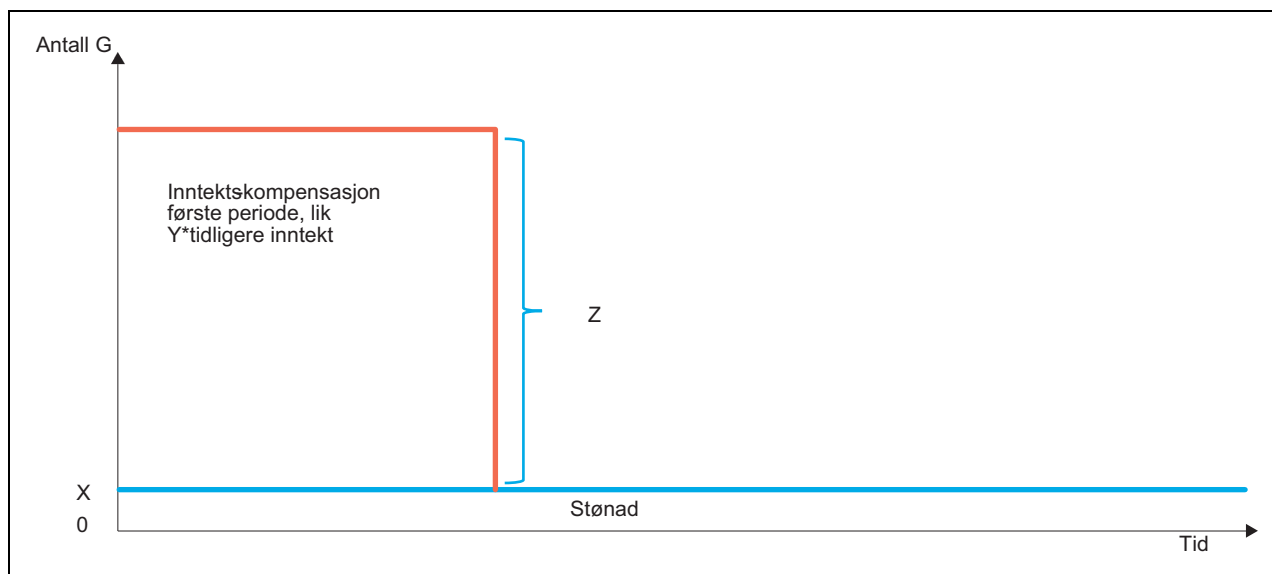
Tall fra Vista Analyse viser at 44 prosent av fosterhjemmene er frikjøpt i dag, og at 40 prosent av de frikjøpte har vært frikjøpt i mer enn ett år. Dette kan indikere at totalt 17,6 prosent (40 prosent av 44 prosent) har behov for frikjøp etter det første året. Hvor mange som vil bli frikjøpt ut over den første perioden i den nye modellen, vil avhenge av hvor stram den nye permisjonsordningen blir og hvordan frikjøp ut over den første perioden reguleres. Nedenfor er det vist hvordan utvalgets modell slår ut dersom henholdsvis 15 og 10 prosent av fosterhjemmene blir frikjøpt etter den første perioden.

Beregningene krever at det gjøres valg for følgende tre størrelser: den skattefrie stønaden (x), kompensasjonsnivået ved permisjon fra jobb den første perioden (y) og den øvre grensen for utbetaling under denne perioden (z), se figur 11.1.

For å illustrere virkningene av ulike valg for de tre størrelsene har utvalget tatt utgangspunkt i dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring for fosterforeldre og satser og kompensasjonsgrader i andre ordninger. Foreldrepengordningen er mest aktuell.

KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring for 2018 er 97 860 kroner. En reduksjon ned til om lag 61 000 kroner, eller 63 prosent av G, kombinert med at den er skattefri, virker nøytralt i den forstand at fosterforeldre i gjennomsnitt kommer ut med uendret nettoinntekt.

Kompensasjonsgraden i foreldrepengordningen er 80 prosent dersom man velger å ha permi-



Figur 11.1 Utvalgets modell: En stønad som varer hele fosterhjemsforløpet og rettighetsfestet inntektskompensasjon den første tiden som fosterhjem.

Kilde: Fosterhjemsutvalget

sjon i 59 uker, og 100 prosent dersom man tar permisjon i 49 uker. Det er et tak på ytelsen på 6 G.

I beregningene er utvalgets modell sammenlignet med «dagens system». Som det fremgår i kapittel 8, er det svært ulikt hvordan fosterhjem i dag kompenseres ved frikjøp. Som sammenligningsgrunnlag har vi likevel valgt å bruke det som ser ut til å være mest vanlig:

- Tidligere inntekt kompenseres fullt ut opp til 6 G.
- Når fosterforeldre frikjøpes, får de kompensasjon for bortfalt tidligere inntekt *i stedet for* (og ikke i tillegg til) KS' veiledende sats for arbeidsgodtgjøring.

Beregningene som følger i alternativ A-D er basert på opplysninger om hva frikjøpte fosterforeldre mottar av arbeidsgodtgjøring i dag, hvor mange som er frikjøpt i heltid og deltid, og hvor lenge de er frikjøpt.¹ Det er også benyttet tall for fosterforeldres bruttoinntekter.² I anslagene på kostnadene ved å gi rett til inntektskompensasjon den første tiden av fosterhjemsoppdraget, differensiert etter barnets alder, er det også benyttet tall for hvor gamle barna er når de kommer i fosterhjem første gang.³ Det er sett hen til hvor

¹ Opplysninger fra Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10

² Opplysninger fra Synovate (2010): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*, oppjustert med lønnsveksten siden 2010.

³ Disse opplysningene er spesialbestilt fra SSB og er basert på barnevernsstatistikken.

mange nye barn som antas å flytte i fosterhjem hvert år. Dette er basert på antallet omsorgsovertakelser årlig og forholdet mellom barn som bor i fosterhjem som følge av omsorgsovertakelse og som følge av hjelpetiltak. Utvalget har anslått at en ny permisjonsordning vil gjelde om lag 1 150 fosterhjem per år.

