



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår

Overlevert Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 6. august 2014

Sammendrag

Formålet med kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår har vært å fremskaffe et beslutningsgrunnlag for eventuelle endringer når det gjelder statlig refusjon av utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem. Bufdir har forstått det samlede oppdraget som omhandler både kartleggingen og evalueringen av alle typer fosterhjem, som et oppdrag der BLD ønsker å se samlet på hele fosterhjemsfeltet. Ambisjonen er derfor å bidra til å utvikle en fosterhjemsordning som møter samfunnets behov for gode oppvekstkår for barn i fosterhjem, og at fosterhjemmene har rammevilkår i tråd med dagens samfunnsutvikling.

Når barn plasseres i fosterhjem er fosterforeldrenes oppgave å legge til rette for læring og utvikling. Fosterhjem som tiltak er det eneste tiltaket i barnevernet der en forsøker å fylle den rollen som foreldre skal ha i barnets liv. Med dette som bakgrunn vurderer Bufdir det som etisk problematisk å fortolke de vanlige fosterhjemsoppdragene for langt i retning av ordinært lønnsarbeid, der den økonomiske transaksjonen mellom oppdragsgiver og oppdragstaker er det sentrale virkemiddel. Samtidig er det viktig å støtte opp under tiltaket på en slik måte at de rammene fosterhjemmet har er forutsigbare, og samtidig så fleksible at de tilpasses fosterfamiliens behov. Fosterhjem har en avgjørende betydning for svært mange barn i barnevernet, og rammene for oppdraget må gjenspeile anerkjennelse og støtte til fosterhjemmet.

Kartleggingen av de økonomiske rammevilkårene til fosterhjemmene viser flere områder som utfordrer ivaretagelsen av fosterbarnas beste og fosterforeldrenes behov for kontinuitet og forutsigbarhet i oppdraget. Bufdir ser at fosterhjemsordningen har utviklet seg i en retning som fører med seg flere utfordringer og utilsiktede virkninger uten at det har ligget en overordnet tilnærming til grunn for utviklingen. Dette har eksempelvis ført til mange ulike benevelser av og funksjoner for fosterhjemmene. Det har utviklet seg et økt fokus på fosterhjemmenes rettigheter som «arbeidstakere» som ikke nødvendigvis understøtter formålet med fosterhjemsordningen.

Det er store forskjeller i forsterkningspraksis og økonomiske rammevilkår for fosterhjemmene. De fleste kommuner mangler omforente kriterier for forstreking og klare retningslinjer for økonomisk godtgjøring, og avgjørelsene er i stor grad overlatt til saksbehandlers faglige skjønn, hjemmenes forhandlingsevne og kommunenes årlige budsjett. Dette medfører at hjemmenes rammevilkår blir ulike, uforutsigbare og i liten grad knyttet til barnas behov.

En annen utfordring vises ved at fosterhjemmene i stor grad forsterkes ved forhøyet arbeidsgodtgjøring, og i liten grad ved tiltak som gjør fosterhjemmene i stand til å møte utfordringene de står i. Den faglige støtten til fosterhjemmene er tilfeldig, og tilbudene har ulik kvalitet.

Bufdir forsøker gjennom sine anbefalinger å balansere følgende to perspektiver; å ivareta fosterhjem som en arena for oppvekst og utvikling og samtidig gi fosterforeldrene stabile rammer rundt seg.

Vi vil samtidig minne om at evalueringen av de statlige fosterhjemmene, de kommunalt frikjøpte hjemmene og fosterhjem tilknyttet ideelle aktører og private leverandører enda ikke er gjennomført. Av samme grunn er det heller ikke knyttet noen særskilte anbefalinger til de statlige fosterhjemmene utover det som fremgår av punktene under.

Bufdir sin vurdering er at dagens finansieringsordning på fosterhjemsområdet ikke er hensiktsmessig og bør endres. Omleggingen vil ikke nødvendigvis medføre økte kostnader på fosterhjemsområdet totalt sett, men pengene vil fordeles på en mer hensiktsmessig og forutsigbar måte.

Det er derfor vår ambisjon å se på ordningen med nye øyne. Det betyr også at en mer omfattende gjennomgang av eventuelle konsekvenser må være gjenstand for en grundigere vurdering enn det som har vært mulig gjennom dette arbeidet.

Bufdir anbefaler at de følgende områdene utredes nærmere:

1. Det innføres en firedeling av fosterhjemmene

I dag er det mange benevnelser og varierende praksis for å honorere fosterhjem. Vi ser for oss at det fremover vil være behov for å dele inn fosterhjem i fire ulike kategorier.

- a) Beredskapshjem som tar i mot barn og unge akutt
- b) Vanlige fosterhjem
- c) Fosterhjem med fulltidsbetaling
- d) Hjem tilknyttet institusjon som skal tilby behandling

I forbindelse med løsningen av deloppdrag b kan det komme justeringer på denne inndelingen, og vi vil også komme tilbake til hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvaret for drift av de ulike fosterhjemmene.

2. Særskilt ytelse fra NAV det første året av en fosterhjems plassering

Vi forstår fosterhjemsordningen primært som et samfunnsoppdrag som fosterhjem gjør for å tilby sårbare barn et nytt hjem. I andre tilfeller der familier får omsorgsoppgaver gir samfunnet ulike

former for ytelser som omsorgslønn og foreldrepenger. Vi mener at det å bli fosterhjem kan sammenlignes med det å bli adoptivforeldre. De vil stå i mange av de samme utfordringer når det gjelder å sikre tilknytning og tilpasse familien til en ny situasjon. Det er derfor sterke argumenter for at ytelsene skal være de samme det første året etter plasseringen av et fosterbarn. Ytelsene fra NAV vil særlig være aktuelle ved langtidsplasseringer i fosterhjem.

3. Det innføres en standardisert sats for godtgjøring av vanlige fosterhjem

Når en familie bestemmer seg for å bli fosterhjem for et barn, tar de på seg et omsorgsoppdrag. Godtgjøringen de mottar kan ikke sammenlignes med lønnsarbeid, men det går mer i retning av en omsorgsyttelse for det offentlige. Ved å innføre en standardisert sats for godtgjøring av fosterhjemsoppdraget, legges det til rette for en annen finansieringsmodell enn i dag. En omlegging av finansieringsmodellen aktualiserer en vurdering av om denne ytelsen best kan bli ivaretatt av NAV eller av en kommune. Nivået på satsen bør økes betraktelig fra dagens minstesats, samtidig som det skal være vanskeligere å justere godtgjøringen opp fra den standardiserte satsen. Ytelsen bør ikke inngå som en del av skattegrunnlaget til fosterfamilien.

4. Forsterkning av fosterhjem bør ta utgangspunkt i tjenester og ikke økt arbeidsgodtgjøring.

Ved en endring av fosterhjemsordningen som beskrevet, vil fokuset på forsterkning i større grad omhandle tjenester til fosterhjemmet og i mindre grad økning av arbeidsgodtgjøringen. Det bør være tydelig for fosterhjemmet hvilke tjenester som er tilgjengelige, og hva som er utløsende for å motta disse. Eksempel på tjenester vil være: veiledning, miljøterapeut i hjemmet, avlastning og praktisk tilrettelegging i hjemmet.

5. Fosterhjemmene tilbys en spesialisert veiledningstjeneste

Alle fosterhjem skal tilbys tilpasset veiledning som del av en forutsigbar ramme for oppdraget. Veiledningen skal tilpasses plasseringen, og kan tilbys enten som et generelt tilbud i gruppe med andre fosterforeldre, eller individuelt. Veiledning til fosterhjem bør anses som en høyt spesialisert tjeneste som gis av miljøer med særlig kompetanse på området. Det er det offentliges ansvar og skaffe til veie og kvalitetssikre eventuelt andre tilbydere. Det bør også vurderes om Bufetat bør utvide sin vakttelefonordning for fosterhjem.

6. Revidere retningslinjen for kommunens arbeid med fosterhjem

Det er behov for å revidere retningslinjen for kommunens arbeid med fosterhjem der faglige råd knyttet til utredning av barnet, valg av fosterhjem og kommunens oppfølging av fosterhjem tydeliggjøres. Retningslinjen er et viktig bidrag for å sikre fosterforeldre mer forutsigbare rammevilkår.

7. Konsekvenser for refusjonsordningen

En omlegging som skissert ovenfor vil etter Bufdirs mening føre til at refusjonsordningen på fosterhjemsområdet blir overflødig. Forsterkning av fosterhjemmene vil ha utgangspunkt i hvilke tjenester fosterhjemmet trenger for å ivareta fosterbarnet.

8. Tydeliggjøring av fosterhjemmenes stilling overfor NAV

Tilbakemeldinger gjennom kartleggingen og enkelthenvendelser som Bufdir har mottatt peker på at NAV i sin behandling av fosterhjem vurderer avkortning av sine ytelser ulikt. Det gjelder særlig de som mottar uførepensjon, men det finnes også eksempler der fosterforeldre som blir sykemeldt fra sin ordinære jobb mister sykepengene fra NAV fordi fosterhjemsoppdraget fortolkes som arbeid ved siden av. Ut i fra fosterhjemsordningens formål mener vi at den må anses og vurderes på lik linje med ordinære foreldre eller adopsjonsforeldre.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Oppdraget fra BLD	8
2. Om fosterhjem	10
2.1 Ulike typer fosterhjem.....	10
<i>Ordinære kommunale fosterhjem</i>	<i>10</i>
<i>Forsterkede kommunale fosterhjem</i>	<i>10</i>
<i>Statlige fosterhjem</i>	<i>10</i>
<i>Private fosterhjem tilknyttet kommersielle aktører</i>	<i>10</i>
2.2 Juridiske og økonomiske rammevilkår	11
2.3 Noen bakgrunnstall	12
3. Hvordan Bufdir har løst oppdraget	13
3. 1 Kartleggingen.....	13
3.1 Metode	14
3.1.1 Kommunale barneverntjenester, Oslo kommune, ideelle aktører og private leverandører ...	14
3.1.1.1 Styrker og svakheter ved datagrunnlaget	14
3.1.1.2 Survey	14
3.1.1.3 Fokusgrupper.....	15
3.1.1.4 Informasjon fra referansegruppen	15
3.1. 2 De statlige familiehjemmene	15
4. Funn fra kartleggingen	16
4.1 Bakgrunnsdata og forutsetninger i analysen av de statlige familiehjemmene	16
4.2 Økonomiske rammebetingelser	18
4.2.1 Kommunale barneverntjenester	18
4.2.2 Oslo kommune	19
4.2.3 Statlige familiehjem.....	19
4.2.4 Ideelle aktører og private leverandører	19
4.2.5 Oppsummering av hovedfunn.....	20
4.3 Skriftlige retningslinjer- refusjonsordningen.....	20
4.2.1 Mellom kommunalt og statlig barnevern.....	20

4.2.2 Oslo kommune	21
4.2.3 Oppsummering av hovedfunn.....	21
4.3Forsterkning	22
4.3.1 Kommunale barneverntjenester	22
4.3.2 Oslo kommune	22
4.3.3 Statlige familiehjem.....	23
4.3.4 Ideelle aktører og private leverandører	24
4.3.5 Oppsummering av hovedfunn.....	24
4.4 De ulike fosterhjemmenes pensjonsordninger	25
4.4.1 Kommunale barneverntjenester	25
4.4.2 Oslo kommune	25
4.4.3 Statlige familiehjem.....	25
4.4.4 Ideelle aktører og private leverandører	26
4.4.5 Oppsummering av hovedfunn.....	26
4.5 Kompensasjon av tapt lønnsinntekt.....	26
4.5.1 Kommunale barneverntjenester	26
4.5.2 Oslo kommune	27
4.5.3 Statlige familiehjem.....	27
4.5.4 Ideelle aktører og private leverandører	27
4.5.5 Oppsummering av hovedfunn.....	28
4.6 Arbeidsgodtgjøring	28
4.6.1 Kommunale barneverntjenester	28
4.6. 1. 1 Interkommunalt samarbeid.....	29
4.6.2 Oslo kommune	29
4.6.3 Statlige familiehjem.....	30
4.6.4 Ideelle aktører og private leverandører	32
4.6.5 Oppsummering av hovedfunn.....	33
4.7 Utgiftsdekning	33
4.7.1 Kommunale barneverntjenester	33
4.7.2 Oslo kommune	34
4.7.3 Statlige familiehjem.....	34
4.7.4 Ideelle aktører og private leverandører	38
4.7.5 Oppsummering av hovedfunn.....	38

4.8 Etableringsutgifter	38
4.8.1 Kommunale barneverntjenester	38
4.8.2 Oslo kommune	39
4.8.3 Oppsummering av hovedfunn.....	39
4.9 Øvrige utgifter	39
4.9.1 Oppsummering av hovedfunn.....	40
4.10 Gir kartleggingene svar på deloppdrag A?	40
5. Drøfting av funnene	43
5.1 Fosterhjemsordningen	43
5.2 Arbeidsgodtgjøring	44
5.3 Første året av fosterhjems plasseringen	46
5.4 Refusjonsordningen.....	46
5.5 Statens ansvar for veiledning	47
5.6 Utgiftsdekning	48
6. Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratets anbefalinger til videre utredning	49
6.1 Anbefalinger på fosterhjemsområdet	50
7. Ressursliste	53

1. Innledning

Ved anvendelse av bestemmelsene i barnevernloven skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabilitet og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen¹.

Alle barn har behov for omsorg, stabilitet og trygghet, men ikke alle barn får dette hjemme sammen med sine foreldre. I de tilfellene hvor barnet ikke kan bo sammen med familien sin, kan fosterhjem ofte være det beste stedet for barnet å bo for en kortere eller lengre periode. For de barna som ikke kan bo hjemme lenger, er fosterhjem det mest brukte tiltaket i barnevernet.

Samtidig som fosterhjem er det mest brukte tiltaket, så har flere erfart at fakta- og kunnskapsgrunnlaget på fosterhjemsområdet er mangelfull. Erfaringen understøttes av «Arbeidsgruppen fosterhjem»² og av forskningsprogrammet «Fosterhjem for barns behov»(FFBB)³. Siden 2010 er det gjort et omfattende arbeid som alle bidrar til å øke fakta og kunnskapsgrunnlaget på fosterhjemsområdet.

Da Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) høsten 2013 startet arbeidet med å kartlegge de økonomiske rammevilkårene for fosterforeldre, erfarte vi at dette var et område innenfor fosterhjemsomsorgen hvor den faktabaserte kunnskapen ikke var dominerende. For å svare ut oppdraget har det vært gjennomført to omfattende kartlegginger. Disse er rettet mot kommunale fosterhjem, statlige fosterhjem og fosterhjem engasjert av ideelle aktører og private leverandører, og mot de statlige fosterhjemmene. Vi vurderer at begge kartleggingene gir et faktagrunnlag for de anbefalingene vi gir, og at de kan bidra til økt kunnskap og oppmerksomhet om fosterforeldres rammevilkår.

I oppgaven med å kartlegge de økonomiske rammevilkårene for fosterforeldre, i analysearbeidet og i arbeidet med anbefalingene har det vært sentralt for Bufdir å ha for øye at fosterhjemsordningen er til for å gi barn som ikke kan bo hjemme et best mulig utgangspunkt. Et fosterhjem skal for barnet være et hjem og en arena der det skal få ivarettatt sine behov for omsorg og kjærlighet.

1.1 Oppdraget fra BLD.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ga den 02. 08.2013 Bufdir følgende mandat gjennom Tillegg til Tildelingsbrev nr. 7, 2013:

Bufdir skal:

- A. Kartlegge fosterforeldres økonomiske rammevilkår
- B. Evaluere bruken av statlige fosterhjem, fosterhjem engasjert av private leverandører, fosterhjem engasjert av ideelle aktører og kommunalt forsterkede fosterhjem

¹ Barnevernloven § 4-1

² Oppnevnt av BLD i 2011

³ Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram, NOVA rapport nr. 16/13

Endelig frist for leveranse er henholdsvis 28. februar 2014 for deloppdrag A, og 31. desember 2014 for deloppdrag B. Fristen for levering av deloppdrag A er senere utsatt til 14. mars 2014. Etter dialog med BLD ble endelig levering avtalt til august 2014.

BLD understreker at kartleggingen i deloppdrag A skal være del av et beslutningsgrunnlag for eventuelle forslag til lovendringer og nye satsninger eller omdisponeringer i statsbudsjettet. Hensikten er å skaffe et beslutningsgrunnlag for eventuelle endringer ved statlig refusjon av utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem. Bufdir skal komme med faglige og økonomiske vurderinger av mulige endringer i den statlige refusjonsordningen for kommunale utgifter i kommunale forsterkede fosterhjem og rammevilkårene for fosterforeldre. Videre skal flerårige budsjettmessige konsekvenser av eventuelle forslag til endringer synliggjøres.

I arbeidet ber departementet Bufdir om å kartlegge følgende problemstillinger:

- Fosterforeldres arbeidsgodtgjøring:
 - o Hvor stor arbeidsgodtgjøring har de ulike typene fosterforeldre og gjennomsnittlig arbeidsgodtgjøring
 - o Har frikjøpte fosterforeldre tjenestepensjonsordning (herunder pensjonsordning fra tidligere arbeidsgiver som opprettholdes i frikjøpsperioden)
 - o For fosterforeldre som ikke har tjenestepensjon; kompenseres substitutter, som privat pensjonssparing av kommunen/ oppdragsgiver?
 - o Andre skattbare fordeler som fosterforeldre får utenom arbeidsgodtgjøring og pensjonsordning eller-sparing
 - o Regionale forskjeller i arbeidsgodtgjøring, herunder forskjeller mellom de største byene /kommunene og landet for øvrig
- Utgiftsdekning i hjemmet:
 - o Hvilke utgifter dekker oppdragsgiver og hvor stor er utgiftsdekningen? Hvilke type utgifter som ikke er godtgjøring gis fosterhjemmet, og hvor store er disse utgiftene?
 - o Regionale forskjeller i utgiftsdekningen, herunder forskjeller mellom de største byene/ kommunene og landet for øvrig
 - o Hva er forskjellen mellom kommunale, statlige og private fosterhjem når det gjelder utgiftsdekning?
 - o Hvor stor andel av utgiftsdekningen til fosterhjemmene er utgifter som kommunen dekker fordi de ikke dekkes av staten?
- For hvor mange hjem og hvilken andel utgjør de hjemmene der kommunen får refundert kostnader fra Bufetat fordi utgiftene til hjemmet overstiger kommunenes egenandel?
- Hvilken sammenheng er det mellom fosterbarnets behov for hjelp og oppfølging og fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår?
- Det er i tillegg ønskelig at Bufdir kartlegger hvordan fosterforeldre beveger seg mellom ulike typer oppdragsgivere (kommunale, private og statlige)

Prosjektene skal gjennomføres av Bufdir selv, men der hvor det er behov for noe ekstern bistand, skal dette avklares med BLD på forhånd.

Bufdir bes også om å etablere en struktur som gjør det mulig for BLD å følge med på prosjektene og gi tilbakemelding ved viktige milepæler. Dette vil blant annet sikre at oppdragenes nærmere utforming dekker departementets behov i det videre arbeidet på området.

