

Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak

- bruk, kvalitet og kostnad



Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	1
2. Om evalueringen.....	3
2.1 Formål	3
2.2 Avgrensninger	4
3. Metode og gjennomføring	6
3.1 Kort om metodevalg	6
3.2 Evalueringsmatrisen.....	6
3.3 Datainnsamling.....	6
3.4 Bredt sammensatt referansegruppe	11
3.5 Forskningsetiske betraktninger om intervjuer med barn	11
4. Fosterhjem med forsterkningstiltak.....	13
4.1 Bruken av begrepet «forsterkning»	13
4.2 Kort om de tre typene fosterhjem.....	13
4.3 Kunnskapsstatus - fosterhjem med forsterkningstiltak	15
5. Bruken av fosterhjemmene.....	19
5.1 Ansvarfordeling mellom staten og kommunene ved plassering i fosterhjem.....	19
5.2 Plasseringen av barn i fosterhjem.....	19
5.3 Noen kjennetegn ved barn som plasseres i ulike typer fosterhjem	22
5.4 Informantenes vurdering av organisering og arbeidsdeling.....	26
6. Sammenlikning av fosterhjemstilbudet	29
6.1 Barn og unge i fosterhjem sine opplevelser og vurderinger	29
6.2 Fosterforeldrenes kompetanse og egnethet	32
6.3 Oppfølging og veiledning	35
6.4 Frikjøp og avlastning	38
6.5 Tiltaks og omsorgsplaner	40
6.6 Tilsyn	41
6.7 Samarbeid	42
7. Fosterhjemsordninger i Sverige og Danmark	45
7.1 Danmark.....	45
7.2 Sverige	48
7.3 Felles kjennetegn ved fosterhjemsordningene i Danmark og Sverige	50
8. Kostnadsanalyse.....	51
8.1 Om kostnadsanalysen.....	51
8.2 Det overordnede utgiftbildet	52

8.3	Sammenlikning av kostnadselementene	54
8.4	Analyse av kostnader per region.....	58
8.5	Beskrivelse av de viktigste utgiftskategoriene	62
8.6	Oppsummering.....	64
9.	Avsluttende vurderinger	66
9.1	Hvordan blir fosterhjemmene brukt?	66
9.2	Hvordan er kvaliteten i de ulike typene fosterhjem?	68
9.3	Betraktninger om sammenheng mellom bruk, kostnader og kvalitet	72
9.4	Vurdering av fremtidig organisering	73
10.	Litteraturhenvisninger.....	76
	Vedlegg	78
	Vedlegg A - Evalueringsmatrisen	78
	Vedlegg B: Spørreskjema fosterforeldre	79
	Vedlegg C: Referat fra intervjuene med fosterbarn.....	89

1. Sammendrag

Formålet med evalueringen har vært å vurdere forskjeller i bruk, kvalitet og kostnad mellom de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører.

De to hovedproblemstillingene for evalueringen har vært:

- Hvordan blir henholdsvis de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører brukt?
- Hvordan er sammenhengen mellom kvalitet og kostnad?

I tillegg til å vurdere bruk, kostnad og kvalitet skulle det diskuteres hvorvidt eksisterende organisering av fosterhjemstilbudet er hensiktsmessig, både når det gjelder fosterbarns behov og når det gjelder effektiv bruk av ressurser i barnevernet.

I kravspesifikasjonen stilte oppdragsgiver krav om at det skulle gjennomføres en Brukertilfredshetsundersøkelse blant fosterbarn/unge, foreldre, fostersøsken og fosterforeldre i henholdsvis statlige familiehjem, forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. I tillegg til brukerundersøkelsen inkluderer datagrunnlaget for evalueringen blant annet mer enn 30 telefonintervjuer med ansatte i barnevernet og blant sentrale aktører på fosterhjemsområdet.

Et av funnene i rapporten er at andre forhold enn faglige hensyn i for stor grad påvirker hvilke fosterbarn som plasseres i hvilken type fosterhjem. Det er særlig mangelen på fosterhjem som fører til at faglige vurderinger av fosterbarns behov ikke alltid er styrende for plasseringene.

Det er ulike krav til fosterforeldrene i de ulike fosterhjemstypene når det gjelder kompetanse og opplæring, og rammebetingelsene er ulike for de ulike fosterhjemstypene. Vi finner imidlertid få indikasjoner i vårt intervjumateriale på at kvaliteten oppleves å være bedre i statlige familiehjem og fosterhjem som er tilknyttet private leverandører, sammenliknet med i forsterkede kommunale fosterhjem. Det rapporteres derimot om at det er kvalitetsforskjeller mellom kommunene, og at dette medfører at tilbudet fosterbarn får, ikke er likeverdig over hele landet.

Det offentlige utgifter til de tre typene fosterhjem vi evaluerer har økt betydelig i perioden 2011 til 2013. I 2011 var de totale utgiftene cirka 1 573 millioner kroner, mens utgiftene i 2013 var økt til cirka 2 174 millioner kroner. Dette utgjør en vekst på 38 prosent på tre år. Veksten må sees i sammenheng med veksten i antall barn og oppholdsdøgn i de tre fosterhjemstypene, og mer bruk av fosterhjem tilknyttet private leverandører. Fosterhjemsordningen fremstår som lite transparent, når det gjelder staten og kommunenes utgifter.

Kostnadsanalysen viser at det er forskjeller i dagspris mellom de tre typene fosterhjem. De høyeste utgiftene finner vi i fosterhjem tilknyttet private leverandører. De laveste finner vi i de forsterkede kommunale fosterhjemmene med refusjon. Ut ifra forskjellene i vilkår og betingelser som fosterforeldrene har, virker det rimelig at det er forskjeller i dagspris mellom fosterhjemstypene. Om *nivåforskjellene* mellom fosterhjemstypene er rimelig er det vanskeligere å konkludere entydig om.

Det er ulike vilkår og betingelser for fosterforeldre tilhørende ulike fosterhjemstyper, og også ulikheter i vilkår og betingelser for fosterforeldre avhengig av kommunetilhørighet. Ulikhetene fører med seg diskusjon og følelse av at det eksisterer «A- og B- lag» blant fosterforeldre. Det fremstår ikke som

rimelig at det skal være vesentlige forskjeller i vilkår og betingelser for fosterforeldrene i de ulike fosterhjemstypene.

Dagens organisering innebærer at ansvar og oppgaver knyttet til fosterhjem med forsterkning er delt mellom statlig og kommunalt barnevern. Oppgave- og ansvarsdelingen innebærer høy organisatorisk kompleksitet. Modellen gir også ineffektivitet ved at det er parallelle løp for vurderinger og beslutninger i forbindelse med plasseringene av fosterbarn med særlige behov.

Det økonomiske ansvaret ved plassering i fosterhjem er delt mellom staten og kommunene. Dagens refusjonsordning oppleves av mange å ikke fungere godt nok. Den fører med seg bruk av ressurser både på statlig og kommunal side, som kunne vært brukt til andre oppgaver på barnevernsfeltet.

Blant informantene som har kommet med synspunkter på organiseringen, er det stort sett enighet om at dagens organisering ikke er hensiktsmessig. Mange er også enige om at oppgaver og ansvar i større grad bør samles på ett forvaltningsnivå, enten i staten eller i kommunene. Det er imidlertid usikkerhet om hvorvidt alle kommunene kan gi barn med særlige behov et godt nok fosterhjemstilbud.

Kommunereformen skal gi større og mer robuste kommuner med økt kompetanse. Kommunereformen kan medføre at en del kommuner får bedre tilgang på kompetanse gjennom sammenslåing. Større og mer kompetente kommuner er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne ta et økt ansvar på fosterhjemsområdet.

Etter en kommunereform vil det fremdeles være en risiko for økte forskjeller i kvalitet dersom kommunene får et økt ansvar for barn med særlige behov. Dersom kommunene skal ha et større ansvar er det nødvendig at det statlige barnevernet styrker oppfølgingen og veiledningen av kommuner med svake forutsetninger for å løse de nye oppgavene.

Uansett valg av modell, bør den nye organiseringen ha som effekt at ressursbruken knyttet til samarbeid og dialog på tvers av forvaltningsnivåene om plasseringer av enkeltbarn i fosterhjem blir redusert.

2. Om evalueringen

2.1 Formål

I Proposisjon 106 L 2012–2013 om endringer i Barnevernloven (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2013) legger departementet frem forslag som skal sikre høyere kvalitet i barnevernets arbeid. Krav til rettssikkerhet, forsvarlighet og barns medvirkning, sammen med kunnskaps- og kompetanseutvikling og god samhandling mellom forvaltningsnivåene står sentralt.

I proposisjonen varslet Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) om at bruken av de statlige familiehjemmene og de forsterkede kommunale fosterhjemmene skal evalueres.

Om bakgrunnen for behovet for evalueringen skriver departementet:

«Mangelen på kommunale fosterhjem kan føre til at barn uten helt spesielle behov plasseres i statlige familiehjem. Dette er ikke etter intensjonen, og vil etter departementets syn heller ikke være noen ønsket utvikling. Dersom familiehjemmene blir brukt til barn som faglig sett heller burde vært i et kommunalt forsterket hjem, vil det også være vanskelig å begrunne hvorfor de økonomiske rammevilkårene er bedre for fosterforeldrene i de statlige hjemmene enn de er i de kommunalt forsterkede hjemmene.»

Departementet ser på denne bakgrunn et behov for å evaluere hvordan de statlige fosterhjemmene og de kommunalt forsterkede fosterhjemmene blir brukt. Et viktig spørsmål er i hvilken grad familiehjemmenes funksjoner kan ivaretas av kommunalt forsterkede fosterhjem.»

2.1.1 Hovedproblemstillinger

Denne evalueringen er en oppfølging av Proposisjon 106 L 2012–2013 Om endringer i Barnevernloven (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2013). Hovedformålet med evalueringen er å vurdere forskjeller i bruk, kvalitet og kostnad mellom tre ulike typer fosterhjem.¹ Under dette ligger det også å vurdere i hvilken grad forsterkede kommunale fosterhjem er faglige og kostnadseffektive alternativer til statlige familiehjem.

I henhold til kravspesifikasjonen fra Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skal evalueringen være del av beslutningsgrunnlaget til eventuelle lovendringer og satsinger på fosterhjemsområdet.

Evalueringen har to hovedproblemstillinger:

- Hvordan blir henholdsvis de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og fosterhjemmene tilknyttet private leverandører brukt?
- Hvordan er kvaliteten i de ulike typene fosterhjem, og hvordan er sammenhengen mellom kvalitet og kostnad?

¹ I rapporten omtaler vi de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og de private fosterhjemmene som ulike *typer fosterhjem*. Dette er for å forenkle språket i rapporten og gjøre rapporten mer leservennlig.

Det skal ikke gjennomføres en full kost-nytte analyse som del av prosjektet. Imidlertid inneholder rapporten en kostnadsanalyse, og noen betraktninger om sammenhengen mellom kvalitet og kostnad. I tillegg til å vurdere bruk, kostnad og kvalitet skal rapporten diskutere hvorvidt eksisterende organisering av fosterhjemstilbudet er hensiktsmessig, både når det gjelder barnas behov og når det gjelder effektiv bruk av ressurser i barnevernet. Under dette ligger det også å vurdere om forsterkede kommunale fosterhjem er faglige og kostnadseffektive alternativer til statlige familiehjem.

2.1.2 Kunnskapsgrunnlag for endringer i fosterhjemsarbeidet

Bufdir skal foreta barnevernfaglige og økonomiske vurderinger, samt gi anbefalinger når det gjelder innhold, organisering og finansiering av det fremtidige fosterhjemsarbeidet. Evalueringen skal være del av kunnskapsgrunnlaget for dette arbeidet, og danne grunnlag for vurderingene og anbefalingene. Bufdir skal gi videre til BLD.

I henhold til kravspesifikasjonen skal også evalueringen inneholde anbefalinger og forslag til forbedringer av fosterhjemsordningen.

Ulike typer fosterhjem:

Ordinære fosterhjem: Ordinære kommunale fosterhjem er fosterhjem der fosterforeldrene har en avtale med og mottar godtgjøring fra kommunen. Fosterhjemmet har arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning som ikke er høyere enn KS-satsen. I 2014 er KS-satsen mellom kroner 12 206 og 14 470 i samlet godtgjøring per måned avhengig av fosterbarnets alder.

Forsterkede kommunale fosterhjem: Barn med behov utover ordinær oppfølging og ivaretagelse blir plassert i forsterkede fosterhjem. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i hjemmet. Dette skjer for eksempel i form av ekstra veiledning til fosterforeldre eller ved frikjøp av fosterforeldre, slik at en av fosterforeldrene kan være hjemme på heltid. Forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon er forsterkede kommunale fosterhjem der kommunen mottar refusjon fra staten på de utgiftene som overstiger egenandelsbeløpet på 29 480 kroner per måned i 2014 (se punkt 8.3.1 i rapporten).

Statlige familiehjem: Statlige familiehjem har særskilt kompetanse til å ta imot barn med særlige behov. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i fosterhjemmet. De statlige familiehjemmene inngår oppdragsavtale med Bufetat.

Fosterhjem tilknyttet private leverandører:

- a. Private fosterhjem tilknyttet *kommersielle* aktører. Dette er fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak drevet av private firmaer. Fosterhjemmene har særlig kompetanse til å ta imot barn med spesielle behov.
- b. Fosterhjem tilknyttet *ideelle* leverandører. Dette er fosterhjem som i utgangspunktet skal ta imot barn med spesielle behov. Staten ved Bufetat har inngått rammeavtale med 13 ideelle leverandører av fosterhjem.

Når vi i denne rapporten omtaler *fosterhjem tilknyttet private leverandører* mener vi fosterhjem som er knyttet til både kommersielle og ideelle leverandører.

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

2.2 Avgrensninger

2.2.1 Evaluering av ulike typer fosterhjem med forsterkningstiltak

I kravspesifikasjonen fremgår det at det er de statlige familiehjemmene, forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private eller ideelle organisasjoner som skal evalueres.

Bakgrunnen for avgrensningen er at dette er «sammenliknbare» fosterhjem ettersom alle har forsterkningstiltak knyttet til seg.

Det er ikke en del av formålet med prosjektet å evaluere de ordinære kommunale fosterhjemmene.

I rapporten bruker vi hovedsakelig begrepet «forsterkede kommunale fosterhjem», men noen steder bruker vi begrepet «forsterket kommunalt fosterhjem med refusjon». Når vi bruker begrepet forsterket kommunalt fosterhjem med refusjon er det i forbindelse med at vi fremstiller statistikk fra fagsystemet ODA og regnskapstall knyttet til refusjonsutbetalinger.²

I henhold til Fosterhjemsforskriften (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2003) skal barnevernstjenesten alltid vurdere om noen i barnets slekt eller nære nettverk kan være fosterhjem for barnet. Cirka 1 av 4 barn og unge som bor i fosterhjem er plassert i familie eller nær slekt.³ Det er ikke en del av prosjektet å se nærmere på disse fosterhjems plasseringer.

Statlige beredskapshjem tar imot barn og unge på grunnlag av midlertidige vedtak i akutsituasjoner. Kravene til beredskapshjemmene er de samme som for de statlige familiehjemmene, men ettersom beredskapshjem har andre funksjoner inkluderer evalueringen heller ikke denne typen fosterhjem.

En vesentlig andel av fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører tar også imot barn akutt, men det finnes ikke statistikk som viser det eksakte antallet barn dette gjelder.

2.2.2 Sammenlikning ut fra opplevd kvalitet

Et viktig formål med evalueringen er å sammenlikne kvaliteten på fosterhjemstilbudet for henholdsvis forsterkede kommunale fosterhjem, statlige familiehjem og fosterhjem knyttet til private leverandører.

Innenfor rammen av prosjektet, og ut fra den metodiske tilnærmingen som er valgt, har det ikke vært mulig å vurdere alle aspekter ved fosterhjemstilbudet som har betydning for kvaliteten på tilbudet. I prosjektet har vi, i samarbeid med oppdragsgiver, valgt ut noen områder som vi mener er viktig for kvaliteten på tilbudet. Rapporten gir dermed indikasjoner på forskjeller når det gjelder kvalitet innenfor de dimensjonene ved kvalitet vi har vektlagt i evalueringen.

Fokuset i evalueringen er primært på *opplevd* kvalitet vurdert fra ulike aktører og brukergruppers ståsted.

2.2.3 Fosterhjemstilbudet i Oslo kommune ikke del av evalueringen

Oslo kommune har en særskilt organisering av fosterhjemsarbeidet, og bruker ikke fosterhjemstilbudet fra det statlige barnevernet. Det har derfor ikke vært et formål å foreta en evaluering av fosterhjemstilbudet i Oslo kommune.

² I ODA er det kun de kommunale fosterhjemmene det utbetales refusjon for som er registrert, altså ikke kommunale fosterhjem med kostnader under refusjonsgrensen.

³ Omtales som «familieplasseringer» i SSB sin statistikk

3. Metode og gjennomføring

3.1 Kort om metodevalg

I kravspesifikasjonen har oppdragsgiver stilt krav om at det skal gjennomføres en brukertilfredshetsundersøkelse blant fosterbarn/unge, foreldre, fostersøsken og fosterforeldre i hhv statlige fosterhjem, forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Denne delen utgjør en viktig del av datagrunnlaget for evalueringen.

I tillegg til brukerundersøkelsen inkluderer datagrunnlaget blant annet også mer enn 30 telefonintervjuer med ansatte i det kommunale og statlige barnevernet og andre sentrale aktører på fosterhjemsområdet.

Vi har som del av evalueringen gått gjennom foreliggende statistikk, forskning og annen relevant dokumentasjon på fosterhjemsområdet i et innledende dokumentstudium. Dokumentstudiene har vært viktig både for å etablere et kunnskapsgrunnlag, men også for å kunne identifisere relevante temaer, problemstillinger og datakilder for evalueringen.

Underveis i prosjektet har det vist seg å være utfordrende å fremskaffe relevante *kvantitative data* som gir grunnlag for å sammenlikne brukere, kvalitet og kostnader på tvers av de ulike typene fosterhjem.

3.2 Evalueringsmatrisen

I den innledende fasen av prosjektet ble det utarbeidet en såkalt evalueringsmatrise (vedlegg a). Evalueringsmatrisen er et analytisk verktøy som er benyttet for å identifisere temaer og problemstillinger som er relevante for å belyse evalueringens formål og hovedproblemstillinger. Matrisen inneholder også en oversikt over aktuelle spørsmål og datakilder.

Evalueringsmatrisen har dannet utgangspunkt for utvikling av analyseverktøy, slik som intervjuguider, spørreskjemaer, osv.

Utkast til evalueringsmatrise ble forelagt referansegruppen i en tidlig fase av prosjektet, og oppdragsgiver har gitt sin tilslutning til de veivalg og prioriteringer som fremkommer av denne.

3.3 Datainnsamling

Evalueringen har blitt gjennomført i perioden mars til november 2014. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden april-juni, mens analysearbeidet pågikk i perioden august-november. Under følger en kort redegjørelse for arbeidet med datainnsamlingen.

3.3.1 Innledende dokumentstudier

I den første fasen av prosjektet ble sentrale styringsdokumenter på fosterhjemsområdet, samt foreliggende statistikk og forskning gjennomgått. I forbindelse med dette arbeidet observerte vi at det var blitt identifisert flere «kunnskapshull» på fosterhjemsområdet (Backe-Hanssen, E m.fl.: 2010). I løpet av prosjektperioden har kunnskapsgrunnlaget blitt styrket, blant annet etter at to større forskningsprosjekter har blitt avsluttet (Backer Grønningsæter, A (red.): 2013) (Hvinden, B (red): 2014).

I den første fasen av arbeidet observerte vi at registerdata/kvantitative data om de tre typene fosterhjem vi evaluerer i liten grad er tilgjengelig. Det finnes riktignok en del statistikk om fosterhjem, men dataene er ikke brutt ned på henholdsvis statlige familiehjem, forsterkede kommunale fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Statistikken kan følgelig bare i liten grad belyse problemstillingene for evalueringen.

For å besvare problemstillingene knyttet til kostnader hadde vi behov for sammenliknbare data om kostnader per barn per oppholdsdag i de tre typene fosterhjem. Det viste seg at det ikke finnes data som er fullt ut sammenliknbare for hele tidsperioden 2004-2014, og som dekker alle forsterkede kommunale fosterhjem. Vi har derfor brukt data for fosterhjem som utløser statlig refusjon for å kunne sammenlikne kostnader, og begrenset analysen til årene 2011-2013.

3.3.2 Elektronisk spørreundersøkelse blant fosterforeldre

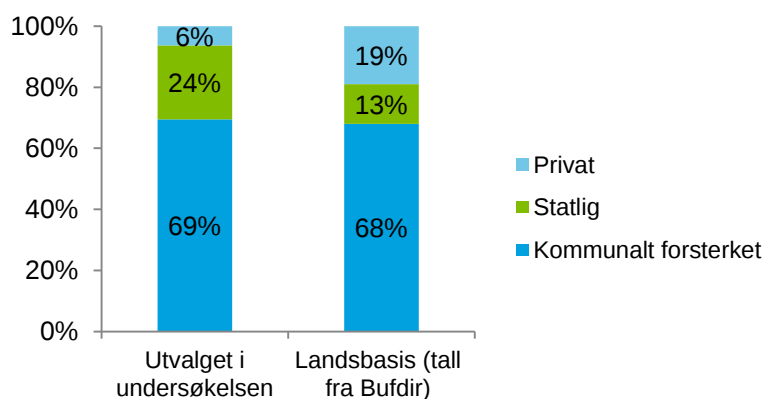
Fosterforeldres erfaringer og tilbakemeldinger er innhentet gjennom en elektronisk spørreundersøkelse.⁴ Hovedformålet med denne spørreundersøkelsen var å undersøke eventuelle forskjeller mellom de ulike typene fosterhjem når det gjelder brukere og kvalitet, samt få mer kunnskap om fosterforeldrenes vurderinger, erfaringer og behov.

Undersøkelsen ble sendt ut til i overkant av 3000 fosterforeldre, og vi mottok i alt 1244 svar.⁵ Undersøkelsen hadde en svarprosent på 40.

For å kunne sammenlikne svarene ble fosterforeldrene bedt om å krysse av for hvilken type fosterhjem de tilhørte. Det viste seg da at en del av fosterforeldrene tilhører ordinære kommunale fosterhjem. Denne typen fosterhjem er ikke inkludert i undersøkelsen, og svarene ble derfor tatt ut av analysegrunnlaget.

Analysegrunnlaget består til slutt av 749 fosterhjem, hvorav 520 (69 %) er forsterkede kommunale fosterhjem, 182 (24 %) er statlige familiehjem og 47 (6 %) er fosterhjem tilknyttet private leverandører.

Figur 1. Svarfordeling mellom ulike fosterhjemtyper. Utvalget vs. faktisk fordeling



⁴ Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av QuestBack og bestod av i alt 22 spørsmål. Se vedlegg 2 for en kopi av spørreundersøkelsen som ble sendt ut.

⁵ Undersøkelsen ble sendt ut 22. august 2014 og undersøkelsen var åpen for besvarelse i to uker. I tilfeller hvor både mors og fars epost var oppgitt, ble undersøkelsen kun sendt til én av foreldrene. Epostadressene til fosterforeldre ble innhentet med hjelp fra Bufetat. I en del av e-postlistene vi mottok var det ikke var skilt mellom ordinære og forsterkede kommunal fosterhjem, og flere av respondentene i utvalget viste seg å ikke være i målgruppen. En del av e-postadressene var dessuten ikke i bruk, eller var beheftet med feil. Den reelle svarprosenten er dermed en god del høyere enn 40 prosent.

Figur 1 viser at de som har svart på undersøkelsen ikke fullt ut tilsvarende den reelle fordelingen av fosterhjem mellom de ulike fosterhjemstypene. Det er særlig blant fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører at det er få som har svart på undersøkelsen. Dette har sammenheng med at vi har hatt tilgang til færre e-postadresser til denne gruppen fosterforeldre. Det er også viktig å bemerke at fordelingen mellom regionene ikke er representativ for den reelle fordelingen.⁶

Selv om respondentene altså ikke er fullt ut representative for målgruppen er resultatene likevel interessante, og det ligger et stor antall respondenter bak svarene. Vi har derfor valgt å bruke resultatene i rapporten, men anbefaler at resultatene tolkes med høy grad av varsomhet særlig når det er små forskjeller i svarfordelingene mellom fosterhjemstypene. For fosterhjem tilknyttet private leverandører er det også viktig å være klar over at det er en liten gruppe respondenter som ligger til grunn for svarene, slik at resultatene for denne gruppen fosterforeldre er særlig usikre.

3.3.3 Intervjuer med biologiske foreldre

I kravspesifikasjonen har oppdragsgiver stilt krav om at biologiske foreldre (foreldre) skal høres som del av evalueringen. I utgangspunktet planla vi at foreldre skulle besvare en elektronisk spørreundersøkelse, men det ble raskt klart at det ikke fantes et register med e-postadresser til foreldre som kunne benyttes.

I samråd med oppdragsgiver ble det besluttet å intervju foreldre i mindre grupper. Til sammen ble det gjennomført 5 gruppeintervjuer med foreldre med til sammen 32 deltakere. Det ble utarbeidet et eget informasjonsskriv til informantgruppen, og innhentet skriftlig samtykke fra dem som ønsket å delta.

Ut ifra svarene fra foreldrene har vi ikke klart å se mønstre som gjør oss i stand til å si noe om forskjeller mellom fosterhjemstypene. Gode og dårlige erfaringer, sett fra foreldrenes ståsted, gikk i stor grad på tvers av fosterhjemstypene. Vi fikk likevel mange viktige tilbakemeldinger fra foreldre om deres erfaringer med barnevernet og fosterhjemmene. Vi har valgt å ta med tilbakemeldingen der de tematisk hører hjemme underveis i rapporten.

3.3.4 Intervjuer med fosterbarn og søsken

Det er gjennomført gruppeintervjuer med til sammen 94 fosterbarn og 12 søsken.⁷ Målsettingen med intervjuene med fosterbarn og søsken var å få mer kunnskap om hvordan barn og unge i fosterfamilier har det i fosterhjemmene. Intervjuene ble gjennomført av Forandringsfabrikken som har kompetanse og erfaring når det gjelder å snakke med barn.⁸

Barn og unge som deltok fikk spørsmål om hvordan det er å bo i fosterhjem, herunder om følgende temaer:

- Trygghet, kontakt og medbestemmelse
- Tilsyn

⁶ Regionene øst og vest er noe overrepresentert, mens regionene sør, nord og midt er noe underrepresentert.

⁷ I utgangspunktet ønsket vi å intervju cirka 20 fosterbarn per kommune. Det viste seg imidlertid å være vanskelig å rekruttere et så høyt antall barn. Noen steder var antallet barn i målgruppen lavere enn måltallet, noe som i seg selv satte begrensninger i forhold til antall som kunne delta. I tillegg ble antallet deltakere påvirket av at det var frivillig å delta, og at det var nødvendig med samtykke fra den som hadde omsorgsansvaret for barnet.

⁸ Forandringsfabrikken har betydelig kompetanse og 10 års erfaring med intervjuer og samtaler med barn i utfordrende livssituasjoner, blant annet barn som får hjelp i psykisk helsevern, barn utsatt for vold, barn i psykiatrien, enslige mindreårige asylsøkere og barn i barnevernet. Forandringsfabrikken er en anerkjent bidragsyter i det barnefaglige arbeidet med å lytte til barn og unge, hos nasjonale beslutningsmyndigheter, forskere, fagfolk og utdanningsinstitusjonene. I gjennomføringen av prosjekter bygges det på grunnfilosofien i Participatory Learning and Action (PLA), en anerkjent deltakende metodikk brukt verden over.

- Skole
- Hvordan hjelpen de får hjelper dem

Under følger en tabell som viser sammensetningen når det gjelder kjønn og alder for fosterbarna som deltok på gruppeintervjuene.

Tabell 1. Fosterbarn som deltok på gruppeintervjuer. Kjønn og alder.

Alder	Gutter	Jenter	Sum
10 år	4	2	6
11 år	4	3	7
12 år	3	5	8
13 år	5	6	11
14 år	4	6	10
15 år	6	9	15
16 år	7	8	15
17 år	8	7	15
18 år	4	3	7
Sum	45	49	94

Tabell 1 viser at fosterbarna som deltok var i alderen 10 til 18 år, og at det var omtrent like mange jenter og gutter som deltok. Deltakerne hadde en god spredning i forhold til alder, men hovedtyngden var i alderen 13-17 år. Barn under 10 år ble ikke invitert til å delta.

Det var et viktig mål å snakke med fosterbarn med tilhørighet til både forsterkede kommunale fosterhjem, statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Dette for å kunne identifisere eventuelle forskjeller i svarmønstre etter hvilken type fosterhjem fosterbarna er plassert i.

Under følger en tabell som viser hvordan fosterbarna som ble intervjuet fordeler seg på de tre typene fosterhjem.

Tabell 2. Fosterbarn som deltok på intervju. Fordelt på type fosterhjem.

	Statlige familiehjem	Kommunale fosterhjem med forsterkning	Fosterhjem tilknyttet private leverandører
Antall barn	26	51	17

Tabell 2 viser at det deltok fosterbarn fra alle tre fosterhjemstypene. Antallet deltakere var høyest fra de forsterkede kommunale fosterhjemmene med til sammen 51 barn. Det deltok 26 barn fra de statlige familiehjemmene, mens 17 barn var fra fosterhjem tilknyttet private leverandører.⁹

⁹ Sammenliknet med den reelle fordelingen av barn i fosterhjem er det en underrepresentasjon av barn fra kommunale fosterhjem med forsterkning, og en overrepresentasjon av barn fra statlige familiehjem blant barna som ble intervjuet. Barn fra fosterhjem tilknyttet private leverandører hadde en representasjon i gruppene som omtrent tilsvarer andelen av barna i de tre fosterhjemstypene totalt.

Det var et mål at barna som deltok skulle velges mest mulig tilfeldig. Det ble trukket ut til sammen 10 kommuner (blant kommuner med over 20 000 innbyggere) som skulle være geografiske utgangspunkt for intervjuene med barna.¹⁰ Uttrekket av kommuner ble gjennomført på en slik måte at alle de 5 regionene i Bufetat skulle være dekket.

Fosterhjemtjenestene i Bufetat har bistått med å finne frem til barn i målgruppene og fikk ansvar for å invitere barna til å delta. Fosterhjemtjenestene har også bistått med å innhente informert samtykke og sørget for praktisk tilrettelegging i forhold til lokaler, transport, mat, mv. Det ble sendt ut informasjonsbrev om formålet med evalueringen til alle de 10 kommunene, og en del av kommunene har også vært behjelpelige med å bistå i planleggingen av intervjuene.

I gruppeintervjuene var et viktig formål å undersøke om fosterbarn fra ulike fosterhjemstyper har ulike erfaringer og tilbakemeldinger når det gjelder hvordan det er å bo i fosterhjem. Innenfor noen temaer fant vi ulike svarmønstre blant barna etter type fosterhjem, mens vi på andre områder ikke kunne finne noen forskjeller. Ettersom metoden er kvalitativ må de beskrevne forskjellene i svarmønstre forstås som tendenser/indikasjoner på ulikheter ut fra fosterbarns tilbakemeldinger.

I tillegg til fosterbarn ble det som del av prosjektet også intervjuet til sammen 12 søsken. Med søsken mener vi i denne sammenhengen fosterforeldrenes biologiske barn. Barna var i alderen 12- 20 år, og det var syv jenter og fem gutter, blant dem som ble intervjuet. Tilbakemeldingene fra søsken gjengis der de tematisk hører hjemme underveis i rapporten.

3.3.5 Telefonintervjuer med ansatte i det kommunale og statlige barnevernet og blant andre sentrale aktører på fosterhjemsområdet

Det er gjennomført telefonintervjuer med ansatte i det kommunale og statlige barnevernet, og blant andre sentrale aktører på fosterhjemsområdet. Telefonintervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en fast intervjuguide, og gjennomsnittlig intervjuetid var cirka 45 minutter. Det er gjennomført til sammen mer enn 30 telefonintervjuer.

Tabell 3. Oversikt over aktørene som er intervjuet: ¹¹

Aktør	Antall informanter
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	3 informanter
Bufetat Region Øst og Region Vest	8 informanter
Barnevernstjenesten i 12 kommuner	12 informanter
Private leverandører av fosterhjem	3 informanter
Tilsynsperson	3 informanter
Organisasjoner på barnevernsfeltet: • Organisasjonen for barnevernsforeldre • Landsforeningen for barnevernsbarn • Norsk Fosterhjemsforening	3 informanter
Kommunenes Sentralforbund	1 informant

¹⁰ Med «geografiske utgangspunkt» mener vi at intervjuene skulle gjennomføres i de 10 kommunene som ble trukket ut, men at barna gjerne kunne bo i fosterhjem i omkringliggende kommuner. Nærmere bestemt kunne barna bo i alle kommuner i det geografiske området som Fosterhjemtjenesten i Bufetat som kommunen som ble trukket ut tilhører.

¹¹ Statens Helsetilsyn og Fylkesmannen i Hordaland som representant for fylkesmannssembetene ble forespurt om intervju. De ønsket ikke å bli intervjuet, fordi de vurderte at problemstillingene for evalueringen var utenfor deres kompetanseområde.

Informantene ble valgt ut med utgangspunkt i en interessentanalyse. Formålet med intervjuene var å innhente vurderinger knyttet til forskjeller i bruk og kvalitet for de ulike fosterhjemstypene, men informantene fikk også spørsmål om hvordan de vurderer organisering/arbeidsdeling og samarbeidet mellom aktørene på feltet.

3.4 Bredt sammensatt referansegruppe

Prosjektet har hatt en bredt sammensatt referansegruppe med deltakelse fra blant annet kommunalt og statlig barnevern, flere av organisasjonene på barneverns- og fosterhjemfeltet, Kommunenes Sentralforbund, NHO, Fagforbundet, Norsk Tjenestemannslag, Fellesorganisasjonen og fra ideelle leverandører av fosterhjemtjenester.

Referansegruppen har fungert som faglig rådgiver, og har kommet med innspill underveis i prosjektperioden. Referansegruppen har gitt innspill til gjennomføringen av evalueringen, og kommentert et utkast til rapport. Det har vært til sammen fire møter i referansegruppen.

3.5 Forskningsetiske betraktninger om intervjuer med barn

3.5.1 Fosterbarn og søsken som informanter

Barnekonvensjonens artikkel 12 sier at barn har rett til å gi uttrykk for sin mening. Dette er vektlagt i planlegging og gjennomføring av evalueringen. Uten fosterbarn som informanter i prosjektet, ville direktoratet hatt et vesentlig svakere grunnlag for å kunne komme med anbefalinger om forbedringer av fosterhjemstilbudet. Ved intervjuer med barn er det nødvendig å være varsom og ta i betraktning de forskningsetiske retningslinjene.

3.5.2 Informasjon og samtykke

Barn og unge som har deltatt på intervjuene har fått informasjon som er spesielt tilrettelagt ved at den er i en enkel form og i et enkelt språk. Det er innhentet muntlig eller skriftlig samtykke fra barna ut fra barnas alder og modenhet. Fosterbarn som har deltatt har også fått informasjon om at det er frivillig å delta, og at de når som helst har kunnet trekke seg fra intervjuene. Det er også innhentet informert samtykke fra vedkommende som har omsorgsansvaret for fosterbarnet.¹²

Det ble sendt ut et eget informasjonsbrev til de 10 kommunene hvor intervjuene ble gjennomført. Dette for at kommunene skulle være orientert og kunne gi god informasjon til fosterbarn og fosterforeldre.

