



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Kvalitet og bruk av fosterhjem

En evaluering av forskjellige typer fosterhjem

15. januar 2015

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag og anbefalinger	2
2. Oppdraget fra BLD	6
2.1 Hvordan Bufdir har organisert og gjennomført oppdraget.....	6
2.2 Andre oppdrag fra BLD på fosterhjemsområdet	6
2.2.1 Kartlegge fosterforeldres økonomiske rammevilkår	6
2.2.2 Fosterforeldres økonomiske stilling ved mottakelse av ytelser fra NAV	7
3. Deloitte's evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak.....	8
3.1 Bruk av metode i selve evalueringen	8
3.2 Funn	9
3.2.1 Kvalitet.....	9
3.2.1.1 Fosterbarn	9
3.2.1.2 Fosterforeldre.....	9
3.2.1.3 Fagfolk og andre interessenter	10
3.2.1.4 Foreldre	10
3.2.2 Kostnader og utgifter	10
3.2.2.1 Kostnadselementer	11
3.3 Deloitte's anbefalinger til Bufdir	12
4. Drøfting.....	14
4.1 Kvalitet i fosterhjem	14
4.1.1 Legge større vekt på barnas erfaringer i opplæring og veiledning av fosterhjem	15
4.2 Nasjonale indikatorer for kvalitet på fosterhjemstilbudet.....	15
4.3 Bruk av de ulike fosterhjemstypene.....	15
4.4 Fosterhjemsplasseringer i slekt og nettverk	17
4.5 Faglige konsekvenser av «frikjøp»	17
4.6 Kostnads- og utgiftsutvikling	17

1. Sammendrag og anbefalinger

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.

Formålet med evalueringen av de forskjellige typene fosterhjem, som er gjennomført i dette oppdraget, er å fremskaffe beslutningsgrunnlag til eventuelle lovendringer og nye satsinger eller omdisponeringer i statsbudsjettet. Bufdir har i dette oppdraget, som i oppdraget som omhandlet kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, lagt til grunn et ønske fra BLD om å se samlet på fosterhjemsområdet. Ambisjonen er å bidra til å utvikle en fosterhjemsordning som møter samfunnets behov for gode fosterhjem tilpasset det enkelt barns behov.

Denne rapporten bygger på en evaluering foretatt av Deloitte AS, og den omhandler kommunale fosterhjem hvor kommunen får statlig refusjon, statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet ideelle eller private leverandører av fosterhjemstjenester. Disse omtales som forskjellige kategorier av fosterhjem i evalueringen og i denne rapporten. De aller fleste barn som barnevernet plasserer utenfor hjemmet, plasseres i fosterhjem. Omtrent 25 % plasseres i fosterhjem i barnets slekt eller nettverk. Barn som bor i fosterhjem for en kortere eller lengre periode, kan av ulike grunner ikke bo hos sine biologiske foreldre. For disse barna vurderes fosterhjem å være et godt tiltak.

I et lengre perspektiv har antall barn som plasseres i fosterhjem økt. Rapporten «Fosterhjem for barns behov»² beskriver økningen over en lengre periode som «formidabel.» Også i de siste årene har det vært en økning i antall barn som plasseres i fosterhjem. Årsakene til økningen er sammensatt. Faktorer som bidrar til økningen kan være økte ressurser i barneverntjenestene, økt oppmerksomhet på barn og omsorgssvikt og flere meldinger til barnevernet. En annen viktig faktor er at barn som tidligere ble plassert i institusjon nå plasseres i fosterhjem, og dette er barn som har store behov. Utviklingen medfører økte krav til rekruttering av fosterhjem både når det gjelder antall og kvalitet.

I løpet av noen få år har det vært en sterk kostnadsvekst for de fosterhjemmene denne rapporten omhandler. En stor andel av veksten kan tilskrives kjøp av fosterhjem fra private og ideelle leverandører av fosterhjemstjenester. Dette vurderes ikke å være bærekraftig på litt sikt. De samlede utgiftene til de evaluerte fosterhjemmene har økt betydelig de siste årene. I perioden 2011-2013 var økningen på 38 %, fra 1 573 millioner kroner i 2011, til 2 174 millioner kroner i 2013.

Evalueringen viser at det ikke er en klar sammenheng mellom kostnader og kvalitet. Det synes å være andre faktorer enn barnas behov som virker inn på hvilke typer fosterhjem barn plasseres i. En viktig årsak til dette er utfordringen med å rekruttere tilstrekkelig med fosterhjem. I tillegg kan en heller ikke se at det er tydelige forskjeller i kvalitet mellom de evaluerte fosterhjemstypene. Kombinert med mangel på hensiktsmessige økonomiske insitamenter, fører dette til uforholdsmessig høye kostnader ved mange plasseringer. Det er, slik vi ser det, nødvendig å gjøre organisatoriske grep for å få en bedre styring av denne utviklingen.

Selv om evalueringen ikke beskriver særlig forskjell i kvalitet mellom fosterhjemskategoriene, beskriver den en forskjell i oppfølgingen og veiledningen mellom ulike kommuner. Dette er et

¹ Barnevernloven § 4-1

² NOVA: Rapport 16/13

argument for mer standardisering av oppfølgingen. Det er også et argument for å arbeide med insitament, som sikrer at kommunene opplever «eierskap» til alle fosterhjem. I tillegg er det et argument for å vurdere organiseringer av mer spesialisert veiledning, hvor en er sikret en viss kompetanse og en gitt mengde av saker.

Evalueringen har vist at det er problematisk å vurdere kvalitet på fosterhjemsområdet på et mer aggregert nivå. Hovedårsaken til dette er at det ikke er utviklet egnede nasjonale kvalitetsindikatorer. En utvikling av indikatorer vil gjøre kvalitetsmålinger mer presise og gjøre det lettere å følge med på utviklingen.

Ulike former for frikjøp av fosterhjem er det vanligste forsterkningstiltaket. Fosterbarna og fosterforeldrene i evalueringen vektlegger viktigheten av dette tiltaket vidt forskjellig. Det er viktig å få bedre kunnskap om hvorvidt det å gi fosterforeldrene økt godtgjøring for å være mer hjemme, bidrar til å øke kvaliteten i fosterhjemmene.

