



RAPPORT

2017/17

Er det behov for en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem?

Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen og Vivian A. Dyb

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2017/17
Rapporttittel	Er det behov for en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem?
ISBN	978-82-8126-332-1
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen og Vivian A. Dyb
Dato for ferdigstilling	05.10.2017
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	Kommunesektorenes organisasjon (KS)
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Fosterhjem, portal, markedsplass, regulering, barnevern

Forord

Dette oppdraget er gjennomført på oppdrag fra KS, men er finansiert av BLD. Prosjektet er registrert som FoU-prosjekt nr. 164025: «Utredning av en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem».

Tema for prosjektet er den landsomfattende oversikten over tilgjengelige fosterhjem, også kalt tilbudsportalen eller fosterhjemsportalen. BLD foreslo en slik løsning i høringsnotatet *Forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturereform* av 17. mars 2016, og det er forslaget i dette høringsnotatet som ligger til grunn for dette oppdraget.

Underveis i utredningen la departementet fram et forslag for Stortinget, Prop. 73. L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Proposisjonen skal behandles i Stortinget etter at denne utredningen er ferdigstilt. Gjeldende forslag avviker fra høringsforslaget.

Intervjuene som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet er, med få unntak, gjennomført før Prop. 73. L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, og må tolkes i lys av dette.

Som en del av utredningsarbeidet har vi besøkt Socialstyrelsen i Odense i Danmark. Vi takker for en hyggelig og lærerik mottakelse, og for tilsendt informasjon før og etter besøket.

Vi benytter også anledningen til å takke rådmenn, barnevernledere, representanter fra fylkesmenn og andre som har gitt verdifulle vurderinger og informasjon gjennom intervjuer.

Hanne Ingerslev har vært oppdragsgivers kontaktperson. Vi takker for et konstruktivt samarbeid og hyggelig reisefølge, og for gode diskusjoner og merknader til et tidligere utkast der også Ellen Dehli og Espen Rymoen har bidratt fra KS i prosjektets referansegruppe. En takk også for innspill fra øvrige representanter i referansegruppen fra hhv. Bufdir og BLD.

Fra Vista Analyse har Tyra Ekhaugen og Vivian A. Dyb, sammen med prosjektleder Ingeborg Rasmussen gjennomført utredningen. I tillegg har Anne Maren Erlandsen bistått med gode innspill og avgjørende bidrag i slutfasen.

Denne versjonen er en redigert versjon av et rapportutkast datert 24.08.2017.

Oslo 5.oktober 2017

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	7
Executive summary	11
1 Innledning	15
1.1 Formålet med en nasjonal oversikt	16
1.2 Organisering av rapporten	17
2 Ansvarsdeling og regulering i fosterhjemsmarkedet	19
2.1 Ansvarsdeling mellom stat og kommune	19
2.2 Flere kategorier fosterhjem	23
2.3 Nærmere om bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet	25
2.4 Bør portalen omfatte hjem rekruttert av private?.....	26
2.5 Høringsnotatet og markedslogikk tilsier at alle tilgjengelige fosterhjem bør omfattes av en oversikt.....	27
3 Fosterhjemsområdet i dag – tall og fakta	29
3.1 Behovet for fosterhjem er større enn noen gang	29
3.2 Nye barn med fosterhjemstiltak i løpet av året.....	30
3.3 Replasseringer og flytting av barn som følge av fosterhjemsbrudd	31
3.4 Udekket etterspørsel og tilbudsoverskudd = mismatch	32
3.5 Oppsummering: Årlig behov for nye fosterhjems plasseringer	33
4 Systemer i Danmark og Sverige	35
4.1 Bakgrunn og formål med den danske Tilbudsportalen	35
4.2 Innhold og anvendelse	38
4.3 Erfaringer	39
4.4 Kostnader.....	40
4.5 Alle danske fosterhjem har direkte avtale med kommunen	41
4.6 Obligatorisk grunnopplæring ved godkjente utdanningssteder	42
4.7 Kort om fosterhjemsorganisasjonen i Sverige	42
4.8 Diskusjon: Hvilke erfaringer og systemer kan overføres til Norge?	44
5 Funn fra intervjuene	46
5.1 Om intervjuene.....	46

5.2	Er det behov for en portal?.....	47
5.3	Hvordan bør portalen utformes?	49
5.4	Hva skal til for at kommunene vil registrere ledige hjem?	49
5.5	Hvorfor er det mange ledige hjem når behovet er så stort?.....	50
5.6	Hvor mye ressurser bruker kommunene på rekruttering?.....	51
6	Andre ordninger som kan løse de samme behovene?.....	53
6.1	Samarbeid og standardisering er viktige forutsetninger for økt ansvar til kommunene 53	
6.2	Hvilke alternative løsninger kan være aktuelle?.....	54
6.3	Hva skal til for at samarbeid på tvers av kommunene skal fungere?.....	55
7	Diskusjon og analyse	56
7.1	Kvalitetssikring av hjemmene i portalen.....	56
7.2	Opplysninger og innsyn.....	60
7.3	Drift og oppdatering av portalen.....	62
7.4	Hvordan få kommunene til å registrere hjem?	64
7.5	Nytte og kostnader for kommunen ved å registrere hjem	66
7.6	Kompensasjonsordning: Det skal lønne seg å registrere	70
7.7	Gjensidighet: Den som gir, skal få	74
7.8	Tvang: Lovfestet plikt til å registrere hjem.....	75
7.9	Konklusjon forutsatt høringsforslagets ansvarsfordeling	76
8	Hva nå?	79
8.1	Er det behov for en nasjonal oversikt?.....	79
8.2	Hvordan få kommunene til å registrere ledige hjem?	81
8.3	Kvalitet og opplysninger i portalen. Hvem bør ha ansvaret?	83
8.4	En oppsummerende sammenlikning.....	84
8.5	Andre løsninger og lærdommer fra andre land	86
8.6	Andre funn og potensielle utviklingsområder	87
	Referanser.....	89

Tabeller:

Tabell 2.1 Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på fosterhjemsområdet	20
Tabell 2.2 Hovedtrekkene i dagens ansvarsfordeling, høringsforslaget og vedtatt fordeling	23
Tabell 2.3 Fosterhjems kategorier fordelt etter type med innhold, målgruppe og avtale	24
Tabell 3.1 Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker etter vedtak om fosterhjem, august 2016	33
Tabell 4.1 Utviklingsbudsjett for Tilbudsportalen, per juni 2014. Millioner DKK. Kilde: Socialstyrelsen	40
Tabell 4.2 Årlig driftsbudsjett. Millioner DKK (per 2014)	40
Tabell 4.3 Driftsbudsjett 2016. Millioner DKK	41
Tabell 8.1 Har kommunene behov for en nasjonal oversikt? Hvilke utfordringer løses?	84
Tabell 8.2 Hvordan sikre at alle tilgjengelige hjem registres i portalen? Identifiserte utfordringer	85

Figurer:

Figur 3.1 Antall barn plassert i institusjon, fosterhjem og beredskapshjem ved utgangen av året	29
Figur 3.2 Antall barn plassert i institusjon, fosterhjem og beredskapshjem i løpet av året	30
Figur 3.3 Fosterhjemtiltak for nye barn i løpet av året	31
Figur 3.4 Rekrutterte, ledige fosterhjem (tilbudsoverskudd) og udekket etterspørsel etter fosterhjem per 31.12, 2014, 2015 og 2016.	33
Figur 4.1 Flow-diagram for Tilbudsportalen. Kilde: Socialstyrelsen Danmark (kopiert bilde)	37
Figur 7.1 Kvalitetssikringen av kommunale fosterhjemmene	56
Figur 7.2 Fosterhjems kommunens beslutningsproblem i tre trinn	65
Figur 7.3 Arbeidet frem til registrering i portalen	67

Sammendrag og konklusjoner

En nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem kan være nyttig dersom kommunene får ansvaret for fosterhjemsområdet. For at oversikten skal fungere må alle tilgjengelige fosterhjem inkluderes, også de som private leverandører rekrutterer. Det private markedet må i så tilfelle reguleres slik at det kun er kommunene som har kontrakt med fosterhjemmene. Intervjuene og erfaringene fra Danmark viser at det er flere forutsetninger som må på plass for at en portal skal fungere. Den største utfordringen er knyttet til å gi tilstrekkelig insentiver til at kommunene registrerer alle tilgjengelige fosterhjem, samt å få på plass en hensiktsmessig kvalitetssikring. Alt i alt er vår vurdering at det ikke er mulig å få kommunene til å registrere så mange hjem i portalen at den vil fungere etter hensikten, gitt de forutsetningene som ligger til grunn for denne utredningen.

Utredningen er gjennomført ut fra de forutsetningene som følger av høringsnotatet av 17. mars 2016, om endret ansvarsdeling mellom stat og kommune. Etter det endelige lovvedtaket skal Bufetat fortsatt ha ansvaret for å bistå kommunene med å finne fosterhjem. Kommunene vil ha nytte av å få innsyn i Bufetats oversikt over tilgjengelige fosterhjem, uavhengig av ansvarsfordelingen. Hva som skal til for at en slik oversikt skal være mest mulig nyttig i rekrutteringsarbeidet, krever ytterligere utredninger.

Utredningens bakgrunn og problemstillinger

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) er i ferd med å gjennomføre en omfattende reform av barnevernet. Fosterhjemsområdet står sentralt i reformarbeidet, og det har vært vurdert flere forslag til endringer. Ett av forslagene er å gi kommunene et helhetlig ansvar for rekrutteringen av fosterhjem. Dette i motsetning til i dag der staten ved Bufetat har en plikt til å bistå kommunene med å finne fosterhjem. Forslaget ble presentert i et høringsnotat datert 17. mars 2016. Høringsnotatet tar opp spørsmålet om hvorvidt det er behov for en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem. Vår utredning følger opp forslaget i høringsnotatet og gir en vurdering av en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem gjennom å besvare følgende punkter:

- Om det er behov for en nasjonal oversikt over tilgjengelige, kommunalt rekrutterte fosterhjem
- Hvordan en slik oversikt eventuelt kan utformes
- Hvilke forutsetninger som bør være oppfylt for at fosterhjem i oversikten kan brukes av andre kommuner enn den som har rekruttert hjemmet
- Styrker og svakheter ved eventuelle andre ordninger eller samarbeidsmåter som kan bidra til god tilgang på fosterhjem
- Beskrivelse og vurdering av tilsvarende systemer i Danmark og Sverige

BLD la 31. mars 2017 fram en proposisjon for Stortinget, Prop. 73 L (2016–2017), om endringer i barnevernloven. Dette lovforslaget ble vedtatt i juni 2017. Vedtaket innebærer bl.a. at Bufetat fortsatt skal ha en plikt til å bistå kommunene med å finne fosterhjem. Det framgår likevel at det på sikt vil være en ambisjon å overføre hele ansvaret på fosterhjemsområdet til kommunene.

Er det behov for en oversikt over kommunalt rekrutterte fosterhjem?

Kommunene har per i dag ingen liste over tilgjengelige fosterhjem i andre kommuner. Dersom kommunene skal overta ansvaret for tilbudet av fosterhjem til barna i sin kommune, vil de være helt avhengig av å samarbeide med andre kommuner om rekrutteringen – og en oversikt over tilgjengelige hjem. Svaret fra kommunene på spørsmål om de trenger en oversikt dersom de skal overta ansvaret er: Ja, noe trengs. Spørsmålet er *hva*, og om det vil fungere.

Bufetat har i dag en oversikt over deler av fosterhjemstilbudet, men denne oversikten har ikke kommunene tilgang til. Fra kommunenes side pekes det på at en oversikt over tilgjengelige fosterhjem vil kunne være nyttig selv om Bufetat beholder ansvaret for rekruttering. Kommunene

vil da kunne vurdere flere hjem parallelt, og dermed raskere finne et hjem som matcher et barn som trenger fosterhjem. Dette i motsetning til i dag der vurderingen av potensielle fosterhjem levert fra Bufetat er mer sekvensiell.

En oversikt vil ha begrenset virkning på utnyttelsen av, og antallet, ledige fosterhjem

Det er ikke grunnlag for å anta at en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem vil gi en vesentlig bedre utnyttelse av fosterhjem som i dag står ledige og klare til bruk. Det er i dag mange hjem som står ledige, samtidig som det er mange barn og unge som venter lenge på fosterhjem, og lenger enn den lovfestede grensen på seks uker. Det ser imidlertid ut til at de ledige hjemmene ikke anses som egnet for de lengeventende barna, og en portal kan ikke endre på dette.

Både Bufetat og barnevernstjenestene har i dag informasjon om hvilke kategorier barn det er krevende å plassere, eller som det ikke finnes tilbud til, og hvilke kategorier barn det finnes tilbud til i ulike regioner. Det er med andre ord ikke mangelfull kunnskap om tilbudssiden som gjør at hjem står tomme samtidig som barn venter på et egnet hjem. En portal vil således ikke bringe ny kunnskap som kan bidra til en mer målrettet rekruttering av fosterhjem. En portal vil heller ikke gi flere hjem med mindre den kombineres med andre virkemidler som gir kommunene insentiver til å rekruttere hjem til portalen.

En portal med oversikt over ledige hjem vil være nyttig, uavhengig av organisering

Vi konkluderer med at en nasjonal oversikt over ledige hjem i første rekke vil være nyttig for kommunene i arbeidet med å finne et ledig hjem til et konkret barn. Arbeidet med å matche barn og fosterhjem kan også muligens bli mer effektivt ved at flere hjem kan vurderes parallelt. Dette vil riktignok gi en risiko for at flere kommuner vurderer de samme hjemmene samtidig, men fordelene med å kunne vurdere flere hjem parallelt kan likevel være større enn ulempene som følger med denne risikoen.

Kommunene vil ha nytte av en oversikt over tilgjengelige fosterhjem, uavhengig av om rekrutteringsansvaret ligger hos kommunene eller hos Bufetat. Nyttens avhenger imidlertid av at portalen fungerer etter hensikten. Dette krever at den er oppdatert, at alle bidrar og registrerer ledige fosterhjem, og at fosterhjemmene i portalen holder en tilstrekkelig kvalitet.

Hvordan kan en slik oversikt utformes?

I utformingen av en portal må det tas stilling til flere spørsmål:

- Hvordan kan det sikres at alle hjem i portalen har nødvendig kvalitet?
- Hvilke opplysninger om fosterhjemmet bør registreres, og av hvem?
- Hvem bør ha ansvaret for å drifte og oppdatere portalen?

Vi argumenterer for at det bør være fosterhjems kommunens ansvar å kvalitetssikre hjemmene før de legges inn i portalen dersom kommunene etter hvert skal overta hele ansvaret for fosterhjemsområdet. Kvalitetssikringen bør omfatte hele prosessen til og med grunnopplæring. Når hjemmet tas ut av portalen, overtar omsorgskommunen, dvs. at de fortsatt skal ha ansvaret for godkjenning av hjemmet opp mot det aktuelle barnet, oppfølging og veiledning osv.

Vi legger til grunn at portalen bør være nasjonal, slik at ansvaret ligger hos én aktør. Aktøren bør videre være offentlig, igjen av hensyn til personvern og effektivitet, og det bør ses hen til mulige gevinster knyttet til andre oppgaver aktøren har. Bufetat vil etter vår vurdering være den som har de beste forutsetningene for å gjøre denne oppgaven effektivt.

Vi argumenterer videre for at en nasjonal oversikt må inneholde *alle tilgjengelige fosterhjem*, uavhengig av kategori og hvem som i utgangspunktet rekrutterte fosterhjemmet. Dersom oversikten avgrenses til å kun inkludere kommunalt rekrutterte fosterhjem, er det en risiko for at det kan oppstå flere parallelle markeder. Et fosterhjem som ikke kommer gjennom kvalitetssikringen til den nasjonale oversikten, kan da tilbys til kommunene gjennom andre

kanaler. Dersom ansvaret for fosterhjemsområdet overføres til kommunene, må det også forventes at flere kommuner vil bruke private leverandører til ulike oppgaver på fosterhjemsområdet. Disse bør være gjenstand for den samme kvalitetssikringen og sikres den samme opplæringen som øvrige fosterhjem. Dette krever at fosterhjemsmarkedet reguleres.

Hvordan få kommunene til å registrere hjem og sikre at de blir tilgjengelige for andre?

Hver enkelt kommune vil velge om de vil registrere et ledig hjem eller ikke, ut fra den nytten og de kostnadene kommunen selv opplever. Kommunens nytte ved å registrere hjem kommer i form av solidaritet med barna og andre kommuner, og forventninger om gjensidighet i den forstand at de selv kan hente ut et hjem når de trenger det. Nyttene kan være liten, ned mot null. Kommunens kostnader kommer i form av det arbeidet de må gjøre i forkant av registreringen, og økt risiko for at dette hjemmet forsvinner til en annen kommune. Kvalitetssikringen omfatter hjemmebesøk, innhenting av attester, opplæring mv., i tillegg til arbeidet med å finne fosterhjemmet, og å registrere det i portalen. Kostnadene ved å registrere hjem vil alltid være større enn null, og ofte betydelige.

Mange kommuner vil dermed la være å registrere ledige hjem. Vi tror dette vil gjelde de fleste, basert på hva kommunene sier selv i intervjuene, og på hva vi vet om de ulike nytte- og kostnadselementene. På lang sikt vil dessuten antallet registrerte hjem bli stadig færre: Når kommunene ser at andre kommuner ikke registrerer hjem, kan de i mindre grad regne med å hente ut hjem selv, og de vil antakelig kjenne mindre solidaritet med de andre kommunene.

For å få en portal til å fungere, må dermed kommunene gis et puff for å registrere hjemmene sine. Et puff kan komme i form av en økonomisk kompensasjon som gjør at det blir lønnsomt for kommunene å registrere hjemmet. Denne kompensasjonen må imidlertid settes så høyt at kommunenes nytte ved å registrere hjem blir *større enn* kostnadene. En så stor kompensasjon vil få omsorgskommuner være villig til å betale. Et alternativ er at staten tar regningen ved å kompensere fosterhjems kommunen. Dette skaper nye problemer, ved at kommunene overforbruker portalen i stedet for å skaffe hjem til egne barn selv.

Uansett hvem som kompenserer, vil en kompensasjonsordning gi en todeling mellom kommunene: Noen spesialisere seg på å rekruttere inn i portalen, mens andre velger å hente hjem ut av den. Kompensasjonen må dessuten være basert på gjennomsnittsberegninger, og kan ikke fange opp de hjemmene som er spesielt dyre å rekruttere. Disse vil dermed neppe bli registrert i portalen.

Alt i alt er vår vurdering at det ikke er mulig å få kommunene til å registrere så mange hjem i portalen at den vil fungere etter hensikten. Tvert imot kan en portal på sikt gi en todeling av kommunene der noen rekrutterer og andre henter ut, noe som vil gi flere plasseringer utenfor omsorgskommunene og større samlede kostnader enn uten en portal. En portal kan også gi lengre ventetid for barna ved at kommunene lar være å ta kontakt med foreldre de ellers ville hatt «på vent», i frykt for at de vil forsvinne til andre kommuner.

Kommunenes behov og andre løsninger

Vil andre løsninger enn en nasjonal oversikt kunne være vel så nyttig i kommunenes rekrutteringsarbeid? Dette har vi søkt å besvare gjennom intervjuene foretatt i forbindelse med denne rapporten. Respondentene er bedt om å vurdere sitt behov for en portal, og i den sammenhengen også nytten av andre former for samarbeid mellom kommunene.

Det er allerede etablert flere interkommunale samarbeid om rekruttering av fosterhjem, gjennom de interkommunale barnevernstjenestene. Her samarbeider kommunene også om det øvrige barnevernsarbeidet, slik at rekrutteringen inngår som én av flere tjenester. Vi kjenner imidlertid ikke til at det er etablert samarbeid om rekrutteringen alene, slik det er gjort for en del andre tjenester, som veiledning av fosterforeldre og barnevernsvakt. En åpenbar grunn til at dette ikke er gjort til nå, er at kommunene foreløpig ikke har det fulle ansvaret for rekrutteringen.

Kommunene kan dermed velge å bestille et hjem fra Bufetat fremfor å ta bryet med å etablere et samarbeid med omkringliggende kommuner. Dersom kommunene får økt ansvar for rekrutteringen, blir slike samarbeid mer aktuelle.

Hva er fordelene med interkommunale samarbeid om rekrutteringen, sammenliknet med en portal? Interkommunale samarbeid innebærer at en gruppe kommuner blir enige om å rekruttere hjem til hverandre, etter et sett av regler. Samarbeidene kan være store, over flere fylker; fylkesvis; eller mellom noen få kommuner innad i et fylke. Én fordel med slike samarbeid er at det vil være forutsigbart hvilken del av landet fosterhjemmet befinner seg i: Det vil være i en av de kommunene som inngår i samarbeidet. Det vil dermed normalt være i rimelig avstand til omsorgskommunen, og det vil være i en kommune barneverntjenesten i omsorgskommunen kjenner. Dette kjennskapet kan være viktig: Det kan gjøre at informasjonen mellom de to barneverntjenestene flyter friere, slik at matchen mellom barn og hjem blir bedre. Det kan også gi tjenestene en sterkere forpliktelse til å gjøre et godt arbeid, siden de vil anta at de skal samarbeide også senere.

En ulempe er at det kan være behov for et stort samarbeid for å fremskaffe alle de nødvendige typene fosterhjem – og med dette følger et behov for en sentralisert oversikt. Sett at bare to kommuner samarbeider. Det kan løses enkelt administrativt ved at barneverntjenestene tar kontakt fra gang til gang. Samtidig vil det lett kunne oppstå tilfeller der ingen av de to kommunene har hjem som passer det aktuelle barnets behov. Disse tilfellene vil bli færre dersom samarbeidet utvides til å omfatte flere kommuner. Men dermed øker også behovet for en sentralisert oversikt, i den forstand at noen tar på seg å holde oversikt over hvilke hjem som er ledige til enhver tid. Og dermed er vi tilbake til en portal.

Oppsummert kan samarbeid mellom enkeltkommuner være et godt alternativ til en portal dersom de involverte kommunene til sammen har nok fosterhjem å velge blant, dvs. at de er av en viss størrelse, er flinke til å rekruttere og har mange hjem å rekruttere fra. I områder der kommunene er små, slik at det er behov for å etablere større samarbeid for å dekke det samlede behovet, vil transaksjonskostnadene være så store at det vanskelig kan erstatte en portal fullt ut

Ulike løsninger i Danmark og Sverige

Vi viser til Danmark der det er etablert en nasjonal oversikt over en rekke tiltak innen sosial- og omsorgssorgstjenesten, deriblant tilgjengelige fosterhjems plasser. Kommunene har kun lov å bruke fosterhjem fra Tilbudsportalen. Tilbudet er kvalitetssikret og alle hjem som tilbys har gjennomført en standardisert grunnopplæring. Markedet for private leverandører er regulert, blant annet innebærer det at kommunene har direkte kontakt med fosterhjemmene, uavhengig av hvem som har rekruttert hjemmet og hvor hjemmet har fått grunnopplæringen. Standardisering, lovbestemt bruk, markedsregulering og kvalitetssikring er viktige og nødvendige elementer for at Tilbudsportalen skal fungere. Med dette på plass, er erfaringene fra Danmark positive.

I Sverige er ansvaret for fosterhjem lagt til kommunene. Det er ikke etablert en felles nasjonal tilbudsportal som tilsvarer den danske portalen. Derimot finnes det flere markedsportaler som er etablert på kommersiell basis, hvorav minst en gir uttrykk for en ambisjon om å bli den største markeds plassen på feltet. Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) har i tillegg utviklet en nasjonal tjeneste for personer som ønsker å bli fosterhjem. Denne tjenesten konkurrerer med de kommersielle kanalene som både søker etter og tilbyr fosterhjem. Også i Sverige arbeides det med standardisering av metoder, kvalitetssikring og opplæring. Tilbudte fosterhjem og fosterhjemstjenester som markedsførers gjennom de mange markeds plassene er imidlertid ikke kvalitetssikret etter de samme standardene. Kommuner som trenger fosterhjem kan annonsere gjennom flere av de etablerte markedsportalene. Kommunene må da vurdere tilbudet, kvalitetssikre hjemmene og sikre at hjemmene som brukes har den nødvendige opplæringen.

Executive summary

A national overview of available foster homes can be useful if the responsibility for foster care is transferred to the municipalities. For the overview to work, all available foster homes must be included, also those recruited by private suppliers. In this case, the private market must be regulated such that it is only the municipalities that sign contracts with the foster homes. Interviews with leaders within child welfare and other stakeholders, as well as experiences from Denmark show that there are several conditions that need to be satisfied for a portal to work. The largest challenge is how to provide sufficient incentives for the municipalities to register all their available foster homes, as well as implementing appropriate quality assurance procedures.

Overall, our assessment is that it is not possible to get municipalities to register sufficient homes in the portal for it to function as intended. On the contrary, a portal could in the long term split municipalities into two categories; those that recruit foster homes and those that retrieve foster homes from the portal. This would result in more placements outside the municipality responsible for the welfare of the foster child, and greater collective costs than in the absence of a portal. A portal could also result in longer wait times for the children as municipalities might choose not to contact parents they otherwise would have placed "on hold", in fear of losing these parents to other municipalities.

A portal can solve some, but not all challenges in foster care

The challenges in foster care are large and complex. The challenges arise, among other reasons, due to the way duties and financing are distributed between the state and municipalities, and because there is market failure in the market for foster care. Several of the challenges are related to recruitment of foster homes, especially:

1. Too few available foster homes in total, making it difficult secure good matches between foster homes and foster children in terms of location and compatibility.
2. Too few suited foster homes from Bufetat. This is due to, among other reasons, inappropriate recruitment campaigns, a system for compensation that attracts unsuited foster parents, and lacking quality assurance by the municipalities.
3. There are large differences between municipalities. Some municipalities will be net providers of foster homes on a lasting basis, while others will be net demanders.
4. No one has a sufficient overview of available foster homes. This could result in situations where an available foster home is left empty, despite there being a suited foster child in another, neighbouring municipality.
5. The municipalities compete with private suppliers to recruit foster homes, also in areas in which private suppliers are given opportunities by the state to offer far better terms than the municipalities.

A foster home portal could especially address the challenges in 3 and 4 above, by ensuring a better geographical distribution of available homes. The remaining challenges must be addressed through other measures.

Alternative measures to meet the needs of the municipalities

If the municipalities were to take over the responsibility for recruiting foster homes, every municipality would need to have the option to place children in other municipalities. This is because few municipalities will be able to obtain a sufficiently diverse offer of foster homes within their own borders. It is also necessary to be able to accommodate the needs of children that ought to be placed outside their home municipality.

A foster home portal is one of many possible ways to facilitate cooperation between municipalities. Could other solutions be just as useful? This is one of the questions we have sought to answer through interviews with 22 leaders within child welfare, 5 chief municipal

executives, and representatives for 10 county governors. The respondents were asked to assess the need for a portal, and in that context, consider benefits of other forms of cooperation between the municipalities (hereafter called inter-municipal cooperation).

What are the benefits of inter-municipal cooperation for recruitment, compared to a portal? Inter-municipal cooperation would involve a group of municipalities agreeing to recruit homes for each other, according to a set of rules. The inter-municipal cooperation could include municipalities in several counties, or all or a few municipalities within one county. One benefit of inter-municipal cooperation is predictability regarding which part of the country the foster home would be located: it would be in one of the cooperating municipalities. This would normally ensure a reasonable distance between the foster home and the municipality responsible for the welfare of the foster child. The foster home would also be located in a municipality that the child welfare institution in the responsible municipality knows. This relation could be important: It could ensure a freer flow of information between the two child welfare institutions, and thereby ensure better matches between children and homes. It could also ensure a stronger commitment by the child welfare institutions to do a good job, since it will expect continued cooperation in the future.

One disadvantage is that there may be a need for cooperation between *many* municipalities to provide all the necessary types of foster homes. In the case of such extensive cooperation, there is a need for a centralised overview – which leads us back to the point about establishing a portal. If only two municipalities are cooperating, the administrative aspect is simple as the two would stay in touch as required, however there may be instances where there are no suitable foster homes in the two cooperating municipalities. The likelihood of this occurring is reduced if more municipalities cooperate. But this would also increase the need for a centralised overview, in the sense that someone takes the responsibility for keeping an overview of available homes at all times.

It is already established several inter-municipal cooperation projects for the recruitment of foster homes, through the inter-municipal child welfare institutions. Here, the municipalities also cooperate about other child welfare responsibilities, and so the recruitment is included as one of several services. To our knowledge, no cooperation projects regarding recruitment only have been established, as has been done for a few other services, such as foster parent guidance and child welfare officers. One obvious reason for this, is that the municipalities do not have the full responsibility for recruitment. The municipalities can choose to order a foster home from Bufetat instead of cooperating with adjacent municipalities. If the municipalities get increased responsibility for the recruitment, such cooperation would be more relevant.

In summary, it is unlikely that inter-municipal cooperation projects will entirely meet the needs for foster homes – at least in the short term. Such cooperation projects can be successful if the municipalities involved collectively have sufficient available foster homes to choose between. That is, the municipalities are of a certain size, good at recruiting, and have a large pool of homes to recruit from. In areas where municipalities are small, and there is a need to establish a larger area for the cooperation project to cover the total need for foster homes, transaction costs will be so large that it is unlikely to be a good alternative to a portal. In the long term, such cooperation will be able to cover an increasing number of municipalities, as more municipalities will be good at recruiting and more and more advanced cooperation projects on child welfare services will be established.

Quality assurance, design and operation

We have seen that the main purpose of a foster home portal is to provide an overview of available foster homes, so that an available foster home in one municipality can be used for a child in another municipality. A portal can thus provide *faster* placements, and reduce the waiting time for the children. The placements can also be *improved* as the municipalities have more homes to choose from.

However, a portal may also result in *worse* placements. When the foster home is located outside the child's home municipality, it may be difficult to ensure good matching between foster homes and children: this requires close cooperation between the two child welfare institutions, and exchange of relevant information. Is it possible to get the truly relevant information about foster parents and children? How much risk is tolerable? If the homes in the portal are not of sufficient quality, the municipalities will not choose to use these homes. The same happens if it becomes too demanding to register the information or if the portal is not kept up to date.

The design of the portal is crucial for how well it will work. There are many questions to consider:

- How to ensure that every home in the portal meets the necessary quality requirements?
- What information about the foster home should be registered and by whom?
- Who should be responsible for operating and updating the portal?

We argue that it should be the responsibility of the municipality in which the foster home is located to check the quality of the foster home before it is submitted to the portal. There should be quality assurance throughout the whole process of recruiting a foster home, including training. The last step of the process is *approval of the foster home* by the municipality in which it is located. When the home is retrieved from the portal, the municipality responsible for the welfare of the foster child takes over. This municipality would be responsible for the approval of the home with respect to the child in question, follow-up and guidance, etc.

Consideration of privacy and efficient case management indicates that it should be the same entity registering the information, who performed the quality assurance. In this case that would be the municipality in which the foster home is located.

Bufetat should be responsible for establishing and operating the portal. We assume a portal would be nation-wide, and that it should only be operated by one entity. For reasons of privacy and efficiency, the entity should be public. Possible gains related to other responsibilities of the entity should also be considered. In our opinion, Bufetat has the best prerequisites for performing the task efficiently. Bufetat can also benefit from the information from the portal itself.

The municipalities are unlikely to register available homes on their own initiative

In order for a foster home portal to function properly, it is crucial that the municipalities actually register available homes. Furthermore, they must register *all* available homes, and not postpone the registration of some homes with the intention of using these themselves in the future.

In practice, each municipality will choose whether to register an available foster home or not, based on the benefits and the costs experienced by the municipality. The municipality's utility in registering homes arises from solidarity with the children and other municipalities, and expectations of reciprocity in the sense that they themselves can retrieve a foster home when they need it. The utility could be small, close to zero.

The municipality's costs arise from the work they must do in advance of registration, and the increased risk of a home disappearing to another municipality. Quality assurance includes home visits, education, etc., in addition to the work to find the foster home, and to register it in the portal. These costs will vary according to how efficiently the work is done and the accessibility to suitable homes. The cost in terms of increased risk of "losing" a home to another municipality depends on how easy it is to find a new one, i.e. how well the portal works and the access to suitable homes. The cost of registering homes will always be greater than zero, and often significant.

Many municipalities will therefore choose not to register available homes. We think this will apply to most municipalities, based on what the municipalities themselves say in interviews and what we know about the various benefits and costs. In the long term, the number of registered homes will fall: When the municipalities see that other municipalities do not register homes, they are less likely to be able to retrieve homes from the platform themselves, and then also probably feel less solidarity with the other municipalities.

Need for financial compensation or statutory duty - but difficult

In order for a portal to work, municipalities must be given an incentive to register their homes. One such incentive could be economic compensation that makes it profitable for the municipalities to register homes. However, this compensation must be set so high that the municipalities' benefits in registering homes are *greater* than the cost: The municipalities have several other causes that require their resources and recruiting homes to other municipalities cannot be prioritised if it does not pay off.

Few municipalities that are responsible for the welfare of the foster child will be willing to pay a compensation larger than the costs of registering homes in other municipalities. An alternative is that the state takes the bill by compensating the municipality in which the foster home is located. This creates new problems, because it could provide incentives for the municipalities to overuse the portal instead of recruiting homes themselves.

Regardless of who compensates, a compensation scheme would split the municipalities into two categories: those that recruit foster homes and those that retrieve foster homes from the portal. However, most of the foster homes should be located in or near the municipality responsible for the foster child. A scheme that encourages the use of homes across municipalities rather than recruiting their own will thus result in lower-quality child welfare. Compensation must also be based on average calculations, and cannot capture those homes that are particularly expensive to recruit. These are therefore unlikely to be registered in the portal.

An alternative proposed by the municipalities is to introduce a promise of reciprocity: When registering a home, they should be able to retrieve a home later. This is difficult in practice. Reciprocity between individual municipalities would provide a very complex system of exchange transactions. It could take a long time from municipality A provides municipality B with a home, until municipality B finds a suited home for municipality A. Another option is that municipality A must show that they "really are trying" to recruit before they can get a home, but this cannot be operationalized in practice.

A third option is a statutory duty, whereby the municipalities are required to register homes and cannot use homes other than those registered. We reject this option due considerations of principle and practicality. We cannot see that the benefits of such an obligation outweigh the disadvantages of interfering with the municipalities' right to decide how to organize their recruitment work. Moreover, a duty would not be effective, because there will be so many loopholes that municipalities will always be able to avoid registering homes. Both experiences from Denmark and the informants' assessments support our conclusion.

Overall, our assessment is that it is not possible to get municipalities to register sufficient homes in the portal for it to function as intended. On the contrary, a portal could in the long term split municipalities into two categories; those that recruit foster homes and those that retrieve foster homes from the portal. This would result in more placements outside the municipality responsible for the welfare of the foster child, and greater collective costs than in the absence of a portal. A portal can also result in longer wait times for the children as municipalities might choose not to contact parents they otherwise would have placed "on hold", in fear of losing these parents to other municipalities. Last, but not least, a portal could result in more placements far away from the municipality responsible for the child, making it more challenging for the child welfare institution to follow-up on the child, and for the child to stay in touch with relatives and its network.

We therefore recommend to pursue other solutions than a portal if the recruitment responsibility is transferred to the municipalities. First, the foster care system should be changed so that the municipalities can compete with private suppliers on equal terms. This will require a major reform that includes regulation of the market for private suppliers, the conditions for foster parents and public funding. Such reform can also provide more foster homes and fewer violations. Second, cooperation between municipalities to recruit homes for each other should be better facilitated. Here there are no simple measures, but for example, county governors and KS can arrange gatherings and convey good examples, to encourage municipalities to cooperate.

1 Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) er i ferd med å forberede en omfattende reform av barnevernet. Det overordnede målet med reformen er et bedre barnevern der flere barn får riktig hjelp til riktig tid. Et gjennomgående virkemiddel er å overføre ansvar fra stat til kommune.

Departementets første forslag til kvalitets- og strukturreform er beskrevet i et høringsnotat av 17. mars 2016 med høringsfrist 10. juni. Fosterhjemsmeldingen Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste* ble lagt frem 4. mars 2016, og forslagene i høringsnotatet er ment å bli sett i sammenheng. I høringsnotatet foreslås det blant annet at statens ansvar for å rekruttere fosterhjem skal overføres til kommunene. Høringsnotatets forslag reiser spørsmålet om det i en slik situasjon vil være behov for en nasjonal oversikt over rekrutterte fosterhjem som kommunene kan benytte.

Vista Analyse har på oppdrag fra KS utredet dette spørsmålet. Dette er gjort gjennom å besvare følgende punkter:

- Om det er behov for en nasjonal oversikt over tilgjengelige, kommunalt rekrutterte fosterhjem.
- Hvordan en slik oversikt eventuelt kan utformes.
- Hvilke forutsetninger som bør være oppfylt for at fosterhjem i oversikten kan brukes av andre kommuner enn den som har rekruttert hjemmet.
- Styrker og svakheter ved eventuelle andre ordninger eller samarbeidsmåter som kan bidra til god tilgang på fosterhjem.
- Beskrivelse og vurdering av tilsvarende systemer i Danmark og Sverige

Departementet la 31. mars 2017 fram en stortingsproposisjon, Prop. 73 L (2016–2017), om endringer i barnevernloven. Departementet foreslår her at staten fortsatt skal ha ansvar for å rekruttere fosterhjem til kommunene, men varsler samtidig at det langsiktige målet er et helhetlig og sammenhengende kommunalt ansvar for ordinære fosterhjem. Kommunenes plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk foreslås lovfestet. Prop. 73 L (2016-2017) ble behandlet og vedtatt av Stortinget 7. juni 2017.

De forslagene som ligger til grunn for denne utredningen, avviker dermed noe fra de lovendringene som faktisk er vedtatt. Den viktigste forskjellen er hvor mye ansvar kommunene foreslås å få: I høringsnotatet foreslås det at kommunene gis det fulle ansvaret for å rekruttere kommunale fosterhjem, og for opplæringen av dem. Den vedtatte lovendringen innebærer at ansvaret for rekrutteringen skal fortsette å være delt mellom stat og kommune, mens staten fortsatt skal ha ansvaret for opplæringen. Lovforslaget ble lagt fram etter at vårt utredningsarbeid var satt i gang. Informasjonsinnhenting og vurderinger som er gitt fra barneverntjenester og fylkesmenn, er dermed gitt under de premissene som følger av høringsnotatet. Analysene som gjøres er også i all hovedsak basert på premissene og den ansvarfordelingen for fosterhjemsområdet som følger av høringsnotatet. Konklusjonene og vurderingene som gjøres må derfor leses og forstås med høringsnotatet som utgangspunkt.

Vi har likevel forsøkt å adressere de viktigste momentene av betydning for oppdragets problemstillinger sett i lys av vedtakene som er gjort i forbindelse med behandling av Prop. 73 L (2016–2017). Dette gjør vi kapittel 8 der vi spør: Hva nå?

1.1 Formålet med en nasjonal oversikt

Fosterhjemsmeldingen (Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg— Fosterhjem til barns beste*) tar for seg utfordringer og mulige tiltak på fosterhjemsområdet.