3.5.3 Personvern og lagring

Prosjektet er meldt inn for Datatilsynet. Personopplysninger og opplysninger som kan føres tilbake til enkeltpersoner har ikke blitt lagret. Referatene fra intervjuene er å betrakte som interne arbeidsnotater, og vil bli slettet rett etter at sluttrapport er levert.

3.5.4 Vurdering i den nasjonale forskningsetiske komiteen (NESH)

Prosjektet ble vurdert av NESH på et møte i august 2014. I sin uttalelse etterlyste komiteen blant annet mer refleksjon rundt de mulige belastningene for barna ved å delta. I tillegg ble det påpekt at det var visse svakheter knyttet til innhenting av informert samtykke og sensitive opplysninger.

¹² Hvem som har juridisk omsorgsansvar må vurderes individuelt for det enkelte barn. Vanligvis er det barnevernstjenesten i kommunen eller foreldrene som har samtykkekompetanse på vegne av barnet.

Med utgangspunkt i tilbakemeldingen fra NESH ble det blant annet utarbeidet et nytt informasjonsskriv til barna. Det ble også foretatt en gjennomgang av prosjektet, herunder gjennomføringen av intervjuene, samt rutinene for håndtering av sensitiv informasjon før, under og etter intervjuene.

4. Fosterhjem med forsterkningstiltak

I følge Lov om barnevernstjenester (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet:1993) skal barnevernet sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Det kan innebære plassering i fosterhjem.

Tiltak etter barnevernsloven kan gis i form av hjelpetiltak, eller som omsorgstiltak. Når barn plasseres i fosterhjem kan det være enten et hjelpetiltak eller som et omsorgstiltak.

4.1 Bruken av begrepet «forsterkning»

Begrepet «forsterkning» brukes hyppig på fosterhjemsfeltet selv om det ikke er et offisielt begrep i Barnevernsloven, eller er klart definert i SSB sin statistikk.¹³

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet definerer forsterkning på følgende måte:

«Barn med behov utover ordinær oppfølging og ivaretagelse, blir plassert i forsterkede fosterhjem. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i fosterhjemmet. Dette skjer i form av veiledning til fosterforeldre eller ved frikjøp av fosterforeldre slik at en av foreldrene kan være hjemme på heltid» (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2013)

I rapporten «Fosterhjem for barns behov» (Backer-Grønningsæter, A (red.) 2013) er begrepet forsterkning knyttet til konkrete tiltak. Tiltakene som inkluderes under begrepet forsterkning er frikjøp fra vanlig jobb, individuell veiledning, besøkshjem, forhøyet utgiftsdekning og avlastningsopphold på institusjon.)

I denne evalueringen legger vi til grunn samme forståelse av begrepet forsterkning.¹⁴ Unntakene fra dette er når vi omtaler statistikk fra fagsystemet ODA, og bruker data fra statlige regnskapssystem for å vise kostnadene knyttet til fosterhjemmene. Da er det hvorvidt det er betalt refusjon fra staten som definerer om et fosterhjem er forsterket. Når tallene i rapporten er avgrenset til kun å gjelde forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon vil dette fremgå i tekst og/eller figurer.

4.2 Kort om de tre typene fosterhjem

4.2.1 Forsterkede kommunale fosterhjem

Kommunale fosterhjem er fosterhjem der fosterforeldrene har avtale med, og mottar godtgjøring fra, den kommunen som har omsorgen for barnet. *Ordinære kommunale fosterhjem* har

¹³ SSB publiserer statistikk om forsterkede fosterhjem, men begrepet er ikke klart definert

¹⁴ Det er ikke alle fosterhjem som har forsterkningstiltak som utløser statlig refusjon. Egenandelen for kommunene var 28 541 per måned i 2013. Fosterhjem med kostnad under denne grensen utløser ikke statlig refusjon

arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning som ikke er høyere en KS-satsen for fosterhjem¹⁵, og som ikke har spesielle forsterkningstiltak.

Barn med behov ut over ordinær oppfølging og ivaretagelse, kan bli plassert i *forsterkede kommunale fosterhjem*. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i fosterhjemmet. Dette kan skje i form av for eksempel ekstra veiledning til fosterforeldre, eller ved frikjøp fra ordinært arbeid av fosterforeldre slik at en av fosterforeldrene kan være hjemme på heltid eller deltid.¹⁶ Forsterkningstiltakene innvilges for en periode av gangen.

Målgruppen for kommunale fosterhjem med forsterkning er i utgangspunktet alle barn som har behov for et fosterhjem, og som stiller slike krav til fosterforeldrene at det må settes inn forsterkningstiltak.

4.2.2 Statlige familiehjem

Statlige familiehjem skal være et tilbud for barn med *særlige behov* som går utover det andre fosterbarn normalt har. De statlige fosterhjemmene skal ha særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akutsituasjoner (beredskapshjem¹⁷) eller barn og unge med særlige behov (familiehjem).

Det finnes egne retningslinjer for plassering av fosterbarn i statlige familiehjem (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010). I rundskrivet heter det at «*Statlige familiehjem tar imot barn til oppfostring og særlig oppfølging. Hjemmet skal ha særskilt kompetanse på å ivareta barn med behov for særlig oppfølging, og oppdragstaker i hjemmet skal ikke ha annet inntektsgivende arbeid med mindre det er avtalt særskilt*».

Begrunnelsen for at det er behov for frikjøp er at det å være statlig familiehjem krever tett samarbeid med øvrig tjenesteapparat i form av tverrfaglige møter, ansvarsgrupper, mv. Det innebærer at en av fosterforeldrene bør være tilgjengelig hele døgnet og til enhver tid være forberedt på å stille opp (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010).

I samme rundskriv gis det eksempler på hva det kan bety at fosterbarn har «særlig behov for oppfølging». Eksemplene som nevnes er alvorlige utfordringer knyttet til emosjonelle vansker, atferdsvansker, lærevansker, manglende sosiale ferdigheter, fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse, eller sammensatte behov som nødvendiggjør omfattende bistand fra ulike hjelpeinstanser.

4.2.3 Fosterhjem tilknyttet private leverandører

Fosterhjem tilknyttet private leverandører kan deles inn i to kategorier:

a) Fosterhjem tilknyttet ideelle leverandører.

Staten ved Bufetat har inngått rammeavtale med 13 ideelle leverandører av fosterhjem.

Dette er fosterhjem som i utgangspunktet skal ta imot barn med spesielle behov. I henhold til kravspesifikasjonen er målgruppene for fosterhjemmene som er knyttet til ideelle leverandører:

- Barn/unge med alvorlig og vedvarende rusmisbruk.
- Barn/unge med alvorlige atferdsproblemer.
- Barn/unge med sammensatte vansker slik som nedsatt kognitiv funksjon, psykiske vansker eller lidelser og sosiale tilpasningsvansker.

¹⁵ Veiledende KS-satser for fosterhjem pr. barn pr. måned fra og med 2014 er mellom cirka 12 000 og 15 000 kroner avhengig av fosterbarnets alder

¹⁶ Graden av frikjøp kan graderes ut fra behovet i den enkelte sak

¹⁷ Det er ikke en del av oppdraget å evaluere bruken av beredskapshjemmene

b) **Fosterhjem tilknyttet kommersielle aktører.**

Dette er fosterhjem som er knyttet opp mot barnevernstiltak drevet av private aktører. Avtalene med de kommersielle aktørene skjer på basis av «enkeltkjøp». ¹⁸

Fosterhjemmene har særlig kompetanse til å ta imot barn med spesielle behov. I kravspesifikasjonen til enkeltkjøpsavtalen er det imidlertid ikke oppgitt målgrupper for fosterhjemmene, men det heter at *«behovet for forsterkning vil kunne variere gjennom plasseringsperioden. For at barnet og fosterhjemmet til enhver tid skal få et tilbud som er best mulig tilpasset barnets behov, er det lagt opp til en fleksibel modell der de ulike tjenesteelementene dimensjoneres i henhold til barnets behov.»*

Når vi i rapporten omtaler fosterhjem tilknyttet private leverandører mener vi *både* fosterhjem som er tilknyttet kommersielle aktører og fosterhjem som er tilknyttet ideelle leverandører dersom ikke annet fremgår.

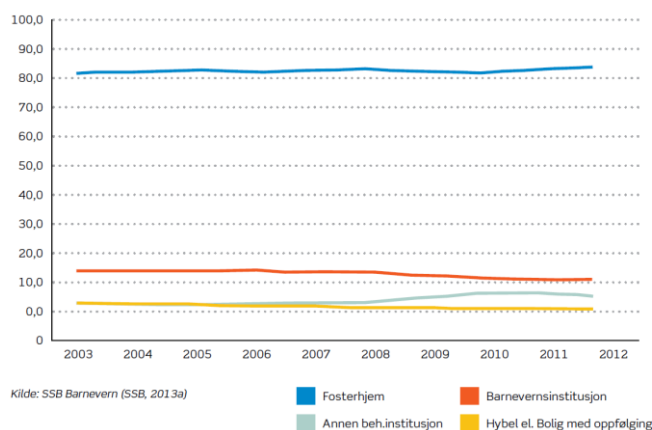
4.3 Kunnskapsstatus - fosterhjem med forsterkningstiltak

4.3.1 Tall og fakta om fosterhjem¹⁹

I Barnevernloven er fosterhjem definert som et hjem som for kortere eller lengre tid mottar ett eller flere barn til oppfostring. Til fosterforeldre skal det velges personer som har særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og som kan løse oppfostringsoppgavene i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn om oppholdets varighet (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 1993).

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det vært en bevisst satsing på fosterhjem framfor institusjon. Myndighetene har ønsket å øke bruken av fosterhjem, slik at flere barn og unge plasseres i fosterhjem og færre plasseres i institusjon (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (red): 2011).

Figur 2. Prosentvis fordeling av plasseringstyper blant barn 0-17 år.



Ved utgangen av 2012 var det plassert totalt 10 254 barn og unge i fosterhjem, noe som utgjorde mer enn 80 prosent av plasseringene i alt i 2012. Figur 2 viser at bruken av fosterhjem har økt noe i perioden 2003-2012 relativt til andre plasseringstyper, mens bruken av barnevernsinstitusjoner relativt

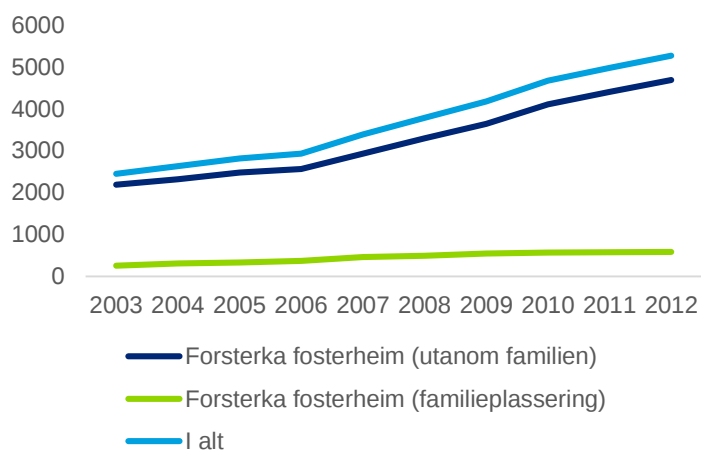
¹⁸ Når det inngås avtale om enkeltkjøp benyttes standarddokumenter for innkjøp og kontraktsforhold. Avtalesettet er utviklet med utgangspunkt i rammeavtalene som benyttes for ideelle organisasjoner. Enkeltkjøpsavtalen som benyttes er en del av plasseringsavtalen som regulerer ansvarsfordelingen mellom kommunen, Bufetat, leverandøren og fosterhjemmet ved plassering i et fosterhjem tilknyttet en privat aktør.

¹⁹ Tallene i dette avsnittet er hentet fra www.fosterhjem.no

sett har gått noe ned i den samme perioden. Fosterhjem var det klart mest brukte plasseringstiltaket i hele perioden 2003-2012.

Hvert år trenger mer enn 1000 nye barn og unge fosterhjem, og behovet øker med cirka 10 prosent hvert år. Det er vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem, noe som medfører ventetid før plassering. Antall plasseringsklare barn som ventet mer enn 6 uker på fosterhjem per 31.12.2012 var 153. Den reelle ventetiden på fosterhjems plassering er imidlertid en god del lenger for mange barn.²⁰

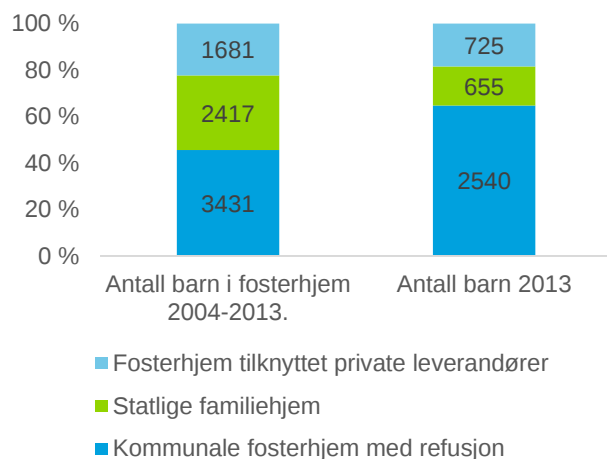
Figur 3. Antall barn i forsterkede fosterhjem. 2003-2012



Kilde: SSB

Figur 3 viser at det meste av veksten i bruken av forsterkede fosterhjem i perioden 2004-2013 har vært i fosterhjem utenfor familien. Dette har skjedd på tross av at den kommunale barnevernstjenesten alltid først skal lete etter fosterhjem i barnets slekt og nettverk.

Figur 4. Antall barn i ulike typer fosterhjem for hele perioden 2004-2013 vs. antall barn 2013



Kilde: ODA ²¹

²⁰ Det finnes ikke statistikk som viser total ventetid før plassering i fosterhjem

²¹ Forsterkede kommunale fosterhjem inkluderer fosterhjem hvor barnet er plassert i mer enn 1 år

Figur 4 (høyre søyle) viser at, av de tre fosterhjemstypene vi sammenlikner i denne evalueringen, er det klart flest fosterbarn i kommunale fosterhjem med refusjon i 2013.²² Disse fosterhjemmene utgjør mer enn 60 prosent av fosterhjemmene totalt for de tre fosterhjemstypene. Det fremkommer også at det i 2013 er flere fosterbarn i fosterhjem tilknyttet private leverandører enn i statlige familiehjem.²³ Mange av fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører tar imot barn akutt.

Sammenlikner vi antallet barn og unge i fosterhjem for hele perioden 2004-2013 (venstre søyle) med tallene for 2013 (høyre søyle) finner vi at den relative andelen av fosterhjemmene totalt som utgjøres av kommunale fosterhjem med refusjon har økt betydelig. Videre finner vi at de statlige familiehjemmene utgjør en betydelig lavere andel av fosterhjemmene i 2013 sammenliknet med i hele perioden 2004-2013.

4.3.2 Noen sentrale funn fra ny forskningen på fosterhjemsfeltet

Det finnes en del forskning på fosterhjemsområdet, men lite som på en direkte måte belyser problemstillingene for denne evalueringen. Under vil vi kort presentere noen sentrale funn fra forskningen.

Resultatene fra en longitudinell studie (Hvinden, Bjørn (red.): 2014) viser forhøyet risiko for marginalisering på mange viktige livsområder for unge voksne med erfaring fra barnevernet. Blant annet er det en forhøyet risiko for psykiske helseproblemer og andre livsproblemer. Det som kjennetegner dem som oppnådde gode overganger til voksenlivet var at de i høyere grad var unge kvinner enn menn, oftere hadde mottatt ettervernstiltak, og oftere hadde vært plassert i fosterhjem. Ut fra dette ser fosterhjem ut til å være et mer «virksomt» plasseringstiltak i forhold til gode overganger til voksenlivet sammenliknet med institusjon.

Rapporten «Fosterhjem for barns behov» er resultatet av et fireårig forskningsprosjekt. I rapporten beskrives fem sentrale utviklingstrekk på fosterhjemsområdet. For det første har det vært en formidabel vekst i antallet fosterbarn. For det andre har det vært en tilsiktet reduksjon i bruken av institusjon, noe som har bidratt til å øke presset på fosterhjemsordningen. For det tredje har det vært en markant økning i bruken av forsterkningstiltak. For det fjerde medførte en ny bestemmelse i departementets retningslinjer i 2004 at barnevernet alltid skal undersøke muligheten for plassering i slekt og nettverk først, og for det femte har det skjedd en utvikling hvor private og kommersielle aktører både rekrutterer og følger opp fosterhjem (Backer-Grønningsæter (red.) 2013).

En spørreundersøkelse blant ansatte i barnevernet viser at det hyppigst brukte forsterkningstiltaket var frikjøp av en eller begge fosterforeldre. Dette forekom i 90 prosent av fosterhjemmene. Det nest hyppigst brukte tiltaket var individuell veiledning, som 60 prosent av fosterhjemmene mottok. Saksbehandlerne som ble spurt i undersøkelsen vurderte også disse formene for forsterkning som de mest nyttige tiltakene (Backer Grønningsæter, A (red.): 2013).

Rapporten løfter frem to hypoteser om hva økningen i bruken av forsterkning i form av frikjøpsordninger kan være uttrykk for. Den første hypotesen er at endringer i tradisjonelle kjønnsrollemønstre og økt sysselsetting blant kvinner øker behovet for frikjøpsordninger. Den andre hypotesen er at det foregår en økt profesjonalisering på hele fosterhjemsområdet, og at frikjøp kan være et uttrykk for en ny balanse mellom frivillighet og profesjonalitet i velferdsstaten.

²² Det er viktig å merke seg at tallene ikke inkluderer forsterkede kommunale fosterhjem uten refusjon. Vi vet dermed ikke hvor mange slike fosterhjem det finnes.

²³ I konkurransegrunnlaget ble det oppgitt at «det finnes cirka 850 familiehjem (statlige fosterhjem, beredskapshjem tatt ut her) og cirka 2400 kommunale fosterhjem med forsterkning og refusjon fra staten. I tillegg er det i denne sammenheng relevant med cirka 300 private fosterhjem» (Bufdir: Udatert B).

Med de to nye forskningsrapportene er kunnskapsgrunnlaget styrket, men det er fremdeles behov for mer kunnskap om forsterkede fosterhjem. Det er særlig behov for kunnskap om hvilke tiltak barn med særskilte behov mottar i fosterhjemmene, og effektene av forsterkningstiltakene.

5. Bruken av fosterhjemmene

I denne delen av evalueringen ser vi nærmere på plassering av fosterbarn i de tre typene fosterhjem. Sentrale spørsmål er hvilke likheter og forskjeller det er i målgruppene for de ulike fosterhjemmene, og på hvilken måte forskjeller i fosterbarns behov har betydning for typen fosterhjem de plasseres i.

5.1 Ansvarfordeling mellom staten og kommunene ved plassering i fosterhjem

Kommunenes ansvar for å utføre oppgavene etter Barnevernsloven er negativt avgrenset. Det vil si at kommunene i utgangspunktet har ansvaret for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ.

Det er barnevernstjenesten i kommunene som har størstedelen av ansvaret når barn og unge plasseres i fosterhjem. Den kommunale barnevernstjenesten tar initiativet til plasseringen, godkjenner fosterhjemmet, følger opp fosterbarna i fosterhjemmet og har ansvaret for tilsynet med fosterbarna.²⁴

Statlig regional barnevernmyndighet (Bufetat) har det formelle ansvaret for rekruttering av fosterhjem. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommunene selv kan rekruttere fosterforeldre, noe mange kommuner også gjør. Statlig regional barnevernmyndighet har også ansvaret for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2007).

I henhold til rundskrivet «Om ansvars og oppgavefordeling i barnevernet, herunder om betalingsordninger» (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2007) er det i utgangspunktet kommunen som har ansvaret for å dekke utgiftene i forbindelse med at fosterbarn plasseres i fosterhjem. Kommunene er ansvarlig for å dekke engangsutgifter og løpende utgifter, herunder utgifter til lønn og opplæring av tilsynsførere og såkalte «oppholdsutgifter» som omfatter fosterhjemsgodtgjøring (arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning) og sosiale utgifter.

Dersom kommunes utgifter overstiger de fastsatte satsene for kommunale egenandel kan kommunen søke om refusjon fra staten for kostnadene som overstiger egenandelsbeløpet som i 2014 er på kroner 29 480 per måned.²⁵

5.2 Plasseringen av barn i fosterhjem

5.2.1 Samarbeid om plassering

Når barn og unge skal plasseres i fosterhjem skal kommunen alltid først vurdere om det finnes aktuelle fosterforeldre i barnets slekt eller nettverk.²⁶ Dersom kommunen ikke finner frem til aktuelle fosterforeldre i slekt eller nettverk, kan fosterbarnet plasseres i et fosterhjem utenom slekt eller nettverk.

²⁴ Barnevernloven plasserer ansvaret for oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet og ansvaret for å inngå avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser ved fosterhjemplassering på omsorgskommunen. Ansvaret for godkjenning av det enkelte fosterhjem og for at det blir ført tilsyn med fosterhjemmet er lagt til fosterhjems kommunen. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/retningslinjer-for-fosterhjem/3.html?id=415702>

²⁵ Eventuelle forsterkningstiltak skal være avtalt på forhånd dersom forsterkningen vil påføre staten utgifter. Alternativt kan forsterkningstiltakene være vedtatt av fylkesnemnda.

²⁶ Jamfør Fosterhjemsforskriften

Dersom fosterbarnet vurderes å ha *særlige behov* for oppfølging kan det være aktuelt med plassering i et statlig familiehjem. Kommunen skal i så fall sende en skriftlig søknad til Bufetat om bistand. Når kommunen anmoder om bistand søker den ikke nødvendigvis om en bestemt type plassering. Staten har en bistandsplikt i den enkelte sak, men ingen plikt til å tilby en bestemt type plassering for eksempel i et statlig familiehjem. Formelt er det barnevernstjenesten i kommunen som på grunnlag av tilbudet om bistand fra Bufetat, som beslutter om det aktuelle fosterhjemmet er egnet for plassering av barnet.

I flere av kommunene opplever Barnevernstjenesten at det er en ubalanse mellom den formelle rollen de har som vedtaksmyndighet, og det manglende reelle handlingsrommet kommunen opplever å ha som følge av manglende tilgang på statlige familiehjem.

Likevel mener flertallet av informantene i det statlige og kommunale barnevernet at samarbeidet mellom dem i det store og hele fungerer bra. En utfordring som nevnes er imidlertid at kommunen ikke mottar noen skriftlig tilbakemelding på søknaden om bistand til plassering med redegjørelse for hvordan ulike hensyn er vurdert ved behandling av søknaden.

5.2.2 Faglige hensyn ikke alltid avgjørende for plassering

I henhold til dokumentene som regulerer bruken av de ulike typene fosterhjem er det individuelle behov som skal ligge til grunn for plasseringene.²⁷ I praksis er det imidlertid ikke kun faglige vurderinger av fosterbarnets behov som legges til grunn ved behandling av kommunens søknad om bistand. I vurderingen tas det også utgangspunkt i tilgjengeligheten til fosterhjem, og det må løpende prioriteres mellom fosterbarn som har behov for å bli plassert i statlige familiehjem.

Intervjudaene indikerer at mangel på statlige familiehjem er et reelt hinder for plassering av fosterbarn med særskilte behov i denne typen fosterhjem. Flere informanter forteller at fosterbarn som ut fra faglige vurderinger burde plasseres i et statlig familiehjem ikke alltid får et slikt tilbud, fordi det ikke finnes ledige fosterhjem på det aktuelle tidspunktet. Det er dermed til en viss grad tilfeldig om fosterbarnet får det fosterhjemstilbudet det har behov for avhengig av hvilke fosterhjem som er ledige til enhver tid.

I noen tilfeller blir også fosterbarn uten særlige behov flyttet til statlige familiehjem grunnet mangel på kommunale fosterhjem. Dette gjelder særlig når det haster med plassering av barnet. Også på denne måten kan kapasitetsmangel føre til at det kan være tilfeldig hvilken type fosterhjem fosterbarnet blir plassert i.

Det har også kommet noen tilbakemeldinger om at det er noe ulik praksis og forståelse på tvers av kommunalt og statlig barnevern og mellom regioner når det gjelder hva som er faglig riktig ved plassering i fosterhjem. For eksempel ser det ut til å være noe ulike forståelser av hvordan henholdsvis adferd og omsorgsbehov skal fortolkes og vektlegges ved plassering.

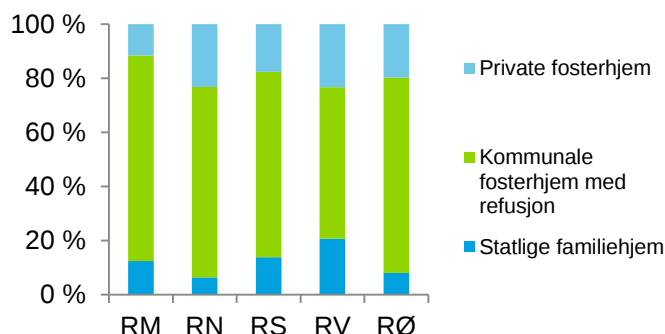
Rene økonomihensyn ser også ut til å være relevant for om barnet får et tilbud om plassering i et statlig familiehjem, eller i et fosterhjem tilknyttet en privat leverandør. Informantene som forteller om dette sier at økonomien i det statlige barnevernet er under sterkt press, og at regionene kutter kostnader på en måte som bidrar til å svekke fosterhjemstilbudet.

²⁷ Intensjonen er også at de statlige familiehjemmene i mange tilfeller skal fungere som alternativ til institusjonsplasseringer og brukes ved utfasing fra institusjon.

5.2.3 Regional variasjon i bruk av fosterhjemstypene

Det er regionene i Bufetat som har ansvaret for å styre dimensjoneringen av fosterhjemstilbudet i den enkelte region ut fra forutsetninger og behov i regionen.

Figur 5. Bruk av fosterhjem etter region



Kilde: ODA

Figur 5 viser at den relative fordelingen i bruken av de tre fosterhjemstypene varierer mellom regionene. Region Vest skiller seg ut med en høyere relativ andel private fosterhjem og statlige familiehjem, og en lavere relativ andel kommunal fosterhjem med refusjon. Region Nord skiller seg ut ved å ha en lavere relativ andel statlige familiehjem, og en høyere relativ andel private fosterhjem. Region Øst bruker i mindre grad enn andre regioner statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Dette slår ut i større bruk av forsterkede kommunale fosterhjem.

Det er altså den enkelte region som styrer hvor mange statlige familiehjem de vil ha tilgjengelig ut fra sine behov. I følge direktoratet er det noen regioner som har valgt å ikke ha en økning i antall statlige familiehjem tilsvarende behovet. Forskjellene mellom regionene har dermed ikke nødvendigvis sammenheng med ulik tilgang på fosterhjem, eller ulik kvalitet på rekrutteringsarbeidet mellom regionene.

5.2.4 Tilgjengelighet til informasjon

I intervjuene med ansatte i barnevernet, og blant de mest sentrale aktørene på fosterhjemsfeltet, ble informantene spurt om de opplever at informasjon om de ulike typene fosterhjem finnes samlet ett sted og er lett tilgjengelig.

Informantene i det statlige barnevernet mente i hovedsak at kriteriene for tildeling av plass i statlig familiehjem er tydelige nok, og at det fremkommer tilstrekkelig god informasjon blant annet gjennom rundskrivet. Samtidig var det også noen som mente at informasjon om kriterier for plassering var kommunisert internt, men ikke eksternt. Blant informantene i kommunene var det ulike oppfatninger om hvorvidt informasjonen var tilgjengelig nok.

Antallet fosterhjem tilknyttet private leverandører er i 2013 høyere enn antallet statlige familiehjem. Kommunene informeres ikke systematisk om hvilke tilbud som finnes hos de private leverandørene. Ingen av informantene i det statlige barnevernet mente at det er behov å informere mer aktiv om tilbudene fra private leverandører. Dette ble begrunnet med at plassene kun er ment som et «supplement» til de statlige familiehjemmene og er relativt kostbare.

5.3 Noen kjennetegn ved barn som plasseres i ulike typer fosterhjem

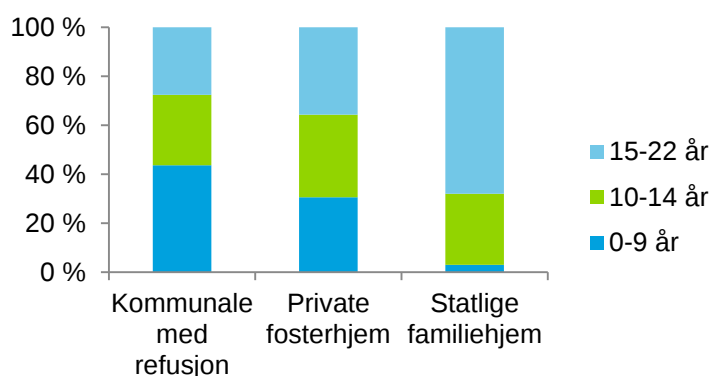
5.3.1 Alder og kjønn

Informantene i det statlige og kommunale barnevernet ble spurt om hva de mener er de viktigste forskjellene når det gjelder fosterbarns behov mellom de statlige familiehjemmene, fosterhjemmene som er tilknyttet de private leverandørene og de forsterkede kommunale fosterhjemmene.

I følge informantene er en viktig forskjell at statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører i utgangspunktet skal ta imot ungdom fra cirka 12-14 år og oppover, mens de yngre fosterbarna i utgangspunktet skal plasseres i forsterkede kommunale fosterhjem. Det varierer noe hvilken alder informantene oppgir som omtrentlig «grense» for plassering i statlig familiehjem og fosterhjem tilknyttet en privat leverandør.

Begrunnelsen for at alder er viktig for plassering, er faglige vurderinger om at eldre barn/ungdom vanligvis har større utfordringer når det gjelder for eksempel adferd, problembelastning og omsorgsbehov. Graden av problembelastning øker ifølge informantene vanligvis med stigende alder, og alder kan dermed være en «indikator» for hvilket tilbud som kan være aktuelt for det enkelte barn.

Figur 6. Alder i ulike typer fosterhjem



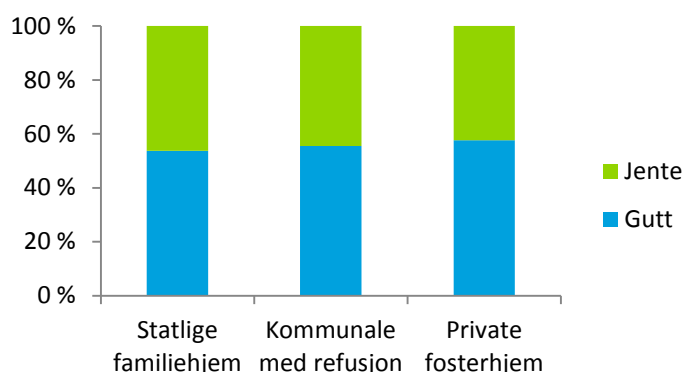
Kilde: ODA

Figur 6 viser at det er ulik fordeling når det gjelder alderssammensetting mellom fosterbarn som er plassert i de tre fosterhjemstypene. Det er klart størst andel yngre barn (0-9 år) i de kommunale fosterhjemmene med refusjon, og klart færrest yngre barn (0-9 år) i de statlige familiehjemmene. Tallene ser dermed ut til å bekrefte at alder har en betydning for plasseringene.

Tallene indikerer samtidig at det ikke er noe skarpt skille etter alder. For eksempel er nær 1 av 3 fosterbarn i fosterhjem tilknyttet private leverandører under 10 år, og mer enn halvparten av fosterbarna i kommunale fosterhjem med refusjon er eldre enn 10 år.

Et spørsmål er hva som kan være årsaken til forskjellene i alderssammensetting mellom henholdsvis statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører når målgruppene i praksis er de samme. En forklaring kan være at fosterhjem tilknyttet private leverandører ofte brukes når det haster med en plassering, og at dette påvirker sammensettingen når det gjelder alder. Det kan også være slik at yngre barn må plasseres i fosterhjem tilknyttet private leverandører når det mangler kapasitet i andre deler av systemet, og/eller at det er yngre søsken som plasseres sammen med et eldre fosterbarn. Et siste forhold som være med på å forklare forskjellene i alderssammensetting er at målgruppen for de statlige familiehjemmene i noen regioner er definert å være fra 13 år og oppover.

Figur 7. Barn i ulike typer fosterhjem etter kjønn.



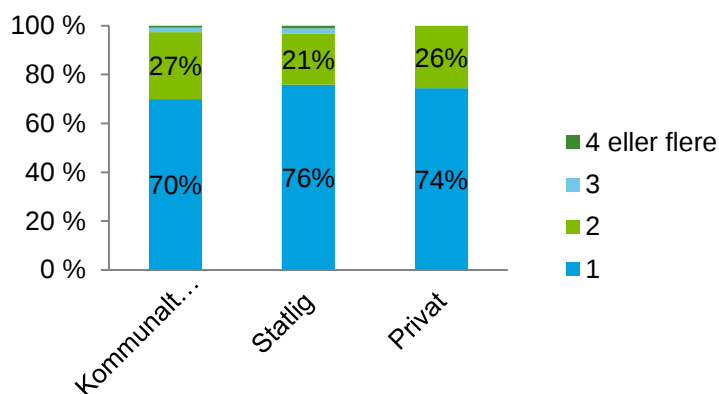
Kilde: ODA

Figur 7 viser at det er flere gutter enn jenter som bor i alle de tre typene fosterhjem. Det er imidlertid bare små variasjoner i andelene gutter/jenter på tvers av fosterhjemstypene. Høyest andel gutter finner vi i fosterhjemmene tilknyttet private leverandører, og lavest andel gutter finner vi i statlige familiehjem.

5.3.2 Antallet barn i fosterhjemmet

Antallet fosterbarn som plasseres i familien kan ha betydning for hvilke ressurser og kompetanse fosterforeldrene må ha for å kunne følge opp fosterbarna på en god måte. I utgangspunktet kan man se for seg at flere fosterbarn øker kravene til foreldrene, fordi flere fosterbarn da skal ha sin del av fosterforeldrenes oppmerksomhet og omsorg. På den annen side kan det også være positivt for både fosterbarna og fosterfamilien at søsken plasseres sammen, da opprettholdelse av relasjonene til søsken kan gi fosterbarnet økt trygghet.