Beregningene tar utgangspunkt i at det er ett barn per fosterhjem.

Siden fosterhjemsgodtgjøring i dag oftest betales til fostermor, er virkningene beregnet ved hjelp av opplysninger om fostermødres inntektsforhold, der vi har slike opplysninger.

Beregninger av endrede skatteinntekter til staten gjøres ved å sammenligne skatteinntektene fra de aktuelle skattyterne før og etter omleggingen, slik disse faktisk ville blitt beregnet ut fra personenes samlede inntekter, fradrag mv. Utvalgets forslag omfatter flere endringer som påvirker skattbar inntekt. Dette gjelder både innføring av en ny skattefri stønad og fastsetting av et gitt kompensasjonsnivå og en øvre grense for ytelsen til frikjøpte. Noe av besparelsen for kommunene dersom kompensasjonsnivået til frikjøpte settes ned, motvirkes av at skattegrunnlaget og dermed skatteinngangen fra disse personene blir lavere. Beregningene av skatteendringer er utført ut fra skjønsmessige forutsetninger og må derfor tolkes med varsomhet.

Noe av skattetapet for staten av omleggingene som presenteres her, hentes inn ved at fremtidige trygde- og pensjonsutgifter reduseres. Disse innsparingene vil komme gradvis, og full effekt antas å

inntre først i 2095.⁴ Innsparingen i *alderspensions*-utgiftene av en modell der dagens veiledende sats for arbeidsgodtgjøring erstattes av en skattefri og ikke pensjonsgivende stønad, er beregnet til om lag 75 mill. kroner per år når virkningene av omleggingen har fått full effekt. Innsparingene i *trygdeordningene* som følge av redusert beregningsgrunnlag vil beløpe seg til 45 mill. kroner per år. Denne besparelsen vil også komme gradvis. Redusert avkorting vil gi økte utgifter for staten på om lag 15 mill. kroner per år.⁵ Besparelsene i fremtidige trygde- og pensjonsutbetalinger er ikke inkludert i provenyberegningene tatt inn i alternativene A-D under.

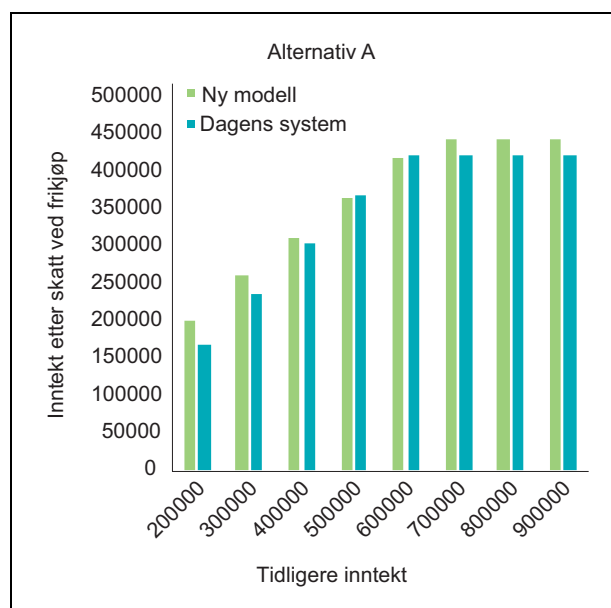
Alternativ A: De som bare har KS-sats i dag, holdes uberørt ($x=0,63, y=0,8, z=5,37$)

I dette alternativet settes stønaden slik at de som bare har KS' veiledende sats i dag, holdes uberørt i gjennomsnitt. Summen av fosterhjemsstønad og maksimal inntektskompensasjon er 6 G. Inntekten etter skatt under frikjøp første år i henholdsvis ny modell og dagens system er vist i figur 11.2.

Eksempelberegningen tar utgangspunkt i en person som blir fosterforelder for et barn under 2 år og dermed er hjemme hele det første året.

I alternativ A blir tidligere inntekt kompensert med 80 prosent. Til gjengjeld får alle fosterhjem en skattefri stønad på 0,63 G. På lave inntektsnivåer er 0,63 G mer enn 20 prosent av tidligere inntekt, og disse fosterhjemmene kommer bedre ut. Det anslås at om lag 30 prosent av fostermødrene har en inntekt opp til 400 000 kroner. På noe høyere inntektsnivåer utgjør 20 prosent av tidligere inntekt mer enn fosterhjemsstønnen på 0,63 G. Fosterforeldre i midten av inntektsfordelingen får derfor en liten innstramming sammenlignet med dagens system. Det anslås at drøyt halvparten av fostermødrene befinner seg i innteksgruppene mellom 500 000 og 700 000 kroner.

Summen av den øvre grensen for kompensasjon for tidligere inntekt i den nye modellen og fosterhjemsstønnen er lik som den øvre grensen i dagens system (6 G). I den nye modellen får fos-



Figur 11.2 Inntekt etter skatt i ny modell (alternativ A) og dagens system ved frikjøp første år, etter tidligere inntekt.

Kilde: Fosterhjemsutvalget

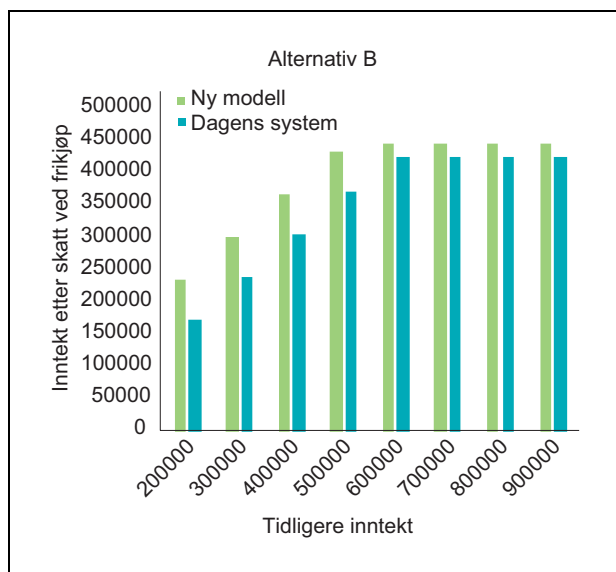
terforeldrene noe av inntekten i form av en skattefri stønad. I dagens system blir hele inntekten skattlagt. Fosterforeldre som hadde en slik inntekt før de ble fosterforeldre at de når opp til taket i ordningene, kommer derfor noe bedre ut i alternativ A enn i dag. På usikkert grunnlag anslås det at i underkant av 20 prosent av fostermødrene har bruttoinntekt over om lag 700 000 kroner.

