
KS

Utredning av rammeverk for fosterhjem

PwC

Mai 2015

Forord

PwC har gjennomført en utredning av nytt rammeverk for fosterhjem, på oppdrag for KS. Utredningen har fokus på fosterforeldres økonomiske rammebetingelser, samt oppfølging og veiledning. Oppdraget er gjennomført i perioden februar til mai 2015. Som en del av utredningen har vi også utarbeidet innhold til et idéhefte om rekruttering av fosterhjem. Dette er presentert i en egen publikasjon.

PwC har samarbeidet med en arbeidsgruppe bestående av ulike aktører fra statlig og kommunalt barnevern, fosterhjemsforeningen, en forskningsinstitusjon, samt KS i hele prosjektperioden. I tillegg har vi hatt en referansegruppe, bestående av rådmannsutvalget i Finnmark.

Arbeids- og referansegruppen har bidratt med relevante og interessante perspektiver i utredningen, og har vært med på å løfte frem viktige diskusjoner omkring både fosterhjems økonomiske rammebetingelser og veilednings- og oppfølgingstilbud. PwC står alene ansvarlig for alle konklusjoner i denne rapporten.

Rapporten er fremstilt slik at kapittel 2 gir en kortfattet redegjørelse for utviklingen og utfordringer på fosterhjemsområdet, og danner bakgrunnen for utredningen. Kapittel 3 omhandler en analyse av ulike modeller for fosterhjems økonomiske rammebetingelser. Kapittel 4 omhandler PwCs forslag til endrede økonomiske rammebetingelser. Forslag til styrking av veilednings- og oppfølgingstilbudet beskrives i kapittel 5. Kapittel 6 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av endringsforslagene.

I løpet av prosjektgjennomføringen har PwC hatt god dialog og månedlige møter med oppdragsgiver Hanne Ingerslev fra KS. Fra PwCs side er arbeidet utført av Hege Gabrielsen (prosjektleder) og Kathrine Støve. Undertegnede har vært oppdragsansvarlig overfor KS og kvalitetsikrer av utredningen.

PwC takker for et spennende oppdrag. Vi håper at rapporten kan ha verdi inn i arbeidet med pågående Stortingsmelding om fosterhjemsomsorg, og bidra til en styrket og bærekraftig fosterhjemsomsorg.

Oslo, mai 2015



Roger Mortensen
Partner – Offentlig sektor

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	5
Formål med oppdraget.....	5
Gjennomføring av oppdraget.....	5
Analyse av ulike modeller	5
Forslag til nye rammebetingelser	6
Styrking av oppfølgings- og veiledningstilbudet	7
Økonomiske og administrative konsekvenser	7
1. Innledning	8
1.1. Bakgrunn og formål med oppdraget	8
1.2. Metodisk gjennomføring	9
1.3. Leserveiledning.....	10
2. Dagens fosterhjemsordning.....	11
2.1. Ansvarsfordeling mellom stat og kommune knyttet til fosterhjemsomsorg	11
2.2. Fosterforeldres økonomiske rammevilkår	12
2.3. Rammebetingelser for fosterhjem i Danmark	14
2.4. Rammebetingelser for fosterhjem i Sverige	15
3. Analyse av økonomiske modeller	16
3.1. Kriterier for fosterhjems rammebetingelser	16
3.2. Elementer ved fosterhjems økonomiske rammebetingelser	17
3.3. Betaling for fosterhjemsoppdraget	17
3.4. Kompensasjon for ekstra arbeidsinnsats	21
3.5. Kompensasjon for tapt arbeidsinntekt	25
3.6. Hjemme med fosterbarnet første året	29
3.7. Utgiftsdekning	31
3.8. Pensjonsrettigheter.....	32
3.9. Ytelser fra NAV	34
4. Forslag til endrede økonomiske rammebetingelser	37
4.1. Modellen i overordnede trekk	37
4.2. Økonomisk grunnpakke – fosterhjemshonorar og utgiftsdekning.....	38
4.3. Nivåinddelte satser for å ivareta ekstra arbeidsinnsats i fosterhjemsoppdraget	41
4.4. Hjemme med barnet den første tiden etter plassering	43
4.5. Pensjonsrettigheter.....	44

4.6. Ytelser fra NAV	44
4.7. Vurdering	45
5. Styrking av oppfølgings- og veiledningstilbudet	46
5.2. Vårt forslag.....	47
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	50
6.1. Økonomiske konsekvenser.....	50
6.2. Administrative konsekvenser.....	50
6.3. Innføring av nye rammebetingelser	51

Sammendrag

PwC har gjennomført en utredning av nytt rammeverk for fosterhjem, på oppdrag for KS. Utredningen har fokus på fosterforeldres økonomiske rammebetingelser, samt oppfølging og veiledning. Oppdraget er gjennomført i perioden februar til mai 2015. Som en del av utredningen har vi også utarbeidet innhold til et idéhefte om rekruttering av fosterhjem. Dette er presentert i en egen publikasjon.

PwC har samarbeidet med en arbeidsgruppe bestående av ulike aktører fra statlig og kommunalt barnevern, fosterhjemsforeningen, en forskningsinstitusjon, samt KS i hele prosjektperioden. PwC står alene ansvarlig for alle konklusjoner i denne rapporten.

Fosterhjem er det foretrukne tiltaket for barn og unge som plasseres utenfor hjemmet. De siste årene har det foregått en dreining mot at et økende antall barn og unge plasseres i fosterhjem, mens færre plasseres i institusjon. Fosterhjem som tiltak har flere fellestrekk med en alminnelig familiesituasjon.

I 2014 gjorde Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet en kartlegging som blant annet omhandlet fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Kartleggingen viste flere områder som utfordrer ivaretagelsen av fosterbarns beste og fosterforeldrenes behov for kontinuitet og forutsigbarhet i oppdraget. Bufdir påpeker at manglende overordnede føringer for fosterhjemsfeltet har bidratt til at utviklingen på fosterhjemsfeltet har medført flere utfordringer. Dette gjelder blant annet stor variasjon i rammebetingelser mellom fosterhjem og utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem som matcher fosterbarns behov. Dette bygger opp under at det er behov for å styrke rammebetingelsene for kommunale fosterhjem, både med hensyn til økonomiske vilkår og med hensyn til oppfølgings- og veiledningstilbudet.

Formål med oppdraget

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) arbeider for tiden med en Stortingsmelding på fosterhjemsfeltet som skal være ferdig i løpet av 2015. KS ønsker med denne utredningen å belyse ulike modeller for økonomiske rammebetingelser for fosterhjem, samt perspektiver på tilbudet om oppfølging og veiledning. I utredningen drøftes fordeler og ulemper ved de ulike modellene. PwC gir også vår anbefaling til endrede rammebetingelser for fosterhjem. Utredningen er ment som utgangspunkt for et innspill til BLD i forbindelse med arbeidet med Stortingsmelding for fosterhjem.

Gjennomføring av oppdraget

Oppdraget har blitt gjennomført som en kvalitativ studie, bestående av litteraturgjennomgang, kvalitative intervjuer og arbeidsgruppemøter. Vi har innhentet data om fosterhjemsordningen fra Sverige og Danmark, i tillegg til Norge, for å få innspill til ulike økonomiske modeller.

Til oppdraget ble det oppnevnt en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra statlig og kommunalt barnevern, fosterhjemsforeningen og en forskningsinstitusjon.

Analyse av ulike modeller

Ved utarbeidelse av forslag til endrede økonomiske rammebetingelser for fosterhjem, har vi lagt vekt på at rammebetingelsene skal oppfylle et sett med overordnede kriterier. Kriteriene kan ses på som målsetninger som svarer ut viktige utfordringer som er avdekket ved gjeldende rammebetingelser for fosterhjemsomsorgen, og som de nye rammebetingelsene skal utformes etter. Sammen med arbeidsgruppen definerte vi at fosterhjems rammebetingelser må oppfylle følgende kriterier:

- Rettferdige
- Forutsigbare

- Fleksible
- Bærekraftige

I utredningen av fosterhjems økonomiske rammebetingelser har vi analysert et utvalg elementer som samlet utgjør fosterhjems økonomiske rammebetingelser. Det gjelder følgende elementer:

- Betaling for fosterhjemsoppdraget
- Dekning av utgifter knyttet til fosterhjemsoppdraget
- Betalt fri den første tiden etter plassering
- Kompensasjon for redusert mulighet til inntektsgivende arbeid
- Pensjonsrettigheter
- Trygderettigheter

Når vi benytter begrepet «modell» om fosterhjems rammebetingelser, kan dette utgjøre ett enkelt element, eller en kombinasjon av flere elementer. Enkelte av disse elementene henger nært sammen med hverandre, slik som betaling for fosterhjemsoppdraget og kompensasjon for redusert mulighet til inntektsgivende arbeid. Disse elementene omtales i analysen hver for seg, men knyttes opp mot hverandre avslutningsvis.

Forslag til nye rammebetingelser

Vi foreslår at alle fosterhjem skal få en grunnpakke, bestående av et fosterhjemshonorar og utgiftsdekning. Fosterhjemshonoraret skal utgjøre en standardisert sats, som er felles for alle fosterhjem. Vi foreslår at satsen består av to hoveddeler: en konstant del og en variabel del. Fosterhjemshonoraret bør være såpass høy at det er tilstrekkelig økonomisk kompensasjon til å favne en stor andel av alle fosterhjem, altså en stor andel av dagens forsterkede kommunale fosterhjem. Ved å fastsette et fosterhjemshonorar som er vesentlig høyere dagens standardsats (1KS) ønsker man dels å løfte statusen til fosterhjemsoppdraget (fast del av fosterhjemshonoraret) og dels å signalisere noen forventninger til hva som kreves av et fosterhjem i form av tid og innsats, både i forbindelse med veiledning og oppfølging fra barneverntjenesten, samt oppfølging av fosterbarnets skolegang og helsesituasjon (variabel del av fosterhjemshonoraret). Dette skal altså ikke lenger kompenseres utenom, men dekkes av den standardiserte satsen.

Vi vurderer at det fortsatt bør være mulig å betale noen fosterforeldre et høyere månedlig beløp for å være hjemme med fosterbarnet, gitt at barnevernstjenesten anser dette som nødvendig for at barnet skal gis et godt omsorgstilbud. Bufdir har foreslått å se på hvorvidt forsterkning kan gis i form av tjenester, som oppfølging og veiledning. Styrket oppfølgings- og veiledningstilbud vil kunne bidra til at fosterforeldre opplever å være bedre rustet til å ivareta fosterhjemsoppdraget. Vi vurderer likevel at det ikke vil være tilstrekkelig å kun yte forsterkning i form av tjenester, og at det fortsatt vil være behov for at fosterforeldre kan være helt eller delvis hjemme med barnet.

Vi foreslår at fosterhjem skal få kompensasjon for tapt arbeidsinntekt når innsatsen for oppdraget vurderes å være høyere enn 25 prosent av normal arbeidstid. Over denne terskelen foreslår vi å yte kompensasjon for tapt lønnsinntekt, i prosentvise stillingssatser (henholdsvis 50 prosent, 75 prosent og 100 prosent). Dette skal være kortvarige løsninger, som revurderes en gang per år. Ved utmåling av kompensasjon for tilleggs innsats foreslår vi å ta utgangspunkt i fosterforelderens arbeidsinntekt. Denne dekkes opp til en øvre grense, foreslått tilsvarende 6G. I denne perioden utgår den variable delen av fosterhjemshonoraret. Fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid utover fosterhjemsoppdraget, eller har lav inntekt, vil få kompensasjon ut ifra et minstebeløp, beregnet ut ifra de samme stillingsprosentene. Dette er foreløpig satt til en årsinntekt tilsvarende 4G.

