

En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste

Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen, Vivian A Dyb og Tor Egil Viblemo

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/47
Rapporttittel	En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste
ISBN	978-82-8126-304-8
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen, Vivian A Dyb og Tor Egil Viblemo
Dato for ferdigstilling	20.10.2016
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	Barne- og likestillingsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig etter rapporten er godkjent av oppdragsgiver
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Barnevern, fosterhjem, private leverandører, markedssvikt, myndighetsutøvelse, kontraktstyring

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet utredet behovet for endrede rammebetingelser på fosterhjemsområdet. Endringene er ment å inngå i den kvalitets- og strukturreformen departementet forbereder i barnevernet.

Arbeidet er utført av Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen og Vivian A. Dyb fra Vista Analyse. Tor Egil Viblemo, Oxford Research AS, har hatt ansvaret for de juridiske vurderingene og særlig arbeidet med kapittel 4 i denne rapporten.

I tillegg har Espen Moen og Christian Riis bidratt med viktige innspill i vurderingen av markedssvikt og regulering av markedet. Gøril Bjerkan har gitt innspill innenfor både juridiske spørsmål og samfunnsøkonomi, og også gitt nyttige merknader og innspill til tidligere utkast av kapittel 4. En rekke andre personer i både Vista Analyse og Oxford Research AS, og våre respektive fagnettverk, har deltatt med innsikt og kompetanse. Vi takker for alle innspill og diskusjoner på et bredt spekter problemstillinger som berøres i denne rapporten.

Tor Homleid, Vista Analyse har vært utredningens kvalitetssikrer.

Vi takker Barne- og likestillingsdepartementet for et interessant oppdrag og godt samarbeid underveis. En særlig takk til våre kontaktpersoner Eirunn Lyse og Christian Fredrik Risvik Henningsen

Oslo 20.oktober 2016

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
1. Innledning	13
1.1 Utredningens mandat og avgrensning	13
1.2 Organisering av rapporten	14
2. Ansvarsfordeling og aktivitet i barnevernet	15
2.1 Kort om barnevernets oppgaver og dagens ansvarsfordeling	15
2.2 Antall barn med tiltak, og antall barn plassert utenfor hjemmet	17
2.3 Fosterhjemstiltak, tall og utvikling	18
2.4 Nærmere om tilbud og etterspørsel på fosterhjemsområdet	20
2.5 Utsiktede flyttinger påvirker etterspørselen, og tilbudssiden	22
2.6 Endringer i sammensetningen av fosterhjems-kategorier	24
2.7 Udekket etterspørsel og tilbudsoverskudd = mismatch	26
2.8 Fosterhjems-kategorier avtaleformer og ansvarfordeling	28
2.9 Oppsummering: markedsvolum, - verdi og forventet utvikling	32
2.10 Endringer forslått i høringsnotatet	33
3. Den nye familien – en kontrakt ulik alle andre	35
3.1 Frivillig eller påtvunget kontrakt til barnets beste?	35
3.2 Barnevernet har sterke virkemidler enn noen andre	37
3.3 Sammenlikning med andre velferdsområder	37
3.4 Konklusjon	38
4. Utøvelse av offentlig myndighet på fosterhjemsfeltet	39
4.1 Analytisk rammeverk og problemstillinger	39
4.2 Myndighetsutøvelse, tjenesteutøvelse og delegasjon	40
4.3 Hva som omfattes av «myndighetsutøvelse»	43
4.4 Myndighetsutøvelse og tjenesteyting på fosterhjemsfeltet	46
4.5 Juridiske forutsetninger og reguleringsforslag	53
4.6 Lovregulering av hvilke oppgaver private kan utføre	55
4.7 Juridiske forutsetninger – private benyttes til myndighetsutøvelse	56

5. Rammevilkår for bedre effektivitet og kvalitet	58
5.1 Markedssvikt	58
5.2 Dagens organisering og finansiering; en kime til effektivitetstap	60
5.3 Utgiftsvekst på fosterhjemsområdet.....	61
5.4 Konkurranse på ulike vilkår	63
5.5 Konkurranse og kontraktstyring for effektivitet og kvalitet.....	65
5.6 Hva kan oppnås?	69
6. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	72
6.1 Høringsnotatets forslag; helhetlig faglig og økonomisk ansvar til kommunene	72
6.2 Fullfinansiering av reformen – og noe tillegg	72
6.3 Langsiktige gevinster	73
Referanser.....	75
Vedlegg 1 Oppdragsgivers oppdragsbeskrivelse – mandat	77

Tabeller:

Tabell 2.1 Fosterhjemstiltak fordelt på kategorier ved utgangen av året 2013-2015	19
Tabell 2.2 Omsorgstiltak (antall barn) totalt og nye, 2014 og 2015	21
Tabell 2.3 Anslått aldersfordeling for fosterhjemstiltak totalt og nye tiltak, 2013- 2015.....	21
Tabell 2.4 Antall tiltak i løpet av året, nye og gjenværende.....	22
Tabell 2.5 Antall tiltak, fosterhjem og beredskapshjem per 31.12, 2013-2015.....	22
Tabell 2.6 Årsverk i fosterhjemstjenesten i 2015, per region og totalt.....	26
Tabell 2.7 Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker etter vedtak om fosterhjem, august 2016.....	27
Tabell 2.8 Ulike typer fosterhjem og avtaleforhold	29
Tabell 2.9 Kostnader fosterhjem tilknyttet private leverandører	31
Tabell 5.1 Forslag til nye fosterhjemskategorier.....	69

Figurer:

Figur 2.1 Antall barn og unge plassert i fosterhjem, institusjon og bolig med oppfølging ved utgangen av året, 2013-2015	18
Figur 2.2 Fosterhjemstiltak aldersfordelt per 31.12., og nye barn i løpet av året, 2013-2015	20
Figur 2.3 Fosterhjemstiltak (unntatt beredskapshjem) for nye barn i løpet av året, 2013 - 2015	24
Figur 2.4 Rekrutterte, ledige (tilbudsoverskudd) og udekket etterspørsel etter fosterhjem per 31.12, 2014 og 2015	27
Figur 2.5 Fosterhjemsplasseringer i regi av Bufetat fordelt på hjemmel og type fosterhjem (2014 og 2015)	28
Figur 2.6 Utgifter til kjøp av fosterhjemstjenester tilknyttet private leverandører og Bufetats Fosterhjemstjeneste i perioden 2011 - 2015	31

Sammendrag

Private aktører har fått en stadig større rolle i barnevernet, særlig som leverandører av tjenester til kommunene og på fosterhjemsområdet. Denne rollen har de i stor grad fått utforme selv. I vår rapport fra våren 2016, «Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?», stiller vi spørsmål ved om de private aktørene brukes på en måte som er lovlig og samfunnsøkonomisk effektiv. Vi viste at svaret varierer med hvilken oppgave det er snakk om, men også at mye handler om hvordan det offentlige ivaretar sitt ansvar når private gjør arbeidet. For kommunenes del handler det også mye om hvorvidt de er satt i stand til å ivareta sitt ansvar.

Fosterhjemsområdet er den aller mest komplekse delen av barnevernet både hva gjelder utfordringer, ansvarsdeling og hvordan det offentlige barnevernet ved Bufetat har valgt å bruke private leverandører. I denne rapporten vurderer vi behovet for endrede rammevilkår for de private leverandørene både ut fra juridiske og samfunnsøkonomiske hensyn, og kommer med en rekke forslag til endringer: Kontraktene med leverandørene av fosterhjem må endres slik at de ikke lenger får betalt for en «pakke» bestående av rekruttering, opplæring, veiledning, oppfølging og godtgjøring, men slik at det blir transparens om priser og vilkår, og reell konkurranse om enkeltoppgaver. Noen av oppgavene bør private ikke lenger få utføre, som veiledning av fosterforeldre knyttet til det enkelte barn og oppfølging av barna. Samtidig kan det være positivt at private får levere rekruttering og opplæring. Sentrale barnevernsmyndigheter bør imidlertid utarbeide klare retningslinjer for innholdet, for å sikre konkurranse på like vilkår og lik rett til godt barnevern. Kommunene må dessuten få hjelp til å gjøre gode kjøp gjennom godkjenningsordninger og veiledning, og det bør presiseres at alle avtaler med fosterhjemmet skal være med kommunen.

Det større bakteppet for oppdraget er barnevernsreformen, der Barne- og likestillingsdepartementet foreslår å overføre nær sagt alt ansvaret på fosterhjemsområdet til kommunene. Vi argumenterer for at det først må på plass en juridisk og økonomisk regulering som gjør det mulig for kommunene å bruke de private leverandørene riktig. Først da kan reformen gi et bedre barnevern der barna får rett hjelp til rett tid, også for de barna som skal i fosterhjem.

Om oppdraget

Oppdraget har bestått i å vurdere behovet for endringer i rammevilkårene for bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet, og eventuelt foreslå slike endringer. Rammevilkårene skal

- Legge til rette for tjenester av høy kvalitet og som ivaretar rettssikkerheten til barn og familier
- Gi insentiver til effektiv ressursbruk, slik at samlede kostnader og gevinster veies mot hverandre og slik at barnas behov ivaretas
- Bidra til stabile fosterhjem som har forutsigbare rammer
- Ivareta kommunens behov for kontroll og forutsigbarhet med egne utgifter, og nødvendig kontroll med tjenestens innhold.

Oppdraget omfatter å klargjøre grensene mellom utøvelse av offentlig myndighet og privat tjenesteyting og å vurdere hvilke juridiske forutsetninger som må være oppfylt for at private aktører skal kunne bidra under utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal forslag til endringer i rammevilkår drøftes i lys av en overordnet vurdering av markedssvikt og kjennetegn ved barnevernet generelt. Til slutt drøftes økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

Fosterhjem: Ansvarsfordeling og aktivitet i barnevernet

Det har i de senere år vært en økning i tallet på barn som plasseres i fosterhjem. Ved utgangen av 2015 var 11.500 barn i fosterhjem, en økning på 8 % sammenliknet med utgangen av 2013.

Økningen kan dels tilskrives en dreining av omsorgsplasseringene fra institusjon til fosterhjem, men det har også vært en vekst ut over dette.

Fosterhjemstiltak per 31. desember	2013	2014	2015
Fosterhjemstiltak i alt	10 662	11 198	11 513
Fosterhjem i familie og nettverk	2 444	2 636	2 757
Fosterhjem utenom familie og nettverk	7 002	7 225	7 326
Statlige familiehjem	577	606	607
Fosterhjem for barn med alvorlige atferdsvansker (bvl § 4-27)	11	9	13
Beredskapshjem	628	693	793
Andre fosterhjemstiltak	0	29	17

Kilde: SSB

Det har vært en økning i alle typer fosterhjem. Kommunene rekrutterer selv fosterhjem i familie og nettverk, og skaffer også ofte fosterhjem der fosterhjemmet ikke kjenner barnet fra tidligere. Bufetat har bistandsplikt i tilfeller hvor kommunene ikke selv finner egnede hjem. I tillegg tilbyr Bufetat plasser til barn med særskilte behov og beredskaps plasser i det statlige barnevernet. Bufetat gjør en stor del av rekrutteringsarbeidet selv, både for de hjemmene som inngår kontrakt med kommunene, og de som inngår kontrakt med Bufetat. I tillegg kjøper de fosterhjem fra private leverandører. Noen av disse hjemmene er ment for barn med særskilte behov, mens andre har en målgruppe som også omfatter de barna som ellers ville vært i ordinære kommunale fosterhjem.

Fosterhjemmene som rekrutteres av private leverandører, har i dagens system også kontrakt med dem. Bufetat betaler de private leverandørene, som i sin tur fastsetter og betaler ut godtgjørelsen, og yter hele kjeden av støttetjenester, fra opplæring av fosterforeldrene før barnet plasseres, til oppfølging av det enkelte barn i de årene plasseringen varer.

Ved utgangen av 2015 var 572 av fosterhjemmene kjøpt fra private leverandører. Dette er et lavt tall, men veksten har vært stor de siste årene: Antallet oppholdsdager doblet seg fra 2011 til 2014 i slike hjem, mot en økning med 45 pst, i kommunale hjem i samme periode. Først og fremst er likevel denne typen hjem viktige fordi de setter rammene for de kommunale hjemmene: Kommunene konkurrerer i dag med de private leverandørene om å knytte til seg de gode fosterhjemmene. For at konkurranse skal gi velferdsforbedringer, er det avgjørende at den skjer på like vilkår.

Den nye familien – en kontrakt ulik alle andre

Avtaler om levering av fosterhjemstjenester er forskjellige fra andre tjenesteleveranser. Avtalene vil ofte ha en lang tidshorison samtidig som de forutsetter omfattende inngrep i barnas tilværelse. Plassering i fosterhjem bygger på prinsippet om å ivareta barnets beste: Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og trygge oppvekstvilkår. Forholdet mellom fosterforeldre og fosterbarn forutsettes å være som i biologiske familier, samtidig som det til enhver tid vil være en fare for at fosterbarna blir flyttet ut som følge av uenighet om rammevilkårene, uinnfridde forventninger fra barnets eller fosterhjemmets side eller andre forhold.

Vi finner andre velferdsområder som deler enkelte karaktertrekk med barneverntjenester generelt og/eller fosterhjemstjenester spesielt. Helsevern for psykisk utviklingshemmede er et område med flere felles trekk: Sårbare og umyndige brukere, tilstedeværelse av både kommersielle, ideelle og offentlige tjenestetilbud, og kostbare tiltak som finansieres dels av staten og dels av kommunene. Psykisk utviklingshemmede vil imidlertid – oftere enn barnevernsbarn – ha foresatte eller formyndere som stiller krav på vegne av brukerne og som også ønsker tilbudet som gis. Omsorgsovertagelse av et barn er et virkemiddel som er sterkere

enn det noen andre sektorer rår over. Bruken av virkemiddelet medfører et ansvar, både av formell og moralsk art for å sikre at barnet får bedre oppvekstvilkår enn det ellers ville hatt.

Når brukeren er umyndig, og foresatte ikke er i stand til å agere til brukerens beste, stiller dette store krav til de som skaffer tilveie fosterhjemstjenestene barnet skal benytte. Det er avgjørende å finne fram til egnede fosterhjem, og å støtte opp under disse hjemmene slik at prinsippet om å ivareta barnets beste ivaretas. Langvarigheten i et fosterhjemsopphold, relasjonsbygging, samt usikkerheten om barnets og fosterfamiliens utvikling og behov på plasseringstidspunktet, gjør at en fosterhjemskontrakt er svært lite sammenliknbar med tjenestekjøp under andre velferdsområder.

Juridiske hensyn: Hva som skal til for at bruken av private aktører er lovlig

For at det skal være tilrådelig å bruke private aktører til å utføre oppgaver som er pålagt det offentlige barnevernet, må det være lovlig og gi et bedre og/eller mer effektivt barnevern. De juridiske og de samfunnsøkonomiske vurderingene henger sammen: Markedssvikt kan for eksempel gjøre noe mer juridisk betenkelig enn det i utgangspunktet var.

I denne utredningen går vi igjennom oppgave for oppgave på fosterhjemsområdet og vurderer hvilke det kan være lovlig å la private få utføre, og under hvilke omstendigheter det er lov og ikke. Et viktig skille går mellom hvilke oppgaver som krever *myndighetsutøvelse* og hvilke som er å regne som ren *tjenesteyting*. Private aktører kan ikke fatte vedtak. De kan dermed for eksempel ikke undertegne ved avgjørelsen om en omsorgsovertakelse eller godkjenningen av et fosterhjem for et enkelt barn. Signaturen er likevel ikke det interessante, men at det er det offentlige barnevernet som *reelt* tar avgjørelsene (står for myndighetsutøvelsen). Dersom det er en privat aktør som har stått for all innhenting og vurderingen av informasjon om fosterhjem og barn før godkjenningen, hjelper det ikke om barnevernleder signerer: Den private aktøren er gitt anledning til å utøve myndighet, og det er ikke lov. Det interessante er dermed *innholdet* i de ulike oppgavene og hvordan de *henger sammen*. I lovlighetsvurderingene er det også relevant å vurdere hvilke oppgaver som har en inngripende karakter, for eksempel ved at de tar form av kontroll og tilsyn. Et beslektet hensyn er at det er barneverntjenesten som har ansvaret for at innholdet i et barneverntiltak til enhver tid er tilpasset det aktuelle barnets behov. Barneverntjenesten må dermed også sørge for at den har tilstrekkelig informasjon til å ivareta dette ansvaret.

Vurderingen av lovligheten for hver enkelt oppgave

Vi vurderer lovligheten ved å bruke private til å utføre de ulike oppgavene som følger:

Rekruttering av fosterhjem utenfor familie og nettverk innebærer ikke myndighetsutøvelse, og er følgelig en oppgave som klart kan settes ut til private leverandører. I praksis vil dette gjelde store deler av den rekrutteringen som i dag foretas av Bufetat, private leverandører og kommunene. Dersom rekrutteringen er rettet mot mulige fosterforeldre i barnets familie eller nettverk, er det forhold som tilsier at oppgaven innebærer myndighetsutøvelse. Økonomiske hensyn trekker også i retning av at dette bør gjøres av kommunene.

Opplæring av fosterforeldre i seg selv innebærer ikke myndighetsutøvelse. Opplæring griper ikke inn i privatsfæren når fosterforeldrene selv har frivillig meldt seg. Selv om det ligger elementer av kvalitetssikring og siling i opplæringen, må kommunen fremskaffe tilstrekkelig informasjon til selv å kunne ta avgjørelsen om hvilke fosterhjem som skal godkjennes og ikke. Opplæringen utgjør en del av *fakta grunnlaget* i denne vurderingen. Det bør utarbeides sentrale retningslinjer for innholdet i opplæringen som gjøres gjeldende for både offentlige og private leverandører.

Godkjenning av et konkret fosterhjem for et konkret barn er myndighetsutøvelse. Det er ikke adgang til å benytte private aktører til å gjennomføre selve godkjenningen. Rettssikkerhets-

hensynene taler for at det heller ikke er adgang til å benytte private leverandører til saksforberedende oppgaver som er nært tilknyttet godkjenningen. De saksforberedende oppgavene knyttet til godkjenning fremstår i stor grad som en integrert kjede, hvor undersøkelser og de skjønnsmessige vurderinger forutsetter en helhetlig vurdering.

Generell veiledning av fosterforeldre er ikke myndighetsutøvelse. En forutsetning er at veiledningen ikke i praksis er knyttet opp mot andre deler av oppgavene på fosterhjemsfeltet, slik som evaluering og oppfølging av tiltak. Bufdir bør utarbeide sentrale retningslinjer som gjøres gjeldende for både offentlige og private leverandører.

Veiledning av fosterforeldre opp mot det enkelte barn, dvs. den løpende oppfølgingen, veiledningen og rådgivningen fosterforeldrene får gjennom hele plasseringen, innebærer myndighetsutøvelse. Det er heller ikke adgang til å benytte private aktører til å utføre visse oppgaver innenfor dette arbeidet: Veiledningen av fosterforeldrene opp mot det enkelte barn bør ses som et integrert hele.

Oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjem innebærer myndighetsutøvelse, som følge av det nære forholdet mellom oppfølging og *evaluering* av tiltaket opp mot barnets behov. Det er derfor ikke adgang til å benytte seg av private aktører i oppfølgingsarbeidet – heller ikke for deler av det, siden dette er å anse som ett integrert arbeid. Det vil likevel være et snevert unntak for de sakene der barneverntjenesten har behov for eksterne vurderinger og dette brukes som et supplement som hever kvaliteten på arbeidet.

Tilsyn med barn i fosterhjem skal både utføres av barneverntjenesten og av en uavhengig tilsynsfører. Det første er å regne som myndighetsutøvelse og kan ikke gjøres av private aktører. Det andre skal gjøres av noen utenfor barneverntjenesten, og gjerne av en privat aktør.

Behov for lovregulering og en rekke andre tiltak av juridisk art

Den rettslige adgangen til å bruke private aktører på fosterhjemsfeltet bør lovreguleres. Departementet har i dag slått fast at det er anledning til å bruke private aktører til å utføre viss oppgaver, men ikke hvilke oppgaver dette er. Grensene oppleves som uklare både for barnevernlederne og andre involverte aktører. De juridiske vurderinger som må gjøres, forutsetter god kjennskap både til alminnelig forvaltningsrett og barnevernsretten spesielt. Lovreguleringen bør gi nærmere anvisning og eksempler i lovforarbeidene på de rettslige grensene for bruk av private aktører til å utføre oppgaver på vegne av kommunene. Lovbestemmelsene bør videre inneholde en regulering av de juridiske forutsetningene som gjelder for bruk av private leverandører til å utføre visse oppgaver på vegne av kommunene.

Vi foreslår også andre tiltak av juridisk art:

- Når private utfører oppdrag som gjelder myndighetsutøvelse, må de være omfattet av internkontroll. Dette krever en endring i internkontrollforskriften.
- Det bør lovreguleres egne habilitetsregler for private leverandører som benyttes til å utføre oppgaver på vegne av kommunene.
- Det er behov for en godkjenningsordning for private leverandører av fosterhjem, og for leverandører av barneverntjenester til kommunene.
- Det bør lages en samlet regulering i forskrift av bruken av private aktører på fosterhjemsfeltet, i fosterhjemsforskriften, samt en veileder for kommunenes bruk av private mer generelt.

Konkurransetsetting skal gi mer effektiv ressursbruk og/eller økt kvalitet

Formålet med å konkurransetsette tjenester på fosterhjemsområdet må være å oppnå en mer effektiv ressursbruk, i den forstand at samme kvalitet kan oppnås til lavere pris, eller økt kvalitet til samme nivå på kostnadene. For at det å bruke private leverandører på fosterhjemsområdet skal gi mer effektiv ressursbruk, må det legges rammebetingelser som:

- Legger til rette for tjenester av høy kvalitet og som ivaretar rettssikkerheten til barn og familier
- Gir insentiver til effektiv ressursbruk slik at samlede kostnader og gevinster avveies mot hverandre og barnas behov ivaretas
- Bidrar til stabile fosterhjem og forutsigbarhet i deres rammer
- Ivaretar kommunenes behov for kontroll og forutsigbarhet med egne utgifter, og kontroll med tjenestens innhold

Markedene for barneverntjenester er preget av kjennetegn som gir både markedssvikt og styringsutfordringer. På fosterhjemsområdet er det særlig utfordringer knyttet til asymmetrisk informasjon om barnets utvikling og behov, uobserverbare kvalitetsdimensjoner som skjønn og omsorg, en stor grad av usikkerhet om barnets og fosterfamilien utvikling og framtidige behov, og knapphet på fosterhjems plasser som passer til etterspørselen.

Vi viser at dagens markedsregulering, organisering av ansvarsdelingen mellom stat og kommune, og Bufetats innkjøpspraksis innenfor fosterhjemsområdet, forsterker betydningen av barnevernets iboende markedssvikt. En konsekvens er kostnadsvekst og svekkede muligheter for kommunene til å ivareta sitt lovpålagte ansvar for fosterhjems plasseringer for fosterhjem tilknyttet private leverandører er en konsekvens. En annen konsekvens er konkurranse på ulike vilkår der dagens finansieringssystem med deling mellom stat og kommune gjennom refusjonsordningen, svekker kommunenes konkurransekraft i rekrutteringen av fosterhjem. Det siste løses gjennom å overføre hele ansvaret til kommunen, mens styringsutfordringene krever endringer i dagens kontrakts- og innkjøpspraksis dersom kommunen skal kunne ivareta sitt myndighetsansvar, og konkurranseutsetting på fosterhjemsområdet skal gi en effektiv ressursbruk.

Anbefalinger

Forslagene i høringsnotatet innebærer bortfall av både Bufetats plikt til å bistå med å skaffe fosterhjem, og ordningen med statlig refusjon av kommunale utgifter ved kostnadskrevende tilfeller. Dette gir en tydeligere plassering av ansvar hos kommunene og muligheter for en bedre styring av fosterhjemsområdet.

Dette legger forholdene til rette for å utvikle kontraktstyring som gir kommunene muligheter til å *utøve* sitt ansvar, og regulere konkurransen gjennom å spesifisere og avgrense hva det konkurreres om og betales for. Følgende endringer er etter vårt syn nødvendige for å kunne kombinere høy måloppnåelse med effektiv ressursutnyttelse:

1. Alle avtaler med fosterhjemmet skal kun være mellom kommunen og det aktuelle fosterhjemmet.
2. Det etableres felles grunnsatser til fosterhjemmet som inkluderer noe lønnskompensasjon, men der det framgår at det da forventes at fosterhjemmet deltar i et gitt antall møter/kurs med barnevernet, og at grunnsatsen også skal dekke et forventet antall koordineringsmøter med skole/barnehager. I tillegg til lønn gis det en fast kostnadsdekning som skal dekke hjemmet merkostnader til mat, klær, fritidsaktiviteter mv.
3. Støttetjenestetjenester og frikjøp utover standardsatser vurderes i hvert enkelt tilfelle med utgangspunkt i barnets behov. Kommunen inngår egne kontrakter med fosterhjemmet om frikjøp og støttetjenester. Avtalene må være av kortere varighet, 1-2 år med reell evaluering, der kommunen vurderer hva som er barnets beste og forhandler med fosterhjemmet.
4. Private aktører kan brukes til å rekruttere fosterhjem, og levere opplæring og generell veiledning til fosterforeldrene. Kontrakten for disse tjenestene går mellom kommunen og leverandøren. Ved omsorgsovertagelser er det kommunen som har omsorgsansvaret for barnet, kommunen må derfor sikre seg tilstrekkelig kunnskap om barnet og fosterhjemmet til at de kan utøve sitt myndighetsansvar.

5. Private aktører kan levere støttetjenester til fosterhjem og avlastning til fosterhjem, kontrakten må være mellom kommunen og leverandøren, der kommunen har ansvaret for kvalitet, innhold og dimensjonering av støttetjenestene.

Effektivitet krever at konkurransen beskyttes – det er noe annet enn å beskytte konkurrentene

I dag leverer de private leverandørerne totalpakker som dekker alt fra rekruttering, til opplæring, godtgjørelse av fosterforeldre, støttetjenester, avlastning, mv der det er den private leverandører som fastsetter hvilken godtgjørelse og hvilke tjenester (eventuelt hvilke vilkår) fosterforeldrene skal få. Dette er etter våre vurderinger ikke forenelig med kommunens lovbestemte ansvar på fosterhjemsområde. Med ulike fosterhjems kategorier og enkeltkjøp av fosterhjems plasser kan det også bli uklart hva det egentlig skal konkurreres om. Dette gjelder særlig i tilfeller der det er forventninger om en langsiktig fosterhjems plassering.

For å legge til rette for konkurranse på like vilkår mellom kommuner og andre aktører som rekrutterer fosterhjem, anbefaler vi en klarere avgrensning av fosterhjems kategoriene. Inkludert i avgrensningen er en tydeliggjøring av hva som skal være andrelinjens ansvar. Dette er i tråd med forslagene i høringsnotatet om ny ansvarsdeling i barnevernet og fosterhjems meldingen. For kommunale fosterhjem anbefaler vi at det utarbeides standardiserte avtaler, der forsterkningstiltak avgjøres i hvert enkelt tilfelle og blir gjenstand for en tilleggs kontrakt. Ved å standardisere fosterhjems kategoriene og ha faste basisavtaler med fosterhjemmene kan tilleggene styres slik at de samsvarer med fosterhjemmenes og fosterbarnas varierende behov gjennom et fosterhjems løp. Standardisering reduserer også risikoen for at kommunene vil konkurrere mot hverandre og dermed presse kostnadene opp. Våre forslag til fosterhjems kategorier er vist i Tabell A på slutten av sammendraget .

Videre anbefaler vi at dagens enkeltkjøps konkurranser om levering av totalpakker avvikes. Eksisterende kontrakter fases ut eller reforhandles slik at risikoen for brudd i eksisterende fosterhjem minimaliseres. Dagens totalpakkekontrakter er ikke forenelig med kommunens myndighets ansvar, og gir heller ikke kommunene tilstrekkelige muligheter til å ivareta det offentlige ansvaret for innhold, finansiering og fordeling av en tjeneste overfor bruker slik konkurranseutsetting krever. Vi vurderer totalpakker som særlig lite egnet for fosterhjems plasseringer som forventes å være langvarige. Med uobserverbare kvalitetsdimensjoner, asymmetrisk informasjon og stor usikkerhet om forventet behov for barnet så vel som for fosterhjemmet, vil det være umulig å utforme en kontrakt på en totalpakke med "riktig" pris og innhold ved oppstart. Totalpakker som følger en langvarig fosterhjems plassering gir også leverandøren en unødvendig markeds makt ved at det gis monopol på å levere støttetjenester, avlastning, veiledning og opplæring til fosterhjemmet. Totalpakker er dermed problematisk helt uavhengig av spørsmålet om myndighets utøvelse. Effektivitet i markedet oppnås ikke gjennom å beskytte leverandører mot konkurranse på områder som også andre må kunne forventes å levere like bra.

En oppstyking av konkurransen der kontrakten deles opp i oppgaver som kan defineres og avgrenses vil stimulere til økt konkurranse. Samtidig vil kommunen få et bedre grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt egenproduksjon av de enkelte oppgavene eller konkurranseutsetting er mest kostnadseffektivt.

- Rekruttering kan settes ut som en egen konkurranse. Flere aktørkategorier enn dagens leverandører kan være aktuelle. Markedet vil svare på hva rekruttering uten forventninger om andre tjenester koster. Bufetat kan være en leverandør i konkurranse med private.
- Opplæring i ordets egentlige betydning kan konkurranseutsettes. Men det må utarbeides standarder og krav til opplæringen. Vurderingen som gjøres etter endt opplæring må være etterprøvbart og fortrinnsvis utarbeidet etter fastsatte standarder. Kommunen må uansett leverandør (Bufetat eller privat leverandør) gjøre en selvstendig

vurdering før et fosterhjem godkjennes. Godkjenning av fosterhjem er kommunens ansvar og kan ikke konkurranseutsettes.

- Støttetjenester som kan spesifiseres og kontraktstyres, og som ikke er myndighetsutøvelse, kan konkurranseutsettes

Det bør fastsettes kompetansekrav og eventuelt utarbeides sertifiseringsordninger for å kunne tilby opplæring og veiledning av fosterhjem.

Fosterhjemmenes opplevde risiko kan, og bør reduseres

Erfaringer tyder på at de private leverandørene i mye større grad enn Bufetat har tatt potensielle og igangværende fosterhjems opplevde risiko og behov for avlastning på alvor. Når et fosterhjem stiller seg til disposisjon for å ta vare på et barn, vil de kunne oppleve en usikkerhet mht om de vil strekket til og klare å imøtekomme barnets behov og krav. Fra våre tidligere undersøkelser var det mest brukte utsagnet om fosterhjem "klare å stå i det". De private leverandørene tilbyr 24/7 beredskapstjeneste og markedsfører seg også med gode avlastningsløsninger og støtte til fosterhjemmene. Vi antar at de fleste fosterhjem sjeldent eller aldri vil benytte en 24/7 tjeneste, men tryggheten ved at tjenesten finnes, og at det også med sikkerhet vil være mulig å få avlastning og annen støtte, kan få flere til melde seg som fosterforeldre, og også bidra til at flere klarer å stå i det. Det siste vil redusere etterspørselen etter nye hjem, men samtidig vil kvaliteten øke.

For å sikre et likeverdig tilbud til fosterhjem over hele landet – og også bidra til konkurranse på like vilkår anbefales at det stilles krav om at alle kommuner skal ha:

- En tilgjengelig 24/7 tjeneste i alle kommuner (utvide og lovfeste dagens barnevernsvakt slik at fosterhjem kan få en lavterskel beredskapstjeneste).
- Fosterforeldre skal tilbys avlastning med muligheter for at egne barn og fosterbarn kan få pass 15 dager i året – uten særskilte grunner
- Støtte til koordinering av tjenester; fosterforeldre bør kunne få avlastning i koordineringsarbeidet der det er behov for å samordne flere tjenester rundt barnet (skole, BUP, barnehage, helse, egen familie etc). Frikjøp fra arbeid i andeler tilpasset et forventet koordineringsbehov utover det som forventes generelt kan avtales som tillegg.