2. Om fosterhjem

I henhold til barnevernloven § 4-22, første ledd, er fosterhjem «*private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak etter § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd*». Som fosterhjem regnes også «*private hjem som godkjennes i henhold til § 4-7.*»

2.1 Ulike typer fosterhjem

Det finnes både kommunale og statlige fosterhjem. Rundt 90 prosent av fosterhjemmene er kommunale, og fosterforeldrene inngår en avtale med og mottar godtgjøring fra den kommunen som har omsorg for barnet.

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. Som nevnt overfor inngår fosterhjemmene avtale med, og mottar godtgjøring fra kommunen.

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 i akutsituasjoner (beredskapshjem) eller 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. De statlige fosterhjemmene inngår oppdragsavtaler med Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Private fosterhjem tilknyttet kommersielle aktører

Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner drevet av private. Fosterhjemmene har særlig kompetanse til å ta imot barn med spesielle behov.

Fosterhjem tilknyttet ideelle leverandører

De skal i utgangspunktet ta imot barn med spesielle behov. Staten ved Bufetat har inngått rammeavtale med 13 ideelle leverandører av fosterhjemtjenester.

2.2 Juridiske og økonomiske rammevilkår

Både staten og kommunene har oppgaver innenfor fosterhjemsområdet, og kommunene er i henhold til barnevernloven § 2-1 ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom stat og kommune fremgår av barnevernlovens §§ 9-4 og 9-5, og følger i utgangspunktet oppgavefordelingen. I rundskriv Q-06/2007 (betalingsrundskrivet) beskrives oppgave – og ansvarsfordelingen mellom kommune og statlige barnevernmyndigheter nærmere. Rundskrivet beskriver også den økonomiske ansvarsfordelingen mer utfyllende, og hvilke betalingsordninger som gjelder. Når det gjelder forsterkning av kommunale fosterhjem fremgår det av betalingsrundskrivet at «*Regional statlig myndighet har plikt til å inngå avtale om forsterkningstiltak når barnet har behov for det*»⁴. Rundskrivet legger sterke føringer for Bufetats forpliktelser til finansiering, og gir rammebetingelsene for refusjonsbehandlingen.

Ved den statlige overtakelsen av fylkeskommunenes oppgaver i 2004, ble ikke Oslo kommune omfattet av ordningen. Dette innebærer at barnevernlovens bestemmelser om statlig regional myndighets oppgaver og ansvar ikke kommer til anvendelse i Oslo kommune. Oppgavene skal ivaretas av kommunen selv, jf. barnevernloven § 2-3a og tilhørende lokale forskrifter. Bydelsbarnevernet har betalingsansvar i henhold til kontrakt med det enkelte fosterhjemmet. Barne- og familieetaten (BFE), fosterhjemtjenesten har en annenlinjetjeneste i kommunen, og tilbyr bydelene tjenester som rekruttering, opplæring og veiledning av fosterforeldre vederlagsfritt.⁵

Forsterkningsnivået ved den enkelte plassering fastsettes etter veiledende satser fra KS. Satsene er delt i arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Arbeidsgodtgjøringen er skattepliktig, og ligger på kr. 7 175⁶ uavhengig av barnets alder. Utgiftsdekningen er skattefri og varierer mellom kr. 4 682 og 6 905, avhengig av barnets alder. Satsene justeres årlig.

Når et barn blir plassert i fosterhjem etter vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12 og § 4-8, skal barneverntjenesten og fosterforeldrene inngå skriftlig avtale om barneverntjenesten og fosterforeldrenes forpliktelser. I følge fosterhjemsforskriften § 6 annet ledd⁷ skal skjema også benyttes så langt det passer ved fosterhjemsplassing etter beslutning om hjelpetiltak eller når en privat plassering blir godkjent som fosterhjem. I dag benyttes fosterhjemsavtalen, som er utarbeidet av BLD. Fosterhjemsavtalen regulerer både barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser i den enkelte plassering.

Avtalen skal inngås av barneverntjenesten i den kommunen som har ansvaret etter barnevernloven § 8-4 annet ledd. Ved å inngå avtalen påtar fosterforeldrene seg et fosterhjemsoppdrag for barneverntjenesten. Forsterkningsnivået for de kommunale fosterhjemmene formaliseres dermed

⁴ Q 06/2007- Betalingsrundskrivet, side 16 og 17

⁵ Barne- og familieetaten, Oslo kommune 2014

⁶ KS- satser for fosterhjem 2013. Det ble i følge KS ikke utarbeidet nye satser i 2012

⁷ Fosterhjemsforskriften

gjennom fosterhjemsavtalen. I vedlegg til fosterhjemsavtalen formaliseres fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og deres sosiale rettigheter.

De statlige familiehjemmene inngår standardkontrakter med Bufetat, og departementet har utarbeidet felles retningslinjer for bruk av statlige fosterhjem ⁸ som reguleres gjennom retningslinjer for bruk av statlige fosterhjem. Bufdir har også utarbeidet presisering av målgruppe og felles kvalitetskrav for statlige fosterhjemstiltak. I tillegg inngår de statlige familiehjemmene fosterhjemsavtale med kommunen som har ansvar for plasseringen av det enkelte barnet.

I de tilfeller hvor kommunal barneverntjeneste tilbys statlige fosterhjem eller fosterhjem gjennom ideelle eller private leverandører, inngås det i tillegg en arbeidsfordelingsavtale som regulerer forholdet mellom fosterforeldrene og kommunal barneverntjeneste.

Det er samme prinsipper som ligger til grunn for retningslinjene for rammeavtalene med de ideelle leverandørene inngått i februar 2012 og for enkeltkjøp med virkning fra høsten 2013. Før dette har det ikke vært noen generelle vilkår, da det har vært opp til den enkelte leverandør å avtale vilkår med fosterhjemmet. Intensjonen er at fosterhjemmene knyttet til disse leverandørene skal ha vilkår som ligger så tett opp til de statlige familiehjemmene for å unngå forskjellsbehandling, ha kontroll over utgiftene og ikke bidra til å utkonkurrere Bufetats fosterhjemtjenester i rekruttering av nye hjem.

2.3 Noen bakgrunnstall

Pr. 31.12.2012 var 10 254 barn og unge plassert i fosterhjem i Norge. Av disse var 4486 i fosterhjem i statlig regi med forsterkningstiltak (inkluderer beredskapshjem, familiehjem og kommunale fosterhjem med statlig forsterkning)⁹. I Bufdir sin egen kartlegging fremgår det at ca. 3000 kommunale fosterhjem mottok statlig refusjon, og at 715 barn var i statlige familiehjem i 2012¹⁰.

Kommunenes utgifter per barn til tiltak utenfor opprinnelig familie har hatt en økning på 40,2 % i perioden 2008- 2012. Av alle tiltak utenfor hjemmet utgjør fosterhjemstiltak om lag 85 % ¹¹. I 2012 var de totale utgiftene til det statlige barnevernet på nesten 6,1 milliard kroner. I 2012 som året før, var det særlig utgiftene til fosterhjem som økte, og økningen var i overkant av 13 prosent¹². I Bufdir sin egen kartlegging av de statlige familiehjemmene fremgår det at det ble utbetalt totalt 482 millioner kroner i 2012 til de statlige fosterhjemmene.

⁸ Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem- om ansvarsfordeling og krav til kompetanse, utgitt av BLD 24. 02. 2010

⁹ SSB, 2012

¹⁰ Oda, 2012

¹¹ KS, Økt bruk av barnevernet. Kommunene og norsk økonomi. Nøkkeltallsrapport 2013

¹² SSB, 2012

I Bufdir sin kartlegging utført av PricewaterhouseCooper (PwC)¹³, viser funnene at 66 % av barn i kommunale fosterhjem har forsterkning. I tillegg gis KS minstesats i arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning til 31 % av plasseringene. De resterende 4 % gis kun utgiftsdekning etter KS minstesats.

3. Hvordan Bufdir har løst oppdraget

BLD forutsatte at brukergrupper som fosterbarn, biologiske foreldre og fosterforeldre samt representanter fra det offentlige barnevernet ble involvert i arbeidet med hele oppdraget. Bufdir valgte å organisere arbeidet gjennom en bredt sammensatt referansegruppe av representanter for ulike brukergrupper som Norsk fosterhjemsforening, Landsforeningen for barnevernsbarn, Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Norsk tjenestemannslag, Ideelt barnevernforum og NHO service. Det offentlige barnevernet har vært representert ved Kommunesektorens organisasjon (KS), Norsk barnevernleder-organisasjon (NOBO), Oslo kommune (BFE) og Bufetats regioner.

Internt i Bufdir har arbeidet vært organisert gjennom en arbeidsgruppe hvor kompetanse på innkjøp, personal, jus, økonomi (Agresso), klient (Oda)- og fosterhjem har vært ivaretatt. Det har vært innhentet bistand på lønssystemet SAP. Avdeling kvalitet i barneverntiltak ved seksjon for fosterhjem og fagteam, har hatt hovedansvar for arbeidet som har blitt ledet av prosjektleder Tone Nordby.

For deloppdrag A har det vært avholdt tre møter i referansegruppa og månedlige møter med BLD.

De tre første problemstillingene i deloppdrag A; «fosterforeldres arbeidsgodtgjøring, utgiftsdekning i hjemmet» og videre «for hvor mange hjem og hvilken andel utgjør de hjemmene der kommunen får refundert kostnader fra Bufetat fordi utgiftene til hjemmet overstiger kommunens andel» er forsøkt svart ut i denne kartleggingen. De to siste problemstillingene som omhandler «sammenhengen mellom fosterbarnets behov for hjelp og oppfølging og fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår», og «kartleggingen av hvordan fosterforeldre beveger seg mellom ulike typer oppdragsgivere», vil bli fulgt opp nærmere i deloppdrag B.

Oppdraget er forsøkt løst gjennom to store kartlegginger rettet mot henholdsvis de kommunale og statlige fosterhjemmene, og fosterhjem organisert gjennom ideelle aktører og private leverandører. I tillegg har representantene i referansegruppa vært viktige informanter.

3. 1 Kartleggingen

For å få en størst mulig bredde i datagrunnlaget var det naturlig å innhente informasjon fra de kildene som har mest kunnskap om fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Under metodekapittelet beskrives arbeidet nærmere.

¹³ PwC 2014

3.1 Metode

3.1.1 Kommunale barneverntjenester, Oslo kommune, ideelle aktører og private leverandører

Den delen av deloppdrag A som omhandler kartlegging av de økonomiske rammevilkårene for kommunale fosterhjem og fosterhjem organisert gjennom ideelle aktører og private leverandører, ble lyst ut innenfor etatens rammeavtale høsten 2013, og PwC fikk oppdraget. For å sikre størst mulig sikkerhet for datagrunnlaget har det blitt brukt ulike metodiske grep og datakilder i kartleggingen gjennom survey, fokusgrupper og skriftlig og muntlig innspill fra referansegruppen.

3.1.1.1 Styrker og svakheter ved datagrunnlaget

En generell svakhet ved datagrunnlaget er at svarprosenten fra alle informantgruppene er noe lav. Bufdir er klar over at denne begrensningen reiser spørsmål ved om funnene er representative, og at det ligger en begrensning ved generalisering av funnene.

For utvalget av de kommunale barneverntjenestene er spredningen av kommuner som har svart på surveyen bredt, og variasjoner i kommunestørrelse og geografi gir mangfold til datagrunnlaget. Unntaket er imidlertid region nord hvor de store kommunene i liten grad har svart på surveyen. Dette gir blant annet utslag når funnene ved forsterkning av fosterhjem og krav om refusjon behandles.

I utvalget fra Oslo kommune er det 5 av 15 bydeler som har svart på surveyen, og det kan stilles spørsmål ved om funnene fra bydelene er representative for Oslo. For å styrke datagrunnlaget fra Oslo, er de supplert med skriftlige tilbakemeldinger fra Barne- og familieetaten og Norsk fosterhjemsforening, avd. Oslo.

En svakhet i datagrunnlaget fra de ideelle aktørene og private leverandørene, er skjevheten i størrelsen på tiltakene og antall kostbare plasseringer ved de tiltakene som har svart. En annen svakhet er at det ikke har vært mulig å skille ut arbeidsgodtgjøring, utgiftsdekning og overhead i døgnprisen. Det blir dermed vanskelig å sammenligne kostnadene med de andre fosterhjemstiltakene. Det er heller ikke mulig å skille ut hva disse fosterhjemmene mottar i arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

I materialet fra PwC er barn i fosterhjem enheten i kartleggingen. I kartleggingen av de statlige familiehjemmene er fosterhjemmet enheten. Dette kan begrense muligheten for sammenligning noe.

3.1.1.2 Survey

Det ble sendt ut en survey til alle landets kommuner, bydelene i Oslo kommune og ideelle aktører og private leverandører, med en pilotering i forkant. Ved fristens utløp var svarprosenten lav, og svarfristen ble forlenget med en knapp uke. Informantene ble deretter fulgt opp med purring pr telefon, og endelig svarprosent ble på 38 % fra de kommunale barneverntjenestene. Svarprosenten fra bydelene i Oslo kommune er på 33 %, og fra de ideelle og private aktørene var svarprosenten på 45 %.

3.1.1.3 Fokusgrupper

En viktig datakilde har vært utvalgte fokusgrupper med i overkant av 50 personer. I regionene øst, sør og vest var Bufetats fosterhjemtjenester, kommunale barneverntjenester, Fosterhjemsforeningen og Fagforbundet representert i fokusgruppene. I Oslo kommune deltok representanter fra bydeler, Barne- og familieetaten og Fosterhjemsforeningen, og det har vært fokusgrupper med representanter fra de ideelle aktørene og private leverandørene. Utvalgte informanter fra kommunale barneverntjenester og Bufetat i region nord, bydeler i Oslo kommune og private leverandørene har vært fulgt opp gjennom supplerende telefonintervjuer, med en målsetting om å kvalitetssikre datakildene bedre.

3.1.1.4 Informasjon fra referansegruppen

Referansegruppen har som nevnt vært bredt sammensatt av representanter fra ulike brukergrupper og det offentlige barnevernet. Referansegruppen har vært aktivt involvert i arbeidet med deloppdrag A gjennom tre møter og en høringsrunde av utkast til sluttrapport med anbefalinger. Innspillene og diskusjonene fra referansegruppen formidles gjennom et bakteppe for presentasjonen av funnene og i anbefalingene.

3.1. 2 De statlige familiehjemmene

Bufdir har selv kartlagt økonomiske rammevilkår for statlige familiehjem i 2012. Kartleggingen baserer seg i hovedsak på følgende:

- Beskrivelse av vilkår i kontraktene til fosterforeldre i statlige familiehjem
- Uttrekk fra systemene ODA (klientdata) og SAP (lønnsdata) for 2012

I SAP kan vi ikke skille mellom familiehjem og beredskapshjem. For å kunne analysere utgifter til familiehjem har det derfor vært nødvendig å koble uttrekk fra SAP med uttrekk fra ODA. Alle barn som var plassert i statlige familiehjem i 2012 er registrert med navn på fosterforeldrene i ODA. Navn på fosterforeldre som har mottatt utgiftsdekning og/eller arbeidsgodtgjøring for 2012 fremgår også i SAP. Vi har følgelig brukt fosterforeldrenes navn for å koble dataen og for å utarbeide et grunnlag for videre analyse.

Siden fosterforeldrenes navn er den eneste felles variabelen i uttrekkene fra ODA og SAP kan det gi noe skjevhet i datagrunnlaget vi har basert analysen på. Fosterforeldre som har byttet kontrakt fra familiehjem til beredskapshjem eller vice versa, og har mottatt utbetalinger i henhold til begge fosterhjemstypene i løpet av 2012, bli ikke tatt hensyn til i datasettet.

Vi har valgt å bruke uttrekk fra SAP fremfor uttrekk fra Agresso¹⁴. Bakgrunnen for dette er at flere utbetalinger til fosterforeldre skjer etterskuddsvis, og vi mener det er mest riktig å legge til grunn perioden utbetalingen gjelder *for*, fremfor perioden hvor utbetalingen er regnskapsført, når vi skal vurdere fosterforeldres økonomiske rammevilkår. I analysen har vi dermed lagt til grunn utbetalinger til fosterforeldre *for* perioden 2012. Dette gir en bedre sammenheng mellom utbetalinger og barn.

¹⁴ Agresso regnskapssystem

Det er kun brutto utbetalinger til fosterforeldre som inngår i analysen. Utgifter til opplæring, administrasjon osv. inngår ikke. I analysen er alle lønnarter som gjelder utbetalinger til fosterforeldre slått sammen til to kategorier; arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

Hensikten med analysen har vært å undersøke hvorvidt utbetalingene har vært i tråd med vilkårene i kontrakten til fosterforeldrene, om det er variasjoner i nivået på utbetalingene mellom regioner, og innad i regioner. I analysen peker vi også på forskjeller mellom ny og gammel kontrakt, og mellom fosterforeldre som har hatt ansvar for to eller flere barn samtidig i perioder og de som ikke har hatt barn samtidig.

4. Funn fra kartleggingen

Av de 129 kommunale og interkommunale barneverntjenester som har deltatt i surveyen, har hver kommune i snitt 22 barn plassert i kommunale fosterhjem. Kommunene i region sør har det høyeste snittet på 41 barn og region nord det laveste snittet på 9 barn i kommunale fosterhjem. I begge regionene som utgjør ytterpunktene i kartleggingen, er mellom 75-79 % av fosterbarna fra mellomstore eller store omsorgskommuner¹⁵.

Oslo kommune er skilt ut i undersøkelsen fordi Oslo selv har ansvaret for første- og annenlinje tjenesten. Oslo kommune har også avviklet ordningen med at bydelene har egenandel eller får refundert utgifter over et visst nivå. Bydelene betaler fullt ut for sine tjenester. I surveyen til Oslo kommune svarte 5 av 15 bydeler og svarprosenten var således lav med 33 %. Selv om det var få respondenter så er bydeler fra både øst og vest i byen representert, og det er i hovedtrekk store bydeler som har svart. I gjennomsnitt hadde hver av bydelene 54 barn plassert i fosterhjem.

Når det gjelder survey til de ideelle aktørene og private leverandørene av fosterhjem, så er det 9 respondenter av et utvalg på 20 som har svart. Det gir en svarprosent på 45. Av de som har svart, er en av leverandørene svært dominerende og står for ca. 50 000 av oppholdsdøgnene, mens de andre 8 står for knapt 20 000 oppholdsdøgn. Bufdir er kjent med at en av leverandørene som har særlig mange kostbare plasseringer ikke har svart på undersøkelsen. Dersom denne leverandøren hadde svart ville snitt døgnpris vært noe høyere. Som et eksempel kan nevnes at oppgitt gjennomsnittlig døgnpris uten denne leverandøren er på kr 3 399. I 2012 var 561 barn og unge plassert i fosterhjem hos ideelle og private leverandører, hvorav 202 hos ideelle og 359 hos private¹⁶.

4.1 Bakgrunnsdata og forutsetninger i analysen av de statlige familiehjemmene

I 2012 var det registrert 715 barn i statlige familiehjem, som totalt stod for 821 plasseringer. Ett barn kan ha flere plasseringer. Nytt eller endret vedtak for et barn fremstår i ODA som ny plassering uavhengig om det er en flytting fra et tiltak til et annet eller om det kun er en videreføring eller endring av hjemmel. Da uttrekket fra ODA ble koblet med uttrekket fra SAP, var det 43 plasseringer som ikke kunne kobles direkte til utbetalinger i SAP. For å sikre et mest mulig korrekt forhold mellom

¹⁵ Små: under 5000 innbyggere, mellomstore: mellom 5000 og 49999, store: over 50 000 innbyggere.