Dagens frikjøpsordning anslås å koste om lag 980 mill. kroner per år. En ordning som gir betaling ved permisjon den første perioden som beskrevet i alternativ A, anslås å koste om lag 280 mill. kroner. Omlegging til en skattefri stønad som går til alle fosterhjem, gir imidlertid en merutgift, inkludert tapte skatteinntekter, på samlet sett 120 mill. kroner. Totalt sett er det da om lag 580 mill. kroner igjen til andre oppfølgingstiltak, eventuelt «frikjøp etter den første perioden», i et provenynøytralt alternativ. Dette gir rom for at en gruppe som utgjør 15 prosent av fosterforeldre er frikjøpt i 15 måneder etter den rettighetsfestede perioden, eventuelt at en gruppe som utgjør 10 prosent er frikjøpt i knappe to år ekstra. Disse tallene gjelder innenfor et provenynøytralt alternativ.

I og med at frikjøp etter utløpet av den rettighetsfestede perioden ikke blir regulert i modellen, er det ikke mulig å trekke noen endelige konklusjoner om hvordan en provenynøytral pakke må se ut. Utvalget antar imidlertid at alternativ A, kombinert med tydelige føringer for frikjøp etter den første perioden, ikke vil virke ekspansivt på

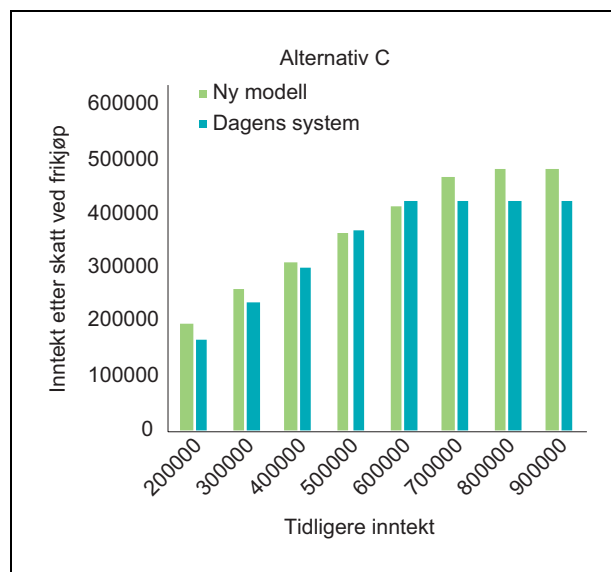
⁴ Innsparingene i utbetalinger til trygd og pensjon kommer gradvis ettersom fosterforeldre i løpet av yrkeslivet får noe mindre utbetalt i dagpenger og andre trygder, og senere ved at utbetalingene til alderspensjon blir noe redusert. Det antas i beregningen at fosterforeldre er i alderen 25–66 år. Full innsparingseffekt kommer først når alle som starter fosterhjemsoppdrag i dag, antas å være ute av beholdningen av alderspensjonister.

⁵ Utvalgets anslag basert på beregninger fra Arbeids- og velferdsetaten.



Figur 11.3 Inntekt etter skatt i henholdsvis ny modell (alternativ B) og dagens system ved frikjøp første år, etter tidligere inntekt.

Kilde: Fosterhjemsutvalget



Figur 11.4 Inntekt etter skatt i henholdsvis ny modell (alternativ C) og dagens system ved frikjøp første år, etter tidligere inntekt.

Kilde: Fosterhjemsutvalget

offentlige utgifter. Avhengig av hvor stramme føringene for frikjøp etter den første perioden blir, kan det også være rom for å se på modeller med høyere fosterhjemstønad, høyere kompensasjonsnivå eller høyere øvre grense for inntektskompensasjon. Dette er vist i alternativene B-D. Høyere nivå på én eller flere av disse størrelsene gir mindre handlingsrom for kommunene når det gjelder frikjøp etter utløpet av den rettighetsfestede ordningen i en provenynøytral modell.

Alternativ B: Høyere kompensasjonsnivå ($x=0,63$, $y=1$, $z=5,37$)

I alternativ B er kostnaden ved å innføre en stønad tilsvarende som i alternativ A, om lag 120 mill. kroner. I dette alternativet kompenseres tidligere inntekt fullt ut, og man får i tillegg en skattefri stønad. Dermed gir denne modellen mer enn dagens system til fosterforeldre med lav og middels inntekt. Kostnaden ved å innføre en rettighetsfestet ordning for inntektskompensasjon ved permisjon den første perioden blir også høyere enn i alternativ A, og anslås her til 300 mill. kroner. I alternativ B er det dermed 560 mill. kroner igjen til frikjøp etter den første perioden i et provenynøytralt opplegg. Det tilsvarer om lag 13 måneder ekstra frikjøp i full tid dersom vi legger til grunn at 15 prosent trenger frikjøp etter den første perioden. Reduseres gruppen til 10 prosent av fosterforeldrene, er det rom for at de er hjemme om lag ett år og 8 måneder ekstra.