Videre ser vi behov for at alle fosterforeldre i utgangspunktet skal få mulighet til å være hjemme med barnet det første året, for å skape ro i forbindelse med plasseringen. I denne perioden foreslår vi at fosterhjem får dekning

av tapt arbeidsinntekt, begrenset oppad til 6G. I denne perioden betales utgiftsdekning og den konstante delen av fosterhjemshonoraret. Den delen av fosterhjemshonoraret som representerer tid, betales ikke i denne perioden, ettersom fosterforeldre får dekket tapt arbeidsinntekt. Fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid, eller lav inntekt, vil få utbetalt hele fosterhjemshonoraret i denne perioden, for å sikre kompensasjon for oppdraget.

I tillegg vurderer vi at fosterhjems pensjonsrettigheter må styrkes i tråd med Bufdirs forslag. Fosterhjem må også få rettigheter til trygdeytelser på lik linje med arbeidstakere, og uten at fosterhjemshonorar og øvrig betaling for oppdraget medfører fratrukk i ytelsen.

Styrking av oppfølgings- og veiledningstilbudet

PwC mener at fosterforeldre må få betydelig bedre oppfølging og veiledning enn hva mange fosterhjem får i dag. Uten tilstrekkelig oppfølging og veiledning er det fare for brudd i plasseringer, som medfører behov for et nytt fosterhjem til fosterbarnet, og mulig tap av et godt fosterhjem. Arbeidsgruppen tilknyttet FoU oppdraget har etterspurt et veilednings- og oppfølgingstilbud som kombinerer gruppeveiledning og individuell veiledning og oppfølging, i likhet med dagens tilbud.

- Fastlagte gruppeveiledningstilbud ut i fra fosterbarnets alder
- Individuell veiledning ut i fra barnets alder
- Individuell veiledning ved behov ut ifra barnets utfordringsbilde
- Økt tilgjengelighet til oppfølging

Økonomiske og administrative konsekvenser

Våre endringsforslag innebærer en styrking av fosterhjemsomsorgen, både når det gjelder honorering av fosterhjem for oppdraget, men også en generell styrking av årsverksinnsatsen i barneverntjenestene for å ivareta styrket oppfølging og veiledning (kommunene). Til grunn for vår modell ligger en forutsetning om at dagens refusjonsordning utgår, og at midlene som kanaliseres gjennom denne ordningen tilfaller barnevernet i kommunene direkte etter en rettferdig fordelingsnøkkel. Det forutsettes full finansiering av oppgaver på fosterhjemsområdet som flyttes fra stat til kommune, inkludert oppbygning av kompetanse og kapasitet i kommunene.

Økt status og bedre rammebetingelser for kommunale fosterhjem vil innebærer økte kostnader. Dette innebærer at mange kommuner vil måtte betale mer enn i dag, både på grunn av at fosterhjem får rett til kompensasjon for tapt arbeidsinntekt for å være hjemme med barnet det første året av plasseringen (begrenset oppad til 6G), og fordi at grunnsatsen (fosterhjemshonorar) økes betraktelig fra dagens minstesats. Utgangspunktet for den skisserte modellen er faglige og prinsipielle argumenter, ut fra ønsket om å sikre gode fosterhjem og en bærekraftig fosterhjemsomsorg. Dette innebærer at staten ikke kan forvente å spare penger på en slik omlegging på kort og mellomlang sikt. Tvert imot vil det kreve ressurser å bedre rammebetingelsene for kommunale fosterhjem (økte minstesatser, pensjonsordninger, trygderettigheter, mer oppfølging og veiledning). På lang sikt kan dette bildet se annerledes ut. Dersom vi lykkes med å få på plass rammebetingelser som gjør det enklere å rekruttere og beholde gode fosterhjem, vil de langsiktige konsekvensene være økt kvalitet i fosterhjemmene, færre brudd, mindre byråkrati, og mindre bruk av institusjoner. Både ut fra hensynet til det enkelte barn og i et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette være å foretrekke.

Ved endring av rammebetingelsene for fosterhjem må det utarbeides tydelige retningslinjer til kommunene. Tydelige retningslinjer for betaling til fosterhjem vil sannsynligvis medføre at saksbehandlere vil benytte mindre tid på å forhandle med fosterforeldre. Dette kan potensielt frigjøre ressurser.

1. Innledning

PwC har gjennomført en utredning av nytt rammeverk for fosterhjem, på oppdrag for KS. Utredningen har fokus på fosterforeldres økonomiske rammebetingelser, samt oppfølging og veiledning. Oppdraget er gjennomført i perioden februar til mai 2015. Som en del av utredningen har vi også utarbeidet innhold til et idéhefte om rekruttering av fosterhjem. Dette er presentert i en egen publikasjon.

PwC har samarbeidet med en arbeidsgruppe bestående av ulike aktører fra statlig og kommunalt barnevern, fosterhjemsforeningen, en forskningsinstitusjon, samt KS i hele prosjektperioden. PwC står alene ansvarlig for alle konklusjoner i denne rapporten.

1.1. Bakgrunn og formål med oppdraget

Fosterhjem er det foretrukne tiltaket for barn og unge som plasseres utenfor hjemmet. De siste årene har det foregått en dreining mot at et økende antall barn og unge plasseres i fosterhjem, mens færre plasseres i institusjon. Til sammenligning med plassering i institusjon har fosterhjem flere fellestrekk med en alminnelig familiesituasjon.

De siste årene har det blitt utviklet flere typer fosterhjem, herunder statlige familiehjem og fosterhjem tilknyttet private barnevernsinstitusjoner. Disse fosterhjemmene skal i utgangspunktet ta imot barn og unge som vurderes å ha behov for mer omfattende tiltak enn barn og unge som plasseres i ordinære fosterhjem. Slike hjem har avtaler med Bufetat, som gir bedre rammebetingelser enn hva ordinære fosterhjem får, både i form av bedre økonomiske betingelser og tettere oppfølging og veiledning.

Samtidig har det vært et økende behov for fosterhjem, og utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem. Fosterhjemmet skal også matche barnets behov. Dette har medført at tilgangen på fosterhjem i større grad enn barnets behov har vært førende for hvorvidt et barn får tilbud om et ordinært fosterhjem eller et statlig familiehjem. En undersøkelse gjennomført av Deloitte på oppdrag for Bufdir i 2014 viser at det ikke er dokumenterte forskjeller i kvalitet mellom de ulike typene fosterhjem.

I 2014 gjennomførte PwC en kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet¹. Kartleggingen viste flere områder som utfordrer ivaretagelsen av fosterbarnas beste og fosterforeldrenes behov for kontinuitet og forutsigbarhet i oppdraget. Bufdir påpeker at manglende overordnede føringer for fosterhjemsfeltet har bidratt til at utviklingen på fosterhjemsfeltet har medført flere utilsiktede virkninger og utfordringer. Dette bygger opp under at det er behov for å styrke rammebetingelsene for kommunale fosterhjem, både med hensyn til økonomiske vilkår og med hensyn til oppfølgings- og veiledningstilbudet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) arbeider for tiden med en Stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen som skal være ferdig i løpet av 2015. KS ønsker med denne utredningen å belyse ulike modeller for økonomiske rammebetingelser for fosterhjem, samt perspektiver på tilbudet om oppfølging og veiledning. I utredningen drøftes fordeler og ulemper ved de ulike modellene. PwC gir også vår anbefaling til endrede rammebetingelser for fosterhjem. Utredningen er ment som utgangspunkt for et innspill til BLD i forbindelse med arbeidet med Stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen.

Som en del av oppdraget er det også utarbeidet et idéhefte om rekruttering av fosterhjem, med kommunene som hovedmålgruppe.

¹ Bufdir, Kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, 2014

1.2. Metodisk gjennomføring

Oppdraget har blitt gjennomført som en kvalitativ studie, bestående av litteraturgjennomgang, kvalitative intervjuer og arbeidsgruppemøter. Vi har innhentet data om fosterhjemsordningen fra Sverige og Danmark, i tillegg til Norge, for å få innspill til ulike økonomiske modeller. Disse to landene er valgt fordi fosterhjemsomsorgen i de tre landene har flere likhetstrekk. Blant annet er fosterhjem det mest brukte barnevernstiltaket i alle tre landene, og fordi det også er flere likheter ved de økonomiske rammebetingelsene.

1.2.1. Litteraturgjennomgang

Som en del av utredningen har vi hentet informasjon fra nasjonale styringsdokumenter, kommunale retningslinjer, håndbøker og andre dokumenter som gir føringer og beskrivelser for fosterhjems økonomiske rammebetingelser. Vi har også inkludert relevant forskning om fosterhjem. Litteraturliste ligger vedlagt rapporten.

1.2.2. Kvalitative intervjuer

Vi har gjennomført totalt 16 kvalitative intervjuer knyttet til utredningen av fosterforeldres rammebetingelser i både Norge, Sverige og Danmark. Utvalget av informanter er hentet fra statlig barnevern, kommunesektorens organisasjon, kommuner v/barneverntjenester, foreninger for fosterhjem, brukerorganisasjoner og fagforbund. Informantene fremkommer av listen nedenfor.

Norge	Sverige	Danmark
KS	SKL	KL
NOBO	Socialstyrelsen	Socialstyrelsen
Fagforbundet	Familjevårdens centralorganisation (FACO)	Socialpædagogerne, Familieplejernes Landsudvalg
Landsforeningen for barnevernsbarn	Forum for Familjevård	Århus kommune
Fosterhjemsforeningen	Privat barneverntiltak	
Oslo kommune, v/fosterhjemtjenesten		

De fleste intervjuene er gjennomført per telefon.

1.2.3. Arbeidsgruppe

Til oppdraget ble det oppnevnt en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra statlig og kommunalt barnevern, fosterhjemsforeningen og en forskningsinstitusjon (NOVA). Følgende personer har deltatt i arbeidsgruppen.

- Skedsmo kommune, v/barnevernleder Bente Nederberg
- NOBO, v/nestleder Heidi Salvesen (barnevernleder i Vennesla kommune)
- Bufetat Sør, v/Inntak og fosterhjemsrekruttering (Kristiansand), v/Inger Haus
- Verdal kommune, v/barnevernleder Bente Nestvold
- Kristiansand kommune, v/leder for fosterhjemtjenesten, Tine Langeland
- Barneverntjenesten i Molde, Midsund, Aukra og Eide, v/barnevernleder, Yngve Brakstad Cappelen
- NOVA, v/forsker I, Elisabeth Backe-Hansen
- Fosterhjemsforeningen, v/generalsekretær Tove Wahlstrøm

- Fosterhjemsforeningen, v/styreleder Torunn Hauen Aks
- KS, v/rådgiver Hanne Ingerslev
- KS, v/rådgiver Astrid Nesland
- Bufetat region Midt-Norge, v/Fosterhjemtjenesten (Molde), v/Tove Nygård

I tillegg har vi hatt en referansegruppe, bestående av rådmannsutvalget i Finnmark, representert ved kommunene Alta, Porsanger, Hasvik, Lebesby og Tana, samt KS i Finnmark.

PwC sitt prosjektteam har hatt tre møter med arbeidsgruppen. På første møte var formålet å skape en felles forståelse for arbeidsgruppens mandat, utfordringsbildet på fosterhjemsområdet, samt ved hvilke områder fosterhjems rammebetingelser det var særlig behov for å utrede nærmere. På det andre møtet diskuterte vi styrker og svakheter ved ulike modeller, og kom med forslag til endrede rammebetingelser. På trede og siste møte hadde vi en grundig diskusjon av et foreløpig forslag til endrede rammebetingelser.