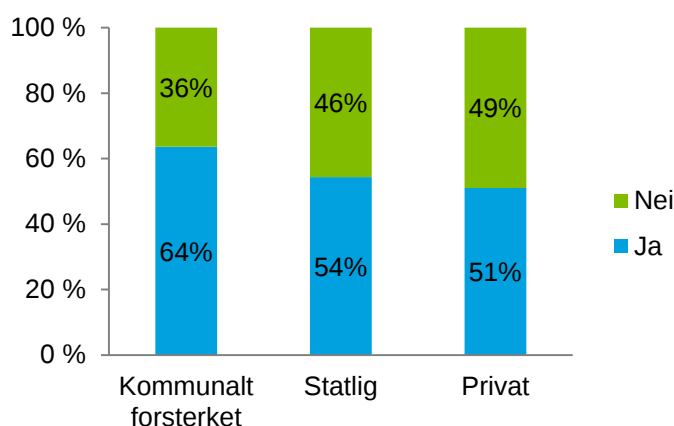
Figur 8. Antallet fosterbarn i familien. (N=749)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 8 viser at det er mest vanlig å ha kun et fosterbarn plassert i familien. Dette gjelder for cirka syv av ti fosterhjem og for alle de tre typene fosterhjem. Det er altså bare små forskjeller mellom de tre typene fosterhjem når det gjelder antall fosterbarn som er plassert i familien, men noe mer vanlig å ha flere fosterbarn plassert i de forsterkede kommunale fosterhjemmene.

Figur 9. Bor det flere barn enn fosterbarnet/barna i familien? N=749

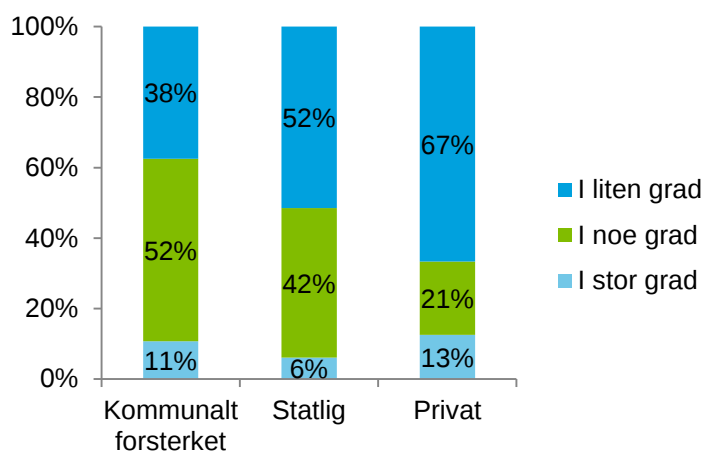


Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 9 viser at det er mest vanlig å ha flere barn enn fosterbarna²⁸ boende i familien i de kommunale fosterhjemmene med forsterkning. Også her er det fosterforeldre i de forsterkede kommunale fosterhjemmene som i størst grad oppgir at det er flere barn i familien.

Samlet ser det dermed ut til å være mest vanlig både å ha flere fosterbarn, og å ha flere/egne barn, boende i hjemmet i de forsterkede kommunale fosterhjemmene.

Figur 10. I hvilken grad opplever du at det å ha fosterbarn gjør det vanskeligere for deg/dere å gi god omsorg til andre barn i familien. (N=451)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

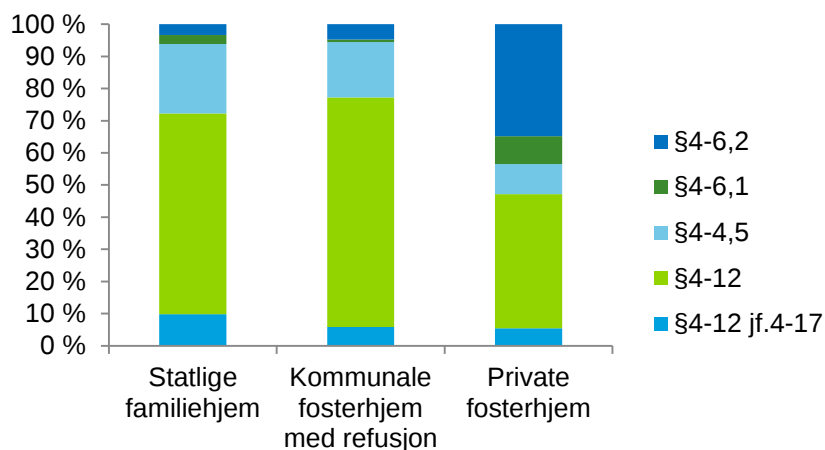
Figur 10 viser andelen av fosterforeldrene som har egne barn som svarer at de opplever at det å ha fosterbarn gjør det vanskeligere å gi god omsorg til sine egne barn. Det er en noe større andel av fosterforeldrene i de forsterkede kommunale fosterhjemmene som i stor grad eller i noen grad opplever at det å ha fosterbarn gjør det vanskeligere å gi god omsorg til andre barn i familien, sammenliknet med for de andre fosterhjemstypene. En slik opplevelse kan øke risikoen for at fosterforeldrene blir utslitt, eller velger å si opp fosterhjemsavtalen med kommunen.

²⁸ Vi benyttet «flere barn enn fosterbarnet» som formulering i spørsmålet til fosterforeldre for å fange opp alle barn i familien som fosterforeldrene har omsorgsansvar for. I praksis vil dette for de fleste bety egne barn.

5.3.3 Plasseringsårsak

Alle barn som plasseres utenfor hjemmet skal ha et vedtak som tar utgangspunkt i en hjemmel i Barnevernsloven.

Figur 11. Plasseringsårsak – hjemler i Barnevernsloven



Kilde: ODA

Figur 11 viser fordeling av barna etter hvilken hjemmel i Barnevernsloven som er brukt. Under følger en kort forklaring på hva de ulike vedtakshjemlene betyr og hva figuren viser:

- De to nederste fargene i søylene representerer vedtak etter
 - Paragraf 4-12 – Vedtak om å overta omsorgen for et barn uten foreldres samtykke
 - Paragraf 4-17 jf. 4-12 - Flytting av barn som er under omsorg av barnevernet uten foreldres samtykke

Vi ser at de to hjemlene er mest brukt blant fosterbarn i kommunale fosterhjem med refusjon, og minst brukt blant barn i private fosterhjem.

- Fargen i midten av søylene representerer vedtak etter paragraf 4-4.5 ledd - Frivillig hjelpetiltak med samtykke fra foreldrene.

Denne hjemmelen er mest brukt blant fosterbarn i de statlige familiehjemmene og de kommunale fosterhjemmene med refusjon.

- De to øverste fargene i søylene representerer paragraf 4-6 som er et generelt akuttvedtak
 - Paragraf 4-6,1 ledd er med foreldrenes samtykke ²⁹
 - Paragraf 4-6,2 ledd er uten foreldres samtykke

Det er klart vanligst å ha akuttvedtak blant fosterbarn i private fosterhjem. Her er det imidlertid viktig å være klar over at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tallene for de statlige familiehjemmene. Dette fordi det ikke finnes en egen kategori fosterhjem som tar imot fosterbarn akutt for de private leverandørene, slik det gjør for de statlige fosterhjemmene (beredskapshjem).

Vi finner også at de statlige familiehjemmene *ikke* har en høyere andel barn med omsorgsovertagelse med tvang enn de kommunale fosterhjemmene med refusjon. Dette kunne det være grunn til å anta dersom man legger til grunn en hypotese om at fosterbarn som er plassert med hjemmel i

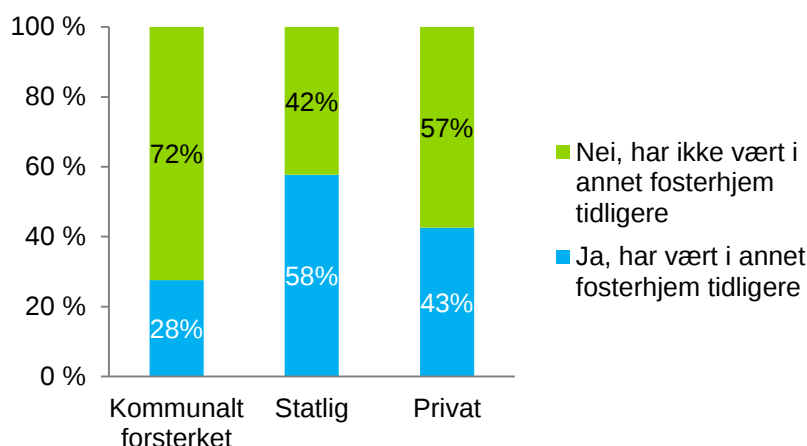
²⁹ Dvs foreldrene motsetter seg ikke.

omsorgsovertakelse oftere vil ha særlige behov enn fosterbarn som er plassert med hjemmel i et frivillig hjelpetiltak.

5.3.4 Tidligere plasseringer i fosterhjem

Barn under omsorg av barnevernet har ofte en tilværelse mer preget av ustabilitet enn av stabilitet (Hvinden, Bjørn m. fl: 2014). Intervjuene med informanter i barnevernet og blant sentrale aktører på fosterhjemsfeltet styrker dette funnet, og bekrefter at det er en del ustabilitet og flytting mellom ulike tiltak. Informantene oppgir at dette særlig gjelder for de ordinære kommunale fosterhjemmene.

Figur 12. Kjenner du til om fosterbarnet/fosterbarna har vært plassert i andre fosterhjem tidligere (N=745)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 12 indikerer at de statlige familiehjemmene og fosterhjemmene tilknyttet private leverandører i større grad enn de forsterkede kommunale fosterhjemmene tar imot barn som har bodd i andre fosterhjem tidligere. Tallene kan indikere at barn som kan ha særlige behov som følge av tidligere ustabilitet og flyttehistorie i større grad er plassert i statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Det har sannsynligvis også sammenheng med alder; jo eldre man er, desto større sjanse er det for at man har vært plassert tidligere.

5.4 Informantenes vurdering av organisering og arbeidsdeling

Intervjuene med ansatte i det statlige og kommunale barnevernet, og andre sentrale aktører på fosterhjemsfeltet, indikerer at det er en utbredt oppfatning at dagens organisering på fosterhjemsområdet er lite hensiktsmessig.

Under følger en kort gjennomgang av noen av de forholdene som blir trukket frem som uheldige av informantene.

5.4.1 Rekruttering av fosterhjem

I utgangspunktet er det Bufetat som har ansvaret for rekruttering av fosterhjem. Det har over tid vist seg å være vanskelig å rekruttere tilstrekkelig mange fosterhjem.³⁰

Bufetat står ikke for rekrutteringen av fosterhjem alene. Private aktører bistår i arbeidet med både å rekruttere og følge opp fosterhjem i tillegg til at også kommuner i egen regi rekrutterer fosterhjem.

³⁰ Staten har plikt (bistandsplikt) til å rekruttere fosterhjem, men ingen plikt til å tilby plassering i statlige familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private leverandører.

Noen av informantene stiller spørsmål ved om det er effektivt at flere aktører utfører rekrutteringsoppgavene, og om det blir en konkurranse om de samme potensielle fosterforeldrene når flere aktører henvender seg til fosterforeldre i det samme markedet.

Vilkårene for fosterhjemmene er ulike, avhengig av om de driftes av kommunene, av Bufetat eller private leverandører. Når flere aktører rekrutterer i «samme marked» kan fosterforeldre som opplever at de har dårligere vilkår enn andre fosterforeldre i tilsvarende situasjon velge å gå til en annen aktør med bedre betingelser. At systemet åpner for dette kan danne grunnlag for konflikt, særlig mellom fosterforeldre og de kommunene som ikke kan møte de økonomiske betingelsene andre aktører tilbyr.

5.4.2 Dobbeltarbeid i enkeltsaker

Intervjuene tyder på at måten arbeidet med plassering av fosterbarn er organisert på er lite effektiv. Særlig synes det å være unødvendig at to ulike aktører skal vurdere sakene, samarbeide og utveksle informasjon når det er aktuelt med plassering i et statlig familiehjem.

Informantene beskriver en prosess med to-trinns vurderinger av saker om plassering i statlige familiehjem. Denne to-trinns prosessen medfører at ressursbruk og tidsbruk er større enn nødvendig, og at ventetiden på plassering kan bli lenger enn det som er nødvendig. En organisering hvor ansvaret var samlet i enten staten eller kommunene ville frigjort ressurser til annet viktig arbeid.

5.4.3 Økonomi og ansvar

Ved plassering i kommunalt fosterhjem med forsterkning kan kommunene kreve refusjon fra staten for utgifter etter bestemte regler. Flere informanter mener at dagens refusjonsordning er uhensiktsmessig, og at den bidrar til et mindre effektivt fosterhjemsarbeid. Mange opplever at ordningen er byråkratisk og fører med seg mye ressursbruk, både til søknadsarbeid i kommunene og i forbindelse med beregningen av refusjon/søknadsbehandlingen på statlig side.

Refusjonsordningen hevdes også å ha svakheter i forhold til fordelingseffektene. For det første må kommunene ha kunnskap om ordningene, og bruke ordningene på samme måte, for at ordningen skal ha riktig fordelingseffekt. For det andre hevdes det at fordelingseffekten svekkes når bruken av skjønn varierer ved behandlingen av søknadene. En siste tilbakemelding er at refusjonsordningen gir uforutsigbarhet for kommunene. Uforutsigbarheten er knyttet til at kommunen ikke på forhånd vet hvilke tiltak de får støtte til, og at varigheten på tiltakene blir usikker når refusjon gis for en periode på et år av gangen.

Noen av informantene mener på prinsipielt grunnlag det er riktig at den instansen som har ansvaret for barnevernssaken (kommunen), også har det økonomiske ansvaret og betaler kostnadene ved plasseringen. Prinsipielt er også et spørsmål om dagens ordning gir kommunene gode nok incentiver til å holde kostnadene lave når kostnadene overstiger refusjonsbeløpet.

5.4.4 Differensiering av fosterhjemstilbudet

Ordningen med at barn og unge kan plasseres i enten forsterkede kommunale fosterhjem, statlige familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private leverandører representerer en form for differensiering av fosterhjemstilbudet. Informantene er i det store og hele enige om at differensiering av fosterhjemstilbudet er viktig og nødvendig.

Samtidig svarer flere at det er uheldig at ansvaret for tiltak med tilnærmet samme formål og målgrupper er delt mellom staten og kommunene og tre fosterhjemstyper. Flere ønsker å samle oppgaver og ansvar på ett forvaltningsnivå, enten ved at *alt fosterhjemsarbeid* blir samlet i staten eller ved at oppgaver og ansvar legges til kommunene. Et alternativ som nevnes er også at ansvaret for alle fosterhjem *med forsterkningstiltak* samles på ett forvaltningsnivå, altså enten staten eller kommunene.

Det er ulike vurderinger av om det er riktig at kommunene kan få et større ansvar på fosterhjemsområdet. Noen mener dette er den klart mest riktige løsningen, fordi kommunen har det

overordnede og helhetlig ansvaret etter barnevernsloven. Andre er bekymret for at dette vil gi større forskjeller i tilbudet til fosterbarna, blant annet fordi tilbudet blir mer avhengig av økonomi og fagkompetanse i den enkelte kommune.

6. Sammenlikning av fosterhjemstilbudet

Det finnes ingen offisielle kriterier/indikatorer som kan benyttes til å måle kvaliteten på fosterhjemstilbudet,³¹ og som kan legges til grunn for vår analyse i denne delen av rapporten. Det mangler også kvantitative data som kan brukes for å sammenlikne kvalitet.

Vurderingene av kvalitet i denne delen av rapporten tar dermed i stor grad utgangspunkt i *opplevelsen* av kvalitet, og erfaringer og vurderinger slik de er beskrevet av ulike aktører og brukergrupper.

6.1 Barn og unge i fosterhjem sine opplevelser og vurderinger

6.1.1 Om fosterbarn som informanter

For å kunne finne ut hva som er det beste for barn er det viktig at kunnskapen er basert på tilbakemeldinger fra brukerne. Vi trenger å vite mer om hvilke faktorer barn og unge selv mener er viktige for at de skal ha det bra. For å få mer av denne typen kunnskap må vi ta barn og unge på alvor ved å spørre dem direkte.
(Trommald, M: 2013).

Det er fosterbarn selv som vet best hva de trenger for at det skal være trygt og godt å bo i fosterhjemmet. Tilbakemeldingene vi har fått gjennom intervjuene med fosterbarn er dermed viktig for å kunne forstå barn og unges behov, og kunne vurdere hvordan de opplever kvaliteten på fosterhjemstilbudet.

I dette avsnittet presenterer vi funnene fra intervjuer med 94 barn og unge som bor i fosterhjem.³² Underveis sammenlikner vi funnene med resultatene av brukerundersøkelsen i barnevernet i 2014 (Rambøll: 2014). Brukerundersøkelsen er en spørreundersøkelse hvor deltakerne svarer på et digitalt spørreskjema. Det er kun barn i statlige og private fosterhjem som har fått anledning til å svare på denne. I vår evaluering har vi møtt deltakerne i samlinger med varighet på 2-3 timer, med åpne spørsmål og større muligheter for utdyping av svarene.

De fleste fosterbarna som deltok på intervju, hadde ikke kjennskap til hvilken type fosterhjem de bodde i. Imidlertid var dette informasjon intervjueren hadde, og som ble brukt for å kunne se etter systematiske forskjeller i svarene fra fosterbarna tilhørende de ulike fosterhjemstypene.

Vi har fått enkelte tilbakemeldinger om at det kan være problematisk å presentere funnene fra intervjuene med fosterbarn så direkte som vi gjør i rapporten. Innvendingene handler om at barn og unges tilbakemeldinger ikke nødvendigvis alltid gir et riktig bilde av den faktiske situasjonen i fosterhjemmet, og at tilbakemeldingene fra fosterbarna bør settes inn i en kontekst som gjør at

³¹ Krav til kvalitet kan utledes av blant annet Barnevernloven, Fosterhjemsforskriften og Retningslinjer for fosterhjem.

³² Se punkt 3.5.1 for mer informasjon om formål og gjennomføring av intervjuene med barn

leseren kan forstå bakgrunnen for tilbakemeldingene. Vi har ønsket å presentere svarene fra barn og unge så direkte som mulig, men samtidig må det poengteres at det metodisk sett alltid vil ligge en viss grad av fortolkning av det informantene har sagt til grunn for oppsummeringene av kvalitative intervjuer.

Under gjengir vi noen av de viktigste svarene fra barn og unge som deltok på intervjuene. Ettersom vi her til en viss grad har prioritert ut fra det barn og unge har fortalt, velger vi å legge ved hele oppsummeringen fra intervjuene med barna i et eget vedlegg (vedlegg C).

Vi har benyttet en kvalitativ tilnærming når vi har innhentet erfaringer og synspunkter fra fosterbarn. Det må tas metodiske forbehold særlig når det gjelder beskrivelsene av forskjellene i svarmønstrene mellom fosterbarn fra ulike fosterhjemstyper.

6.1.2 Opplevelse av omsorg og trygghet i fosterhjemmet

I brukerundersøkelsen for barnevernet (Rambøll: 2014) svarte 7 av 10 fosterbarn at de var helt enig i påstanden «jeg føler meg trygg her/hjemme». Barn og unge som har deltatt i vår undersøkelse opplever det å bo i fosterhjem svært ulikt. Mange av barna opplever å bli tatt godt vare på i hverdagen, med gode og forutsigbare rutiner. De som svarer at de blir tatt godt vare på i fosterhjemmet forteller at de gis mulighet til å delta i organisert aktivitet og til å være med på aktiviteter som de ønsker. Flere fosterforeldrene inkluderer fosterbarna i aktiviteter og når morsomme aktiviteter skal planlegges.

Et mindre antall av barna vi har snakket med opplever at de ikke blir tatt godt vare på. Noen av dem tenker fosterforeldrene gjør jobben sin som fosterforeldre på for lettvinte måter, mens andre tenker at fosterforeldrene ikke skulle hatt denne jobben.

Når det gjelder opplevelsen av trygghet i fosterhjemmet svare fosterbarna noe ulikt. Cirka halvparten av fosterbarna sier de opplever fosterhjemmet som veldig trygt, cirka 30-40% ganske trygt og den siste delen utrygt. De som opplever at fosterhjemmet er utrygt forteller at fosterforeldrene lett blir sinte, og at det kan være skummelt. Også når fosterforeldrene er altfor strenge kan det oppleves som utrygt for dem som bor der.

Blant de yngste fosterbarna er det flest som svarer at det oppleves trygt i fosterhjemmet, men også noen av de yngste opplever utrygghet. Dette handler da ofte om utrygghet i forhold til grenser og reaksjoner fra fosterforeldre. Blant dem over 15 år oppleves dette mer ulikt. Flere i denne gruppen kjente på utrygghet, og hos dem handlet mye om utrygghet i forhold til deres plass i fosterhjemmet og deres framtid i fosterhjemmet.

Når vi ser etter mønstre i forhold til hvordan barn i ulike typer fosterhjem svarer, finner vi at en stor andel av barna fra kommunale fosterhjem svarer at mye er bra og at fosterforeldrene følger opp de nødvendige tingene. Også i de statlige og private fosterhjemmene svarer mange at de får god omsorg og tydelige rammer. Her svarer imidlertid en større del av fosterbarna, at rammene kan bli for stramme og at det kan gå utover åpenheten. Denne «strengheten» kan også gå utover opplevelsen av trygghet.

6.1.3 Oppfølging fra fosterforeldrene

I brukerundersøkelsen for barnevernet (Rambøll: 2014) svarte 7 av 10 fosterbarn at de var helt enig i påstanden «Fosterforeldrene mine hjelper meg når jeg trenger det».

Mange av fosterbarna vi har snakket med opplever at de får god oppfølging i fosterhjemmet. De fleste fosterforeldrene er flinke til å følge opp i forhold til mat, søvn, klær, aktiviteter og skole. Noen barn og unge er misfornøyd og mener de får for lite klær og/eller utstyr, men de aller fleste er fornøyd.

Det var få av fosterbarna, som hadde bevissthet om at en voksen var hjemme på dagtid for å hjelpe og støtte dem. På direkte spørsmål, svarte de fleste av dem som hadde en fosterforelder hjemme, at

de var usikre på hvorfor det var sånn. Mange av barna, og noen få av ungdommene, svarte likevel at det ga trygghet å vite at en fosterforelder var hjemme. Samtidig har noen også opplevd det å ha en fosterforelder hjemme som vanskelig.

Mer enn halvparten av barna fra statlige familiehjem, svarte at for dem var det å ha en fosterforelder hjemme lite til hjelp. Noen av ungdommene svarte også at det var direkte vanskelig, og at det virket mot sin hensikt. Ungdommer som var over 15 år fra fosterhjem tilknyttet private leverandører, svarte noe av det samme, men med litt større variasjon. Fra de forsterkede kommunale fosterhjemmene, var det få som svarte at de hadde en fosterforelder hjemme.

6.1.4 Avlastning og ferie utenfor fosterfamilien

Brukerundersøkelsen (Rambøll: 2014) inneholder ikke spørsmål om ferie og avlastning. På dette området har vi dermed ikke et sammenlikningsgrunnlag i et kvantitativt materiale.

For barn og unge i fosterhjem er ferie og avlastning er viktig område. Det er klart flest fosterbarn fra fosterhjem tilknyttet private leverandører og statlige familiehjem, som forteller at de er på avlastning eller ferier uten fosterforeldrene.³³

Ferie og/eller avlastning oppleves forskjellig av fosterbarna. For noen fungerer ordningen bra, men for andre oppleves det som vondt fordi følelsen av å «bli sendt bort» fra familien de bor i er vanskelig. Måten det gjøres på er veldig viktig for hvordan det oppleves for fosterbarna.

6.1.5 Kontakten med familien

I brukerundersøkelsen for barnevernet (Rambøll: 2014) svarte 6 av 10 fosterbarn at de var helt enig i påstanden «fosterforeldrene mine hjelper meg så jeg skal ha et bedre forhold til familien min».

Barna og unge vi har snakket med svarte svært ulikt i forhold til samvær med sin egen familie. Noen fortalte om fosterforeldre som tilrettela godt ved å ha god kontakt med foreldrene, og ved å snakke fint om foreldrene. Andre opplevde sårhet i forhold til at det ikke ble snakket fint om foreldrene.

Noen av fosterbarna fortalte at fosterforeldre gjorde en god jobb med kjøring til og fra foreldrene. Andre fortalte at fosterforeldrene slett ikke gjorde det, men heller bidro til å gjøre det vanskelig å kunne ha samvær med foreldrene. Det kom også frem at mange savner kontakt med søsknene sine.

Vi fant ikke indikasjoner på ulikheter i opplevelsen av oppfølging i forhold til søsken og foreldre mellom fosterhjemstypene.

6.1.6 Kunne snakke med fosterforeldre om følelser

I brukerundersøkelsen for barnevernet (Rambøll: 2014) svarte nær 6 av 10 fosterbarn at de var helt enig i påstanden «jeg kan snakke med fosterforeldrene mine om ting jeg synes er vanskelig». Blant barn og unge som har deltatt i vår undersøkelse, svarte flertallet at fosterforeldrene ikke vet godt nok hvordan de har det. De skulle samtidig ønske at de visste mer. For mange fosterforeldre legger vekt på at barnet eller ungdommen skal mestre rutiner, skole eller aktiviteter, mens det i for liten grad blir vektlagt hvordan fosterbarna har det inne i seg.

Mange av barna forklarer at trygghet både handler om trygghet i forhold til praktiske ting og om hvordan de har det inne i seg. Cirka en fjerdedel av fosterbarna svarer at de kan snakke med fosterforeldrene om alt, og at fosterforeldrene forstår hvordan de har det. De som svarer dette sier at det bidrar til trygghet og livsglede. Over halvparten av fosterbarna sier at fosterhjemmet er trygt på mange måter, men at det kan kjennes utrygt at fosterforeldrene vet for lite om hvordan de har det inni

³³ Dette må sees i sammenheng med fosterforeldrenes kontrakter hvor ferie, friperioder og avlastning er del av vilkårene

seg. Det er spesielt de som er over 15 år som svarer at de snakker lite med fosterforeldrene om hvordan de har det inne i seg.

Blant barn i forsterkede kommunale fosterhjemmene svarer cirka halvparten at de snakker med fosterforeldre om hvordan de har det. De fleste mener allikevel at fosterforeldrene kunne vært bedre på dette, og at det ville gjort det mye tryggere å bo i fosterhjemmet.

I de statlige familiehjemmene er det større ulikheter i forhold til om fosterforeldrene vet hvordan barna har det, ifølge fosterbarna. Mer enn halvparten av fosterbarna der sier at de opplever fosterhjemmet som for strengt til å sikre denne åpenheten. «Strengheten» bidrar til at de ikke greier å fortelle om følelsene sine der, uttrykker de.

Fosterforeldre i fosterhjem tilknyttet private leverandører er av fosterbarna beskrevet ganske likt som for de statlige familiehjemmene, men med enda større variasjon mellom de svært engasjerte og åpne fosterforeldrene til dem som ikke bryr seg på en god måte.

6.1.7 Oppsummering

Tilbakemeldingene over er basert på svar fra til sammen 94 fosterbarn. Tilbakemeldingene er dermed basert på et relativt stort antall fosterbarn. Likevel er det vanskelig å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av svarene. Forskjellene i svarmønstrene må fortolkes med stor grad av forsiktighet.

Deltakerne ble spurt grundig og på mange ulike måter, om hva slags hjelp og støtte de opplever at de får. Svarene slår ut noe ulikt på ulike tema:

- I forhold til skole svarer de som bor i fosterhjem tilknyttet private leverandører og statlige familiehjem at de har en noe bedre oppfølging enn i de forsterkede kommunale fosterhjemmene
- I forhold til aktiviteter og ferier, svarer mange som bor i statlige familiehjem at de ikke liker ordningen med «å bli sendt vekk»
- I forhold til trygghet i fosterhjemmet svarer de som bor i fosterhjem tilknyttet private leverandører og statlige familiehjem svært variert og en del snakker om at det er for strengt
- I forhold til trygghet til å kunne snakke om hvordan de har det, er svarene noe mer positive fra barn og unge i forsterkede kommunale fosterhjem
- I forhold til å bo med en hjemmeværende forelder, så ble dette av flertallet ikke beskrevet som et nyttig eller viktig tiltak. (Dette blir av fosterforeldrene beskrevet å ha stor betydning, jamfør punkt 6.4.1)

Ut fra svarene over, er det vår vurdering at det er mulig å identifisere noen forskjeller på enkelte områder, men samtidig vanskelig å se tydelige mønstre når det gjelder forskjeller i opplevd kvalitet på tvers av fosterhjemstypene.

I brukerundersøkelsen fra Rambøll er det bare noen av svarene som er brutt ned på henholdsvis statlige familiehjem, og fosterhjem tilknyttet private leverandører. I brukerundersøkelsen var det litt lavere andel av fosterbarna i fosterhjem tilknyttet private leverandører, sammenliknet med fosterbarn i de statlige fosterhjemmene, som svarte at de alt i alt har det bra der de bor nå.

6.2 Fosterforeldrenes kompetanse og egnethet

6.2.1 Krav til fosterforeldre

Ved valg av fosterforeldre stilles det både generelle krav, og konkrete krav i forhold til det enkelte fosterbarn det er aktuelt å plassere.

De generelle kravene til fosterforeldre er at de må ha særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem. Det er først og fremst personlig egnethet, som avgjør om personen kan bli en god fosterforelder (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2004). I tillegg til å være personlig egnet må fosterforeldre ha en stabil livssituasjon, alminnelig god helse og gode samarbeidsevner. Det

stilles krav om at fosterforeldrene har økonomi, bolig og et sosialt nettverk som gir barnet mulighet til livsutfoldelse. Fosterforeldrene må ellers også ha godandel og kunne legge frem tilfredsstillende politiattest (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2003).

Ved valg av fosterhjem til det enkelte fosterbarn skal barneverntjenesten legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste. Barneverntjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetninger til å ivareta det enkelte barns særlige behov, bl.a. sett i lys av barnets egenart, formålet med plasseringen, plasseringens forventede varighet og barnets behov for samvær og annen kontakt med familien.³⁴

Ettersom de statlige familiehjemmene skal ta imot barn med særlige behov stilles det noen ekstra krav til denne gruppen fosterforeldrene når det gjelder kompetanse. I følge rundskrivet fra departementet (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010) må fosterforeldrene i de statlige familiehjemmene ha minst treårig relevant utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

I henhold til rundskrivet fra departementet må de statlige familiehjemmene også ha:

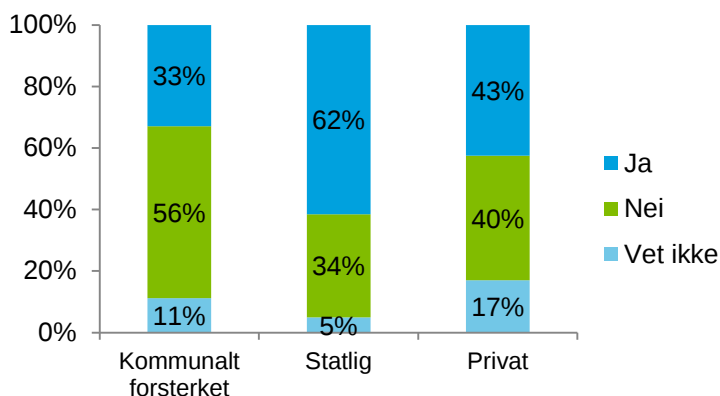
- Erfaring med å være fosterforeldre eller i spesielle tilfeller annen særlig relevant erfaring
- Evne til å motta veiledning og opplæring både individuelt og i gruppe, og å nyttiggjøre seg denne i oppfølgingen av barnet
- Gode samarbeidsevner og evne til å organisere og koordinere samarbeid med mange samarbeidspartnere, inkludert barnehage og skole
- Evne til å følge opp planer og utredninger som er laget for barnet
- Evne til å støtte og motivere barnet til å følge opp skolegang og andre dagtilbud
- Evne til, og ønske om, å være en ressurs for andre fosterhjem både ved samarbeid, utveksling av erfaringer og eventuelt ved å fungere som avlastning og veileder for andre

Statlige familiehjem skal ha kompetanse og evne til å ta imot barn som har behov for særlig oppfølging, ut over den oppfølging ethvert barn som må flytte ut av sitt opprinnelige hjem vil ha. Kravene til kompetanse for de statlige familiehjemmene er dermed mer omfattende enn for forsterkede kommunale fosterhjem.

De ideelle leverandørene skal i henhold til kravspesifikasjonen ha disponibelt faglige ressurser for fosterhjemmet i form av veileder, miljøterapeut og konsulenter som skal jobbe med oppfølging av fosterhjemmet. Det stilles også krav om opplæring av fosterforeldrene, og det skal utarbeides en rapport om fosterforeldrenes egnethet før Bufetat foretar en endelig vurdering av egnethet. For de kommersielle aktørene er målgruppene, tjenesteoppbygging, prisstruktur og øvrige krav til i stor grad de samme som dem som gjelder for de ideelle leverandørene.

³⁴ Jmfør barnevernloven § 4-1

Figur 13. Ble det stilt noen krav til faglig bakgrunn/kompetanse for deg/dere ifm. med at dere ble fosterforeldre? (N=749)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

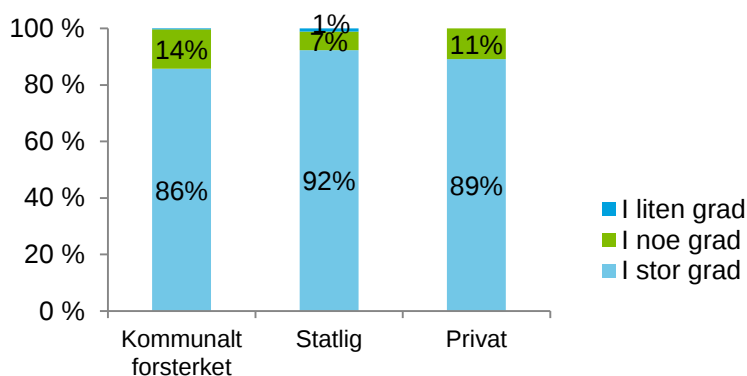
Figur 13 viser andelen av fosterforeldrene som svarer at det ble stilt krav om faglig bakgrunn /kompetanse i forbindelse med at de ble fosterforeldre. Med tanke på at kravene til kompetanse varierer er det ikke overraskende at det er høyest andel som svarer at det ble stilt slike krav blant fosterforeldre i de statlige familiehjemmene.

Blant informantene er det mange som mener det ikke er riktig å stille krav til formell utdanning for fosterforeldre. Begrunnelsen er at det ikke er dokumentert at det er noen sammenheng mellom formell utdanning og evne til å gi barna god omsorg. Kravet om formell utdanning sees også i sammenheng med økende profesjonalisering av fosterhjemsarbeidet. Dette er en utvikling flere av informantene er bekymret over.

6.2.2 Forskjeller når det gjelder fosterforeldres erfaring, kompetanse og egnethet

Vi har spurt fosterforeldrene om de opplever å ha nødvendig erfaring og kompetanse til å gi fosterbarnet/barna et trygt og godt bo- og omsorgstilbud.

Figur 14. I hvilken grad opplever du å ha nødvendig erfaring og kompetanse til å gi fosterbarnet/barna et trygt og godt bo- og omsorgsmiljø (N=745)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 14 viser at omkring 9 av 10 fosterforeldrene mener at de i stor grad opplever å ha nødvendig erfaring og kompetanse. Det er bare mindre forskjeller mellom fosterhjemstypene.

Blant fosterbarn er det noen som opplever fosterhjemmet som utrygt, eller som opplever å ikke inkludert fullt ut i fosterfamilien. I følge foreldrene vi har intervjuet er det ikke alle fosterforeldre som er

personlig egnet for denne oppgaven. Foreldre kan oppleve at fosterforeldre er lite samarbeidsvillige og noen ganger arrogante eller nedlatende mot dem.