Tabell A: Forslag til nye fosterhjems kategorier

<i>Type fosterhjem</i>	<i>Innhold, målgruppe og avtale</i>
Kommunale fosterhjem	<p>Fosterforeldrene i kommunale fosterhjem kjenner ikke barnet på forhånd, da de per definisjon ikke tilhører barnets familie og nettverk. Det forutsettes at de som velges som fosterforeldre skal ha særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og at de også skal ha forutsetninger for å ivareta det aktuelle barnets behov. Fosterforeldrene gis en arbeids- og utgiftsdekning som er regulert av Kommunenes Sentralforbunds satser, og inngår en skriftlig avtale med barneverntjenesten. Det anbefales at alle tilbys den samme grunnpakken, der det er definert hvilke deltagelse i møter, opplæring, nettverk mv, som forventes av fosterforeldrene.</p> <p>Kommunen forplikter seg til å gi avlastning og støttetjenester til alle kommunale fosterhjem, inkludert en operativ 24/7 tjeneste som eksempelvis kan legges til barnevernvakten. Vi anbefaler at barnevernvakt blir et lovpålagt tilbud i kommunen.</p> <p>Dersom kommunen vurderer at det er behov for forsterkninger, avtales dette gjennom en tilleggsavtale med fosterhjemmet. Forsterkningen kan være i form av ekstra lønnskompensasjon som gjør det mulig at en eller begge fosterforeldre kan redusere sin arbeidstid utenfor hjemmet, avlastning, støttekontakt, ekstern veileder, etc. Med mindre det med sikkerhet kan fastslås at barnet vil ha varige behov som tilsier et minimum av forsterkninger, bør avtaler om forsterkninger være av kortere varighet, eksempelvis 1-2 år, der forsterkningsbehovet evalueres og vurderes før en eventuell ny avtale inngås. Kontrakten om støttetiltak er mellom kommunen og fosterhjemmet. Private leverandører kan levere forsterkningstiltak, unntatt oppgaver som er definert som myndighetsutøvelse. Leverandørene inngår kontrakt med kommunen som også er den aktøren som har ansvaret for kvaliteten på tjenestene som leveres til fosterhjemmet.</p>
Fosterhjem i familie og nettverk	Kommunale fosterhjem der fosterforeldrene er i familie med barnet eller på andre måter tilhører barnets nettverk. For øvrig gjelder de samme vilkårene som for kategorien over
Behandlingshjem	Fosterhjem med en særlig kompetanse til å ta imot barn og unge med behov for særlig oppfølging, og som har et behandlingsbehov utover omsorgsbehov som kan dekkes i en vanlig familie. Det stilles krav om at minst én av foreldrene lønnes utfra kompetansekrav og forventet arbeidsinnsats for å kunne gi den nødvendig omsorg/behandling. Disse hjemmene vil kunne fungere som erstatning for institusjonsplasser. I tråd med høringsforslaget anbefales det at behandlingshjem tilbys som en andrelinjetjeneste på linje med institusjonsplasser, dvs. at det er staten som har ansvaret for disse.
Beredskapshjem og akutt plasser	Fosterhjem og/eller institusjoner som kan ta i mot barn på kort varsel, og som har en særlig evne til å gi barn og unge i krise en trygg og god omsorg. Hjemmene/institusjonen må være fleksible og kunne tilpasse seg til det aktuelle barnets behov i akuttfasen eller mens det venter på en varig plassering. Beredskapshjem/akuttplasser bør tilbys som en andrelinjetjeneste, men kommunene bør også kunne etablere egne beredskapshjem.
Kommunale omsorgsboliger for barn og unge	Kommunale omsorgsboliger for barn tilbys barn som ikke er egnet for, eller ønsker å bo i et fosterhjem. Boligen skal gi omsorg tilpasset barnet (barnas) behov i egnede omgivelser og med trygge voksne, og mest mulig stabilitet blant omsorgspersonene. Hvert barn bør ha en tilknytningsperson som følger opp skole og eventuelle andre tiltak/aktiviteter barnet deltar i.

1. Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) er i ferd med å gjennomføre en omfattende reform av barnevernet. I et høringsnotat av 17. mars 2016; *Forslag til endringer i barnevernloven – kvalitets- og strukturreform*, beskrives en rekke forslag til endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. I høringsnotatet foreslås det betydelige endringer i fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret på fosterhjemsområdet, institusjonsområdet og for hjelpetiltak. I tillegg foreslås tiltak som skal gi bedre kvalitet og kompetanse i det kommunale barnevernet.

Denne utredningen knytter seg til høringsnotatets forslag om endringer i fordelingen av oppgave- og finansieringsansvar mellom stat og kommune og omtalen av bruken av private aktører på fosterhjemsområdet. Utredningen må også sees i lys av Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet om omsorg. Fosterhjem til barns beste*.

Formålet med utredningen har vært å utrede handlingsrom og rammevilkår for bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet. I tråd med krav gitt i oppdragsbeskrivelsen for utredningen har vi hatt som utgangspunkt at kommunene får et økt ansvar på fosterhjemsområdet slik det foreslås i høringsnotatet. Vi har likevel sett det som hensiktsmessig å vurdere om handlingsrommet og rammevilkårene for bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet avhenger av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Hvis så er tilfelle er det interessant å vurdere hva som er særlig viktig å ta hensyn til ved bruk av private leverandører, gitt ulike mulige ansvarsfordelinger mellom stat og kommune.

1.1 Utredningens mandat og avgrensning

I følge utredningens mandat¹ skal behovet for endrede rammevilkår når det offentlige benytter private aktører på fosterhjemsområdet vurderes, og det skal foreslås endringer dersom utredningen konkluderer med at det er behov for det. Endringsforslagene skal i tilfelle:

- Legge til rette for tjenester av høy kvalitet og som ivaretar rettssikkerheten til barn og familier.
- Gi incentiver til effektiv ressursbruk, slik at samlede kostnader og gevinster avveies mot hverandre, og at barnas behov ivaretas
- Bidra til stabile fosterhjem som har forutsigbare rammer.
- Ivareta kommunenes behov for kontroll og forutsigbarhet med egne utgifter, og nødvendig kontroll med tjenestens innhold.

I dialog med oppdragsgiver har vi tatt utgangspunkt i høringsnotatets forslag der kommunene får et økt ansvar på fosterhjemsområdet. I tillegg vurderer vi hvorvidt det kreves andre rammevilkår for bruk av private aktører på fosterhjemsområdet dersom dagens ansvarsfordeling videreføres. Vi vurderer også en modell der ansvaret overføres til kommunene, men der Bufetat beholder oppgaver og kompetanse knyttet til rekruttering av fosterhjem. Den siste varianten kan betraktes som en løsning i en overgangsperiode fra dagens organisering og til kommunene har fått overført ansvaret i tråd med organiseringen som beskrives i høringsnotatet. En løsning der staten beholder noe flere oppgaver på fosterhjemsområdet enn det som foreslås i høringsnotatet kan også bli resultatet av de prosessene som er satt i gang. Vi har derfor lagt vekt på at eventuelle endringsforslag skal være mest mulig robuste for ulike utfall av reformarbeidet som er igangsatt på fosterhjemsområdet.

¹ Se vedlegg 1 for oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget

1.2 Organisering av rapporten

Vi stater med å gi en kort oversikt over sentrale kjennetegn ved barnevern generelt og fosterhjemsområdet spesielt. Hensikten med gjennomgangen er å gi et innblikk i problemområdet som skal utredes, utviklingen på området og hvilke utfordringer ulike aktører på området har vært opptatt av. I samme kapittel går vi også gjennom hovedtrekkene i høringsnotatets forslag som berører fosterhjemsområdet, eller som på andre måter kan få betydning for fosterhjemsområdet. I kapittel 3 går vi nærmere inn på fosterhjemsområdet som velferdstjeneste og vurderer om det er andre velferdsområder som er sammenliknbare vurdert i et markeds- og reguleringsperspektiv.

I kapittel 4 går vi grundig gjennom de juridiske sidene ved myndighetsutøvelse kontra tjenesteutøvelse innen fosterhjemsområdet. Kapitlet inneholder også endringsforslag. Forslagene følges opp i kapittel 5 der vi med utgangspunkt i en vurdering av markedssvikt og kjennetegn ved barnevernet generelt, og fosterhjemsområdet spesielt, vurderer hvilke ytterligere reguleringer og tiltak som er nødvendig for å realisere markedsgevinster innenfor områder som etter vurderingene ikke i kapittel 4 er myndighetsutøvelse, og derfor kan konkurranseutsettes. I kapittel 6 redegjør vi overordnet for forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser.

2. Ansvarsfordeling og aktivitet i barnevernet

I dette kapitlet gir vi en kort oversikt over sentrale kjennetegn ved barnevern generelt og fosterhjemsområdet spesielt. Hensikten med gjennomgangen er å gi et innblikk i problemområdet som skal utredes, utviklingen på området og hvilke utfordringer ulike aktører på området har vært opptatt av. Vi går også gjennom hovedtrekkene i høringsnotatets forslag som berører fosterhjemsområdet, eller som på andre måter kan få betydning for fosterhjemsområdet (avsnitt 2.10).

Hovedtemaet for denne utredningen er rammevilkår for bruk av private aktører på fosterhjemsområdet. Formålet med dette kapitlet er derfor å gi et bilde av størrelsen på markedet, hvordan markedet er organisert i dag og volumet på ulike tjenester knyttet til fosterhjemsområdet totalt.

Kapitlet bærer preg av at det er noen utfordringer med statistikken i forhold til problemstillingene for denne utredningen. Statistisk sentralbyrås (SSB) offisielle fosterhjemstall gir opplysninger om barn og unge som mottar fosterhjemstiltak. Det betyr for eksempel at statistikken mangler opplysninger om hvor mange barn og unge som flytter inn i fosterhjem i løpet av året, antall barn som venter på fosterhjem, hvor lenge de venter, og hvor de venter. Statistikken mangler også opplysninger om hvor mange fosterhjem det finnes i Norge, siden telle-enheten er barn/tiltak og ikke fosterhjem. Statistikken gir heller ikke oversikt over hvor mange fosterhjem som har mer enn ett barn plassert, og det presenteres ikke et klart skille mellom hvor mange barn som er plassert i henholdsvis kommunale og statlige fosterhjem.

Etter omleggingen av barnevernsstatistikken i 2013 publiseres det ikke et offisielt tall for hvor mange barn og unge som bor i fosterhjem som mottar forsterkningstiltak. Bufdir har noe supplerende statistikk om tiltak i det statlige barnevernet, men en fullstendig oversikt over fosterhjemsområdet og fordelingen mellom offentlig og privat produksjon, samt faktorer som påvirker etterspørsel- og tilbudssiden foreligger ikke. Veien fram til beskrivelsen av markedspotensialet for private leverandører er derfor noe kronglete. I avsnitt 2.9 oppsummerer vi de viktigste sidene ved rammebetingelsene og kjennetegnene ved dagens marked.

2.1 Kort om barnevernets oppgaver og dagens ansvarsfordeling¹

Barnevernet er en liten tjeneste, men en tjeneste med et bredt mandat. Institusjonstiltak, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet utgjør de tre hovedtypene av tiltak i dagens barnevern. I tilknytning til de ulike tiltakene gjennomfører barnevernet en rekke oppgaver, hvorav flere berøres av overføringene av oppgave- og finansieringsansvaret som foreslås i høringsnotatet.

Hovedoppgaven for barneverntjenesten er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp til rett tid (barnevernloven § 1-1.) Dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune følger av barnevernloven kapittel 2. I følge barnevernloven § 2-1 første ledd er kommunen ansvarlig for å utføre de oppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ. Ansvarer omfatter blant annet ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og

¹ Se Barnevernloven (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernloven>) for en mer presis gjennomgang. Fremstillingen bygger på denne loven, men vi har utelatt detaljerte beskrivelser av hvert enkelt paragraf.

forberede saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kommunene skal, ifølge barnevernloven § 9-1, sørge for de bevilgninger som er nødvendig for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter loven. Barnevern er dermed en lovpålagt tjeneste kommunene må ha.

De statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesmennene. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagdirektorat for hele barnevernet, både det statlige og det kommunale. Bufdir er også sentralt nivå i Bufetat, og leder etatens virksomhet. Bufetat er inndelt i fem regioner i tillegg til sentralnivået.

Bufetat skal etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenestene i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet og har ansvar for rekruttering samt nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem (barnevernloven § 2-3 annet ledd).¹ Bufetat har en bistandsplikt mot kommunene som innebærer at Bufetat plikter å tilby kommunene en egnet institusjonsplass eller fosterhjem når kommunen ber om det. I tillegg har Bufetat ansvar for etablering og drift av statlige institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner. Bufetat har plikt til å bistå det kommunale barnevernet med plassering av barn utenfor hjemmet i differensierte og spesialiserte barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet. Bufetat skal sikre at det rekrutteres tilstrekkelig antall riktige fosterhjem, og bidra til forsvarlig kvalitet gjennom opplæring og veiledning.

Bufetat har i dag et finansieringsansvar for opphold i institusjon og fosterhjem jf. barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Kommunens egenbetaling følger av fastsatte satser. I 2016 er den kommunale egenandelen ved bruk av institusjon 66 900 kroner per måned. For fosterhjems plasseringer dekker kommunene utgifter opp til 31 500 kroner per måned. Kostnader utover dette refunderes av Bufetat.

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå og fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven. Fylkesmannen skal også sørge for at kommunene får råd og veiledning, og er klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven. Fylkesmannen skal føre tilsyn med barneverninstitusjoner, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre, samt med lovligheten av andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet etter barnevernloven jf. barnevernloven § 2-3 b.

Barnesakkyndig kommisjon (BSK) skal vurdere sakkyndige rapporter avgitt til barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller de private parter.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet blant annet i saker om omsorgsovertakelse og i saker som gjelder tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving.

¹ Barnevernlovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og ansvar kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal disse oppgavene ivaretas av kommunen selv, jf. barnevernloven § 2-3a og tilhørende lokale forskrifter.

2.1.1 Oppgaver og ansvar med særlig relevans for fosterhjemsområdet

Kommunen har både en rett og en plikt til å gjennomføre undersøkelser for å søke å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale- og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Dersom undersøkelser viser at det er behov for tiltak etter barnevernloven, kan barneverntjenesten iverksette ulike former for tiltak med og uten foreldrenes samtykke og i og utenfor hjemmet. Kommunen har ansvar for å sette i verk hjelpetiltak (§ 4-4), fatte midlertidige vedtak i akutsituasjoner (§§ 4-6, 4-8 jf. 4-9 og 4-25) og fremme saker for fylkesnemnda (§ 7-10). Kommunene har også ansvar for å godkjenne fosterhjem til det enkelte barnet, følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet og å føre tilsyn med barn i fosterhjem.

Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen som gis er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse (§§ 4-5, 4-16 og 4-28). Barneverntjenesten har - etter en omsorgsovertakelse - et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene (§ 4-16).

Barneverntjenestens ansvar gjelder for barn under 18 år. Når barnet samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak frem til barnet fyller 23 år (§ 1-3).

Bufetat har i dag en bistandsplikt overfor kommunene. Bistandsplikten innebærer at Bufetat skal bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bistandsplikten må sees i sammenheng med statens ansvar for institusjonstilbudet etter barnevernloven § 5-1 og § 5-8, samt Bufetats ansvar for å rekruttere fosterhjem (barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b)).

Bistandsplikten gir Bufetat et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet fosterhjem eller egnet institusjonsplass til det enkelte barn. Formålet er å sikre at det til enhver tid foreligger et tilgjengelig og egnet tiltak når et barn skal plasseres utenfor hjemmet. Bistandsplikten inntreffer når kommunen har forespurt om bistand.

Kommunen har ansvaret for å beslutte hvilken type tiltak et barn har behov for. Bufetat skal gi kommunen råd og veiledning om hvilke muligheter og alternativer som finnes innenfor tiltaksapparatet. Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og Bufetat skal det være kommunen som har det avgjørende ordet med hensyn til hvilken type tiltak barnet har behov for, herunder om barnet har behov for plassering i institusjon eller fosterhjem.

Bufetat har det siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet kan få tilbud om.

Ved plassering i fosterhjem er det kommunen som avgjør om et fosterhjem er egnet for et bestemt barn.

2.2 Antall barn med tiltak, og antall barn plassert utenfor hjemmet¹

I løpet av 2015 fikk i alt 53 440 barn og unge tiltak fra barnevernet. Ved utgangen av 2015 var 36 800 barn og unge registrert med tiltak fra barnevernet. Dette er enn nedgang på 300 barn fra

¹ Kilder for dette avsnittet:

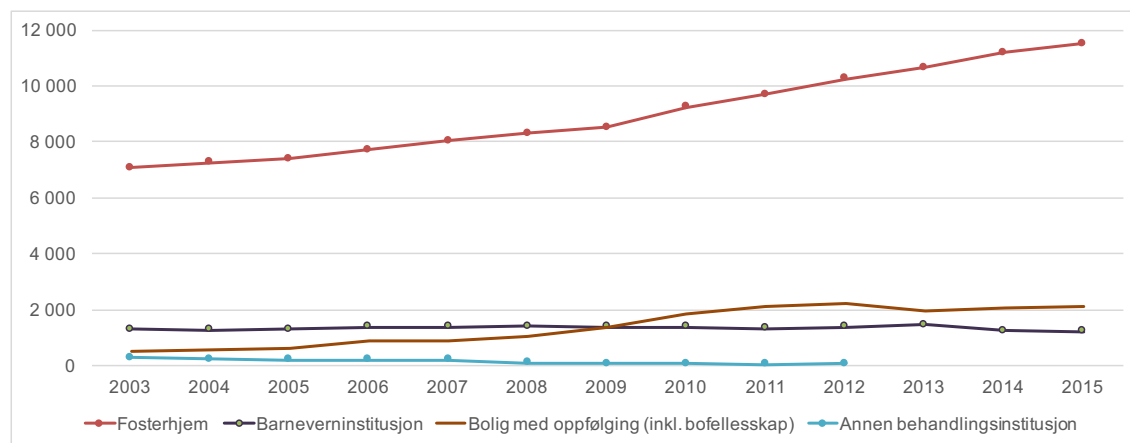
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=barneverng&CMSSubjectArea=sosiale-forhold-og-kriminalitet&checked=true>, https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/ og årsrapporter fra Bufdir dersom ikke annet er oppgitt.

året før. Omtrent 40 pst. (14 850 barn og unge) var plassert utenfor hjemmet, enten som omsorgstiltak eller hjelpetiltak. Plasseringer utenfor hjemmet inkluderer da både institusjonsplasseringer, fosterhjemsplassering og bosted med oppfølging, inkludert bofellesskap (SSB).

Av de som inngår i kategorien plasserte barn og unge, var ifølge SSB 10 713 plassert i fosterhjem ved utgangen av 2015. Dette tilsvarer 72 pst. av barn og unge som var plassert ved årsskiftet etter den definisjonen SSB bruker.¹ Det har vært en økning i antall barn og unge plassert i beredskapshjem, og ved utgangen av 2015 var nesten 800 barn plassert i beredskapshjem. Det er også mange i de litt eldre årsklassene som får bosted med oppfølging fra barnevernet. Ved årsskiftet var det 2 100 barn i denne kategorien. På samme tidspunkt var 1 230 barn plassert i barneverninstitusjon.

Figur 2.1 viser antall barn og unge i fosterhjem, institusjon og bolig med oppfølging ved utgangen av året for perioden 2003-2015. Kategorien annen behandlinginstitusjon gikk ut i 2012. Enkelte tidsseriebrudd og justeringer i statistikkgrunnlaget gjør at ikke alle år er direkte sammenliknbare. Figuren gir likevel et representativt bilde av veksten i fosterhjemsplasseringer.

Figur 2.1 Antall barn og unge plassert i fosterhjem, institusjon og bolig med oppfølging ved utgangen av året, 2013-2015



Kilde: Bufdir/SSB

Figuren viser en vekst i antall plasseringer i fosterhjem og en nedgang i antall plasseringer i institusjon. Det siste har vært en ønsket utvikling (se blant annet Vista Analyse (2015) og Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2016)). Ser vi 20 år tilbake i tid har det vært over en dobling av antall barn i fosterhjem fra 4902 barn i fosterhjem i 1995 (SSB) til 11 500 barn ved utgangen av 2015 etter den definisjonen som er brukt i figuren over og i Tabell 2.1.

2.3 Fosterhjemstiltak, tall og utvikling

Fosterhjemsplasseringen dekker flere ulike fosterhjemstiltak. Tabell 2.1 viser antall fosterhjemstiltak fordelt på tiltakskategori, inkludert beredskapshjem, per 31.12 for årene 2013-2015.

¹ SSB definerer plasseringstiltak som tiltak der barnet bor utenfor hjemmet. Fra 2015 er følgende kategorier av tiltak definert som plasseringstiltak: Institusjon, Fosterhjem, Bosted med oppfølging (inkludert bofellesskap). Bufdir opererer med en høyere andel i fosterhjem. Dette skyldes ulike definisjoner.

Tabell 2.1 Fosterhjemstiltak fordelt på kategorier ved utgangen av året 2013-2015

Fosterhjemstiltak per 31. desember	2013	2014	2015
Fosterhjemstiltak i alt	10 662	11 198	11 513
Fosterhjem i familie og nettverk	2 444	2 636	2 757
Fosterhjem utenom familie og nettverk	7 002	7 225	7 326
Statlige familiehjem	577	606	607
Fosterhjem for barn med alvorlige atferdsvansker (bvl § 4-27)	11	9	13
Beredskapshjem	628	693	793
Andre fosterhjemstiltak	0	29	17

Kilde: SSB

Tabellen inkluderer fosterhjem med tilknytning til private leverandører, så vel som kommunale fosterhjem. Statlige familiehjem er hjem med avtale med Bufetat, mens fosterhjem utenom familie og nettverk og beredskapshjem som kan være tilknyttet private. Tabellen gir en indikasjon på størrelsen på fosterhjemsmarkedet, men gir ikke et fullstendig bilde av verken etterspørselen eller tilbudssiden. Dette skyldes i første rekke følgende forhold:

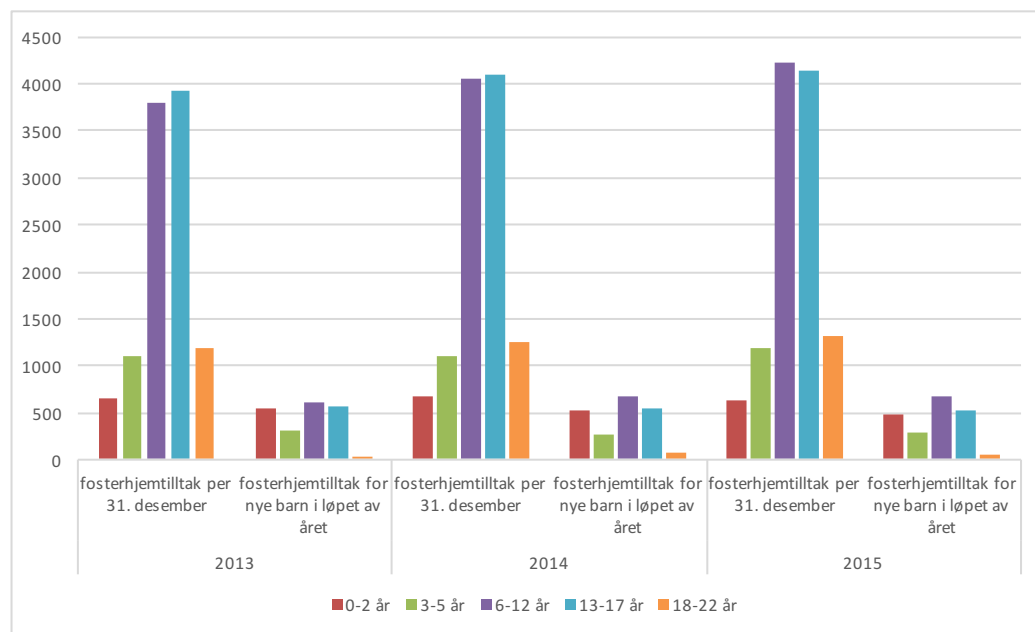
- i. Tabellen viser realiserte fosterhjemstiltak for perioden 2013-2015, og registrerte barn i beredskapshjem. Mismatch mellom tilbud og etterspørsel i flere målgrupper gjør at antall barn i fosterhjemstiltak ikke gir et dekkende bilde av etterspørselen (behov for fosterhjems plasser).
- ii. Antall barn i beredskapshjem har økt, og en stor andel barn er for lenge (mer enn 6 uker) i midlertidige tiltak. Mangelen på egnede fosterhjem kan ha en etterspørsels-effekt for målgrupper der tilbudet er mangelfullt i form av få (eller ingen) plasser å velge mellom, eller lite egnede tilgjengelige plasser. Barn i andre midlertidige tiltak enn beredskapshjem er en del av etterspørselssiden, men inngår ikke i tabellen. Det kan heller ikke utelukkes at det er en underrapportering av etterspørselen etter fosterhjems plasser i målgrupper med størst knapphet på plasser. I følge Bufdir var det 274 barn som ventet mer enn seks uker på fosterhjem i 2014, med en nedgang til 204 barn i 2015. Barn som venter på fosterhjems plass kan også være plassert på institusjon eller andre akutt tiltak og derfor være registrert under andre kategorier.
- iii. Tilbudssiden har ledige fosterhjem. Ved utgangen av 2015 var det 508 ledige fosterhjem. Fosterhjemmene er ferdig opplært fra Bufetats side, men er ikke godkjent for de barna kommunene har som mangler fosterhjems plass. Det er kommunen som godkjenner hvert enkelt fosterhjem. Fosterhjem i kategorien ordinære kommunale fosterhjem kan ha preferanser for enkelte kategorier barn, og har rett til å si nei til en forespørsel om et konkret barn. Vi har ikke oversikt over hvor mange potensielle fosterhjem som sier nei til en forespørsel om å ta imot et barn.
- iv. Knapphet og mangel på egnede fosterhjem har bidratt til kostnadsvekst også for ordinære kommunale fosterhjem, og kan ha bidratt til å vri etterspørselen mot andre alternative løsninger der dette vurderes som forsvarlig.

2.3.1 Antall omsorgsovertagelser går mot en stabilisering, men fortsatt vekst i etterspørsel etter fosterhjem

I følge Bufdir (2016) viser tall fra fylkesnemnda at antall barn med omsorgsovertakelse de senere årene har stabilisert seg. Antall barn under omsorg forventes likevel å øke. Dette skyldes at det er flere unge barn under omsorg som forventes å være i omsorg i flere år framover. Forventet tilgang kan dermed være større enn forventet avgang. Figur 2.2 viser aldersfordelte fosterhjemstiltak per 31.12, og nye barn i fosterhjemstiltak i løpet av året for

perioden 2013-2015. Som vi ser av figuren er aldersgruppen 6-12 år den største gruppen per utgangen av 2015.

Figur 2.2 Fosterhjemstiltak aldersfordelt per 31.12., og nye barn i løpet av året, 2013-2015



2.4 Nærmere om tilbud og etterspørsel på fosterhjemområdet

Ved utgangen av 2015 var i underkant av 16 pst. av plasserte barn i fosterhjem (inkludert beredskapshjem og statlige familiehjem) i aldersklassen 0-5 år. Denne andelen har vært stabil de siste tre årene. Aldersgruppen 6-12 år hadde 37 pst. av fosterhjemstiltakene ved utgangen av 2015. Det vi si at aldergruppen under 12 år legger beslag på over halvparten av fosterhjems plassene (53 pst). Fosterhjems plasseringer er i utgangspunktet tenkt som et langvarig eller varig tiltak, dvs. at det må forventes at en stor andel av barna under 12 år fortsatt er i fosterhjem de nærmeste 6 årene, hvorav de yngste kan ha fosterhjemstiltak i 22 år framover i tid. Aldersgruppen 13 – 17 år utgjør 36 pst. av fosterhjemsbarna ved utgangen av 2015. Denne gruppen har størst andel barn per årsklasse. En stor andel av disse barna har vært plassert i fosterhjem over tid.

Aldersfordelingen på nye fosterhjemstiltak i løpet av året, viser at aldergruppen 6-12 år er den største gruppen, men det er også relativt mange barn i gruppen 13-17 år som er nye på fosterhjemområdet. I følge SSB er antall fosterhjemstiltak for nye barn i 2015 på over 2000, der 73 pst. av tiltakene er for aldersgruppen 5 – 17 år.

I statistikken over tiltak kan nye barn telles flere ganger. For eksempel vil et barn som først er i beredskapshjem og deretter plasseres i et fosterhjem telles med to tiltak. Etterspørselen etter fosterhjem til nye barn er derfor noe mindre enn antall fosterhjemstiltak for nye barn.

For alle typer tiltak under ett, var antall nye tiltak i løpet av året rett i underkant av 20 pst. av totalt antall tiltak året før – for både 2014 og 2015. Antall nye barn på omsorgstiltak (enhet barn, ikke tiltak) i løpet av året, var for 2014 og 2015 på hhv 4,8 pst. og 3,8 pst. - også regnet som andel av totalen året før. For fosterhjem spesielt, var tallet for nye tiltak ca 12 pst. for begge de to årene.

Tabell 2.2 Omsorgstiltak (antall barn) totalt og nye, 2014 og 2015

OMSORGS-tiltak (antall barn)	2014			2015		
	Totalt	NYE	NYE i pst. av fjorårs-totalen	Totalt	NYE	NYE i pst. av fjorårs-totalen
0-2 år	536	149	30,0 %	515	122	22,8 %
3-5 år	958	38	4,0 %	1035	38	4,0 %
6-12 år	3650	128	3,7 %	3859	109	3,0 %
13-17 år	3748	88	2,5 %	3879	68	1,8 %
Totalt	8892	403	4,8 %	9288	337	3,8 %

Kilde: SSB-KOSTRA

I KOSTRA finner vi tall for antall barn på barnevernstiltak i løpet av året, gruppert etter omsorgs/hjelpetiltak og alder jf. Tabell 2.2 som viser antall barn med omsorgstiltak. Omsorgstiltak er definert som tiltak etter barnevernloven §§ 4-12 og 4-8 og inkluderer alle barn der det foreligger et vedtak om å ta over omsorgen, og plassere barnet utenfor hjemmet. Det betyr at plassering i institusjon og andre plasseringsalternativer enn fosterhjem er inkludert. Barn kan også plasseres i fosterhjem gjennom hjelpetiltak. Tabellen inkluderer dermed ikke alle barn som er fosterhjem.

Vi finner også antall barnevernstiltak etter en mer fininddelt tiltakstype – men da uten aldersfordeling. Hvis vi antar samme aldersfordeling innen tiltaket fosterhjem – og undertiltaket beredskapshjem, som for barn på omsorgstiltak totalt, får vi en fordeling som vist i Tabell 2.3. Enheten er antall tiltak i løpet av året.

Tabell 2.3 Anslått aldersfordeling for fosterhjemstiltak totalt og nye tiltak, 2013- 2015

Antall tiltak i løpet av året	2013		2014		2015	
	Totalt	NYE	Totalt	NYE	Totalt	NYE
Fosterhjem	17 603	2 055	17 142	2 050	17 377	2 039
0-2 år	1 038	738	1 033	758	964	738
3-5 år	1 971	246	1 847	193	1 936	230
6-12 år	7 159	609	7 036	651	7 220	659
13-17 år	7 435	463	7 225	448	7 257	411
Beredskapshjem	2 754	1 112	2 667	1 065	2 859	1 138
0-2 år	162	399	161	394	159	412
3-5 år	308	133	287	100	319	128
6-12 år	1 120	329	1 095	338	1 188	368
13-17 år	1 163	250	1 124	233	1 194	230

Kilde: SSB-KOSTRA

Tabell 2.3 viser antall barn/tiltak i løpet av året, og antall nye barn/tiltak i løpet av året. I Tabell 2.4 er tallene for totalt antall og antall nye sett i sammenheng – og i sammenheng med tallene for foregående år, for å få et bilde over hvor mange som forsvinner ut av systemet/tiltakene i løpet av året.

Tabell 2.4 Antall tiltak i løpet av året, nye og gjenværende

	Antall tiltak i løpet av året			Andel som "blir igjen"	Andel som forsvinner ut
	Totalt	NYE	Nye i % av fjorårs-totalen		
2014					
Alle tiltak	147 102	28 390	19 %	81 %	19 %
Fosterhjem	17 142	2 050	12 %	86 %	14 %
Beredskapshjem	2 667	1 065	39 %	58 %	42 %
2015					
Alle tiltak	145 126	29 077	20 %	79 %	21 %
Fosterhjem	17 377	2 039	12 %	89 %	11 %
Beredskapshjem	2 859	1 138	43 %	65 %	35 %

Kilde: SSB-KOSTRA

I årene før 2013 så man en økning i antall unge mellom 18 og 22 år med ettervern fra barnevernet. Denne trenden ser ut til å ha snudd. I 2015 fikk 6 800 unge i denne aldersgruppen ettervern fra barnevernet. Dette er noe færre enn de to foregående årene.

