



Rapport 2018/10 | For Barne- og likestillingsdepartementet



VISTA
ANALYSE



IDEAS2EVIDENCE

Kommunenes tilbud til sine fosterhjem

Et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget

Tyra Ekhaugen, Asle Høgestøl og Ingeborg Rasmussen

Dokumentdetaljer

Tittel	Kommunenes tilbud til sine fosterhjem
Rapportnummer	2018/10
ISBN	978-82-8126-363-5
Forfattere	Tyra Ekhaugen, Asle Høgestøl og Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder	Tyra Ekhaugen
Kvalitetssikrer	Steinar Strøm
Oppdragsgiver	Barne- og likestillingsdepartementet
Dato for ferdigstilling	23. mars 2018
Tilgjengelighet	Unntatt offentlighet
Nøkkelord	Barnevern, velferd, rammevilkår

Om Vista Analyse

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

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

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget, der vi kartlegger hvilket tilbud kommunene gir sine fosterhjem i form av økonomiske rammevilkår og faglige tiltak.

Oppdraget hviler fullstendig på de innspillene vi har fått fra barneverntjenestene gjennom en spørreundersøkelse og dybdeintervjuer, samt dybdeintervjuer med fosterforeldre, interesseorganisasjoner, fylkesmannsembeter og Bufetat. Vi sier tusen takk til alle de som har brukt av sin tid på dette, og håper de etter hvert vil nyte godt av det i form av et bedre system for fosterforeldrenes rammevilkår. En stor takk også til oppdragsgiver, der Merete Onshus og Aina Lønne Berghagen i Fosterhjemsutvalgets sekretariat har vært til stor hjelp.

Arbeidet er utført av Tyra Ekhaugen, Asle Høgestøl (ideas2evidence) og Ingeborg Rasmussen. Tyra Ekhaugen har ledet prosjektet, mens Asle Høgestøl har stått for spørreundersøkelsen. Jens Furuholmen har bistått med bearbeiding av tall. Steinar Strøm har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Tyra Ekhaugen
Prosjektleder
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag.....	5
1 Innledning	12
1.1 Store utfordringer har utløst omfattende reformarbeid	12
1.2 Fosterhjemsutvalgets mandat og vårt oppdrag	13
1.3 Rapportens oppbygning	14
2 Kommunale fosterhjem	15
2.1 Hva er et kommunalt fosterhjem?	15
2.2 Bruken av kommunale fosterhjem	16
2.3 Fosterforeldrenes arbeidsrettslige stilling og sosiale rettigheter	20
2.4 Føringer for kommunene	21
3 Metode	25
3.1 Kartlegging basert på flere informasjonskilder	25
3.2 Spørreundersøkelsen	25
3.3 Intervjuene	28
3.4 Tidligere analyser av temaene	29
4 Fosterhjemmenes rammevilkår.....	32
4.1 Fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår	32
4.2 Faglige tiltak rettet mot fosterfamiliene	42
4.3 Sammensetningen av tiltak	51
4.4 Særskilt om fosterhjem i slekt og nettverk	54
5 Fastsettelsen av rammevilkårene	57
5.1 Kommunene står fritt – hva gjør de da?	57
5.2 Fastsettelsen av de økonomiske vilkårene ved plassering	58
5.3 Fastsettelsen av de faglige tiltakene ved plassering	60
5.4 Hva påvirker fosterforeldrenes forventninger?	61
5.5 Justering av rammevilkårene underveis	61
6 Tverretatlig samarbeid.....	64
6.1 Barneverntjenestenes størrelse og organisering	64
6.2 Samarbeidet med de andre tjenestene	66
6.3 Individuell plan	68
7 Veien videre	71
7.1 Refusjonsordningen avvikles fra 2020	71
7.2 Andre innspill fra informantene til Fosterhjemsutvalget	71
Referanser	74

Sammendrag

Fosterforeldre har i dag vidt forskjellige rammevilkår, både i form av penger og støttetiltak. Forskjellene er særlig store mellom kommunale fosterhjem på den ene siden, og fosterhjem knyttet til private leverandører eller Bufetat (statlige familiehjem) på den andre. Også de kommunale fosterhjemmene har imidlertid svært ulike vilkår, og det er disse som er tema for denne utredningen.

Vi finner at kommunale fosterforeldre i gjennomsnitt får en månedlig arbeidsgodtgjøring på 17 696 kroner per barn, dvs. 2,2 ganger den veiledende satsen. Godtgjøringen varierer fra 0 til 90 840 kroner per måned. Kommunenes praksis varierer også når det gjelder frikjøp av fosterforeldrene fra ordinært arbeid, hvilke utgifter de får dekket, kompensasjon for tapt tjenestepensjon, tilbudet om veiledning og avlastning – og om de får beholde gunstige vilkår etter at behovene er falt bort. Fosterhjem i barnets slekt og nettverk får ofte svakere vilkår enn andre fosterhjem, bl.a. som følge av svakere forhandlingsmakt.

Dagens system har mange tapere: Både barneverntjenestene, fosterforeldrene og barna opplever forhandlingene som ressurskrevende og til dels uverdige. Forhandlingene tar oppmerksomheten bort fra oppfølgingsarbeidet, og bidrar sterkt til de store forskjellene – også innad i hver barneverntjeneste.

Utredningen skal brukes som kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget i deres arbeid med å vurdere behovet for endringer i de kommunale fosterforeldrenes rammevilkår.

En kartlegging av kommunale fosterforeldres rammevilkår

Fosterhjemsutvalget ble oppnevnt i april 2017 som en oppfølging av St. meld. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste*. Fosterhjemsutvalget skal utrede rammevilkårene for kommunale fosterhjem og foreslå tiltak som gir barna og fosterfamiliene større forutsigbarhet, mer trygghet og bedre tilpassede tiltak. Utvalgets mandat er avgrenset til kommunale fosterhjem, dvs. fosterhjem som har avtale med kommunen, i og utenfor barnets slekt og nettverk.

Vista Analyses oppdrag er å lage et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget, der vi kartlegger dagens praksis på tre områder:

1. De kommunale fosterhjemmenes økonomiske og faglige vilkår
2. Hvordan rammevilkårene til de kommunale fosterhjemmene blir bestemt
3. Det tverretatlige samarbeid overfor fosterhjemmene

De økonomiske vilkårene vi tar for oss, er arbeidsgodtgjøring, frikjøp fra ordinært arbeid, utgiftsdekning og kompensasjon for tapt tjenestepensjon. Blant de faglige vilkårene fokuserer vi på oppfølging, individuell veiledning, avlastning og beredskap, men gir samtidig et mer helhetlig bilde av hvilke tiltak kommunene har til rådighet. Det tverretatlige samarbeidet er samarbeidet mellom ulike tjenester ut mot fosterhjemmene, der vi vier særlig oppmerksomhet til ansvarsgrupper og individuelle planer.

Kartleggingen er basert på en spørreundersøkelse til alle landets barneverntjenester og intervjuer med et utvalg barneverntjenester, fosterforeldre, interesseorganisasjoner, fylkesmannsembeter og Bufetat. I tillegg kommer en gjennomgang av eksisterende utredninger, styringsdokumenter mv.

Fosterforeldrenes rammevilkår bestemmes lokalt

I fastsettelsen av kommunale fosterforeldres rammevilkår står kommunene svært fritt, i den forstand at det finnes få sentrale føringer for hva de kan gi. Kommunenes sentralforbund (KS) gir veiledende satser for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Satsen for arbeidsgodtgjøring er 7 900 kroner per måned, mens satsen for utgiftsdekning er 5 140-7 570 kroner per måned, avhengig av barnets alder. Kommunene står fritt til å gi både høyere og lavere beløp enn dette. Det er ikke etablert sentrale retningslinjer for når fosterforeldre skal frikjøpes fra ordinært arbeid, dvs. når de skal gis ekstra arbeidsgodtgjøring for å være hjemme med fosterbarnet i en periode, eller for hvor lenge frikjøpsperiodene bør vare. Kommunene kan også selv bestemme om de vil tilby fosterforeldrene kompensasjon for tapt tjenestepensjon under frikjøp, og i så fall hva slags kompensasjon de vil tilby. Fosterforeldre i Bufetas fosterhjem tilbys til sammenlikning tjenestepensjon i Statens pensjonskasse. Staten ved Bufetat refunderer kommunenes utgifter ut over en egenandel på 32 370 kroner per barn per måned. Refusjon skjer etter avtale med Bufetat, slik at også refusjonsordningen setter noen rammer for hva kommunene kan tilby.

Svært stor variasjon i fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår

Arbeidsgodtgjøring fra 0 til 90 840 kroner per måned

Basert på en spørreundersøkelse til alle landets barneverntjenester beregner vi gjennomsnittlig arbeidsgodtgjøring til 17 696 kroner per barn per måned, dvs. 2,2 KS-satser. Dette gjennomsnittet skjuler svært stor variasjon. Den høyeste månedlige godtgjøringen i vårt utvalg er 90 840 kroner. Åtte kommuner har en maksimal godtgjøring som overstiger 60 000 kroner per måned. Samtidig er det ti kommuner som gir en godtgjøring lavere enn 1 KS-sats, fra 2 600 til 7 570 kroner per måned. I tillegg kommer fire kommuner som har fosterforeldre uten godtgjøring i det hele tatt.

Vår kartlegging omfatter vel å merke bare fosterforeldre som har avtale med kommunen: I tillegg kommer såkalte private plasseringer som normalt ikke får noe økonomisk godtgjøring.

60 pst. av fosterhjemmene får en godtgjøring *høyere* enn KS-satsen. 40 pst. av fosterhjemmene gis en godtgjøring *lik* KS-satsen, mens kun 0,5 pst. av fosterhjemmene gis en godtgjøring *lavere* enn KS-satsen. Forhøyet godtgjøring er et langt mindre vanlig i Nord-Norge enn i andre deler av landet. Forhøyet godtgjøring er mer vanlig i større barneverntjenester, og i mer sentrale strøk. Godtgjøringen varierer ikke systematisk verken med antallet fosterhjem barneverntjenesten har avtale med, organisering som interkommunalt samarbeid eller kommunens økonomi.

Frikjøp fra ordinært arbeid er vanlig, men praksis varierer fra kommune til kommune

Frikjøp brukes i 44 pst. av de kommunale fosterhjemmene. Frikjøp brukes mer i de mest sentrale kommunene, og i de største kommunene. For øvrig finner vi ingen klare mønstre. 48 pst. av de frikjøpte fosterforeldrene er frikjøpt på fulltid, mens de resterende er frikjøpt i ulike brøker, hvorav 28 pst. mindre enn 50 pst. Fullt frikjøp er vanligere i de minst sentrale kommunene og i kommunene med færrest fosterhjem. Små andeler frikjøp er vanligst i region Midt.

43 pst. av barneverntjenestene har ikke noen fast praksis for hvor lenge fosterforeldrene skal være frikjøpt etter plasseringen, før videre frikjøp vurderes på nytt. 32 pst. vurderer frikjøp etter ett år,

mens 13 pst. vurderer videre frikjøp mindre enn ett år etter at vedtaket om frikjøp har blitt gjort. Av de fosterhjemmene som i dag er frikjøpt, har 40 pst. vært frikjøpt i minst ett år. Barneverntjenester med få fosterhjem og/eller få ansatte bruker oftere langvarige frikjøp enn andre barneverntjenester. En mulig tolkning er at mer profesjonalisert fosterhjemsarbeid gir mer systematisk vurdering av behovet for frikjøp. Langvarige frikjøp er langt mindre vanlig i region Øst enn i de andre regionene.

Utgiftsdekningen følger oftere de veiledende satsene

Fosterforeldrene får et fast beløp for å dekke sine utgifter til fosterbarna, og i noen tilfeller refundert særskilte utgifter. Det faste beløpet for utgiftsdekning følger KS-satsen langt tettere enn for godtgjøringen: 87 pst. av fosterhjemmene får 1 KS-sats i utgiftsdekning. 11 pst. av fosterhjemmene får mer enn 1 KS, mens 2 pst. får mindre. Høyere utgiftsdekning enn 1 KS gis først og fremst av barneverntjenester med få fosterhjem og/eller få ansatte. Region Nord viser det samme mønsteret her som for godtgjøring: 1 KS er absolutt det vanligste. Mindre sentrale kommuner gir oftere høy utgiftsdekning enn mer sentrale.

Tilbudet om tjenstepensjon varierer – også innad i hver enkelt kommune

Fosterforeldre i kommunale fosterhjem er å anse som oppdragstakere, og kommunen har ikke plikt til å tilby dem opptjening av tjenstepensjon. Kommunene forholder seg svært ulikt til dette. 84 pst. lar være å kompensere for bortfalt tjenstepensjon, 4 pst. viderefører tjenstepensjonsordninger fosterforeldrene har fra arbeidsgiverforholdet, mens 12 pst. kompenserer på annen måte. En del kommuner lar arbeidsgiver fortsette å utbetale lønn og få denne refundert fra barneverntjenesten, slik at fosterforeldrene fortsatt får opptjening i tjenstepensjonsordningen. Praksis varierer betydelig innad i hver kommune: Tilbudet om tjenstepensjon ser ut til å avhenge av fosterforeldrenes forhandlingsmakt, saksbehandlerens vurderinger og arbeidsgivernes holdninger.

Variasjon også i tilbudet om faglige tiltak

Oppfølging og veiledning er lovfestet og viktig, men det er et stort savn etter mer

Barneverntjenestene er pliktige til å følge opp alle fosterhjem gjennom fire (evt. to) besøk i året, og til å gi nødvendig råd og veiledning. Innholdet i oppfølgingen og innholdet og omfanget av veiledningen står de fritt til å utforme selv. Begge deler er ressurskrevende oppgaver som krever kontinuitet og erfaring, men som i en del tjenester prioriteres lavere enn de ansatte selv er komfortable med.

I kartleggingen fokuserte vi særlig på kommunenes tilbud om veiledning, og fant at det varierer veldig. 89 pst. av kommunene tilbyr individuell veiledning, 18 pst. tilbyr gruppeveiledning (som supplement til Bufetats tilbud), mens 5 pst. ikke tilbyr noen form for veiledning av fosterforeldre. Den individuelle veiledningen utføres av ansatte i barneverntjenesten, BUP og andre offentlige tjenester, og private aktører. 13 pst. av barneverntjenestene bruker *bare* private aktører. Dette er særlig de minste kommunene. Våre informanter både blant barneverntjenester, fosterforeldre, fylkesmenn og representantene for barna understreker behovet for *mer og bedre tilpasset* individuell veiledning. Bedre tilpassing krever ofte en bedre *utredning* av barna før plassering. Barneverntjenesten bør også snakke mer med *barna* og ikke stole på fosterforeldrenes egne vurderinger.

Fosterforeldrene savner veiledning av sine egne barn, bl.a. om hvordan «fostersøsknene» bør forstå og forholde seg til fosterbarnets utfordringer. 14 pst. av kommunene tilbyr slik veiledning, og noen få tilbyr oppfølging i grupper. Hele 70 pst. mangler imidlertid et tilbud i noen form til denne gruppen.

Avlastning – hyppig brukt, men et mer problematisk tiltak

Avlastning skjer i form av besøkshjem (95 pst. av kommunene), støttekontakt og avlastning hjemme hos fosterfamilien. Ofte er det fosterforeldrene selv som finner avlasteren, og 70 pst. av kommunene har valgt å ikke ansette avlasterne i kommunen. Avlastning oppleves som et vanskelig tiltak: Det kan være uheldig for tilknytningen mellom fosterforeldrene og fosterbarnet, og fosterbarnet kan oppleve å være en belastning. Samtidig kan avlastning være avgjørende for at fosterforeldrene skal klare å «stå i det». Vi stiller spørsmål ved om avlastning brukes så ofte i dag fordi det er et enklere tiltak å tilby for kommunene enn individuell veiledning – selv om det er dette alle parter ønsker mer av.

For øvrig tilbys støtte til SFO og barnehage av nær sagt alle kommuner, mens om lag 10 pst. tilbyr vaskehjelp, og en like stor andel legger til rette for nettverk mellom fosterforeldrene.

Fastsettelsen av rammevilkårene

Få kriterier – mye forhandlinger

Barneverntjenestene og fosterforeldrene står begge i en vanskelig situasjon når de skal komme til enighet om rammevilkår ved plassering. Fosterforeldrene vil typisk ha mangelfull informasjon om både barnets behov og hvordan de vil bli fulgt opp. De vil ønske vilkår som er så gode at de ikke taper økonomisk, og de orker å «stå i det» over tid. Fosterforeldrenes forventninger påvirkes av andre fosterforeldre, og av Bufetat gjennom PRIDE-kursene. Barneverntjenesten vil typisk ha mangelfull informasjon om barnet (om enn mer enn fosterforeldrene) og om fosterforeldrenes motivasjon og egnethet. Samtidig må hver barneverntjeneste forholde seg til strenge begrensninger for hva de kan tilby, i form av økonomi, kapasitet og kompetanse.

Siden det ikke er gitt sentrale regler for hva kommunene bør tilby, er det en del som har laget egne retningslinjer for godtgjøring, frikjøp og utgiftsdekning. Men bare 4 pst. sier at de forholder seg strengt til dem. 82 pst. tar utgangspunkt i en fast praksis, men tilpasser vilkårene individuelt. 15 pst. fastsetter vilkårene helt individuelt, i forhandlinger.

Ved plassering er det særlig frikjøp og arbeidsgodtgjøring det forhandles om, og i noen grad veiledning og avlastning. 34 pst. av kommunene oppgir at frikjøp ikke bare bestemmes ut fra barnets behov, men også fosterforeldrenes ønsker. Noen fosterforeldre ønsker å være i ordinært arbeid og må overtales til frikjøp. Det dominerende er likevel det motsatte: Mange barneverntjenester så vel som representanter for fylkesmenn og barna rapporterer om at en del fosterforeldre er motivert mer av penger enn av å gi omsorg. Med stor knapphet på fosterforeldre blir det lett til at kravene godtas.

59 pst. setter arbeidsgodtgjøringen lik fosterforeldrenes arbeidsinntekt ved frikjøp, mens 22 pst. legger til 1 KS-sats. I tillegg kommer ulike varianter med helt faste satser uavhengig av arbeidsinntekt (for eksempel 4 KS), godtgjøring lik arbeidsinntekt opp til en grense (6 G eller 6 KS) eller frie forhandlinger uten anker. Barneverntjenestene opplever forhandlingene som problematiske, særlig med fosterforeldre som er trygdede og ikke er i arbeid fra før.

Justeringer underveis er vanskeligere enn fastsettelse ved plassering

Når vilkårene først er satt, kan det være svært vanskelig å endre dem igjen. For barneverntjenestene kan det særlig være vanskelig å få fosterforeldrene til å gå tilbake til jobb, og å redusere en høy arbeidsgodtgjøring. For fosterforeldrene kan det være vanskelig å få arbeidsgiveren med på å ta dem tilbake i en deltidsstilling, eller etter et fravær som kan strekke seg over flere år.

I spørreundersøkelsen ba vi om barneverntjenestenes vurderinger på en skala fra 1 til 5, der 1 er «uproblematisk», mens 5 betyr «svært krevende». Fastsettelsen av vilkår ved plassering oppleves av 57 pst. av tjenestene som rimelig uproblematisk (verdi 1 eller 2), mens 25 pst. opplever det som krevende (4 eller 5). Til sammenligning er det hele 60 pst. som opplever det som krevende å justere de økonomiske vilkårene underveis. Dette gjelder både når endringen er begrunnet i at barnets behov endrer seg, og i andre endringer. Under 20 pst. opplever det som rimelig uproblematisk.

Fosterhjem i slekt og nettverk får nok dårligere vilkår, men vanskelig å avdekke

Det klare inntrykket fra intervjuene er at fosterforeldre i slekt og nettverk får dårligere økonomiske vilkår enn andre fosterforeldre, men iblant mer veiledning. En av barneverntjenestene har for eksempel en fast praksis der grunnsatsen for arbeidsgodtgjøring er 1 KS til fosterforeldre i slekt og nettverk, og 2 KS til andre. Andre gir uttrykk for at dette ikke er en fast praksis, men at «det er blitt slik». Ulik forhandlingskraft er en viktig årsak til forskjellene: Fosterforeldre utenfor barnets familie og nettverk oppleves å ha et klarere rettighetsperspektiv, mens fosterforeldre som kjenner barnet fra før, er glade for å kunne bidra – og vil vegre seg sterkt mot å gi det opp. Samtidig er det ofte reelle forskjeller i behov: Fosterforeldre i slekt og nettverk har ofte god tilknytning til barnet fra før, og dette reduserer isolert sett behovet for frikjøp. Flere påpeker at fosterforeldre i slekt og nettverk ofte har større behov for veiledning, men at de ikke alltid vil ta imot.

Spørreundersøkelsen viser derimot at fosterforeldre i slekt og nettverk *ikke* behandles annerledes enn ordinære fosterforeldre. Det at disse resultatene strir mot intervjuene, kan skyldes at barneverntjenestene i spørreundersøkelsen svarer ut fra slik de mener det *bør* være, mens de i intervjuene svarer slik det *er*. Med den dreiningen vi nå ser i retning av flere plasseringer i slekt og nettverk, er dette noe som bør undersøkes nærmere.

Tverretatlig samarbeid

Store fordeler ved en spesialistorganisering

Stadig flere barneverntjenester ser nå ut til å skjerme arbeidet med barna under omsorg fra arbeidet med undersøkelser, akuttsaker og annet som lett tar oppmerksomhet. Skjerming kan skje i form av en egen omsorgsenhet, eller ved at enkeltpersoner gis rom til å spesialisere seg. Både barneverntjenestene og de andre informantene ser flere fordeler ved en spesialistorganisering: Høyere prioritering av oppfølgingen av fosterhjem, og faglig spesialisering på et krevende og komplekst område.

Likevel er det fortsatt generalisttilnærmingen som er vanligst: I 54 pst. av barneverntjenestene er arbeidet med fosterhjem fordelt mellom ansatte som også har andre oppgaver. 36 pst. har organisert fosterhjemsarbeidet i en egen enhet, mens de resterende 10 pst. har samlet det hos enkelte ansatte, uten organisering i eget team. Organiseringen varierer med barneverntjenestenes størrelse:

Jo flere årsverk, jo mer spesialisering. Denne tendensen, så vel som utsagnene i intervjuene, tyder på at barneverntjenestene er kjent med fordelene ved spesialisering, men at det ikke er enkelt å få til i de minste tjenestene. 24 pst. av barneverntjenestene i vårt utvalg har færre enn fem årsverk.

Et omfattende tverretatlig samarbeid gjennom ansvarsgrupper og andre ordninger

Barneverntjenestene samarbeider med en rekke andre tjenester ut mot fosterhjemmene. Skole og barnehage er helt sentrale aktører i nær sagt alle saker. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er den tjenesten barnevernet helst skulle hatt med mer enn i dag. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) spiller også viktige roller. I tillegg kommer andre tjenester, avhengig av behovene til fosterbarnet, fosterforeldrene og de biologiske foreldrene, som helsesøster, familievernkontor, politi, NAV, kriminalomsorg og spesialisthelsetjeneste.

Barneverntjenestene har valgt ulike måter å koordinere innsatsen fra de ulike tjenestene på. Grovt sett kan vi skille mellom ansvarsgrupper el. som etableres rundt det enkelte barn og møtes jevnlig, og mer ad hoc samarbeid. En del kommuner har også basisteamordninger som driftes av skole eller barnehagene.

Ansvarsgrupper eller tilsvarende brukes av nær 80 pst. av barneverntjenestene. Ansvarsgruppene opprettes rundt barn som har oppfølging fra flere instanser, og møtes typisk fire ganger i året. Ansvarsgruppene i barnevernet ledes av barneverntjenesten og består i tillegg av fosterforeldrene, skole eller barnehage, og gjerne BUP, PPT mv. Ansvarsgruppene oppleves som svært nyttige. De gjør det enklere å skape en felles forståelse om hvordan barnet bør ivaretas til enhver tid, og å plassere ansvaret for barnet der det hører hjemme. Dette er viktig for at tiltakene faktisk skal bli gjennomført, og for å avlaste barneverntjenesten og fosterforeldrene i deres koordineringsarbeid. 17 pst. av barneverntjenestene har ikke etablert noe systematisk samarbeid, men samarbeider på ad hoc-basis.

Individuell plan oppleves som lite nyttig av mange slik den brukes i dag

Individuell plan er hjemlet i barnevernloven, men kommunene er gitt stort rom til selv å vurdere når – og om – de vil bruke det. Individuell plan er et verktøy for å samordne ulike tjenesters innsats mot barnet, og for å sikre brukermedvirkning. Planen skal gi oversikt over hvilke konkrete tiltak barnet skal ha nå og fremover i tid, og plassere ansvaret for de ulike tiltakene. Individuell plan skiller seg fra *omsorgsplan* ved at omsorgsplanen er langt mindre konkret om hva som skal skje og når, og hvem som har ansvaret. Individuell plan har mer til felles med en *tiltaksplan*, men det er normalt omsorgsplan som brukes overfor de barna som har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt.

88 pst. av kommunene svarer at de bruker individuelle planer, dvs. at 12 pst. ikke gjør det. Flere av barneverntjenestene uttrykker stor skepsis til individuell plan i barnevernet: Ordningen oppleves som uklar og arbeidskrevende. De planene som er laget, vurderes dessuten ikke som gode eller virksomme. Barneverntjenestene mener at ansvarsgruppene fyller mye den samme funksjonen. Noen viser også til det løpende arbeidet, der de kontinuerlig forsøker å ta tak i de problemene som oppstår. Samtidig ser barneverntjenestene at individuelle planer kan være nyttige for barnet, selv om de ikke oppleves som nyttige for barneverntjenestene selv. Et mer positivt syn finner vi blant informanter utenfor barneverntjenestene, men også disse erkjenner at verktøyet ikke fungerer etter hensikten i dag. Anbefalingen er å se til hvordan individuell plan brukes i helse- og omsorgssektoren, og informere kommunene grundig om hvordan den kan brukes i barnevernet.

Veien videre: Refusjonsordningen avvikles fra 2020

I dag kan kommunene få refundert sine utgifter til fosterhjem fullt ut, når de først overstiger en egenandel. Refusjon krever godkjenning fra Bufetat, som administrerer ordningen. Denne ordningen er utvilsomt en viktig årsak til at arbeidsgodtgjøringen har kunnet bli så høy som den er i dag – for så mange fosterhjem. Egenandelen er i dag på om lag 32 000 kroner per måned, mens vi har sett at arbeidsgodtgjøringen kan ligge på opp mot 90 000 kroner. I tillegg kommer utgiftsdekning og utgifter til avlastning, veiledning mv. som kan utgjøre atskillige tusen.

Refusjonsordningen er vedtatt avviklet fra 2020. Etter dette skal kommunene ha det hele og fulle ansvaret for å finansiere sine fosterhjem. De av våre informanter som tar opp dette, gir uttrykk for sterk bekymring: De ser ikke selv hvordan de skal kunne ta disse utgiftene, evt. forhandle avtalene – og heller ikke hvordan andre skal kunne klare det. Bufetat bekrefter at de ikke har hatt noen dialog med kommunene om avviklingen, verken hva den vil innebære for kommunene eller hvordan kommunene bør forberede seg.

Samtidig er det klart at avviklingen av refusjonsordningen fjerner en kilde til forskjellsbehandling og uforutsigbarhet: Bufetat praktiserer i dag refusjonsordningen svært ulikt over landet. Ett konkret eksempel er hvorvidt fosterforeldrene skal få utbetalt 1 KS utover tidligere arbeidsinntekt ved frikjøp, og om dette eventuelt bare skal gis ved frikjøp opp til 50 pst.

1 Innledning

1.1 Store utfordringer har utløst omfattende reformarbeid

Det er spennende tider i barnevernet. Barnevernsreformen som beskrevet i Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven*, skal styrke kommunenes ansvar for barnevernet og gi dem bedre forutsetninger for å gjøre de oppgavene de er pålagt på en god og effektiv måte. Samtidig tydeliggjøres oppgavene til det statlige barnevernet. Til sammen skal reformen bidra til at flere utsatte barn og familier får den hjelpen de trenger på et tidlig tidspunkt. Barnevernet endres også nedenfra: I forbindelse med kommunereformen er det ventet at en del barneverntjenester vil slå seg sammen, noe som kan forsterke den pågående trenden i retning av økt spesialisering. Stadig flere kommuner inngår også samarbeid om å løse oppgavene i barnevernet.

Utfordringene på fosterhjemsområdet er store, og har utløst mye av det endringsarbeidet som nå pågår. Vista Analyse (2015) gir et bilde av utfordringene i dagens barnevern generelt, mens Vista Analyse (2016a), Vista Analyse (2016b), Deloitte (2015)¹, PWC (2015)² og Bufdir (2014)³ gir et mer detaljert bilde av utfordringene på fosterhjemsområdet. De viktigste bakenforliggende utfordringene på fosterhjemsområdet identifiserer vi i Vista Analyse (2015) som:

- Uryddig fordeling av rekrutteringsansvaret mellom stat og kommune
- Finansieringsansvaret er fordelt annerledes enn oppgaveansvaret mellom stat og kommune
- Inndelingen av fosterhjem i ulike typer, og de private leverandørenes rolle
- Fastsettelsen av fosterforeldrenes rammevilkår

1.1.1 Fosterforeldrenes rammevilkår: En utfordring i seg selv, og en årsak til andre

Systemet for fastsettelsen av fosterforeldrenes rammevilkår utgjør en av de store utfordringene i dagens norske barnevern, men er også en viktig årsak til mange av de andre utfordringene vi ser. Dette gjelder vel å merke ikke bare rammevilkårene for de *kommunale* fosterhjemmene, men i aller høyeste grad også rammevilkårene for de *statlige familiehjemmene* og *fosterhjemmene tilknyttet private leverandører*.