Her ser det dermed ut til å være noe ulike vurderinger blant fosterforeldre, fosterbarn og foreldre.

6.2.3 Forholdet til søsken

Som del av evalueringen har vi intervjuet en mindre gruppe søsken, dvs. fosterforeldrenes biologiske barn. Blant de positive tilbakemeldingene fra søsknene var at det er bra å kunne få mulighet til treffe nye barn og ungdommer, og at det er lærerikt og utviklende å ha fosterbarn i familien. Det kom også frem at mange opplever det som positivt å kunne få være med å hjelpe andre barn og unge som har en vanskelig bakgrunn.

Samtidig var det også søsken som opplevde det som vanskelig å ha fosterbarn i familien. Blant annet kom det frem at en del søsken har opplevd at fosterbarna ikke helt vet hvordan de skal oppføre seg i fosterhjemmet, og at dette tar oppmerksomheten bort fra dem selv. Noen søsken var også frustrerte, og ønsket ikke at foreldrene skulle fortsette som fosterforeldre.

Intervjuene blant søsken kan i liten grad belyse eventuelle forskjeller i opplevelsene søsken har mellom de tre typene fosterhjem.

6.3 Oppfølging og veiledning

Bufetat har ansvaret for at fosterhjemmet får nødvendig opplæring og generell veiledning (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2003). Ansvaret omfatter opplæring og veiledning av nye fosterforeldre, men også generell skoling av mer erfarne fosterforeldre.

I tillegg til lovkravene skal Bufetat sikre at statlige familiehjem følges opp i henhold til standardavtalen for familiehjem og beredskapshjem (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010). Det innebærer blant annet at Bufetat skal tilby:

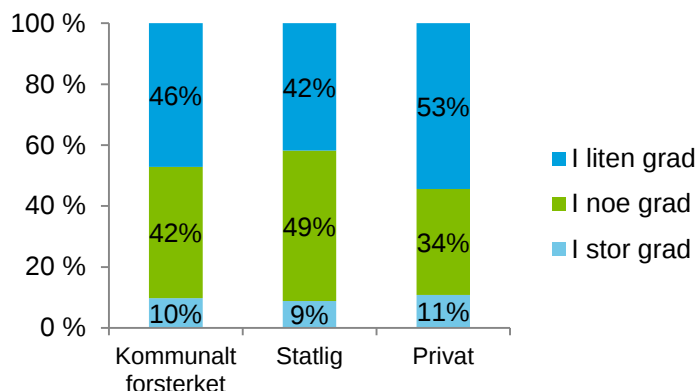
- PRIDE-opplæring
- Generell og individuell veiledning etter behov
- Beredskap for hjemmene i nødsituasjoner utenom vanlig kontortid
- Avlastning i kontraktsfestede friperioder og ved sykdom
- Evalueringsmøte ved opphør av plassering

Ansvaret til Bufetat er avgrenset mot den kommunale barneverntjenesten, som har ansvaret for opplæring og veiledning for fosterforeldrene i forhold til det enkelte barn. Barneverntjenesten i kommunen skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året.³⁵

³⁵ Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

Når er barn plasseres i statlige familiehjem eller fosterhjem tilknyttet en privat leverandør kan ansvaret overtas av Bufetat/den private leverandøren

Figur 15. I hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har udekkede behov relatert til opplæring og kursing (N=749)

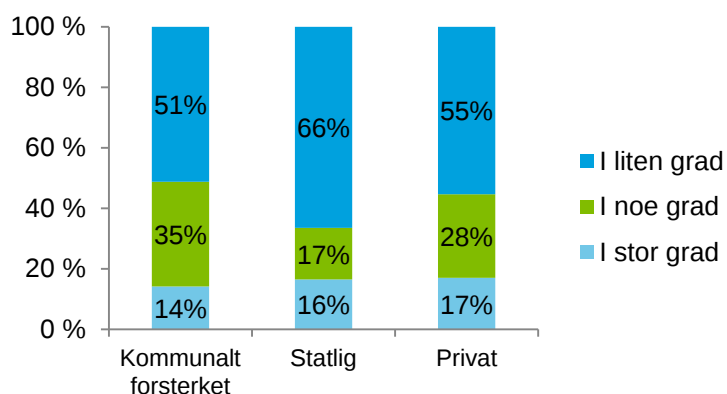


Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Bufetat har ansvaret for generell opplæring/kursing av fosterforeldre i alle fosterhjem. Figur 15 viser at cirka 1 av 10 fosterhjem opplever i stor grad å ha udekkede behov relatert til opplæring og kursing. I tillegg er det noen som svarer at de i «noen grad» har et slikt udekket behov.

Den høyeste andelen som oppgir å ha udekket behov for opplæring og kursing finner vi i de statlige familiehjemmene. Det er imidlertid viktig å huske at vi spør om opplevde behov, og at forskjellene dermed kan være knyttet til at statlige familiehjem følger opp fosterbarn med særlige behov og kan ha andre forventninger til opplæringer.

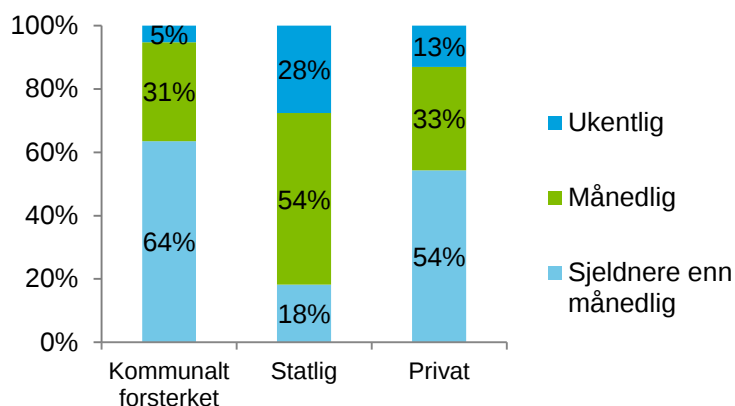
Figur 16. I hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har udekkede behov relatert til individuell veiledning og oppfølging. (N=741)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 16 viser at andelen som opplever at de har udekkede behov for individuell veiledning og oppfølging er lavere enn andelen som svarte at de har behov for opplæring og kursing. Forskjellene mellom fosterhjemstypene er ikke store, men her var det lavest andel som opplever å ha udekkede behov blant fosterforeldre i de statlige familiehjemmene.

Figur 17. Hvor ofte får du/dere veiledning eller annen oppfølging fra barnevernet? (N=743)

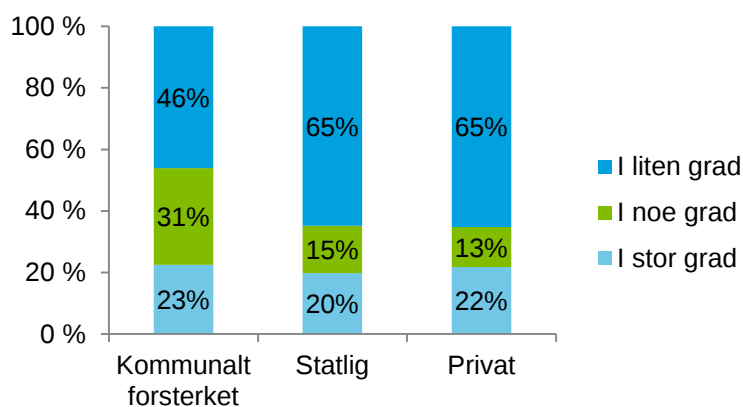


Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 17 indikerer at det er relativt store forskjeller når det gjelder hyppigheten av oppfølging og veiledning for de tre typene fosterhjem.³⁶ Mens 8 av 10 statlige familiehjem får oppfølging eller veiledning minst månedlig gjelder det samme for mindre enn 4 av 10 forsterkede kommunale fosterhjem. Blant fosterforeldre i fosterhjem tilknyttet private leverandører svarer nær 5 av 10 at de får oppfølging minst månedlig.

Funnene indikerer ikke at det er noen direkte sammenheng mellom opplevde behov for opplæring/kursing, og hyppigheten på oppfølgingen. For eksempel får de statlige familiehjemmene hyppigere oppfølging og veiledning, men melder samtidig i størst grad om udekkede behov for opplæring og kursing. Det er nærliggende å tenke seg at dette kan ha sammenheng med at statlige fosterhjem i utgangspunktet er ment å ta imot barn med særlige behov, og at dette øker det opplevde behovet for opplæring og kursing.

Figur 18. I hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har udekkede behov relatert til tilgjengelighet til kontaktperson ved behov (N=747)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

³⁶ Spørsmålet skiller ikke mellom generell veiledning og veiledning knyttet til oppfølging av enkeltbarn, eller om veiledningen og oppfølgingen skjer fra statlig eller kommunalt barnevernet.

Til slutt i denne delen av spørreundersøkelsen spurte vi fosterforeldrene om de har udekkede behov relatert til tilgjengelighet til kontaktperson.³⁷ Figur 18 indikerer at det er noen forskjeller mellom fosterhjemstypene, og at de forsterkede kommunale fosterhjemmene i størst grad ser ut til å ha udekkede behov når det gjelder tilgjengelighet til kontaktperson.

Her er det viktig å poengtere at det ikke ble presisert i spørsmålet hvilken organisatorisk tilknytning kontaktpersonen skulle ha til fosterhjemmet. Svarene forteller dermed mer om behovene fosterforeldrene i de ulike fosterhjemstypene har, enn om den faktiske tilgjengeligheten til kontaktpersonene i henholdsvis kommunalt barnevern, statlig barnevern og private leverandører.

6.4 Frikjøp og avlastning

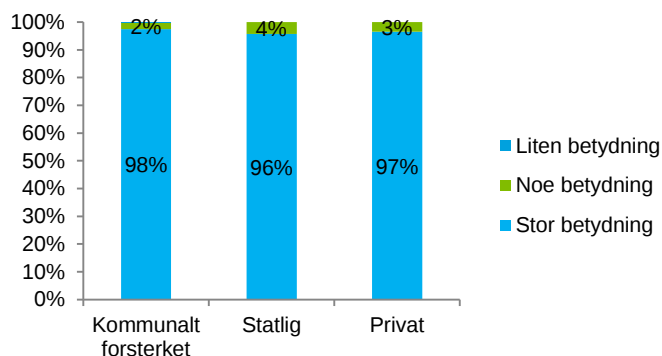
6.4.1 Bruk av frikjøp som forsterkningstiltak

Omfanget av bruken av frikjøp som forsterkningstiltak varierer mellom typene fosterhjem. For statlige familiehjem er det et krav at minst en av fosterforeldrene er frikjøpt på heltid. For de forsterkede kommunale fosterhjemmene er det vanlig at en av fosterforeldrene er frikjøpt det første året etter plasseringen, men det er ingen formelle krav om frikjøp.

Selv om noen informanter stiller spørsmål ved frikjøpsordningen, og omfanget av frikjøp, oppleves tiltaket av de fleste informantene som et nødvendig tiltak i en del fosterhjem. Dette blant annet fordi det er store forventninger til fosterhjemmene relatert til møtevirksomhet rundt barnet, i tillegg til at det er forventet en tett oppfølging i forhold til skole og fritid.

Samtidig som frikjøp kan være et viktig tiltak bør det nevnes at noen informanter mener at det å være hjemmeværende i seg selv ikke øker kvaliteten på oppfølgingen av fosterbarnet. Kvalitet handler mest om hvilke kvalifikasjoner og personlige egenskaper fosterforeldrene har.

Figur 19. Hvilken betydning opplever du at frikjøp fra vanlig jobb har for muligheten for å gi god oppfølging og omsorg til fosterbarnet/fosterbarna (N=586)



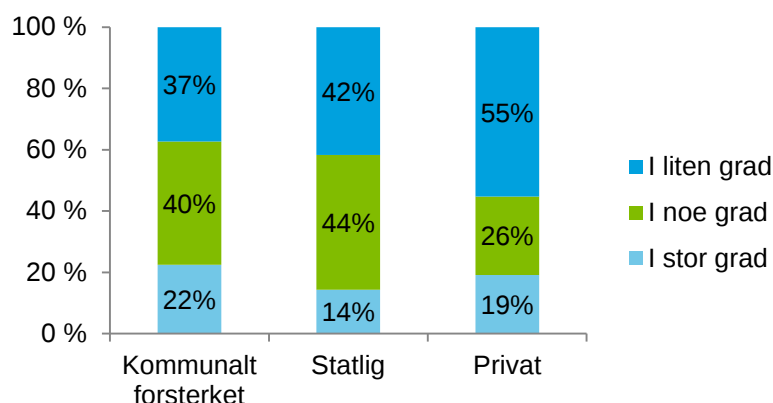
Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 19 viser at nesten alle fosterforeldrene som selv er frikjøpt mener at frikjøp har stor betydning for deres muligheten til å kunne gi god oppfølging og omsorg. Her var det ingen vesentlige forskjeller mellom fosterhjemstypene. Frikjøp blir av flertallet av fosterbarn beskrevet å ikke være et nyttig tiltak, (jmfør punkt 6.1.3)

³⁷ Det ble ikke presisert om vi tenkte på statlig eller kommunalt barnevern. Her kan respondentene ha forstått spørsmålet ulikt og svart med utgangspunkt i hvem de har mest kontakt med.

Både kommunene og fosterforeldre mener forskjellene i økonomiske vilkår er en vesentlig utfordring på fosterhjemsfeltet, og skaper A- og B-lag blant fosterhjemmene. Det pekes også på at kravet om årlig søknad om refusjon medfører uforutsigbarhet i de forsterkede kommunale fosterhjemmene, og at denne opplevelsen av uforutsigbarhet kan forsterke opplevelsen av forskjellsbehandling.

Figur 20. I hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har udekkede behov relatert til lønn og økonomiske vilkår (N=741)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

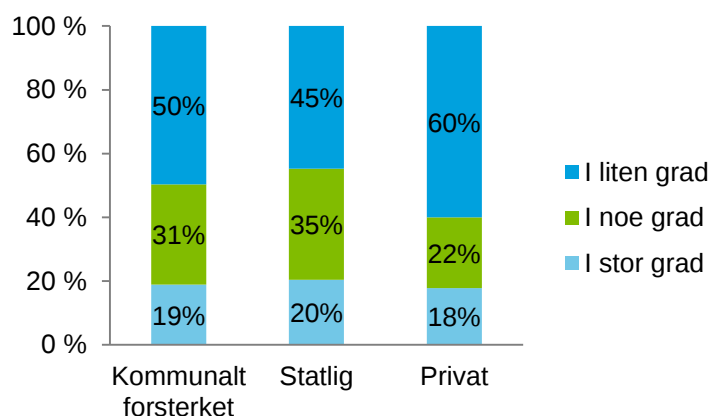
Figur 20 viser at det er en høyere andel blant fosterforeldre i forsterkede kommunale fosterhjem som opplever udekkede behov relatert til lønn og økonomi, sammenliknet med fosterforeldre i statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Forskjellene er imidlertid ikke så store som det kunne forventes ut fra tilbakemeldingene og engasjementet rundt dette temaet i intervjuene.

6.4.2 Bruk av avlastning som forsterkningstiltak

Fosterforeldre i statlige familiehjem har kontraktsfestet rett til ferie og avlastning. I fosterhjemsavtalen som kommunene bruker er ikke dette inkludert som en rettighet på samme måte, men ferie og avlastning kan avtales mellom kommunen og fosterforeldre med utgangspunkt i behov.

Ordningen kommunene har om at avlastning skal avtales mellom kommunen og fosterforeldre ut fra behov, vurderes av mange som bedre en løsning i et barns beste-perspektiv enn den ordningen som er valgt av staten.

Figur 21. I hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har udekkede behov relatert til mulighet for avlastning (besøks- og/eller avlastningshjem) (N=729)



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 21 viser andelen av fosterforeldrene som opplever at de har udekkede behov for avlastning i form av besøks- eller avlastningshjem. Tallene indikerer at det er noe større opplevd behov for avlastning i de statlige familiehjemmene, sammenliknet med i de forsterkede kommunale fosterhjemmene. Forskjellene er imidlertid relativt små, og vi vet ikke i hvilken grad forskjellene kan forklares med ulik tilgjengelighet til avlastning, eller har sammenheng med at det er ulike behov for avlastning.

Under intervjuene med fosterbarn fikk vi tilbakemeldinger om at det kan oppleves som vanskelig at fosterforeldrene skal ha «avlastning fra dem». Det er ulike oppfatninger om hvordan avlastningen bør organiseres for at det skal oppleves som greit av barna. Selv om de fleste ser ut til å være enige om at fosterforeldre kan ha behov for ferie/avlastning er det flere som sier at de er skeptiske til at man kan kontraktfeste «rett til ferie fra barnet», og at bruk av begreper som «ferie» og «avlastning» uansett ikke bør brukes fordi det oppleves som støtende av barna.

6.4.3 Profesjonalisering av fosterhjemsarbeidet

I rapporten «Fosterhjem for barns behov» diskuteres den økende «profesjonaliseringen» av fosterforeldrerollen gjennom frikjøp og avlastning, og om utviklingen er et symptom på en endret balanse mellom profesjonalitet og frivillig omsorg i velferdsstaten. (Backer Grønningsæter(red.): 2013)

Blant informantene er det flere som er opptatt av denne problemstillingen, og som spør om den økende «profesjonaliseringen» av fosterhjemmene er ønskelig. Noen av informantene spør også om vi er i ferd med å bevege oss bort fra grunnideen med fosterhjem, når det stilles krav til fosterforeldre som ikke stilles til andre foreldre, for eksempel krav om utdanning.

Noen av informantene mener at fosterbarn som har behov for behandling eller faglig kompetanse utover det som kan gis i en ordinær familie, eller i en fosterfamilie, heller bør få tilbud om plassering på institusjon. Informantene som ønsker vridning av innsatsen mot økt bruk av institusjon argumenterer også med at økt bruk av institusjon for de eldste barna med særlige behov kan frigjøre fosterhjems kapasitet til andre barn med behov for plassering i fosterhjem.

Under intervjuene har vi fått opplyst at de statlige familiehjemmene i utgangspunktet er ment å være et midlertidig tilbud for barna.³⁸ Noen av informanter våre forteller at de i prinsippet er motstandere av at plasseringer skal ha en kort varighet, da dette oppleves som problematisk i et barnets beste-perspektiv.

6.5 Tiltaks og omsorgsplaner

Når barn plasseres i fosterhjem, skal barnevernstjenesten utarbeide en plan med målsetting for plasseringen, og som skal fortelle hvordan barnet skal følges opp.³⁹

En rapport som tar utgangspunkt i fokusgruppeintervjuer med ansatte i barnevernstjenesten, fosterforeldre og fosterbarn over 15 år viser at det er store variasjoner i kommunenes arbeid med planer for fosterbarna. I følge rapporten involverer de færreste barnevernstjenestene fosterforeldrene og fosterbarna aktivt i arbeidet med å utarbeide planene. Et annet funn er at ansatte i barnevernstjenesten opplever at økt krav om rapportering og dokumentasjon medfører mindre tid til fosterbarna, fosterforeldrene og foreldrene (Norsk Fosterhjemsforening: 2013).

³⁸ Vi har ikke funnet formelle retningslinjer som sier at det skal være en slik praksis. Dokumentasjon er etterspurt fra direktoratet som har svart at det ikke er formelle føringer om dette fra direktoratets side.

³⁹ Det kalles enten omsorgsplan eller tiltaksplan avhengig av om plasseringen skjer etter omsorgsovertakelse eller er en frivillig plassering- Barnevernstjenestens plikt til å utarbeide tiltaksplaner og omsorgsplaner følger av Barnevernslovens § 4.5 og § 4.15

Det er stort sprik i tilbakemeldingene fra informantene på spørsmålet om nytten av og kvaliteten på planarbeidet. Noen mener planarbeidet stort sett har god kvalitet og følges opp på en god måte, mens andre mener det er veldig stor variasjon i kvaliteten på arbeidet.

Det er også flere informanter som stiller spørsmål ved betydningen av planene og om det er for mange planer rundt det enkelte barn. En del opplever planene som unødvendig byråkratiske, og stiller spørsmål ved om det er riktig ressursbruk. Et generelt inntrykk fra intervjuene er at det er lite engasjement rundt utarbeidelse og bruk av planer.

Våre intervjudata gir ikke grunnlag for å konkludere når det gjelder variasjoner i arbeidet med planene for barna mellom ulike type fosterhjem, men det kan se ut som dette er et område med potensial for gjennomgang og kvalitetsforbedring uavhengig av type fosterhjem.

6.6 Tilsyn

Alle barn i fosterhjem i alderen 0-18 år skal ha oppnevnt en tilsynsperson. Dette gjelder uansett om plasseringsgrunnlaget er omsorgsovertakelse med hjemmel i tvang eller et frivillig hjelpetiltak.

Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.⁴⁰

Det er ikke noe formelt utdanningskrav for tilsynspersoner. Men det heter at personen skal velges blant personer som fosterbarnet har tillit til, og som har særlige forutsetninger for å være tilsynsfører i forhold til det enkelte barn. Den som skal utføre tilsynet skal også ha en uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene (BLD: 2003).

Helsetilsynet gjennomfører i 2013 og 2014 et landsomfattende tilsyn med oppfølging av barn i fosterhjem. I mandatet for fylkesmennenes gjennomføring av tilsynet er tilsynet avgrenset til å gjelde kommunale fosterhjem. Det landsomfattende tilsynet gir dermed ikke grunnlag for å vurdere forskjeller i kvaliteten på tilsynsarbeidet i fosterhjem tilknyttet private leverandører og statlige familiehjem. I rapportene fra de gjennomførte enkelttilsynene skilles det heller ikke mellom kommunale fosterhjem med og uten forsterkning.

Blant fosterbarn vi har intervjuet var det mange som ikke vet hvor ofte tilsynet kommer, og som ikke har klart for seg om det er barnevernet eller tilsynet som besøker dem. Flertallet av barna vi har intervjuet vet heller ikke sikkert hva som er forskjellen på saksbehandler og tilsynsperson, og noen uttrykker at de strever med å snakke med tilsynspersonen. De sier de ikke vet hva det de sier skal brukes til, og at de ikke kjenner denne personen særlig godt.

I en rapport om tilsynsførerordningen for fosterbarn som er basert på intervjuer med 19 fosterbarn kommer mye av det samme frem (Sundt: 2010). Bare et fåtall av fosterbarna som ble intervjuet som del av denne undersøkelsen opplevde at ordningen hadde noen betydning for dem, og bare et fåtall hadde fått uttale seg om valget av tilsynsperson. Også her kom det frem at fosterbarna lett blander sammen rollene til tilsynspersonen og saksbehandler. Det mest fremtredende funnet i undersøkelsen var likevel den manglende stabiliteten i de personene som velges som tilsynspersoner.

Som del av vår evaluering er det gjennomført intervju med 3 tilsynspersoner. Ingen av dem hadde grunnlag for å vurdere om det er forskjeller i kvalitet på fosterhjemstilbudet avhengig av type fosterhjem. En viktig tilbakemelding var imidlertid at oppfølgingen de får fra kommunen, og

⁴⁰ Tilsynet med barn i fosterhjem er hjemlet i Barnevernloven § 4-22

samarbeidet med kommunen varierer. En annen viktig tilbakemelding var at det er behov for mer opplæring når det gjelder metoder for å snakke med barna, rapportskriving, og aktuelle faglige problemstillinger på barnevernsfeltet.

Intervjuene med ansatte i barnevernet og sentrale aktører på fosterhjemsfeltet forteller oss at det er utfordrende å få på plass gode tilsynsordninger for fosterbarna. Blant barnevernstjenestene i kommunene var det samtidig en tydelig tilbakemelding at tilsynsansvaret følges opp på samme måte uavhengig av type fosterhjem. Ut fra dette ser det ikke ut til å være forskjeller i kvaliteten på tilsynsarbeidet avhengig av type fosterhjem.

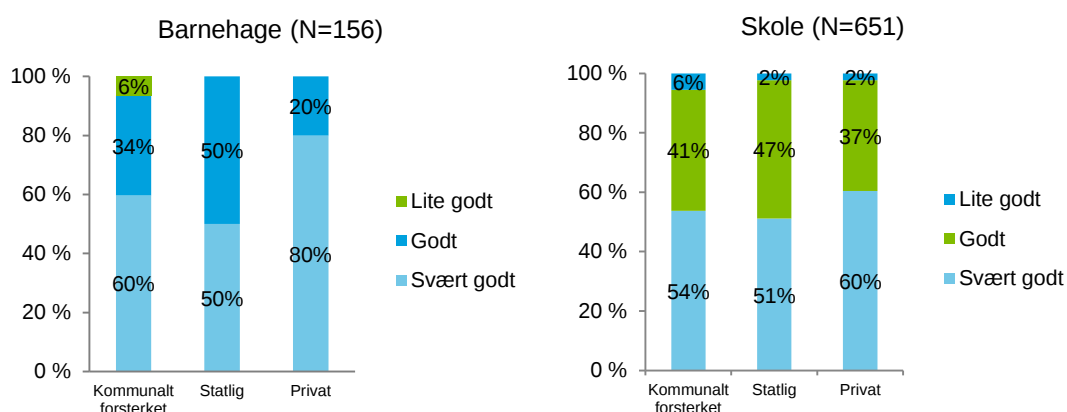
6.7 Samarbeid

6.7.1 Samarbeid med barnehage og skole

I 2012 mottok til sammen 53 000 barn og unge hjelp fra barnevernet, og cirka 10 prosent av barn og unge i Norge vil i løpet av oppveksten ha vært i kontakt med barnevernet. Vi vet samtidig at kun 4 av 10 av barna som har hatt tiltak fra barnevernet gjennomfører videregående skole. Frafall er en stor utfordring knyttet til oppfølgingen av barn i barnevernet, da man vet at utdanning er en av de enkeltfaktorene som er mest beskyttende for utsatte barns langsiktige positive utvikling (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet: 2014).

I undersøkelsen blant fosterforeldre spurte vi hvordan de opplevde samarbeidet med barnehagen og skolen.

Figur 22. Hvordan opplever du at samarbeidet med de følgende instansene fungerer?



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 22 (venstre) viser at de aller fleste fosterforeldre som har barn i barnehage vurderer samarbeidet som godt eller svært godt. Det er visse forskjeller i svarfordelingen mellom de tre fosterhjemstypene, men det er få respondenter som ligger til grunn for resultatene og de må dermed fortolkes med høy grad av forsiktighet.

Figur 22 (høyre) viser at når det gjelder samarbeid med skole så er svarene noe mindre positive, men også i forhold til skole svarer mange fosterforeldrene at samarbeidet er bra. Ettersom det her er små forskjeller i svarfordelingene, er det imidlertid også her vanskelig å si noe sikkert om forskjellene mellom fosterhjemstypene når det gjelder skolesamarbeid.

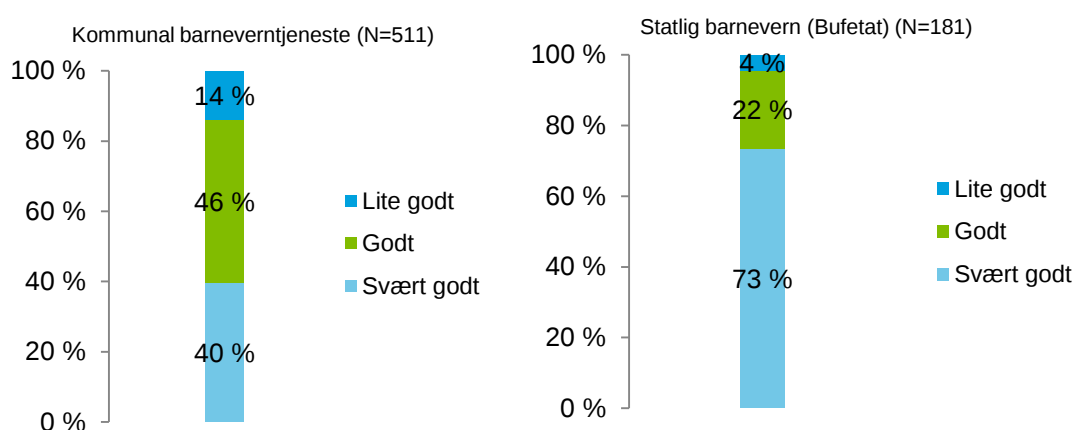
Fosterforeldrene som har fosterbarn i skolealder fikk følgende spørsmål; hvilken rolle spiller det etter din mening om en av fosterforeldrene er hjemme på heltid for muligheten til oppfølging av

skolesituasjonen? Nær 9 av 10 fosterforeldre svarte at de mener dette spiller en stor rolle. Her var det bare små forskjeller mellom fosterforeldrene fra de tre fosterhjemstypene.

6.7.2 Samarbeid med barnevernet

I utgangspunktet er det etter barnevernsloven den kommunale barnevernstjenesten som har ansvar for individuell oppfølging av fosterfamilien, mens statlig barnevern har ansvar for opplæring og generell veiledning av fosterhjemmene. Når fosterbarn plasseres i statlige familiehjem overtar Bufetat mange av oppgavene fra kommunene, blant annet individuell veiledning. Fosterforeldre i statlige familiehjem samarbeider dermed i utgangspunktet mest med Bufetat.⁴¹

Figur 23. Hvordan opplever du at samarbeidet med de følgende instansene fungerer?



Kilde: Questbackundersøkelse blant fosterforeldre (Deloitte)

Figur 23 viser hvordan fosterforeldrene vurderer samarbeidet de har med henholdsvis den kommunale barnevernstjenesten og Bufetat. Fosterforeldrene ser ut til å være mer fornøyd med samarbeidet med det statlige barnevernet enn med det kommunale barnevernet.

Mange av de biologiske foreldre som har deltatt på gruppeintervjuene forteller om dårlige erfaringer med samarbeidet med den kommunale barnevernstjenesten. Mange har opplevd at barnevernstjenesten ikke behandler dem med respekt og åpenhet, og heller ikke i tilstrekkelig grad har hjulpet dem slik at der har kunnet beholde barnet. Mange av foreldrene har også opplevd at barnevernstjenesten ikke tilrettelegger for gode samværsordninger. Noen forteller at de har opplevd å møte ansatte i barnevernet som de mener ikke burde hatt denne jobben. Funnene tyder på lav tillit til barnevernet.

6.7.3 Samarbeid mellom fosterforeldre og foreldre

Foreldrene vi snakket med mente at et godt samarbeid mellom dem og fosterforeldrene er viktig for barnet. Deltakerne hadde samtidig ulike erfaringer rundt samarbeidet om sitt barn. Et klart flertall mente at kontakten med fosterforeldrene var problematisk, og ofte ikke til barnets beste. Et mindretall fortalte at de i hovedsak opplevde å ha et godt samarbeid.

Tilbakemeldinger som gikk igjen blant foreldrene var:

- At det var for lite samvær. Mange hadde svært lite samvær.
- En del opplevde at fosterforeldre «saboterte» samværet for eksempel ved ikke å tilrettelegge.

⁴¹ Kommunene må fortsatt følge opp fosterhjemmene gjennom besøk og tilsyn.

- Foreldrene ble for lite involvert. De skulle ønske seg å vite mer om detaljer fra barnets liv, fotballkamper, korkonsserter, lekser osv.
- De voksne i fosterhjemmet formidlet fordommer om foreldrene til barna. Dette ble omtalt av flere som svært sårende. At de heller ikke følte at de ikke kunne argumentere tilbake, enten fordi de ikke fikk anledning til det av ansatte i barnevernet eller fordi de opplevde at det ville eskalere en konflikt og dermed kunne skade barnet opplevdes som vanskelig.

Foreldrene fortalte også at de opplever det som vanskelig å være seg selv, og at de lett blir «tolket» av både fosterforeldre og barnevernet. Om de for eksempel er glade så tolkes det som at de ikke bryr seg nok. Er de sinte eller frustrert så tolkes de som at de kanskje er ruset, eller noe annet som er negativt. Dette vanskeliggjør ifølge foreldre et reelt samarbeid.

7. Fosterhjemsordninger i Sverige og Danmark

I denne delen av rapporten redegjør vi kort for hvordan fosterhjemsarbeidet er organisert i Danmark og Sverige. Blant annet ser vi nærmere på hvilken rolle kommunene har i arbeidet, og hvordan fosterhjemstilbudet er differensiert i forhold til barn med særskilte behov i de to landene.

7.1 Danmark

I Danmark er såkalt «familiepleje» (fosterhjem) en av de mest brukte plasseringsformene. Likevel er det fokus på å øke bruken av fosterhjem, både på nasjonalt nivå og lokalt i kommunene.

7.1.1 «Barnets reform»

«Barnets Reform» i Danmark var en større reform som blant annet hadde som mål å sikre utsatte barns rettigheter, og sikre tidlig innsats og kontinuitet i tilbudet til barn og unge.

Reformen ble implementert i 2011, og har resultert i flere lovendringer og en rekke nasjonale tiltak. Socialstyrelsen står for gjennomføringen av de fleste nasjonale tiltakene, herunder blant annet gjennomføringen av utviklingsprosjekter og formidlings- og evalueringsoppgaver. Socialstyrelsen har også ansvaret for aktiviteter som understøtter implementeringen av reformen i kommunene.

En viktig del av «Barnets Reform» var innføringen av en ny type fosterfamilie, nemlig «kommunale plejefamilier». Etter «Barnets Reform» finnes det tre typer fosterhjem i Danmark: plejefamilier, kommunale plejefamilier og netværksplejefamilier.

7.1.2 Hva kjennetegner «kommunale plejefamilier» og «spesialiserte plejefamilier»

Begrepet «kommunal plejefamilie» brukes om familier som på grunn av lang erfaring, eller relevant utdanning, har forutsetninger for at hjelpe et barn eller en unge som har særlige vanskeligheter.

Ifølge veiledningen til Barnets Reform skal man for å kunne bli kommunal plejefamilie kunne påta seg en profesjonell omsorgsoppgave. Som hovedregel kreves det erfaring med å ha fosterbarn, eller en relevant kompetanse i form av utdanning, som gir kompetanse til å kunne løse oppgaven. Det forventes at fosterforeldre skal være i stand til å samarbeide med profesjonelle fagpersoner og følge opp en behandlingsplan (Socialministeriet: 2011). Kommunene har ansvaret for at fosterforeldre får den veiledningen og utdannelsen de har behov for.

Ud over den generelle godkendelse som plejefamilie skal de kommunale plejefamilier deltage i minimum to dages efteruddannelse årligt, og det er kommunen, der vurderer, hvilke temaer den enkelte plejefamilie har brug for at blive opkvalificeret til. Kommunen skal end-videre sikre, at familien får den fornødne supervision. Da de kommunale plejefamilier er godkendt til at løfte en tungere og mere krævende opgave, forventes behovet for efteruddannelse og særligt supervision at være højere end for øvrige plejefamilier, fx med månedsvise supervisionssamtaler.

(Socialministeriet: 2011)

I tillegg til nødvendig kompetanse heter det i veiledningen til Barnets Reform at det ofte vil være begrensninger i fosterforeldrenes mulighet for å være i arbeid. Kommunen skal også vurdere om den kommunale plejefamilien skal tilbys en annen type støtte, for eksempel psykologhjelp eller om det er nødvendig med behandling på institusjon (Socialministeriet: 2011).

En evaluering viser at det er mange likheter mellom «kommunale plejefamilier» og spesialiserte plejefamilier, blant annet når det gjelder målgrupper, rekruttering og organisering.⁴² Hovedforskjellene mellom de to typene plejefamilier er knyttet til lønn og etterutdanning.