Blant utfordringene som tas opp er rekruttering av et tilstrekkelig antall fosterhjem, og å rekruttere de riktige hjemmene som kan møte barnas og ungdommens behov. Det vises til at det er vanskelig å rekruttere nok hjem til å dekke behovet for fosterhjem. Dette er en situasjon som har vedvart over flere år. Det er særlig noen grupper barn som det viser seg vanskelig å finne hjem til. Det vises videre til at det kan ta tid å finne *riktig* fosterhjem. Barnets mening skal tillegges vekt, samtidig skal barnas foreldre også, om mulig, gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem. Det er også ofte ønskelig at barnet holder kontakt med familie, venner og nærmiljø. Dette kan være et ønske fra barnet selv, og fra barneverntjenesten. Med geografisk nærhet mellom barneverntjenesten og barnet er det lettere å følge opp barnet og fosterhjemmet etter plassering.

Fosterhjemsmeldingen viser til at det rekrutteres flere hjem enn noen gang, men at det likevel er mange barn som venter i mer enn seks uker på et fosterhjem. Samtidig er det til enhver tid flere ledige fosterhjem. Ifølge fosterhjemsmeldingen vet man ikke sikkert hvorfor de ledige hjemmene ikke tas i bruk til de barna som står i kø.

Bufetat rekrutterer hjem for å kunne oppfylle sin bistandsplikt overfor kommunene. Bufetat kjøper også hjem fra kommersielle og ideelle leverandører som de viderefremidler til kommunene. Det innebærer at også disse aktørene må rekruttere fosterhjem. I tillegg rekrutterer kommunene selv fosterhjem og beredskapshjem. Det er store variasjoner mellom kommunene på dette området. Noen makter å finne fosterhjem selv, mens andre synes å være mer avhengige av å få fosterhjem fra Bufetat dersom de ikke lykkes med å finne en plassering i barnets familie eller nære nettverk.

Mange aktører som jakter på fosterhjem gir konkurranse om tilgjengelige fosterhjem. Vista Analyse (2016 b) viser at det i dag er konkurranse på ulike vilkår i dagens fosterhjemsmarked. Dette skaper utfordringer for kommunenes rekrutteringsarbeid. Samtidig er tjenester fra private leverandører også løsningen i en del tilfeller.

I utgangspunktet skulle private leverandører først og fremst tilby forsterkede fosterhjem, dvs. hjem der en av fosterforeldrene er hjemme på heltid, og hjemmet får tett oppfølging og veiledning. Knapphet på tilgjengelige ordinære fosterhjem har gjort at Bufetat i noen tilfeller har måtte ta disse hjemmene i bruk når kommuner har meldt fra om behov for ordinære fosterhjem, og det ikke er andre egnede hjem tilgjengelig. Dette har gitt flere utfordringer i markedet.

Ingen har i dag fullstendig oversikt over ledige fosterhjem

I dag er det ingen som har fullstendig oversikt over tilgjengelige fosterhjem i Norge. Bufetat har oversikt over sine registrerte hjem på regionnivå. Private leverandører har oversikt over de hjemmene de selv har knyttet til seg. Hver kommune har oversikt over de hjemmene de har egne barn i, ledige hjem de selv har forhåndsrekruttert eller hatt barn i tidligere. Som tilsynskommune skal de også ha oversikt over de hjemmene i sin kommune som andre kommuner har barn i.

Fosterhjemsmeldingen viser til Danmark der det i 2007 ble opprettet en elektronisk tilbudsportal. I denne portalen blir alle potensielle fosterhjem kvalitetssikret og godkjent før de legges inn, og kommunene har kun anledning til å bruke hjem fra portalen (se kapittel 4 for mer informasjon om den danske portalen). Ifølge fosterhjemsmeldingen må en slik oversikt være oppdatert til enhver tid, og barneverntjenestene må kunne være sikre på at kvaliteten i de fosterhjemmene som tilbys er tilstrekkelig god. Videre sies det at det er usikkert i hvilken grad en landsomfattende oversikt over tilgjengelige hjem vil føre til at færre hjem står ubrukt over tid. Det anbefales derfor at det utredes nærmere om det er hensiktsmessig med en portal over tilgjengelige fosterhjem og hvordan en slik portal eventuelt skal utformes.

1.1.1 Hvilke utfordringer kan en portal bidra til å løse?

Det er bred enighet om at tilgang til fosterhjem er den aller største utfordringen på fosterhjemsområdet. En nasjonal portal er ifølge høringsnotatet ikke forventet å løse denne utfordringen, men kan ha forsterkende virkninger for andre tiltak som rettes mot denne utfordringen.

Høringsnotatet viser videre til at det i dag er en utfordring at fosterhjem står ledige, slik at den samlede tilgangen på fosterhjem nasjonalt ikke utnyttes. Det vises til at det kan være mange årsaker bak ledige fosterhjem. Hjemmet kan for eksempel være geografisk langt unna det aktuelle barnet. En måte å imøtekomme dette på, er ifølge høringsnotatet at staten oppretter en nasjonal portal med oversikt over rekrutterte fosterhjem (fosterhjemsbank) som kommunene kan benytte. Det vises til at en nettbasert landsomfattende oversikt ville kunne legge til rette for en bedre utnyttelse av fosterhjemmene, men at den ikke alene vil løse utfordringene på fosterhjemsområdet. For at en slik portal skal fungere, vil den ifølge høringsnotatet være avhengig av at kommuner stiller hjem de selv har rekruttert til disposisjon for andre kommuner.

Følgende utfordringer på fosterhjemsområdet er identifisert:

- Det er vanskelig å skaffe et tilstrekkelig antall fosterhjem totalt, og særlig til enkelte kategorier barn. Dette bidrar til at altfor mange barn venter for lenge på fosterhjem. Økt bruk av hjem i familie og nettverk synes ikke å hjelpe på antallet barn som venter på fosterhjem.
- En del barn plasseres i hjem som ikke er egnet for dem. Slik mismatch skaper økt fare for brudd, og dermed behov for flere fosterhjem.
- Flere fosterhjem står ledige, og det er i dag usikkerhet om hvorvidt den samlede nasjonale tilgangen på fosterhjem utnyttes
- Ingen har god nok oversikt over tilgjengelige fosterhjem. Det finnes ingen sentral oversikt over kommunale fosterhjem, og heller ikke over de hjemmene som leveres av private leverandører
- Kommunene må konkurrere med private leverandører i rekrutteringen av fosterhjem, og konkurransen skjer på ulike vilkår.

En portal vil gi en oversikt over de hjemmene som er i portalen til enhver tid. Spørsmålet blir dermed hvilke hjem en slik portal bør omfatte, og hvordan en skal få de relevante aktørene til å legge inn sine hjem. Denne utredningen omfatter i utgangspunktet kun kommunalt rekrutterte hjem, forutsatt de premissene som følger av høringsutkastet. Med referanse til den danske Tilbudsportalen drøfter vi likevel om dette er en hensiktsmessig avgrensning for at en portal skal kunne fungere og møte de identifiserte utfordringene den er ment å virke på.

Portalen må også holdes oppdatert slik at de hjemmene som ligger i den, faktisk er ledige. Fosterhjemsmeldingen understreker at kvaliteten på fosterhjemmene som tilbys i portalen, må være tilstrekkelig god. Spørsmålet blir da hvordan kvaliteten kan sikres? Hva skal til?

Utformingen av portalen vil ha avgjørende betydning for om den vil virke, og hvilke utfordringer den eventuelt kan ha noen virkninger på. Hvordan en portal kan utformes, og hva som skal til for at den skal kunne fungere, er dermed viktige bakgrunnsspørsmål for denne utredningens problemstillinger.

1.2 Organisering av rapporten

I kapittel 2 går vi gjennom fosterhjemsområdet slik det fungerer i dag, forslagene i høringsforslaget som gjelder fosterhjemsområdet, og det endelige, og vedtatte, forslaget til ansvarsfordeling slik det fremkommer i Prop. 73 L (2016–2017). Kapitlet gir en kort gjennomgang av hvordan fosterhjemsmarkedet er regulert i dag. Dette er vesentlig for å kunne sammenlikne

med vilkårene for en norsk og dansk portal. I kapittel 3 går vi gjennom tall og fakta om fosterhjemsområdet. Dette er viktig bakgrunnskunnskap for å kunne vurdere behov og utfordringer på området.

I kapittel 4 og 5 presenterer vi resultatene fra undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet. Det vil si at vi går gjennom erfaringer og de viktigste resultatene fra vår undersøkelse av den danske Tilbudsportalen, og vi gir et overblikk over hvordan fosterhjemsfeltet er organisert i Sverige (kapittel 4). Hovedfunnene fra intervjuene med barnevernledere, fylkesmenn og rådmenn presenteres i kapittel 5. Kapittel 5 gir dermed grunnlaget for å kunne svare på spørsmålet om kommunens behov, men belyser også de øvrige problemstillingene sett fra kommunenes og fylkesmennenes ståsted. I kapittel 6 drøfter vi mulige andre måter å møte de utfordringene en portal er ment å virke på. Hva som er alternativene til opprettelsen av en nasjonal oversikt er en viktig del i vurderingen av behovet for en slik oversikt.

I kapittel 7 diskuterer vi hva som må til for at en portal skal kunne fungere i tråd med intensjonene. Kapitlet adresserer spørsmål om utforming og forutsetninger som må være oppfylt for at kommunene skal bruke portalen, og også ha nytte av den. Temaer som diskuteres er kvalitetssikring, opplysninger og innhold og drift av portalen. Deretter drøfter vi hva som skal til for å få kommunene til å forhåndsrekruttere, lære opp og registrere hjem til portalen. Herunder diskuteres også mulige kompensasjonsordninger, lovregulering mv. Kapitlet oppsummerer med en konklusjon gitt den ansvars- og oppgavefordelingen som følger av høringsforslaget.

I kapittel 8 oppsummerer vi og spør; Hva nå? Her diskuterer vi utredningens problemstillinger gitt de vedtatte endringene som følger av Prop. 73 L (2016–2017). Kapitlet avslutter med en oppsummering av funn som kan være relevante for det videre utviklingsarbeidet på fosterhjemsområdet, uavhengig av spørsmålet om portal – ikke portal.

2 Ansvarsdeling og regulering i fosterhjemsmarkedet

Hvorvidt det er behov for en nasjonal oversikt over *tilgjengelige, kommunalt rekrutterte fosterhjem*, og hvordan denne oversikten i så tilfelle bør utformes, avhenger i stor grad av hvordan fosterhjemsmarkedet er organisert og regulert.

Private tilbyders rolle for å løse oppgavene på fosterhjemsområdet drøftes i flere dokumenter, deriblant Fosterhjemsmeldingen (Meld. St. 17, 2015–2016), høringsnotatet og Prop. 73 L (2016–2017). Hvordan dette markedet reguleres, eventuelt ikke reguleres, har betydning for hvordan en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem kan fungere, og hvordan den bør utformes. Vi har derfor valgt å gi en kort presentasjon av hvordan dagens regulering og innkjøpspraksis fungerer.

Kapitlet starter med en gjennomgang av ansvarsdelingen mellom stat og kommune slik den er i dag, forslagene til ny ansvarsdeling i høringsnotatet, og ansvarsdelingen slik den ble gjennom lovforslaget som ble vedtatt i juni 2017. Deretter gir vi en oversikt over ulike kategorier fosterhjem slik inndelingen er i dag. Dette er relevant kunnskap med tanke på utformingen av en nasjonal oversikt. Til slutt viser vi hvordan dagens marked på fosterhjemsområdet fungerer, med forslag til hvordan dette markedet kan reguleres. Kapitlet avslutter med en diskusjon av hvilke fosterhjem som med dette utgangspunkt bør omfattes av en portal.

Formålet med kapitlet er å gi et kunnskapsgrunnlag for å kunne drøfte hvordan en nasjonal oversikt kan utformes, og hvilke forutsetninger som bør være til stede for at portalen skal kunne imøtekomme noen av de utfordringene den er ment å virke på.

2.1 Ansvarsdeling mellom stat og kommune

I dette delkapitlet går vi først igjennom dagens system, så det systemet som ble foreslått i høringsnotatet og til slutt lovforslaget som ble vedtatt av Stortinget gjennom behandling av Prop. 73 L (2016–2017). De to førstnevnte behandles grundigere i Vista Analyse (2015).

2.1.1 Dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune er i dag kompleks og til dels uklar. Oppgaveansvaret er fordelt slik at både stat og kommune er inne på de fleste områdene, fra forebygging via hjelpetiltak og plassering utenfor hjemmet, til ettervern. Også for noen av enkeltoppgavene er ansvaret delt mellom stat og kommune, som rekruttering av fosterhjem og tilbudet av hjelpetiltak i hjemmet. Finansieringsansvaret følger ikke oppgaveansvaret annet enn i grove trekk. I praksis står dermed ofte stat og kommune overfor ulike insentiver ved valg av tiltak mv. for det enkelte barn. Disse forholdene er nærmere drøftet i Vista Analyse (2015), og er en viktig del av bakgrunnen for at Regjeringen ønsker å reformere barnevernet.

Hovedprinsippene for fordelingen av ansvaret mellom stat og kommune er gitt i barnevernloven¹, se kap. 2-5 og 8 for fordelingen av oppgaveansvaret og kap. 9 for fordelingen av finansieringsansvaret. Bestemmelsene detaljeres i fosterhjemsforskriften² og det såkalte betalingsrundskrivet³. Kommunenes ansvar er negativt avgrenset, ved at de er ansvarlig for å utføre de

¹ Lov om barneverntjenester, av 17. juli 1992.

² Forskrift om fosterhjem, av 18. desember 2013.

³ Rundskriv Q-06/2007, Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter - herunder om betalingsordninger i barnevernet.

oppgaver etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig tjenesteorgan, jf. § 2-1. Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver.

Saksgangen ved plassering i fosterhjem kan gjøre det lettere å forstå hvordan ansvarsfordelingen mellom stat og kommune fungerer i praksis, se Tabell 2.1. Med «kommune» mener vi barneverntjenesten i omsorgskommunen, med enkelte nærmere presiserte unntak. Statens ansvar utøves typisk av Bufetats regionskontorer, men også fylkesnemndene er involvert.

Tabell 2.1 Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på fosterhjemsområdet

Rad nr	Oppgave / Ansvarsområde
1	Kommunen avgjør at barnet har behov for plass i fosterhjem, enten som akuttiltak (beredskapshjem), frivillig hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse. I vurderingen kan kommunen innhente bistand fra Bufetat.
2	Kommunen vurderer om det er noen i barnets familie eller nære nettverk som kan velges som fosterhjem. Hvis ikke, skal kommunen få tildelt et fosterhjem av Bufetat, siden det er Bufetat som har ansvaret for at det finnes en tilgjengelig fosterhjems plass som passer barnets behov.
3	Bufetat står for anskaffelsene av fosterhjem fra private leverandører, og avtalene med leverandørene. Det er leverandørene som har avtalene med fosterforeldrene. Kommunene har likevel fortsatt ansvaret for oppfølging mv. av også disse barna og fosterforeldrene, se under. Bufetat rekrutterer også egne hjem.
4	Kommunen godkjenner et fosterhjem spesielt for det aktuelle barnet. Godkjenningsansvaret ligger til fosterhjems kommunen.
5	Ved frivillig hjelpetiltak og akutt plasseringer, fatter kommunen vedtak om fosterhjems plass.
6	Ved omsorgsovertakelse, forbereder kommunen sak for fylkesnemnda, som er den som treffer vedtak.
7	Kommunen avgjør om det er behov for forsterkning av fosterhjemmet. Statlig refusjon av utgiftene krever at forsterkningen er avtalt med Bufetat på forhånd, med mindre den er vedtatt av fylkesnemnda. Bufetat skal vurdere forsterkningstiltak ut fra barnets behov, og kan ikke gi avslag ut fra økonomiske hensyn.
8	Bufetat har ansvaret for at fosterhjemmet får nødvendig opplæring og generell veiledning. Ansvar gjelder både blivende og nye fosterforeldre, og generell skoling og opprusting av erfarne fosterforeldre.
9	Kommunen (fosterhjems kommunen, og da kommunen, ikke barneverntjenesten) har ansvaret for å sikre at det blir ført tilsyn med barn som bor i fosterhjemmene. Den som fører tilsyn, skal ha en uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten i både omsorgs- og fosterhjems kommunen, fosterforeldrene og barnets foreldre.
10	Kommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet.
11	Kommunen har ansvaret for oppfølging og veiledning av fosterforeldrene opp mot det enkelte barn.

Rekrutteringsansvaret er delt mellom stat og kommune, jf. rad 2 i tabellen. Den kommunale barneverntjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. fosterhjemsforskriftens § 3. Det er likevel Bufetat som har ansvaret for rekrutteringen av fosterhjem, og som skal bistå kommunene etter anmodning med å finne et fosterhjem, jf. barnevernlovens § 2-3. Statens ansvar er nærmere presisert som ansvaret for at det til enhver tid finnes et tilstrekkelig antall av forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov, jf. Betalingsrundskrivet s. 8. Dette omfatter både beredskapshjem og fosterhjem som benyttes etter vedtak om hhv. hjelpetiltak og omsorgsovertakelse, og hjem for barn og unge med ulike typer utfordringer.

Private leverandører er viktige aktører i rekrutteringen ved siden av kommunene og Bufetat: De kan rekruttere hjem til Bufetat, som deretter tilbyr dem til kommunene. Private leverandører gjennomfører også nær sagt alle andre oppgaver på fosterhjemsområdet. Dette kan skje gjennom

avtale med Bufetat i forbindelse med «pakker» av tjenester for hjem de private har avtale med, eller ved at kommunene anskaffer tjenester direkte til sine hjem.

Kommunene kan også la private rekruttere fosterhjem, eller levere fosterhjem direkte, uten at kommunene går veien om Bufetat.

2.1.2 Forslagene i høringsnotatet av 17. mars 2016

Barne- og likestillingsdepartementets forslag i høringsnotatet *Forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturreform* ble sendt på offentlig høring 17. mars 2016. På fosterhjemsområdet foreslo departementet følgende endringer:

Kommunene skal få *helhetlig ansvar for rekrutteringen*. Hver kommune får i ansvar å sørge for et tilbud av fosterhjem som er tilpasset behovene til barna i kommunen, dvs. både hva gjelder antallet hjem og innholdet i hvert enkelt hjem. Staten skal ikke lenger ha plikt til å bistå kommunene med å finne fosterhjem.

Det gjøres unntak for beredskapshjem og enkelte spesialiserte fosterhjem, som det fortsatt skal være Bufetats ansvar å rekruttere. De spesialiserte hjemmene er ment for barn med behov som er i grenseland mellom fosterhjem og institusjon. Staten kan også tilby enkelte støttefunksjoner som den nasjonale oversikten som er tema for denne utredningen, og å arrangere nasjonale rekrutteringskampanjer.

I høringsnotatet skal kommunene overta ansvaret for å *inngå avtaler med private leverandører* om fosterhjem. Høringsnotatet inneholder ingen forslag om endringer i reguleringen av de private leverandørene av fosterhjem, inndelingen i de ulike typene hjem eller systemet for forsterkning av hjem. I Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven* (se omtale under) varsles det imidlertid at kommunenes rammer for bruk av private aktører i barnevernet vil bli utredet, med hovedvekt på fosterhjemsområdet.

Kommunene skal få ansvaret for *opplæring og veiledning av fosterhjem*. Kommunene har allerede ansvaret for oppfølgingen og veiledningen av fosterforeldrene opp mot det enkelte barn, og det fulle ansvaret for oppfølging, kontroll og tilsyn med barnet. Med dette forslaget får de også ansvaret for opplæringen og den generelle veiledningen av fosterforeldrene.

Kommunene skal få *fullt finansieringsansvar* på fosterhjemsområdet. Departementet foreslår å avvikle den statlige ordningen for refusjon av utgifter til forsterkning av fosterhjem. I dag betaler kommunene utgiftene opp til en fast egenandel, og ingenting utover dette. Med forslaget i høringsnotatet skal kommunene betale utgiftene fullt ut.

2.1.3 Ansvarsfordeling i Prop 73 L (2016-2017) vedtatt 7. juni 2017

I Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven* legges det opp til mindre endringer enn i høringsnotatet. Proposisjonen ble behandlet og vedtatt av Stortinget 7. juni 2017. Forslagene i lovproposisjonen er utformet med grunnlag i høringsnotatet, høringsuttalelsene, eksterne utredninger, herunder flere fra Vista Analyse, og et internt arbeid i departementet. På fosterhjemsområdet er følgende lovendringer nå vedtatt:

Rekrutteringsansvaret er fortsatt delt mellom stat og kommune, men skillet tydeliggjøres noe. Kommunens plikt til å forsøke å finne hjem i *familie og nettverk* lovfestes i barnevernloven § 4-22: «Barneverntjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.» Ansvaret fremgår dermed ikke kun av forskriften som i dag. Bufetat skal fortsatt ha en bistandsplikt i de tilfeller kommunene ikke lykkes med å finne hjem i familie og nettverk. Sammenliknet med dagens system er det nå klargjort hva som skal til for at kommunen

har forsøkt «nok» til at bistandsplikten inntre: *Bistandsplikten inntre når kommunen redegjør for sine vurderinger, jf. proposisjonens avsnitt 10.5.2. Det fremgår at departementet vurderer å gi nærmere føringer for hva dette skal innebære i praksis.*

Departementet trekker dermed forslaget om å overføre hele rekrutteringsansvaret til kommunene. Dette begrunner de slik: «Fosterhjemsrekruttering er ressurskrevende og skiller seg fra kommunenes plikt til å søke i familie og nære nettverk, ved at det handler om å finne familier før man har et aktuelt barn som trenger fosterhjem. For mange kommuner vil det være vanskelig og dyrt å ha en grunnkapasitet av klargjorte hjem tilgjengelig. Departementet har, under henvisning til høringsuttalelsene, særlig lagt vekt på risikoen for at ikke alle kommuner vil klare å rekruttere et tilstrekkelig antall egnede fosterhjem. Dette gjelder særlig for barna det er mest krevende å finne fosterhjem til.», jf. avsnitt 10.5.1.

Kommunene får ansvaret for den generelle veiledningen av fosterforeldre, men staten beholder ansvaret for opplæringen. Også dette er av relevans for denne utredningen, siden utgangspunktet for denne utredningen av høringsforslaget der det foreslås at opplæring skal være kommunenes ansvar.

Departementet fastholder forslaget om å avvikle refusjonsordningen, slik at kommunene får fullt finansieringsansvar for fosterhjem. Refusjonsordninger er dermed vedtatt avvirket.

2.1.4 Oppsummering: Dagens ansvarsdeling, høringsforslaget og vedtatt lovendring

I Tabell 2.2 har vi sammenliknet dagens ansvarsfordeling, ansvarsfordelingen i høringsforslaget og den vedtatte ansvarsdelingen på forhold som har betydning for denne utredningens problemstillinger.

Som det framgår av tabellen, har kommunene i alle tilfellene ansvaret for rekruttering av fosterhjem i familie og nære nettverk. Denne kategorien fosterhjem er ikke relevant for en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem. Dette følger av at disse hjemmene først rekrutteres når et barn i familien eller ens nære nettverk trenger fosterhjem. Disse hjemmene vil kun være tilgjengelige for ett (eventuelt flere søsken) konkret barn.

De vesentlige forskjellene mellom de ulike ansvarsdelingene, er knyttet til ansvaret for rekruttering av fosterhjem utenom familie og nære nettverk. Det vil i første rekke være *forhåndsrekrutterte* hjem som er aktuelle for en portal. I og med at Bufetat har en bistandsplikt når kommuner henvender seg, er de avhengige av å ha forhåndsrekrutterte fosterhjem klare. Fosterhjem kan også rekrutteres gjennom annonser i tilfeller der en kommune har ett eller flere konkrete barn som trenger fosterhjem. I disse tilfellene vil grunnopplæringen og den generelle veiledningen ofte måtte tas etter hjemmet er godkjent for et konkret barn (eller søsken). Samtidig vil annonsering etter fosterhjem til et gitt barn, eller en gruppe barn, kunne gi flere interesserte fosterhjem enn det er behov for i første omgang. Disse hjemmene kan da danne grunnlaget for en kommunal reservepool ved senere behov. Disse hjemmene vil i så tilfelle være relevante for en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem.

Med en overføring av rekrutteringsansvaret til kommunene, slik det ble foreslått i høringsnotatet, må kommunene selv forhåndsrekruttere fosterhjem dersom de ønsker at det skal være tilgjengelige fosterhjem å velge blant den dagen et barn har behov for et fosterhjem. I dag observerer vi at noen større kommuner som har en jevn strøm av barn som trenger fosterhjem, rekrutterer aktivt i egen og nærliggende kommuner. Mindre kommuner som sjeldnere har behov for et fosterhjem, har som hovedregel ikke tradisjoner for å forhåndsrekruttere fosterhjem. De leter og kan annonsere etter et hjem når de har et barn som trenger plassering, eller så ber de om bistand fra Bufetat for å eventuelt få tilgang til hjem Bufetat har rekruttert.

Tabell 2.2 Hovedtrekkene i dagens ansvarsfordeling, høringsforslaget og vedtatt fordeling

	Dagens ansvarsfordeling	Høringsforslagets ansvarsfordeling	Vedtatt ansvarsfordeling
Rekruttering av fosterhjem i familie og nære nettverk	Forskriftsbestemt kommunalt ansvar	Lovbestemt kommunalt ansvar	Lovbestemt kommunalt ansvar
Rekruttering av fosterhjem	Staten ved Bufetat etter anmodning fra kommunen	Kommunene	Staten ved Bufetat har bistandsplikt, men kommunene må redegjøre for sine vurderinger
Refusjonsordning	Kommunene refunderes for kostnader over et fastsatt beløp	Avvikles	Avvikles
Ansvar for opplæring	Staten ved Bufetat	Kommunene	Staten ved Bufetat
Ansvar for generell veiledning	Staten ved Bufetat	Kommunene	Kommunene

Finansieringsansvaret er som tidligere nevnt delt mellom stat og kommunene i dagens organisering. I høringsnotatet overtar kommunene hele finansieringsansvaret, mens staten fortsatt vil finansiere rekruttering og opplæring av de hjemmene som følger med statens bistandsplikt i den vedtatte lovendringen. Refusjonsordningen er vedtatt avviklet. Dette kan få betydning for kommunenes tilpasninger. Hvem som bærer kostnadene for rekruttering og fosterhjemmenes grunnopplæring og finansieringen av disse aktivitetene, har betydning for kommunenes insentiver til å prioritere disse aktivitetene. Dette kommer vi tilbake til i drøftingen i kapittel 7 og rapporten.

2.2 Flere kategorier fosterhjem

Det finnes i dag flere kategorier fosterhjem. Fosterhjemmene er delt inn etter hvem fosterforeldrene har kontrakt med: Kommunen, Bufetat eller en privat leverandør. De er også delt inn etter barnets behov, men her er det betydelig overlapp mellom de ulike kategoriene. I tillegg kommer beredskapshjem, som for så vidt er et kortsiktig tilbud, men likevel er relevant fordi fosterforeldre kan fungere som beredskapshjem i perioder uten fosterbarn.

I Tabell 2.3 gir vi en oversikt over ulike kategorier fosterhjem. Oversikten dekker i prinsippet *alle* fosterhjem, men utgangspunktet for denne utredningen er kun kommunalt rekrutterte fosterhjem.

Tabell 2.3 Fosterhjems-kategorier fordelt etter type med innhold, målgruppe og avtale

Type fosterhjem	Innhold, målgruppe og avtale
Statlige fosterhjem/ statlige familiehjem	<p>Statlige fosterhjem skal ha særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akutsituasjoner (beredskapshjem) eller barn og unge med behov for særlig oppfølging (familiehjem)¹. Det stilles krav om at minst én av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av. Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjonsplasseringer. Familiehjem må ha minimum treårig relevant utdanning på høyskole- eller universitetsnivå (gjelder en av fosterforeldrene). Eksempler på relevant utdanning kan være barnevernspedagog, sosionom, psykolog eller lærerutdanning. Etter en individuell vurdering kan annen formell utdanning, erfaring som fosterforeldre og annen relevant erfaring erstatte dette kravet. Familiehjem må være godkjente som fosterhjem og gjennomføre PRIDE-opplæring.</p> <p>De statlige fosterhjemmene/familiehjemmene inngår oppdragsavtaler med Bufetat. Kommunene betaler en egenandel for hjem som er i bruk. Egenandelen er den samme (maksgrensen) som for forsterkede fosterhjem.</p>
Fosterhjem i familie og nære nettverk	<p>Fosterhjem i familie og nære nettverk har samme betingelser som de øvrige kommunale fosterhjemmene. Forskjellen er at hjemmene er rekruttert til ett bestemt barn, og at fosterhjemmet kjenner barnet fra før. Det er ikke tenkt at denne kategorien fosterhjem skal inn i en portal. Dette fordi hjemmene ikke kan forventes å være tilgjengelig for andre barn enn det barnet det er rekruttert til.</p>
Kommunale fosterhjem: Ordinære kommunale fosterhjem	<p>Målgruppen er barn som ikke har behov som tilsier at hjemmet må forsterkes i form av godtgjøring utover veiledende sats eller tjenester ut over det ordinære. Det er imidlertid rom for at også fosterforeldre til barn uten særskilte behov kan forhandle seg frem til høyere sats enn den veiledende.</p> <p>Fosterhjemmene inngår avtale med, og mottar godtgjøring og utgiftsdekning fra kommunen.</p>
Kommunale fosterhjem: Forsterkede kommunale fosterhjem (med og uten refusjon fra staten)	<p>Dette er kommunale fosterhjem som mottar forsterkningstiltak enten i form av kontantytelser, dvs. forhøyet arbeidsgodtgjøring eller frikjøp fra ordinært arbeid, eller tjenester, for eksempel i form av særskilt veiledning og avlastningsopphold for barnet. Målgruppen for forsterkede kommunale fosterhjem er barn med behov utover ordinær oppfølging og ivaretagelse.</p> <p>Forsterkning utover en kommunal egenandel utløser refusjon fra Bufetat (refusjonsordningen). Satsen for kommunenes egenandel i 2017 er kr 30 370 per måned).</p>
Fosterhjem tilknyttet ideelle leverandører:	<p>Bufetat har i dag avtale med ideelle leverandører på fosterhjemsområdet. Det skilles mellom hjem som anskaffes gjennom rammeavtaler og enkeltkjøp. Målgruppen for hjem som anskaffes etter rammeavtaler er i stor grad den samme som for de statlige familiehjemmene: barn og unge med alvorlig og vedvarende rusmisbruk, alvorlige atferdsproblemer eller sammensatte vansker slik som nedsatt kognitiv funksjon, psykiske lidelser eller sosiale tilpasningsvansker. Hjem som anskaffes gjennom enkeltkjøp, brukes på samme måte som hjem tilknyttet kommersielle leverandører. Disse hjemmene har ikke en klart definert målgruppe, men tilbys i de tilfellene det anses nødvendig, som et virkemiddel for å ivareta Bufetats bistandsplikt. Det stilles da ikke samme krav til kompetanse som til de statlige hjemmene.</p> <p>Etter det vi har fått opplyst er det også kommuner som henter fosterhjem fra private ideelle aktører, uten å gå veien om Bufetat. Hvordan dette gjøres, og hva slags avtaler som inngår i disse tilfellene, har vi ikke kunnskap om.</p>
Fosterhjem tilknyttet kommersielle leverandører	<p>Bufetat henter også fosterhjem fra private kommersielle aktører. Anskaffelsene skjer kun gjennom enkeltkjøp. Målgruppen er ikke klart avgrenset, jf. forrige punkt. Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner drevet av private. Fosterhjemmene har særlig kompetanse til å ta imot barn med spesielle behov.</p> <p>Etter det vi har fått opplyst er det også kommuner som henter fosterhjem fra private aktører, uten å gå veien om Bufetat. Hvordan dette gjøres, og hva slags avtaler som inngår i disse tilfellene, har vi ikke kunnskap om.</p>

2.2.1 Ordinære og forsterkede fosterhjem rekrutteres av kommuner, Bufetat og private

I utgangspunktet omfatter denne utredningen *kun kommunalt rekrutterte fosterhjem utenom familie og nære nettverk*. Denne kategorien fosterhjem inngår i de to kategoriene kommunale fosterhjem som er merket med blått i Tabell 2.3.

I dagens situasjon får kommunene tilbud om fosterhjem fra Bufetat dersom de ber om bistand. Hjemmene som tilbys kan være rekruttert av Bufetat, men de kan også være rekruttert og tilbudt fra private leverandører. Det vil si at det i dag finnes ordinære fosterhjem som er rekruttert av private, men som er formidlet til kommunene via Bufetat. I tillegg har vi informasjon som tyder på at enkelte kommuner får levert fosterhjem fra private leverandører uten å gå veien om Bufetat. Dette kan være i tilfeller der kommunene har gitt opp å rekruttere selv eller å vente på Bufetat, eller som følge av at kommunene på annet vis har fått informasjon om et fosterhjemstilbud som de mener kan passe til et konkret barn de trenger et fosterhjem til. Disse hjemmene vil også inngå i feltene som er merket med blått i tabellen, men de er da ikke kommunalt rekruttert.

Fra kommuner vi har vært i kontakt med underveis i denne utredningen har vi fått informasjon om, og eksempler på, hjem som er overtatt fra private leverandører, men som nå er ordinære kommunale fosterhjem. Vi har også fått eksempler på kommuner som kjøper plasser direkte fra private leverandører, uten å gå veien om Bufetat. Etter det vi har oppfattet forhandler kommunene selv fram egne kontrakter i disse tilfellene. Omfanget av fosterhjem som er rekruttert av private i kategoriene kommunale fosterhjem, er ikke kjent. Dersom kommunene skal overta hele ansvaret for fosterhjemsområdet, må det forventes at kommunene, i likhet med Bufetat, vil hente tjenester og fosterhjem fra private leverandører. Det kan da tenkes at kommuner inngår avtaler med private leverandører om levering av fosterhjem. Kommunene kan også sette ut selve rekrutteringsoppgaven og la en privat leverandør forhåndsrekruttere for kommunen. Hva som da skal defineres som et kommunalt rekruttert fosterhjem er dermed ikke nødvendigvis opplagt.

2.3 Nærmere om bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet

Bufetat kjøper fosterhjemstjenester fra både ideelle og kommersielle leverandører, i tillegg til de fosterhjemmene de rekrutterer og lærer opp selv. I utgangspunktet var denne type kjøp tiltenkt barn med særskilte behov. Mangel på fosterhjem til enkelte målgrupper og manglende akuttkapasitet har ført til at Bufetat har kjøpt private fosterhjem, selv om barna i mange tilfeller har behov for et kommunalt fosterhjem uten særskilte forsterkningsstiltak (Bufdir, 2017). De private plassene har vært dyre, og det har også vært lite gjennomskuelig hva innholdet i tjenestene som følger med private fosterhjems plasser har vært. Dette omhandles i Vista Analyse (2016 a) og Vista Analyse (2016 b), der det vises at kombinasjonen av Bufetats innkjøpspraksis, refusjonsordningen og en mangelfull markedsregulering i fosterhjems markedet, har gitt multiplikatoreffekter på kostnadssiden, og konkurranse på ulike vilkår mellom kommuner og private leverandører. Dette har gitt kommunene utfordringer ved rekruttering av kommunale fosterhjem. Samtidig har fosterhjem levert fra private leverandører også ofte vist seg som den eneste mulige løsningen når verken kommunen eller Bufetat har klart å rekruttere et egnet hjem til et konkret barn eller en søskenflokk.

Fra Bufdirs årsrapport for 2016 framgår det at Bufetat de siste årene har hatt en gjennomgang av tiltak i private fosterhjem for å tilpasse innsatsen i fosterhjemmet bedre til barnets behov. Det er enhet for inntak i hver region som er ansvarlige for å sikre at kjøp av private fosterhjem er tilpasset det enkelte barnets behov. Det er også utarbeidet nye nasjonale rutiner for oppfølgingen som vil bli implementert i 2017. Kostnadene til private fosterhjem er noe redusert i 2016, samtidig som

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

antall plasser er redusert i 2016 sammenliknet med 2015. Dersom kommunene overtar hele ansvaret for fosterhjemsområdet slik det er foreslått i høringsnotatet, så må det forventes at også kommunene benytter private leverandører på fosterhjemsområdet. Selv om den vedtatte lovendringen viderefører statens ansvar for rekruttering og opplæring av fosterhjem, er det fremdeles et langsiktig mål at kommunene skal få et helhetsansvar på fosterhjemsområdet. Det er derfor relevant å vurdere hvorvidt en nasjonal oversikt bør omfatte hjem rekruttert av private leverandører.

2.4 Bør portalen omfatte hjem rekruttert av private?

Kommunene konkurrerer i dag om de samme fosterhjemmene som de private leverandørene, men kan ikke tilby like gode vilkår. Dette skyldes flere faktorer ved dagens fosterhjemssystem: At det ikke skiller klart mellom hvilke typer fosterhjem som kan knytte seg til kommunene og private aktører, systemet for godtgjørelse av fosterforeldre, og fordelingen av finansieringsansvaret mellom stat og kommune (Vista Analyse, 2015). I tillegg er det et problem at markedet for private aktører i dag er svært mangelfullt regulert og håndtert. Dette er blant annet beskrevet i Vista Analyse (2016 a og 2016 b).

I oppdragsbeskrivelsen for denne utredningen er det lagt til grunn at den nasjonale oversikten skal være avgrenset til *kommunalt rekrutterte* fosterhjem. I dagens situasjon kjøpes det imidlertid også fosterhjem fra private leverandører til kommunene.¹ Dette er ment å fortsette i henhold til forslagene i høringsnotatet. Kommunale hjem kan dermed være rekruttert både av kommunene selv og private leverandører. I motsetning til kommunalt rekrutterte fosterhjem der kommune har direkte kontrakt med det enkelte fosterhjem, inngår kommunen i disse tilfellene en kontrakt med en privat leverandør som igjen har kontrakt med fosterhjemmet. Fosterhjem tilknyttet private leverandører mottar også tjenester og oppfølging fra leverandøren de er tilknyttet. Den private leverandøren som har rekruttert og lært opp fosterhjemmet, får med dette en slags enerett til å levere tjenester til fosterhjemmet.

I Vista Analyse (2016 b) viser vi at dagens praksis gir et todelt marked som ikke gir konkurranse på like vilkår, og at det også kan stilles spørsmål ved om kommunene har tilstrekkelig styringsmuligheter til å ivareta det ansvaret de er pålagt gjennom barnevernloven. Det er stilt spørsmål ved om kommunene har tilstrekkelig innsikt i hvilke tjenester et barn og fosterhjem har behov for, og om de har tilstrekkelige styringsmuligheter til å kunne fastsette innholdet i de tjenestene barn og fosterhjem mottar. Uten fullt innsyn og styringsrett over hvilke tjenester barn og fosterhjem mottar, kan det stilles spørsmål ved om kommunene myndighetsutøvelse ivaretas på en tilstrekkelig måte.