Våre analyser i Vista Analyse (2016a og b) viser klart at *måten fosterforeldrenes rammevilkår fastsettes på i dag, ikke ivaretar barnas beste – og gir høyere utgifter til fosterhjem enn nødvendig*. I noen tilfeller gir rammevilkårene *mer* omfattende tiltak enn det barnet har behov for, i andre tilfeller *mindre*. Rammevilkårene kan bli fastsatt feil ved plassering, eller tilpasset for lite ettersom barnets behov endrer seg. Fosterforeldrenes og kommunens forhandlingsmakt kan ha mye å si for resultatet: Dersom kommunen ikke har andre tilgjengelige hjem, og barnet er sårbart, har fosterforeldrene mulighet til å presse frem bedre betingelser enn dersom kommunen kan ta sjansen på at fosterforeldrene sier opp avtalen. Uforutsigbare og urettferdige rammevilkår gir frustrerte fosterforeldre og

¹ Deloitte (2015): *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak – bruk, kvalitet og kostnad*.

² PWC (2015): *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem*

³ Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterhjemmes økonomiske rammevilkår*

vanskeligere samhandling mellom dem og kommunene. Dette kan både gi flere brudd (dvs. økt etterspørsel etter fosterhjem) og færre som ønsker å bli fosterforeldre (dvs. redusert tilbud av nye fosterhjem). Barna selv opplever det dessuten som vanskelig å bli fremstilt som mer krevende enn de egentlig er, og at fosterforeldre «går hjemme» når det ikke er nødvendig.

Samtidig viser vi at det er et *uheldig samvirke mellom fastsettelsen av fosterforeldrenes rammevilkår og de andre utfordringene* innenfor barnevernet:

- Det at staten refunderer kommunenes utgifter utover en egenandel, har gjort det mulig for kommunene å tilby bedre betingelser enn om de skulle finansiert dem alene.
- Praktiseringen av refusjonsordningen har gjort det enklere for kommunene å tilby penger enn tjenester, slik at fosterforeldre tilbys frikjøp fra arbeid og høy økonomisk godtgjøring selv om det barnet og fosterforeldrene egentlig trenger er ekstra oppfølging og støtte.
- Det at private leverandører og staten selv konkurrerer med kommunene om å rekruttere de samme hjemmene, gjør at kommunene må skru opp sitt tilbud til fosterforeldrene for å få dem til å bli hos seg – uavhengig av barnas behov.

1.2 Fosterhjemsutvalgets mandat og vårt oppdrag

Fosterhjemsutvalget ble oppnevnt i april 2017 som en oppfølging av St. meld. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste*, og skal levere sin sluttrapport ved utgangen av 2018. Fosterhjemsutvalget skal utrede rammevilkårene for kommunale fosterhjem og foreslå tiltak som gir barna og fosterfamiliene større forutsigbarhet, mer trygghet og bedre tilpassede tiltak.

Fosterhjemsutvalget skal bl.a. vurdere:

- Nyttens av ulike økonomiske forsterkningstiltak og vurdere hvordan disse best kan brukes sammen med faglige tiltak
- Hvordan man kan håndtere interessemotsetninger mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene, og om det er hensiktsmessig å etablere felles retningslinjer og satser for godtgjøring mv.
- Hvordan andre tjenester i kommunen kan bidra til å gi en helhetlig oppfølging av barnet og fosterfamilien

Mandatet er avgrenset til kommunale fosterhjem, dvs. fosterhjem med og uten forsterkningstiltak som har avtale med kommunen, i og utenfor barnets slekt og nettverk. Utvalget skal dermed ikke se på rammevilkårene til de hjemmene som har kontrakt med Bufetat eller private leverandører.

Vårt oppdrag er å lage et kunnskapsgrunnlag for Fosterhjemsutvalget, der vi kartlegger dagens praksis på tre områder:

1. De kommunale fosterhjemmenes økonomiske og faglige vilkår
2. Hvordan rammevilkårene til de kommunale fosterhjemmene blir bestemt
3. Det tverretatlige samarbeidet overfor fosterhjemmene

Det er utvalget selv som skal analysere det kunnskapsgrunnlaget vi fremstiller og foreslå tiltak på bakgrunn av det. Dette innebærer at vi oppsummerer informantenes vurderinger på de ulike punktene, men ikke gjør forsøk på å ta konsekvensene av dem og utarbeide forslag til et nytt system.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten er bygd opp som følger. Kap. 2 gjør rede for hva et kommunalt fosterhjem er, gjengir statistikk for bruken av ulike typer fosterhjem de siste årene, og oppsummerer hvilke føringer som er lagt for kommunenes tilbud til fosterforeldrene i form av sosiale rettigheter, økonomiske vilkår og faglige tiltak. Kap. 3 beskriver hvordan informasjonen er hentet inn, gjennom hhv. en spørreundersøkelse ut til barneverntjenestene, dybdeintervjuer med ulike aktører og en litteraturgjennomgang. Kap. 4-6 presenterer funnene fra kartleggingen. Kap. 4 tar for seg de kommunale fosterhjemmenes økonomiske og faglige rammevilkår, kap. 5 hvordan rammevilkårene blir bestemt, og kap. 6 det tverretatlige samarbeidet overfor fosterhjemmene. Kap. 7 gjengir noen av informantenes øvrige innspill til Fosterhjemsutvalget.

2 Kommunale fosterhjem

2.1 Hva er et kommunalt fosterhjem?

Fosterhjemsutvalgets mandat, og dermed også vårt oppdrag, er avgrenset til *kommunale fosterhjem*. *Fosterhjem* er definert i barnevernloven § 4-22 som:

1. 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 og
2. Private hjem som skal godkjennes i henhold til § 4-7, dvs. der foreldrene selv har plassert barnet utenfor hjemmet på en slik måte at foreldrene ikke kan sies å ha den daglige omsorgen for det, og barneverntjenesten kan kreve å godkjenne plasseringsstedet

Med andre ord er fosterhjem private hjem som godkjennes som plasseringssted av barneverntjenesten. Plasseringen kan komme i stand gjennom barneverntjenesten (pkt. 1) eller som en privat avtale (pkt. 2).

Et *kommunalt* fosterhjem er et fosterhjem der fosterforeldrene har inngått avtale om sine rammevilkår direkte med kommunen, dvs. ikke med Bufetat (statlige familiehjem) eller en privat aktør. Også kommunale fosterhjem vil riktignok være i kontakt med Bufetat, i forbindelse med rekruttering, opplæring og/eller veiledning. I tillegg kan de motta enkelttjenester som veiledning fra private aktører. Men motparten i fosterforeldrenes forhandlinger om vilkår, er den kommunale barneverntjenesten. Omvendt vil også statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private aktører motta oppfølging, tilsyn mv. fra den kommunale barneverntjenesten, men det er hhv. Bufetat og den private aktøren de har sin avtale med. I praksis er det snakk om tre- og firepartsavtaler mellom fosterforeldrene, barneverntjenesten, Bufetat og evt. den private aktøren, men det går vi ikke nærmere inn i her. Firepartsavtalene er beskrevet i Vista Analyse (2016a).

Vårt oppdrag omfatter alle kommunale fosterhjem, dvs. både såkalt forsterkede og ikke-forsterkede, og hjem i barnets slekt og nettverk så vel som andre fosterhjem. Vi har dermed ikke behov for å skille mellom forsterkede og ikke-forsterkede hjem, slik det forsøkes bl.a. i Deloitte (2015). Et «forsterket» fosterhjem kan sies å være et hjem der fosterforeldrene mottar økonomisk og/eller faglig støtte ut over det som er nødvendig i hjem der barnet ikke har særskilte behov. I praksis er likevel en slik definisjon lite meningsfull, siden også ikke-forsterkede fosterhjem kan motta ulik arbeidsgodtgjøring, støtte mv. En annen distinksjon går mellom fosterhjem som mottar så mye støtte at kommunene får refundert noe av utgiftene gjennom den statlige refusjonsordningen.⁴ Fosterhjemmene kan imidlertid være forsterket også uten at utgiftene overstiger kommunenes egenandel, dvs. uten at kommunene får refundert noe fra staten. Det er altså ikke mulig å stille opp en klar grense mellom hvilke hjem som er forsterkede, og hvilke som ikke er det.

⁴ Kommunene kan i dag få refundert utgifter til fosterhjem, institusjon og særskilte hjelpetiltak fra staten ved Bufetat. Ordningen innebærer at kommunene selv finansierer utgiftene opp til en egenandel, og så får refundert 100 pst. av utgiftene over denne egenandelen. Egenandelene fastsettes av BLD og justeres årlig, se departementets hjemmeside. Refusjonsordningen er vedtatt avviklet i forbindelse med kvalitets- og strukturreformen i barnevernet, se forslag i Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernreform)*, som nå er vedtatt av Stortinget.

Familieplasseringer i form av private avtaler mellom barnets biologiske foreldre og familiemedlemmer, regnes ikke som fosterhjem. I disse tilfellene har dermed ikke barnets nye «foreldre» verken de sosiale rettighetene som omtales over, eller rett til opplæring, økonomiske ytelser og andre goder knyttet til det å være fosterhjem. Barneverntjenesten kan kreve å godkjenne plasseringsstedet hvis en slik plassering varer mer enn to måneder, jf. barnevernloven § 4-7. Plasseringen er da å regne som et fosterhjem.

I praksis kan det oppstå mellomtilfeller der denne plasseringsformen kan være svært uheldig for både barnet og «fosterforeldrene», slik intervjuene gir eksempler på. «Fosterforeldrene» har behov for økonomisk og/eller faglig støtte fra barneverntjenesten, men får det ikke, fordi barneverntjenesten ikke definerer det som et fosterhjem. I tillegg er det de biologiske foreldrene som har myndighet over barnet, mens «fosterforeldrene» ikke har mye de skulle sagt. De uryddige ansvarsforholdene kan forsure relasjonene også utover i familien. Vi nevner dette for å gjøre oppmerksom på at problemet finnes. Økt press på å få til plasseringer i barnets familie, og særlig sammen med den pressede ressursituasjonen i mange barneverntjenester, kan gi flere familier som må «ordne opp selv».

2.2 Bruken av kommunale fosterhjem

2.2.1 Oversikt basert på kommunenes rapportering i KOSTRA

Det finnes ingen sentral oversikt over de kommunale fosterhjemmene i Norge. Kommunene rapporterer på sin bruk av fosterhjem til KOSTRA, men rapporteringen skjer på en slik måte at det ikke er mulig å skille ut de kommunale fosterhjemmene fra fosterhjem tilknyttet private leverandører. Også Bufdir fører til en viss grad oversikt over bruken av fosterhjem i Norge, men de har bare oversikt over de hjemmene som de selv er involvert i, dvs. statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører.

Tabell 2.1: Fosterhjemstiltak per 31. desember

Fosterhjemstiltak	2013	2016
Fosterhjemstiltak i alt	10 662	11 771
Fosterhjem i familie og nettverk	2 444	2 893
Fosterhjem utenom familie og nettverk	7 002	7 497
Statlige familiehjem	577	633
Fosterhjem for barn med alvorlige atferdsvansker (bvl § 4-27)	11	12
Beredskapshjem	628	712
Andre fosterhjemstiltak	0	24

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

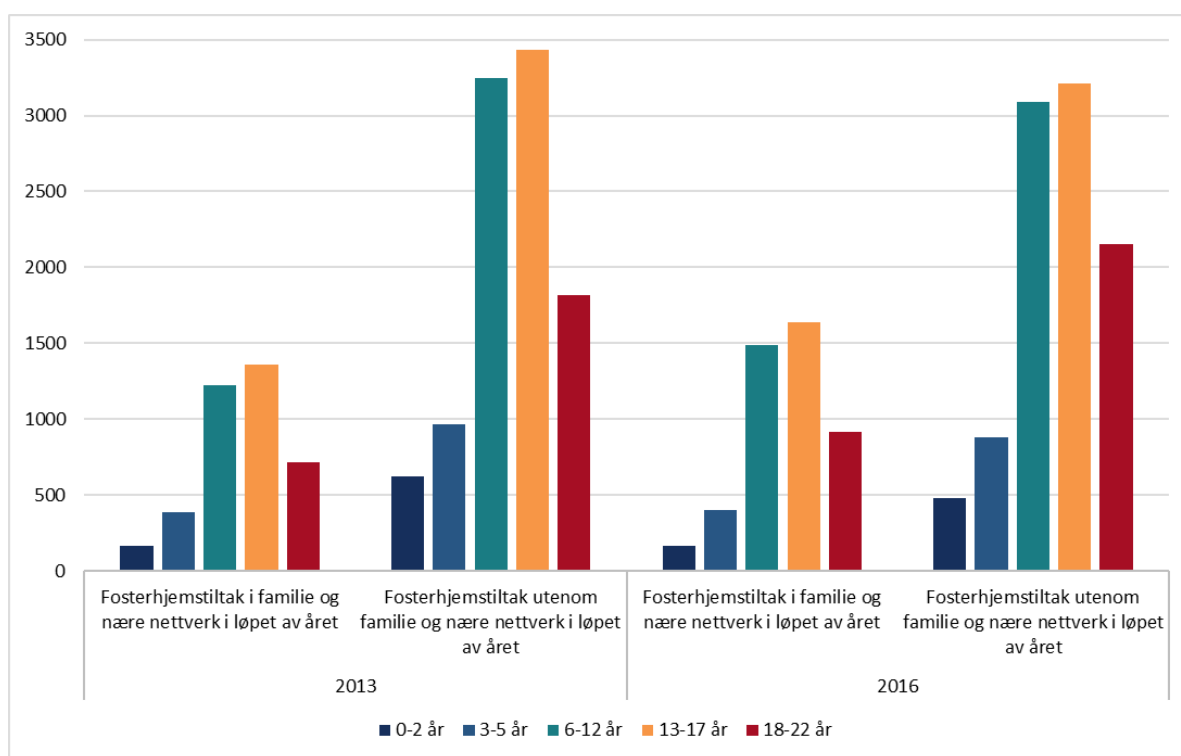
Tabell 2.1 viser bruken av fosterhjem i henhold til KOSTRA i 2013 og 2016. Siden hvert barn kan ha flere plasseringer i løpet av året, har vi valgt å bruke antallet tiltak ved utgangen av året. Slik vi forstår KOSTRA-tallene, er alle «fosterhjem i familie og nettverk» kommunale fosterhjem. I tillegg kommer nær sagt alle «fosterhjem utenom familie og nettverk», men der denne kategorien omfatter enkelte hjem i tilknyttet private leverandører. Fosterhjem tilknyttet private leverandører inngår også i «statlige familiehjem» og «beredskapshjem». Vi kjenner ikke til om det også finnes kommunale fosterhjem i kategoriene «fosterhjem for barn med alvorlige atferdsvansker» og «andre fosterhjemstiltak».

KOSTRA-tallene er lagt om fra 2013, noe som bl.a. innebærer at kommunene ikke lenger rapporterer hvor mange av fosterhjemmene som er forsterkede, og hvor mange som ikke er det. Også før 2013 var det riktignok en del feilkilder i denne rapporteringen, ved at noen kommuner definerte forsterkede fosterhjem som de som utløste refusjon fra Bufetat, mens andre brukte en videre definisjon.

Figur 2.1 viser aldersfordelte fosterhjemstiltak i løpet av året for 2013 og 2016, hhv. i og utenom familie og nære nettverk. Aldersgruppen 13-17 år er den største gruppen i begge år, i begge kategoriene hjem. Veksten i antallet fosterhjems plasseringer de siste årene har først og fremst kommet i de eldste aldersgruppene, dvs. fra 6 år og oppover. Blant små barn er det fortsatt få som blir plassert ut av familien, og det gjenspeiler seg også i disse tallene. Økningen i antallet store barn i fosterhjem er antakelig et utslag av dreiningen fra institusjon til fosterhjem de siste årene.

Samtidig er plasseringer i familie og nære nettverk blitt mer vanlig. For aldersgruppene under 18 år har faktisk *hele* økningen i antallet fosterhjems plasseringer de siste årene kommet i familie og nære nettverk. Utenom familie og nære nettverk har antallet plasseringer sunket.

Figur 2.1: Fosterhjemstiltak i og utenfor familie og nære nettverk i løpet av året



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA).

2.2.2 Oversikt basert på kommunenes svar i vår spørreundersøkelse

Basert på en spørreundersøkelse sendt alle landets barneverntjenester får vi mer informasjon om de kommunale fosterhjemmene. Selv om svarene ikke gir et landsdekkende bilde som sådan, er utvalget respondenter så godt representativt at det er grunn til å tro at de gir informasjon som gjelder barneverns-Norge mer generelt. Spørreundersøkelsen og representativiteten er beskrevet nærmere i avsnitt 3.2.

Antallet kommunale fosterhjem og barn i disse

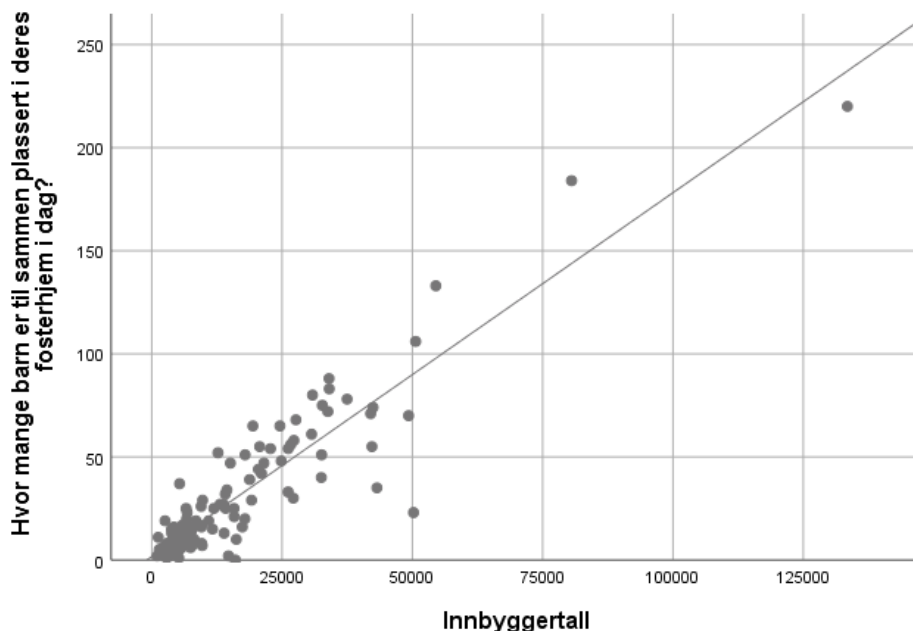
Barneverntjenestene i spørreundersøkelsen har i gjennomsnitt avtale med nesten 30 fosterhjem hver. Variasjonen er stor, se Tabell 2.2. Om lag 20 pst. av kommunene har 0-5 fosterhjem, og samme andel har også hhv. 6-14 fosterhjem, 15-24 fosterhjem, 25-49 fosterhjem og mer enn 50 fosterhjem. Én kommune har avtale med 200 forskjellige fosterhjem. Samtidig er det tre kommuner som oppgir at de på nåværende tidspunkt ikke har avtale med noen fosterhjem.

Tabell 2.2: Hvor mange fosterhjem kommunene har avtale med i dag

Antall fosterhjem	Andel kommuner
0-5	18,5 pst.
6-14	23,8 pst.
15-24	17,7 pst.
25-49	18,5 pst.
> 50	21,5 pst.

Noen fosterhjem kan ha flere barn samtidig, men for øvrig vil antallet barn i de fosterhjemmene kommunene har avtale med, være likt antallet fosterhjem. Antallet barn i de kommunale fosterhjemmene avhenger tett av innbyggertallet i det området barneverntjenesten omfatter, se Figur 2.2. Noen avvik finnes likevel: Skien og Fredrikstad har et høyere antall barn i fosterhjem enn hva innbyggertallet skulle tilsi, mens bl.a. Nordre Aker i Oslo har et langt lavere antall barn i fosterhjem enn hva innbyggertallet skulle tilsi.

Figur 2.2: Antall barn plassert i fosterhjem, sett opp mot innbyggertall ($R^2 = 0,836$)



Sammenhengen mellom antallet fosterbarn og størrelsen på barneverntjenesten er mindre tett. Antallet fosterbarn per årsverk varierer fra 0,14 til 5,76, med et gjennomsnitt på 1,96. Variasjonen kan dels forklares med at det er noen «faste kostnader» knyttet til fosterhjemsarbeidet som gjør det mulig å ha flere fosterbarn per årsverk i store barneverntjenester. En annen faktor er at barnevern-

tjenestene har langt flere ansvarsområder enn fosterhjem, og at det vil være en viss variasjon i ressursbehovet på de ulike områdene i ulike kommuner. Men noe av variasjonen ser også ut til å være at saksbehandlerne i noen barneverntjenester har langt flere fosterhjem å følge opp enn andre.

Fosterhjem i slekt og nettverk

I tråd med statlige føringer de siste årene, blir en stadig større andel av de kommunale fosterhjemmene hentet fra barnets slekt og nettverk – eller «familie og nære nettverk», som det heter i regelverket. Dette så vi tydelig i KOSTRA-tallene over, men tendensen bekreftes også i intervjuene med barneverntjenestene. Av spørreundersøkelsen ser vi at fosterhjem i slekt og nettverk nå utgjør 33,6 pst. av de kommunale fosterhjemmene, se Tabell 2.3. Variasjonen er stor: Noen steder er alle fosterhjemmene hentet fra slekt og nettverk, andre steder ingen.

Tabell 2.3: Andel fosterhjem hentet fra slekt og nettverk

Gjennomsnitt	33,6 pst.
Median	30,8 pst.
Standardavvik	22,0
Minimum	0 pst.
Maksimum	100 pst.
N	119

Vi har sett nærmere på hva som kan forklare forskjellene i praksis på rekrutteringsgraden fra barnas slekt og nettverk. Det er små forskjeller mellom kommunenes praksis basert på IKS-samarbeid eller ikke. Innbyggertall og antall fosterbarn generelt har heller ingen påviselig effekt. Det er imidlertid en variasjon med barneverntjenestenes regiontilhørighet, se Tabell 2.4. Både i Nord og i Vest er det mer enn 37 pst. av fosterhjemmene som kommer fra slekt og nettverk, mot 29 pst. i region Midt.

Tabell 2.4: Andel fosterhjem hentet fra slekt og nettverk – fordelt på region

Region	Andel fosterhjem fra slekt og nettverk	N
Midt	28,6 %	17
Nord	37,4 %	12
Sør	31,4 %	16
Vest	37,4 %	36
Øst	32,0 %	38

Barneverntjenestene ble spurt om hvor mange utilsiktede flyttinger de hadde fra sine fosterhjem i 2017, både totalt og fra hjem i slekt og nettverk. Totalt oppgir barneverntjenestene 154 utilsiktede flyttinger fra fosterhjem i 2017. I snitt gir dette 1,3 flytting per tjeneste. Av disse 154 flyttingene var det 46, altså rett under 30 pst., som kom fra hjem i slekt og nettverk. Som tidligere nevnt er det 34 pst. av fosterhjemmene som i utgangspunktet er hentet fra slekt og familie. Andelen utilsiktede flyttinger fra denne typen fosterhjem er altså på linje med, om enn noe lavere enn, hos fosterhjem som ikke er rekruttert fra barnas slekt og nettverk.

Tabell 2.5: Antallet utilsiktede flyttinger fra kommunens fosterhjem

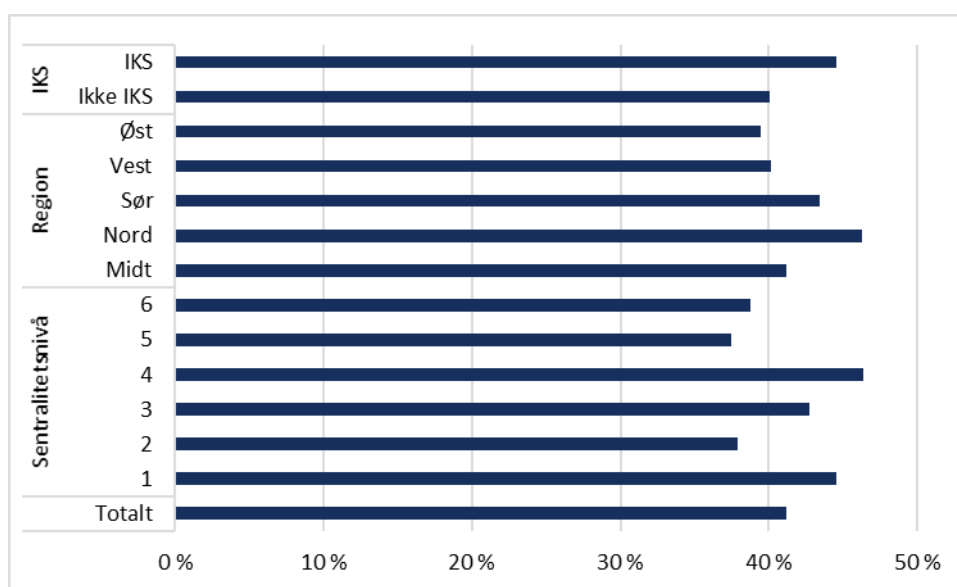
	Totalt	Fra hjem i slekt og nettverk
Utilsiktede flyttinger	154	46
Gjennomsnitt	1,32	0,40
N	117	114

Fosterbarn plassert i andre kommuner og avtaler med andre aktører

Langt de fleste av kommunene i undersøkelsen har plassert barn i fosterhjem utenfor sin egen kommune. I gjennomsnitt har kommunene 20 barn plassert utenfor kommunen, dvs. 41 pst. av de barna de har plassert totalt. Det høyeste antallet er 111 barn plassert utenfor kommunen.

Andelen barn plassert utenfor kommunen varierer fra kommune til kommune. Kommuner som er med i IKS har i gjennomsnitt en større andel av barna plassert utenfor enn andre kommuner, se Figur 2.3. Kommunene i region Nord og i noen grad region Sør har en høyere andel plasseringer utenfor kommunen enn i de andre regionene. Det er imidlertid ingen systematisk variasjon verken etter kommunens sentralitet, antall årsverk i barnevernstjenesten, antall fosterhjem barneverntjenesten har avtale med eller kommunens økonomi.⁵

Figur 2.3: Hvor stor andel av kommunens barn er plassert i fosterhjem utenfor kommunen?



Note: N = 115 barneverntjenester.

2.3 Fosterforeldrenes arbeidsrettslige stilling og sosiale rettigheter

Juridisk sett er fosterforeldre oppdragstakere for barneverntjenesten, dvs. at de ikke er regnet som arbeidstakere. En konsekvens av dette er at de ikke har rett til tjenstepensjon fra kommunen: Siden de er oppdragstakere og ikke arbeidstakere, er de ikke medlem av kommunens tjenstepensjonsordning. Fosterforeldre som frikjøpes, tjener heller ikke opp tjenstepensjon fra ordinært arbeid. Det er opp til hver enkelt kommune om de ønsker å kompensere for tapt tjenstepensjon. Dette er en kilde til ulikheter i fosterforeldrenes rammevilkår, jf. avsnitt 4.1.

Til sammenlikning er også statlige familiehjem oppdragstakere. De tilbys likevel medlemskap i Statens pensjonskasse, og dermed en mulighet til å tjene opp tjenstepensjon fra den statlige tjenstepensjonsordningen.

Kommunale fosterforeldre tjener opp pensjon i folketrygden gjennom arbeidsgodtgjøringen, siden den er regnet som pensjonsgivende inntekt. Utgiftsdekningen er ikke pensjonsgivende.

⁵ Sentralitetsinndelingen er forklart i avsnitt 3.2, og indikatoren for kommuneøkonomi i avsnitt 4.2.

En annen konsekvens av at fosterforeldre er regnet som oppdragstakere, er at de ikke har rett til feriepenger fra kommunen. De får riktignok arbeidsgodtgjøring også i feriemåneden. I praksis blir likevel det samlede beløpet over året noe lavere enn dersom de hadde vært regnet som arbeidstakere, hvis den månedlige arbeidsgodtgjøringen settes lik månedslønnen.

Fosterforeldre har rett til sykepenger gjennom folketrygden dersom fosterhjemforholdet må opphøre på grunn av sykdommen. Fosterforeldre tjener også opp rett til arbeidsavklaringspenger, dagpenger og uføretrygd, og har de samme rettighetene som andre foreldre hvis barnet blir sykt.

Arbeidsmiljøloven gir fosterforeldre rett til permisjon for fosterbarn som er 15 år eller yngre: Fosterforeldre har rett til to ukers omsorgspermisjon i forbindelse med at de overtar omsorgen for barnet, jf. § 12-3 (2). Fosterforeldre har også rett til inntil to års foreldrepermisjon fra jobb etter omsorgsovertakelsen, men da uten ytelse fra Folketrygden, jf. § 12-5 (4). For fosterbarn som er eldre enn 15 år ved plassering, har fosterforeldrene ikke rett til permisjon.