”Sammenlignes kommunale og spesialiserte plejefamilier, viser undersøgelsen, at målgruppen er den samme, nemlig særligt støtte- og behandlingskrævende børn. Vilkaarene for de to plejefamilietyper er ens på en række punkter. Det gælder den måde, kommunen har organiseret driften af plejefamilierne på, hvor man i omkring halvdelen af kommunerne med den ene eller den anden type plejefamilier har etableret særlige enheder eller har særligt uddannede plejefamiliekonsulenter til at varetage tilsynet med og supervisionen af plejefamilierne. Det gælder også rekrutteringen af de to typer af plejefamilier, som sker på nogenlunde samme grundlag i kommunerne. Forskellene mellem de to typer af plejefamilier består især i aflønningen og efteruddannelsen. De kommunale plejefamilier får typisk en lidt højere løn og de har flere dages efteruddannelse end specialiserede plejefamilier.”

(Jill Mehlbye & Kurt Houlberg: 2012)

7.1.3 Plejefamilier og Nætnverksplejefamilier

Begrepet plejefamilie benyttes når det ikke er en familierelasjon eller nettverksrelasjon til barnet, mens netværkspleje er når det er en familierelasjon eller nettverksrelasjon mellom barnet og familien.

En plejefamilie er i utgangspunktet en vanlig familie, som gir plass til et barn som har behov for særlig støtte og omsorg. Familiepleje et botilbud til barn og unge, hvor barnet eller den unge bor i et privat hjem og deltar i familielivet. Kommunene bruker også plejefamilier til akutt plasseringer, helgeavlastning og avlastning ved ferie.⁴³

Før man kan godkjennes som plejefamilie, må man gjennom et grunnkurs på fire dager. Vederlag og vilkår er forskjellige fra kommune til kommune og er fastsatt i individuelle kontrakter. Rammene og vilkårene i kontrakten avhenger av hvilket barn som plasseres, og vederlag og vilkår forhandles mellom den enkelte plejefamilie og kommunen. Det er vanlig at en eller begge fosterforeldrene må gå

⁴² De kommunale plejefamilier er godkendt efter §66, nr. 2 og de specialiserede plejefamilier efter §66 stk. 1. De kommunale plejefamilier har særlige krav på mere supervision og efteruddannelse (jf Serviceloven §142 stk. 5):

⁴³ Kilde: www.socialebegreber.dk

ned i arbeidstid eller være hjemme på heltid for en periode. Dette er sammenliknbart med slik det er i Norge.

En netværksplejefamilie er en familie, som i kraft av en personlig relasjon til et konkret barn er godkjent til å ha omsorgsansvaret barnet eller den unge i. Nettverksplasseringer defineres på følgende måte:

”Netværksanbringelser er anbringelser hos familiemedlemmer eller andre fra barnets eller den unges nettverk. Ordet netværksanbringelse anvendes – i stedet for slægtsanbringelse – for at understrege, at der ikke nødvendigvis skal være et biologisk bånd mellem barn og plejeforældre. Det centrale er, at der er en vis tilknytning mellem barn og plejeforældre» (Socialministeriet 2011).

Nettverksfamilier skal altså godkjennes som egnede til et bestemt barn. Det vil si at det generelle egnethetskriterium ikke gjelder for netværksplejefamilier, da det ikke er relevant om familien vil kunne ta imot andre barn og unge.

En netværksplejefamilie mottar ikke lønn eller vederlag, men får dekket de kostnadene som er forbundet med å ha barnet eller boende. Utover de faste satsene for godtgjøring av utgifter til kost og losji, vil utgiftsdekningen skje etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Det er i spesielle tilfeller mulig for kommunen å godtgjøre tapt arbeidsfortjeneste også for netværksplejefamilier.

Praksis og forskning fra Danmark viser at nettverksplasseringer i mange tilfeller gir barnet de beste mulighetene for å trives og utvikle seg. Nettverksplasseringer har også vist seg å være mer stabile og gi bedre kontinuitet for barnet, samtidig som barna får bedre mulighet for at bevare og utvikle de relasjonene de allerede har. Derfor har flere tiltak blitt igangsatt for å øke bruken av denne typen fosterhjem.

7.1.4 Aktørenes ansvar og roller på fosterhjemsområdet

I Danmark kan kommunen plassere et barn i fosterhjem, hvis barnet mistrives eller forholdene i barnets hjem er så kritiske at det kan skje alvorlig skade på barnets sundhet eller utvikling.

Der er flere aktører involveret, når et barn plasseres i en fosterfamilie:

- Kommunale saksbehandlere som undersøker barnets og familiens forhold, og treffer avgjørelse om plassering og løpende følger opp barnets utvikling og trivsel.
- Barnets foreldre, som skal bidra med kunnskap om barnet og familien, og som gjennom plasseringen samarbeider med fosterfamilien
- Fosterfamilien som skal ta vare på barnet
- Ansatte i de ordinære tilbudene for barna (skoler, dagtilbud og fritidstilbud), og som møter barnet i det daglige
- Psykologer, terapeuter, pedagoger og andre fagpersoner

I Danmark behandles alle saker om tvangsmessig plassering av barn og unge i kommunenes ”børn og unge-utvalg”. Utvalgene består 5 personer. Utvalgene består av 2 medlemmer valgt av og blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, 1 dommer og 2 pædagogisk-psykologiske sakkyndige. Det er forvaltningen i kommunen, som beslutter om en sak skal forelegges for utvalget.

En barnefaglig undersøkelse danner grunnlaget for beslutningen om hvorvidt et barn skal plasseres i fosterfamilie. Når undersøkelsen er gjennomført, lager kommunen en handlingsplan som beskriver hva som er målene for tiltakene som settes i gang overfor barnet. Deretter avgjøres det hvor barnet skal plasseres for at målene i planen skal kunne nås. Saksbehandleren har ansvaret for å sikre at det skjer en løpende oppfølging av om målene nås. Kommunen skal følge opp alle plasseringer etter 3 måneder og deretter hver 6. måned.

Dersom foreldrene ønsker det kan de anke vedtaket om plassering i fosterhjem. Når Ankestyrelsen, som er en statlig ankeinstans, behandler saken undersøker de om reglene som gjelder på området er fulgt. De fleste av sakene Ankestyrelsen behandler er klager fra foreldre over at deres kommune har plassert barn utenfor hjemmet uten samtykke fra foreldrene.

7.1.5 Utviklingsprosjekt i 13 kommuner

I forlengelsen av "Barnets reform" har Socialstyrelsen sammen med 13 kommuner i perioden 2011-2013 gjennomført et utviklingsprosjekt for å styrke bruken av nye typer plejefamilier, som kan motta barn og unge med særlige behov. Utviklingsprosjektet har hatt fokus på fire temaer: 1) rekruttering og godkjenning 2) matchning, 3) kompetanseutvikling og 4) samarbeid. Konklusjoner og anbefalinger fra prosjektet er nå oppsummert i en egen rapport (Deloitte: 2014).

I Danmark er det et mål å tilrettelegge for at flere barn og unge med særlig komplekse støtte- og pleiebehov skal kunne plasseres i fosterhjem som alternativ til plassering i institusjon. Erfaringene fra prosjektet er at de beste resultatene i rekrutteringen av denne typen fosterhjem oppnås gjennom å rekruttere allerede godkjente fosterfamilier med erfaring og kompetanse, og som gjennom kompetanseutvikling og ekstra støtte kan ta rollen som en spesialisert fosterfamilie (Socialstyrelsen: 2014).

De fleste kommunene i prosjektet fremhever at utviklingsprosjektet i høy grad har vært med på å utvikle deres egen praksis på fosterhjemsområdet i en positiv retning både i forhold til å styrke bruken av fosterfamilier med særlige oppgaver og i forhold til det samlede fosterhjemsarbeidet (Deloitte: 2014).

7.2 Sverige

I Sverige kan "barn och unga som behöver vård utanför det egna hemmet efter beslut av Socialnämnden tas emot i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende (HVB)". (Socialstyrelsen: 2012b).

Kommunenes oppgaver og ansvar relatert til plassering av barn i fosterhjem og institusjon reguleres i den svenske Sosialtjenesteloven. Av kapittel 6 i loven fremkommer det at Socialnämnden skal sørge for at "den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende". Hver kommune har ansvar for at det finnes tilgang till familjehem och hem för vård eller boende.

Før Socialnämndens beslutter om barnet skal plasseres i fosterhjem eller institusjon skal det gjøres en vurdering av om det aktuelle tiltaket svarer til de behov som barnet eller den unge har. Videre skal Socialnämndens utrede om det aktuelle fosterhjemmet er egnet gjennom å foreta en vurdering av hjemmet forutsetninger for å tilby barn og unge omsorg som er trygg, formålstjenelig og preget av kontinuitet. (Socialstyrelsen: 2012a)

Foreldrene kan enten samtykke til plasseringen eller motsette seg plassering. Dersom foreldrene ikke samtykker til plasseringen kan Socialnämnden likevel plassere et barn dersom vilkårene for dette er oppfylt. Det er med støtte i "Lagen om vård av unga" myndighetene kan plassere ett barn i fosterhjem mot foreldrenes vilje. Beslutning om omsorgsovertagelse med støtte i denne loven besluttet av Förvaltningsrätten etter anmodning fra Socialnämnden i kommunen.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) er en statlig tilsynsmyndighet som ble opprettet i 2013. IVO skal blant annet føre tilsyn med hvordan kommunene har arbeidet med plasseringen i et jourhem eller familjehem, men fører ikke tilsyn med selve fosterhjemmet. (Inspektionen för vård och omsorg: 2014)

7.2.1 Familiehjem og Jourhem

Med familiehjem menes et enkelthjem som på oppdrag fra sosialnemnden tar i mot barn, men som ikke drives yrkesmessig. Med "yrkesmessig" menes at fosterhjemmet drives kontinuerlig og at fosterforeldrene mottar lønn. Jourhem er "ett enkelt hjem som ved upprepade tilfållen tar emot barn for tilfeldig vård og fostran" (Socialstyrelsen: 2012b). Familiehjem er altså mer eller mindre permanent, mens jourhem er ett akutt og mer midlertidig alternativ.

Ett barn kan ikke plasseres i et jourhem lengre enn to måneder regnet fra tidpunktet fra da nemndens utredning ble avsluttet om det ikke foreligger særskilte grunner. Formålet med bestemmelsen er å unngå lange midlertidige plasseringer som innebærer uvissthet og usikkerhet for barnet.

Familiehjem er den klart vanligste plasseringsformen i Sverige. Blant barn og unga med barnvernstiltak per november 2011 var 67 prosent plassert i familiehjem. I aldersgruppen 0-12 år var nær 90 prosent i familiehjem. Guttene var i noe høyere grad enn jentene plassert i institusjon (HVB) sammenliknet med i familiehjem.

Oppdragets med å på kort varsel å ta i mot ett eller flere barn for kortere perioder, stiller særskilte krav når det gjelder de potensielle foreldrenes kompetanse. Sammenliknet med i et familiehjem har ett jourhem vanligvis flere kontakter de skal samarbeide med, noe som stiller krav om fleksibilitet og samarbeidsevner.

Det forekommer at kommuner engasjerer en privat virksomhet for å få tilgang på familiehjem eller jourhem som da også skal motta veiledning og støtte fra en konsulent. Slike går under betegnelsene "konsulentstødd familiehjemsvård" og "forsterkt familiehjemsvård". Før en slik virksomhet engasjeres skal Socialtjänsten gjøre en vurdering av behovet for forsterket støtte til familiehjemmet. En undersøkelse (Socialstyrelsen: 2013) viser at cirka 75 prosent av kommunene i Sverige hadde minst et konsulentstøttet familiehjem per mars 2013.

7.2.2 Krav til fosterhjem

"Familiehjemsutredningen" er ett viktig redskap i arbeidet med å sikre at plasserte barn og unge får god omsorg. For å bedre kvaliteten på utredningene, og bidra til at kvaliteten blir likeverdig i hele landet, har Socialstyrelsen utarbeidet forskrifter og råd om hva en utredning av ett familiehjem skal omfatte og hvordan utredningene skal gjennomføres. Forskriften og rådene som er utarbeidet for de såkalte familiehjemsutredningene gjelder også ved plassering i jourhem.

Socialnämnden skal sikre nødvendig opplæring til dem som blir engasjert som familiehjem eller jourhem. I følge Socialstyrelsen er det behov for systematisk arbeid med opplæring på flere områder for å "komma tillrätta med de brister inom familiehjemsvården som har påvisats under många år".

Gjennom nye lovbestemmelser har Socialnämnden blitt pliktig å tilby slik utdanning og gjøre den tilgjengelig også på kveldstid eller i helger (Socialstyrelsen 2012b). For å legge til rette for at kommunene kan gjennomføre utdanningen har Socialstyrelsen utarbeidet undervisningsmateriale som kan benyttes for grunnutdanning av familiehjem. Materialet bygger på barnekonvensjonen, aktuelle lover og forskrifter, forskning og erfaringer fra praktikere og brukere om hva jourhem og familiehjem har behov for.⁴⁴

7.2.3 Økonomiske ordninger

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utgir veildninger om "ersättningar för familiehjemsvården". Kommuner og andre virksomheter kan bruke retningslinjene når de lager sine egne retningslinjer.

⁴⁴ Undervisningsmaterialet består av to deler; en lærebok for familiehjem, og en manual for veiledere/kursholdere

Den såkalte "Omkostnadsersättningen" skal dekke merkostnader familien har for eksempel til mat, klær osv., mens det såkalte "arvodet" er lønn for oppdraget man utfører.

Dersom det er behov for det kan fosterforeldre være hjemme på heltid. Det er opp til den enkelte kommune å bestemme om det er behov for dette, og hvilken kompensasjon fosterforeldrene skal ha ved tapt arbeidsinntekt og liknende. Inntekter fra oppdraget som familjehem er per definisjon ikke inntekter fra yrkesmessig virksomhet, og skal beskattes som inntekt fra tjenester.

7.3 Felles kjennetegn ved fosterhjemsordningene i Danmark og Sverige

Både Sverige og Danmark har differenserte fosterhjemstilbud. I Danmark har kommunale plejefamilier særlige forutsetninger for å følge opp barn og unge med særlige vanskeligheter. I Sverige har de fosterkede fosterhjem som går under navnet konsulentstøttede fosterhjem eller fosterket familiehjem.

Felles for de to landene er dermed at de på samme måte som Norge har forsterkede fosterhjem. En viktig forskjell fra Norge er at kommunene har det helhetlige ansvaret for fosterhjemmene. Staten har med andre ord et mer begrenset ansvar enn i Norge, men i begge de to landene er Socialstyrelsen en aktiv samarbeidspartner for kommunene i fosterhjemsarbeidet.

I både Danmark og Sverige har Socialstyrelsen ansvar for utviklingsoppgaver med relevans for kommunene og kunnskapsutvikling på fosterhjemsfeltet.

8. Kostnadsanalyse

8.1 Om kostnadsanalysen

Oppdragsgiver har i konkurransegrunnlaget bedt om en analyse av kostnadsutviklingen. Vi har derfor valgt å omtale denne delen av rapporten for en «kostnadsanalyse» selv om størstedelen av innholdet er relatert til staten og kommunenes *utgifter* til fosterhjem.

8.1.1 Formål

Hovedformålet med denne delen av rapporten er få en oversikt over det offentliges samlede utgifter knyttet til de tre fosterhjemstypene; forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon, statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører.⁴⁵

Analysen skal:

- Vise utgiftutviklingen for de tre fosterhjemstypene for årene 2011–2013
- Gi en sammenlikning av utgiftene mellom de ulike fosterhjemstypene
- Vise forskjellene i utgifter mellom regionene

Analysen skal videre beskrive hva de viktigste utgiftene består av, og hvordan de påvirker totalutgiftene. Analysen inkluderer utgiftene i både staten og kommunene.⁴⁶

Vilkårene og betingelsene for fosterforeldre er ulike i de tre typene fosterhjem. Analysen inneholder en beskrivelse av de viktigste likhetene og forskjellene mellom fosterhjemstypene når det gjelder vilkår og betingelser som vil påvirke de totale utgiftene. Analysen inneholder også en kort vurdering av om forskjellene i vilkår og betingelser mellom de ulike typene fosterhjem virker rimelige ut ifra det vi vet om de ulike fosterhjemstypenes formål, bruk og kvalitet.

Kostnadsanalysen danner grunnlag for noen betraktninger om sammenhengen mellom utgifter og nytte/kvalitet i siste kapittel av rapporten. I sluttkapittelet vurderer vi også om forsterkede kommunale fosterhjem er kostnadseffektive alternativer til statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører.

8.1.2 Datagrunnlag

Gjennomgangen tar utgangspunkt i regnskapsdata fra Buudir, samt data om antall oppholdsdager og antall fosterbarn i ulike fosterhjemstyper hentet fra fagsystemet ODA. Vi tar utgangspunkt i utgifter per oppholdsdag, dvs. utgiftene per fosterhjemstype,⁴⁷ fordelt på det antallet dager det har bodd fosterbarn i fosterhjemmene. Dette vil i det videre bli omtalt som «dagspris».

Utgiftene for de forsterkede kommunale fosterhjemmene med refusjon beskrives ut fra summen av egenandelsbeløpet og utbetalt refusjon fra staten til kommunene. Etter avtale med Buudir har analysen blitt begrenset til forsterkede kommunale fosterhjem som mottar refusjon fra Bufetat. Forsterkede kommunale fosterhjem som *ikke* utløser refusjon er dermed ikke tatt med.

⁴⁵ Enkelte kommuner kjøper fosterhjem fra private leverandører i egen regi. Dette skjer i et svært begrenset omfang. For de få fosterhjemmene dette gjelder vil utgiftene, i de tilfellene det utløses refusjon fra Bufetat, være inkludert under kategorien «forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon»

⁴⁶ Kommunene vil ha utgifter som ikke gir grunnlag for statlig refusjon. Slike utgifter er ikke inkludert i analysen

⁴⁷ Utgifter fratrukket eventuelle refusjoner fra NAV

Analysen av de statlige familiehjemmene og fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører er basert på regnskapsførte utgifter på formål 691 i Bufetat sitt regnskap.⁴⁸

Andre sentrale datakilder er rapporten med kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet: 2014) og kartleggingen direktoratet har foretatt av 12 private leverandører i 2014.⁴⁹ I tillegg har vi sett på ulike styringsdokumenter og standardkontrakter som regulerer fosterforeldres vilkår og betingelser. Analysen suppleres med informasjon fra Pwc sin kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre (Pwc: 2014).

8.1.3 Avgrensninger

I kravspesifikasjonen er det beskrevet at det skal gjennomføres en analyse for perioden 2004-2013. Fordi det for perioden før 2011 er vanskelig rent regnskapsteknisk å skille mellom statlige familiehjem og statlige beredskapshjem er analysen begrenset til årene 2011-2013.

Stillinger knyttet til saksbehandling og administrasjon i kommunene er ikke med i tallgrunnlaget for analysen.

Det har ikke vært en del av formålet å se nærmere på utgifter i enkeltkommuner. Det er også viktig å være klar over at Oslo kommune ikke er inkludert i datagrunnlaget for analysen.

8.2 Det overordnede utgiftbildet

I denne delen av analysen ser vi nærmere på de samlede utgiftene det offentlige har til de tre fosterhjemstypene. Både utgiftsfordelingen i 2013, og den samlede utviklingen i utgifter for perioden 2011-2013.

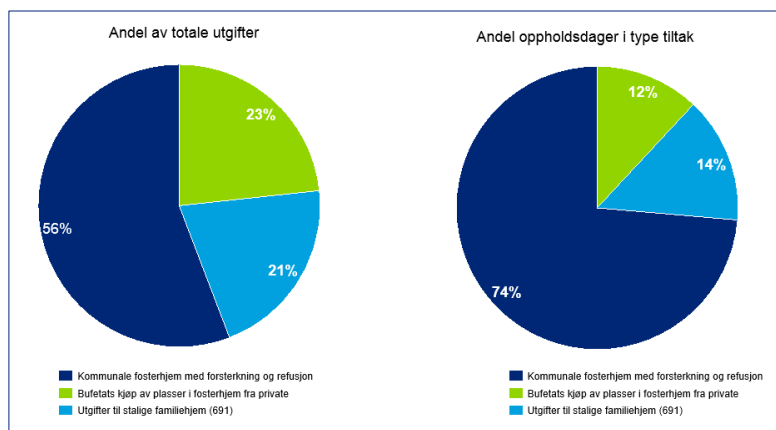
8.2.1 Samlede utgifter til fosterhjem i 2013

⁴⁸ Formål 691 omfatter familiehjem/ungdomshjem, beredskapshjem og andre fosterhjem. Det er kun de kostnadsstedene som gjelder familiehjem som er inkludert i analysegrunnlaget. Grunnlaget inkluderer utgiftsdekning, oppdragsgodtgjørelse, lønn, driftskostnader og refusjon av syke- og fødselspenger. Omfatter også utgifter til forsterkningstiltak og fosterhjem tilknyttet private tiltak. Utgifter til særskilt opplæring og veiledning av statlige fosterhjem utover den generelle opplæring og oppfølging som ytes både statlige og kommunale fosterhjem. På 691 er også flere administrasjonsutgifter med.

De administrasjonsutgiftene som ikke er ført på formålet er: regnskapsføring, utbetaling av lønn- og godtgjørelse, HR og IKT. Alle andre administrasjonsutgifter er ført på formålet. For de statlige familiehjemmene er alle utgiftene knyttet til drift, oppfølging mv. av hjemmene inkludert. Andre typer direkte utgifter, f.eks. utgifter til kurs, veiledning og oppfølging føres på formål 696.

⁴⁹ Dette var en kartlegging av døgnprisen per barn for 12 ulike private leverandører av fosterhjem.

Figur 24. Totale utgifter og antall oppholdsdager i 2013. Ulike typer fosterhjem



Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

I 2013 hadde staten og kommunene til sammen cirka 2 175 millioner kroner i utgifter til kommunale fosterhjem med forsterkning og statlig refusjon, fosterhjem tilknyttet private leverandører og statlige familiehjem. Figur 24 viser at totalt 56 prosent av disse utgiftene var utgifter til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon. Andelene av de samlede utgiftene som var tilknyttet private leverandører⁵⁰ var 23 prosent og 21 prosent var tilknyttet statlige familiehjem.

Sammenlikner vi utgiftene med antallet oppholdsdager finner vi at forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon har en betydelig lavere andel av utgiftene enn av de totale oppholdsdagene.

For de statlige familiehjemmene og fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører er bildet motsatt; andelen av utgiftene er vesentlig høyere enn andelen av oppholdsdagene tilsier.

Tabell 4. Antall barn og antall oppholdsdager i 2013.

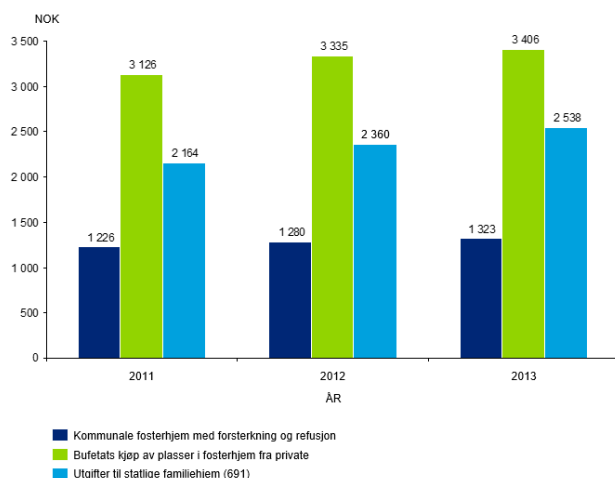
Type tiltak	Antall barn	Oppholdsdager
Forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon	3 156	918 491
Kjøp av plasser i fosterhjem tilknyttet private leverandører	725	148 699
Statlige familiehjem	655	178 680
Totalt	4 536	1 245 870

Kilde: ODA

⁵⁰ Inkluderer både kommersielle og ideelle leverandører. Videre omtalt som private leverandører.

8.2.2 Utgiftutviklingen 2011-2013

Figur 25. Vektet gjennomsnittlig dagspris pr. fosterhjemstype. 2011-2013



Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Figur 25 viser den gjennomsnittlige dagsprisen per fosterhjemstype for perioden 2011 til 2013. Når vi sammenlikner de tre fosterhjemstypene ser vi at veksten i dagspris i perioden 2011- 2013 har vært høyere for de statlige familiehjemmene (17 prosent), sammenliknet med fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører (9 prosent) og de forsterkede kommunale fosterhjemmene med refusjon (8 prosent).

Den betydelige aktivitetsveksten i fosterhjem tilknyttet private leverandører medfører at det er flere som har kortere opphold i disse hjemmene enn i de statlige familiehjemmene. Dette fordi betaling til de private leverandørene skjer etterskuddsvis hver måned, noe som betyr at dagsprisene for de private leverandørene det enkelte året blir noe lavere enn den reelle dagsprisen.

For de statlige familiehjemmene skjer økningen i dagsprisene samtidig som gjennomsnittlig antall oppholdsdager per år per fosterbarn er redusert med til sammen 14 prosent perioden 2011-2013. Det påløper utgifter til de statlige familiehjemmene uavhengig av om det bor barn der. Dermed vil reduksjonen i det gjennomsnittlige antallet oppholdsdøgn per barn per år kunne være et forhold som påvirker den gjennomsnittlige dagsprisen for denne fosterhjemstypen.

Økningen i dagspris for de forsterkede kommunale fosterhjemmene og fosterhjem tilknyttet private leverandører, er omtrent som forventet ut fra den generelle prisveksten.

Ut ifra en betraktning om at de statlige familiehjemmene og fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører i utgangspunktet er ment å skulle ta imot barn med særlige utfordringer, kan det være naturlig at dagsprisen for de statlige familiehjemmene nærmer seg dagsprisene for fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører. Samtidig har de private leverandørene av fosterhjem noen kostnadselementer som de statlige familiehjemmene ikke har, noe som tilsier at det bør være en forskjell i prisene.

8.3 Sammenlikning av kostnadselementene

I denne delen beskriver vi de viktigste forskjellene i betingelser og vilkår mellom fosterhjemstypene og som har innvirkning på utgiftene.

8.3.1 Innledning

Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene beskrives i rundskriv Q-06/2007 - Ansvars- og betalingsrundskrivet (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010). I rundskrivet deles utgiftene fosterhjemmene har inn i kategoriene engangsutgifter, løpende utgifter, oppholdsutgifter og ekstrautgifter.

Kommunene har ansvar for å dekke de utgiftene de har til fosterhjemmene som ikke overstiger det egenandelsbeløpet staten har fastsatt i det årlige rundskrivet om betalingssatsene. Refusjonsordningen omfatter ikke alle typer utgifter. Dette er omtalt i rundskriv Q-06/2007 Ansvars- og betalingsrundskrivet (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010)

For kommunale fosterhjem, får kommunen *refundert* utgifter som overstiger egenandelssatsen fra Bufetat etter søknad til og tilsagn fra Bufetat. For statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører, *betaler* kommunen utgiftene opp til egenandelsbeløpet som så føres som inntekt for Bufetat. Kommunenes egenandel er den samme uavhengig av om barnet er plassert i forsterket kommunalt fosterhjem, statlig familiehjem eller fosterhjem knyttet til en privat leverandør.

Fosterforeldrene i de tre fosterhjemstypene har ulike vilkår og betingelser. Dette medvirker til at det offentliges gjennomsnittlige utgifter per oppholdsdag til fosterhjemmene, varierer mellom fosterhjemstypene. Nedenfor beskriver vi hvilke vilkår og betingelser som gjelder for hver av fosterhjemstype og som påvirker det offentliges totale utgifter.

8.3.2 Forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon

De forsterkede kommunale fosterhjemmene inngår en avtale med kommunen om plassering av det enkelte fosterbarn. «Fosterhjemsavtalen» med vedlegg regulerer vilkår og betingelser for både fosterforeldrene og kommunen (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010).

I henhold til Fosterhjemsavtalen skal fosterhjemmet motta fosterhjemsgodtgjøring. Denne godtgjøringen består av arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Kommunenes Sentralforbund (KS) utarbeider hvert år veiledende satser for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

Tabell 5. Veiledende satser for fosterhjem pr. barn pr. måned (2012)

Alder	Utgiftsdekning	Arbeidsgodtgjøring	Samlet godtgjøring
0 til 6	4 590,-	6 913,-	11 503,-
6 til 11	5 700,-	6 913,-	12 613,-
11 til 15	6 230,-	6 913,-	13 143,-
15 år og eldre	6 770,-	6 913,-	13 683,-

Fosterforeldrene og barnevernstjenesten i kommunen skal inngå en avtale om hvilken samlet godtgjøring fosterforeldrene skal motta. Den gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjørelsen for kommunale fosterhjem var cirka 15 700 kroner per måned i 2012. Den gjennomsnittlige utgiftsdekningen var cirka 7 100 kroner per måned i 2012. Arbeidsgodtgjørelsen utgjør dermed nesten dobbelt så mye som utgiftsdekningen for kommunale fosterhjem og er i gjennomsnitt betydelig høyere enn de veiledende satsene (Pwc: 2014).⁵¹

⁵¹ 74 prosent av kommunene som svarte praktiserer en forhøyet arbeidsgodtgjørelse det første året av en plassering. Dette medvirker til å trekke det gjennomsnittlige beløpet til arbeidsgodtgjørelse opp.

Tallene over inkluderer alle kommunale fosterhjem. Forsterkede kommunale fosterhjem vil i gjennomsnitt ha høyere fosterhjemsgodtgjøring enn ordinære kommunale fosterhjem.⁵²

I Fosterhjemsavtalen (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010) fremgår det at det er gjensidig tre måneders oppsigelsesfrist mellom partene for kommunale fosterhjem. Utgiftsdekningen opphører fra den dagen fosterbarnet flytter ut, men fosterhjemmet mottar arbeidsgodtgjøring i hele oppsigelsestiden. Dersom fosterforeldre krever at barnet flytter ut før oppsigelsestiden opphører, vil all fosterhjemsgodtgjøring opphøre fra den datoen barnet flytter ut.

Arbeidsgodtgjørelsen som fosterforeldrene i forsterkede kommunale fosterhjem mottar, inngår i grunnlaget for opptjening av pensjonspoeng i Folketrygden. Som frilansere vil fosterforeldre ikke være tilknyttet noen offentlig tjenestepensjonsavtale.

Fosterforeldrene i kommunale fosterhjem har ikke rett til sykepenger i perioden fosterbarnet bor i fosterhjemmet, men kan få dette utbetalt dersom oppdraget må avbrytes som følge av sykdom etter bestemte vilkår (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010). Fosterforeldrene har heller ikke rett til ferie eller feriepenger.

Ferie skal avtales særskilt med den kommunale barnevernstjenesten. Dette er en viktig ulikhet mellom de forsterkede kommunale fosterhjemmene og de to andre fosterhjemstypene.

8.3.3 Statlige familiehjem

De statlige familiehjemmene inngår standardkontrakt med Bufetat. Denne regulerer oppdragsgiver og oppdragstakers forpliktelser (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet: 2010).

I henhold til denne standardkontrakten skal fosterforeldre i statlige familiehjem ha arbeidsgodtgjørelse på minimum 323 000 kroner per år, eller 28 000 kroner per måned i 2012. Dette tilsvarer 4,1 ganger Folketrygdens grunnbeløp per år. Det er en maksimumsgrense på 5,5 G, noe som utgjør cirka 37 000 kroner per måned. I henhold til standardkontrakten skal det ved fastsetting av godtgjørelsen legges vekt på relevant formell kompetanse, relevant erfaring og hvor krevende oppdraget vil være.

Det skal utbetales et månedlig beløp som skal dekke de reelle utgiftene fosterhjemmet har. Beløpet justeres en gang i året med konsumprisindeksen. Utgiftsdekningen per 2014 er kroner 7 864. Utgifter knyttet til oppstart av oppdraget kan avtales særskilt (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet: 2014).

Oppdragstaker skal ikke ha annet inntektsgivende arbeid med mindre det er avtalt særskilt, og en av de voksne må til enhver tid være hjemme og tilgjengelig for oppdrag. Statlige familiehjem mottar godtgjøring også om det ikke bor fosterbarn i fosterhjemmet. For de statlige familiehjemmene er kontraktperioden fem år med tre måneders gjensidig oppsigelsesfrist. Utskriving skjer etter avtale med omsorgskommunen og oppdragsgiver.

Etter at et oppdrag er avsluttet har oppdragstaker rett på en fridag per påbegynt uke av plasseringen og de har krav på en frihelgelg per måned og ferie 35 dager per år. Oppdragsgiver skal dekke kostnaden ved alternativ plassering av barnet når fosterforeldrene har friperioder. Fosterforeldrene kan pålegges andre typer oppdrag når oppdragstaker ikke har barn boende hos seg, for eksempel opplæring eller veiledning av andre fosterforeldre.

Fosterforeldre i statlige familiehjem kvalifiserer til pensjonsopptjening i Folketrygden. Oppdragstaker har rett til tjenestepensjon i Statens Pensjonskasse så fremt oppdragstaker oppfyller kravene i lov 15. desember 2009 om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig familie- og beredskapshjem. Oppdragsgiver refunderer oppdragstakers dokumenterte utgifter til tegning av årlig premie for frivillig

⁵² | kartleggingen av utgifter fra Pwc fremgår ikke forskjellene mellom ordinære kommunale fosterhjem og forsterkede kommunale fosterhjem

yrkesskadeforsikring jamfør forskrift om frivillig yrkesskadetrygd for selvstendig næringsdrivende og frilansere av 11. mars 1997 nr. 210.

8.3.4 Fosterhjem tilknyttet private leverandører

Staten har rammeavtaler med 13 ideelle leverandører av fosterhjem. I tillegg inngår staten avtaler om enkeltkjøp med kommersielle aktører med utgangspunkt i behovene for plasser. Ulike prosedyrer for innkjøp mellom de kommersielle og ideelle leverandørene, kan ha en viss betydning for utgiftene det offentlige har knyttet til plasseringene.

Kostnadselementene for fosterhjemmene tilknyttet private leverandører fremkommer av dokumentene «Rammeavtalen for kjøp fosterhjemtjenester fra ideelle organisasjoner» og «Avtale om enkeltkjøp av fosterhjem». Ut ifra de to kontraktene med vedlegg, ser vi at vilkår og betingelser for fosterforeldre i hovedsak er overlappende, og vi omtaler dem dermed samlet under.⁵³

Private leverandører av fosterhjem inngår en oppdragsavtale med fosterhjemmet. Ved fastsetting av oppdragsgodtgjøring til fosterhjemmet skal det på samme måte som for de statlige familiehjemmene, legges vekt på formell kompetanse, relevant erfaring og hvor krevende oppdraget vil være. Fosterforeldrene skal også motta en månedlig utgiftsdekning som skal dekke reelle utgifter. Oppdragsgodtgjøringen og utgiftsdekningen skal avtales særskilt ved hvert oppdrag, og med samtykke fra Bufetat.

Intensjonen med rammeavtalene om kjøp av fosterhjemtjenester fra de ideelle aktørene er at fosterhjemmene skal ha vilkår som ligger så tett opptil de statlige familiehjemmene som mulig. Hjemmene vil imidlertid ikke ha helt like vilkår fordi oppdraget kan være annerledes enn det de statlige familiehjemmene har (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet: 2014).