Arbeidsgruppen har bidratt med relevante og interessante perspektiver i utredningen, og har vært med på å løfte frem viktige diskusjoner omkring både fosterhjems økonomiske rammebetingelser og veilednings- og oppfølgingstilbud.

PwC står alene ansvarlig for alle konklusjoner og anbefalinger som presenteres i denne rapporten.

1.3. Leserveiledning

Rapporten har følgende struktur:

Kapittel 2 gir en kortfattet redegjørelse for utviklingen og utfordringer på fosterhjemsområdet, og danner bakgrunnen for utredningen.

Kapittel 3 omhandler en analyse av ulike modeller for fosterhjems økonomiske rammebetingelser.

Kapittel 4 omhandler PwCs forslag til endrede økonomiske rammebetingelser.

Kapittel 5 omhandler vårt forslag til styrking av veilednings- og oppfølgingstilbudet.

Kapittel 6 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av endringsforslagene.

2. Dagens fosterhjemsordning

Ifølge Lov om barneverntjenester § 4-22 er fosterhjem enten «private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunn av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak etter lov om barneverntjenester § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter lov om barneverntjenester § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd» eller «private hjem som skal godkjennes etter § 4-7 Barn som foreldre selv plasserer utenfor hjemmet».

De siste årene har det foregått en vridning på barnevernsfeltet mot at stadig flere barn skal få tilbud om fosterhjem, og færre skal bo på institusjon. Plassering i fosterhjem skal være det foretrukne barnevernstiltaket når det er behov for å plassere barn utenfor hjemmet. Fosterhjem er det tiltaket som har flest fellestrekk med vanlige familieforhold. Dette har medført en stor etterspørsel etter kvalifiserte fosterhjem. Parallelt har det utviklet seg ulike typer fosterhjem.

Tabell 1 Ulike typer fosterhjem

Type fosterhjem	Beskrivelse
Ordinære kommunale fosterhjem	Fosterhjem som har arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning, som ikke er høyere enn KS-satsen for fosterhjem, og som ikke har spesielle forsterkningstiltak. Fosterhjemmene inngår avtale med, og mottar godtgjøring og utgiftsdekning fra kommunen.
Forsterkede kommunale fosterhjem <ul style="list-style-type: none"> • Med refusjon fra staten • Uten refusjon fra staten 	For fosterbarn som har behov ut over ordinær oppfølging og ivaretagelse kan det gis forsterkning i fosterhjemmet. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i fosterhjemmet, enten i form av ekstra veiledning til fosterforeldre eller ved at fosterhjemmet mottar betaling slik at en av fosterforeldrene kan være hjemme på del- eller heltid (enten i form av økt arbeidsgodtgjøring eller kompensasjon for tapt inntekt). Forsterkning utover en kommunal egenandel utløser refusjon fra Bufetat.
Statlige fosterhjem	Statlige fosterhjem har særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akutt situasjoner (beredskapshjem) eller barn og unge med spesielle behov (familiehjem). Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjonsplasseringer, og det er nødvendig at minst en av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av. De statlige fosterhjemmene inngår oppdragsavtaler med Bufetat.
Private fosterhjem tilknyttet kommersielle aktører	Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner drevet av private. Fosterhjemmene har særlig kompetanse til å ta imot barn med spesielle behov.
Private fosterhjem tilknyttet ideelle aktører	Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner drevet av ideelle organisasjoner. De skal i utgangspunktet ta imot barn med spesielle behov.

De kommunale fosterhjemmene utgjør om lag 90 prosent av fosterhjemmene. Det er rammevilkårene til disse fosterhjemmene som omhandles i denne utredningen.

2.1. Ansvarsfordeling mellom stat og kommune knyttet til fosterhjemsomsorg

Både kommunene og statlig regional barnevernmyndighet (Bufetat) har ansvar for fosterhjemsomsorgen².

² Forskrift om fosterhjem

Tabell 2 Ansvarsfordeling mellom stat og kommune innen fosterhjemsomsorgen

Kommunene	<ul style="list-style-type: none">• Valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn• Følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet• Gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn• Inngåelse og årlig gjennomgang av fosterhjemsavtalen• Oppnevne tilsynsfører, sikring av at det blir ført tilsyn og oppfølging av tilsynsrapport• Sikring av at tilsynsførere får nødvendige opplæring
Bufetat	<ul style="list-style-type: none">• Rekruttering og formidling av fosterhjem• Nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjemmene• Eventuell refusjon av den kommunale barneverntjenestens merutgifter ved forsterkning av fosterhjem, når utgiftene overstiger beløpet som er kommunens andel <p>I tillegg kan Bufetat yte bistand til de kommunale barneverntjenestene med hensyn til:</p> <ul style="list-style-type: none">• Plassering, oppfølging og avslutning av fosterhjem• Rekruttering og opplærings- og veiledningstilbud til tilsynsførere• Kvalitetssikring av fosterhjem som kommunen har rekruttert

Statlige barnevernmyndigheter har fokus på å styrke fosterhjemsomsorgen. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) er i ferd med å utarbeide en egen stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen, som forventes å være ferdig i løpet av 2015. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har også nylig fått gjennomført inngående undersøkelser på fosterhjemsfeltet, herunder følgende tre undersøkelser:

- Kartlegging av fosterhjems økonomiske rammebetingelser
- Kvalitet og bruk av fosterhjem. En evaluering av forskjellige typer fosterhjem
- Kartlegging av fosterforeldres rett til ytelse fra NAV og beskatning

Dette arbeidet avdekket blant annet store variasjoner mellom fosterhjems økonomiske rammebetingelser. Funnene fra disse undersøkelsene utgjør sentrale bakgrunnsdokumenter for denne utredningen.

2.2. Fosterforeldres økonomiske rammevilkår

Fosterforeldres arbeidsrettslige stilling er «selvstendige oppdragstakere» for barneverntjenesten. De er med andre ord ikke ansatte i kommunen. Årsaken til at de anses som selvstendige oppdragstakere er graden av selvstendighet og arbeidets art³.

Fosterforeldre har status som «frilansere» i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Begge lovverk har imidlertid bestemmelser som er utformet nettopp med sikte på å ivareta oppdragstakere som ikke kan anses som arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende. Om fosterforeldrenes rettigheter vises det for øvrig også til fosterhjemsavtalen. Fosterhjemsavtalen er av privatrettslig karakter og uenighet må løses i samarbeid mellom partene.

2.2.1. Arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning

De økonomiske rammebetingelsene til fosterhjem består i dag av arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

- Arbeidsgodtgjøringen er ment å dekke den innsatsen som kreves av fosterhjemmet for å ivareta oppdraget. Dette beløpet regnes som inntekt, og er skattepliktig.
- Utgiftsdekningen er ment å dekke de utgifter, til blant annet mat, klær og utstyr, som fosterhjemmet har for fosterbarnet.

³ BLD, Retningslinjer for fosterhjem, Q-1072B, 15.07.2004

KS utarbeider veiledende satser for både arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning. Arbeidsgodtgjøringen er aldersuavhengig, mens utgiftsdekningen øker med barnets alder. Satsene revideres årlig, i tråd med lønnsutvikling og konsumprisindeks. Av tabellen nedenfor fremkommer gjeldende satser per måned per 1.7.2014⁴.

Tabell 3 Veiledende satser per måned for arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning

Alder	Utgiftsdekning	Arbeidsgodtgjøring (1 KS sats)
0 til 6	4 766,-	7 440,-
6 til 11	5 920,-	7 440,-
11 til 15	6 470,-	7 440,-
15 år og eldre	7 030,-	7 440,-

Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår viste at 31 prosent av fosterhjemmene mottar arbeidsgodtgjøring etter KS sin minstesats, tilsvarende kr. 7440 per måned. Flesteparten av fosterhjemmene mottar imidlertid enten forsterkning eller frikjøp. Kartleggingen viste store regionale forskjeller i størrelse på arbeidsgodtgjøringen. Dette omhandles nedenfor.

Når det gjelder utgiftsdekning, viste kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår også store regionale forskjeller, hvor fosterhjem i region nord i gjennomsnitt mottar mindre utgiftsdekning enn fosterhjem i de øvrige regionene. Fosterhjem i regionene midt og vest mottar høyest utgiftsdekning.

2.2.2. Forsterkning

Forsterkning er et hvert tiltak som settes inn i fosterhjemmet utover den ordinære godtgjøringen og oppfølgingen. Forsterkning gis ofte i form av forhøyet arbeidsgodtgjøring, i form av en økning i antallet KS-satser. Det er ikke utarbeidet felles nasjonale retningslinjer til kommunene knyttet til hvilke forhold som utløser forsterkning, eller felles satser for forsterkning. Enkelte kommuner (om lag 15 prosent) har utarbeidet egne retningslinjer til intern bruk, for å skape felles praksis mellom saksbehandlere i barneverntjeneste. Disse retningslinjene kan imidlertid variere mellom kommuner, slik at det er store variasjoner på landsbasis.

Bufdirs kartlegging av fosterhjems økonomiske rammebetingelser viste at den gjennomsnittlige arbeidsgodtgjøringen var kr. 15 667 per måned⁵. Her er imidlertid også lønn ved frikjøp første året etter plassering regnet med. Dette medfører at beløpet representerer mer enn forsterkning utover første året, og er unaturlig høyt. Det er store variasjoner i gjennomsnittlig arbeidsgodtgjøring mellom regioner. I regionene øst og vest har fosterhjem den høyeste gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøringen, på i overkant av 17 000 kr. I region nord ligger gjennomsnittlig månedlig arbeidsgodtgjøring på 7000 kroner under dette, på i overkant av 10 000 kr. Undersøkelsen avdekket også store forskjeller mellom høyeste og laveste arbeidsgodtgjøring til fosterhjem, på kr. 40 000 per måned. Kun 13 prosent av kommunene har en øvre grense for arbeidsgodtgjøringen. Blant disse ligger maksimumsbeløpet i intervallet 33 000 – 39 000 per måned.

Ved forsterkning av fosterhjem kan kommunene søke refusjon fra Bufetat når utgiftene overstiger kommunenes egenandel. Per 2013 hadde 36 prosent av fosterhjemmene forsterkning, hvor kommunene fikk refusjon fra staten, mens 30 prosent fikk forsterkning under egenandelsbeløpet (uten refusjon fra staten)⁶.

Kartleggingen avdekket videre store regionale forskjeller i fosterhjems arbeidsgodtgjøring og forsterkning. Funnene tyder på at det er langt færre fosterhjem i region Nord som har forsterkning. Her mottok 55 prosent av fosterhjemmene KS minstesats på 1 KS i arbeidsgodtgjøring, mot 31 prosent på landsbasis. Når det gjelder andelen fosterhjem som har forsterkning over kommunenes egenandelsgrenser, er dette om lag 45 prosent av

⁴ KS, Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem

⁵ Bufdir, Kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, 2014

⁶ Kommunal egenandel ved refusjon for utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem utgjør per 2015 kr. 30 600 per måned, jf. BLD Satser for kommunal egenbetaling i barneverntiltak 2015

fosterbarna i region Øst og region Sør, mot 21 prosent i region Nord. Det finnes imidlertid ikke statistikk eller forskning som tyder på at det er variasjon mellom fosterbarns behov i de ulike regionene. Funnene tyder snarere på at det er store forskjeller i kommunenes *praksis* for å forsterke fosterhjem. For å gjøre fosterhjems rammebetingelser mer rettferdige, er det behov for tydeligere retningslinjer for hvilke kriterier som skal legges til grunn for den godtgjøringen som gis.