Tallet på barn og unge i beredskapshjem er derimot økende. Fra 2014 til 2015 økte antallet tiltak med 14 pst. Ved utgangen av 2015 var det ca. 800 barn og unge som var plassert i beredskapshjem. Til sammenlikning bodde ca. 11 500 barn på samme tid i fosterhjem. Tallene er ikke de samme som i tabellene over, da det i tabellene er snakk om antall barn/tiltak i løpet av året – og det her er snakk om situasjonen per 31.12. hvert år.

Antall barn under barnevernets omsorg øker for alle aldersgrupper, bortsett fra for aldersgruppen 0-2 år, der det var færre under barnevernets omsorg i 2015 enn i 2014. Se Tabell 2.2.

Tabellen under forteller om situasjonsbildet per 31.12 hvert år. Enheten er antall tiltak. Når det gjelder tiltak foster- og beredskapshjem målt på et gitt tidspunkt vil antall tiltak være tilnærmet lik antall barn i det gjeldende tiltaket på det oppgitte tidspunktet.

Tabell 2.5 Antall tiltak, fosterhjem og beredskapshjem per 31.12, 2013-2015

Per 31.12	2013	2014	2015
Alle tiltak	77 360	82 736	81 206
Fosterhjem	10 662	11 198	11 513
Beredskapshjem	628	693	793

Kilde: SSB-KOSTRA

Tilbudet og etterspørselen etter fosterhjems plasser er dynamiske størrelser: De avhenger av hverandre, og henger også sammen med hvilke alternativer som finnes og hvilke kvaliteter og kostnader som følger med alternativene. Som et utgangspunkt finner vi det likevel rimelig å anslå størrelsen på aktive fosterhjemstiltak som til enhver tid er i gang, til i underkant av 12 000, med en forventet vekst på mellom 3 og 5 pst. i året.

2.5 Utsiktede flyttinger påvirker etterspørselen, og tilbudssiden

Antall utsiktede flyttinger etter et barn er plassert i fosterhjem påvirker etterspørselen etter fosterhjem. Dess flere fosterhjemsavbrudd, dess flere barn vil det til enhver tid være som trenger et fosterhjem. Hvor stor andel av fosterhjems plasseringene som ender med brudd og flytting er ikke kartlagt. Backe-Hansen (2009) gir en kunnskapssammenstillingen om hvordan

utilsiktet flytting fra fosterhjem kan forebygges og motvirkes. Som en del av kunnskapssammenstillingen vises det til kunnskap om årsaker til flyttinger, omfang av flyttinger og når i fosterhjemsforløpet det er størst risiko for flyttinger. I følge studien gir ikke litteraturen noe entydig svar på hvor stor andel av fosterhjemsplasseringene som ender med utilsiktet flytting; men det vises til en oversiktsartikkel der det er estimert at andelen vil variere mellom 20 og 50 prosent. Det foreligger få studier fra Norge, utover en studie fra 1992 der Backe-Hansens (1982) andelen fosterhjemsbrudd i Norge er estimert til å være 31 prosent. Hvordan et fosterhjemsbrudd påvirker fosterhjemmets tilbøyelighet til å stille seg til disposisjon for et nytt fosterbarn er så vidt vi er kjent med ikke studert i Norge.

Backe-Hansen (2009) viser til at litteraturen er ganske entydig når det gjelder når i plasseringsforløpet de fleste utilsiktede flyttingene vil skje. De fleste flyttingene skjer i løpet av de første månedene og opp til de første par årene etter plassering. Videre vises det at jo eldre barna er ved plassering, jo flere flyttinger de har opplevd og jo større problemer de har, jo større er også sannsynligheten for utilsiktet flytting. Alle disse tre forholdene knyttes til atferdsproblemer. Samtidig vises det til at barn og unge som ikke viser atferdsproblemer første gang de blir plassert, får det som resultat av utilsiktet flytting, og sterkere jo flere flyttinger de opplever.

Risikofaktorene ved barnet har vært kjent fra forskningen helt siden 1980-tallet. Havik (2007) viser gjennom en kartleggingsstudie blant 867 fosterforeldre at andre faktorer også har betydning for risikoen for uønskede flyttinger. Utover egenskaper med barnet er hensynet til egne barn, forhold til barnevernet, stadig saker for fylkesnemnd eller domstol, forhold til samvær, barnets foreldre, endringer i fosterfamilien og forholdet til slekt og naboer faktorer som trekkes fram. Kartleggingen viser at to tredjedeler av fosterforeldrene som deltok i undersøkelsen, aldri hadde vurdert å si opp avtalen, mens nærmere en fjerdedel hadde vurdert å gjøre det en og annen gang. Sju prosent hadde vurdert det alvorlig tidligere, mens tre prosent enten vurderte det alvorlig akkurat da undersøkelsen ble gjennomført, eller var i ferd med å si opp. Vi kjenner ikke til studier fra Norge som viser årsaker til at fosterforeldre har sagt opp. Haviks kartleggingen inkluderte kun fosterforeldre som var i aktivitet.

Utilsiktede flyttinger og brudd er uheldig for barnet. Barnet vil i de aller fleste tilfellene bære den største kostnaden. Samtidig viser litteraturen at brudd, og da særlig flere brudd, øker sannsynligheten for atferdsproblemer som igjen øker sannsynligheten for nye brudd. Det vil igjen si at for hvert brudd øker den forventede kostnadene ved en fosterhjemsplassering som følge av økt behov for støttetjenester eller andre former for forsterkninger av fosterhjemmet. Dette vil øke etterspørselen etter forsterkede fosterhjem, og den samlede årlige etterspørselen etter nye fosterhjem.

I tillegg til at brudd påvirker etterspørselen etter fosterhjem, vil også fosterhjemsbrudd kunne påvirke tilbudet. Fosterfamilier vil, i tillegg til barnet, oppleve et brudd som en belastning. Risikoen for brudd, og historier om andre fosterforeldre som har opplevd vanskelige brudd, vil derfor ha betydning for tilbøyeligheten til å melde seg som fosterforeldre.

Bufdir har hatt liten oppmerksomhet på brudd og årsaker til brudd. I årsrapporten fra 2015 vises det til at fosterhjemsbrudd skal vies større oppmerksomhet, blant annet ved at antall utilsiktede brudd skal rapporteres. Det vises til at 16 pst. av 1 445 avsluttede tiltak i statlige og private institusjoner og fosterhjem har vært utilsiktede flyttinger. Hvordan fordeling er mellom fosterhjem og institusjoner er ikke oppgitt. Hvor stor andel av fosterhjemsplassering fra 2014 og 2015 som har endt med utilsiktede flyttinger, er heller ikke oppgitt. Det foreligger heller ikke kartlegginger som gjør det mulig å sammenlikne andelen brudd, tidspunkt eller årsaker til utilsiktede brudd mellom fosterhjem tilknyttet private leverandører og fosterhjem med fosterhjemskontrakter med Bufetat/ kommunen.

Dersom den tidligere estimerte andelen fosterhjemsbrudd på 31 pst. er representativ for dagens situasjon, og vi også antar at fosterhjem som har opplevd brudd går ut av markedet, tilsier dette

at det er behov for 45 pst. flere fosterhjem enn det er fosterbarn som trenger plass. Dette modifiseres riktignok av at flere fosterhjem gjenbrukes, og at det også er flere fosterhjem som tar imot søsken eller kan ha flere fosterhjem.

En høy andel brudd, og da særlig en høy andel barn og unge med flere fosterhjemsbrudd må forventes å øke etterspørselen etter forsterkede fosterhjem, eventuell plasseringer der det også gis behandling. Tiltak som reduserer sannsynligheten for brudd kan dermed påvirke hvor mange nye fosterhjem som må rekrutteres per år, samt hvilke fosterhjems kategorier som etterspørres.

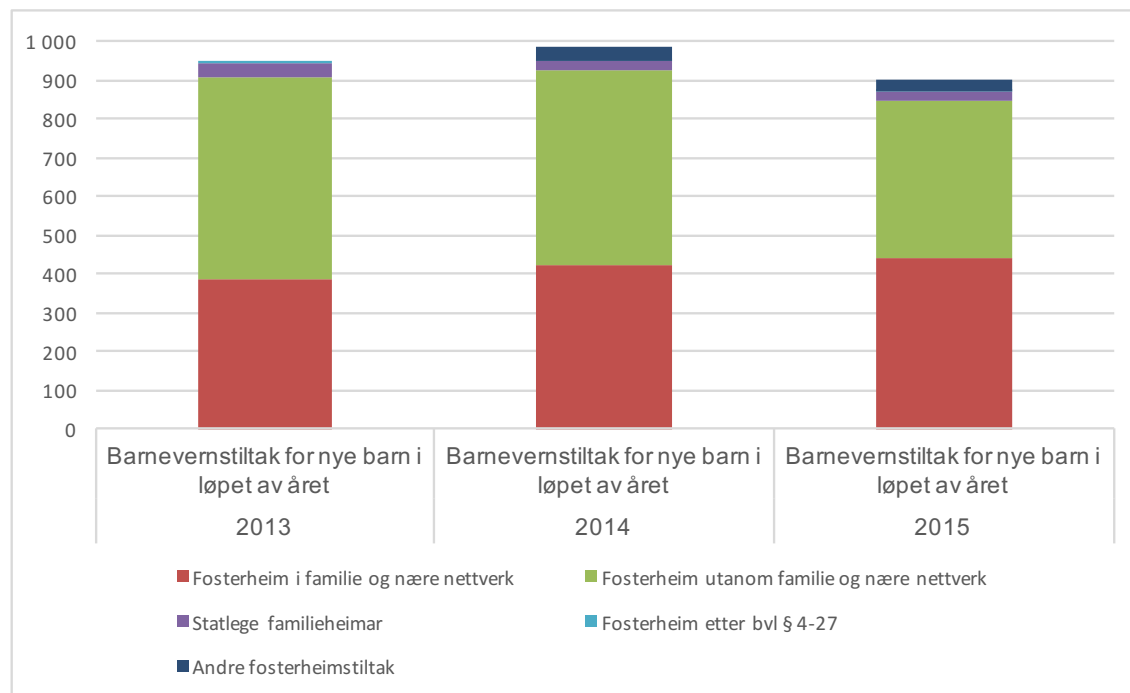
2.6 Endringer i sammensetningen av fosterhjems kategorier

Nærmere 90 pst. av fosterhjemmene er kommunale fosterhjem. Av disse fikk hadde 36 prosent av fosterhjemmene forsterkning i 2013 der kommunene fikk refusjon fra staten, mens 30 prosent fikk forsterkning under egenandelsbeløpet uten refusjon fra staten (PwC, 2015). Fosterhjemmene er delvis rekruttert av kommunene selv, og delvis formidlet til kommunene fra Bufetat som en del av Bufetats bistandsplikt. Det er store variasjoner på tvers av kommunene mht om de makter å skaffe egnede fosterhjem selv, eller er avhengig av Bufetat.

Andelen fosterhjem i barnets slekt og nettverk øker

Kommunene skal som vist foran først forsøke å rekruttere fosterhjem i barnets slekt og nettverk. I følge Bufdirs årsrapport for 2015 er nå rundt 40 pst. av nye fosterhjem i 2014 i slekt og nettverk. I følge den samme rapporten har det over flere år vært arbeidet målrettet for å øke andelen fosterhjem i barnets slekt og nettverk. Dersom vi ser på statistikken over barnevernstiltak for nye barn i løpet av året i fosterhjemstiltak, og holder beredskapshjem utenfor, ser vi at det har vært en økning i fosterhjem i familie og nettverk, både målt i absolutte tall og i andeler. Figur 2.3 viser fordelingen i fosterhjemstiltak (unntatt beredskapshjem) for nye barn i løpet av året i absolutte tall. Målt i andeler har fosterhjem i familie og nære nettverk økt fra 41 pst. i 2013 til 49 pst. i 2015 for nye barn med tiltak.

Figur 2.3 Fosterhjemstiltak (unntatt beredskapshjem) for nye barn i løpet av året, 2013 - 2015



Andelen fosterbarn (unntatt beredskapshjem) i familie og nære nettverk har i samme periode økt fra 24 pst. til 26. pst. Den store forskjellen mellom fordelingen på nye tiltak og fosterhjemsbeholdningen ved årsskifte skyldes at det historisk har vært rekruttert en lavere andel fosterhjem i familie og nære nettverk enn det som gjøres i dag.

I høringsnotatet refereres det til forskning som viser at barn som vokser opp hos slekt eller nettverk sjeldnere opplever brudd i fosterhjemmet enn barn som vokser opp i fosterhjem som ikke kjente barnet før det ble plassert (Winokur, 2014). Samtidig vises det til studier som peker på at fosterforeldre i barnets slekt oftere er enslige, har dårligere økonomi og lavere utdanning sammenliknet med øvrige fosterforeldre (Sundt, 2012). Det siste er faktorer som alt annet likt øker sannsynligheten for brudd, men som også er risikofaktorer som det er mulig å påvirke gjennom støttetjenester og oppfølging av fosterhjemmet. Det foreligger ikke oppdatert kunnskap om verken fosterhjemsbrudd eller årsaker til fosterhjemsbrudd i Norge. Bufdir har satt i gang arbeid for å få å øke kunnskapen om brudd, og årsaker til brudd. Vi kan ikke se at det foreligger relevante studier som gir grunnlag for å anta hvorvidt økningen i andelen fosterhjemsplasseringer i familie og nære nettverk, kan forventes å gi færre uønskede brudd.

En sterkere rekruttering i barnets familie og nære nettverk, vil uansett redusere etterspørselen etter andre fosterhjems-kategorier. Kommunene rekrutterer selv i barnets familie og nære nettverk, mens Bufetat som hovedregel gir de kommunalt rekrutterte fosterhjemmene opplæring. Det er rimelig å anta at kommunene fortsatt vil rekruttere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk. Dette følger av at rekruttering i et barns familie og nære nettverk krever personopplysninger om barnet – og om barnets familie og nære nettverk. Dette er opplysninger som i utgangspunktet må ansees som taushetsbelagt.

Rekruttering i barnets familie og nære nettverk vil dermed være lite egnet å sette ut til private fosterhjemsleverandører. Derimot kan det tenkes at et potensielt fosterhjem i barnets familie og nære nettverk selv skulle ønske å være tilknyttet en privat leverandør. I en slik situasjon kunne det tenkes at hjemmet tilbød seg gjennom en privat leverandør, der det var den private leverandøren som forhandlet om vilkår med kommunen, og deretter fulgte opp hjemmet med støttetiltak og godtgjørelse. Dette er prinsipielt mulig innenfor dagens praktisering av regelverket, men praktiseres så vidt vi er kjent med ikke.

Det kan også tenkes at private kan ha en rolle i arbeidet gjennom rekruttering av fosterhjem i familie og nære nettverk, og da særlig dersom familieråd eller andre metoder for nettverkskartlegging i større grad utvikles som standardiserte metoder når barn trenger fosterhjem. Det har de siste årene vært en satsning på bruk av familieråd for å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk, og mange kommuner har ifølge høringsnotatet fått opplæring i metoden. Under forutsetning av at taushetsbelagte personopplysninger håndteres forsvarlig, og at kommunen beholder tilstrekkelig kunnskap om barnet, tiltakene som gis, samt barnets familie og nettverk til at kommunen kan utøve sitt lovpålagte ansvar, bør private leverandører kunne benyttes til enkeltoppgaver i denne type prosesser. Begrunnelsen for å benytte private leverandører bør da være at det er mer kostnadseffektivt enn å utføre oppgavene selv, eller at det kan oppnås en høyere kvalitet til samme kostnad.

Bufetat rekrutterer stadig nye fosterhjem, men like mange venter for lenge

Rekruttering av fosterhjem har vært et prioritert område for Bufetat over tid (Bufdir, 2016).

Bufetat har en egen fosterhjemtjeneste i hver region. Dette for å sikre en tilstrekkelig nærhet til kommunene. Fosterhjemstjenesten representerer også en viktig, og også stor del av Bufetat arbeid. Figur 2.6 viser antall årsverk i fosterhjemstjenesten i 2015. Disse stillingene berøres av forslaget i høringsnotatet. Dette kommer vi tilbake til senere i kapittel 6.

Tabell 2.6 Årsverk i fosterhjemstjenesten i 2015, per region og totalt.

Regioner	Årsverk i fosterhjemstjenesten 2015
Region Midt-Norge	42,67
Region nord	38,71
Region sør	67,11
Region vest	55,72
Region øst	66,99
Sum	271,20

Kilde: Opplysninger fra Bufdir, september 2016

Bufetats fosterhjemstjeneste arbeider med rekruttering, opplæring av fosterhjem (PRIDE-kurs), kontraktsarbeid og innkjøp av fosterhjemstjenester fra private og idéelle leverandører. I rekrutteringsarbeidet benyttes landsomfattende kampanjer, informasjonsarbeid, nettjenester mv.

Rekrutteringsansvaret innebærer at regionen har ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall egnede fosterhjem, og at tilgjengelige fosterhjem gjennom opplæring og veiledning har en forsvarlig kvalitet.

Det har over lang tid vært utfordrende for Bufetat å møte den stadig økende etterspørselen etter fosterhjem fra kommunene. Mangel på egnede fosterhjem er også den utfordringen flest barnevernledere oppfatter som barnevernets største utfordring (Vista Analyse, 2015).

Bufdir kartla i 2014 hvilke barn som venter på fosterhjem og til hvilke barn de hadde tilgjengelige fosterhjem. Kartleggingen viste at det er et sprik mellom hvilke barn potensielle fosterhjem ønsker seg og hvilke barn som venter. Det er særlig mangel på fosterhjem til barn over 6 år og til barn med omfattende omsorgsbehov og sammensatte behov, som for eksempel barn med fysiske eller psykiske skader og samtidig omsorgssvikt, og barn med funksjonshemninger og omsorgssvikt (Bufdir, 2015).

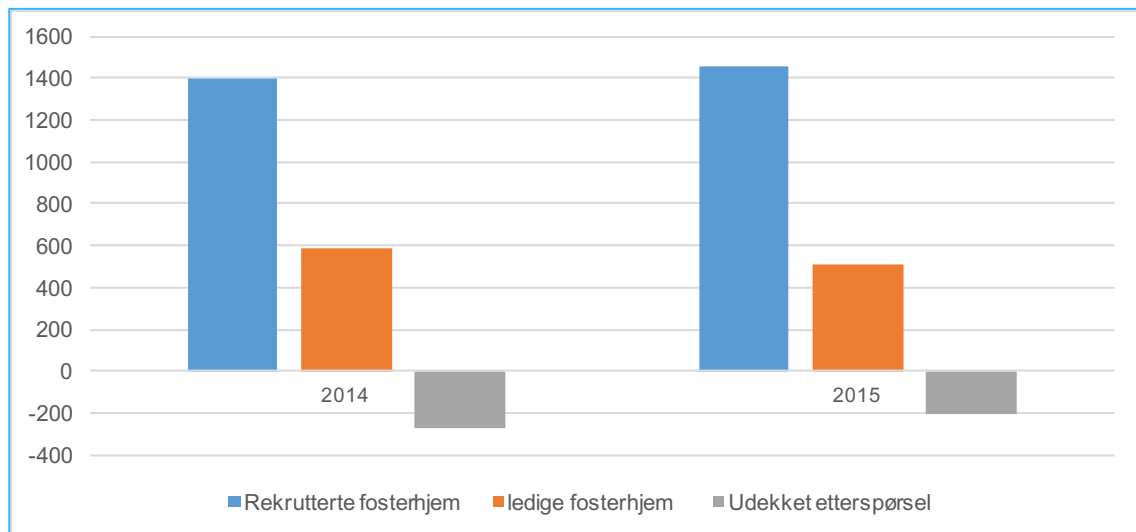
2.7 Udekket etterspørsel og tilbudsoverskudd = mismatch

Ved utgangen av 2014 hadde 274 barn og unge ventet i mer enn 6 uker på fosterhjem. Dette er en økning på 19 prosent fra utgangen av 2. tertial 2014. Ved utgangen av 2015 var dette tallet redusert til 204 barn, med en økning til 277 barn per utgangen av august 2016 (jf Tabell 2.6). Vi observerer dermed at det er store variasjoner gjennom året mht hvor mange barn som har ventet i midlertidig tiltak i mer enn 6 uker. I følge Bufdir (Bufdir, 2016) har det også vært utfordringer med å beregne ventetid. Fra 2016 skal det være tatt i bruk en ny og mer presis registrering av ventetid med utgangspunkt i ønsket oppstart for fosterhjems plassering.

Bufetat rekrutterte 1 396 hjem i 2014, med en økning til 1 452 hjem i 2015. Med rekrutterte fosterhjem menes her hjem som er tilgjengelige for kommunen.

Antall ledige fosterhjem har variert rundt 600 hjem. Ved utgangen av 2014 var det 587 tilgjengelig hjem i fosterhjembanken, mens det ved utgangen av 2015 var registrert 508 ledige fosterhjem. Vi har med andre ord et tilbudsoverskudd og en udekket etterspørsel etter fosterhjem samtidig (jf Figur 2.4). Det foreligger ikke oversikt over hvor lenge et klargjort fosterhjem kan forventes å være ledig før det får tilbud om et fosterbarn. Såvidt vi er kjent med foreligger det heller ikke oversikt over hvor mange av de ledige fosterhjemmene som har fått tilbud om et fosterbarn de har takket nei til, eller hvor mange av tilbudte fosterhjem kommunene takker nei til fordi de vurderer hjemmet som lite egnet for barnet de trenger fosterhjem til.

Figur 2.4 Rekrutterte, ledige (tilbudsoverskudd) og udekket etterspørsel etter fosterhjem per 31.12, 2014 og 2015



Kilde: Bufdir (205, 2016)

Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker på fosterhjem etter vedtak per august 2016 er vist i tabellen under. Som vi ser av tabellen er det størst udekket etterspørsel i region Øst og region Nord. Antall barn og unge som hadde ventet mer enn 6 måneder etter vedtak om fosterhjem er høyere enn ved utgangen av 2015 og også høyere enn ved utgangen av 2014. På tross av økt rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk, flere rekrutterte fosterhjem og en avtagende økning i etterspørselen, ser vi ingen tegn til endringer nedgang i den udekkede etterspørselen etter forsterhjem.

Tabell 2.7 Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker etter vedtak om fosterhjem, august 2016

Region	Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker August 2016
Øst	100
Sør	24
Vest	61
Midt	12
Nord	80
Sum	277

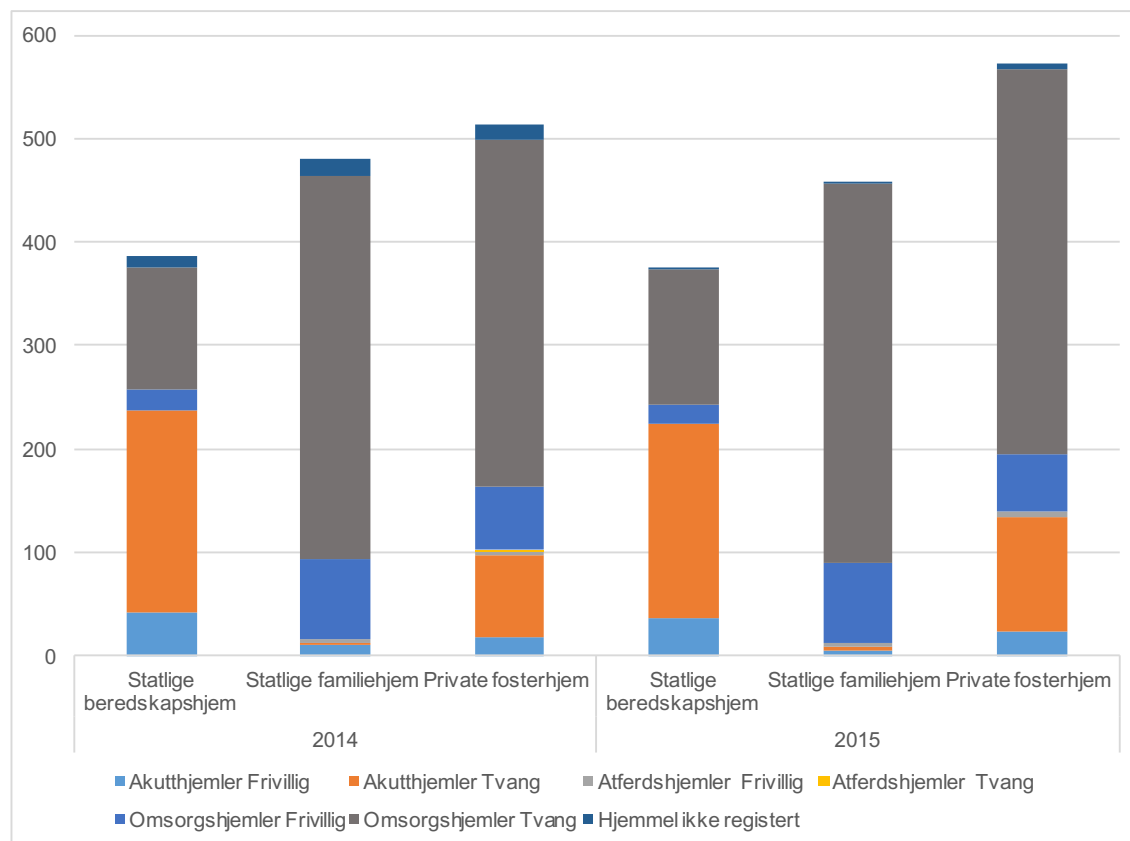
2.7.1 Fosterhjems plasser i Bufetats regi

Totalt antall barn på plasseringstiltak utenfor hjemmet i regi av Bufetat var ved utgangen av 2015 2 304 barn. Av disse var 61 pst. (1 406 barn) plassert i fosterhjem, mens 39 pst. var plassert på institusjon. Til sammenlikning var 77 pst. av alle plasserte barn i fosterhjem ved utgangen av 2014 (Bufdir, 2016). Det betyr at drøye 10 pst. av fosterhjems plasseringene er under det statlige barnevernet.

Figur 2.5 viser hvordan fosterhjems plasseringer i regi av Bufetat fordeler seg på hjemmel og fosterhjems kategori. Bruken av statlige beredskapshjem og statlige familiehjem er noe lavere i 2015 enn i 2014, mens private fosterhjem høyere. Andelen private fosterhjem i Bufetats tilbud har økt fra 21 pst. i 2010 til 41.pst i 2015. Antallet private fosterhjems plasseringer i regi av Bufetat ender i 2015 på 572 fosterhjems plasseringer. Hvorvidt kommunene benytter private fosterhjems leverandører utover de hjemmene Bufetat tilbyr, har vi ikke informasjon om. I og

med Bufetat har en bistandsplikt til kommunene, vurderer vi det som lite sannsynlig at kommuner i særlig grad finner det hensiktsmessig å gå rett til en privat fosterhjemseleverandør for å få et fosterhjem når Bufetat er forpliktet til å bistå kommunene. Det kan likevel ikke utelukkes at det skjer i tilfeller der verken kommunen selv eller Bufetat klarer å finne et egnet fosterhjem. Oslo kommunen er for øvrig ikke inkludert i Bufetats tilbud. Hvorvidt Oslo kommunen benytter private fosterhjemseleverandører har vi ikke undersøkt.

Figur 2.5 Fosterhjems plasseringer i regi av Bufetat fordelt på hjemmel og type fosterhjem (2014 og 2015)



Kilde: Bufdir Årsrapport 2014 og 2015

Figuren over er basert på Bufdirs årsrapporter for hhv 2014 og 2015. Tallene som oppgis i årsrapporten avviker noe fra det som kan hentes fra Bufdirs statistiksider¹. I årsrapporten for 2015 tabell 3 oppgis det 459 tiltak i kategorien *Statlige familiehjem* per 31.12.2015, mens det på statistikksidene oppgis at det var 607 barn i statlige familiehjem ved utgangen av 2015. Dette er et avvik på over 30 pst. Vi har ikke studert hva som forklarer avviket, men kommenterer det for å illustrere noen av utfordringene som ligger i statistikkgrunnlaget.

2.8 Fosterhjems kategorier avtaleformer og ansvarfordeling

I praksis kan det skiller mellom fem typer fosterhjem der skillene dels går etter hvem fosterforeldrene har avtale med, og dels etter målgruppe (Vista Analyse, 2016).

¹https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_plassert_utenfor_hjemmet/

Ved bruk av private og ideelle aktører inngås det en såkalt firepartsavtale. Firepartsavtaler innebærer at det inngås en plasseringsavtale mellom Bufetat, leverandøren, barneverntjenesten og fosterforeldrene. Plasseringsavtalen fungerer som en overbyggende paraplyavtale for de andre avtalene:

- a) Arbeidsfordelingsavtalen regulerer rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunen og Bufetat
- b) Fosterhjemsavtalen regulerer fosterhjemmets plikter og rettigheter i forhold til kommunen

Tabell 2.8 Ulike typer fosterhjem og avtaleforhold

<i>Type fosterhjem</i>	<i>Innhold, målgruppe og avtale</i>
Statlige fosterhjem:	Statlige fosterhjem skal ha særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akutsituasjoner (beredskapshjem) eller barn og unge med behov for særlig oppfølging (familiehjem) ¹ . Det stilles krav om at minst én av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av. Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjonsplasseringer. De statlige fosterhjemmene inngår oppdragsavtaler med Bufetat.
Ordinære kommunale fosterhjem	Målgruppen er barn som ikke har behov som tilsier at hjemmet må forsterkes i form av godtgjøring utover veiledende sats eller tjenester ut over det ordinære. Det er imidlertid rom for at også fosterforeldre til barn uten særskilte behov kan forhandle seg frem til høyere sats enn den veiledende. Fosterhjemmene inngår avtale med, og mottar godtgjøring og utgiftsdekning fra kommunen.
Forsterkede kommunale fosterhjem (med og uten refusjon fra staten)	Dette er kommunale fosterhjem som mottar forsterkningstiltak enten i form av kontantytelser, dvs. forhøyet arbeidsgodtgjøring eller frikjøp fra ordinært arbeid, eller tjenester, for eksempel i form av særskilt veiledning og avlastningsopphold for barnet. Målgruppen for forsterkede kommunale fosterhjem er barn med behov utover ordinær oppfølging og ivaretagelse. Forsterkning utover en kommunal egenandel utløser refusjon fra Bufetat (refusjonsordningen).
Fosterhjem tilknyttet ideelle leverandører:	Det skiller mellom hjem som anskaffes gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp. Målgruppen for hjem som anskaffes etter rammeavtaler er i stor grad den samme som for de statlige familiehjemmene: barn og unge med alvorlig og vedvarende rusmisbruk, alvorlige atferdsproblemer eller sammensatte vansker slik som nedsatt kognitiv funksjon, psykiske lidelser eller sosiale tilpasningsvansker. Hjem som anskaffes gjennom enkeltkjøp, brukes på samme måte som hjem tilknyttet kommersielle leverandører. Disse hjemmene har ikke en klart definert målgruppe, men tilbys i de tilfellene det anses nødvendig, som et virkemiddel for å ivareta Bufetats bistandsplikt. Det stilles da ikke samme krav til kompetanse som til de statlige hjemmene.
Fosterhjem tilknyttet kommersielle leverandører	Anskaffelsene skjer kun gjennom enkeltkjøp. Målgruppen er ikke klart avgrenset, jf. forrige punkt. Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner drevet av private. Fosterhjemmene har særlig kompetanse til å ta imot barn med spesielle behov.

Nærmere 90 pst. av fosterhjemmene er kommunale fosterhjem, hvorav 36 pst. fikk refusjon fra staten, og 30 pst. fikk forsterkning under grunnbeløpet uten refusjon fra staten i 2013 (PwC,

¹ Målgruppene er definert i Rundskriv Q-28/2010 Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse.

2015). Vi har ikke oversikt over hvorvidt noen av de kommunale fosterhjemmene som ikke er registrert under det statlige barnevernet er tilknyttet kommersielle aktører.

2.8.1 Nærmere om fosterhjem tilknyttet kommersielle leverandører

Bufetat kjøper som vist foran fosterhjem fra private leverandører. Ved utgangen av 2015 bodde 572 barn og unge i fosterhjem tilknyttet private leverandører. Plasseringene kan være både midlertidige og langvarige. I følge høringsnotatet har Bufetat etter flere år med enkeltkjøp, inngått rammeavtale med 13 ideelle leverandører av fosterhjemsleverandører. I tillegg kjøpes det enkeltplasser fra kommersielle aktører.