Betalingsplikten fra Bufetat opphører når fosterbarnet flytter ut, men en del private aktører lønner fosterforeldrene selv om de ikke har barn boende hos seg for å kunne holde på dem til neste forespørsel kommer (pwc: 2014).

Private leverandører av fosterhjem inngår en oppdragsavtale med fosterhjemmet hvor vilkår og betingelser knyttet til blant annet godtgjørelse og ferie- og friperioder er regulert. Vi har ikke hatt innsyn i avtalene, men har fått opplyst at det kan variere mellom leverandørene hvilke vilkår og betingelser som gjelder.

I henhold til dokumentene som regulerer anskaffelsene⁵⁴ skal utgifter til pensjonspremie og yrkesskadeforsikring inngå i oppdragsgodtgjørelsen. Hvilke pensjonsavtaler og forsikringer som tegnes for fosterforeldrene vil kunne variere mellom leverandørene.

I tillegg til utgiftene til oppdragsgodtgjørelse inkludert pensjon og yrkesskadeforsikring, og utgiftsdekningen for det enkelte fosterhjemmet, har de private leverandørene utgifter knyttet til blant annet administrasjon, avlastningstiltak, lokaler og andre drifts- og fellesutgifter. Det er også knyttet spesielle krav til de private leverandørene av fosterhjem når det gjelder faglig oppfølging av fosterhjemmet. Blant annet skal det være en veileder/konsulent/miljøterapeut tilgjengelig for fosterhjemmet og det skal være beredskap for å bistå fosterhjemmene hele døgnet.⁵⁵ Dette er krav som påvirker totalkostnadene.

⁵³ I følge Bufdir er det rimelig å anta at det vil være noe større variasjon i fosterforeldrenes vilkår når det gjelder de kommersielle siden det ikke er en overordnet rammeavtale som ligger til grunn.

⁵⁴ Konkurransesgrunnlag – Rammeavtale for kjøp fosterhjemtjenester fra ideelle organisasjoner og Avtale om enkeltkjøp av fosterhjem

⁵⁵ Tilsvarende som for statlige familiehjem

Kommersielle aktører vil søke å oppnå et driftsoverskudd som kan tas ut som et utbytte, noe som vil ha betydning for totalkostnaden det offentlige betaler for tjenestene de mottar. Det er ikke tilsvarende for ideelle organisasjoner. Dette kan være med på å gi en ulik totalkostnad for kommersielle og ideelle leverandører av fosterhjem. Det har ikke vært en del av formålet med undersøkelsen å se nærmere på dette.

8.3.5 Sammenlikning og vurdering av kostnadselementer

Ulikheter i vilkår og betingelser medfører at kostnadselementene er ulike for de ulike fosterhjemstypene.

Under følger en oppsummering av viktige forskjeller i vilkår og betingelser:

- Vilkår og betingelser knyttet til utbetaling av arbeidsgodtgjørelse i perioder det ikke bor barn i fosterhjemmet varierer mellom fosterhjemstypene.
- Når det gjelder arbeidsgodtgjørelsen har vi sett at det gjennomsnittlige nivået for de kommunale fosterhjemmene totalt er omtrent 50 prosent av de statlige familiehjemmene.⁵⁶ Når det gjelder kostnadene knyttet til utgiftsdekningen, så er det mindre forskjeller mellom de tre fosterhjemstypene.
- I Fosterhjemsavtalene som brukes for de kommunale fosterhjemmene er tjenestepensjon og forsikring ikke en del av standardvilkårene. For de statlige familiehjemmene er retten til pensjonsordning regulert i en egen lov. Fosterforeldre i statlige familiehjem har også rett til yrkesskadeforsikring. For fosterhjemmene som er tilknyttet de private leverandørene skal pensjon og yrkesskadeforsikring inngå i oppdragsgodtgjørelsen, men det kan variere mellom leverandørene hvilke avtaler som er inngått med fosterforeldrene.
- I henhold til standardkontrakten har fosterforeldrene tilknyttet statlige familiehjem en frihelg i måneden når oppdraget har vart i tre måneder og rett til en friperioden mellom hver plassering. Fosterforeldrene har også rett til 35 feriedager hvert kalenderår. Fosterforeldre i kommunale fosterhjem har ikke en tilsvarende rettighet inkludert i Fosterhjemsavtalen, men det kan avtales at barnevernstjenesten skal betale avlastning eller ferie for barnet.

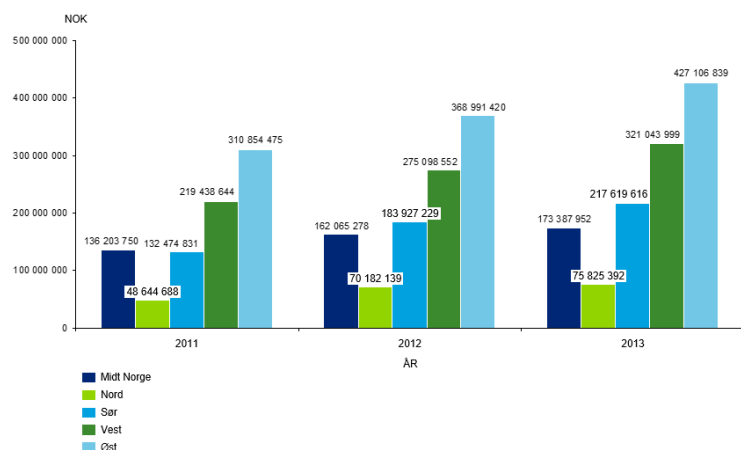
8.4 Analyse av kostnader per region

8.4.1 Forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon

I denne delen ser vi på kostnadene det offentlige har til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon fra Bufetat.

⁵⁶ Her er det ikke skilt mellom ordinære fosterhjem og forsterkede fosterhjem

Figur 26. Det offentlige totale utgifter til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon fra Bufetat

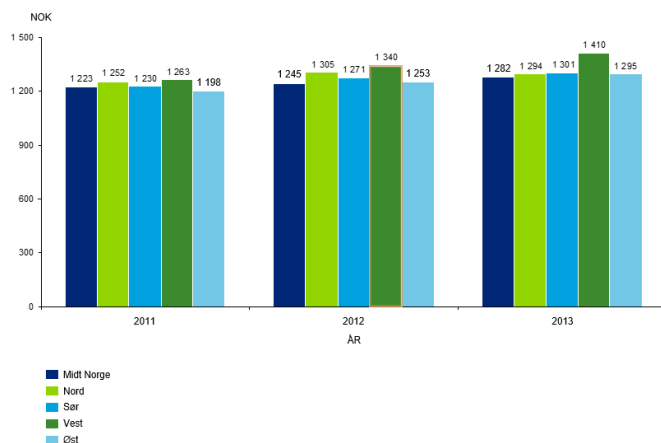


Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Figur 26 viser at staten og kommunene i 2013 hadde totalt cirka 1 215 millioner kroner i utgifter til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon.⁵⁷ Det er store variasjoner i utgiftene mellom regionene i 2013. Dette reflekterer i hovedsak forskjeller i antall barn og antall oppholdsdager, noe som er naturlig ut i fra regionstørrelsene.

Målt i antall oppholdsdager har det vært en høy samlet aktivitetsvekst i perioden 2011-2013 (33 prosent). Den høyeste nominelle veksten finner vi i Region Øst. Den prosentvise veksten i utgifter er høyest i Region Sør med 64 prosent, og lavest i Region Midt med 27 prosent.

Figur 27. Gjennomsnittlig dagspris for kommunale fosterhjem med forsterking og refusjon fra Bufetat.



Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Figur 27 viser gjennomsnittlig dagspris for forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon fra Bufetat. Region Vest skiller seg ut ved å ha en litt høyere gjennomsnittlig dagspris gjennom hele perioden, men forskjellen til de andre regionene er ikke stor. Region Midt har den laveste

⁵⁷ Kommunen kan søke refusjon i inntil tre år etter at utgiftene har påløpt. En feilkilde er dermed at det for deler av utgiftene ikke vil være samsvar mellom hvilket år tiltakene har vært satt inn og hvilket år utgiften blir regnskapsført.

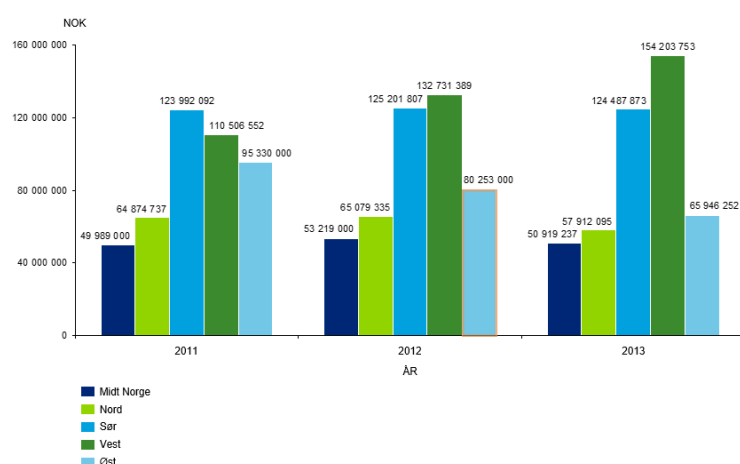
gjennomsnittlige dagsprisen av regionene, men heller ikke her er forskjellen til de øvrige regionene stor.

Den gjennomsnittlige dagsprisen i 2013 for hele landet var 1 323 kroner per barn per oppholdsdag. Tilsvarende tall for 2011 var 1 226 kroner per barn per oppholdsdag. Det gir en vekst på omtrent åtte prosent i perioden.⁵⁸ Hovedbildet her er at det er små forskjeller mellom regionene.

Årsaken til at de totale utgiftene knyttet til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon øker ser ut til å være en sterk vekst i antall oppholdsdager per år på 33 prosent og en økning i antallet barn på 660 barn til sammen i perioden 2011-2013.

8.4.2 Statlige familiehjem

Figur 28. Totale utgifter til drift av statlige familiehjem (691)



Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

I 2013 utgjorde det offentliges samlede utgifter til statlige familiehjem, cirka 453 millioner kroner.⁵⁹ I figur 28 ser vi at det er store variasjoner i utgifter for de ulike regionene. Dette viser at det er store forskjeller når det gjelder i hvilket omfang statlige familiehjem benyttes i de ulike regionene, noe som henger sammen med regionenes ulike størrelser.

Figuren viser også at utviklingen i bruk av statlige familiehjem har vært ulik i regionene. I Region Øst har det vært en reduksjon i det totale utgiftene til statlige familiehjem, mens Region Vest har hatt økende utgifter til statlige familiehjem. Dette reflekterer sannsynligvis i hovedsak ulike prioriteringer i regionene, ettersom endringene i behov trolig ikke vil variere så mye fra region til region.

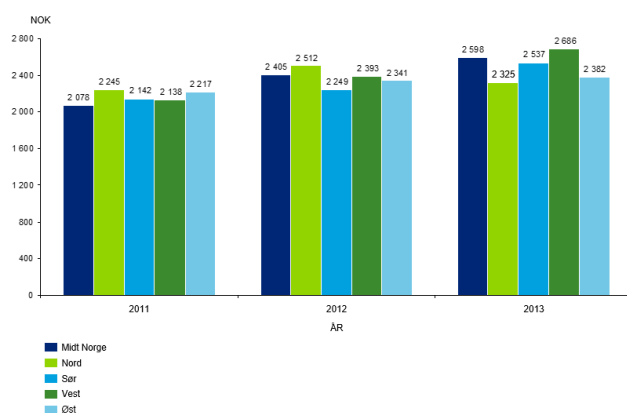
For Region Øst ser man i perioden 2011-2013 en økning i utgiftene til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon samtidig som det har vært en reduksjon i utgifter til statlige familiehjem. Her ser man altså en vridning fra bruk av statlige familiehjem til bruk av forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon.

⁵⁸ En vekst på åtte prosent for perioden 2011-2013 er noe høyere en Finansdepartementets deflator for perioden.

⁵⁹ Tallet er basert på utgifter knyttet til funksjon 691. For region Øst og region Midt-Norge i 2011 og 2012 er tallet basert på et annet uttrekk fra Bufdir enn de øvrige tallene i utvalget. Dette gjelder også for den gjennomsnittlige dagsprisen for disse regionene i 2011 og 2012.

For samtlige regioner utenom Region Vest, har det vært en reduksjon i de totale utgiftene til statlige familiehjem fra 2012- 2013.

Figur 29. Dagspris statlige familiehjem (691)



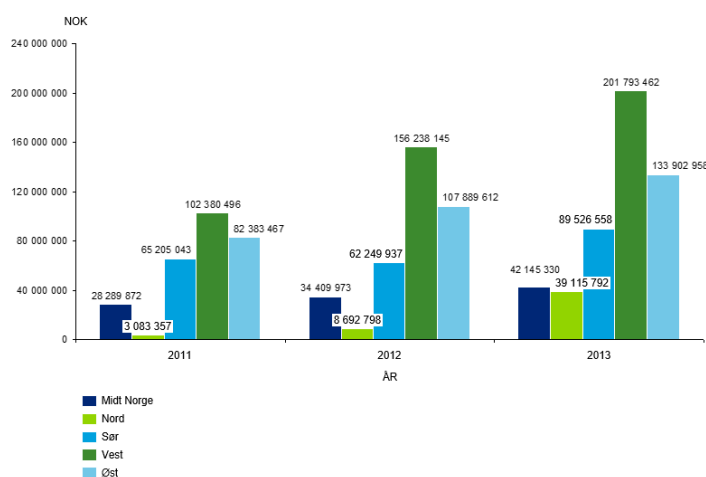
Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Figur 29 viser den gjennomsnittlige dagsprisen for de ulike regionene. Region Midt-Norge har den laveste dagsprisen i 2011, men har hatt en sterk vekst i dagsprisen på 25 prosent fra 2011 til 2013. Vekst i dagsprisen ser man også i Region Vest, mens Region Sør har en relativt sterk prisvekst fra 2012 til 2013. Region Øst ligger relativt stabilt, mens Region Nord først har en økning i dagspris fra 2011-2012, for så å ha en nedgang i dagsprisen fra 2012 til 2013.

For Region Midt-Norge er det en nedgang i antall barn og oppholdsdager. At dagsprisen likevel stiger i perioden kommer samtidig med at antall gjennomsnittlige oppholdsdager per barn per år er redusert i perioden.

8.4.3 Fosterhjem tilknyttet private leverandører

Figur 30. Totale utgifter til fosterhjem tilknyttet private leverandører

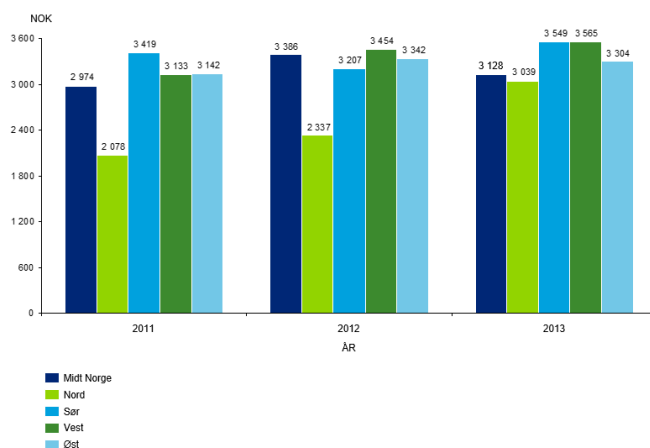


Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Det offentlige hadde i 2013 totalt cirka 506 millioner kroner i utgifter til fosterhjem tilknyttet private leverandører. Figur 30 viser at det er store variasjoner i utgiftene mellom regionene, noe som i hovedsak reflekterer forskjeller i størrelse mellom regionene.

Den nominelle veksten i utgiftene til fosterhjem tilknyttet private leverandører varierer mellom regionene gjennom perioden. Den høyeste nominelle veksten finner vi i Region Vest. Her økte de totale utgiftene med nesten 100 millioner kroner i løpet av perioden. I Region Nord har den prosentvise veksten i utgifter vært spesielt høy. Hovedårsaken til dette er at regionen i 2011 kun hadde 6 barn tilknyttet private fosterhjem, og dermed også relativt lave utgifter. I 2013 var imidlertid antall barn økt til 79, noe som også gjenspeiles i den kraftige utgiftsøkningen.

Figur 31. Gjennomsnittlig dagspris for kjøp av plasser i private fosterhjem



Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Figur 31 viser at dagsprisen for fosterhjem tilknyttet private leverandører ligger på mellom cirka 3000 og cirka 3600 kroner i regionene i 2013. I 2013 var den høyeste dagsprisen i Region Vest, og den laveste dagsprisen i Region Nord.

Region Nord skiller seg mest ut ved at denne regionen hadde en betydelig lavere dagspris i 2011 sammenliknet med de øvrige regionene. I årene 2012 og 2013 har den gjennomsnittlige dagsprisene økt betydelig i denne regionen, og utgiftene er i 2013 på et nivå som er mer likt de andre regionene.

I Region Sør gikk dagsprisen først noe ned fra 2011 til 2012, for så å øke igjen fra 2012 til 2013.

8.5 Beskrivelse av de viktigste utgiftskategoriene

Utgiftsanalysen har vist at det er variasjoner i dagspris for de tre fosterhjemstypene. Det ville ha vært en fordel om vi i analysen hadde kunnet sammenlikne de viktigste utgiftskategoriene på tvers av de tre fosterhjemstypene, for å identifisere hva som forklarer forskjellene i dagspris.

Det har imidlertid vist seg vanskelig å gjøre dette på en systematisk måte. Dette fordi vilkår og betingelser er ulike, og regnskapstallene ikke gir nok informasjon til å kunne foreta systematiske sammenlikninger av utgiftskategoriene på tvers av fosterhjemstypene. For de statlige

familiehjemmene har vi informasjon som tillater en fremstilling av utgiftskategorier basert på regnskapsuttrekk.⁶⁰

8.5.1 Forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon

Våren 2013 kartla Bufdir hva kommunenes forsterkning av fosterhjem bestod i, med utgangspunkt i en gjennomgang av 100 tilfeldige saker, hvor refusjonskrav fra kommunene ble gjennomgått.

Tabell 6. Kostnadselementer for forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon

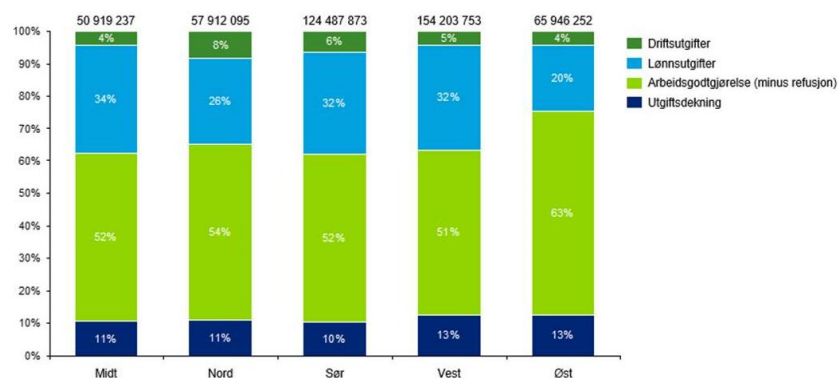
Utgiftsandeler pr. kategori	Bufetat
Arbeidsgodtgjøring og arbeidsgiveravgift	77 %
Utgiftsdekning	15 %
Støttekontakt	1 %
Besøkshjem/avlastningshjem	4 %
Miljøarbeider	0 %
Annet	3 %

Gjennomgangen viste at 93 prosent av utgiftene i sakene gikk til rene kontantoverføringer fra kommunene til fosterfamiliene, dvs. arbeidsgodtgjørelse og utgiftsdekning. De resterende syv prosentene av kostnadene gikk til tiltak som veiledning, avlastning, miljøarbeider i hjemmet, osv. (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet: 2014).

8.5.2 Statlige familiehjem

For de statlige familiehjemmene har vi benyttet utgiftskategoriene i regnskapssystemet for å beskrive de viktigste kostnadselementene.

Figur 32. Kostnadselementer – Statlige familiehjem



Kilde: Regnskapsuttrekk og ODA, Bufdir

Figur 32 viser at arbeidsgodtgjørelse og lønnsutgifter knyttet til oppfølging av fosterhjemmene utgjør i størrelsesorden 80-90 prosent av utgiftene knyttet til de statlige familiehjemmene.

Utgiftsdekning og driftsutgifter utgjør de øvrige delene av utgiftene.

⁶⁰ Basert på regnskapstallene som ligger til grunn for analysen kan vi ikke gi en fremstilling av hvordan utgiftene til de private fordeler seg mellom de ulike elementene på tilsvarende måte som for de statlige familiehjemmene. Det samme gjelder for utgiftene til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon.

8.5.3 Fosterhjem tilknyttet private leverandører

Tabell 7. Kartlegging av et utgifter i et utvalg private leverandører.

Leverandør	Gjennomsnittlig døgnspris pr. barn	Gjennomsnitt oppdragsgodtgjøring pr. døgnspris pr. barn	Gjennomsnitt oppdragsgodtgjøring pr. døgnspris pr. barn i % av døgnspris	Gjennomsnitt utgiftsdekning pr. døgnspris pr. barn	Gjennomsnitt utgiftsdekning pr. døgnspris pr. barn i % av døgnspris	Overhead-/administrasjonskostnader pr. døgnspris pr. barn	Andel overhead-/administrasjonskostnader i % pr. døgnspris pr. barn	Resterende beløp	Resterende beløp i % av døgnspris	Gjennomsnittlig «frikjøp» i prosent pr. plasserte barn	Er utgifter til pensjon inkludert i døgnsprisen.	I tilfelle, ja, for hvor mange av totalen av fosterhjem?
1	3 404	1 101	32 %	339	10 %	340	10,00 %	1 624	47,70 %	100 %	Nei	0 %
2	3 784	827	22 %	329	9 %	677	17,90 %	1 950	51,54 %	100 %	Nei	0 %
3	2 984	1 222	41 %	223	7 %	322	10,80 %	1 217	40,78 %	100 %	Ja	18 %
4	3 625	1 061	29 %	263	7 %	-	0	2 301	63,48 %	87 %	Ja	100 %
5	3 557	1 090	31 %	263	7 %	783	22,00 %	1 421	39,96 %	100 %	Ja	100 %
6	3 204	969	30 %	308	10 %	1 378	43,00 %	549	17,14 %	100 %	Ja	100 %
7	3 924	1 575	40 %	240	6 %	392	10,00 %	1 717	43,75 %	100 %	Ja	100 %
8	3 171	1 302	41 %	211	7 %	866	27,30 %	793	25,00 %	100 %	Ja	100 %
9	2 738	674	25 %	250	9 %	-	0	1 814	66,25 %	44 %	Nei	0 %
10	3 620	1 300	36 %	300	8 %	800	22,10 %	1 220	33,70 %	0	Ja	100 %
11	3 810	1 532	40 %	300	8 %	381	10,00 %	1 597	41,92 %	100 %	Ja	100 %
12	4 103	1 045	25 %	317	8 %	476	11,60 %	2 265	55,20 %	0 %	Nei	0 %
Gj.snitt	3 494	1 142	33 %	279	8 %	535	15,20 %	1 539	43,87 %	93 %		

Kilde: Bufdir

En kartlegging Bufdir gjorde blant et utvalg på 12 leverandører av fosterhjem i 2014 viser at cirka 33 prosent av døgngiftene gikk til oppdragsgodtgjøring, og at cirka 8 prosent gikk til utgiftsdekning. 15 prosent av utgiftene gikk til «overhead-/administrasjonskostnader, mens de resterende 44 prosentene ble kategorisert under «resterende beløp».

For de private leverandørene er dermed en betydelig høyere andel av kostnaden knyttet til kostnadselementer utenom arbeidsgodtgjørelse og utgiftsdekning sammenliknet med for de to andre fosterhjemstypene.

Det er her viktig å være klar over at tallene er basert på et lite utvalg leverandører, og at utgiftene ikke nødvendigvis er representative for alle de private leverandørene.

8.6 Oppsummering

Kostnadsanalysen viser at det offentliges utgifter til de tre typene fosterhjem vi evaluerer, har økt betydelig i perioden 2011 til 2013. I 2011 var de totale utgiftene til de tre fosterhjemstypene cirka 1 573 millioner kroner, mens utgiftene i 2013 var økt til cirka 2 174 millioner kroner. Dette utgjør en vekst på 38 prosent på tre år.

Av de totale utgiftene knyttet til de fosterhjemmene går størstedelen (56 prosent) av midlene til forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon. Dette reflekterer at det er plassert flest barn i denne fosterhjemstypen.

Utgiftene til fosterhjemmene tilknyttet de private leverandørene har hatt sterkest relativ vekst i perioden. Veksten må sees i sammenheng både med veksten i antall barn og oppholdsdøgn.

Når vi ser nærmere på dagsprisene finner vi at det er variasjoner mellom fosterhjemstypene. De gjennomsnittlige dagsprisene i 2013 er som følger:

- Forsterkede kommunale fosterhjem- cirka 1 300 -1 400 kroner
- Statlige familiehjem – cirka 2 300 -2 700 kroner
- Fosterhjem tilknyttet private leverandører – cirka 3 000 - 3 600

Forskjellene i dagspris reflekterer at fosterforeldrene i ulike typer fosterhjem har ulike vilkår og betingelser. Dagsprisen ser ut til å samvarierte med antallet oppholdsdager per barn per år. Når det gjennomsnittlige antallet oppholdsdager per barn øker, viser tallene at dagsprisen går ned.

Ulikhetene i vilkår og betingelser for fosterforeldrene tilsier at det rimelig at dagsprisene er ulike. Det er imidlertid vanskelig å si noe entydig om hvorvidt nivåforskjellen mellom fosterhjemstypene er rimelige.

Det er et annet spørsmål om forskjellene i vilkår og betingelser mellom de ulike fosterhjemstypene er rimelige ut fra kompetansen og arbeidsmengden fosterforeldrene har. Det virker ikke rimelig at fosterforeldre tilhørende forsterkede kommunale fosterhjem skal ha vesentlig dårligere betingelser enn andre fosterforeldre i samme situasjon.

Fosterhjemsordningen fremstår som lite transparent, både når det gjelder det offentlige sine utgifter og fosterforeldres vilkår og betingelser.

9. Avsluttende vurderinger

Formålet med evalueringen har vært å vurdere forskjeller i kvalitet og kostnad mellom de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører.

De to hovedproblemstillingene for evalueringen har vært:

- Hvordan blir henholdsvis de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører brukt?
- Hvordan er sammenhengen mellom kvalitet og kostnad?

I tillegg til å vurdere bruk, kostnad og kvalitet skulle det i henhold til kravspesifikasjonen diskuteres hvorvidt eksisterende organisering av fosterhjemstilbudet er hensiktsmessig, både når det gjelder fosterbarns behov og når det gjelder effektiv bruk av ressurser i barnevernet.

Denne evalueringen utgjør deloppdrag B av et større oppdrag Bufdir har fått fra Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Deloppdrag A bestod av en kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Denne evalueringen må sees i sammenheng med den kunnskapen som er innhentet gjennom deloppdrag A.

Under følger en oppsummering av de viktigste funnene i rapporten.

9.1 Hvordan blir fosterhjemmene brukt?

Andre forhold enn faglige hensyn påvirker i for stor grad hvilke fosterbarn som plasseres i hvilken type fosterhjem.

Mangelen på fosterhjem fører til at faglige vurderinger av fosterbarns behov ikke alltid er styrende for plasseringene.

9.1.1 Hovedfunn og vurderinger

9.1.1.1 Målgrupper og inndeling i kategorier

De statlige familiehjemmene tar imot barn og unge med *særlige behov*, mens de forsterkede kommunale fosterhjemmene benyttes når barn og unge har behov utover ordinær oppfølging og ivaretagelse.

Målgruppene for henholdsvis de forsterkede kommunale fosterhjemmene og de statlige familiehjemmene er dermed i utgangspunktet forskjellige, men det er behov for et tydeligere skille når det gjelder målgrupper.

Dagens organisering med tre ulike fosterhjemstyper med forsterkningstiltak, medfører at arbeidet med denne gruppen fosterbarn er relativt fragmentert. At oppgaver/ansvar også er fordelt mellom staten og kommunene forsterker de organisatoriske utfordringene. Det anbefales å se nærmere på organiseringen av arbeidet med mål om å etablere færre fosterhjems-kategorier og klarere oppgavefordeling- og ansvarsforhold.

Målgruppen for fosterhjemmene som er knyttet til de private leverandører, er definert noe annerledes enn målgruppen for de statlige familiehjemmene. Det ser likevel ut som om fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører i praksis benyttes for fosterbarn med tilsvarende/likeartede behov som de statlige fosterhjemmene. Ved en gjennomgang, bør også målgruppen for fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører og bruken av disse fosterhjemmene vurderes.

9.1.1.2 Ulike behov i ulike typer fosterhjem?

Før barn og unge kan plasseres i et statlig familiehjem, eller et fosterhjem tilknyttet en privat leverandør, foretas det en faglig vurdering av det enkelte fosterbarns behov. Det vurderes også hvordan fosterbarnets behov «matcher» med bakgrunnen og kompetansen til fosterforeldrene.

Den faglige vurderingen av behovene til fosterbarnet skal i utgangspunktet ligge til grunn for hvilke fosterbarn som plasseres i hvilke fosterhjemstyper. Den faglige vurderingen blir imidlertid ikke alltid *avgjørende* for plasseringen, fordi faglige hensyn må settes til side når det ikke er fosterhjem ledig for oppdrag på det aktuelle tidspunktet. Kapasitetsmangel får dermed betydning for bruken av de ulike fosterhjemstypene.

Ut fra en samlet vurdering av intervju materialet kan vi ikke konkludere med at det er vesentlige eller systematiske forskjeller i behov mellom fosterbarn i ulike fosterhjemstyper. Det er ulike vurderinger av dette mellom de ulike informantene vi har snakket med. For å kunne vurdere dette nærmere vil det være nødvendig å bruke andre metodiske tilnærminger enn de vi har brukt i denne evalueringen.

Statistikken vi presenterer i rapporten indikerer samtidig at barn og unge i ulike typer fosterhjem på aggregert nivå har ulike kjennetegn. For eksempel kan det se ut som at de statlige familiehjemmene, og fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører, i større grad enn de forsterkede kommunale fosterhjemmene tar imot barn og unge som har bodd i andre tiltak tidligere. Vi finner også noen variasjoner i alderssammensetting og vedtakshjemlene som ligger til grunn for plasseringene.

Hovedkonklusjonen er dermed at vi finner noen indikasjoner på forskjeller når det gjelder for eksempel alder, vedtakshjemmel og tidligere plasseringer. Samtidig er det ikke mulig ut fra vårt datamateriale å slå entydig fast at barn og unge i statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører, har mer omfattende omsorgsbehov enn barn i forsterkede kommunale fosterhjem. Intervjudaene tyder på at bildet er mer sammensatt, blant annet ved at mange kommuner tar et selvstendig ansvar også for de mer krevende plasseringene i mangel på andre plasseringsalternativer.⁶¹

9.1.1.3 Kapasitetsmangel fører til at det er for tilfeldig hvor fosterbarn plasseres

Det har over tid vært mangel på fosterhjem i Norge. Mangelen på fosterhjem er en grunnleggende utfordring på fosterhjemsfeltet. Slik vi vurderer det har denne utfordringen også betydning for hvilke fosterbarn som plasseres i hvilken type fosterhjem. Vår vurdering er at kapasitetsmangelen begrenser handlingsrommet ved plassering av fosterbarn, og medfører at det blir for tilfeldig hvilke fosterbarn som plasseres i hvilke typer fosterhjem.

Kapasitetsmangel medfører at barn og unge med *særlige behov* plasseres i forsterkede kommunale fosterhjem når det ikke er ledige kapasitet i statlige familiehjem. De forsterkede kommunale fosterhjemmene har ikke tilsvarende rammebetingelser i form av økonomi, kompetanse og oppfølging som statlige familiehjem og fosterhjem som er tilknyttet private leverandører.

⁶¹ Kommunene har ansvaret til plasseringene

Dersom det er mangel på kommunale fosterhjem, kan det samtidig medføre et økt press på kapasiteten i de statlige familiehjemmene. Denne utfordringen er særlig knyttet til saker der det haster med plassering.

9.1.1.4 Er økningen i andelen fosterhjem knyttet til private leverandører økonomisk bærekraftig på sikt?

I de senere årene har det vært en markant endring i den relative fordelingen mellom de tre fosterhjemstypene. Tallene viser at den relative andelen av fosterhjemmene som utgjøres av kommunale fosterhjem med refusjon har økt betydelig frem til 2013. Samtidig viser tallene at de statlige familiehjemmene utgjør en lavere andel av fosterhjemmene totalt enn før. I 2013 var det også flere fosterhjem tilknyttet private leverandører enn det var statlige familiehjem.

Det bør undersøkes nærmere hva som er årsaken til denne utviklingen, herunder hva som ligger bak økningen i bruken av fosterhjem tilknyttet private leverandører og den begrensede tilgangen på statlige familiehjem.⁶²

9.1.2 Anbefalinger

- Det bør ses nærmere på hvordan fosterhjem kan kategoriseres i færre og mer gjensidige utelukkende kategorier.
- Både målgruppene og kategoriseringene i typer fosterhjem bør vurderes med utgangspunkt i et mål om klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og kommunene ved plassering av fosterbarn i fosterhjem.
- Antallet fosterhjem i de ulike fosterhjemskategoriene bør samsvare med behovene. En behovsanalyse bør ligge til grunn for dimensjoneringen.

9.2 Hvordan er kvaliteten i de ulike typene fosterhjem?

Det er ulike krav til fosterforeldrene i de ulike fosterhjemstypene når det gjelder kompetanse og opplæring, og rammebetingelsene er ulike for de ulike fosterhjemstypene.

Vi finner imidlertid få indikasjoner i vårt intervjumateriale på at kvaliteten oppleves å være bedre i statlige fosterhjem og fosterhjem som er tilknyttet private leverandører, sammenliknet med forsterkede kommunale fosterhjem. Det rapporteres derimot om at det er kvalitetsforskjeller mellom kommunene, og at dette medfører at tilbudet fosterbarn får, ikke er likeverdig over hele landet.

Det må tas i betraktning at barn og unge i statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører er ment å ha større behov, og at dette kan ha betydning for hvordan kvaliteten oppleves.

⁶² Vi fikk tilsendt tall fra Bufdir i juni 2014 som senere viste seg å være feil etter at vi ba om at tallene ble kvalitetssikret. Nye tall som var vesentlig annerledes ble så sendt oss i slutten av oktober 2014. Vi har dermed ikke hatt mulighet for å undersøke de konkrete årsakene til endringen i den relative fordelingen av fosterhjem for eksempel gjennom å stille spørsmål rundt dette til informantene

9.2.1 Hovedfunn og vurderinger

9.2.1.1 *Ulike krav til fosterforeldres kompetanse og ulik oppfølging og veiledning av fosterhjemmet*

En hovedforskjell mellom de ulike typene fosterhjem er hvilken oppfølging og veiledning fosterforeldrene får. Det er høyere krav til opplæring og veiledning, samt hyppigere oppfølging for fosterforeldre i de statlige familiehjemmene, enn for de forsterkede kommunale fosterhjemmene.