¹⁶ Klientdatasystemet Oda, 2012

plasseringer/barn og utbetalinger, er disse 43 plasseringene tatt ut av datasettet. Videre har vi slått sammen plasseringer hvor ett barn har to like vedtak (videreføring av vedtak) direkte etter hverandre i tid. Dette gir totalt 737 plasseringer og 682 barn, som er lagt til grunn i analysen. Av 682 barn har 631 kun én plassering i løpet av 2012.

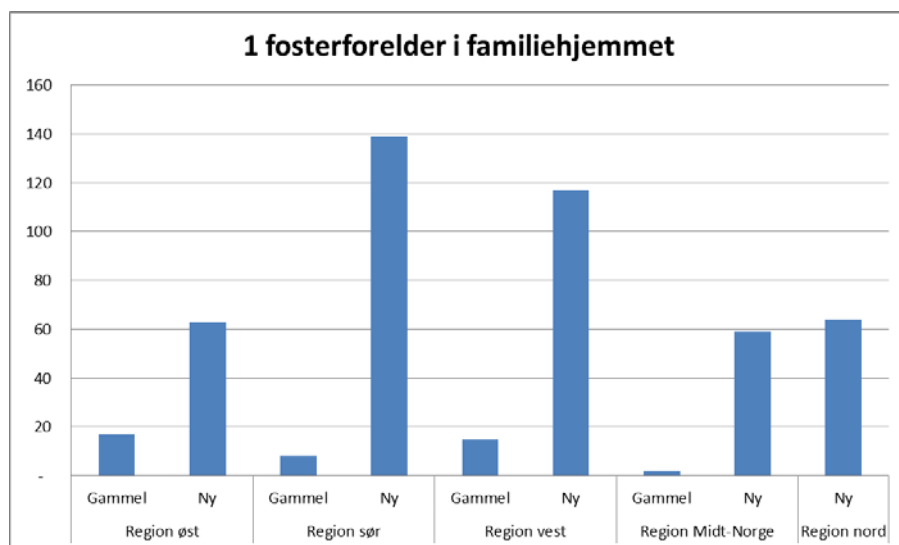
I ODA er det registrert 546 familiehjem som hadde barn boende hos seg i løpet av 2012. Det kan være flere fosterforeldre i familiehjem med kontrakt i 2012, men disse inngår ikke i analysen ettersom de ikke hadde barn boende hos seg i 2012. Av 546 familier var det 484 familier hvor én av partene hadde kontrakt som fosterforelder. I 62 familier hadde begge partene kontrakt som fosterforeldre. Dette gir totalt 608 fosterforeldre i familiehjem som hadde barn boende hos seg i 2012. Med unntak av tre personer hadde alle fosterforeldre 100 prosent i stillingsprosent.

Når data fra ODA kobles med data fra SAP kan vi ikke se hvem av fosterforeldrene som har hatt ansvar for barnet i familiehjem med to fosterforeldre. Dette bidrar til en skjevhet i datasettet, da vi ikke kan se sammenheng mellom utbetalt utgiftsdekning for 2012 og hvorvidt og hvor lenge vedkommende som har mottatt utbetalingen har hatt ansvar for et barn.

På bakgrunn av dette bygger analysen på fosterforeldre i familiehjem hvor kun én av partene har kontrakt som fosterforelder, dvs. 484 fosterforeldre. Av disse hadde 442 ny standardkontrakt og 42 gammel kontrakt

I analysen vurderer vi først og fremst utbetalinger til fosterforeldre med ny standardkontrakt. Bakgrunnen for dette er at vi kan si lite generelt om gamle kontrakter da disse varierer i stor grad både innad i regioner og mellom regioner, se figur 1.1. I tillegg er gjennomsnittlig månedlig utbetalt arbeidsgodtgjøring for 2012 særlig lave for personer med gammel kontrakt i to regioner. Dette kan tyde på en utfasing av gamle kontrakter hvilket samsvarer med at alle nye fosterforeldre i statlige familiehjem får ny standardkontrakt. Det innebærer at gamle kontrakter vil naturlig fases ut på sikt. Den største andelen gamle kontrakter finner vi blant fosterforeldre i familiehjem hvor to personer har kontrakt, mens vi i analysen konsentrer oss om fosterforeldre i familiehjem hvor én har kontrakt.

Figur 1 Antall fosterforeldre med ny og gammel kontrakt per region i 2012



Det totale beløpet som inngår i analysen er ca. 270 millioner kroner. Dette er totalt utbetalt beløp for 2012 til familiehjem som har hatt barn plassert hos seg i 2012 ¹⁷.

4.2 Økonomiske rammebetingelser

Betalingsrundskrivet deler inn utgifter under opphold i fosterhjem i engangsutgifter, løpende utgifter, oppholdsutgifter og ekstraoutgifter. Kommunen har ansvar for å dekke utgiftene til fosterhjem som ikke overstiger det beløp staten har fastsatt i det årlige rundskrivet om betalingssatsene. Statens og kommunens økonomiske ansvar er knyttet til det enkelte barn. I hovedsak gjelder den samme utgiftsfordelingen mellom stat og kommune ved plassering i statlige familiehjem som i kommunale fosterhjem.

Fosterhjemsavtalen ¹⁸ og retningslinjene for fosterhjem ¹⁹ beskriver at fosterforeldre skal motta fosterhjems godtgjøring, og at denne består av to deler; arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Barneverntjenesten skal utbetale fosterhjems godtgjøring hver måned.

For å gjøre den følgende presentasjonen og gjennomgangen av funnene enklere tilgjengelig, har vi valgt å gruppere funnene under følgende inndeling;

funn fra kartleggingen er samlede funn,

funn fra survey og funn fra informanter er informasjon fra fokusgrupper og referansegruppen

4.2.1 Kommunale barneverntjenester

Funnene fra informantene viser at de økonomiske rammebetingelsene oppleves som uforutsigbare av alle parter. Det er ulik praksis mellom kommuner ved vurdering av godtgjøring og forsterkningsgrunnlag. Fosterforeldre opplever generelt lite fleksibilitet i ordningene. Videre viser funnene fra informantene at KS- satsene, betalingsrundskrivet og fosterhjemsavtalen i liten grad er tilpasset dagens samfunn hvor begge fosterforeldrene ofte er i lønnet arbeid utenfor hjemmet, og systemet er ikke fleksibelt nok til å ivareta at barnets behov endres over tid. Incentiver til å synliggjøre bedring hos barnet mangler, og arbeidsgodtgjøringen kan bli redusert dersom barnet viser positiv utvikling. Barnets behov vurderes i for stor grad adskilt fra fosterfamiliens behov.

Et annet funn fra informantene er at ufullstendig utredning, eller underkommunisering av barnets behov fra barneverntjenesten, kan gi fosterforeldrene et vanskelig utgangspunkt når de går inn i oppdraget- også økonomisk. Dette er sammenfallende med funnene fra forskningsprogrammet

¹⁷ Se vedlegg 2

¹⁸ Fosterhjemsavtalen

¹⁹ Retningslinjer for fosterhjem

Fosterhjem for barns behov (FFBB)²⁰. De ser i sine funn behov for utredning av fosterbarna som sikrer god nok kunnskap om fosterbarns psykiske helse, ved siden av en rekke andre forhold.

Funnene fra informantene viser videre at fosterforeldrene ikke opplever at det er reelle forhandlinger mellom to likeverdige parter når rammene for fosterhjemsoppdraget fastsettes. De har et bedre utgangspunkt for forhandlinger før plasseringen av fosterbarn enn senere, samtidig som de ikke nødvendigvis alltid har nok kunnskap til å forutse behovene for forsterkning. Det samme er aktuelt for fosterforeldrenes mulighet til å ha kunnskap om rettigheter før plasseringen.

4.2.2 Oslo kommune

Funnene fra informantene viste at det er store forskjeller i økonomiske betingelser mellom bydelene og hvordan forsterkning blir praktisert og tolket. Det ble pekt på at det ikke er utarbeidet omforente kriterier for økonomisk forsterkning. Dette fører til ulik praksis og lite forutsigbarhet for fosterforeldrene, blant annet ved at kun kontraktene varer for ett år av gangen. Det beskrives at økonomi får uforholdsmessig stor plass i dialogen mellom fosterhjem og barneverntjenesten.

4.2.3 Statlige familiehjem

De statlige familiehjemmene i 2012 har tre ulike kontraktsforhold. De fleste hjemmene har nye standardkontrakter fra 2010 med pensjons- og sykepengerettigheter. Noen få fosterhjem har gamle kontrakter uten pensjons- og sykepengerettigheter fra tiden før standardkontraktene ble implementert, og en person er alminnelig statlig ansatt i Bufetat.

De nye standardkontraktene gir oppdragstakerne en grunnsats på 4,1 av Folketrygdens grunnbeløp (G) i året. I 2012 var grunnbeløpet på kr. 27 727 i måneden eller kr. 322 724 i året. Maks grensen på 5,5 G utgjør kr. 37 195 i måneden eller kr. 446 340 i året. I tillegg utbetales det et månedlig beløp i utgiftsdekning som skal dekke reelle utgifter ved plassering, kr. 7 200.

Innholdet i de gamle kontraktene for statlige familiehjem varierte fra region til region, men også internt i den enkelte region. Imidlertid mottok alle familiehjemmene arbeidsgodtgjøring med utgangspunkt i KS-satsene eller regulert ved lønnstrinn. I tillegg mottok de ofte dobbel KS sats i utgiftsdekning. Det er derfor vanskelig å gi et enhetlig bilde av vilkårene for de statlige familiehjemmene før 2010.

4.2.4 Ideelle aktører og private leverandører

Intensjonen med rammeavtalene om kjøp av fosterhjemtjenester fra de ideelle aktørene, er at fosterhjemmene skal ha vilkår som ligger så tett opp til de statlige familiehjemmene som mulig. Hjemmene vil imidlertid ikke ha helt like vilkår fordi oppdraget kan være annerledes enn det de statlige familiehjemmene har. Det er gitt noen rammer fra statens side for godtgjøring avhengig av fosterhjemmets kompetanse, og utgiftsdekning avhengig av barnets problematikk²¹. Det er opp til den enkelte aktøren å gjøre avtaler med det enkelte fosterhjemmet innenfor disse rammene.

²⁰ Fosterhjem for barns behov

²¹ Rammeavtale for statlige fosterhjem

I tillegg er det stilt minstekrav til innhold i oppdragsavtalene mellom aktørene og fosterhjemmene om pensjonsordning, skadeforsikring og utgiftsdekning.

4.2.5 Oppsummering av hovedfunn

Rammevilkår for fosterhjem fastsettes både gjennom KS sine veiledende satser, og Folketrygdens grunnbeløp.

Kartleggingene viser at de økonomiske rammebetingelsene gitt gjennom betalingsrundskrivet, fosterhjemsavtalen og KS sine veiledende satser for de kommunale fosterhjemmene, oppleves som uforutsigbare av alle parter. Rammenebetingelsene er i liten grad tilpasset dagens samfunn hvor begge fosterforeldrene er i lønnet arbeid utenfor hjemmet, og systemet er ikke fleksibelt nok til å møte at barnets behov endres over tid. Funn fra kartleggingen viser også at det har utviklet seg store forskjeller i økonomiske rammebetingelser hos de kommunale barneverntjenestene og bydelene i Oslo kommune i hvordan forsterkning blir tolket og praktisert.

For de statlige fosterhjemmene og fosterhjem tilknyttet ideelle aktører er intensjonen at vilkårene skal være mest mulig like. For den sistnevnte gruppen fosterforeldre vil imidlertid vilkårene variere noe avhengig av den enkelte plassering.

Funn fra kartleggingen viser også at ufullstendig utredning eller underkommunisering av barnets behov fra barneverntjenesten gir fosterforeldrene et vanskelig utgangspunkt for oppdraget.

Fosterforeldrene opplever i liten grad at det er reelle forhandlinger mellom likeverdige parter når rammene for fosterhjemsoppdraget fastsettes.

4.3 Skriftlige retningslinjer- refusjonsordningen

Betalingsrundskrivet gir som tidligere nevnt rammer for hva kommunen kan kreve refusjon for fra det statlige barnevernet, og beskriver ansvarsfordelingen mellom partene. Eventuelle forsterkningstiltak skal være avtalt med statlig regional myndighet på forhånd dersom forsterkningen vil påføre staten utgifter, alternativt at forsterkningstiltakene er vedtatt av fylkesnemnda²².

4.2.1 Mellom kommunalt og statlig barnevern

Funn fra surveyen viser at kun 15 % av kommunene som har deltatt, har laget egne skriftlige retningslinjer for felles praksis ved forsterkning. De fleste av disse er i region sør. 55 % av informantene som har utviklet skriftlige retningslinjer, er fra mellomstore kommuner med innbyggerantall mellom 5000 og 49 999. Noen av kommunene i utvalget savner retningslinjer som utjevner lønnsforskjeller mellom fosterforeldre. Funnene fra kartleggingen viser at store forskjeller i forsterkningsnivå skaper konflikter mellom fosterforeldre og kommuner.

Funn fra informantene viser at noen vurderer det som problematisk at Bufetat i mange år har åpnet for refusjon av utgifter som de i de siste årene har dratt inn. Informantene vurderer at det bør være tydeligere føringer på at de reglene som gjelder, faktisk gjør det. Videre har det vært praktisert ulike nivå på refusjon fra år til år.

²² Rundskriv Q-06/2007, p.7.2

Funnene fra informantene viser at kommunene opplever at søknadsprosessen ved refusjon fra staten er mer en formalitet som tar uforholdsmessig lang tid. Likevel mener flere at dialogen mellom kommunen og Bufetat knyttet til refusjonsordningen har en verdi i form av kvalitetssikring. Noen kommuner er kritiske til fjerning av refusjonsordningen uten at denne erstattes med øremerkede midler til kommunalt barnevern. I følge informantene er det største ankepunktet mot refusjonsordningen byråkratiet. Formålet med refusjonsordningen må klargjøres slik at mer lik praksis kan sikres.

Flere av informantene formidler at det mangler omforente kriterier for forsterkning som inngår i totalvurderingen av forsterkningsnivå. Dette fører til ulik praksis både mellom regioner og internt i regionene. Videre formidler de samme informantene at refusjonsordningen er førende i kommunenes vurdering av hva de innvilger av forsterkningstiltak. De mener også at kommunenes økonomi spiller inn.

4.2.2 Oslo kommune

Oslo kommune har som tidligere nevnt en annen oppgave- og finansieringsmodell enn resten av kommunene. Informantene vurderer denne ordningen i hovedtrekk som positiv. Bydelene slipper søknadsrunder med en annen instans og kan selv bestemme hvilke tiltak som hjemmet har behov for. Likevel ser vi at variasjonene i rammevilkårene til fosterhjemmene i Oslo kommune er like store som i resten av landet. Likevel opplever bydelene økonomi og krav til å holde budsjettene som krevende.

Samtidig viser funn fra informantene flere dilemma knyttet til definisjonsretten i disse sakene. Bydelene har råderetten samtidig som Barne- og familieetaten i liten grad kan påvirke retningen på for eksempel forsterkningsnivå i fosterhjemmet.

Det uttrykkes et sterkt behov for å etablere omforente kriterier for forsterkning og klare retningslinjer for økonomisk godtgjøring for å gjøre landskapet mindre krevende og handlingsrommet tydeligere.

4.2.3 Oppsummering av hovedfunn

Ansvarsfordelingen mellom kommune og stat oppleves som byråkratisk, og søknadsprosessen ved refusjon er en formalitet som tar uforholdsmessig lang tid. Det er i liten grad utviklet egne skriftlige retningslinjer for felles praksis ved forsterkning av fosterhjem, og det er behov for verktøy som kan bidra til å minke bruk av skjønn hos saksbehandlerne. Det er behov for omforente kriterier for forsterkning som gjør arbeidet mindre krevende og handlingsrommet tydeligere.

Noen ønsker at refusjonsordningen fjernes etter modell fra Oslo kommune, mens andre kommuner er kritiske til at ordningen fjernes uten at den erstattes med øremerkede midler til kommunalt barnevern. Dialogen mellom kommunene og Bufetat knyttet til forsterkning kan også ha en verdi i form av kvalitetssikring av arbeidet.

Erfaringene fra modellen i Oslo kommune er sammensatt, og det er flere dilemma knyttet til definisjonsretten i disse sakene. Ordningen oppleves som lite byråkratisk og gir bydelene en større

nærhet til tiltakene, samtidig som andre faginstanser i liten grad kan påvirke retningen på for eksempel forsterkningsnivå i fosterhjemmet.

4.3 Forsterkning

I følge betalingsrundskrivet kan det settes inn forsterkningstiltak når barnet/ ungdommen har særlig behov som stiller store krav til omsorgspersonene²³. Forsterkningstiltaket kan bidra til at fosterhjemmet skal kunne ivareta oppgaven. Eksempler er avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldre, økt utgiftsdekning eller økt arbeidsgodtgjøring for at en av fosterforeldrene skal kunne ta seg av barnet på fulltid.

I kartleggingen bruker informantene begrepene forhøyet arbeidsgodtgjøring og frikjøp fra fosterforeldrenes ordinære arbeid om forsterkning. Vi velger å definere forhøyet godtgjøring som all økonomisk bistand over 1KS sats.

4.3.1 Kommunale barneverntjenester

Surveyen viser at den største andelen av barn i kommunale fosterhjem har forsterkning (66 %), og 36 % av disse har forsterkning med refusjon fra Bufetat. I tillegg gis 31 % av fosterforeldrene med barn i kommunale fosterhjem arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning etter KS minstesats. Andelen av barn i kommunale fosterhjem som har forsterkning med refusjon fra Bufetat ser ut til å henge sammen med kommunestørrelsen. Større kommuner har høyere andel fosterbarn med forsterkning med refusjon enn mindre kommuner. Det er også store regionale forskjeller i gruppen barn i kommunale fosterhjem med minstesats i forsterkning og utgiftsdekning. Region nord ligger høyest med 55 %, mens region øst ligger på 23 % (landsgjennomsnitt 31 %). Årsaken til de store forskjellene kan være at de store kommunene i region nord ikke har deltatt i kartleggingen, og at «storbyproblematikk» eller andre forhold enn barnets behov er styrende for forsterkningsgraden. Informantene oppgir som forklaring at enkelte kommuner i region nord har liten kunnskap om hva statlig barnevern refunderer, og at det derfor i liten grad søkes om refusjon.

Funn fra informantene viser at forsterkningspraksis varierer. Noen kommuner forsterker ikke fosterhjemmet ved å øke KS-satsene, men ved at fosterforeldrene frikjøpes. Andre kommuner gir alltid fosterhjemmene 1KS sats i arbeidsgodtgjøring som grunnsats uavhengig av forsterkningsbehov, og i tillegg vurderes frikjøp i ulik prosent. Andre kommuner gjør det motsatt, og doubler eller tredobler KS- satsen for arbeidsgodtgjøring som forsterkning.