Oppsummert viser funnene i kartleggingen av fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår og evalueringen av de forskjellige fosterhjemstypene særlig to utfordringer. Den ene er ivaretagelsen av fosterbarna og den andre er den store variasjonen i fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår og dermed kvalitet. Anbefalingene under må derfor ses i sammenheng med anbefalingene i det foregående oppdraget.

Anbefalingene og forslag til konkrete tiltak må ses i sammenheng, og forslagene vil, naturlig nok, gå noe over i hverandre. Det vil være nødvendig med en grundigere analyse av de økonomiske konsekvensene ved å følge anbefalingene.

1.1 Insentivordningene på fosterhjemsområdet må forenkles og standardiseres

Det er for svakt samsvar mellom det faglige ansvaret for fosterhjemmene og finansieringen. Vi ser behov for organisatoriske endringer som sikrer samsvar mellom kommunens vurdering av barnets situasjon og behov, og den faktiske dimensjoneringen av fosterhjemmet. Kostnadsutviklingen slik den er i dag, og særlig den sterke økningen i bruken av fosterhjem fra private leverandører, er neppe bærekraftig på sikt.

Aktuelle tiltak for å få til dette kan være:

- Kommunene får et større, eller fullt, økonomisk ansvar for alle fosterhjem. Dette innebærer at dagens refusjonsordning avvikles. Kommunen får ansvaret for ev kjøp av private fosterhjem
- De statlige familiehjemmene fases på lengre sikt ut
- Satsene for den økonomiske kompensasjonen til fosterhjem standardiseres (jf. funn og anbefalinger i kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår)

1.2 Det anbefales endringer som forenkler og minsker uønsket variasjon på fosterhjemsområdet.

Den foreliggende evalueringen og kartleggingen av fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår viser store variasjoner på fosterhjemsområdet. Særlig knytter det seg bekymring til variasjonen mellom kommunene. Fosterhjemsordningen har utviklet seg i takt med skiftende behov og vurderinger av barnevernstiltak. Spesielt har mangelen på fosterhjem, bidratt til en framvekst av ulike kategorier og ordninger. Det er behov for å forenkle og systematisere fosterhjemsordningen, og det faglige tilbudet til fosterhjemmene bør styrkes.

Aktuelle tiltak for å få til dette kan være:

- Ansvar for å rekruttere og lære opp fosterhjem skjer innenfor et større opptaksområde³ (eksempelvis har Oslo kommune sentralisert dette til Barne- og familieetaten, og Bufetat er i ferd med å sentralisere dette pr. region)
- Det ryddes opp i begrepsbruken på fosterhjemsområdet ved at det lages færre og tydeligere kategorier for fosterhjem enn det som finnes i dag (jf. kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår)
- Ved plasseringer som er ment å vare over tid kan ordninger fra NAV være aktuelle for å sikre frikjøp det første året av en slik plassering
- Fosterhjemstiltak som skal ta i mot akutt plasseringer eller for spesifikk behandling forstås som så spesialiserte tjenester at det vil være hensiktsmessig å ivareta disse funksjonene innenfor et større opptaksområde. Dette for å ivareta kravene til tilstrekkelig kompetanse
- Når fosterhjemmets behov for særlig veiledning går ut over kommunens lovpålagte ansvar, tilbys en spesialisert tjeneste hvor det stilles krav til kvalitet og metode. En slik tjeneste bør ha et større opptaksområde
- Retningslinjer for kommunenes oppfølging av fosterhjem utarbeides og implementeres. Metoder for å sikre kvaliteten i oppfølgingen av fosterhjemmene beskrives i retningslinjene

1.3 Det anbefales tiltak som sikrer kvaliteten i det enkelte fosterhjem og øker muligheten til å evaluere og følge med i utviklingen på fosterhjemsområdet.

Det er krevende å få en god oversikt over hvordan kvaliteten på fosterhjemsområdet er. En bedre oversikt på kvaliteten vil på sikt være et bidrag til en bedre oversikt over, og styring av, utviklingen. Det bør tilstrebes at kvalitetsmålinger tar opp i seg både objektive mål og brukernes erfaringer.

³ Større opptaksområde vil i disse anbefalingene bety et område med mer enn 400 000 innbyggere

Aktuelle tiltak for å få til dette kan være:

- Det utvikles kvalitetsindikatorer for fosterhjemsområdet som sikrer solide målepunkter for utviklingen på feltet. Indikatorene tar opp i seg erfaringer fra brukerne
- Det utvikles standardiserte verktøy for å sikre kvaliteten i hele fosterhjemsforløpet, fra utredning av barnet før plassering til matching mellom barn og fosterforeldre og oppfølging av plasseringen
- For å kunne følge med på hvordan kvaliteten i fosterhjemmene utvikles over tid, utvikles det et bedre statistikkgrunnlag knyttet til de ulike typene fosterhjem

2. Oppdraget fra BLD

Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratet (Bufdir) fikk følgende oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i Tillegg nr. 7 til tildelingsbrev 2013:

Bufdir skal:

Evaluere bruken av statlige fosterhjem, fosterhjem engasjert av private leverandører, fosterhjem engasjert av ideelle aktører og kommunalt forsterkede fosterhjem

Formålet med evalueringen er å fremskaffe beslutningsgrunnlag til eventuelle lovendringer og nye satsinger eller omdisponeringer i statsbudsjettet. Evalueringen skal derfor belyse forskjeller i kvalitet og kostnad mellom de ulike typene fosterhjem. En kost/nytte analyse mellom de ulike fosterhjemstypene vil være nødvendig i arbeidet. På bakgrunn av evalueringen skal Bufdir komme med faglige og økonomiske vurderinger av mulige endringer på fosterhjemsområdet. Flerårige budsjettmessige konsekvenser av eventuelle forslag til endringer skal synliggjøres.

For å besvare oppdraget har Bufdir satt ut evalueringsoppdraget til en leverandør. Deloitte AS har gjennomført en evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak, og de har sett på bruk, kvalitet og kostnader i fosterhjemstiltakene. På bakgrunn av evalueringen har Bufdir utarbeidet en kort rapport med forslag til anbefalinger for videre oppfølging.