2.2.3. Frikjøp

I flere plasseringer vurderer barneverntjenesten at det er behov for at en av fosterforeldrene er hjemme med barnet, slik at de kan ha redusert arbeidsstilling. Kommunene benytter da frikjøp, som innebærer å kompensere fosterforeldres tapte arbeidsinntekt. Dette benyttes i praksis som et forsterkningstiltak. Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår viste at fosterforeldre i noen grad var frikjøpt i 49 prosent av fosterhjemmene. Nær halvparten av fosterforeldre som er frikjøpt (22 prosent), er frikjøpt 100 prosent, mens i 12 prosent av hjemmene var en eller begge fosterforeldrene frikjøpt mellom 50 og 99 prosent, og i 15 prosent av hjemmene var en eller begge fosterforeldrene frikjøpt under 50 prosent.

Kartleggingen avdekket også regionale forskjeller med hensyn til kommunenes praksis knyttet til frikjøp. Det er størst andel fosterhjem som er frikjøpt i region øst og sør (henholdsvis 54 og 53 prosent), og lavest andel i region nord (34 prosent).

Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, som PWC gjennomførte for Bufdir i 2014, viser at fosterforeldre i alle typer fosterhjem opplever de økonomiske rammebetingelsene som uforutsigbare. I tillegg avdekker kartleggingen at både KS- satsene, betalingsrundskrivet og fosterhjemsavtalen i liten grad er tilpasset dagens samfunn, hvor begge fosterforeldrene ofte er i lønnet arbeid utenfor hjemmet. Systemet oppleves også som for lite fleksibelt med hensyn til at fosterbarnets behov endres over tid. Videre understrekes det at dagens ordning mangler insentiver til å synliggjøre bedring hos barnet, ettersom arbeidsgodtgjøringen kan bli redusert dersom barnet viser positiv utvikling.

2.3. Rammebetingelser for fosterhjem i Danmark

I Danmark har både staten og kommunene ansvar på fosterhjemsområdet. Det overordnede statlige myndighetsorganet er Socialstyrelsen. Kommunene har ansvar for rekruttering av fosterhjem, herunder opplæring/kursing, og godkjenning av fosterhjem. Det er også kommunene som har avtaler med det enkelte fosterhjem.

Det er primært tre ulike typer fosterhjem i Danmark, herunder ordinære fosterhjem, slekts- og nettverksfosterhjem og kommunale fosterhjem. De kommunale fosterhjemmene ble innført med en reform på barnevernsfeltet i 2011, «Barnas Reform», og kan sammenlignes med statlige familiehjem.

På lik linje med i Norge, er fosterforeldre å anse som oppdragstakere og ikke som ansatte i kommunen. Det er flere likhetstrekk ved måten danske og norske fosterhjem godtgjøres på. Fosterforeldre får en godtgjørelse for oppdraget bestående av en arbeidsgodtgjørelse og en utgiftsdekning, på lik linje med i Norge. På samme måte som i Norge, blir fosterhjemmene forsterket (får kompensasjon) gjennom økt pleievederlag dersom det er behov for å gå ned i stillingsprosent.

Kommunenes Landsforbund (KL) fastsetter satser for arbeidsgodtgjørelsen, som angis i vederlag. Satsene revideres hvert år. Per 2015 utgjør ett vederlag 4002 DKK per måned. Hvor mange vederlag fosterhjemmet får, avhenger av en vurdering av hvor behandlings- eller omsorgskrevende fosterbarnet er. Beløpet forhandles mellom fosterfamilien og kommunen. Vederlaget er skattepliktig, men ikke pensjonsberettiget.

KL anbefaler i deres veiledning at antallet vederlag bør ligge mellom ett og syv vederlag per måned, og at vederlagets størrelse revideres én gang per år. KL anbefaler at et fosterbarn maksimalt bør utløse syv ganger vederlaget (tilsvarende ca 28 000 DKK per måned), og at dette samtidig forutsetter at fosterfamiliens samlede arbeidstid utover fosterhjemsarbeidet kan utgjøre én fulltidsstilling. Flere enn syv vederlag bør ifølge KL kun gis dersom det er snakk om et særlig behandlingskrevende barn med psykiske eller fysiske vanskeligheter av ekstraordinær karakter.

En undersøkelse gjennomført av Deloitte i 2010 viste at for 85 prosent av barna fikk fosterhjemmene mellom 4 og 7 vederlag per måned (mellom 16 000 og 28 000 DKK per måned). For 13 prosent av barna ble det gitt mer enn syv vederlag. Videre viste undersøkelsen at fosterhjem som hadde fosterbarn med fysiske funksjonsnedsettelse fikk flest vederlag, etterfulgt av fosterhjem som hadde fosterbarn med psykisk utviklingshemming. Fosterbarn med utviklingsbehov som følge av henholdsvis sosiale problemer eller forhold hos foreldrene genererte færrest vederlag. Kartleggingen viste at halvparten av fosterhjemmene var fornøyde med vederlaget, mens 23 prosent ikke var fornøyde.

Fosterforeldre får dekket utgifter til kost og losji og dekning av øvrige utgifter. Sosialministeriet fastsetter satser for kost og losji for barn og unge. Disse varierer med barnets alder, og revideres årlig. Kost og losji er den eneste tilskuddssatsen som fastsettes av ministeriet, og de inngår i KL sin taksttabell. Utgiftsdekningen er skattefri. Fosterhjemmene kan i tillegg søke om å få dekket øvrige utgifter.

Den tradisjonelle finansieringsmodellen for fosterhjem i Danmark har blitt kritisert for å inneholde incitament som gjør at fosterforeldre har økonomiske interesser i å fokusere på barnets utfordringer istedenfor barnets ressurser. Som et ledd i Anbringelsesreformen fra 2004 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på alternative modeller for honorering av fosterhjem. Dette resulterte i to ulike modeller, «Gjennomsnittsmodellen» (Århus kommune) og «Den alternative honoreringsmodell» (Københavns kommune). Disse modellene omhandles i kapittelet om økonomiske rammevilkår.

2.4. Rammebetingelser for fosterhjem i Sverige

I Sverige har kommunene et helhetlig ansvar for fosterhjemsomsorgen, herunder rekruttering, godkjenning, opplæring, veiledning og økonomiske rammebetingelser. Fosterforeldre er å anse som oppdragstakere for kommunene.

I Sverige har det de senere årene utviklet seg en rekke ulike private aktører som tilbyr ulike tjenester innen fosterhjemsomsorg. Det innebærer at fosterhjemmene inngår avtale med en privat aktør, mottar betaling, veiledning og oppfølging derfra, og at kommunen betaler den private aktøren for å få fosterhjem til et aktuelt barn. Mange kommuner har inngått interkommunalt samarbeid om fosterhjemtjeneste, blant annet for å stå sterkere rustet til å drive rekruttering, opplæring og veiledning.

Fosterhjem får betaling i form av en godtgjøring og utgiftsdekning. Sveriges Kommuners og Landsting (SKL) utarbeider satser for godtgjøring av fosterhjem. Arbeidsgodtgjøringen («Arvodet») er å anse som en kompensasjon for innsatsen som fosterhjemmet gjør, og er skattepliktig. Beløpet varierer ut ifra hvor omfattende arbeidsinnsatsen og tidsbruken vurderes å være. Satsene er både aldersinndelte og nivåinndelte. Dette skal vi se nærmere på i analysen. I tillegg får fosterhjem utgiftsdekning for utgifter knyttet til barnet. Satsene er aldersdifferensierte, og de veiledende satsene er gjennomgående lavere enn i Norge. Dette kan primært skyldes lavere lønns- og prisnivå.

3. Analyse av økonomiske modeller

Økonomiske rammebetingelser og veiledning og oppfølging er to deler av rammevilkårene for fosterhjemsoppdraget som vurderes å ha stor betydning for hvor tilfredse fosterforeldre er med oppdraget, og for hvorvidt de opplever oppdraget som overkommelig. Det er også andre aspekter som har vist seg å være av stor betydning for at en fosterhjems plassering skal være vellykket, som blant annet grundig utredning av barnets behov, kartlegging av fosterfamilien og god matching mellom fosterbarn og fosterfamilie. Dette ligger imidlertid utenfor rammene av dette oppdraget.

Som en del av utredningen har vi diskutert ulike modeller for fosterhjems økonomiske rammebetingelser. I denne delen av rapporten presenterer vi de ulike elementene som har blitt diskutert, alternative modeller, samt styrker og svakheter ved de ulike modellene.

3.1. Kriterier for fosterhjems rammebetingelser

Ved utarbeidelse av forslag til endrede økonomiske rammebetingelser for fosterhjem, har vi lagt vekt på at rammebetingelsene skal oppfylle et sett med overordnede kriterier. Kriteriene kan ses på som målsetninger som svarer ut viktige utfordringer som er avdekket ved gjeldende rammebetingelser for fosterhjemsomsorgen, og som de nye rammebetingelsene skal utformes etter. Sammen med arbeidsgruppen definerte vi at fosterhjems rammebetingelser samlet må oppfølgende følgende kriterier:

Figur 1 Kriterier for fosterhjems rammebetingelser



Med **rettferdige** mener vi at rammebetingelsene som fosterhjem har, skal være rettferdige i den forstand at fosterhjem får betaling for oppdraget som oppleves å være i samsvar med den innsatsen det krever. Med rettferdighet mener vi også at betalingen skal være relativt lik mellom fosterhjem som yter tilnærmet lik innsats. Rammebetingelsene bør fremgå av overordnede retningslinjer og felles avtaler.

Med **forutsigbare** mener vi at rammebetingelsene bør være fastlagte i forbindelse med avtaleinngåelsen, og at fosterforeldre får rammebetingelser som medfører en relativt forutsigbar økonomisk situasjon for den nærmeste fremtiden. Samtidig må det være rom for fleksibilitet, men dette må bygge på en forutsigbarhet som ligger i bunn. Forutsigbarhet innebærer også at fosterforeldre får tydelig informasjon om gjensidige forventninger knyttet til oppdraget.

Med **fleksible** mener vi at rammebetingelsene må ha rom for at fosterbarns situasjon kan endre seg over tid, og at det kan være behov for å gjøre små eller større endringer i rammebetingelsene for en kortere periode. Dette må likevel ikke gå på bekostning av forutsigbarhet.

Med **bærekraftige** mener vi at rammebetingelsene må være økonomisk forsvarlige i et langvarig samfunnsperspektiv. Det betyr at de økonomiske rammebetingelsene til fosterhjem ses i lys av at de utfører et oppdrag på vegne av det offentlige, som skal være samfunnsmessig forsvarlig økonomisk. Bærekraftighet innebærer også at rammebetingelsene som her foreslås, er ment å utgjøre en varig endring som det ikke er behov for å endre på kort sikt.

3.2. Elementer ved fosterhjems økonomiske rammebetingelser

I denne utredningen av fosterhjems økonomiske rammebetingelser har vi analysert et utvalg elementer som samlet utgjør fosterhjems økonomiske rammebetingelser. Det gjelder følgende elementer:

- Betaling for fosterhjemsoppdraget
- Dekning av utgifter knyttet til fosterhjemsoppdraget
- Betalt fri den første tiden etter plassering
- Kompensasjon for redusert mulighet til inntektsgivende arbeid
- Pensjonsrettigheter
- Trygderettigheter

Når vi benytter begrepet «modell» om fosterhjems rammebetingelser, kan dette utgjøre ett enkelt element, eller en kombinasjon av flere elementer. Enkelte av disse elementene henger nært sammen med hverandre, slik som betaling for fosterhjemsoppdraget og kompensasjon for redusert mulighet til inntektsgivende arbeid. Disse elementene omtales i analysen hver for seg, men knyttes opp mot hverandre avslutningsvis.

