

Barne-, likestillings- og inkluderingsdep.
Postboks 8036 Dep.

0030 OSLO

Deres ref.
13/3326

Vår ref / Saksbehandler
13/5772-4 F41 &13
Kristin Skogli / tlf. 23064317 / 98696680

Dato:
19.11.2013

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM FOSTERHJEM TILSYN MED BARN I FOSTERHJEM

Fagforbundet er glad for at departementet ser behovet for en bedring av tilsynet i fosterhjem, men mener at forslagene ikke i tilstrekkelig grad vil løse de store utfordringene knyttet til tilsyn med barn i fosterhjem.

I høringsnotatet slås det fast at:

”Formålet med lovendringen er å styrke tilsynet med barn i fosterhjem gjennom et mer profesjonalisert og tydelig kommunalt forankret tilsynsansvar. Bakgrunnen er at en rekke eksterne aktører og forskningsmiljøer over tid har påpekt svakheter ved hvordan dagens tilsyn med barn i fosterhjem er organisert og gjennomføres. Regelverket for tilsyn må sikre at det både blir ført tilsyn med det enkelte barn og at dette kan skje innenfor stabile og forutsigbare rammer. Kvaliteten på tilsynet må videre være forsvarlig” (s.3 Høringsnotat- Forslag til endringer i forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem – tilsyn med barn i fosterhjem).

Fagforbundet har også registrert en rekke mangler i det nåværende tilsynet med barn i fosterhjem. Vi syns imidlertid ikke at forslaget til ny forskrift inneholder gode og klare nok løsninger og tiltak for å møte disse manglene.

Problemer i den nåværende tilsynsordningen

Fagforbundet er opptatt av at den nye forskriften må presentere praktiske og konkrete løsninger på alvorlige mangler i den nåværende tilsynsførerordningen for fosterhjem. Dette gjelder blant annet

- ◆ bruken av oppdragstakere i tilsynsarbeid
- ◆ problemer med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere
- ◆ problemer med få tilsynsfører til å bli værende i oppdraget over tid
- ◆ utilstrekkelig antall tilsyn
- ◆ kommunale barnevernstjenesters mangelfulle oppfølging av avvik dokumentert i tilsynsrapportene
- ◆ manglende kompetanse hos tilsynsfører
- ◆ tilsynsførere som står alene i konflikter
- ◆ manglende tillitsforhold/relasjon mellom tilsynsfører og barnet

Fagforbundet vanskelig kan se hvordan endringer i dagens forskrift skal kunne ivareta de forbedringer som vi vet trengs. Det er avgjørende at forskriftens forslag til bedring av tilsynsordningen for barn i fosterhjem bygger på de erfaringene vi allerede har, og presenterer nye løsninger på grunnleggende problemer.

Kommunenes ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem.

En av de viktigste endringene i forskrift om tilsyn med barn i fosterhjem er at ansvaret for hele ordningen legges til kommunen. Fagforbundet ser behovet for å skape mer distanse mellom barnevernstjenesten og tilsynsordningen, men synes det er vanskelig å se for seg hvilken instans i kommunen som har kapasitet og kompetanse til å ivareta denne oppgaven på en faglig og administrativt god nok måte. Departementet lar kommunene stå fritt til selv å velge organisering. Fagforbundet vet at kommunene allerede er presset økonomisk. Vi frykter at forvaltningen av dette ansvaret fortsatt vil bli av svært varierende kvalitet. Det er avsatt 34 millioner ekstra til å bygge ut tilsynsinstituttet i kommunene, dette skal både dekke behovet for bedret rekruttering, opplæring, veiledning og etablering av et system som skal koordinere tilsynene.

I januar 2013 var det 428 kommuner i Norge. Hvis en fordeler det flatt innebærer dette i underkant av 80 000 kr pr kommune. Når en tar befolkningstall med i beregningen, betyr dette at en del av kommunene vil få langt mindre. Men hvis en tenker geografi, ser vi at enkelte kommuner vil ha mye større utfordringer i forhold til tidsbruk, tilgjengelighet og reisekostnader enn de mer folketette områdene.