2.4.1 Konkurransen på like vilkår krever at markedet reguleres

For å sikre konkurranse på like vilkår, og en oversikt over tilgjengelige fosterhjem anbefaler vi i Vista Analyse (2016 b) at konkurransen i det private markedet stykkes opp og organiseres slik at kommunene inngår direkte kontrakt med fosterhjemmene, uavhengig av hvem som har rekruttert hjemmet. En oppstyking av konkurransen der kontrakten deles opp i oppgaver som kan defineres og avgrenses, vil stimulere til økt konkurranse. Samtidig vil kommunene få et bedre grunnlag

¹ Også Bufetat rekrutterer hjem til kommunene i dag. Med forslagene i høringsnotatet, som er det denne utredningen skal ta utgangspunkt i, faller dette ansvaret bort, med unntak av for enkelte spesielle hjem som ikke er ment å bli omfattet av den nasjonale oversikten. Vi omtaler derfor ikke Bufetatets rekruttering her, men bare den rekrutteringen som gjøres av kommunene og de private leverandørene.

for å kunne vurdere hvorvidt egenproduksjon av de enkelte oppgavene eller konkurranseutsetting er mest kostnadseffektivt.

Det anbefales at:

- Rekruttering kan settes ut som en egen konkurranse. Flere aktørkategorier enn dagens leverandører kan være aktuelle. Markedet vil svare på hva rekruttering koster, når det ikke samtidig gis forventninger om andre tjenester. Med dette mener vi at private aktører kan brukes til å rekruttere hjem som kommunene inngår kontrakt med, og der kommunene da betaler for selve rekrutteringsarbeidet. Dette i motsetning til i dag der det er de private leverandørene som har avtale med fosterhjemmet og Bufetat/kommunen betaler for en pakkeløsning som inkluderer oppfølging av fosterhjemmet.
- Opplæring i ordets egentlige betydning kan konkurranseutsettes. Men det må utarbeides standarder og krav til opplæringen. Vurderingen som gjøres etter endt opplæring må være etterprøvbare og fortrinnsvis utarbeidet etter fastsatte standarder. Kommunen må uansett leverandør (Bufetat eller privat leverandør) gjøre en selvstendig vurdering før et fosterhjem godkjennes til et konkret barn. Godkjenning av fosterhjem er kommunens ansvar og kan ikke konkurranseutsettes.
- Støttetjenester som kan spesifiseres og kontraktstyres, og som ikke er myndighetsutøvelse, kan konkurranseutsettes

For at tjenestene skal kunne konkurranseutsettes og sammenliknes, bør det fastsettes kompetansekrav og eventuelt utarbeides sertifiseringsordninger for å kunne tilby opplæring og veiledning av fosterhjem.

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

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

Ved å gjøre denne type støttetjenester mer forutsigbare og like på tvers av kommunegrensene, vil deler av de private leverandørenes konkurransefortrinn svekkes noe. Tidligere undersøkelser har vist at private leverandører blant annet markedsfører seg med en 24/7-tjeneste og avlastningsordninger. Kommunene kan velge å kjøpe denne type tjenester fra private leverandører, men da som en egen bestilling og ikke som en del av en pakke som bindes til kjøp av en fosterhjems plass. Poenget med å gjøre et sett av støttetjenester universelle er tredelt; i) det bidrar til et mer likeverdig tilbud over hele landet, ii) det blir mer forutsigbart for både fosterhjem og kommuner hvilke tjenester fosterhjem kan forvente, og iii) det tilrettelegger for en regulering som i større grad enn i dag gir konkurranse på like vilkår.

2.5 Høringsnotatet og markedslogikk tilsier at alle tilgjengelige fosterhjem bør omfattes av en oversikt

Vi anbefaler at en nasjonal oversikt omfatter *alle* fosterhjem som er tilgjengelige for kommunene, uavhengig av om de er rekruttert av kommunene selv eller private leverandører. Det vil si at vi frarår at oversikten avgrenses til bare å gjelde de hjemmene som er rekruttert av kommunene. Dette er i tråd med høringsnotatet, som foreslår en nasjonal portal med oversikt over *tilgjengelige*

fosterhjem som kommunene kan benytte. Dette er en videre definisjon enn kommunalt rekrutterte fosterhjem.

Dersom anbefalingene i avsnitt 2.4.1 gjennomføres vil fosterhjem i større grad enn i dag framstå som homogene produkter, eller i det minste som grupper av homogene produkter. Ut fra en markedslogikk bør da *alle* rekrutterte og tilgjengelige fosterhjem legges inn i en nasjonal oversikt (tilbudsportal), uavhengig av hvem som har rekruttert fosterhjemmet.

Dersom dette ikke gjøres, er det en stor risiko for at det vil utvikles parallelle markeder der både pris og kvalitet vil variere. Mulighetene for standardisering av kvalitet og pris som en tilbudsportal da byr på, vil ikke kunne realiseres dersom det tillates parallelle markeder med forskjellig markedsregulering. Det er neppe ønskelig at hjem som ikke godkjennes for portalen, kan tilbys gjennom andre leverandører.

Dersom en fosterhjemsportal kun er ment å omfatte de kommunalt rekrutterte fosterhjemmene, vil den i prinsippet ikke ha innvirkning på markedet for hjemmene tilknyttet private aktører. Derimot kan markedet for de private aktørene påvirke hvordan portalen virker for kommunene, og hvordan kommunene tilpasser i forhold portalen. Private leverandører markedsfører seg i dag mot kommunene og mot potensielle fosterforeldre. Det må forventes at de fortsatt vil synliggjøre sine tilbud gjennom ulike portaler og markedskanaler. Dersom de ikke vises i den nasjonale oversikten, vil kommunene søke i andre kanaler enn den nasjonale portalen. Nyten av nasjonal oversikt vil da svekkes betydelig, noe som også kan gå ut over kommunenes motivasjon for å registrere hjem de selv har rekruttert.

3 Fosterhjemsområdet i dag – tall og fakta

I kapittel 1 refererte vi de viktigste utfordringene som ligger bak forslaget om en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem. I dette kapitlet forsøker vi å belegge noen av utfordringene med tall og fakta. Dette gjør vi ved å gå gjennom relevant statistikk fra fosterhjemsområdet.

Statistikk og kunnskap om utfordringer i dagens situasjon er et viktig utgangspunkt for å kunne vurdere hvilke utfordringer en fosterhjemsportal kan bidra til å løse. En kvantifisering av utfordringene er også relevant for å kunne sammenlikne alternative måter å løse utfordringene på.

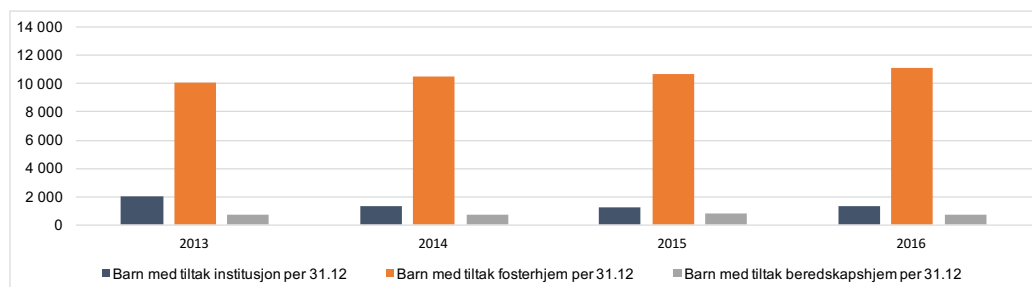
Konkret vil det si at vi så langt som mulig tallfester behovet for fosterhjem, og antall barn som i dagens situasjon venter på å få et egnet fosterhjem. En viktig begrunnelse bak en nasjonal oversikt er å sikre at tilgjengelige hjem tas i bruk til barn de er egnet for. Vi viser tall for antall barn som venter i mer enn seks uker, sammenliknet med antall ledige fosterhjem i dagens marked.

3.1 Behovet for fosterhjem er større enn noen gang

Behovet for fosterhjem er økende, og ifølge Bufidir (2017) er det fortsatt for mange barn og unge som venter for lenge på det riktige fosterhjemmet. Ved utgangen av 2016 var i underkant av 16 000 barn og unge plassert av barnevernet (SSB). Dette er knappe 1000 flere plasserte barn og unge enn på slutten av 2015.

Av de som var plassert utenfor hjemmet bodde 11 200 barn i fosterhjem, og 1 300 barn i institusjon ved utgangen av 2016. I tillegg var 738 barn plassert i beredskapshjem. Figur 3.1 viser utviklingen i antall barn plassert i disse kategoriene ved utgangen av året.

Figur 3.1 Antall barn plassert i institusjon, fosterhjem og beredskapshjem ved utgangen av året

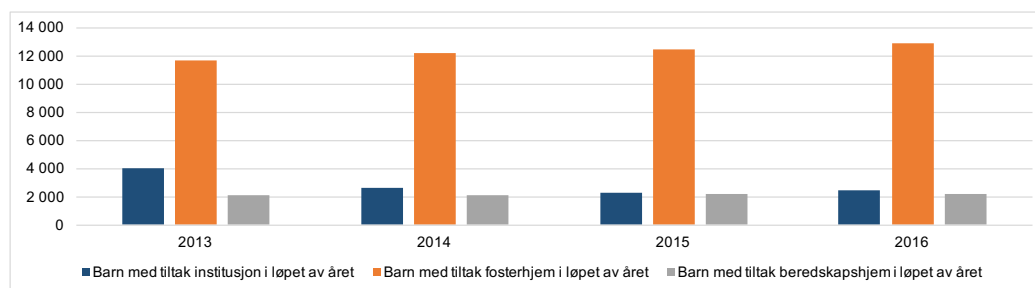


Kilde: SSB

Antall barn som har vært plassert i beredskapshjem i løpet av året var i overkant av 2 200 både i 2015 og 2016. Det er med andre ord omtrent tre ganger så mange barn som har vært i beredskapshjem i løpet av året, som det er ved utgangen av året. Beredskapshjem er ment som en midlertidig og akutt løsning inntil det er funnet en mer varig løsning for barnet. Institusjons-plasseringer kan også være av kortere varighet, og i enkelte tilfeller fungere som en akutt-plassering i mangel på egnede beredskapshjem.

I 2013 var over 4000 barn og unge plassert i institusjon i løpet av året, mot 2 400 i 2016. Dette framgår av Figur 3.2. Forskjellen mellom Figur 3.1 og Figur 3.2 er at den første figuren viser plasserte barn per 31.12, mens den andre figuren viser antall barn som har vært plassert i ulike tiltak i løpet av året. Begge figurene er dermed hver på sin måte relevante for å gi et bilde av behovet for fosterhjems- og beredskaps-plasser.

Figur 3.2 Antall barn plassert i institusjon, fosterhjem og beredskapshjem i løpet av året



Kilde: SSB

En viktig årsak til at behovet for fosterhjem har økt de siste årene, er den vridningen som har vært i omsorgsplasseringene fra institusjon til fosterhjem, jf. Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barnets beste*. Dette har vært en bevisst politikk, ut fra en oppfatning av at de fleste barn har bedre av å bo i fosterhjem enn i institusjon.

Vridningen fra institusjon til fosterhjem innebærer ikke bare at det er behov for *flere* fosterhjem, men også at det er behov for flere fosterhjem til barn med *særskilte behov*. Dette er barn med behov for ekstra støttetjenester utenfra, og for at fosterforeldrene har særskilt kompetanse og/eller er mer hjemme enn «vanlige» foreldre.

3.2 Nye barn med fosterhjemstiltak i løpet av året

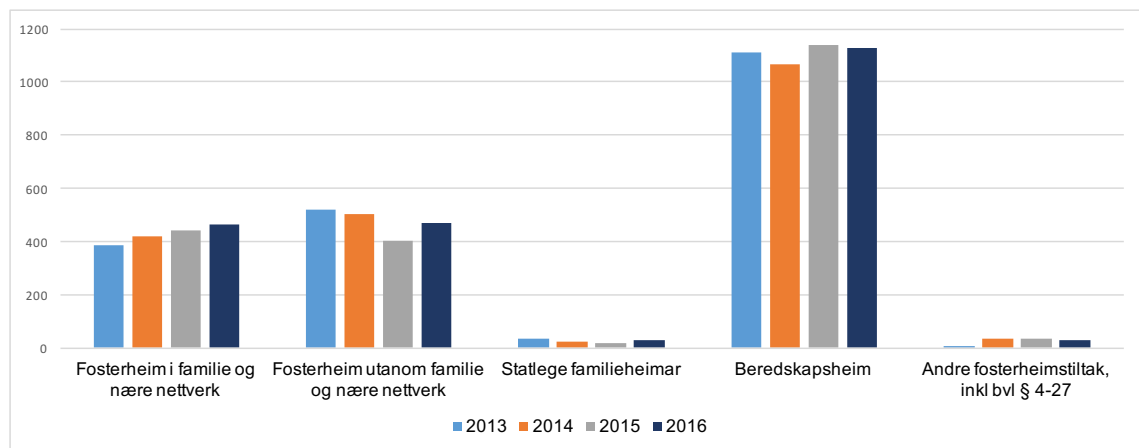
En fosterhjemsportal skal i utgangspunktet gi en oversikt over tilgjengelige kommunalt rekrutterte fosterhjem. I tillegg kan det være relevant å inkludere hjem som er i bruk, men som har plass til flere barn enn de allerede har.

Den viktigste funksjonen til en portal vil være knyttet til tilfeller der nye barn skal plasseres, eller der barn skal re plasseres som følge av brudd eller flytting fra tiltaket de er i. Det er da av interesse å vite hvor mange nye fosterhjems plasser per år det kan forventes å være behov for. Ifølge SSB ligger antall nye barn med fosterhjemstiltak i løpet av året på omlag 2050 for årene 2013- 2016. Over halvparten av disse tiltakene er i beredskapshjem. En stor andel av barna med tiltak beredskapshjem vil også være i noen av de andre kategoriene som følge av at de utgangspunktet ikke skal være mer enn seks uker i et beredskapshjem før de plasseres i et fosterhjem eller på institusjon. Hvor mange beredskapshjem som er i bruk for å dekke de drøye 1100 tiltakene i løpet av ett år, har vi ikke oversikt over.

Plasseringer i familie og nettverk, og utenom familie og nettverk, er plasseringer av mer varig art. Her vil det være tilnærmet ett barn per tiltak, men det må antas at det er flere hjem som tar i mot mer enn ett barn. Det kan også være hjem som har fosterbarn fra før, eller som har vært fosterhjem tidligere. Det vi vet er at det i perioden 2013 til 2016 har vært mellom 400 og 500 nye barn som har fått fosterhjemstiltak utenom familie og nettverk i løpet av året. Det tilsier at det er maksimalt 400 – 500 hjem utenom familie og nettverk som får et fosterbarn som ikke har vært plassert tidligere. I tillegg vil noen hjem få et fosterbarn som er flyttet fra en annen plassering.

I 2016 var det ifølge SSB omtrent like mange nye barn med fosterhjemstiltak i familie og nettverk (470), som det var barn med fosterhjemstiltak utenom familie og nettverk (464). I 2015 var det klart flere rekrutterte hjem fra familie og nære nettverk enn fosterhjem utenom familie og nettverk. Med en fosterhjemsportal der alle barna utenom familie og nettverk ble hentet fra portalen, ville det vært disse 464 barna som kunne fått fosterhjem fra portalen, i tillegg til re plasserte barn.

Figur 3.3 Fosterhjemtiltak for nye barn i løpet av året



Hvis vi legger statistikken til grunn er det behov for mellom 400 – 500 fosterhjems plasseringer for nye barn utom familie og nettverk per år. Dette forutsetter imidlertid at rekrutteringen i familie og nære nettverk opprettholdes på det nivået som statistikken viser for 2016.

3.3 Replasseringer og flytting av barn som følge av fosterhjemsbrudd

Antall utilsiktede flyttinger etter et barn er plassert i fosterhjem eller institusjon påvirker etterspørselen etter fosterhjem. Dess flere fosterhjemsavbrudd, dess flere barn vil det til enhver tid være som trenger et fosterhjem. Hvor stor andel av fosterhjems plasseringene som ender med brudd og flytting er ikke kartlagt. Backe-Hansen (2009) gir en kunnskapssammenstillingen om hvordan utilsiktet flytting fra fosterhjem kan forebygges og motvirkes. Studien er fulgt opp i en senere litteraturstudie (Backe-Hansen, Christiansen, & Havik, 2013). Ifølge disse studiene gir ikke litteraturen noe entydig svar på hvor stor andel av fosterhjems plasseringene som ender med utilsiktet flytting; men det vises til en oversiktsartikkel der det er estimert at andelen varierer mellom 20 og 50 pst. Det foreligger få studier av dette fra Norge, utover en studie fra 1982 der Backe-Hansen har estimert andelen brudd til 31 pst (Backe-Hansen, 1982). Bufetat (2016) undersøker årsaker, oppfølging og tiltak som kan motvirke kriser som ender i utilsiktede flyttinger, men sier lite om andelen fosterhjems plasseringer som ender med flytting. Hvordan et fosterhjemsbrudd påvirker fosterhjemmets tilbøyelighet til å stille seg til disposisjon for et nytt fosterbarn, er så vidt vi er kjent med ikke studert i Norge.

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

Bufetat (2016) har som nevnt, ikke undersøkt andelen hjem som ender med brudd. Dersom den tidligere estimerte andelen fosterhjemsbrudd på 31 pst. er representativ for dagens situasjon, og vi også antar at fosterhjem som har opplevd brudd går ut av markedet, tilsier dette at det er behov for 45 pst. flere fosterhjem enn det er fosterbarn som trenger plass. Dette modifieres riktignok av at flere fosterhjem gjenbrukes, og at det også er flere fosterhjem som tar imot søsken eller kan ha flere fosterbarn. Brudd forekommer også i fosterhjem i familie og nære nettverk. Internasjonal forskning trekker i retning av at sannsynligheten for brudd er lavere ved plassering i familie og nære nettverk enn i tilfeller der fosterhjemmet ikke kjenner barnet fra før (Winokur, Marc, & m.fl, 2014). Vårt estimat på behovet for fosterhjems plasser som følge av brudd og replasseringer er uansett usikkert, i og med det ikke finnes oppdaterte tall over andelen fosterhjemsbrudd i dagens situasjon.

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

Hvis vi forutsetter samme andel fosterhjemsbrudd i fosterhjem i og utenom familie og nære nettverk, vil det med forutsetningene over være behov for 420 nye fosterhjems plasser per år som følge av brudd og replaseringer. For barn som har opplevd brudd i fosterhjem i familie og nære nettverk, vil muligens et fosterhjem utenom familie og nettverk være mest aktuelt som replaseringalternativ. For barn som har vært plassert utenom familie og nettverk, kan det ikke utelukkes at en plassering i familie eller nettverk er et aktuelt replaseringalternativ.

Uten et bedre tallgrunnlag er det ikke mulig å estimere fordelingen mellom fosterhjem i kategoriene de to kategoriene fosterhjem. Det vi vet med sikkerhet er at det forekommer brudd, og at det hvert eneste år er barn som replaseres. Med en usikkerhet på +/- 40 pst. på vårt estimat, gir dette et anslag mellom 250 og 580 replaseringer i året. Hvordan disse fordeler seg mellom fosterhjem i og utenom familie og nettverk, gir vi ikke anslag over. Derimot er det rimelig å anta at gjennomsnittsalderen for barn som skal replaseres er høyere enn for barn som plasseres for første gang. Med utgangspunkt i litteraturen på området er det også rimelig å forutsette at andelen barn som har behov for et forsterket fosterhjem, også er høyere for gruppen som har opplevd et fosterhjemsbrudd.

3.4 Udekket etterspørsel og tilbudsoverskudd = mismatch

Det har over tid vært en udekket etterspørsel etter fosterhjem. Det rekrutteres 1200 – 1350 fosterhjem årlig utenom familie og nettverk, men på tross av at en stadig større andel barn plasseres i fosterhjem i familie og nære nettverk, går ikke antallet barn som venter i mer enn 6 uker ned. Det rekrutteres dermed for få fosterhjem. Rekrutteringen er særlig vanskelig for noen kategorier barn.

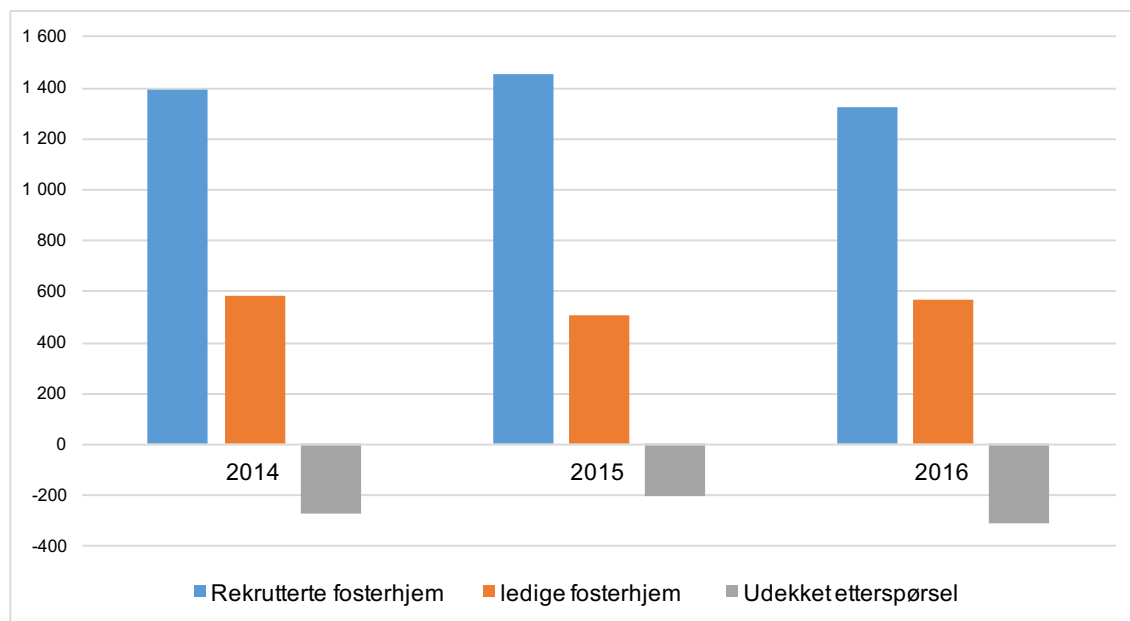
Ved utgangen av 2014 hadde 274 barn og unge ventet i mer enn 6 uker på fosterhjem. Ved utgangen av 2015 var det 204 barn som hadde ventet i mer enn 6 uker, mens det ved utgangen av 2016 var 309 barn som hadde ventet for lenge. Ifølge Bufdir (Bufdir, 2016) har det tidligere vært utfordringer med å beregne ventetid. Fra 2016 skal det være tatt i bruk en ny og mer presis registrering av ventetid med utgangspunkt i ønsket oppstart for fosterhjems plassering. Vi kan dermed anta at tallene som oppgis for 2016 er rimelig presise.

Bufetat rekrutterte 1 396 hjem i 2014, med en økning til 1 452 hjem i 2015, med en nedgang til 1327 hjem i 2016. Det betyr at det i gjennomsnitt rekrutteres i underkant av 4 hjem per dag. Med rekrutterte fosterhjem menes her hjem som har fått opplæring og som er tilgjengelige for kommunen. Antall ledige fosterhjem har variert rundt 600 hjem. Ved utgangen av 2014 var det 587 tilgjengelig hjem i fosterhjembanken¹, mens det ved utgangen av 2015 var registrert 508 ledige fosterhjem, med en økning til 567 hjem i 2016. Dette viser at det er et relativt stabilt antall ledige fosterhjem.

Fosterhjems markedet er dermed preget av tilbudsoverskudd og en udekket etterspørsel etter fosterhjem samtidig, jf. Figur 3.4.

¹ Med fosterhjemsbanken menes her Bufetats oversikt fra fagsystemet Birk. Dette systemet er ikke tilgjengelig for kommunene.

Figur 3.4 Rekrutterte, ledige fosterhjem (tilbudsoverskudd) og udekket etterspørsel etter fosterhjem per 31.12, 2014, 2015 og 2016.



Kilde: Bufdir (2015, 2016, 2017)

Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker på fosterhjem etter vedtak per august 2016 er vist i tabellen under. Som vi ser av tabellen var det på dette tidspunktet størst udekket etterspørsel i region Øst og region Nord. Ved utgangen av 2016 var det som vist foran, 309 barn som hadde ventet for lenge. På tross av økt rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk, flere rekrutterte fosterhjem og en avtagende økning i etterspørselen, ser vi altså ingen tegn til nedgang i den *udekkede* etterspørselen etter fosterhjem.

Tabell 3.1 Antall barn og unge som har ventet mer enn 6 uker etter vedtak om fosterhjem, august 2016

Region	Antall som har ventet mer enn 6 uker, august 2016
Øst	100
Sør	24
Vest	61
Midt	12
Nord	80
Sum	277

Det foreligger ikke oversikt over hvor lenge et klaggjort fosterhjem kan forventes å være ledig før det får tilbud om et fosterbarn. Så vidt vi er kjent med foreligger det heller ikke oversikt over hvor mange av de ledige fosterhjemmene som har fått tilbud om et fosterbarn de har takket nei til, eller hvor mange tilbudte fosterhjem kommunene takker nei til fordi de vurderer hjemmet som lite egnet for barnet de trenger fosterhjem til.

3.5 Oppsummering: Årlig behov for nye fosterhjems plasseringer

Det er mellom 11 000 og 12 000 barn i fosterhjem, inkludert beredskapshjem. Av disse er omlag 7 500 i ordinære fosterhjem med eller uten forsterkning, mens i underkant av 3 000 barn er plassert i fosterhjem i familie og nære nettverk. Ifølge statistikken øker andelen plasseringer i kateorien familie og nære nettverk.

I perioden 2014 til 2016 er mellom 400 og 500 nye fosterbarn plassert utenom familie og nære nettverk i løpet av året. I tillegg kommer barn som har vært plassert tidligere, men som har behov for et nytt fosterhjem. Vi har anslått dette antallet til å ligge mellom 250 og 580 barn per år. Anslaget inkluderer barn som har vært i fosterhjem i familie og nære nettverk.

Ifølge tilgjengelig statistikk ble 464 barn plassert i fosterhjem i familie og nære nettverk i 2016. Dette er foreløpig det høyeste antallet plasseringer i denne kategorien i løpet av et år.

Per utgangen av 2016 var det 309 barn som hadde ventet på fosterhjem i mer enn 6 uker. Det kan i tillegg være mørketall som følge av at barn kommunene av erfaring vet det er vanskelig å plassere, ikke meldes inn til Bufetat.

Med nyplasserte barn, anslått antall reklasserte barn og barn som venter på fosterhjem, anslår vi at den årlige etterspørselen etter ledige fosterhjems plasser utenom familie og nære nettverk ligger mellom 800 og 1300 barn. I tillegg kommer fosterhjem i familie og nære nettverk. Av disse er om lag 450 – 550 nye fosterbarn, dvs at de skal få sitt første fosterhjem.

Tilbudssiden representert ved Bufetat (inkludert private fosterhjem) rekrutterte og lærte opp 1 327 nye fosterhjem i 2016, mot 1 452 hjem i 2015.

Antall barn som har ventet i mer enn 6 uker er relativt stabilt og svinger mellom 200 og 310 barn. Antall ledige fosterhjem er enda mer stabilt og har de siste årene ligget mellom 500 og 600 hjem. Det er store geografiske variasjoner i antallet barn som venter for lenge.

Ved å ta antall rekrutterte hjem minus antall ledige hjem ved årsskiftet får vi et bilde av hvor stor del av beholdningen som er tatt i bruk, eventuelt gått ut av porteføljen. For perioden 2014-2016 gir dette mellom 760 og 940 hjem som enten er tatt i bruk eller gått ut. Antall nye barn som plasseres i fosterhjem utenom familie og nære nettverk i løpet av året var i denne perioden mellom 400 og 500 barn. I tillegg kommer et ukjent antall reklasserte barn. Resten blir da plasser og hjem som går ut, uten at de har vært i bruk.

Oppsummert er det altså et stort antall ledige hjem til enhver tid, og mange barn og unge som venter for lenge. Dersom en del av de ledige hjemmene kunne vært tatt i bruk av de som venter, kan en nasjonal oversikt være et nyttig verktøy for å få til dette. Bedre tallmateriale for Bufetat er uansett viktig for å forstå hvordan flere barn og unge kan få et fosterhjem raskt.

4 Systemer i Danmark og Sverige

Både fosterhjemsmeldingen og høringsnotatet viser til Danmark og opprettelsen av en elektronisk tilbudsportal, med opplysninger om alle tilgjengelige tiltak innen sosial- og omsorgstjenesten i landet. Alle potensielle fosterhjem blir kvalitetssikret og godkjent før de legges inn i portalen, og kommunene kan kun benytte seg av tilbud som er registrert i portalen. Portalen ble opprettet i 2007, og videreutviklet i forbindelse med en større tilsynsreform. Den danske Tilbudsportalen ligger til grunn for forslagene om en opprettelse av en norsk tilbudsportal.

I Sverige er det ikke opprettet en nasjonal oversikt med felles offentlig kvalitetssikring. Derimot er det etablert en rekke markedsportaler på kommersiell basis som fungerer som markedskanaler mot kommunene og potensielle fosterhjem.

I dette kapitlet gir vi en detaljert beskrivelse av den danske Tilbudsportalen, der vi går gjennom formål, utforming, regulering og bruk av denne portalen. Som en del av utredningen har vi også besøkt et av Sosialstyrelsens regionkontorer for å hente erfaringer og vurderinger av denne portalen.

Vi gir også en oversikt over organiseringen av fosterhjemsområdet i Sverige, der vi spesielt retter oppmerksomheten mot ulike formidlings- og markedskanaler for private leverandører og kommuner som ønsker å komme i kontakt med fosterhjem, og kanaler der tilbud om ledige fosterhjem formidles. Gjennomgangen er basert på offentlig tilgjengelig dokumentasjon.

Avslutningsvis gir vi en oppsummerende diskusjon av sentrale forutsetninger for den danske modellen der vi særlig er opptatt av forskjellene mellom Danmark og Norge.

4.1 Bakgrunn og formål med den danske Tilbudsportalen

I Danmark har Sosialstyrelsen etablert Tilbudsportalen (www.tilbudsportalen.dk). Dette er en landsdekkende oversikt over alle kommunale, regionale og private tilbud. Fosterhjem er således bare ett av delelementene i Tilbudsportalen. For øvrig inngår både kommunale og privat rekrutterte fosterhjem i Tilbudsportalen. Private leverandører har en noe annen rolle og regulering i det danske fosterhjemsmarkedet enn i det norske. I avsnitt 4.5 gir vi en kort beskrivelse av hovedtrekkene i avtaleforhold, regulering og hvordan ansvar og oppgaver er fordelt mellom hovedaktørene i de danske fosterhjemsmarkedet. Den vesentligste forskjellen fra dagens regulering av private fosterhjemsleverandører i Norge, er at fosterhjemmene kun har avtale med kommunene. Det vil si at fosterhjemmene i Danmark "eier" seg selv, uten bindinger til den aktøren de er rekruttert av eller som har stått for oppøringen av fosterhjemmet.

Registrering av fosterhjem i portalen er lovpålagt – det vil si at *alle* fosterhjem i utgangspunktet skal være representert i Tilbudsportalen. Unntatt fra denne regelen er fosterhjem i familie og nære nettverk.

Loven om at alle fosterhjem skal være registrert, innebærer – sett fra motsatt side – at kommunene *kun* har lov til å benytte seg av fosterhjem som er registrert i Tilbudsportalen. Dette er lovfestet i Serviceloven (§ 14) og Tilsynsloven.

I loven fremgår det at Tilbudsportalen skal:

- sikre sammenliknbare og gjennomskuelige opplysninger om de registrerte tilbud, herunder om tilbudenes målgrupper, metoder og økonomi, herunder takster, resultater samt om tilsynet med tilbudene - og dermed

- styrke kommunenes grunnlag for valg av effektive tilbud til den enkelte innbygger,
- bidra til oversikt over utviklingen på det sosiale området, herunder utviklingen i antall tilbud samt tilbudenes målgrupper og metoder,
- understøtte tilsynsmyndighetenes arbeid og
- understøtte lik konkurranse mellom private og offentlige leverandører

Tilbudsportalen dekker både tilbud der Sosialtilsynet er tilsynsmyndighet og tilbud der kommunene er tilsynsmyndighet. Sosialtilsynet er tilsynsmyndighet for fosterhjemmene (dansk; pleiefamilier). Portalen inneholder opplysninger om følgende tilbud fordelt etter tilsynsmyndighet:

Tilsynsmyndighet: Sosialtilsyn

- Pleiefamilier (fosterhjem)
- Private oppholdssteder
- Døgninstitusjoner
- Stoffmisbruksbehandling
- Midlertidige botilbud til voksne
- Langtids botilbud til voksne
- Krisesentre
- Herberger og pleiehjem
- Tilbud i form av hjelp og støtte etter SEL § 83-87, 97, 98 og 102
- Alkoholmisbruksbehandling

Tilsynsmyndighet: Kommune

- Særlige dagtilbud
- Særlige klubbtilbud
- Beskyttet beskjeftigelse
- Aktivitets- og samværstilbud
- Pleiehjem
- Alkoholmisbruksbehandling
- Fripieboliger
- Allmenne eldre- og pleieboliger

Listene over viser alle typer av tilbud som er lovpålagt registrert i Tilbudsportalen. Listene er også uttømmende, det vil si at eventuelle andre typer av tilbud ikke skal registreres i Tilbudsportalen. Tilbudsportalen er for øvrig integrert med både kommunenes og tilsynsmyndighetenes datasystemer.

Fosterfamiliene skal godkjennes som "generelt egnede" for å ta imot fosterbarn, før de kan legges inn i Tilbudsportalen. I hver av Danmarks fem regioner er én kommune ansvarlig for å godkjenne og føre tilsyn med sosiale tilbud og fosterhjem. Disse fem kommunene betegnes samlet som Sosialtilsynet. Det er altså Sosialtilsynet som godkjenner tilbudene, og de godkjenner hjemmene enten som fosterhjem eller som avlastningshjem. I de tilfeller hvor et barn skal plasseres i familie eller nære nettverk, vil hjemmene få en såkalt "konkret godkjennelse" som gjelder spesifikt for situasjonen/det aktuelle barnet. De er altså ikke godkjente for andre barn, og er således heller ikke å anse som "tilgjengelig fosterhjem". Derfor skal disse hjemmene heller ikke registreres i Tilbudsportalen, og de utgjør altså et unntak fra regelen om at alle fosterhjem skal registreres i portalen før de kan benyttes.

4.1.1 Formålet med Tilbudsportalen er delt i fem:

- Sikre sammenliknbare og gjennomsiktlige opplysninger
- Styrke grunnlaget for valg av effektive tilbud til den enkelte innbygger

- Bidra til oversikt over utviklingen på det sosiale området
- Støtte opp om tilsynsmyndighetenes arbeid
- Støtte opp om konkurransen mellom private og offentlige leverandører av tilbud

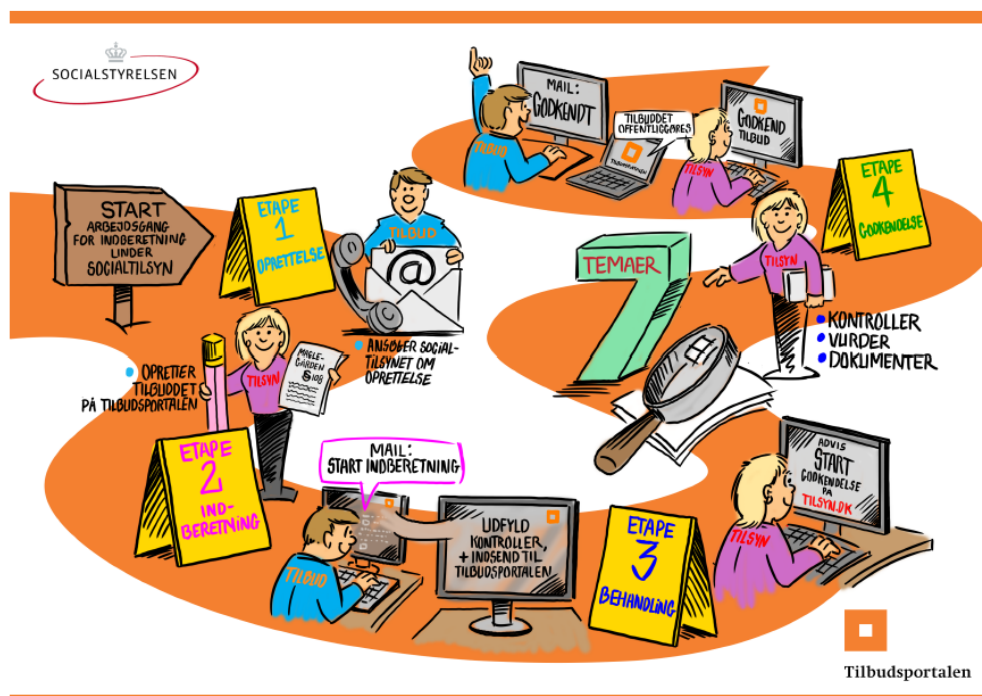
Formålet med portalen handler altså om å lette organiseringen og sikre effektivitet og konkurranse, og i utgangspunktet ikke om å høyne kvaliteten på fosterhjemmene. Erfaringene tyder imidlertid på at kvaliteten også er forbedret som følge av etableringen av portalen og tilhørende tilsyn. Socialtilsynet fører tilsyn med fosterhjemmene både før de innlemmes i portalen og underveis i prosessen – én gang i året. Denne prosessendringen har kommet som følge av at enkelte "uheldige omstendigheter" før tilsynsmyndigheten overtok denne oppgaven. Nå synes altså kvaliteten å være bedret.

4.1.2 Prosess

Prosessen fram til en familie er registrert i Tilbudsportalen, består av fire trinn:

1. Opprettelse av sak
2. Innhenting av opplysninger
3. Registrering av opplysninger
4. Godkjenning av registrering

Figur 4.1 Flow-diagram for Tilbudsportalen. Kilde: Socialstyrelsen Danmark (kopiert bilde)



Registrering av et tilbud (eksempelvis et fosterhjem) i Tilbudsportalen starter med at en pleiefamiliekonsulent fra en kommune, region eller en privat leverandør henvender seg til Socialtilsynet i sin region. De sender inn alle relevante opplysninger, og de skal for øvrig holde Socialtilsynet løpende orientert om endringer i situasjonen.

Socialtilsynet kvalitetsvurderer og godkjenner tiltaket før det legges ut i portalen. Fosterhjemmets vederlag fastsettes på bakgrunn av en forhandling mellom kommunen og fosterfamilien. I praksis er det imidlertid i hovedsak kommunen som fastsetter vederlaget på bakgrunn av en vurdering av oppgavens omfang, ift barnets problemstillinger og innholdet/kompleksiteten i

foreldresamarbeidet. KL (Kommunernes Landsforening) utsteder hvert år en taksttabell, som skal være retningsgivende for vederlagets størrelse. Sosialtilsynets godkjenning innebærer i siste instans også en vurdering av budsjettet for tiltaket og om prisen er rimelig med tanke på innholdet i tiltaket.