De private leverandørene har også økonomiske rammebetingelser som muliggjør tettere oppfølging og god veiledning av fosterhjemmene, men denne fosterhjemstypen omfattes ikke av de samme retningslinjene som de statlige familiehjemmene.

Svarene fra fosterforeldre tyder på at de statlige familiehjemmene følges opp hyppigere enn forsterkede kommunale fosterhjem. Når det gjelder opplevelsen av udekkede behov for opplæring og kursing, ser det imidlertid ut til at det er fosterforeldre i statlige familiehjem som i størst grad har udekkede behov. Om dette er uttrykk for forskjeller i omfang og kvalitet på opplæring og kursing, eller et uttrykk for ulike forventninger eller behov, har vi ikke grunnlag for å vurdere.

Kvaliteten på fosterhjemstilbudet påvirkes av fosterforeldrenes egnethet og forutsetninger for å følge opp fosterbarna. Når vi spør fosterforeldrene svarer rundt 9 av 10 at de opplever at de selv har nødvendig erfaring og kompetanse. Det var bare små forskjeller mellom typene fosterhjem. Dette indikerer mindre forskjeller mellom fosterhjemstypene enn forventet ut fra formål og målgrupper.

Det stilles ulike krav for å bli fosterforeldre i de ulike fosterhjemstypene. Blant annet er det et utdanningskrav for å kunne være fosterforeldre i statlige familiehjem, noe som ikke er tilfelle for de forsterkede kommunale fosterhjemmene. Utdanningskravet er omstridt, og det er etter det vi kan se ikke dokumentert hvilken betydning formell utdanning har for evnen til å gi barn og unge i fosterhjem god omsorg og oppfølging.

9.2.1.2 *Fosterbarns opplevelser og vurderinger*

I denne evalueringen har vi intervjuet fosterbarn. Svarene kan fortelle oss noe om hvordan fosterbarn opplever kvalitet for fosterhjemstilbudet, selv om funnene ikke kan generaliseres ettersom det her er benyttet kvalitativ metode.

Fosterbarn som deltok ble spurt grundig og på mange ulike måter, om hva slags hjelp og støtte de opplever at de får. De har fått spørsmål om hvordan de opplever oppfølging i forhold til fritidsaktiviteter og turer, skole og lekser, og opplegg rundt ferier. De har fått grundige spørsmål om hvordan de opplever trygghet i fosterhjemmet og om fosterforeldrene er åpne, inkluderende og varme.

Svarene slår ut noe ulikt på ulike tema, men ut ifra svarene fra fosterbarna ser vi ikke tydelige forskjeller i kvalitet på fosterhjemstypene. Svarene fra fosterbarna utfordrer dermed etablerte oppfatninger om at fosterbarn i statlige familiehjem og fosterbarn i fosterhjem tilknyttet private leverandører har et kvalitativt bedre fosterhjemstilbud enn barn i forsterkede kommunale fosterhjem. Vi har imidlertid ikke hatt kunnskap om det enkelte barns behov, og kan dermed ikke være sikre på hvordan forskjeller i behov påvirker det enkelte fosterbarns opplevelser.

9.2.1.3 *Svarene fra foreldre indikerer potensial for kvalitetsforbedring for fosterforeldre generelt*

Intervjuene med biologiske foreldrene gir oss ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om forskjeller i kvalitet mellom fosterhjemstyper. Flere av fosterforeldrene vi intervjuet visste ikke hvilken fosterhjemstype barnet deres tilhørte, og svarene fra foreldre som hadde denne informasjonen ga oss ingen tydelige svar.

Tilbakemeldingene fra foreldre er likevel interessante, særlig ved at de gir et annet bilde av fosterforeldrenes kompetanse og egnethet, sammenliknet med svarene fra fosterforeldrene. Fra

foreldre fortelles det om fosterforeldre som snakker negativt til barna om dem som foreldre, og om fosterforeldre som gjør det vanskelig for dem å ha kontakt og samvær. Mange foreldre opplever også store utfordringer knyttet til samarbeidet med barnevernet.

Svarene fra foreldre må forstås ut fra den situasjonen foreldrene er i, men tilbakemeldingene viser like fullt at fosterforeldrene og barnevernet har forbedringspotensial relatert til samarbeid og dialog med foreldre.

9.2.1.4 Informantene gir ikke tydelige svar om forskjeller i kvalitet

Intervjuene med ansatte i det statlige og kommunale barnevernet, og med andre sentrale aktører på fosterhjemsfeltet, forteller oss at rammene for fosterforeldrene er betydelig bedre i de statlige familiehjemmene og fosterhjemmene som er tilknyttet private leverandører sammenliknet med de forsterkede kommunale fosterhjemmene.

Likevel er det få av informantene som på generelt grunnlag opplever at kvaliteten er bedre i statlige fosterhjem og fosterhjem knyttet til private leverandører sammenliknet med i forsterkede kommunale fosterhjem. Ut fra svarene er det dermed vanskelig å si noe entydig om forskjeller i kvalitet mellom de ulike fosterhjemstypene.

Det som kommer klart frem gjennom intervjuene er at det er kvalitetsforskjeller mellom kommunene, og at informantene mener at noen kommuner har for lav kompetanse til å kunne følge opp fosterbarn med særlige behov. Ved vurdering av fremtidig organisering er det derfor viktig å ta hensyn til dette, og finne frem til modeller som kan gi et likeverdig tilbud til fosterbarn i kommunene.

9.2.1.5 Frikjøp som forsterkningstiltak

Når fosterbarn har behov for oppfølging ut over det et ordinært fosterhjem kan gi, er frikjøp av fosterforeldre et tiltak som kan settes inn. Informantene i det statlige og kommunale barnevernet, og blant de sentrale aktørene på fosterhjemsfeltet, vurderte i hovedsak frikjøp som et viktig tiltak. Dette for at fosterforeldrene skal kunne følge opp samarbeidet med offentlige instanser på en god måte, og ha overskudd til å stå i en krevende omsorgsoppgave over tid.

Mens fosterforeldre og fagpersoner er relativt samstemte om at frikjøp er viktig, er svarene fra fosterbarn annerledes. Blant fosterbarna vi intervjuet var det få som hadde en bevissthet om at en av de voksne var hjemme for å hjelpe og støtte dem. Mange av barna og noen få av ungdommene svarte likevel at det ga trygghet når en av fosterforeldrene var hjemme. På den annen side fortalte også fosterbarn at det å ha en fosterforelder hjemme kan oppleves som om man blir «overvåket» og derfor kan oppleves som vanskelig. Flertallet av fosterbarna beskrev *ikke* frikjøp som et nyttig tiltak. Ut fra svarene til fosterbarna, og de betydelige økonomiske midlene som brukes til frikjøp, mener vi effekten av frikjøp som forsterkningstiltak bør vurderes helhetlig og på faglig grunnlag.

Frikjøp fra ordinært arbeid er et krav for de statlige familiehjemmene, og vanlig for fosterhjemmene som er knyttet til private leverandører. I den grad frikjøp fra ordinært arbeid er et tiltak som øker kvaliteten på fosterhjemstilbudet er det rimelig å konkludere med at statlige familiehjem, og fosterhjem tilknyttet private leverandører, har bedre forutsetninger for å følge opp fosterbarna sammenliknet med fosterforeldre i de forsterkede kommunale fosterhjemmene.

9.2.1.6 Økende grad av profesjonalisering på fosterhjemsfeltet

Det har funnet sted en profesjonalisering av fosterhjemsarbeidet i form av blant annet kompetansekrav, frikjøp, ferieordninger og avlastning. Flere av informantene vi har snakket med tar opp om utviklingen i retning av økt profesjonalisering medfører at vi går bort fra grunnideen med fosterhjemsordningen som et «ordinært hjem». Det er også noen som mener at forskjellene mellom plassering i institusjon og fosterhjem er i ferd med å viskes ut, noe som også kan sees i sammenheng med intensjonen om mer bruk av fosterhjem og mindre bruk av institusjon.

Denne evalueringen har ikke som formål å vurdere denne utviklingen. Vi mener likevel det er viktig å få frem at det er behov for mer kunnskap om fosterbarnas opplevelser av dette, og innhentes mer kunnskap om hvilken effekt profesjonaliseringen av fosterhjemsomsorgen har for barn og unges utvikling i et lengre tidsperspektiv.

9.2.1.7 Avsluttende betraktninger om kvalitetsforskjeller

I denne evalueringen finner vi at det er ulike krav til fosterforeldrene i de tre fosterhemstypene når det gjelder kompetanse og opplæring, og at rammebetingelsene fosterforeldrene har er ulike.

Vi finner imidlertid få indikasjoner på at kvaliteten på omsorgstilbudet fosterbarn får, oppleves å være bedre i statlige fosterhjem og fosterhjem som er knyttet til private leverandører, sammenliknet med i forsterkede kommunale fosterhjem. Det ser derimot ut som om kvalitetsforskjeller mellom kommunene er en utfordring, og at dette medfører at tilbudet fosterbarn får ikke er likeverdig over hele landet.

Det må tas i betraktning at statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører har andre målgrupper enn de kommunale fosterhjemmene med forsterkning, og at dette kan ha betydning for hvordan kvaliteten på tilbudet oppleves.

9.2.2 Anbefalinger

- Det bør vurderes om det kan utvikles nasjonale indikatorer for kvalitet på fosterhjemstilbudet, og et bedre statistikkgrunnlag knyttet til de ulike typene fosterhjem. Dette for på en systematisk måte å kunne følge med på hvordan kvaliteten på tilbudet fosterbarna mottar utvikler seg over tid.
- Fosterbarns opplevelser og erfaringer bør tillegges større vekt når fosterforeldre får opplæring og veiledning. Forhold som hemmer og fremmer fosterbarns trygghet i fosterhjemmet, og betydningen av å vise omsorg og empati, bør vektlegges.
- Det bør foretas en faglig vurdering av frikjøp som virkemiddel. Dette for å kunne vurdere om effekten av tiltaket står i forhold til de økonomiske kostnadene ved ordningen.
- Det bør vurderes om kravet om formell utdanning på høyskolenivå til fosterforeldre i statlige familiehjem bør avvikles.
- Fremtidige modeller for organisering av fosterhjemsarbeidet bør inneholde mekanismer som sikrer et mer likeverdig fosterhjemstilbud i kommunene.

9.3 Betraktninger om sammenheng mellom bruk, kostnader og kvalitet

Kostnadsanalysen viser at det er forskjeller i dagspris mellom de tre typene fosterhjem. De høyeste utgiftene finner vi i fosterhjem tilknyttet private leverandører. De laveste finner vi i de forsterkede kommunale fosterhjemmene med refusjon.

Ut fra forskjellene i vilkår og betingelser fosterforeldrene har, virker det rimelig at det er forskjeller i dagspris mellom fosterhjemstypene. Det er imidlertid vanskelig å si noe entydig om hvorvidt nivåforskjellene er rimelige.

Det fremstår ikke som rimelig at det skal være vesentlige forskjeller i vilkår og betingelser for fosterforeldrene i de ulike fosterhjemstypene. Vilkår og betingelser bør standardiseres på tvers av fosterhjemstypene.

Fosterhjemsordningen fremstår som lite transparent når det gjelder fosterforeldres vilkår og betingelser, og når det gjelder det staten og kommunenes utgifter.

9.3.1 Hovedfunn og vurderinger

9.3.1.1 *Sterk kostnadsvekst knyttet til fosterhjem med forsterkning på kort tid*

Kostnadsanalysen viser at det offentliges utgifter til de tre typene fosterhjem vi evaluerer har økt betydelig i perioden 2011 til 2013. I 2011 var de totale utgiftene cirka 1 573 millioner kroner, mens utgiftene i 2013 var økt til cirka 2 174 millioner kroner. Dette utgjør en vekst på 38 prosent på tre år.

Veksten må sees i sammenheng både med veksten i antall barn og oppholdsdøgn. Veksten i dagspris har vært størst for de statlige familiehjemmene.

9.3.1.2 *Forskjeller i dagspris mellom fosterhjemstypene*

Kostnadsanalysen viser at det er forskjeller i utgiftene mellom de tre typene fosterhjem. De høyeste utgiftene finner vi i fosterhjem tilknyttet private leverandører og de laveste i de kommunale fosterhjemmene med forsterkning.

De gjennomsnittlige dagsprisene er som følger i 2013:

- Forsterkede kommunale fosterhjem med refusjon - cirka 1300-1400 kroner
- Statlige familiehjem – cirka 2300-2700 kroner
- Fosterhjem tilknyttet private leverandører – cirka 3000- 3600 kroner

9.3.1.3 *Vurdering av om forskjellene i dagspris er rimelige sett i forhold til brukere og kvalitet*

Forskjellene i dagspris reflekterer at fosterforeldrene i ulike typer fosterhjem har ulike vilkår og betingelser. Dagsprisen ser også ut til å ha sammenheng med antallet oppholdsdager per barn per år. Når det gjennomsnittlige antallet oppholdsdager per barn per år øker, viser tallene at dagsprisen går ned.

I rapporten har vi beskrevet hva som er de viktigste forskjellene i kostnadselementene mellom fosterhjemstypene. Ut ifra forskjellene i vilkår og betingelser og variasjonene virker det rimelig at det er forskjeller i dagspris. Det er imidlertid vanskelig å si noe entydig om hvorvidt nivåforskjellene er rimelige.

Det virker ikke rimelig at fosterforeldre tilhørende forsterkede kommunale fosterhjem skal ha vesentlig dårligere betingelser. Dette fordi forsterkede kommunale fosterhjem også brukes for å kunne gi et

omsorgstilbud til barn og unge med særlige behov når det er mangel på kapasitet i statlige familiehjem. Vår vurdering er at vilkår og betingelser, slik som tjenstepensjonsrettigheter, ferie- og friordninger samt yrkesskadeforsikring, bør standardiseres på tvers av fosterhjemstypene.

9.3.1.4 Systemet fremstår som lite transparent når det gjelder det offentlige sine kostnader

Rapporten viser at flere av vilkårene og betingelsene i avtalene er ulike på tvers av fosterhjemstypene. Samtidig er betalingsansvaret delt mellom staten og kommunene, og utgiftene til fosterhjemmene føres derfor på ulike måter i regnskapssystemene. Dermed er det vanskelig å sammenlikne kostnadselementene og utgiftene.

Fosterhjemsordningen fremstår som lite transparent, både når det gjelder det offentlige sine utgifter og når det gjelder fosterforeldres vilkår og betingelser.

9.3.2 Anbefalinger

- Fosterhjemsordningen fremstår som lite transparent, både når det gjelder det offentlige sine utgifter og når det gjelder fosterforeldres vilkår og betingelser. Fosterforeldres vilkår og betingelser bør i større grad standardiseres.
- Det bør vurderes om det er behov for endringer som kan gjøre det enklere å holde oversikt over de totale utgiftene det offentlige har til fosterhjemstypene for å unngå en høy utgiftsvekst.
- Fosterhjem tilknyttet private leverandører har den klart høyeste dagsprisen. Det er også her veksten i antall plasserte fosterbarn og oppholdsdøgn er høyest. Det bør vurderes om denne utviklingen er økonomisk bærekraftig over tid.

9.4 Vurdering av fremtidig organisering

Dagens oppgave- ansvarsdeling innebærer høy grad av organisatorisk kompleksitet. Det er også parallelle løp for vurderinger og beslutninger i forbindelse med plassering i statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører.

Det fremstår som lite hensiktsmessig at arbeidet med rekruttering av fosterhjem i praksis er fordelt på flere aktører, og at de økonomiske vilkårene for fosterhjemmene ikke i større grad er standardisert.

9.4.1 Hovedfunn og vurderinger

9.4.1.1 Organisering av arbeidet

Dagens organisering innebærer at ansvar og oppgaver knyttet til fosterhjem med forsterkning er delt mellom statlig og kommunalt barnevern. Oppgave- og ansvarsdelingen innebærer høy grad av organisatorisk kompleksitet. Modellen gir også ineffektivitet ved at det er parallelle løp for vurderinger og beslutninger i forbindelse med plasseringene av fosterbarn med særlige behov. Det brukes en god del ressurser på samarbeid og dialog på tvers av forvaltningsnivåene som ikke ville vært nødvendig med en annen oppgave- og ansvarsdeling.

Det vil også i fremtiden være behov for at fosterhjemstilbudet er differensiert. Samtidig vil det være hensiktsmessig med en organisering hvor oppgaver og ansvar for fosterhjem i større grad er samlet organisatorisk på et forvaltningsnivå, enten i staten eller kommunene.

9.4.1.2 Rekrutteringen av fosterhjem og økonomiske vilkår for fosterforeldrene

I utgangspunktet har det statlige barnevernet ansvaret for rekruttering av fosterhjem, men i praksis er oppgaven delt mellom kommunene, statlig barnevern og en rekke private leverandører av fosterhjem. Aktørene som rekrutterer fosterhjem henvender seg til potensielle fosterforeldrene i samme marked. En slik «konkurranse» om fosterforeldrene kan lett bidra til økte utgifter totalt sett ved at «forhandlingsrommet» øker for fosterforeldrene.

Det er ulike vilkår og betingelser for fosterforeldre tilhørende ulike fosterhjemstyper, og ulikheter i vilkår og betingelser mellom kommunene. Ulikhetene fører med seg en del diskusjon og følelse av at det eksisterer «A- og B- lag» blant fosterforeldre. Vilkår og betingelser for fosterhjemmene bør vurderes på nytt med mål om økt standardisering.

9.4.1.3 Økonomisk ansvar

Det økonomiske ansvaret ved plassering i fosterhjem er delt mellom staten og kommunene. Kommunene kan få refundert utgifter over egenandelsbeløpet. Dagens refusjonsordning oppleves av mange å ikke fungere godt nok og fører med seg bruk av ressurser både på statlig og kommunal side, som kunne vært brukt til andre oppgaver på barnevernsfeltet.

Prinsippet om at eieren av «saken» også bør være eier av utgiftene gjelder ikke når kommunen mottar refusjon etter passering av egenandelsgrensen. Når det vurderes hvordan de økonomiske ordningene skal være i fremtiden, bør et viktig mål være at kommunene har incentiver til å drive fosterhjemmene mer kostnadseffektivt.

9.4.1.4 Ansvarsdelingen mellom staten og kommunene

I Proposisjon 106 L skriver Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet:

«Departementet ser på denne bakgrunn et behov for å evaluere hvordan de statlige fosterhjemmene og de kommunalt forsterkede fosterhjemmene blir brukt. Et viktig spørsmål er i hvilken grad familiehjemmenes funksjoner kan ivaretas av kommunalt forsterkede fosterhjem.»

Blant informantene som har kommet med synspunkter på organiseringen, er det enighet om at dagens organisering ikke er hensiktsmessig og flere tar til orde for at den ikke bør videreføres. Mange er også enige om at oppgaver og ansvar i større grad bør samles på ett forvaltningsnivå. Det er imidlertid usikkert om alle kommunene kan gi barn med særlige behov et godt nok fosterhjemstilbud.

Kommunereformen skal gi større og mer robuste kommuner med økt kompetanse. Kommunereformen kan også medføre at en del kommuner kan få bedre tilgang på kompetanse gjennom sammsnslåing. Større og mer kompetente kommuner er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne ta et økt ansvar på fosterhjemsområdet. Vurderingen av om kommunene kan ta over funksjonene fra de statlige familiehjemmene, bør dermed sees i lys av den pågående prosessen med å vurdere ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og kommunene.

Etter en kommunereform vil det fremdeles være en risiko for økte forskjeller i kvalitet dersom kommunene får et økt ansvar for barn med særlige behov. Dersom kommunene skal ha et større ansvar er det nødvendig at det statlige barnevernet styrker oppfølgingen og veiledningen av kommuner med svake forutsetninger for å løse de nye oppgavene.

Det finnes ulike måter å organisere arbeidet på som kan gi en mer tydelig ansvarsdeling og mer effektiv organisering av arbeidet. Økt ansvar til kommunen kan være en løsning. Uansett valg av modell, bør den nye organiseringen ha som effekt at ressursbruken knyttet til samarbeid og dialog på tvers av forvaltningsnivåene om plasseringer av enkeltbarn i fosterhjem blir redusert.

Både i Danmark og Sverige har kommunene ansvaret for fosterhjemsarbeidet, både ordinære fosterhjem og fosterhjem for barn med særlige behov. Organiseringen i våre naboland fremstår som mer tydelige med hensyn til rolle- og ansvarsdeling på fosterhjemsområdet. Ved vurdering av ny organisering i Norge bør det sees nærmere på erfaringene fra Danmark og Sverige.

9.4.2 Anbefalinger

- Dagens organisering med tre typer fosterhjem for barn med behov for forsterkningstiltak, kombinert med en fordeling av ansvar og oppgaver mellom to forvaltningsnivåer, fremstår som lite hensiktsmessig. Det bør vurderes om det finnes andre måter å organisere arbeidet på.
- En ny organisering bør ivareta behovet for en klar oppgave- og ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt nivå. Den må ha som effekt at ressursbruken knyttet til samarbeid og dialog på tvers av forvaltningsnivåene om plasseringer av enkeltbarn i fosterhjem, blir redusert.
- Det bør sees nærmere på om kommunene kan ta et økt ansvar, og denne vurderingen bør sees i sammenheng regjeringens arbeid med ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat og kommune.
- Dersom kommunene skal ha et større ansvar for fosterbarn med særlige behov, er det viktig at det statlige barnevernet styrker oppfølgingen og veiledningen av kommuner med svake forutsetninger for å løse oppgaven.
- Ved vurdering av ny organisering i Norge, bør det sees nærmere på erfaringene fra Danmark og Sverige.
- Vilkår og betingelser for fosterforeldrene bør standardiseres. Det bør også vurderes om det finnes andre måter å fordele de økonomiske midlene til kommunene på, enn gjennom dagens refusjonsordning. Et mål bør være at kommunene har incentiver til å drive fosterhjemmene kostnadseffektivt.

10. Litteraturhenvisninger

Ankestyrelsen (2013). *Ankestyrelsens statistikker. Anbringelsesstatistik. Årsstatistik 2012*. Lastet ned fra <https://ast.dk/publikationer/anbringelsesstatistikken-2012-faerre-anbragte-born-og-unge-i-2012>

Backe-Hanssen, E. m.fl. (2010). *Barn og unge i fosterhjem. En kunnskapsstatus*.

Backer Grønningsæter, A (red) (2013). *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport 16/2013.

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (udatert A). *Fosterhjem i slekt og nettverk. En artikkelsamling*.

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (udatert B). *Konkurransegrunnlag. Konkurranse med forhandling. Rammeavtale for kjøp av fosterhjemtjenester fra ideelle leverandører*.

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (red.) (2011). *Tiltak for å styrke kommunale fosterhjem. Rapport fra arbeidsgruppe*.

Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (2014). *Skolerapporten. Hvordan bedre skolesituasjonen og utdanningsresultatene for barn og unge i barnevernet*. Oslo.

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

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2007). *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Rundskriv Q-06/2007.

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (1993). *Lov om barnevernstjenester*

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2003). *Forskrift om fosterhjem*. Oslo

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2004). *Retningslinjer for fosterhjem*. Rundskriv Q 1072B.

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). *Standardavtale for statlige fosterhjem*. Oslo

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

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). *Fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og deres sosiale rettigheter. Vedlegg til fosterhjemsavtalen*. Oslo

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). *Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse*. Rundskriv Q-28/2010

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). *Proposisjon 106 L (2012-2013). Endringer i barnevernloven*.

Deloitte (2014). *Evaluerings, videnindsamling og formidling på plejefamilie-området*. Afsluttende evaluering. København 2014

Hvinden, Bjørn (Red). (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*. NOVA-rapport 9/2014.

Inspektionen för vård och omsorg (2014). *Om tillsyn*. Lastet ned fra <http://www.ivo.se/tillsyn/Sidor/default.aspx>

Mehlbye, J og Houlberg, K (2012). *Plejefamilier med særlige opgaver. En kortlægning af kommunale og specialiserede plejefamilier i landets kommuner*

Norsk Fosterhjemsforening (2013). *Plan for fosterbarnet – følges den?* Oslo.

PriceWaterhouseCoopers (2014). *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*.

Rambøll (2014). *Brukerundersøkelse. Barn i statlige og private barneverntiltak*. Oslo

Socialministeriet (2011). *Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier*.

Socialstyrelsen (2012a). *Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende*. SOSFS 2012:11 Föreskrifter och allmänna råd. Vesterås 2012

Socialstyrelsen (2012b). *BARN OCH UNGA I FAMILJEHEM OCH HVB*. Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter. Vesterås 2012

Socialstyrelsen (2013). *Gränsdragning mellan olika placeringsformer för barn och unga*

Socialstyrelsen (2014). *Specialiserede plejefamilier. Inspirationshefte og videnguide*.

Socialtjänstlagen (2001). Socialdepartementet

Sundt, Hege (2010). *"Jeg husker ikke navnet hennes en gang". Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen*. Norsk Fosterhjemsforening og Landsforeningen for barnevernsbarn. Oslo: 2010.

Trommald, Mari (2013). *Forord*. I Oppvekstrapporten 2013. Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet.

Vedlegg

Vedlegg A - Evalueringsmatrisen

Bruk av fosterhjem; kostnad, kvalitet og nytte - en evaluering		
Hvordan blir henholdsvis de statlige familiehjemmene, de forsterkede kommunale fosterhjemmene og de private fosterhjemmene brukt?	Eksempler på aktuelle temaer	Eksempler på datakilder
Problemstilling	Eksempler på aktuelle temaer	Eksempler på datakilder
Hva kjennetegner fosterbarna som bor i hver av de tre fosterhjemstypene?	Fosterbarn per fosterhjemstype 2004-2013. Antall. Fosterbarn per fosterhjemstype og alderskategorier Fosterbarn per fosterhjemstype og kjønn. Fosterbarn per fosterhjem for hver fosterhjemstype (gjennomsnitt). Fosterbarn per fosterhjemstype og region	ODA
Hvem er i målgruppene for ulike typer fosterhjem?	Hvilke dokumenter regulerer bruken av de ulike typene fosterhjem? Er målgruppene tydelig avgrenset? Hvilke kriterier benyttes? I hvilken grad har ansatte i Barnevernet kompetanse om målgruppene?	St. proposisjoner, St. meldinger, osv Rammeavtaler med private leverandører, Rundskriv Q-28/2010 Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem Retningslinjer for fosterhjem (Q-10728) Saksbehandling i barneverntjenesten (Q-1036) Andre dokumenter med kriterier for tildeling av ulike fosterhjemstyper eller definering av målgruppe Intervjuer med ansatte i statlig og kommunalt barnevern
Har barna i ulike typer fosterhjem ulike behov?	Fosterbarn per fosterhjemstype etter paragrafhjemmel. Forskjeller i adferd, alder, foreldrenes historie, funksjonsnivå, osv	ODA Elektronisk spørreundersøkelse blant fosterforeldre Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern
Hvor begrunnes valg av type fosterhjem?	I hvilke dokumenter kan man gjenfinne begrunnelsene for valg av fosterhjemstype? I hvilken grad mangler det eventuelt dokumentasjon på vurderingene som ligger til grunn for valg av type fosterhjem? Er begrunnelsene for plasseringsvalgene etterprøvbare?	Rutiner og saksbehandlingsprosedyrer i statlig og kommunalt barnevern Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Andre intervjudata (helsestysn, fylkesmann, osv)
Hvilke faktorer er sentrale når barnevernet vurderer hvilken type fosterhjem som er best egnet for det enkelte barn	Hvilke faktorer vektlegges? I hvilken grad er avgjørelser basert på hhv skjønn og mer objektive forhold? Er forståelsen av hvordan de ulike fosterhjemstypene skal benyttes lik i det kommunale og statlige barnevernet? På hvilke områder er det eventuelt ulike forståelser?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Rutiner og saksbehandlingsprosedyrer i statlig og kommunalt barnevern Andre intervjudata
Howdan foregår rekrutteringen av barn til de ulike typene fosterhjem i praksis?	Hvilke aktører er involvert? Hvem tar hvilke beslutninger? Hvilke søknadsprosedyrer finnes? Howdan fungerer samarbeidet mellom det kommunale og statlige barnevernet? Hvilken betydning har kapasitetsutfordringer for valg av fosterhjemstype?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern
Er det forskjeller i kvalitet mellom de ulike fosterhjemstypene?		
Problemstilling	Aktuelle temaer	Datakilder
Hvilken opplæring og veiledning gis til fosterforeldrene?	Rundskriv Q28-2010 stiller krav til opplæring for statlige familiehjem. I hvilken grad oppfylles kravene? Hvilke krav til opplæring stilles til de kommunalt forsterkede fosterhjemmene? I hvilken grad oppfylles kravene? Hvilke likheter og forskjeller er det når det gjelder krav til opplæring mellom fosterhjemstypene?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Intervjuer med fosterforeldre
Hvilken kompetanse har fosterforeldre?	Rundskriv Q28-2010 stiller krav til kompetanse i statlige familiehjem. I hvilken grad oppfylles fosterhjemmene kravene? Hvilke krav til kompetanse stilles til kommunalt forsterkede fosterhjem? I hvilken grad fyller de kravene? Hvilke likheter og forskjeller er det når det gjelder krav til kompetanse?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Intervjuer med fosterforeldre
Howdan er kvaliteten på brukernes tiltaks- og omsorgsplaner og hvordan følges de opp?	Beskrives barnas behov i tilstrekkelig grad? Inneholder de oversikt over hvilke forsterkningstiltak som er satt inn? Bidrar de til bedre og mer målrettet arbeid med barnet?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Intervjuer med fosterforeldre Intervjuer med fosterbarn
Hva består forsterkningene i inndelt i kategorier?	I hvilken grad er foreldrene frikjøpt? Howdan praktiseres ordningene med frikjøp for kommunale fosterhjem med refusjon? Er det ulikheter i praksis når det gjelder frikjøp som ikke kan relateres til forskjeller i barnas behov?	ODA Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern
I hvilken grad er tiltakene/planene virksomme?	Howdan og i hvilken grad bidrar tiltakene/fosterhjemstypene til at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og trygge oppvekstvilkår.	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Intervjuer med fosterforeldre Intervjuer med fosterbarn
Er det forskjeller i hvordan kommunene utøver sine tilsynsoppgaver avhengig av type fosterhjem?	Kommunen hvor fosterhjemmet er lokalisert har ansvaret for tilsyn med alle fosterhjem i egen kommune. Er det forskjeller i hvordan kommunene følger opp tilsynet avhengig av type fosterhjem? Howdan føres det tilsyn med at fosterhjemmene får tilstrekkelig veiledning? Hvor hyppig utøves det tilsyn og varierer det etter type fosterhjem? Howdan følges det opp i tilsynene?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Intervjuer med fosterforeldre Intervjuer med fosterbarn Intervjuer med tilsynstørere
Er det forskjeller i stabilitet og kontinuitet i fosterhjemstilbudet avhengig av type fosterhjem?	Statistikk over antall flyttinger målt ved antall barn som har vært i ulike/forskjellige fosterhjemstiltak i perioden 2013. Hvor mange fosterbarn blir boende i samme fosterhjem?	ODA Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern
Howdan er oppfølgingen av skolesituasjonen og hvordan fungerer samarbeidet mellom fosterhjemmet og skolen.	Howdan samarbeider fosterforeldrene med skolen? Hva opplever fosterforeldrene at fungerer bra og hva opplever de at er utfordring. Hvilken rolle spiller det om en av foreldrene er hjemme for mulighet for god oppfølging? Opplever fosterforeldre at fosterbarna får tilpasset undervisning og ekstra støtte ved behov? Hva opplever fosterbarn at fungerer bra og hva opplever de at fungerer dårlig knyttet til skolesituasjonen? Howdan opplever de at foreldrene følger opp skolesituasjonen?	Intervjuer med fagpersoner og ledere i statlig og kommunalt barnevern Elektronisk spørreundersøkelse blant fosterforeldre Intervjuer med fosterbarn
Howdan vurderer hhv fosterhjemsbarn og fosterforeldre kvaliteten på fosterhjemstilbudet?	Mener fosterforeldrene selv at de har tilstrekkelig ressurser/kompetanse til å gi barna et godt og trygt bo- og omsorgstilbud? Howdan påvirker ulikheter i rammebetingelser mellom ulike typer fosterhjem kvaliteten på tilbudet slik foreldrene vurderer det? Er det forskjellige vurderinger hos fosterforeldre om hva som er de viktigste utfordringene relatert til rammebetingelsene fosterhjemmet har mellom de ulike typene fosterhjem? Temaer som veiledning, kurs, oppfølging av dem som familie, tilgjengelighet når det gjelder kontaktperson ved behov, lønn etc., er aktuelle temaer. Howdan opplever barna at de har det i fosterhjemmet? Hva mener barna er det viktigste for at de skal ha det bra? Er det forskjellige tilbakemeldinger fra barna avhengig av type fosterhjem? Trygghet, forhold til fosterforeldre/fostersøsken, medbestemmelse, fosterhjemnets forhold til barnas familie/nettverk, skole og fridid er sentrale temaer.	Elektronisk spørreundersøkelse blant fosterforeldre Intervjuer med fosterbarn og søsken
Kartlegging av kostnadene for de ulike typene fosterhjem som skal evalueres?		
Problemstilling	Aktuelle temaer	Datakilder
Howdan er kostnadene for de tre fosterhjemstypene (gjennomsnitt per barn)?	Howdan er kostnadsutviklingen per fosterhjemstype for perioden 2011-2013? Howdan er kostnadene for henholdsvis arbeidsoppgjøret og utgiftsdekning i de ulike fosterhjemstypene. Hvilke data finnes om kostnader og hvordan kan dataene sammenliknes? Hva kan vi si noe om om og hva kan vi ikke si noen om med utgangspunkt i eksisterende data?	Rapporten fra PWC Kartleggingen av private fosterhjem fra Bufdir (tillegg til PWC) Data fra ODA/SAP/Agresso
Hvilke regionale forskjeller er det i bruken av ulike fosterhjemstyper? Er det regionale forskjeller i kostnadene til fosterhjem samlet og per type?	Howdan er fordelingen når det gjelder bruken av de ulike typene fosterhjem per region. Howdan er kostnadene per region? Howdan er kostnadsutviklingen for de ulike typene forsterkningstiltak per region? Hvor stor andel utgjøres av arbeidsdekning og hvor stor andel utgjøres av utgiftsdekning per region?	Data fra ODA/SAP/Agresso
Betraktninger om sammenhengen mellom kvalitet og kostnad for de ulike typene fosterhjem		
Problemstilling	Aktuelle temaer	Datakilder
Hvilke betraktninger kan vi gjøre om sammenhengen mellom hhv. brukernes behov kvaliteten på tilbudet og kostnadene knyttet til de ulike tilbudene?	Er det gjennom evalueringen identifisert klare forskjeller i kvalitet mellom de ulike fosterhjemstypene? Howdan er sammenhengen mellom kvalitet og forskjeller i kostnad? Er det en sammenheng mellom barnas behov på den ene siden og kvalitet/kostnad på den andre siden? Har barn med store behov et kvalitativt bedre tilbud enn barn med mindre omfattende behov?	Vurderinger basert på funn fra: - kartleggingen av bruk/målgrupper - kvalitet

Vedlegg B: Spørreskjema fosterforeldre

Evaluering av fosterhjem

Velkommen til denne spørreundersøkelsen om fosterhjem som gjennomføres av Deloitte på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Utfyllingen tar cirka 5-10 minutter og du kan når som helst ta en pause underveis i besvarelsen. Dersom du lukker vinduet vil du komme tilbake til det stedet du avsluttet besvarelsen neste gang du trykker på lenken i e-posten du mottok av oss.