2.1 Hvordan Bufdir har organisert og gjennomført oppdraget

Oppdraget har vært organisert med en ekstern referansegruppe og en intern arbeidsgruppe i Bufdir. Referansegruppen har vært bredt sammensatt av representanter fra ulike brukergrupper som Norsk fosterhjemsforening, Landsforeningen for barnevernsbarn og Organisasjonen for barnevernsforeldre. I tillegg har andre aktuelle organisasjoner og representanter fra det offentlige barnevernet deltatt i referansegruppa. I den interne arbeidsgruppen har kompetanse innenfor områder som barnevern, jus, økonomi, innkjøp, personal og klientdata vært ivarettatt. Arbeidet har vært ledet av seksjon for fosterhjem og fagteam, og en prosjektleder har rapportert til seksjonssjefen.

Det har vært avholdt månedlige møter med BLD.

Deloitte AS, som har gjennomført evalueringen, har også skrevet evalueringsrapporten. Den interne arbeidsgruppen i Bufdir har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis. I tillegg har Deloitte AS presentert og diskutert aktuelle problemstillinger i referansegruppen. Oppdraget er løst gjennom to store kartlegginger av de kommunale fosterhjemmene med forsterkning, statlige fosterhjem og fosterhjem organisert gjennom ideelle aktører og private leverandører. I tillegg til informanter fra disse gruppene, har det vært informanter fra det kommunale og statlige barnevernet. Metodene som er anvendt overfor de ulike gruppene av informanter blir beskrevet senere i denne rapporten.

2.2 Andre oppdrag fra BLD på fosterhjemsområdet

2.2.1 Kartlegge fosterforeldres økonomiske rammevilkår

I Tillegg nr.7 til tildelingsbrev 2013 fra BLD, fikk Bufdir også følgende oppdrag:

Kartlegge fosterforeldres økonomiske rammevilkår

Formålet med kartleggingen er å fremskaffe et beslutningsgrunnlag for eventuelle endringer når det gjelder statlig refusjon av utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem. Basert på kartleggingen skal Bufdir komme med faglige og økonomiske vurderinger av mulige endringer i den statlige refusjonsordningen for kommunale utgifter i kommunale forsterkede fosterhjem og rammevilkårene for fosterforeldre. Flerårige budsjettkonsekvenser av eventuelle forslag til endringer skal synliggjøres.

Bufdir leverte sluttrapporten til dette oppdraget i mars 2014. Anbefalingene i dette oppdraget vil bli kommentert nærmere i anbefalingene i evalueringsoppdraget.

2.2.2 Fosterforeldres økonomiske stilling ved mottakelse av ytelser fra NAV

I Tillegg nr. 1 til tildelingsbrev 2014 fra BLD, ble oppdraget utvidet, og BLD ba Bufdir om å utrede følgende:

Dels handler dette om hvordan ytelsene påvirkes av fosterforeldrenes oppdrag og godtgjørelse, og dels om eventuelle skatteregler som kommer eller kan komme til anvendelse til fosterforeldrenes gunst eller ugunst, enten fordi trygdeytelsen påvirkes eller fordi fosterhjemsgodtgjørelsen påvirkes.

Departementet ber på bakgrunn av dette om en redegjørelse av forhold knyttet til både skatte- og trygderettslige regler som påvirker fosterforeldres samlede økonomiske rammevilkår. Vi ber også om at det gis et anslag på hvor mange fosterforeldre som berøres av de aktuelle problemstillingene.

Videre ber departementet om direktoratets vurdering av behovet for eventuelle endringer av trygde- eller skatterettslige regler og praksis. Dette ut fra at hensynet til fosterforeldres økonomiske stilling ikke skal reduseres som følge av at de mottar fosterhjemsgodtgjøring, dersom de blir uføre, syke eller av andre grunner får ytelser fra NAV.

Bufdir vil levere en rapport i dette oppdraget i februar 2015.

3. Deloitte evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak

3.1 Bruk av metode i selve evalueringen

I evalueringen har Deloitte AS anvendt flere typer metoder. Metodene er dels av kvalitativ karakter, og dels av mer kvantitativ art. Det bør tilføyes at det for førstnevnte metode vil være sterke begrensninger hva generaliserbarhet angår, men at funnene fra de områdene hvor kvalitativ metode er benyttet, kan bidra til innsikt og forståelse innenfor aktuelle områder. Eksempler på dette er hvordan fosterbarn *opplever* å bo i fosterhjem, ved å spørre dem om hvordan de opplever å bli tatt vare på og følelsen av trygghet. Eksempler på kvantitative tilnærminger er analyse av tall fra ODA og regnskapstall.

Det er utført gruppeintervjuer i fokusgrupper med 94 fosterbarn og 12 søsken, det vil si biologiske barn av fosterforeldrene. Fosterbarna var i aldersgruppen 10-18 år. Det er også gjennomført gruppeintervjuer med biologiske foreldre til barn som bor i fosterhjem. Et viktig formål med gruppeintervjuene har vært å undersøke om fosterbarn, biologiske barn av fosterforeldrene og biologiske foreldre til fosterbarn, innenfor ulike kategorier av fosterhjem har ulike erfaringer, og om disse danner noen mønstre avhengig av type fosterhjem. I siste instans skulle dette brukes til å si noe om hvorvidt det er kvalitative forskjeller på de ulike fosterhjemskategoriene eller ei. Målet om å få egnede data fra disse intervjuene, som igjen kan anvendes til å vurdere forskjeller i kvalitet, er etter vår vurdering, ikke nådd.

Fosterforeldre fra de tre ulike kategoriene av fosterhjem, har besvart en elektronisk spørreundersøkelse. Man har også ønsket å få mer kunnskap om fosterforeldre sine vurderinger, erfaringer og behov. Fosterforeldrene har fått spørsmål om eksempelvis egen kompetanse, oppfølgingen de får og kontakt med barnevernstjenestene. Resultatene fra denne delen av undersøkelsen er tatt med i hovedrapporten. Imidlertid må resultatene her, slik vi ser det, tolkes med varsomhet. En viktig grunn til det er utvalgets størrelse og fordelingen mellom de ulike kategorier fosterhjem blant respondentene. For eksempel er det få fosterforeldre fra de private og ideelle leverandørene som har svart på undersøkelsen. Der er heller ikke gitt at spørsmålene de har besvart automatisk kan overføres til kvalitetsdimensjonen.