Sosialtilsynet er ansvarlig for at opplysningene om tilbudene på Tilbudsportalen er oppdaterte og riktige, slik at de stemmer overens med de faktiske forhold. Det er Sosialtilsynet som fysisk registrerer opplysningene om fosterhjemmene i Tilbudsportalen. Opplysningene oppdateres i forbindelse med årlige tilsyn. Sosialtilsynet godkjenner opplysningene før de legges inn i portalen. Fosterfamiliene kan også selv ta initiativ til å oppdaterte opplysningene.

Formålet med portalen er å legge til rette for en god match mellom den som har behov for et tilbud og selve tiltaket. Tilbudsportalen skal kompensere for manglende kompetanse, manglende oversikt og manglende systematikk ved plassering av barn, det vil si hindre at valg av tiltak blir tilfeldig.

4.2 Innhold og anvendelse

4.2.1 Tilbudsportalen er elektronisk, og beskrivelsen av hvert enkelt tilbud er bygget opp etter følgende mal:

- Organisering (målgruppe, etableringsår, vedtekter, navn, adresse)
- Antall plasser – spesifisert per målgruppe
- Hovedytelser og delytelser, behandlingsmetoder, pedagogikk, verdigrunnlag
- Takst for tilbudets hovedytelse og delytelse
- Personalforhold
- Fysiske forhold
- Brukerråd, pårørenderåd, foreldreråd eller andre
- Samarbeidsrelasjoner – interne og eksterne
- Evalueringer av tilbudet
- Økonomigrunnlag, takst og takstberegningsgrunnlag

Søk etter fosterhjem i Tilbudsportalen foregår ifølgende trinn:

1. Velg område
2. Velg kriterier og/eller lag en fritekstsøkning. Det finnes en strukturert søkefunksjon, der man kan legge inn søk spesifisert på alder, funksjonshemming, sosiale problemer etc – eventuelt kan man legge inn et fritekstsøk
3. Få presentert og sammenliknet ulike fosterhjem
4. Les ytterligere detaljer om relevante fosterhjem
5. Kontakt fosterhjemmene og match hjem med barnet som trenger plass

I Danmark er det per januar 2017 registrert 6.300 fosterhjem i Tilbudsportalen, som er godkjent for tilsammen 12.700 barn. Fosterhjemmene er altså generelt godkjent for i gjennomsnitt ganske nøyaktig to barn hver. Av de 12.700 plassene, står det på samme tidspunkt 2.250 plasser ledige. Dette er i hovedsak plasser for "barn nummer to". Det vil si at bortimot alle godkjente fosterhjem har minst ett fosterbarn boende hos seg per januar 2017.

Opplysninger i Tilbudsportalen kan føres tilbake til enkeltpersoner, og tilgang til å søke i portalen og tilgang til opplysninger som ligger i portalen er derfor underlagt strenge krav. Sosialstyrelsen har delegert brukeradministrasjon til kommunene, og det er utpekt 1-2 to fosterhjems konsulenter i hver kommune. Kun disse - tilsammen 531 fosterhjems konsulenter - har per januar 2017 tilgang til å søke i Tilbudsportalen. 80 pst. av disse benytter seg av Tilbudsportalen månedlig, og man

antar (kilde: Socialstyrelsen) at en stor andel av disse anvender portalen mye oftere enn dette også. Det gjennomføres i gjennomsnitt 1500 søk i portalen per måned, og dette er det eneste stedet hvor kommunene kan finne en oversikt over tilbudet av fosterhjem. Tilbudsportalen gir også tilgang til tilsynshistorikken til hver av fosterfamiliene. Dette er informasjon som potensielt kan brukes til å støtte familien mer målrettet, i tillegg til å målrette tilsynet. Socialstyrelsen vet imidlertid ikke om informasjonen brukes på denne måten per i dag.

I etableringen av Tilbudsportalen, har man prioritert brukervennlighet også for de som legger inn opplysninger – ved integrert veiledning til de forskjellige cellene som skal fylles inn. Det jobbes videre med å finne en løsning slik at fosterhjemmene selv kan søke opp seg selv i Tilbudsportalen, og se hvilke opplysninger som til enhver tid er registrert om den. Denne funksjonen er ønsket fra fosterhjemmenes side, men er ikke på plass ennå.

4.3 Erfaringer

Det finnes ingen offentlig tilgjengelig brukerevaluering av Tilbudsportalen, men de interne evalueringene (som vi ikke har fått tilgang til) viser, ifølge Socialstyrelsen, at kommunene er fornøyde med ordningen. Tilbakemeldingene er gode. Kommunene mener opplysningene som oppgis og finnes i portalen er relevante og gode.

Det ble aldri gjort noen vurdering av hvorvidt portalen skulle være regional eller nasjonal. Avstandene er små i Danmark, og man har ikke de samme geografiske utfordringene i Danmark som vi har i Norge. Dessuten presiserer Socialstyrelsen at søket kan avgrenses til ønsket region eller regioner. Sosialtilsynet mener at regionvise portaler ville gitt utfordringer i forhold til konsistens om begreper, systemer etc. Dessuten ville kostnadene antakelig blitt større om man skulle utvikle og drifte flere parallelle portaler, sammenliknet med én portal som omfatter hele landet.

En utfordring ved å skulle samle mye – og mange aktører, både offentlige og private – i en og samme portal, er at man må være enige på tvers av instansene om hva eksempelvis kvalitetsbegrepet innebærer. Man tar imidlertid utfordringen på forhånd, i stedet for å sitte med et dilemma i ettertid. I og med Tilbudsportalen er integrert både mot kommunenes og tilsynsmyndighetenes systemer, kommer det stadig nye føringer for innholdet. For å imøtekomme dette der det opprettet en styringsgruppe, som prioriterer hva som skal legges ut i portalen av opplysninger. Integreringen kom med Tilsynsreformen. Socialstyrelsen framhever også at det nok er det faktum at opplysningene i Tilbudsportalen brukes som underlag i tilsynsarbeidet, som gir det så høy datakvalitet. Hvis opplysningen kun skulle brukes til kommunenes rekruttering, ville opplysningene ikke nødvendigvis være av like god kvalitet. Dette er noe vi oppfordres til å tenke på om vi skal opprette en tilsvarende tilbudsportaler i Norge.

Hva skal til for at en kommune faktisk legger inn et ledig tilbud i portalen? Blir det gjort? Socialstyrelsen erkjenner at man står overfor en utfordring her – det er et problem at ikke alt blir lagt inn i portalen og gjort tilgjengelig. Det samme gjelder ift å oppdatere opplysningene på Tilbudsportalen jevnlig. Socialstyrelsen sier at dette fungerer bedre på fosterhjemsområdet enn på flere andre områder, men det betyr ikke at man ikke også her har noe å jobbe med. Kommunene vil kanskje helst beholde "sine" forsterfamilier innad i kommunen, og ønsker derfor ikke at noen andre kommuner skal ta dem i bruk. Det er heller ingen "finder's fee" for de kommunene som rekrutterer fosterhjem til andre kommuner – hvilket kan underbygge denne utfordringen. Fosterfamiliene selv har imidlertid insentiver til å komme ut på Tilbudsportalen – de ønsker jo å bli brukt! Det er derfor fosterfamiliene selv som tar initiativ til å bli lagt ut på Tilbudsportalen. (Se flow-skjema i kap. 4.2.) Per i dag har likevel ikke forsterfamiliene mulighet til å logge seg inn på Tilbudsportalen og se hva som er skrevet om dem, og naturligvis heller ikke mulighet til å oppdatere informasjonen om seg selv i Tilbudsportalen. Dette er noe det jobbes

med per i dag – utfordringen man står overfor er dels teknisk, men også økonomisk. Det er ønskelig for alle parter med denne tilgangen, men per i dag er situasjonen slik at en fosterfamilie kan be om innsyn i sin profil – og de kan også bli bedt om å komme med innspill til den teksten som er skrevet, eller skal skrives, om dem.

I Danmark har de for øvrig, ifølge Socialstyrelsen, ikke opplevd noen utfordringer i forhold til hvilke opplysninger som skal registreres på Tilbudsportalen. De har heller ikke opplevd noen spesielle utfordringer i samarbeidet med Datatilsynet. Dersom personvern hensynet ikke hadde vært forsvarlig ivaretatt, antas det at Datatilsynet ville ha reagert.

Socialstyrelsen trekker fram at det er helt nødvendig at bruken av Tilbudsportalen er lovpålagt og at tilsynene også bruker dataene fra portalen. Før tilsynsreformen hadde man kun den biten som sa at bruken var lovpålagt, men man fant at det var nødvendig også å involvere tilsynet. Hvis noen bryter loven har man ingen sanksjonsmyndighet. Det kan gis pålegg, i form av brev til kommunene – men dette er ikke noe som blir gjort.

Avslutningsvis mener Socialstyrelsen at det er en stor fordel å ha en felles oversikt over alle godkjente hjem, da man slipper problematikken med at et hjem som ikke er blitt godkjent av en aktør, går videre og kanskje blir godkjent av en annen. Løsningen her ligger i at det er Socialtilsynet som har ansvaret for godkjenningen, og som også godkjenner at opplysningene om et hjem før det legges ut i den felles portalen.

4.4 Kostnader

Socialstyrelsen har ikke tall på hvor mye utviklingen av portalen har kostet totalt. Det er mange kostnadskomponenter som skal regnes med – eksempelvis utvikling av regelverk som må hensynta at det skal virke i samspill med portalen. Det er imidlertid også kostnader som potensielt skal trekkes fra, i og med at man nå kan hente statistikk ut av portalen der man tidligere (eller uten portalen) ville måtte fått tak i statistikken på annet vis.

Per juni 2014 var budsjettet for utvikling av Tilbudsportalen på omkring 5 millioner danske kroner. Budsjettet var fordelt på følgende funksjoner:

Tabell 4.1 Utviklingsbudsjett for Tilbudsportalen, per juni 2014. Millioner DKK. Kilde: Socialstyrelsen

	Interne ressurser	Eksterne ressurser	I alt
Innberetning	1,4	1,6	3,0
Søkefunksjon	0,8	1,1	1,9

Per juni 2014 hadde Tilbudsportalen et årlig driftsbudsjett (drift/forvaltning) på 8,2 millioner danske kroner:

Tabell 4.2 Årlig driftsbudsjett. Millioner DKK (per 2014)

Interne ressurser	Eksterne ressurser	I alt
5,6	2,6	8,2

Budsjettet til interne ressurser går hovedsakelig til å sikre data av høy kvalitet, herunder monitorering, undervisning/e-læring, veiledning, support og løpende optimering av it-understøtte.

I 2016 er driftsbudsjettet på 8,5 millioner DKK. Dette dekker bl.a. over datasikkerhet, support, stikkprøvekontroll, mindre tekniske tilpasninger og dataformidling. I tillegg kommer et utviklingsbudsjett på 2,35 millioner DKK. Dette benyttes til konkrete videreutviklingstiltak besluttet av en understyregruppe. Eksempel på utviklingstiltak er understøttelse av ny lovgivning, behovsanalyser og effektiviseringer.

Tabell 4.3 Driftsbudsjett 2016. Millioner DKK

	Lønn	Øvrig drift	I alt
Drift	6,3	2,2	8,5
Utvikling	-	-	2,35

De angitte kostnadene gjelder for hele Tilbudsportalen. Hvor store kostnadene hadde vært om den kun skulle vært utarbeidet for fosterhjemsrådet foreligger det ikke informasjon om. Ifølge våre informanter ville mye av grunninvesteringene og utviklingskostnadene vært omtrent det samme, men kostnadene ved å legge inn data og å oppdatere informasjon ville vært lavere.

4.5 Alle danske fosterhjem har direkte avtale med kommunen

I den danske Tilbudsportalen skilles det ikke mellom fosterhjem rekruttert av kommunen og fosterhjem rekruttert av andre, eksempelvis private leverandører. Det ser også ut som at en større andel av fosterhjemmene tar i mot flere barn og da kan ha avtale med flere kommuner. For å forstå reguleringen stilte vi spørsmål om disse forholdene. Spørsmålene ble bevart i epost datert 6. februar 2017.

Følgende momenter er sentrale med tanke på en norsk tilbudsportal.

- Fosterfamiliene "eier" seg selv og inngår kontrakt med fosterbarnets omsorgskommune for hvert barn som plasseres i fosterhjemmet. En fosterfamilie kan da ha kontrakt med for eksempel Odense kommune med 5 pleievederlag og kontrakt med Vejle kommune på 7 pleievederlag.
- Vederlagene fastsettes på bakgrunn av forhandlinger mellom kommunen og fosterhjemmet. I praksis antas det at kommunene fastsetter vederlaget ut fra en vurdering av oppgavens omfang. Det tas utgangspunkt i veiledende satser utarbeidet av KL (tilsvarende KS i Norge)
- Private aktører i fosterhjemsmarkedet har hatt en rolle, men er en "utdøende rase" som følge av at de fleste kommuner har tatt tilbake besøk og tilsyn med barnet og familien.
- Private aktører har hatt en rolle der de har vervet familier, ført tilsyn med barnets trivsel og utvikling i familien (på oppdrag fra kommunen), og tilbudt kurs og rådgivning, også det på oppdrag fra kommunen.

På spørsmål om kommunene kan inngå kontrakter med private leverandører som leverer "fosterhjemspakker" slik det gjøres i Norge, er svaret at dette aldri har vært et alternativ i Danmark. Det kommenteres videre at dette ikke ville vært forenelig med standardiseringen som kreves i en tilbudsportal, da det ikke ville være tilstrekkelig transparent hva tilbudet bestod av. Det vises til at private leverandører kan utføre oppdrag på vegne av kommunen og også gis tilgang til Tilbudsportalen for å avhjelpe kommunen med å matche barn og familier, samt å legge inn fosterhjem. Private leverandører kan også gjennomføre kurs og gi anbefalinger om en generell godkjenning etter kurs er gjennomført. Men de kan ikke "eie" et fosterhjem i den forstand at de selger plasser i et fosterhjem de selv har avtale med.

Det er også verdt å merke seg at det synes å være mer vanlig i Danmark enn i Norge med fosterhjem som tar i mot flere barn og dermed også har flere avtaler, og da gjerne med flere kommuner. Det tyder på en større andel "profesjonelle" fosterhjem i den forstand at fosterhjemstjenester er hovedoppgaven til minst en person i fosterhjemsfamilien, uten at det i utgangspunktet er stilt krav om frikjøp som følge av at de har fosterbarn med særskilte behov. Denne kategorien fosterhjem vil ha enda sterkere økonomiske insentiver til å registrere seg i en tilbudsportal og til å presse på for at informasjon om hjemmet og antall ledige plasser er oppdatert, enn fosterhjem som rekrutteres for å ta i mot ett fosterbarn der det i utgangspunktet ikke er lagt opp til frikjøp.

4.6 Obligatorisk grunnopplæring ved godkjente utdanningssteder

I Danmark er det utarbeidet en obligatorisk grunnutdannelse for fosterhjem. Grunnutdannelsen må gjennomføres hos godkjente tilbydere (AMU-godkjente). Kursene går over 37 timer fordelt på fem-seks kursdager, inkludert hjemmeundervisning.

Kurset tilbys gratis i hver region. I region Midt samarbeider eksempelvis Socialtilsynet med VIA University College, der det er VIA som er den utførende parten. Potensielle fosterforeldre kan også få sin grunnutdannelse fra andre godkjente leverandører, men kostnadene for utdannelsen dekkes da ikke av Socialtilsynet.

De obligatoriske kursene gjelder ikke for fosterhjem i familie- og nettverk, eller for andre såkalte konkret godkjente pleiefamilier. Med konkret godkjenning menes det at hjemmet er godkjent for et konkret barn, dvs at det ikke foreligger en generell godkjenning.

Det er etter det vi skjønner Socialtilsynene som har ansvaret for grunnutdanningstilbudet i sine respektive regioner. For å kunne legges inn i Tilbudsportalen kreves det at den obligatoriske grunnutdanningen er gjennomført. Den videre veiledningen og opplæring når et hjem tas i bruk er den enkelte kommunes ansvar.

4.7 Kort om fosterhjemsorganiseringen i Sverige

Sverige har valgt en noe annen organisering av fosterhjemsområdet enn Danmark. I Sverige har kommunene et helhetlig ansvar for fosterhjemsomsorgen, herunder rekruttering, godkjenning, opplæring, veiledning og økonomiske rammebetingelser. I Sverige er fosterforeldre å anse som oppdragstakere for kommunene. Det har i de senere år vært en utvikling der andelen private aktører i form av det som omtales som fosterhjem med konsulentstøtte har økt. Hjemmene er i dette tilfellet rekruttert og lært opp av den private leverandøren. Hjemmene tilbys med forsterking eller støtte i form av konsulenter tilknyttet den private leverandøren. Den private leverandøren følger opp sine hjem med støttetjenester, avlastning, veiledning mv. I praksis innebærer dette at den private leverandøren gis en form for enerett til å levere tjenester til fosterhjemmet de har rekruttert.

Så vidt vi forstår tilbyr de private leverandørene også rekrutteringstjenester, utredning, opplæring av fosterhjem og tilsyn med fosterhjem. Dette er oppgaver som gjøres på oppdrag fra kommunen.

Det har vært innstramninger i Sverige der det er forsøkt å tydeliggjøre hva som er *myndighetsutøvelse* og som må gjøres av kommunene, og hva som kan settes ut til private leverandører. Kommunene har ansvaret for plasserte barn, utredning og godkjenning av fosterhjemmet. Det er også kommunens ansvar å utarbeide en omsorgs- og gjennomføringsplan. Vurderinger av barnets behov og utvikling skal ikke gjøres av representanter for konsulentstøttede fosterhjemsleverandører. Innstramninger på dette punktet framgår blant annet av Socialstyrelsen (2012) der det står:

"Vissa socialnämnder lägger över ansvaret för uppföljning och dokumentation av vården av det enskilda barnet på de konsulentstödda verksamheterna, vilket inte är förenligt med lagen, eftersom det rör sig om myndighetsutövning"

Dette følges opp i SOU (2014:3) der ansvaret presiseres ytterligere:

"Ibland riktar socialtjänsten tydliga förväntningar på verksamheterna att de ska ta hela eller delar av ansvaret för planeringen och dokumentationen av barnets vård. Socialtjänsten gör då felaktigt en parallell till placering i HVB1 där behandlingsansvaret för barnet eller den unge överlåts till institutionen..."

I vissa fall innehåller förfrågningsunderlagen krav på att verksamheterna ska utföra myndighetsuppgifter som rör den placerade, såsom att upprätta genomförandeplaner, avlägga kontinuerliga rapporter om hur vården fortskrider, ha kontakter med skolan etc. Konkurrenten gör att verksamheter som vill arbeta utifrån en korrekt ansvarsfördelning riskerar att slås ut".

Fosterhjem med konsulentstøtte levert fra private leverandører øker som nevnt, noe som også gir økt konkurranse i markedet.

4.7.1 Nasjonale og andre oversikter over fosterhjemsområdet

Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) har utviklet en nasjonal tjeneste for personer som ønsker å bli fosterhjem. Tjenesten gir informasjon om hva fosterhjem (Familjehem) og Jourhem er, og det er et skjema hvor man kan melde sin interesse. Interessemeldingen sendes til tilhørende kommune. Informasjonen som legges inn er kryptert og kan kun leses av den kommunen de interesserte hjemmene ønsker å sende interessemeldingen til.

Det finnes også en tjeneste: AllaFamiljehem (<https://www.allafamiljehem.se>) som har som ambisjon å bli den største møteplassen for de som søker og tilbyr fosterhjem. Tjenesten dekker både konsulentstøttede fosterhjem (dvs fosterhjem som tilbys gjennom private leverandører) og frittstående hjem.

Portalen er rettet mot de som ønsker, eller vurderer å bli fosterhjem, kommuner som søker etter fosterhjem, og leverandører og frittstående fosterhjem som tilbyr ledige plasser. Denne delen av portalen der hjem kan sende en interessemelding, tilsvare langt på vei tjenesten som tilbys av SKL (beskrevet over).

Portalen gir muligheter for kommunene til å spørre etter konsulentstøttede fosterhjem. Denne tjenesten er gratis for kommunene. I tillegg kan betalende kommuner etterlyse frittstående fosterhjem. Denne tjenesten innebærer at kommunen annonserer på AllaFamiljehem, og at alle frittstående fosterhjem registrert i portalen får en ukentlig epost med innkomne annonser. Kommunene får kontaktinfo til aktuelle frittstående fosterhjem som de da fritt kan inngå direkteavtale med. De konsulentstøttede formidlingene går via den leverandøren som hjemmet er knyttet til.

De som ønsker å bli fosterhjem kan annonsere gratis på siden.

Fosterhjemmene og leverandørene presenterer seg selv og sine tilbud, men tjenesten inkluderer så vidt vi kan se ikke noen kvalitetssikring av hjemmene som tilbyr plasser. Kommuner som selv

¹ HVB er definert som *Hem för vård eller boende*. Dette skiller seg fra familiehjem som tilsvare det vi på norsk kaller fosterhjem og som er plassering i et hjem/familie.

rekrutterer fosterhjem legger neppe inn ledige hjem. Derimot vil frittstående fosterhjem som har meldt sin interesse være interessert i å bli brukt, og vil dermed også ha insentiver til å annonsere på denne siden. Portalen driftes på kommersiell basis.

I tillegg til *AllaFamiljehem* er det en rekke andre leverandører som tilbyr fosterhjem og som formidler ledige hjem over søkbare portaler. Noen av leverandørene dekker deler av Sverige, mens andre dekker hele Sverige. En del av hjemmene ligger trolig også på *AllaFamiljehem*, men så vidt vi kan se er det fremdeles leverandører i markedet som kun formidler tilbudet sitt over egen portal.

Et hjem som ønsker å ta i mot fosterbarn, eller som ønsker å markedsføre seg som et fosterhjem, har flere kanaler de kan bruke. De kan melde seg til en kommunene, gå via SKL (tilsvarende KS i Norge), markedsføre seg på f.eks *AllaFamiljehem* som et frittstående fosterhjem, eller sende en interessemelding til en privat leverandør med ønske om å bli en del av deres tilbud.

4.7.2 Standardiserte metoder brukes av de aller fleste kommunene

Svenskene har i likhet med Danmark utviklet standardiserte metoder, deriblant BRA-fam. BRA-fam er en standardisert evalueringsmetode som er utviklet for å hjelpe kommunene med å finne egnede fosterhjem (omtales som familiehjem på svensk). Formålet med BRA-fam er i første rekke å identifisere eventuelle risikofaktorer hos potensielle fosterhjem. Metoden består av en manual, et spørreskjema og en evalueringsmal. Det er også utviklet et mer omfattende, helhetlig system for systematisk informasjonsinnhenting og dokumentasjon som benyttes for å utrede, planlegge og følge opp barn i barnevernet, kalt BBIC (Barns Behov i Centrum). Det er frivillig for kommunene å bruke dette systemet, men de aller fleste kommunene ser ut til å ha tatt det i bruk.

Fra 2013 har kommunene vært pliktige til å tilby fosterhjem den opplæringen de trenger. Socialstyrelsen har utarbeidet opplæringsmaterialet. Små kommuner samarbeider ofte om opplæring og rekruttering av fosterhjem i ulike former for interkommunalt samarbeid.

4.8 Diskusjon: Hvilke erfaringer og systemer kan overføres til Norge?

Erfaringene fra den danske Tilbudsportalen er i all hovedsak positive. Det er likevel noen vesentlige forskjeller mellom Danmark og Norge som det må tas hensyn når en eventuell norsk variant av en portal skal vurderes, og som vi oppsummerer her. Vi oppsummerer også de mest relevante trekkene ved det svenske systemet.

4.8.1 Forskjeller og likheter mellom Danmark og Norge

Med utgangspunkt i det som er skrevet og sagt om en norsk fosterhjemsportal oppfatter vi at hovedformålet med en slik portal er å gi kommunene oversikt over ledige fosterhjem og at dette skal lette kommunenes arbeid med å finne riktig fosterhjem til barn som trenger det. Dette tilsvarer langt på vei de to første formålene for den danske portalen angitt i kulepunktlisten i avsnitt 4.1.

Tilbudsportalen skal i tillegg bidra til å gi en oversikt over utviklingen på området, herunder utvikling i antall tilbud, samt tilbudenes målgrupper og metoder.

Tilbudsportalen skal også understøtte tilsynsmyndighetenes arbeid. Som en del av dette arbeidet er det lagt vekt på standardisering, og det er også utarbeidet manualer og kriterier for kvalitet. Det vil uansett være kostnader knyttet til å utvikle og å drifte en portal. Ved å tilrettelegge informasjon og oppfølging på en måte som gjør at den også understøtter tilsynsmyndighetens arbeid, får man i praksis mer nytte per brukte krone. Dette oppgis å være et viktig moment i vurderingen av Tilbudsportalen.

Et selvstendig formål å understøtte prinsippet om konkurranse på like vilkår

Det er et selvstendig formål bak den danske Tilbudsportalen å understøtte lik konkurranse mellom private og offentlige leverandører. Det er da verdt å merke seg at de private leverandørene er regulert, og at alle fosterhjem som kommunene kan bruke, må legges inn i Tilbudsportalen etter de samme standardene. Alle avtaler med fosterhjemmene går mellom fosterhjem og omsorgskommunen. Kommunene kan kjøpe tjenester fra private leverandører, dette inkluderer støtte-tjenester og opplæring til fosterhjem. Disse avtalene går da mellom kommunen og leverandør, mens det fremdeles kun er kommunen som har kontrakt med fosterhjemmet.

Bruken av Tilbudsportalen er lovregulert

Bruken av Tilbudsportalen er lovregulert: Kommunene har kun anledning til å bruke fosterhjem fra Tilbudsportalen. Våre informanter er tydelige på at dette er en svært viktig forutsetning for at portalen skal kunne fungere etter intensjonene, dvs. at kommunene både skal *legge inn* og *hente ut* hjem. Samtidig er de tydelige på at lovregulering ikke *garanterer* at kommunene vil ønske å bruke portalen. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 7.8.

Vi merker oss også at det er tilsynsmyndighetene som godkjenner grunnopplæringen, og at det kreves at fosterhjemmene har vært gjennom en obligatorisk og standardisert grunnopplæring før de kan legges inn i Tilbudsportalen. Grunnopplæringen tilbys gratis, men godkjente leverandører uten avtale med tilsynsmyndighetene, kan også tilby utdanningen, men i disse tilfellene kan kurskostnadene bli fakturert deltagerne.

Tilbudsportalen omfatter en rekke andre tjenester enn fosterhjem

En annen viktig forskjell er at den danske portalen omfatter en rekke tjenester på velferdsområdet, mens den norske utgangspunktet bare er tenkt å omfatte fosterhjem. Dette innebærer bl.a. at kostnaden ved å ha en portal for fosterhjem er betydelig lavere i Danmark, siden de generelle kostnadene ved å bygge opp og drive en portal kan fordeles på flere tjenester. Et bredere tjenestetilbud i portalen gjør det også enklere å knytte den direkte opp mot tilsynsmyndighetenes arbeid.

4.8.2 Tilbudsgenererte markedsportaler på kommersielle vilkår i Sverige

I Sverige er ansvaret for fosterhjemsområdet i sin helhet lagt til kommunene. Veksten i det private markedet viser at kommunene i økende grad bruker private leverandører. Det er utviklet en markedsportal på kommersiell basis som har som ambisjon å bli den største markedsplassen på feltet. I tillegg er det en rekke andre portaler som presenterer ulike tilbud, inkludert oversikt over ledige fosterhjem. SKL (tilsvarende KS i Norge) har utviklet en nasjonal tjeneste for kommunene der potensielle fosterhjem kan registrere sin interesse for deretter å bli videreformidlet til kommunen de har meldt interesse for. De kommersielle portalene har tilsvarende tjenester der interesserte hjem kan melde seg, og det er også minst en kommersiell portal som lar frittstående hjem presentere seg. Det er ikke etablert et felles system for standardisering eller kvalitetssikring av opplysningene og hjemmene som presenteres på de ulike portalene. Kommunene må da selv kvalitetssikre hjemmene, vurdere hvilken opplæring hjemmene har, og tilpasse den videre opplæringen etter de behov som følger med plasseringens behov og hjemmets utgangspunkt.

4.8.3 Systemene må sammenliknes som helheter

Sammenlikningen over viser at det er store forskjeller mellom det norske, det danske og det svenske fosterhjemssystemet som en portal eventuelt skal *gå inn i*. Dette er viktig: En fosterhjemportal virker ikke uavhengig av systemet rundt. Når vi oppsummerer med at den danske portalen ser ut til å fungere rimelig bra, må dette ses i sammenheng med den reguleringen og de rammevilkårene denne portalen fungerer innenfor. En norsk portal må ses innenfor det norske systemet.

5 Funn fra intervjuene

I arbeidet med denne utredningen har vi intervjuet et utvalg barnevernledere, rådmenn og representanter for fylkesmannsembeter. Formålet med intervjuene er å få faglige vurderinger av behovet for en portal, hvordan den bør utformes og hva som skal til for at den skal virke. Intervjuene representerer således en viktig del av kunnskapsinnhenting.

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra intervjuene. Tankene som presenteres i dette kapitlet, stammer fra intervjuene: Det er intervjuobjektene som mener alt som skrives her, ikke forfatterne. Svarene deres danner et viktig grunnlag for diskusjonene og konklusjonene som trekkes i de senere kapitlene.

Intervjuene er i all hovedsak gjennomført før Prop. 73 L (2016-2017) om endringer i barnevernloven ble lagt frem. Resultatene må tolkes med utgangspunkt i at informantene på det tidspunkt intervjuene ble gjennomført forholdt seg til høringsforslaget.

5.1 Om intervjuene

Det er gjennomført tilsammen 36 intervjuer i prosjektet. Vi har intervjuet 22 barnevernstjenester, fra små og store kommuner og alle Bufetats regioner. Utvalget inkluderer to av kommunene som deltar i forsøket med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune, som startet i april 2016. Videre har vi intervjuet representanter for ti fylkesmannsembeter for å få mer overordnede vurderinger ut fra deres kjennskap til mange kommuners barnevernsarbeid. Fra kommunene har vi også intervjuet fem rådmenn, men det viste seg raskt at problemstillingene i denne utredningen er på et detaljeringsnivå rådmennene ikke har forutsetninger til å ta stilling til. I praksis var det kun to av rådmennene som svarte på spørsmålene. Alle intervjuene ble gjennomført per telefon.

I tillegg har vi intervjuet Socialstyrelsen i Danmark gjennom besøk der den danske portalen var temaet. Dette skiller seg så vesentlig fra de øvrige intervjuene at vi ikke omtaler det i det videre her, men viser til forrige kapittel der svarene er integrert i beskrivelsen av den danske Tilbudsportalen.

Intervjuene med barnevernledere, rådmenn og fylkesmannsansatte var semistrukturerte: Vi stilte de samme hovedspørsmålene til samtlige informanter, men lot intervjuene utvikle seg ut fra hva de ulike hadde å bidra med. Hovedspørsmålene sammenfaller med de spørsmålene prosjektet forsøker å belyse, med et tillegg der vi ønsker å kartlegge kommunenes ressursbruk:

1. BEHOV. Opplever du at det er behov for en oversikt over tilgjengelige, kommunalt rekrutterte fosterhjem?
2. UTFORMING: Dersom det finnes et behov for en slik portal, hvordan ser du for deg denne portalen?
3. FORUTSETNINGER. Hva skal til for at dere skal bruke en slik portal?
4. MISMATCH. Hva tenker du om at man per i dag har fosterhjem som står ledige, og samtidig barn som venter på fosterhjem i lang tid før de får plass?
5. RESSURSBRUK. Hvor mye ressurser bruker din kommune på rekruttering av fosterhjem i dag?

En generell utfordring i intervjuene er at spørsmålene nødvendigvis måtte bli hypotetiske og fjernt fra informantenes hverdag: «Sett at kommunene skal overta rekrutteringsansvaret... Sett at det skal etableres en portal...» Selv om alle informantene fikk spørsmålene tilsendt før intervjuene, er det begrenset hvor langt det er mulige å komme i konsekvenser og forutsetninger.

5.2 Er det behov for en portal?

5.2.1 Behov for portal hvis kommunene skal ta over rekrutteringsansvaret

Kommunene har per i dag i ingen liste over ubenyttede fosterhjem. Man vil være helt avhengig av en oversikt av noe slag om kommunene selv skal overta ansvaret for tilbudet av fosterhjem. Svaret er ja, *noe* trengs. Spørsmålet er *hva*, og om det vil fungere.

Mange svarer et klart ja til at de vil ønske en portal dersom kommunene skal overta ansvaret for rekrutteringen. De ser stort behov for å kunne hente hjem *ut*, om enn et noe mindre ønske om å legge hjem inn, jf. avsnitt 5.4. En portal fremstår som en praktisk løsning. Det skal sies at mange av de informantene som er positive til en portal tidlig i intervjuet, konkluderer med at det blir for vanskelig til slutt. Men de fleste mener at ideen er god.

Enkelte barnevernledere er likevel krystallklare på at de slett ikke er interessert i noen nasjonal oversikt. De ønsker ikke å gi fra seg hjem de har rekruttert og lært opp, og mener det er bortkastede penger å bruke ressurser på en slik oversikt. I stedet mener de at pengene bør gis til kommunenes arbeid med å rekruttere og lære opp hjem.

Flere kommuner har allerede snakket sammen om utfordringen som vil kunne komme, og det er enighet om at det er fruktbart med samarbeid på tvers av nærliggende kommuner. Flere omtaler det som strengt nødvendig at man samarbeider i større grad enn i dag, dersom kommunene selv får ansvaret for rekrutteringen. Særlig små kommuner har behov for samarbeid med nabokommuner. Samarbeid på fylkesnivå kan også være lurt. Den generelle oppfatningen er at dersom kommunene selv skal overta ansvaret for tilbudet av fosterhjem, så vil det oppstå et behov for en oversikt over de fosterhjemmene man har tilgjengelig. Det vil være en stor fordel å kunne gå inn et sted og søke, framfor å måtte begynne å ringe rundt.

Det er ulike behov i store og små kommuner. Små kommuner forsøker typisk ikke å finne et fosterhjem før behovet er der, slik at alle rekrutteringer skjer opp mot det enkelte barns behov. Større kommuner har hyppigere plasseringer, og ser dermed større nytte ved å ha en pool. Dette betyr ikke at alle store kommuner faktisk har et overskudd av fosterhjem, men at de lettere relaterer til ideen om å rekruttere i forkant.

Nesten alle kommuner opplever en mangel på egnede fosterhjem. Dersom en portal gjør at det blir lettere å rekruttere, er det et gode. Samtidig uttrykkes det bekymring over at motivasjonen for å rekruttere kan svekkes når man risikerer at en annen kommune stikker av med et fosterhjem man selv har lagt mye tid og ressurser i å rekruttere. Så dette kan slå begge veier.

Et spørsmål er om noe av hensikten med å legge ansvaret til kommunene kan forsvinne om man samler alle fosterhjem i en pool. Da kunne kanskje like gjerne en sentral instans sittet på det overordnede ansvaret for tilbud av fosterhjem, og hatt ansvaret for portalen? På den annen side kan en portal ha en selvstendig funksjon i det at den kan gi Bufetat et puff til å samle inn data de uansett bør ha, blant annet om hvilke hjem som faktisk står ledige.

5.2.2 Behov for portal hvis Bufetat beholder sitt rekrutteringsansvar

Selv om Bufetat skulle beholde sitt rekrutteringsansvar, er det mange som kunne ønske seg en oversikt over tilgjengelige fosterhjem. Dette vil gjøre det mulig for dem å vurdere tilbudet selv, og gi en valgfrihet mellom ulike hjem. Det erkjennes likevel at dette neppe ville være ønskelig for Bufetat: Mer kravstore kommuner i tillegg til bryet med å drifte og oppdatere en portal.

Et spørsmål som reises, er om det ikke vil være mer effektivt at Bufetat skaffet seg bedre oversikt over ledige hjem, gjorde en bedre jobb med rekrutteringen og kvalitetssikringen, og/eller var

raskere med å formidle hjemmene til kommunene? Hvis kommunene i tillegg kunne få flere hjem å velge mellom, ville alt vært flott. Disse informantene er redde for at det er et villspor å overføre ansvaret til kommunene: Rekruttering av fosterhjem er vanskelig. Bufetat må antas å ha bedre forutsetninger for å gjøre en god jobb enn kommunene, men kan gjøre det enda bedre enn det som er tilfelle i dag.

5.2.3 Uansett: En portal kan gi *dårligere* matching enn i dag

Noe som går igjen, er frykt for at en portal vil gi flere plasseringer langt unna omsorgskommunen. Plasseringer langt unna krever mye ressurser til oppfølging og veiledning, og er sjelden bra for barna. Vil det bli sånn at det legges føringer på at alle tilgjengelige fosterhjem *på nasjonalt nivå* skal brukes, før man rekrutterer nye? I så fall vil man ende med å måtte sende mange barn mye lengre av gårde enn man ellers ville ha ønsket, og det vil skape et enormt behov for ekstra ressurser i forhold til oppfølging av barna etc. Det spørres om formålet med en portal skal være en bedre utnyttelse av rekrutterte hjem? Eller om formålet er et bedre utvalg og grunnlag for bedre matching utfra barnets behov. Det sies at dette kan framstå som en nyanseforskjell, men at det kan være helt vesentlig for gevinstrealiseringen og kommunenes motivasjon for å bruke portalen at det er barnets beste som er formålet.

Et stort spørsmål er knyttet til hvordan en portal skal bidra til bedre matching mellom barn og fosterforeldre: Hvordan kan man få registrert det som virkelig betyr noe? Som en av de ansatte ved et fylkesmannsembete sier: «Det som betyr noe er: Føler du deg lett krenket, blir du lett sint? Har du egne erfaringer som gjør at du ikke bør ta dette barnet? Den som skal matche, må vite hvem familien er – hva tåler de? – og hva barnet trenger – hvilke knapper trykker det på? Hvordan skal denne matchingen foregå med en portal?». En bekymring er at portalen gjør det mulig å registrere masse opplysninger, men at disse ikke vil gi den informasjonen man virkelig trenger.

Det er for øvrig stor uenighet om hvor mye av kvalitetssikringen som bør gjøres før hjemmet legges inn i portalene. I den ene ytterkanten har vi informanter som mener at hjemmet bør legges inn med en gang det har vist sin interesse. I den andre ytterkanten finner vi informanter som mener at fosterhjems kommunen må stå for hele kvalitetssikringen til og med opplæringen. Informantene vekter her de aktuelle hensynene ulikt: Noen legger vekt på at det skal være en lav terskel for å legge inn hjem, mens andre legger vekt på at omsorgskommunen bør ha lavest mulig risiko for å få et uegnet hjem når de henter det ut.