2.4 Føringer for kommunene

2.4.1 Føringer fra ulike kilder, men i sum står kommunene svært fritt

Kommunene er gitt føringer for hvilke vilkår de kan tilby sine fosterforeldre gjennom barnevernloven⁶, fosterhjemforskriften⁷, betalingsrundskrivet⁸, KS' veiledende satser⁹ og informasjonen fra Bufetat¹⁰. Mens barnevernloven er vedtatt av Stortinget, er forskriften og betalingsrundskrivet fastsatt av departementet. Lov og forskrift er regnet som regelverk, og det er dette som danner grunnlaget for fylkesmannens tilsyn. Betalingsrundskrivet detaljerer kommunenes økonomiske ansvar for fosterhjem. I tillegg kommer altså føringer av mer veiledende art fra KS i form av satser for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning, og fra Bufetat om kommunenes tilbud mer generelt til fosterforeldrene. Føringene fra Bufetat er gitt på Bufdirs nettsider, men i praksis gir Bufetat også føringer gjennom kommunikasjonen med potensielle fosterforeldre under opplæringen og den generelle veiledningen.

2.4.2 Føringer fra barnevernloven

Barnevernloven stiller opp noen generelle rammer som er relevante i denne sammenhengen, men også mer konkrete plikter kommunene skal ivareta overfor den enkelte fosterfamilie. § 4-1 slår fast at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Barnet skal gis mulighet til medvirkning, og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Videre skal den enkelte kommune sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven, jf. § 9-1.

⁶ Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17. juli 1992, sist endret 16. juni 2017.

⁷ Forskrift om fosterhjem av 30. desember 2003, sist endret 24. januar 2014.

⁸ Rundskriv Q-06/2007 Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.

⁹ <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/barnevern/fosterhjem/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem2/>, gjeldende i perioden 1. juli 2017-30. juni 2018.

¹⁰ Se bl.a. <https://www.bufdir.no/Fosterhjem/betaling/>, sett 26. februar 2018.

Flere av barneverntjenestens plikter gjelder ulike planer. I de tilfellene der fosterhjems plasseringen er kommet i stand gjennom en omsorgsovertakelse, skal det utarbeides en *omsorgsplan* etter § 4-15: Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en foreløpig omsorgsplan. En varig omsorgsplan skal vedtas senest to år etter fylkesnemndas vedtak. Dette er en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Der fosterhjems plasseringen er frivillig og regnes som et tidsavgrenset hjelpetiltak, skal det utarbeides en *tiltaksplan* etter § 4-5. Barne- og likestillingsdepartementet har utarbeidet en egen veileder om tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten¹¹.

I en del tilfeller skal det også utarbeides en *individuell plan*, jf. § 3-2 a: Barneverntjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke. Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra. Det er åpnet for at departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hvilke grupper av barn plikten omfatter, og om planens innhold. Dette er imidlertid ikke gjort, og plikten er heller ikke konkretisert gjennom veileder eller liknende. Kommunene er for øvrig også pliktige til å utarbeide individuelle planer etter helse- og omsorgstjenesteloven¹² § 7-1, slik at barn med funksjonshemninger mv. ofte vil ha krav på en individuell plan fra helse- og omsorgstjenesten i kommunen.

2.4.3 Føringer fra fosterhjemsforskriften

Fosterhjemsforskriften slår fast at barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser, jf. § 6. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet. Barneverntjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. § 7. Det skal blant annet sees hen til barnets omsorgsplan eller tiltaksplan (det vises ikke til den individuelle planen). Barneverntjenesten skal også gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle sitt ansvar for å følge opp barna og fosterforeldrene, men minimum fire ganger i året. Etter to år kan antallet besøk reduseres til to dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode.

Utover dette er det ikke gitt føringer for kommunenes veiledning, for eksempel hvor mye veiledning fosterforeldrene har krav på, innholdet i veiledningen eller hvem som skal utføre den. Det er heller ikke gitt føringer for innholdet i oppfølgingen. Mens oppfølging og veiledning er omsorgskommunens ansvar, er det fosterhjems kommunens ansvar å føre *tilsyn* med barn i fosterhjem. Dette er forholdsvis detaljert regulert i forskriftens §§ 8 og 9.

¹¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder.

¹² Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, av 24. juni 2011, sist endret 16. juni 2017.

2.4.4 Føringer fra betalingsrundskrivet

Betalingsrundskrivet av 2007 angir oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, herunder fordelingen av finansieringsansvaret for fosterhjem. Av rundskrivets kap. 7 fremgår det at kommunene har ansvar for å dekke følgende utgiftstyper:

- Engangsutgifter ved plassering
- Oppholdsutgifter i form av arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning
- Utgifter til lønn og opplæring av tilsynsfører, samt andre løpende utgifter
- Ekstra utgifter som oppstår under fosterhjems plasseringen

For engangsutgiftene og ekstra utgiftene er det stilt opp noen eksempler på hvilke utgifter som kan dekkes, men ingen uttømmende eller detaljert liste.

2.4.5 Føringer fra Bufetat

Bufdir beskriver på sin nettside hva fosterforeldre kan forvente av vilkår fra kommunene. I tillegg gir Bufetat føringer gjennom de signalene de gir potensielle fosterforeldre under PRIDE-opplæringen. De sistnevnte føringene kommer vi tilbake til i avsnitt 5.1, om fastsettelsen av rammevilkårene. Bufetat har også utarbeidet et sett retningslinjer som tar for seg alle klientbaserte overføringer, inkludert de som gjelder fosterhjem. Retningslinjene er ikke offentlige, og vi har ikke fått tilgang til dem. Vi forstår det slik at de gir eksempler på satser, men ikke er å anse som retningslinjer for fosterforeldrenes rammevilkår som sådan..

Bufdir skriver følgende om de økonomiske vilkårene: «Fosterhjemsgodtgjørelsens størrelse avhenger av barnet eller ungdommens behov og hvilken avtale du gjør med barneverntjenesten i kommunen din.» «Ofte er det behov for at en av de voksne søker permisjon når fosterbarnet flytter inn.» «I denne perioden blir du helt eller delvis frikjøpt fra din ordinære jobb og barneverntjenesten gir deg en kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, innenfor den veiledende grensen i folketrygden.» «Etter hvert er det vanlig at begge fosterforeldrene er i arbeid.» Det fremgår ikke mer konkret i hvilke tilfeller det kan påregnes frikjøp.

I et regneeksempel fremgår det at fosterforeldre kan forvente å få dekket sin tapte arbeidsinntekt dersom de blir frikjøpt, med et intervall som ikke forklares. I eksempelet går fostermor tilbake til jobb etter det første året, og får da 1 KS (se under) i arbeidsgodtgjøring. I det andre eksempelet er fosterforeldrene i full jobb, og får 1 KS-sats i arbeidsgodtgjøring. I tillegg kommer 1 KS-sats i utgiftsdekning, uavhengig av frikjøp. Også barnetrygd kommer i tillegg. Det fremgår ikke at kommunen kan dekke ekstra utgifter og i så fall hva disse er.

Om de faglige vilkårene heter det bl.a.: «Dersom fosterbarnet trenger særlig oppfølging eller tilsyn, kan barneverntjenesten sette inn tiltak som for eksempel ekstra veiledning, avlastning og støttekontakt. Omfanget avtales i forkant av hver plassering.» Oppfølgingen og veiledningen omtales også videre, men uten konkret beskrivelse av innhold eller omfang. Det fremgår ikke i hvilke tilfeller fosterforeldrene kan vente avlastning.

Det er presisert at fosterhjem i slekt og nettverk har de samme rettigheter til veiledning, oppfølging og videreopplæring som øvrige fosterhjem. Det står imidlertid ingenting om deres rettigheter til de økonomiske vilkårene.

2.4.6 Føringer fra KS

Kommunenes sentralforbund (KS) gir veiledende satser for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Satsene fastsettes av KS og reguleres årlig, bl.a. med folketrygdens grunnbeløp (G). Satsen for arbeidsgodtgjøring ligger noe over 1G. Satsen for utgiftsdekning ligger vesentlig over satsene som fastsettes av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), noe vi antar er ment å dekke høyere utgifter til bolig i tillegg til løpende forbruk. Per i dag er satsene gitt ved Tabell 2.6.

Tabell 2.6: KS' veiledende satser for fosterhjem i kroner per barn per måned fra 1. juli 2017

Alder	Arbeidsgodtgjøring	Utgiftsdekning	Samlet godtgjøring
0-6 år	7 900	5 140	13 040
6-11 år	7 900	6 375	14 275
11-14 år	7 900	6 970	14 870
15 år og eldre	7 900	7 570	15 470

Kilde: «Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem» fra KS.

3 Metode

3.1 Kartlegging basert på flere informasjonskilder

En gjennomgang av eksisterende kunnskap viste at det var behov for å adressere alle problemstillingene i oppdraget med ny informasjon, se avsnitt 3.4. Siden et viktig formål med oppdraget var å gi informasjon som kunne aggregeres opp til å gjelde hele Norge, var det ønskelig å besvare så mye som mulig gjennom en undersøkelse til alle landets barneverntjenester. En spørreundersøkelse til alle landets barneverntjenester utgjør dermed en sentral del av informasjonsinnhenting i dette oppdraget, se avsnitt 3.2.

Samtidig var det klart at mange av problemstillingene krevde mer åpne spørsmål og mulighet for oppfølgingsspørsmål, enn det som er praktisk i en spørreundersøkelse. En del av problemstillingene ble derfor besvart gjennom intervjuer, se avsnitt 3.3. Intervjuene er gjennomført med et utvalg barneverntjenester, men også flere fosterforeldre, interesseorganisasjoner og statlige instanser for å få belyst problemstillingene fra flere sider.

I tillegg er det gjennomført en analyse av styringsdokumenter og annen dokumentasjon. Kommunene er gitt en del føringer for hvilke rammevilkår de kan tilby og for hvordan de kan arbeide ut mot fosterhjemmene, se avsnitt 2.3 og 2.4. Kommunene har også laget interne dokumenter som klargjør deres praksis. Informasjonen herfra er tatt inn der det er relevant. Det samme gjelder høringsuttalelser, stortingsmeldinger, lovproposisjoner mv., se løpende referanser.

Bruken av kommunale fosterhjem er illustrert med tall fra KOSTRA, supplert med informasjon fra barneverntjenestene gjennom spørreundersøkelsen, se avsnitt 2.2.

3.2 Spørreundersøkelsen

3.2.1 Spørsmål, forarbeid og svarprosent

Spørreundersøkelsen til barneverntjenestene tar for seg fem temaer:

- Antallet kommunale fosterhjem og hvordan arbeidet med fosterhjem er organisert
- Hvordan barneverntjenesten samarbeider med andre tjenester
- De økonomiske vilkårene til de kommunale fosterhjemmene og hvordan de fastsettes
- De faglige vilkårene til de kommunale fosterhjemmene
- Vilråene til fosterhjem i slekt og nettverk, sett opp mot vilråene til ordinære fosterhjem

Spørsmålene ble utformet i samråd med oppdragsgiver, og testet ut på én barneverntjeneste i forkant av utsendelsen. Før utsendelse ble e-postadresser til barnevernsledere manuelt samlet inn. I de tilfeller hvor personlig e-postadresse ikke var tilgjengelig, ble undersøkelsen sendt til kommuners postmottaksadresse, med henstilling om videresending til barnevernsleder. 88 pst. av barneverntjenestene som ble tilsendt undersøkelsen hadde personlig e-postadresse. Svarprosenten blant disse viste seg å bli betydelig høyere enn blant de der undersøkelsen ble sendt til postmottaket.

Tre ulike typer av barneverntjenester er inkludert i undersøkelsen: a) barneverntjenester som er direkte knyttet til kun én kommune, b) barneverntjenester organisert som interkommunale samarbeid (IKS) mellom to eller flere kommuner, og c) barneverntjenester på bydelsnivå (i Oslo, Trondheim og Bergen). Antallet barneverntjenester er dermed ikke det samme som antallet kommuner i landet. Til sammen ble undersøkelsen sendt til 286 barneverntjenester. Av disse var 26 barneverntjenester på bydelsnivå, 75 var IKS-samarbeid som omfattet til sammen 236 ulike kommuner (og en bydel), mens 185 var tilknyttet en spesifikk kommune. Alle de tre typene barneverntjenester omtales i rapporten for enkelthets skyld også som «kommuner».

Invitasjon til å delta i undersøkelsen ble sendt ut 22. januar 2018. Undersøkelsen ble purret to ganger, første purring ble sendt ut 29. januar, mens andre og siste purring ble sendt ut 5. februar. Undersøkelsen ble stengt 15. februar.

Til sammen var det 109 barneverntjenester som fullførte spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 38,1 pst. *I tillegg* var det ytterligere 37 barneverntjenester (12,9 prosent) som svarte på minst ett spørsmål i undersøkelsen. Vi har inkludert respondentene med ufullførte skjema i analysene. Av denne grunn vil det for mange spørsmål være et høyere antall svar enn 109.

Underveis i datainnsamlingen fikk vi tilbakemelding fra enkelte respondenter om at skjemaet tok svært lang tid å fylle ut. Dette skyldtes primært at vi ber om detaljert informasjon om økonomiske forhold, for eksempel «Hva har deres fosterhjem i arbeidsgodtgjøring?», som det er tidkrevende å hente ut i en del kommuner. I samråd med oppdragsgiver informerte vi derfor i den siste purringen om at det var mulig å hoppe over de mest tidkrevende spørsmålene dersom respondentene så at de ellers ikke ville få tid til å fylle ut hele undersøkelsen. Dette ser ut til å ha gitt noe flere svar, og noe flere som valgte å la være å svare på disse spørsmålene.

3.2.2 Svarene er godt representative for Norges barneverntjenester

Vel så viktig som svarprosent, er den aggregerte representativiteten til respondentene. Det vil si at respondentgruppen (nettoutvalget) ligger så tett som mulig opp til sammensetningen i hele populasjonen, i dette tilfellet alle landets barneverntjenester. Dette er viktig, fordi om man har store avvik mellom utvalg og populasjon kan det oppstå skjevheter som påvirker resultatene man kommer ut med. Det er en rekke forskjellige måter å undersøke representativitet på. Vi kommer her til å se nærmere på representativitet med utgangspunkt i a) geografi, b) kommunens sentralitet, c) andel barneverntjenester som er en del av IKS-samarbeid eller ikke, d) årsverk i barneverntjenesten, og e) innbyggertallet i kommunene. I denne gjennomgangen tar vi utgangspunkt i respondentene som *fullførte* undersøkelsen. Resultatene er oppsummert i Tabell 3.1.

Tabell 3.1: Spørreundersøkelsens representativitet vurdert på fem områder

Region - Bufetat	Fordeling populasjon	Fordeling utvalg
Midt	15 %	14 %
Nord	20 %	13 %
Sør	14 %	14 %
Vest	22 %	28 %
Øst	30 %	31 %
Sentralitet	Fordeling populasjon	Fordeling utvalg
1	7 %	6 %
2	12 %	11 %
3	21 %	24 %
4	22 %	23 %
5	20 %	22 %
6	18 %	15 %
N	286	109
IKS eller ikke	Fordeling populasjon	Fordeling utvalg
IKS	26 %	24 %
Ikke IKS	74 %	76 %
Årsverk barneverntjenesten	Fordeling populasjon	Fordeling utvalg
Gjennomsnitt	19,8	19,6
Median	12,4	9,2
Antall innbyggere dekket av tjenesten	Populasjon	Utvalg
Innbyggertall (gjennomsnitt)	18 366	17 117

For å undersøke geografisk representativitet har vi delt barneverntjenestene inn etter Bufetats regioninndeling¹³. Som nevnt refererer «populasjon» til alle barneverntjenester i hele landet, mens «utvalg» refererer til de som har svart på undersøkelsen. Som vi ser er det relativt stor grad av samsvar mellom populasjon og utvalg, men region Vest er overrepresentert mens region Nord er klart underrepresentert. Den primære årsaken til underrepresentasjonen for region Nord finner man i svarvilligheten til tjenestene i Finnmark. Av 16 barneverntjenester i dette fylket er det kun én tjeneste som har fullført undersøkelsen.

For å undersøke representativitet fordelt på kommunens sentralitet har vi tatt utgangspunkt i SSBs nypubliserte sentralitetsindeks for norske kommuner¹⁴. Fra og med 2018 deles sentralitet inn i seks ulike nivå, hvor 1 er mest sentral, mens 6 er minst sentral. Som vi ser er det relativt godt samsvar mellom populasjon og sentralitet, men de mest «usentrale» kommunene er noe underrepresentert. Dette skyldes i stor grad de manglende svarene fra Finnmark fylke, hvor 69 pst. av kommunene er kategorisert på nivå 6 i sentralitet. For kommuner som er en del av et IKS-samarbeid har vi tatt utgangspunkt i sentralitetsnivået til vertskommunen for samarbeidet.

Også når det gjelder fordeling på IKS-samarbeid eller ikke er det godt samsvar mellom populasjon og utvalg, men vi ser at IKS-samarbeidene er marginalt underrepresentert.

¹³ https://www.bufdir.no/Kontakt/Bufetat_regionkontorer/ [sett 26.02.2018]

¹⁴ https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/330194?_ts=15fdd63c098 [sett 16.02.2018]

Vi vil senere i rapporten se nærmere på størrelsen til de ulike barneverntjenestene som svarte på undersøkelsen. Der vil vi ta utgangspunkt i årsverkstall oppgitt av tjenestene selv. For å få et korrekt sammenligningsgrunnlag vil vi her ta utgangspunkt i KOSTRA-data fra SSB, både for populasjons- og utvalgsdata. Merk at populasjonstallene er fra 2016¹⁵ (siste tilgjengelige år).

Vi ser at med utgangspunkt i gjennomsnittlig antall årsverk, så er det så godt som ingen forskjell mellom populasjon og nettutvalg. Medianen til nettutvalget er imidlertid en del lavere. Dette indikerer at barneverntjenestene som har svart på undersøkelsen er av en noe mindre størrelse enn for landet sett under ett.

Avslutningsvis har vi sett nærmere på det gjennomsnittlige antallet innbyggere i populasjon og utvalg. Merk at vi her har tatt høyde for IKS-samarbeid, både i populasjon og utvalg. Vi ser at det er en tendens til at de som har svart på undersøkelsen i gjennomsnitt er litt mindre enn i populasjonen sett under ett. Med tanke på median-tallet i antallet årsverk gir dette mening. Forskjellen er imidlertid ikke spesielt stor.

Alt i alt viser gjennomgangen av både svarprosent og representativitet at vi med denne undersøkelsen må sies å ha god representativitet, på tross av at svarprosenten er noe lavere enn hva man skulle ønske. Dette styrker troverdigheten til undersøkelsens resultater.

3.3 Intervjuene

Dybdeintervjuer med et utvalg barneverntjenester, fosterforeldre, interesseorganisasjoner og statlige instanser utgjør et viktig supplement til spørreundersøkelsen. Intervjuene ble gjennomført i perioden 29. januar til 16. mars 2018. Følgende aktører ble intervjuet:

- *Ansatte i ti barneverntjenester:* Barneverntjenestene er jevnt fordelt mellom regionene, og både små, mellomstore og store tjenester er representert. Enkelte er valgt ut fordi de har tatt spesielle grep i sitt fosterhjemsarbeid. Barneverntjenestene fikk selv velge hvem som skulle bli intervjuet, og valgte i de fleste tilfellene den som var ansvarlig for fosterhjemsarbeidet. Alle intervjuene ble gjennomført per telefon og varte om lag en time.
- *Fire interesseorganisasjoner:* Fosterhjemsforeningen (for fosterforeldre), Forandringsfabrikken og Landsforeningen for barnevernsbarn (begge for fosterbarna) og Organisasjon for norske barnevernledere (NOBO). De to første intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, og intervjuet med NOBO per telefon. Alle varte i om lag en time. Organisasjon for norske barnevernsbarn valgte å levere skriftlige innspill.
- *Tre sett med fosterforeldre:* Tre sett med fosterforeldre ble intervjuet, hvorav ett par og to enkeltpersoner. Det første intervjuet skjedde ansikt til ansikt, og de to neste per telefon. Alle varte i en time eller mer. Paret ble valgt ut fra forhåndskjennskap til deres historie, mens de to andre ble foreslått av en av barneverntjenestene.
- *Tre intervjuer med statlige instanser:* Representanter for to fylkesmannsembeter og to representanter for Bufetat (samlet). Alle intervjuene ble gjennomført per telefon og varte i mellom en halv og en hel time.

¹⁵ SSB-tabell 09086: Årsverk i barnevernstenesta, etter utdanning (K) 2003 – 2016 [lastet ned: 22.02.2018]

Intervjuene med barneverntjenestene hadde to hovedtema: Kommunens fosterhjemsarbeid, herunder samarbeidet med andre tjenester og bruken av individuell plan; og fosterforeldrenes økonomiske og faglige vilkår, herunder hvordan vilkårene fastsettes, justeres og ses i sammenheng, og om ev. forskjeller mellom hjem i og utenfor barnets slekt og nettverk.

Fosterforeldrene ble spurt om sine egne vilkår, erfaringer og behov, herunder hvordan vilkårene blir fastsatt, justert og sett i sammenheng, og hva som skal til for å unngå utilsiktede flyttinger.

Representantene for fylkesmannsembetene har kunnskap om mange barneverntjenester, og også om andre tjenester enn barnevern, og ble invitert til å dele av denne mer overordnede kunnskapen om særlig fastsettelsen og justeringen av vilkårene, og organiseringen av fosterhjemsarbeidet. Bufetat ble stilt de samme spørsmålene, i tillegg til mer konkrete avklaringsspørsmål.

Interesseorganisasjonene ble bedt om å dele sine erfaringer med dagens system slik de fremkommer fra deres medlemmer, igjen med vekt på vilkår og organisering.

Alle informantene ble også invitert til å komme med innspill om andre temaer, og de fleste benyttet seg av denne muligheten.

3.4 Tidligere analyser av temaene

Rammevilkårene for fosterhjem i Norge har de siste årene vært behandlet i flere sammenhenger. Blant de offentlig tilgjengelige utredningene er det tre som særlig tar for seg problemstillingene som ligger i mandatet for vårt oppdrag. Det er også disse vi går noe nærmere inn i under.

- Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*, for Bufdir. Denne rapporten er basert på analyser fra PWC, publisert som en presentasjon, PWC (2014).
- PWC (2015): *Utredning av rammeverk for fosterhjem*, for KS.
- Deloitte (2015): *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak*, for Bufdir.

I tillegg er det gjennomført et større forskningsprogram ved NOVA om fosterhjem som bl.a. tar for seg det å bli og være fosterforeldre (NOVA, 2016).

3.4.1 Bufdir og PWC: Kartlegging av fosterhjemmenes økonomiske rammevilkår

Bufdir (2014) gir en oversikt over de økonomiske rammevilkårene i kommunale fosterhjem, fosterhjem tilknyttet private leverandører og statlige familiehjem. I det videre oppsummerer vi funnene som gjelder de samme problemstillingene som de vi analyserer.

Kartleggingen av rammevilkårene i de kommunale fosterhjemmene og fosterhjemmene tilknyttet private leverandører er utført av PWC, (PWC, 2014). En survey til barneverntjenestene utgjør en viktig del av grunnlaget for de kommunale fosterhjemmene, sammen med skriftlige tilbakemeldinger, fokusgrupper og telefonintervjuer. PWC kartlegger alle sider ved de økonomiske rammevilkårene, dvs. arbeidsgodtgjøring, utgiftsdekning, forsterkning, pensjonsordninger, etableringsstøtte og øvrig økonomisk støtte fra kommunen. Resultatene vises etter Bufetat-region, og i noen tilfeller etter kommunestørrelse. Surveyen anses ikke å være fullt representativ for barneverntjenestene sett under ett, men det fremgår ikke i hvilken retning skjevhetene trekker.

Rapporten viser at de økonomiske rammevilkårene oppleves som uforutsigbare av alle parter. Det er ulik praksis mellom kommuner ved vurdering av godtgjøring og forsterkningsgrunnlag. Fosterforeldrene opplever generelt lite fleksibilitet i ordningene. KS- satsene, betalingsrundskrivet og fosterhjemsavtalen vurderes å være dårlig 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. Fosterforeldrene opplever at de har et bedre utgangspunkt for forhandlinger før plasseringen enn senere, samtidig som de ikke nødvendigvis alltid har nok kunnskap til å forutse behovene for forsterkning – eller om hva de har rett til.

Ufullstendig utredning, eller underkommunisering av barnets behov fra barneverntjenesten, påpekes å kunne gi fosterforeldrene et vanskelig utgangspunkt når de går inn i oppdraget. Dette er sammenfallende med funnene fra NOVA (2016). De ser behov for utredning av fosterbarna som sikrer god nok kunnskap om fosterbarns psykiske helse, ved siden av en rekke andre forhold.

Kommunene tilbyr i liten grad (8 pst.) pensjonsordning til fosterforeldre. I den grad det forekommer er det primært videreføring av pensjonsordning fra tidligere arbeidsgiver. Region Midt og Vest har størst andel av kommuner som tilbyr tjenstepensjonsordninger.

De kommunale fosterhjemmene mottar en gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring på 15 697 kroner per barn (2013). Region Nord har i snitt den laveste gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøringen på i underkant av 10 000 kroner per måned. Gjennomsnittlig høyeste månedlige arbeidsgodtgjøring i de kommunale fosterhjemmene er på 31 115 kroner per måned. 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 33 000-39 000 kroner i måneden.

I de kommunale fosterhjemmene har 22 pst. av barna en eller begge fosterforeldrene 100 pst. frikjøpt, mens 27 pst. av barna har en eller begge fosterforeldrene i noen grad frikjøpt. De regionale forskjellene ligger i spennet mellom 34 pst. i region Nord til 54 pst. i region Øst. 71 pst. av kommunene gir alltid eller i stor grad forhøyet arbeidsgodtgjøring det første året. Her er det også store regionale forskjeller med region sør på 83 pst. og region nord på 15 pst.

Kommunenes månedlige gjennomsnittlige utgiftsdekning er 7 086 kroner per måned. Igjen er det store regionale forskjeller, fra 4 028 kroner per måned i region Nord til 8 961 per måned i region Midt. Forhøyet utgiftsdekning utgjør forholdsvis små beløp for kommunene, sammenliknet med forhøyet arbeidsgodtgjøring. Likevel krever diskusjoner omkring utgiftsdekning forholdsvis mye ressurser i barnevernet.

26 pst. av kommunene oppgir at de har en øvre grense for etableringsutgifter. Gjennomsnittlig maksbeløp på etableringsutgifter varierer regionene mellom fra 19 900 kroner i region Vest til 16 250 kroner i region Midt. Noen kommuner oppgir at de utbetaler et engangsbeløp på 25 000 kroner til alle fosterhjem ved etablering.

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

3.4.2 Deloitte: Forskjeller i bruk, kvalitet og kostnad mellom ulike typer fosterhjem

Deloitte (2015) tar for seg forskjellene i bruk, kvalitet og kostnad mellom forsterkede kommunale fosterhjem, statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private leverandører. Rapporten tar dermed ikke for seg *alle* kommunale fosterhjem, bare forsterkede, og i praksis særlig de som utløser refusjon fra Bufetat. Rapporten har heller ikke som ambisjon å kartlegge fosterforeldrenes vilkår i de kommunale fosterhjemmene verken i detalj eller i kommune-Norge som helhet. Analysene bygger på informasjonsinnhenting blant et utvalg barnevernledere, fosterforeldre, biologiske foreldre og barn, samt tallmateriale fra Bufetat og PWC (2014). Mangelen på relevante kvantitative data fremheves som en utfordring i arbeidet, og dette gjelder ikke minst de kommunale fosterhjemmene.

Deloitte påpeker store forskjeller i vilkår mellom de forsterkede kommunale fosterhjemmene, de statlige familiehjemmene og hjemmene tilknyttet private leverandører. Dette gjelder både økonomiske og faglige vilkår: Arbeidsgodtgjøringen i de kommunale fosterhjemmene ligger på om lag det halve av i de statlige familiehjemmene, uten at det er mulig å forklare dette med forskjeller i kvalitet. De kommunale hjemmene får også mindre oppfølging og veiledning, og får i mindre grad dekket sitt behov for en kontaktperson i barneverntjenesten. En annen forskjell er at ferie og avlastning er en rettighet for de statlige familiehjemmene, men må avtales etter behov i de kommunale.

Innad i gruppen av kommunale forsterkede fosterhjem finner de at både de økonomiske og faglige vilkårene varierer mellom kommunene. De finner også variasjon i de fosterhjemmenes kvalitet. Det eksemplet som gis på disse forskjellene er at noen kommuner har for lav kompetanse til å følge opp barn med særlige behov.

3.4.3 PWC: Ny modell for fosterforeldrenes rammevilkår

PWC (2015) drøfter ulike modeller for fosterforeldrenes rammevilkår, med vekt på de økonomiske rammevilkårene, samt oppfølging og veiledning. Utredningen er gjort på oppdrag fra KS. Prosjektet er ingen ny kartlegging av fosterforeldrenes vilkår, men henter inn informasjon og vurderinger gjennom intervjuer med interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter i Norge, Sverige og Danmark.

Det er drøftingen av kommunenes tilbud om veiledning som er mest relevant for vårt oppdrag. PWC påpeker at det er krevende for kommunene å yte tilstrekkelig veiledning, bl.a. fordi hver saksbehandler har ansvar for å følge opp mange fosterfamilier, og fordi problemene ofte oppstår utenfor ordinær arbeidstid. Dette ses som en vesentlig svakhet ved å være kommunalt fosterhjem sammenliknet med det å være tilknyttet Bufetat eller en privat leverandør. Her har saksbehandlerne ansvar for å følge opp færre fosterhjem, og de er tilgjengelige for veiledning når behovet oppstår. En annen utfordring knyttet til veiledningen anses å være kompetansen i de kommunale barneverntjenestene. Fosterforeldre vil gjerne ha behov for spisskompetanse på nettopp deres fosterbarns utfordringer, noe som det ikke kan forventes at små barneverntjenester har i alle tilfeller.