4.3.2 Oslo kommune

Funnene fra informantene viser at for bydelene i Oslo er avveiningen mellom behovene til fosterbarn, fosterforeldre og budsjett disiplin svært vanskelig. Det oppleves i stor grad som tilfeldig hvilket tilbud barna får, og hvilke vilkår fosterforeldrene gis. Ofte mangler det en systematisk behovskartlegging. Ved at fosterhjem oppleves å være en mangelvare opplever bydelene at de er i konkurranse med hverandre og med private tilbydere som kan tilby fosterhjemmene mer gunstige vilkår.

²³ Betalingsrundskrivet p.7.1.3

Videre viser funnene fra informantene at når fosterhjemmet er gitt forsterkningstiltak er det vanskelig for barneverntjenesten å redusere denne når den først er gitt. Fosterforeldrene på sin side synes det er krevende å formidle behovet for videreføring av forsterkningstiltak. Flere har pekt på det etiske i å underbygge behovet for forsterkning ved å beskrive fosterbarnet på en negativ måte. Deltakerne oppgir at spørsmål rundt arbeidsgodtgjøring er det mest krevende forhandlingstemaet mellom fosterhjem og barneverntjenesten. Utgiftsdekning fører sjelden til mye diskusjon mellom partene. Det vises til at fosterhjemsavtalen og betalingsrundskrivet gir sterkere føringer på denne.

Videre viser funn fra informantene at fosterhjemmenes stilling som oppdragstakere oppleves som uklar. Deltakerne er opptatt av om det å være fosterhjem skal være lønnet arbeid eller ideelt arbeid der det gis en mer symbolsk påskjønnelse. Det etterspørres en tydeligere avklaring på hvordan fosterhjemsarbeidet skal defineres.

4.3.3 Statlige familiehjem

Selv om de statlige fosterhjemmene i utgangspunktet er forsterket, så tilsier barnets behov at hjemmene i enkelte tilfeller må forsterkes ytterligere. For fastsetting av forsterkningsnivå ut over 4,1 G, er det fire faktorer som virker inn. Arbeidsgodtgjøringen kan fastsettes skjønnsmessig ved en samlet vurdering av formell kompetanse, relevant erfaring og hvor krevende oppdrag den enkelte familie er tiltenkt. For familiehjem hvor oppdragstaker har minimum treårig relevant utdanning på høyskole- eller universitetsnivå vil arbeidsgodtgjøringen normalt ligge i spennet mellom 4,7G og 5,5G. I kronebeløp utgjør dette mellom kr. 32 166 og kr. 37 195 i måneden. Hvis oppdragstaker har relevant realkompetanse eller annen formell utdanning ligger arbeidsgodtgjøringen vanligvis mellom 4,1 G og 5,1 G, altså mellom kr. 27 727 og kr. 34 904 i måneden. I spesielle tilfeller kan det gis ekstra arbeidsgodtgjøring utover den faste med inntil 25 %.

For utbetaling av sykepenger til de statlige familiehjemmene gjelder i hovedsak vilkårene i folketryktdloven med unntak av at arbeidsgiver forskutterer utbetalingen av kompensasjon ved sykdom. Bufetat dekker kompensasjon ved sykdom for de første 16 kalenderdagene, og det utbetales tidligst fra mottatt legeerklæring. 100 % av sykepengegrunnlaget er fra dag 17. Her har imidlertid NAV ulik praksis, og i noen tilfeller betaler Bufetat sykkelønn uten at dette refunderes.

Oppdragstakere i statlig familiehjem har rett til foreldrepenger fra NAV dersom de har hatt pensjonsgivende arbeidsgodtgjøring i minst seks av de ti siste månedene før søknadsperioden ved fødsel og adopsjon. I perioden oppdragstakeren får foreldrepenger, gis det rett på permisjon i inntil 38 uker.

De statlige familiehjemmene får reise- og diettgodtgjøring når aktiviteten er pålagt. De får dekket dokumenterte utgifter i forbindelse med reiser, møter og opplæring osv. etter statens satser. Folketrygden dekker som regel utgifter ved behandling. Hvis ikke utgiftene dekkes er det en konkret vurdering i den enkelte sak om Bufetat eller kommunen dekker utgiftene ut ifra hvilke utgifter det er snakk om. Bufetat dekker utgifter til deltakelse for familiehjemmet i fylkesnemndssaker og domstol, og dekker reiseutgifter til/fra besøkshjem og ved avlastning. All aktivitet som dekkes skal som regel være forankret i kontrakt eller oppsatt plan, og de må være avtalt i forkant.

Bufetat refunderer dokumenterte utgifter til tegning av og årlig premie for frivillig yrkesskadeforsikring.

4.3.4 Ideelle aktører og private leverandører

Funnene fra informantene fra de ideelle aktørene og private leverandørene viser at den oppgitte døgnprisen inkluderer alle utgifter knyttet til fosterhjemmet. Det vil si at godtgjøring, utgiftsdekning, opplæring, kurs, støtteapparat osv. er inkludert i prisen. De mener at det er manglende gjennomsiktighet knyttet til den faktiske døgnprisen til de statlige hjemmene fordi utgiftene er fordelt på ulike utgiftsposter. De private leverandørene sier selv at de burde ligge høyere i døgnpris enn statlige og ideelle fosterhjem. De vurderer at fosterhjemmene knyttet til private leverandører skal ha en mer krevende målgruppe enn de andre fosterhjemmene.

For fosterhjemmene fra de ideelle aktørene og private leverandørene, er oppfølging og avlastning ivarettatt av systemet de er en del av. Det er sjelden at hjemmene forsterkes ytterligere, men unntaksvis kan hjemmene tilbys ytterligere støtte og avlastning av profesjonelle miljøterapeuter. I enkelt tilfeller er kostnadene på samme nivå som ved institusjonsplasseringer. Det enkelte barnets behov er styrende for forsterkningsnivå.

Surveyen viser at døgnprisen til de ideelle er gjennomgående lavere enn døgnprisen til de private leverandørene. Gjennomsnittlig døgnpris for hele gruppen er kr. 3 399. Gjennomsnittet for de ideelle er på kr. 3 355 mens gjennomsnittet for de private er på kr. 3 457. Høyeste døgnpris hos de ideelle var kr. 4 358 og for de private kr. 5 200. Som nevnt ovenfor er ikke den leverandøren som har mange kostbare plasseringer med i utvalget.

Videre viser funnene fra informantene at deres fortrinn sammenlignet med kommunale fosterhjem er at de tilbyr sine hjem et profesjonelt støtteapparat og god oppfølging. En utfordring for denne type fosterhjem er at Bufetat har en måneds oppsigelsestid når de avslutter et tiltak. Dette fører til uforutsigbar økonomi for fosterhjemmene som er tilknyttet private og ideelle aktører.

Mangelen på fosterhjem fører – i følge informantene – til at valg av type fosterhjem i for stor grad styres ut ifra tilbud og tilgjengelighet på fosterhjem og ikke ut ifra det aktuelle barnets behov. De mener derfor selv at de gir tiltak til barn som i utgangspunkt ikke trenger fosterhjem med så robust oppfølging.

4.3.5 Oppsummering av hovedfunn

Det er store variasjoner i hvordan kommunene forsterker de kommunale fosterhjemmene. Noen forsterker ved at fosterforeldre frikjøpes fri fra ordinært arbeid, andre forsterker ved å doble/tredoble KS satsen for arbeidsgodtgjøring. For de statlige fosterhjemmene fastsettes forsterkningsnivå ut over 4,1 G etter en samlet vurdering av formell kompetanse, relevant erfaring og hvor krevende oppdrag den enkelte familie er tiltenkt. I tillegg til økonomisk forsterkning gis de statlige fosterhjemmene forsterkning gjennom et profesjonelt støtteapparat, veiledning, oppfølging og avlastning. Forsterkning av fosterhjemmene fra de ideelle og private aktørene ivaretas i stor grad ved samme modell som de statlige familiehjemmene.

Saksbehandlerne opplever det i stor grad tilfeldig hvilke vilkår fosterforeldrene gis.

Den største andelen av kommunale fosterhjem mottar forsterkning, og omtrent 36 % av fosterhjemmene mottar forsterkning over kommunens egenandelsgrense for refusjon fra staten.

Forsterkningsnivå ser ut til å henge sammen med kommunestørrelsen, og større kommuner har flere fosterbarn med forsterkning enn mindre kommuner. Det er også store regionale forskjeller på forsterkningsnivå i kommunale fosterhjem. Disse funnene vil ses i sammenheng med tilbakemeldingene knyttet til manglende retningslinjer.

4.4 De ulike fosterhjemmenes pensjonsordninger

De kommunale fosterhjemmenes rett til pensjon følger av Folketrygdloven²⁴. På samme måte som annen pensjongivende inntekt, vil arbeidsgodtgjøringen fosterforeldre mottar inngå i grunnlaget for opptjening av pensjonspoeng jf. Folketrygdloven.

4.4.1 Kommunale barneverntjenester

Funn fra surveyen viser at kommunene i liten grad (8 %) tilbyr pensjonsordning til fosterforeldre. I den grad det forekommer (15 %) er det primært videreføring av pensjonsordning fra tidligere arbeidsgiver. Kun 10 % av frikjøpte fosterforeldre som ikke har tjenstepensjon får kompensasjon. Regionene i midt- Norge og vest har størst andel av kommuner som tilbyr tjenstepensjonsordninger. I noen tilfeller dekker kommunen utgifter til privat pensjonsordning som den enkelte fosterfamilie inngår. Andre kommuner yter mer i utgiftsdekning for at fosterforeldrene skal kunne kjøpe privat forsikring.

4.4.2 Oslo kommune

Surveyen viser at ingen av bydelene tilbyr egen tjenstepensjonsordning til frikjøpte fosterforeldre, eller viderefører pensjonsordninger fra tidligere arbeidsgivere i frikjøpsperioden. Imidlertid forekommer det at 60 % av bydelene kompenserer frikjøpte fosterforeldre som ikke har tjenstepensjon med privat pensjonssparing.

Funn fra informantene underbygger tallene fra surveyen. Noen bydeler tilbyr fosterforeldrene et månedlig tillegg så de selv kan kjøpe pensjonsforsikring, mens andre ikke får dekket noe. På den måten dannes det i følge informantene A og B bydeler i Oslo når det gjelder tilrettelegging for fosterhjemmene.

4.4.3 Statlige familiehjem

For de statlige fosterhjemmene er det vedtatt en egen pensjonslov som gir oppdragstakere i statlige familie- og beredskapshjem alderspensjon, uførepensjon, ektefellepensjon og barnpensjon²⁵. Oppdragstakerne mister retten til pensjon hvis de arbeider mer enn 20 % av heltidsstilling ved siden av oppdraget. Dette skjer uavhengig av om deltidsstillingen er betalt eller ikke, og uavhengig av om det er i eller utenfor hjemmet.

²⁴ Lov om folketrygd av 28. februar 1997

²⁵ Lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskaps- eller familiehjem av 12. februar 2010.

4.4.4 Ideelle aktører og private leverandører

Funnene fra informantene viser at fosterhjem hos de ideelle har forskjellige avtaler om pensjon. Hos noen er pensjon inkludert, hos andre ikke. Det virker som om det samme er tilfelle for utgifter til yrkesskadeforsikring og reiseforsikring. Det er ikke mulig å være uføretrygdet og ha oppdrag som fosterhjem samtidig for disse fosterhjemmene.

4.4.5 Oppsummering av hovedfunn

For de kommunale fosterhjemmene er opptjening av pensjon avhengig av nivå på arbeidsgodtgjøringen. Når fosterforeldre frikjøpes fra eget lønnsarbeid for å være fosterforeldre, tilbyr kommunene i liten grad pensjonsordning. I den grad det forekommer, er det primært en videreføring av pensjonsordning fra tidligere arbeidsgiver.

De statlige fosterhjemmene mottar pensjon som oppdragstakere, men de mister retten til pensjon ved deltidsarbeid over 20 % av heltidsstilling.

For fosterhjemmene hos de ideelle aktørene og private leverandørene varierer det om avtalene ivaretar pensjon eller ikke.

4.5 Kompensasjon av tapt lønnsinntekt

I følge arbeidsmiljøloven § 12-3 (2) har fosterforeldre rett til omsorgspermisjon i to uker i forbindelse med at omsorgen overtas for barn under 15 år²⁶. Er fosterbarnet under 15 år, har fosterforeldrene også rett til foreldrepermisjon fra sitt arbeid i til sammen inntil to år, jf. arbeidsmiljøloven § 12-5 (4). Slik permisjon gis uten ytelse fra folketrygden, men hvis barneverntjenesten krever eller ønsker at en av fosterforeldrene skal slutte i annet arbeid for å være hjemme, vil denne fosterforelderens som regel få lønnskompensasjon fra barneverntjenesten i form av forhøyet arbeidsgodtgjøring²⁷.

4.5.1 Kommunale barneverntjenester

Funn fra surveyen viser at 61 % av kommunene har en praksis hvor tapt lønnsinntekt kompenseres full ut når fosterforeldre er frikjøpt. Det tas da utgangspunkt i lønnsnivå hos fosterforeldrene ved kontraktinngåelsen. Andelen av informanter som kompenserer tapt lønnsinntekt i regionene varierer i spennet mellom 78 % i region sør, og 55 % i region Midt-Norge.

Noen av informantene i kartleggingen er opptatt av at maksbeløpet for refusjon av arbeidsgodtgjøring ved frikjøp av fosterforeldre, ikke står i forhold til lønnsnivå i arbeidslivet. Dette kan føre til at kommunene ikke engasjerer fosterhjemmene som er best egnet, men hjemmene som tar minst betalt.

Videre viser funnene fra kartleggingen at etablering av nytt fosterhjem stort sett utløser forsterkning i form av frikjøp det første året. Informantene vurderer at frikjøp første året er veldig viktig, både

²⁶ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern av 17. juni 2005

²⁷ Fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og deres sosiale rettigheter. Vedlegg til Fosterhjemsavtalen, pr. 1. november 2010

fordi det er behov for å legge til rette for en god tilknytning og fordi innflyttingsperioden er krevende - både for fosterbarnet og fosterfamilien.

Informantene påpeker at Norge er avhengig av å kunne skaffe til veie nok fosterforeldre. De vurderer at fosterforeldrene må kunne avlønnes på et rimelig nivå for at kommunene skal kunne rekruttere familiene, men også for at fosterforeldrene skal orke å stå i jobben. I følge funn fra kartleggingen er ikke fosterhjemsarbeid å anse som veldedig arbeid.

Funnene fra kartleggingen viser at kommunene opplever krevende forhandlinger med fosterforeldrene, og trusler om oppsigelse dersom kommunene ikke er enig i ønsket forsterkningsnivå. En konsekvens kan i følge informantene være store forskjeller mellom de fosterforeldrene som er gode forhandlere og de som er mer tilbakeholdne. De vurderer at Bufetat forsterker forskjellene ved å støtte opp under fosterforeldrenes krav og forventninger til økonomisk forsterkning.

Funnene viser at hvis en skal rekruttere gode fosterforeldre, så må de lønnes etter kompetanse. Videre er det viktig med tett oppfølging og veiledning fra barneverntjenesten, og at det er behov for betraktelig mer ressurser for å møte dette behovet.

4.5.2 Oslo kommune

Funn fra surveyen viser at bydelene ikke har praksis for og kompenserer tapt lønnsinntekt fullt ut der hvor fosterforeldrene er hjemme på heltid (60 %). En bydel sier at det forekommer, mens den siste bydelen har svart at de ikke vet.

Samtidig viser funnene fra surveyen at andel fosterhjem i Oslo som har en eller begge fosterforeldrene frikjøpt 100 % er dobbel så høy i Oslo som i de andre kommunene, samlet sett (44 % i Oslo mot 22 % i resten av landet). Andel fosterhjem der en eller begge er frikjøpt mellom 50 og 99 % er relativt lik.

4.5.3 Statlige familiehjem

For de statlige familiehjemmene er det en forutsetning at en av fosterforeldrene er hjemme på heltid. De kan imidlertid arbeide inntil 20 % av heltidsstillingen etter avtale med oppdragstaker.

4.5.4 Ideelle aktører og private leverandører

Funn fra informantene viser at denne tiltakstypen er å sammenligne med de statlige familiehjemmene, og det er en forutsetning at en av fosterforeldrene er hjemme på heltid. Bare en ideell leverandør oppgir at en eller begge fosterforeldre er frikjøpt mindre enn 100 % og i det aktuelle tilfellet var de frikjøpt mer enn 50 %. I fokusgruppeintervjuene kom det frem at det er mulig for fosterforeldrene som har oppdrag for private og ideelle leverandører å ha deltidsstilling eller verv i tillegg til å være fosterhjem, men at dette skjer i svært beskjeden grad.

I noen tilfeller tillater de private aktørene at fosterforeldrene kan ha en viss andel jobb utenfor hjemmet selv om de er frikjøpte. Det er i disse tilfellene avklart at det er fosterhjemsoppdraget som har første prioritet. I slike tilfeller blir ikke godtgjøringen avkortet. De ideelle aktørene synes å ha en mer restriktiv praksis på dette området.

4.5.5 Oppsummering av hovedfunn

Verken de kommunale barneverntjenestene eller bydelene i Oslo kommune har en praksis hvor de kompenserer tapt lønnsinntekt fullt ut der hvor fosterforeldrene er hjemme på heltid. Samtidig viser kartleggingen at andel fosterhjem som har en eller begge fosterforeldrene frikjøpt på heltid er dobbelt så høy i Oslo som i de andre kommunene samlet sett. Andel fosterhjem der en eller begge fosterforeldrene er frikjøpt mellom 50 og 99 % av stillingen er relativt lik i hele landet.

For de statlige familiehjemmene og fosterhjem hos ideelle aktører og private leverandører, er det en forutsetning at en av fosterforeldrene er hjemme på heltid²⁸.

4.6 Arbeidsgodtgjøring

I følge Betalingsrundskrivet omfatter kommunens oppholdsutgifter ved ordinære fosterhjemsplasseringer fosterhjemsgodtgjøring (arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning), og sosiale utgifter²⁹.

Barneverntjenesten betaler fosterforeldrene en avtalt godtgjøring for oppdraget som fosterforeldre, enten etter veiledende satser fastsatt av KS eller forsterket godtgjøring fastsatt i avtale mellom partene³⁰.

4.6.1 Kommunale barneverntjenester

Funnene fra surveyen viser at 71 % av kommunene alltid eller i stor grad gir forhøyet arbeidsgodtgjøring det første året av en plassering, mens 5 % av kommunene oppgir at de i liten grad gjør det. Her er det også store regionale forskjeller med region sør på 83 % og region nord på 15 %. Den største andelen av kommuner som i liten grad gir forhøyet arbeidsgodtgjøring første året er kommuner i region nord. Historiske og kulturelle årsaker oppgis som en av forklaringene på at det er en restriktiv forsterkningspraksis enkelte steder.

De kommunale fosterhjemmene mottar en gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring på kr. 15 697 pr. barn. Forskjellen på den laveste og høyeste gjennomsnittlige verdien i hver region varierer med kr. 20 000, pr. måned. Den største variasjonen finner vi i region vest, mens region sør har minst variasjon. Region nord har i snitt den laveste gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøringen på i underkant av kr. 10 000 pr. måned.