Selv om det allerede brukes ressurser på tilsyn ute i kommunene, vet vi også at dette på langt nær er tilstrekkelig. Mange barn i fosterhjem mangler tilsynsfører, og enda flere får ikke det antall tilsynsbesøk som loven pålegger.

Fagforbundet mener at ansvaret for organisering og gjennomføring av tilsyn med barn i fosterhjem skal legges hos Fylkesmannen.

Det er presserende at det føres grundig og tilstrekkelig tilsyn med barn i fosterhjem. Dette er en forutsetning for grunnleggende rettsikkerhet for barn under offentlig omsorg. Dagens situasjon med kommunenes varierende og mangelfulle praktisering av en lovbestemt rettighet, viser at det er behov for en kraftig bedring av ordningen.

Når tilsynsordningen ikke fungerer bra nok er det viktig ikke bare å lage en ny tilsynsordning som i stor grad bare er mer av det samme. Fokuset bør heller være på hva som skal til for at fosterbarna har en godt nok fungerende tilsynsordning. Det bør igjen vurderes om det fortsatt er behov for en egen tilsynsordning for fosterbarn i kommunen i tillegg til det omfattende systemtilsynet som er utviklet de senere årene.

Fagforbundet tror ikke at de foreslåtte endringene i lov og forskrift vil være tilstrekkelige for å sikre et stabilt og faglig forsvarlig tilsynsinstitutt, som forespeilet i departementets målsetninger. Fagforbundet mener derfor at hele tilsynsordningen for fosterhjem burde gjennomgås på nytt. Målet bør være å sikre et profesjonalisert tilsyn for barn i fosterhjem, som legges til Fylkesmannen. Vi oppfordrer derfor til at iverksettingen av den foreliggende lovendringen utsettes, og at det fremmes et nytt forslag hvor ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem legges til Fylkesmannen.

Fagforbundet ser at dette er en arbeidskrevende vei å gå, men mener at saken er så viktig at det vil være verdt innsatsen og kostnadene. Dette er Fagforbundets viktigste innspill til forskriften. De resterende kommentarene til høringen, er mest relevante hvis vår oppfordring om å legge tilsynet til Fylkesmannen ikke følges.

Fosterhjemordningen bør ses under ett

Fagforbundet mener at problemene en møter på i tilsynsordningen, er symptomatisk for mange av problemene i fosterhjemsomsorgen. Vi registrerer:

- ◆ et overarbeidet kommunalt barnevern som sliter med å følge opp fosterhjemmene
- ◆ fosterforeldre med dårlige muligheter kompetanseutvikling
- ◆ et for tilfeldig, varierende og utilstrekkelige økonomisk støttesystem til fosterhjem
- ◆ problemer med å frigi lovbestemte tjenester og rettigheter til barn med spesielle behov fra andre tjenester

Dette er virkeligheten for mange fosterforeldre i dag, og det går ut over barna de har fått ansvar for å gi omsorg til. Denne omsorgsoppgaven må være et samarbeid mellom fosterforeldre og det offentlige. Fagforbundet oppfordrer derfor departementet til å se disse utfordringene i sammenheng, og komme med vektige tiltak som virkelig viser at det offentlige tar sitt omsorgsansvar for fosterbarna på alvor.

Rekruttering - Mangel på stabile og kompetente tilsynsførere

Erfaring viser at det er vanskelig å rekruttere og beholde egnede tilsynsførere i det kommunale barnevernet. Mange kommuner sliter i dag med å skaffe et tilstrekkelig antall egnede og stabile tilsynsførere til de oppgaver de allerede er pålagt. Resultatet av dette er blant annet at mange barn i fosterhjem ikke får tilstrekkelig tilsyn av den kvalitet og hyppighet som presiseres i barnevernsloven. Årlige nasjonale tall fra landets fylkesmenn forteller at over en tredjedel av barna ikke får det tilsynet loven gir dem rett til.