4 Fosterhjemmenes rammevilkår

4.1 Fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår

4.1.1 Komponentene i de økonomiske rammevilkårene

Den økonomiske godtgjøringen fosterforeldrene mottar fra kommunen, består av en arbeidsgodtgjøring og en utgiftsdekning. Arbeidsgodtgjøringen er skattepliktig, mens utgiftsdekningen ikke er det. Ved frikjøp fra ordinært arbeid er det arbeidsgodtgjøringen som økes for å kompensere for tapt arbeidsinntekt. Utgiftsdekningen består av en månedlig utbetaling gjennom hele plasseringen som typisk varierer med barnets alder, samt en engangsutbetaling ved plassering som skal dekke fosterforeldrenes utgifter til klær og utstyr. I tillegg kan fosterforeldrene få dekket enkelte ekstraordinære utgifter. Fosterforeldrene mottar normalt også barnetrygd for barnet.

En del kommuner forsøker å få fosterforeldrenes arbeidsgivere til å fortsette å betale ut lønn under frikjøp, mot refusjon fra barneverntjenesten. I disse tilfellene beholder fosterforeldrene opptjeningen i tjenstepensjonsordningen og feriepengene. Kommuner som ikke har en slik praksis, eller i tilfeller kommunene ikke får arbeidsgiverne med på dette, er det noen kommuner som velger å kompensere fosterforeldrene for redusert opptjening av tjenstepensjon og/eller tapte feriepenge.

I dette avsnittet går vi først igjennom hvordan arbeidsgodtgjøring, frikjøp og utgiftsdekning brukes i praksis, basert på spørreundersøkelsen til barneverntjenestene, og supplert med informasjon fra intervjuene og andre kilder. Dernest rapporterer vi svarene fra spørreundersøkelsen om kommunenes tilbud om kompensasjon for tapt opptjening av tjenstepensjon. Først i kap. 5 beskriver vi hvordan de økonomiske vilkårene fastsettes.

4.1.2 Hvordan brukes arbeidsgodtgjøring?

KS-satsen for arbeidsgodtgjøring er i dag 7 900 kroner per barn per måned. Kommunene står fritt til å gi et høyere eller lavere beløp til de fosterhjemmene de har avtale med. I de tilfellene fosterforeldrene er frikjøpt, vil arbeidsgodtgjøringen alltid være høyere enn 1 KS-sats – men den kan også være det der fosterforeldrene er i full jobb, se nærmere omtale under.

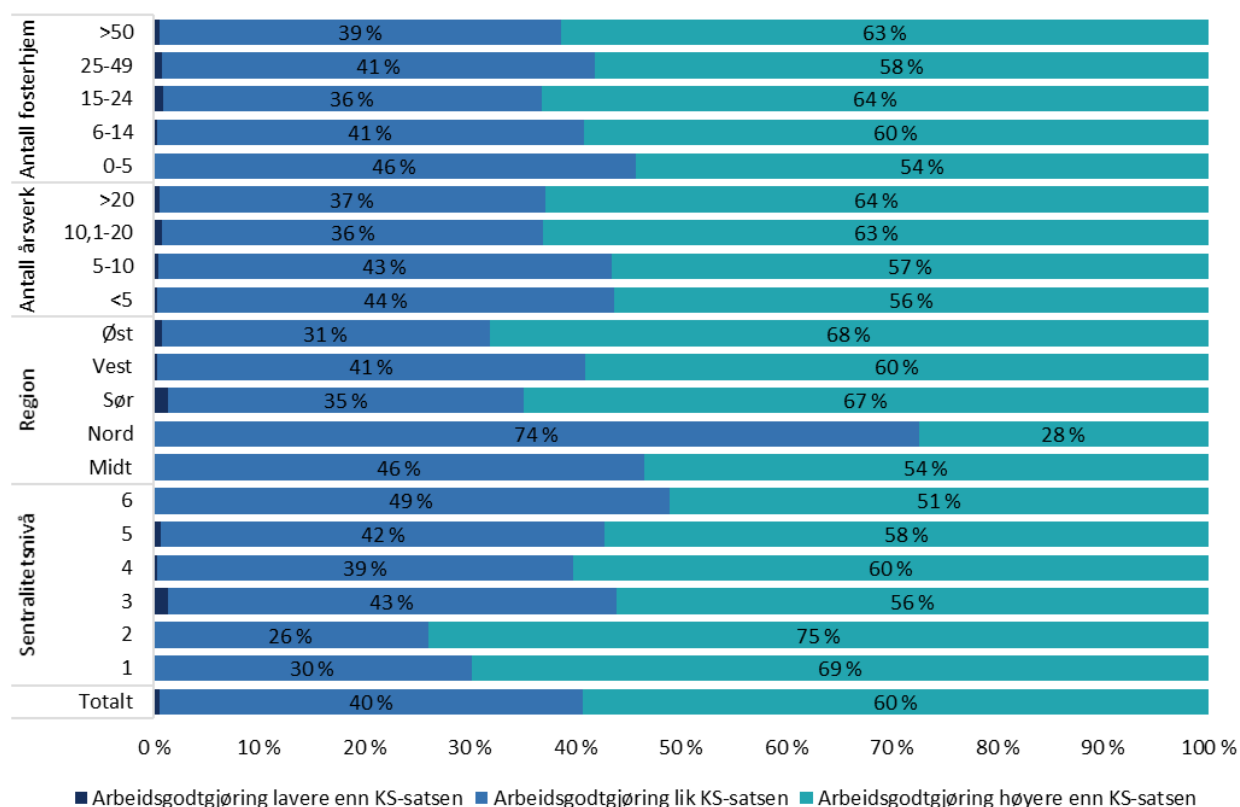
Basert på en spørreundersøkelse til alle landets barneverntjenester beregner vi gjennomsnittlig arbeidsgodtgjøring til 17 696 kroner per barn per måned, dvs. 2,2 KS-satser. Gjennomsnittet er beregnet ut fra den gjennomsnittlige arbeidsgodtgjøringen for fosterhjemmene i hver enkelt kommune, vektet etter antallet fosterhjem i hver kommune. Kommunene ble også bedt om å oppgi høyeste og laveste beløp, og svarene viser en enorm variasjon: Den høyeste månedlige godtgjøringen i vårt utvalg er 90 840 kroner. Åtte kommuner har en maksimal godtgjøring som overstiger 60 000 kroner per måned. Samtidig er det ti kommuner som gir en arbeidsgodtgjøring lavere enn 1 KS-sats, fra 2 600 til 7 570 kroner per måned. I tillegg kommer fire kommuner som har fosterforeldre uten arbeidsgodtgjøring i det hele tatt. Spørreundersøkelsen omfatter vel å merke bare fosterforeldre som faktisk har avtale med kommunen: I tillegg kommer såkalte private plasseringer som ikke er godkjent av barneverntjenesten, og som normalt ikke får noe økonomisk godtgjøring.

Vi vurderer disse anslagene som godt representative for kommune-Norge som helhet. Dette gjelder selv om svarprosenten på undersøkelsen var relativt lav, og en del av respondentene unnlot å svare på spørsmålene knyttet til hvert enkelt fosterhjem. Et forbehold er likevel knyttet til at kommunene i Nord-Norge er sterkt underrepresentert, noe som ut fra de andre svarene må antas å innebære at vårt anslag er høyere enn det reelle gjennomsnittet. Samtidig er det en del større kommuner som unnlot å svare på disse spørsmålene, og det er ikke opplagt hvordan dette spiller inn.

Gjennomsnittet er nær identisk med det PWC kom frem til i sin rapport fra 2014, målt som andel av KS-satsen. Dette virker ikke rimelig: Ut fra våre respondenters svar på utviklingen siste fem år, se under, skulle en vente at gjennomsnittet var høyere nå enn da. Samtidig fremgår det ikke av PWCs rapport hvilken retning deres anslag kan antas å være skjevt, ut over at utvalget ikke antas å være godt representativt. Hvis vårt anslag er forventningsrett, er PWCs dermed for høyt. Hvis PWCs anslag er forventningsrett, er vårt for lavt.

Kommunene ble også spurt om hvor mange av deres fosterhjem som mottok en godtgjørelse henholdsvis lavere, høyere eller likt KS-satsen. I Figur 4.1 ser vi at 60 pst. av fosterhjemmene gis en arbeidsgodtgjøring høyere enn KS-satsen (nederst i figuren). 40 pst. av fosterhjemmene gis en arbeidsgodtgjøring lik KS-satsen, mens kun 0,5 pst. av fosterhjemmene gis en arbeidsgodtgjøring lavere enn KS-satsen.

Figur 4.1: Arbeidsgodtgjøring – andelen fosterhjem med ulike nivåer på godtgjøringen



Note: N=117 barneverntjenester. Kommunene ble bedt om å oppgi antall fosterhjem med godtgjørelse hhv. lavere, høyere eller likt KS-satsen. Svarene ble så satt opp mot antallet fosterhjem totalt sett i hver kommune, for å kunne regne ut andeler. Beregningene viste en del avvik. Noen kommuner ser ut til å ha tatt utgangspunkt i antallet fosterbarn og deres arbeidsgodtgjøring, fremfor antallet fosterhjem. For disse har vi overført andelen knyttet til fosterbarn, og forutsatt at forholdet ville vært likt om respondentene hadde svart med utgangspunkt i fosterhjem. Øvrige kommuner med avvik over +/- 10 prosentpoeng har blitt ekskludert fra analysene.

Når vi bryter ned tallene på kjennetegn ved kommunene, ser vi følgende:

- Nivået på arbeidsgodtgjøringen varierer ikke systematisk med antallet kommunale fosterhjem barneverntjenesten har avtale med.
- Andelen fosterhjem med arbeidsgodtgjøring høyere enn KS-satsen er noe større i barneverntjenester med mange årsverk.
- Kommunene i Nord-Norge gir i langt større grad enn i andre deler av landet enn godtgjøring lik KS-satsen. I disse fylkene er det kun 28 pst. av fosterhjemmene som får en høyere godtgjøring enn KS-satsen, mens gjennomsnittet for alle kommuner som nevnt er 60 pst.
- De mest sentrale kommunene (sentralitetsnivå 1 og 2) gir i større grad godtgjøring høyere enn KS-satsen, enn hva de mindre sentrale kommunene gjør.
- Forskjellene i arbeidsgodtgjøring kan ikke føres tilbake til ulik kommuneøkonomi. (Ikke vist i figuren.) Vi har tatt utgangspunkt i kommunenes «frie inntekter korrigert for utgiftsbehov» i KOSTRA, som gir en pekepinn på hvor mye frie inntekter kommunene har når man trekker fra utgiftene deres. Det er ingen sammenheng mellom kommuneøkonomi målt på denne måten og hvorvidt kommunene gir høyere arbeidsgodtgjøring enn KS-satsen.
- Om man er en del av et IKS-samarbeid eller ikke, har liten betydning for nivået på arbeidsgodtgjørelse. (Ikke vist i figuren.)

Nesten alle kommunene gir arbeidsgodtgjøring også der fosterbarnet er over 18 år. Bare ni av kommunene, dvs. 8 pst., gjør det ikke. De fleste av disse ni er usentrale og har lave innbyggertall.

Vår tolkning av resultatene

Samlet sett ser en rimelig tolkning ut til å være at de lokale lønnsnivåene og arbeidsmarkedene har mye å si for hvor generøs arbeidsgodtgjøring kommunen gir: Barneverntjenestene i *Nord-Norge*, *mindre sentrale* barneverntjenester og *små* barneverntjenester, gir i gjennomsnitt lavere godtgjøring enn andre kommuner.

Barneverntjenestens økonomiske rammevilkår er noe overraskende ikke viktig. Når det gjelder antallet kommunale fosterhjem i barneverntjenesten, kan en tenke seg to motsatte effekter: Barneverntjenester med mange kommunale fosterhjem må antas å ha et mer profesjonalisert arbeid, og dermed en mer bevisst holdning til når de bruker forhøyet godtgjøring. Samtidig kan mange kommunale fosterhjem være tegn på at behovet for fosterhjem er stort, og at barneverntjenesten er stor og ligger i sentrale strøk der arbeidslønningene er høyere, noe som trekker i retning av en større andel med forhøyet godtgjøring.

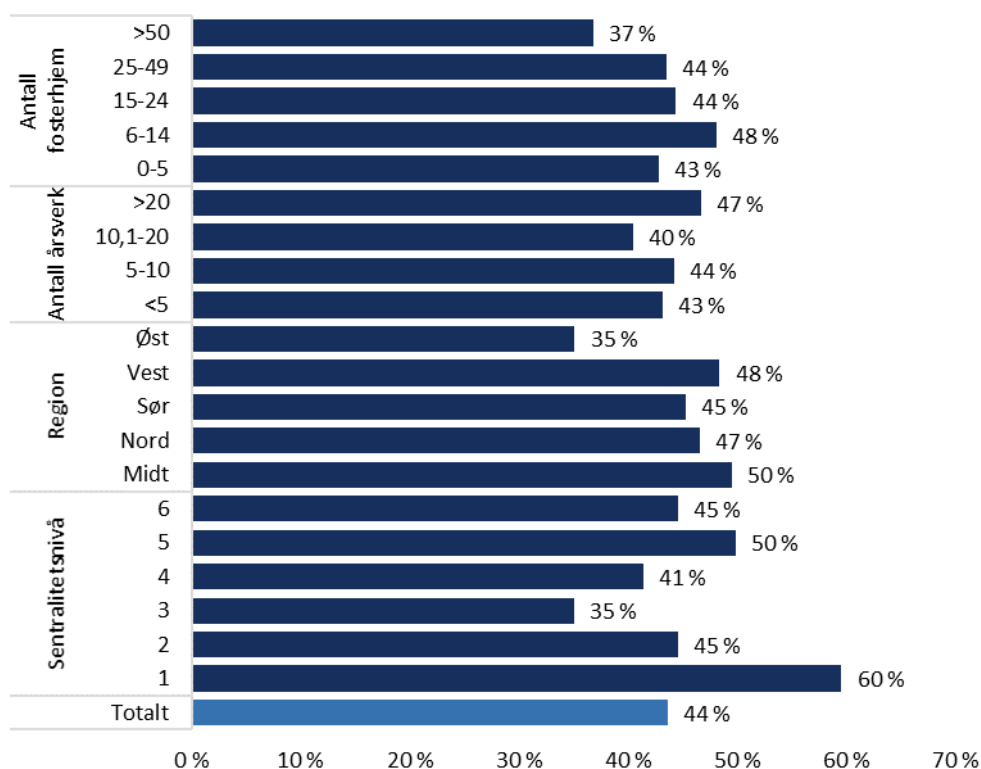
4.1.3 Hvordan brukes frikjøp?

Med «frikjøp» mener vi som nevnt at en eller begge av fosterforeldrene har inngått avtale med kommunen om å gå ned i arbeidstid mot økonomisk kompensasjon (økt arbeidsgodtgjøring). Barneverntjenestene ble stilt flere spørsmål knyttet til frikjøp: I hvor mange av kommunens fosterhjem det brukes frikjøp; hvor stor andel av arbeidstiden fosterforeldrene er frikjøpt fra; om de har en fast praksis for hvor lenge fosterhjemmene skal være frikjøpt etter plassering før videre frikjøp vurderes på nytt; og i hvor mange av fosterhjemmene fosterforeldrene har vært frikjøpt mer enn ett år.

Figur 4.2 viser at frikjøp brukes i 44 pst. av fosterhjemmene kommunene har avtale med (nederst i figuren). Det er ingen klar systematikk i hvilke kommuner som bruker frikjøp. I de mest sentrale kommunene brukes det frikjøp i hele 60 pst. av fosterhjemmene. Samtidig er det ingen systematiske forskjeller på de lavere sentralitetsnivåene, slik at dette ikke bør tillegges for stor vekt. Videre ser vi for eksempel at frikjøp brukes relativt lite i kommunene med flest fosterhjem – men relativt mye i de største barneverntjenestene. Som for arbeidsgodtgjøring har vi også undersøkt sammenhengen med IKS og kommuneøkonomi, men uten å finne klare forskjeller her heller.

Til sammenlikning fant PWC i 2014 at 49 pst. av barna hadde minst én frikjøpt forelder, dvs. noe høyere enn de 44 pst. vi finner. Som for arbeidsgodtgjøringen ville vi ventet å finne at andelen var lavere da, og igjen sår dette tvil om representativiteten i minst ett av utvalgene.

Figur 4.2: Andel av kommunens fosterhjem hvor det brukes frikjøp



Note: N=102 barneverntjenester.

Kommunene som svarte at de brukte frikjøp, ble bedt om å oppgi hvor stor andel av arbeidstiden fosterforeldrene blir frikjøpt fra. Konkret: Antall fosterhjem med 1-49 pst. frikjøp, antall fosterhjem med 50 pst. frikjøp, antall fosterhjem med 51-99 pst. frikjøp, og antall fosterhjem med 100 pst. frikjøp. Disse tallene har blitt omregnet til andeler for alle fosterhjemmene, se Figur 4.3.

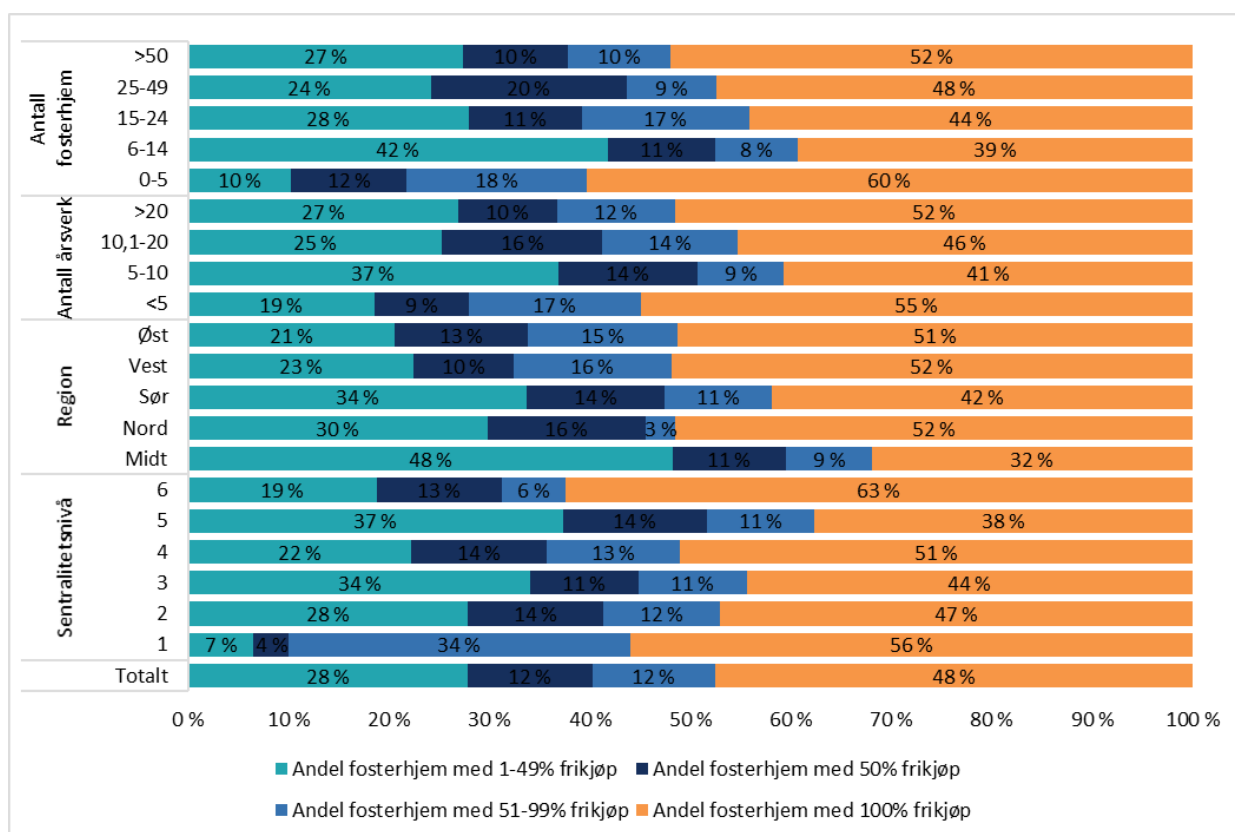
I 48 pst. av fosterhjemmene med frikjøp blir en av fosterforeldrene frikjøpt 100 pst. av tiden (nederst i figuren). 12 pst. er frikjøpt 51-99 pst.; 17 pst. er frikjøpt 50 pst.; og 28 pst. er frikjøpt mindre enn 50 pst. Vi merker oss følgende forskjeller mellom kommunene:

- 100 pst. frikjøp er vanligere i de minst sentrale kommunene (63 pst av de frikjøpte fosterhjemmene) og i kommunene med færrest fosterhjem (60 pst. av de frikjøpte fosterhjemmene). Her er det også mest uvanlig å bruke den minste andelen frikjøp (hhv. 7 og 10 pst. av de frikjøpte

fosterhjemmene). Det er imidlertid ingen systematikk i at frikjøpsandelen øker med økende sentralitet eller økende antall fosterhjem.

- Små andeler frikjøp er vanligst i region Midt (Trøndelag og Møre og Romsdal): Hele 48 pst. av de frikjøpte fosterhjemmene et her frikjøpt mindre enn 50 pst., mens bare 32 pst. er frikjøpt 100 pst.
- Det kan se ut til å være en viss positiv sammenheng mellom kommuneøkonomi og hvor villige man er til å kjøpe fosterforeldrene fri fra sitt ordinære arbeid. Sammenhengen er imidlertid forholdsvis svak, og også langt fra å være signifikant.
- Hvorvidt man er organisert i et IKS-samarbeid eller ikke har ingen betydning.

Figur 4.3: Hvor stor andel av arbeidstiden fosterforeldrene er frikjøpt fra



Note: N=77 barneverntjenester. Også på dette spørsmålet har enkelte kommuner svart inkonsistent. I ni tilfeller er det ikke samsvar mellom antallet fosterhjem som totalt sett blir frikjøpt, og det totale antallet fosterhjem med frikjøp når man slår sammen de ulike kategoriene presentert i denne figuren. Disse ni tjenestene er derfor tatt ut av disse spesifikke analysene.

Kommunene som bruker frikjøp ble bedt om å svare på hvorvidt de har en fast praksis for hvor lenge fosterforeldrene skal være frikjøpt etter plasseringen, før videre frikjøp vurderes på nytt. Vi ser at 43 pst. av barneverntjenestene ikke har noen fast praksis. Nest vanligst er det å vurdere frikjøp etter ett år, med 32 pst. Til sammen 13 pst. av barneverntjenestene vurderer videre frikjøp mindre enn ett år etter at vedtaket om frikjøp har blitt gjort, hvorav 6 pst. etter 6 eller færre måneder. 12 pst av barneverntjenestene svarer «annet», men de fleste av disse ser ut til å i realiteten fordele seg mellom «ingen fast praksis» og «ja, i ett år». En av barneverntjenestene beskriver en fast praksis med ett år for spedbarn og seks måneder for eldre barn, før ny vurdering. I intervjuene fikk vi flere eksempler på en slik aldersdifferensiert praksis.

Tabell 4.1: Fast praksis for varighet av frikjøp etter plasseringen før vurdering av videre frikjøp

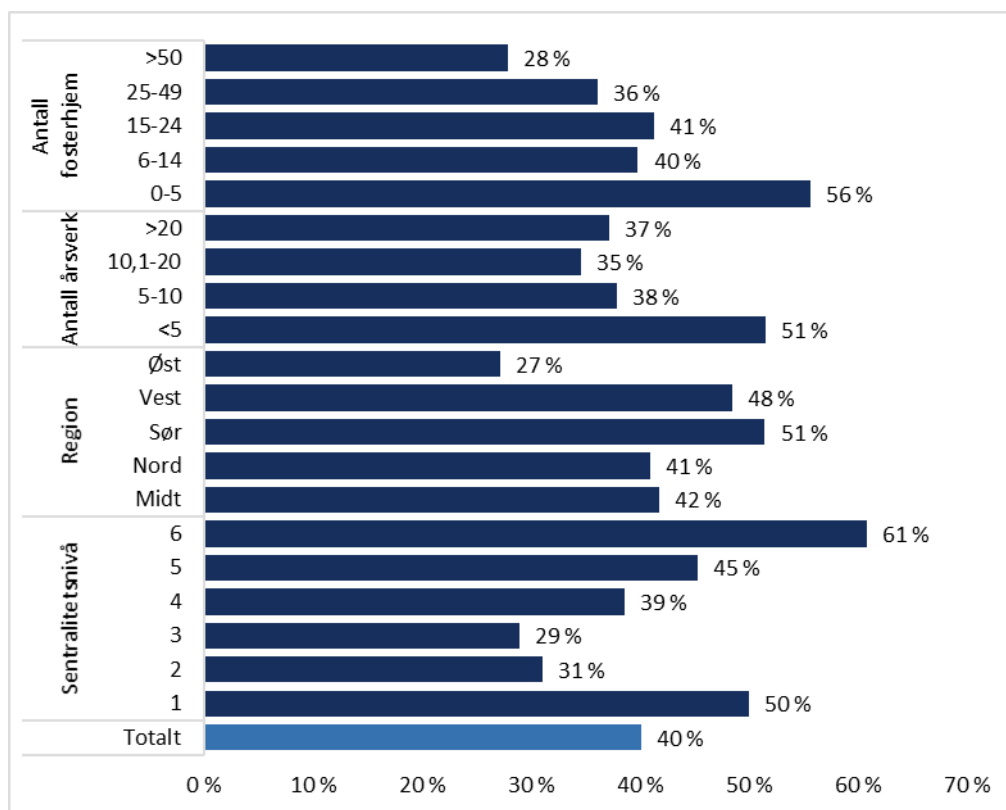
Svar	Andel
Ja, 1-3 måneder	2 %
Ja, 4-6 måneder	4 %
Ja, 7-11 måneder	7 %
Ja, i ett år	32 %
Nei, ingen fast praksis	43 %
Annet, beskriv:	12 %
N	92

Bryter man tallene ned på regiontilhørighet (ikke vist), er det en viss forskjell. Kommuner i regionene Midt, Nord og Vest vurderer i svært liten grad frikjøpet før det har gått ett år. Kommunene i Øst gjør dette i noe større grad (17 pst.), men det er region Sør som i størst grad skiller seg ut. Her er det rett over 30 pst. som vurderer frikjøpet før det har gått et år.

Barneverntjenestene ble også spurt om antall tilfeller hvor minst én av fosterforeldrene i fosterhjemmene de har avtale med i dag har vært frikjøpt i mer enn ett år, se Figur 4.4. For alle barneverntjenestene sett under ett, har frikjøpt vært brukt i minst ett år i 40 pst. av fosterhjemmene med frikjøp. Følgende kommunevariasjon er verdt å merke seg:

- Barneverntjenester med få fosterhjem og/eller få ansatte bruker oftere langvarige frikjøp enn andre barneverntjenester. Flere fosterhjem er forbundet med færre langvarige frikjøp. En mulig tolkning er at mer profesjonalisert fosterhjemsarbeid gir mer systematisk vurdering av behovet for frikjøp.
- Langvarige frikjøp er langt mindre vanlig i region Øst enn i de andre regionene. Som tidligere nevnt vurderer disse barneverntjenestene også frikjøpet noe tidligere etter plasseringen enn i andre regioner. Mindre intuitiv er sammenhengen for region Sør: Det er barneverntjenestene i region Sør som i størst grad skilte seg ut ved å vurdere frikjøpet tidlig etter plassering, men denne regionen har den høyeste andelen langvarige frikjøp.
- Verken IKS eller kommuneøkonomi ser ut til å ha betydning for bruken av lange frikjøp.

Figur 4.4: Andelen fosterhjem der minst én fosterforelder har vært frikjøpt mer enn ett år



Note: N=86 barneverntjenester.

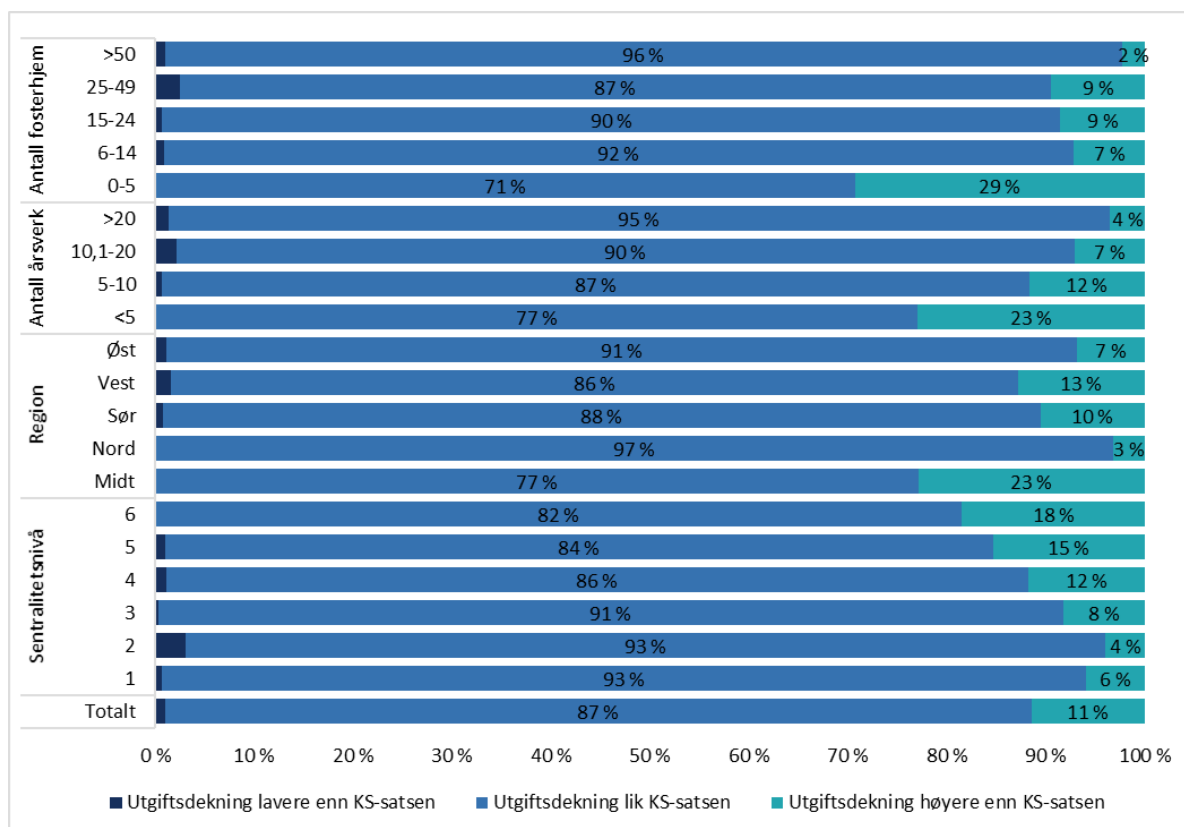
4.1.4 Hvordan brukes utgiftsdekning?