Videre er det gjennomført intervjuer pr. telefon med ansatte i det kommunale og statlige barnevernet, og andre sentrale aktører på fosterhjemsfeltet. Formålet med intervjuene har vært å innhente vurderinger knyttet til forskjeller i bruk og kvalitet for de ulike fosterhjemstypene. I tillegg har disse informantene fått spørsmål om hvordan de vurderer organisering, arbeidsdeling og samarbeide mellom ulike aktører på feltet. Data fra disse intervjuene er i stor grad brukt til å beskrive hvordan «systemet fungerer», og spesielt spørsmål ved eksisterende organisering og arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene.

I evalueringen er det foretatt en kostnadsanalyse, hvor mesteparten av analysen er relatert til staten og kommunenes utgifter til fosterhjem. Analysen er begrenset til perioden 2011-2013, og skal vise utviklingen på utgiftssiden og sammenligne kostnadene på tvers av de tre kategoriene av fosterhjem. I tillegg skal den vise forskjellene i utgifter mellom regionene i Bufetat. Analysen beskriver f.eks. en forskjell i gjennomsnittlig pris pr. dag i de forskjellige kategoriene, og også forskjeller i hvor lenge barna bor i de ulike fosterhjemmene. Det ser f.eks. ut til å være en sammenheng mellom dagspris og

oppholdets lengde. Det vil si at lenger botid medfører lavere dagspris. Men det er imidlertid ikke gitt hva som medvirker til sammenhengen; om det eksempelvis er forhold ved barna og deres behov, og /eller om høy dagspris virker som et sterkere insitament til Bufetat om å finne et annet fosterhjem, enn om dagsprisen var lavere.

3.2 Funn

3.2.1 Kvalitet

Som beskrevet over har Deloitte i hovedsak brukt erfaringer fra fosterbarn, fosterforeldre, fagfolk og andre interessenter. Det en dermed har lagt til grunn for å vurdere kvalitet er i stor grad subjektive oppfatninger fra de ulike respondentene. Det ville vært ønskelig med mer objektive mål for kvalitet, der en i større grad kunne sett på barnas historikk og måloppnåelse i de ulike tiltakene. Dette har dessverre ikke vært mulig innenfor rammene av prosjektet.

3.2.1.1 Fosterbarn

Fosterbarna ble i gruppeintervjuene bedt om å fortelle om hvordan de opplevde sin situasjon i fosterhjemmet på følgende områder:

1. Trygghet, kontakt og medbestemmelse
2. Hvordan hjelpen de får hjelper dem
3. Tilsyn
4. Skole

Kort oppsummert er det ut i fra svarene vanskelig å trekke klare konklusjoner når det gjelder kvalitet mellom de ulike fosterhjemstypene. Noen av barna mener at det er for strengt i statlige og private fosterhjem. Det kan skyldes at dette er hjem som i utgangspunktet skal ivareta en gruppe som har større grad av vansker enn det de kommunale hjemmene har. Når det gjelder de statliges ordninger med ferie og avlastning så opplevde mange dette som negativt. Det å ha en av fosterforeldrene hjemme på heltid ble av fosterbarna ikke beskrevet som et nyttig tiltak. Barna som bodde i private og statlige fosterhjem opplevde at de hadde en noe bedre oppfølging enn i de forsterkede kommunale fosterhjem. Imidlertid så svarer barna i de kommunale hjemmene noe mer positivt når det gjelder å kunne snakke om hvordan de har det.

3.2.1.2 Fosterforeldre

Fosterforeldrenes svar kan kategoriseres innenfor fire ulike områder:

1. Opplæring
2. Oppfølging
3. Samarbeid
4. Økonomisk kompensasjon

Når det gjelder opplæring så svarer respondentene fra de tre ulike fosterhjemstypene relativt likt. Cirka 10 % mener at de har udekkede behov for opplæring. I utgangspunktet skal alle fosterhjem læres opp gjennom PRIDE som Bufetat tilbyr. Dette kan være en årsak til at det er så vidt liten forskjell. Det er bare de statlige fosterhjemmene som har krav til utdanning på høyskolenivå, og dette gjenspeiles i en viss grad i spørreundersøkelsen.

De statlige fosterhjemmene skårer marginalt bedre når det gjelder å få dekket sine behov for veiledning. Imidlertid er det et tydelig skille på hyppigheten av veiledning, idet kun 18 % av de statlige fosterhjemmene oppgir at de får veiledning sjeldnere enn månedlig. For de kommunale og private fosterhjemmene er tallene henholdsvis 64 % og 54 %.

Avlastning og det å ha tilgang på en kontaktperson skåres i hovedsak likt innenfor de ulike kategoriene av fosterhjem.

De kommunale fosterhjemmene er minst fornøyd med de økonomiske rammebetingelsene, men også her er det små forskjeller. Betydningen av frikjøp vurderes som å være av stor betydning av praktisk talt alle hjemmene i de tre fosterhjemskategoriene.

Fosterforeldrene ser ut til å være mer fornøyd med samarbeidet med det statlige barnevernet enn med den kommunale barnevernstjenesten. Vi påpeker imidlertid at det er adskillig færre respondenter som har svart på dette spørsmålet, til det statlige barnevernet enn til det kommunale barnevernet.

3.2.1.3 Fagfolk og andre interessenter

Det ble intervjuet totalt 33 personer innen statlig og kommunalt barnevern, private leverandører, tilsynspersoner, brukerorganisasjoner og KS.

I disse intervjuene ble det tematisert hvordan ansvars- og betalingsordningene fungerer og at det er et behov for i større grad å standardisere vilkårene for fosterforeldre. Informantene var opptatt av at det er lite hensiktsmessig at fosterhjemsområdet er delt mellom flere aktører, både når det gjelder ansvar og økonomi. Når det gjelder kvalitetsforskjeller så kom det i intervjuene fram at det er stor grad av «overlapp» med tanke på målgrupper for de ulike hjemmene. Årsaken til dette ble i stor grad vurdert å være den store mangelen på fosterhjem.