Det fremgår av kommunenes rapportering til fylkesmennene at barneverntjenesten har utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere. Disse tallene viser at mer enn 800 barn manglet tilsynsfører ved utgangen av 2011. Dette tallet har vært stabilt over flere år og innebærer at ca. 10 prosent av fosterbarn mangler tilsynsfører. Videre viser kommunenes rapportering at det i et stort antall tilfeller ikke blir gjennomført det antall tilsynsbesøk som regelverket krever, og at ordningen preges av hyppige utskiftninger av tilsynsførere og mangel på stabilitet (Prop. 106 L (2012–2013), 25.2.1 Bakgrunn).

Fagforbundet mener dette utdraget tydelig viser at organiseringen med oppdragstakere i tilsynsinstituttet ikke ivaretar lovkrav og kvalitetssikring på en tilfredsstillende måte. Fagforbundet kan ikke se at rekrutteringsproblemet løses ved å legge ansvaret til kommunen i stedet for hos den kommunale barnevernstjenesten.

Fagforbundet advarer også mot et system der det skapes en konkurranse mellom ulike tilsynsførerordninger (det vil si støttet og beskyttet tilsyn etter barneloven). Det må sikres at tilsynsførere, uansett lovtekst, får rammer til å utføre oppgaven på en god og forsvarlig måte.

Tilsynsførere som oppdragstakere

Fagforbundet ser mange svakheter med den utbredte bruken av oppdragstakere til faglig krevende og lovpålagte oppgaver i kommunen. Brukt til feil formål og på feil måte bidrar denne ordningen til en uthuling av grunnleggende rettigheter som arbeidstaker. Ordningen bidrar også til manglende kvalitet, kontinuitet og etterprøvbarhet i sentrale offentlige tjenester og ansvarsområder.

Fagforbundet mener at svakheter i dagens tilsynsordning i barnevernet i stor grad skyldes ordningens organisering, hvor en er avhengig av oppdragstakere uten at det stilles krav til kvalifikasjoner. Som det fremgår av høringsnotatet er tilsyn i fosterhjem en viktig, faglig og menneskelig krevende oppgave. Dette ansvaret pålegges i dag tilsynsførere uten formelle kvalifikasjoner og uten et kollegium å støtte seg på. Fagforbundet stiller seg kritiske til at forskriften legger opp til at tilsynsordningen fremdeles skal kunne settes ut på anbud og / eller gjennomføres og ved hjelp av oppdragstakerordningen.

Kveldsarbeid

Tilsynsfører skal møte og snakke med barna i fosterhjem. Da må enten tilsynet foregå når barnet har fri, eller så må barnet ta fri for å møte tilsynsfører. Fagforbundet tror ikke Departementet ønsker en situasjon hvor barnet tas ut av undervisning for å møte tilsynsfører. Dermed betyr dette at tilsynsførere må jobbe mye på ettermiddag/ kveld/ i helger.

Vi vet at det er en utfordring å rekruttere et tilstrekkelig personer som er egnet og har erfaring fra samtaler med barn. Fagforbundet tror ubekvem arbeidstid er en viktig grunn til dette. Det vil derfor være nødvendig å lage et ansettelsesforhold som veier opp for dette, både gjennom avlønning og fritid.

Å jobbe i konflikter er krevende og forutsetter kompetanse

Tilsynsfører skal kontrollere

- At barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet
- At forutsetningene som ble lagt til grunn ved plasseringen blir fulgt opp

Dette innebærer at tilsynsfører må kunne skrive rapporter som kan inneholde kritikk av fosterforeldre eller barnevernets oppfølging og behandling av barnet/fosterfamilien. Selv om tilsynet nå skal administreres av kommunen, kan det være vanskelig og konfliktskapende å si ifra om slike forhold. Fagforbundet tror det fremdeles vil være en utfordring å ivareta tilsynsførere som er kritiske til kommunen (inkl barnevernets) omsorgstilbud og kommunens praktisering og oppfølging av tilsynsordningen. Fagforbundet ser ikke at endringer i forskriften tar høyde for dette.