Gode plasseringer avhenger kritisk av at det er en veldig tydelig ansvarsdeling mellom kommunene. En av kommunene må tenke at «dette er mitt barn». Med flere hjem langt unna omsorgskommunen aktualiseres dette. Det er viktig å sikre at fosterfamilien faktisk blir tatt skikkelig ansvar for. Hvis kommunene skal overta ansvaret, har de ikke lenger et Bufetat som er der i overgangssituasjonene mv. Har fosterhjems kommunen kapasitet til å følge omsorgskommunen hjem til fosterfamilien, for å sørge for at plasseringen blir vellykket? Dette krever mye trygging. Det som viste seg viktig i de første statlige familiehjemmene, var at det fantes en koordinator som kunne hjelpe hjemmet med alt mulig av BUP, skolekontakt, utredning osv. Dette vil normalt være omsorgskommunens ansvar. Med flere hjem geografisk langt unna omsorgskommunene, vil dette problemet bli aktualisert

5.2.4 En portal bør ikke begrenses til bare å omfatte kommunale hjem

I intervjuene la vi det som et premiss at portalen bare skal omfatte kommunalt rekrutterte hjem, i tråd oppdragsbeskrivelsen for denne utredningen. Flere av informantene reagerte på dette, både blant barnevernledere og fylkesmenn. De påpeker at hjem tilknyttet private leverandører i dag brukes om hverandre med kommunale hjem, slik at det ikke gir mening å skille dem fra hverandre. Som en barnevernleder sier: «Det må da være slik at alle hjemmene skal samles i en portal? Hvis ikke blir det veldig vanskelig å få oversikt.» Enkelte stiller også spørsmål ved hvorfor Bufetats

hjem skal holdes utenfor, igjen med henvisning til at det kan være tilfeldig hva slags hjem et barn blir tilbudt.

Både i sammenheng med, og uavhengig av denne problemstillingen, er mange opptatt av hvor skadelig det er for den kommunale rekrutteringen at de i dag må konkurrere med private aktører. Dette fremheves som en stor utfordring for kommunene allerede i dag. Dersom kommunene skal overta ansvaret for rekrutteringen, antas det at de private vil få en enda større del av markedet. En av de ansatte hos fylkesmannen sier det slik: «Vi ser helt klart at når kommunene får økt ansvar, slår dette direkte ut i økt kjøp av private tjenester.»

5.3 Hvordan bør portalen utformes?

5.3.1 Nasjonal eller regional?

Det er delte meninger om portalen bør være nasjonal eller regional. Mange er redde for at en nasjonal oversikt vil bli for omfattende: "Det må ikke bli for stort", er en mening mange ytrer. Tanken bak synes å være at man er redd det skal bli for omfattende og vanskelig å holde oversikt over en nasjonal portal, og kanskje også vanskelig å holde den oppdatert. I tillegg mener mange at man uansett ikke i utgangspunktet har behov for noen oversikt over fosterhjem "langt unna". Barneverntjenesten ønsker i de aller fleste tilfeller å plassere fosterbarna i hjem nært utgangspunktet. Det er kun i enkelttilfeller at man har behov for et hjem på en annen kant av landet.

Andre påpeker at dette kan løses ved å ha en portal som er nasjonal, men som i bruk kan avgrenses til å gjelde avgrensede geografiske områder, som Bufetat-region eller fylke.

5.3.2 Registrering og oppdatering

Barnevernlederne legger vekt på at det må være enkelt å registrere. Det må ikke være for mange opplysninger, og det bør være enkelt å gjøre selve registreringen. Flere peker på avveiningen mellom å ønske å vite «alt» og arbeidet med å registrere det.

Et alternativ til detaljert informasjon er å lage en enkel oversikt som viser hvilke kommuner som har ledige fosterhjem, men uten noen spesifikk informasjon om disse hjemmene. Kommunen med behov for fosterhjem kunne da ta kontakt med den aktuelle kommunen og gå i dialog angående matching.

Utfordringene ved å holde en portal oppdatert trekkes frem av flere. Hvem skal egentlig ha ansvaret? Bufetat? Den enkelte kommune? Mens Bufetat kunne fått det som oppgave, er ikke dette noe det er enkelt for dem å ha oversikt over. Kommunene vil neppe prioritere å oppdatere opplysningene når de først er lagt inn. Det påpekes som utfordrende nok å holde oversikt over ledige fosterhjem innad i den enkelte fosterhjemstjenesten, og at det må være enda mye vanskeligere på regionalt eller nasjonalt nivå.

5.4 Hva skal til for at kommunene vil registrere ledige hjem?

5.4.1 Informantene er typisk optimistiske først...

Dette er en problemstilling der det i intervjuene var særlig interessant å følge informantenes tankerekker. Mange av dem svarte først svært optimistisk at de «selvfølgelig» ville registrere hjem, enten av solidaritet med barna eller andre kommuner, eller fordi de «gjør som de blir fortalt». Men da vi forklarte at det å registrere hjem også kunne innebære en viss grad av kvalitetssikring og opplæring av hjemmet i forkant, ble det raskt vanskeligere. Som en av barnevernlederne sier

det: «Vi har en holdning om at man skal hjelpe hverandre. Men det blir vanskelig hvis det blir tidkrevende.»

De aller mest positive tenker likevel at dette vil "løse seg selv", i den forstand at kommunene vil forstå at dette er den beste løsningen for alle som helhet, og derfor vil også alle komme til å bruke portalen. Man tenker på felleskapet framfor "meg og mitt", og forplikter seg – helt frivillig – til å sørge for at systemet fungerer.

5.4.2 ... men ser så at de må få noe for å gi noe – og at dette kan bli vanskelig

De fleste ser likevel at de selv neppe vil legge inn sine hjem uten å få noe igjen for det. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at «gevinsten for hver kommune må være større enn tapet» - det må være mer enn 1 til 1. Noen mener med dette at det å legge inn ett egenrekruttert fosterhjem, må gi tilgang på *mer* enn ett fosterhjem fra databasen. Andre tenker i kostnader, dvs. at fosterhjems kommunen må få kompensert mer enn de kostnadene de har med å rekruttere, lære opp og registrere hjemmet.

Informantene har liten tro på at det vil hjelpe å gjøre bruken lovpålagt. Flere er generelt skeptiske til å pålegge kommunene nye oppgaver gjennom lov. Andre er opptatt av muligheten til å finne smutthull, og mener en plikt til å registrere hjem aldri vil fungere i praksis. Et smutthull er knyttet til at hjem i familie og nettverk skal holdes utenom portalen: En familie vil alltid kunne spores tilbake til barnet på et eller annet vis, for eksempel ved at det er "tanta til et annet barn som kjenner et barn som går i barnehagen sammen med nn". Dessuten pekes det på at en kommune som rekrutterer et fosterhjem de med sikkerhet vet de vil få behov for ganske snart, nok vil velge å beholde det "i skuffen" til behovet oppstår. Dette kan være hjem som tar imot en kategori barn som ofte dukker opp.

For å forhindre gratispassasjerer foreslår flere å etablere spilleregler for å få bruke hjem fra portalen. Én variant er en ordning der to kommuner leverer hjem til hverandre. En annen er at det å hente ut et hjem må motsvares av å levere et hjem til portalen innen rimelig tid. En tredje mulighet er at det skal være nok å kunne vise at man har *forsøkt* å rekruttere. Ingen av informantene har imidlertid tenkt så grundig igjennom dette at de kan foreslå hvordan disse reglene kan utformes i praksis. Tvert imot stilles det spørsmål ved hvordan en skal forhindre at det blir tomt for hjem i portalen, og hvem som skal håndheve reglene.

En annen faktor som trekkes frem er at fosterhjem vil være i bruk. De vil dermed ikke finne seg i å bli gjemt i en skuff til kommunene selv eventuelt har bruk for dem. Dette kan tilsi at kommunene velger å registrere dem selv om de egentlig ikke ønsker det, siden fosterhjemmene uansett vil forsvinne til en privat leverandør eller en annen kommune. Det stilles også spørsmål ved hvorvidt fosterforeldrene bør kunne registrere seg selv, men ingen av de som tar opp dette, ser ut til å mene at det er en god idé.

5.5 Hvorfor er det mange ledige hjem når behovet er så stort?

5.5.1 Geografisk mismatch: Ledige fosterhjem ligger ikke der behovene er størst

Geografisk avstand kan også ha noe å si. Hvis det ikke er helt spesielle forhold som tilsier at et barn skal plasseres langt unna familie/nærmiljø, vil man helst ha barnet nært, også for barnevernstjenestens arbeids skyld. Man ønsker mer lokal tilnærming – det sparer også ressurser.

En del av utfordringene på fosterhjemsområdet, ligger i at jo større og tettere befolket et område er (typisk en by), jo færre fosterhjem er det der. Jo mer glissent bebodd et område er, jo flere fosterhjem er det. Det har å gjøre med arbeidsledigheten og tilgjengeligheten på arbeid. Når et

område opplever plutselig økt arbeidsledighet, øker samtidig antall tilgjengelige fosterhjem. Det påpekes som en utfordring at folk som ikke får seg annen jobb, ønsker å bli fosterhjem. Dette er ikke nødvendigvis de beste og mest egnede hjemmene.

5.5.2 Bufetats arbeid med rekruttering og kvalitetssikring kan forbedres

Bufetat rekrutterer og godkjenner fosterfamilier på generelt grunnlag – på sin måte, mens kommunene rekrutterer og godkjenner på en annen måte, spesifikt til hvert barn. Hjemmet skal godkjennes for det aktuelle barnet, i hvert tilfelle. Og kommunene er enkelte ganger ikke enige med Bufetats godkjenning – Bufetat sier ok, men kommunene vil ikke godkjenne hjemmet for det spesifikke barnet. Det kan være spesielle forhold ved barnet eller familien som gjør det. Er alt sagt, er alt orientert om? Kommunene opplever å få fosterhjem som ikke er utredet godt nok - kanskje havner de på en B-liste hos Bufetat, og blir aldri tatt i bruk.

Bufetats rekrutteringskampanjer trekkes frem av flere. Særlig for noen år siden ble det kjørt flere kampanjer som ga signaler om at «hvem som helst» kan være fosterhjem. Siden dette stemmer dårlig overens med de behovene barna faktisk har, ble det rekruttert mange hjem som ikke var egnet til å møte barnas behov. Dette ses også i sammenheng med det kravet Bufetat har på seg til å rekruttere et visst antall fosterhjem hvert år: Kvalitet har måttet vike for kvantitet.

5.5.3 Vanskelige barn og kravstore hjem

Noen barn er mer utfordrende å plassere enn andre, og for disse kan det være mye å hente på en portal (vel å merke ved at mange vil ønske å hente slike hjem *ut*, vår kommentar). Barn fra ti år og oppover er ikke lett å plassere. For innvandrerbarn er det ikke lett å finne innvandrerfamilier som fosterforeldre, dersom en nettverksplassing ikke er mulig. Kulturelle hensyn kan forsvare plasseringer langt unna. Det samme vil kunne gjelde rullestolbrukere og barn med andre utfordringer. Fosterhjemmene må *ønske* seg det barnet det får for at hjemmet skal fungere. Man kan ikke plassere en utagerende tenåring hos en familie som ønsker seg et lite barn – det vil ikke være vellykket for noen av partene.

En økende utfordring er at fosterhjemmene er blitt mye tydeligere på hva de har behov for av godtgjøring, og hva de kan klare av behov hos barna. Tidligere stilte de ingen spørsmål, de bare tok imot. Med mer kravstore hjem blir det vanskeligere å finne barn som passer.

Som påpekt over, er det likevel mange som er lite optimistiske med hensyn til hvor mye bedre matching en portal kan bidra til når det gjelder forholdet mellom det enkelte barn og fosterforeldrene: Dette avhenger helt av hva slags informasjon det er mulig å legge inn. Den virkelige matchingen må uansett skje i det øyeblikk man har et konkret barn som trenger et fosterhjem. Dette er en krevende oppgave som handler om mennesker og kontakt, og dermed ikke noe man kan finne ut av gjennom en portal.

5.6 Hvor mye ressurser bruker kommunene på rekruttering?

Vi forsøkte å få intervjuobjektene til å si noe om kostnader og ressursbruk, dvs. hvor mye ressurser de bruker på å rekruttere fosterhjem i dag, helst per fosterhjem. Vi ba dem også vurdere hvordan disse kostnadene kan antas å endre seg dersom kommunene får ansvaret for rekruttering av fosterhjem, med og uten en portal. Dette skulle vise seg å være vanskelig å svare på, også dagens kostnader. Vi fikk få entydige svar, og enda færre konkrete tall.

Noen kommuner er små, andre store – og noen inngår i interkommunale samarbeid. På spørsmål om hvor mye tid som brukes på å finne et fosterhjem per i dag – når kommunen finner dette selv, ble det stort sett svart i vage vendinger:

Er det behov for en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem?

- Vi bruker mye tid på å rekruttere i familie og nettverk
- Det er en lang prosess å snakke med barnet, foreldrene, familieråd, intervju, godkjenning, skrivearbeid, og ikke alltid fører det fram til noe

En av barnevernlederne anslo kostnadene til to-fire uker per plassering, inkludert arbeidet med barnet, og med dagens ansvarsdeling, dvs. uten den generelle opplæringen.

På spørsmål om hva som blir annerledes om kommunene selv får ansvaret for rekruttering, representerer følgende punkter essensen i tilbakemeldingene:

- Skal vi ha økt ansvar for fosterhjemsrekruttering, må det også følge ekstra ressurser
- Det kan dreie seg om 1-1,5 stillinger per kommune, kanskje? (Noen svarte mye mer.)
- Vi må uansett samarbeide mer med andre kommuner – kanskje man da kan samarbeide på andre områder også, og sånn sett dele på flere stillinger? Vanskelig å vite hvor mye ekstra ressurser som trengs.
- Vi må bruke mer ressurser selv, men slipper å forholde oss til Bufetats sendrektighet – og vi rekrutterer uansett mye for Bufetat i dag.
- Vi må få muligheter til å tilby fosterhjemmene det samme som private i dag tilbyr, dette krever trolig også et større samarbeid mellom kommunene. Små kommuner vil aldri kunne utvikle og tilby de samme tjenestene som store private leverandører med mange hjem kan tilby.
- Det dreier seg ikke bare om penger/stillinger, men også om hvilke vilkår som tilbys – man må huske at vi konkurrerer med det private markedet
- Tidsbruk kommer til dels an på avstand til hjemmet, og hvis man gjennom portalen skal finne flere hjem lengre unna, vil dette gi behov for ytterligere økte ressurser

Og til slutt – hvordan vil tidsbruken bli ulik med og uten en portal?

- I de tilfeller at man kan finne et egnet hjem ved å søke i portalen, vil man jo spare en del tid
- Men hvis portalen skal fungere, så må alle bruke den – da må man jo finne det samme antallet hjem uansett, så man sparer ikke så mye ressurser likevel. Kun på matchingen, ikke på selve rekrutteringen av nye fosterhjem
- Man vil uansett måtte samarbeide med nabokommunene – få kommuner vil klare denne oppgaven helt alene. Og man vil uansett ikke plassere et barn for langt unna, helst i egen eller nabokommune. Usikker da på hvor mye man egentlig tjener på å ha en portal, framfor å bare gå i dialog med nabokommunene
- Det vil antakelig være stor forskjell på store og små kommuner – store kommuner vil nok ha mer å tjene på dette, de vil uansett trenge en form for oversikt over sine egne hjem

Oppsummert gir svarene lite grunnlag både for å tallfeste dagens kostnader ved rekruttering av fosterhjem, og for å si hvordan disse kostnadene vil utvikle seg i de ulike scenariene.

6 Andre ordninger som kan løse de samme behovene?

Dersom kommunene etter hvert skal få et større ansvar for rekruttering av fosterhjem, må de ha en eller annen form for bistand. Men må denne bistanden komme i form av en fosterhjemsportal, eller finnes det andre virkemidler som kan møte kommunenes behov?

I dette kapitlet drøfter vi styrker og svakheter ved eventuelle andre ordninger og samarbeidsformer som kan bidra til en god tilgang på fosterhjem dersom ansvaret for hele fosterhjemsområdet etter hvert plasseres hos kommunene. Kunnskap om alternative løsninger, hvordan de kan fungere, og hva som kan skje i fravær av en nasjonal oversikt, er en viktig del av grunnlaget for å kunne vurdere om det er behov for en nasjonal oversikt.

6.1 Samarbeid og standardisering er viktige forutsetninger for økt ansvar til kommunene

Kommunenes behov for bistand er kartlagt i (Vista Analyse, 2015). I spørreundersøkelser til barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn spør vi hva de mener må på plass dersom kommunene skal få et helhetlig ansvar for rekrutteringen av fosterhjem. Undersøkelsene var satt opp slik at bare de som faktisk mente at kommunene burde overta ansvaret, fikk spørsmål om hva som var viktig. Det må antas at de som *ikke* ønsket å overta mer av rekrutteringen, har behov for enda mer bistand. Responsen på disse undersøkelsene var så god at svarene fra barnevernlederne og fylkesmennene kan sies å være representative for alle landets barneverntjenester og fylkesmenn. Spørreundersøkelsene ble dessuten supplert med dybdeintervjuer for å gå enda grundigere inn i hva de trengte.

Samarbeid mellom barneverntjenestene viser seg å være den viktigste forutsetningen for at kommunene skal kunne ha ansvaret for rekrutteringen. Samarbeid om rekrutteringen er viktig for 74 pst. av barnevernlederne, men med et tydelig skille etter kommunestørrelse: Det er viktig for nær samtlige av barnevernlederne i tjenester med helt opp mot 30 ansatte, mens andelen er klart lavere for de aller største tjenestene (mer enn 30 ansatte). Omregnet til innbyggertall illustrerer dette at en kommunestørrelse på 15-20 000 innbyggere, som var et måltall i kommunereformen, ikke er tilstrekkelig for å kunne ta over denne oppgaven alene.¹ Samarbeid om rekrutteringen er viktig også for om lag 90 pst. av fylkesmennene.

På andre plass følger *retningslinjer for hvordan rekrutteringsarbeidet bør skje*: Nær 70 pst. av barnevernlederne og 90 pst. av fylkesmennene mener dette er nødvendig. Over halvparten av barnevernlederne mener dessuten de vil ha behov for en annen type kompetanse i sine tjenester enn de har i dag.

I tillegg etterlyser respondentene en *reform av dagens fosterhjemssystem*: Det er behov for mer standardiserte rammevilkår for fosterforeldrene, sterkere vektlegging av tjenester fremfor økonomisk godtgjøring, og en opprydding i inndelingen mellom de ulike typene fosterhjem.

Flere av disse tiltakene beskrevet i forrige avsnitt kan fungere som *supplementer* til en portal: Selv om det etableres en portal, vil kommunene fortsatt ha behov for retningslinjer, tilførsel av kompetanse og en reform av fosterhjemssystemet. Derimot kan en tenke seg at *samarbeid mellom kommunene* kan være et fullverdig *alternativ* til en portal.

¹ Kommuner med 20 000 innbyggere har normalt 18-24 ansatte i sine barnevernstjenester, mens kommuner med rundt 15 000 innbyggere har 14-17 ansatte.

6.2 Hvilke alternative løsninger kan være aktuelle?

Kan økt samarbeid mellom kommunene være et alternativ til en fosterhjemportal? Finnes det andre alternativer til en portal? Dette har vi søkt å besvare gjennom intervjuene foretatt i forbindelse med denne rapporten (se kapittel 5). Respondentene ble bedt om å vurdere sitt behov for en portal, og i den sammenhengen også nytten av andre former for samarbeid mellom kommunene.

6.2.1 Flere interkommunale samarbeid er etablert

Det er allerede etablert flere interkommunale samarbeid om rekruttering av fosterhjem, gjennom de interkommunale barnevernstjenestene. Her samarbeider kommunene også om det øvrige barnevernsarbeidet, slik at rekrutteringen inngår som én av flere tjenester. Vi kjenner imidlertid ikke til at det er etablert samarbeid om rekrutteringen alene, slik det er gjort for en del andre tjenester, som veiledning av fosterforeldre og barnevernsvakt. En åpenbar grunn til at dette ikke er gjort til nå, er at kommunene foreløpig ikke har det fulle ansvaret for rekrutteringen. Kommunene kan dermed velge å bestille et hjem fra Bufetat fremfor å ta bryet med å etablere et samarbeid med omkringliggende kommuner. Dersom kommunene får økt ansvar for rekrutteringen, blir slike samarbeid mer aktuelle. Erfaringene fra forsøkskommunene som har fått overført ansvaret for fosterhjemstilbudet ser så langt ut til å være positive med tanke på samarbeid med omkringliggende kommuner.

Fordeler med interkommunalt samarbeid sammenliknet med en portal

Hva er fordelene med interkommunale samarbeid om rekrutteringen, sammenliknet med en portal? Interkommunale samarbeid innebærer at en gruppe kommuner blir enige om å rekruttere hjem til hverandre, etter et sett av regler. Samarbeidene kan være store, over flere fylker; fylkesvise; eller mellom noen få kommuner innad i et fylke. Én fordel med slike samarbeid er at det vil være forutsigbart hvilken del av landet fosterhjemmet befinner seg i: Det vil være i en av de kommunene som inngår i samarbeidet. Det vil dermed normalt være i rimelig avstand til omsorgskommunen, og det vil være i en kommune barneverntjenesten i omsorgskommunen kjenner. Dette kjennskapet kan være viktig: Det kan gjøre at informasjonen mellom de to barneverntjenestene flyter friere, slik at matchen mellom barn og hjem blir bedre. Det kan også gi tjenestene en sterkere forpliktelse til å gjøre et godt arbeid, siden de vil anta at de skal samarbeide også senere.

Ulemper med samarbeid uten en nasjonal oversikt

En ulempe er at det kan være behov for et stort samarbeid for å fremskaffe alle de nødvendige typene fosterhjem – og med dette følger et behov for en sentralisert oversikt. Sett at bare to kommuner samarbeider. Det kan løses enkelt administrativt ved at barnevernstjenestene tar kontakt fra gang til gang. Samtidig vil det lett kunne oppstå tilfeller der ingen av de to kommunene har hjem som passer det aktuelle barnets behov. Disse tilfellene vil bli færre dersom samarbeidet utvides til å omfatte flere kommuner. Men dermed øker også behovet for en sentralisert oversikt, i den forstand at noen tar på seg å holde oversikt over hvilke hjem som er ledige til enhver tid. Og dermed er vi tilbake til en portal.

6.2.2 Oppsummering: Samarbeid uten en nasjonal oversikt krever størrelse

Oppsummert kan samarbeid mellom enkeltkommuner være et godt alternativ til en portal dersom de involverte kommunene til sammen har nok fosterhjem å velge blant, dvs. at de er av en viss størrelse, er flinke til å rekruttere og har mange hjem å rekruttere fra. I områder der kommunene er små, slik at det er behov for å etablere større samarbeid for å dekke det samlede behovet, vil transaksjonskostnadene være så store at det vanskelig kan erstatte en portal fullt ut.

6.3 Hva skal til for at samarbeid på tvers av kommunene skal fungere?

I høringsnotatet forslås hele ansvaret for fosterhjemsområdet overført til kommunene. Dette inkluderer rekruttering, opplæring og kvalitetssikring av fosterhjem før de tas i bruk, og kvalitetssikring og oppfølging av et fosterhjem før og etter plassering av et barn (eller søsken).

Økt ansvar innebærer kostnader for kommunene. Med større sammenslutninger av kommuner kan fosterhjemsaktiviteter, inkludert rekruttering og opplæring av eventuelle forhåndsrekrutterte hjem, i prinsippet finansieres etter de samme overordnede prinsippene som brukes til å finansiere interkommunale barneverntjenester. Kommunene kan f.eks sette seg måltall mht hvor mange, og hvilke kategorier forhåndsrekrutterte hjem de skal søke etter, i tillegg til å følge opp hjem som har vært i bruk eller andre som hevender seg med ønske om å være fosterhjem.

Utfordringen kommer i tilfeller der det eventuelt skal utveksles fosterhjem på tvers av kommuner/samarbeidskonstellasjoner, og/eller i tilfeller der det er ledige fosterhjem som ønsker å bli tatt i bruk, og som kan henvende seg til andre kommuner eller knytte seg til private leverandører.

Kommuner som har investert i å forhåndsrekruttere hjem vil tape på at hjemmene de har rekruttert ikke er tilgjengelige når de selv har barn som trenger fosterhjem. Selv om omsorgskommunen som tar hjemmet i bruk kompenserer kommunene som har rekruttert hjemme, vil det være vanskelig å prise den fulle og hele kostnadene ved å klargjøre ett hjem. Blant annet kan det være investert i flere hjem som har vært med i en prosess for å få et klargjort hjem.

6.3.1 Oppsummering: Store samarbeid reiser samme problemstillinger som en portal

For at et samarbeid mellom kommunene skal fungere som et fullverdig alternativ til en nasjonal oversikt (portal), må samarbeidet være så stort at kommunene har tilstrekkelig mange, og tilstrekkelig differensierte, hjem å velge blant. Dette vil normalt kreve at mange kommuner deltar. Dermed oppstår akkurat de samme problemstillingene som ved en nasjonal portal, bl.a. med hensyn til kvalitetssikringen av hjemmene og gjensidighet i tilbud og etterspørsel mellom kommunene. Med et samarbeid mellom noen få kommuner som kjenner hverandre godt, kunne en tenke seg at utvekslingen av fosterhjem kommunene imellom kunne være mer tillitsbasert og mindre regulert enn en nasjonal oversikt. Men for å få et tilstrekkelig stort samarbeid, må samarbeidet altså omfatte så mange kommuner at det for praktiske formål er å betrakte som en nasjonal oversikt.

7 Diskusjon og analyse

I kapitlene foran har vi tatt for oss behovet for en nasjonal oversikt gitt forslagene i høringsnotatet, gått igjennom tilsvarende systemer i Danmark og Sverige, og diskutert styrker og svakheter ved andre samarbeidsformer enn en nasjonal oversikt. I dette kapitlet tar vi for oss følgende:

- Hvordan en nasjonal oversikt eventuelt kan utformes
- Hvilke forutsetninger som bør være oppfylt for at fosterhjem i oversikten kan brukes av andre kommuner enn den som har rekruttert hjemmet

Begge disse temaene omfatter flere problemstillinger. Utformingen av en nasjonal oversikt dreier seg om kvalitetssikring av hjemmene, opplysninger og innsyn, og drift og oppdatering. Spørsmålet om hvordan en kan legge til rette for at kommunene velger å bruke oversikten, dreier seg særlig om hvordan en kan få kommunene til å registrere ledige hjem.

Vi understreker igjen at drøftingen er basert på forslagene i høringsnotatet. I neste kapittel vender vi blikket fremover og drøfter de samme forholdene i lys av det systemet som faktisk ble vedtatt.

7.1 Kvalitetssikring av hjemmene i portalen

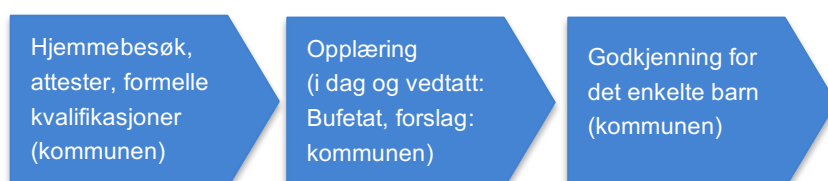
I dagens system er det ikke slik at hjem får en godkjenning som fosterhjem før de vurderes i forhold til det enkelte barn. Det er altså ikke noe klart definert skille mellom «under vurdering» og «godkjent». Kvalitetssikringen er likevel forholdsvis klart avgrenset i praksis. Kvalitetssikringen av de kommunale fosterhjemmene er skissert i Figur 7.1. Kommunen foretar hjemmebesøk, innhenter attester og bevis for formelle kvalifikasjoner mv. Bufetat gjennomfører opplæring i form av PRIDE-kurs. Typisk gjennomføres opplæringen før hjemmet vurderes for et bestemt barn, og Bufetat gjør da en vurdering av hvorvidt hjemmet er egnet som fosterhjem i det hele tatt. Denne vurderingen formidles til kommunen. Deretter vurderer kommunen hvorvidt hjemmet er egnet for det aktuelle barnet. Først da «godkjennes» hjemmet. Dette i motsetning til systemet i Danmark der et fosterhjem først må gjennom en obligatorisk og standardisert grunnopplæring før det kvalitetssikres og gis *en generell godkjenning* før det legges inn i Tilbudsportalen. Omsorgskommunen som skal bruke hjemmet, vurderer det for et konkret barn, og gir da en konkret godkjenning.

Fosterhjem tilknyttet private leverandører går igjennom om lag samme opplæring og kvalitetssikring som kommunale hjem, men her er det leverandøren som står for alle trinnene frem mot vurderingen av hjemmet opp mot det enkelte barn. Leverandørene er dessuten gitt stor frihet til å utforme opplegget selv, herunder om opplæringen skal gjennomføres gjennom PRIDE-kurs eller på annen måte.

7.1.1 Kvalitetssikring forutsatt at kommunene overtar ansvaret

I høringsforslaget endres ansvarsdelingen slik at kommunene overtar Bufetats ansvar for opplæringen. For øvrig er systemet uendret. I det videre legger vi dette til grunn: Kommunene skal overta opplæringen, slik at de har hele kvalitetssikringen. De private leverandørene kan vi se bort fra i denne sammenhengen.

Figur 7.1 Kvalitetssikringen av kommunale fosterhjemmene



«Kommunene» omfatter i denne sammenhengen både fosterhjemskommune og omsorgskommune. Det er rimelig at det er fosterhjemskommunen som tar seg av den delen av kvalitetssikringen som skjer *før* registrering: Det er da fortsatt ikke kjent hvilket barn som skal bo der, og dermed heller ikke hvilken kommune som blir omsorgskommune. Kvalitetssikringen *etter* registrering vil derimot være tett knyttet opp mot det barnet som skal bo der, og dermed er det naturlig at omsorgskommunen tar seg av denne. I de tilfellene der en kommune rekrutterer et hjem utenfor egen kommune, uten at hjemmet er tiltenkt et konkret barn, bør det vurderes om det er kommunen som rekrutterer som skal ha ansvaret for den generelle opplæringen og godkjenner hjemmet før det legges inn i portalen. Per i dag foreligger det ikke noe etablert begrep for dette. Vi foreslår «rekrutteringskommunene» som foreløpig begrep, og tenker da at det er kommunen som først er i kontakt med fosterhjemmet, og som følger det opp fram til det skal kvalitetssikres, også kvalitetssikrer hjemmet slik at det kan legges inn i portalen. Dette må uansett klargjøres gjennom lovverket.

Oppsummert mener vi fosterhjemskommunen bør ta seg av kvalitetssikringen før registrering, mens omsorgskommunen bør ta seg av kvalitetssikringen etter registrering. Og at det åpnes for at en kommune kan rekruttere en generell plass i en annen kommune, der det er rekrutteringskommunen som godkjenner. Hvordan kostnadene og ansvaret for opplæringen av denne type rekrutteringer skal organiseres må avklares. En overføring av ansvaret for fosterhjem slik det foreslås i høringsnotatet, vil også måtte følges opp med økte bevilgninger til kommunene. Det vil da være en vurdering av om kommunene skal finansieres med utgangspunkt i en vurdering av hvilke fosterhjemsbehov kommunene vil ha, eller om det også skal tas hensyn til tilbudssiden, dvs hvor mange fosterhjem som ligger i kommunen. Dersom kommunene får betalt for å tilby fosterhjem, er det rimelig at de også må bekoste opplæring og oppfølging av kommunens fosterhjem, uavhengig av hvor mange barn kommunen selv har plassert i fosterhjem. Dersom finansieringen av barnevernet kun knyttes til kommunens egne behov, vil det på et prinsipielt grunnlag kunne argumenteres for at de som bruker fosterhjemmet også skal dekke alle kostnadene som kan knyttes til fosterhjemmet. Dette siste kan imidlertid være krevende å få til i praksis.

7.1.2 Hvem bør legge inn opplysningene i portalen?

En portal hviler på at det legges inn en del opplysninger om fosterforeldrene, som andre kommuner så kan vurdere. Det er ikke opplagt hvem som bør legge inn opplysningene:

- Fosterhjemskommunen
- Bufetat eller annen statlig instans
- Fosterforeldrene selv

Hensynene til personvern tilsier at det er den som kvalitetssikrer hjemmet, som også bør legge inn opplysningene i portalen. Barneverntjenesten i fosterhjemskommunen har de nødvendige hjemlene til å hente inn de relevante opplysningene fra de potensielle fosterforeldrene. Noen av opplysningene kan være sensitive, knyttet til bl.a. helse, familieforhold og historikk med barnevern og annet støtteapparat. Det er dermed viktig at opplysningene ikke kommer på avveie. Dersom en ny instans skal legge opplysningene inn i portalen, vil det raskt oppstå situasjoner der personvernet utfordres.

Hensynet til effektivitet kommer i tillegg: De relevante opplysningene fremkommer gjennom kvalitetssikringen, og det vil kreve ekstra ressurser dersom disse opplysningene skal overleveres til en annen instans før registrering (transaksjonskostnader).

Etter vårt syn er det heller ingen andre hensyn som tilsier at andre bør legge inn opplysningene. For eksempel er ikke dette en oppgave som krever en spesiell kompetanse som for eksempel

Bufetat har bedre forutsetninger for å ha. Heller ikke henger den naturlig sammen med andre av Bufetats oppgaver.

Et viktig spørsmål er hvilken rolle fosterforeldrene selv skal ha. Det er åpenbare ulemper ved at de skal legge inn opplysningene om seg selv: De vil ha insentiver til å fremstille seg selv i et flatterende lys, og de ulike familiene vil antakelig vurdere kriteriene svært ulikt. Begge deler tilsier at opplysningene blir lite troverdige og sammenliknbare. Fosterforeldrene kan likevel gis innsyn i portalen for å se hvilke opplysninger som er registrert for dem selv. Dette arbeides det for å få til i Danmark, men det har etter det vi forstår vist seg å være teknisk vanskelig å gi familier innsyn i opplysningene om seg selv uten samtidig å gi dem innsyn i opplysningene om alle andre. Hensynet til personvern tilsier at dette håndteres med varsomhet.

I Sverige er det ikke en sentral godkjenning eller kontroll med opplysningene som legges inn i de markedsportalene som finnes i dag. Dette følger av at portalene er tilbudsgenerert, dvs at det er tilbudssidens behov for å markedsføre seg som har gitt diverse markedsportaler. Private leverandører i markedet må forventes å ha en kvalitetssikring av hjemmene de tilbyr, men det foreligger ikke en felles instans som har ansvaret for at kvalitetssikringen gjøres etter en felles standard. Frittstående fosterhjem bestemmer selv hvordan de vil markedsføre seg.

I Danmark har de valgt en løsning der Socialtilsynet står for både mye av kvalitetssikringen og selve registreringen i portalen. De følger dermed prinsippet om at det bør være den samme aktøren som gjør begge deler, men har valgt å legge dette til regionalt nivå. Socialtilsynet henter inn de nødvendige opplysningene fra barneverntjenesten og de private leverandørene (portalene omfatter også hjem rekruttert av private).

Oppsummert mener vi det bør være fosterhjems kommunen som registrerer opplysningene om fosterhjemmene i portalen. Dette følger av at fosterhjems kommunen har ansvaret for opplæring, kvalitetssikring og den generelle godkjenning av hjemmet før hjemmet legges inn i portalen.

7.1.3 Hvor mye av kvalitetssikringen bør skje før fosterhjemmet registreres?

Når en kommune henter ut et hjem fra portalen, vil det være en stor fordel for kommunen å vite at hjemmet holder god kvalitet. Dette reduserer kommunens eget arbeid, og øker sannsynligheten for en god match mellom fosterhjem og barn uten å måtte vurdere flere hjem. Fosterhjems kommunen vil ha andre insentiver: Det medfører en ekstra kostnad for dem å gjøre mye av kvalitetssikringen i forkant. I stedet kan de ønske å registrere hjemmet med en gang det er klart at de ikke selv har behov for det. En tredje aktør er barnet: Barnet kan dra nytte av at omsorgskommunen er så tett inne i prosessen frem mot plassering som mulig, noe som isolert sett tilsier at mye av kvalitetssikringen gjøres etter registrering. Men motsatt er det bra for barnet at plasseringen skjer raskt, noe som best sikres ved at hjemmene allerede er kvalitetssikret når omsorgskommunen vurderer dem. Også fosterforeldrene står overfor motstridende behov: De kan ønske at mest mulig av prosessen før plassering er spisset mot det aktuelle barnet (etter registrering), men også at kvalitetssikringen skjer mest mulig sammenhengende når den først skjer (før registrering).

Et overordnet hensyn er at fosterhjem ikke er en ordinær handelsvare: God matching mellom fosterforeldre og barn krever at kommunene involverer seg på en helt annen måte enn mer standardiserte varer som PMTO-tiltak eller barnevernvakt. Det er dermed grenser for hvor effektivt denne handelen kan skje: Både fosterhjems kommune og omsorgskommune må involvere seg tungt for at matchingen skal bli god.

Likevel må det settes et skille: Hvor mye av kvalitetssikringen bør skje før fosterhjemmet registreres? Svarene fra informantene er som ventet ut fra de mange motstridende hensynene: sprikende. Noen lar hensynet til enkel registrering dominere, mens andre legger størst vekt på

hensynet til at omsorgskommunen og barnet bør ha lav risiko for å få for å bli plassert i et hjem uten at det er gjort et grundig arbeid for å sikre en god match mellom fosterhjemmet og barnet. Vi viser til Bufetat (2016) der ett av funnene viser at en stor andel av fosterhjemmene som har opplevd brudd, eller nesten har opplevd brudd, mener at barnevernet har holdt tilbake informasjon om barnet, eller at fosterhjemmet ikke fikk tilstrekkelig informasjon om barnet før det ble plassert. Hvorvidt barnevernet har holdt tilbake informasjon eller rett og slett ikke har hatt mer informasjon om barnet, eller om fosterhjemmet ikke har oppfattet all informasjonen de har fått, tar ikke vi stilling til. Poenget er at en god match krever tid og arbeid for å sikre at både barneverntjenestene og fosterhjemmet har tilstrekkelig informasjon om barnet og fosterhjemmet til at risikoen for overraskelser som kan gi brudd minimaliseres.

Vår vurdering er at det er mest effektivt at fosterhjemmet godkjennes som fosterhjem før det registreres i portalen. Med dette mener vi at det går igjennom kvalitetssikringsprosessen til og med den generelle opplæringen og vurderingen av resultatene fra denne, slik at det bare gjenstår å godkjenne det for det enkelte barn når det først er registrert. Et slikt skille reduserer usikkerheten for omsorgskommunen, og normalt også ventetiden for barnet ved at kommunen i mindre grad må vurdere flere hjem. Ved å samle mest mulig av kvalitetssikringen hos én aktør blir det også enklere å ivareta hensynet til personvern. Denne løsningen er for øvrig helt i tråd med ordningen i Danmark, der Socialtilsynet kvalitetssikrer og godkjenner tiltaket før det legges ut. Det er rasjonelt at den aktøren som kvalitetssikrer fosterhjemmet også kvalitetssikrer at opplysningene som legges inn om hjemmet er den samme.

En ulempe er at mye arbeid legges på fosterhjems kommunen. Det å rekruttere og lære opp hjem til andre kommuner blir dermed en omfattende og ressurskrevende jobb som kommunene kan finnes det vanskelig å prioritere. Flere kommuner vil dermed vurdere kostnadene som høyere enn nytten, og vil la være å registrere ledige hjem i portalen. Dette har konsekvenser for behovet for en kompensasjonsordning eller andre «puff» for å sikre registrering, jf kapittel 7.6.