Videre viser funnene fra surveyen at gjennomsnittlig høyeste månedlige arbeidsgodtgjøring i de kommunale fosterhjemmene er på kr. 31 115 pr. måned. Forskjellene på den laveste og høyeste gjennomsnittlige verdien i hver region varierer med kr. 40 000 pr. måned. Den største variasjonen finnes i region vest, mens region sør har minst variasjoner. Majoriteten av kommuner i kartleggingen har ikke en øvre beløpsgrense for hva som kan gis en enkelt fosterfamilie i månedlig arbeidsgodtgjøring. For kommuner med en øvre beløpsgrense ligger denne på mellom kr. 33 000-

²⁸ Se nærmere informasjon under p.4.2

²⁹ Rundskriv Q-06/2007 p.7.1.3

³⁰ Fosterhjemsavtalen p. 6.2

39 000 i måneden. Den øvre grensen på den månedlige arbeidsgodtgjøringen varierer på ca. kr 6 000 mellom regionene, hvorav region øst ligger høyest med kr. 39 374.

I de kommunale fosterhjemmene har 22 % av barna en eller begge fosterforeldrene 100 % frikjøpt, mens 27 % av barna har en eller begge fosterforeldrene i noen grad frikjøpt. De regionale forskjellene ligger i spennet mellom 34 % i region nord til 54 % i region øst. Spørsmålet i kartleggingen benytter begrepet «frikjøp» og kan derfor avhengig av respondentenes forståelse av begrepet bety at fosterhjem med forhøyet arbeidsgodtgjøring, men uten frikjøp fra arbeidsgiver, ikke telles med.

Funnene fra informantene viser for øvrig at arbeidsgodtgjøringen utgjør nesten dobbelt så mye som utgiftsdekningen, og ved ønske om forsterkning er det arbeidsgodtgjøringen som øker.

Flere av informantene er opptatt av at oppdraget som fosterforeldrene utfører burde vært pensjonsgivende. De vurderer at KS satsene for arbeidsgodtgjøring er urealistisk lave og ikke står i forhold til fosterforeldrenes innsats. De vurderer det også som urimelig at arbeidsgodtgjøringen skattlegges.

Funnene fra informantene viser at den øvre grensen for arbeidsgodtgjøringen er uklar, og det er ingen klare retningslinjer for fastsetting av nivå. De formidler også at det trolig er ulik praksis i kommunene, og muligheter for å utnytte systemet dersom hjemmet har fosterbarn fra forskjellige kommuner.

En del fosterforeldre er uføretrygdete, og de formidler behov for klare retningslinjer og bedre koordinering mot NAV. Dette funnet følges opp i videre oppdrag fra BLD på fosterhjemsområdet.

4.6. 1. 1 Interkommunalt samarbeid

Funn fra surveyen viser at i kommuner med interkommunalt barnevern, er arbeidsgodtgjøringen i snitt 17 % lavere (kr. 13 905) enn i kommuner med egen barneverntjeneste (kr. 16 248).

4.6.2 Oslo kommune

I følge funn fra surveyen praktiserer fire av bydelene at fosterhjemmet får godtgjøring for oppdraget. Som et minimum forholder de seg til KS sine satser, og 1 KS er definert som minstesats. Den femte bydelen opplyser at de i all hovedsak gir godtgjøring til sine fosterhjem, men at enkelte hjem der ungdom over 18 år bor i fosterhjem ikke får godtgjørelse. 29 % av hjemmene i de aktuelle bydelene mottok kun 1 KS og utgiftsdekning. På bydelsnivå var imidlertid variasjonene store. I den bydelen med høyest andel på minstesats var på 62 %, mens den som andelsmessig lå lavest var på 24 %.

Alle de spurte bydelene praktiserer alltid, eller i høy grad, forhøyet arbeidsgodtgjørelse det første året av en plassering. Dersom dette er gjennomgående praksis i Oslo så er det mer vanlig å gi forhøyet godtgjøring det første året i Oslo enn i resten av landet.

Funn fra surveyen viser at arbeidsgodtgjøringen i Oslo kommune var i gjennomsnitt på kr. 18 493 pr. måned. I 2012 lå den gjennomsnittlige godtgjøringen på kr. 3000 over gjennomsnittet i de andre kommunene. En årsaksforklaring kan være at det er høyere bokostnader i Oslo kommune. En annen forklaring kan være at Oslo kommune er avhengig av mange fosterhjem i nabofylker og dermed konkurrerer på vilkår med de andre plasseringskommunene. Samtidig viser funn fra informantene at

bydelene i Oslo kommune ikke nødvendigvis har en avtalt eller bevisst praksis på å legge seg på et høyere nivå enn andre kommuner ved fastsetting av fosterhjemmenes arbeidsgodtgjøring. Variasjonen mellom gjennomsnittlig godtgjøring og høyest observerte godtgjøring er mindre enn hos de andre regionene.

Videre viser funn fra surveyen at høyest månedlig arbeidsgodtgjøring var i snitt kr. 42 145 pr. måned i Oslo. Beløpet inkluderer en eventuell minimumssats på 1 KS det første året, og verdiene varierer med kr.14 000 mellom bydelene. Gjennomsnittet i Oslo er kr. 10 000 over gjennomsnittet i resten av landet. Variasjonen mellom gjennomsnittet og høyest registrerte godtgjøring er lavere enn i de fem regionene. Ingen av bydelene har en øvre beløpsgrense for hva som kan gis en enkelt fosterfamilie i arbeidsgodtgjøring.

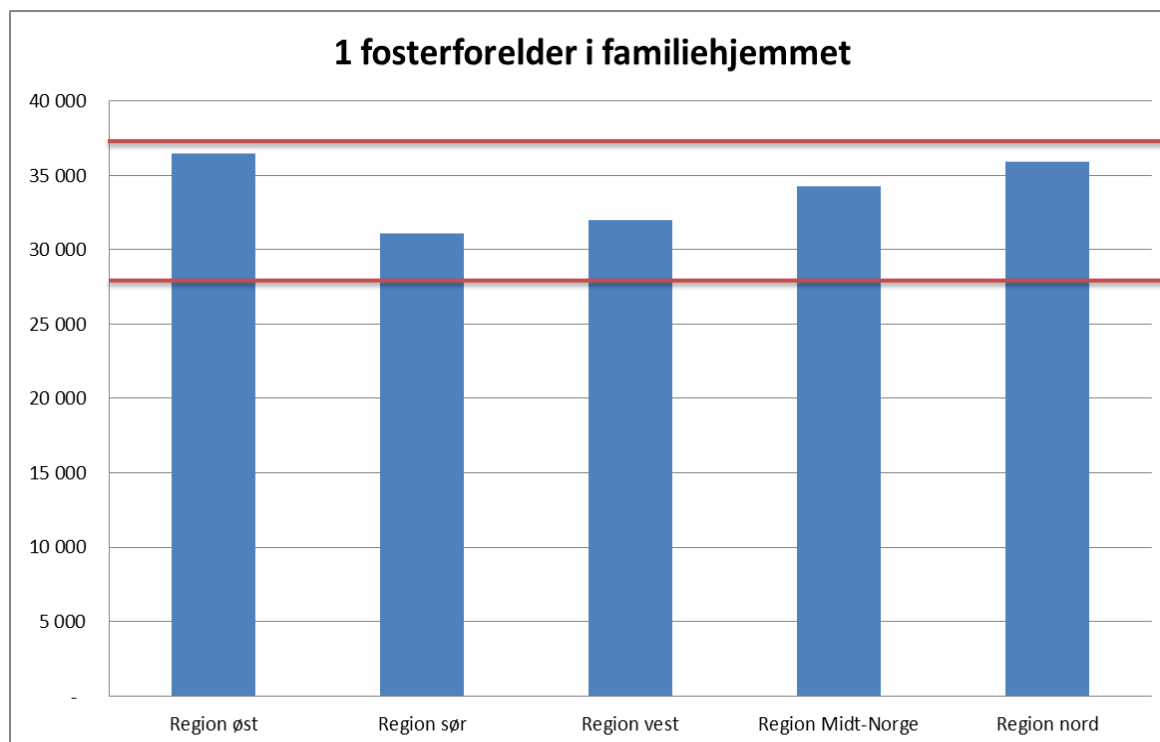
4.6.3 Statlige familiehjem

For de statlige familiehjemmene er det en forutsetning at en av fosterforeldrene er hjemme eller er tilgjengelig for oppdraget på fulltid.

For å vurdere arbeidsgodtgjøring utbetalt for 2012 har vi brukt gjennomsnittlig utbetalt arbeidsgodtgjøring til fosterforeldre i familiehjem hvor kun én av partene har kontrakt, og hvor vedkommende har ny kontrakt. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere om fosterforeldrene har hatt kontrakt i hele 2012, og har i gjennomsnittsberegningen delt på tolv for å finne gjennomsnittlig månedlig beløp.

En regional fordeling av gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring per forelder for 2012, figur 1, viser at gjennomsnittet i hver region ligger over minimum arbeidsgodtgjøring på 4,1 G (kr.27 727), og under maksgrensen på 5,5, G (kr. 37 195). Dette tyder på at arbeidsgodtgjøringen utbetales i henhold til vilkårene. I arbeidsgodtgjøringen er feriepenger for 2012 inkludert. I tillegg kan enkelte fosterforeldre ha fått utbetalt ekstra arbeidsgodtgjøring som kompensasjon for manglende friperioder. Disse to faktorene bidrar til at gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring per forelder er noe høy.

Figur 2 Gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring per fosterforelder i 2012, fordelt på region. Beløp i hele tusen kroner.



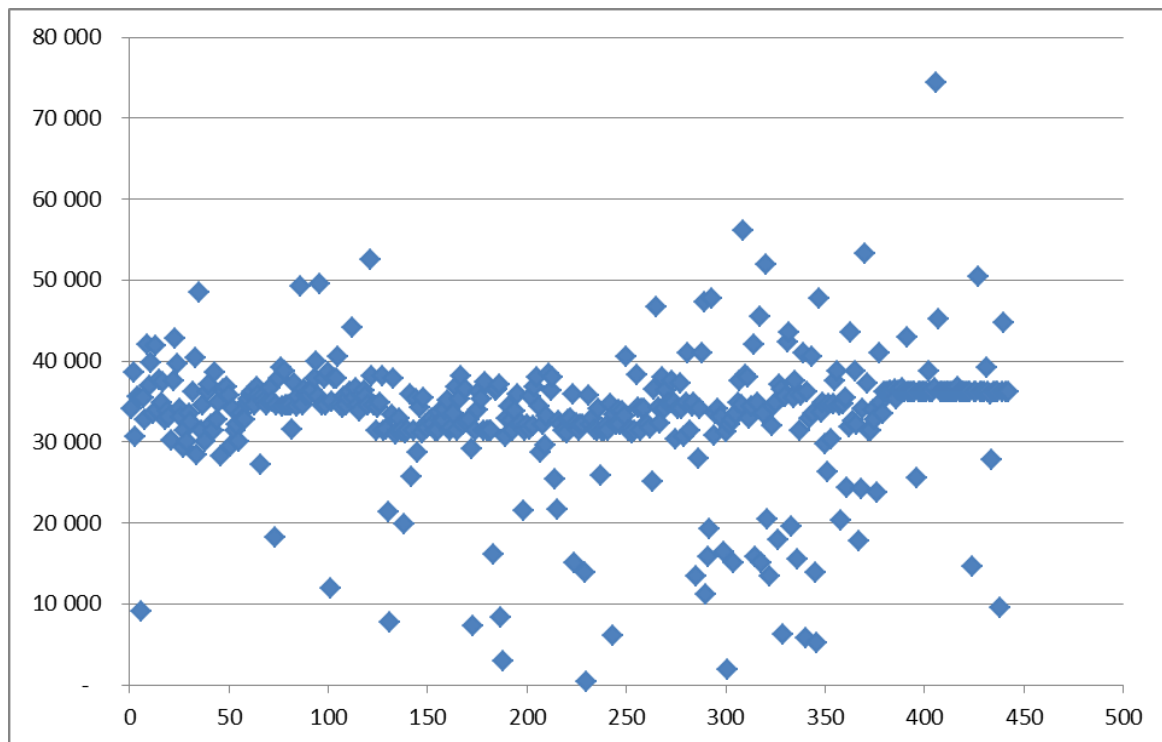
Vår kartlegging sier ingenting om erfaringen og kompetansen til fosterforeldrene, og det er dermed ikke mulig å vurdere hvorvidt vilkårene for hvor i intervallet mellom 4,1 G og 5,5 G en fosterforelder bør ligge, er etterlevd.

Vi ser at det er noe variasjon mellom regioner. Region øst har høyeste gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring på ca. kr. 36 500, men Region sør har lavest på om lag kr. 31 000. Hvis vi ser på maks gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring per fosterforeldre for 2012 er maks utbetaling i Region øst svært høy³¹. Dette gjelder en fosterforelder som har hatt ett barn plassert hos seg hele 2012. Vi kjenner ikke til hvorvidt dette er et særlig krevende barn som understøtter en høy arbeidsgodtgjøring. Generelt for regionene ser vi at de høyeste gjennomsnittsbeløpene hovedsakelig gjelder fosterforeldre som har hatt to eller flere barn samtidig i store deler av 2012. Det kan forklare en høyere arbeidsgodtgjøring for disse foreldrene.

En spredning av gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring per fosterforelder, figur 2, viser at det er relativt liten spredning og at flertallet av utbetalingene ligger innenfor intervallet 4,1 G til 5,5 G. Utbetalingene som ligger under 4,1 G skyldes sannsynligvis at kontrakter enten er inngått eller avsluttet i løpet av året.

³¹ Vedlegg 2 side 30

Figur 3 Spredning av gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring per fosterforelder i 2012. Beløp i hele tusen kroner.



Dersom vi skiller mellom foreldre som i en periode i løpet av 2012 har hatt barn boende hos seg samtidig og foreldre som ikke har hatt barn samtidig, ser vi at den gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøringen i hver region er høyere når fosterforeldre har hatt barn samtidig. Dette samsvarer med vilkårene i kontrakten, og det antyder at utbetalinger til fosterforeldre som har hatt barn samtidig bidrar til å trekke opp gjennomsnittet samlet.

Vi ser at variasjonen mellom regionene blir enda mindre når vi ser på fosterforeldre som har hatt ett barn i 366 dager i 2012, altså hele året. Variasjoner kan forklares med ulik erfaring og kompetanse, og at enkelte barn er særlig krevende.

Uttrekk av utbetalt feriepenger til fosterforeldre i familiehjem som hadde barn boende hos seg i 2012, viser at det er godt samsvar mellom vilkår og faktiske utbetalinger. Av de 442 fosterforeldrene som hadde ny kontrakt i 2012 og barn boende hos seg, var det 42 som ikke fikk utbetalt feriepenger. Disse kan ha vært nye fosterforeldre i 2012, og fikk dermed ikke feriepenger som beregnes på grunnlag av godtgjøringen året før.

Variasjonen mellom regionene er ikke betydelige, og kan ses i sammenheng med variasjonen for arbeidsgodtgjøring.

4.6.4 Ideelle aktører og private leverandører

Når det gjelder arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning for disse fosterhjemmene så har det ikke vært mulig å skille ut hva av døgnprisen som er arbeidsgodtgjøring, utgiftsdekning og overhead. En av

årsakene til dette er kontraktsforholdet mellom fosterhjemmet, som ofte er enkeltmannsforetak som opptrer som underleverandører for hovedleverandør og dermed fakturerer dette samlet.

Funn fra informantene viser en noe ulik praksis mellom ideelle aktører og private leverandører, og i hvilken grad de gir høyere arbeidsgodtgjøring dersom det er flere barn i en fosterfamilie. De ideelle aktørene oppgir at det ikke er mulig å motta dobbel arbeidsgodtgjøring selv om fosterhjemmene for eksempel har ansvaret for to barn. Hos de ideelle aktørene er det ikke vanlig å plassere flere barn i samme fosterhjem dersom de ikke er søsken. Hos de private leverandørene kan fosterhjem få betydelig høyere arbeidsgodtgjøring dersom de for eksempel tar i mot flere krevende barn eller ungdom.

4.6.5 Oppsummering av hovedfunn

Det er vanskelig å sammenligne arbeidsgodtgjøringen mellom de forskjellige typene fosterhjem grunnet de samlede tallene fra ideelle og private aktører. Det tallene imidlertid viser, er at gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring for de kommunale og statlige fosterhjemmene ligger i spennet mellom kr. 15 697 (kommunale), kr. 18 493 (Oslo kommune) og ca. kr. 28 000 for de statlige fosterhjemmene. Her er forskjellene mellom regionene store når det gjelder de kommunale fosterhjemmene.

Den gjennomsnittlige høyeste månedlige arbeidsgodtgjøringen mellom de forskjellige typene fosterhjem varierer også. Tallene ligger i spennet mellom kr. 31 115 (kommunale fosterhjem), kr. 43 145 (Oslo kommune) og kr. 54 000 for de statlige fosterhjemmene. Her er også forskjellene mellom regionene store for de kommunale fosterhjemmene.

4.7 Utgiftsdekning

I følge Fosterhjemsavtalen skal alle nødvendige utgifter knyttet til fosterhjems plasseringen dekkes av barneverntjenesten. De ulike delene av utgiftsdekningen er løpende utgifter som anses dekket av det beløpet som månedlig ytes i utgiftsdekning og av barnetrygden. I tillegg har kommunen ansvar for å dekke ekstra utgifter som oppstår under fosterhjems plasseringen³².

4.7.1 Kommunale barneverntjenester

I følge surveyen er kommunenes månedlige gjennomsnittlige utgiftsdekning pr. fosterbarn kr. 7086 pr. måned i 2012. Kartleggingen viser store regionale forskjeller i spennet mellom kr. 8961 pr. måned i region Midt-Norge, og kr. 4028 pr. måned i region nord.

Kommunene oppgir at utgiftsdekningen inkluderer alle typer utgifter dvs. etableringsutgifter, fast månedlig utgiftsdekning (KS-satser) og ekstraordinære utgifter (eks. konfirmasjon). Her opererer kommunene med ulike kostnadsarter som kan medføre svakhet i de innrapporterte tallene.

I følge informantene yter kommunene noen ganger ekstra utgiftsdekning til fosterfamilier når det må gjøres store endringer på hus eller ved eventuelt bilbytte forårsaket av plasseringen av fosterbarn i familien.

³² Fosterhjemsavtalen p. 6.3

Videre viser surveyen at forhøyet utgiftsdekning utgjør forholdsvis små beløp for kommunene, sammenliknet med forhøyet arbeidsgodtgjøring. Likevel viser funn fra informantene at diskusjoner omkring dette tema krever forholdsvis mye ressurser i kommunalt barnevern.

I følge informantene synes ikke økt utgiftsdekning å være et forhandlingskort som kompensasjon for manglende pensjonsrettigheter.

4.7.2 Oslo kommune

I følge surveyen er gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning i Oslo er på kr. 7 143 pr. måned, noe som er ca. 900 kr over landet for øvrig. Variasjonen mellom bydelene er ganske betydelig og varierer fra et gjennomsnitt på kr.5 704 kr til kr.8 976.