Fagforbundet er glad for at departementet anerkjenner behovet for å styrke opplæring og oppfølging av personer som utfører tilsyn i fosterhjem. Tilsynsfører skal ha systemforståelse og kunnskap om barn. Det skal lages sentrale faglige retningslinjer, om innhold og opplæring av tilsynsførere. Dette er viktig siden tilsynsfører skal fange opp og faglig begrunne bekymring gjennom konkrete eksempel. Dette har hittil vært en forventning, selv om mange tilsynsførere har manglet inngående kjennskap til fagfelt, system, fosterfamilie og barnet.

Fagforbundet etterlyser konkrete krav i forskriften som fastsetter omfanget av grunnopplæring, veiledning og oppfølgingskurs, for å øke sjansene for at kommunene overholder dette.

Fagforbundet tror ugunstige arbeidstider, konflikter og manglede faglig ballast og støtte er viktig grunner til at det er vanskelig å skaffe tilsynsførere og vanskelig å beholde de man har funnet. Fagforbundet ser ikke at de foreslåtte endringene og de gitte økonomiske rammene vil kunne møte disse utfordringene på en god nok måte.

Hvem skal det føres tilsyn med?

Fagforbundet organiserer fosterforeldre, og ser at mange av disse sliter med konflikter og manglende oppfølging i forhold til den kommunale barnevernstjenesten. Det blir derfor svært viktig å klargjøre om for eksempel manglede veiledning av fosterforeldre skal ses som et avvik for en tilsynsfører. Forskriften legger jo opp til at tilsynsfører skal få en bedre systemforståelse, og slik kunne se ting i sammenheng. Fagforbundet mener kommunens oppfølging av fosterhjemmet, både faglig og økonomisk helt klar vil gå inn under punktet ” *At forutsetningene som ble lagt til grunn ved plasseringen blir fulgt opp*”, og slik vil relevante tema i en tilsynsrapport.

Behov for ytterligere klargjøring av mandatet til tilsynsførerne

Fagforbundet etterlyser et klarere mandat for tilsynsfører ordningen, der de faktorer en skal føre tilsyn med er klart oppgitt. Fagforbundet mener det er positivt om en i tillegg til sentrale faglige retningslinjer, lager et konkret og standardisert skjema for tilsynsrapportene. Dette vil være en kvalitetssikring, hvor en sikrer at relevante punkt er tatt med.

Sammenhengen mellom tillitspersons - og tilsynsordningen

Fagforbundet mener at de foreslåtte endringene om tilsyn med barn i fosterhjem burde ses i sammenheng med tillitspersonsordningen. Derfor er det uheldig at høringene om tilsyn med barn i fosterhjem og ordningen med tilsynsperson ikke kom samtidig. Ved at et detaljert forslag om en tillitspersonsordning fremdeles er ukjent for oss, er det vanskelig å få et inntrykk av den helhetlige ivaretagelse av barn i fosterhjem sin rettsikkerhet og rett til å bli hørt.

Fagforbundet er i utgangspunktet positive til ordningen med tillitsperson, men vil understreke at saksbehandler i barnevernet også skal bestrebe seg på å være en tillitsperson for barnet. En alliert som ivaretar barnets beste og lytter til barnets interesser, meninger og behov. - Saksbehandler skal følge barnet over tid, og bygge opp et tillitsforhold og en relasjon. Det er viktig at disse faglige målsetningene ivaretas og styrkes, og at en slik rolle ikke blir overlatt til tillitspersonen. For at dette skal være mulig, må en forstsette å jobbe for en mer stabil arbeidsstokk i den kommunale barnevernstjenesten. De ansatte må ha tid til å gjøre det de ser trengs, mulighet til å motta jevnlig veiledning og annen fagutvikling.

Det fins barn som ikke automatisk har tilgang til en ”nøytral person” i sitt nettverk, som har et avklart forhold til både familie og hjelpesystem. Noen barn har et svært begrenset nettverk på grunn av vanskelige familieforhold, og kanskje også en funksjonsnedsettelse eller atferd som har gjort det vanskelig å knytte relasjoner. Det er avgjørende at disse barna, som det fins mange av i barnevernet, blir ivaretatt.