Fosterhjem tilknyttet private leverandører kjøpes i dag som "totalpakker" der leverandørene i tillegg til selve rekruttering, står for opplæring, støttetjenester og utbetaling av økonomisk godtgjørelse til fosterhjemmene. Ved kjøp av fosterhjemtjenester fra en privat leverandør inngås det en firepartsavtale (se egen omtale foran) som regulerer forholdet mellom Bufetat, den private leverandøren, kommunen og fosterhjemmet.

De private kommersielle aktørene oppgir følgende innhold i pakkene (NHO service):

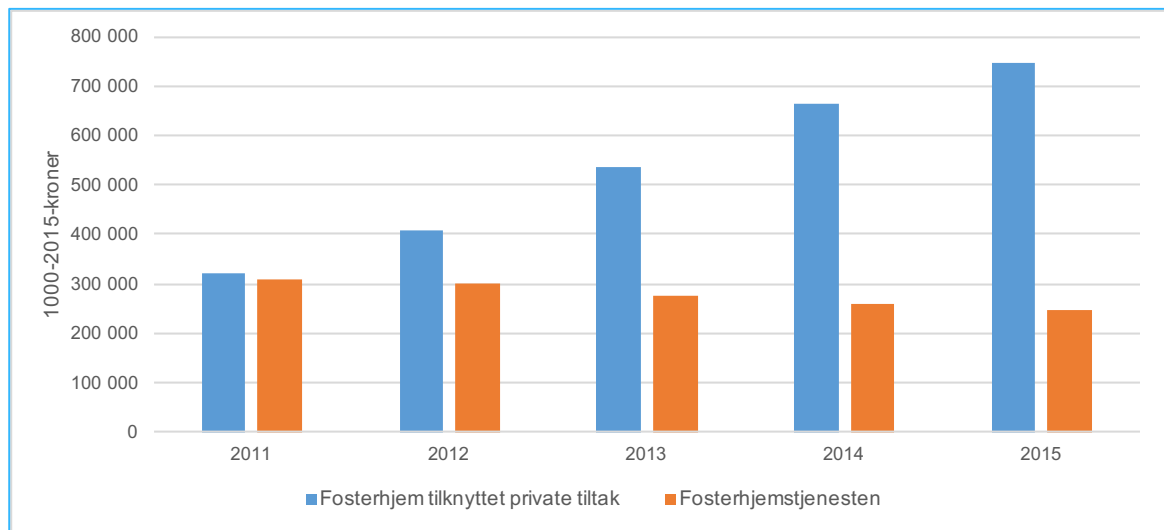
- Rekruttering og opplæring av fosterhjem
- Betaling og godtgjørelse av fosterhjem
- Vedlikehold av fosterhjemsroom
- Avlastning av fosterhjemmet
- Opplæring og oppfølging av besøkshjem
- Avklare behov og sette inn ekstra ressurser i fosterhjemmet
- Beredskapsordning for fosterhjemmene 24 timer i døgnet, 7 dager i uka også med tilstedeværelse i familiehjemmene ved kriser/akutte situasjoner
- Individuell veiledning
- Faglig utvikling gjennom kurs mv.

Kjøp av fosterhjem fra kommersielle aktører gjelder i første rekke i tilfeller der Bufetat selv ikke har klart å skaffe fosterhjem, og der heller ikke de ideelle leverandørene med rammeavtale klarer å skaffe et fosterhjem. I utgangspunktet ble private leverandører brukt til å skaffe et tilbud til de mest krevende plasseringene. Med en økende knapphet på fosterhjems plasser brukes private leverandører også til mindre krevende fosterhjems plasseringer. De private aktørene bruker også ressurser på å ivareta og beholde fosterhjemmene mellom plasseringer. Hvorvidt fosterhjem tilknyttet private aktører gjenbrukes mer enn øvrige fosterhjem er ikke kartlagt.

Ved å kjøpe totalpakker er all risiko for endringer i barnets, og fosterhjemmets behov overlatt til den private leverandøren. Kommunene er gjennom avtalen fratatt mulighetene til å vurdere, og fastsette behovet for ekstraressurser til barnet, dvs at kommunene verken har virkemidler eller grunnlag for å kunne tilpasse tiltaket etter barnets behov. I kapittel 4 kommer vi tilbake til de juridiske sidene ved å bruke private leverandører, mens vi i kapittel 5 vurderer bruk av private og kontraktsformer i et markeds- og styringsperspektiv.

Figur 2.5 foran viser utvikling i bruken av fosterhjems plasser fra 2014 til 2015. Kostnadene til kjøp av fosterhjem tilknyttet private leverandører er doblet fra 2011 til 2015, og var i 2015 på omlag 750 millioner kroner i 2015. Kostnadsutvikling i faste 2015-kroner (1000 kroner) er vist i Figur 2.6.

Økningen i bruk av fosterhjem tilknyttet private aktører skyldes i all hovedsak knapphet på tilgjengelige fosterhjem. Det har særlig vært utfordringer knyttet til rekruttering av kommunale forsterkede fosterhjem. Manglende dekning av statlige familiehjem oppgis også som en medvirkende årsak til økt bruk av enkeltkjøp av fosterhjemstjenesten fra private aktører.

Figur 2.6 Utgifter til kjøp av fosterhjemstjenester tilknyttet private leverandører og Bufetats Fosterhjemstjeneste i perioden 2011 - 2015

Fra Bufdirs årsrapport fra 2015 vises det til at det er en økning på 4 pst. i antall barn plassert der en større andel av barna er blitt gitt et tilbud i fosterhjem fra private leverandører, mens statlige beredskapshjem i mindre grad ble benyttet. Denne utviklingen er ikke ønsket, og det er derfor satt i gang tiltak i Bufetats regioner for å ivareta en større andel av akuttplasseringene i statlige beredskapshjem.

Ved kjøp av fosterhjems plasser fra private aktører har regionene fra 2015 benyttet standardmaler ved kontraktsinngåelse ved enkeltkjøp. Det oppgis også at en rekke avtaler er blitt reforhandlet. Dette skal ha gitt en mer korrekt dimensjonering av tjenesten for å treffe barnas behov samtidig som det har ført til bedre prising av nye og eksisterende avtaler. Pris per oppholdsdøgn i fosterhjem tilknyttet private leverandører er redusert fra 2014 til 2015.

Bufetats samlede utgifter til fosterhjem og summen av antall oppholdsdager tilknyttet private er vist i Tabell 2.9. Vi har beregnet dagskostnaden ved å ta de samlede utgiftene delt på antall oppholdsdøgn, og beregnet gjennomsnittlig årskostnad for en helårs fosterhjems plassering i et fosterhjem tilknyttet en privat leverandør ved å gange på 365. De samlede utgiftene ved å ha et barn i fosterhjem tilknyttet en privat leverandør blir da i gjennomsnitt 1,3 millioner kroner i året. Et ordinært kommunalt fosterhjem som godtgjøres etter KS satser; får til sammen fra 12 800 kroner til 15 200 kroner per måned (avhengig av barnets alder), noe som gir en årskompensasjon på mellom 150 000 kroner og 180 000 kroner. Dersom fosterhjemmet krever forsterkninger kan kommunen få dekket kostnadene som overstiger 31 500 kroner per måned, dvs at kommunenes øvre kostnadsgrense per i dag er om lag 380 000 kroner for et forsterket fosterhjem.

Vi er kjent med at det er store prisvariasjoner mellom fosterhjems plassene tilknyttet private leverandører. Det må antas at kostnadsvariasjonene er begrunnet i barnets behov.

Tabell 2.9 Kostnader fosterhjem tilknyttet private leverandører

	2013	2014	2015
Antall oppholdsdøgn	148 699	176 913	204 028
Utgifter (1000 kr)	538 269	665 437	747 515
Beregnet dagskostnad gjennomsnitt	3 620	3 761	3 664
Beregnet årskostnad per barn, gjennomsnitt	1 321 248	1 372 904	1 337 282

Kilde Bufdir (Årsrapport 2015)

2.8.2 Andre områder der private benyttes: Informasjons- og rekrutteringskampanjer

Det er inngått nasjonale rammeavtalekontrakter for informasjons- og rekrutteringskampanjer. Et eksempel er kampanjen «Har du rom for en til?» som ble kjørt i hele 2015 og som også kjøres i 2016. Til denne kampanjen er det laget 10 korte rekrutteringsfilmer og tilhørende annonser for ulike format. Det er også laget radiospotter og artikler for innholdsmarkedsføring. Det arbeides nå med å lage tre filmer til. Det er anslått at det vil brukes omlag 2,5 millioner på utvikling av materiell disse to årene. Materiellet er brukt i fire kampanjeperioder i 2015. Det er annonsert gjennom digitale kanaler som Youtube, Facebook og en rekke nettsider. I tillegg er det annonsert i utvalgte magasiner/ fagbladet, kjørt kinoreklame og bussreklame. Det ble brukt omtrent 6 millioner på spredning i 2015. Dette er kostnader og arbeidet som er utført sentralt, det vil i denne sammenheng si kommunikasjonsavdelingen i Bufdir.

Regionene kan også gjøre avrop under rammeavtalene, men vi har ikke oversikt over regionens aktiviteter under dette området.

2.9 Oppsummering: markedsvolum, - verdi og forventet utvikling

I Vista Analyse (2016) viser vi at Bufetat gjennom avtaler med private leverandører har bidratt til kostnadspress slik at kommunene har tapt konkurransekraft i markedet for fosterhjem, og da særlig de ordinære. Kommunene har klare insentiver til kostnadskontroll for tjenester som finansieres innenfor kommunenes rammeinntekter. Avtalene med private leverandører der leverandørene er gitt muligheter til å forhandle godtgjørelse og støtteiltak direkte med fosterforeldrene, har, sammen med knapphet på fosterhjem, bidratt til en kostnadsvekst i fosterhjemsmarkedet.

Når Bufetat bidrar til prispress gjennom avtaler med private fosterhjemsleverandører, skapes det en markedssituasjon som gjør at kommunene har svært begrensede muligheter til å rekruttere og følge opp fosterhjem innenfor grensene som defineres av kommunenes egenandel. Når egenandelsgrensen er nådd, går regningen for ytterligere kostnader til Bufetat, og kommunens insentiver til å holde kostnadene nede gjennom å tilpasse tjenestene til behovet faller bort. Bufetat finansierer refusjonsordningen og har dermed i utgangspunktet insentiver til kostnadskontroll, men har i praksis begrensede virkemidler til å styre kostnadene under refusjonsordningen. Dessuten vil private leverandørers tilbud til tilknyttede fosterhjem, finansiert av Bufetat, uansett danne en benchmark for hva det er rimelig å forvente at Bufetat refunderer for kommunale fosterhjem.

Fosterhjem tilknyttet private kommersielle aktører har en svært liten andel av den samlede fosterhjemsbeholdningen (om lag 5- 6 pst. markedsandel). Markedsandeler til private er i vekst, det samme er utgiftene. Utgiftene til private fosterhjemsleverandører var i 2015 på 750 millioner kroner, med 12 pst. vekst fra 2014. Med dagens markedsregulering og medfølgende insentivstrukturer må det forventes en fortsatt vekst i markedet selv om veksten må forventes å avta noe.

Fosterhjemsmarkedet er preget av mismatch; dvs at vi observerer en udekket etterspørsel etter fosterhjems plasser samtidig som det er et tilbudsoverskudd (ledige fosterhjem). Deles markedet inn etter målgrupper og geografiske områder, kan det se ut til at det er en tilfredsstillende dekning – eller likevekt – for en stor del av målgruppene. Fosterhjem i slekt og nettverk har de siste årene fått en økende markedsandel og bidrar til å imøtekomme deler av etterspørselen etter fosterhjem.

Det må forventes at noen fosterhjems plasseringer ender med uønskede brudd og flyttinger. Det må derfor være en større tilgang på fosterhjem enn det er barn som trenger fosterhjem. Dersom tidligere estimert andel utilsiktede brudd på 31 pst. er representativ for dagens situasjon, tilsier dette at det må skaffes 45 pst. flere fosterhjems plasser som følge av brudd sammenliknet med en situasjon uten brudd.

Det er om lag 11 000 fosterhjem i drift i dag. Det er behov for om lag 1000 nye fosterhjem i året. Det er i dag behov for 800 beredskapsplasser. Dersom tilbudte fosterhjem i større grad tilpasses etterspørselen (geografisk og etter fosterbarnkategorier) slik at færre barn må vente lenge i beredskapshjem, vil antall behovet for beredskapsplasser reduseres.

2.10 Endringer forslått i høringsnotatet

Hovedmålet for endringer i ansvarsdelingen som foreslås på fosterhjemsområdet er å øke tilgangen på riktige fosterhjem, slik at ventetiden for barna reduseres. Konkret peker høringsnotatet på at det er behov for:

- Tilstrekkelig antall fosterhjem med god kvalitet.
- God og helhetlig oppfølging og veiledning av fosterhjem.
- Tilbud om spesialiserte hjem til særskilt grupper.

I høringsnotatet foreslås det ansvar for rekruttering av fosterhjem og finansiering av fosterhjemstjenestene overføres til kommunene. Overføring av rekrutteringsansvaret til kommunene vil innebære at staten ikke lenger har plikt til å bistå kommunene med å finne fosterhjem. Kommunene må selv sørge for å finne fosterhjem tilpasset barns ulike behov. I følge høringsnotatet er det en risiko for at noen kommuner vil få utfordringer med å finne riktig fosterhjem når barn trenger det. Dette kan føre til at barn får lengre opphold i beredskapshjem, eller plasseres i hjem som er dårlig egnet for dem.

Høringsnotatet peker videre på at rekrutteringsutfordringene ikke løses med å flytte ansvaret til kommunene.

2.10.1 Refusjonsordningen foreslås avvirket

I dag skal kommunen dekke utgiftene til fosterhjemsopphold. For å få refundert utgiftene til forsterkningstiltak forutsettes det at tiltaket er avtalt med statlig myndighet eller vedtatt av Fylkesnemnda. I 2015 refunderte Bufetat i underkant av 374 mill. kroner til kommunene for forsterkningstiltak i ordinære fosterhjem.

Begrunnelsen bak etableringen av refusjonsordningen var at kostnadene ved et tiltak ikke skal være avgjørende for valg av tiltak. I Vista Analyse (2016) viser vi at refusjonsordningen, slik den er utformet, har noen utilsiktede virkninger. For kommunene vil det eksempelvis være rasjonalt å velge forsterkningstiltak som gir refusjon framfor mulige hjelpetiltak som ikke gir refusjon. Refusjonsordning og kommunenes finansieringssystem bidrar også til at kommunene og private fosterhjemsleverandører i dag ikke konkurrerer på like vilkår i fosterhjemsmarkedet. De private leverandørene får, som vist foran, betalt for en produktpakke, mens kommunene må forholde seg til kostnads kategorier som gir/ikke gir refusjon fra staten. De private leverandørene har dermed større fleksibilitet enn kommunene.

Kommunene får muligheter til en større økonomisk kontroll når refusjonsordningen avvikles. Bedre oppfølging kan bidra til å hindre at fosterforeldre gir opp slik at barna må flytte. Ved å legge både det økonomiske ansvaret, og ansvaret for å skaffe fosterhjem til kommunen, gis det også sterkere insentiver til å støtte fosterhjemmene slik at fosterhjemmene beholdes, blant annet gjennom å redusere sannsynligheten for brudd.

På den andre siden vil avvikling av refusjonsordningen stille større krav til kommunens prioriteringer. Kommuner med svak økonomi vil kunne møte utfordringer mht å begrunne forsterkningstiltak i et fosterhjem. Et barn, eller en søskenflokk med særskilte behov vil kunne legge beslag på barnevernets ressursbehov og kostnader. Dersom kommunene ikke for rammer til å følge opp et fosterhjem med vilkår som ivaretar barnets og fosterhjemmets behov, vil risikoen for brudd øke.

I høringsnotatet er det til en viss grad tatt hensyn til dette ved at andrelinjen gis anledning til å tilby spesialiserte fosterhjem for barn som kan nyttiggjøre seg fosterhjem som alternativ til institusjon. Det vil si at staten fortsatt skal gi et tilbud til de mest krevende barna. Avgrensningen av målgruppen for andrelinjetjenesten blir dermed viktig. I følge forslaget i høringsnotatet vil finansieringen av spesialiserte fosterhjem innrettes som finansieringen av institusjoner, det vil si et delt finansieringsansvar mellom andrelinjetjenesten og kommunene. Kommunene betaler egenandeler som differensieres med hensyn til plasseringens kostnader.

Ansvar for å velge og godkjenne fosterhjem til et barn er i dag delt mellom barnets omsorgskommune og fosterhjems kommunen. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen om fosterhjem foreslås det å samle ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem hos omsorgskommunen.

3. Den nye familien – en kontrakt ulik alle andre

Fosterhjem er det mest brukte tiltaket når oppvekstvilkårene er slik at barn eller ungdom ikke lenger kan bo sammen med sine foreldre. Fosterhjem er altså en viktig bærebjelke i velferdssamfunnets tiltak for de mest utsatte barn og unge. (Meld. St. 17, 2015-2016)

Det er slått fast at fosterhjem er en viktig bærebjelke i velferdssamfunnets tiltak for de mest utsatte barn og unge. I dette kapitlet ser vi nærmere på fosterhjem som et velferdstiltak, der vi ser spesielt på hva som skiller fosterhjemsområde fra andre velferdstiltak på andre områder.

3.1 Frivillig eller påtvunget kontrakt til barnets beste?

Formålet med barnevernloven er (§1):

- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

Barnevern generelt og tiltaket fosterhjem spesielt bygger på ett prinsipp: *barnets beste*. Prinsippet om barnets beste er hjemlet i barnevernloven § 4-1 der det står: *Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan gi nærmere forskrifter om medvirkning og om tillitspersonens oppgaver og funksjon.*

Barnevernstjenesten kan formidle plass utenfor hjemmet som et hjelpetiltak. Fosterhjem er som vist i kapittel 2 det mest brukte plasseringstiltaket når barn av ulike årsaker ikke kan bo hjemme. Plassering i fosterhjem (eller noen av de øvrige plasseringstiltakene) kan være frivillige (§4.) i den forstand at det foreligger samtykke fra foreldrene. Etter barnet har fylt 15 år skal det selv samtykke til plassering. For at tiltaket skal være frivillig må likevel også foreldrene samtykke.

Loven sier videre at hvis det må *forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet etter § 4-12 første ledd, framfor frivillig plassering etter denne paragraf.*

Ved en frivillig plassering utenfor hjemmet (§ 4-4 femte ledd) har foreldrene fortsatt omsorgen for barnet, mens det fosterhjemmet som velges (eller et annet plasseringssted) *utøver* omsorgen på vegne av foreldrene. Siden tiltaket er frivillig, kan foreldrene når som helst kreve å få barnet tilbake. Barnevernet kan imidlertid vurdere tvungne tiltak dersom de vurderer det som barnets beste å fortsette å bo hos fosterfamilien. Frivillige, midlertidige tiltak er i utgangspunktet tenkt for situasjoner der foreldrene har problemer av kortvarig art. Dersom det antas at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg sier loven at omsorgsovertakelse etter barnevernlovens tvangsparagraf (§4-12) bør vurderes.

For barnet og foreldrene kan en kortere plassering utenfor hjemmet gi barnet ro, samtidig som foreldrene får muligheter til å få orden på problemene som gjør at de ikke mestrer å gi barnet

(eller barna) en tilstrekkelig god omsorg. For plasseringer som i utgangspunktet er tenkt som midlertidige, kan det neppe forventes at barnet er klar for, interessert i, eller i stand til å bygge opp en nær relasjon til de voksne i fosterhjemmet. De voksne må likevel være trygge, oppmerksomme og kjærlige voksenpersoner som ser barnet, og også stille opp for barnet i den situasjonen barnet har havnet i.

I tilfeller der foreldrene ikke samtykker til frivillig plassering kan omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 bli en konsekvens. En frivillig plassering kan også over tid føre til omsorgsovertagelse. Dette gjelder særlig for små barn der oppholdet forventes å bli langvarig. Hensynet til stabilitet og forutsigbarhet i forhold til barnets bosted kan med andre ord vektlegges i vurderingen om foreldrene bør fratras muligheten til å kalle tilbake sitt samtykke om frivillig plassering.

I følge § 4-8 kan Fylkesnemda vedta at barnet ikke skal flyttes tilbake i en periode på 3 måneder, dersom det ikke er noen rimelig grunn for tilbakeflytting, eller dersom en flytting tilbake skulle kunne skade barnet. Barnevernloven § 4-8 annet ledd åpner også for omsorgsovertakelse når barnet bor utenfor hjemmet, dersom det er *overveiende sannsynlig at flyttingen vil føre til en situasjon eller risiko for barnet* (§ 4-12).

Barnets beste?

Hva som er "barnets beste" vil alltid være basert på en stor del skjønn. I enkelte tilfeller vil det være udiskutabelt at barnet lever under uakseptable forhold og må flyttes. I andre tilfeller vil det være både kostnader og nytte, og risikovurderinger for senere utfall som må vurderes. For barnet vil det som hovedregel være negative sider ved å flytte, og dermed miste tilknytningen til foreldre, og ofte også miste kontakten med slekt og venner. Fordelene med å flytte må forventes å overstige nytten for at en flytting kan sies å være til barnets beste. Foreldre som mister omsorgen for egne barn, vil kunne oppleve dette som vondt, og det kan også gi andre negative konsekvenser for foreldrene å bli fratatt et barn. Så lenge det likevel vurderes som barnets beste, er det ikke grunnlag for å legge vekt på hensynet til barnets foreldre.

Hva som til en hver tid vurderes som barnets beste viser seg å varierer over tid, på tvers av kulturer, og kan også variere på tvers av ulike fagmiljøer. På 70- og 80 tallet stod teorier om sosial arv sterkt. Det ble da gjort et poeng av å skape uavhengighet og brudd med den biologiske familien for å beskytte fosterfamilien og barnet. Etter hvert kom det mer og mer forskning, blant annet fra USA, der betydningen av at barn vokste opp innenfor en kjent kultur og innenfor kjente befolkningsgrupper ble vektlagt (Hegar & Scannapiecco, 1995). I 2000 ble betydningen av barnets familie og nære nettverk befestet i Norge gjennom en offentlig utredning som foreslo at datidens restriktive syn på plassering i familie og nære nettverk skulle endres (NOU, 2000:12). Dette ble fulgt opp gjennom fosterhjemsforskriften fra 2003 der det står at *barneverntjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem*.

I vurderinger av barnets beste bruker barneverntjenesten ofte uavhengige eksperter, og da som regel psykologer eller annen barnevernfaglig kompetanse. Sakkyndige psykologer (uavhengig av barneverntjenesten) benyttes også i konfliktsaker som kommer i rettsapparatet og i fylkesnemdsaker. Fageksperter baserer sine vurderinger på fag og forskningsresultater, men vil også være berørt av generelle utviklingstrender i samfunnet. Sakkyndige eksperter forholder seg ikke til juridiske spørsmål, men skal i utgangspunktet kun vurdere barnets beste fra et faglig ståsted. De aller fleste sakkyndige er psykologer med en seksårig universitetsutdanning, flere har også påfølgende spesialistutdanning. Sakkyndige som oppnevnes i saker som handler om omsorgsovertagelse er private tjenesteleverandører. Det har i flere sammenhenger vært reist spørsmål ved graden av sakkyndiges uavhengighet og hvorvidt gjenkjøp fra en barneverntjeneste avhenger av i hvor stor grad de sakkyndige tenderer å gi barneverntjenesten

medhold. Sakkyndige kan også ha formelle eller uformelle bindinger til andre leverandører av barneverntjenester. Dette er problemstillinger vi ikke går inn på i denne utredningen.

Sakkyndige kan konkludere og vurdere hva som er barnets beste, uten å forholde seg til juridiske bindinger. Fylkesnemnda som i første instans vurderer omsorgsovertagelse, må forholde seg til lovens krav, samt FNs barnekonvensjon. Fylkesnemnda og domstolene skal veie flere hensyn, der sakkyndigs vurdering kun er ett av beslutningsgrunnlagene.

3.2 Barnevernet har sterke virkemidler enn noen andre

Barnevernet har sterkere virkemidler til disposisjon enn andre instanser som har ansvar for barn og ungdom (NOU 2000:12). Det å kunne fremme forslag om å frata foreldrene omsorgen og/eller foreldreansvaret eller tvangsplassering av barn og ungdom i institusjon, er tiltak som ikke kan sammenliknes med noen andre virkemidler eller tiltak andre sektorer rår over.

Barnevernet kan overta omsorgen for barnet, og har da også et ansvar, av både formell og moralsk art for å sikre at barnet faktisk får bedre oppvekstvilkår enn det ville hatt dersom det hadde blitt hos sin biologiske familie.

Det er derfor rimelig at loven stiller strenge vilkår for omsorgsovertagelse, og at det også stille klare og strenge krav til den instans som overtar omsorgen for barnet. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også rasjonelt å investere i barnet og oppvekstvilkårene for derigjennom å øke barnets sannsynlighet for å lykkes i et livsløpsperspektiv.

3.3 Sammenlikning med andre velferdsområder

Et kjennetegn ved barnevernområdet er at brukerne ikke nødvendigvis ønsker, eller har en etterspørsel etter de tjenestene som barnevernet tilbyr. Heller ikke deres foresatte vil nødvendigvis ønske tiltak fra barnevernet. Vi er med andre ord på et område der konsument-suvereniteten må settes til side. Et brukerfinansiert barnevern er derfor ikke aktuelt. Få om noen andre velferdsområder er så sterkt og ensidig preget av et formynderperspektiv som barnevernet. Som nevnt over krever barnevernloven at barnet skal bli hørt, men det er likevel andre og, til dels også mange andre, som tar beslutninger på vegne av barnet.

Vi har sammenliknet barneverntjenester med andre velferdsområder der brukerne er sårbare og avhengig av langsiktighet og trygge omgivelser. Helsevernet for psykisk utviklingshemmede har sårbare brukere, og det er både private og offentlige leverandører av tjenester til denne gruppen. En viktig forskjell er at brukere innenfor helsevernet for psykisk utviklingshemmede som regel har foresatte eller formyndere som stiller krav på vegne av brukerne, og som også ønsker tilbudet som gis.

Barnehagesektoren har en miks av private og offentlige leverandører, og har også en lang historie der private og offentlige leverandører leverer tjenester side om side. Markedet her er, i motsetning til på barnevernområdet, drevet av en direkte etterspørsel fra barnas foresatte, der det også er en høy betalingsvillighet for tjenestene som tilbys. Tjenesten er også i stor grad brukerfinansiert, kombinert med offentlige tilskudd. De offentlige tilskuddene er i all hovedsak begrunnet i positive eksterne effekter og fordelingspolitikk. Bortsett fra at området handler om barn, og at det er en miks av private og offentlige leverandører, har barnehagesektoren derfor lite til felles med barneverntjenesten. Barnehagevirksomhet er regulert gjennom barnehageloven der det blant annet stilles kompetansekrav til tilbyderne. Barnehager finansieres gjennom en miks av brukerbetaling og offentlige tilskudd. Barnehageplass til barn over en angitt alder er rettighetsregulert, og kommunen har da en tilsvarende leveringsplikt. Det er også fastsatt maksimaltakster for brukerbetaling, og det foreligger en egen forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som har til hensikt å sikre like konkurransevilkår mellom kommunale og private barnehager. I motsetning til en fosterhjemskontrakt er barnehage

et standardisert tjenesteprodukt med fastsatte kvalitetskrav. Det er derfor en enkel tjeneste å konkurranseutsette.

Rusomsorgen har noen fellesområder med barneverntjenesten, det samme gjelder helsetjenester innen psykiatri og psykisk lidelser. En viktig forskjell er at det også på disse områdene i større grad enn på fosterhjemsområdet foreligger definerte målgrupper, med et tilhørende regelverk som stiller krav til kvalitet og kompetanse til leveransene som finansieres over offentlige budsjetter. Både private og ideelle leverandører har en rolle på disse områdene. Anskaffelser gjøres gjennom anbud der det er klart hva det konkurreres om, og hva som skal leveres av tjenester. Det er den offentlige parten som bestiller og definerer hva det skal konkurreres om. I tillegg finnes det private aktører som leverer tjenester direkte til brukerne uten offentlige støtte. Dette er neppe relevant innenfor barnevern.

Sammenliknet med andre tjenesteområder er kanskje den største forskjellen at det er fosterhjemmene som tilbyr seg selv, sitt hjem og sin familie. Dette gjelder også der fosterhjemmet er tilknyttet en privat leverandør og tilbys gjennom denne leverandøren. Dette i motsetning til andre velferdsområder der det er en bedrift/juridisk person som tilbyr en tjeneste, og hvor de som arbeider i virksomheten har et ansettelsesforhold til tjenesteleverandøren.

3.4 Konklusjon

En fosterhjemskontrakt er noe annet enn alle andre type kontrakter. Dette følger av den nære relasjonsbyggingen og at fosterhjems plasseringer kan vare over mange år. Det følger også en usikkerhet med et fosterbarn, både mht hvordan barnet vil utvikle seg og hvilke framtidige behov og krav fosterhjemmet skal dekke. Samtidig vil det også være usikkerhet knyttet til hendelser og hensyn som kan påvirke fosterhjemmet over tid. Kunnskap om barnets historie, behov og tilstand på plasseringstidspunktet kan redusere noe av usikkerheten på kort sikt, men i et langsiktig perspektiv vil en fosterhjems plassering alltid ha et iboende dilemma mellom tilhørighet og midlertidighet, med potensielt store menneskelige og samfunnsøkonomiske kostnader ved brudd.

4. Utøvelse av offentlig myndighet på fosterhjemsfeltet

4.1 Analytisk rammeverk og problemstillinger

I denne delen av utredningen er problemstillingene følgende:

Hvilke oppgaver på fosterhjemsfeltet innebærer utøvelse av offentlig myndighet, slik at grensene mellom utøvelse av offentlig myndighet og lovlig privat tjenesteyting klargjøres? Hvilke juridiske forutsetninger må være oppfylt for at private aktører skal kunne bidra under utøvelse av offentlig myndighet?

Grensen mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting er sentral for å angi hvilke deloppgaver på fosterhjemsfeltet som kan settes ut til private aktører: Oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse av inngripende karakter, kan ikke uten lovhjemmel overlates til private aktører. Under punkt 4.2 redegjør vi for gjeldende rett og klargjør den rettslige grensen mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Vi redegjør også for adgangen etter gjeldende rett til å benytte private til oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse.

Innledningsvis vil vi kort redegjøre for dagens bruk av private leverandører på fosterhjemsfeltet og i barnevernet. Vi kommenterer deretter rettsoppfatningen til BLD.

Bruken av private aktører i barnevernet har økt over tid og private er i dag viktige leverandører på de fleste områder i barnevernet. I Vista Analyse (2016) kartlegger vi kommunenes bruk av private aktører og gir en vurdering av hvordan markedet for barneverntjenester fungerer. Private aktører benyttes bl.a. ved gjennomføring av undersøkelser, ved behandling av saker i fylkesnemnd og domstoler, og de yter ulike former for tiltak både i og utenfor hjemmet. I tillegg eier og driver private aktører barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn. Aktørene har også egne fosterhjem, som de selv rekrutterer, inngår kontrakter med og tilbyr støtte-tjenester til. Noen av de oppgavene private utfører i dag, har karakter av offentlig myndighets-utøvelse.

Departementet har lagt til grunn at kommunene likevel har anledning til å benytte private til å utføre visse oppgaver som etter barnevernloven er lagt til den enkelte kommune¹:

Departementet er blitt gjort kjent med at enkelte kommuner i tillegg til fosterhjemsavtalen inngår avtaler med private firmaer om at disse skal utføre visse oppgaver for kommunen. I enkelte av disse avtaleinngåelsene har kommunen delegert oppgaver, ansvar og myndighet til det private firmaet. Departementet finner det derfor nødvendig å presisere at det er kommunen som et offentlig organ som har ansvaret for oppgaver etter loven, og at den ikke ved delegasjon kan gi et privat firma slikt ansvar og myndighet. En annen ordning vil etter departementets mening stride mot de forutsetninger som ligger i loven og det øvrige regelverk. Departementet mener imidlertid at kommunen kan benytte seg av private konsulenter for utøvelse av visse oppgaver. Ansvar for oppgavene vil da klart ligge hos kommunen. Det private firmaet/konsulenten vil således handle på vegne av kommunen, og ikke inneha en selvstendig, delegert myndighet.