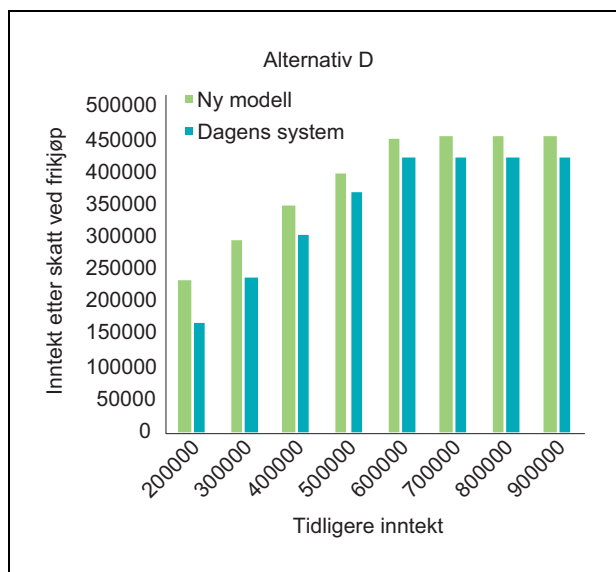
Forskjellen i kostnaden ved permisjonsordningen i alternativ A og B er på 20 mill. kroner. Forskjellen kan synes lav tatt i betraktning at kompensasjonsgraden i alternativ B er 100 prosent, mot 80 prosent i alternativ A. Det må sees i sammenheng med at en del fosterforeldre uansett tjener mer enn den øvre grensen i ordningen. For disse personene virker alternativ A og B likt. I tillegg blir skatteinngangen til det offentlige høyere ved en kompensasjonsgrad på 100 prosent, som i alternativ B, enn ved en kompensasjonsgrad på 80 prosent. Dette trekker kostnadene for det offentlige ved alternativ B noe ned.

Alternativ C: Høyere øvre grense ($x=0,63$, $y=0,8$, $z=6$)

I alternativ C gis det rom for et noe høyere tak på ytelsen ved frikjøp. Likevel er kostnaden ved ordningen med rettighetsfestet inntektskompensasjon om lag den samme som i alternativ A, 280 mill. kroner. Kostnaden ved å innføre en stønad er lik som under alternativ A og B.

Alternativ C gir noe mer igjen til høytlønte under permisjonen.

Alternativ C gir om lag 580 mill. kroner igjen til frikjøp etter den første perioden, i et provenynøytralt opplegg. Dette tilsvarer om lag 15 måneder frikjøp i full tid for en gruppe som utgjør 15 prosent av fosterforeldrene. Hvis 10 prosent blir frikjøpt etter den første perioden, øker lengden de kan være hjemme til i underkant av to år (22 måneder).



Figur 11.5 Inntekt etter skatt i henholdsvis ny modell (alternativ D) og dagens system ved frikjøp første år, etter tidligere inntekt.

Kilde: Fosterhjemsutvalget

Alternativ D: Høyere fosterhjemsstønad ($x=1, y=0,8, z=5$)

En fosterhjemsstønad på 1 G, som i dette alternativet, er anslått å gi en merkostnad på om lag 430 mill. kroner inkludert skattefritak.

Kostnaden ved en ordning for betalt permisjon fra jobb den første perioden av fosterhjemsopdraget anslås i alternativ D til om lag 280 mill. kroner. I dette alternativet er den øvre grensen for kompensasjon av tidligere inntekt lavere, slik at flere fosterforeldre når opp til taket i ordningen. Alternativ D gir om lag 270 mill. kroner igjen til frikjøp etter den første perioden i et provenynøytralt opplegg. Det tilsvarer om lag 7 måneder ekstra frikjøp for en gruppe som utgjør 15 prosent og 11 måneder for en gruppe som utgjør 10 prosent.

11.3 Økonomiske konsekvenser av utvalgets øvrige forslag

11.3.1 Økonomiske konsekvenser for kommunene

Utvalget foreslår å innføre en samordningsplikt i komueloven, samt utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvar for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge. Kommunen har allerede i dag en plikt til å samordne ulike kommunale tjenester. Forslaget innebærer derfor i utgangspunktet ingen nye oppgaver for kommunene, men utdyper hvordan samarbeidet

og koordineringen skal skje. I beste fall kan en slik koordinerende funksjon effektivisere det arbeidet kommunene allerede gjør på dette området. Det kan dessuten frigjøre ressurser til andre formål i barnevernstjenesten. I praksis er det også mange fosterfamilier som koordinerer de ulike tjenestene som skal hjelpe barnet og familien. En fast koordinator kan til en viss grad avlaste fosterfamiliene for denne jobben. Utvalget legger til grunn at forslaget vil føre til bedre ressursutnyttelse i kommunen, og at barna i større grad får den oppfølgingen de har behov for fra de ulike tjenestene. Vistaundersøkelsen viser at 53 prosent av barnevernstjenestene har en fast kontaktperson til sine fosterhjem, som skal samordne bistanden fra både barnevernstjenesten og andre tjenester i kommunen.⁶ En del kommuner har derfor allerede i dag funksjoner som delvis tilsvarer forslaget. Kostnadene ved å utvide ansvarsområdet til disse kontaktpersonene eller å opprette en koordineringsfunksjon vil avhenge av hvordan kommunen har organisert koordineringsansvaret tidligere og hvordan man organiserer det fremover.

Forslaget om å utvikle en oversikt over tilgjengelige tiltak i kommunen vurderes ikke å ha vesentlig økonomiske konsekvenser for kommunene.

Kommunen skal etablere lokale løsninger for tilgjengelighet utenfor kontortid. Dette kan for eksempel være forskjøvet arbeidstid eller vaktordninger, som i de fleste tilfeller vil innebære økte lønnsutgifter for kommunen. I tillegg skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for hva som kan gjøres dersom en kritisk situasjon oppstår utenfor kontortid. Dette kan innebære en annen måte å jobbe på, og vil ikke i seg selv føre til ekstra kostnader. Bruk av systematisk risikovurdering og plan for hvordan kriser kan løses, vil tvert imot kunne bidra til å effektivisere arbeidet og redusere kostnadene på sikt.

Utvalget foreslår at kommunene skal utvikle og etablere miljøer med spisskompetanse på fosterhjemsområdet som skal sikre at barn, fosterfamilier og foreldre får tilgang til spesialisert veiledning. Oppbygging av slik kompetanse vil føre til økte kostnader for kommunene. Lokale spisskompetansemiljø vil gi økt tilgjengelighet og i større grad kunne gi tilpasset veiledning når barn, fosterfamilier og foreldre har behov. Det antas at deler av veiledningskompetansen som allerede er i kommunene, vil inngå i et slikt spisskompetanse-

⁶ Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10, s. 68

miljø. Et slikt miljø kan også redusere behovet for å kjøpe spesialisert veiledningskompetanse fra private aktører.