Høringsnotatet som foreligger presiserer at ordningen med tillitsperson kun vil gjelde for barn som er under barnevernets omsorg, og ikke barn som er frivillig plassert. Hvis ikke alle barn får en lovfestet rett til tillitsperson, er det avgjørende at tilsynsordningen ikke blir for avhengig av et samarbeid med en eventuell tillitsperson, for å kunne fungere. Fosterbarns rett til tilsyn er en lovpålagt oppgave, og skal sikkes uavhengig av om barnet har en tilsynsperson eller ikke.

Barnet trenger en fast tilsynsfører

Fagforbundet er glad for at departementet legger opp til at tilsynsfører skal få bedre opplæring og faglig oppfølging enn tidligere. Likevel er vi forbauset over at departementet later til å tro at en kunnskap om å samtale med barn, skal kunne veie opp for tillitt etablert i en relasjon over tid. Fagforbundet oppfatter dette som en overdrevent instrumentell innstilling til samtaler med barn. Det er få mennesker som vil betro de innerste tanker og problemer til noen de ikke har sett før, og dette gjelder vel også barn i barnevernet.

For å øke sjansene for at barn i fosterhjem vil betro seg til en tilsynsfører, er det avgjørende at barnet kjenner og har tillit den denne. Dermed blir det nødvendig at barnet har en fast tilsynsfører å forholde seg til.

En fast tilsynsfører vil også ha en mye bedre mulighet til å følge barnets utvikling over tid. Dette må da være en kjerneoppgave i tilsynsordningen, som skriftlige rapporter og overlappinger ikke kan veie opp for. For å kunne forstå hva en observerer er det avgjørende at tilsynspersonen kjenner ser barnets situasjon i et utviklingsperspektiv.

Fagforbundet støtter innsatsen for et mer profesjonisert tilsyn, men mener at det er det avgjørende at forskriften beholder ordningen med at hvert barn skal ha en fast tilsynsfører, eller i alle fall setter dette som et utalt mål for kvalitetssikring av ordningen. Dette bør la seg kombinere med tiltakene mot et mer profesjonisert tilsyn. Hvis en virkelig skal ta tilsynsoppgaven seriøst, se Fagforbundet økt stabilitet i ordningen som en faglig forutsetning,

Behovet for en stabil tilsynsfører forsterkes når vi vet at de fleste barn i barnevernet allerede må forholde seg til en mengde voksenpersoner, og fortelle sin historie ”om og om igjen”. Foreldre, fosterforeldre, institusjonspersonale på ulike institusjoner, tilsynsfører, helsepersonell, saksbehandler, talsperson i Fylkesnemnda og tillitsperson- dette er allerede mange. Når en da vet at mange barn blir utsatt for mer enn en flytting, og at utskiftningen av saksbehandlere er høy, vil Fagforbundet understreke behovet for å lage en ordning som bidrar til mer kontinuitet og stabilitet fra barnets ståsted, og begrenser antallet nye ansikt de er ment å betro seg til.

Konsekvenser når lovkravet om tilsyn brytes og når funnene i tilsynsrapportene ikke følges opp.

Dersom en ønsker å gi fosterbarna større trygghet er det avgjørende at mangler som avdekkes under tilsynet blir rettet opp. Det er ikke god nok kontroll med at tilsynsføreres funn blir fulgt opp av barnevernstjenesten. En må etablere et system som sikrer dette. Det bør legges til rette for at dagens systemtilsyn av den kommunale barnevernstjenesten følges opp med klarere pålegg om at barneverntjenester som rapporterer til fylkesmannen om brudd på lovkravene må lage en egen rapport der det beskrives tiltak som skal iverksettes for å rette opp avvikene.

Fylkesmannen bør styrkes slik at de i større grad greier å følge opp at avvik lukkes.

Fagforbundet viser før øvrig til vårt hørings svar av 20. november 2013, med innspill til ordningen med beskyttet og støttet tilsyn etter barneloven. Der er behovet for å se tilsynsoppgaven som en integrert del av omsorgen for barnet understreket.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Kristin Skogli
rådgiver

Vedlegg:
Kopi: Landsorganisasjonen i Norge,