Departementet forutsetter at barneverntjenesten både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret. Denne adgangen til å sette ut visse oppgaver til private leverandører har imidlertid som en grunnleggende forutsetning at all bruk av private skjer innenfor faglig forsvarlige

¹ Se departementets brev av 21. oktober 1993 til landets kommuner og brev til Stortinget av 11. februar 2015 med svar på skriftlig spørsmål nr. 532.

rammer, og at private som utfører oppgaver etter barnevernloven følger barnevernlovens krav. I 2015 uttalte statsråden seg noe mer konkret om barneverntjenestens adgang til å benytte private leverandører¹:

«Jeg mener det er klart at det kommunale barnevernet har anledning til å benytte private for å utføre visse oppgaver. Mange små kommuner har også små barneverntjenester. For disse kan bruk av private aktører, både i administrative spørsmål, til undersøkelser og som tilbydere av tjenester, være av nytte på grunn av manglende kapasitet i tjenesten. Det er opp til kommunene selv om de vil benytte seg av private aktører og kommunen må sikre at private har nødvendig kompetanse. [...] Samtidig ser jeg at kommunene må ha et bevisst forhold til bruk av private, blant annet for å unngå uheldige dobbeltroller og for å sikre klare ansvarsforhold. [...] Barneverntjenesten skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder gi råd og veiledning, treffe vedtak i henhold til loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak».

Dersom en kommune benytter seg av private konsulenter, er det en forutsetning at barneverntjenesten både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret. Kommunens barneverntjeneste er forpliktet til å forbeholde seg fulle styringsmuligheter. Dette innebærer blant annet at lederen for barneverntjenesten er forpliktet til å utøve aktiv styring og ledelse av de private konsulentene, og at disse er underlagt instruksjonsmyndighet. Konsulentene vil også omfattes av kommunens internkontroll og fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver. Det er også en grunnleggende forutsetning at all bruk av private må skje innenfor faglig forsvarlige rammer, og at private som utfører oppgaver etter barnevernloven for barneverntjenesten må følge de kravene som følger av barnevernloven.»

Departementet legger med andre ord til grunn at kommunen som offentlig organ ikke kan gi et privat firma en selvstendig, delegert myndighet. Dersom kommunene benytter private til å utføre visse oppgaver, forutsetter det at barneverntjenesten sitter med ansvar for styring og kontroll, og at tjenesten er "forsvarlig". Kravet til kontroll med - og innsikt i - private aktørers bidrag er således betydelig ved utsetting av oppgaver til private leverandører på fosterhjemfeltet.

4.2 Myndighetsutøvelse, tjenesteutøvelse og delegasjon

I denne delen av utredningen er formålet å analysere oppgavene på fosterhjemfeltet med hensyn på om de innebærer utøvelse av offentlig myndighet eller kan sies å være ren tjenesteyting. Innledningsvis i avsnitt 4.2.1 - 4.3 presenteres det generelle rettslige rammeverket som de enkelte oppgavene vil bli analysert innenfor. Grensen mellom myndighetsutøvelse og tjenesteutøvelse er sentral for hvilke oppgaver som uten eksplisitt delegasjonshjemmel kan utføres av private.

4.2.1 Myndighetsutøvelse i rettslig forstand

Myndighetsutøvelse er utøvelse av det offentliges «høyhetsrett» overfor borgerne. Statens høyhetsrett er den særegne offentligrettslige kompetansen som bare det offentlige i et samfunn innehar, og som gir det adgang til ensidig å bestemme over borgerne. Det kreves ikke samtykke eller tilslutning fra borgerne for at et ensidig vedtak fra det offentlige er rettslig bindende for dem. Det offentlige kan utøve sin høyhetsrett til å pålegge borgerne plikter, gripe inn i deres rettigheter eller tildele dem goder. Også faktiske handlinger kan innebære myndighetsutøvelse.

¹ Svar på spørsmål 532, besvart 11. februar 2015.

I forarbeidene til det som er dagens forvaltningslov, heter det om myndighetsutøvelse: «*Dette uttrykkes ofte slik at det er myndighet i kraft av statens høyhetsrett forvaltningen utøver. I enkelte tilfelle har myndighetsutøvelsen ikke direkte eller uttrykkelig lovhjemmel, men vedtaket innebærer likevel en utøvelse av offentlig myndighet, som er bestemmende for den enkelte borgers rett. Dette gjelder således når offentlige myndigheter bevilger penger, treffer vedtak om stønad, om offentlige ytelser, fordeler eller andre offentlige goder som på de enkelte forvaltningsområder er stilt til disposisjon for bestemte formål.*»¹

Juridisk teori har noe ulike fremstillinger av innholdet i begrepet myndighetsutøvelse. Noen forfattere er opptatt av det formelle, som er at myndighetsutøvelse skjer i forbindelse med at forvaltningen fatter vedtak, og at vedtak forutsetter en sammenhengende hjemmelskjede i formell lov (Eckhoff og Smith 2014). Andre legger en mer virkningsbasert definisjon til grunn, hvor fokuset er på virkningen for borgeren av den aktuelle offentlige virksomhet (Graver 2015: 197 flg.). Til grunn for begge tilnæringer ligger imidlertid en erkjennelse av at det offentlige kan utøve sin høyhetsrett også uten at det fattes formelle vedtak, og at de formelle grensene kan være uklare.

4.2.2 Legalitetsprinsippet

Innholdet i begrepet myndighetsutøvelse slik vi forstår det i norsk rett, er nært forbundet med legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet var konstitusjonell sedvanerett før det i 2014 ble kodifisert i grunnloven § 113 med følgende ordlyd: «*Styresmaktene må ha grunnlag i lov for å gripe inn overfor einskildmennesket*». Altså at myndighetenes inngrep overfor den enkelte borger må ha grunnlag i lov.

«Inngrep» viser til et kvalifisert forhold som rammer den enkelte, og omfatter både myndighetenes beslutninger og myndighetenes faktiske handlinger.² Prinsippet forbyr offentlige myndigheter å gjøre inngrep i individuelle tilfeller uten hjemmel i formell lov. Med formell lov siktes det til lover gitt av Stortinget i henhold til Grunnloven §§ 76 flg. eller bestemmelser som kan utledes herfra.³ For at man skal tale om et inngrep, må det foreligge kvalifiserte forhold som rammer den enkelte, for eksempel avslag på søknad om å reise bygninger på egen eiendom eller pålegg om hvilken skole barnet skal gå på.⁴ Sterkere inngrep, enten ved at inngrepet er mer omfattende eller ved at inngrepet skjer overfor et viktig rettsgode for individet, forutsetter klarere hjemmel. Dette ser vi ved at på strafferettens område, er vilkåret for å straffe at gjerningsbeskrivelsen står i et straffebud. For mindre inngripende myndighetsutøvelse er ikke kravet til hjemmel like strengt.

Menneskerettighetsutvalget viste til at det utenfor strafferettens område over tid har utviklet seg en ulovfestet lære der inngrep i borgernes rettssfære trenger hjemmel i lov. Dette legalitetsprinsippet er antatt å være konstitusjonell sedvanerett, og det omfatter både myndighetenes beslutninger og myndighetenes faktiske handlinger. De la til grunn at en generell grunnlovfesting av legalitetsprinsippet ikke ville endre dagens rettstilstand. «*Det er uomtvistelig at prinsippet gjelder i norsk rett, og at prinsippet har lik gjennomslagskraft som*

¹ Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning NUT 1958:3.

² Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i grunnloven, avgitt 19. desember 2011. Dok 16(2011-2012), side 246 med videre henvisninger.

³ Mens man på strafferettens område har oppstilt krav om at hjemmelen må være klar og presis, har praksis ikke vært like klar utenfor strafferettens vedkommende.

⁴ Dok nr 16(2011-2012) side 247.

Grunnloven (...) Prinsippets sentrale plass for forståelsen av rettsstaten tilsier etter utvalgets syn at det kommer direkte til uttrykk i Grunnloven.»¹

Oppsummert for analysen av de ulike oppgavene på fosterhjemsfeltet, viser dette at det sentrale ved vurderingen av om tiltak etter barnevernsloven er myndighetsutøvelse, ikke er hvorvidt det fattes vedtak, men hvilket inngrep barnevernmyndigheten faktisk gjør overfor barnet.

4.2.3 Myndighetsutøvelse vs. tjenesteyting på fosterhjemsfeltet

Grensedragningen mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting er sentral for å avgjøre om oppgaven kan settes ut til private aktører. Det innebærer at man må vurdere om utsetting av forberedende oppgaver rent faktisk innebærer at myndighetsutøvelse blir delegert til private aktører, eller om situasjonen er slik at barnevernet tar en *selvstendig avgjørelse* basert på de private aktørers leveranser, og slik at det offentliges styrings- og kontrollansvar ivaretas.

Utgangspunktet er at når den aktuelle tjenesten er forbundet med stort innslag av skjønn og hvor resultatet av skjønnet kan ha vidtrekkende konsekvenser for borgeren, så forutsetter konkurranseutsetting at kommunens styrings- og kontrollmuligheter er til stede i form av rammeverk som blir løpende benyttet. Tiltak og tjenester på barnevernsområdet, herunder fosterhjem, innebærer nettopp stort innslag av skjønnsutøvelse når type tiltak eller tilbud bestemmes. Videre vil tiltaket kunne være inngripende overfor den det gjelder. I tillegg kommer at borgeren er i en sårbar situasjon, slik at styrkeforholdet mellom den som beslutter tiltak og den som blir gjenstand for det, er svært skjevt. Dette skjerper, alt annet likt, kommunens plikt til å overvåke den private aktøren. Dette innebærer videre at kommunene vil måtte bruke store ressurser på styring og kontroll av de private aktørene, noe som vil isolert sett svekker det økonomiske argumentet for konkurranseutsetting av tjenesten, se for øvrig utredningens kapittel 4 om dette.

Noen av oppgavene på fosterhjemsfeltet inneholder både myndighetsutøvelse og tjenesteyting, og det kan være vanskelig å skille myndighetsutøvelsesdelen fra tjenesteytingsdelen. Erling Hjelmeng skriver for eksempel om dette: "Virksomhet som innebærer en blanding av tjenesteytelse og myndighetsutøvelse reiser også avgrensingsproblemer. Et nærliggende eksempel her er barnevern. Denne tjenesten utgjøres hovedsakelig av omsorgstjenester, men innebærer også innslag av myndighetsutøvelse. Allerede det faktum at tjenesten er "påtvunget" vil etter mitt skjønn kunne tilsa at tjenesten anses som ikke-økonomisk (dvs tjenesten er ikke tjenesteyting)".² Innenfor barnevernsystemet generelt er helt frivillige hjelpetiltak en form for tjenesteyting som må anses som offentlig myndighetsutøvelse (Sandberg 2004). Etter vår oppfatning er det klart at frivillige tiltak i barneverntjenesten tidvis i praksis medfører elementer av tvang eller kontroll. Dette kan eksempelvis gjøre seg gjeldende i hvordan barnevernet innhenter informasjon om barn og foreldre, og hvordan denne informasjonen senere benyttes overfor foreldre. Blandingen av frivillighet og tvang i forholdet mellom barn, foreldre og barnevern, hvor barnevernet uansett skal være opptatt av barnets beste, gjør forholdet komplisert. Elisabeth Gording Stang argumenterer i flere arbeider for at skillet mellom frivillighet og tvang i barnevernet kan være forførende og tilslørende (Stang 2002, Stang 2007: 332). Etter en gjennomgang av de forskjellige grader av kontroll og latent tvang i barneverntjenestens frivillige tiltak, finner Stang at skillet mellom frivillighet og tvang ikke lar seg bygge ned.

¹ Op cit side 248.

² Erling Hjelmeng (2008): Tjenestedirektivet - grensen mellom tjenester av allmenn økonomisk betydning og ikke-økonomiske tjenester av allmenn betydning. Notat til Nærings- og handelsdepartementet av 22. august 2008.

Barnevernets dobbeltrolle i denne sammenheng er en iboende utfordring i virksomheten, som stiller store krav til organiseringen for at borgernes rettssikkerhet skal ivaretas. Forholdet mellom frivillighet og kontroll i barnevernet er et dilemma som barneverntjenesten skal håndtere. Spørsmålet om reell valgfrihet, og kravene til kvaliteten på foreldrenes samtykke, er spesielt utfordrende. Dersom barnevernet underkommunerer sitt latente tvangspotensial vil dette kunne påvirke negativt tilliten og legitimiteten i befolkningen generelt. Det er viktig å påpeke at denne utfordringen gjelder uavhengig av om virksomheten utføres av private aktører eller av det offentlige selv, men utfordringene får en annen karakter og en tilleggsdimensjon som gjør at den blir vanskeligere og mer ressurskrevende dersom en privat aktør utfører den aktuelle oppgaven.

Dette taler etter vår mening samlet for at kommunene som utgangspunkt inntar en restriktiv holdning til å konkurranseutsette fosterhjemtjenesten. Vår gjennomgang av de enkelte oppgavene i neste kapittel med hensyn på om de innebærer myndighetsutøvelse, reflekterer dette.

4.3 Hva som omfattes av «myndighetsutøvelse»

Utøvelse av offentlig myndighet kan som utgangspunkt ikke delegeres til private uten at delegasjonen er hjemlet i lov.¹ Bruken av private leverandører i barnevernet er i liten grad direkte regulert i barnevernloven. Det gjelder også oppgavene på fosterhjemsfeltet.

Det er viktig å skille mellom delegasjon av myndighet til å treffe vedtak og det å *benytte seg* eller bruke private leverandører til å utføre visse oppgaver i saksforberedelsen. Det er etablert praksis at kommuneforvaltningen benytter private konsulenter til å forberede saker gjennom innhenting og vurdering av opplysninger, for eksempel i plan- og bygningsretten (forberede reguleringsvedtak)².

Et viktig spørsmål blir derfor om den saksforberedende virksomheten innebærer så stort innslag av skjønnsutøvelse at vedtaket følger automatisk av "saksforberedelsen". Dersom skjønnsutøvelsen ligger i saksforberedelsen, kan man si at myndighetsutøvelsen de facto er delegert. Dersom det i tillegg er vanskelig for myndigheten å overprøve saksforberedelsen på grunn av høye kontrollkostnader, stort innslag av skjult informasjon hos den private leverandøren etc., øker betenkelighetene ytterligere.

Delegasjon av myndighetsutøvelse til private aktører etter klar lovhjemmel er tillatt. Et eksempel på det er barnevernloven § 5-8, jf. § 5-9 om utøvelse av tvang i private institusjoner. Det tradisjonelle synet i juridisk teori er at dersom det ikke foreligger lovhjemmel, er det ikke adgang til såkalt ekstern delegasjon, det vil si delegasjon til private aktører. Denne oppfatningen har sitt grunnlag i Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 hvor spørsmålet om delegasjon av forvaltningsmyndighet utredes.³ Her heter det at «*loven må inneholde særskilt hjemmel for delegasjon til private organisasjoner, foreninger eller utvalg*». For øvrig omhandlet Komiteens drøfting spørsmålet om delegasjon av myndighet til andre offentlige organer, som delegasjon fra et departement til et direktorat eller til kommuner. For slik intern delegasjon var holdningen at dersom det foreligger særlig grunn til å avskjære eller begrense adgangen til delegasjon fra Kongen eller et departement, bør delegasjonsspørsmålet uttrykkelig reguleres i vedkommende

¹ I den juridiske teori har det nærmere rekkevidden av legalitetsprinsippet og adgangen til delegasjon på ulovfestet grunnlag vært omstridt. Gjennom 1970 og 1980-tallet var det en diskusjon om legalitetsprinsippet og adgangen til delegasjon til private rettssubjekter.

² Hans Petter Graver (2015): side 184.

³ NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for offentlig forvaltning, kapittel 10 side 105

lov.¹ Altså inntok man for intern delegasjon det motsatte utgangspunkt som for delegasjon til private, hvor hjemmelen uttrykkelig måtte fremgå.

Det har vært en diskusjon i juridisk teori om delegasjon til private krever eksplisitt lovhjemmel. Eivind Smith (1976) har argumentert for en friere vurdering av behovet for lovhjemmel hvor pliktargumentet, kontrollargumentet, rettssikkerhetsargumentet og avviksargumentet var de sentrale hensyn². Mens Inge Lorange Backer (1978) stilte seg skeptisk til hans argumentasjon og hevdet at hjemmel alltid var nødvendig ved delegasjon til private.³ Hovedsynspunktet i dag synes å være at det ikke er noe absolutt forbud mot delegasjon til private uten lovhjemmel, men at delegasjonsadgangen er snever og bør løses ut fra de *reelle hensynene* som gjør seg gjeldende (Eng, 1992, og Sandberg, 2004). Sandberg (2004) legger til grunn at forholdene er så ulike fra sak til sak at det ikke er grunn til å operere med et generelt utgangspunkt for eller mot. Hun mener at hensynene må vurderes i det enkelte tilfellet. Sandberg synes likevel å anlegge et forholdsvis strengt syn på adgangen til delegasjon på ulovfestet grunnlag. Graver (2015, s. 181) går ikke nærmere inn på problematikken, men referer til den juridiske teorien: «*i senere teori er det tatt til orde for at også dette spørsmålet bør løses ut fra de reelle hensyn som gjør seg gjeldende, se Eng 1992 s. 544-551 med henvisninger. EØS-avtalens konkurranseregler vil imidlertid være til hinder for at det delegeres myndighet til organer som private kommersielle interesser har bestemmende innflytelse over, se nærmere Fenger 2004 s. 48-49*». Gudmund Knudsen m.fl. (1999, s. 15) skriver at «*Hvorvidt oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse kan overlates til andre enn kommunen selv, f.eks. til et selskap, vil kunne være avhengig av hva slags type myndighetsutøvelse det er tale om (...) Det er et klart utgangspunkt at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse av inngripende karakter, bare kan overføres til andre rettssubjekter enn kommunale/fylkeskommunale forvaltningsorganer når dette har hjemmel i lov.*»⁴

Kommunelovutvalget (NOU 2016: 4 Ny Kommunelov) drøfter delegasjon til andre organer, herunder private rettssubjekter. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre den tradisjonelle delegasjonslæren: «*Gjennomgangen av gjeldende rett viser at det er noe usikkerhet med hensyn til om det i kommunesektoren er nødvendig med lovhjemmel for å kunne delegerer myndighet, særlig til private rettssubjekter. Utvalget mener dette er uheldig. Utvalget foreslår derfor å regulere i kommuneloven både når kommunestyret kan delegerer myndighet internt i kommunen, og når kommunestyret kan delegerer myndighet til andre organer*» (s. 96). Kommunelovutvalget har følgende reguleringsforslag når det gjelder delegering til andre organer enn kommunen selv:

- «*Ved delegering til andre organer enn kommunen selv, for eksempel til annen offentlig myndighet eller til private, foreslår utvalget å tydeliggjøre at dette kun kan gjøres dersom det er hjemmel til dette i lov. Reglene om interkommunalt samarbeid er et typisk eksempel på at lovgiver åpner for å delegerer myndighet til et interkommunalt selskap eller til en annen kommune. (S. 97)*
- *Utvalget foreslår å lovfeste en generell adgang til å delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter. Dette innebærer at kommunestyret som en hovedregel kan delegerer all type myndighet, også utøvelse av offentlig myndighet, til andre rettssubjekter, under forutsetning av at saken ikke har prinsipiell betydning.*

¹ Op cit side 118.

² Eivind Smith "Delegasjon av forvaltningsmyndighet til private og til uavhengige organer." TfR-1976-330.

³ Inge Lorange Backer "Noen flere synspunkt på delegasjon til private og til kommuner", TfR-1978-151.

⁴ Gudmund Knudsen m.fl. (1999): Juss og konkurranseutsetting – Konkurranseutsetting av kommunale/fylkeskommunale oppgaver – vilkår og virkning. Kommuneforlaget

- *Utvalget foreslår videre at hvis det er snakk om å treffe vedtak i saker som gjelder oppgaver som er pålagt i lov, kan myndighet til å treffe vedtak kun delegeres hvis kommuneloven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer således en viss begrensning i adgangen til å delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. På den annen side kan kommunen der det er hjemmel for det i lov, også delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter. Ved delegering av myndighet til andre rettssubjekter kan kommunen når som helst trekke tilbake den tildelte myndigheten. Kommunen kan også instruere den som har fått delegert myndighet, om hvordan myndigheten skal brukes».*

4.3.1 Oppsummering: Rettslig utgangspunkt i denne utredningen

I våre vurderinger av adgangen til å bruke private aktører i fosterhjemsarbeidet, er vårt utgangspunkt at delegasjon av myndighetsutøvelse til private aktører forutsetter lovhjemmel. Det er sikker rett at private *ikke* kan benyttes til å utføre oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse av inngripende karakter. Oppgaver som er ren tjenesteytelse til borgeren kan leveres av private aktører.

Den nærmere vurderingen av hvordan private aktører kan benyttes på fosterhjemsfeltet beror på en konkret vurdering av oppgavene. I særlig grad teller hensynet til rettssikkerhet for borgeren og muligheten for kontroll og styring fra det offentliges side¹.

Det er en forutsetning for kommunenes bruk av private leverandører at kommunen både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret for tjenestens innhold. Styrings- og kontrollmuligheten er forutsetningen for at kommunene eventuelt kan bruke private leverandører til å utføre visse oppgaver. Dersom de oppgaver som de private utfører på vegne av kommunene er inngripende overfor borgeren og samtidig av en slik karakter at kommunen vil ha problemer med å styre og kontrollere virksomhetens innhold, taler det mot å bruke private aktører til å utføre disse oppgavene. Kommunenes myndighetsutøvelse, for eksempel ved vedtak, må være rettmessig og bygge en tilstrekkelig opplyst sak. Det forutsetter at skjønnsutøvelsen må skje på kommunens hånd, og ikke ligge skjult i "tjenesten" som ytes av den private aktøren.

Når det gjelder oppgavene på fosterhjemsfeltet dreier det seg om helt private rettssubjekter og for noen av oppgavene kvalifiserte inngrep overfor borgerne. Dessuten er noen av oppgavene kjennetegnet av stor grad av skjønn og uobserverbare kvalitetsdimensjoner, samtidig som det ikke er gitt sertifiseringsordninger eller kvalifiseringsordninger som virksomheten skal skje i henhold til. Vista Analyse (2016) viser at asymmetri, markedssvikt og uobserverbare kvalitetsdimensjoner medfører store betenkeligheter når private benyttes til å utføre visse oppgaver.

Et hovedproblem ved delegasjon til private er spenningsforholdet mellom de privates ønske om fortjeneste og hensynet til rettmessig myndighetsutøvelse. Kommunen skal i tillegg fordele ressurser til det beste for innbyggerne i henhold til de til enhver tid politisk oppsatte mål, for eksempel at unge asylsøkere skal prioriteres. Dette innebærer at kommunen ved bruk av private aktører er forpliktet til å holde oversikt over de ulike tjenesters innhold, og hvilke tjenester og ressurser som tildeles det enkelte barn i fosterhjem. Som vi skal komme tilbake til, er dette ikke tilfelle på fosterhjemsfeltet i dag. I kontrakter med private fosterhjemsleverandører betales det for diffuse tjenestepakker, der det har vist seg vanskelig for både kommune og Bufetat å etterprøve hvilke tjenester og godtgjørelser hvert enkelt hjem (og fosterbarn) i praksis mottar. Som vist i avsnitt 2.8.1 leverer de private aktørene totalpakker der det er den private

¹ Jfr Sandberg 2004, Eng 1992 og Backer 1978).

aktøren som avklarerer hvorvidt det er behov for å sette inn ekstra ressurser i fosterhjemmet. Det er også leverandøren som vurderer og betaler godtgjørelse til fosterhjemmet.

I denne utredningen vil vi også anlegge en restriktiv fortolkning av den rettslige adgangen til å benytte private leverandører for de oppgaver der det kan være tvilsomt, dvs. der hensynene mot er sterke. Begrunnelsen er at vi er på et område hvor myndighetsutøvelsen er inngripende. Det er likevel viktig å minne om at en konklusjon om at det ikke er rettslig adgang til å benytte private leverandører til å utføre en konkret oppgave, ikke betyr at det er utelukket. Men det betyr at adgangen forutsetter særskilt hjemmel ved at Stortinget må behandle spørsmålet.¹

4.4 Myndighetsutøvelse og tjenesteyting på fosterhjemfeltet

4.4.1 Problemstillingene er tidligere drøftet for andre oppgaver

Private konsulenter engasjeres til å foreta undersøkelser i barnevernssaker, til å gjennomføre hjelpetiltak og til å utføre andre oppgaver som den kommunale barneverntjenesten har ansvar for. Spørsmålet om hva kommunen kan la private utføre, og hva de bør gjøre selv, gjelder også disse andre oppgavene. Vi drøfter dette i Vista Analyse (2016), med utgangspunkt i Sandberg (2004). Det er behov for grundigere utredninger av de juridiske sidene ved dagens praksis og en vurdering av om lover og forskrifter er tydelige nok. Dette ligger imidlertid utenfor mandatet for dette prosjektet. I en vurdering av rammevilkårene for det offentliges bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet er det særlig viktig å sikre uavhengighet mellom de som foretar en undersøkelse som kan ende med en fosterhjems plassering, og eventuelle leverandører av fosterhjemstjenester og fosterhjem.

Beskrivelsene av de ulike oppgavene er hentet fra Vista Analyse (2015, 2016), og vi viser dit for videre kildereferanser.

4.4.2 Rekruttering av fosterhjem

Staten ved Bufetat har i dag ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov. Kommunene har et delansvar for rekrutteringen ved at de alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, men en del kommuner rekrutterer også bredere enn dette (Vista Analyse, 2016). I høringsnotatet foreslås ansvaret for rekruttering overført til kommunen. De private aktørene har under Bufetats ansvar fått en stadig større rolle i rekrutteringen, forstått som hele prosessen fra å få personer interessert i å bli fosterforeldre, gjennom opplæring, vurdering og fram til å faktisk bli fosterforeldre.

I den videre drøftingen har vi avgrenset rekrutteringsbegrepet og bruker begrepet rekruttering om de oppgaver og aktiviteter som finner sted *fram til* potensielle fosterforeldre har meldt seg på opplæring eller på andre måter meldt seg som fosterforeldre. Vi diskuterer opplæringen av fosterforeldre i 4.4.3. Rekruttering av fosterhjem innebærer ikke noen form for myndighetsutøvelse. Det er ikke oppgaver som har karakter av å regulere rettigheter og plikter for enkeltpersoner, og det er ikke utøvelse av det offentliges høyhetsrett. Rekruttering av fosterhjem er følgelig en oppgave som utfra et rettslig perspektiv kan *settes ut* til private leverandører.

Dette er helt klart når rekrutteringen innebærer informasjon og aktiviteter rettet mot en målgruppe utenfor familien og dens nettverk. I praksis vil dette gjelde store deler av

¹ Sandberg (2004) og Backer (1978).

rekrutteringen som i dag foretas i statlig regi av Bufetat. Denne skjer i dag gjennom informasjonsmøter, annonsering, stands mv. Ved behov for fosterforeldre med særskilt kompetanse (statlige familiehjem), annonseres det etter dette på nett og i aviser, Vista Analyse (2016). Alle disse aktivitetene er rekrutteringsfaglige og informasjonsfaglige oppgaver som etter sin *art* ikke er myndighetsutøvelse.

Dersom de mulige fosterforeldrene er i barnets familie eller nettverk modifiseres bildet noe. Det er gjerne kommunene som står for rekrutteringen av slike hjem. Dette skjer på følgende måter:

- Barneverntjenesten tar initiativ til drøfting med barnets foreldre, som gjerne har gjort seg tanker om mulige hjem. Det samme gjelder barnet (ungdommen) selv.
- Barneverntjenesten blir kontaktet av familie eller kjente av barnet som ønsker å stille opp.
- Barneverntjenesten tar selv kontakt med familie eller kjente av barnet, enten ut fra tidligere kunnskap om nettverket eller informasjon fra barnet og/eller foreldrene.

Det rettslige spørsmålet blir om noen av disse oppgavene i de facto innebærer myndighetsutøvelse. I så fall kan ikke denne formen for rekruttering utføres av private leverandører. I disse tilfellene kontakter barneverntjenesten familie eller nettverk på grunn av relasjon til et *konkret* barn og foreldre. Dette kan oppleves som inngripende i privat sfæren. Dessuten vil rekrutteringen her være tett knyttet til den konkrete vurderingen og vurderingen av barnets beste. Rekruttering i familie og nettverk har i noen grad karakter av inngrep i privat sfæren, og kan også være i strid med barnevernlovens § 4-3¹. Videre vil det kunne svekke tilliten til barnevernet dersom private leverandører skal kunne blande seg inn i privatlivet, selv om en slik rekruttering ikke nødvendigvis er særlig inngripende. I tillegg skal det legges vekt på at kunnskap om undersøkelsen ikke spres unødige. Økonomiske hensyn spiller også inn: Rekruttering i familie og nettverk er en oppgave hvor det neppe er økonomisk hensiktsmessig å benytte private leverandører. Kompetanse og fakta om saken, herunder om familie og nettverk, er opplysninger som barneverntjenesten i stor grad har forut for vedtak og tiltak i den konkrete barnevernssaken. Kommunen må uansett holde oversikt over barnets utvikling og omsorgsomgivelsene etter barnet er plassert. Bruk av private leverandører i rekrutteringen i familie og nettverk gir dermed høye transaksjonskostnader.

Det kan være fornuftig å stille krav til kompetanse og erfaring for leverandører av rekrutteringstjenester. Relevant kompetanse kan eksempelvis være av informasjonsfaglig art og/eller erfaring fra kommunikasjon i velferdstjenestene generelt eller fosterhjemsfeltet spesielt. Krav til kompetanse og kvalifikasjoner kan stilles i anskaffelsesprosessen og reguleres gjennom kontrakt. Dette skiller seg imidlertid ikke fra andre innkjøp. Det vil videre være kommunene som har det faglige ansvaret for tjenesten. Dette fordrer at kommunene også for oppgaver de setter ut, har et fullt ansvar og sikrer reell styring og forsvarlighet.

Konklusjon rekruttering

Rekruttering av fosterhjem utenfor familie og nettverk innebærer ikke myndighetsutøvelse, og er følgelig en oppgave som klart kan settes ut til private leverandører. I praksis vil dette gjelde store deler av den rekrutteringen som i dag foretas av Bufetat, private leverandører og kommunene.

Dersom rekrutteringen er rettet mot mulige fosterforeldre i barnets familie eller nettverk, er det forhold som tilsier at oppgaven innebærer myndighetsutøvelse. Rettsikkerhetsargumentene, herunder barnevernssakenes generelt inngripende og belastende karakter taler for at

¹ Barnevernloven § 4-3 sier at undersøkelsen i minst mulig grad skal skade noen som den berører, og ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier.

rekruttering blant familie og nettverk er myndighetsutøvelse. Det vil også kunne svekke tilliten til barnevernet dersom private leverandører benyttes til å utføre slik rekruttering. Økonomiske hensyn trekker også i retning av at dette bør gjøres av kommunene.

4.4.3 Opplæring av fosterforeldre

I henhold til fosterhjemsforskriften § 2 har Bufetat ansvar for at fosterhjem får nødvendig opplæring, og tilbyr opplæring til statlige og kommunale fosterhjem. Private leverandører leverer opplæring til sine fosterhjem selv. Fosterforeldre har imidlertid ikke plikt til å delta på opplæring før de kan godkjennes. Bufetat har valgt å bruke PRIDE som metode for opplæringen. Kursene har en todelt hensikt:

- Styrke fosterforeldrenes forutsetninger for å gi barn som blir plassert i fosterhjem gode utviklingsbetingelser (forberedelse og grunnopplæring)
- Gi både fosterforeldrene og det offentlige et grunnlag for å beslutte om deltakerne vil og kan være fosterforeldre (kvalitetssikring) Opplæring i seg selv innebærer ikke myndighetsutøvelse og her bør det også legges vekt på frivilligheten og samtykke fra de som deltar i opplæringen. Opplæring griper ikke inn i privatsfæren når fosterforeldrene frivillig har meldt seg. Opplæring kan derfor i utgangspunktet *settes ut* til private leverandører. I utgangspunktet kunne en også tenke seg at opplæring var en oppgave som det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å konkurransenutsette (stordriftsfordeler, spesialisering, standardisering og innovasjon). Bufetat kunne da være en leverandør som tilbød opplæringstjenester til kommunen, i konkurranse med private leverandører.

Det er et spørsmål om opplæring av fosterforeldre i realiteten innebærer en siling eller kvalitets-sikring av fosterhjem. Ifølge Vista Analyse (2016) er ett av formålene med opplæring å gi både fosterforeldrene og det offentlige et grunnlag for å beslutte om deltakerne vil og kan være fosterforeldre (kvalitetssikring). Spørsmålet kommer på spissen siden det i realiteten foreligger en anbefaling ved kursslutt: Familien blir *anbefalt* godkjent som fosterhjem dersom de selv ønsker å være det og kurslederne mener familien innfrir kravene. Der private rekrutterer og tilbyr fosterhjem til Bufetat, er det mer uklart hva som ligger til grunn for anbefalingen.