I denne utredningen har vi også kartlagt rammebetingelsene til fosterhjem i Danmark og Sverige. Som beskrevet i kapittel 3, er det flere likhetstrekk mellom den norske, svenske og danske modellen. Perspektiver fra Sverige og Danmark er inkludert i modellene vi analyserer i dette kapittelet.

3.3. Betaling for fosterhjemsoppdraget

Ved dagens ordning får fosterforeldre betaling for fosterhjemsoppdraget i form av en arbeidsgodtgjøring. Dette er i utgangspunktet ment å skulle dekke den arbeidsinnsatsen som fosterhjemsoppdraget krever, for de fleste fosterhjem, og begge fosterforeldre skal i utgangspunktet kunne ha inntektsgivende arbeid i full stilling ved siden av fosterhjemsoppdraget. I arbeidsgruppen for oppdraget har vi diskutert ulike modeller, og forsøkt å belyse disse med fordeler og ulemper. Vi har sett på følgende alternative modeller for godtgjøring:

- Arbeidsgodtgjøring i form av en felles KS-sats (dagens ordning)
- Arbeidsgodtgjøring i form av aldersinndelte KS-satser
- Standardiserte nivåinndelte satser (med muligheter for frikjøp)
- Standardisert sats (uten muligheter for frikjøp)

Såkalt forsterkning i form av frikjøp anses som tilleggsbetaling, og omhandles senere i kapittelet.

3.3.1. Arbeidsgodtgjøring i form en KS-sats (dagens ordning)

Ved dagens ordning får fosterhjem arbeidsgodtgjøring i form av et skattepliktig månedlig beløp, som honorar for arbeidsinnsatsen som fosterhjemsoppdraget medfører. KS utarbeider veiledende satser for kommunene knyttet til størrelsen på arbeidsgodtgjøringen. Satsene justeres årlig, i tråd med justering av 1 G. Ordinære fosterhjem godtgjøres i utgangspunktet med 1 KS-sats, som tilsvarer et bruttobeløp på kr. 7440 per måned. 1 KS sats per måned utgjør en årlig inntekt tilsvarende om lag 101 prosent av 1G.

Slik vi forstår formålet med denne satsen, er at den skal fungere som et veiledende beløp for fosterhjems månedlige godtgjøring. Det at satsen kun er veiledende, gir kommunene anledning til å fastsette størrelsen på arbeidsgodtgjøringen i hver enkelt fosterhjemsavtale. Det er imidlertid kun 31 prosent av fosterhjemmene som får 1 KS-sats i godtgjøring.

En utfordring knyttet til denne modellen, er at et flertall av fosterhjemmene mottar forsterkning i form av en forhøyet arbeidsgodtgjøring, som følge av at oppdraget vurderes å være mer arbeidskrevende enn hva som forventes ved 1 KS-sats. Kommunene innvilger da høyere arbeidsgodtgjørelse i form av økt antall KS satser (forsterkning). Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, viste at størrelsen på arbeidsgodtgjøringen i stor grad varierer mellom fosterforeldre. Den gjennomsnittlige månedlige arbeidsgodtgjøringen for kommunale fosterhjem utgjorde kr. 15 697 i 2014.

Dette tolker vi som en konsekvens av at dagens 1 KS-sats er for lav til å fungere som en veiledende sats for honorering av majoriteten av fosterhjem. Arbeidsgruppen vurderer at dersom dagens ordning med arbeidsgodtgjøring i form av KS-satser skal videreføres, kreves det en betydelig økning i 1 KS-sats. Gjennom utredningsarbeidet har vi fått kjennskap til at enkelte kommuner selv har innført en høyere sats som «grunnbeløp», som eksempel 1,5 KS-sats, nettopp med begrunnelse i at satsen vil oppleves som passende for en større andel av fosterhjemmene.

Vurdering

En veiledende sats bygger i prinsippet opp under rettferdighet mellom fosterhjem, gjennom at det er fastsatt hvilken godtgjøring som skal gis for oppdraget. Per i dag er satsen for lav, og mange fosterhjem får ytterligere betaling for oppdraget. Satsen fungerer med andre ord ikke som noen veiledende sats. Ettersom det ikke er utarbeidet felles nasjonale retningslinjer for hvilke forhold som utløser forhøyet arbeidsgodtgjøring, medfører det stor variasjon mellom fosterforeldre med hensyn til størrelsen på arbeidsgodtgjøringen. Dette kan medføre at fosterhjem får svært ulik betaling for tilnærmet samme innsats. Beløpet bestemmes ved forhandlinger mellom fosterforeldre og barneverntjenester, som både er ressurskrevende for barneverntjenestene og som kan påvirke relasjonen mellom saksbehandler og fosterforeldre på en negativ måte.

3.3.2. Arbeidsgodtgjøring i form av aldersinndelte KS-satser

Et alternativ til dagens ordning (omtalt ovenfor) kan være å differensiere KS-satsen ut ifra alder, på lik linje med utgiftsdekningen, slik at arbeidsgodtgjøringen øker med fosterbarnets alder. I Sverige inneholder SKL sine veiledende satser for arbeidsgodtgjøring aldersinndeling, hvor godtgjøringen øker med barnets alder. I Sverige benyttes inndelingen på barn og unge under eller over 12 år (0 – 12 år, 13 år og eldre)⁷. Satsene fremkommer av tabellen nedenfor.

Tabell 4 Satser for aldersdifferensiert arbeidsgodtgjøring, Sverige

Aldersgruppe	Månedlig beløp (SEK)
0 – 12 år	5630
13 år og eldre	7303

Arbeidsgodtgjøringen for den eldste gruppen barn og unge (13 år og eldre) er 30 prosent høyere enn for barn i den yngste gruppen (0 – 12 år).

I Norge har KS-satsene tidligere vært differensiert i ulike aldersgrupper. Den gang fikk fosterhjem høyest godtgjøring for de yngste barna. Dette hadde sammenheng med at det var mindre vanlig at små barn gikk i barnehage. I dag erfarer kommunene imidlertid det motsatte, at fosterhjemsoppdrag for eldre barn og ungdommer kan oppleves som mer krevende å ivareta enn fosterhjemsoppdrag for yngre barn. Det vil si at et gjennomsnittlig eldre barn/ungdom har flere negative erfaringer som har medført utfordringer som atferdsproblemer eller psykiske problemer. Per i dag opplever mange kommuner store utfordringer med å finne fosterhjem til barn og unge over 10 – 12 år.

Satsene for utgiftsdekning er allerede aldersdifferensierte i dag, slik at fosterhjem får et høyere månedlig beløp jo eldre fosterbarnet er. Dersom en aldersdifferensiering av arbeidsgodtgjøringen skulle innføres i Norge, kan en mulig inndeling være å ta utgangspunkt i aldersinndelingene for utgiftsdekning. Disse er 0 – 6 år, 6 – 11 år, 11 – 15 år og 15 år og eldre.

⁷ SKL, Cirkulär 08:81

Vurdering

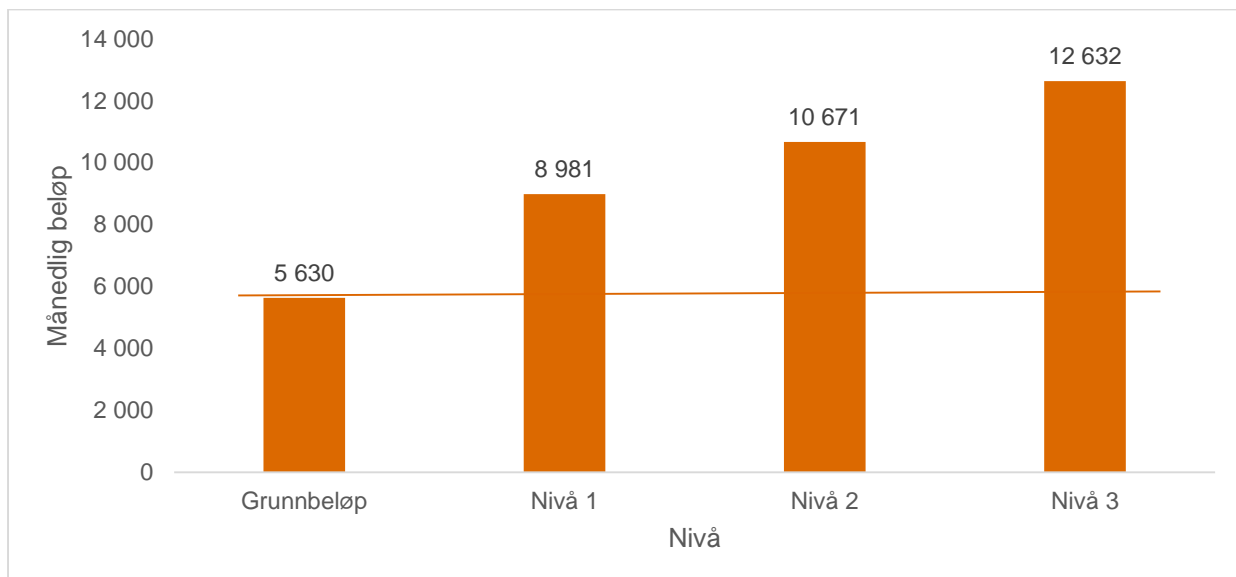
Aldersdifferensierte satser vil kunne være et mulig virkemiddel i kommunenes arbeid med å rekruttere fosterhjem til barn og unge over 10 – 12 år, noe som er mer utfordrende enn til yngre barn. Variasjoner i omsorgsbehov bestemmes imidlertid av en rekke ulike faktorer og individuelle forskjeller, hvor det er ukjent hvor stor rolle alder spiller. Dette betyr at et yngre fosterbarn vil kunne kreve mer enn et eldre fosterbarn. Vi har derfor ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å forsvare differensiert godtgjøring med utgangspunkt i alder alene.

3.3.3. Arbeidsgodtgjøring i form av nivåinndelte satser

I Sverige inneholder SKLs anbefalinger til kommunene veiledende satser for forhøyet arbeidsgodtgjørelse. Danmarks system med vederlag legger også opp til at fosterhjem skal tilbys et bestemt antall vederlag, avhengig av hvor krevende oppdraget forventes å være. Dette kan ses på som en form for forsterkning, i likhet med hva norske kommuner tilbyr fosterhjem som kompensasjon for at fosterhjemsoppdraget er mer krevende i perioder. Samtidig stiller den svenske ordningen ingen krav til at en av fosterforeldrene må frastå fra å ha arbeid utenfor hjemmet.

I figuren nedenfor fremkommer SKLs veiledende satser tilsvarende de ulike nivåene.

Figur 2 SKLs nivåinndelte standardiserte satser



Som figuren synliggjør, opererer SKL med et grunnbeløp, og tre nivåer av forhøyet arbeidsgodtgjøring. I prosent utgjør nivå 1 160 prosent av grunnbeløpet, nivå 2 utgjør 190 prosent av grunnbeløpet, mens nivå 3 utgjør 224 prosent av grunnbeløpet. Her har vi tatt utgangspunkt i grunnbeløpet som gjelder for barn i alderen 0 – 12 år. For barn i alderen 13 år og eldre gjelder et høyere grunnbeløp (kr. 7303 per måned), men de samme månedlige beløpene for forhøyet arbeidsgodtgjøring. Omregnet til prosent, vil den forhøyede arbeidsgodtgjøringen utgjøre en mindre differanse for barn over 13 år, ettersom grunnbeløpet er høyere.

Dersom man skulle anvendt de svenske prosentvise satsene for nivåinndeling av forhøyet arbeidsgodtgjørelse, med utgangspunkt i dagens 1 KS-sats, ville det gitt følgende satser for tre nivåer av økt arbeidsgodtgjøring i Norge.