I følge funn fra informantene varierer praksis ved bruk av utgiftsdekningen i for stor grad fra bydel til bydel, og minstesatsen for utgiftsdekning brukes ved mange plasseringer. Noen ganger opplever informantene at bydelene har en snever tolkning av hva utgiftsdekningen kan dekke, og at dette går ut over fosterbarnet.

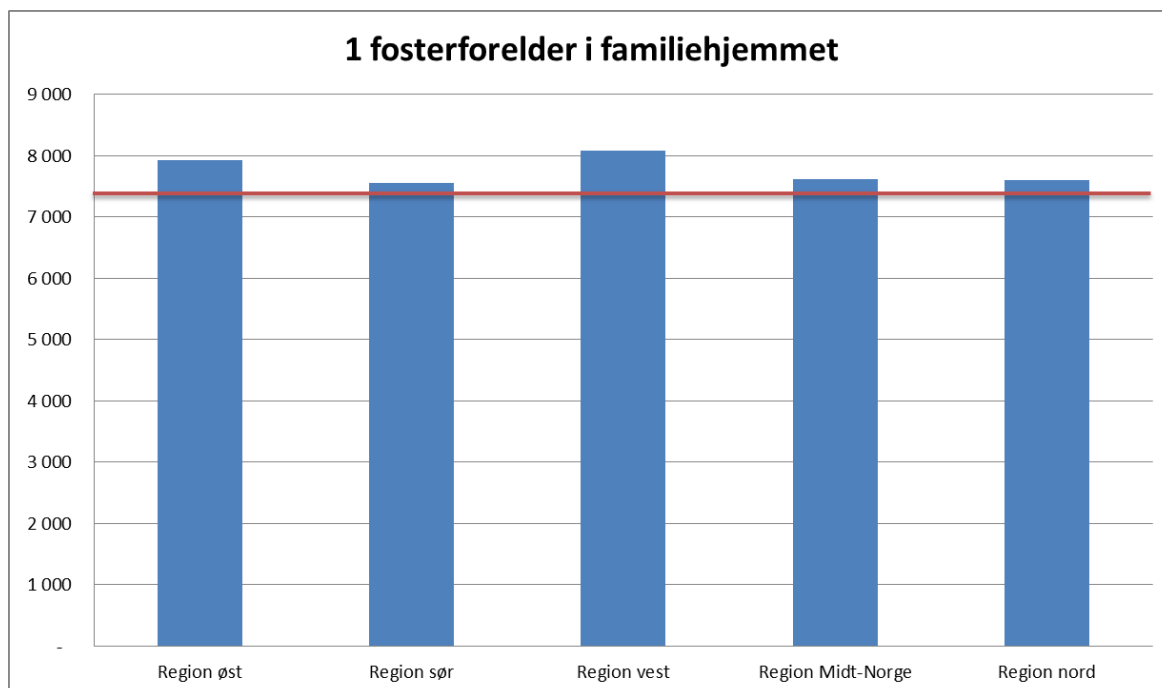
4.7.3 Statlige familiehjem

I følge standardkontraktene til de statlige familiehjemmene utbetales utgiftsdekningen bare når det er plassert barn i familiehjemmet.

I beregningen av gjennomsnittlig utgiftsdekning har vi delt på antall måneder fosterforeldrene har hatt barn ettersom utgiftsdekning skal dekke faktiske utgifter som fosterforeldrene har ved å ha et barn plassert hos seg. Det vil si at man ikke skal ha utbetalt utgiftsdekning i perioder uten barn. Hvis for eksempel én fosterforelder har hatt to barn i én måned, teller dette som to måneder. I beregningen av gjennomsnittet av utgiftsdekningen har vi tatt ut foreldre som har hatt barn i mindre enn én måned, da dette skaper skjevhet i beregningene.

Gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning per fosterforelder per region i 2012 viser at det er liten variasjon mellom regionene, figur 4. Vi ser også at nivået på gjennomsnittsbetøpene samsvarer godt med vilkåret om ca. kr. 7 350 i 2012.

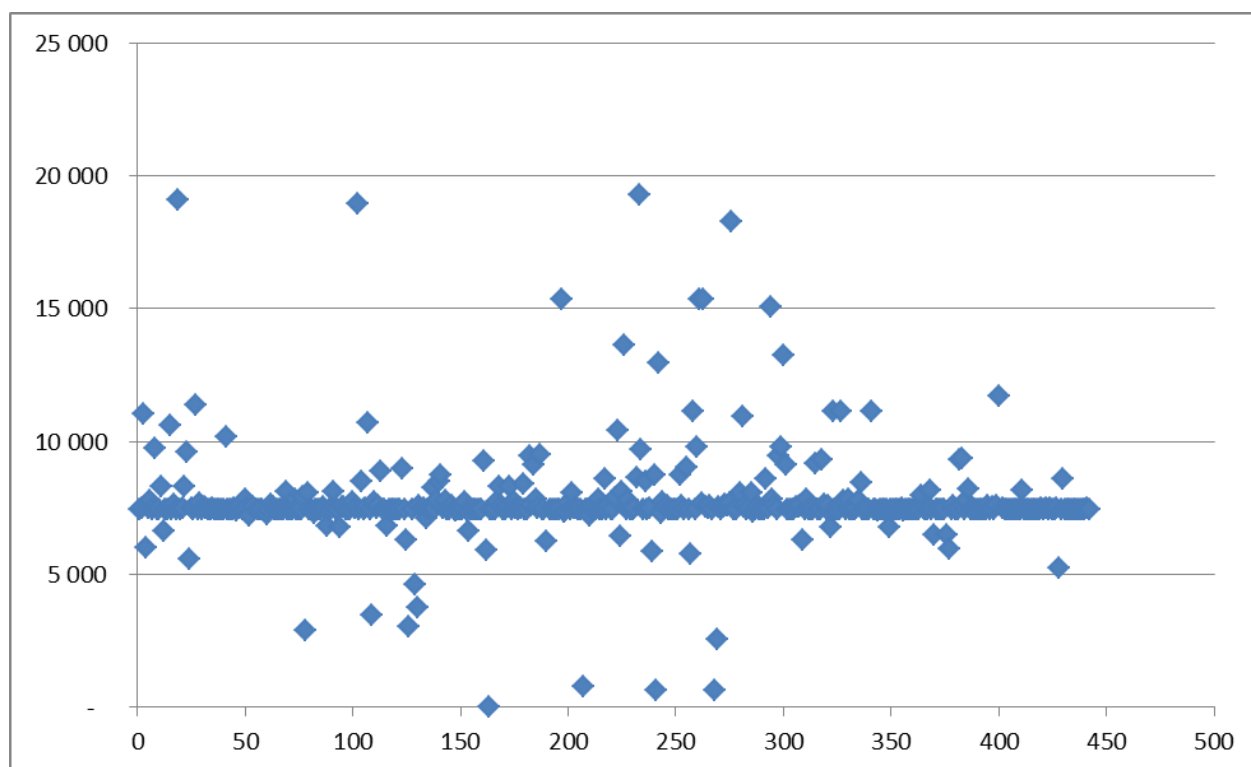
Figur 4 Gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning per fosterforelder per region i 2012. Beløp i hele tusen kroner.



Ser vi på maks gjennomsnittlig utgiftsdekning per måned per region, ser at vi beløpene ligger godt over kr. 7 350³³. En spredning av gjennomsnittlige månedlige utbetalinger viser imidlertid at det er høye enkeltutbetalinger som slår ut når vi ser på maksbeløpet, figur 5. Hovedtrenden er at det er liten variasjon.

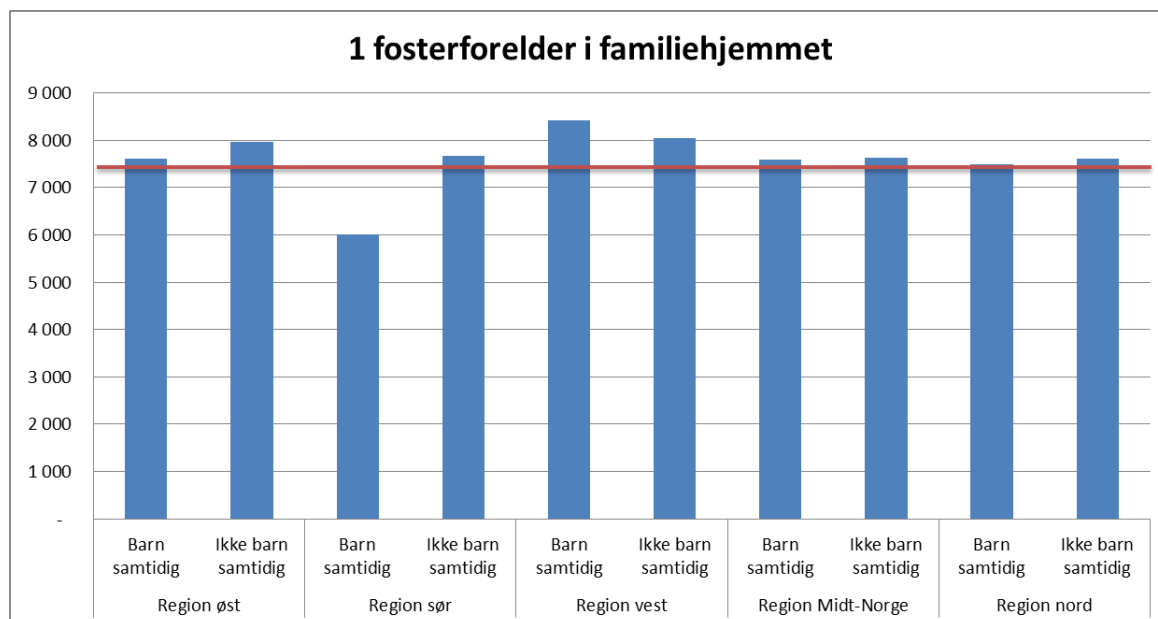
³³ Se vedlegg 2 side 35

Figur 5 Spredning av gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning per fosterforelder. Beløp i hele tusen kroner.



Når vi skiller mellom foreldre som i en periode i løpet av 2012 har hatt barn boende hos seg samtidig og foreldre som ikke har hatt barn samtidig, er det generelt sett relativt liten variasjon mellom de to gruppene og på tvers av regionene, figur 6. Det er imidlertid et unntak i Region sør hvor fosterforeldre som har hatt barn samtidig i løpet av 2012 har langt lavere gjennomsnittlig utgiftsdekning enn resten av utvalget. Årsaker ser ut til å være at noen få fosterforeldre har svært lav månedlig utgiftsdekning da det ser ut til at de har hatt barn i flere måneder enn de har fått utgiftsdekning for.

Figur 6 Gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning per fosterforelder per region i 2012, fordelt på hvorvidt de har hatt barn samtidig i løpet av 2012. Beløp i hele tusen kroner.



Som nevnt innledningsvis er det vanskelig å skille mellom utbetalinger til familiehjem og beredskapshjem i SAP. Det betyr at det kan inngå utbetalinger i datasettet som ikke er knyttet til barn i familiehjem i 2012. Det ser ikke ut til at dette gjelder mange, men det kan påvirke gjennomsnittsberegningene noe. Der hvor vi har sett særlig store beløp, har vi sjekket og korrigert.

En regional fordeling av gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning til fosterforeldre som hadde ett barn i 366 dager, dvs. hele året, i 2012, understøtter at det er svært liten variasjon mellom regionene.

4.7.3.1 Variasjoner innad i regioner

Spredningsdiagram for gjennomsnittlige månedlige utbetalinger, for både arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning, viser at det også innad i regionene ikke er betydelige variasjoner. Se vedlegg 2 side 41-45 for spredningsdiagram per region for både arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. I de fleste regioner er det relativt liten spredning på utbetalingen, men stort sett alle regioner har noen tilfeller som trekker opp det regionale gjennomsnittet. Av regionene er det Region vest som har den største spredningen internt i regionen, spesielt når det gjelder arbeidsgodtgjøring. En forklaring kan være at Region vest i 2012 praktiserte en stige automatisk opprykk i arbeidsgodtgjøring basert på erfaring og kompetanse, i motsetning til øvrige regioner³⁴.

³⁴ Riksrevisjonens oppsummering av revisjon av Bufetat 2012, side 3-4.

4.7.4 Ideelle aktører og private leverandører

Funnene fra informantene viser at utgiftsdekningen er relativt faste summer og at variasjonen i døgnpris skyldes variasjoner i arbeidsgodtgjørelsen. Da det for denne gruppen fosterhjem bare har vært mulig å innhente døgnpris og ikke hva denne prisen fordeler seg på de ulike kostnadselementene er det ikke mulig å bruke disse tallene for å sammenligne på tvers av type fosterhjem.

Videre viser funnene at ved nivået på utgiftsdekningen er det små forskjeller mellom de ideelle aktørene og private leverandørene. Nivået skiller seg heller ikke nevneverdig ut fra det kommunale fosterhjem får. Det forklares med at barna ikke skal oppleve store forskjeller i materielle goder avhengig av hvor de bor i landet, eller hvilken fosterhjemskontrakt hjemmet har. De private leverandørene kan ligge noe høyere enn de kommunale, men det oppgis å skyldes at utgiftsdekningen fra de private leverandørene inkluderer andre kostnadselementer som i kommunale fosterhjem kompenseres på andre måter.

4.7.5 Oppsummering av hovedfunn

Funnene viser at forhøyet utgiftsdekning utgjør forholdsvis små beløp for kommunene sammenliknet med forhøyet arbeidsgodtgjøring. Likevel virker det som om diskusjoner om fastsetting av nivå på utgiftsdekningen krever forholdsvis mye ressurser i kommunalt barnevern. Eksempler på diskusjonstema er utbygging av fosterforeldres hus og eventuelt bilbytte forårsaket av plasseringen av fosterbarn i familien.

Det er lite variasjon i gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning mellom de kommunale fosterhjemmene, fosterhjem i Oslo kommune og de statlige fosterhjemmene. Snittet er på ca. kr. 7 100. Her er det også regionale forskjeller for de kommunale fosterhjemmene.

For fosterhjemmene hos de ideelle og private aktørene er utgiftsdekningen en relativt fast sum, og det er små forskjeller mellom de ideelle og private aktørene.

4.8 Etableringsutgifter

Barneverntjenesten skal i samarbeid med fosterforeldrene sørge for at barnet ved plassering medbringer tilfredsstillende klær og utstyr for sommer- og vinterbruk, og kommunen skal dekke utgiftene i forbindelse med dette. Eventuelt kan kommunen stille midler til rådighet for fosterforeldrene slik at barnet blir utstyrt som nevnt i løpet av det første året³⁵.

4.8.1 Kommunale barneverntjenester

I følge kartleggingen oppgir 26 % av kommunene at de har en øvre grense for særskilte etableringsutgifter, og kun 17 % rapporterer at samme fosterbarn kan få dekket etableringsutgifter flere ganger i løpet av året. Gjennomsnittlig maksbeløp på etableringsutgifter varierer regionene mellom fra kr. 19 900 i region vest til kr. 16 250 i region Midt-Norge. Noen kommuner oppgir at de utbetaler et engangsbetrag på kr. 25 000 til alle fosterhjem ved etablering.

³⁵ Betalingsrundskrivet p.7.1.1 og Fosterhjemsavtalen p.6.3.4.

Kommunene oppgir videre betydelige utgifter knyttet til fosterhjem utover økt arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning som ikke inngår i refusjonsgrunnlaget. Som eksempel dekker ca. 90 % av kommunene i utvalget utgifter til samvær med biologiske foreldre og utgifter til barnehage og skole, mens 12 % dekker lønnskompensasjon ved omsorgspermisjon.

I følge kartleggingen vurderer kommunene det som vanskelig å skille ut de særskilte utgiftene fordi de uansett ville blitt belastet det kommunale barnevernet. I tillegg betaler kommunene arbeidsgiveravgift av arbeidsgodtgjøringen, og lønn til tilsynsfører som også er fosterhjemsutgifter knyttet til det enkelte fosterhjemmet.

Videre oppgir noen av informantene at de praktiserer et fast etableringsbeløp, mens andre dekker enkeltutgifter etter kvittering.

4.8.2 Oslo kommune

Det er ulik praksis mellom bydelene når det gjelder etableringsutgifter. 4 av 5 bydeler oppgir at de har et maksbeløp på etableringsutgifter. I snitt gis det kr. 28 421 i etablering i Oslo. De fleste bydeler oppgir at samme fosterhjem kan få dekket etableringsutgifter flere ganger i løpet av ett år, for eksempel ved flytting.

I tillegg til de beskrevne utgiftene så har bydelene også utgifter knyttet til dekning av utgifter til fosterbarnets samvær med foreldre, veiledning til fosterforeldrene, dekning av barnehage eller skolefritidsordning og ulike støtte, krise eller avlastningsordninger. De fleste bydelene oppgir videre at de har utgifter knyttet til reiseutgifter for fosterhjemmet når det skal på kurs, forsikring på fosterbarnet og ev psykologhjelp til fosterbarnet. Bare en bydel oppgir at de kan gi lønnskompensasjon dersom den ene fosterforelderen har omsorgspermisjon.

4.8.3 Oppsummering av hovedfunn

Gjennomsnittlig maksbeløp på etableringsutgifter til de kommunale fosterhjemmene ligger i spennet mellom kr. 19 000 og kr 16 250. Noen kommuner betaler et engangsbeløp på kr. 25 000 for alle fosterhjem de etablerer. I Oslo kommune gis det i snitt kr. 28 421 i dekning av etableringsutgifter.

4.9 Øvrige utgifter

På spørsmålet om det eksisterer andre skattbare fordeler eller «frynsegoder» som fosterforeldre får utenom arbeidsgodtgjøring og pensjonsordning eller – sparing, svarer kommunene i utvalget at denne «samleposten» utgjør gjennomsnittlig kr. 125 383 i året. Det mest vanlige som kommunene dekker som øvrige utgifter til fosterhjemmene er kurs og kompetansetiltak, tilrettelegging av bolig, 1 KS arbeidsgodtgjøring som en form for kompensasjon for tapt pensjon og lignende, mens det minst vanlige er tilleggsforsikring etter folketrygdloven for å få full sykepengedekning ved første sykedag.

I tillegg oppgir kommunene betydelige utgifter knyttet til fosterhjem utover det som inngår i refusjonsgrunnlaget til staten. Funnt fra surveyen viser at det er vanskelig å skille ut disse fra utgifter som uansett ville blitt belastet det kommunale barnevernet. Eksempel på utgifter som de fleste kommunene dekker er utgifter til samvær med biologiske foreldre, utgifter til barnehage eller skolefritidsordning, reiseutgifter for fosterhjemmet ved kurs og forsikring for fosterbarnet.

4.9.1 Oppsummering av hovedfunn

Kommunal barneverntjeneste har betydelige utgifter til fosterhjemmene som ikke inngår i refusjonssøknaden til staten. Kommunen har uansett ansvar for å dekke ekstrautgifter som fosterhjemmet påføres, og det kan virke som om det ut fra kommunes regnskaper er noe tilfeldig hvilke utgifter som føres hvor.