Fosterforeldrene får dekket sine utgifter til fosterbarna, og som for arbeidsgodtgjøring er det laget veiledende satser. Vi spurte kommunene om hva deres fosterhjem har i utgiftsdekning, spesifikt om satsene er lavere, høyere eller likt KS-satsen¹⁶. Satsene varierer med barnas alder, fra 5 140 til 7 570 kroner per barn per måned.

For alle barneverntjenestene sett under ett, ser vi at 87 pst. av fosterhjemmene får 1 KS-sats i utgiftsdekning, se Figur 4.5. 11 pst. av fosterhjemmene får mer enn 1 KS, mens 2 pst. får mindre.

¹⁶ I likhet med utfyllingen av arbeidsgodtgjørelse ble kommunene i undersøkelsen bedt om å oppgi antall fosterhjem med utgiftsdekning henholdsvis lavere, høyere eller likt KS-satsen. Svarene ble så satt opp mot antallet fosterhjem totalt sett i hver kommune, for å kunne regne ut andelstall. Også her ser vi at noen kommuner har tatt utgangspunkt i antallet *fosterbarn* og deres tilknyttede utgiftsdekning, fremfor antallet *fosterhjem*. I disse tilfellene har vi overført andelen knyttet til fosterbarn, og forutsatt at forholdet ville vært likt om respondentene hadde svart med utgangspunkt i fosterhjem. Øvrige kommuner med avvik over +/- 10 prosentpoeng har blitt ekskludert fra analysene.

Figur 4.5: Utgiftsdekning lavere enn, lik og høyere enn KS-satsen



Note: N= 87 barneverntjenester.

Nivået på utgiftsdekningen varierer systematisk med flere kjennetegn ved kommunene:

- Høyere utgiftsdekning enn 1 KS gis først og fremst av barneverntjenester med få fosterhjem og/eller få ansatte: I barneverntjenester med 5 eller færre fosterhjem er det hele 29 pst. av fosterhjemmene som får mer enn 1 KS.
- Høyere utgiftsdekning enn 1 KS er vanligst i region Midt (23 pst. av fosterhjemmene), og minst vanlig i region Nord (3 pst. av fosterhjemmene). I region Nord så vi det samme mønsteret for arbeidsgodtgjøring: 1 KS er absolutt det vanligste.
- Mindre sentrale kommuner gir oftere høy utgiftsdekning enn mer sentrale, fra 18 pst. for de minst sentrale kommunene og ned i 4-6 pst. for de mest sentrale.
- Om barneverntjenesten er en del av et IKS-samarbeid eller ikke, har ingen betydning for praksis rundt utgiftsdekning.

4.1.5 Endringer siste fem år

Med tanke på hvor fritt kommunene står i fastsettelsen av vilkårene, er det interessant å se om det har vært endringer i praksis de siste årene. Fra tidligere utredninger vet vi at antallet plasseringer i fosterhjem tilknyttet private leverandører har økt. Samtidig vet vi at vilkårene fortsatt er betydelig bedre både i slike hjem og i de statlige familiehjemmene, enn i de fleste kommunale fosterhjem. Sist men ikke minst, vet vi at kommunene konkurrerer både med private leverandører og med Bufetat om å levere de samme hjemmene – og at rekrutteringen har vært vanskelig. Vi venter dermed å se at kommunene har måttet tilby bedre vilkår enn tidligere.

For alle barneverntjenestene under ett svarer 36 pst. at de oftere gir en arbeidsgodtgjøring som er høyere enn KS-satsen i dag, enn for fem år siden, se Tabell 4.2. 64 pst. svarer at det ikke har vært store endringer. Det er flere mønstre i hvem som svarer hva:

- De kommunene som har økt arbeidsgodtgjøringen, har naturlig nok en høyere andel fosterforeldre som mottar mer enn 1 KS (69 pst.) enn de som ikke har det (53 pst.).
- Kommunene i Nord-Norge har i svært liten grad endret sin praksis. Kun 9 pst. av kommunene i denne landsdelen har gått mot å oftere gi en arbeidsgodtgjøring som er høyere enn KS-satsen.
- Det er vanligere blant kommuner som ikke er en del av et IKS-samarbeid å oftere gi høyere arbeidsgodtgjøring enn tidligere, enn blant IKS-kommunene.
- Kommunene som *ikke* har endret praksis, har i snitt bedre økonomi enn dem som oftere gir høyere arbeidsgodtgjøring.

Tabellen viser videre at 41 pst. av barneverntjenestene bruker frikjøp for flere barn i dag enn for fem år siden. Bare 4 pst. av kommunene svarer at de bruker frikjøp for færre barn, mens 56 pst. ikke har endret sin praksis vesentlig. Også her er det en tendens til at kommuner som ikke er en del av et IKS-samarbeid oftere bruker frikjøp av fosterforeldre for flere barn nå, enn hva man gjorde tidligere. På regionnivå er det her region Sør som skiller seg ut, ved at kun 18 pst. av kommunene i denne regionen har hatt en utvikling mot større bruk av frikjøp.

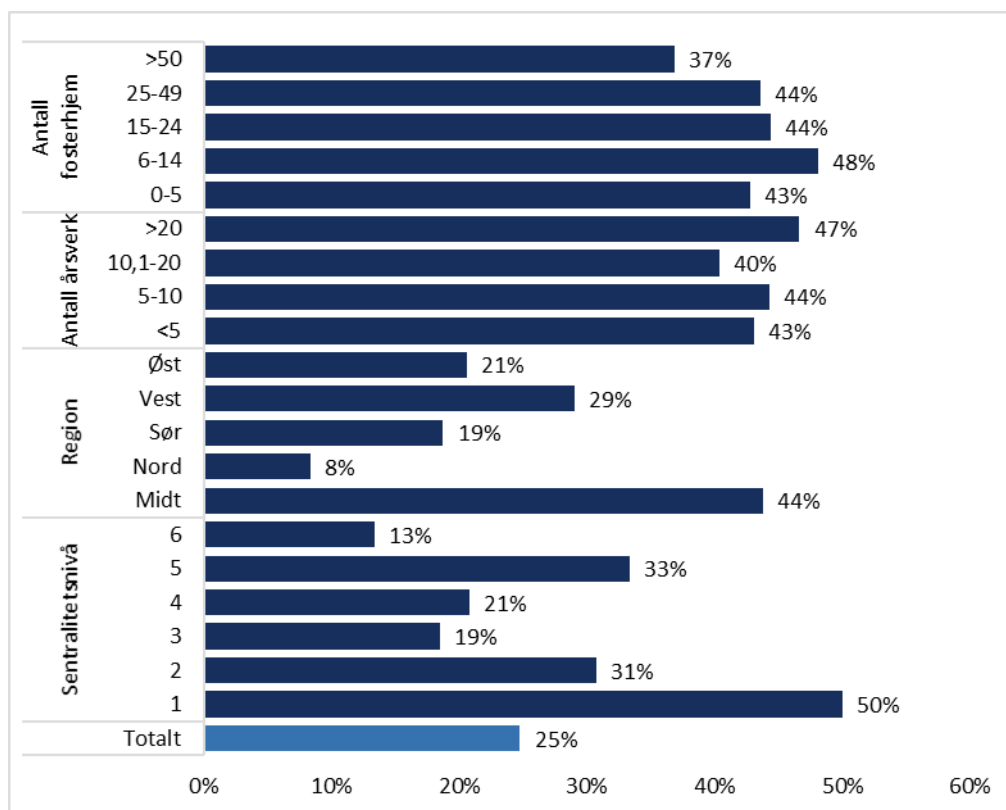
Tabell 4.2: Har det vært store endringer i arbeidsgodtgjøring eller frikjøp de siste fem årene?

Svar	Andel
Arbeidsgodtgjøring	
Ja, vi gir oftere en arbeidsgodtgjøring som er høyere enn KS-satsen	36 %
Nei, det har ikke vært store endringer	64 %
Frikjøp	
Ja, vi bruker frikjøp av fosterforeldre for flere barn	41 %
Ja, vi bruker frikjøp av fosterforeldre for færre barn	4 %
Nei, det har ikke vært store endringer	56 %
N	107

Det er i stor grad de samme kommunene som oftere gir mer i arbeidsgodtgjøring, som oftere bruker frikjøp. Dette er naturlig, siden frikjøp ofte ligger inne i en forhøyet arbeidsgodtgjøring. 69 pst. av kommunene som bruker frikjøp for flere barn, gir også oftere arbeidsgodtgjøring som er høyere enn KS-satsen. For alle kommunene sett under ett, er det 25 pst. som nå både gir mer i arbeidsgodtgjøring, og oftere bruker frikjøp. Hva er det som kjennetegner disse kommunene?

- Det er ingen klare sammenhenger mellom mer generøse vilkår og verken antallet fosterhjem eller størrelsen på barneverntjenesten.
- Det er store forskjeller mellom regionene: 44 pst. av kommunene i region Midt tilbyr bedre økonomiske vilkår i dag enn for fem år siden, mot 8 pst. av kommunene i region Nord.
- De mest sentrale kommunene skiller seg ut med en særlig høy andel kommuner med mer generøse vilkår, men det er ikke entydig at økt sentralitet gir høyere andel.
- Høyere godtgjøring og økt bruk av frikjøp er mer vanlig blant kommuner som ikke er med i IKS, enn i IKS-kommuner.
- Kommunenes økonomi ser ikke ut til å ha noen betydning.

Figur 4.6: Andelen kommuner som både gir mer i arbeidsgodtgjøring, og oftere frikjøp



Note: N=109 barneverntjenester.

Flere av barneverntjenestene kom med utfyllende kommentarer til disse spørsmålene:

- *Generelt er min erfaring at fosterhjemmene får høyere økonomisk støtte nå enn tidligere, og at dette er svært ujevnt fordelt etter hvem som krever det og hvem som ikke krever det. Mye saksbehandlingstid går til drøfting om økonomisk støtte til fosterhjemmet som burde vært brukt til drøfting ang barnet. Store ulikheter fortsatt mellom kommunene og mye frustrasjoner knyttet til dette med økonomi.*
- *Opplever at barna som plasseres har større behov, noe som fører til økt behov for tilstedeværende fosterforeldre og dermed mere frikjøp. Opplever også at det i noen tilfeller er fosterforeldre som krever høyere godtgjøring.*
- *På grunn av økende mengde med barn som er svært krevende og med sammensatte behov, er det blitt nødvendig med økende frikjøp og over lengre tid. Disse barna var gjerne tidligere plassert i institusjon.*

4.1.6 Tilbyr kommunene tjenstepensjonsordning?

Fosterforeldre i kommunale fosterhjem er å anse som oppdragstakere, og kommunen har ikke plikt til å tilby dem medlemskap i en tjenstepensjonsordning, se regelverket i avsnitt 2.3. Kommunene kan forholde seg til dette på ulike måter. Av spørreundersøkelsen fremgår det at hele 84 pst. lar være å kompensere for bortfalt tjenstepensjon, se Tabell 4.3. 4 pst. viderefører tjenstepensjonsordninger fosterforeldrene har fra arbeidsgiverforholdet, mens 12 pst. kompenserer på annen måte.

De som tilbyr tjenstepensjon eller annen kompensasjon, gjør det ikke til alle. Det er til sammen 17 kommuner som tilbyr en eller annen form for tjenstepensjonsordning til fosterforeldrene. Åtte av disse tilbyr det bare til én fosterforelder, mens ytterligere seks tilbyr det til mellom to og syv fosterforeldre. Kun én kommune tilbyr videreføring av tjenstepensjonsordningen til alle fosterhjemmene de har avtale med.

Gjennom intervjuene ser vi at en del kommuner lar arbeidsgiver fortsette å utbetale lønn og få denne refundert fra barneverntjenesten, slik at fosterforeldrene fortsatt får opptjening i tjenstepensjonsordningen. Dette gjøres både i tilfeller der fosterforeldrene bare er delvis frikjøpt og dermed uansett får lønn fra arbeidsgiver, og der fosterforeldrene er frikjøpt 100 pst. Ordningene omfatter både arbeidsgivere i kommunen, og i det private. Ingen av de kommunene vi har intervjuet, har imidlertid dette som en fast praksis til sine fosterforeldre. Det er imidlertid ikke alle arbeidsgivere som ønsker en slik praksis, noe som antakelig må ses i sammenheng med at de har reelle utgifter til tjenstepensjon og administrasjon. I noen kommuner avhenger det også av fosterforeldrenes forhandlingsmakt.

I intervjuene beskriver flere av barneverntjenestene en ulik praksis også innad i barneverntjenestene, der tilbudet om tjenstepensjon avhenger av fosterforeldrenes forhandlingsmakt, saksbehandlers vurderinger og arbeidsgivernes holdninger.

Oppsummert viser dermed våre funn en høyst uensartet praksis både kommunene imellom, og imellom fosterforeldre innenfor samme kommune.

Tabell 4.3: Om kommunene tilbyr tjenstepensjonsordning til fosterforeldre

Svar	Andel
Ja, vi viderefører tjenstepensjonsordninger fosterforeldre har med egen arbeidsgiver i en periode.	4 %
Nei, men vi gir økonomisk kompensasjon til fosterforeldre som mister opptjening i egen tjenstepensjonsordning i en periode	12 %
Nei, vi tilbyr ingen tjenstepensjon eller kompensasjon for bortfalt tjenstepensjon	84 %
N	105

4.2 Faglige tiltak rettet mot fosterfamiliene

4.2.1 Oppfølgingen av fosterhjemmene

Barneverntjenestene skal følge opp alle fosterhjem gjennom minst fire (evt. to) besøk i året i henhold til regelverket. Dette er noe barneverntjenestene prioriterer, men som ikke alle klarer å få til. Flere av informantene påpeker samtidig at de fire besøkene utgjør bare en liten del av deres oppfølging: Mye av oppfølgingen skjer per telefon, og dette tillegges stor vekt både av barneverntjenestene og fosterforeldrene. En av barneverntjenestene opplyser for eksempel at de ikke har kapasitet til å tilby veiledning eller avlastning som standard, men at de har prioritert å etablere en telefontjeneste der fosterforeldrene kan få oppfølging hele døgnet, hele uken.

I det første besøket hvert år gjennomgås typisk fosterhjemsavtalen, dvs. avtalen mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten. Denne gjennomgangen fungerer som en påminnelse om hva hver av partene har forpliktet seg til, og kan resultere i det settes inn nye tiltak, eller at noen fases ut.

Reforhandlinger av de økonomiske vilkårene skjer også typisk i denne sammenheng. Ved alle oppfølgingsbesøk skal saksbehandleren fra barnevernet snakke med barnet og få et bilde av hvordan barnet har det, i tillegg til å snakke med fosterforeldrene.

Noen barneverntjenester har etablert en mal som de ansatte skal følge i oppfølgingen av fosterhjemmene. Det er ikke laget noe forslag til en slik mal fra sentralt hold, og barnevernet er heller ikke i regelverket pålagt å utføre oppfølgingen på en bestemt måte. En del barneverntjenester har ikke etablert noen slik mal, og noen av våre informanter gir uttrykk for at de ansatte står relativt fritt til å legge opp oppfølgingen slik de selv vil. Oppfølgingen å dermed antas å variere til dels betydelig både mellom og innad i de ulike barneverntjenestene.

Tett oppfølging oppgis av alle parter som helt avgjørende for en vellykket plassering. Det er avgjørende for å kunne sette inn riktige tiltak, og justere og avslutte dem ved behov. Det er også avgjørende for å bygge opp tillit mellom barneverntjenesten og hhv. fosterforeldrene og barnet, slik at barneverntjenesten får den informasjonen de trenger for å kunne gi et godt tilbud. En god oppfølging krever normalt at det er den samme saksbehandleren som følger opp fosterhjemmene over tid. samtidig kan det være behov for å bytte saksbehandler for å få arbeidet til å fungere.

Oppfølgingen av fosterhjem er dermed noe barneverntjenestene bør prioritere. En stor utfordring er at det meste av oppfølgingen i de fleste barneverntjenester må skje innenfor normalarbeidstid, mens barna og de voksne skal være på skole og jobb. Samtidig er oppfølgingsarbeidet av en slik karakter at det ofte blir nedprioritert, under akuttiltak og undersøkelser. Noen ansatte har dessuten opp mot 30 barn de skal følge opp.

Mange barneverntjenester har tatt konsekvensene av at oppfølgingen ofte nedprioriteres, ved å skjerme fosterhjemsarbeidet i organiseringen av tjenesten, se avsnitt 6.1. Flere barneverntjenester prioriterer også oppfølgingen innenfor fosterhjemsarbeidet, ved å sette sine mest erfarne saksbehandlere på denne oppgaven. Mer generelt fremheves behovet for et *systematisk* arbeid med oppfølging av fosterhjem: Da kan mye oppnås selv med begrensede ressurser.

4.2.2 Veiledning av fosterforeldrene

Barneverntjenestene er pliktige etter fosterhjemsforskriften å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn, så lenge plasseringen varer. Utover dette er det ikke gitt føringer for kommunenes veiledning, for eksempel hvor mye veiledning de bør gi, innholdet i veiledningen eller hvem som bør utføre den.

Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene har vi kartlagt barneverntjenestenes tilbud om veiledning: om veiledningen tilbys som gruppeveiledning eller individuelt, innholdet i veiledningen, samt hvem det er som gjennomfører veiledningen (kommunene selv eller private aktører). I hvilke tilfeller barnevernet tilbyr veiledning kommer vi tilbake til i avsnitt 5.3.

Et godt veiledningstilbud fremstår som svært viktig

Alle parter fremhever veiledningen av fosterhjemmene som svært viktig for at fosterforeldrene skal klare å møte barnas behov, og å stå i det. Dette gjelder både barneverntjenestene, fosterforeldrene og representantene for barna og fylkesmennene: «Mangelfull veiledning er absolutt en hovedgrunn til brudd.»

Viktigheten av *målrettet* veiledning fremheves særlig. Med dette menes at barnevernet for det første setter seg inn i barnets behov, noe som krever en grundig utredning, og god kommunikasjon av resultatene fra utredningen i de tilfellene Bufetat eller andre står for denne. Dernext må barnevernet sette seg inn i fosterforeldrenes situasjon, dvs. deres ressurser og belastning i form av familie, arbeid mv. En målrettet veiledning krever med andre ord at barnevernet danner seg forståelse av alle sider ved matchingen mellom barn og fosterforeldre for å forstå hva akkurat disse fosterforeldrene har behov for, overfor akkurat dette barnet.

Et savn er at barnevernet får økt kompetanse om traumesensitive barn: Hvordan de uttrykker seg, og hvordan foreldrene og andre rundt barna bør respondere. Dette fremheves som stadig viktigere ettersom det blir stadig mer skadde barn som plasseres i fosterhjem. En av informantene viser til en skoloring Bufetat har gitt sine institusjoner, som også kunne vurderes overfor barneverntjenestene.

Et annet savn er at veiledningen skjer mer på barnas premisser: Fosterforeldre veiledes ut fra sin egen forståelse og beskrivelse av barna. Barna blir ikke spurt om hva fosterforeldrene bør bli bedre på – og barnevernet undersøker ikke selv hvorfor barnet har den atferden det har. Et eksempel er ei tenåringsjente som skadet seg selv, og som tilskriver dette at hun hadde behov for at fostermoren spurte henne mer om hennes historie og hvordan hun hadde det. I veiledningen ble fostermoren i stedet rådet til å ignorere henne når hun skadet seg. Historien endte med at ungjenta måtte flytte på institusjon.

Barneverntjenestenes tilbud om gruppeveiledning og individuell veiledning

Bufetat skal tilby alle fosterforeldre såkalt generell veiledning det første året etter plassering. Denne veiledningen foregår i grupper, typisk gjennom programmet «Trygg base», og tar for seg det å være fosterforeldre. Kommunene har ansvar for å gi såkalt individuell veiledning, der fosterforeldrene veiledes i det å ta hånd om det konkrete barnet de er tildelt. Kommunene kan imidlertid også velge å tilby gruppeveiledning.

Tabell 4.4 viser at 89 pst. av kommunene tilbyr individuell veiledning til sine fosterforeldre. Av de resterende 11 pst. tilbyr halvparten gruppeveiledning, men ikke individuell veiledning. 5 pst. av barneverntjenestene tilbyr ingen veiledning til sine fosterforeldre i det hele tatt.

Tabell 4.4: Tilbyr kommunen veiledning utover den generelle gruppeveiledningen fra Bufetat?

Svar	Andel
Ja, som gruppeveiledning i samarbeid med andre barneverntjenester	3 %
Ja, som gruppeveiledning i denne barneverntjenesten alene	15 %
Ja, som individuell veiledning	89 %
Nei	5 %
N	111

Tilsammen 18 pst. av kommunene tilbyr gruppeveiledning. Ansvar for gruppeveiledning vil bli overført til kommunene i forbindelse med barnevernsreformen. Det er kjent at mange kommuner vil ha for lite befolkningsgrunnlag til å kunne sette opp grupper alene. Gruppeveiledningen krever også en type kompetanse ikke alle barneverntjenester besitter. I store deler av Norge vil dermed gruppeveiledningen antakelig bli tilbudt som samarbeid mellom kommuner. Vi ser at det finnes få slike samarbeid i dag: Bare 3 pst. av kommunene tilbyr gruppeveiledning i samarbeid med andre kommuner.

Med tanke på at Bufetat tilbyr gruppeveiledning i dag, er det av interesse å undersøke hvorfor kommunene i det hele tatt tar på seg en slik oppgave. Den vanligste årsaken er at de opplever et behov for *mer* veiledning enn det Bufetat tilbyr. Dette oppgir 15 av de 18 kommunene. 8 av de 18 kommunene svarte at det er behov for et annet *innhold* i veiledningen i tillegg til det Bufetat tilbyr.

Innholdet i den individuelle veiledningen

Veiledningen av fosterforeldrene har flere formål, og tar dermed flere former. Fosterforeldrene får veiledning i hvordan de skal styrke tilknytningen mellom barnet og dem selv, møte barnet under uønsket atferd, forholde seg til barnets foreldre mv. Veiledning brukes også i situasjoner der barnevernet mistenker at ikke alt fungerer, for å få en bedre forståelse av hvordan fosterforeldrene arbeider og korrigerer ved behov.

Mye av veiledningen er eklektisk, dvs. at barnevernet anvender flere ulike samtalemetoder i veiledningen. Barnevernet bruker også metoder som COS, COS-P, Marte Meo, PMTO mv., men veiledningen skjer da gjerne av ansatte utenfor fosterhjemsteamet som bruker disse metodene også overfor andre familier. Informantene er delt i synet på hvor hensiktsmessig det er at barnevernets ansatte kurses i metoder ment for spesielle tilfeller, og barneverntjenestene vektlegger det ulikt: Det er en fare for at slike metoder blir overforbrukt når noen av de ansatte først har lært seg dem, og metodene kan bli mer viktige enn at veilederen setter seg grundig inn i barnets og fosterforeldrenes behov. Samtidig pekes det på at slike metoder kan ha stor betydning i enkelte tilfeller. En av fosterforeldrene trekker for eksempel frem MST-veiledning fra Bufetat som helt avgjørende for at de klarte å finne ut hvordan de skulle møte sitt barns behov.

Fosterforeldrene tilbys også individuell veiledning fra andre tjenester enn barnevernet, der spesielt BUP og i mindre grad PPT fremheves som viktige.

Hvem utfører den veiledningen kommunen tilbyr?

Individuell veiledning tilbys som nevnt av 89 pst. av barneverntjenestene. Det er stor variasjon i hvem som utfører veiledningen – ansatte i barneverntjenesten med særskilt kompetanse på veiledning, andre ansatte i barneverntjenesten som fosterfamiliens kontaktperson, private aktører eller andre. Av Tabell 4.5 ser vi for det første at mange barneverntjenester benytter seg av flere ulike aktører for å få utført veiledningen. Dette gjelder nærmere bestemt 56 pst. av barneverntjenestene. Dette reflekterer både at veiledning kan være så mangt, men også at noe av veiledningen skjer overfor fosterforeldre i andre kommuner, og at barneverntjenesten ikke alltid har kapasitet til å rekke over alt selv. Vi kommer nærmere inn på dette under.

Tabell 4.5: Hvem som utfører den individuelle veiledningen kommunen tilbyr

Svar	Andel
Ansatte i barneverntjenesten med særskilt kompetanse på veiledning av fosterhjem	60 %
Andre ansatte i barneverntjenesten	39 %
Private aktører	53 %
Andre:	17 %
N	99

60 pst. svarer at den individuelle veiledningen gjennomføres av ansatte i barneverntjenesten med særskilt kompetanse på veiledning av fosterhjem. Noe færre, i alt 53 prosent, bruker private aktører i dette arbeidet. 39 pst. bruker andre ansatte i barneverntjenesten, mens 17 pst. svarte «andre».

Blant disse «andre» er det BUP som oppgis av flest. I tillegg veiledes fosterforeldrene av PP-tjeneste, HAB-tjeneste og Familievernkontoret, samt andrelinjetjenesten i barnevernet (Bufetat eller Barne- og familieetaten i de store byene), som bl.a. kan tilby hjelpetiltak som MST, FFT mv. Denne typen veiledning har gjerne som formål å gi fosterforeldrene forutsetninger for å kunne gi et godt tilbud til barn med særskilte utfordringer, og er dermed tilpasset den utfordringen det aktuelle barnet har.

Barneverntjenestene opererer gjerne med et sammensatt tilbud for å dekke de mange ulike behovene hos sine fosterfamilier. Som en av respondentene sier:

«Alle får i utgangspunktet veiledning fra saksbehandler. Ved behov for mer omfattende veiledning iverksetter vi veiledning etter behov (kompetanse) og etter prioritert rekkefølge. Vi undersøker først med egen veileder for fosterhjem ansatt i 20pst. stilling, så veiledere i tiltaksteamet vårt, så BUP (hvis barnet går til behandling der) eller andre offentlige som Familievernkontoret, og så til slutt vurderer vi å leie inn private (særlig ved behov for særskilt kompetanse).»

Nærmere om bruken av private aktører i veiledningsarbeidet

De som bruker private aktører i veiledningen av fosterforeldre, gjør det stort sett i kombinasjon med veiledning fra egne ansatte. 42 pst. av barneverntjenestene bruker både private aktører og egne ansatte i veiledningsarbeidet. 13 pst. av barneverntjenestene bruker *kun* private aktører, mens 45 pst. av bruker *kun* egne ansatte.

Det er først og fremst de minste kommunene som bare bruker private aktører: Gjennomsnittlig innbyggertall blant barneverntjenestene i denne gruppen er 10 700, mot 23 600 blant de som både bruker egne ansatte og private aktører, og 14 200 blant dem som bare bruker egne ansatte. De kommunene som bare bruker private aktører, har også i gjennomsnitt bedre økonomi.

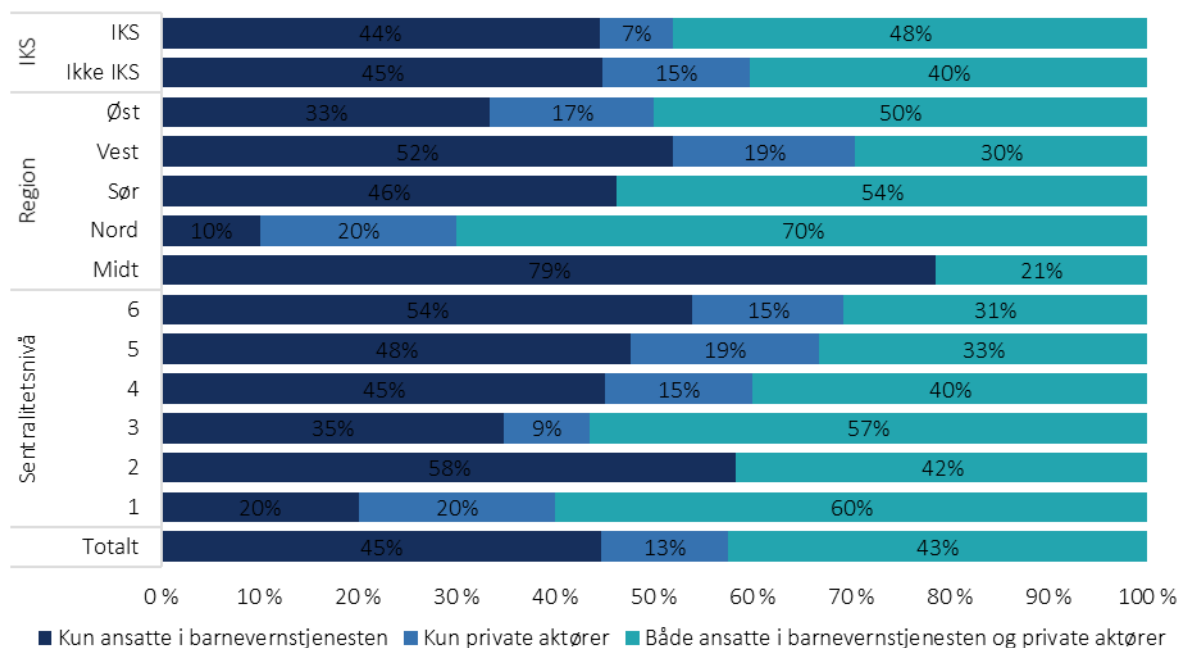
Figur 4.7 viser variasjonen ut fra andre kjennetegn ved kommunene. Det er mer vanlig blant kommuner som ikke inngår i IKS å bare bruke private, enn blant IKS-kommuner. De største forskjellene ser vi likevel mellom regionene: Bruk av private aktører er vanligst i Nord-Norge, der kun 10 pst. oppgir at de utelukkende bruker egne ansatte til veiledningsarbeid. Dette står i skarp kontrast til kommunene i region Midt, der 79 pst. kun bruker egne ansatte, mens *ingen* kun bruker private aktører. Mindre sentrale barneverntjenester bruker i større grad bare egne ansatte enn mer sentrale.