En annen ulempe er at noe av kvalitetssikringen vil måtte skje to ganger. For eksempel kan fosterforeldrene ha behov for en annen type opplæring for å ivareta særskilte behov hos det barnet de blir tildelt, enn den generelle opplæringen de opprinnelig fikk.

Kan det tenkes flere grader av kvalitetssikring før registrering? I prinsippet kunne en tenke seg at noen hjem ble registrert ferdig kvalitetssikret (for eksempel markert med mørkegrønn), mens andre ble registrert langt tidligere i prosessen (lysegrønn). Dette ville som nevnt ha noen fordeler bl.a. ved at flere kommuner ville legge inn hjem. Ulempene er likevel betydelige: Det er administrativt krevende å holde orden på flere kategorier og sørge for at hjemmene flyttes fra «lysegrønt» til «mørkegrønt». Det er også vanskelig å sette opp et skille for hva som er tilstrekkelig kvalitetssikring for et «lysegrønt» hjem.

I Sverige kan hjem som er interessert i å bli fosterhjem melde seg direkte til en kommune eller melde seg gjennom en nasjonal portal som driftes av SKL. Etter det vi oppfatter går opplysningene i disse tilfellene til de aktuelle kommunene uten noen form for kvalitetssikring. Fosterhjems kommunen må i disse tilfellene følge opp med nødvendig opplæring og kvalitetssikring før hjemmet kan tas i bruk.

Oppsummert mener vi at fosterhjemmene bør være godkjent som fosterhjem før de legges inn i portalen, dvs. at de har gått igjennom alt av kvalitetssikring til og med opplæring, før vurdering opp mot et enkelt barn. Vi viser til Danmark der det kreves at fosterhjemmene har vært gjennom en standardisert, obligatorisk grunnopplæring før de legges inn i Tilbudsportalen.

7.2 Opplysninger og innsyn

Hvilke opplysninger som bør registreres i portalen avhenger av hvilke formål portalen skal dekke. Dersom vi tar utgangspunkt i at hovedformålet er å sikre en oversikt over tilgjengelige og ledige fosterhjem (eventuelt ledige plasser i fosterhjem som ønsker flere barn), kan det være tilstrekkelig med et sett grunnleggende opplysninger som; navn og adresse på fosterhjemmet, hvorvidt det bor biologiske barn i fosterhjemmet og alder på disse, antall fosterbarn hjemmet kan ta i mot, hvilken grunnopplæring fosterhjemmet har gjennomført (PRIDE eller annet), alder på fosterforeldre, hvorvidt fosterhjemmet har hatt fosterbarn tidligere, og om de har andre fosterbarn plassert, om fosterhjemmet er aktuelt som et forsterket fosterhjem med stor grad av frikjøp, eller om fosterhjemmet har begrensninger på hvor stor grad av frikjøp de ønsker etter en innfasingsperiode, og eventuelle opplysninger om religion og hvilke språk (morsmål og andre) som snakkes til daglig i hjemmet. Det kan også være hensiktsmessig å registrere hvorvidt fosterhjemmet er aktuelt som beredskapshjem i perioder det står ledig, eventuelt har en ledig plass.

Kombinasjonen grunnleggende opplysninger og generell godkjenning vil da gjøre det mulig for kommuner som trenger et fosterhjem å kontakte fosterhjem som er registrert i portalen. Opplysningen bør gjøres søkbare slik at det f.eks kan søkes innenfor et avgrenset geografisk område, alder på fosterforeldre, hvorvidt fosterhjemmet har andre barn etc. Den enkelte kommune som trenger et hjem må da i hvert enkelt tilfelle gå i dialog med hjemmet for å finne ut hvorvidt det passer til, og kan godkjennes for det konkrete barnet. Det legges i så tilfelle mye arbeid på omsorgskommunen som må bruke tid på å kartlegge innholdet i, egenskaper ved, og tilbudet hvert enkelt hjem i praksis representerer.

Standardisering, klargjøring av målgrupper, og egenskaper ved hvert hjem

Hvis vi går tilbake til den danske Tilbudsportalen ser vi at *standardisering* har vært et sentralt formål med portalen. Med standardisering menes; *et dokument som beskriver vesentlige deler av et produkt eller en arbeidsprosess. Standarden inneholder hensiktsmessige spesifikasjoner, fremgangsmåter og terminologi* (KREVI, 2006). Standardene er definert og forklart i Tilbudsportalen slik at de som legger inn opplysninger skal forholde seg til samme definisjoner. Gjennom å standardisere definisjoner og opplysninger, blir tilbudet som hvert fosterhjem representerer mer sammenliknbare, samtidig som søkerne vil kunne danne seg et bedre bilde av hva hvert enkelt hjem tilbyr. I tillegg til de grunnleggende opplysningen kan det med denne tilnærmingen legges inn (listen er ikke ment å være utfyllende):

- Målgruppe og organisering (alder på barn hjemmet ønsker, eventuell standardiserte beskrivelser av hvilke barn som ønskes)
- Utdannelse og grad av frikjøp som kan tilbys
- Eventuelt beskrivelse av opplegg og innhold for en spesifikk målgruppe der det kreves særskilte tiltak og frikjøp fra hjemmets side, behandling, omsorg, pedagogikk, verdigrunnlag, etc
- Hvorvidt fosterhjemmet har en hjemmeværende voksen
- Omgivelser og fysiske forhold
- Nærhet til skole, videregående skole, helseinstitusjoner etc
- Veiledende satser (krav til økonomisk kompensasjon for det spesifiserte tilbudet)
- Tidligere erfaringer fra feltet og referanser fra tidligere oppdrag

Med standardiserte opplysninger som inneholder opplysninger om økonomisk kompensasjon, fungerer Tilbudsportalen også som en markeds plass. Standardisering gir brukerne en enkel oversikt med søkemuligheter på ulike variable. Dette kan lette sammenlikningen og søket etter fosterhjem som kan ta i mot, og som kan være egnet til et konkret barn.

Gjennom standardisering får man også muligheter til å "telle" ulike kategorier på tilbudssiden, som da kan matches mot søk (etterspørsel) etter ulike kvaliteter ved fosterhjem. Ved å registrere

hvilke søk som gjøres og som ikke ender med match i form av en fosterhjemsplassing, vil man da få en oversikt over hvilke kategorier hjem (fordelt etter målgrupper og definerte innholdskategorier og/eller geografiske områder) det er underdekning på. Motsatt vil Tilbudsportalen også kunne gi en oversikt over hvilke kategorier eller geografiske områder det eventuelt er overskudd på. Dette kan bidra til å målrette rekrutteringsarbeidet, enten ved at fosterhjems kommunen går i dialog med registrerte fosterhjem med tanke på å utvide eller endre målgrupper, eller ved å søke etter et hjem for spesifikke målgrupper. Vi viste i kapittel 2 og kapittel 3 at det er kjent hvilke målgrupper som mangler et fosterhjemstilbud, og hvilke målgrupper som har tilbud innenfor dagens system. Hvorvidt en portal med standardiserte opplysninger vil bidra til ytterligere kunnskap og oversikt over hvilke kategorier hjem det er behov for å rekruttere, er usikkert. Hvis ansvaret for rekruttering av fosterhjem overføres til kommunene, vil det være mange kommuner som må rekruttere. En samlet oversikt som viser tilbud og etterspørsel med standardiserte opplysninger og kategorier, vil kunne bidra til bedre koordinering av rekrutteringsarbeidet, og kanskje også redusere risikoen for at det brukes ressurser på å rekruttere og lære opp fosterhjem som det allerede er et overskudd av.

Standardisering er en forutsetning for at en nasjonal oversikt skal kunne fungere

Vår vurdering er at standardisering av nøkkelinformasjon er en forutsetning for at en nasjonal oversikt skal kunne fungere i praksis. For at en oversikt skal kunne fungere som en markeds plass må også tilbudet bestå av mest mulig homogene og sammenliknbare produkter definert etter noen standard definisjoner. Hvor mye informasjon som skal legges inn blir en avveining mellom hvor mye arbeid det er å skaffe fram og legge inn informasjon, og hva søkerne har behov for å vite. Uansett hvor mye og hvor detaljert informasjon som legges inn om et fosterhjem, må omsorgskommunen bruke tid og ressurser på å bli kjent med fosterhjemmet og godkjenne det for et konkret barn. Erfaringene fra Danmark viser at standardiseringsarbeidet ved oppstart (og også delvis underveis) kan være ressurskrevende, men at det gir besparelser i ettertid i form av lavere transaksjonskostnader.

Vår anbefaling er derfor å starte med definisjoner og standardisering, og ta barneverntjenestene med på råd i utformingen av hvilken standardisert informasjon som bør legges inn. Det bør vurderes om grunnopplæringen skal gjøres obligatorisk og standardiseres. PRIDE er etter det vi er kjent med den mest brukte grunnopplæringen. En standardisering med tilhørende obligatoriske krav til gjennomføring bør kunne gjøres med utgangspunkt i dagens opplæringstilbud.

I tillegg til standardisert informasjon, bør det også være et "frifelt" der fosterhjemmet kan presentere seg selv. Punktene i listen over kan være et godt utgangspunkt for å definere innholdskategorier (i tillegg til de grunnleggende opplysningene som også er omtalt). Kategoriene bygger i stor grad på den danske Tilbudsportalen og innspill fra intervjuene. Hjem rekruttert av private leverandører bør også legges inn i portalen etter samme krav til standardisering som kommunalt rekrutterte fosterhjem. Dette både for å gjøre det mulig å søke etter bestemte kvaliteter, og for å lette kommunenes arbeid. Markedet for private leverandører bør i så tilfelle reguleres slik at portalens tilbud består av mest mulige homogene produkter og undergrupper. Se kapittel 2 der dette drøftes og begrunnes. I Sverige er markedet ikke regulert. Tilbudssidens annonserer og markedsfører seg gjennom flere kanaler, men uten felles standarder, regulering av markedet og felles kvalitetssikring, blir hjemmene og innholdet i de ulike tilbudene svært krevende å sammenlikne.

7.2.1 Hvem bør ha mulighet til å se opplysningene?

Opplysningene i en fosterhjemsportal gjelder enkeltpersoner, og noen av opplysningene er av sensitiv karakter, for eksempel knyttet til helse og familieforhold. Graden av sensitivitet vil avhenge av hvor stort rom det skal gis for at kommunene kan komme med sine vurderinger av de enkelte fosterforeldrene. Uansett er det klart at personopplysninger, hvorav noen er sensitive,

medfører strenge begrensninger på hvem som bør ha innsyn, i henhold til personvernloven og avledet regulering.

I Danmark har de valgt en løsning der 1-2 fosterhjems konsulenter i hver kommune er gitt adgang til å se opplysningene i portalen, sammen med aktuelle medarbeidere i Socialtilsynet. Det er altså ikke gitt fri adgang til alle barnevernsansatte i kommunene. Fosterforeldrene har i dag ikke innsyn, men det vurderes om de bør få se de opplysningene som er registrert om dem.

Vi anbefaler en løsning der relevante ansatte i kommunene får innsyn, tilsvarende som i Danmark. Vi har ikke tatt stilling til hvor strengt det bør skilles mellom ulike ansatte i barneverntjenestene, men antar det vil være en mulighet å la det gjelde barnevernleder samt de personene hun eller han peker ut.

I tillegg bør Bufetat ha innsyn, men kanskje mer begrenset. Graden av innsyn avhenger av hva de har behov for: Dersom de bare skal drifte portalen og bare har behov for å bruke opplysningene til statistikk, kan de ha langt mindre innsyn enn dersom det fortsatt skal være de som skal ha ansvaret for tilbudet av fosterhjem. Kjernen er at behovet for innsyn må veies opp mot ulempene i form av redusert personvern. Dersom det brukes ressurser på å etablere og drifte en portal, bør det også vurderes om tilsynsmyndigheten, dvs fylkesmenn og helsetilsyn, bør ha tilgang til opplysninger i portalen. Igjen viser vi til Danmark portalen danner et viktig grunnlag for tilsynsmyndighetene.

Vi er skeptiske til å la fosterforeldrene få innsyn, selv om det bare er de opplysningene som gjelder dem selv. Dette er ikke av personvernhensyn, men en mer praktisk vurdering: En del av opplysningene kan ha karakter av vurderinger, enten smak og behag, eller kvalitetsvurderinger fra barnevernet. Samtidig har fosterforeldrene klare insentiver til å fremstå i et godt lys. Det kan dermed oppstå ressurskrevende diskusjoner mellom fosterforeldre og kommune dersom foreldrene skal se hva som står om det. I en situasjon som denne, kan det være lite ønskelig: Disse diskusjonene kan bli enda en faktor som gjør at kommunene vegrer seg for å bruke portalen. Vi ser likevel at fosterforeldrene har en viss rett til innsyn i hva som skrives om dem, så her er det en avveining.

Det må forventes at fosterhjemmene selv og andre tilbydere av fosterhjem vil markedsføre sine tilbud selv om det ikke etableres en nasjonal portal. Det vil da være opp til hver enkelt tilbyderer da selv må håndtere hensynet til personvern.

7.3 Drift og oppdatering av portalen

7.3.1 En fosterhjemsportal bør etableres og driftes av Bufetat

Vi har vurdert flere alternativer for hvem som bør stå for etablering og drift av en fosterhjemsportal: Bufetat, fylkesmannen, Helsetilsynet, en privat leverandør eller kommunene selv. I vurderingene har vi lagt til grunn at portalen bør være nasjonal, jf. drøfting i kapittel 5.3.1. Kommunene skal riktignok kunne avgrense sine søk til mindre geografiske nivåer som region, fylke og kommune, men portalen skal være nasjonal. Videre har vi lagt til grunn at det bør være én aktør som står for driften av portalen. Dette følger av at portalen skal være nasjonal, men støttes også av at det vil være betydelige stordriftsfordeler involvert: Når en først har etablert et apparat for å drifte portalen for én region, vil det være lite kostnad ved å gjøre det også for andre.

Et ytterligere hensyn er om opplysningene i portalen kan være av nytte i andre sammenhenger. I Danmark brukes opplysningene i tilsynsarbeidet, og dette støtter opp under at det bør være Socialstyrelsen som står for driften. Et særtrekk ved Danmarks portal er også at den samler inn

opplysninger om en rekke andre tjenester i tillegg til fosterhjem, innenfor barnevern så vel som andre deler av velferdstilbudet. Også dette tilsier at Socialstyrelsen er riktig instans.

Dersom portalen skal brukes til andre formål i Norge, antar vi det vil være å gi en oversikt over tilgjengelige institusjonsplasser. Departementet har foreslått at kommunene skal få større mulighet til å velge mellom ulike institusjonsplasser, jf. Prop. 73 L (2016-2017). Vi har ikke registrert at det er vurdert å legge inn andre velferdstjenester i portalen.

Et viktig hensyn er at arbeidet med portalen vil kreve håndtering av personopplysninger av en slik karakter at det må stilles særskilte krav til hvem som skal håndtere dem. Dette er et selvstendig argument for at det bør være en offentlig instans som får denne oppgaven, dvs. ikke en privat leverandør. Andre argumenter mot å bruke en privat leverandør, er at det vil gi transaksjonskostnader i form av særskilte behov for regulering for å sikre en god fordeling av kostnader og risiko. Dersom portalen skal driftes av en privat aktør, må dette uansett gjøres på oppdrag fra den offentlige aktøren som får ansvaret for portalen. Videre vil en portal inneholde opplysninger som offentlige instanser kan dra nytte av å ha, og denne gevinsten kan ikke realiseres fullt ut dersom det er en privat leverandør som har driften. Det er betydelige juridiske utfordringer forbundet med å la private leverandører få oppgaver på velferdsområdet, bl.a. knyttet til barnas og foreldrenes rettsikkerhet. Disse utfordringene drøftes inngående i Vista Analyse-rapport 2016/19, og noen av dem er relevante også her.

Både fylkesmennene og Helsetilsynet har forutsetninger for å drifte en slik portal på en god måte, og for å kunne anvende informasjonen den gir inn i sitt arbeid. Deres kjerneoppgaver er likevel tilsynsvirksomhet, og drift av en fosterhjemsportal hører ikke naturlig hjemme her. For fylkesmennene er det også et selvstendig argument at de er organisert fylkesvis.

Alt taler for at det bør være Bufetat som får i ansvar å etablere og drifte en fosterhjemsportal. Det er de som i dag har hovedansvaret for å bistå kommunene i deres barnevernsarbeid. Bistanden skjer gjennom bistandsplikten for fosterhjem og institusjonsplasser, ved å levere hjelpetiltak, gjennom kontakt med enkeltkommuner om konkrete spørsmål mv. Videre vil Bufetat ha mulighet for å bruke opplysningene i en portal på en fornuftig måte. Nøyaktig hvordan, vil avhenge av hvilke oppgaver Bufetat skal ha på lang sikt. Dersom kommunene etter hvert skal overta hovedansvaret på fosterhjemsområdet som foreslått i høringsnotatet, er det lagt opp til at staten ved Bufetat skal spille en rolle som tilrettelegger for kommunenes arbeid. Med det vedtatte lovforslaget skal Bufetat fortsatt ha ansvaret for rekrutteringen. Det er vil være flere fordeler ved at kommunene får bedre oversikt over ledige hjem enn de har i dag selv om ansvaret for rekruttering av fosterhjem ligger hos Bufetat. .

7.3.2 Hvor ressurskrevende er det å etablere og drifte en fosterhjemsportal?

Det er ikke en del av vårt mandat å vurdere hvor mye det vil koste å etablere og drifte en fosterhjemsportal. Likevel er det naturlig å komme noe inn på det: Dette er ressurser som kunne vært anvendt annerledes, for eksempel til å støtte kommunene mer direkte i deres arbeid. Det er dermed relevant å vise at en portal har en kostnadsside, og å forsøke å få et visse grep om hvor store disse kostnadene er.

7.3.3 Hvordan skal portalen holdes oppdatert?

Dette er et spørsmål våre informanter er opptatt av, men som ingen har klare svar på. Heller ikke vi. Ut fra drøftingen over legger vi til grunn at det er Bufetat som skal drifte portalen, men at det er kommunene som skal registrere opplysningene.

I Danmark er det Socialtilsynet som har ansvaret for at opplysningene er oppdaterte og korrekte. Det er som nevnt også de som registrerer opplysningene i første omgang. Hver enkelt kommune

skal holde Sosialtilsynet løpende orientert om endringer. Sosialtilsynet bruker også informasjon fra sin tilsynsvirksomhet: I forbindelse med tilsyn av et fosterhjem, ber Sosialtilsynet fosterhjemmet oppdatere de opplysningene som er registrert for det, før reviderte opplysninger sendes Sosialtilsynet. I tillegg er bruk av Tilbudsportalen lovpålagt i den forstand at kommunene ikke har anledning til å hente fosterhjem fra andre steder enn Tilbudsportalen. Det er også et poeng at flere fosterhjem i Danmark har en annen karakter enn det som er vanlig i Norge. Flere hjem har mer enn en godkjent plass, og dermed også et sterkere økonomisk insentiv til å selv ta initiativ til å bli lagt inn i Tilbudsportalen.

Samlet sett finner vi det mest hensiktsmessig at den aktøren som drifter portalen også har ansvaret for oppdateringen i den forstand at de registrerer når opplysningene sist ble oppdatert. For hjem som er i portalen bør det kunne sendes en forespørsel til hjemmet og fosterhjemskommunen om eventuelle endringer f.eks en gang i året, eventuelt halvåret. Dette bør kunne gjøres automatisk uten store administrative kostnader.

7.4 Hvordan få kommunene til å registrere hjem?

Hovedspørsmålet i dette delkapitlet er:

Hvordan skal vi sikre at kommunene registrerer sine tilgjengelige hjem i en fosterhjemportal?

Det dreier seg om flere forhold: Hvilke fordeler og kostnader vil det medføre for kommunene å registrere sine tilgjengelige fosterhjem i en nasjonal oversikt? Hvordan kan det tilrettelegges for at flest mulig fosterhjem registreres i oversikten? Bør kommunen som har rekruttert og registrert fosterhjemmet i den nasjonale oversikten, motta en form for kompensasjon dersom en annen kommune velger å benytte det aktuelle fosterhjemmet? Hvordan bør i så fall en slik kompensasjonsordning utformes? Finnes det andre måter å oppnå en god bruk av portalen?

Spørsmålene drøftes med utgangspunkt i at kommunene overtar ansvaret for fosterhjemsområdet, og at ansvars- og oppgavefordelingen er som beskrevet i høringsnotatet (jf kapittel 2.1)

7.4.1 Fosterhjemskommunen gjør de mest sentrale valgene

Helt sentralt står fosterhjemskommunen. Det er fosterhjemskommunen som vil ha de første samtalene med potensielle hjem for en foreløpig avklaring av interesse og egnethet. Vi mener det også bør være fosterhjemskommunen som står for den nødvendige kvalitetssikringen før registrering, og selve registreringen, jf. drøfting i kap. 7.2. Vi har riktignok åpnet for at en kommune som rekrutterer et fosterhjem (rekrutteringskommunen), også tar ansvaret for den generelle godkjenningen og registreringen i portalen. Eventuelt kan dette gjøres i samarbeid med fosterhjemskommunen. Dersom ansvaret for fosterhjemsområdet overføres til kommunene slik det er foreslått i høringsnotatet (jf kapittel 2.1.2), er det rimelig å anta at kommunene vil organisere ulike former for samarbeid, enten gjennom interkommunale samarbeid eller andre mer eller mindre forpliktende samarbeid. Rekrutteringen kan da foregå fra en kommune som rekrutterer innenfor et større område for flere kommuner. I dette avsnittet problematiserer vi ikke dette, men bruker begrepet fosterhjemskommune om en kommune, eller eventuelle sammenslutninger av kommuner, der det rekrutteres et hjem i egen kommune, eller innenfor en gruppe samarbeidende kommuner. Altså vil det være fosterhjemskommunen som avgjør om hjemmet blir lagt inn i portalen eller ikke. Ved å bruke termen *beslutningsproblem* om dette settet av avgjørelser, ønsker vi å synliggjøre at fosterhjemskommunen står overfor en vanskelig avveining: Det har noen *kostnader* å legge et hjem inn i portalen, som må veies opp mot *fordelene*. Hva disse kostnadene og fordelene er, drøfter vi nærmere under.

Fosterhjemskommunens beslutningsproblem er illustrert i Figur 7.2. Sett at en kommune får informasjon om et hjem som kan være egnet som fosterhjem, men at kommunen ikke umiddelbart

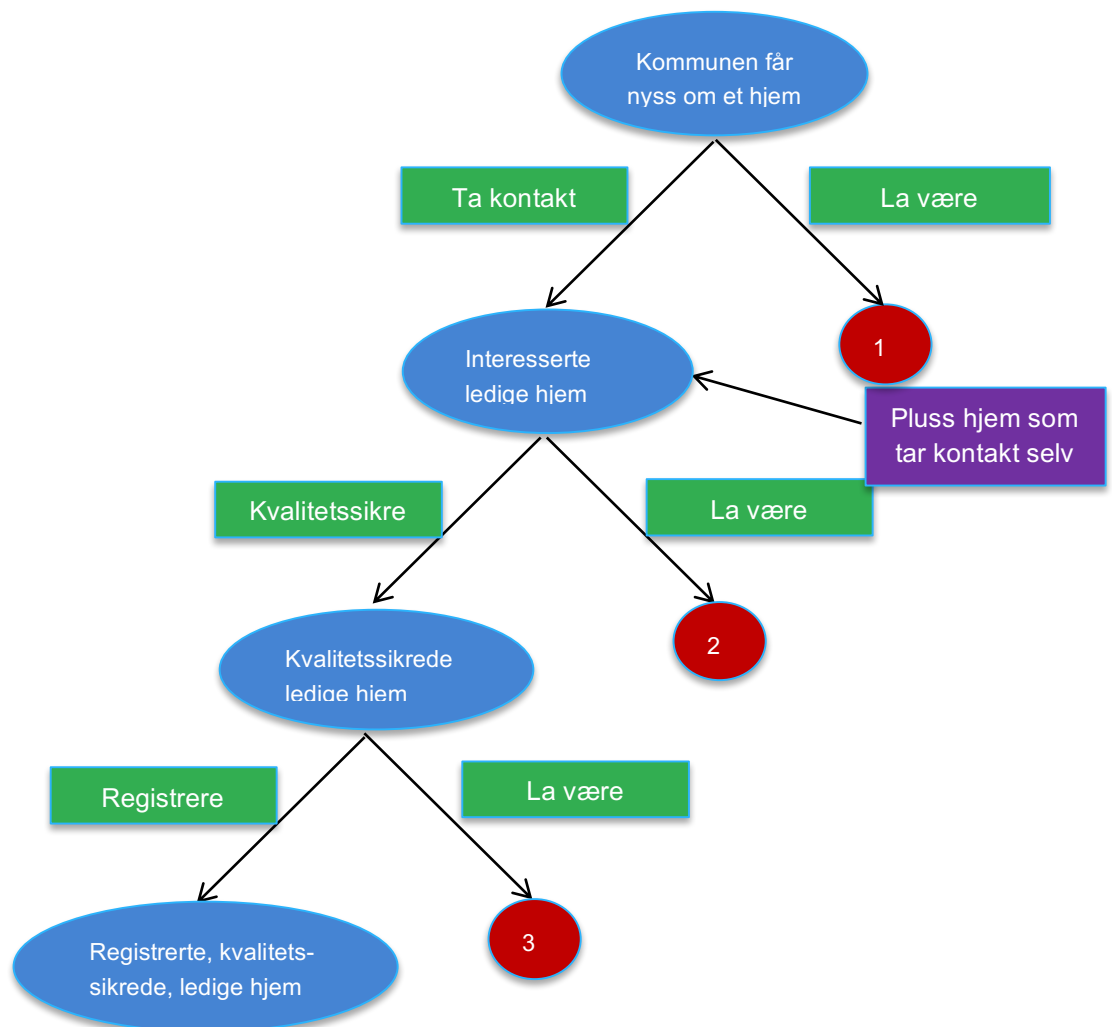
har behov for dette hjemmet selv. Informasjonen om et potensielt hjem kan komme som følge av at et hjem tar kontakt med barnevernet, lokalkunnskap, utvist interesse på informasjonsmøter, som respons på en rekrutteringskampanje eller gjennom andre kanaler som den enkelte kommune har etablert.

Kommunens vurderinger skjer i tre trinn:

1. Kommunen kan velge mellom å *ta kontakt* med hjemmet, eller *la være*. Hvis kommunen tar kontakt, kan den avdekke om dette er et hjem som er *interessert* i å bli fosterhjem, og *ledig* for fosterbarn. I tillegg til de hjemmene kommunen finner selv, kommer hjem som tar kontakt med kommunen på egenhånd. Til sammen gir dette et antall interesserte, ledige hjem. For disse hjemmene står kommunen overfor et nytt valg:
2. Kommunen kan velge å *kvalitetssikre* hjemmet gjennom hjemmebesøk, gi en generelle opplæring mv., for å vurdere om det kan være egnet som fosterhjem. Eller, kommunen kan velge å *la være* å gå videre med hjemmet. For de hjemmene som kommer seg igjennom kvalitetssikringen, står kommunen overfor et nytt valg:
3. Kommunen kan velge å *registrere* fosterhjemmet i portalen, eller *la være*.

Til slutt vil det dermed være noen potensielle fosterhjem som er registrert i portalen, og noen som ikke er det. De som ikke er det, er i varierende grad motivert og kvalitetssikret.

Figur 7.2 Fosterhjems kommunens beslutningsproblem i tre trinn



7.4.2 Hvor blir det av de hjemmene som ikke registreres i portalen?

Hva skjer med de hjemmene som ikke registreres i portalen? Vil de fortsatt være tilgjengelige for kommunen senere? Vil de inngå avtale med en privat leverandør eller en annen kommune? Eller vil de bli beredskapshjem?

De hjemmene som ikke en gang ble kontaktet av kommunen (rød sirkel nr. 1), har ofte ikke selv vurdert å bli fosterhjem. Sannsynligheten er liten for at disse blir snappet opp av noen andre. Disse kan dermed stå ledige i flere år etterpå, til kommunen får behov for et hjem.

De hjemmene som derimot ønsker å bli fosterhjem, men som ennå ikke er kvalitetssikret (rød sirkel nr. 2), vil neppe «gå på gress» lenge. De kan ta kontakt med en privat leverandør eller en annen kommune.

Dette gjelder i enda større grad for de hjemmene som i tillegg er kvalitetssikrede (rød sirkel nr. 3). De vil ha vært igjennom en lang og grundig prosess for å bli fosterhjem, og vil neppe ønske å vente på hjemkommunen. Fosterhjem vil bli brukt.

Så: Hvem vil de ledige hjemmene inngå avtale med? Slik rammevilkårene er i dag, vil det ofte lønne seg å knytte seg til en privat aktør fremfor en kommune, se Vista Analyse (2015 og 2016 b) og Deloitte (2015). Private leverandører er normalt i stand til å gi høyere økonomisk godtgjøring og bedre tjenester, men krever typisk at minst en av fosterforeldrene må være hjemme. Argumentene for å velge en kommune vil være lojalitet overfor at barnevernet bør være offentlig, muligheten for å være i arbeid og at det er mest praktisk å ha all sin kontakt med kommunen. Det siste argumentet gjelder ikke dersom valget står mellom å inngå avtale mellom en *annen kommune* og en privat leverandør. Muligheten for å bli beredskapshjem kommer i tillegg. Her er fosterforeldrenes vilkår vanskeligere å sammenlikne: Kortere plasseringer vil antakelig telle negativt, men økonomisk kan det være fordelaktig.

7.4.3 To funn å merke seg

Oppsummert gir dette to funn å merke seg:

1. Dersom kommunen ønsker å ha fosterhjem «på vent» bør de la være å ta kontakt med dem i utgangspunktet. Når hjemmene først er interessert, vil de helst være i bruk.
2. De fosterhjemmene som ikke blir brukt av hjemkommunen, vil med dagens rammevilkår normalt foretrekke å knytte seg til en privat aktør fremfor en annen kommune.

7.5 Nytte og kostnader for kommunen ved å registrere hjem

Fosterhjemskommunen vil stå overfor både nytte- og kostnadsvirkninger ved å registrere hjem i portalen. Disse virkningene er viktige, fordi det er de som bestemmer om kommunen faktisk vil registrere et hjem eller ikke – og dermed hvor godt portalen vil fungere. Vi går her igjennom det vi anser som viktigst, basert på intervjuene og egne vurderinger.

Du må lokke med noe. Det må oppleves gunstig for alle kommuner å legge inn.
Fylkesmann

7.5.1 Nyttevirkninger for kommunen ved å registrere hjem i portalen

Nytten for kommunene ved å legge fosterhjem inn i portalen, kommer i form av ikke-økonomisk nytte knyttet til solidaritetsfølelse og/eller økonomisk nytte i form av gjenytelser. Nærmere bestemt kan nytten komme som følge av:

- *Solidaritet med barna*, som kommunen ønsker skal få gode liv, uavhengig av hvor de bor. Kommunen opplever det dermed som nyttig å registrere hjem for å bidra til at flere barn får et godt tilbud.

- *Solidaritet med andre kommuner*, som de vet kan streve like mye med rekrutteringen som dem selv.
- *Forventning om gjensidighet* er mer egennyttig. Portalen gjør det mulig for kommunen å hente ut et *mer egnet* hjem enn det den selv har funnet. Portalen gjør det også mulig å hente ut hjem på det *tidspunktet* som passer kommunen. Portalen blir dermed som en bank, der kommunen gjør innskudd og uttak ettersom det passer en selv.

Nytten kan variere betydelig mellom ulike kommuner. Hvordan solidaritet vektlegges i kommunene, er det vanskelig å vurdere. I intervjuene ga noen kommuner uttrykk for at dette var svært viktig for dem, og at de så på portalen som et stort dugnadsprosjekt. Andre la all vekt på egne behov. Det er ingen klare mønstre i hvilke kommuner som svarer hva, men det er rimelig å anta at det er lettere å legge vekt på solidaritet hvis ens egne behov er rimelig godt dekket.

Forventningen om gjensidighet må antas å være større i kommuner som oppfatter at kommunene rundt har overskuddstilbud av fosterhjem. Igjen er det imidlertid vanskelig å si hvilke kommer dette er. Nytteøkningen vil dessuten avhenge av hvor godt portalen fungerer.

I tillegg kan kommunene oppleve nytte ved å unngå at hjemmet inngår avtale med en privat leverandør. Dette må imidlertid ses i lys av dagens rammevilkår for private leverandører, og vil være mindre viktig dersom reguleringen endres, jf. kap. 2.4. Vi legger derfor mindre vekt på dette i det videre.

Oppsummert ser vi at kommunene kan oppleve en viss økning i nytte av å registrere fosterhjem i portalen. Nytteøkningen vil variere betydelig mellom kommunene, fra null til «stor». det er ikke mulig å tallfeste hva «stor» er, og heller ikke hvilke kommuner som opplever størst nytte.

7.5.2 Kostnader for kommunen ved å registrere hjem i portalen

Kostnadene for kommunen ved å registrere hjem i portalen kan deles i to kategorier: Arbeidet med å finne, rekruttere, lære opp, kvalitetssikre og registrere hjemmene, og kostnaden ved at kommunen ikke lenger kan bruke disse hjemmene selv når de får behov for det.

7.5.2.1 Arbeidet med å finne, kvalitetssikre og registrere hjemmene

Frem til et fosterhjem kan registreres i portalen, ligger det mye arbeid, se Figur 7.3. Vi antar her at hjemmene skal kvalitetssikres før de registreres, og at det er fosterhjems kommunen som skal stå for kvalitetssikringen, se avsnitt 7.1.

Kommunene må drive med mange former for aktiviteter for å kunne komme i kontakt med aktuelle fosterhjem dersom de skal drive med aktiv forhåndsrekruttering. Vi har kalt dette for *oppsøkende arbeid* for å bli kjent potensielle fosterbarn. Oppsøkende arbeid har ikke nødvendigvis rekruttering som formål, men er likevel viktig for å kartlegge tilbudet av mulige fosterhjem i forhold til kommunens forventede behov. Neste trinn er å *kontakte* de aktuelle hjemmene, kvalitetssikre dem gjennom *hjemmebesøk*, *opplæring* mv., og *godkjenne* dem som fosterhjem generelt. Først etter dette kan de registreres i portalen.

Figur 7.3 Arbeidet frem til registrering i portalen



Hvilke deler av dette arbeidet bør regnes som «kostnader ved å registrere hjem»? Det kommer an på: Hvis kommunen setter seg fore å rekruttere flere hjem for å legge inn i portalen, må hele

kjeden med. Hvis kommunen *uansett* ville gått igjennom alle de første stadiene, er det bare selve registreringen som er den relevante kostnaden. Vi kan altså grovt skille mellom to situasjoner:

- a) Kommunen blir oppmerksom på et hjem de ikke har behov for selv, og ønsker å gjøre det tilgjengelig for andre. Kostnaden ved å registrere det i portalen omfatter da hele prosessen fra å ta kontakt, via opplæring og kvalitetssikring til den faktiske registreringen. Det er ikke opplagt hvor mye av det oppsøkende arbeidet som skal tas med.
- b) Kommunen blir oppmerksom på et hjem de i utgangspunktet har tenkt å bruke selv, tar kontakt, gir oppøring og kvalitetssikrer det, men finner så at det ikke er egnet for deres barn. Kostnaden ved å registrere det i portalen er da bare den rene registreringskostnaden. De andre kostnadene ville kommunen tatt uansett.

Hvert av trinnene medfører høyst reelle kostnader for kommunen. Et hjemmebesøk krever for eksempel at det brukes tid på planlegging, reise, selve besøket og etterarbeid. Dette er tid barnevernet kunne brukt på andre viktige oppgaver. Det kan også være behov for å opprette flere stillinger for å få gjort dette arbeidet. Opplæring i form av PRIDE krever kompetanse og tar tid. Kommunene kan i noen grad påvirke sine kostnader selv: Mer effektivt arbeid gir lavere kostnader. Betydelige vil de uansett være.

Kostnadene ved arbeidet frem mot registrering kan i prinsippet tallfestes. I praksis er det vanskelig. Barnevernlederne vi intervjuet klarer ikke å skille denne tidsbruken fra det øvrige barnevernsarbeidet. De har heller ikke ansvaret for alle oppgavene i dag, og Bufetats kostnader lar seg ikke uten videre oversette til kostnader for kommunene. En av barnevernlederne anslo kostnadene til to-fire uker per plassering, men dette inkluderer arbeidet med barnet, og ekskluderer opplæringen og selve registreringen.

Oppsummert står kommunene overfor høyst reelle kostnader ved å rekruttere hjem til portalen. Kommuner som gjør dette ofte, som effektiviserer arbeidet, eller som har mange potensielle fosterhjem, vil kunne kutte noen av kostnadene per rekrutterte hjem. Kostnadene vil likevel være store.

7.5.2.2 Kostnaden ved ikke å kunne bruke hjemmet selv

Når kommunen registrerer et fosterhjem i portalen, gjøres hjemmet tilgjengelig også for andre kommuner. Sannsynligheten for at de vil ta hjemmet i bruk før fosterhjems kommunen selv får behov for det, er stor. Da må fosterhjems kommunen finne et annet hjem. Dette er en kostnad ved å legge inn hjem i portalen.

Vi er interessert i hvordan denne kostnaden påvirker kommunens ønske om å registrere hjemmet i portalen. Dermed er vi ute etter den *forventede kostnaden* som kommunen står overfor når den vurderer om hjemmet skal legges inn i portalen eller ikke. Den forventede kostnaden er:

$$\text{Forventet kostnad} = P(\text{må rekruttere nytt hjem}) * \text{kostnad ved å rekruttere nytt hjem}$$

dvs. et produkt av sannsynligheten for å måtte rekruttere et nytt hjem, og kostnadene ved å gjøre dette. Kostnadene ved å rekruttere et nytt hjem er diskutert over. Sannsynligheten for å måtte ta disse kostnadene avhenger av om kommunen må gjøre jobben selv, eller om de kan *hente et nytt hjem ut av portalen*. I det siste tilfelle er det viktig at opplæringen hjemmene de henter ut av portalen minst er den samme som de kommunene selv har investert i for de hjemmene de selv har lagt inn i portalen.

Oppsummert: Registrering av hjem påfører kommunen en kostnad i form av økt risiko for å måtte lete etter et nytt hjem når behovet melder seg. Kostnaden vil være lav hvis kommunen vet at de kan hente et nytt hjem med en angitt grunnopplæringen og tilstrekkelig kvalitet ut av portalen når behovet oppstår.

7.5.3 Konklusjon 1: Få kommuner vil registrere sine hjem frivillig

Den første konklusjonen vi trekker, er at det å registrere fosterhjem i portalen vil gi *negativ netto nytte* for mange kommuner, dvs. større kostnader enn nytte. Disse kommunene kan ikke ventes å ville registrere sine hjem frivillig. Hvilke kommuner gjelder dette, og hvordan kan netto nytte økes?