4.10 Gir kartleggingene svar på deloppdrag A?

Bufdir har i deloppdrag A kartlagt tre av hovedområdene i mandatet. Vi velger å dele hovedområdene inn i fosterforeldres arbeidsgodtgjøring, tjenstepensjonsordning i hjemmet og utgiftsdekning. Under oppsummeres funnene.

Problemstillinger- arbeidsgodtgjøring	Svar
1. Hvor stor arbeidsgodtgjøring har de ulike typene fosterforeldre og hva er gjennomsnittlig, lavest og høyeste arbeidsgodtgjøring?	Kommunene: gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring: kr 15 697 Høyeste månedlige arbeidsgodtgjøring i snitt kr. 31 155, laveste i snitt ca. kr. 10 000 Oslo kommune: gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring: kr 18 493 Høyeste månedlige arbeidsgodtgjøring i snitt kr. 42 145, laveste i snitt ca. kr. Statlige familiehjem: gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring kr. 27 684. Høyeste månedlige arbeidsgodtgjøring i snitt kr.36 500. Ideelle og private: Har kun totalpris.

Problemstillinger- arbeidsgodtgjøring	Svar
5. Hvor store er eventuelt de regionale forskjellene i arbeidsgodtgjøring, herunder forskjeller mellom de største byene/ kommunene og landet for øvrig?	Kommunene: blant regionene hadde Vest og Øst i snitt høyeste gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøring (ca. kr. 17 000) Region nord hadde i snitt lavest gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøring (ca.kr. 10 000) Oslo kommune: hadde ca. kr. 18 500 i gjennomsnittlig månedlige arbeidsgodtgjøring. Forskjellen på den laveste og høyeste gjennomsnittlige verdien var på kr. 14 000 Statlige familiehjem:

	Ideelle og private: har kun totalprisen
6. I hvilken grad kompenseres tapt lønnsinntekt fullt ut i de tilfeller en av fosterforeldrene er hjemme på heltid?	Kommunene: 61 % kompenserer tapt lønnsinntekt fullt ut Oslo kommune: 20 % av bydelene kompenserer tapt lønnsinntekt fullt ut Statlige familiehjem: oppdragstaker engasjeres i 100 % stilling Ideelle og private: oppdragstakere engasjeres i 100 % stilling

Problemstillinger frikjøp og tjenstepensjon	Svar
2. I hvilken grad har frikjøpte fosterforeldre tjenstepensjonsordning (herunder pensjonsordning fra tidligere arbeidsgiver som opprettholdes i frikjøpsperioden)?	Kommunene: kun 8 % oppgir at de tilbyr egne pensjonsordninger 15 % av kommunene oppgir at det forekommer at pensjonsordning fra tidligere arbeidsgiver videreføres Oslo kommune: ingen av bydelen tilbyr egen tjenstepensjonsordning eller videreføring av pensjonsordninger fra tidligere arbeidsgiver Statlige familiehjem: egen pensjonslov som gir oppdragstakere alderspensjon. Ideelle og private: de ideelle har forskjellige avtaler om pensjon
3. For frikjøpte fosterforeldre som ikke har tjenstepensjon; kompenseres substitutter, som privat pensjonssparing av kommunen/oppdragsgiver	Kommunene: 10 % oppgir at det forekommer at de kompenserer tapt pensjonsinntekt Oslo kommune: 60 % oppgir at det forekommer at de kompenserer tapt pensjonsinntekt
4. Andre skattbare fordeler som fosterforeldrene får utenom arbeidsgodtgjøring og pensjonsordning eller pensjonssparing?	Kommunene: skattbare fordeler utgjør gjennomsnittlig ca. kr.125 383, i snitt ca. kr. 5 000 pr. fosterbarn. Type utgifter: • Kursdeltakelse /kompetanseheving • Tilrettelegging av bolig • Kompensasjon for tapt pensjon Oslo kommune: kun to bydeler oppgir at de har en slik praksis. Type utgifter: • Kursdeltakelse/ kompetanseheving

	• Innmelding i Fosterhjemsforeningen Beløpsmessig er dette en liten kostnad for bydelene.
--	--

Problemstillinger- utgiftsdekning	Svar
8. Hvilke type utgifter som ikke er godtgjøring (skattbar inntekt) gis fosterhjemmet, og hvor store er disse utgiftene?	Type utgifter: • Etableringsutgifter • Fast månedlig utgiftsdekning (KS-satser) • Ekstraordinære utgifter (konformasjon ol) Kommunene: månedlige utgiftsdekning pr. barn i gjennomsnitt kr. 7 086 17 % oppgir at samme fosterbarn kan få dekket etableringsutgifter flere ganger. 25 % praktiserer et maksbeløp som varierer mellom kr. 16 250 (Midt-Norge) og kr. 19 900 (vest) Oslo kommune: gjennomsnittlig månedlig beløp kr. 7 143. Statlige familiehjem: gjennomsnittlig månedlige beløp kr. 7 350. Ideelle- private: er en relativt fast sum
9. Regionale forskjeller i utgiftsdekning, herunder hvor store er forskjellene mellom de største byene/kommunene og landet for øvrig	Kommunene: Region vest høyest med ca. kr. 8 961 pr. måned. Snittet i Norge er på kr. 7 086. Region nord lavest med kr. 4 026 pr. måned. Ikke funn som viser at kommunestørrelse virker inn på nivå utgiftsdekning Oslo kommune: utgiftsdekninger ligger i snitt ca. kr. 900 over landet for øvrig Statlige familiehjem: Ideelle- private: små forskjeller mellom de ideelle og private
10. Hva er forskjellen mellom kommunale, statlige og private fosterhjem når det gjelder utgiftsdekning?	Det er lite variasjon i gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning mellom de kommunale fosterhjemmene, fosterhjem i Oslo kommune og de statlige familiehjemmene. Snittet er på ca. kr. 7 100 i måneden.

5. Drøfting av funnene

5.1 Fosterhjemsordningen

Buadir forstår det samlede oppdraget med kartleggingen av fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår og evalueringen av de statlige fosterhjemmene, de frikjøpte kommunale hjemmene og fosterhjem tilknyttet ideelle og private leverandører som et oppdrag der departementet ønsker å se samlet på hele fosterhjemsfeltet. Ambisjonen bør være å tilpasse en fosterhjemsordning til øvrig samfunnsutvikling på oppvekstområdet, og særlig til familielivet.

Fosterhjem som tiltak har økt betydelig de siste årene³⁶. Særlig etter at de politiske føringene gikk i retning av at færre barn skulle ha sin oppvekst i institusjon, og flere i fosterhjem. Denne vridningen har også ført til at ordinære fosterhjem erstattes med forsterkede fosterhjem, og dermed også fosterhjem hvor en eller begge fosterforeldrene er frikjøpte fra ordinært arbeid. I følge forskningsprogrammet «Fosterhjem for barns behov» har veksten i antall hjem som får mer enn minste KS-sats vokst betydelig i samme periode. Utviklingen har hatt stor innvirkning på hvordan fosterhjemmene selv fortolker sitt oppdrag, og hvordan utgiftene til de kommunale barneverntjenestene har utviklet seg på fosterhjemsområdet. For å kunne ta hånd om de mest krevende barna har bruken av det vi kan kalle profesjonelle fosterhjem økt i omfang. Eksempler på det siste er bruken av statlige fosterhjem og utviklingen i bruk av fosterhjem tilknyttet ideelle aktører og private leverandører. Den siste tidens forskning på området bekrefter denne økningen³⁷.

Denne utviklingen har ført til at drøftingen om det å være fosterhjem skal være et samfunnsoppdrag eller ses på som mer normalt lønnsarbeid, blitt aktualisert. Flere har uttrykt at fosterhjemmene er delt inn i et A og B lag der de på «A-laget» har attraktive goder som en normal årslønn i arbeidsgodtgjøring samt god tilgang til veiledning og avlastning. «B-laget» har arbeidskontrakt med kommunen og rammebetingelsene er, som kartleggingen viser, preget av uforutsigbarhet og avtalepartenes forhandlingsevne.

En del tar til orde for at den økte «profesjonaliseringen» av fosterhjemsordningen bør følges opp med å heve rettighetene til de kommunale hjemmene opp på tilsvarende nivå som de statlige og private fosterhjemmene. På den annen side argumenteres det for at det kan være problematisk for barn å oppleve å vokse opp i «profesjonelle» hjem der omsorgen utløses med bakgrunn i «betaling og ikke kjærlighet». Dette settes særlig på spissen når det i kontrakter er regulert at barn må flytte ut av det som skal være deres hjem fordi fosterforeldrene skal ha ferie.

Som vi viste til i ovenfor har antall fosterhjem økt betydelig og mange barn må vente uforholdsmessig lenge før de kan starte livet i det som skal være deres fremtidige hjem. Det er derfor et stort press på å rekruttere nok fosterhjem som har nødvendig kunnskap og erfaringer til å ta vare på barn som har behov utover det normale. Slik kan den store økningen i forsterkning og

³⁶ Se p. 2.3

³⁷ Fosterhjem for barns behov

profesjonelle hjem forstås i et «markedsperspektiv» der en kjøper en ettertraktet vare til en høyere pris.

I fokusgruppeintervjuene kommer det frem at fosterforeldrene etterspør forutsigbarhet, men også økt fleksibilitet. I utgangspunktet kan dette virke motstridende. Vi tolker imidlertid utsagnene slik at uforutsigbarheten i stor grad handler om at fosterhjemmene ikke vet hvilke økonomisk rammebetingelser de har fra ett år til et annet da dette stadig er gjenstand for forhandlinger og reforhandlinger. Ønsket om fleksibilitet tilskriver vi fosterhjemmenes ønske om å kunne løse oppdraget best mulig tilpasset fosterfamiliens aktuelle situasjon. Dette stiller store krav til dialogen mellom fosterhjemmet og barneverntjenesten om rammene for oppdraget og hvordan det kan tilpasses det enkeltes fosterhjems situasjon. Kontraktene med de statlige fosterhjemmene er tydeligere når det gjelder plikter og rettigheter for fosterhjemmet og oppdragsgiver.

For de aller mest krevende barna vil det, etter vår mening fortsatt være nødvendig med fosterhjem som må ha tilsvarende rammer, som det dagens statlige fosterhjem har. Denne type fosterhjem der oppdragstaker forutsettes å ha relevant erfaring og/eller utdanning, må være forbeholdt de aller mest krevende barna. Det vurderes som urimelig at de som forutsettes å være hjemme for å løse fosterhjemsoppdraget ikke får kompensert bortfall av pensjon. Drøftingen om staten fortsatt bør ha ansvar for denne type fosterhjem, vil bli tatt med videre i løsningen av deloppdrag B om evalueringen av bruken av statlige fosterhjem, kommunalt frikjøpte fosterhjem og fosterhjem tilknyttet ideelle og private leverandører.

Kartleggingen i dette deloppdraget har vist at rammebetingelsene og bruken av fosterhjem har utviklet seg for å møte de til enhver tid rådende behov. Det har ikke vært noen overordnet strategi for utviklingen på fosterhjemsordningen. Det er derfor nødvendig å rydde i ordningen å klargjøre hva fosterhjem som tiltak skal være.

Bufdir mener at det går et skille mellom de som har fosterhjemsoppdraget som et fulltidsengasjement, og de som har mulighet til å ha normalt lønnsarbeid ved siden av. For de som er i normalt lønnsarbeid utover fosterhjemsoppdraget vil de ha pensjonsgivende inntekt i sin ordinære stilling. Fosterhjemmene som ikke har det som fulltidsoppdrag bør være grunnstammen i fosterhjemsordningen ved at dette skal være normalordningen. Det er et mål at barn som trenger å bo i fosterhjem, skal gjøre dette innenfor en så normal familiesetting som mulig. Fosterhjem er den eneste omsorgsordningen som forsøker å erstatte den ordinære foreldrerollen. Familiebasen der foreldrerollen er ivaretatt på en god måte er sentral når det gjelder å gi barn den nødvendige basen for en utviklingsfremmende utvikling.

Forutsetningen for å kunne få til dette og samtidig sikre tilstrekkelig antall fosterhjem vil være å gi fosterforeldrene vilkår tilpasset dagens samfunn. Vilkår i denne sammenheng er både av økonomisk art, men også andre rammevilkår.

5.2 Arbeidsgodtgjøring

I oppdraget med å kartlegge fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår så er det helt sentralt å se på hva fosterforeldrene mottar i arbeidsgodtgjøring. Funnene fra kartleggingen viser at det er stor

variasjon i hva som blir gitt i godtgjøring og hvordan behovet for godtgjøring vurderes. KS har utarbeidet satser, som kommunene i stor grad forholder seg til, men i tillegg får noen fosterhjem kompensert sin tidligere lønn fullt ut. Respondentene i fokusgruppene har fortalt at praksis varierer fra kommune til kommune, og endog innad i den enkelte kommune. Det er etter vår mening nødvendig å gi fosterhjem som ikke har det som fulltidsengasjement mer stabile økonomiske rammevilkår og større forutsigbarhet.

I de undersøkelser som Bufdir har initiert³⁸ fremkommer det at fosterforeldres motivasjon i stor grad handler om det å kunne hjelpe noen som har det vanskelig. Økonomi er nesten fraværende på listen over hvorfor noen velger å bli en fosterfamilie. Til tross for dette viser det seg at økonomi er en vanskelig tematikk mellom fosterhjemmet og barneverntjenesten. For barneverntjenesten er fosterhjem en stor utgiftspost, og når budsjettet skal salderes er det viktig å se på alle utgifter. For fosterhjemmene er godtgjøringen et tilskudd til familiens økonomi, men også et symbol på verdien av den jobben de gjør for samfunnet. I denne konteksten kan det fort oppstå konflikter mellom fosterhjemmet og barneverntjenesten. Det er derfor viktig å se om, og hvordan de økonomiske rammevilkårene til fosterforeldrene kan gjøres mer forutsigbare og lettere å håndtere for begge parter.

I dag reguleres brorparten av fosterhjemmenes godtgjøring gjennom de veiledende satsene som KS har utarbeidet og justerer årlig. Noen få fosterhjem får i følge kartleggingen ikke godtgjøring i det hele tatt. Dette dreier seg i hovedtrekk om barn som er plassert hos slekt eller, ungdom over atten år som fortsatt bor i fosterhjemmet. Resten av fosterhjemmene får fra 1 x KS-sats og oppover. Fra 1. juli utgjør 1 KS-sats kr 7175,-. Kartleggingen viser gjennomsnittet for de kommunale hjemmene i 2012 lå på kr 15 697,-. Det betales vanlig inntektsskatt på arbeidsgodtgjøringen.

Bufdir vil ta til orde for en standardisering av satsene og at disse ikke er veiledende, men noe kommunene er ment å følge. På samme tid mener vi at ordninger med lønnskompensasjon og fullt frikjøp etter det første plasseringsåret bør fases ut. Til gjengjeld mener vi at den standardiserte satsen bør økes for å kompensere bortfallet av ulike forsterkningsordninger. Vurderingen er at en omfordeling av de ulike forsterkningsordningene til en felles standardisert sats vil fremstå som forutsigbar, mer rettferdig og kunne ivareta den fleksibilitet som er nødvendig for familier i dagens samfunn. Det er naturlig her å se for seg en omfordeling av dagens ulike ordninger til en fast sats som gjelder for alle og vil være vesentlig høyere enn dagens standard sats. En standard sats vil redusere byråkrati og forhandlinger mellom fosterfamilie og kommune. Det vil også redusere mulige spekulasjoner mellom de ulike kommunene.

Vi mener i tillegg at godtgjøringen i større grad skal gjenspeile at oppdraget er et frivillig omsorgsoppdrag der lønnsbegrepet, etter vår mening ikke er det riktige. Vi vurderer at det er mer hensiktsmessig å se på godtgjøringen som en type omsorgsyttelse som det offentlige yter. En naturlig følge vil være å vurdere å unnta denne ytelsen fra skattelegging. En hovedhensikt med en standardisering bør være at fosterhjemmet selv kan løpende vurdere tilpasninger og iverksette fleksible løsninger slik at fosterhjemmet opplever økt grad av fleksibilitet til å organisere sin families

³⁸ Tøft, men verdt det, 2010 og Fosterhjem for barns behov, 2014

liv. De kan da selv vurdere hvor vidt de ønsker å jobbe fullt ved siden av fosterhjemsoppdraget eller om de i perioder vil jobbe mindre eller at en er hjemme.

En nærmere økonomisk utredning vil være nødvendig før en eventuell realiserer en slik ordning, men vi mener at de store forskjellene kommunene i mellom og tilbakemeldingene fra fosterhjemmene gjør en standardisering av satser aktuelt. En slik ordning vil føre til at de forhandlinger som oppleves som belastende for både fosterhjem og barneverntjenesten, ikke vil være like aktuelle.

5.3 Første året av fosterhjems plasseringen

Kartleggingen viser at 75 % av kommunene som har svart alltid eller i stor grad frikjøper fosterhjemmet det første året etter plassering. Det er mange gode grunner til å gjøre dette. Hovedhensynet er å skape en god tilknytning mellom fosterbarnet og det nye hjemmet. På samme tid er det å få et nytt barn med en vanskelig bakgrunn en stor omveltning for en familie. Å gi familien tid og rammevilkår slik at de kan utforme sin nye rolle, kan være en viktig beskyttende faktor for å hindre senere vansker og eventuelt utilsiktet flytting. Ved at dette allerede er en vel innarbeidet praksis bør det vurderes om dette bør gjøres til en mer fast ordning. Det kan oppfattes som underlig at familier som adopterer barn får støtte fra NAV, mens de som får fosterbarn er avhengig av den enkelte kommunes vurdering av familiens behov, og der en anstrengt kommuneøkonomi kan bli utslagsgivende for fosterhjemmets rammevilkår. Bufdir vil derfor argumentere for at ordningen med foreldrepenger også gjøres gjeldende for fosterhjem det første året en plassering varer.

Vi er klar over at en slik endring vil kreve et større utredningsarbeid og lovendring, men mener at det på sikt vil gi fosterforeldre bedre og mer forutsigbare rammevilkår. En slik ordning vil samtidig tydeliggjøre hva som er ment med de ulike ordningene ved at det er særskilte forhold som skal ivaretas det første året, mens det deretter er kommunen som gir arbeidsgodtgjøring til fosterfamilien og at det da er andre vilkår som er gjeldende.

5.4 Refusjonsordningen

I et oppdrag der hensikten er å kartlegge fosterforeldres økonomiske rammevilkår er det hensiktsmessig å se på hva som kan være bakenforliggende insentiver og drivere for fosterforeldrenes rammevilkår. Refusjonsordningen der kommunen får refundert sine utgifter fra staten er sentral i så måte. Refusjonsordningen er regulert i Betalingsrundskrivet ³⁹ hvor det er opplistet hva som omfattes av ordningen. Det er en forutsetning at det skal være avtalt mellom kommunen og Bufetat, men ut over det er det tydelig at det er kommunen som bestemmer om og hvilke tiltak som skal settes inn for å støtte familien. Staten skal refundere det som er overskytende så lenge det er avtalt eller omtalt i vedtak fra Fylkesnemnda og kostnadene er beskrevet i rundskrivet.