Den vanligste årsaken til å bruke private aktører til veiledning er ifølge barneverntjenestene at de selv ikke har riktig kompetanse. 62 pst. oppga dette som begrunnelse. Nesten like mange, 58 pst., begrunnet det med at de ikke har nok kapasitet til å fylle behovet selv. 50 pst. oppga lang reisevei til fosterhjemmene som den vanligste årsaken. Årsakene er i mange tilfeller sammensatte: Selv om barneverntjenestene ble bedt om å angi hva som var den *vanligste* årsaken til at de bruker private aktører til veiledning, valgte over halvparten av de spurte *minst* to av alternativene som årsaker.

Noe overraskende ser vi at lang reisevei er en vanligere begrunnelse for å hyre inn private aktører i store og sentrale kommuner, enn i mindre og usentrale kommuner. Når vi over ser at små og usentrale kommuner er overrepresentert blant dem som bare bruker private aktører, er altså *ikke*

dette begrunnet i lang reisevei. Det kan være store ulemper ved å la private aktører utføre barneverntjenestens oppgaver, både knyttet til kvalitet, kostnader og rettssikkerhet. I Vista Analyse (2016a) pekte vi på forhold som tilsier at en del barneverntjenester i dag bruker private aktører på en måte som er lite effektiv og/eller ulovlig. Vi konkluderte også med at det særlig for små barneverntjenester er vanskelig å gjennomføre anskaffelsene på en god måte, gitt den svake reguleringen mv. staten har sørget for på dette området i dag. Det faktum at små barneverntjenester bruker private aktører til å utføre veiledning av fosterforeldre, og begrunner dette i manglende kompetanse og/eller kapasitet, gir dermed grunn til bekymring.

Figur 4.7: Hvem som utfører den individuelle veiledningen, etter kommunekjennetegn



Note: N=94 barneverntjenester.

4.2.3 Andre støttetiltak enn oppfølging og veiledning

Oversikt over de ulike støttetiltakene

Kommunene står svært fritt i hvilke støttetiltak de vil tilby sine fosterhjem, slik vi så i kap. 2. Generelt kan kommunene tilby alle de tiltakene de tilbyr andre familier, dvs. ulike hjelpetiltak og andre former for støtte, både av økonomisk og annen art. I tillegg er det eksempler på at fosterforeldre tilbys støtte i form av vaskehjelp, husmorvikar og annet som ikke ellers utgjør en naturlig del av barneverntjenestens tilbud. Det er dermed interessant å undersøke hva barneverntjenestene egentlig tilbyr av støttetiltak overfor fosterforeldrene sine – og å ha et vidt utgangspunkt for hvilke tiltak dette kan være. Resultatene er oppsummert i Tabell 4.6. Deretter går vi nærmere inn på kommunenes tilbud om avlastning og beredskap.

I tillegg tilbyr hele 93 pst. av kommunene støtte til SFO eller barnehage. Slik vi forstår det, dreier dette seg om å dekke fosterforeldrenes utgifter til SFO og barnehage. Det er langt mindre vanlig å

tilby avlastning som ikke er knyttet direkte til barnet. 11 pst. av kommunene tilbyr vaskehjelp, mens 1 pst. av kommunene tilbyr husmorvikar.

Det ser ikke ut til at andre støttetiltak enn oppfølging, veiledning, avlastning og støtte til SFO og barnehage spiller en særlig stor rolle i kommunenes tilbud til fosterhjemmene. 10 pst. av kommunene svarer riktignok «annet» på dette spørsmålet, men av fritekstsvarene fremgår det at disse har i tankene veiledning, frikjøp og støtte i forbindelse med samvær med biologisk familie. Det ser ut til å være svært få kommuner som tilbyr tiltak rettet mot fosterforeldrenes samliv, og det er også få som gir et tilbud til fosterforeldrenes egne barn, jf. avsnitt 4.7.4.

Tabell 4.6: Hvilke støttetiltak fosterhjemmene tilbys

Svar	Andel
Besøkshjem	95 %
Støttekontakt	63 %
Avlaster som kommer hjem til fosterhjemmet	19 %
Støtte til SFO eller barnehage	93 %
Vaskehjelp	11 %
Husmorvikar	1 %
Kommunen legger til rette for «fosterhjemsring» eller andre nettverk der fosterforeldrene kan bistå hverandre	11 %
Annet:	10 %
Vi tilbyr ingen støttetiltak	0 %
N	111

Nærmere om avlastning

De aller fleste kommunene tilbyr en eller annen form for avlastning til sine fosterhjem. 95 pst. av kommunene tilbyr besøkshjem, 63 pst. tilbyr støttekontakt og 19 pst. tilbyr en ordning med avlaster som kommer hjem til fosterhjemmet. Av et eget spørsmål om avlastning ser vi at kun 1 pst. av kommunene oppgir at de *ikke* tilbyr avlastning til sine fosterforeldre. Kommunene har valgt å organisere avlastningen på ulike måter. I 28 pst. av kommunene er avlaster ansatt i kommunen. I 73 pst. av kommunene lønnes de av kommunen, men er ikke ansatt (merk at dette er et flervalgs spørsmål, slik at noen kommuner kan gjøre begge deler). I 35 pst. av kommunene finner fosterforeldrene selv frem til en avlaster, og kompenseres av kommunen. I en del av disse tilfellene brukes fosterforeldrenes egne større barn som avlastere, eller andre i fosterfamiliens nære nettverk. 34 pst. av kommunene kjøper avlastning fra private aktører. 6 pst. av kommunene oppgir at de tilbyr «andre former» for avlastning, og dette dreier seg i stor grad dreier om opphold på leirer, besøksgårder osv.

Avlastning oppleves som et vanskelig tiltak. I intervjuene er avlastning det støttetiltaket informantene er mest delt overfor. Både barneverntjenester og representanter for barna legger vekt på at avlastning kan være uheldig for tilknytningen mellom fosterforeldre og fosterbarn: Det kan være nettopp i de periodene fosterforeldrene har størst behov for pause, at barnet trenger mest å være nær dem. Barna kan oppleve avlastning som vondt: «Hvis de trenger *avlastning* fra meg, må jo det bety at jeg er en *belastning*?» Særlig kan det være uheldig med rutinemessig avlastning som for eksempel fast en gang i måneden, fordi det ofte kolliderer med aktiviteter barna ønsker å delta på.

Samtidig kan avlastning være helt avgjørende for at fosterforeldrene skal få overskudd til å være gode omsorgspersoner og stå i den ofte svært krevende situasjonen de er i. Fosterforeldrene kan også nettopp ha god nytte av at avlastningen er regelmessig, slik at de kan planlegge tiden uten fosterbarnet. Avlastning kan også være godt for fosterbarnet, ved at også de gis en pause fra fosterfamilien. Ikke minst kan det være viktig for fosterforeldrenes biologiske barn at de iblant kan få sine foreldres hele og fulle oppmerksomhet, uten et forstyrrende fosterbarn.

Oppsummert frarår informantene å bruke avlastning som et standard tiltak overfor alle fosterforeldre, men sette det inn der det virkelig er nødvendig – og innrette det ut fra den konkrete families behov. Flere kommuner forsøker å tenke nytt om hva avlastning er: Noen gir tilbud om leir eller helgeopphold til fosterforeldrenes egne barn, andre tilbyr vaskehjelp eller annen hjelp i hjemmet. Begge varianter gir fosterforeldrene pusterom – samtidig som de er sammen med fosterbarnet. Fosterbarnet bør dessuten informeres om *hvorfor* det er behov for avlastning. Hvis barnet får vite at fosterforeldrene ønsker avlastning for å bli bedre omsorgspersoner, kan avlastningens oppleves som langt mer positiv.

Nærmere om beredskap

Bufetat har etablert en vakttelefonitjeneste der fosterforeldre kan ringe fagpersonell ved sin lokale fosterhjemstjeneste, også utenfor ordinær arbeidstid. Dette er imidlertid ikke personer som kjenner fosterbarnet, fosterforeldrene eller barneverntjenesten, slik at det vil være en del tilfeller der denne tjenesten vil være til begrenset hjelp. I 72 pst. av kommunene er det etablert en eller annen form for beredskap som supplerer denne. Denne beredskapen er etter det vi forstår normalt ikke særskilt for fosterforeldrene, men tar form av en generell vakttjeneste. Dette varierer imidlertid mellom tjenestene. Det er også en del barneverntjenester som samarbeider om beredskapen, slik at det ikke alltid vil være saksbehandlere i fosterforeldrenes egen barneverntjeneste som er tilgjengelige.

Til sammen 58 pst. av kommunene har etablert en barnevernsvakt, enten alene eller sammen med andre, se Tabell 4.7. Vakten er åpen hele døgnet i 35 pst. av kommunene, og har begrensede åpningstider i 23 pst. i 28 pst. av kommunene er de ansatte i barneverntjenesten tilgjengelige utenfor ordinær arbeidstid. De 12 pst. som svarer «andre former for beredskap» viser til at ansatte er tilgjengelige i spesielle tilfeller, eller at barnevernleder er tilgjengelig på telefon til enhver tid. Fra intervjuene ser vi eksempler på at det er etablert ordninger med rullerende vakt, og på at de ansatte tar et mer ad hoc-ansvar og stiller opp i perioder fosterfamiliene strever. Kompensasjonen ser ut til å variere: Noen fører fleksitid (dvs. ikke overtid) for den tiden de faktisk snakker med fosterforeldrene, eller stiller opp uten kompensasjon. Dette dreier seg ikke nødvendigvis om mange telefoner, men er en form for beredskap de ansatte ser kan være avgjørende for at fosterforeldrene klarer stå i det gjennom vanskelige perioder.

Tabell 4.7: Hvilke former for beredskap fosterforeldrene tilbys

Svar	Andel
Barnevernsvakt som er åpen hele døgnet	35 %
Barnevernsvakt med begrensede åpningstider	23 %
De ansatte i barneverntjenesten er tilgjengelige også utenfor ordinær arbeidstid	28 %
Andre former for beredskap:	12 %
Ingen særskilt beredskap	20 %
N	111

20 pst. av kommunene har ikke etablert noen særskilt beredskap. Dette er stort sett mindre kommuner: Halvparten har færre enn 5 300 innbyggere, men enkelte store kommuner med 25-30 000 innbyggere drar opp gjennomsnittet. Kommunene er jevnt fordelt over regionene, med unntak av region Sør, der ingen kommuner oppgir å ikke tilby beredskap.

4.2.4 Tilbud rettet mot fosterforeldrenes egne barn

Kommunene har ingen plikt til å ha et tilbud til fosterforeldrenes egne barn. Fra intervjuene med fosterforeldrene og interesseorganisasjonene ser vi imidlertid at dette er noe fosterforeldrene ofte savner, og informantene beskriver flere ordninger som ser ut fungere godt.

Ett behov er at noen voksne utenfor familien kan forklare de biologiske barna hvilke behov fosterbarnet har, og hvilken atferd hos fosterbarnet de må være forberedt på. En del barn går inn i rollen som «fostersøsken» med store forventninger om å hjelpe, og kan føle seg avvist av fosterbarnet. De kan også oppleve at fosterbarnets behov går foran deres egne, og da kan det være nyttig at noen andre enn foreldrene har forklart hvorfor det må være slik. Fosterforeldrenes egne barn kan også dra stor nytte av å møte andre barn i samme rolle. Dette kan skje i form av samtalegrupper med flere møter over en periode, eller aktivitetsdager der kanskje hele fosterfamiliene møtes, men det er lagt opp til at fostersøsknene får være alene og snakke om sitt. I noen tilfeller kan det også være fornuftig å sende fosterforeldrenes egne barn på avlastning, mens fosterbarnet blir i familien. Fosterforeldrenes egne barn kan ha stor glede av en leir eller andre former for fri fra sin familie, mens det kan være svært uheldig at fosterbarnet sendes vekk, som påpekt i avsnittet om avlastning. En av fosterforeldrene etterlyser dette for sine barn: «De kunne trenge en arena uten fosterbarnet.»

31 pst. av kommunene har et tilbud til fosterforeldrenes egne barn, se Tabell 4.8. 14 pst. av kommunene tilbyr veiledning til denne gruppen, 4 pst. tilbyr oppfølging i grupper, mens 18 pst. gir et annet tilbud. Kun to kommuner har krysset av for mer enn ett alternativ. I «annet»-kategorien finner vi i hovedsak tilbud om samtaler ved behov, men også familiesamlinger.

40 pst. av kommunene oppgir at de ikke har kapasitet til å tilby fosterforeldrenes egne barn et tilbud, mens 29 pst. mener at det ikke er behov for et slikt tilbud. Vi har sett nærmere på om kommunene som svarer at de *ikke har kapasitet* skiller seg fra kommunene som har et tilbud. De har i gjennomsnitt et noe lavere befolkningsgrunnlag, samt færre årsverk i barneverntjenesten. Antall årsverk per barn er imidlertid likt. Dette handler ikke om økonomi: Kommunene som ikke har kapasitet, har faktisk i gjennomsnitt noe bedre økonomi enn dem som har et tilbud. Forskjellene mellom regionene er store: *Ingen* av kommunene i region Nord oppgir å ha et tilbud til fosterforeldrenes egne barn, og *alle* begrunner dette med manglende kapasitet. I motsatt ende er region Midt, der hele 66 pst. av kommunene har et tilbud overfor fosterforeldrenes egne barn.

Tabell 4.8: Om kommunen har et eget tilbud til fosterforeldrenes egne barn

Svar	Andel
Ja, fosterforeldrenes egne barn tilbys veiledning	14 %
Ja, fosterforeldrenes egne barn tilbys oppfølging i grupper	4 %
Ja, et annet tilbud:	18 %
Nei, vi har ikke kapasitet	40 %
Nei, det er ikke behov	29 %
N	111

4.2.5 Tilbudet til fosterfamiliene kommunene har tilsynsansvar for

Kommunene har ansvar for å føre tilsyn med alle fosterhjem i kommunen, også der barna er under en annen kommunes omsorg. Kommunene i spørreundersøkelsen har tilsynsansvar for til sammen 3422 fosterhjem, i gjennomsnitt 28 fosterhjem per kommune, fra 0 til 131.¹⁷ Vi har ikke gått inn i kommunenes arbeid med tilsyn av fosterhjem siden ansvarsforholdene er så annerledes enn for de øvrige av oppgavene på fosterhjemsområdet: Tilsynsansvaret ligger under fosterhjemskommunen og ikke omsorgskommunen, og det ligger også under kommunen som sådan, og ikke barnevernet. Omtalen her er dermed avgrenset til kommunenes tilbud til sine tilsynsfamilier *utover* selve tilsynet.

De aller fleste kommuner fører tilsyn med fosterhjem som har barn fra andre kommuner – kun to av kommunene svarte at de ikke har noen andre fosterhjem i kommunen enn dem de selv har avtale med. Kommunene er ikke pliktige til å gi disse hjemmene et tilbud utover å føre tilsyn med dem. Likevel er det en del kommuner som gjør dette. Barneverntjenestene ble derfor spurt om de gir et tilbud ut over tilsynet, og hva dette tilbudet i så fall består av.

Tabell 4.9: Om kommunen gir et tilbud ut over tilsynet til hjem de ikke selv har avtale med

Svar	Andel
Ja, veiledning til fosterforeldrene	7 %
Ja, kurs og opplæring i regi av barneverntjenesten	9 %
Ja, aktiviteter for barn	2 %
Ja, veiledningsgrupper for fosterforeldrenes egne barn	0 %
Ja, veiledningsgrupper for barn	1 %
Ja, annet:	9 %
Nei	77 %
N	127

Det er få kommuner som tilbyr noe annet enn tilsyn til de fosterhjemmene de selv ikke har avtale med. Enkelte kommuner tilbyr veiledning til fosterforeldrene, eller kurs og opplæring i regi av barneverntjenesten. Noen har også andre tilbud, og dette omfatter bl.a. tilbud om å delta på samlinger med andre fosterforeldre, faste treff for tilsynspersonene og tilbud fra familietjenesten eller andre tjenester utenom barneverntjenesten, som er åpne for alle familier i kommunen. Siden respondene- tene dermed har tolket «annet»-kategorien forholdsvis bredt, er andelen kommuner uten et tilbud til fosterforeldre de selv ikke har avtale med, enda høyere enn de 77 pst. som følger av tabellen.

4.3 Sammensetningen av tiltak

4.3.1 Eksempler på pakker av tiltak avhengig av barnets behov

Kommunene tilbyr fosterforeldrene en pakke av ulike tiltak, både økonomiske vilkår og faglige tiltak. I intervjuene ble barneverntjenestene bedt om å beskrive hva de tilbyr i to ulike tilfeller:

- Et fosterhjem der barnet har ordinære behov, dvs. en minstepakke til et fosterhjem utenom familie og nettverk
- Et fosterhjem der barnet har særskilte behov, dvs. hva kommunen tilbyr utover minstepakken

¹⁷ At tallene her er noe lavere enn for antallet fosterhjem skyldes at det er færre som svarte på spørsmålene om tilsyn.

Barneverntjenestenes svar vil i noen grad være preget av de konkrete tilfellene de har i tankene, og det kan være stor variasjon i hva de tenker på med «ordinære» og «særskilte» behov. Mer konkrete eksempler får vi fra intervjuene med fosterforeldrene, ved at de beskriver i detalj hva slags vilkår de har. I dette avsnittet oppsummerer vi først svarene fra barneverntjenestene i Tabell 4.10, før vi beskriver vilkårene fra en av barneverntjenestene, samt til to av fosterforeldrepårene.

Tabell 4.10: Sammensetningen av tiltak til fosterhjem, etter barnets behov

Barn med ordinært behov	Vilkår
Arbeidsgodtgjøring	Noen har 1 KS, andre 2 KS. Dekning av tidligere inntekt ved frikjøp.
Utgiftsdekning	1 KS
Frikjøp	Fullt frikjøp i 1 år, evt. mindre for barn over seks år
Tjenestepensjon	Varierer
Veiledning	Noen ikke, andre tilbyr noe til alle
Avlastning	Noen ikke, andre tilbyr avlastning til alle
Beredskap	Noen bare Bufetats vakttelefon, andre har egen døgntjeneste
Annet	Oppfølging per telefon
Barn med særskilt behov	Vilkår
Arbeidsgodtgjøring	Dekning av tidligere inntekt (frikjøp)
Utgiftsdekning	Mer enn 1 KS, avhengig av behov
Frikjøp	Fullt frikjøp av en forelder, iblant delvis frikjøp av den andre
Tjenestepensjon	Varierer, ikke systematisk at det er vanligere ved frikjøp
Veiledning	Ja. Både fra barnevernet og BUP mv.
Avlastning	Ja. Besøkshjem, typisk også sommerleir el.
Annet	Ansvarsgrupper ea. systematisk samarbeid mellom tjenestene

Eksempel 1: Vilråene fra en barneverntjeneste

En av de barneverntjenestene vi intervjuet beskriver sitt tilbud som følger:

- Barn med ordinære behov: 2 KS i arbeidsgodtgjøring (1 KS ved plasseringer i slekt og nettverk), 1 KS i utgiftsdekning, frikjøp fulltid det første året med full kompensasjon for lønn, evt. 4 KS hvis de ikke var i arbeid først. Ingen kompensasjon for tapt tjenestepensjon, men ser at nabokommunen gjør det og at de nok må tilby det selv. Alle tilbys avlastning, typisk en helg i måneden og noen ferier. Noe individuell veiledning.
- Barn med særskilte behov: Som over, men fullt frikjøp av den ene forelderen over tid, ofte også delvis frikjøp av den andre. Mer enn 1 KS i utgiftsdekning for å kompensere for ødeleggelser: 1,5 eller 2 KS. Mer individuell veiledning og kanskje støttekontakt. Sjelden mer enn fire oppfølgingsbesøk, men hyppigere samarbeidsmøter og mye telefoning. BUP involveres ofte.

Eksempel 2: Vilråene til fosterforeldrepå A

Et av de fosterforeldrepårene vi intervjuet har vært fosterforeldre for to barn. Første gang ble de kastet inn i det: De var besøkshjem og ble bedt om å overta barnet på fulltid som en frivillig plassering. Dette skjedde uten opplæring eller generell veiledning, men med oppfølging fra kommunen. Dette barnet flyttet ut igjen etter et halvt år. Da fikk de tilbud om PRIDE-kurs for viderekomne, og snart fikk de et fosterbarn med store utfordringer. Denne gangen var de mer forberedt og har forhandlet seg

frem til en avtale de er fornøyd med: Fullt frikjøp av den ene forelderen siden plassering, og delvis frikjøp av den andre. Reduksjon i frikjøpet nå, etter ønske fra fosterforeldrene. Full dekning av høy lønn med potensiell bonus for den ene. 1,5 KS i utgiftsdekning bl.a. på grunn av stor slitasje på klær. Barneverntjenesten har forsøkt å sette ned arbeidsgodtgjøringen, men den ble stående på et høyt nivå. Ingen tjenestepensjon. Omfattende utredning fra BUP av barnet frem til diagnose og behandling, samt veiledning av fosterforeldrene. Veiledning og kursing også fra barnevernet. Avlastning hver tredje helg og fire uker om sommeren. Kommunen arrangerer familietreff med andre fosterfamilier. Savner mer oppfølging av egne barn, bl.a. i forbindelse med at de avvises av fosterbarnet.

Eksempel 3: Vilklårene til fosterforeldrepar B

Etter en lengre periode som fosterforeldre for et barn med store utfordringer er de nå nede i 20 pst. frikjøp av den ene fosterforeldrene, og ingenting av den andre. De mottar 4 KS i arbeidsgodtgjøring, som skal ses som en kompensasjon for at de har stått i det lenge. Tidligere var godtgjøringen lavere: Først 2 KS ved fullt frikjøp, deretter opp til 3 KS. Fosterforelderen ønsket selv å begynne å jobbe. Ukentlige oppfølgingsmøter på skolen. Veiledning fra BUP til fosterforeldrene, men ikke barnet. MST-veiledning av fosterforeldrene og skolen. Veiledning fra barnevernet i tillegg. Avlastning fra tre parter: egen sønn, assistenten fra skolen etter at han sluttet å være assistent, og besøksfamilie barnet kjenner fra før. Fosterforeldrene har skaffet avlastningen, mens barnevernet betaler. Savner et tilbud til egne barn. Opplevde det også som vanskelig at de ikke fikk den informasjonen de trengte ved plassering: Har inntrykk av at barnevernet sitter på informasjon de ikke vil dele, for ikke å skremme dem bort – men de ville tatt imot dette fosterbarnet uansett, og hatt god nytte av å vite mer.

4.3.2 Betydelige substitusjonsmuligheter – og behov for dreining

Et viktig spørsmål er hvorvidt de ulike vilklårene kan erstatte hverandre (substitusjon), i den forstand at fosterforeldrenes og barnas velferd forblir den samme selv om et av vilklårene reduseres, så lenge noe annet økes. Hvis så, blir spørsmålet om det er *ønskelig* å gjøre en dreining i kommunenes tilbud til sine fosterforeldre. Dette er ikke en del av mandatet for denne utredningen, men noe mange av informantene er opptatt av. Vi gjengir derfor noen synspunkter her.

Både barneverntjenestene og fosterforeldrene understreker at det ikke alltid er så viktig hva fosterforeldrene tilbys, men at de får anerkjennelse for den jobben de gjør. Det er dermed en viss grad av substitusjonsmuligheter mellom de ulike vilklårene: Ekstra veiledning eller avlastning kan for eksempel kompensere for mindre frikjøp eller arbeidsgodtgjøring. Små tiltak kan utgjøre hele forskjellen: Muligheten til å ringe saksbehandleren utenfor arbeidstid i en periode, refusjon av utgiftene til en ødelagt gjenstand eller veiledning av fosterforeldrenes biologiske barn. For fosterforeldrene handler det om å oppleve at de står *sammen med* barneverntjenesten i omsorgen overfor fosterbarnet; å *bli tatt på alvor* og altså å *anerkjennes* for den enorme innsatsen de legger ned.

Flere av informantene mener også det er *ønskelig* å dreie fosterforeldrenes vilkår, og da slik at individuell veiledning får en større plass i tilbudet, og penger en mindre. Både fosterforeldrene og representantene for barna og fylkesmennene er opptatt av dette. Individuell veiledning ses som avgjørende for at fosterforeldrene skal kunne forstå og møte barnets utfordringer. Penger er viktig i den forstand at ingen bør tape økonomisk på å være fosterforeldre, men det tillegges en altfor stor plass i tilbudet nå, særlig ved at det er vanskelig å redusere frikjøp og arbeidsgodtgjøring underveis i plasseringen, jf. avsnitt 5.5.

4.4 Særskilt om fosterhjem i slekt og nettverk

4.4.1 Svak forhandlingsmakt kan gi dårlige vilkår selv om behovene er store

Antallet fosterhjem i slekt og nettverk har økt betydelig de siste årene, og de politiske føringene trekker i retning av en ytterligere økning fremover. I henhold til regelverket og de andre føringene kommunene har å forholde seg til, skal fosterhjem i slekt og nettverk tilbys de samme vilkårene som andre fosterhjem – gitt at behovene er de samme. Forskingen viser likevel at fosterhjem i slekt og nettverk får mindre enn andre, og opplever å stå mye alene.¹⁸ Fra våre intervjuer ser vi flere mekanismer.

For det første kan *behovene* være ulike. Ulikhetene kan trekke i flere retninger:

- Fosterforeldre i slekt og nettverk kan ha *mindre* behov for frikjøp, siden de kjenner barnet fra før.
- Fosterforeldre i slekt og nettverk kan ha *mindre* behov for opplæring, veiledning og oppfølging, siden de kjenner barnet fra før.
- Fosterforeldre i slekt og nettverk kan ha *større* behov og et *annet* behov for opplæring, veiledning og oppfølging siden de ikke i utgangspunktet var motivert for å være fosterforeldre, ikke har tenkt igjennom hva rollen innebærer, og iblant også har en del av de samme utfordringene som de biologiske foreldrene selv.
- Fosterforeldre i slekt og nettverk kan ha *større* behov for veiledning og oppfølging, siden de skal håndtere flere ulike roller og ofte havner i komplekse lojalitetskonflikter med barnets biologiske foreldre og andre familiemedlemmer.

I tillegg må det antas å spille en rolle at vilkårene for en stor del bestemmes gjennom *forhandlinger*, og der fosterforeldre i slekt og nettverk normalt står atskillig svakere.

- Det båndet disse fosterforeldrene har til både barnet og de biologiske foreldrene, innebærer at de kan oppleve det som enda viktigere å få til en vellykket plassering enn ordinære fosterforeldre. De trenger dermed ikke å kompenseres like mye økonomisk for å oppleve nytten ved plasseringen som høyere enn kostnadene, og dette tilsier at de vil ha *lavere* godtgjøring og *mindre frikjøp* enn ordinære fosterforeldre.
- Båndet innebærer også at fosterforeldrene vil kunne oppleve kostnadene ved brudd som høyere enn ordinære fosterforeldre. De vil dermed tåle mer og kreve mindre, for å unngå at barnet skal måtte flytte på ny. Dette tilsier at fosterforeldre i slekt og nettverk vil få *dårligere vilkår* både i form av penger og støttetiltak som veiledning og avlastning.
- Forhandlingsmakten/-viljen må antas å være svakere dess nærmere de står barnet: *Nær familie* må dermed antas å forhandle seg frem til dårligere vilkår enn fjernere slekt og nettverk.
- Bufetat forteller at mange fosterforeldre i slekt og nettverk ikke deltar på opplæring eller generell veiledning, dels fordi barneverntjenestene ikke melder dem inn til Bufetat, og dels fordi de selv ikke ønsker. Disse fosterforeldrene går glipp av viktig informasjon om hva de kan be om.

Svak forhandlingsmakt kan dermed gjøre at fosterforeldre i slekt og nettverk kan få dårlige vilkår selv om behovene er store.

¹⁸ Amy Holtan og Renee Tørnblad ved Universitetet i Tromsø har forsket mye på slektsfosterhjem i Norge.