Forslaget om at ettervernstiltak for dem som hadde tiltak ved fylte 18 år, når som helst innen fylte 23 år kan opprettes, gjenopprettes eller endres, vil tydeliggjøre at unge opp til 23 år skal kunne få tiltak i barnevernet. Dette kan føre til at noen unge vil få tiltak i barnevernet lenger enn i dag, og kan føre til økte utgifter for kommunene.

Utvalget anslår at det å innføre kompensasjon for tap av tjenestepensjon for frikjøpte ordinære fosterhjem gir en kostnadsøkning på om lag 185 mill. kroner. Anslaget tar utgangspunkt i fosterhjem som er frikjøpt i minst halv tid, og skiller ikke mellom frikjøp under den rettighetsfestede perioden og frikjøp etter dette. Utvalget antar at innføring av en slik ordning vil utløse krav om at tilskuddene til kommunene fra staten økes tilsvarende.

Forslaget om å opprette et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål barnevernstjenesten og fosterforeldre er uenige om, vil føre til utgifter for kommunene dersom det skal organiseres i kommunal regi.

11.3.2 Økonomiske konsekvenser for staten

Utvalget foreslår å innføre nye lover, endringer i lover og utarbeidelse av nye forskrifter. Det vil gi økt ressursbruk til regelverksutvikling i en oppstartsperiode.

Forslaget om å inkludere alle arbeidsprosesser i hele fosterhjemsforløpet i kvalitetssystemet som er under utvikling, vil ikke i seg selv føre til vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for Bufdir.

Utvalget foreslår at det etableres tverrfaglige forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd, med sikte på å øke kunnskapen om fosterhjemsomsorgen. Forslaget vil gi økte kostnader for staten.

Forslaget om å utvikle og etablere et oppfølgingsprogram for foreldre som gis etter at barnet har flyttet, vil føre til økte utgifter for Bufetat.

Forslaget om at det åpnes for at fosterforeldre skal ha noe videre unntak fra kravene til å være reell arbeidssøker, kan føre til at flere fosterforeldre får rett til dagpenger. Utvalget vurderer kostnaden ved dette som svært begrenset.

Forslaget om å opprette et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål barnevernstjenesten og fosterforeldre er uenige om, vil føre til utgifter for staten dersom det skal organi-

seres i statlig regi. Hvor høye utgiftene blir, kan i noen grad avhenge av hvilket organ som tildeles oppgaven.

11.4 Administrative konsekvenser

Flere av utvalgets forslag vil gi administrative konsekvenser. Det gjelder blant annet utvikling og implementering av nytt regelverk og nye rutiner og arbeidsmetoder. Utvalget legger til grunn at gode prosesser og god oppfølging av barnet og fosterfamiliene vil bidra til effektivitet og bedre tjenester.

Endringer i rutiner og regelverk vil blant annet innebære informasjonsarbeid rettet mot fosterforeldre og barnevernstjenester, endring av søknadsskjemaer, saksbehandlingsrutiner, rundskriv og lignende. Forslagene skiller seg fra dagens praksis og gjeldende regler, og det må planlegges og gjennomføres opplæring av barnevernsansatte. Det forventes at det i en overgangsperiode vil bli en del merarbeid i forbindelse med reforhandlinger av avtaler og overgang til nye arbeidsmetoder og systemer.

11.5 Forslag som medfører endringer i lov og forskrift

- Det innføres en skattefri og ikke pensjonsgivende stønad til alle fosterhjem.
- Det innføres en rett til inntektskompensasjon ved permisjon den første perioden etter at barnet har flyttet inn.
- Det utarbeides en forskrift om bruk av individuell plan i barnevernet.
- Det innføres en plikt for kommunen til alltid å vurdere om barnet kan flytte i fosterhjem i egen kommune, eller nær egen kommune.
- Det presiseres i barnevernloven at ettervernstiltak for dem som hadde tiltak før fylte 18 år, når som helst innen fylte 23 år kan opprettes, gjenopprettes eller endres, basert på en helhetsvurdering av den unges behov.
- Fosterforeldre gis uttalerett i saker om flytting av et barn etter barnevernloven § 4-17.
- Det innføres en plikt i kommuneloven til å sikre koordinerte kommunale tjenester til personer med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Kommunen bør utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvaret for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge.

- Kravene i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgingsbesøk erstattes av faglige standarder for god kvalitet i fosterhjemsarbeidet.

11.6 Forslag til endringer i fosterhjemsavtalen

- Fosterhjemsavtalen skal inneholde en plan for konkret oppfølging, som brukes aktivt og evalueres jevnlig.

- Det tas inn i fosterhjemsavtalen en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene.
 - Fosterhjemsavtalen (standardavtalen) oppdateres løpende.
 - Det skal gis en adgang til at godtgjøring til dekning av tapt inntekt ved frikjøp i særlig tilfeller kan forlenges ved oppsigelse av fosterhjemsavtalen.
-

Referanser

Dommer:

HR-2013-628-A.
HR-2013- 630-A – Avlaster I.
HR-2015-206-A.
HR-2016-1111-A premiss 39.
HR-2016-1366-A – Avlaster II.
Kopf og Liberda mot Østerrike (2012), dom av 17. januar 2012, klagenummer 1598/06.
Moretti og Benedetti mot Italia (2010), dom av 27. april 2010, klagenummer 16318/076.

Offentlige publikasjoner:

Arbeids- og velferdsetaten og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016): *Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret.*

Barne- og familiedepartementet (2002): *Retningslinjer. Saksbehandling i barneverntjenesten.* Retningslinjer Q-1036.

Barne- og familiedepartementet (2004): *Retningslinjer for fosterhjem.* Rundskriv Q-1072 B.

Barne- og familiedepartementet (2005): *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.* Rundskriv Q-24.

Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem.* Rutinehåndbok Q-1102?B.

Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet,* Rundskriv Q-08/2007.

Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder.* Veileder Q-1104 B.

Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009): *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten.* Veileder Q-1162 B.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen.*

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): *Rundskriv om tiltak etter barnevern-*

loven for ungdom over 18 år. Rundskriv Q-13/2011.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet (2015): *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykisk helsetjenester til barnets beste.* Rundskriv 21/2015.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2010): *Oppfølging av skole og opplæring for barn og unge som bor i fosterhjem og institusjon.* En veileder.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Tilsyn med barn i fosterhjem.* Veileder 02/2015.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016): *Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017): *Retningslinjer til barneverntjenestens saksbehandling,* Rundskriv 01/2017.

Innst. 266 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Kirsti Bergstø om å sikre at fosterhjemsgodtgjørelse ikke gir tap av trygdeytelser for fosterforeldre.*

Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).*

Innst. O. nr. 80 (1991–1992) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven).*

Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.*

Meld. St. 24 (2015–2016) *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter.*

NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker.*

NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt.*

NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.*

NOU 2016: 17 *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming.*

NOU 2017: 12 *Sviikt og sviik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssviikt.*

- Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barnevernstjenester (barnevernloven).*
- Ot.prp. nr. 61 (1997–98) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester.*
- Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.).*
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).*
- Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre).*
- Litteratur:
- 7 barnevernsproffer og 7 barnevernsledere (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn.* Universitetsforlaget.
- Aamodt, L. G.: *Forholdet Barnevern BUP – sett i lys av Pierre Bourdieus teori om maktforhold og dominans.* Tidsskriftet Norges Barnevern 01-02/2012 (Vol. 89).
- Andersen, S.H. og P. Fallesen (2015): *Family matters? The effect of kinship care on foster care disruption rates.* Child Abuse & Neglect 48 (2015).
- Andersen, S.H. (red), F. Ebsen, M. Ejrnæs, P. Fallesen og S. Frederiksen: *Når man anbringer et barn. Bakgrunn, stabilitet i anbringelsen og det videre liv.* Syddansk Universitetsforlag, 2010.
- Andersson, G. (2005): *Family relations, adjustment and well-being in a longitudinal study of children in care.* Child & Family Social Work, 10(1).
- Andersson, H.W. (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge.* SINTEF helse rapport 03/05.
- Backe-Hansen, E., C. Madsen, L.B. Kristofersen og B. Hvinden (red.) (2014). *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie.* NOVA-Rapport 9/2014.
- Backe-Hansen, E. (red.), E. Bakketeigen, H. Gautun og A.B. Grønningsæter (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei. Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet.* NOVA-rapport nr. 21/11.
- Backe-Hansen, E., I. Smette og C. Vislie (2017): *Kunnskapsoppsummering. Vold mot barn og systemsvikt.* NOVA-rapport 4/2017.
- Backe-Hansen, E. og C. Madsen (2014): *Barn og unge i fosterhjem og institusjon.*
- Backe-Hansen, E., T. Havik, A.B. Grønningsæter (red.) (2013): *Fosterhjem for barns behov. – Rapport fra et fireårlig forskningsprogram.* NOVA-rapport nr. 16/13.
- Backe-Hansen, E., Ø. Christiansen og T. Havik (2013): *Utsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling.* NOVA Notat nr. 2/13.
- Baklien, B. (2009): *Skole, barnehage, barnevernstjeneste – bilder av «de andre» hindrer samarbeid.* Tidsskriftet Norges Barnevern 04/2009 (Vol. 86).
- Barneombudet (2015): *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten (2016): *Utsiktete flyttinger 2013–15 i Bufetat, region vest og sør.*
- Benabou, R. og J. Tirole (2006): *Incentives and Prosocial Behavior.* American Economic Review, Vol. 96, No. 5, Desember 2006.
- Bendiksen, L.R.L. og T. Haugli (2018): *Sentrale emner i barneretten.* Universitetsforlaget.
- Bennwik, I.-H.B. og I. Oterholm. (2017): *Kunnskapsoppsummering. NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenestens oppfølging av unge med barnevernserfaring.* VID Rapport 2017/2.
- Berg, B. og G.M.D. Haugen, (2018): *Evaluering av familiehjem som bo- og omsorgsløsning for enslige mindreårige flyktninger,* NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B., V. Paulsen, T. Midjo, GMD Haugen, M. Garvik og J. Tøssebro (2017): *Myter og realiteter. Innvandreres møter med barnevernet.* NTNU Samfunnsforskning.
- Berven, N., K. Ludvigsen, D.A. Christensen og E. Nilssen (2013): *Individuell plan som virkemiddel for ledelse og samordning av tjenester i kommunene.* Uni Rokkansenteret, Rapport 2-2013.
- Brandtzæg, B.A. (2016). *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag.* TF-rapport nr 382, Telemarksforskning.
- Brighouse, H. og A. Swift (2015): *Family Values. The Ethics of Parent-Child Relationships.* Princeton University Press.
- Bryderup, I.M., Engen, M. og Kring, S. (2017): *Familiepleje i Danmark, Klim.*
- Bunkholdt, V. (2017): *Fosterhjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring.* Gyldendal Akademisk.
- Christiansen, Ø. (2015): *Hjelpetiltak i barnevernet – en kunnskapsstatus.* Uni Research Helse, Re-

- gionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).
- Christiansen, Ø., E. Bakketeig, D. Skilbred, C. Madsen, K.J.S. Havnen, K. Aarland, E. Backe-Hansen (2015): *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).
- Christiansen, Ø. og B.H. Kojan (red.) (2016): *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget.
- Clifford, G., H. Fauske, W. Lichtwarck og E. Marthinsen (2015). *Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Det nye barnevernet»*. NF rapport nr. 6/2015.
- Deloitte (2014): *Evalueringsrapport av fosterhjem med forsterkningstiltak – bruk, kvalitet og kostnad*.
- Deloitte (2015): *Evalueringsrapport av modellkommuneforsøket*. Sluttrapport 2015.
- Departementene (2017): *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*, I-1180 B.
- Dong M., R.F. Anda, V.J. Felitti, S.R. Dube, D.F. Williamson, T.J. Thompson et al (2004): *The interrelatedness of multiple forms of childhood abuse, neglect, and household dysfunction*. Child Abuse and Neglect, Vol. 28, 7. utg. Juli 2004.
- Egelund T., D. Andersen, A-D Hestbæk, M. Lausten, L. Knudsen og R. Olsen (2008): *Anbragte børns utvikling og vilkår: Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. København. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Egelund T. og M. Lausten (2009): *Prevalence of mental health problems among children placed in out-of-home care in Denmark*. Child & Family Social Work 2009; 14:156–65.
- Ellingsen, I.T., T. Slettebø, I. Studsrød, G.R. Farstad og M.D. Herland (2018): *Det gjør livet litt lettere. Gruppetilbud til foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon: Kartlegging, beskrivelse og evaluering*. Universitetet i Stavanger og VID, Rapport nr. 73.
- Falch-Eriksen, A. (2018): *Barn av fosterforeldre. Hva sier forskningen*. NOVA-notat nr. 3/18.
- Falch-Eriksen, A. (2018): *Stabilitet i fosterhjem. Internasjonal forskning om barnets behov for trygghet og forutsigbarhet*. NOVA-rapport nr. 4/2018.
- Fauske, H., W. Lichtwarck, E. Marthinsen, E. Wilumsen, G. Clifford og B.H. Kojan (2009): *Barnevernet på ny kurs? Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet*, Nordlandsforskning, NF-rapport 8/2009.
- Forandringsfabrikken (2017): *Mitt Liv Psykisk helse. Arbeidsmåter til inspirasjon og utprøving*.
- Forskningsrådet (2009): *Evalueringsrapport av Opptrappingsplanen for psykisk helse (2001–2009). Sluttrapport – Syntese og analyse av evalueringsdelprosjekter*.
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder: *Historien om Stina. Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Kristiansand kommune, Sørlandet sykehus HF, Bufetat Region Sør, Næringsmiddelkontroll og kontroll og Aleris Ungplan & BOI 27.7.2017–7.2.2018*.
- Fylkesmannen i Hordaland: *Dei forstod meg ikkje*. Tilsynsrapport 19. september 2016.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus: *Hendelsesbasert tilsynssak – Bærum barneverntjeneste og interkommunal barneverntjeneste i Valdres – Brudd på barnevernloven*. Brev til Barneverntjenesten i Bærum kommune og Interkommunal barneverntjeneste i Valdres datert 17.03.2016.
- Gundersen, E.C. (2018): *What We Owe to Our Children. Relationships and Obligations in Public Care*. Doktoravhandling ved OsloMet – storbyuniversitetet.
- Gustavsson, N. og A. MacEachron (2010): *Sibling connections and Reasonable Efforts in Public Child Welfare Families in society*, i The Journal of contemporary Social Services 2010, 91(1).
- Haugli, T.: *Hensynet til barnets beste* i Høstmælingen, N. (red.), E.S. Kjørholt (red.) og K. Sandberg (red.) (2016): *Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge*. Universitetsforlaget.
- Havik, T. (1996): *Slik fosterforeldre ser det. Resultat fra en kartleggingsstudie*. Barnevernets Kompetansesenter på Vestlandet, Skriftserien 96:3.
- Havik, T. (2007): *Slik fosterforeldrene ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*. Unifob helse, Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, nr. 1 – 2007.
- Havnen, K.S., R. Jakobsen og K.M. Stormark (2009): *Mental Health Problems in Norwegian School Children Placed Out-of-home: The Importance of Family Risk Factors, Child Care in Practice*, 15:3.
- Hegar, R.L. og J.A. Rosenthal (2009): *Kinship care and sibling placement: Child Behavior, family relationships, and school outcomes*, i Children and Youth Services Review 2009, 31(6).
- Helgesen, M.K. (2018): *Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Spørreundersøkelse til helsedirektoratets samarbeidskommuner*. NIBR-rapport 2018:16.
- Helsetilsynet (2009): *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-*

- sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009.
- Helsetilsynet (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og tenester frå psykisk helsevern for barn og unge.* Rapport fra Helsetilsynet 5/2012.
- Helsetilsynet (2014): *Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet. Oppsummering av kunnskap fra tilsyn mv.* Rapport fra Helsetilsynet 2/2014.
- Helsetilsynet (2014): *Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem.* Internserien 10/2012.
- Helsetilsynet (2015): «Bare en ekstra tallerken på bordet?» – *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem.*
- Holtan, A. (2002): *Barndom i fosterhjem i egen slekt.* Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum, Universitetet i Tromsø.
- Holtan, A. (2008): *Family types and social integration in kinship foster care.* Children and Youth Services Review, 30 (09).
- Holtan, A., B.H. Handegård, R. Thørnblad og S.A. Vis (2013): *Placement disruption in long-lasting kinship and nonkinship foster care.* Children and Youth Services Review 35 (7).
- Holtan, A., J.A. Rønning, B.H. Handegård, A. Sourander (2005): *A comparison of mental health problems in kinship and nonkinship foster care.* European Child & Adolescent Psychiatry, 14.
- Holtan, A. og R. Thørnblad (2009): *Kinship foster parenting: gender, class and labour-force participation.* European Journal of Social Work, 12.
- Holtan, A. og S.H. Eriksen (2006): *The brittle attraction: Women deprived of the custody of children.* International Journal of Child & Family Welfare, 9(3).
- Ianke, P. og A.B. Thorød (2006): «Helgerud er en oase!» *En evaluering av Fosterhjemstjenesten i Akershus/Helgerud ressurscenter for fosterhjem.* NOVA-rapport nr. 13/06.
- Ipsos (2017): *Fosterhjemsundersøkelsen 2016/2017.*
- Isaksson, A.A., K. Hintze og L. Fastén (2009): *Skolprosjekt inom Familjehemsvården. Resultatrapport och projektbeskrivning.* Helsingborg: Helsingborgs stad, Forebyggande avdeling.
- Johansson, M. (2016): *Barn utsatt for vold, overgrep og traumer.*
- Kaasbøll, J., E. Lassemo, L. Melby (2018): *Modulbasert opplæring for fosterhjem. En kunnskaps-sammenstilling,* SINTEF-Rapport (2018:00183).
- Kjelsaas, I., A. Bruvoll, D. Ellingsen, M.N. Basso (2018): *Evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem. Menon-publikasjon nr. 63/2018.*
- Kling, S. (2010): *Fosterbarnas hälsa: Det medicinska omhändertagandet av samhällsvårdade barns hälsa i Malmö kommun.*
- Kristofersen L.B. (2005): *Barnevernbarnas helse: Uførhet og dødelighet i perioden 1990–2002.* Oslo: Norsk institutt for by- og region-forskning.
- KS (2013): *Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier.* Landsforeningen for barnevernsbarn & Fosterhjemforeningen (2010): «Jeg husker ikke navnet hennes engang.» *Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen.*
- Lauritzen, C., S.A. Vis og S. Fossum (2017): *Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – utfordringer og muligheter.* Scandinavian Psychologist, 4, e 14.
- Lehmann S., O.E. Havik, T. Havik, E.R. Heiervang (2013): *Mental disorders in foster children: A study of prevalence, comorbidity and risk factors.* Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health 2013; 7:39.
- Lidén, H., H.S. Trætteberg, O.S. Ulvik, (2018): *Kommunale botiltak for barn og unge. En hvit flekk i velferdsstaten.* Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:14.
- Lindboe, K. (2012): *Barnevernrett.* Universitetsforlaget.
- Nyborg, K. og Brekke, K. (2010): *Selfish Bakers, Caring Nurses? A Model of Work Motivation,* Journal of Economic Behavior and Organization 75.
- Ofstad, K. og R. Skar (2015): *Barnevernloven med kommentarer.* Gyldendal.
- Ose, S.O. og S.L. Kaspersen (2017): *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2017: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene.* SINTEF, rapport nr. 2017-00801.
- Paulsen, V. (2017): *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet.* Doktoravhandling ved NTNU, 2017:346.
- PwC (2015): *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem.*
- Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.* Dokument 3: 15 (2011–2012).