Ansvar for godkjenningen ligger uansett til barneverntjenesten. Barneverntjenesten skal selv gjøre undersøkelser av fosterhjemmet, herunder innhente helseopplysninger og politiattest. For statlige og kommunale fosterhjem får barneverntjenesten tilgang til rapporten som ble utarbeidet under opplæringen. Opplæringen er med andre ord en del av faktagrunnlaget for barneverntjenestens vurdering og godkjenning av fosterhjemmet. Samtidig er det en forutsetning for godkjenning at *barneverntjenesten selv* utfører selvstendige undersøkelser og vurderinger: Selv om kommunen får en anbefaling fra de som har stått for opplæringen, enten det er Bufetat eller en privat leverandør, må kommunen uansett ha nok informasjon til at de kan gjøre en selvstendig vurdering av fosterhjemmet. Opplæringen blir dermed en del av faktagrunnlaget for kommunens avgjørelse.

Samtidig bør det stilles strengere krav til *innholdet* i opplæringen. Private leverandører står i dag svært fritt til å bestemme selv hvordan opplæringen skal gjennomføres. Det er to hensyn som taler for at det bør lages sentrale retningslinjer på dette feltet, som både bør gjelde private og offentlige aktører: Det ene er hensynet til konkurranse på like vilkår mellom de ulike aktørene som tilbyr (eller burde tilbudt) opplæring, både innad i gruppen av private leverandører og mellom private og offentlige. Det andre er hensynet til et mest mulig likt tilbud over landet, både til barna, fosterhjemmene og kommunene: Det bør ikke være systematiske forskjeller i barnevernets kvalitet avhengig av hvilken leverandør kommunen forholder seg til, eller i hvilken Bufetat-region barna og fosterforeldrene bor. Vi tar ikke stilling til hvilke sider ved opplæringen retningslinjene bør regulere (metoder, kompetanse, varighet mv.) eller hvor detaljert de skal være. Dette må vurderes bl.a. ut fra faglige hensyn som ligger utenfor dette oppdragets mandat.

Det er grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten i rekrutterings-, opplærings- og silingsprosessene i dagens system. Til tross for at det er mange barn som må vente lenge på fosterhjem, er det en stor beholdning med ledige hjem som kommunene ikke finner å kunne godkjenne. Høringsinnspillene gir dessuten eksempler på at private leverandører tilbyr hjem som tidligere er avvist av Bufetat. Dersom Bufetat da også har betalt en privat aktør for å rekruttere disse hjemmene, etter at de først har vært gjennom Bufetats opplæring, er dette åpenbart dårlig ressursanvendelse.

Konklusjon opplæring

Opplæring i seg selv innebærer ikke myndighetsutøvelse. Opplæring griper ikke inn i privatsfæren når fosterforeldrene selv har meldt seg frivillig. Selv om det ligger elementer av kvalitetssikring og siling i opplæringen, må kommunen fremskaffe tilstrekkelig informasjon til selv å kunne ta avgjørelsen om hvilke fosterhjem som skal godkjennes og ikke. Opplæringen utgjør en del av *fakta grunnlaget* i denne vurderingen. Det bør utarbeides sentrale retningslinjer for innholdet i opplæringen som gjøres gjeldende for både offentlige og private leverandører.

4.4.4 Godkjenning av fosterhjem for det enkelte barn

Godkjenning av fosterhjem er regulert i fosterhjemsforskriften § 5. Det er barneverntjenesten i fosterhjems kommunen som har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet. En godkjennelse av fosterhjemmet forutsetter at barneverntjenesten har undersøkt fosterhjemmet og funnet at fosterforeldrene oppfyller de generelle kravene etter fosterhjemsforskriften § 3 og at plassering i fosterhjemmet er til det aktuelle barnets beste, jf. fosterhjemsforskriften § 4 første ledd. Det fremgår videre at barneverntjenesten skal innhente opplysninger om fosterfamiliens helsetilstand og har ansvaret for at fosterforeldrene legger frem politiattest. Barneverntjenesten skal også vurdere behovet for om andre som bor i fosterhjemmet skal legge fram politiattest.

Reguleringer av rettigheter og plikter er innenfor kjernen av myndighetsutøvelse. En godkjenning forutsetter kjennskap til og besøk i fosterhjemmet, og saksbehandler må inn i det konkrete barnets sak. Videre skal barneverntjenesten innhente sensitive opplysninger om fosterfamilien. Godkjenningen innebærer en kvalitetssikring av fosterhjemmet i forhold til det konkrete barns behov. Dette er vurderinger med betydelig grad av skjønnsutøvelse. Godkjenning av fosterhjem i forhold til det *enkelte barn* må anses som en inngripende myndighetsutøvelse med stor betydning for *barnet*. Barnet kan bli plassert i fosterhjem over lengre tid. Rettssikkerhetshensynene er her meget tungtveiende. Godkjenningen regulerer også rettigheter og plikter for fosterhjemsforeldrene. Selve beslutningen om godkjenning kan klart ikke settes ut til private leverandører uten at det foreligger lovhjælp.

Spørsmålet er om det er noen *saksforberedende oppgaver* nært knyttet til godkjenningen hvor private kan benyttes. En kunne tenke seg at prosessen forut for selve beslutningen ble delt opp i ulike oppgaver der private ble benyttet til for eksempel å utføre deler av undersøkelsene. Besøk i fosterhjemmet og vurdering av barnets behov, samt andre forutgående undersøkelser knyttet til godkjenning er tross alt ikke i seg selv beslutninger (vedtak), jf. også våre vurderinger for undersøkelser i Vista Analyse (2016). Det forberedende arbeidet utgjør imidlertid mye av grunnlaget for beslutningen som tas. Saksforberedelse til godkjenning av det enkelte fosterhjemmet fremstår som oppgaver som etter sin art er sterkt integrert. Barnets sak og barnets beste må vurderes opp mot karakteristika ved fosterhjemmet. I vurderingen av fosterhjemmet må det innhentes sensitive opplysninger og skjønnsmessige vurderinger må gjøres. En oppsplitting av oppgaver vil trolig svekke sakens opplysning og ikke minst helhetsperspektivet. Alt i alt taler rettssikkerhetshensynene for at det ikke er adgang til å benytte private leverandører til å utføre saksforberedende oppgaver nært tilknyttet godkjenning av fosterhjem.

Konklusjon godkjenning

Selve beslutningen om godkjenning av et konkret fosterhjem for et konkret barn er myndighetsutøvelse. Det er ikke adgang til å benytte private aktører til å gjennomføre selve godkjenningen. Rettssikkerhetshensynene taler for at det heller ikke er adgang til å benytte private leverandører til saksforberedende oppgaver som er nært tilknyttet godkjenningen. De saksforberedende oppgavene knyttet til godkjenning fremstår i stor grad som en integrert kjede, hvor undersøkelser og de skjønsmessige vurderinger forutsetter en helhetlig vurdering.

4.4.5 Generell veiledning av fosterforeldrene

Bufetat har ansvaret for generell veiledning av fosterhjem, dvs. den veiledningen som ikke er knyttet til det enkelte barn, men mer generelt til rollen som fosterforeldre. Denne veiledningen skjer i grupper der gruppelederne tar opp ulike temaer knyttet til rollen som fosterforeldre, og fosterforeldrene får mulighet til å dele erfaringer med hverandre. Som oftest er antallet deltakere i gruppene noe under ti. Det settes sammen egne grupper for eksempel for fosterforeldre som ivaretar barn med spesielle behov, eller for fosterforeldre som tar imot barn og ungdom med flerkulturell bakgrunn. For fosterhjem tilknyttet private leverandører, inngår oppfølging og veiledning av fosterhjemmet i tjenesten som Bufetat kjøper av den private leverandøren. Det er ikke stilt andre krav til denne veiledningen enn at den skal sikre et forsvarlig tilbud. Det er dermed ikke stilt krav om at deler av veiledningen skal skje i gruppe, eller til innholdet i veiledningen.¹ Dette betyr ikke at veiledningen er kvalitativt dårligere – tvert imot ser det ut til at fosterforeldre tilknyttet private leverandører er minst like fornøyde med tilbudet de får som fosterforeldre tilknyttet Bufetat og kommunen. I stedet er utfordringen at kontraktene med private er utformet slik at det er vanskelig å vurdere innholdet i tjenestene i forhold til kostnadene ved å levere tjenestene.

Den generelle veiledningen gjelder i hovedsak kompetanse og læring når det gjelder rollen som fosterforeldre. Dette er ikke inngrep i privatsfæren. Det som kunne tale mot å sette ut veiledningen er at veiledningen, dens kvalitet og hvordan den utøves har betydning for kompetansen til fosterhjemmet og dermed til tilbudet for det plasserte barnet. Vår vurdering er at dette er et mer relevant argument når det gjelder veiledningen av fosterforeldrene opp mot det enkelte barn, jf. under. Den generelle veiledningen kan ut fra juridiske hensyn ses som en videreføring av opplæringen: Bruk av private leverandører krever at kommunene er særlig bevisst på sitt ansvar, men bør tillates.

Tilsvarende som for opplæringen bør det utarbeides sentrale retningslinjer for hvordan den generelle veiledningen bør gjennomføres. Hensynene er grunnleggende de samme: konkurranse på like vilkår og lik rett til godt barnevern uavhengig av hvor i landet man bor. Retningslinjene bør gjelde både private og offentlige aktører. Det må vurderes om retningslinjene bør gi rom for større fleksibilitet i utformingen av den generelle veiledningen enn for opplæringen, men igjen krever dette en vurdering av faglige hensyn som det må være Bufdir plass å gjøre.

Konklusjon generell veiledning

Generell veiledning er ikke myndighetsutøvelse, og private kan benyttes til å utføre generell veiledning. En forutsetning er at veiledningen er generell og ikke i praksis er knyttet opp mot andre deler av oppgavene på fosterhjemsfeltet, slik som evaluering og oppfølging av tiltak. Forsvarlighetskravet og barneverntjenestenes ansvar for tjenesten krever at barneverntjenesten må sikre kvaliteten i den generelle veiledningen og ha løpende kontroll og oppfølging. Bufdir

¹ Bufdir har fått i oppdrag i å utrede og utarbeide nasjonale retningslinjer på barnevernsområdet. Høsten 2016 lyste Bufdir ut et forskningsoppdrag om internkontroll og forsvarlighet i barneverntjenestene.

utarbeider sentrale retningslinjer som gjøres gjeldende for både offentlige og private leverandører.

4.4.6 Veiledning og oppfølging av fosterforeldrene i forhold til det enkelte barnet

Barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer, jf. fosterhjemsforskriften § 7. «Råd og veiledning» omfatter all den oppfølgingen fosterforeldrene får underveis i plasseringen. Den kan skje gjennom besøk i fosterhjemmet, over telefon eller annet. For enkelthets skyld omtales den i det videre som veiledning for å skille den fra oppfølgingen av *barnet*, jf. under.

Veiledning er ikke i utgangspunktet myndighetsutøvelse, jf. om generell veiledning over, men kan være det når det er snakk om veiledning som er knyttet opp mot det enkelte barn. Slik veiledning forutsetter kjennskap til barnets sak, og krever at det gjøres vurderinger av hva som er det aktuelle barnets beste og andre skjønnsmessige vurderinger av barnevernsfaglig karakter. Dette er oppgaver i kjernen av barneverntjenestens ansvar. Veiledningen gir dessuten et informasjonsgrunnlag som kan være av betydning for evalueringen og oppfølgingen av tiltakene, dvs. vurderingen av om innholdet i tiltaket står i forhold til barnets behov, jf. nærmere om dette under. Videre er det i praksis ikke et klart skille mellom veiledning og *kontroll*, jf. eget avsnitt om tilsyn.

Alt i alt må veiledning av fosterforeldre knyttet til det enkelte barn anses som myndighetsutøvelse. Et spørsmål er om det likevel er adgang til å benytte private til å utføre visse oppgaver i veiledningsarbeidet. Dette er det etter vårt syn ikke, begrunnet i vurderingene over. Rettssikkerhetshensynene er betydelige, og en oppsplitting av oppgaver kan svekke barnas rettssikkerhet, kvaliteten på arbeidet og styrings- og kontrollmulighetene for barneverntjenestene.

Konklusjon veiledning av fosterforeldrene

Vår vurdering er at veiledning av fosterforeldre opp mot det enkelte barn, dvs. den løpende oppfølgingen, veiledningen og rådgivningen fosterforeldrene får gjennom hele plasseringen, innebærer myndighetsutøvelse. Det er heller ikke adgang til å benytte private aktører til å utføre visse oppgaver innenfor dette arbeidet: Veiledningen opp mot det enkelte barn bør ses som et integreert hele.

4.4.7 Oppfølging av barnas situasjon i fosterhjemmet: Evaluering av tiltak

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 7, blant annet med utgangspunkt i barnets tiltaksplan. Oppfølging og kontroll (heretter kalt oppfølging) skal gjennomføres gjennom hele tiltakets varighet. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle sitt ansvar, og minimum fire ganger i året. Barneverntjenesten kan vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år, forutsatt at barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode. Oppfølgingen er nært knyttet til *evalueringen* av tiltaket, dvs. vurderingen av om innholdet i tiltaket står i forhold til barnets behov. Barneverntjenesten har ansvaret for å sørge for at innholdet i tiltaket står i forhold til barnets behov til enhver tid. Det er oppfølgingen av barnet som sammen med veiledningen av fosterforeldrene danner grunnlaget for evalueringen av dette.

Oppfølging av tiltak, her situasjonen i fosterhjemmet, innebærer i utgangspunktet ikke beslutninger i formell forstand. Evaluering av tiltak innebærer imidlertid betydelig grad av kontroll. Det er også et inngrep i privatsfæren, og kan danne et viktig grunnlag for formelle beslutninger, herunder endringer i tiltaket og i ytterste konsekvens flytting av barnet. Evalueringen innebærer

dermed myndighetsutøvelse. Siden oppfølgingen er en så integrert del av evalueringen, gjelder dette også oppfølgingen.

Spørsmålet blir så om det likevel er adgang til å bruke private til å utføre visse oppgaver i oppfølgingsarbeidet. Graden av inngrep, graden av skjønn, kontrollaspektet og betydningen for det plasserte barnet taler imot. Rettssikkerhetshensynene er tunge. Et sterkt hensyn mot å benytte private til slike oppgaver, er at konsulenten er inne for en kort stund og så går ut igjen. Oppfølging av tiltak skal derimot foregå under hele tiltakets varighet, og helst gjennom en fast tiltaksarbeider: Dette gir den minste inngripen i barnas og fosterforeldrenes privatsfære. Det legger også til rette for kontinuitet i saksbehandlingen, som i sin tur gir bedre kvalitet, lavere ressursbruk og et bedre grunnlag for styring og kontroll. Bruk av eksterne konsulenter gir barnet og fosterforeldrene flere å forholde seg til, og svekker kontinuiteten i saksbehandlingen. Alt i alt vurderer vi det slik at det ikke er adgang til benytte seg av private i forbindelse med oppfølging av barn i fosterhjem.

Det er likevel ett unntak: Barneverntjenesten kan i enkelte saker ha behov for å *supplere* sitt eget arbeid med eksterne vurderinger, for eksempel i tilfeller der barnets behov er så spesielle at det er behov for særskilt kompetanse for å kunne evaluere barnets situasjon eller tiltaket på en god måte. Dette unntaket er likevel snevert og forutsetter at den private aktørens vurdering ikke *erstatte* barneverntjenestens vurderinger, men supplerer dem og slik sett er *egnet* til å styrke rettssikkerheten gjennom et bedre beslutningsgrunnlag. Dette samsvarer med synet til Sandberg (2004).

Konklusjon evaluering og oppfølging av tiltak

Oppfølging og kontroll av tiltak innebærer som hovedsak ikke beslutninger i formell forstand. Oppfølging av barnets situasjon i fosterhjem innebærer likevel myndighetsutøvelse, som følge av det nære forholdet mellom oppfølging og *evaluering* av tiltaket opp mot barnets behov. Det er derfor ikke adgang til å benytte seg av private aktører i oppfølgingsarbeidet – heller ikke for deler av det, siden dette er å anse som ett integrert arbeid. Vi påpeker likevel at det vil være et snevert unntak for de sakene der barneverntjenesten har behov for eksterne vurderinger og dette brukes som et supplement som hever kvaliteten på arbeidet.

4.4.8 Tilsyn med barn i fosterhjem

Det fremgår av fosterhjemsforskriften § 8 at fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet frem til barnet fyller 18 år.¹ Tilsynet omfatter at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Det er presisert at tilsyn også omfatter tilsyn med at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta sitt språk og sin kultur. Kommunen skal gjennomføre det antall tilsynsbesøk som er nødvendig for å oppfylle nevnte formål, men minimum fire ganger i året, med mulighet for reduksjon til to ganger i året etter to år for barn over 15 år, og der barneverntjenesten i omsorgskommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode og ungdommen samtykker.

Tilsyn med barn i fosterhjem skal både utføres av barneverntjenesten og av en uavhengig tilsynsfører. Det er altså to ulike former for tilsyn der tilsynet fra en uavhengig tredjeperson skal bidra til å sikre barnets rettssikkerhet og trygghet: Spørsmålet om hvorvidt barnet får tilfredsstillende omsorg blir dermed vurdert av to instanser med forskjellige ståsteder i forhold til fosterhjems plasseringen.

¹ §§ 8 og 9 i fosterhjemsforskriften gir en relativt omfattende regulering av tilsyn med fosterhjemmet.

Vi tar først for oss barneverntjenestens tilsyn. Tilsyn innebærer en kontrollfunksjon. Tilsynet med barn i fosterhjem er også avgjørende for å sikre at barnet får et forsvarlig tjenestetilbud. Rettssikkerhetshensynene er betydelige. Tilsyn med barn i fosterhjem innebærer inngripende myndighetsutøvelse. Det tilsynet som barneverntjenesten har ansvaret for å utføre, kan dermed ikke settes ut til private.

Saken stiller seg naturlig nok annerledes for det tilsynet som skal utføres av en ekstern part. Tilsynsfører skal være barnets særskilte uavhengige støtteperson. Det er forutsatt at tilsynsfører rolle og oppgaver må holdes adskilt fra saksbehandler i barneverntjenesten sin oppgave og rolle ved oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet. I veilederen for tilsynsførere i fosterhjem¹ er det videre presisert at tilsynsfører ikke skal overta barneverntjenestens oppgaver. *Tilsynsførerrollen* skal dermed utøves av noen andre enn barneverntjenesten, og gjerne av en privat aktør.

Konklusjon tilsyn med barn i fosterhjem

Det skal føres tilsyn med barn i fosterhjem av to aktører: Barneverntjenesten og en uavhengig tilsynsfører. Barneverntjenestens tilsyn er myndighetsutøvelse, og barneverntjenesten kan ikke benytte private aktører til dette. Tilsynsførerrollen *skal* dermed bekles av andre enn barneverntjenesten, og gjerne en privat aktør.

4.5 Juridiske forutsetninger og reguleringsforslag

Det er sikker rett at bruk av private leverandører på fosterhjemsfelte forutsetter at barneverntjenesten både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret (Sandberg, 2004, og Eng, 1992). Dette medfører blant annet at all bruk av private må skje innenfor faglig forsvarlige rammer, og at private som utfører oppgaver etter barnevernloven følger barnevernlovens krav. Adgangen til å bruke private aktører i barnevernet varierer fra oppgave til oppgave. Oppgaver som innebærer ren tjenesteytelse til borgerne, kan konkurranseutsettes. Oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse av inngripende karakter, kan det ikke. I mellom ligger oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, men der denne ikke er av inngripende karakter. Noen av disse oppgavene kan utføres av private, men adgangen er snever.

Innledningsvis i dette kapitlet gjorde vi rede for departementets rettsoppfatning på dette området slik denne har kommet til uttrykk i offentlige tilgjengelige dokumenter. Rettsoppfatningen uttrykt i brevet til kommunene i 1993 er etter vår oppfatning i tråd med juridisk teori. Statsråden uttalte seg noe nærmere om de juridiske forutsetningene i et svar på spørsmål fra Stortinget i 2015:

«Dersom en kommune benytter seg av private konsulenter, er det en forutsetning at barneverntjenesten både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret. Kommunens barneverntjeneste er forpliktet til å forbeholde seg fulle styringsmuligheter. Dette innebærer blant annet at lederen for barneverntjenesten er forpliktet til å utøve aktiv styring og ledelse av de private konsulentene, og at disse er underlagt instruksjonsmyndighet. Konsulentene vil også omfattes av kommunens internkontroll og fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver. Det er også en grunnleggende forutsetning at all bruk av private må skje innenfor faglig forsvarlige rammer, og at private som utfører oppgaver etter barnevernloven for barneverntjenesten må følge de kravene som følger av barnevernloven.»

Barnevernloven pålegger kommunen et helhetsansvar for tjenesten. Det er et ansvar kommunen sitter med selv om deler av tjenesten utføres av private, som for eksempel

¹ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bld/bro/2006/0007/ddd/pdfv/284441-q-1103.pdf>

rekruttering av fosterhjem. Tjenestene på fosterhjemsfeltet er særdeles viktige for borgerne, samtidig som det er det offentlige selv som har initiert tjenesten gjennom forutgående vedtak om omsorgsovertakelse. Kommunens ansvar er dermed betydelig.

4.5.1 Barnevernloven og forsvarlige tjenester

I 2013 ble det innført et generelt krav i barnevernloven om at tjenester i barnevernet skal være forsvarlige, jf. nåværende § 1-4. Forsvarlighetskravet er dynamisk (rettslig standard). Dette innebærer at loven selv ikke gir konkrete løsninger, men gir anvisning på en målestokk som ligger utenfor loven. Den viser til hva som til enhver tid anses som god praksis på området. Hensynet til lovens formål og barnets beste er viktige tolkningsfaktorer. Innholdet i kravet bestemmes av de til enhver tid gjeldende barnevernfaglige vurderinger og normer om hva som anses for å være god praksis. I tillegg vil de barnevernfaglige normene gi et utgangspunkt for en rettslig vurdering av grensen mot det uforsvarlige. Tilsynsmyndigheter har dermed mulighet til å konstatere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet. Kravet forplikter samtidig den kommunale og statlige barnevernmyndighet til å arbeide systematisk med kvalitetsforbedring.

Kravet til forsvarlighet innebærer trolig at tjenester som ytes etter barnevernloven, må holde et faglig sett forsvarlig kvalitativt nivå, ytes i tide, og i tilstrekkelig omfang. Det skal ses hen til barnets beste, og barnets medvirkning skal sikres. Av dette følger også krav til kontroll og styring, og dermed til organisering, ledelse og planlegging, Forsvarlighetskravet stiller også krav om tilstrekkelig ressurser:

«Personellet er en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester. Kommunene må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelige for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte» (Prop. 106 L (2012-2013) s. 130).

Oppsummert gir forsvarlighetskravet føringer på hvordan barneverntjenesten er innrettet mht.:

- Ressurser og bemanning
- Kompetanse og kvalifikasjoner
- Organisering, ledelse og planlegging
- Internkontroll

4.5.2 Internkontroll

Internkontroll er et vidtfavnende begrep og omfatter tiltak både for mål- og kostnadseffektiv styring, for etterlevelse av lover og regler, og tiltak som gir pålitelig regnskapsinformasjon. Ut fra departementets beskrivelse i konkurransegrunnlaget, er internkontrollen avgrenset til styring som skal sikre oppfyllelse av krav i loven og styring av virksomheten. I tillegg er direktoratet opptatt av at internkontrollen skal bidra til å forhindre uønskede hendelser.

Barneverntjenesten skal sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til riktig tid, og at barn gis trygge oppvekstvilkår. Dette er barnevernlovens formål, og det er gitt nærmere regler i forskrift om krav til internkontroll som skal sikre oppfyllelse av formålet.

Kravene til internkontroll er knyttet mot organisasjon og etterlevelse av lovkrav. Internkontrollen skal naturligvis tilpasses situasjonen i den enkelte kommune, både med tanke på størrelse, tjenestenes egenart i den enkelte kommune og hvilke aktiviteter som er iverksatt for tjenestene rettet mot barn. Blant annet skal det utarbeides en individuell plan for barn med behov for langvarige tiltak eller tjenester.

Vårt utgangspunkt er internkontrollforskriften etter barnevernloven § 4, som tilsier at internkontroll bl.a. omfatter:

- Organisering, oppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet.

- Fordeling av ansvar og myndighet.
- De ansattes kunnskap, ferdigheter og erfaring med barneverntjenesten, og hvordan dette kan utnyttes og forbedre tjenestene.
- Gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten.
- Skaffe oversikt over risiko for svikt eller mangler i tjenestene.
- Forbedre rutiner og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.
- Overvåke internkontrollen og sørge for at den fungerer, og bidrar til forbedring.

4.6 Lovregulering av hvilke oppgaver private kan utføre

Vi mener at den rettslige adgangen til å bruke private aktører på fosterhjemfeltet bør lovreguleres. Hovedargumentet er at det er en lovregulering som i størst grad vil kunne klargjøre rettsstillingen: En klargjøring i veileder vil ikke nødvendigvis anses som rettslig bindende. En lovregulering vil også kunne bidra til rettsenhet og likhet. I prinsippet er også en lovregulering lettere tilgjengelig enn forskrift og veileder.

Rettslig sett er det et visst rom for å benytte seg av private leverandører til visse oppgaver også når oppgavene innebærer myndighetsutøvelse. I praksis har imidlertid ikke departementet angitt *hvilke oppgaver* innenfor barnevernet som kan utføres av private. I Vista Analyse (2016) viser vi at grensene oppleves som uklare både for barnevernlederne og andre involverte aktører. Dette funnet er ikke overraskende: De juridiske vurderinger som må gjøres, forutsetter god kjennskap både til alminnelig forvaltningsrett og barnevernsretten spesielt.¹ Juridisk kompetanse er også en mangelvare i flere kommuner.² Selv kommuner som har denne kompetansen på plass, vil imidlertid etter vårt syn ha problemer med å utlede de praktiske grensene fra dagens regelverk. Uklare juridiske grenser vil gjøre det vanskelig for kommunene å ivareta sitt ansvar, med de potensielt alvorlige konsekvensene dette kan ha bl.a. for barnas rettsikkerhet.

De rettslige grensene er per i dag avhengig av juridisk fortolkning: Spørsmålet om hvilke oppgaver private kan benyttes til, er regulert gjennom legalitetsprinsippet, delegasjonslæren og regler i barnevernloven samt alminnelige forvaltningsprinsipper. Barneverntjenester er også et inngripende område der grensene for myndighetsutøvelse i størst mulig grad bør reguleres gjennom den grundighet og demokratiske legitimitet som en lovbehandling gir.

Det er også et stort *rettspedagogisk* behov for å sikre at barnevernet og de private leverandørene får kunnskap og forståelse for reglene. I Vista Analyse (2016) viser vi at markedet for fosterhjem, og også kjøp av tjenester i kommunene, i praksis fungerer til dels uregulert. Aktørene har ikke tilstrekkelig kunnskap om hvilke oppgaver på fosterhjemfeltet som kan settes ut til private og hvilke oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Det er heller ikke stilt formelle krav til leverandørene på alle de områdene hvor det leveres barneverntjenester.

Det foreligger derfor et behov for å lovregulere den rettslige adgangen til å bruke private leverandører til å utføre visse oppgaver.

¹ Undersøkelser viser at både forståelsen av lovspråket og jussens materielle innhold er vanskelig tilgjengelig for ikke-jurister. I særlig grad er reglenes fragmentariske karakter en utfordring, se Vatn m.fl. (2015) og Oxford Research (2015).

²Riksrevisjonens rapport "Dokument 3:15 (2011–2012) Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler", fremkommer det et betydelig behov for mer juridisk kompetanse i det kommunale barnevernet. Juristforbundet fant i en undersøkelse fra 2009 at 2 av 3 kommuner har ingen jurister ansatt. Kommunene sier de særlig trenger mer juridisk kompetanse innen barnevern (66 %), ekspropriasjon (70 %) og plan og bygg (62 %). Kilde: <http://www.juristforbundet.no/Blogg-Arkiv/Mange-lover-ingen-jurister/>

Vi anbefaler at lovreguleringen gir nærmere anvisning og eksempler i lovforarbeidene på de rettslige grensene for bruk av private aktører til å utføre oppgaver på vegne av kommunene. Lovbestemmelsene bør videre inneholde en regulering av de juridiske forutsetningene som gjelder for bruk av private leverandører til å utføre visse oppgaver på vegne av kommunene.

4.7 Juridiske forutsetninger – private benyttes til myndighetsutøvelse

4.7.1 Internkontroll

Forslag: Når private utfører oppdrag som gjelder myndighetsutøvelse, må de være omfattet av internkontroll. Dette krever en endring i internkontrollforskriften.

Kommunenes plikt til å ha internkontroll er hjemlet i barnevernloven § 2-1 andre ledd: Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll. Barne- og familiedepartementet 14. desember 2005 med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 2-1 andre ledd.

Kommunen er etter barnevernloven også ansvarlig for private aktører kommunen bruker for å utføre oppgaver på barnevernområdet. Private aktører omfattes imidlertid ikke av internkontrollplikten i henhold til lovens § 2-1, men kommunen må i dag sikre at de gjennom avtaler og på annen måte har nødvendig kontroll med at virksomheten drives i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov¹. Rutiner for *systematisk oppfølging* av private aktører må derfor inngå som en del av kommunens internkontroll.

4.7.2 Habilitet

Forslag: Lovregulere egne habilitetsregler for private leverandører som benyttes til å utføre oppgaver på vegne av kommunene.

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder også innenfor barnevernet, jf. forvaltningsloven § 10 og formuleringen om at habilitetsreglene gjelder «andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Regelen om habilitet retter seg ikke bare til den som treffer avgjørelsen, men også til de som deltar i saksforberedelsen. Poenget er at det bør være *klare habilitetsregler* på dette området: Dette er et område der det er grunn til å anta at det er stort innslag av markedssvikt og uheldige økonomiske insentiver, samtidig som rettsikkerhethensynene er betydelige. Vi viser til Vista Analyse (2016) for funn som gir grunn til en egen regulering av habilitet i barnevernet. To eksempler er at noen av leverandørene er totalleverandører som kan tilby hele kjeder av tjenester, og at det er bindinger der for eksempel én og samme saksbehandler kan ha stillinger både hos en privat leverandør og i det statlige barnevernet eller BUP.

4.7.3 Godkjenningsordninger for private leverandører

Forslag: Innføre en godkjenningsordning for private leverandører.

Private leverandører av fosterhjem og tjenester til det kommunale barnevernet er ikke underlagt noen kvalitetssikring i form av godkjenningsordninger eller liknende. Det er det statlige og kommunale barnevernet som selv må stå for kvalitetssikringen i forbindelse med innkjøpene, og

¹ Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder (BLD, 03/2006)

der regelverket for offentlige anskaffelser bare gjelder de store anskaffelsene. Denne manglende kvalitetssikringen gjelder til tross for at dette er områder som er kompetansekrevene, og der rettssikkerhetshensynene er særlig tungtveiende.

Fastlegeordningen gir et nyttig perspektiv. Fastlegene er private aktører som utfører kommunens lovpålagte oppgaver. Helsehjelp er en viktig tjeneste for borgerne. Borgeren er dessuten typisk i en sårbar situasjon når man oppsøker legen, slik at styrkeforholdet er skjevt. Det ligger likevel ikke noe forutgående vedtak fra det offentlige til grunn for at man søker legehjelp, altså er det i større grad frivillig enn fosterhjemtjenesten. Det offentlige regulerer imidlertid fastlegetjenesten gjennom svært strenge autorisasjonskrav for hvem som kan utføre tjenesten. Det offentliges kontroll ligger således for en stor del integrert i autorisasjonskravene. Tilsvarende autorisasjonskrav finner vi ikke i barneverntjenesten, verken overfor den private aktøren som rekrutterer fosterhjem, overfor fosterhjemmet selv, eller private aktører som leverer tjenester til kommunen. Dette på tross av at tjenesten godt kan være langt mer inngripende og viktig for de borgerne som mottar den, enn legetjenesten: Brukerne i barnevernet er typisk mer sårbare, og tjenesten vedrører en større del av deres liv.