4.4.2 Intervjuene: Fosterforeldre i slekt og nettverk tilbys mindre enn andre

I intervjuene spurte vi barneverntjenestene om de gir andre vilkår til fosterforeldre i slekt og nettverk enn andre fosterforeldre. Det klare inntrykket herfra er at fosterforeldre i slekt og nettverk får dårligere økonomiske vilkår, men iblant mer veiledning. En av representantene for fylkesmennene konstaterer at de ser det samme som forskningen viser: Fosterhjem i slekt og nettverk blir mer overlatt til seg selv.

En av barneverntjenestene har en fast praksis der grunnsatsen for arbeidsgodtgjøring er 1 KS til fosterforeldre i slekt og nettverk, og 2 KS til andre. Det vanlige er likevel at informantene gir inntrykk at dette ikke er en fast praksis, men «det er blitt slik». Ulik forhandlingskraft er en viktig årsak til forskjellene. Fosterforeldre utenfor barnets familie og nettverk oppleves å ha et klarere rettighetsperspektiv, mens fosterforeldre som kjenner barnet fra før, er glade for å kunne bidra. En av barneverntjenestene sier dette klart: «De tilbys mindre, og dette har med forhandlingskraft å gjøre.» Samtidig er det ofte reelle forskjeller i behov. Fosterforeldre i slekt og nettverk har ofte god tilknytning til barnet fra før, og dette reduserer isolert sett behovet for frikjøp.

Bildet er likevel ikke entydig: En av barneverntjenestene nevner som eksempel at de også gir arbeidsgodtgjøring ved plasseringer hos besteforeldre, noe de kjenner til at ikke alle gjør. Andre sier at de drev forskjellsbehandling før, men ikke nå.

Flere understreker at fosterforeldre i slekt og nettverk ofte har større behov for veiledning – men at de ikke alltid vil ta imot. En særlig utfordring er når barnet avviser fosterforeldrene: Fosterforeldre i barnets familie forventer gjerne takknemlighet fra barnet, og kan ha behov for veiledning for å forstå barnets reaksjoner. De kan også ha behov for råd om hvordan de skal ivareta sine mange roller, i tillegg til at de gjerne selv har utfordringer som krever oppfølging.

4.4.3 Spørreundersøkelsen: I liten grad systematiske forskjeller

Spørreundersøkelsen viser generelt at fosterforeldre i slekt og nettverk *ikke* behandles annerledes enn ordinære fosterforeldre, se Tabell 4.11. Disse resultatene strir dermed mot informantenes svar i intervjuene. En mulig tolkning er at barneverntjenestene i spørreundersøkelsen svarer ut fra slik de mener det *bør* være, mens de i intervjuene svarer slik det *er*. Denne tolkningen støttes av at mange av barneverntjenestene i intervjuene gir inntrykk av å måtte tenke igjennom de faktiske plasseringene før de ser et mønster, og av at andre informanter enn barneverntjenestene mener å se slike forskjeller klart.

Det klare flertallet av kommuner har ikke systematiske forskjeller i arbeidsgodtgjøring mellom fosterforeldre i slekt og nettverk og andre typer fosterforeldre. Et lite mindretall på 8 pst. svarer at fosterforeldre i slekt og nettverk normalt sett får lavere godtgjøring enn andre typer fosterforeldre. I fritekstsvarene påpeker barneverntjenestene at arbeidsgodtgjøringen ses i forhold til behovet, og at dette i praksis kan gi lavere godtgjøring i slekt og nettverk siden de mest krevende plasseringene gjøres utenfor slekt og nettverk.

Det samme mønsteret ser vi på spørsmålet om frikjøp: 94 pst. svarer at det ikke er noen systematiske forskjeller, mens kun 6 pst. svarer at frikjøp brukes sjeldnere, eller over kortere perioder, overfor

fosterforeldre i slekt og nettverk. Igjen vises det til at frikjøp ses i forhold til behov. Her er det imidlertid også enkelte som peker på forhandlings situasjonen: «Jeg opplever at slekt og nettverk ikke har et økonomisk motiv i like stor grad som ordinære fosterhjem.»

Tabell 4.11: Vilkår til fosterforeldre i slekt og nettverk sammenliknet med andre fosterforeldre

Svar	Andel
Arbeidsgodtgjøring	
Det er ingen systematiske forskjeller	92 %
Fosterforeldre i slekt og nettverk får normalt lavere godtgjøring	8 %
Fosterforeldre i slekt og nettverk får normalt høyere godtgjøring	0 %
Fosterforeldre i slekt og nettverk får normalt bare utgiftsdekning, ikke godtgjøring	0 %
N	109
Bruk av frikjøp	
Det er ingen systematiske forskjeller	94 %
Frikjøp brukes oftere, eller over lengre perioder, overfor fosterf. i slekt og nettverk	0 %
Frikjøp brukes sjeldnere, eller over kortere perioder, overfor fosterf. i slekt og nettverk	6 %
N	109
Tilbud om veiledning	
De får det samme tilbudet	95 %
De får ofte mer veiledning enn andre fosterforeldre	4 %
De får ofte mindre veiledning enn andre fosterforeldre	1 %
N	109
Tilbud om avlastning og andre støttetiltak	
Det er ingen systematiske forskjeller	97 %
De får ofte mer avlastning eller andre støttetiltak enn andre fosterforeldre	0 %
De får ofte mindre avlastning og andre støttetiltak enn andre fosterforeldre	3 %
N	108

Fosterforeldre i slekt og nettverk får det samme tilbudet om veiledning i 95 pst. av kommunene. I 4 pst. av kommunene får de *mer* tilbud om veiledning, mens de bare i 1 pst. av kommunene får *mindre*. Også her viser respondentene til behovsvurderingen: Tilbudet om veiledning avhenger av behovet, ikke av om det er en familie plassering eller ikke. To av fritekstsvarene illustrerer viktige hensyn:

«Noen nettverksfosterhjem opplever mindre behov for kontakt med oss, da de kjenner barnet fra før innflytting. Noen fosterhjem vil trenge mer veiledning, da vi godkjenner familie/nettverk som fosterhjem, selv om de ikke nødvendigvis ville blitt godkjent for andre barn. I tillegg kommer andre utfordringer (lojalitetsproblematikk) som er vanskeligere for slekts- og nettverksfosterhjem.»

«Ofte større behov for veiledning da flere ikke har gjennomført Pride før plassering. Da et krav om gjennomføring Pride for nettverks plasseringer inne første år- fastsatt i avtalen. Ofte større utfordringer etter plassering enn det fosterhjemmet før plassering hadde forutsett.»

Avslutningsvis ble kommunene spurt om de gjør forskjell med tanke på tilbud om avlastning og andre støttetiltak. Tendensen er den samme som tidligere. 97 pst. svarer at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom gruppene, mens 3 pst. svarer at fosterforeldre i slekt og nettverk ofte får mindre avlastning og andre støttetiltak. En av barneverntjenestene påpeker at deres fosterhjem i slekt og nettverk selv ønsker mindre avlastning.

5 Fastsettelsen av rammevilkårene

5.1 Kommunene står fritt – hva gjør de da?

Kommunene er gitt veiledende retningslinjer for hvor mye de skal gi i arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning fra KS, jf. kap. 2. Disse retningslinjene er imidlertid nettopp veiledende, og kommunene står fritt til å avvike fra dem. For bruken av frikjøp står kommunene enda friere: Her er det ikke en gang etablert retningslinjer. I kap. 4 så vi at kommunenes tilbud om særlig godtgjøring, frikjøp og ulike støttetiltak varierer veldig. Samtidig vet vi at tilbudet ikke alltid stemmer overens med fosterfamilienes behov, og at dette kan være en viktig kilde til brudd – samtidig som overkompensasjon er kostbart. Det er dermed av interesse å undersøke hvordan fosterforeldrenes vilkår egentlig blir fastsatt.

Fosterforeldrene har ofte ikke den informasjonen de trenger for å kunne vurdere hva de bør be om av vilkår. De vet normalt ikke hvor krevende plasseringen blir, og heller ikke hva de kan vente fra barneverntjenesten. Samtidig er det ingen andre de kan hente objektiv informasjon fra. En rimelig tolkning av fosterforeldrenes «krav» er dermed at de ønsker kompensasjon for den risikoen de tar på seg. Flere av våre informanter understreker at fosterforeldrene må få mer informasjon om barnet før plassering: Barneverntjenesten kan aldri vite eller forutse alt, men bør kunne avdekke mer, og ikke minst formidle mer av det de avdekker. Med mer forhåndskunnskap kan det settes inn treffsikker veiledning raskere, noe som antakelig kan redusere antallet utilsiktede flyttinger. I tillegg vil det altså bli lettere å fastsette riktige vilkår.

Samtidig står barneverntjenestene i en vanskelig situasjon. Uten sentrale retningslinjer må de enten lage retningslinjer selv og stå steilt på dem selv om fosterforeldrene kommer med eksempler fra andre kommuner – eller forhandle fra gang til gang. Barneverntjenestene ønsker å holde vilkårene på et rimelig nivå, men også å unngå konflikter og brudd. De kan finnes det svært vanskelig å avdekke barnets reelle behov, men også være redde for å skremme bort fosterforeldre dersom de formidler det de vet. I praksis viser vår kartlegging at det er langt vanskeligere å justere vilkårene underveis enn å komme til enighet ved plassering. Ikke alle barneverntjenestene er enige om hvordan systemet bør endres, men denne saksbehandleren snakker for flere:

«Det er svært uheldig at det i Norge i dag er rom for så store individuelle forskjeller mellom kommuner. Forhandlinger med fosterhjem krever til tider mye ressurser og er en oppgave barneverntjenestens ansatte ikke bør behøve å ha. Det må bli faste bindende nasjonale regler for økonomisk fastsetting av fosterhjemsgodtgjøring. Det må innføres likt for alle kommuner, inkludert Oslo. Og det må ikke være rom for forhandlinger.»

I dette kapitlet tar vi først for oss hvordan de økonomiske vilkårene fastsettes ved plassering, herunder om kommunene etablerer faste kriterier eller hviler fullstendig på individuelle vurderinger, og hvilke forhold de legger vekt på i sine vurderinger. Deretter går vi nærmere inn i fastsettelsen av de faglige tiltakene. Vilråene skal endres underveis i plasseringen slik at de hele tiden er i tråd med barnas behov. Vi undersøker hva som danner grunnlaget for endring og avslutning av tiltak, og hvordan endringene skjer og oppleves. Fastsettelsen av rammevilkårene ved plassering

5.2 Fastsettelsen av de økonomiske vilkårene ved plassering

Barneverntjenestene ble spurt om hvordan fastsettelsen av de økonomiske vilkårene foregår, se Tabell 5.1. Det klart vanligste er at man tar utgangspunkt i faste retningslinjer, men med mulighet for å tilpasse vilkårene individuelt. 82 pst. valgte dette alternativet. Ytterligere 15 pst. svarte at vilkårene fastsettes helt individuelt i forhandlinger, mens kun 4 pst. oppgir at det i liten grad er rom for avvik utover de faste retningslinjene. Barnas behov og fosterforeldrenes ønsker kan riktignok ikke ses adskilt fra hverandre, noe flere også understreker i intervjuene: Barna er avhengige av at fosterforeldrene har tid og overskudd til å ta seg av dem. Fosterforeldrenes overskudd og innstilling kan kreve frikjøp, men også at de får en noe høyere arbeidsgodtgjøring enn barneverntjenesten først hadde sett for seg, eller dekket utgifter utover KS-satsen. Dette er likevel ikke hele forklaringen.

Tabell 5.1: Hvordan foregår fastsettelsen av de økonomiske vilkårene?

Svar	Andel
Vi har faste retningslinjer for godtgjøring, utgiftsdekning og frikjøp, og det gis lite rom for avvik	4 %
Vi tar utgangspunkt i faste retningslinjer, men kan tilpasse vilkårene individuelt	82 %
Vilkårene fastsettes helt individuelt i forhandlinger	15 %
N	109

5.2.1 Vurderingen av behovet for frikjøp

Av Tabell 5.2 ser vi at 62 pst. oppgir at det i hovedsak er barnets behov som avgjør om fosterforeldrene frikjøpes fra ordinært arbeid. De resterende 34 pst. oppgir at frikjøp bestemmes ut fra en *kombinasjon* av barnas behov og fosterforeldrenes ønsker. Ingen svarer at frikjøp i hovedsak bestemmes ut fra *fosterforeldrenes ønsker*.

Tabell 5.2: Hva avgjør i praksis om fosterforeldrene frikjøpes fra ordinært arbeid?

Svar	Andel
I hovedsak barnets behov	62 %
En kombinasjon av barnets behov og fosterforeldrenes ønsker	34 %
I hovedsak fosterforeldrenes ønsker	0 %
Annet:	4 %
N	109

Mange barneverntjenester ønsker at en av fosterforeldrene skal være frikjøpt den første perioden, se avsnitt 4.1.3. Mer enn halvparten av barneverntjenestene har en fast praksis på dette. En begrunnelse for en viss periode med frikjøp først, er at de ønsker å være føre var og være åpne for at det er forhold ved barnet de ikke vet om: «*De stakkars små kroppene har ofte vært i beredskapshjem først, og vi vet ikke alltid hva de har vært igjennom.*» Frikjøp brukes særlig som standard for de minste barna, under skolealder, siden store barn med store utfordringer oftere plasseres i statlige hjem eller på institusjon. Men noen barneverntjenester ser ut til å bruke frikjøp som standard det for alle.

I noen tilfeller er det en utfordring å få fosterforeldrene til å *gå med på* frikjøp. Det er altså ikke slik at det alltid er fosterforeldrene som ønsker dette mest. Det er likevel det motsatte barneverntjenestene strir mest med: «*Hvis fosterforeldrene tenker at dette skal være en jobb, er de ikke alltid egnet som fosterforeldre.*» Barneverntjenestene er helt klare på dette: Noen fosterforeldre går ikke inn i

rollen for å ta seg av et barn, men for å få en jobb. Dette oppleves ofte som vanskelig å avdekke, men et tegn er altså at de er svært opptatt av å bli frikjøpt.

5.2.2 Fastsettelsen av arbeidsgodtgjøringen

Kommunene står fritt til selv å bestemme hvordan arbeidsgodtgjøringen skal fastsettes ved frikjøp, men der Bufetats refusjonsordning legger viktige rammer for hva de i praksis kan tillate seg.

I intervjuene understreker flere av barneverntjenestene at de forsøker å begrense pengebruken: «*Vi har en grunn tanke om at man ikke blir mindre sliten av å få mer penger.*» Samtidig er det en avveining: Fosterforeldrene skal ikke tape økonomisk på å bli fosterforeldre, og bekymringer knyttet til penger kan svekke omsorgsevnen. Penger brukes også som kompensasjon ved spesielt slitsomme plasseringer: En av barneverntjenestene gir for eksempel 4 KS som standard ved frikjøp (uavhengig av tidligere inntekt), men har gitt 5 KS i et tilfelle der barnet har førtalt alkoholsyndrom.

En del fosterforeldre får mer enn 1 KS selv om de er i full jobb. Begrunnelsene varierer: Noen barneverntjenester peker på at fosterforeldrene i perioder må bruke av arbeidstiden for eksempel på møter med BUP, tilstedeværelse med barnet om morgenerne og tidlige ettermiddager, uten at det vurderes å være behov for frikjøp. Høyere arbeidsgodtgjøring blir da en mellomvariant. Noen fosterforeldre får også mer fordi de ikke hadde tenkt å ta imot et fosterbarn ennå, men går med på å omrokere livet sitt. I mange tilfeller koker det imidlertid ned til forhandlinger. «*Nesten ingen godkjenner ordinær KS-sats som godt nok.*»

En del kommuner legger til 1 KS-sats på arbeidsgodtgjøringen ved frikjøp. Av intervjuene forstår vi at Bufetats praksis med å refundere dette varierer fra region til region. I minst én av regionene har de etter sigende innført en praksis med å refundere 1 KS-sats i tillegg til lønnen dersom frikjøpet er mindre enn 50 pst., men ikke over 50 pst. Dette var også et tema flere av respondentene tok opp i spørreundersøkelsen:

- «*Vi opplever at Bufetat anbefaler frikjøp og KS i tillegg, men Bufetat godkjenner likevel ikke dette når det kommer til refusjon.*»
- «*Vi ønsker å gi både kompensasjon for lønn når det er nødvendig + KS. Dette anbefales også fra Bufetat, spesielt når det er søskenplassering. Vi ønsker, når det er mulig og tilrådelig, å la søsken bo sammen. Selv om Bufetat tilrår gode økonomiske vilkår, er det kommunen som bærer kostnadene, ettersom Bufetat i neste omgang svært sjelden godkjenner kommunens utgifter og innvilger refusjon.*»

59 pst. av barneverntjenestene oppgir at de setter arbeidsgodtgjøringen lik bortfalt arbeidsinntekt, jf. Tabell 5.3. 22 pst. setter den lik bortfalt arbeidsinntekt med et tillegg på 1 KS-sats. Vi har da ikke spurt om de gjør dette rutinemessig for fosterhjem som er fullt frikjøpt, eller om det først og fremst gjelder mindre grader av frikjøp. 19 pst. tar også andre hensyn. Av forklaringene ser vi at disse svarene omfatter en rekke ulike innfallsvinkler til fastsettelsen av arbeidsgodtgjøring ved frikjøp:

- Lik bortfalt arbeidsinntekt, men der det kan legges til flere enn 1 KS-sats
- Lik bortfalt arbeidsinntekt, men med tillegg av KS-sats hvis frikjøp under 40-50 pst. stilling
- Lik bortfalt arbeidsinntekt, men bare opp til en øvre grense. Noen bruker 6 KS, andre 6 G.
- Fast sats uavhengig av tidligere inntekt, for eksempel 4 KS
- Gjennom forhandlinger, ut fra bl.a. barnets behov og fosterforeldres utdanning

Tabell 5.3: Hvordan fastsettes arbeidsgodtgjøringen ved frikjøp?

Svar	Andel
Godtgjøringen settes lik bortfalt arbeidsinntekt	59 %
Godtgjøringen settes lik bortfalt arbeidsinntekt, med et tillegg på én KS-sats	22 %
Godtgjøringen settes (også) ut fra andre forhold	19 %
N	109

Ikke alle fosterforeldre har ordinært arbeid ved plassering. En del er trygdet, og dette byr på særskilte utfordringer. Vi spurte ikke direkte om dette, men noen av barneverntjenestene har tatt det opp på egen hånd. Et talende eksempel:

«Ein ser oftare og oftare at kommunen må kompensere for bortfall av stønader i NAV. Dette er ikkje greitt - ein kan ikkje sjå på å vere fosterforeldre som ordinær lønnsinntekt. Ein kan ikkje risikere å bli økonomisk "straffa" av NAV fordi ein tek på seg ei oppgåve som fosterforelder. Dette er med på å gjere det ekstra krevande for barnevernet å fastsette dei økonomiske vilkåra.»

5.3 Fastsettelsen av de faglige tiltakene ved plassering

Som vi ser av Tabell 5.4, er det litt over halvparten av barneverntjenestene som svarer at individuell veiledning som hovedregel tilbys alle fosterforeldre. Samme andel svarer at individuell veiledning tilbys der barnets behov stiller særskilte krav til fosterforeldrene. En naturlig tolkning er dermed at litt over halvparten av kommunene tilbyr individuell veiledning som forebyggende tiltak, enten til alle fosterforeldre eller etter behovsprøving.

Individuell veiledning brukes også for å unngå brudd. 29 pst. oppgir dette som en selvstendig begrunnelse for å tilby veiledning. I noen tilfeller tilbys også individuell veiledning som kompensasjon der fosterforeldrene ønsker seg høyere økonomisk godtgjøring enn det barneverntjenesten vil tilby. Det er bare 5 pst. av barneverntjenestene som svarer dette, men det illustrerer likevel at det er en viss substitusjonsmulighet mellom økonomiske og faglige vilkår.

Tabell 5.4: I hvilke tilfeller tilbyr kommunen individuell veiledning?

Svar	Andel
Individuell veiledning tilbys som hovedregel alle fosterforeldre	56 %
Individuell veiledning tilbys der barnets behov stiller særskilte krav til fosterforeldrene	58 %
Individuell veiledning tilbys i situasjoner der det er fare for at barnet må flytte fra fosterhjemmet	29 %
Individuell veiledning tilbys som kompensasjon for lavere økonomisk godtgjøring enn fosterforeldrene kunne ønske seg	5 %
N	99

I kap. 4 beskriver vi nærmere hvordan kommunene vurderer hvem som skal tilbys individuell veiledning og avlastning. Innspillene gjennom intervjuene kan oppsummeres slik:

- *Individuell veiledning* er et tiltak som langt flere burde få tilbud om, både tidlig i plasseringen og underveis ettersom nye behov oppstår. Dette er imidlertid ressurskrevende for kommunene, slik at kapasiteten og kompetansen der setter grenser for tilbudet. Det er også en utfordring at barnets behov er for svakt utredet, slik at veiledningen ikke blir tilstrekkelig spisset.

- *Avlastning* er et tiltak barneverntjenestene er uenige om nytten av, og bruker i ulik grad. Samtidig er det noe de fleste fosterforeldre etterspør. For barneverntjenestene kan avlastning være enklere å tilby enn veiledning, siden det ofte er fosterforeldrene som skaffer avlaster, mens barneverntjenesten bare betaler.

5.4 Hva påvirker fosterforeldrenes forventninger?

Bufetat er den viktigste aktøren i fosterforeldrenes forventningsdannelse, selv om de oppleves som mer ryddige nå enn tidligere. Påvirkningen skjer gjennom PRIDE-kursene, men også i rekrutteringsprosessen for øvrig. Informantene trekker frem ulike eksempler på hvilke vilkår Bufetat påvirker. Et vanlig eksempel er frikjøp: Bufetat gir inntrykk av at fosterforeldrene vil bli frikjøpt nærmest uansett barnets behov. Et annet vanlig eksempel er at Bufetat gir inntrykk av at «alle» får avlastning.

Bufetat påvirker også fosterforeldrenes forventninger om *barnas behov*, gjennom rekrutteringskampanjene. Som en av informantene fra fylkesmennene sier: «*Rekrutteringskampanjene deres er utrolig uheldige. En ekstra tallerken, det handler veldig lite om det.*» Bufetat kan dermed ses som å ha en dobbel rolle i forventningsdannelsen: Først ved å bagatellisere de utfordringene fosterforeldrene kan komme til å stå overfor, og deretter ved å gi et overdrevent positivt bilde av hvilke vilkår de kommer til å arbeide under.

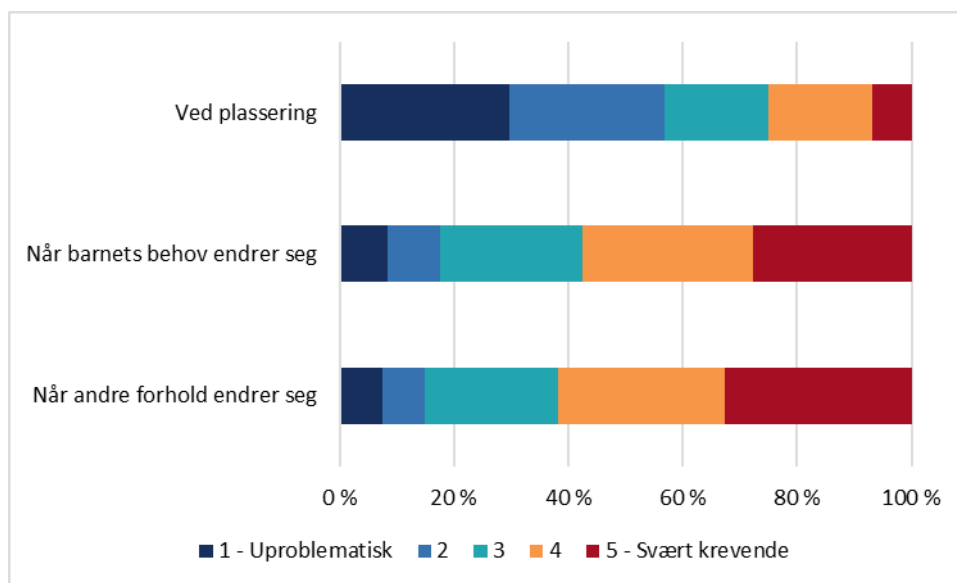
Andre fosterforeldre er også viktige. Dette kan være problematisk fordi det er vanskelig å forstå utenfra hvorfor andre fosterforeldre har fått de vilkårene de har fått, slik at vilkårene ofte er mindre oversettbare enn man kan tro. Fosterhjemsforeningen organiserer fosterforeldrene, og burde dermed vært viktig i denne sammenhengen, ved at de bør kunne gi råd om hva man kan vente seg som fosterforeldre. Ingen av våre informanter trekker imidlertid frem dem.

En del fosterforeldre blir først fosterforeldre tilfeldig, som en familieplassering eller der de tar over barnet de har vært besøkshjem for. I disse situasjonene må de ta imot det de blir tilbudt. Ved neste plassering har de derimot lært hva de kan og bør be om. Fosterforeldrene forventninger ved plassering er dermed ofte formet av egne erfaringer.

5.5 Justering av rammevilkårene underveis

Noe av det vanskeligste ved dagens system er å justere de økonomiske rammevilkårene underveis i plasseringen. Dette oppleves som langt vanskeligere enn å fastsette dem ved plassering. Det er også langt vanskeligere å komme til enighet om de økonomiske vilkårene enn de faglige tiltakene. Figur 5.1 viser resultatene fra spørreundersøkelsen, der 1 er «uproblematisk», mens 5 betyr «svært krevende». Fastsettelsen av vilkår ved plassering oppleves av 57 pst. av tjenestene som rimelig uproblematisk (verdi 1 eller 2), mens 25 pst. opplever det som krevende (4 eller 5). Til sammenligning er det hele 60 pst. som opplever det som krevende å justere de økonomiske vilkårene underveis. Dette gjelder både når endringen er begrunnet i at barnets behov endrer seg, og i andre endringer. Under 20 pst. opplever det som rimelig uproblematisk.

Figur 5.1: Hvordan kommunen opplever prosessen med å fastsette de økonomiske vilkårene



Note: N=104-108 barneverntjenester

Det grunnleggende problemet ser ut til å være at ikke barneverntjenestene har noen sentrale retningslinjer å vise til. Dermed må de enten må lage retningslinjer selv og håpe at fosterforeldrene ikke kjenner eksempler fra andre kommuner, eller argumentere for sin sak i hvert enkelt tilfelle. Dette er særlig vanskelig fordi fosterforeldrene ofte opplever det som helt urimelig at de skal fratas goder når barnet blir bedre som følge av deres innsats.

En annen utfordring er å hente inn objektiv informasjon. Ideelt sett bør barneverntjenestene gå bredt ut til skole, barnehage og andre tjenester, gjennom ansvarsgruppemøtene eller liknende ordninger. En del gjør dette, men langt fra alle. Ikke minst bør barneverntjenestene spørre barnet selv under oppfølgingsbesøkene og i andre sammenhenger, men innspillene fra de organisasjonene som representerer barna, tyder på at dette svært ofte ikke blir gjort: Fosterforeldrene har stor påvirkning på egne vilkår.

Følgende eksempler gis i intervjuene og fritekstsvarene i spørreundersøkelsen:

- Fosterforeldrene overdriver barnets utfordringer for å få bedre vilkår. Dette opplever barna som svært ubehagelig: De får ofte greie på hva fosterforeldrene har sagt enten gjennom å overhøre bemerkninger der og da, eller ved at de får lese fosterforeldrenes uttalelser når de får innsyn i sine egne papirer som 16-åringer.
- Fosterforeldrene truer med å si opp avtalen dersom de ikke får beholde vilkårene, selv om barneverntjenesten mener behovene har endret seg klart. Da gir ofte barneverntjenestene etter: De ønsker ikke at et barn skal måtte flytte på grunn av krangel om penger. «Vi opplever at vi ikke har mye å si dersom barnets behov endrer seg, og fosterforeldrene kan "true" med brudd. Da strekker vi oss langt. Dette oppleves på mange måter uverdige.»
- De ansatte i barneverntjenestene har en vanskelig dobbeltrolle: «Det er svært utfordrende for en saksbehandler å skulle fylle både rollen som støtte og hjelp til fosterhjemmet, samtidig som en skal måtte være motpart i forhandlinger om økonomiske rammer. Det er også utfordrende at det er ulikt mellom kommunene, og de med best vilkår har dermed større rekrutteringsvilkår.»

- Ikke alle arbeidsgivere ønsker å ha fosterforelderen i deltidsstilling. Dermed blir frikjøp et spørsmål om 0 eller 100 pst., og dette forsinker overgangen tilbake i jobb.
- Ikke alle arbeidsgivere gir permisjon så lenge som frikjøpsperioden varer. Dermed har ikke fosterforelderen noe arbeidsforhold å gå tilbake til, noe som kan gjøre det vanskeligere å akseptere at frikjøpsperioden stanses.
- En av barneverntjenestene har et hjem som får 5 KS selv om barnets situasjon og begge fosterforeldrene jobber fullt, og sier at dette er noe de er svært ukomfortable med: «Vi føler oss bondefanget.»
- Det er grenser for hva barneverntjenestene kan få til gjennom eget arbeid: «Vi har gode rutiner for hvordan fosterhjem skal godtgjøres. Likevel er det veldig komplisert å komme til enighet, lage avtale som ikke avviker for mye fra malen slik at det oppleves som 'urettferdig' der det for eksempel er hjem som har søsken og av den grunn kan sammenligne seg direkte.»