- Riksrevisjonen (2016-2017): Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015. Dokument 1 (2016–2017).
- Sandberg, K.: *Barns rett til å bli hørt* i Høstmælingen, N. (red.), E.S. Kjørholt (red.) og K. Sandberg (red.) (2016): *Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge*. Universitetsforlaget.
- Sandholdt, P.D. (2004): *Fokus på plejebørn i folkeskolen: Hvordan trives de?* Vanløse: Familieplejen for Børn og Unge.
- Schofield, G., B. Moldestad, I. Höjer, E. Ward, D. Skilbred, J. Young og T. Havik (2011): *Managing Loss and a Threatened Identity: Experiences of Parents of Children Growing Up in Foster Care, the Perspectives of their Social Workers and Implications for Practice*. British Journal of Social Work, 41.
- Skilbreid, D. og A.C. Iversen: *Unge voksne som har bodd i fosterhjem og tatt høyere utdanning: suksessfaktorer?* Tidsskriftet Norges Barnevern 04/2014 (Vol. 91).
- Skilbred, D. og T. Havik. (2011): *Barn og unge som bor i fosterhjem – mestring og trivsel i skolen*. Tidsskriftet Norges Barnevern 03/2011 (Volum 88).
- Skivenes, M. (2018): *Barneperspektiv i fokus*. Kapittel 1 i 7 barnevernledere og 7 proffer (2018): *Barnas barnevern. Trygt, nyttig og samarbeidende for barn*. Universitetsforlaget 2018.
- Skogen, J.C. og F.A. Torvik: *Atferdsforstyrrelser blant barn og unge i Norge: Beregnet forekomst og bruk av hjelpetiltak*. Folkehelseinstituttet, rapport 2013:4.
- Slettebø, T. (2009): *Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten*. Diakonhjemmet Høgskole. Rapport nr. 1/2009.
- Socialstyrelsen (2000): *Dartingtonprosjektet: En försöksverksamhet för att stärka och utveckla familjevården*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Solberg, A. og T. Gundersen (2011): *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet*. NOVA-rapport 17/11.
- SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*.
- SOS-barnebyer (2016): *Søskenbarometer 2016*.
- Stang, E.G., H.A. Aamodt, S. Sverdrup, L.B. Kristoffersen og A. Winsvold (2013): *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA-rapport 3/13.
- Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012.
- Stefansen, K. og T. Hansen (2014): *En god forberedelse til å bli fosterforeldre. Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*. NOVA-rapport nr. 3/14.
- Storhaug, A.S. (2015): *Barnevernets forståelse av farskap*. Doktoravhandling ved NTNU 2015:3.
- Sundt, H. (2013): *Plan for fosterbarnet – følges den? Bruk av omsorgsplaner for fosterbarn sett fra barnevernstjenestens, fosterforeldres og eldre fosterbarns ståsted*, Norsk fosterhjemforening.
- Sundt, H. (red.) (2016). *Fosterhjemshåndboka*. Kommuneforlaget, 7. utgave.
- Synovate (2011): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*.
- Sødal, L. (2008): *Adgang til bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjoner og fosterhjem*. Masteroppgave for det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Vinnerljung, B., art. 01: *Samlede erfaringer gjennom lang tids forskning i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): Skolerapport. Hvordan bedre skoleresultatene og utdanningssituasjonen for barn og unge i barnevernet*.
- Vis, S.A., A. Storvold, D.T. Skilbred, Ø. Christiansen og A. Andersen (2015): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*. RKBU Nord-rapport.
- Vista Analyse (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. VA-rapport 2015/51.
- Vista Analyse (2018): *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem – Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget*, VA-rapport 2018/10.
- Winsvold, A. (2011): *Evalueringen av prosjektet: Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. NOVA rapport 18/11.

Norges offentlige utredninger 2017

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte
NOU 2017: 10 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 12 Svikt og svik

Finansdepartementet:

NOU 2017: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2017: 4 Delingsøkonomien
NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av
Norges Bank og Statens pensjonsfond utland
NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmissbruk
– sanksjoner og straff
NOU 2017: 15 Revisorloven

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2017: 16 På liv og død

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit
NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 9 Politi og bevæpning
NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap

Kulturdepartementet:

NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet
NOU 2017: 17 På ein søndag?

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 12/2018