Vi har en holdning om at man skal hjelpe hverandre. Men det blir vanskelig hvis det blir tidkrevende. *Barnevernleder*

Netto nytte, NN, er bestemt slik, der N () angir hva nytten avhenger av, og K () angir hva kostnadene avhenger av:

$$NN = N (\text{solidaritet; gjensidighet}) - K (\text{arbeid t.o.m. registrering; tilgang på hjem; gjensidighet})$$

Større *solidaritet* med barna og/eller nabokommunen gir økt tilbøyelighet til å registrere hjem. Graden av solidaritet må antas å være avhengig av personlighet, organisering og forholdet til kommunene rundt, og kan dermed være vanskelig å påvirke utenfra.

Forventninger om *gjensidighet* ved at kommuner som legger inn hjem, kan vente å få ut hjem senere, gir både økt nytte og reduserte kostnader. Hver enkelt kommune kan ikke påvirke denne størrelsen selv. I stedet bestemmes den av hva de andre kommunene gjør. Dersom mange kommuner legger inn sine hjem, blir gjensidigheten god. Man kan også tenke seg ordninger som gir løfte om gjensidighet til hver enkelt kommune, se avsnitt 7.7.

Kostnadene ved *kommunenes arbeid til og med registreringen* avhenger av hvor effektivt kommunene arbeider. Normalt vil større kommuner ha mer mengdetrening enn små, og dermed et bedre grunnlag for å drive effektivt. Dette er imidlertid også personavhengig: Noen barnevernledere klarer å drive effektivt nærmest mot alle odds. Kostnadene kan reduseres ved strategiske satsinger i kommunene eller ved at staten tar på seg noe av arbeidet. Private aktører er derimot et tveegget sverd, se kap.2.3 og nærmere i vår rapport «Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?» (Vista Analyse, 2016 a). Dersom dagens regulering opprettholdes, kan det for en del kommuner, og da særlig små kommuner som ikke trenger fosterhjem så ofte, være mer kostnadseffektivt å hente fosterhjem fra en privat leverandør når de trenger et hjem, framfor å bruke ressurser på å rekruttere, lære opp og registrere fosterhjem i en portal for å kunne søke og ta ut et fosterhjem når de selv får behov for det. En bedre markedsregulering av de private leverandørene blir da etter våre vurderinger enda viktigere for å sikre at kommunene betaler riktig pris for de tjenestene som kjøpes, og at kommunen sikrer seg full kontroll over hvilke øvrige støttetjenester barnet og fosterhjemmet tilbys.

Tilgangen på fosterhjem varierer fra kommune til kommune. Et mønster ser ut til å være at små kommuner langt unna storbyer har flere tilgjengelige hjem, bl.a. som følge av mer tradisjonelle familieverdier og færre alternative sysselsettingsmuligheter. I tillegg er det lettere for barnevernet å ha oversikt over innbyggerne i små kommuner. Små kommuner nær storbyer blir imidlertid ofte «støvsugd» fordi barnevernet i storbyene rekrutterer mer profesjonelt og kan tilby bedre vilkår. Det finnes ingen enkle grep for å øke tilgangen på fosterhjem, jf. at dette er noe kommunene og Bufetat har forsøkt over lengre tid. En portal der alle tilgjengelige fosterhjem legges inn, vil imøtekommet utfordringen med at større kommuner «støvsuger» nærliggende småkommuner for fosterhjem i og med disse fosterhjemmene da også vil være tilgjengelige for fosterhjems-kommunen. Spørsmålet blir da i stedet om kommunene som i dag rekrutterer aktivt i andre kommuner vil fortsette med dette når de selv ikke er sikret bruk av hjemmene de rekrutterer og investerer i.

Oppsummert er det ikke mulig å si klart hvilke, eller hvor mange, kommuner som vil oppleve større nytte enn kostnader ved å legge sine fosterhjem inn i portalen. Ut fra intervjuene og

teoretiske betraktninger gjengitt over, mener vi det er grunn til å anta at *de fleste kommunene* vil oppleve *større kostnader enn nytte*. Det er ikke mulig å gjennomføre tiltak som endrer dette vesentlig. For kommunene er det økonomisk rasjonelt å ikke bruke ressurser på å rekr

7.5.4 Konklusjon 2: Velvilje vil ikke nødvendigvis vedvare

Den andre konklusjonen er at de kommunene som opplever positiv netto nytte av å registrere hjem, ikke nødvendigvis vil gjøre det lenge. Ved opprettelsen av portalen kan vi ha en likevekt der noen kommuner registrerer sine hjem, mens andre ikke gjør det. Denne likevekten er imidlertid *ustabil*: Det er ikke sikkert de velvillige kommunene *fortsetter* å legge inn sine hjem.

Vi har sett over at kommunens netto nytte ved å registrere hjem øker med økt solidaritet og forventning om gjensidighet. Men begge disse faktorene avhenger av *hva de andre kommunene gjør*. Dermed: Dersom også andre kommuner legger inn sine hjem, er det rasjonelt for den første kommunen å fortsette med det: Dette kan bli en *positiv spiral* der portalen fungerer stadig bedre, ved at solidariteten smitter mellom kommuner, og stadig flere ser at de faktisk kan stole på å kunne hente ut et hjem senere hvis de gir fra seg ett selv.

Men det samme gjelder motsatt: Dersom de andre kommunene bare tar hjem ut av portalen uten å registrere selv, ebber solidariteten ut. Hver enkelt kommune må da rette innsatsen inn mot å redde *egne barn* fremfor barn i andre kommuner. Til slutt vil de eneste kommunene som registrerer hjem i portalen, være de som selv har en overflod av enten fosterhjem eller solidaritet. Antallet slike kommuner må antas å være få.

Oppsummert: Hvor mange kommuner som registrerer sine hjem fra begynnelsen, er viktig for hvor godt portalen vil fungere på sikt: Mange registrerte hjem kan gi en positiv spiral med stadig flere hjem, og omvendt. Det er grunn til å være pessimistisk.

7.5.5 Konklusjon 3: Kommunene må gis et puff for å registrere sine hjem

Av drøftingen over mener vi man må legge til grunn at:

Få kommuner vil registrere sine fosterhjem frivillig, og over tid vil antallet være stadig færre. For å få en portal til å fungere, er det dermed avgjørende at kommunene får et puff utenfra.

Det er som tidligere påpekt flere store fordeler for samfunnet med en velfungerende portal. Nyten tilfaller barna og fosterforeldrene, som blir en familie raskere, og etter en bedre matching. Bedre barnevern gir også effekter for samfunnet for øvrig, gjennom økte inntekter fra produktivt arbeid og lavere utgifter til trygd, helsevesen mv. Samfunnet kan dermed ha netto nytte av at en kommune registrerer sine hjem *selv om det ikke er i kommunenes interesse å gjøre det*.

Et «puff» utenfra kan komme i flere former:

- Ved å *gjøre registrering lønnsomt for kommunene*, gjennom en kompensasjonsordning
- Ved å *sikre gjensidighet*, slik at kommunene kan vite at de får hvis de gir
- Gjennom *tvang*, typisk i form av en lovbestemt plikt
- Gjennom kommunenes inntektssystem

I det videre går vi igjennom hver av disse, med vekt på hvordan de kan gjennomføres i praksis.

7.6 Kompensasjonsordning: Det skal lønne seg å registrere

Kommunene opplever en del kostnader forbundet med å finne, kvalitetssikre og registrere fosterhjem. Dersom de ble kompensert for en del av disse kostnadene, kunne deres netto nytte bli

positiv, og de ville velge å registrere frivillig. I dette avsnittet adresserer vi to spørsmål: Bør det etableres en kompensasjonsordning? Hvordan bør i så fall ordningen utformes?

7.6.1 I prinsippet bør det etableres en kompensasjonsordning

Situasjonen er at kommunene skal ta kostnadene ved å gjøre en oppgave som samfunnet drar nytte av, men der lite av nytten tilfaller kommunen. Flere av kostnadene kan dessuten forholdsvis enkelt tallfestes, ved at det er snakk om tidsbruk for de ansatte, annonsering i aviser og utgifter til kurslokaler mv. Dette er også kostnader som i stor grad er synlige for beslutningstakerne i kommunen. I prinsippet bør det derfor lages en kompensasjonsordning for kommunene, der de får en godtgjørelse for å gjøre en jobb for samfunnet.

Kompensasjonen kan – fortsatt i prinsippet – settes til et slikt nivå at kommunene registrerer mange nok hjem til at portalen vil fungere, dvs. til at kommunene opplever tilstrekkelig solidaritet og gjensidighet til at de ønsker å fortsette å registrere hjem.

I praksis ser vi likevel to store utfordringer ved en kompensasjonsordning. For det første: Hvem skal kompensere – omsorgskommunen eller staten? For det andre: Hvordan skal kompensasjonsnivået fastsettes, gitt alle hensynene som bør tas til differensiering og insentiver?

7.6.2 Utfordring: Hvem skal kompensere fosterhjems kommunen?

I henhold til samfunnsøkonomisk teori, er det den som opplever nytten, som også bør stå for kompensasjonen. Her ser vi to alternativer: Omsorgskommunen og staten.

7.6.2.1 Alternativ 1: Omsorgskommunen

Prinsipielt sett har det mye for seg at det er omsorgskommunen som står for kompensasjonen. Ved at omsorgskommunen kan hente ut hjem fra portalen, kan den yte godt barnevern for sitt barn uten å ta hele kostnaden ved å finne og kvalitetssikre hjemmet. Den ressursbruken de sparer, kan de bruke på andre ting. Deres nytte øker dermed betydelig som følge av at fosterhjems kommunen registrer sitt hjem. Dersom de betaler deler av denne nytteøkningen tilbake til omsorgskommunen, vil de fortsatt gå i pluss.

Hvor mye må fosterhjems kommunen ha for å gjøre jobben? Mer enn de har i utgifter. Barnevernstjenestene er pålagt mange oppgaver, og er presset på tid og penger. Rekruttering av hjem til andre kommuner er ikke ment å være en lovpålagt oppgave. For at barnevernet skal prioritere dette, må det kompenseres med *mer enn* de utgiftene de har. De reelle utgiftene vil variere fra tilfelle til tilfelle, og etter hvor effektive kommunene er. I praksis kan man ikke ha et utall satser, se avsnitt 7.6.3. I stedet må satsen settes så høyt at den dekker kostnadene ved hele arbeidet frem mot rekruttering for en gjennomsnittlig kommune, og vel så det.

Hva er omsorgskommunen villig til å gi? Det varierer. Kommuner som ikke har andre muligheter, vil betale mye. Kommuner som selv rekrutterer effektivt, vil betale lite. Muligheten for å kjøpe hjem fra private leverandører kompliserer saken ytterligere. Hvis vi her begrenser oss til å se på markedet mellom kommunene, ser vi at en portal vil kunne gi en *todeling* av kommunene.

Det vil være lønnsomt å registrere hvis gevinsten for hver kommune er større enn tapet. det må være mer enn 1 til 1. *Barnevernleder*

Dette følger av at satsen må bestemmes ut fra gjennomsnittskostnadene. For kommuner som har lavere kostnader enn gjennomsnittet, vil det være en lønnsom transaksjon å rekruttere til portalen. Disse vil da i prinsippet konkurrere med private leverandører om å rekruttere fosterhjem. Kommuner som har høyere kostnader enn gjennomsnittet, vil tjene på å kjøpe fra portalen, eller private leverandører, fremfor å rekruttere selv. Noen kommuner vil dermed spesialisere seg på å

rekruttere fosterhjem, mens andre er mottakere. Dette kan gi et dårligere barnevern: Flere plasseringer langt unna barnas oppvekstmiljø og nettverk er uheldig for barna, og store avstander gjør det vanskeligere for barnevernet å gi god nok oppfølging. Igjen viser vi til reguleringen av markedet. Dersom kommuner og private leverandører skal konkurrere om å rekruttere fosterhjem til kommuner som ikke ønske å bygge opp denne kompetanse selv, må det sikres at det konkurreres på like vilkår.

7.6.2.2 Alternativ 2: Staten

Staten er den aktøren som skal ivareta *hele* samfunnets interesser. I mange sammenhenger kan det være rasjonelt at staten yter økonomisk kompensasjon for at kommuner, individer mv. skal gjøre valg som er riktige for samfunnet, men ikke nødvendigvis lønnsomme for dem selv. Dette gjenspeiles i de mange statlige tilskudds- og refusjonsordningene som finnes. I økonomisk terminologi er dette *subsidi*er som har som formål å *oppmuntre* enkeltaktører til å gjøre det samfunnsøkonomisk riktige. Motsatt er det også etablert en rekke *avgifter* som skal *avskrekke* aktørene fra aktiviteter de selv ønsker å gjøre.

I denne sammenhengen har vi sett at samfunnet drar nytte av at en kommune registrerer et hjem i portalen også *utover* den nytten de to involverte kommunene selv opplever. Dette er et argument for at staten bør involvere seg. I praksis kunne staten betale fosterhjems kommunen når et hjem registreres i portalen, mens omsorgskommunen får hente ut hjemmet gratis.

En statlig kompensasjonsordning vil imidlertid i enda større grad enn en kommunal gi en todeling av kommunene, og faktisk et overforbruk av portalen. Ved at kommunene kan hente ut hjem uten å kompensere de som har rekruttert dem, vil det å hente hjem fra portalen alltid være en billigere løsning enn å rekruttere selv. Kommunene har dermed økonomiske insentiver til å bare rekruttere hjem til hverandre, og ikke til å plassere barn i egen kommune. Dette gir ikke et godt barnevern.

En kunne riktignok tenke seg mellomløsninger der omsorgskommunen betalte «litt» til staten. Dette løser imidlertid ikke problemet, men nærmer seg løsningen der omsorgskommunen kompenserer fosterhjems kommunen direkte. Transaksjonskostnadene ved at staten deltar i markedet er imidlertid betydelige.

En annen ulempe er at de samlede kostnadene ved systemet blir høye. Statens satser må som nevnt antakelig være høyere enn kommunenes reelle kostnader for at kommunene skal rekruttere tilstrekkelig mange hjem til portalen. Kostnadene ved portalen blir dermed mer enn en overføring fra stat til kommune. Samfunnsøkonomisk er dette viktig fordi alle offentlige kostnader krever at skattene økes eller andre offentlige utgifter reduseres. Dette introduserer vridninger i samfunnet som utgjør reelle kostnader.

7.6.3 Utfordring: Hvordan fastsette riktig kompensasjonsnivå?

7.6.3.1 Det finnes ingen klare svar på hva som utgjør riktig(e) sats(er)

Vi har sett at fosterhjems kommunen må ha dekket sine kostnader for å ta bryet med å registrere hjemmet i portalen. Samtidig vet vi at disse kostnadene vil variere fra gang til gang, alt etter hvor mye arbeid det er med å finne dem, motivere dem og lære dem opp. Kostnadene vil være høyere for hjem det er vanskelig å finne, som hjem til søskenflokker, funksjonshemmede og ungdommer med atferdsproblemer. I andre enden ligger hjem som allerede har vært i bruk og som kommunen kjenner godt – disse kan registreres nærmest uten kostnad. I tillegg kommer at kommunene arbeider mer eller mindre effektivt, avhengig av mengdetrening, ledelse mv.

Samtidig må det fastsettes noen få satser. Hvis kompensasjonen skal bestemmes i hvert enkelt tilfelle, oppstår håpløse forhandlings situasjoner som gir fosterhjems kommunen insentiver til å

overdrive kostnadene, og som vil gjøre at noen kommuner kommer svært dårlig ut. Denne situasjonen kjenner vi allerede fra forhandlingene om fosterforeldrenes rammevilkår.

Det finnes ingen klare svar på hvordan kompensasjonen bør fastsettes. Det er ikke mulig å kategorisere rekrutteringsprosessene klart etter kostnadene, for eksempel slik at «et hjem til søskenflokker koster halvannen gang så mye å rekruttere som et hjem til ett barn». Skillene er uklare, varierer over tid og mellom kommuner. Et hjem som har vært brukt før, kan være nesten gratis å registrere, men bare hvis kommunen faktisk er fornøyd og ser for seg at det skal brukes til barn med samme behov som tidligere.

Hjem det er svært kostnadskrevenende å rekruttere, kan ikke fanges opp av gjennomsnittsberegninger. Disse vil dermed ikke bli registrert i portalen. I prinsippet kan det være enklere å finne riktig kompensasjonsnivå dersom fosterhjemmene legges inn i portalen så snart de er identifisert som mulige fosterhjem. Kommunen(e) som da ønsker å vurdere de videre, kunne da tatt opplæringskostnadene fram til generell godkjenning. Dette er en løsning vi allerede har avvist, og da først og fremst fordi det vil ta tid før hjemmet blir klargjort. Det vil også være en høy risiko knyttet til investeringen som følge av at alle hjem som starter en prosess for å bli fosterforeldre, ikke nødvendigvis står løpet helt ut. Dernest må det forventes at det vil være behov for flere hjem å velge mellom for å sikre en god match mellom fosterhjem og fosterbarn.

7.6.3.2 Kommunene har insentiver til å overdrive kostnadene sine

Uansett må kompensasjonen fastsettes ut fra kommunenes kostnader. Men det å skulle kartlegge disse kostnadene, vil uunngåelig medføre uheldige insentivvirkninger for kommunene. Dette er et kjent problem, bl.a. fra refusjonsordningen for barnevernstiltak til enslige, mindreårige asylsøkere og integreringstilskuddet til kommunene. Begge ordningene er basert på at kommunene får kompensasjon ut fra hvilke kostnader de rapporterer, enten direkte (refusjonsordningen) eller via en gjennomsnittsberegning (tilskuddet). Kommunene har da insentiver til å overrapportere sine kostnader. Dette kan de gjøre ved å ha større kostnader enn nødvendig, eller ved å legge flere kostnader inn i det som rapporteres.

I dette tilfellet kan kommunene legge inn kostnader som er knyttet til annet barnevernsarbeid uten at dette oppdages: Det vil uansett være en vurderingssak hvor mye av for eksempel det oppsøkende arbeidet som skal regnes med. Den reelle arbeidsfordelingen innad i hver barnevernstjeneste er dessuten i liten grad synlig for andre enn kommunen selv. Private leverandører og en markeds konkurranse om rekruttering-, og opplæring av fosterhjem vil kunne korrigere for noe av dette, gitt at konkurransen reguleres.

7.6.3.3 Kompensasjons gjennom kommunenes inntektssystem

Dersom kommunene skal overta hele ansvaret for fosterhjemsområdet, må de kompenseres. Det er prinsipielt mulig å la antall fosterhjem og/eller beredskapshjem i kommunen telle positivt. Kommuner som da tilbyr flere fosterhjem enn gjennomsnittet, vil da tilgodesees sammenliknet med de som har få fosterhjem i forhold til innbyggertallet. Det vil da kunne lønne seg for kommunene å ha gode støttetjenester og å lære opp fosterhjem. Tilgjengelige fosterhjem som ikke er i bruk vil neppe kunne legges inn som grunnlag for inntektsfordelingen. Inntektssystemet til kommunene er allerede komplisert. Vi ser det ikke som relevant å legge fosterhjem inn som en egen variabel i dette systemet. Det vil uansett kreve ytterligere utredninger før dette eventuelt kan realitetsbehandles.

7.6.4 Oppsummert: Vi frarår en kompensasjonsordning

For at en kompensasjonsordning skal få kommunene til å registrere sine hjem i portalen, må kompensasjonen settes høyere enn de reelle kostnadene kommunene har ved å gjennomføre arbeidet frem mot registrering. Det er ikke mulig å finne én eller noen få satser som ivaretar

variasjonen i disse kostnadene. Spesielt kostnadskrevenne hjem vil dermed ikke bli registrert. I tillegg kommer at en kompensasjonsordning kan gi en todeling mellom kommunene, der noen kommuner innretter seg på å rekruttere hjem, mens andre henter dem ut. Dette gir flere plasseringer utenfor omsorgskommunen enn det som kan forsvares ut fra barnevernsfaglige hensyn, og et dårligere barnevern. Kommuner kan som nevnt rekruttere hjem i andre kommuner. Der dette skjer mellom samarbeidende kommuner må det forventes at kommunene finner interne kompensasjonsordninger seg i mellom. I det øyeblikket et rekruttert og godkjent hjem legges ut slik at det blir tilgjengelig for alle landets kommuner, blir betalingsstrømmene og spørsmålet om riktig kompensasjon til kommunene (eller grupper av kommuner) som har båret kostnadene for rekruttering og opplæring like vanskelig.

Vi har ikke drøftet en løsning der potensielle fosterhjem selv bærer opplærings-, kvalitetssikrings- og registreringskostnadene. I et slikt tilfelle vil fosterhjemmene selv ha sterke insentiver til å bli registrert i en portal. Gjennom å få fosterhjemsoppdrag vil de da kunne kreve betaling som dekker opplæringskostnadene, med potensielle muligheter for å få avkastning på investeringene dersom de får ett eller flere langvarige oppdrag. I dagens situasjon er det vanskelig å tenke seg at det vil være mange hjem som er interessert i å bære denne type kostnader og risiko selv. Derimot observerer vi at det er private leverandører som i dag rekrutterer og lærer opp fosterhjem som tilbys til Bufetat og kommuner. Med en god regulering av konkurransen i dette markedet, vil det kunne danne seg markedspriser for denne type tjenester. Dette krever imidlertid at muligheten til å levere pakkeprodukter avvikles, og at det private markedet reguleres etter samme regler som gjelder i Danmark og som bygger på de samme prinsippene som er skissert i kapittel 4.5.

7.7 Gjensidighet: Den som gir, skal få

Dersom fosterhjems kommunen føler seg sikker på å få tilbake et fosterhjem når behovet oppstår, så vil vi over at den vil oppleve både høyere nytte og lavere kostnader ved å legge egne hjem inn i portalen. I intervjuene er det flere barnevernledere som fremhever dette: Dersom det ble etablert en ordning som garanterte gjensidighet, ville de ikke nølt med å registrere sine hjem. En mildere variant ble også trukket frem av flere: For å kunne hente ut hjem av portalen, må kommunen vise at de «virkelig har forsøkt» å rekruttere selv.

7.7.1 Gjensidighet i form av byttehandler

Den første formen for gjensidighet innebærer en en-til-en-ordning mellom to kommuner, der for eksempel Moss gir fra seg et hjem til Trøgstad først, og kan vente et hjem tilbake når behovet oppstår i Moss.

I praksis er det vanskelig å se for seg hvordan dette skulle fungere. Trøgstad kan umulig gi en garanti for at de vil ha et hjem som passer for det aktuelle barnet når behovet oppstår. Med en annen types tjeneste kunne dette fungert, men ikke for rekruttering av fosterhjem, der matchen mellom foreldre og barn er avgjørende. Et alternativ er en løsere garanti, for eksempel «i løpet av de nærmeste tre årene skal Trøgstad avlevere et hjem til Moss». Men jo løsere garantien er, jo mindre verdi vil den ha for Moss.

Videre ville det bli snakk om en lang rekke avtaler mellom enkeltkommuner, der Trøgstad også kan ha lovet hjem til Askim, Rakkestad og Sarpsborg, og må prioritere mellom disse når egne hjem dukker opp. Dermed ender man likevel opp med et større marked – og ingen garanti for gjensidighet.

7.7.2 Gjensidighet i form av ærlige forsøk på å rekruttere

En annen variant er der alle kommunene må gjøre seg fortjent til å hente ut hjem. Dette er en form for gjensidighet ved at alle kommunene gjør så godt de kan, men der det kan være

tilfeldigheter som gjør at noen får det til, men ikke andre. Tanken er at en kommune først må vise at den virkelig har forsøkt å rekruttere hjem før den kan hente ut et fra portalen.

Også dette vil være vanskelig å gjennomføre i praksis. For hvor mye innsats er «nok», og hvordan skal innsatsen dokumenteres? Hvor mange ganger skal en kommune kunne si at den virkelig har forsøkt, uten å klare det?

7.7.3 Oppsummert: Vi frarår en ordning som sikrer gjensidighet

Tanken om å skulle sikre gjensidighet er forståelig: Det er viktig for kommunene å vite at de kan få et hjem ved å registrere et hjem, så det virker fornuftig å etablere en ordning som sikrer gjensidighet. I praksis er det imidlertid umulig å se hvordan en slik ordning skal utformes. Videre ignorerer man et høyst reelt problem: Noen kommuner vil ikke klare å rekruttere så mange hjem som de selv trenger. Ikke alle vil dermed gå i null.

7.8 Tvang: Lovfestet plikt til å registrere hjem

Et alternativ til å gi kommunene *insentiver* til å registrere hjemmene, er å gi dem en *lovpålagt plikt*. Danmark har valgt denne løsningen: Alle fosterhjem (unntatt hjem i familie og nettverk) skal registreres, og kommunene har kun anledning til å bruke hjem fra portalen. Kunne dette vært en løsning også for Norge?

7.8.1 Prinsipiell vurdering

Prinsipielt sett skal en være svært forsiktig med å innføre lovpålagte plikter for kommunene. En lovpålagt plikt til å registrere og bruke fosterhjem fra portalen innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret. Kommunenes selvstyre er i Norge alminnelig akseptert etter ulovfestet rett, selv om lovgivningen ikke er tydelig på dette.¹ Kommunenes selvstyre er riktignok underlagt betydelige begrensninger: Lovverket inneholder en lang rekke bestemmelser som pålegger kommunene å utføre oppgaver, eller som gir innbyggerne rettigheter som kommunene får ansvar for å oppfylle. Regelverket gir også regler for hvordan oppgavene skal utføres, krav til rapportering mv. I dette tilfellet vil det være snakk om å pålegge kommunene ved lov å utføre en allerede lovpålagt oppgave (rekruttering av fosterhjem) på en bestemt måte (ved å bruke en portal).

Inngrep i det kommunale selvstyret kan riktignok forsvares ut fra nasjonale hensyn, men først etter en avveining: Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunene i større grad enn *nødvendig* for å ivareta aktuelle mål. Andre virkemidler må vurderes først.

I tillegg må det godtgjøres at lovregulering faktisk vil virke: Den må være *effektiv*, i den forstand at den gir god måloppnåelse. Kostnadene ved å følge opp lovreguleringen gjennom tilsyn, sanksjonering mv., må dessuten stå i forhold til nytten. I dette tilfellet må målet forstås som å sørge for et godt fosterhjemstilbud til barna i Norge uavhengig av hvor de bor. Er en lovpålagt plikt til å bruke en fosterhjemsportal nødvendig for å nå dette målet? Det finnes flere andre muligheter. I den vedtatte lovendringen har departementet gått bort fra forslaget i høringsforslaget og opprettholdt at ansvaret for rekruttering ligger hos Bufetat (staten). Selv om det skal være kommunene, er en portal bare én av flere løsninger, jf. kap6 om potensialet for et mer utstrakt kommunesamarbeid og et mer velfungerende fosterhjemsmarked. Det er dermed ikke opplagt at en lovpålagt plikt til å bruke en fosterhjemsportal er nødvendig for å nå det overordnede målet. Dette tilsier at hensynet til kommunalt selvstyre bør veie tungt.

¹ NOU 2016: 4 Ny kommunelov, kap. 4.

7.8.2 Erfaringene fra Danmark og synspunkter fra informantene

Man vil alltid finne et smutthull likevel. En familie kan alltid spores tilbake til familie og nettverk.

Barnevernleder

I Danmark er det lovpålagt å registrere hjem i portalen, og å bare bruke hjem fra portalen. Portalen skal omfatte alle fosterhjem unntatt hjem i familie og nettverk. Likevel er det hjem som ikke blir registrert. Det finnes ingen anslag for hvor mange hjem som holdes utenom, men Sosialstyrelsen uttrykker selv at det er en utfordring de foreløpig ikke har løst. Det finnes ingen sanksjonsmulig-

heter ved lovbrudd, noe som må ses i sammenheng med at lovbrudd er vanskelig å avdekke: Hjem i familie og nettverk skal uansett holdes utenom, og det er ikke alltid opplagt hva som er familie og nettverk. I tillegg kan kommunen vente med å registrere hjem til den selv trenger det, og dermed ta det ut igjen rett etter at det er registrert.

Noe som kan ha bidratt positivt til registreringsviljen i Danmark, er at portalen også brukes til en rekke andre tjenester. Kommunene vil dermed se større nytte ved at portalen finnes, og ha lavere kostnader ved å lære seg å bruke den til fosterhjem. Et annet moment er at informasjonen i portalen brukes i tilsynsarbeidet, noe som også tilfører en nytte ved å registrere som kommunene ser ut til å ta innover seg.

Våre informanter er skeptiske til å innføre en lovpålagt plikt. De er opptatt av smutthullene knyttet til familie og nettverk og muligheten for å ha hjemmet i skuffen, som nevnt over.

7.8.3 Oppsummert: Vi frarår å innføre en lovpålagt plikt

Vår vurdering er at en lovpålagt plikt ikke er en god løsning. For det første mener vi det ikke er nødvendig for å oppnå det overordnede målet for en fosterhjemsportal: Mange andre løsninger bør vurderes først. For det andre mener vi det ikke vil være effektivt, siden det vil være umulig å sørge for at kommunene gjør som de skal.

7.9 Konklusjon forutsatt høringsforlaget's ansvarsfordeling

Vår vurdering er at det ikke er mulig å få kommunene til å registrere så mange hjem i portalen at den vil fungere etter hensikten. Tvert imot kan en portal gi en todeling av kommunene der noen rekrutterer og andre henter ut, noe som vil gi flere plasseringer utenfor omsorgskommunene og større samlede kostnader enn uten en portal. En portal kan også gi lengre ventetid for barna ved at kommunene lar være å ta kontakt med foreldre de ellers ville hatt «på vent», i frykt for at de vil forsvinne til andre kommuner.

Hver enkelt kommune vil velge om de vil registrere et hjem eller ikke, ut fra den nytten og de kostnadene kommunen selv opplever. Kommunens nytte ved å registrere hjem kommer i form av solidaritet med barna og andre kommuner, og forventninger om gjensidighet i den forstand at de selv kan hente ut et hjem når de trenger det. Nyttene kan dermed være liten, og helt ned mot null. Kommunens kostnader kommer i form av det arbeidet de må gjøre i forkant av registreringen, og økt risiko for at dette hjemmet forsvinner til en annen kommune. Vi argumenterer for at det bør være kommunen som gjør den nødvendige kvalitetssikringen for å kunne vurdere om hjemmet er egnet som fosterhjem generelt. Dette omfatter hjemmebesøk, innhenting av attester, opplæring mv., i tillegg til arbeidet med å finne fosterhjemmet, og å registrere det i portalen. Disse kostnadene vil variere etter hvor effektivt kommunen gjør arbeidet, og etter hvor god tilgang de har på egnede hjem. Kostnadene i form av økt risiko for å miste hjemmet avhenger av hvor enkelt det er for dem å finne et nytt, dvs. hvor godt portalen fungerer og igjen hvor god tilgang de selv har på hjem. Kostnadene ved å registrere hjem vil dermed alltid være større enn null, og ofte betydelige. Dersom private fosterhjemsleverandører ikke reguleres slik alle fosterhjem legges inn i portalen, kan det oppstå parallelle markeder. Kommunene kan da finne det mer hensiktsmessig

å kjøpe fosterhjemtjenester fra private leverandører når de selv trenger et fosterhjem, framfor å ta kostnadene ved å rekruttere, lære opp og registrere fosterhjem i portalen før de eventuelt trenger et hjem selv. Parallele markeder kan også ha den bivirkningen at hjem som ikke godkjennes i det ene markedet, kommer inn som godkjent i det andre markedet. Dette som følge av at markedene kan ha ulike kvalitetsstandarder og opplærings- og oppfølgingssystemer. For kommunene som finne et fosterhjem blir det da vanskelig å sammenlikne kvalitet, noe som igjen kan gjøre det vanskelig å vurdere pris i forhold til kvalitet. Dette kan være pris- og kostnadsdrivende i alle markedene, uten at kvaliteten nødvendigvis blir bedre.

Høye rekrutteringskostnader kombinert med en risiko for at kommunen ikke vil kunne hente et hjem i egen eller nærliggende kommunene når de selv trenger det, vil kunne føre til mange kommuner lar være å registrere ledige hjem. Vi tror dette vil gjelde de fleste, basert på hva kommunene sier selv i intervjuene, og på hva vi vet om de ulike nytte- og kostnadselementene. På lang sikt vil dessuten antallet registrerte hjem bli stadig færre: Når kommunene ser at andre kommuner ikke registrerer hjem, kan de i mindre grad regne med å hente ut hjem selv, og de vil antakelig kjenne mindre solidaritet med de andre kommunene. I dagens situasjon er det kjent at store kommuner ofte rekrutterer fosterhjem i nærliggende mindre kommuner. Store kommuner har en mer eller mindre konstant strøm av barn som trenger fosterhjem. Store kommuner har flere barn plassert, og vil da også oftere ha barn som trenger replassering som følge av brudd eller andre årsaker. I tillegg kommer det stadig nye barn til. Videre er det hele tiden behov for beredskapsplasseringer. Dette gjør at noen store kommuner rekrutterer i forkant slik at de har en form for fosterhjemsbeholdning som de raskt kan ta i bruk når behovene oppstår. Dette skaper i dag utfordringer for mindre kommuner som ligger innenfor de store kommunenes rekrutteringsområde. Små kommuner som i større grad rekrutterer når de har et konkret barn som trenger plass, kan i dag oppleve at kommunen huser mange fosterbarn fra andre kommuner, men at det ikke er mulig å finne fosterhjem til kommunens egne barn. Bufetat eller en privat leverandør blir da ofte løsningen, og resultatet kan bli et fosterhjem langt fra hjemkommunen. En portal kan i prinsippet løse dette, men det store spørsmålet er om de store kommunene som i dag er kjent for å støvsuge markedet i nærliggende kommuner, fortsatt vil rekruttere i samme grad når de selv ikke er sikret disse hjemmene? Vil kommuner som i dag rekrutterer i forkant utenfor egen kommune fortsette med dette når hjemmene skal gjøres tilgjengelig for alle landets kommuner? Og vil kommunene som i dag opplever at de blir støvsugd rekruttere hjem i egen kommunen når de uansett kan oppleve at hjemmene er opptatt når de selv trenger de, og at de da fremdeles risikerer å måtte sende egne barn langt av gårde?

For å få en portal til å fungere, må dermed kommunene gis et puff for å registrere hjemmene sine. Et puff kan komme i form av en økonomisk kompensasjon som gjør at det blir lønnsomt for kommunene å registrere hjemmet. Denne kompensasjonen må imidlertid settes så høyt at kommunenes nytte ved å registrere hjem blir *større enn* kostnadene: Kommunene har mye annet å bruke ressursene sine på, og det å rekruttere hjem til andre kommuner, kan ikke prioriteres hvis det ikke lønner seg. En så stor kompensasjon vil få omsorgskommuner være villig til å betale. Et alternativ er at staten tar regningen ved å kompensere fosterhjemskommunen. Dette skaper nye problemer, ved at kommunene overforbruker portalen i stedet for å skaffe hjem til egne barn selv.

Uansett hvem som kompenserer, vil en kompensasjonsordning gi en todeling mellom kommunene: Noen spesialisere seg på å rekruttere inn i portalen, mens andre velger å hente hjem ut av den. Dette kan høres fint ut, men det er viktig å være klar over at fosterhjem ikke er en ordinær vare: For at plasseringen skal være vellykket, må omsorgskommunen kunne følge opp barnet og hjemmet tett. De aller fleste fosterhjem bør ligge i eller nær omsorgskommunen. En økonomisk kompensasjonsordning som oppmuntrer til å bruke hjem på tvers av kommunene fremfor å rekruttere egne selv, vil dermed gi et dårligere barnevern. Ordningen må dessuten være basert på gjennomsnittsberegninger, og kan ikke fange opp de hjemmene som er spesielt dyre å rekruttere. Disse vil dermed ikke bli registrert i portalen.

Et alternativ som kommunene selv er opptatte av, er å innføre et troverdig løfte om gjensidighet: Når de registrerer et hjem, skal de kunne vente å få hente ut et hjem selv senere. I praksis er dette neppe umulig å få til. Gjensidighet mellom enkeltkommuner ville gi et svært komplekst system av byttehandler, der det vil kunne ta lang tid fra kommune A ga kommune B et hjem, til kommune B fant et hjem som passet kommune As behov. En annen variant er at kommune A må vise at de «virkelig forsøker» å rekruttere før de kan hente ut hjem, men heller ikke dette lar seg ikke operasjonalisere i praksis.

Et tredje alternativ er en lovfestet plikt, slik at kommunene må registrere hjem, og ikke kan bruke andre hjem enn de som er registrert. Dette avviser vi ut fra både prinsipielle og praktiske hensyn. Vi kan ikke se at fordelene ved en slik plikt veier opp for ulempene ved å gripe inn i kommunenes rett til selv å bestemme hvordan de vil innrette sitt rekrutteringsarbeid. En plikt vil dessuten ikke være effektiv, bl.a. fordi det vil være så mange smutthull at kommuner som ikke vil registrere, alltid vil kunne klare å la være. Både erfaringene fra Danmark og informantenes vurderinger understøtter vår konklusjon.

Altså ser vi ikke hvordan en kan få kommunene til å registrere så mange hjem at en portal vil fungere innenfor den ansvars- og oppgavefordelingen som er skissert i høringsnotatet.

I tillegg er det viktig å være klar over konsekvensene av å innføre et marked på dette området, slik en portal vil gjøre. Sett at markedet for de private leverandørene reguleres bedre, slik at de konkurrerer med kommunene på like vilkår. Det vil langt på vei tilsvare en situasjon der det bare er kommunene som konkurrerer med hverandre om hjem. En portal vil være en markeds plass som øker konkurransen mellom kommunene. For hvert enkelt fosterhjem gir portalen en mulighet til å bli brukt selv om kommunen eller den private aktøren som har rekruttert og gitt hjemmet opplæring ikke er interessert. Fosterhjemmet vil ønske å bli lagt inn i portalen. Dette gir et større press på kommunen som har rekruttert hjemmet: Fosterhjemmet den ellers kunne hatt på vent, vil nå be om å bli registrert – og henvende seg til en annen kommune dersom kommunen de opprinnelig hadde kontakt med ikke vil. En konsekvens av dette kan være at kommunen lar være å gjøre hjemmet interessert i å være fosterhjem. Derimot kan en kommune vite om hjem i egen eller en nærliggende kommune den antar er egnet, men la være å ta kontakt før den selv vet at den trenger hjemmet. Dette skaper en spillsituasjon der kommunene vil vente med å rekruttere hjem til de trenger dem selv, i frykt for å miste dem til andre. Når behovet så oppstår, vil det ta lengre tid å finne et hjem, siden ingen hjem står på vent verken i omsorgskommunen eller portalen – fordi alle kommuner tenker på samme måte. En portal kan dermed gi færre delvis klargjorte ledige hjem, og lengre ventetid for mange barn. Dette kommer da i tillegg til at flere barn vil bli plassert utenfor omsorgskommunen.

8 Hva nå?

Fosterhjemsområdet er komplisert, med flere store og sammensatte utfordringer. Denne utredningen har handlet om behovet for en fosterhjemsportal, hvordan en portal kan utformes, og hva som skal til for at den skal kunne virke – alt under forutsetning av at forslagene til endringer som er presentert i høringsnotatet av 17. mars 2016 ble vedtatt. Underveis i utredningen ble det lagt fram et forslag til Stortinget i Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven* der det legges det opp til mindre endringer enn i høringsnotatet. Denne proposisjonen er nå vedtatt. Det betyr at staten fortsatt skal ha et delansvar for å rekruttere fosterhjem til kommunene, jf. kapittel 2.1. Men dermed er det et avvik mellom hvordan ansvarsdelingen for rekrutteringen *faktisk* er (delt mellom stat og kommune) og det *denne utredningen* er basert på (fullt ansvar til kommunene).