Bedre kommuneøkonomi – mindre vanskelig å komme til enighet

Vi har ved flere anledninger i denne rapporten sett at kommuneøkonomien ikke er viktig for hvilke vilkår kommunene tilbyr. Likevel ser det ut til at kommuneøkonomien påvirker hvor enkelt det er å komme til enighet, både ved plassering og ved behov for justering, se Tabell 5.5. Korrelasjonen er negativ i begge tilfeller, men signifikant bare ved behov for justering: Kommuner med god økonomi opplever det som noe enklere enn andre kommuner å fastsette vilkårene ved plassering, og noe enklere å justere dem underveis. Dette gir seg riktignok ikke utslag i at *vilkårene* er mye bedre i kommuner med god økonomi, se kap. 4.

Tabell 5.5: Sammenhengen mellom kommuneøkonomi og hvordan prosessen oppleves

	Ved plassering	Når barnets behov endrer seg	Når andre forhold endrer seg
Pearson korrelasjon	-0,049	-0,170*	-,307***
N	104	108	107

Note: Tabellen viser korrelasjonen mellom kommuneøkonomien som fanget opp gjennom indikatoren beskrevet i kap. 4, og barneverntjenestenes svar på hvordan de opplever prosessen med å fastsette de økonomiske vilkårene. * betyr at korrelasjon er signifikant på 10%-nivå, ** at korrelasjon er signifikant på 5%-nivå, og *** at korrelasjon er signifikant på 1%-nivå.

6 Tverretatlig samarbeid

6.1 Barneverntjenestenes størrelse og organisering

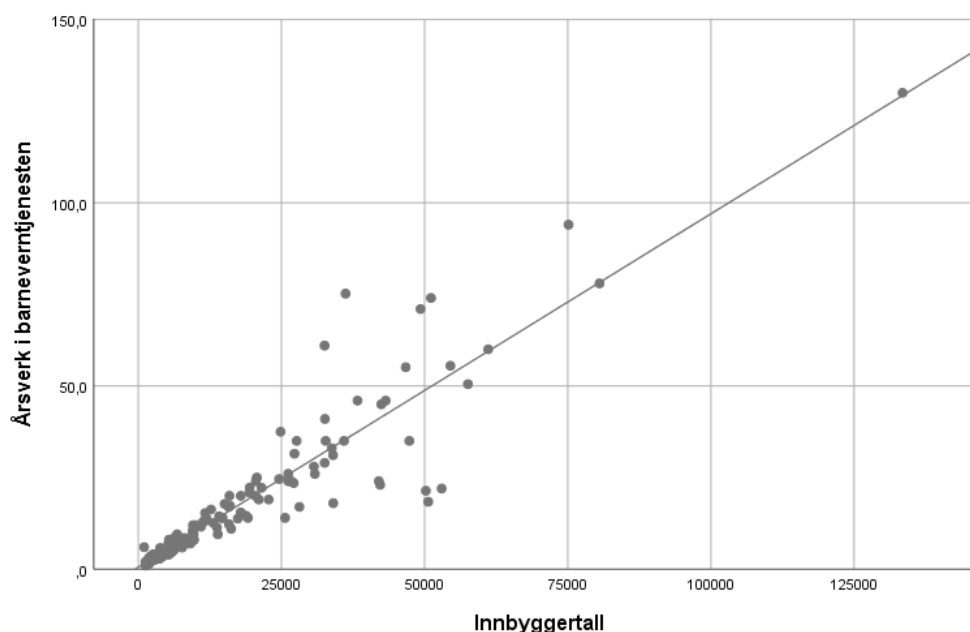
6.1.1 Stor variasjon i størrelse, svært mange små barneverntjenester

Barneverntjenestene i Norge varierer veldig i størrelse. Dette kommer klart til syne i vår spørreundersøkelse, se Tabell 6.1. Mens det gjennomsnittlige antallet årsverk i barneverntjenesten er 17,7, er medianen 11. Det er altså mange små barneverntjenester. 24 pst. har mindre enn fem årsverk; 25 pst. har 5-10 årsverk; 23 pst. har 10,1-20 årsverk, og 28 pst. av barneverntjenestene har mer enn 20 årsverk.

Tabell 6.1: Antall årsverk i barneverntjenesten

Gjennomsnitt	17,7
Median	11,0
Standardavvik	19,9
Minste antall årsverk	1,0
Største antall årsverk	130,0
Fordeling	
<i>Under 5 årsverk</i>	23,8 pst.
<i>5 – 10 årsverk</i>	25,2 pst.
<i>10,1 - 20 årsverk</i>	23,1 %
<i>Over 20 årsverk</i>	28,0 pst.
N	143

Figur 6.1: Prikkdiagram, årsverk i barneverntjenesten – innbyggertall ($R^2= 0,844$)



Antallet årsverk henger tett sammen med hvor mange innbyggere barneverntjenesten skal betjene, se Figur 6.1. For øvrig ser vi en systematikk i at barneverntjenester beliggende i sentrale strøk har flere årsverk enn de som ligger i mindre sentrale strøk, og at barneverntjenester i sør og øst har klart flere årsverk enn i midt, vest og nord. Barneverntjenestene organisert som IKS har i gjennomsnitt noe flere årsverk enn de som ikke har en slik organisering.

6.1.2 Store fordeler ved en spesialistorganisering

Barneverntjenestenes organisering av arbeidet med fosterhjem henger tett sammen med antallet årsverk i den enkelte barneverntjeneste, se Tabell 6.2. De fleste har valgt en generalisttilnærming der de ansatte som arbeider med fosterhjem, også har andre sentrale oppgaver. Dette gjelder imidlertid så å si bare de minste barneverntjenestene. Jo større barneverntjenesten er, desto mer spesialisert er organiseringen: Blant de største barneverntjenestene er det ikke bare en spesialisering på individnivå, men også ved at fosterhjemsarbeidet er skilt ut i en egen enhet.

Tabell 6.2: Hvordan har dere organisert arbeidet med fosterhjem i barneverntjenesten?

Svar	Andel	Gjennomsnittlig antall årsverk
Arbeidet med fosterhjem er organisert i en egen enhet (fosterhjems-team e.l.)	36 %	34,8
Arbeidet med fosterhjem er samlet hos enkelte ansatte som har dette som sin hovedoppgave, men er ikke organisert i egen enhet	10 %	12,1
Arbeidet med fosterhjem er fordelt mellom ansatte som også har andre sentrale oppgaver	54 %	7,9
N	145	143

Fra intervjuene får vi flere eksempler på slik spesialistorganisering. En typisk variant ser ut til å være at arbeidet med fosterhjem og institusjon er organisert i en egen enhet, gjerne kalt Omsorgsteamet eller Plasseringsteamet. Denne enheten er atskilt fra arbeidet med bl.a. akuttiltak og hjelpetiltak i hjemmet. En mellomvariant er altså at arbeidet med fosterhjem er samlet hos enkelte ansatte, men uten at disse er samlet i en egen enhet. Denne varianten var ikke representert blant de barneverntjenestene vi intervjuet. Av spørreundersøkelsen ser det ut til at den særlig brukes i barneverntjenester som er for små til at det gir mening å skille ut en enhet som sådan.

Alle de barneverntjenestene gir klart uttrykk for at det er store fordeler ved en spesialistorganisering. Dette gjelder både de som nylig har endret organisering, de som har hatt en spesialistorganisering lenge, og de som foreløpig er generalister men ønsker seg økt spesialisering. Og representantene for fylkesmannsembetene ser store fordeler ved spesialistorganisering. Fordelene er særlig:

- Fosterhjemsarbeidet er krevende og komplekst, og krever faglig spesialisering. Arbeidet innebærer å ha ansvaret for de barna som har hatt det aller verst, og omfatter å gjøre avtaler med fosterforeldrene, forhandlinger om økonomi oppover i systemet, og utstrakt koordinering av andre tjenester, i tillegg til rekruttering, godkjenning, oppfølging mv. I praksis krever dette solid kjennskap til regelverk og retningslinjer på fosterhjemsområdet, forvaltningsloven, økonomi, avtaleverk og hva de andre tjenestene kan tilby – i tillegg til det rent barnevernsfaglige.

- Oppfølgingen av fosterhjem krever tid. Dersom fosterhjemsarbeidet er organisert sammen med akuttsakene, vil det alltid være akuttsakene som blir prioritert. Det samme gjelder i stor grad arbeidet med undersøkelser. Ved å skille ut fosterhjemsarbeidet får saksbehandlerne mulighet til å bygge opp en relasjon med fosterbarna og fosterforeldrene over tid, og være i forkant av deres behov. En av barneverntjenestene så dette tydelig: Som generalister klarte de ikke å gjennomføre de lovpålagte oppfølgingsbesøkene; etter spesialiseringen har de klart det.

6.2 Samarbeidet med de andre tjenestene

6.2.1 Et stort antall tjenester, alt etter barnas behov

Barneverntjenestene samarbeider med en rekke andre tjenester ut mot fosterhjemmene. I intervjuene understreker barneverntjenestene at det for det første er snakk om *svært mange* tjenester, og at utvalget av tjenester må tilpasses *det enkelte barns behov*.

Skole og barnehage er helt sentrale aktører i nær sagt alle saker: Det er der fosterbarna er store deler av dagen, og det er der de skal lære og sosialisere. Barneverntjenestene har både behov for å informere om hvordan barna best kan ivaretas, og for å skape en felles forståelse av hvordan barnas uttrykk skal møtes. Barneverntjenesten har også behov for å få informasjon for å kunne tilpasse tiltak og vilkår inn mot fosterfamilien, og for å supplere og korrigere informasjonen fra fosterforeldrene. Ved hver enkelt skole kan det være relevant å samarbeide både med skoleledelsen, barnets lærere og barnets assistenter.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er den tjenesten barnevernet helst skulle hatt med mer enn i dag. BUP utreder barnas psykiske utfordringer, fastsetter diagnoser og tilbyr behandling i form av samtalerterapi og medisinerings til barna, og veiledning til fosterforeldrene. BUP er dermed viktig både i forbindelse med plasseringen, og underveis ettersom barnets utfordringer viser seg, og endrer seg. I mange kommuner er det imidlertid vanskelig å få med BUP i alle saker barnevernet mener det er nødvendig. De skulle gjerne også brukt BUP på flere måter enn de gjør i dag, bl.a. i ansvarsgruppene, jf. under, og i veiledningen av fosterforeldrene. Den vanskelige tilgangen tilskrives kapasitetsproblemer, og barneverntjenestene mener det har blitt verre de siste årene: «*De gir ingen tjenester hvis ikke barnet får en diagnose. Det gjorde de før. Men når de er med, er de med.*»

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) spiller også viktige roller i fosterhjemsarbeidet. PPT er sakkyndig instans i spørsmål om fosterbarnas opplærings-situasjon og behov for spesialundervisning, og gir utredning og tilpasninger av undervisningen for en stor andel av fosterbarna. HABU bistår med utredning, diagnostisering og tiltak der barnet har funksjonshemninger eller konsekvenser av omsorgssvikt som født alkoholsyndrom (FAS). Våre informanter opplever både PPT og HABU som svært viktige, og der kapasitetsutfordringene er mindre enn for BUP.

Barneverntjenestene samarbeider også med en rekke andre tjenester ut mot fosterhjemmene, avhengig av behovene til hvert enkelt fosterbarn, fosterforeldrene og de biologiske foreldrene. Dette kan være helsesøster, familievernkontor, politi, NAV, kriminalomsorg og spesialisthelsetjeneste.

6.2.2 Ansvarsgrupper og andre samarbeidsformer

Barneverntjenestene har valgt ulike måter å koordinere innsatsen fra de ulike tjenestene på. Grovt sett kan vi skille mellom ansvarsgrupper eller liknende som etableres rundt det enkelte barn og møtes jevnlig, og mer ad hoc samarbeid. I tillegg bruker en del kommuner basisteamordninger som driftes av skole eller barnehagene.

Ansvarsgrupper brukes av mange barneverntjenester. Ansvarsgruppene opprettes rundt barn som har oppfølging fra flere instanser, og møtes typisk fire ganger i året. Ansvarsgruppene i barnevernet ledes av barneverntjenesten og består av representanter for de aktørene som er viktige for det enkelte barn. Alltid med er saksbehandler i barneverntjenesten, fosterforeldrene og skole eller barnehage. Fra skolene varierer det om også assistentene er med: Dette er noe informantene trekker frem som en stor fordel, men som i noen kommuner nedprioriteres av økonomiske årsaker. I tillegg kommer BUP, PPT, HABU mv. og andre av tjenestene nevnt over. Som nevnt over, er særlig BUPs deltakelse avhengig av deres kapasitet. Barneverntjenesten kan også delta i ansvarsgrupper ledet av andre instanser rundt samme barn, for eksempel i forbindelse med sosialtjenestens oppfølging av rusmisbrukende foreldre.

Våre informanter opplever ansvarsgruppene som svært nyttige. De gjør det enklere å skape en felles forståelse om hvordan barnet bør ivaretas til enhver tid, av de som er blant de viktigste aktørene i barnets liv. Ansvarsgruppene gjør det også mulig å plassere ansvaret for barnet der det hører hjemme. Dette er viktig både for at tiltakene faktisk skal bli gjennomført, og for å avlaste barneverntjenesten og fosterforeldrene i deres arbeid med å følge opp de andre aktørene.

Basisteamordning driftes av skole eller barnehage. I motsetning til ansvarsgruppene, møtes basisteamene typisk bare én gang per barn. En av barneverntjenestene forteller at de har fått til dette overfor alle skolene i sin kommune, men ikke barnehagene. I denne kommunen fungerer ordningen slik at kontaktlærer, rektor og/eller sosiallærer setter seg sammen med fosterforeldrene, helsesøster og representanter for PPT og barneverntjenesten. Barnevernet opplever denne samarbeidsformen som svært nyttig, både fordi de kan diskutere barnet ut fra sine respektive ståsteder, og fordi barneverntjenesten får en mulighet til å formidle hva de kan – og ikke kan – bidra med.

Tabell 6.3: Hvordan barneverntjenesten samarbeidet med de andre tjenestene

Svar	Andel
Vi drøfter situasjonen i jevnlige møter (ansvarsgrupper e.l.) for hvert av alle fosterbarna	40 %
Vi drøfter situasjonen i jevnlige møter for de fosterbarna som har særskilte behov, eller der det er fare for brudd i fosterhjemmet	37 %
Vi har ikke etablert noe systematisk samarbeid, men trekker inn andre tjenester ved behov	17 %
Vi samarbeider i liten grad med andre tjenester om fosterhjem	1 %
Annet, beskriv:	6 %
N	123

Spørreundersøkelsen viser at et stort flertall av kommunene bruker ansvarsgrupper eller liknende, se Tabell 6.3. 40 pst. av kommunene gjør dette for alle fosterbarna, mens 37 pst. gjør det for de fosterbarna som har særskilte behov, eller der det er fare for brudd i fosterhjemmet. Til sammen

utgjør kommunene med ansvarsgrupper eller liknende om lag 80 pst, siden også noen av kommunene som svarte «annet» hører hjemme i denne kategorien. 17 pst. av barneverntjenestene har ikke etablert noe systematisk samarbeid, men samarbeider på ad hoc-basis. 1 pst. av barneverntjenestene svarer at de i liten grad samarbeider med andre tjenester om fosterbarna.

Enkelte barneverntjenester har gått enda lenger i sin koordinering av bistanden ut mot fosterhjemmene: Ikke bare lar de saksbehandleren i barneverntjenesten koordinere arbeidet mellom tjenestene, men de fungerer også som fosterforeldrenes ene kontaktperson inn i tjenesteapparatet. Tanken er at fosterforeldrene skal ha «én dør inn», for å avlaste dem i deres hverdag og sikre at innsatsen er koordinert til enhver tid.

I spørreundersøkelsen forsøkte vi å kartlegge denne samarbeidsformen ved å spørre om hvert fosterhjem har en fast kontaktperson som samordner kommunens bistand, og som fosterforeldrene kan forholde seg til, se Tabell 6.4. Svarene gir nok en pekepinn om hvor mange av barneverntjenestene som har beveget seg i en slik retning, men andelene er så høye at de antakelig også fanger opp mindre ambisiøse samarbeidsformer: Hele 53 pst. av kommunene oppgir at hvert fosterhjem har en fast kontaktperson som samordner kommunens bistand og som fosterforeldrene kan forholde seg til, og der samordningen også gjelder bistanden fra andre tjenester enn barneverntjenester. 43 pst. av kommunene gir fosterforeldrene en fast kontaktperson *innad i* barneverntjenesten, mens 4 pst. av kommunene ikke en gang gjør det.

Tabell 6.4: Om hvert fosterhjem har en fast kontaktperson som samordner kommunens bistand

Svar	Andel
Ja, og samordningen gjelder også bistanden fra andre tjenester enn barneverntjenesten	53 %
Ja, men samordningen gjelder bare tjenester fra barneverntjenesten	43 %
Nei, fosterhjemmene har ikke en fast kontaktperson	4 %
N	123

Særskilte former for samordning brukes også i tilsynsarbeidet. En av tjenestene beskriver en ordning kalt «dedikert oppfølger» der de har ansatt en person som koordinerer tilsynsarbeidet og selv utfører tilsynet med de aller fleste av fosterbarna i kommunen. Denne ordningen kom i stand etter at fylkesmannen påpekte store avvik i tilsynsarbeidet, og barneverntjenesten innså at tilsynsarbeidet var blitt en salderingspost. Etter endringen har det ikke vært noen avvik. Ordningen finansieres av omsorgskommunene gjennom en stykkpris per besøk.

6.3 Individuell plan

6.3.1 Kommunene gis rom for skjønn – og velger forskjellig praksis

Etter barnevernloven skal barneverntjenesten utarbeide en individuell plan for «barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke», jf. avsnitt 2.4. Gjennom formuleringen «dersom det anses nødvendig», gir i realiteten kommunene stort rom til selv å vurdere i hvilke tilfeller de vil bruke individuell plan – og om de vil bruke det i det hele tatt.

Individuell plan er et verktøy for å samordne ulike tjenesters innsats mot barnet, og for å sikre brukermedvirkning. Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar

tiltak fra. Slik vi forstår det, skal den individuelle planen gi en oversikt over hvilke konkrete tiltak barnet skal ha nå og fremover i tid, og en plassering av ansvaret for de ulike tiltakene. Individuell plan skiller seg fra *omsorgsplan* ved at omsorgsplanen er langt mindre konkret om hva som skal skje og når, og hvem som har ansvaret. Individuell plan har mer til felles med en *tiltaksplan*, men tiltaksplaner utarbeides bare der fosterhjems plasseringen er kommet i stand ved et hjelpetiltak, mens det er omsorgsplan som brukes ved omsorgsovertakelser. De barna som har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt, har dermed normalt ikke tiltaksplaner. Barns medvirkning skal sikres i alle de tre formene for planer.

Kommunene skal for øvrig utarbeide individuelle planer også etter helse- og omsorgstjenesteloven, slik at barn med funksjonshemninger mv. ofte vil ha krav på en individuell plan fra helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Det utarbeides ikke mer enn én individuell plan per barn.

Av spørreundersøkelsen ser vi at rommet for skjønn i barnevernloven gjenspeiler seg i ulik praksis blant kommunene. Til sammen 88 pst av kommunene bruker individuelle planer. I tråd med formuleringen i barnevernloven svarer de aller fleste, 73 pst., at de lager individuell plan for fosterbarn med behov for langvarig og koordinert innsats, og der en slik plan er nødvendig for å skape et helhetlig tilbud. 14 pst. ser ut til å gjøre det mer rutinemessig. 11 pst. av kommunene bruker ikke individuelle planer i det hele tatt. Intervjuene gir dessuten grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten på de planene som er laget, se neste avsnitt.

Tabell 6.5: I hvilke tilfeller barneverntjenestene lager individuell plan for fosterbarna

Svar	Andel
For alle fosterbarna under vår omsorg	2 %
For barn med behov for koordinert innsats fra flere tjenester	14 %
For barn med behov for langvarig og koordinert innsats, og der en slik plan er nødvendig for å skape et helhetlig tilbud	73 %
Vi bruker ikke individuelle planer	11 %
N	122

6.3.2 Individuelle planer oppleves som lite nyttige – i dag

Langt de fleste av våre informanter i barneverntjenestene er skeptiske til individuell plan i barnevernet. De opplever ordningen som uklar, både hva formålet med den skal være, hvordan den skal utarbeides og brukes i praksis, og hva barneverntjenesten skal stå for av administrativt arbeid knyttet til den. Slik de forstår og bruker den nå, oppleves den først og fremst som arbeidskrevende. Flere av barneverntjenestene oppgir at de har laget individuelle planer for en del av sine barn, men at dette ikke er gode eller virksomme planer.

I stedet viser barneverntjenestene til ansvarsgruppene, som de mener fyller mye den samme funksjonen. I tillegg viser de til det løpende arbeidet, der de kontinuerlig forsøker å ta tak i de problemene som oppstår og forsøker å løse dem, i samarbeid med fosterforeldrene og andre relevante aktører. Samtidig ser barneverntjenestene at individuelle planer kan være nyttige for barnet, selv om de ikke oppleves som nyttige for barneverntjenestene selv. Spesielt nevnes det at individuelle planer kan være viktige i forbindelse med endringssituasjoner som skolestart og ved overgang til ettervern.

Et langt mer positivt syn på individuelle planer finner vi blant flere av informantene utenfor barneverntjenestene. En av representantene for et fylkesmannsembete argumenterer for at det er stort

behov for et slikt planverktøy innenfor barnevernet, for å strukturere oppfølgingen og tydeliggjøre tiltak og ansvar. Vedkommende påpeker at en god tiltaksplan kan gjøre samme nytten, men at omsorgsplaner er altfor generelle. Ansvarsgrupper ses mer som et viktig supplement til enn en erstatning for individuell plan.

Samtidig erkjenner også de mer positive informantene at individuell plan ofte ikke fungerer etter hensikten i dag. Anbefalingen er å se til helse- og omsorgssektoren for å lære av hvordan de bruker dette verktøyet. Dernest bør staten utforme klare retningslinjer til kommunene med en konkret innføring i hvordan individuell plan skal utformes og brukes, og hvordan de kan være av nytte både for barneverntjenesten, barnet og de andre involverte aktørene.

7 Veien videre

7.1 Refusjonsordningen avvikles fra 2020

I dag kan kommunene få refundert sine utgifter til fosterhjem fullt ut, når de først overstiger en egenandel. Refusjon krever godkjenning fra Bufetat, som administrerer ordningen. Denne ordningen er utvilsomt en viktig årsak til at arbeidsgodtgjøringen har kunnet bli så høy som den er i dag – for så mange fosterhjem. Egenandelen er i dag på om lag 32 000 kroner per måned, mens vi har sett at arbeidsgodtgjøringen kan ligge på opp mot 90 000 kroner. I tillegg kommer utgiftsdekning og utgifter til avlastning, veiledning mv. som kan utgjøre atskillige tusen.

Refusjonsordningen er vedtatt avviklet fra 2020. Etter dette skal kommunene ha det hele og fulle ansvaret for å finansiere sine fosterhjem. (De skal også få et økt ansvar for å finansiere andre fosterhjem, men det ligger utenfor denne utredningens mandat.) De av våre informanter som tar opp dette, gir uttrykk for sterk bekymring: De ser ikke selv hvordan de skal kunne ta disse utgiftene, evt. forhandle avtalene – og heller ikke hvordan andre skal kunne klare det. Bufetat bekrefter at de ikke har hatt noen dialog med kommunene om avviklingen, verken hva den vil innebære for kommunene eller hvordan kommunene bør forberede seg.

Samtidig er det klart at avviklingen av refusjonsordningen fjerner en kilde til forskjellsbehandling og uforutsigbarhet: Bufetat praktiserer i dag refusjonsordningen svært ulikt over landet. Ett konkret eksempel er hvorvidt fosterforeldrene skal få utbetalt 1 KS utover tidligere arbeidsinntekt ved frikjøp, og om dette eventuelt bare skal gis ved frikjøp opp til 50 pst.

7.2 Andre innspill fra informantene til Fosterhjemsutvalget

I spørreundersøkelsen og intervjuene oppfordret vi informantene til å komme med innspill som Fosterhjemsutvalget kunne ha nytte av, også utover akkurat de temaene de var spurt om. I Tekstboks 7.1 gjengir vi noen av innspillene.

Tekstboks 7.1: Innspill fra informantene gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene

Gode ordningar for fosterforeldre er viktig å få til der dei ikke står i "fare" for å miste rettigheter i NAV, pensjonsrettigheterr osv. Dette gjør det ekstra vanskelig i forhandlingene og skaper unødvendige uoverensstemmelser

Hvordan blir det når refusjonsordningen forsvinner? Det har vi lurt mye på. Vi har ikke råd til å betale så mye for fosterhjem uten refusjon. Men tror ikke fosterhjemmene går med på å få dårligere vilkår heller.

Rekrutteringen er mye av problemet. Bufetat godkjenner hjem nå som de ikke ville godkjent før – flere uføre, og fosterforeldre med store psykiske og fysiske utfordringer i livet sitt.

Vi opplever at arbeidet med å fastsette vilkårene er svært krevende og tar mye tid. Det gir også en liten grad av forutsigbarhet for fosterforeldrene. Vi ønsker at lønnsbetingelsene til fosterforeldre skal være likt over hele landet. Eksempel at første året blir det gitt frikjøp ut fra noen få kriterier og etter dette at det blir gitt en fast sum på for eksempel mellom 2 og 2,5 KS.

Vi har de fire siste årene hatt et stort fokus på de økonomiske rammene for fosterforeldrene våre. Vi har rutine på at vi alltid skal avklare forventningene ift. økonomi før vi går videre i godkjenningen. Vi har også hatt fokus på at vi skal ha en mest mulig lik praksis på kontoret ift. arbeidsgodtgjøring. Vi opplever langt mindre vanskelige diskusjoner om økonomi i dag enn tidligere. En utfordring er at nabokommuner har ulik praksis og at fosterforeldre snakker sammen ifra ulike kommuner. Vi savner noen overordnede føringer. Vi blir i dag utfordret på det med pensjon, spesielt for de som er lenge ut av arbeidslivet. En annen utfordring er fosterforeldrene som har vært lenge ut av arbeidslivet for så å få forventninger om å prøve seg i arbeidslivet fordi barnet ikke har behov for frikjøp lenger. Det kan være vanskelig å få seg jobb og vanskelig å melde seg arbeidsledig. Vi har også utfordringer med å støtte og hjelpe dem på den veien tilbake. Det kan bli uenighet ift. barnet sine behov osv. Mange blir værende frikjøpt.

Åpenhet og ærlighet om plasseringstilfellet fra dag 1 er veldig viktig. Så man vet hva man går til.

De statlige familiehjemmene har mange "goder" for eksempel krav på ferie og fast avlastning, lønn og pensjon - det virker urimelig i forhold til de vanlige fosterhjemmene som ofte har like store utfordringer som familiehjemmene.

En ting er at Bufetat er bedre bemannet enn de kommunale barneverntjenestene – men det må ikke bli en belastning for kommunene. Ved akutt plasseringer kan Bufetat kreve at vi møter hos dem i løpet av det første døgnet etter plasseringen. De kan umulig forstå hvor mye arbeid det er forbundet med akutt plasseringer i kommunene, da ville de aldri bedt om det.

Jeg savner en arena hvor kommunalt og statlig barnevern kan samles for å diskutere utfordringene vi står i, slik at vi i kommunene fikk mulighet til å komme med våre innspill uten å være redd for å bryte taushetsplikten. Bufetat kunne lagt til rette for dette, eller kanskje KS. Vi har nå blitt med i OSO barnevern, men det har ikke samme status som innenfor helse. Det kan ikke være sånn at det renner en barnevernsproff inn på Stortinget og så blir det en lovendring. Fosterhjemsforeningen fungerer heller ikke sånn som den burde, er blitt en fagforening med liten troverdighet.

Delingen mellom fosterhjemskommune og omsorgskommune kan være veldig vanskelig. Det burde vært den kommunen barnet bor i, som har det hele og fulle ansvaret for dem. Det ville gitt et mye bedre tilbud, med gruppetiltak og samordnet innsats.

Det er veldig lite matnyttig at utvalget bare ser på de kommunale hjemmene. At Bufetat skal ha egne hjem er en del av problematikken. De kjøper også hjem fra private. Bufetat har vært med på å lage de forskjellene vi ser i dag.

For barna er det vanskelig at mye av informasjonen går over hodet på dem. De blir ikke spurt om hvordan de har det og hva de trenger. De mister tilliten til det offentlige og ender opp med å ikke fortelle om vold osv. Samtidig får de informasjon om ting de ikke bør vite. Mange leser papirene sine og blir sjokkert over hva foreldrene sier. Veldig ulik praksis for hva ungdommer får innsyn i.

Hvordan rigger kommunene seg for å bli godt nok kjent med fosterforeldrene i dagens system for rekruttering? Når Bufetat har rekrutteringen, opplæringen og den generelle veiledningen blir kommunene kjent med dem veldig sent i prosessen.

Referanser

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

Deloitte. (2015). *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak.*

NOVA. (2016). *Fosterhjem for barns behov.* NOVA-rapport 2016/13, av Elisabeth Backe-Hansen, Toril Havik og Arne Backer Grønningsæter (red.).

PWC. (2014). *Kartlegging av kommunale og private fosterforeldres arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.* Presentasjon for NOBO 8. mai 2014.

PWC. (2015). *Utredning av rammeverk for fosterhjem.*

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

Vista Analyse. (2016a). *Bruken av private aktører - ansvar på avveie?* Vista Analyse-rapport 2016/19, av Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen.

Vista Analyse. (2016b). *En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste.* Vista Analyse-rapport 2016/47, av Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen, Vivian A. Dyb og Tor Egil Viblemo.



VISTA
ANALYSE

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

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