Tabell 5 Eksempel på nivåinndelte satser, KS-satser

Grunnsats (1 KS-sats)	Nivå 1		Nivå 2		Nivå 3	
	Kroner	%	Kroner	%	Kroner	%
7440	11 904	160	14 136	190	16 666	224

Beløpene tilsvarer satser gjeldende fra 2.12.2014. SKL har i sine retningslinjer skissert hvilke forhold som kan være årsaker til forhøyet arbeidsgodtgjøring. Dette gjelder følgende forhold som eksempelvis sterkt utagerende atferd, sterkt hemmet atferd, spesifikke skoleproblemer, misbruk av beroligende medikamenter, negativ atferd, fysiske og psykiske funksjonshemminger, kroniske sykdommer, omfattende kontakt med tjenesteapparat og omfattende kontakt med biologiske foreldre eller andre nærstående personer.

Kommunene har også anledning til å betale fosterhjem mer enn SKLs anbefalinger. Dette gjelder særlig dersom det ikke er mulig å kombinere fosterhjemsoppdraget med inntektsgivende arbeid, for eksempel hvis barnet har nedsatt funksjonsevne eller langvarig sykdom. Dette omhandles nærmere under avsnittet om kompensasjon for redusert mulighet til å ha inntektsgivende arbeid.

Vurdering

Nivåinndelte satser innebærer at fosterhjem får økonomisk godtgjøring som i større grad enn i dag står i forhold til hvor stort omsorgsbehov barnet har. Dette bygger opp under en mer enhetlig praksis mellom saksbehandlere ved fastsetting av nivå på godtgjøringen, og større rettferdighet mellom fosterhjem. Det kan imidlertid være utfordrende å gjennomføre en tilstrekkelig grundig kartlegging av barnet i forkant av plassering til å fastsette riktig nivå på godtgjøringen. Modellen innebærer også at godtgjøringen bli satt ned til et lavere nivå dersom barnets omsorgsbehov avtar. Dette er en form for fleksibilitet som kan være hensiktsmessig, men som vil medføre økonomisk uforutsigbarhet for fosterhjem.

3.3.4. Standardisert sats

Buudir har i sin rapport «Kartlegging av fosterhjems økonomiske rammebetingelser» argumentert for å innføre en standardisert sats for å kompensere fosterforeldre for det oppdraget de utfører. Ifølge Buudir, bør denne satsen heves betraktelig fra dagens 1 KS-sats. Slik arbeidsgruppen tolker Buudirs forslag, skal den standardiserte satsen, sammen med utgiftsdekning, være den eneste måten å kompensere fosterforeldre på økonomisk. I tilfeller hvor fosterhjemsoppdraget er krevende, foreslår Buudir at fosterhjem skal motta forsterkning i form av tjenester. Vi tolker dette forslaget dit hen at Buudir foreslår å gå bort ifra dagens praksis med å betale en av fosterforeldrene for å være hjemme («frikjøp» eller «forsterkning/forhøyet arbeidsgodtgjøring»).

Innføring av en standardisert sats for fosterhjem vil medføre at den økonomiske godtgjøringen verken tar hensyn til barnets omsorgsbehov, oppdragets innsats fra fosterforeldrenes side eller fosterforeldrenes inntektgrunnlag. Det er store variasjoner mellom fosterbarn med hensyn til hvor mye innsats det krever fra fosterforeldrenes side. En standardisert sats vil derfor medføre at enkelte fosterforeldre opplever å få «mye» betalt for arbeidet oppdraget krever, mens andre vil oppleve at de får lite betalt.

Vurdering

Vår samlede vurdering er at en standardisert månedlig sats har flere styrker ved seg. Dette forutsetter at satsen er høy nok til å kompensere for eventuelle endringer i barnets behov, slik at fosterforeldre flest opplever at satsen over en lengre periode står i forhold til den innsatsen det krever av dem, til tross for at innsatsen vil variere i tråd med barnets behov i ulike perioder. Vi vurderer det imidlertid som en svakhet at modellen ikke tar høyde for at det er stor variasjon mellom fosterbarns omsorgsbehov. Ved denne modellen vil alle fosterhjem få lik betaling, uavhengig av barnets behov. Buudir har foreslått at fosterforeldre skal kompenseres for dette i form av tjenester, og ikke i form av økt økonomisk godtgjøring. Vi vurderer dette som et positivt forslag, men som er lite realistisk på kort sikt, ettersom det vil kreve en stor oppbygging av tiltak. Dessuten fremstår det ikke realistisk at det skal være mulig å gå helt bort fra dagens praksis med å frikjøpe fosterforeldre i kortere eller lengre perioder. I så fall måtte det skjedd en betydelig oppbygging av fosterhjem tilknyttet barneverninstitusjoner og statlige familiehjem, slik at fosterbarn med store behov kunne fått et tyngre tiltak enn ordinært fosterhjem.

3.4. Kompensasjon for ekstra arbeidsinnsats

I en del tilfeller vurderer barneverntjenestene at fosterhjemsoppdraget krever mer av fosterforeldrene enn hva som forventes når de kun får arbeidsgodtgjøring i form av 1 KS-sats. I slike tilfeller yter kommunen forsterkning til fosterhjemmet, enten i form av tjenester som mer veiledning og oppfølging, eller som forhøyet arbeidsgodtgjøring. Kommunene kan også benytte såkalt «frikjøp», hvor en av fosterforeldrene får kompensasjon for å gå ned i stillingsprosent for å være tilgjengelig for fosterbarnet. I denne delen ser vi nærmere på ulike modeller for å kompensere fosterforeldre for at fosterhjemsoppdraget er mer krevende enn hva som forventes ved dagens minstesats. Dersom minstesatsen øker betydelig, ref. diskusjonen over, kan behovet for denne type kompensasjon forventes å avta. Vi ser på følgende modeller:

- Forhøyet arbeidsgodtgjøring (dagens ordning med «forsterkning»)
- Nivåinndelte standardiserte satser
 - Tre ulike modeller

3.4.1. Forhøyet arbeidsgodtgjøring - forsterkning (dagens ordning)

Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår, som PwC gjennomførte på oppdrag for Bufdir i 2014, viste at 66 prosent av barn i kommunale fosterhjem har forsterkning. Dette inkluderer fosterhjem hvor en av fosterforeldrene er hjemme med barnet den første tiden etter plassering. Av de 66 prosent av fosterhjemmene som har forsterkning, har 36 prosent av hjemmene forsterkning over grensen for kommunal egenandel, mens 30 prosent av hjemmene har forsterkning under denne grensen.

Kartleggingen synliggjorde flere utfordringer knyttet til praksisen med forsterkning av fosterhjem. For det første, er det ikke utarbeidet felles retningslinjer for kommunene som ligger til grunn for hva som utlyser forsterkning på et bestemt nivå. For det andre er det ikke fastsatt noen veiledende beløp for hvor mye godtgjøringen skal øke. Funnene fra informantene viser at den øvre grensen for arbeidsgodtgjøringen er uklar, og det er ingen klare retningslinjer for fastsetting av nivå. De formidler også at det trolig er ulik praksis i kommunene, og muligheter for å utnytte systemet dersom hjemmet har fosterbarn fra forskjellige kommuner.

Vurdering

Ordningen med forhøyet arbeidsgodtgjøring i tråd med barnets behov tar høyde for at enkelte fosterhjemsoppdrag er mer krevende enn andre. Dette kan anses som en rettferdig måte å godtgjøre fosterhjem på. Det finnes imidlertid ingen nasjonale retningslinjer for hva som utløser forsterkning tilsvarende et bestemt beløp. Dette medfører muligheter for forhandling mellom fosterhjem og kommuner, slik at det blir store variasjoner i fosterhjems godtgjøring. Manglende retningslinjer gjør også at fosterhjem har lite innsikt i hvilke forhold til utløser forhøyet godtgjøring, og tilhørende beløp. Ordningen medfører også at godtgjøringen kan bli satt ned når barnets behov avtar, noe som gir en lite forutsigbar økonomisk situasjon for fosterhjem.

Vår vurdering er at dagens ordning for forsterkning av fosterhjem bør endres, fordi den medfører stor variasjon mellom hva fosterhjem får i honorar, lite forutsigbar økonomisk situasjon, samt stort rom for forhandling om vilkår ettersom det ikke er utarbeidet retningslinjer for hva som utløser forsterkning tilsvarende et bestemt nivå.

3.4.2. Nivåinndelte standardiserte satser

En annen måte å yte forsterkning til fosterhjem på, kan være å utarbeide differensierte satser med utgangspunkt i barnets omsorgsbehov, og hvor mye innsats det vil kreve fra fosterforeldrenes side. Vi omtaler dette for «nivåinndelte standardiserte satser», hvor hvert nivå omhandler hvor innsatskrevende oppdraget vil være, med en tilhørende standardisert sats. Vi har funnet eksempler på slike modeller i både Norge og Danmark.

Grunnlønn pluss fast prosentvis standardisert sats

Om lag 13 prosent av kommunene har utarbeidet interne retningslinjer for forsterkning av fosterhjem, som setter rammer for honorering av forsterkning på ulike nivåer⁸. Gjennom denne utredningen har vi fått innsikt i retningslinjene til enkelte av disse kommunene. I dette avsnittet beskriver vi et eksempel på retningslinjer for godtgjøring av fosterhjem som benyttes i en bestemt barneverntjeneste.

Modellen innebærer to deler:

- En grunnlønn til alle fosterhjem
- Standardiserte prosentvise satser

Etter denne modellen får alle fosterhjem en standardisert grunnlønn. Grunnlønnen er satt høyere enn dagens 1 KS, for å dekke en større gruppe fosterhjem. Kommunen som vårt eksempel er hentet fra benytter 1,5 KS. Dette skal kompensere for at fosterhjemsoppdraget utgjør inntil 25 prosent stilling. Samtidig skal det være mulig for fosterhjemmet selv å vurdere hvorvidt fosterhjemsoppdraget lar seg kombinere med inntektsgivende arbeid ved siden av. I den forhøyede satsen ligger en uttalt forventning om beløpet skal dekke tapte lønnsutgifter samt deltakelse på eventuelle ansvarsgruppemøter og oppfølgingsbesøk. I tillegg inngår tapt arbeidsfortjeneste knyttet til veiledning for begge foreldre fire ganger det første året, og deretter to ganger per år.

I tillegg gis det anledning til å betale fosterhjemmet for at en av fosterforeldrene skal ivareta fosterhjemsoppdraget i et omfang som er utover det som regnes som forventet. Denne tilleggssatsen skal være tidsbegrenset, og styrt ut ifra barnets behov. I denne kommunen er det utarbeidet prosentvise grenser for forsterkning på henholdsvis 50, 75 og 100 prosent, tilsvarende 2, 3 eller 4 KS-satser. Dette tilsvarer 1 KS-sats ekstra per 25 prosent «stilling» fosterhjemsoppdraget anslås å utgjøre. Når fosterhjem forsterkes utgår grunnlønnen.

Av tabellen nedenfor fremkommer de ulike nivåene av forsterkning, KS-satser og månedlig beløp per nivå, samt hvilke kriterier som utløser forsterkning på hvert nivå. Tabellen er hentet fra retningslinjene til en bestemt kommune.