Det er dessverre ikke mulig å gå tilbake og endre svarene underveis. Les derfor spørsmålsteksten nøye før du svarer.

Undersøkelsen er anonym.

Lykke til!

Din identitet vil holdes skjult.

Les om retningslinjer for personvern. (Åpnes i nytt vindu)

1) * Kjønn

- ☐ Kvinne
 - ☐ Mann
-

Hvilken av de følgende regionene er du bosatt i?

Midt-Norge: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal

Nord: Finnmark, Troms, Nordland

Sør: Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust Agder, Vest Agder

Vest: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland

Øst: Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland, Oslo

- ☐ Region Midt-Norge
- ☐ Region nord
- ☐ Region sør
- ☐ Region vest
- ☐ Region øst



3) * Hvor lenge har du/dere vært fosterfamilie?

- ☐ Under 1 år
 - ☐ 1-2 år
 - ☐ 3-5 år
 - ☐ 6 år eller mer
-

4) * Ble det stilt noen krav til faglig bakgrunn/kompetanse for deg/dere i forbindelse med at dere ble fosterforeldre?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

☐ Vet ikke



5) * Hvor mange fosterbarn er det i familien?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4 eller flere

6) * Kjenner du til om fosterbarnet/barna har vært plassert i andre fosterhjem tidligere?

- ☐ Ja, har vært i annet fosterhjem tidligere
- ☐ Nei, har ikke vært i annet fosterhjem tidligere
- ☐ Vet ikke

7) * Bor det flere barn enn fosterbarnet/fosterbarna i familien?

- ☐ Ja
- ☐ Nei



Det finnes ulike typer fosterhjem, dersom du vet hvilken type fosterhjem du/dere tilhører, kryss av for denne nederst. Dersom du ikke vet hvilken type fosterhjem dere tilhører velg "Vet ikke".

Ordinære kommunale fosterhjem

Dette er fosterhjem som har arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning som ikke er høyere en KS-satsen for fosterhjem, og som ikke har spesielle forsterkningstiltak.

Forsterkede kommunale fosterhjem

Barn med behov ut over ordinær oppfølging og ivaretagelse, blir plassert i forsterkede fosterhjem. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i fosterhjemmet. Dette skjer i form av ekstra veiledning til fosterforeldre eller ved frikjøp av fosterforeldre slik at en av fosterforeldrene kan være hjemme på heltid.

Statlige fosterhjem

Statlige fosterhjem har særlig kompetanse til å ta imot barn og unge med spesielle behov (familiehjem). Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjonsplasseringer, og det er nødvendig at minst en av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av.

Private fosterhjem knyttet til barneverninstitusjoner

Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner drevet av private. Disse fosterhjemmene er gjerne knyttet opp mot private tiltak, institusjoner eller organisasjoner.

- ☐ Ordinært kommunalt fosterhjem
- ☐ Forsterket kommunalt fosterhjem
- ☐ Statlig fosterhjem
- ☐ Privat fosterhjem tilknyttet barneverninstitusjon
- ☐ Annet, vennligst spesifiser
- ☐ Vet ikke



9) * En del fosterhjem har behov for ekstra forsterkningstiltak fordi de har barn med spesielle behov og/eller barn som trenger mer oppfølging. Dersom dere som fosterforeldre mottar ekstra forsterkningstiltak, kryss av for de aktuelle tiltakene.

- ☐ Frikjøp fra vanlig jobb
- ☐ Individuell veiledning
- ☐ Besøks-/avlastningshjem
- ☐ Ekstra opplæring

- ☐ Forhøyet utgiftsdekning
- ☐ Avlastning på institusjon
- ☐ Mottar ikke forsterkningstiltak
- ☐ Annet, vennligst spesifiser
- ☐ Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis En del fosterhjem har behov for ekstra forsterkningstiltak fordi de har barn med spesielle behov og/eller barn som trenger mer oppfølging. Dersom dere som fosterforeldre mottar ekstra forsterkningstiltak, kryss av for de aktuelle tiltakene. *er lik* Frikjøp fra vanlig jobb
-)

10) * I hvilket omfang er fosterhjemmet frikjøpt fra vanlig jobb?

- ☐ Mor er frikjøpt - heltid
- ☐ Mor er frikjøpt - deltid
- ☐ Far er frikjøpt - heltid
- ☐ Far er frikjøpt - deltid



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (

- Hvis En del fosterhjem har behov for ekstra forsterkningstiltak fordi de har barn med spesielle behov og/eller barn som trenger mer oppfølging. Dersom dere som fosterforeldre mottar ekstra forsterkningstiltak, kryss av for de aktuelle tiltakene.
er lik Frikjøp fra vanlig jobb

•)

11) * Hvilken betydning opplever du at frikjøp fra vanlig jobb har for muligheten til å gi god oppfølging og omsorg til fosterbarnet/fosterbarna?

- ☐ Liten betydning
- ☐ Noe betydning
- ☐ Stor betydning
- ☐ Vet ikke



12) * I hvilken grad opplever du at dere fikk nødvendig bakgrunnsinformasjon om fosterbarnet/barna i forkant av plasseringen(e)?

- ☐ I liten grad
- ☐ I noe grad
- ☐ I stor grad
- ☐ Vet ikke



13) * Hvor ofte får du/dere veiledning, eller annen oppfølging fra barnevernet?

- ☐ Ukentlig
- ☐ Månedlig
- ☐ Sjeldnere enn månedlig

☐ Vet ikke



14) * I hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har udekkede behov relatert til følgende områder?

	I liten grad	I noe grad	I stor grad	Vet ikke
Opplæring og kursing	☐	☐	☐	☐
Individuell veiledning og oppfølging (av fosterfamilien)	☐	☐	☐	☐
Tilgjengelighet til kontaktperson ved behov	☐	☐	☐	☐
Lønn og økonomiske vilkår	☐	☐	☐	☐
Mulighet for avlastning (besøks- og/eller avlastningshjem)	☐	☐	☐	☐

15) Er det andre områder du opplever at du/dere har udekkede behov som fosterforeldre, kan du skrive dette her:



16) * I hvilken grad opplever du at du/dere har nødvendig erfaring og kompetanse til å gi fosterbarnet/barna et trygt og godt bo- og omsorgsmiljø?

- ☐ I liten grad
- ☐ I noe grad
- ☐ I stor grad
- ☐ Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Bor det flere barn enn fosterbarnet/fosterbarna i familien? *er lik* Ja
-)

17) * I hvilken grad opplever du at det å ha fosterbarn gjør det vanskeligere for deg/dere som fosterforeldre å gi god omsorg til andre barn i familien?

- ☐ I liten grad
- ☐ I noe grad
- ☐ I stor grad
- ☐ Vet ikke



18) * Hvordan opplever du at samarbeidet med de følgende instansene fungerer?

	Lite godt	Godt	Svært godt	Vet ikke	Ikke aktuelt
Skole	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunal barnevernstjeneste	☐	☐	☐	☐	☐
Statlig barnevern (Bufetat)	☐	☐	☐	☐	☐
Barnehage	☐	☐	☐	☐	☐



19) * I hvilken grad opplever du at fosterbarnet/barna får tilpasset undervisning på skolen og ekstra støtte ved behov?

- ☐ I liten grad

- ☐ I noe grad
- ☐ I stor grad
- ☐ Vet ikke
- ☐ Ikke aktuelt, har ikke barn i skolealder



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis En del fosterhjem har behov for ekstra forsterkningstiltak fordi de har barn med spesielle behov og/eller barn som trenger mer oppfølging. Dersom dere som fosterforeldre mottar ekstra forsterkningstiltak, kryss av for de aktuelle tiltakene. *er lik Frikjøp fra vanlig jobb*
-)

20) * Hvilken rolle spiller det, etter din mening, om en av fosterforeldrene er hjemme på heltid eller deltid for muligheten til oppfølging av skolesituasjonen?

- ☐ Liten rolle
- ☐ En viss rolle
- ☐ Stor rolle
- ☐ Vet ikke
- ☐ Ikke aktuelt, har ikke barn i skolealder



21) * Alt i alt, i hvilken grad opplever du at du/dere som fosterforeldre har nødvendige forutsetninger til å gi fosterbarnet/barna et godt bo- og omsorgstilbud?

- ☐ I liten grad

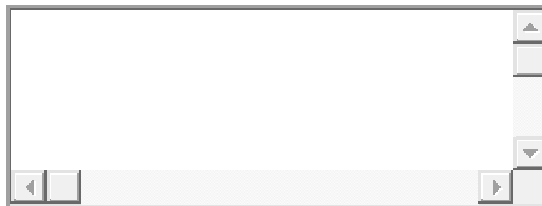
☐ I noe grad

☐ I stor grad

☐ Vet ikke



22) Har du andre innspill, eller kommentarer kan du skrive disse her:



© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Oppsummering fosterbarn

Om å bli tatt vare på, om trygghet og følelser

Hvordan de opplever å bli tatt vare på

Flertallet av deltakerne opplever at de får god oppfølging i fosterhjemmet. De fleste fosterforeldrene er gode på å følge opp ift mat, søvn, klær, aktiviteter og skole. Noen mener de får for lite klær og/eller utstyr, men de fleste er fornøyde

- 50-60 % uttrykker at de generelt opplever å bli tatt godt vare på i hverdagene, med omsorg, menneskevarme og gode og forutsigbare rutiner.
- 20-30 % uttrykker at de opplever å bli tatt bra vare, de opplever omsorg men er noen eller en del ganger usikre på om fosterforeldrene er fornøyd med dem eller glad i dem.
- 10-15 % svarer at de opplever at de ikke blir tatt godt vare på. Mange av de som svarer dette, mener fosterforeldrene gjør det for pengenes skyld. De tenker at de løser det å være fosterforeldre på en del lettvinte måter.
- 5-10 % sier eksplisitt at de bor hos folk som ikke skulle vært fosterhjem, fordi de viser ikke nok omsorg og kjærlighet til barna som bor der

Følelsen av trygghet og å kunne snakke om følelser

Mange av deltakerne skiller mellom trygghet ift praktiske ting – og det å kunne snakke om hvordan du har det:

- CAD halvparten opplever fosterhjemmet veldig trygt. Fosterforeldrene stiller opp for dem på mange ulike måter, de vet det kan være hjelp å få der. 40-50 % av de som opplever fosterhjemmet veldig trygt, sier de snakker mye og på gode måter med fosterforeldrene om det de strever med inni seg og vet at fosterforeldrene støtter dem. 50-60 % sier fosterforeldrene ikke vet nok om hvordan de har det inni seg og at de skulle ønske de visste mere
- 30-40 % opplever fosterhjemmet som ganske trygt ift å få omsorg og hjelp til praktiske ting. Men de snakker for lite sammen om hvordan barnet eller ungdommen har det inni seg, det kan kjennes utrygt
- CAD 10% opplever fosterhjemmet direkte utrygt. Fosterforeldrene blir ifølge ungene lett sinte og det kan være skummelt. De kan også være altfor strenge, det kan oppleves veldig utrygt for de barn og unge som bor der

Blant de under 15 år svarer de fleste at de opplever at det er trygt i fosterhjemmet. Men noen av dem opplever utrygghet i forhold til grenser og reaksjoner fra fosterforeldre.

Blant de over 15 år oppleves dette mer ulikt. Flere kjente på utrygghet, både i forhold til deres plass i fosterhjemmet og egen framtid der. En større del av de over 15 år opplevde det også som at fosterforeldrene ikke forsto dem så godt, og dette kjennes lett utrygt.

Opplevelsen av om fosterforeldrene vet hvordan de har det

Flertallet av deltakerne svarte at fosterforeldrene deres ikke vet godt nok hvordan de har det i fosterhjemmet. De uttrykker samtidig ønske om at fosterforeldrene visste mere om følelsene inne i barn og unge. Deltakerne har her mange innspill til hvordan dette kan gjøres.

Fosterforeldrene legger mange steder for mye vekt at barnet eller ungdommen skal få det til på skolen, i aktiviteter og med daglige rutiner. Det blir mange steder lagt for lite vekt på hvordan fosterbarna har det inne i seg. Mange savner det og fosterhjemmet kan da oppleves utrygt.

20-25 % svarer at de kan snakke med fosterforeldrene om alt, og at det kjennes som om fosterforeldrene forstår hvordan de har det. Dette gjør at de kan kjenne trygghet og glede.

Skiller mellom de ulike typene fosterhjem

I de statlige fosterhjemmene uttrykker deltakerne store ulikheter i forhold til opplevelse av trygghet. 70-80 % forteller om fosterforeldre som gir omsorg og tydelige rammer. I halvparten av disse hjemmene opplever allikevel deltakerne at rammene for ofte blir viktigere enn åpenhet og forståelse – og at det da ikke blir trygt nok. I den andre halvparten av disse hjemmene forteller deltakerne om nære og engasjerte fosterforeldre – og at dette gir mye trygghet.

Mer enn halvparten av deltakerne sier at de opplever at «strengheten» i fosterhjemmet går ut over opplevelsen av trygghet og hvordan de greier å snakke om hvordan de har det inni seg. 20-30% av deltakerne sier rammene er så strenge at det er vanskelig å være ærlig om hvordan de har det i livet sitt.

I de private fosterhjemmene er det fra deltakerne beskrevet ganske likt som for de statlige, men med enda større variasjon mellom de fosterhjemmene deltakerne beskrev som gode i forhold til faktorene over – og som ikke gode.

30-40 % forteller om varme, engasjerte, rause og snille fosterforeldrene - som gir masse trygghet og kjærlighet. I andre enden snakker ca. 20% om fosterforeldre som ikke bryr seg på noen god måte for dem, som er for firkanta eller strenge - og som da oppleves som ikke gode fosterforeldre for barn. Den

siste delen, litt under halvparten, beskrives som helt ok, men ikke med nok engasjement og innlevelse til å bli beskrevet svært gode fosterforeldre.

I de kommunale fosterhjemmene svarer 70-80% at mye er bra i fosterhjemmet de bor i og at fosterforeldrene følger opp de nødvendige tingene. Få av dem som bor i kommunale fosterhjem uttrykker at fosterforeldrene Over halvparten svarer at de snakker med fosterforeldrene om hvordan de har det – og sier at fosterforeldrene er åpne og omtensomme.

De fleste mener allikevel at fosterforeldrene kunne vært enda bedre på å snakke med barn og unge om hvordan de har det og at det ville gjort det mye tryggere å bo i fosterhjemmet. 10 -20% savner trygghet og åpenhet nok til i det hele tatt å kunne snakke med fosterforeldrene om følelsene sine.

Å få informasjon

50-60 % av de over 15 år, svarer at de får god informasjon. Fosterforeldrene inkluderer dem på bra måter i situasjonen rundt dem og hva som skal skje framover. Flertallet av de under 15 år, vet mindre, ca. 20 % av dem vet veldig lite. Mange av dem som uttrykker at de har fått for lite informasjon, sier at dette ofte bidrar til mye utrygghet. Det er lett å tenke mye og å lage egne historier om det som har skjedd og om framtida, som kan være skumle.

Mange av deltakerne understreker at det å få god informasjon er grunnlaget for å ha det trygt i fosterhjemmet. Flere som har bodd i ulike fosterhjem, trekker fram at dette gjør fosterforeldre veldig ulikt, og at fosterhjemsordningen bør legge enda større vekt på dette når fosterforeldre skal læres opp. Selv om barnevernet har et hovedansvar for å gi informasjon, foretrekker mange barn og unge at det er den som står de nærmest som gir de informasjonen og derfor er det viktig at fosterforeldre har en høy bevissthet om dette.

Ulikheter mellom fosterhjemstyper

Deltakerne fra statlige og private familiehjem svarte i hovedsak at de får god informasjon, selv om noen også her kunne ønske at den var bedre. Barn og unge i kommunale fosterhjem, svarte mer variert på dette. En del opplever at de vet for lite, særlig blant de yngste. Men også mange av de over 15 år, skulle ønske at fosterforeldrene snakket mer åpent med dem om nåsituasjonen og framtida. Selv om det kanskje er mye de ikke vet, skulle de ønske de tydeligere tok deres side - og sto på litt mer, for at flere unge kunne vite mer om livet sitt.

Fosterforelder hjemme på dagtid

Få av deltakerne hadde noen bevissthet om at en voksen var hjemme på dagtid for å hjelpe og støtte dem. På direkte spørsmål, svarte de fleste av de som

hadde en forelder hjemme, at de var usikre på hvorfor det var sånn. Noen mente de kanskje jobbet med noe hjemme, mens andre forklarte om aktiviteter de deltok på. Svært få svarte at en foreldre var hjemme for å hjelpe og støtte dem.

Mange av barna og noen få av ungdommene, svarte at det ga trygghet å vite at en forelder var hjemme. På spørsmål om hvordan, svarte de få spesifikke grunner - men mer generelt om at de visste at det var noen der. Noen svarte at det var godt at det var noen der når de kom hjem fra skolen. Men i skoletida trengte ikke noen voksne å være hjemme, for deres del, svarte nesten alle. Flere foreslo hvordan voksne kunne kombinere jobb med å være der for dem.

Flere av deltakerne har tidligere levd i familier der de har måttet ta mye ansvar, på godt og vondt. Samtidig som de har fått for mye på sine skuldre, har de lært viktige ting for å greie seg. 30-40 % av de som bor i familier med hjemmевærende forelder, mente dette for lite blir tatt hensyn til.

For 20-30% av de med hjemmевærende foreldre, har dette opplevdes direkte vanskelig. Det kan kjennes som om du blir passa på alt for godt, nesten «overvåka», og kan være veldig ubehagelig. Samtidig tar de voksne fra dem mye av det ansvaret de burde fortsette å ha. For andre hadde dette opplevdes klamt og trangt til å begynne med, men etter hvert bedre. De forsto etter hvert at de voksne vil hjelpe, og mener det godt.

60-70 % av ungdommene, svarte at barn og unge ALLTID må inkluderes i beslutningen de skal bo et sted der en forelder skal være hjemme for å ha omsorg for dem. Det er ikke lurt at dette bestemmes likt for alle. Selv om barnet eller ungdommen har store utfordringer, er det ikke sikkert at det at en forelder er hjemme, er det som hjelper best. Barnet eller ungdommen må lyttes godt til.

Ulikheter mellom fosterhjemstyper

Mer enn halvparten av deltakerne i statlige familiehjem, sa at det var lite til hjelp å ha en fosterforelder hjemme. 20-30% svarte at det var direkte vanskelig, og at det virket mot sin hensikt. Flere hadde mange forslag til hvordan de kunne blitt hjulpet på bedre måter. Få var fra starten klar over at det å bo i et statlig hjem, alltid betyr at en fosterforelder er hjemme. Noen hadde regnet ut prisen på dette. De mente pengene til fosterhjem, må brukes på bedre måter.

Deltakerne over 15 år fra private hjem, svarte en del av det samme. Noen av dem, satte stor pris på en forelder som engasjerte seg sterkt i deres liv og interesser og at det ble mye lettere når den hadde god tid til å gjøre det. Men også her svarte mange at de ikke trodde det at den voksne var hjemme, hadde noe med dem å gjøre.

Fra de kommunale fosterhjemmene, svarte få unge at de hadde en forelder hjemme. De som ble i tvil, forklarte gjennomgående at den voksne var hjemme fordi den jobbet hjemme eller at den på en eller annen måte var forhindret fra å jobbe, på grunn av sykdom eller uføre. Det var derfor vanskelig å snakke med dem om deres tanker om at en forelder kunne være hjemme for å støtte dem.

Aktiviteter og ferie

60-70% uttrykker at de har muligheter til å delta i organiserte aktivitet og til å være med på ting de ønsker. De er veldig fornøyd eller fornøyd med dette.

CAD en tredel opplever å bli inkludert som en fullverdig del av familien. CAD en tredel opplever at de ikke er det. For mange av dem er dette sårt. Den siste tredelen svarer litt både og eller utydelig på dette.

Avlastning eller ferie andre steder

30-40 % har veldig gode minner, fra turer, aktivitetssentre eller å ha vært med mennesker de har kunnet velge å være med. Allikevel uttrykker nesten halvparten av de deltakerne som har opplevd det, har opplevd dette som «bortsending». De plasseres vekk mens fosterforeldrene trenger hvile fra dem.

Å bli sendt vekk flere uker om sommeren, er for lenge. CAD halvparten av deltakerne svarer at når sending vekk gjøres uten at barnet eller ungdommene inkluderes i å bestemme det, blir det veldig unormalt og du får en sterk følelse av at fosterforeldrene har deg som en jobb. Dette svarer mer enn halvparten av de som har opplevd dette. CAD 20 % svarer at dette oppleves hjerteskjærende og vondt, fordi følelsen av å bli sendt bort fra familien du bor i, er for vanskelig å kjenne på. Få snakker om det til fosterforeldrene, det er også for vanskelig.

Informasjonen som blir gitt og måten det gjøres på, er avgjørende for at opplevelsen ikke skal bli utfordrende eller direkte vanskelig. Når dette settes opp som avlastning eller ferie for fosterforeldrene, kjennes det sårt, uttrykker mange.

Ulikheter mellom fosterhjemstyper

Klart flest deltakere fra private og statlige hjem, forteller at de er på avlastning eller ferier uten fosterforeldrene. Den grunnleggende ideen om at fosterforeldre skal ha tid uten barnet, fungerer for noen av deltakerne. Men over halvparten sier at dette ikke er en bra ordning - og ca. 20% svarer at det oppleves vondt. Måten det gjøres på, er avgjørende for om det i det hele tatt kan oppleves bra.

Støttekontakt

Ordningen med støttekontakt får svært mange gode tilbakemeldinger. Spesielt gjelder dette når barn og unge selv får være med å bestemme hvem denne støttekontakten skal være. Ordningen bidrar til at de kan delta på aktiviteter,

gjøre hyggelige ting som kino, kaffetårer eller andre turer – og mange har god kontakt og kan snakke om viktige ting i livet sitt, med støttekontakten sin.

En del av deltakerne svarer at støttekontakten er en viktig voksenperson for dem og at de er redde for å miste han eller henne. Støttekontakten er en person som normaliserer, fordi de kan gjøre normale ting og ting som gir glede.

Vi har ikke oversikt over hvor mange i hver av fosterhjemstypene som hadde støttekontakt. Dette også fordi noen av deltakerne var usikre på hvem de ulike voksenpersonene fra barnevernet er – og kunne derfor ikke si sikkert om de hadde støttekontakt

Ulikheter mellom fosterhjemstypene

Her fant vi ikke ulikheter i opplevelsen av tiltaket mellom fosterhjemstypene

Kontakten med familie

Deltakerne svarte svært ulikt i forhold til samvær. CAD en tredjedel fortalte om fosterforeldre som tilrettela godt og støttet dem, ved å ha god kontakt med foreldrene og å snakke fint om dem. 20-30 % opplevde at foreldrene ikke ble snakket fint om foreldrene. De var usikre på om fosterforeldrene likte foreldrene deres – det kjentes vondt. Selv om foreldrene ikke strekker til, var de aller fleste opptatt av at det er grunner til at foreldrene ikke strekker til - og de må bli behandlet med respekt. Hvis barnet eller ungdommen er for bekymret for foreldrene sine, er det for vanskelig å slappe av i fosterhjemmet, sier de.

30-40 % fortalte at fosterforeldre gjorde en god jobb med kjøring til samvær, mens 20-30% fortalte at fosterforeldrene slett ikke gjorde det. Det kunne bidra sterkt til at samvær ble praktisk vanskelig.

Noen fleksible

CAD 20 % fortalte om fosterforeldre som jevnlig var fleksible ift rammene som var satt for samvær, fordi at de forsto dette er viktig for at barnet i fosterhjemmet skal ha det best mulig. De hjalp for eksempel til med gode opplegg for lenger samvær. De avtalte dette på gode måter med foreldrene - uten å involvere barnevernet. Dette beskriver deltakerne som kun positivt.

20-30 % opplevde at fosterforeldrene misforsto om de var lei seg eller lukka etter samvær. De opplevde det som at fosterforeldrene trodde at samværet ikke var bra for dem, mens den egentlige grunnen var at de ser foreldrene alt for sjelden og da er det sårt når samværet er over.

De fleste som ønsket det, opplevde støtte og at fosterforeldrene tok dem på alvor når de ikke ønsket samvær. De satte stor pris på dette. En gjenganger hos mange av var at de ønsket at fosterforeldrene ikke ga seg med å spørre hvordan

de har det etter samvær. «Selv om vi sier bra, så bør de spørre igjen!», det er ikke sikkert de har det så bra. Andre igjen syntes at det ble litt tett og «klamt» når fosterforeldrene skulle utforske hvordan de hadde hatt det.

I flere av samlingene konkluderte deltakerne med at det når det gjelder samvær med foreldre, er veldig viktig at fosterforeldrene spør hvert enkelt barn og sammen med barnet finner inn til hva som er bra – og at de voksne ikke konkluderer bygd på sine gamle erfaringer.

Søsken

CAD 60 % av deltakerne fortalte om at de savner kontakt med søsken. Dette ble i flere av samlingene sårt, fordi deltakere savner søsknene sine veldig. En del uttrykker at barnevernet glemmer søsken, noen sa at det nå var blitt mye bedre – noen sa at de alltid hadde vært flinke til å passe på denne kontakten. Det ble mye engasjement rundt dette tema og her var deltakerne svært opptatt av å gi råd til hverandre om hvordan situasjonen kunne bli bedre for dem som strever.

Ulikheter mellom fosterhjemstypene

Her fant vi ikke ulikheter i opplevelsen av oppfølging i forhold til søsken og foreldre mellom fosterhjemstypene

Oppfølging tilsyn

Om hyppighet av tilsyn

30-40 % av deltakerne vet ikke hvor ofte tilsyn kommer og har ikke klart for seg om det er barnevernet eller tilsynet som snakker med dem. Noen få har dette svært klart og har tydelige meninger om hvordan tilsynet fungerer.

Om opplevelsen av tilsyn

CAD 60% av deltakerne vet ikke sikkert forskjellen på saksbehandler og tilsynsfører. De sier at de stiller mange av de samme spørsmålene og at det derfor ikke er så godt å vite. Noen husker bare en person som snakker med dem og da er de ikke sikre på om dette er saksbehandler eller tilsynsfører.

50-60 % uttrykker at de strever med å snakke med tilsynsføreren (eller saksbehandleren). De sier de ikke vet hva det de sier skal brukes til og at de ikke kjenner denne personen særlig godt. Dette opplegget blir da veldig utrygt og det er vanskelig å fortelle ting som er litt eller mye dumt i fosterhjemmet – og enda vanskeligere å fortelle om det er vonde ting.

Ideer til bedre tilsyn

CAD 60 % sier de kan være med å bestemme hvor de skal snakke med personen som fører tilsyn, mens 20-30% sier at de tror dette alltid må skje i fosterhjemmet og at det da er vanskelig å snakke fritt til tilsynet. De skulle

ønske fosterforeldrene kunne hjelpe med å foreslå at tilsynet blir gjort utenfor hjemmet, for eksempel på cafe eller bare gå en tur. Det kan være vanskelig å snakke om ting som gjelder fosterforeldrene når de sitter i rommet eller rommet ved siden av.

Ulikheter mellom fosterhjemtypene

Her fant vi lite ulikheter mellom de tre fosterhjemstypene

Oppfølging skole

70-80 % av deltakerne uttrykte at de får god hjelp av fosterforeldrene til skole og lekser. Enkelte benytter støttekontakten sin til leksehjelp, i tillegg eller i stedet for fosterforeldrene. Nesten halvparten sier at de har fått bedre karakterer på skolen fordi de har fått god hjelp og er svært takknemlige for det.

CAD 10 % opplever at hjelpen til skole har vært for påtrengende, de lurer på om fosterforeldrene vil vise at de er «flinke» fosterforeldre – og at de er flinke til å få til forandringer. Fosterforeldre med for store ambisjoner på fosterbarnas vegne, kan føre til skoletretthet, sier noen av deltakerne.

30-40 % forteller at fosterforeldrene gjør en viktig jobb i møter på skolen, der folk fra skole og barnevernet deltar.

Ulikheter mellom fosterhjemtypene

Når en av fosterforeldrene er hjemmeværende, svarer et stort flertall at de får god oppfølging i forhold til skolearbeid. Noen få med hjemmeværende fosterforeldre opplevde at de ikke fikk god støtte til skolen. Deltakere i kommunale fosterhjem svarte noe mer sammensatt, der en litt større andel uttrykte at de skulle ønsket at de fikk bedre hjelp til skolen

Ta på alvor og gi medbestemmelse

60-70% av deltakerne uttrykker at fosterforeldrene har klare rammer i familien og at disse rammene vektlegges sterkt. De voksne bestemmer de fleste av de daglige rutinene, sier de fleste.

20-30% svarer at fosterforeldrene er gode til å be om innspill på rammene og rutinene, de fleste sier at de liker dette. Men flertallet svarer at det virker som de voksne gjerne vil markere at det er de som bestemmer rutinene og at barnet eller ungdommen her må tilpasse seg.

På topp blant det deltakerne uttrykker at de inkluderes i å være med å bestemme, er aktiviteter og planlegging av aktiviteter. Dette synes de som blir spurt er fint, det gjør at du kjenner du er med å styre ditt eget liv.

CAD 20% fortalte at fosterforeldrene snakker mer grunnleggende med barn og unge om hva som er viktig for dem i livet sitt. En like stor svarte at de tror fosterforeldrene prøver, uten at det blir noen ordentlige samtaler om dette. Mange av deltakerne sier de setter utrolig stor pris på å snakke om dette. De sier det er fint å få til gode samtaler med fosterforeldrene om tida som kommer og om hva de tenker er viktig for å få det bedre.

Om å få gi tilbakemelding

Mange av deltakerne er engasjerte i å få gi tilbakemelding til barnevernet. Dette gjelder både til saksbehandleren og til fosterforeldrene. Noen er sinte på barnevernet i kommunen og har klare beskjeder de ønsker å formidle til dem. Andre er sinte på de som jobber i Bufetat, ofte da for måten det ble bestemt hvor de skulle flytte og bo.

CAD en tredjedel av deltakerne sier de har vært med på å gi tilbakemeldinger til barnevernet. Kun ca. 10 % sier dette har vært gjort på en måte som gjør at de får til å si akkurat det de mener. CAD 20 % sier de har vært med på en undersøkelse om det å bo i fosterhjem, de fikk da på epost et skjema med spørsmål om fosterhjem. 70-80 % av de som hadde gjennomført dette, sier at spørsmålene i undersøkelsen var litt vanskelig å svare på, fordi de kunne bety mange ting eller inneholdt vanskelige ord. Da orker du ikke eller du svarer uten å engasjere seg i det. Ingen svarer positivt på at de har fått noen tilbakemelding etter å ha vært med i slike undersøkelser.

Ulikheter mellom fosterhjemstyper

50-60 % av deltakerne fra statlige hjem, svarer at de har deltatt i undersøkelser om hvordan det er å være i fosterhjem. 40-50% i private hjem svarte at de har deltatt i en undersøkelse om dette. Mer enn halvparten av alle som har deltatt, uttrykker at undersøkelsene var lite engasjerende og at det var vanskelig å fortelle sannheten i disse undersøkelsene. Du vet ikke helt hvordan de brukes og heller ikke sikkert hvem som leser det du svarer. Få i kommunale fosterhjem svarte at de har svart på slike undersøkelser.

Hvis du kunne sende fosterforeldrene på kurs

Hva skulle dette kurset handlet om?

Dette lille oppdraget fikk de fleste av deltakerne mot slutten av samlingen.

Ikke alle mente fosterforeldrene trengte å gå på kurs ☺

Men de fleste hadde noen forslag og mange av forslagene handlet om lignende tema. Her de som ble foreslått av flest, i prioritert rekkefølge

Snakke-om-følelser-kurs

Mange av deltakerne uttrykte at de skulle ønske fosterforeldrene var flinkere til å snakke om følelser, for å kunne snakke med dem når de var usikre eller lei seg. Der kunne fosterforeldrene lære seg å snakke på måter som ikke er moraliserende og som ikke «lukker» ungdommen.

Hold-kontakt-med-søsken-kurs

Om hva fosterforeldre kan gjøre for at det kan være lettere for søsken å ha kontakt med hverandre. Mange av deltakerne savnet sårt kontakt med søsken og ville veldig gjerne at fosterforeldrene kunne lære hvilke rettigheter de har i forhold til å treffe søsken og hva de kan bidra med for å gjøre det best mulig for fosterbarn som har søsken.

Ikke-være-så-streng-kurs

Mange av deltakerne fortalte om fosterforeldre som de opplevde er for strenge og mente det var lurt å ha dette som innhold i et kurs for flest mulig fosterforeldre. For strenge fosterforeldre kan gjøre barn og unge redde, usikre og det kan ta fra dem selvfølelse. Det kan og bidra til at de ikke tør å være seg selv og derfor ikke får utviklet seg på gode måter.

Om-å-være-fosterbarn-kurs

Bare noen få av fosterforeldrene har vært fosterbarn selv. Derfor kunne de trengt et kurs der fosterbarn var kursholdere, mente mange. De kan lære om følelser fosterbarn har fordi de er fosterbarn, hvordan ulike situasjoner kjennes og de kunne få mange gode råd til hvordan gode fosterforeldre skal være for at flest mulig barn og unge skal ha det godt i fosterhjem. Mange av deltakerne svarte at de gjerne kunne bidra i dette kurset.

Gi-oss-litt«slækk»og-stol-på-oss-kurs

Om hvordan fosterforeldre kan øve seg på og bli trygge på fosterbarna sine. Dette gjelder mest når de har ungdom i huset. Mange fosterforeldre er litt for flinke til å finne feil og til å fortelle fosterbarna om feil de har gjort. En del gjentar også feilene for mye. Kanskje de ikke vet hva dette gjør med barn og ungdom, lurte flere på og ville lære bort hvordan dette kjennes. De mente og det var viktig å lære fosterforeldre betydningen av å stole på ungdom.

Konkrete ønsker om forandringer

Flere hvor ønsker om forandringer i barnevernet kom fram underveis i samlingene. Her noen av ønskene som gikk igjen:

Opplegg med søsken

Mange ønsket at barnevernet og fosterforeldre hadde større fokus på søsken og fortalte om hvor alvorlig det kan være for barn og unge i fosterhjem at de ikke

får se søsknene sine. De ville at det skulle lages faste opplegg for hvordan fosterforeldre skulle gjøre i forhold til søsken, for å være sikre på at flest mulig fosterforeldre forsto hvordan de skal tenke, begrunnelsene for dette og hvordan det kan gjøres.

Ungdom er med og rekrutterer fosterforeldre

Barn og unge i fosterhjem bør være viktig del av arbeidet med å finne nye fosterhjem i Norge. Dette fordi at de vet hva som er gode fosterforeldre og de vet også mye om hvordan snakke til voksne for å få dem til å forstå hvem som kan bli gode fosterforeldre – og hva det å være fosterforeldre går ut på.

Fosterforeldre vet mer hva som skal til for trygghet inni seg

Trygghet er avgjørende for barn og unge i fosterhjem. Barnevernet må gjøre mer for å lære fosterforeldre hvordan de kan bidra til at barn og unge blir trygge inni seg. De må lære mer om hva som skal til for at barn og unge kan slappe av, tørre å fortelle om vanskelige ting og stole på at de er bra nok.