I dette kapitlet spør vi derfor: *Hva nå?* Spørsmålet drøftes gjennom en oppsummering av svarene på utredningens problemstillinger gitt høringsnotatets premisser, kombinert med en drøfting av hvilke premisser som er endret som følge av vedtaket som er gjort. Problemstillingene er adressert og svart ut tidligere i rapporten, men da under forutsetning av at høringsforslaget ble vedtatt.

Drøftingen i dette avsnittet går utover den opprinnelige bestillingen ved at vi også diskuterer problemstillingene *gitt at ansvaret for å rekruttere fosterhjem ikke overføres til kommunene*. Vi finner det riktig å understreke at vurderingene som er hentet fra kommuner og fylkesmenn er gjort under forutsetning av at høringsforslaget ble vedtatt. Drøftingen av *hva nå* har dermed ikke den samme forankringen som analysene i de foregående kapitlene.

Utredningen har gitt kunnskap og informasjon om fosterhjemsmarkedet, utfordringer og mulige tiltak som kan møte noen av utfordringene på fosterhjemsområdet uavhengig av om det innføres en fosterhjemsportal, og uavhengig av ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Vi avslutter derfor kapitlet med å trekke fram viktige funn som kan tas med på veien videre, uavhengig av hvilke øvrige valg som gjøres.

8.1 Er det behov for en nasjonal oversikt?

Kommunene har per i dag ingen liste over ubenyttede fosterhjem i andre kommuner. Dersom kommunene på sikt skal overta ansvaret på fosterhjemsområdet, slik det er lagt til grunn i Prop. 73 L (2016-2017), vil de være helt avhengig av en oversikt av noe slag. Svaret fra kommunene på spørsmål om de trenger en portal dersom de skal overta ansvaret er - ja, *noe* trengs. Spørsmålet er *hva*, og om det vil fungere.

8.1.1 Hvilke fordeler kan en nasjonal oversikt gi?

En oversikt over ledige fosterhjem vil kunne gjøre det enklere for kommunene å finne egnede hjem når de har et barn som trenger et fosterhjem. Dersom alle ledige fosterhjem legges inn i portalen, vil en nasjonal oversikt under gitte forutsetninger også kunne bidra til en bedre utnyttelse av ledige hjem. Dersom portalen i tillegg inkluderer opplysninger om hvilke kategorier fosterhjem det søkes etter i ulike regioner, og fosterhjemmene er spesifisert etter noen variabler som viser hvilke kategorier barn de kan gi et tilbud til, kan man i prinsippet også få informasjon om hvilke kategorier det eventuelt er overskudd og underskudd på i ulike regioner. Dette kan bidra til at rekrutteringsarbeidet blir mer målrettet ved at ressursene rettes mot å rekruttere de kategorier fosterhjem det er størst knapphet på.

En nasjonal oversikt vil neppe gi ny informasjon om knapphet

I praksis er det likevel vanskelig å se at en portal som gir oversikt over hvilke kategorier hjem det er knapphet på, vil ha noen vesentlig betydning for rekrutteringsarbeidet. Dette fordi det også i dag er godt kjent hvilke barn det er vanskelig å finne fosterhjem til og hvilke regioner dette særlig gjelder, samt hvilke kategorier barn det i dag finnes ledige fosterhjem til i de ulike regionene.

I kapittel 3 viser vi at antall barn som venter i mer enn 6 uker ikke viser tegn til å gå ned, på tross av at stadig flere fosterhjem rekrutteres fra familie og nære nettverk, og Bufetats rekruttering av hjem utenom familie og nære nettverk er noenlunde konstant. Forholdet mellom antall ledige fosterhjem og barn som venter i mer enn 6 uker viser en forbausende stabilitet over tid (se Figur 3.4, side 33). Antall barn som har ventet på fosterhjem i mer enn 6 uker svinger stort sett mellom 250 og 310. Noen av disse har også ventet i mer enn ett år. På tross av kunnskap om hvilken kategori barn det mangler plasser til, tyder tallene på at rekruttering av hjem til enkelte kategorier barn er krevende. Det ser med andre ord ikke ut til å være mangel på kunnskap om *etterspørselen* som forklarer manglende matching mellom etterspørselssiden og tilbudssiden.

Matching kan gå raskere og kan kanskje bli bedre

Flere av informantene peker på at de ønsker seg bedre oversikt over ledige hjem også i dag. Bufetat har en form for fosterhjemsbank for sine egne fosterhjem gjennom fagsystemet BIRK, men denne er ikke tilgjengelig for kommunene. Ifølge flere av informantene får kommunene ett og ett hjem til vurdering når de henvender seg til Bufetat. Dette hjemmet skal da vurderes i forhold til barnets behov. Dersom de i stedet kunne fått flere aktuelle fosterhjem til vurdering samtidig, kunne arbeidet med matching av barn og fosterhjem blitt mer effektivt og kanskje også bedre. Dessuten ville en vurdering av flere hjem samtidig også kunne forkorte barnets ventetid, framfor sekvensielle vurderinger av ett hjem om gangen. Selv om man da risikerte at mer enn én kommune vurderte hjem i samme portefølje slik at alle hjemmene likevel ikke var tilgjengelige, er det flere som mener at mulighetene til å vurdere flere hjem samtidig kan bidra til bedre matching.

I den vedtatte lovendringen er det fastslått at rekrutteringsansvaret for fosterhjem fortsatt skal være delt mellom stat og kommune. Innspillet fra kommunene om behov for en bedre oversikt over tilgjengelige fosterhjem er likevel relevant. En portal med oversikt over ledige hjem som kommunene selv kan få innsyn i, vil gi kommunene bedre oversikt over hvor det er ledige hjem, forutsatt at ledige hjem faktisk legges inn i portalen. Ved at Bufetat fortsatt har en del av rekrutteringsansvaret, vil utfordringene knyttet til kommunenes insentiver til å rekruttere i forkant, og å legge inn rekrutterte hjem i portalen være mindre avgjørende for tilbudet til barna. Samtidig vil nytten ved en oversikt være mindre enn dersom hele rekrutteringsansvaret lå hos kommunene. Hvorvidt den samlede nytten forsvarer de samlede kostnadene ved å gi kommunene oversikt over alle Bufetats rekrutterte hjem, har vi ikke vurdert.

En portal med oversikt over ledige hjem vil være nyttig, uavhengig av organisering

Vi konkluderer med at en nasjonal oversikt over ledige hjem i første rekke vil være nyttig for kommunene i arbeidet med å finne et ledig hjem til et konkret barn. Arbeidet med å matche barn og fosterhjem kan også muligens bli mer effektivt ved at flere hjem kan vurderes parallelt. Dette vil riktignok gi en risiko for at flere kommuner vurderer de samme hjemmene samtidig, men fordelene med å kunne vurdere flere hjem parallelt kan likevel være større enn ulempene som følger med denne risikoen.

Neppe betydning for utnyttelsen av ledige hjem

Hvorvidt en oversikt over ledige hjem vil gi en bedre utnyttelse enn i dagens situasjon er usikkert. Det foreligger ikke tilgjengelig informasjon om hvor lenge ulike kategorier fosterhjem står ledige, eller hvorfor de i så tilfelle står ledige. Hvis hjem står ledige fordi de ønsker å gi et tilbud til barn som det i utgangspunktet er et godt tilbud til (tilbudsoverskudd), vil en oversikt i svært begrenset

grad gi bedre utnyttelse av ledige fosterhjem. Hvis det derimot er ledige fosterhjem i dag som kunne tatt imot barn som i dag venter lenge i beredskapshjem, vil en oversikt kunne gi en bedre utnyttelse av hjemmene. Uten et bedre tallgrunnlag har vi ikke forutsetninger for å vurdere hva som er tilfelle.

Vi antar at Bufetat i dag har god oversikt over markedet, og at det derfor ikke er manglende oversikt over tilbud og etterspørsel som er årsaken til at hjem står ledige.

En nasjonal oversikt løser ikke utfordringen for barn som venter lenge

Det er ikke grunnlag for å anta at den gruppen barn som venter lengre enn 6 uker i utgangspunktet vil kunne få en raskere plassering gjennom en portal. Tilgjengelig informasjon tyder på at det mangler fosterhjem til enkelte grupper barn. En oversikt kan muligens påvirke rekrutteringsarbeidet, men i og med Bufetat også i dag har oversikt over hvilke barn som mangler fosterhjem, er det liten grunn til å tro at en portal vil hjelpe på denne utfordringen.

8.2 Hvordan få kommunene til å registrere ledige hjem?

For at kommunene skal bruke portalen må fordelene være større enn kostnadene. Portalen må være oppdatert, og fosterhjemmene som ligger i portalen må ha en tilstrekkelig kvalitet til at det skal være interessant for kommunene å bruke den. Kommunen må også legge inn tilgjengelige hjem. Dette krever en innsats fra kommunene. I dette avsnittet ser vi på fordeler og mulige insentiver som kan brukes for å stimulere kommunene til å rekruttere og registrere hjem.

Hvilke fordeler vil det det være for kommunene å registrere sine tilgjengelige fosterrhjem i en nasjonal oversikt?

Den største og avgjørende fordelene kommunene har ved å registrere sine tilgjengelige fosterhjem i en nasjonal oversikt, er at dette gir en komplett oversikt over alle tilgjengelige fosterhjem. Dersom ikke kommunene registrerer sine ledige fosterhjem, vil ikke oversikten ha den ønskede funksjonen.

Har kommunene tilstrekkelige insentiver til å rekruttere og registre hjem?

For å sikre at kommunene rekrutterer og registrerer flest mulige hjem, må nytten ved å registrere tilgjengelige hjem overstige kostnadene. Utfordringen er å utarbeide løsninger og insentiver som gjør at dette faktisk også skjer. I den økonomiske faglitteraturen omtales det som et kollektivt handlingsproblem når det som isolert sett er rasjonelt for hver enkelt aktør (kommunene), gir resultater som er dårligere for alle parter enn et alternativ der aktørene tilpasser seg sånn at fellesskapets nytte blir størst mulig. Vi tar utgangspunkt i et stilisert bilde der vi tenker oss at alle kommunene kan velge mellom to strategier;

- i) forhåndsrekruttere, lære opp og registrere flere hjem eller,
- ii) vente til de har et konkret barn og da hente fosterhjem fra portalen.

Det beste for en kommune vil være at alle andre rekrutterer og registrerer hjem i portalen, mens de selv er gratispassasjer (vi ser da bort fra de moralske sidene og at kommunene har en stor grad av solidaritet med hverandre). Den verste situasjonen for en kommune vil være å rekruttere til portalen når ingen andre gjør det. Det mest rasjonelle for en kommune, uavhengig av hvilken strategi de øvrige kommunene velger, vil være å ikke bruke ressurser på å forhåndsrekruttere til portalen. Resultatet blir da at *ingen* rekrutterer til portalen selv om *det beste for alle ville vært en situasjon der alle rekrutterer*.

I kapittel 7.5 drøfter vi mulige løsninger på det kollektive handlingsproblemet. De fleste forslagene fra intervjuene handler om ulike former for frivillig tvang eller handling basert på solidaritet med

barna og andre kommuner. Ingen av løsningene vurderes som robuste og bærekraftige over tid. En regulering gjennom lov slik det er gjort i Danmark avvises også.

Dersom kommunene på sikt skal overta ansvaret for fosterhjemsområde slik det er foreslått i høringsnotatet, må trolig prosessene smøres gjennom økonomiske insentiver for å sikre at kommunene faktisk registrerer hjem i portalen. Vi har også argumentert for at alle tilgjengelige fosterhjem må registreres i portalen for at denne i det hele tatt skal bli interessant for kommunene.

Kommunens kostnader og risiko er en sentral barriere

Det vil være kostnader forbundet med rekruttering, opplæring, godkjenning og registrering av fosterhjem. For små kommuner kan det være vel så kostnadseffektivt å betale en privat leverandør for å få tilgang til et ferdig opplært og godkjent fosterhjem som å bygge opp kapasitet til å kunne levere kontinuerlig inn i en felles portal. For at private skal ta seg bryet med å rekruttere, lære opp og rekruttere fosterhjem, må de betales for å gjøre denne tjenesten. I dag betales de private leverandørene ved at de leverer "pakker" og gis en form for enerett til å levere tilleggstjenester til sine fosterhjem. Rekrutterings- og opplæringskostnaden ligger innebakt i denne pakken. Skal de privat rekrutterte fosterhjemmene inn i portalen, kreves det en annen regulering av markedet enn det som er tilfelle i dag. I kapittel 2.4 skisserer vi et system som tilsvarer reguleringen i Danmark. Med den foreslåtte reguleringen må de private aktørene betales for arbeidet fram til registrering i portalen.

Hvem som skal betale for dette er ikke like opplagt. Så lenge Bufetat har ansvaret for fosterhjemsområdet, er det rimelig at Bufetat betaler for hjem private leverandører registrer i portalen, gitt at det opprettes en portal. Det må da utformes retningslinjer for både kvalitet og betaling, noe som bringer oss til standardisering og sertifisering som vi har identifisert som sentrale forutsetninger for at portalen skal fungere. Kommuner som registrerer hjem i portalen bør i dette tilfelle få samme betaling som private leverandører. Dersom ansvaret for fosterhjemsområdet på lengre sikt skal overføres til kommunene slik det foreslås i høringsnotatet, blir spørsmålet om finansiering og kompensasjon for å registrer hjem i portalen adskillig mer komplisert.

8.2.1 Bør kommunene kompenseres?

I kapittel 7.6 argumenterer vi for at det i prinsippet bør etableres en kompensasjonsordning dersom kommunene skal rekruttere hjem til hverandre via en portal. Vi ender likevel med å fraråde en kompensasjonsordning dersom ansvaret for fosterhjemsområdet overlates til kommunene slik det foreslås i høringsforslaget. Frarådingen er begrunnet i praktiske utfordringer mht å få til en kostnadseffektiv og treffsikker måte å utforme en kompensasjonsordning på.

En modell etter mønster fra Danmark krever regulering og finansiering av grunnopplæring

Dersom vi løsriver oss fra forslaget i høringsforslaget, og forutsetter at våre øvrige anbefalinger om regulering, standardisering og sertifisering av opplæringsinstitusjoner følges, kan en modell etter mønster fra Danmark fungere. Det vil si at den generelle opplæringen og godkjenningen gjøres av godkjente aktører, og at det tilbys gratis opplæring for potensielle fosterhjem hos utpekte aktører. Disse aktørene kan være utdanningsinstitusjoner, private leverandører, kommuner eller Bufetat. Det bør være et opplæringstilbud i alle kommuner over en gitt størrelse (for eksempel 15 000 innbyggere). Mindre kommuner kan ha et felles opplæringstilbud gjennom en eller annen form for interkommunalt samarbeid. Kommunene kan da forpliktes til å ha et sertifisert opplæringstilbud til potensielle fosterforeldre i kommunen. Hvordan denne forpliktelsen skal reguleres må da vurderes. En lovpålagt plikt til å tilby denne type opplæring vil være det sterkeste virkemidlet, men vi anbefaler at mildere reguleringer forsøkes først. Vi viser til Sverige der alt ansvaret, inkludert opplæringsansvaret, er lagt til kommunene (se kapittel 4.7).

En overføring av ansvaret på sikt må kompenseres gjennom inntektssystemet

Ved en overføring av ansvaret for fosterhjemsområdet til kommunene, må det forutsettes at kommunene kompenseres gjennom inntektssystemet på en eller på annen måte. Det vil være mulig å la antall godkjente fosterhjem i kommunen telle med i beregningen av overføringene til kommunene. Om dette vil være et hensiktsmessig tillegg i et allerede komplisert inntektssystem, krever ytterligere utredninger for å kunne vurderes. Innenfor denne modellen er det rimelig at ansvaret ligger på kommunen, eller en gruppe samarbeidende kommuner. Det må da være opp til den enkelte kommune om de utvikler et eget opplæringstilbud, samarbeider med andre kommuner eller kjøper opplæringstjenester fra eksterne leverandører.

Bufetat eller en annen ekstern, uavhengig instans bør i dette tilfelle være sertifiseringsmyndighet. Sertifisering krever at opplæringen med tilhørende godkjenning standardiseres. Alternativt kan Bufetat beholde ansvaret for opplæringen og finansiere grunnopplæringen frem til godkjenning og registrering i portalen. I dette tilfellet bør det også sikres at det tilbys gratis opplæring for potensielle fosterforeldre over hele landet. Dette tilsvarer den danske løsningen.

Så lenge Bufetat har ansvaret for fosterhjemsområdet, og det skal opprettes en portal, er det rimelig at alle som melder inn fosterhjem de har lært opp og godkjent, betales for dette, gitt at opplæringsinstitusjonen har en avtale med Bufetat eller på andre måter er godkjent. Dette krever som nevnt, sertifisering og standardisering, og standard takster for betaling.

8.3 Kvalitet og opplysninger i portalen. Hvem bør ha ansvaret?

8.3.1 Hvordan kan det sikres at alle hjem i oversikten har nødvendig kvalitet?

Vi har argumentert for standardisering og sertifisering av grunnopplæring som en nødvendig forutsetning for at en tilbudsportal skal kunne fungere. Dette er nødvendig for å sikre konkurranse på like vilkår. Kvalitet sikres også gjennom standardisering etter klare kvalitetsindikatorer og krav til opplæring med tilhørende godkjenning før et hjem legges inn i portalen. En større grad av standardisering av opplæring og godkjenning etter gitte kvalitetsindikatorer, kan også være et viktig bidrag i kvalitetssikringen. Dersom portalen tas et skritt videre, og også tilrettelegges som et verktøy for tilsynsmyndighetene slik det er gjort i Danmark, kan dette være et ytterligere bidrag i kvalitetsarbeidet.

Med et klart skille mellom kravene til, og ansvaret for, å godkjenne et generelt fosterhjem og en fosterhjems plassering til et konkret barn, kan dette bidra til kvalitetsheving ved at ansvaret tydeliggjøres. En portal kan imidlertid aldri erstatte omsorgskommunens ansvar og arbeid med å matche barn og fosterhjem. Kvalitetssikringen før et hjem registres i portalen avhenger ikke av ansvarsfordelingen mellom Bufetat og kommunene.

8.3.2 Hvilke opplysninger bør registres?

Hvilke opplysninger som bør registreres henger nært sammen med kvalitetssikringen. Hvilke opplysninger som bør registreres avhenger ikke av hvorvidt ansvaret for fosterhjemsområdet beholdes hos Bufetat eller om det overlates til kommunene. Opplysningene som registreres i denne danske Tilbudsportalen ser ut til å fungere godt. Vi har anbefalt at det tas utgangspunkt i den, men at det gjennomføres en prosess med kommunene før det fastsettes hvilke opplysninger som skal legges inn. I intervjuene pekes det på at portalen må være søkbar etter flere variable. Innspillene samsvarer også her med utformingen av den danske portalen. Se kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden.** for en nærmere drøfting av hvilke opplysninger som bør registreres og hvem som bør ha rettigheter til innsyn i portalen.

8.3.3 Hvem bør ha ansvaret for å drifte og oppdatere en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem?

Uavhengig av ansvarsfordelingen mellom Bufetat og kommunene på fosterhjemsområdet argumenterer vi for at det bør være Bufetat som bør ha ansvaret for å drifte og oppdatere en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem.

8.4 En oppsummerende sammenlikning

I dette avsnittet forsøker vi å oppsummere kommunenes behov for en nasjonal oversikt, samt hvilke utfordringer en slik portal vil møte, gitt høringsforslagets ansvarsfordeling og den vedtatte lovendringen (Prop. 73 L (2016-2017)). Tabell 8.1 oppsummerer de viktigste behovene en nasjonal oversikt kan møte, og en vurdering av hvilke utfordringer på forsterhjemsområdet en slik oversikt kan bidra på.

Tabell 8.1 Har kommunene behov for en nasjonal oversikt? Hvilke utfordringer løses?

Behov	Ansvar for fosterhjemsområdet		Kommentar
	Kommunene	Bufetat	
Oversikt over ledige hjem	✓ ✓ ✓	✓ ✓	Kommunene vil ha nytte av en oversikt over ledige fosterhjem
Bedre matching, redusert sannsynlighet for brudd	✗	✗	Matching er en krevende prosess som kommunene bruker mye tid på. Det er liten tro på at en oversikt over ledige hjem vil gi bedre matching og dermed færre brudd
Raskere matching, kortere ventetid for barn det finnes tilbud til	✓ ✓	✓	Muligheten til å vurdere flere hjem parallelt kan gi kortere ventetid for barnet, enn en sekvensiell vurdering av hjem
Flere egnede hjem til de som i dag venter mer enn 6 uker	✗	✗	Bufetat har kunnskap om hvilke kategorier/regioner fosterhjem det er underdekning på. En nasjonal oversikt vil ikke gi ny kunnskap, og dermed heller ikke gi vesentlige bidrag i rekruttering av fosterhjem til barn som i dag venter for lenge
Bedre utnyttelse av ledige fosterhjem	✓	?	En oversikt vil kunne gi bedre utnyttelse av ledige hjem dersom kommunene overtar ansvaret. Usikkert om en nasjonal oversikt vil gi bedre utnyttelse med dagens ansvarsfordeling. Bufetat antas å ha oversikt over dette i dag. En vurdering krever data og kunnskap om hvorfor, hvor lenge, hvor og hvilke kategorier fosterhjem som står ledige i dag. Dette er kunnskap som per i dag ikke er offentlig tilgjengelig.
Hjelp i rekrutteringsarbeidet?	✗	✗	Dersom ikke det kollektive handlingsproblemet løses, vil en nasjonal oversikt i verste fall kunne virke negativt på kommunens rekrutteringsarbeid. Dersom Bufetat fortsatt skal ha rekrutteringsansvaret vil ikke en oversikt for kommunene gi ny informasjon med betydning for rekrutteringsarbeidet.

For at en nasjonal oversikt skal fungere og dekke kommunenes behov, må samtlige tilgjengelige fosterhjem legges inn i portalen. Dette inkluderer fosterhjem rekruttert av private leverandører. For at hjemmene enkelt skal kunne sammenliknes og vurderes, kreves det en større grad av standardisering, kvalitetssikring og regulering av fosterhjemsmarkedet enn det som er tilfelle i dagens situasjon.

I Tabell 8.2 har vi oppsummert de viktigste utfordringene knyttet til etablering av en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem. Vi har da lagt til grunn at oversikten må inkludere alle tilgjengelige fosterhjem, uavhengig av om de er rekruttert av kommunene, private leverandører eller Bufetat.

Tabell 8.2 Hvordan sikre at alle tilgjengelige hjem registres i portalen? Identifiserte utfordringer

Utfordringer	Mulig løsninger gitt ansvar for fosterhjemsområdet		Kommentar
	Kommunene	Bufetat	
Kollektivt handlingsproblem mellom kommunene	Vesentlig barriere, krever trolig økonomiske og/eller regulatoriske virkemidler	Kan løses ved at Bufetat betaler kommuner og andre leverandører for å rekruttere, lære opp og registrere fosterhjem	Nytten av å investere i rekrutteringsarbeid og grunnopplæring vil for mange kommuner være lavere enn kostnadene. Økonomisk rasjonelt å være gratispassasjer, eventuelt hente hjem fra private leverandører dersom parallelle markeder aksepteres.
Parallelle markeder dersom ikke alle fosterhjem dekkes av samme portal	Markedsregulering som sikrer konkurranse på like vilkår er identifisert som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å unngå parallelle markeder		Hjem rekruttert av private leverandører må registreres i portalen på samme vilkår som kommunalt rekrutterte fosterhjem.
Kvalitetssikring Grunnopplæring	Standardisering av grunnopplæring og kvalitetssikring er en nødvendig betingelse for at kommunene skal kunne sammenlikne og vurdere hjemmene og tilpasse den videre opplæringen og oppfølgingen ved plassering av et konkret barn		I Danmark er gjennomført (standardisert) grunnopplæring et krav for at fosterhjem kan registreres i portalen. Uten standardiserte krav og kvalitetssikring av tilbudte hjem i portalen, vil kommunene påføres store kostnader og unødvendig risiko ved bruk av portalen.
Finansiering og kompensasjon for å levere fosterhjem	Kostnadskrevende å utarbeide treffsikre kompensasjonsordninger med gode insentiver er identifisert som en avgjørende barriere	Bufetat kan betale kommuner og private leverandører for grunnopplæring og registrering	Dersom ansvaret for fosterhjemsområdet overføres til kommunene, kan deler av det kollektive handlingsproblemet løses ved at Bufetat finansierer grunnopplæring og kvalitetssikring før registrering, jf systemet i Danmark.

Fosterhjem som har vært gjennom en grunnopplæring og/eller som ønsker å være fosterhjem, vil ha en egeninteresse i å markedsføre seg. Det samme gjelder private leverandører som tilbyr fosterhjemtjenester. De private leverandørene markedsfører seg i dag både mot potensielle fosterforeldre og mot de som søker etter fosterhjem, dvs Bufetat og kommuner. Dersom disse aktørene ikke inkluderes i en nasjonal oversikt, vil kommunene uansett måtte forholde seg til flere portaler og markeds plasser.

8.5 Andre løsninger og lærdommer fra andre land

I dette avsnittet oppsummerer vi våre vurderinger av andre løsninger. Vi drøfter kort hvordan dette påvirkes av gjeldene lovforslag. Deretter oppsummerer vi vår lærdom fra Danmark og Sverige, sett i lys av høringsforslaget og gjeldende lovforslag.

8.5.1 Finnes det andre løsninger som kan gi samme nytte som en fosterhjemportal?

I kapittel 6 drøfter vi hvorvidt det finnes andre virkemidler som kan gi den samme nytten som en fosterhjemportal. Basert på tidligere intervjuer med barnevernledere argumenterer vi for at en kommunestørrelse på 15-20 000 innbyggere, som var et måltall i kommunereformen, ikke er tilstrekkelig for å kunne ta over denne oppgaven alene. Skal ansvaret for fosterhjemsområdet, inkludert rekrutteringsansvaret etter hvert overlates til kommunene, må kommunene samarbeide. Undersøkelsene i denne utredningen trekker i retning av at kommunene er innstilt på å samarbeide, og at det også allerede er startet opp flere former for samarbeid om rekruttering på tvers av kommunene. Vi understreker at undersøkelsene som ble gjort i forbindelse med denne utredning ble gjennomført på et tidspunkt der kommunene forholdt seg til forslaget i høringsnotatet. Dette trekker i retning av at en modell som ligner på den svenske modellen kan fungere i fravær av en tilbudsportal. Kommunene etterlyser imidlertid retningslinjer og bedre veiledningsmaterieell for hvordan rekrutteringsarbeidet bør skje. Det vises også til at det er behov for standardiserte rammevilkår for fosterforeldrene, sterkere vektlegging av tjenester og klarere rammer for økonomisk godtgjøring. En opprydding i inndelingen mellom de ulike typene fosterhjem etterlyses også. Flere viser også til at det er behov for en bedre regulering av det private fosterhjemsmarkedet slik at kommunene enklere kan sikre en god bruk av private leverandører.

Kommunene samarbeider allerede med private leverandører på fosterhjemsområdet. Det er også et stort antall private leverandører som aktivt søker etter og rekrutterer fosterhjem til egen portefølje. Disse hjemmene skal ifølge regelverket være i kategorien *forsterkede fosterhjem*. Etter det vi kjenner til benytter kommunene også private leverandører til å rekruttere ordinære fosterhjem. Hva slags kontrakter og avtaler kommunene bruker i disse tilfellene, har vi ikke innsyn i. Poenget er at flere kommuner mener de har nytte av private leverandører på fosterhjemsområdet, og at det også er kostnadseffektivt å bruke private leverandører til enkelte oppgaver som det vil være kostnadskrevende for kommunene å bygge opp selv. Ulempen som pekes på er at kommunene i noen tilfeller opplever at bindingstiden blir for lang, og at de mister kontrollen med innholdet i tjenestene som tilbys det enkelte barn og fosterhjem. Dermed mister de også kontrollen med kostnadene. Det vises her til kommunens ansvar for *myndighetsutøvelse* og ansvaret de har for å fordele kommunens ressurser til det beste for alle barnevernsbarn og innbyggere i kommunen.

Standardisering, kvalitetssikring og markedsregulering – en nødvendig forutsetning

Vår vurdering er dermed at de samme forutsetningene som må være til stede for at en fosterhjemportal skal fungere, også må være tilstede for at samarbeidet mellom kommunene skal bli enklere og mest mulig kostnadseffektivt. Standardisering og markedsregulering er langt på vei nødvendige betingelser for et effektivt samarbeid på tvers av kommunene.

Vi konkluderer med at *samarbeid mellom kommunene* kan skje uten en portal, og at dette kan være et fullverdig *alternativ* til en portal. Dette forutsetter etter våre vurderinger også en regulering av markedet.

Hva som er mest kostnadseffektivt vil avhenge av hvordan ansvarsfordelingen til slutt blir, hvordan markedet reguleres og finansieringssystemet utformes.

8.5.2 Hva kan vi lære fra Danmark og Sverige

Danmark har en tilbudsportal som viser alle tilgjengelige fosterhjem i landet. Tilbudene er sammenliknbare på grunnivå, og alle fosterhjemmene i portalen har vært gjennom en standardisert opplæring og godkjenning. Kommunene er pliktig gjennom lov å hente fosterhjem gjennom portalen, og kun der. Dette gjør at de også legger inn fosterhjem de selv har rekruttert. Samtidig har fosterhjemmene selv incentiver til å bli brukt, og dermed også til å sørge for at de registreres i portalen etter gjennomført grunnopplæring. Socialtjensten finansierer grunnopplæringen, mens kommunene overtar opplæringsansvaret til et konkret barn.

Fosterhjemmene har direkte kontrakt med omsorgskommunen, men kan gjerne ha flere barn og dermed også kontrakt med mer enn én omsorgskommune.

Et viktig poeng å merke seg er at kommunene i Danmark slipper å finansiere grunnopplæringen av potensielle fosterhjem. Dette gjør at de ikke bærer risikokostnader knyttet til å lære opp et hjem de ikke skal bruke selv. Dermed reduseres også en viktig årsak bak det kollektive handlingsproblemet beskrevet 8.2.

I Sverige har kommunene ansvaret for hele fosterhjemsområdet. Det finnes en nasjonal tjeneste som driftes av KL der potensielle fosterforeldre kan registrere seg. I tillegg finnes det et stort antall portaler der ulike tilbydere av fosterhjemstjenester markedsfører seg for kommunene, og for potensielle fosterforeldre. Private leverandører leverer såkalte konsulentstøttede tjenester. Dette tilsvarer forsterkede fosterhjem i Norge. Det finnes også en kommersiell markeds plass som formidler fosterhjemstilbud fra flere leverandører, inkludert frittstående leverandører. For å søke etter frittstående fosterhjem og formidle behov etter fosterhjem i denne kategorien, må kommunene betale for tjenesten. Portalene og markeds plassene i Sverige er dermed tilbudsgenerert og kommersielle. Dette i motsetning til i Danmark der formålet er å bidra til konkurranse på like vilkår, og å dekke kommunenes behov.

I Danmark får vi opplyst at private leverandører brukes i stadig mindre grad, mens det i Sverige observeres en økende bruk av private leverandører på fosterhjemsområdet. Erfaringene i Danmark er at det er mer kostnadseffektivt å ta hele kjeden i fosterhjemsarbeidet inn som en del av barneverntjenestene, med unntak av grunnopplæringen som Sosialstyrelsen tilbyr.

Hvorfor bruken av private leverandører går i hver sin retning i Danmark og Sverige, krever ytterligere analyser for å kunne besvares. En av flere mulige hypoteser er at Sosialstyrelsen gjennom å finansiere grunnopplæringen til alle fosterhjem i Danmark langt på vei løser det kollektive handlingsproblemet beskrevet i avsnitt 8.2. Dette reduserer risikokostnaden i kommunene ved at de slipper å bygge opp kapasitet og lære opp fosterhjem de selv ikke skal bruke. I Sverige må kommunene betale alle opplæringskostnadene. Det kan da være mer kostnadseffektivt å søke etter et ferdig opplært hjem, enn å investere i opplæring av hjem de ikke vet om de skal bruke. Prisen for dette ser ut til å være en økning i bruken av forsterkede fosterhjem der aktøren som leverer fosterhjemmet også gis en form for enerett til å levere tjenester til fosterhjemmet. En annen hypotese er at reguleringen knyttet til Tilbudsportalen er tydeligere, og at det private markedet i Danmark er regulert for å sikre konkurranse på like vilkår.

8.6 Andre funn og potensielle utviklingsområder

Gjennom utredningsarbeidet, og da særlig i dialog med representanter fra kommuner og fylkesmenn, er det kommet fram kunnskap og informasjon som kan være relevant for det videre arbeidet med fosterhjemsområdet, uavhengig av spørsmålet om portal – ikke portal.

For det første observerer vi en bevegelse i kommunene mot mer samarbeid og utvikling av løsninger for å kunne overta et større ansvar på barnevernsområdet enn de har i dag. Dette

inkluderer tiltak for å kunne samarbeide om rekruttering av fosterhjem. Dette tyder på at kommunene både er endringsvillige og tilpasningsdyktige. Kommunene etterspør imidlertid forutsigbarhet og langsiktighet, og er opptatt av at en reform gis tilstrekkelig tid og ressurser til omstilling. Dersom det langsiktige målet fremdeles er å overføre et større ansvar til kommunene, bør utviklingsarbeidet framover ha nettopp dette for øye.

Flere kommuner viser til at de bruker private leverandører i rekrutteringsarbeidet, og at de har kontrakter med private leverandører som de har forhandlet fram selv. Informasjonen kan tyde på at kommunene forhandler fram bedre avtaler enn Bufetat, men flere etterlyser en klarere regulering av de private leverandørene på fosterhjemsområdet. Flere viser til at de private er flinke og innovative, men at de samtidig gjør kommunenes eget rekrutteringsarbeid vanskeligere. Det etterlyses konkurranse på like vilkår. Dette krever regulering av de private leverandørene og at finansieringen endres slik at kommuner og private leverandører likestilles (se blant annet Vista Analyse (2016 b; Vista Analyse, 2016 b) for en drøfting av hvordan markedet kan reguleres for å sikre konkurranse på like vilkår). I og med refusjonsordningen er vedtatt avvirket, er også systemet for finansiering av dyre plasser levert fra private endret. Dette må forventes å få betydning for hvordan både kommunene og de private leverandørene tilpasser seg. En regulering av markedet framstår likevel som vel så viktig.

Det etterlyses bedre retningslinjer for opplæring, rekruttering og kvalitetssikring av fosterhjem. Noen peker på en større grad av standardisering slik det er i både Sverige og Danmark, mens andre mener at det er en styrke med fleksibilitet i den generelle opplæringen av fosterhjem slik at opplæringen kan tilpasses fosterhjemmet og den enkelte kommunens behov. Klarere retningslinjer for godtgjørelse til fosterhjemmene og en opprydning i fosterhjemskategoriene vil kunne bidra til at kommunenes forhandlinger med fosterhjemmene kan gjøres mer effektivt. Dette vil også kunne dempe konkurransen mellom kommunene.

Med en standardisert grunnopplæring og klare krav til en generell godkjenning, vil utveklingen av fosterhjem mellom kommuner bli enklere. Transaksjonskostnadene bli lavere når fosterhjem har den samme grunnopplæringen og fosterhjemmet tilbud er spesifisert etter standardiserte egenskaper – i tillegg til en individuell beskrivelse. Dette vil være en fordel uavhengig av ansvarsfordeling og opprettelse av en nasjonal oversikt.

Kommunene viser til høye kostnader ved å følge opp barn og hjem som er plassert langt fra omsorgskommunen. En bedre geografisk matching av tilbud og etterspørsel vil kunne spare kostnader. Dette kan kreve en enda mer målrettet rekruttering der geografi tillegges større vekt enn i dag. Det etterlyses rammer og rom for å kunne utvikle omsorgstiltak for den gruppen barn som det i dag viser seg å være svært vanskelig å få plassert i fosterhjem. Det er barn som venter i over ett år, og som i tillegg til å være vanskelige å plassere også vurderes med en bekymring med tanke på høy sannsynlighet for brudd. Hvor lenge skal et barn måtte vente på et fosterhjem før ressursene rettes mot å utarbeide en annen løsning? Kommunene har en rekke løsningsforslag og erfaringer fra arbeid med bosetting av enslige mindreårige som de mener kan utvikles til gode tilbud for barn som i dag må vente alt for lenge. Kommunene trenger imidlertid langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for at de skal kunne investere i innovative løsninger.

Kommunene er opptatt av matching og flere gir uttrykk for at matchingen gjøres mer effektivt om kommunene får anledning til å vurdere flere hjem parallelt innenfor dagens system. Mer kunnskap om alle de tilfellene der det går bra, og hvorfor det har gått bra, etterlyses, i tillegg til kunnskap og kompetanseutvikling for å kunne vurdere risikofaktorer hos barn og potensielle fosterforeldre bedre enn det gjøres i dag.

Referanser

- Backe-Hansen, E. (1982). *Når fosterhjems plasseringer ender med utilsiktet flytting – hvorfor skjer de, og hvordan kunne de vært unngått?* Oslo: NAVFs senter for klinisk psykologisk forskning, rapport 1/02.
- Backe-Hansen, E. (2009). *Hvordan motvirke og forebygge utilsiktet flytting fra fosterhjem?* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). For Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern .
- Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø., & Havik, T. (2013). *Utilsiktet ytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling.* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA Notat 2/2013.
- Bufdir. (2016). *Årsrapport 2015.* Barne- ungdoms- og familiedirektoratet 04/16.
- Bufdir. (2017). *Årsrapport 2016.* Barne-, ungdoms- og Familiiedirektoratet.
- Bufetat. (2016). *Utilsiktede flyttinger 2013-2015.* Bufetat, region vest.
- Deloitte. (2015). *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak - bruk, kvalitet og kostnad.*
- KREVI. (2006). *Erfaringer md Tilbudsportalen - et eksplorativt studie av erfaringer etter det første året.*
- Meld. St. 17. (2015–2016). *Trygghet og omsorg — Fosterhjem til barns beste.*
- Prop. 73 L. (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).*
- Sandberg, K. (2004). *Privatisering av førstelinjetjenesten i barnevernet.* Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål.
- Socialstyrelsen . (2012). *Program för trygg och säker vård i familjehem och hem för vård och boende.*
- SOU . (2014:3). *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga.*
- Vista Analyse. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune.* Vista Analyse rapport 2015/51. Av Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen.
- Vista Analyse. (2016 a). *Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?* Vista Analyse rapport nr. 2016/19. Av Tyra Ekhaugen og Ingeborg Rasmussen.
- Vista Analyse. (2016 b). *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.
- Winokur, Marc, & m.fl. (2014). Kinship care for the safety, permanency, and well-being of children removed from the home for maltreatment: A systemic Review. *Campbell Systematic Reviews* 2014:2.

Vista Analyse AS

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

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

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

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