Tabell 6 Forsterkningsnivåer med tilhørende kriterier

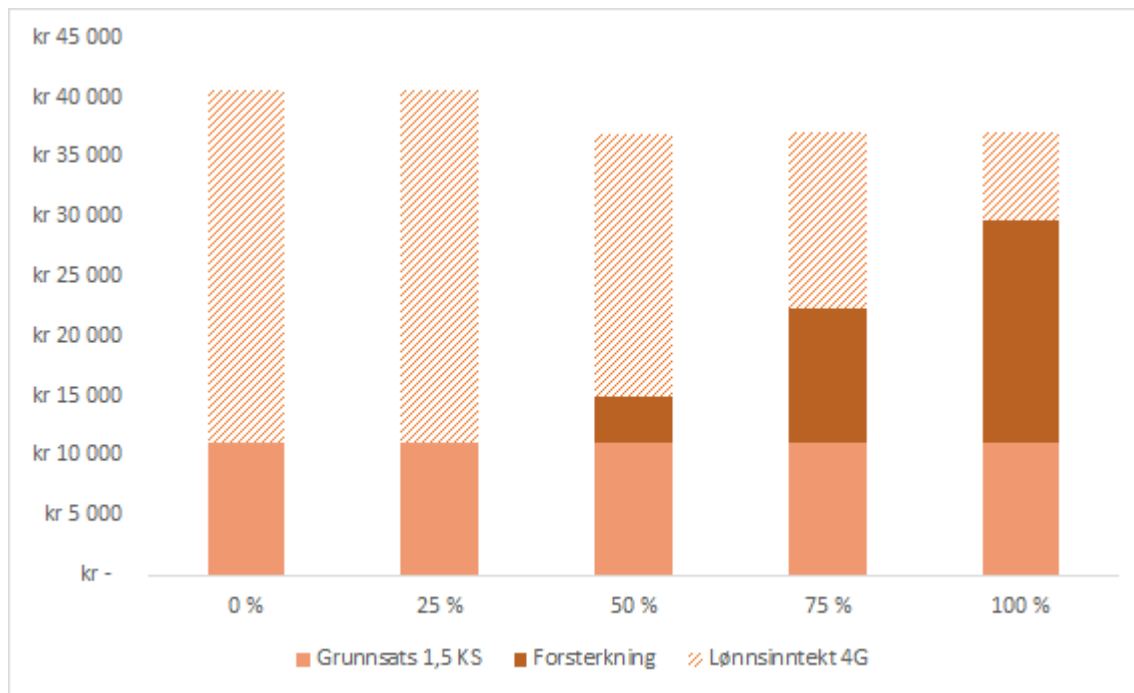
Nivå	Antall KS-satser	Månedlig beløp	Kriterium
Grunnsats, tilsvarende 25 % forsterkning	1,5	11 160 kr.	Fosterbarnets fungering er innenfor det som kan forventes som normalt ut ifra barnets alder og utvikling. Begge fosterforeldre kan arbeide 100 %.
50 % forsterkning	2	14 880 kr.	Omfang av moderat grad. Barnet trenger hjelp til en del daglige gjøremål, som de fleste barn på samme alder greier uten hjelp. Begge fosterforeldre kan arbeide 100 %.
75 % forsterkning	3	22 320 kr.	Omsorgen er av betydelig omfang. Omsorgen for barnet forhindrer fosterforeldre fra å utføre andre daglige gjøremål, og influerer på familiens øvrige aktiviteter. En av fosterforeldrene kan jobbe 100 % mens den andre kan jobbe inntil 50 % ved siden av.
100 %	4	29 760 kr.	Omsorgen er av omfattende omfang, slik at hverdagen i stor grad domineres av oppfølgingen av barnets behov. En av fosterforeldrene kan jobbe inntil 25 % ved siden av.

⁸ Bufdir, Kartlegging av fosterhjems økonomiske rammevilkår, 2014

Som det fremkommer av tabellen, legges det gjennom denne modellen opp til at begge fosterforeldre kan ha heltidsstillinger i tillegg til å ivareta fosterhjemsoppdraget, og være inntil 50 prosent forsterket. Dette tilsvarer en månedlig arbeidsgodtgjøring på kr. 14 880. Ved behov for forsterkning utover dette stiller kommunen krav til redusert arbeidstid for en av fosterforeldrene. Tapte arbeidsinntekt kompenseres i form av forhøyet arbeidsinntekt, tilsvarende 1 KS-sats per 25 prosent reduksjon i stillingsnivå. På nivå 3 og 4 har den av fosterforeldrene som er hjemme med fosterbarnet anledning til å ha inntektsgivende arbeid ved siden av, slik at total stillingsprosent inkludert fosterhjemsoppdraget tilsvarer maksimalt 125 prosent (henholdsvis 75 prosent forsterkning, 50 prosent arbeid og 100 prosent forsterkning, 25 prosent arbeid).

Modellen er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 3 Grunnsats pluss en prosentvis standardisert sats



Figuren synliggjør den månedlige grunnsatsen (1,5 KS), prosentvis forsterkning, samt arbeidsinntekt. Samlet utgjør dette fosterforelderens totalinntekt per måned. I figuren har vi benyttet en årsinntekt tilsvarende en årsinntekt tilsvarende 4G.

Modellen er modellen bygd opp slik at den gir en mest lik økonomisk situasjon for personer som har en årsinntekt tilsvarende 4G per måned, fordi forsterkningen er beregnet ut ifra en årsinntekt på 4G. Tjener man mer, får man redusert totalinntekt ved høyere nivå av forsterkning. Tjener man mindre, får man økt totalinntekt ved høyere nivå av forsterkning.

Kommunen har også utviklet kriterier for forsterkning, som i all hovedsak omhandler barnets fungering og hvor mange hjelpeinstanser som er involvert. Kriteriene er formulert som følger:

- Svært dårlig sosial fungering
- Sterkt nedsatt psykisk eller fysisk funksjonsevne
- Alvorlig atferdsproblem
- Alvorlig tilknytningsproblematikk
- Utviklingsforstyrrelser som krever særskilt tilsyn, oppfølging og samarbeid med andre hjelpeinstanser

- Alvorlig rus skade

Vurdering

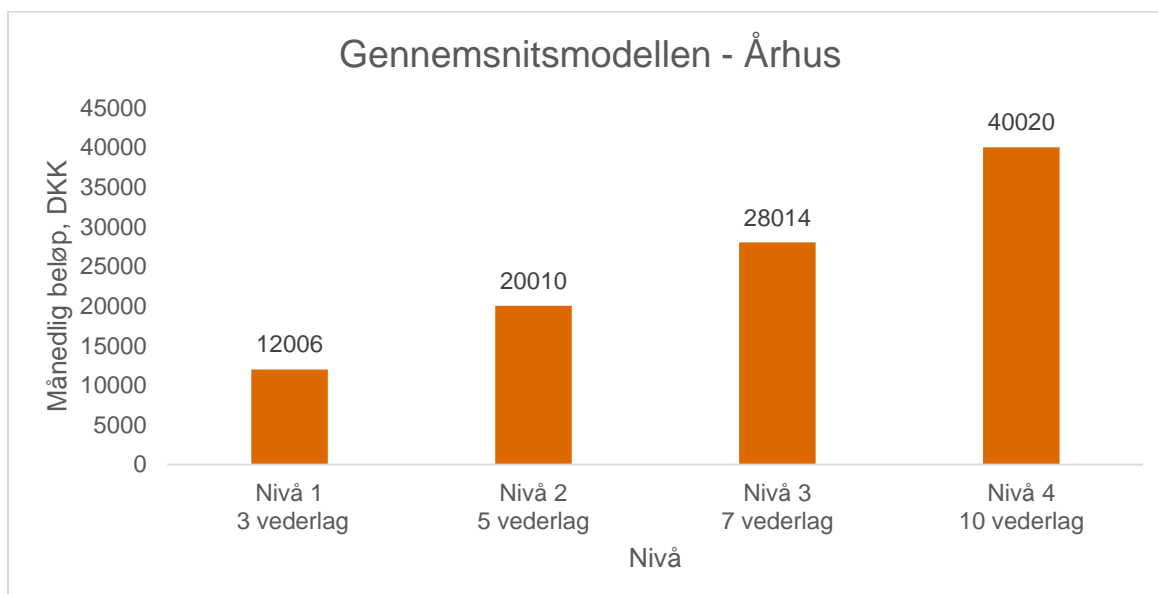
Vi vurderer det som positivt at kommunen har utarbeidet kriterier for hvilke typer omsorgs- og oppfølgingsbehov hos fosterbarnet som kan utløse forhøyet omsorgsbehov, og dermed forsterkning. Vi anser det også som en styrke at kommunen har utarbeidet standardiserte satser for honorering tilsvarende en bestemt stillingsprosent. Dette vil være ressursbesparende for barneverntjenestene, ettersom det blir lite rom for forhandling om økonomiske vilkår med fosterforeldre. Det vil også medføre transparens, slik at fosterforeldre vet at de får samme rammebetingelser som andre fosterforeldre. Dette vil gjøre at det ikke vil gjøre kommunene mer eller mindre «attraktive» som oppdragsgivere, ettersom de gir like betingelser. Alternativet medfører en åpenbar svakhet, nemlig at fosterforeldre med høy arbeidsinntekt vil få redusert inntekt som følge av at de må være hjemme for å ivareta fosterhjemsoppdraget. Dette kan bidra til å gjøre det mindre attraktivt for høytlønnede å bli fosterforeldre. Dette har imidlertid sammenheng med at forsterkningen tar utgangspunkt i en årsinntekt på 4G. Modellen kan eventuelt benyttes med høyere inntekt som beregningsgrunnlag. En annen positiv side ved de fastsatte forsterkningsnivåene er at det gir rom for å få forhøyet arbeidsgodtgjøring for fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid ved siden av, noe som bygger opp under mer rettferdig betaling av fosterhjem.

3.4.3. Danmark - Gennemsnitsmodellen

I Danmark fikk to kommuner, Århus og København, prosjektmidler fra Socialministeriet for å prøve ut alternative modeller for å honorere fosterhjem. Bakgrunnen var at den tradisjonelle modellen bestående av arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning var kritisert for å inneholde insitamenter til å fokusere på barnets utfordringer, ettersom fosterhjemmet får høyere arbeidsgodtgjøring når barnet har større omsorgsbehov. Vi gjennomgår i korte trekk erfaringene fra disse modellene.

Århus kommune i Danmark har innført en egen modell for å godtgjøre fosterhjem, kalt «Gennemsnitsmodellen». Modellen innebærer at fosterfamilien får en fast godtgjørelse gjennom hele perioden de er fosterforeldre, ut ifra fem nivåinndelte satser. Hvilket nivå oppdraget regnes for å være på, avgjøres av en rekke faktorer, som blant annet barnets psykiske og fysiske helse, samarbeid med biologiske foreldre, samt fosterhjemmets kvalifikasjoner. Fosterhjemsoppdrag på de laveste nivåene gir begge fosterforeldrene anledning til å ha inntektsgivende arbeid ved siden av, mens de høyere nivåene stiller krav om at en av fosterforeldrene ikke kan ha inntektsgivende arbeid i tillegg. Når nivået for honoraret er fastsatt, er det som utgangspunkt ikke mulig å reforhandle honoraret ved senere anledninger, selv om barnets situasjon endrer seg. Dette medfører at fosterfamilien i enkelte perioder vil oppleve at de yter en oppgave overfor barnet som er større enn de honoreres for, mens oppgaven i andre perioder oppleves å være mindre. Dersom fosterfamilien tar imot flere fosterbarn, skal gjennomsnittsbetøpet vurderes for hvert av barna.

Figur 4 Gennemsnitsmodellen, Århus kommune



Som det fremkommer av figuren, er nivåene knyttet til vederlagene, med tilhørende veiledende satser, som utarbeides av KL (danske satser tilsvarende KS-satsen)⁹.