En del av informantene var opptatt av at det kan være større forskjeller mellom kommuner enn mellom fosterhjemstypene.

3.2.1.4 Foreldre

Fosterbarns foreldre var opptatt av hvordan samarbeidet med kommunen og fosterforeldrene fungerte. Det er imidlertid ikke mulig å trekke noen konklusjoner når det gjelder kvalitetsforskjeller mellom de ulike fosterhjemstypene.

3.2.2 Kostnader og utgifter

I perioden 2011 – 2013 har utgiftene til disse hjemmene økt med 38 %, fra kr 1 573 000 000 i 2011 til kr 2 174 000 000 i 2013. Hovedårsaken til utgiftsøkningen er at antall barn og oppholdsdager har økt i perioden. Utgiftene for en oppholdsdag i de kommunale hjemmene og private fosterhjem har økt med 8 % i perioden, mens utgiftene for de statlige fosterhjemmene økte med 18 % i samme periode. I 2013 var det totalt 4 536 barn som var i disse tiltakene, og det var totalt 1 245 870 oppholdsdager.

Det er også interessant å se på hvordan de totale utgiftene og aktiviteten fordeler seg på de ulike hjemmene:

Forholdet mellom utgifter og aktivitet i 2013

Type hjem/andel utg - oppholdsdager	Andel utgifter	Andel oppholdsdager
Kommunale fosterhjem m/refusjon	56 %	74 %
Statlige fosterhjem	21 %	14 %
Private fosterhjem	23 %	14 %

Utvikling av gjennomsnittlig pris pr oppholdsdag 2011 – 2013

Type hjem/årstall	2011	2012	2013	Endring i % i perioden
Kommunale fosterhjem m/refusjon	Kr 1228	Kr 1280	Kr 1323	8 %
Statlige fosterhjem	Kr 2154	Kr 2360	Kr 2538	18 %
Private fosterhjem	Kr 3166	Kr 3335	Kr 3405	8 %

3.2.2.1 Kostnadselementer

Den overveiende andel av kostnader til kommunalt forsterkede fosterhjem knytter seg til arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Det er bare mindre utgifter knyttet til andre støttetiltak i hjemmet som veiledning, avlastning, miljøarbeider i hjemmet etc. Det er ikke vanlig at kommunale hjem får tjenestepensjon eller blir kompensert for dette. Det har ikke vært mulig å hente ut hvor stor andel av kommunenes administrative utgifter som knytter seg til oppfølging av fosterhjem, men vi antar at disse utgiftene står for en relativt stor andel av kostnadene.

De statlige fosterhjemmene har størst andel av utgifter til arbeidsgodtgjøring, lønn til veiledere og til de som følger opp fosterhjemmene. Utgiftsdekning til hjemmet ligger på ca. 12 – 13 % av de totale utgiftene. En mindre andel går til drift som husleie og administrasjon. Alle statlige fosterhjem har tjenestepensjon gjennom Statens pensjonskasse.

De private fosterhjemmene har større variasjon i hva utgiftene går til. Blant 12 kartlagte leverandører varierer utgifter til oppdragsgodtgjøring fra 22 til 41 %, av totalprisen for en oppholdsdag. Andelen av utgifter til overhead/administrasjon varierer fra 10 til 43 %, men her skiller sistnevnte seg ut. Vi understreker at det er leverandørene selv som har oppgitt den prosentvise fordelingen mellom ulike utgiftsposter. Utgiftsdekning og oppdragsgodtgjøring er presise kategorier. Imidlertid vil ofte fordelingen mellom overhead/administrasjon og «restbeløpet», erfaringsmessig være mer upresis. Når en kun ser på oppdragsgodtgjøringen, er det en del variasjon i andelen av den totale dagsprisen som går til dette.

Av de kartlagte leverandørene har 7 av 12 ordninger for tjenestepensjon, en leverandør har det i noen tilfeller, mens fire leverandører ikke tilbyr ordninger for dette. For kommersielle leverandører av fosterhjem går en viss andel av dagsprisen også til utbytte.

3.3 Deloitte anbefalinger til Bufdir

På bakgrunn av evalueringen anbefaler Deloitte følgende:

- Det bør ses nærmere på hvordan fosterhjem kan kategoriseres i færre og mer gjensidige utelukkende kategorier
- Både målgruppene og kategoriseringene i typer fosterhjem bør vurderes med utgangspunkt i et mål om klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og kommunene ved plassering av fosterbarn i fosterhjem
- Antallet fosterbarn i de ulike fosterhjemskategoriene bør samsvare med behovene. En behovsanalyse bør ligge til grunn for dimensjoneringen
- Det bør vurderes om det kan utvikles nasjonale indikatorer for kvalitet på fosterhjemstilbudet, og et bedre statistikkgrunnlag knyttet til de ulike typene fosterhjem. Dette for på en systematisk måte å kunne følge med på hvordan kvaliteten på tilbudet fosterbarna mottar utvikler seg over tid
- Fosterbarnas opplevelser og erfaringer bør tillegges større vekt når fosterforeldre får opplæring og veiledning. Forhold som hemmer og fremmer fosterbarns trygghet i fosterhjemmet, og betydningen av å vise omsorg og empati, bør vektlegges
- Det bør foretas en faglig vurdering av frikjøp som virkemiddel. Dette for å kunne vurdere om effekten av tiltaket står i forhold til de økonomiske kostnadene ved ordningen
- Det bør vurderes om kravet om formell utdanning på høyskolenivå til fosterforeldre i statlige familiehjem bør avvikles
- Fremtidig modell for organisering av fosterhjemsarbeidet bør inneholde mekanismer som sikrer et mer likeverdig fosterhjemstilbud i kommunene
- Fosterhjemsordningen framstår som lite transparent, både når det gjelder det offentlige sine utgifter og når det gjelder fosterforeldres vilkår og betingelser. Fosterforeldres vilkår og betingelser bør i større grad standardiseres
- Det bør vurderes om det er behov for endringer som kan gjøre det enklere å holde oversikt over de totale utgiftene det offentlige har til fosterhjemstypene for å unngå en høy utgiftsvekst.
- Fosterhjem tilknyttet private leverandører har den klart høyeste dagsprisen. Det er også her veksten i antallet plasserte fosterbarn og oppholdsdøgn er høyest. Det bør vurderes om denne utviklingen er økonomisk bærekraftig over tid.
- Dagens organisering med tre typer fosterhjem for barn med behov for forsterkningstiltak, kombinert med en fordeling av ansvar og oppgaver mellom to forvaltningsnivåer, framstår som lite hensiktsmessig. Det bør vurderes om det finnes andre måter å organisere arbeidet på.