4.7.4 Samlet regulering og veileder for kommunene

Forslag: En samlet regulering i forskrift av bruken av private aktører på fosterhjemsfeltet, i fosterhjemsforskriften, samt en veileder for kommunenes bruk av private mer generelt.

Vi ser et behov for en *samlet regulering* i forskrift av ulike regler som gjelder barnevernets bruk av private leverandører på fosterhjemsfeltet og juridiske forutsetninger for slik bruk. I Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler¹, fremkommer det et betydelig behov for mer juridisk kompetanse i det kommunale barnevernet. Juristforbundet fant i en undersøkelse fra 2009 at 2 av 3 kommuner har ingen jurister ansatt. Kommunene sier de særlig trenger mer juridisk kompetanse innen barnevern (66 %), ekspropriasjon (70 %) og plan og bygg (62 %). Poenget er rettspedagogisk: Vi vet at det er svært mange ikke-jurister som skal anvende reglene. Undersøkelser viser at både forståelsen av lovspråket og jussens materielle innhold er vanskelig tilgjengelig for ikke-jurister. I særlig grad er reglenes fragmentariske karakter en utfordring, se Vatn m.fl. (2015) og Oxford Research (2015)..

Vi ser også behov for en egen veileder for bruk av private leverandører. Dette erstatter ikke behovet for lovendringer og forskriftsendringer, men vil være et verktøy for å kommunisere regelverket. Veilederen bør omfatte en helhetlig gjennomgang av bruken av private leverandører. En veileder vil kunne gi en fremstilling som barnevernsleder og andre ansvarlige i barnevernet, kan nyttiggjøres seg.

¹ Riksrevisjonens rapport "Dokument 3:15 (2011–2012)"

5. Rammevilkår for bedre effektivitet og kvalitet

Med utgangspunkt i de foregående kapitlene vurderer vi i dette kapitlet behovet for endrede rammevilkår når det offentlige benytter private aktører på fosterhjemsområdet. Vurderingene er basert på en samfunnsøkonomisk tilnærming der vi bygger videre på resultatene fra forrige kapittel der det er vurdert hva som er myndighetsutøvelse, og hvilke oppgaver på fosterhjemsområdet private kan utføre uten at rettsikkerheten eller andre lovregulerte hensyn trues. Vi har tatt utgangspunkt i at forslagene skal:

- Legge til rette for tjenester av høy kvalitet og som ivaretar rettsikkerheten til barn og familier.
- Gi insentiver til effektiv ressursbruk, slik at samlede kostnader og gevinster avveies mot hverandre, og at barnas behov ivaretas
- Bidra til stabile fosterhjem som har forutsigbare rammer.
- Ivareta kommunenes behov for kontroll og forutsigbarhet med egne utgifter, og nødvendig kontroll med tjenestens innhold.

I kap 4 gikk vi gjennom kjennetegn ved barnevernet og barnevernlovgivningens grense mellom utøvelse av offentlig myndighet, som uten særskilt lovhjemmel ikke kan delegeres til private, og tjenesteyting, der både offentlige og private aktører kan bidra. Vi viser at private kan bidra på flere områder, men at kommunen må sikre seg tilstrekkelig styringsmuligheter til at de kan utøve det ansvaret de har. I Vista Analyse (2016) viser vi at markedene innenfor barnevernområdet er preget av markedssvikt som kan gi effektivitetstap og styringsutfordringer ved bruk av private leverandører. På den andre siden viser vi at bruk av private aktører gi kan gi gevinster i form av en mer effektiv ressursbruk, det vil si bedre kvalitet og lavere kostnader, dersom private brukes på en riktig måte.

I dette kapitlet viser vi at dagens markedsregulering, organisering av ansvarsdelingen mellom stat og kommune, og innkjøpspraksis innenfor fosterhjemsområdet, forsterker betydning av barnevernets iboende markedssvikt. Vi går vi gjennom det vi oppfatter som de alvorligste konsekvensene av dagens organisering og praksis, før vi gir en vurdering av hvordan forslagene i høringsforslaget kan tenkes å virke på utilsiktede negative konsekvenser i dagens organisering.

Avslutningsvis gir vi våre anbefalinger for endringer som vil kunne sikre kommunene bedre styring, samtidig som det legges til rette for en mer kostnadseffektiv markedsløsning.

5.1 Markedssvikt

I Vista Analyse (2016) kartla vi kommunens bruk av private leverandører på barnevernsområdet. Kartleggingen viser at bruken varierer på tvers av landet, og med kommunestørrelse. Kartleggingen viser også at tilbudssiden varierer på tvers av landet. Tilbudssiden er mest utviklet i sentrale strøk, og betydelig svakere utviklet utover i landet. Forutsetningene for en markedskonkurranse, eller kjøp av tjenester til lavere kostnader enn en eventuell egenproduksjon i kommunen, varierer dermed på tvers av landet og kommunestørrelser.

Private leverandører brukes ved gjennomføring av undersøkelser, ved behandling av saker i fylkesnemnd og domstoler, og de yter ulike former for tiltak både i og utenfor hjemmet. I tillegg eier og driver private aktører barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn. Aktørene har også egne fosterhjem, som de selv rekrutterer, inngår kontrakter med, veileder og tilbyr støttetjenester til.

Barnevern er preget av en rekke kjennetegn som skaper styringsutfordringer og som også er en kime til markedssvikt. Barnevernstjenester er preget av:

- En stor grad av asymmetrisk informasjon.
- Uobserverbare kvalitetsdimensjoner som skjønn og omsorg
- Flere aktører fattet beslutninger på vegne av barnet. Barnet og dets nærmeste omsorgspersoner vil ikke nødvendigvis ønske tiltak fra barnevernet. Dette gjør at mottakere av barnverntjenester er i en særlig sårbar situasjon
- Flere av tjenestene krever stabilitet og langsiktig relasjonsbygging over tid.
- Flere av barna som har behov for fosterhjem eller institusjonsplass er relasjonsskadd og vil være følsomme for avbrudd og flyttinger.
- Flere ytre ting, samt barnets historie og tilstand når barnevernstiltak settes inn, vil påvirke barnets utvikling. Dette, i kombinasjon med at virkningene av et godt eller dårlig barnevern er langsiktige, gjør det vanskelig å måle innsatsen og kvaliteten på tiltak.
- Kostnader og gevinster er skjevfordelt mellom stat og kommune.
- Stordriftsfordeler i deler av tjenestene, samt samordningsgevinster ved å levere flere tjenestekategorier

I tillegg til punktene over viser vi at det har vært en markedskonsolidering på tilbudssiden, med oppkjøp og sammenslåinger (Vista Analyse, 2016). Dette har gitt et marked med færre, og større leverandører. I Vista Analyse (2016) vi viser med utgangspunkt i prinsippal-agentteori at barnet og de som handler på vegne av barnet har en annen målfunksjon enn en profittmaksimerende aktør. Asymmetrisk informasjon kombinert med ulike målfunksjoner mellom prinsippal og agent bidrar til feiltilpasninger. I samme rapport drøfter vi prinsipper for når en kommune bør produsere en tjeneste selv, og når en oppgave/tjeneste kan konkurranseutsettes (gitt at det er lovlig å la private utføre en oppgave). Transaksjonskostnader, styringsmuligheter og risiko er sentrale elementer i en vurdering av egenproduksjon kontra utsetting. I tillegg må det gjøres en vurdering av markedets tilbudsside og konkurransen i markedet. Tilbudssiden varierer på tvers av landet. Skalaeffekter og kapasitetstærskler gjør at kostnadene ved egenproduksjon også varierer med barnevernstjenestenes størrelse. Utover å konkludere med at myndighetsutøvelse heller ikke fra et økonomisk perspektiv bør konkurranseutsettes, er det ikke mulig å si noe generelt kommunens fordeling mellom egenproduksjon og utsetting av ulike type oppgaver fra et ressursperspektiv. Dette er vurderinger som må gjøres konkret for hver oppgave, gitt de markedss- og rammebetingelsene hver enkelt tjeneste er omgitt. Vi viser til Vista Analyse (2016) og (Moen & Riis, 2004) for en grundigere drøfting av disse perspektivene.

5.1.1 Markedssvikt og særskilte styringsutfordringer på fosterhjemsområdet

Fosterhjemsområdet er preget av de samme utfordringene som det øvrige barnevernet. I tillegg utmerker fosterhjemsområdet seg med at det ofte er behov for svært lange kontrakter med fosterhjemmet. Når et barn plasseres i fosterhjem vil det som regel være med tanke på en langvarig plassering som går over flere år.

På det tidspunktet barnet plasseres vil det være stor usikkerhet om barnets- og fosterhjemmets framtidige behov for støttetjenester, frikjøp, oppfølging og veiledning. Selv om det foreligger mye kunnskap om barnets historie og barnets omsorgs- og eventuelle behandlingsbehov når barnet plasseres, vil det alltid være en stor grad av usikkerhet mht barnets utvikling. Erfaringene viser at det er rimelig å forvente at behovene varierer over tid, og at det også kan være store variasjoner i barnets og fosterhjemmets behov over perioden barnet er plassert i fosterhjem.

Gitt at det vil være stor usikkerhet knyttet til utvikling i det enkelte barns behov, vil det også for det enkelte fosterhjem være usikkerhet knyttet til hvor stor innsats som må legges ned i det enkelte barn, hvilken godtgjørelse som vil bli gitt for innsatsen og hvilken bistand og tilrettelegging hjemmet kan forvente å motta. Evne til å legge til rette for at fosterhjemmene er trygge på å motta godtgjørelse og oppfølging som svarer til utfordringene hjemmene står overfor, er avgjørende for å rekruttere og holde på et tilstrekkelig antall fosterhjem.

Mange private leverandører er dyktige til å legge forholdene til rette for fosterhjemmene. Kostnadene ved dagens praksis har imidlertid økt betydelig de senere år. Vi mener dette delvis kan forklares ved markedssvikt. Asymmetrisk informasjon og mangelfull informasjon om barnets forventede utvikling gjør det mulig å ta seg svært godt betalt for å redusere fosterhjemmenes usikkerhet. Det er også mulig å overdrive barnets behov for å sikre seg en høyere økonomisk kompensasjon.

5.2 Dagens organisering og finansiering; en kime til effektivitetstap

Kommunene er tillagt et omfattende ansvar på barnevernsområdet, men på enkelte områder er ansvarsdelingen og/eller praksis slik at den gjør det vanskelig for kommunene å utøve dette ansvaret. Én problemstilling gjelder fosterhjem tilknyttet private leverandører. I de kontraktene Bufetat inngår med de private leverandørene, inngår også oppfølging og veiledning av fosterhjemmet i forhold til det enkelte barn. Dette er oppgaver som henger nært sammen med kommunenes myndighetsutøvelse (jf kap 4). Det er staten som inngår kontrakten med de private leverandørene, og kommunen har i praksis svært begrensede muligheter til påvirke utførelsen av den oppgaven den selv har ansvaret for. Kommunene har også begrensede muligheter til å påvirke innholdet i kontrakter der Bufetat har inngått avtale med et fosterhjem.

For å gi kommunene innflytelse er det utarbeidet såkalte trepartsavtaler (Fosterhjem, Bufetat, Kommune) og firepartsavtaler (Fosterhjem, privat aktør, Bufetat, Kommune). Dagens avtaleform og praksis kan langt på vei forstås med utgangspunkt i refusjonsordningen. Refusjonsordningen innebærer at utgifter over et gitt nivå refunderes, dvs at det i praksis er staten som betaler kostnadene for fosterhjem over dette nivået. Det er derfor rimelig at Bufetat har sikret seg innflytelse over kontraktene, innholdet og kostnadene i avtaler som inneholder forsterkninger med kostnader som overskrider grensene for det kommunene skal dekke selv.

Bruk av private leverandører på fosterhjemsområde er synonymt med å si at levering av fosterhjem i de tilfellene Bufetat eller kommunene selv ikke klarer å skaffe fosterhjem, konkurranseutsettes. Konkurransen er delt mellom to markeder; markeder for ideelle leverandører og kommersielle leverandører. Den første kategorien har rammeavtaler hvor det gjøres avrop, mens den andre kategorien er gjenstand for enkeltkjøp. I det videre omtaler vi kun innkjøp fra de kommersielle aktørene.

Hva menes med konkurranseutsetting?

Begrepet konkurranseutsetting kan knyttes til Lov om offentlige anskaffelser (LOA) som ble vedtatt i 1999 (med forskrifter i 2001). Regler om anbud og konkurranse ble også gjort gjeldende for barneverntjenester og innkjøp av tiltak, institusjonsplasser mv. ble i større grad enn tidligere formalisert.

Begrepet må forstås som innholdet i en prosess som har til hensikt å bruke markedsaktører til å utføre en definert oppgave og tjeneste innenfor barnevernet.

Kommunen vil ikke alltid ha egne tjenester på et område som konkurranseutsettes. En offentlig anskaffelse konkurrer derfor ikke nødvendigvis med kommunens egenproduksjon. For kommuner som i dag stort sett får fosterhjem (med unntak av fosterhjem i slekt og nettverk) fra Bufetat, kan det være like relevant å kjøpe fosterhjemstjenester fra en privat leverandør som å bygge opp egen kapasitet dersom forslaget i høringsnotatet vedtas. Konkurransen handler dermed om å få anledning til å levere fostertjenester til kommunen.

I litteraturen om konkurranseutsetting av velferdstjenester skilles det mellom konkurranseutsetting og privatisering på områder som tradisjonelt har vært gjenstand for offentlig egenproduksjon/monopoler. Ved konkurranseutsetting beholder det offentlige ansvar for innhold, finansiering og fordeling av en tjeneste overfor bruker. Ansvar for å sette krav til kvaliteten, bestemme fordelingen og behovet for tjenesten må da ligge hos den offentlige parten

som også finansierer tjenesten. Ved privatisering overføres ansvaret for tjenesten og utførelsen til den private aktøren, noe som kan føre til avvikling av det offentlige ansvaret for en bestemt oppgave eller virksomhet.

På fosterhjemsområdet har barneverntjenesten, etter en omsorgsovertakelse, et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene (Barnevernloven § 4-16). Barneverntjenesten har også et ansvar for å sette inn tiltak tilpasset barnets behov og til barnets beste. Dette støtter opp under en vurdering av at vi på fosterhjemsområdet må forholde oss til at bruk av private leverandører er konkurranseutsetting, og at den parten (dvs kommunen) som har det lovpålagte ansvaret for barnet, også har ansvaret for innhold, finansiering og fordeling av tjenestene som tilbys et barn i omsorg. Dette stiller krav til konkurranseform, hva det kan konkurreres om, og kontraktsutforming.

5.3 Utgiftsvekst på fosterhjemsområdet

Staten har de siste årene hatt utfordringer med en sterk utgiftsvekst knyttet til kjøp av private tjenester, og da særlig på fosterhjemsområdet (se kap. 2). Meld. St. 17 (2015-2016) *trygghet om omsorg. Fosterhjem til barns beste* viser at en høy økonomiske godtgjøring synes å ha blitt et stadig viktigere moment ved rekruttering av fosterforeldrene. Knapphet på fosterhjem er en medvirkende årsak til den observerte kostnadsøkningen. Vista Analyse (2016) bekrefter dette, og viser at en kombinasjon av Bufetats markedsadferd og kommunenes refusjonsordninger, gir en form for multiplikatorvirkninger som forsterker kostnadsveksten som følger av et tilbudsunderskudd på fosterhjemsområdet. Kommunene og private aktører konkurrerer i dag på ulike vilkår når de skal rekruttere fosterhjem. De økonomiske insentivene er også slik at det lønner seg å overrapportere barnas behov slik at forhøyet godtgjørelse kan opprettholdes selv i tilfeller der det ikke er behov for ekstraytelser. Fosterhjemmets godtgjøring speiler dermed ikke alltid det enkelte barns behov.

5.3.1 Knapphet på egnede fosterhjem en utfordring

I spørreundersøkelsen gjennomført i Vista Analyse (2015) er det suverent flest som fremhever «Mangel på egnede fosterhjem eller systemet for finansiering og oppfølging av fosterhjem» som en stor utfordring, både blant barnevernlederne, rådmennene og fylkesmennene. 39 pst. av barnevernlederne mener dette er den *største* utfordringen i barnevernet, og 33 pst. opplever betydelig mangel både på kommunale fosterhjem, private fosterhjem, statlige familiehjem og beredskapshjem.

Funn fra litteraturen (se særlig Deloitte (2015), Bufdir (2014) og Brandtzæg, Håkonsen, & Lunder (2010)) tyder på at årsakene til mangelen på fosterhjem er sammensatt. Dette støttes av våre funn vist i Vista Analyse (2015 og 2106).

Mangelen på egnede fosterhjem skyldes blant annet:

- **Ytre rammebetingelser:** Samfunnsutviklingen, der det er mindre vanlig at kvinnene er hjemmeværende og der færre ønsker å «trå til overfor de svakeste». Dette er utvilsomt en viktig årsak det vil være svært vanskelig å motvirke. Dermed er det også noe det må tas hensyn til i utformingen av barnevernet og vurderingen av hva som skal være «behovet for» fosterhjem vs. behovet for institusjonstiltak eller tiltak i hjemmet.
- **Systemene:** Vektleggingen av økonomiske rammebetingelser i form av forhøyet godtgjøring og frikjøp fra ordinært arbeid gjør at oppgaven ses mer på som en jobb enn som en samfunnsoppgave, og dette kan vri rekrutteringen i retning av mindre egnede fosterforeldre som mer er ute etter en anledning til å være hjemme mot betaling enn å yte det denne oppgaven trenger. Uryddig fordeling av rekrutteringsansvaret mellom stat og kommune bidrar til økt ventetid på fosterhjem i enkelttilfeller. Kommunenes rekruttering vanskeliggjøres av at det er gjort mulig for private aktører å overby

kommunene på fosterforeldrenes rammevilkår. I tillegg kommer de siste årenes dreining fra institusjon til fosterhjem, som har gitt en stor økning både i behovet for fosterhjem og i andelen fosterbarn med store utfordringer. Flere fosterbarn med store utfordringer gjør i sin tur at færre hjem er «egnete» og forsterker inntrykket av fosterforeldreoppgaven som vanskelig.

- **Arbeidet:** Utredningen før plassering og tjenestetilbudet under plasseringen i form av oppfølging, avlastning mv. er i dag ofte for dårlig. Dette gir flere feilplasseringer, mer frustrasjon blant fosterforeldrene og flere brudd, noe som igjen øker rekrutteringsbehovet. Frustrasjonen fanges også opp av de som vurderer å bli fosterforeldre. Det hevdes også å være potensial for å forbedre selve rekrutteringsarbeidet: Bufetats kampanjer underkommuniserer hvor krevende oppgaven ofte er, og en del kommunene er for passive i letingen

En del kommuner opplever også mangel på egnede institusjonsplasser. En vridning fra institusjon til fosterhjem har vært en ønsket utvikling, men har også gitt økt etterspørsel etter fosterhjem (se kapittel 2).

Når det ikke finnes et egnet fosterhjem eller en egnet institusjonsplass på det tidspunktet behovet oppstår, vil dette kunne ha flere alvorlige konsekvenser: Barnet tildeles et tiltak som ikke er egnet (flere feilplasseringer), barnet må flytte fra ett tiltak til et annet når det avdekkes at tiltaket var feil (flere flyttinger), barnet blir plassert på tiltak langt unna hjemkommunen (vanskeligere for omsorgstjenesten å sikre god oppfølging, og vanskeligere å få til kontakt med familie), og økt bruk av private akutt-plasseringer og andre ad hoc-tiltak når kommunene forstår at de ikke vil få den bistanden fra Bufetat de hadde regnet med. Disse konsekvensene gir i sin tur et barnevern som er lite kostnadseffektivt, og som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barnets beste, jf. barnevernlovens § 4-1 første ledd og Barnekonvensjonen Artikkel 3.

Mangelen på egnede fosterhjem og institusjonsplasser gjør at barna må vente lenger i akuttiltak som beredskapshjem eller utredningsopphold i institusjon, eller i oppveksthjemmet (se kap 2 for antall barn i beredskapshjem og plassering over 6 uker i beredskapshjem).

Knapphet på egnede fosterhjem gir grunnlag for markedsmakt på tilbudssiden samtidig som det gir rom for flere aktører på tilbudssiden og medfølgende profittmuligheter for de som kan levere fosterhjem. Samtidig som det er mangel på egnede fosterhjem er det også et tilbudsoverskudd, dvs at det står ledige hjem som ikke er tatt i bruk. Det hadde vært nyttig med mer informasjon om den samlede fosterhjemsbeholdningen fordelt på hjem i bruk og klargjorte hjem. Det hadde også vært interessant med mer kunnskap om gjenbruk av fosterhjem, og den samlede tidsperioden ulike fosterhjem er tilgjengelige, samt hvor mye av den tilgjengelige perioden de er disponible til å ta i mot et barn hjemmet står ledig. Vi vet heller ikke om alle hjem som er registrert på tilbudssiden faktisk kommer i bruk, eller om noen forsvinner ut av porteføljen før de har mottatt et barn.

Oversikten over ledige hjem og barn som har ventet mer enn 6 uker tyder imidlertid på at det er noen koordineringsproblemer i markedet. Vi antar at en bedre oversikt over tilbud og etterspørsel brutt ned på geografiske områder og ulike fosterbarnkategorier (alder, kjønn, etnisitet, egenskaper ved barnet etc) ville gitt nyttig informasjon og kunne bidratt til et mer målrettet rekrutteringsarbeid. Kunnskap om antall brudd, hvor mange brudd et fosterbarn i ulike kategorier statistisk kan forvente å oppleve, samt hvor mange brudd et fosterhjem kan forventes å tåle før det går ut av markedet, ville også kunne bidra til å utarbeide målrettede tiltak for å redusere sannsynligheten for brudd. Som vist i kapittel 2 foreligger den en gammel kartlegging der brudd i fosterhjem er estimert til 31 pst. Vi har ikke noe grunnlag for å anta om andelen er høyere eller lavere i dag, men understeker at 31 pst. brudd øker etterspørselen etter nye plasseringer med 45 pst. sammenliknet med et tilfelle uten brudd. En halvering av en bruddandel på 31.pst vil redusere etterspørselen etter nye fosterhjems-plasseringer med over 20 pst. Litteraturen viser også at for hvert brudd øker sannsynligheten for atferdsvansker, noe som igjen øker både kostnader til forsterkingstiltak og sannsynligheten for nye brudd. Det kan stilles

spørsmål ved om Bufetat er gitt incentiver som i tilstrekkelig grad stimulerer staten til å søke etter fosterhjem som matcher etterspørselen.

5.3.2 Rammevilkårene for fosterhjem i dagens system.

I Vista Analyse (2015) viser vi at rammevilkårene for fosterhjem fremstår som noe av det aller mest utfordrende ved dagens barnevern. Dette gjelder systemet med ulike rammebetingelser for ulike typer hjem og der det ikke er utarbeidet retningslinjer for hvordan godtgjøringen mv. skal fastsettes og at kommunene har små muligheter til å tilby tilstrekkelig forsterkning i form av tjenester og penger, men også tilgrensende områder som selve differensieringen mellom ulike typer hjem og refusjonsordningen for forsterkning av fosterhjem. Barnevernlederne gir også uttrykk for at det bør gjøres omfattende endringer på dette området før de kan overta ansvaret for rekrutteringen. Dagens system er problematisk av flere grunner,

- Det er ikke laget felles retningslinjer for kommunenes bruk av økonomisk forsterkning, dvs. arbeidsgodtgjøring ut over 1 KS-sats, frikjøp av én eller begge av fosterforeldrene og utgiftsgodtgjøring. Det er verken laget retningslinjer for *når* økonomisk forsterkning skal brukes (vs. forsterkning gjennom tjenester eller ingen forsterkning), eller for *beløp* (beregningsgrunnlag og øvre grenser).¹
- Kommunene og de private aktørene har incentiver til å tilby fosterforeldrene høye beløp for å rekruttere og beholde fosterhjem. For kommunene gjelder dette først når beløpene likevel overstiger kommunenes egenandel, siden ordningen med 100 pst. refusjon fra staten ut over egenandelen ikke gir kommunene noen incentiver til å holde disse utgiftene nede. De private aktørene står ikke overfor noen slik grense, ut over at de ikke vil ønske å prise seg ut av markedet.
- Systemet gjør det enklere for kommunene å tilby penger enn tjenester til fosterhjem som trenger forsterkning ut over egenandelen. Det er kommunen alene som har ansvar for å tilby oppfølging, veiledning, avlastning og andre tjenester til det enkelte fosterhjem, etter at Bufetats bistand til veiledning knyttet til det enkelte barn ble bygget ned etter Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*. Mange kommuner finner det vanskelig å prioritere dette arbeidet, eller har ikke tilgang til tilstrekkelig kompetanse. Penger er enklere å tilby, også fordi de refunderes av Bufetat ut over nevnte egenandel.
- Refusjonsordningen er svært byråkratisk. Søknad om refusjon krever ofte egne besøk fra barneverntjenesten i fosterhjemmet, og tidkrevende saksbehandling i barneverntjenesten. Disse ressursene kunne vært brukt mer til barnas beste. Bufetats praksis innebærer dessuten at det iblant er uforutsigbart hvilke utgifter kommunene får refundert, og saksbehandlingstiden er også tidvis svært lang.

5.4 Konkurranse på ulike vilkår

Vi har tidligere vist at kommunene og private fosterhjemsleverandører som følge av ulike rammebetingelser konkurrerer på ulike vilkår i fosterhjemsmarkedet. Private leverandører er, som følge av Bufetats innkjøpspraksis og kommunenes miks av finansieringsløsning delt mellom refusjonsordningen og rammefinansiering, gitt et konkurransefortrinn i det markedet de konkurrerer i. Dette i motsetning til institusjonsområdet der det også konkurreres på ulike vilkår, men da med fordel til statens institusjoner. I dette avsnittet redegjør vi kort for konkurransen på fosterhjemsområdet.

Det er hensiktsmessig å skille mellom tre delmarkeder på fosterhjemsområdet:

¹ Det er overlatt til kommunene selv å lage slike retningslinjer. Bufdir opplyser (Bufdir, 2014) at kun 15 pst. av de kommunene som har besvart undersøkelsen, har utarbeidet skriftlige retningslinjer for forsterkning.

1. Markedet for å knytte til seg fosterhjem, der kommunen, Bufetat og private aktører i dag konkurrerer om å inngå kontrakt med fosterforeldrene. Selve rekrutteringen kan skje av andre enn de fosterforeldrene velger å inngå kontrakt med.
2. Markedet for kjøp av fosterhjem fra private (kommersielle og ideelle) leverandører, der ulike leverandører konkurrerer om å levere fosterhjem til Bufetat.
3. Markedet for støttetjenester til det enkelte fosterhjem fra kommunene, der ulike leverandører konkurrer om å tilby tjenester til kommunene.

Når en kommune skal få tildelt et fosterhjem fra en privat leverandør, er dette dermed etter konkurranse i to delmarkeder: Den private leverandøren må vinne konkurransen om å få fosterforeldrene til å inngå kontrakt med dem fremfor andre private leverandører, Bufetat og kommunene, og deretter vinne konkurransen om å få levere fosterhjem til Bufetat fremfor andre private leverandører. I dagens praksis har den private leverandøren kontrakt med fosterhjemmet, og det er også den private leverandører som står for opplæring, oppfølging og gir støttetjenester til tilknyttede fosterhjem.

Hvert delmarked har en regulering og finansieringsordninger som gir incentiver til aktørene som er i markedet. I tillegg virker de tre delmarkedene på hverandre. Vi gir en kort og stilisert beskrivelse av incentivene i delmarkedene som kan knyttes til hvordan markedet er regulert og tjenestene er finansiert.

Markedet for å knytte til seg fosterforelde

Kommunene, Bufetat og private leverandører konkurrerer om å knytte til seg fosterhjem.

Fosterhjemmene vil i ulik grad ha en form for risikoaversjon, det vil si at de vil være usikre på belastningen ved å ta i mot et fosterbarn, om de strekker til som fosterforeldre og hvor mye arbeidsinnsats det vil kreve å ta vare på barnet på en god måte. I tillegg vil de aller fleste ønske kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste og/eller den arbeidsinnsatsen som legges ned.

I konkurransen om å knytte til seg fosterhjem har alle som konkurrer incentiver til å imøtekomme fosterhjemmenes ønsker slik at de får egnede fosterhjem til en lavest mulig kostnad. Det vil si at de som ønsker å knytte til seg fosterhjem må tilby; risikoavlastning, veiledning, oppfølging og støttetjenester, og inntektskompensasjon.

Ulike former for budsjettrestriksjoner og finansieringssystemet på fosterhjemområdet gjør at de private leverandørene vil ha størst konkurransekraft på risikoavlastning og støttetjenester. Vi ser også at de bruker dette konkurransefortrinnet gjennom å tilby en 24/7 støttetjeneste og avlastningstilbud som kommunene ikke har rammer til å tilby. Kommunene må da konkurrere på de økonomiske vilkårene de kan tilby fosterhjemmet, og da særlig forsterkede fosterhjem der kostnader over en angitt grense kan sendes til Bufetat. I og med de private leverandørene også sender regningen til Bufetat, vil de være konkurransedyktige på lønnsbetingelser og kunne tilby lønn som er lik eller høyere det kommunen klarer å tilby. I tillegg vil de kunne legge på tjenester og avlastning som kommunene ikke har muligheter til å tilby innenfor sine rammer.

Så lenge det er knapphet på fosterhjem og finansieringssystemet er utformet slik at kommunene og private leverandører har ulike konkurransebetingelser, så vil kostnadene drives oppover. Finansieringssystemet for kommunale og statlige fosterhjem (der sistnevnte inkluderer fosterhjem fra private leverandører) gir dermed multiplikatorvirkninger på kostnadssiden.

Markedet for å levere fosterhjem til Bufetat

De private leverandørene konkurrerer om å levere fosterhjem til Bufetat. Lange kontrakter med fosterhjemmene og en imøtegåelse av leverandørenes krav om å følge opp egne fosterhjem, gjør at leverandørene i et marked med knapphet på fosterhjem er gitt en stor grad av markedsmakt. Så lenge Bufetat og kommunene ikke klarer å skaffe nok fosterhjem selv, er de avhengig av at private leverandører leverer fosterhjem.

De private leverandørene har ingen insentiver til å redusere kostnadene eller å presse sine egne fosterhjem på vilkårene så lenge regningen kan sendes over til Bufetat. De private leverandørene konkurrerer dessuten i markedet for å knyttet til seg fosterhjem (se over), og vil være tilbøyelige til å tilpasse seg fosterhjemmenes krav. Med svak konkurranse i markedet blir prisene høye. Fra avsnittet foran så vi at mekanismer og insentiver som følger av finansieringssystemet og praktiseringen av ansvarsfordelingen i fosterhjemsmarkedet gir multiplikatorvirkninger som presser kostnadene oppover. Dette gir gode profittmuligheter for private leverandører som det også er rasjonalt for leverandørene å ta ut.

Markedet for å levere støttetjenester, opplæring mv

I dagens kontrakter med private leverandører er opplæring og støttetjenester til fosterhjemmet inkludert i kontrakten. Kommunene har dermed, som følge av kontraktsutforming, begrensede muligheter til å styre ressursbruk, påvirke kvaliteten og innholdet i tjenestene som gis. Pakkede tjenester i kontrakter som i utgangspunktet er preget av asymmetrisk informasjon der utfallet er lite målbart, gir leverandøren markedsrett.

Når totalpakker knyttes til fosterhjems plasseringer som forventes å bli langvarig oppstår det en form for monopoltilpasning hos leverandøren som "eier" fosterhjemmet.

5.5 Konkurranse og kontraktstyring for effektivitet og kvalitet

I høringsnotatet foreslås det å avvikle refusjonsordningen og å gi kommunene ansvaret for fosterhjemsområdet, inkludert rekruttering og opplæring av fosterhjem. Samtidig utvikles Bufetats bistandsansvar på fosterhjemsområdet. Dette vil gi kommunene et tydelig og helhetlig ansvar for fosterhjemstjenestene. Samtidig innebærer forslaget vesentlige endringer i kommunenes rammebetingelser, i neste omgang vil dette også påvirke markedsbetingelsene for private fosterhjemsleverandører.

Bortfallet av refusjonsordningen vil gi kommunene sterkere insentiver for kostnadskontroll. Samtidig gir tydeligere plassering av ansvar kommunene sterkere insentiver til å sikre gode tjenester tilpasset det enkelte barn og fosterhjem.