Bakgrunnen for ordningen er det såkalte prinsippet om kostnadsnøytralitet der et tiltaks kostnad ikke skal være avgjørende for barneverntjenestens valg av tiltak. Særlig har en vært opptatt av at barneverntjenesten ikke skal unnlate å iverksette en plassering fordi dette er dyre tiltak. En konsekvens av dette når det gjelder fosterhjemsområdet er at når kommunen har nådd terskelen for

³⁹ Rundskriv Q 06- betalingsrundskrivet

å få refusjon så vil det ikke innebære noen kostnader for kommunen å gi fosterhjemmet ytterligere støtte så lenge det faller inn under ordningen. Det er i prinsippet ikke mulig for staten å kvalitetssikre hva denne støtten går til.

Våren 2013 kartla Bufdir på oppdrag fra BLD hva kommunens forsterkning av fosterhjem gikk til. Det ble gjort ved at 100 tilfeldige saker ble trukket ut og refusjonskravene for ett år tilbake ble gjennomgått. Gjennomgangen viste at 93 % av utgiftene gikk til rene kontantoverføringer fra kommunen til fosterhjemmet. Den største posten gjaldt arbeidsgodtgjøring, mens utgiftsdekning også utgjorde en betydelig andel. Tjenester til fosterhjemmet som veiledning, avlastning og miljøarbeider inn i hjemmet etc. utgjorde de resterende 7 % av kostnaden som det ble søkt refusjon for.

I kartleggingen som ble gjennomført i forbindelse med dette oppdraget var hovedfunnet at bruken av ordningen varierer med hvor store kommunene er. De største kommunene bruker ordningen andelsmessig i mye større grad enn de minste kommunene. Det kan skyldes at de store kommunene har bedre kjennskap til ordningen og derfor er mer oppmerksomme på å bruke den enn de mindre kommunene. Fokusgruppeintervjuene viser i tillegg at ordningen forvaltes ulikt av Bufetats regioner og fosterhjemtjenester. En kommune i region vest vil få dekket andre tiltak enn en kommune i region sør. I tillegg binder ordningen kommunen til å bruke de tiltakene som ordningen omfatter selv om det kan være andre tiltak som ville vært bedre for det aktuelle fosterhjemmet.

Bufdir har tidligere, i forbindelse med høringen på Prop 106 L⁴⁰, tatt til orde for å avvikle ordningen og overføre midlene til kommunene. Fra Bufetats side var dette dels begrunnet i at det i prinsippet handlet om å fordele penger til kommunene og saksbehandle refusjonssøknader der det var uklart hvilken myndighet etaten hadde til å avslå søknader. Ordningen oppleves å være unødvendig, tidkrevende og lite hensiktsmessig uten at det er lett å se hvilken merverdi denne ressursbruken utgjør for barna i de aktuelle fosterhjemmene.

Under forutsetning av at arbeidsgodtgjøringen følger det som er skissert ovenfor med en økt standardisering legger vi til grunn at forsterkning i form av forhøyet arbeidsgodtgjøring ikke vil være like aktuelt. Forsterkning innenfor et slikt regime vil i mye større grad handle om forsterkning i form av tjenester. Tjenester som vil være aktuelle er avlastning, veiledning, miljøterapeut og praktisk tilrettelegging for å få dagen til å gå rundt.

Direktoratet legger til grunn at midlene som i dag brukes til refusjonsordningen kommer fosterhjemmene til gode i form av standardiserte satser jfr. over eller andre tiltak rettet inn mot målgruppen.

5.5 Statens ansvar for veiledning

Når en kartlegger fosterhjems økonomiske rammevilkår er det vanskelig å gjøre det uten å ta hensyn til de øvrige vilkårene fosterhjemmene har. Dette vil bli tydeliggjort i deloppdrag B, men vi velger likevel å peke på noen aktuelle veivalg særlig når det gjelder de fosterhjemmene som ikke har det som et oppdrag med fulltidsbetaling.

⁴⁰ Prop 106 L

Slik ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er i dag har staten ansvar for å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem, opplæring og det som kalles generell veiledning. Det er kommunen som har ansvaret for å følge opp den enkelte plassering herunder å gi råd og veiledning til fosterhjemmet. For å si det enkelt kan en si at staten har ansvar for å gi veiledning om det å være fosterhjem, mens kommunen har ansvar for å gi veiledning om det å være fosterhjem for det aktuelle barnet.

Gjennom etableringen av de statlige fosterhjemmene har Bufetat bygget opp kapasitet og høy kompetanse på veiledning av fosterhjem. I enkelte områder har denne kompetansen blitt stilt til rådighet for kommunale fosterhjem i stedet for at kommunen har kjøpt veiledningstjenester fra privatpraktiserende veiledere.

Bruken av privatpraktiserende veileder har et relativt stort omfang og dette er tjenester der kommunene er overlatt til seg selv når det gjelder å kvalitetssikre hvilken veiledning disse gir. Bufdir mener at det å gi veiledning til fosterhjem der behovet er større enn det en barneverntjeneste selv kan forventes å gis gjennom sin rutinemessige oppfølging kan defineres som en spesialisttjeneste. I forlengelsen av det mener vi at det i forbindelse med dette arbeidet er hensiktsmessig å utrede om staten skal få et økt ansvar for å gi individuell veiledning til fosterhjem som har krevende plasseringer eller er i en krevende fase av plasseringen. Dersom det skulle være aktuelt må Oslo kommune få samme ansvar.

Til samme diskusjon mener vi at spørsmålet om dagens ordning med vakttelefon for fosterhjem bør utvides til å være en veiledningstelefon. Vi tror at en slik telefon, gitt at den er gjort kjent og er betjent av kompetent personell vil utgjøre et viktig sikkerhetsnett for fosterhjem. Det å ha opplevelsen av og ikke stå helt alene i tilspissede situasjoner kan ha en viktig effekt når det gjelder å støtte opp under det viktige fosterhjemmene gjør.

5.6 Utgiftsdekning

Utgiftsdekningen som fosterhjemmene mottar utgjør en betydelig andel av pengene fosterhjemmet mottar i godtgjøring og er slik sett en viktig del av de økonomiske rammevilkårene. Hensikten med utgiftsdekningen er at fosterhjemmet ikke skal ha egne utgifter ved å ha et fosterbarn.

Utgiftsdekningen til fosterhjemmet dreier seg om den månedlige summen fosterhjemmet får til fosterbarnets underhold, utgifter knyttet til etablering av fosterhjemmet og utgifter som utbetales med bakgrunn i bilag og kvitteringer fra fosterhjemmet. Det kan være kjøregodtgjørelse for å kjøre til pålagte møter, tannbehandling, briller etc.

Funn fra kartleggingen viser at utgiftsdekning i liten grad er gjenstand for forhandling og uenighet mellom fosterhjem og kommune. En årsak til dette kan være at utgiftsdekning og hva denne skal gå til er godt beskrevet i fosterhjemshåndboken og i fosterhjemsavtalen. Samtidig viser kartleggingen at kommunene har store utgifter knyttet til fosterhjem som ikke er en del av refusjonsgrunnlaget. Særlig knytter dette seg til utgifter kommunen har så som arbeidsgiveravgift etc.

I fokusgruppeintervjuene har temaet utgiftsdekning blitt utdypet. Deltakerne her har pekt på kriteriene for utgiftsdekning er relativt godt beskrevet i fosterhjemshåndboken, betalingsrundskrivet og fosterhjemsavtalen. De tillegger dette som den viktigste grunnen til at det ikke er så mye

forhandling rundt dette. Det er i tillegg grunn til å tro at utgiftsdekning ikke har samme symbolverdi når det gjelder hva et arbeid er verdt.

Som en generell betraktning til avsnittet over kan vi tolke dette som at det å ha tydelige beskrivelser og betingelser knyttet til en ordning i seg selv vil bidra til mer forutsigbarhet og virke konfliktdempende.

6. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets anbefalinger til videre utredning

Når barn plasseres i fosterhjem skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet, og det skal legges vekt på å gi barnet stabilitet, god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Barna som barnevernet har ansvaret for har et særlig behov for omsorg og trygghet i en fase av livet hvor de er ekstra sårbare. Det er barnevernets ansvar å tilrettelegge for at behovene ivaretas gjennom de fosterhjemmene som tilbys.

Kartleggingen av de økonomiske rammevilkårene til fosterhjemmene viser flere områder som utfordrer ivaretagelse av fosterbarnas beste og fosterforeldrenes behov for kontinuitet og forutsigbarhet i oppdraget. Bufdir ser at fosterhjemsordningen har utviklet seg i en retning som fører med seg flere utfordringer og utilsiktede virkninger.

Oppsummert ser vi følgende utfordringer;

- Fosterhjemsordningen er vokst frem over flere år uten en tydelig overordnet styring og det har blant annet ført til mange ulike benevnelser på ulike fosterhjem
- Det er liten sammenheng mellom fosterhjemmenes vilkår og barnas behov
- Økt fokus på fosterhjemmenes rettigheter som «arbeidstakere», understøtter ikke formålet med fosterhjemsordningen
- Det er store forskjeller i forsterkningspraksis og økonomiske betingelser mellom kommuner, regioner og mellom bydeler i Oslo kommune, men også internt ved de enkelte kontorer
- De fleste kommuner mangler omforente kriterier for forsterkning og klare retningslinjer for økonomisk godtgjøring
- Ordningen med refusjon av utgifter på fosterhjemsområdet mellom kommune og stat er tidkrevende og lite fleksibel. Den er i liten grad tilpasset dagens arbeidsmarked
- Fosterhjemmenes økonomiske rammevilkår er i stor grad overlatt til saksbehandlers faglige skjønn, hjemmenes forhandlingsevne og kommunenes årlige budsjett. Dette medfører at hjemmenes rammevilkår blir ulike, uforutsigbare og i liten grad knyttet til barnas behov
- Det offentlige bruker tid på å forhandle vilkår med fosterhjemmene og fordele kostnader mellom forvaltningsnivåene

- Den skjønnsmessige fastsettingen av godtgjøringen kan gi insentiv til uønsket konkurransesituasjon og kan være årsak til kostnadsøkningen som nå observeres
- Forsterkning av fosterhjem er i stor grad forhøyet arbeidsgodtgjøring, og i liten grad tiltak som gjør fosterhjemmet bedre i stand til å møte utfordringene de står i
- Den faglige støtten til fosterhjemmene er tilfeldig og tilbudene har ulik kvalitet

Når barn plasseres i fosterhjem er fosterforeldrenes oppgave å legge til rette for læring og utvikling. Fosterhjem som tiltak er det eneste tiltaket i barnevernet der en forsøker å fylle den rollen som foreldre skal ha i barnets liv. Med dette som bakgrunn vurderer Bufdir det som etisk problematisk å fortolke de vanlige fosterhjemsoppdragene i retning av ordinært lønnsarbeid, der den økonomiske transaksjonen mellom oppdragsgiver og oppdragstaker er det sentrale virkemiddel. Samtidig er det viktig å støtte opp under tiltaket på en slik måte at de rammene fosterhjemmet har er forutsigbare, og samtidig så fleksible at de tilpasses fosterfamiliens behov. Fosterhjem har en avgjørende betydning for svært mange barn i barnevernet, og rammene for oppdraget må gjenspeile anerkjennelse og støtte til fosterhjemmet.

De nedenstående anbefalingene forsøker å balansere følgende to perspektiver; ivareta fosterhjem som en arena for oppvekst og utvikling og samtidig gi fosterforeldrene stabile rammer rundt seg.

Vi vil samtidig minne om at evalueringen av de statlige fosterhjemmene, de kommunalt frikjøpte hjemmene og fosterhjem tilknyttet ideelle aktører og private leverandører enda ikke er gjennomført. Av samme grunn er det heller ikke knyttet noen særskilte anbefalinger til de statlige fosterhjemmene utover det som fremgår av punktene under.

6.1 Anbefalinger på fosterhjemsområdet

Som beskrevet ovenfor så har fosterhjemsordningen utviklet seg uten at det har ligget en overordnet tilnærming til grunn. Som vi har beskrevet har det ført til en rekke utilsiktede virkninger. Det er derfor vår intensjon å foreslå løsninger som ser på ordningen med nye øyne. Det betyr også at en mer omfattende gjennomgang av eventuelle konsekvenser må være gjenstand for en grundigere vurdering enn det som har vært mulig gjennom dette arbeidet.

Direktoratets vurdering er at dagens finansieringsordning ikke er hensiktsmessig og bør endres. Omleggingen vil ikke nødvendigvis medføre økte kostnader på fosterhjemsområdet totalt sett, men pengene vil fordeles på en mer hensiktsmessig og forutsigbar måte.

2. Bufdir anbefaler at de følgende åtte områdene utredes nærmere: **Det innføres en firedeling av fosterhjemmene**

I dag er det mange benevnelser og varierende praksis for å honorere fosterhjem. Vi ser for oss at det fremover vil være behov for å dele inn fosterhjem i fire ulike kategorier.

- e) Beredskapshjem som tar i mot barn og unge akutt
- f) Vanlige fosterhjem

- g) Fosterhjem med fulltidsbetaling
- h) Hjem tilknyttet institusjon som skal tilby behandling

I forbindelse med løsningen av deloppdrag b kan det komme justeringer på denne inndelingen, og vi vil også komme tilbake til hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvaret for drift av de ulike fosterhjemmene.

2. Særskilt ytelse fra NAV det første året av en fosterhjemsplassering

Som beskrevet ovenfor så forstår vi fosterhjemsordningen primært som et samfunnsoppdrag fosterhjem gjør for å sikre sårbare barn et nytt hjem. I andre tilfeller der familier får omsorgsoppgaver gir samfunnet ulike former for ytelser som omsorgslønn og foreldrepenger. Vi mener at det å bli fosterhjem kan sammenlignes med det å bli adoptivforeldre. De vil stå i mange av de samme utfordringer når det gjelder å sikre tilknytning og tilpasse familien til en ny situasjon. Det er derfor sterke argumenter for at ytelsene skal være de samme det første året etter plasseringen av et fosterbarn. Ytelsene fra NAV vil særlig være aktuelle ved langtidsplasseringer i fosterhjem.

3. Det innføres en standardisert sats for godtgjøring av vanlige fosterhjem

Når en familie bestemmer seg for å bli fosterhjem for et barn, tar de på seg et omsorgsoppdrag. Godtgjøringen de mottar kan ikke sammenlignes med lønnsarbeid, men det går mer i retning av en omsorgsyttelse for det offentlige. Ved å innføre en standardisert sats for godtgjøring av fosterhjemsoppdraget, legges det til rette for en annen finansieringsmodell enn i dag. En omlegging av finansieringsmodellen aktualiserer en vurdering av om denne ytelsen best kan bli ivarettatt av NAV eller av en kommune. Nivået på satsen bør økes betraktelig fra dagens minstesats, samtidig som det skal være vanskeligere å justere godtgjøringen opp fra den standardiserte satsen. Ytelsen bør ikke inngå som en del av skattegrunnlaget til fosterfamilien.

4. Forsterkning av fosterhjem bør ta utgangspunkt i tjenester og ikke økt arbeidsgodtgjøring.

Ved en endring av fosterhjemsordningen som beskrevet, vil fokuset på forsterkning i større grad omhandle tjenester til fosterhjemmet og i mindre grad økning av arbeidsgodtgjøringen. Det bør være tydelig for fosterhjemmet hvilke tjenester som er tilgjengelige, og hva som er utløsende for å motta disse. Eksempel på tjenester vil være: veiledning, miljøterapeut i hjemmet, avlastning og praktisk tilrettelegging i hjemmet.

5. Fosterhjemmene tilbys en spesialisert veiledningstjeneste

Alle fosterhjem skal tilbys tilpasset veiledning som del av en forutsigbar ramme for oppdraget. Veiledningen skal tilpasses plasseringen, og kan tilbys enten som et generelt tilbud i gruppe med andre fosterforeldre, eller individuelt. Veiledning til fosterhjem bør anses som en høyt spesialisert tjeneste som gis av miljøer med særlig kompetanse på området. Det

er det offentliges ansvar og skaffe til veie og kvalitetssikre eventuelt andre tilbydere. Det bør også vurderes om Bufetat bør utvide sin vakttelefonordning for fosterhjem.

6. Revidere retningslinjen for kommunens arbeid med fosterhjem

Det er behov for å revidere retningslinjen for kommunens arbeid med fosterhjem der faglige råd knyttet til utredning av barnet, valg av fosterhjem og kommunens oppfølging av fosterhjem tydeliggjøres. Retningslinjen er et viktig bidrag for å sikre fosterforeldre mer forutsigbare rammevilkår.

7. Konsekvenser for refusjonsordningen

En omlegging som skissert ovenfor vil etter Bufdirs mening føre til at refusjonsordningen på fosterhjemsområdet blir overflødig. Forsterkning av fosterhjemmene vil ha utgangspunkt i hvilke tjenester fosterhjemmet trenger for å ivareta fosterbarnet.

8. Tydeliggjøring av fosterhjemmenes stilling overfor NAV

Tilbakemeldinger gjennom kartleggingen og enkelthenvendelser som Bufdir har mottatt peker på at NAV i sin behandling av fosterhjem vurderer avkortning av sine ytelser ulikt. Det gjelder særlig de som mottar uførepensjon, men det finnes også eksempler der fosterforeldre som blir sykemeldt fra sin ordinære jobb mister sykepengene fra NAV fordi fosterhjemsoppdraget fortolkes som arbeid ved siden av. Ut i fra fosterhjemsordningens formål mener vi at den må anses og vurderes på lik linje med ordinære foreldre eller adopsjonsforeldre.

7. Ressursliste

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012-2013) Prop. 106 L. *Endringer i barnevernloven*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010). *Fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og deres sosiale rettigheter. Vedlegg til Fosterhjemsavtalen, pr. 1. november 2010*. Oslo

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010). *Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem- om ansvarsfordeling og krav til kompetanse*. Oslo

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

Barne- og likestillingsdepartementet (2004). *Retningslinjer for fosterhjem*. Oslo

Barne- og likestillingsdepartementet (1992). *Lov om barneverntjenester*. Oslo

Barne- og likestillingsdepartementet (2007). *Rundskriv Q-06/2007, Oppgave og ansvarsdeling mellom kommuner og statlig barnevernmyndighet- herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Oslo

Barne- og likestillingsdepartementet (2004). *Forskrift om fosterhjem*. Oslo

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014). *Statlige fosterhjem, rammevilkår, resultat av kartleggingen*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2011). *BLD oppnevnt Arbeidsgruppe fosterhjem, «Tiltak for å styrke arbeidet med kommunale fosterhjem»*. Oslo

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2010). *Tøft men verdt det*. Undersøkelse blant fosterforeldre. Synovate Norge. Oslo

Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (2013). *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram, NOVA rapport nr. 16/13*

Kommunesektorens organisasjon (2013). *Økt bruk av barnevernet*. Kommunene og norsk økonomi. Nøkkeltallsrapport 2013. Oslo

PriceWaterhouseCooper (2014). *Bufdir, Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*. Oslo

Lov om folketrygd (Folketrygdloven) av 28. februar 1997

Lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskaps- eller familiehjem av 12. februar 2010.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern av 17. juni 2005

Statistisk sentralbyrå, Tall fosterhjem, 2012 og 2014

Klientdatasystemet Oda, tall 2012

Agresso regnskapssystem, tall 2012

Sap, tall 2012