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

4. Drøfting

4.1 Kvalitet i fosterhjem

Når fosterforeldre rekrutteres, skal det offentlige barnevernet i størst mulig grad sikre at familien innehar de kvaliteter som er viktige for oppgaven. I tillegg skal familien oppfylle de generelle kravene som stilles gjennom Fosterhjemsforskriften⁴, og de særlige kravene som stilles knyttet til plasseringen av det enkelte barnet.

Bufetat tilbyr rekrutterings- og opplæringsprogrammet PRIDE til fosterforeldre som rekrutteres gjennom det statlige barnevernet. PRIDE gir fosterforeldre en generell forberedelse til oppgaven. Gjennom forskjellige metodiske virkemidler, blir kurslederne kjent med de enkelte familiers kvaliteter, og kurstilbudet bidrar til å sikre at familien er best mulig egnet til å møte det enkelte fosterbarns behov.

Samtidig er fosterforeldre, som alle andre, forskjellige. De har forskjellige behov for opplæring før under og etter at de har tatt i mot et fosterbarn, og behovet for veiledning og oppfølging etter plassering vil variere. Kvalitetene ved og styrking av kvaliteten i fosterhjemmet vil dermed variere i løpet av et plasseringsforløp.

I Deloitte's rapport er det ikke indikasjoner på at opplevd kvalitet hos informantene er bedre i statlige fosterhjem og fosterhjem som er tilknyttet private leverandører enn i forsterkede kommunale fosterhjem. De fant imidlertid at det er kvalitetsforskjeller mellom kommunene, og at dette medfører at tilbudet fosterbarn får, ikke er likeverdig over hele landet.

En hovedforskjell mellom de ulike typene fosterhjem er hvilken oppfølging og veiledning fosterforeldre får. Det er høyere krav til opplæring og veiledning, samt hyppigere oppfølging av fosterforeldre i de statlige fosterhjemmene, enn for de forsterkede kommunale fosterhjemmene. Dette er for så vidt ikke ny kunnskap, fordi forutsetningene og rammene rundt de statlige fosterhjemmene er andre, enn for de kommunalt forsterkede fosterhjemmene. Det er imidlertid mer overraskende at funnene for de private fosterhjemmene ikke er mer lik funnene fra de statlige fosterhjemmene.

Kvaliteten på fosterhjemstilbudet påvirkes også av fosterforeldres egnethet og forutsetninger for å følge opp fosterbarnet. 9 av 10 fosterforeldre opplever at de selv har nødvendig erfaring og kompetanse, og det er bare små forskjeller mellom typene fosterhjem. Det er sannsynlig at fosterforeldrene har likestilt kravet om formell og faglig kompetanse i sine svar. 90 % av fosterforeldre som rekrutteres av det statlige barnevernet gjennomfører PRIDE opplæringen⁵, og det er sannsynlig at fosterforeldrene vurderer PRIDE som en faglig kompetanse, selv om opplæringen ikke likestilles med relevant treårig høyskoleutdanning.

At de fleste fosterhjem mottar tilnærmet lik opplæring oppfatter vi som en fordel, også at opplæringen sees i sammenheng med rekrutteringen av fosterhjemmene. For å sikre at dette gjøres med minst mulig grad av variasjon bør ansvaret for dette legges til organisatoriske enheter som er store og solide nok til å tilby dette over større opptaksområder. I Oslo har de organisert dette innen en tjeneste som dekker en befolkning på 650 000.

⁴ Barne-, - likestillings- og inkluderingsdepartementet (2003): Forskrift om fosterhjem.

⁵ NOVA nr.3/14. «Evalueringsprogrammet PRIDE»

4.1.1 Legge større vekt på barnas erfaringer i opplæring og veiledning av fosterhjem

I evalueringen er fosterbarna en viktig informantgruppe. Selv om ikke informasjonen kan generaliseres, kan informasjonen fortelle oss noe om fosterbarnas opplevelse av kvalitet i fosterhjemstilbudet. Fosterbarna har viktige innspill som bør tillegges vekt når fosterforeldre får opplæring og veiledning. Dette handler særlig om forhold som hemmer og fremmer fosterbarnas trygghet i fosterhjemmet og betydningen av å vise omsorg og empati.

De områdene som nevnes av fosterbarna har allerede en plass i PRIDE opplæringen.

4.2 Nasjonale indikatorer for kvalitet på fosterhjemstilbudet

En av anbefalingene i evalueringen er at det bør vurderes om det kan utvikles nasjonale indikatorer for kvalitet på fosterhjemstilbudet, og et bedre statistikkgrunnlag knyttet til de ulike typene fosterhjem. Grunnen til det er at man på en systematisk måte vil følge med på hvordan kvaliteten på tilbudet barna mottar utvikler seg over tid.

Det er utfordrende å måle kvalitet innenfor fosterhjemsområdet, noe også denne evalueringen illustrerer. De fleste barn som plasseres av barnevernstjenesten, plasseres i fosterhjem. Det er altså en forholdsvis stor gruppe barn og unge med forskjellige behov, og det er utfordrende å lage kvalitetsindikatorer som måler det de skal måle, nemlig kvalitet. Det er et pågående arbeid i Bufdir å utvikle egnede indikatorer på barnevernsfeltet, og fosterhjemsområdet er en helt naturlig del av dette.

Det er også et behov for å tilby standardiserte verktøy for å sikre kvaliteten i hele fosterhjemsforløpet, fra utredning av barnet før plassering, til matching mellom barn og fosterforeldre og oppfølging av plasseringen. Flere av de nordiske landene har utviklet eksempler på standardiserte verktøy for dette arbeidet, og Bufdir bør se nærmere på dette.