For de private leverandørene av fosterhjemstjenester vil markedsendringene komme som følge av at markedet går fra en situasjon med en stor innkjøper/etterspørger i hver region (Bufetat) til en situasjon med flere innkjøpere/etterspørrere og som følge av at kommunenes etterspørsel vil kunne ta andre former enn dagens innkjøp via Bufetat.

Det er rimelig å anta at kommunene fortsatt vil benytte seg av private leverandører på fosterhjemsområdet. Tjenesteutsetting er omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Det vil si at anskaffelsene styres gjennom en kontrakt. Når målfunksjonene er komplekse og resultatene er lite målbare, slik de er på fosterhjemsområdet, vil det være krevende å konkretisere en bestilling, og tilsvarende krevende å utforme en kontrakt som omfatter alle tjenester fosterhjemmet og barnet skal motta i en og samme kontrakt.

Dette vil gjøre det vanskelig, og i den grad det er mulig, kostnadskrevende å styre gjennom en kontrakt. Kontraktstyring er lite egnet når behovet for tjenestene er uklare og kostnadene ved å frembringe tjenestene er usikre og lite kjente for bestiller (barneverntjenesten).

Med tydeligere ansvarsforhold og avvikling av refusjonsordningen, ligger forholdene til rette for at fosterhjemskontrakter kan inngås direkte mellom det enkelte fosterhjem og fosterbarnets omsorgskommune. Dette kan gjøres i form av en langsiktig basiskontrakt supplert med tilleggsavtaler med begrenset varighet som ivaretar svingninger i behov for hjelp til fosterbarn og – familie som kan være vanskelig å forutse. En slik løsning vil bøte på deler av markedssvikten på fosterhjemsområdet. Løsningen legger også bedre til rette for å sikre at kommunene ikke overlater myndighetsutøvelse til private leverandører.

Med en slik løsning vil private leverandører miste sin posisjon som «totalleverandører» av fosterhjemstjenester, med de vil fortsatt kunne konkurrere om leveranser av:

- Rekrutteringstjenester
- Opplæring og generell veiledning
- Støttetjenester og avlastning som ikke er myndighetsutøvelse, jf kap 4 (som f.eks 24/7, avlastning, etc)

Kommunen må da definere og vurdere hvilke tjenester de mest effektivt kan utføre selv, og hvilke tjenester det kan være hensiktsmessig å konkurranseutsette. Bufetat kan da levere tjenester til kommunene i konkurranse på like vilkår med private leverandører.

Kommunene må vurdere hvilke tjenester som er knyttet til det enkelte fosterhjem, samt hvilke tjenester som er generelle tjenester som tilbys flere fosterhjem. Departementet kan også stille krav til kommunen om standardiserte tjenester som skal tilbys fosterhjem dersom hensynet til kvalitet og like tjenester i hele landet krever det.

Vi har ikke grunnlag for å anslå i hvor stor grad endringen vil påvirke samlet omfang av tjenester knyttet til fosterhjem levert av private. Vi mener likevel at det ligger et betydelig potensial for mer effektiv ressursutnyttelse i forslaget om å avvikle refusjonsordningen og å gi kommunene et helhetlig ansvar for fosterhjemstjenestene. Mye av dette potensialet finner vi i mulighetene for en bedre håndtering av risiko og redusert omfang av markedssvikt. Realisering av potensialet betinger at kommunene evner å håndtere den nye situasjonen på en god måte. Risikoen blir ikke borte selv om de private leverandørene ikke lengre får betalt for å håndtere den.

5.5.1 Klarere avgrensning av ulike fosterhjemskategorier og standardisering

I Tabell 2.8 viser vi dagens fosterhjemskategorier fordelt etter ansvarsområde og kontraktsforhold. Det er i flere sammenhenger vist til at fosterhjemskategoriene er utflytende og uklare. Dette har flere uheldige konsekvenser, blant annet bidrar utydelighet til uklarhet om hva det konkurreres om i ulike kategorier og hva det egentlig betales for innenfor dagens kategorier. Dette gjør også konkurransen utydelig når det skal kjøpes inn tjenester fra private og ideelle leverandører, med et dertil hørende rom for å hente ut profitt eller slakk i leveransen.

For å legge til rette for konkurranse på like vilkår mellom kommuner og andre aktører som rekrutterer fosterhjem, anbefaler vi en klarere avgrensning av fosterhjemskategoriene. Inkludert i avgrensningen er en tydeliggjøring av hva som skal være andrelinjens ansvar. Dette er i tråd med forslagene i høringsnotatet om ny ansvarsdeling i barnevernet og fosterhjemsmeldingen. For kommunale fosterhjem anbefaler vi at det utarbeides standardiserte avtaler, der forsterkningstiltak avgjøres i hvert enkelt tilfelle og blir gjenstand for en tilleggskontrakt. Ved å standardisere fosterhjemskategoriene og ha faste basisavtaler med fosterhjemmene kan tilleggene styres slik at de samsvarer med fosterhjemmenes og fosterbarnas varierende behov gjennom et fosterhjemsløp. Standardisering reduserer også risikoen for at kommunene vil konkurrere mot hverandre og dermed presse kostnadene opp. Vårt forslag til klarere fosterhjemskategorier er vist i Tabell 5.1. side 69.

Vi har ikke gjort en selvstendig utredning av hvordan rammebetingelsene for fosterhjemmene konkret bør utformes. Vi har derimot tatt utgangspunkt i utredningen PwC har gjort for KS på dette området (PwC, 2015).

Med utgangspunkt i PwC (2015) vurderer vi det som hensiktsmessig:

- i. at alle fosterhjem får en grunnpakke, bestående av et fosterhjemshonorar og utgiftsdekning. Fosterhjemshonoraret skal utgjøre en standardisert sats, som er felles for alle fosterhjem. Vi er enige med PwC i at satsen bør bestå av to hoveddeler:
 - en konstant del og
 - en variabel del.

Vi er usikre på om det er behov for å legge fosterhjemshonoraret såpass høyt som PwC foreslår. PwC foreslår en grunnsats som er tilstrekkelig høy nok til at en stor andel av dagens forsterkede kommunale fosterhjem faller inn under grunnsatsen. Etter våre vurderinger bør det gjøres grundigere analyser av etterspørsel og tilbud, og da særlig dagens udekkede etterspørsel og tilbudsoverskudd. Dersom det skulle vise seg at det er overskuddstilbud på den type hjem som faller innenfor den kategorien PwC vil øke satsene for, er det ikke noen grunn til å øke dagens grunnsatser. Derimot er vi enige i at det i grunnsatsen skal ligge en klar og avtalefestet forventning til hva som kreves av et fosterhjem i form av tid og innsats, både i forbindelse med veiledning og oppfølging fra barneverntjenesten, samt oppfølging av fosterbarnets skolegang og helsesituasjon. Dette bør dekkes av den standardiserte satsen. Dette trekker i retning av at dagens sats bør økes noe.

- ii. at det utarbeides klare og entydige retningslinjer for hva som utløser kompensasjon for tapt arbeidsinntekt eller forventet arbeidsinnsats utover det som dekkes av standardsatsen. PwC foreslår at fosterhjem skal få kompensasjon for tapt arbeidsinntekt når innsatsen for oppdraget vurderes å være høyere enn 25 pst. av normal arbeidstid. Over denne terskelen foreslår de å yte kompensasjon for tapt lønnsinntekt, i prosentvise stillingssatser (henholdsvis 50 pst., 75 pst. og 100 pst.). Vi støtter at dette kan være hensiktsmessig kategorier. PwC sier videre at disse løsningene skal være kortvarige og revurderes en gang per år. Dette er helt i tråd med våre anbefalinger og også nødvendig for å sikre at innsatsen tilpasses barnets, og fosterhjemmets behov (der fosterhjemmets behov vurderes med utgangspunkt i barnets beste).

Vi har ikke vurdert nivåene som PwC foreslår, men i utgangspunktet kan forslagene virke noe høye. Igjen mener vi at det bør tas utgangspunkt i en markedsanalyse av tilbud og etterspørsel i ulike delmarkeder der det bør søkes etter en kompensasjon som i større grad enn i dag klarer markedet. Dette krever bedre datatilgang om både tilbuds- og etterspørselssiden, samt dagens fosterhjemsbeholdning, enn det vi har fått tilgang til.

Det er også vanskelig å se at det er et generelt behov for at alle fosterhjemsforeldre skal få muligheter til å være hjemme med barnet det første året. Etter våre vurderinger bør tiden hjemme ved oppstart være knyttet til alder og hvilke omsorgsbehov barnet har.

5.5.2 Pålegge kommunene å ha standardiserte risikodempende tiltak

Erfaringer og tyder på at de private leverandørene i mye større grad enn Bufetat har tatt potensielle og igangværende fosterhjems opplevde risiko og behov for avlastning på alvor. Når et fosterhjem stiller seg til disposisjon for å ta vare på et barn, vil de kunne oppleve en usikkerhet mht om de vil strekket til og klare å imøtekomme barnets behov og krav. Fra våre tidligere undersøkelser var det mest brukte utsagnet om fosterhjem "klare å stå i det". De private leverandørene tilbyr 24/7 beredskapstjeneste og markedsfører seg også med gode avlastningsløsninger og støtte til fosterhjemmene. Vi antar at de fleste fosterhjem sjeldent eller aldri vil benytte en 24/7 tjeneste, men tryggheten ved at tjenesten finnes, og at det også med sikkerhet vil være mulig å få avlastning og annen støtte, kan få flere til melde seg som fosterforeldre, og også bidra til at flere klarer å stå i det. Det siste vil redusere etterspørselen etter nye hjem som følge av en mulig redusert risiko for brudd. Tiltakene vil også øke kvaliteten i tilbudet.

For å sikre et likeverdig tilbud til fosterhjem over hele landet, og også bidra til konkurranse på like vilkår anbefales at det stilles krav om at alle kommuner skal ha:

- En tilgjengelig 24/7 tjeneste (utvide og lovfeste dagens barnevernsvakt slik at fosterhjem kan få en lavterskel beredskapstjeneste).
- Fosterforeldre skal tilbys avlastning med muligheter for at egne barn og fosterbarn kan få pass 15 dager i året – uten særskilte grunner
- Støtte til koordinering av tjenester; fosterforeldre bør kunne få avlastning i koordineringsarbeidet der det er behov for å samordne flere tjenester rundt barnet (skole, BUP, barnehage, helse, egen familie etc). Frikjøp fra arbeid i andeler tilpasset et forventet koordineringsbehov utover det som forventes generelt kan avtales som tillegg.

For kommuner som i dag ikke har en operativ barnevernstjeneste vil det være forbundet med kostnader å opprette en slik tjeneste. For små kommuner vil det være vanskelig å opprette en barneverntjeneste uten å samarbeide med andre kommuner. Vi observerer at private fosterhjemsleverandører legger stor vekt på at 24/7 tjenesten skal være operativt tilgjengelig og også kan rykke ut og hjelpe et fosterhjem på kort varsel dersom vanskelige situasjoner oppstår. Hvor ofte de faktisk rykker ut, har vi ikke innsikt i. Selv om tjenesten kan oppfattes som kostnadskrevende, og den tidligere også er vurdert som unødvendig av Bufdir, vurderer vi det som kostnadseffektivt å tilby denne type tjenester. Dette støttes både i at kommersielle aktører argumenterer for denne tjenesten og også prioriterer den innenfor sin fri ramme, og fordi flere aktører både på tilbudssiden (fosterhjem) og etterspørselssiden (kommunene på vegne av barnet) har gitt uttrykk for et behov for denne type tjeneste. Kommunene har i dag ikke et finansielt rom til å konkurrere med private tilbud på dette området, men det betyr ikke at de mener at tjenesten er unødvendig.

Standardiserte tilbud om avlastning vil spare tid for både fosterhjem og barneverntjenesten ved at man slipper å forhandle og vurdere behovet. Støtte til å koordinere tjenester som barnet mottar, er begrunnet i at fosterforeldre kan oppleve avmakt i dialog med skole, helsesøster, BUP, samtidig som det kan være tidkrevende å følge opp denne type aktiviteter for barn der det er behov for å koordinere mange tiltak. Barneverntjenesten har også et selvstendig ansvar for å følge med på barnets utvikling og at tjenester barnet mottar er hensiktsmessig med utgangspunkt i en vurdering av barnets beste.

Tabell 5.1 Forslag til nye fosterhjems kategorier

<i>Type fosterhjem</i>	<i>Innhold, målgruppe og avtale</i>
Kommunale fosterhjem	<p>Fosterforeldrene i kommunale fosterhjem kjenner ikke barnet på forhånd, da de per definisjon ikke tilhører barnets familie og nettverk. Det forutsettes at de som velges som fosterforeldre skal ha særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og at de også skal ha forutsetninger for å ivareta det aktuelle barnets behov. Fosterforeldrene gis en arbeids- og utgiftsdekning som er regulert av Kommunenes Sentralforbunds satser, og inngår en skriftlig avtale med barneverntjenesten. Det anbefales at alle tilbys den samme grunnpakken, der det er definert hvilke deltagelse i møter, opplæring, nettverk mv, som forventes av fosterforeldrene.</p> <p>Kommunen forplikter seg til å gi avlastning og støttetjenester til alle kommunale fosterhjem, inkludert en operativ 24/7 tjeneste som eksempelvis kan legges til barnevernvakten. Vi anbefaler at barnevernvakt blir et lovpålagt tilbud i kommunen.</p> <p>Dersom kommunen vurderer at det er behov for forsterkninger, avtales dette gjennom en tilleggsavtale med fosterhjemmet. Forsterkningen kan være i form av ekstra lønnskompensasjon som gjør det mulig at en eller begge fosterforeldre kan redusere sin arbeidstid utenfor hjemmet, avlastning, støttekontakt, ekstern veileder, etc. Med mindre det med sikkerhet kan fastslås at barnet vil ha varige behov som tilsier et minimum av forsterkninger, bør avtaler om forsterkninger være av kortere varighet, eksempelvis 1-2 år, der forsterkningsbehovet evalueres og vurderes før en eventuell ny avtale inngås. Kontrakten om støttetiltak er mellom kommunen og fosterhjemmet. Private leverandører kan levere forsterkningstiltak, unntatt oppgaver som er definert som myndighetsutøvelse. Leverandørene inngår kontrakt med kommunen som også er den aktøren som har ansvaret for kvaliteten på tjenestene som leveres til fosterhjemmet.</p>
Fosterhjem i familie og nettverk	Kommunale fosterhjem der fosterforeldrene er i familie med barnet eller på andre måter tilhører barnets nettverk. For øvrig gjelder de samme vilkårene som for kategorien over
Behandlingshjem	Fosterhjem med en særlig kompetanse til å ta imot barn og unge med behov for særlig oppfølging, og som har et behandlingsbehov utover omsorgsbehov som kan dekkes i en vanlig familie. Det stilles krav om at minst én av foreldrene lønnes utfra kompetansekrav og forventet arbeidsinnsats for å kunne gi den nødvendig omsorg/behandling. Disse hjemmene vil kunne fungere som erstatning for institusjonsplasser. I tråd med høringsforslaget anbefales det at behandlingshjem tilbys som en andrelinjetjeneste på linje med institusjonsplasser, dvs. at det er staten som har ansvaret for disse.
Beredskapshjem og akutt plasser	Fosterhjem og/eller institusjoner som kan ta i mot barn på kort varsel, og som har en særlig evne til å gi barn og unge i krise en trygg og god omsorg. Hjemmene/institusjonen må være fleksible og kunne tilpasse seg til det aktuelle barnets behov i akuttfasen eller mens det venter på en varig plassering. Beredskapshjem/akutt plasser bør tilbys som en andrelinjetjeneste, men kommunene bør også kunne etablere egne beredskapshjem.
Kommunale omsorgsboliger for barn og unge	Kommunale omsorgsboliger for barn tilbys barn som ikke er egnet for, eller ønsker å bo i et fosterhjem. Boligen skal gi omsorg tilpasset barnet (barnas) behov i egnede omgivelser og med trygge voksne, og mest mulig stabilitet blant omsorgspersonene. Hvert barn bør ha en tilknytningsperson som følger opp skole og eventuelle andre tiltak/aktiviteter barnet deltar i.

5.6 Hva kan oppnås?

Anbefalingene har tatt utgangspunkt i en forutsetning om at forslagene i høringsforslaget realiseres. I dette avsnittet gir vi en overordnet vurdering av hvorvidt målene vist innledningsvis i

dette kapitlet kan forventes å innfris. Vi vurderer også robustheten i anbefalingene for andre utfall av reformprosessen enn det som foreslås i høringsnotatet.

5.6.1 Kvalitet og hensynet til rettsikkerhet til barn og familier

Anbefalingene som gis i dette kapitlet og kapittel 4 presiserer kravet til myndighetsutøvelse, med sterkere restriksjoner på enkelte områder enn det som er tilfelle i dagens situasjon. Ved å kreve at alle kontrakter med fosterhjemmet går mellom kommunen og fosterhjem, og at det er kommunen som fastsetter tilleggstjenestene gjennom egne kontrakter der kontraktspartnere er kommune og leverandør, vil kommunen få bedre muligheter til å ivareta hensynet til rettsikkerhet til barn og familie.

Kommunene får også bedre kontroll med kvaliteten som leveres. Hvorvidt dette vil øke kvaliteten handler også om prioriteringer og valg innenfor den enkelte kommune. Forslagene om standardisering og pålegg om risikoreduserende tiltak, vil bidra til større likhet på tvers av kommunene, og også bidra til at minstekvaliteten heves.

5.6.2 Insentiver til effektiv ressursbruk

Høringsforslagets forslag om å samle ansvaret for fosterhjemsområdet hos kommunen gir incentiver til effektiv ressursbruk i kommunene. Våre forslag er i første rekke begrunnet i behovet for å korrigere for markedssvikt, og gir derfor i seg selv ikke nye incentiver til kommunene. Derimot vil forslagene gi en mer effektiv markedskonkurranse enn det som er tilfelle i dag, og dermed kunne gi en mer effektiv ressursbruk på sikt.

Kommersielle leverandører får fremdeles muligheter til å konkurrere om å levere fosterhjemstjenester, men de mister mulighetene til å levere produktpakker der de selv styrer innhold og innsats. Dette kan gi effektivitetstap på leverandørsiden, men disse tapene vurderer vi som begrenset sammenliknet med de potensielle gevinstene ved å legge til rette for konkurranse på flere av tjenestene som i dag ligger inne i produktpakkene.

Transaksjonskostnadene ved å splitte opp tjenestene i flere kontrakter kan øke. På den andre siden vil endret kontraktstruktur gi kommunen bedre styringsmuligheter og innsyn i lovpålagte ansvarsområder. Dette vil kunne redusere kontrollkostnadene sammenliknet med dagens løsning gitt at kommunene faktisk utøver den kontrollen de skal.

Det kan tenkes at de private leverandørene vil trekke seg ut av markedet dersom de ikke får anledning til å levere produktpakker. Dette vil i så tilfelle være en følge av at kommunene finner det mer kostnadseffektivt å utføre tjenestene selv enn det markedet klarer å levere. Vi vurderer det som lite sannsynlig at private leverandører ikke vil levere fosterhjemstjenester til kommunene innenfor de rammene vi har angitt. Prisstrukturen vil bli en annen enn i dag, men prisene vil i større grad enn i dag, reflektere produksjonskostnadene. Private leverandører kan ha stordriftsfordeler innenfor eksempelvis opplæring og en rekke støttetjenester som ikke er myndighetsutøvelse. Med en reform følger det også behov for innovasjon og utvikling i kommunene. Det er vanskelig å tenke seg at private leverandører ikke vil melde seg på tilbydersiden innenfor et markedet de allerede er etablert i.

Vår vurdering er at de private leverandørene i dag tar en høy pris for risikoavlastning. Ved at kommunene pålegges å etablere systemer for risikoavlastning, forsvinner denne profittmuligheten. Selve oppgavene vil fremdeles være der, og de kan også i stor grad utføres av private.

5.6.3 Stabile fosterhjem med forutsigbare rammer

En større grad av standardisering vil gi fosterhjemmene, og de som vurderer å bli fosterforeldre, en større forutsigbarhet. Det blir tydeligere hva fosterhjemmene kan forvente, og hvilke

støttetjenester og avlastningstilbud de har krav på. Tiltakene som foreslås kan bidra til færre brudd, og på marginen også få flere til å melde seg som fosterforeldre.

5.6.4 Kontroll og forutsigbarhet med kostnadene og tjenestens innhold

Kommunene vil få bedre kontroll med kostnadene og tjenestens innhold på de tiltakene som er i gang.

Fosterhjemsområdet vil imidlertid fortsatt være et betydelig usikkerhetsmoment for et kommunebudsjett. Det vil alltid være en stor grad av usikkerhet mht fosterhjemsbehovet, og det vil også være usikkerhet knyttet til hvor omfattende tiltak barn i fosterhjem trenger. Fosterhjemsområdet i en kommune må forventes å ha til dels betydelig variasjoner i behov og kostnader. Variasjonene øker som følge av avviklingen av refusjonsordningen.

Fosterhjemsområdet er behovsstyrt og behovene for det enkelte barn og kommunen som helhet vil fortsatt variere. Våre forslag vil bidra til bedre kontroll med tiltak og styring av ressursinnsatsen, men behovet etter fosterhjem og kostnadskrevende tiltak vil fremdeles være lite forutsigbart.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Med utgangspunkt i gjennomgangen foran og resultatene fra de foregående kapitlene gir vi i dette kapitlet anslag over de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene om endringer i rammevilkår når det offentlige bruker private aktører på fosterhjemsområdet.

Vi starter med å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene gitt at forslagene i høringsnotatet gjennomføres. Det vil si at vi har lagt til grunn at kommunene får et større ansvar på fosterhjemsområdet og at dagens refusjonsordning fjernes

6.1 Høringsnotatets forslag; helhetlig faglig og økonomisk ansvar til kommunene

I høringsnotatet foreslås det at kommunene gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for fosterhjemsomsorgen, inkludert ansvaret for rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjem. Forslaget i høringsnotatet har lagt til grunn at kommunereformen gjennomføres, noe som vil gi færre, men større kommuner enn det som er tilfelle i dag.

Høringsnotatet viser at flere av kommunene er skeptiske til deler av forslaget, samtidig er det også mange som støtter forslaget om et større helhetlig og faglig økonomisk ansvar til kommunene. Innvendingene mot forslaget om å gi kommunene et helhetlig faglig og økonomisk ansvar er bl.a:

- En ansvarsoverføring til kommunene løser ikke dagens utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig fosterhjem. Vista Analyse (2015) viser at mangel på egnede fosterhjem vurderes som den viktigste utfordringen i barnevernet.
- En overføring av rekrutteringsansvaret til kommunene kan medføre uheldig konkurranse mellom kommunene. Flere peker på at det vil kunne bli særlig krevende for små kommuner som ligger i nærheten av store kommuner. De store kommunene vil mer eller mindre kontinuerlig søke etter fosterhjem og derfor også bygge opp kompetanse og strukturer for å sikre en tilstrekkelig rekruttering av fosterhjem. Det vil ikke være relevant for mindre kommuner å bygge opp tilsvarende kapasitet.
- Det pekes videre på at bruken av private fosterhjemsleverandører vil øke, med forventninger om at dette også vil bidra til å øke kostnadene.
- Det er en risiko for at flere barn blir værende lengre, og for lenge, i beredskapshjem, og større forskjeller mellom kommunene.

6.2 Fullfinansiering av reformen – og noe tillegg

Vi har lagt til grunn at forslagene i høringsnotatet fullfinansieres slik at kommunene settes i stand til å utøve det ansvaret de tillegg.

Vi foreslår har foreslått at kommunene i legges tilleggsoppgaver knyttet til risikoreduserende tiltak. Dette vil ha både administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene. Vi anbefaler at kommunene kompenseres for dette, og at det i en oppbyggingsfase gis særskilte midler til å sikre at tiltakene kommer på plass. Det er rimelig at Bufetat får en rolle i kvalitetssikringen og veiledning til kommunene i oppbyggingsfasen. Forslaget vil må derfor forventes å ha kostnadskonsekvenser for Bufetat også. Størrelsen på de økonomiske konsekvensene har vi ikke grunnlag for å anslå på nåværende tidspunkt.

Det er en mulighet for at kostnadene i ordinære fosterhjem vil øke noe som følge av standardiseringen av avtaler og kategorier. På den andre siden må det forventes at de aller dyreste fosterhjemsavtalene fases ut.

Kommunenes kontrollkostnader vil etter våre vurderinger bli lavere i og med at de får bedre muligheter til å styre gjennom kontraktene. På den andre siden kan transaksjonskostnadene øke noe som følge av at kommunene ikke lenger kan legge et "pakkeansvar" på Bufetat og/eller en privat leverandør.

Forslagene i høringsnotatet vil følges av omstillingskostnader. Våre forslag vil også innebære noen omstillingskostnader, og da første og fremst med tanke på å bygge om riktig kompetanse i kommunene, og å organisere innkjøpssamarbeid mellom barnevernstjenester som i dag er for små til at dette kan gjøres kostnadseffektivt med god kvalitet. Vi mener at det er viktig å at Bufetats kompetanse og tilbud ikke bygges ned for før kommunene har fått muligheter til å bygge opp et tilfredsstillende tilbud. Det betyr at det i en omstillingsperiode må påregnes noe dobbeltkapasitet i Bufetat og kommunene.

6.3 Langsiktige gevinster

På lang sikt kan forslagene gjøre det enklere å å rekruttere og beholde gode fosterhjem, færre brudd, og mer kontroll med ressursinnsats og kvalitet i alle fosterhjemskategoriene.

Forslagene er ikke tilstrekkelige til å løse utfordringen med manglende fosterhjem. Her må det gjøres ytterligere grep for å få på plass et tilstrekkelig antall egnede fosterhjem. Vi mener det ligger et forbedringspotensial i matchingen mellom tilbud og etterspørsel i det ulike fosterhjemskategoriene, og at mer kunnskap om tilbuds-, etterspørselssiden og fosterhjemsbrudd vil kunne gjøre fosterhjemsarbeidet mer målrettet enn det er i dag.

Forslagene våre sikrer en bedre myndighetsutøvelse der kommunene for muligheter til å ta det ansvaret de er i lov er pålagt. Det er en gevinst i seg selv. I tillegg er tiltakene rettet mot markedssvikt som gir effektivitetstap i dagens situasjon. Ved å korrigere for deler av barnevernets iboende markedssvikt, vil samfunnet få mer igjen per krone brukt i barnevernet.

Referanser

Backe-Hansen, E. (1982). *Når fosterhjems plasseringer ender med utilsiktet flytting – hvorfor skjer de, og hvordan kunne de vært unngått?* Oslo: NAVFs senter for klinisk psykologisk forskning, rapport 1/02.

Backe-Hansen, E. (2009). *Hvordan motvirke og forebygge utilsiktet flytting fra fosterhjem?* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). For Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern .

Baldwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2012): *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice*. 2nd ed. Oxford University press.

Bendixen, Lena R. L. og Haugli, Trude (2015): *Sentrale emner i barneretten*. Universitetsforlaget

Brandtzæg, B., Håkonsen, L., & Lunder, T. (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Telemarksforskning. TF-rapport 270/2010.

Bufdir. (2014). *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.

Bufdir. (2014). *Årsrapport 2013*.

Bufdir. (2015) *Årsrapport 2014*. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet 05/2015.

Bufdir. (2016). *Årsrapport 2015*. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet 04/16.

Deloitte. (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*.

Deloitte. (2015). *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak - bruk, kvalitet og kostnad*. Deloitte.

Graver, Hans Petter (1999): *Alminnelig forvaltningsrett*. Universitetsforlaget

Graver, Hans Petter (2015): *Alminnelig forvaltningsrett*. Universitetsforlaget

Havik, T. (2007). *Slik fosterforeldrene ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*. Bergen: Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet, rapport nr. 1 – 2007.

Hegar, R., & Scannapiecco, M. (1995). *Fram Family Duty to Family Policy; The Evaluation of Kinship Care*. *Child Welfare*.

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red) (2012): *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. Gyldendal.

Kvello, Ø. o. (2014). *Barnevernledelse*. Gyldendal.

Marthinsen, Edgar og Willy Lichtwarck (red.) 2013. *Det nye barnevernet. Fase 1 – en antologi*. Universitetsforlaget 2013.

Meld. St. 17. (2015-2016). *Trygghet og omsorg*. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Moen, E., & Riis, C. (2004). *Kontraksstyring og konkurranseutsetting i tilknytning til SATS-reformen* . Handelshøyskolen BI.

Myrvold, T. G. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. Rapport 2011:25. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOU (2000:12). *Barnevernet i Norge*.

Papendorf, Knut (2012) *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten*, Novus forlag

Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*

PWC (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*.

PwC (2015). *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem*.

Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Riksrevisjonen, Dokument 3:15 (2011-2012).

Sandberg, K. (2004). *Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet*. Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål.

Skjerdal, Nicolai V. (1998): *Kvalitative hjemmelskrav. Legalitetsprinsippet i norsk rett og lovkravet i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen med enkelte komparative linjer*, Tano Aschehoug.

Smith Eivind og Eckhoff Torstein (1997): *Forvaltningsrett*, Tano Aschehoug.

Sundt, H. (2012). *Slektsfosterhjem i Norden –opplæring og oppfølging*. Bufdir (2014): *Fosterhjem i slekt og nettverk – artikkelsamling*.

Tamanaha, Brian Z. (2004) *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press

Toresen, G. (2015). *Hjelpetiltak i kommunene*. KS.

Varde Hartmark. (2014). *Markedsanalyse av barnevernstjenester*.

Vista Analyse. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Vista Analyse rapport 2015/51. Av Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen.

Vista Analyse. (2016). *Bruken av private aktører i barnevernet. Ansvar på avveie?* Vista Analyse rapport 2016/19 Av Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen.

Winokur, M. (2014). Kinship care for the safety, permanency, and well-being of children removed from the home for maltreatment: A systemic Review. . *Campbell Systematic Reviews 2014:2*.

Vedlegg 1 Oppdragsgivers oppdragsbeskrivelse – mandat

Oppdraget er beskrevet i utlysningen og oppdragskontraktens bilag 1, punkt 6.

Oppdraget:

Oppdragstaker skal vurdere behovet for og eventuelt foreslå endrede rammevilkår når det offentlige benytter private aktører på fosterhjemsområdet. Forslagene skal bidra til høy kvalitet og rettsikkerhet og ta utgangspunkt i en overordnet samfunnsøkonomisk tilnærming.

Forslagene skal:

- Legge til rette for tjenester av høy kvalitet og som ivaretar rettssikkerheten til barn og familier.
- Gi insentiver til effektiv ressursbruk, slik at samlede kostnader og gevinster avveies mot hverandre, og at barnas behov ivaretas
- Bidra til stabile fosterhjem som har forutsigbare rammer.
- Ivareta kommunenes behov for kontroll og forutsigbarhet med egne utgifter, og nødvendig kontroll med tjenestens innhold.

Nærmere konkretisering av oppdraget:

- a. Oppdragstaker skal utrede nærmere hvilke oppgaver på fosterhjemsfeltet som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, slik at grensene mellom utøvelse av offentlig myndighet og lovlig privat tjenesteyting klargjøres. Videre skal oppdragstaker vurdere hvilke juridiske forutsetninger som må være oppfylt for at private aktører skal kunne bidra under utøvelse av offentlig myndighet.
- b. Forslagene skal bygge på en overordnet vurdering av markedssvikt og kjennetegn ved barnevernet generelt. Både generelle og spesielle tiltak skal drøftes, der de førstnevnte kan gjelde alle eller flere private leverandører i barnevernet, mens de sistnevnte bare vil gjelde leverandører på fosterhjemsområdet ut fra en vurdering av at generelle tiltak ikke vil være tilstrekkelig til å oppnå en hensiktsmessige rammevilkår for området. Forslagene skal sammenholdes med sentrale rammevilkår som er valgt på andre velferdsområder.
- c. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene skal utredes. Herunder skal det anslås kostnader knyttet til nødvendig kontroll og oppfølging med tjenesteutøvelsen og de private aktørene. Beregningene av kostnader og gevinster skal splittes opp på komponenter.

Begrepene "rammevilkår"/"tiltak" er ment å favne vidt, og kan innebære bruk av både pedagogiske, juridiske og økonomiske virkemidler, eller en kombinasjon, som eksempelvis bindende eller veiledende prisbestemmelser. Hvis forslaget inneholder forslag til nye eller endrede lovbestemmelser, skal det foreslås tekst som kan anvendes som alminnelige og spesielle lovmotiver. Dersom forslaget inneholder forslag til nye eller endrede bestemmelser i forskrift, skal det foreslås tekst som kan belyse forslagene tilstrekkelig i en offentlig høring.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring inenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no