4.3 Bruk av de ulike fosterhjemstypene

Funnene i rapporten til Deloitte peker på at det til en viss grad er tilfeldig hvilke type fosterhjem fosterbarna plasseres i. Det fører til at barn som i utgangspunktet har behov for et statlig fosterhjem plasseres i kommunalt forsterkede hjem, men også at barn som ikke har så store behov ender opp i statlige eller private fosterhjem. Årsaken til dette tilskrives den store mangelen på fosterhjem.

Når vi skriver at det bare til en viss grad er tilfeldig, er det fordi vi blant annet ser at en noe høyere andel av barna i de statlige fosterhjemmene som har bodd i fosterhjem tidligere. Dersom en korrigerer for antallet akuttplasseringer, vil bildet være det samme når det gjelder de private fosterhjemmene. Det er naturlig å tenke seg at ved et brudd i et kommunalt fosterhjem, er terskelen for å få et statlig eller privat fosterhjem lavere. I de tilfellene hvor et barn må flytte fra et statlig fosterhjem er det naturlig at et privat fosterhjem er det mest sannsynlige plasseringsalternativet, dersom barnet skal bo videre i fosterhjem.

Da referansegruppen fikk presentert funnene fra rapporten var flere opptatt av at antallet statlige fosterhjem er for lavt. Det ble pekt på som en viktig årsak til at mange svært krevende barn plasseres i kommunale hjem, og de mente at risikoen for brudd er stor for disse. I dette ligger en vurdering av at de profesjonelle fosterhjemmene er mer egnet til å ivareta barn med større utfordringer. Dette til tross for at funnene i evalueringen ikke bekrefter dette.

En mulig årsak til at Bufetat ikke har høyere antall statlige fosterhjem i takt med etterspørselen, kan delvis ha sin årsak i standardkontraktene som ble innført 1. april 2010. Kontraktene har en varighet på fem år, og man har slik vi ser det, ingen garanti for utnyttelse av kapasiteten. Det er også usikkerhet knyttet til hvorvidt inntakene er i tråd med den målgruppen som er beskrevet for familiehjemmene. Gitt dette, synes det lite hensiktsmessig med kontrakter som binder utgiftene over så lang tid som disse kontraktene gjør.

Et funn i evalueringen viser at regionene har ulik sammensetning av de ulike fosterhjemstypene. Dimensjoneringen av tilbudet med statlige familiehjem varierer mellom regionene. Det er nærliggende å tenke at risiko og manglende grad av forutsigbarhet knyttet til hvordan kapasiteten utnyttes, virker inn på hvordan de statlige familiehjemmene er dimensjonert.

Deloitte konkluderer i sin evaluering med at det i deres intervjumateriale er lite som tyder på at kvaliteten oppleves som bedre i statlige fosterhjem og fosterhjem som er tilknyttet private leverandører, sammenlignet med forsterkede kommunale fosterhjem. Imidlertid tilføyer de at barn og unge som plasseres i statlige fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører, er ment å ha større behov. Dette kan ha betydning for hvordan kvaliteten oppleves.

Deloitte beskriver altså at forventningene til kvalitet kan være forskjellige avhengige av hvilken kategori fosterhjem det dreier seg om. Dette er, slik vi ser det, nokså logisk, all den tid forventningene og kravene til det enkelte fosterhjem er knyttet til det enkelte barns problematikk og behov. Plasseringer i statlige familiehjem og kjøp av privat fosterhjem, fordrer at barnet har store behov. Det er her egne beskrivelser av målgruppene. Imidlertid er det ikke gitt at problembelastningen og avgrensningene i disse har vært førende for mange plasseringer. Evalueringen beskriver en grunnleggende utfordring i fosterhjemsomsorgen i Norge, mangelen på fosterhjem, noe som medfører at det bl.a. blir for tilfeldig hvilke fosterbarn som plasseres i hvilke typer fosterhjem. En vesentlig driver i tiltaksvalget er altså mangel på kapasitet, og ikke nødvendigvis hvorvidt vedkommende er i målgruppen til statlige fosterhjem eller fosterhjem tilknyttet private leverandører.

Evalueringen beskriver at det ikke synes å være vesentlige og systematiske forskjeller i fosterbarns behov i de ulike fosterhjemskategoriene, men at det er ulike oppfatninger av dette blant informantene. Dersom dette skulle vært vurdert nærmere hadde det krevd andre metodiske tilnærminger.

Vi vurderer at selv om forhold i evalueringen er heftet med usikkerhet, er det all grunn til å se nærmere på den faktiske bruken av de statlige familiehjemmene og kjøp av fosterhjem. Dette til tross for at det totalt sett er underdekning på fosterhjem. Gitt at det er en del barn og unge som er plassert i de statlige familiehjemmene og hos de private leverandørene som ikke har behov for dimensjoneringen som gis, er vår anbefaling i tråd med evalueringen fra Deloitte.

Selv om ikke evalueringen viser til forskjeller i kvalitet mellom fosterhjemskategoriene, viser den til at kvalitetsforskjeller mellom kommunene er en utfordring. Det hevdes at tilbudet fosterbarna da får ikke er likeverdig over hele landet. Dette funnet representerer etter vårt syn ikke noe nytt, men det illustrerer at det er nødvendig å iverksette tiltak for og minske forskjellene.

4.4 Fosterhjems plasseringer i slekt og nettverk

Fosterhjems plasseringer i slekt og nettverk har ikke vært en egen del av evalueringen. Imidlertid vil det være hjem som er rekruttert via slekt eller nettverk med i evalueringen, såfremt de har forsterkning. Tallene i rapporten viser at andelen fosterhjem i slekt og nettverk med forsterkning går ned sammenlignet med andre fosterhjem med forsterkning. Vi finner derfor grunn til å kommentere disse fosterhjemmene særskilt. Kommunene er i henhold til Fosterhjemsforskriften, forpliktet til alltid å vurdere om noen i barnets slekt eller nettverk er aktuelle som fosterhjem til barnet. I tillegg er økt rekruttering i slekt eller nettverk en målsetting for sentrale myndigheter.

Kartleggingen av fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår viste at noen få fosterhjem ikke får økonomisk godtgjøring i det hele tatt. Dette dreier seg i hovedtrekk om fosterhjem i barnets egen slekt. Funnene understøttes av tidligere forskning på området, som blant annet viser at disse fosterforeldrene kommer dårligere ut både økonomisk og ved oppfølging fra kommunene, enn ordinære fosterhjem. Det er derfor all grunn til å se på dagens insentiver og praksis ved rekruttering og oppfølging av fosterhjem i slekt eller nettverk. Selv om barnevernstjenesten skal vurdere slekt og nettverk, er det svake økonomiske og organisatoriske insitamentene knyttet til dette. Dette kan være en av grunnene til at nivået på slike forsterkede fosterhjem er nokså stabilt, i motsetning til fosterhjem som ikke er rekruttert i barnets slekt eller nettverk.

4.5 Faglige konsekvenser av «frikjøp»

Et av funnene i rapporten er at barn og fosterhjemmet kan ha forskjellige oppfatninger av viktigheten av «frikjøp». Dette vil i praksis si at fostermor eller fosterfar er helt eller delvis «hjemmeværende.» Det bør tilføyes at konteksten for informasjonen fra henholdsvis barna og fosterforeldrene er helt forskjellig. Data fra barna er hentet fra intervjuer i fokusgrupper mens fra fosterforeldrene er fra elektroniske spørreskjemaer. En bør også ha i mente at det kanskje ikke er så merkelig at barn og voksne kan ha forskjellige oppfatninger om dette.

Imidlertid setter det fingeren på noe som er diskutert i oppdrag A, nemlig at det også er andre enn faglige grunner til at frikjøp blir mer vanlig. Dette til tross for at det er barnets behov som skal ligge til grunn for grad av forsterkning. «Frikjøp» problematiseres også andre steder.⁶ Som drøftet i det forrige deloppdraget kan det å bli fosterhjem sammenlignes med andre måter å bli forelder på, som for eksempel det å bli forelder ved adopsjon. Behovet for frikjøp det første året av plasseringen kan derfor for eksempel løses innenfor samme ordning.

4.6 Kostnads- og utgiftsutvikling

Fra 2011 til 2013 har de totale utgiftene til fosterhjem innenfor de fosterhjems kategoriene som Deloitte har evaluert, økt med kr 600 millioner (fra kr 1 573 millioner til 2 174 millioner). Det tilsvarer en økning på 38 %, noe som vurderes til å være en sterk økning. Den gjennomsnittlige veksten pr. oppholdsdag i samme tidsrom er på 8 %. Ser en på de statlige familiehjemmene isolert, er det for samme periode en økning på 18 % pr. oppholdsdag, altså en nokså sterk økning. Totalt sett kan økningen på 38 % i tidsrommet 2011-2013, tilskrives økning i antall plasserte barn.

Som tidligere nevnt, er den store mangelen på fosterhjem en av hovedårsakene til at bruken av de ulike fosterhjemstypene i stor grad «overlapper». Gitt at rapporten til Deloitte gir et riktig bilde av at det ikke nødvendigvis er en logisk sammenheng mellom barnets behov, og hvilken kategori

⁶ Jf. rapporten «Fosterhjem for barns behov».

fosterhjem det plasseres i, ser vi det som lite hensiktsmessig at kommunene, Bufetat og de private leverandørene «konkurrerer» om å skaffe fosterhjem til det enkelte barn. Det er lett å anta at dette fører til at fosterhjemmene søker seg til de som gir de beste betingelsene. Dette setter et ytterligere press på fosterhjemsrekrutteringen, og dette kan gjøre rekrutteringen til de kommunale hjemmene enda vanskeligere. Det er derfor rimelig å anta at denne «konkurransen» fører til en ytterligere kostnadsøkning innenfor fosterhjemsområdet.

Ved inngangen til 2011 var det plassert 228 barn i fosterhjem tilknyttet private. Pr. 31.12.2013 hadde dette økt til 452 barn. Det har dermed vært en dobling av plasseringer i disse hjemmene i perioden. Dagsprisen på en plassering i et privat fosterhjem er cirka kr. 2 000,- høyere enn i et kommunalt forsterket fosterhjem med refusjon, og er nesten kr. 1 000,- høyere enn dagsprisen i et statlig fosterhjem. Økningen i bruken av fosterhjem tilknyttet private står derfor for en betydelig andel av den totale økningen. Det faktum at det har vært en dobling av antall barn plassert i fosterhjem tilknyttet private på to år, med dertil høyere priser, medvirker til at det totalt sett blir dyrere å plassere barn i fosterhjem.

Kommunene betaler det samme uavhengig av om barna blir plassert i et kommunalt hjem med refusjon, et statlig fosterhjem eller et fosterhjem tilknyttet private. Det er staten ved Bufetat, som i all hovedsak finansierer det overskytende til kommunenes egenandelsgrense. I de tilfeller der barna plasseres i statlige eller private fosterhjem overtar også Bufetat en del av oppfølgingen av plasseringene. For de private er oppfølgingen av hjemmet en del av den dagsprisen en betaler, og for de statlige er oppfølgingen av familiehjemmet en del av tilbudet. Dette kan for kommunene virke som et underliggende insentiv til å ville velge de mest kostbare fosterhjemmene fremfor å benytte seg av kommunale forsterkede hjem. Ut i fra et økonomisk perspektiv virker dette lite hensiktsmessig.

Ved å endre organiseringen og kostnadsfordelingen mellom stat og kommune, kan en anta at fosterhjemsomsorgen kan styrkes uten at totalkostnadene økes. Dette er naturlig nok avhengig av hvordan det gjøres, men det bør være en bruk av økonomiske insitamenter som virker slik at det enkelte barns behov styrer bruk av ressurser. Da de kommunalt forsterkede fosterhjemmene synes å være mest kostnadseffektive, er det all grunn til å vurdere om det er mulig å vri ressursbruken fra profesjonelle fosterhjem til forsterkede fosterhjem. En slik omfordeling kunne lagt til rette for at de kommunale hjemmene kunne fått bedre støtte, oppfølging og mer forutsigbare rammebetingelser.