Modellen har blitt evaluert av KL¹⁰. Her fremkommer flere styrker, som vi også har fått bekreftet gjennom intervju. Først og fremst gir den en forutsigbar inntekt for fosterhjemmene. I tillegg medfører den at det ikke er rom for forhandlinger mellom saksbehandler i barneverntjenesten og fosterhjemmet om økonomiske rammebetingelser. Dette gir større mulighet til å fokusere på den faglige oppfølgingen av fosterhjemmet.

København kommune har prøvd ut en modell for honorering av fosterhjem kalt «Den alternative honoreringsmodell». Denne modellen baserer seg på fire nivåer av honorarer, tilsvarende et gitt antall vederlag per måned (noe lavere enn Gennemsnittsmodellen), som skal tilsvare hvor krevende oppdraget forventes å være. Nivået fastsettes for fire år frem i tid, og reforhandles dermed hvert fjerde år. Københavns kommune valgte å ikke videreføre modellen etter forsøksperioden, da den ikke så ut til å bygge opp under målsetningen om å i større grad fokusere på barnets ressurser. I tillegg medførte den økt reforhandling av avtaler, sammenlignet med før modellen ble innført.

Vurdering

Gennemsnittsmodellen bygger opp under rettferdighet mellom fosterhjem, ved at godtgjøringen beregnes med utgangspunkt i fosterbarnets omsorgsbehov og ikke fosterforeldrenes arbeidsinntekt. Modellen bidrar også til forutsigbarhet, gjennom at betalingen gjelder for hele plasseringsperioden. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om barneverntjenesten har tilstrekkelig kjennskap til barnet til å gjøre en kartlegging i forkant av plasseringen som er god nok til å fastsette «nivået» på oppdraget for hele lengden av plasseringen. Modellen er også lite fleksibel, ettersom barnets omsorgsbehov kan endre seg i løpet av plasseringen, mens godtgjøringen er fastlagt på forhånd.

3.5. Kompensasjon for tapt arbeidsinntekt

I dette avsnittet belyser vi ulike modeller for å kompensere fosterhjem økonomisk på, når det vurderes som nødvendig at en av fosterforeldrene reduserer sin deltakelse i arbeidslivet helt eller delvis. Kartleggingen av fosterhjems økonomiske rammebetingelser viser at en eller begge fosterforeldrene er frikjøpt helt eller delvis i nær 50 prosent av fosterhjemmene. I praksis henger dette nært sammen med temaet som ble belyst i forrige avsnitt. Forskjellen er imidlertid at modellene i dette avsnittet tar utgangspunkt i fosterforeldrenes arbeidsinntekt, mens modellene presentert i forrige avsnitt er basert på standardiserte satser.

- Dekning av tapt arbeidsinntekt (dagens ordning)
- Grunnsats pluss dekning av tapt arbeidsinntekt

3.5.1. Dekning av tapt arbeidsinntekt (dagens ordning)

Å «frikjøpe» en av fosterforeldrene innebærer at en av fosterforeldrene går ned i stillingsprosent eller tar 100 prosent permisjon fra arbeid for å ivareta fosterhjemsoppdraget. Kommunene betaler da tapt arbeidsfortjeneste til fosterhjemmet i tillegg til arbeidsgodtgjøring. Denne modellen benyttes istedenfor å yte forsterkning i form av forhøyet arbeidsgodtgjøring, som omtalt i forrige avsnitt.

Kartleggingen av fosterhjems økonomiske rammevilkår (Bufdir, 2014), viste at en eller begge fosterforeldre var 100 prosent frikjøpt i 22 prosent av de kommunale fosterhjemmene, mens en av fosterforeldrene var delvis frikjøpt i 27 prosent av fosterhjemmene. Dette innebærer at om lag halvparten av fosterforeldrene var helt eller delvis frikjøpt fra inntektsgivende arbeid.

⁹ Familjemappe, Århus kommune

¹⁰ Evaluering af forsøg med ny honoreringsmodel "Gennemsnittsmodellen", Århus Kommune 2010.

Det er flere utfordringer knyttet til dagens praksis knyttet til frikjøp av fosterforeldre. For det første er det ikke utarbeidet retningslinjer for hvor høy inntekt som kan kompenseres i sin helhet av barneverntjenestene. Dette innebærer at kommunene har utarbeidet ulik praksis, og stor variasjon i «lønnsnivå» for oppdraget mellom fosterhjem. Gjennom vår utredning har det kommet frem at enkelte kommuner opererer med en maksimal årlig inntekt på kr. 320 000. Dette er langt lavere enn hva mange fosterforeldre tjener. Samtidig har det kommet frem eksempler på at barneverntjenestene har gitt full lønnskompensasjon til fosterforeldre med svært høy lønnsinntekt, på grunn av et stort behov for fosterhjem. Også i Sverige praktiseres kompensasjon for tapt arbeidsinntekt når det er behov for at en av fosterforeldrene er tilgjengelig for fosterhjemsoppdraget. Her dekker kommunene hele inntekten, uten noen øvre grense.

En alternativ løsning, som enkelte kommuner har innført, kan være å utarbeide retningslinjer på at kommunene skal dekke tapt arbeidsinntekt for den av fosterforeldereren som skal være hjemme med barnet, men at beløpet er begrenset oppad til en bestemt årsinntekt. En mulig grense kan være å dekke prosentvis tapt inntekt, beregnet ut ifra en maksimal inntekt tilsvarende 6G (folketrygdens grunnbeløp). 6G er den grensen som benyttes ved beregning av ytelser fra NAV, og er en kjent inntektsgrense for utmåling av ytelser. Det tilsvarer en maksimal årsinntekt for frikjøpte fosterhjem på kr. 530 220.

Vurdering

Vi vurderer at dagens ordning knyttet til frikjøp har flere svakheter ved seg. Ettersom det ikke foreligger nasjonale retningslinjer for hvor høy inntekt som skal dekkes ved frikjøp, har det utviklet seg stor variasjon mellom kommuner. Dette medfører at enkelte kommuner er villige til å betale mer for et fosterhjemsoppdrag enn en annen kommune, som medfører urettferdige rammebetingelser for fosterhjem. Det bygger også opp under at enkelte kommuner blir mer attraktive å være oppdragstaker for, ettersom de betaler mer til fosterhjem. Dette skaper en uheldig konkurransesituasjon i pressområdene. Videre kan det å ta utgangspunkt i arbeidsinntekt oppfattes som en lite rettferdig måte å honorere fosterhjem på, ettersom det vil medføre ulik betaling for «samme» oppdrag. På den andre siden kan det argumenteres for at personer som har høy arbeidsinntekt vil oppfatte det som økonomisk utfordrende å bli fosterforeldre dersom det medfører at de får store reduksjoner i inntekt, og at det er nødvendig å yte kompensasjon for inntekt for å rekruttere nok fosterhjem.

3.5.2. Grunnsats pluss prosentvis dekning av tapt inntekt

En annen modell som arbeidsgruppen har sett nærmere på, er å innføre faste prosenter for «frikjøp», med en høyere grunnsats enn dagens 1 KS-sats i bunn.

Denne modellen er todelt:

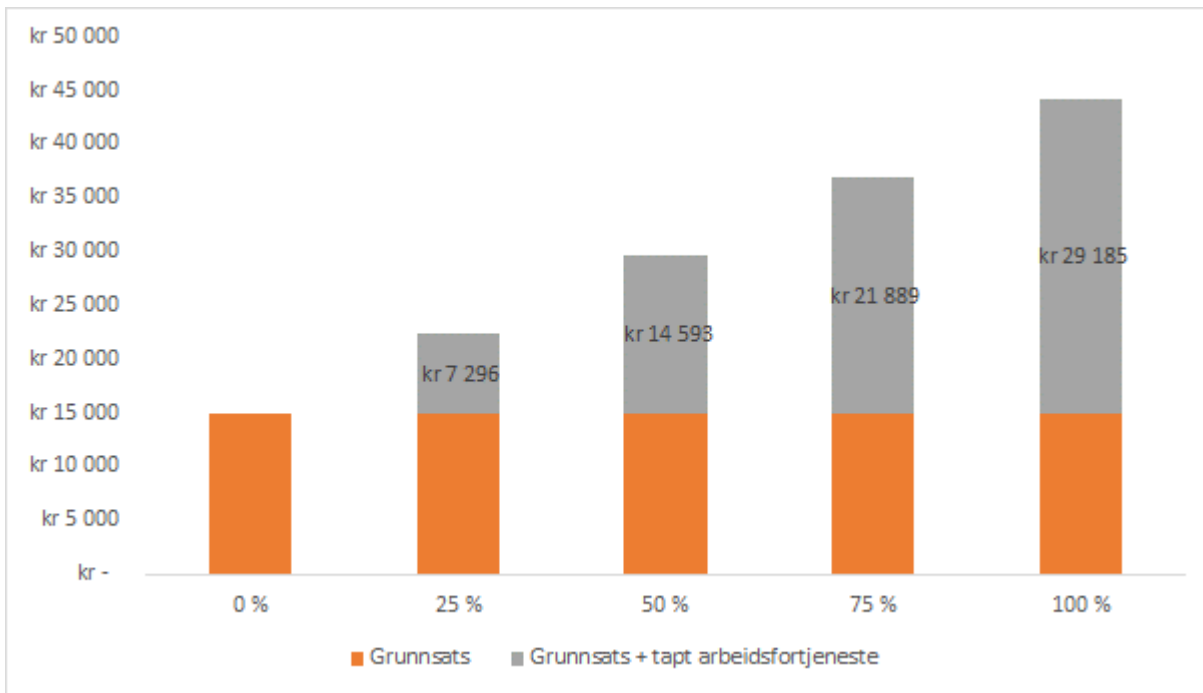
- Grunnsats som varer hele plasseringsperioden
- Kompensasjon for tapt inntekt ved behov

Hovedtanken bak denne modellen er at alle fosterhjem skal få et grunnbeløp som varer gjennom hele fosterhjems plasseringen, og som er fastlagt. Dette beløpet vil være felles for alle, og uavhengig av barnets omsorgsbehov eller inntekt. Beløpet bør være såpass høyt at det vil være dekkende for svingninger i barnets omsorgsbehov, og fortsatt oppleves som en balanse mellom innsats og betaling for fosterhjemmet. Dette kan tilsvare at oppdraget krever innsats opptil 25 prosent av en stilling i perioder. Det skal være mulig for begge fosterforeldre å arbeide 100 prosent utenfor hjemmet. Beløpet skal innebære forventninger til at fosterforeldre stiller opp på veiledningsmøter og andre møter i forbindelse med barnets skolegang og helsetilbud.

Dersom barneverntjenesten vurderer at det er behov for at fosterforeldre reduserer sin stilling utenfor hjemmet for å ivareta fosterhjemsoppdraget, får de kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. Dette skal imidlertid være med utgangspunkt i estimerte prosentvise beregninger for den tiden fosterhjemsoppdraget beregnes å utgjøre, og som medfører begrensninger i arbeidstid. Her dekkes fosterhjemmets tidligere arbeidsinntekt. Det er utarbeidet fire «stillingsprosenter» for fosterhjemsoppdraget, hvor kompensasjon for tapt arbeidsinntekt først gis når det er behov for at en av fosterforeldrene går ned i stilling 25 prosent for å ivareta fosterhjemsoppdraget.

Arbeidsgruppen har diskutert hvorvidt kompensasjon for tapt arbeidsinntekt skal komme på toppen av grunnsatsen, eller hvorvidt grunnsatsen skal beregnes inn i kompensasjonen. I figuren nedenfor er grunnsatsen beregnet inn i den totale kompensasjonen. Det innebærer at ved 100 prosent frikjøp får fosterforeldre dekket sin arbeidsinntekt 100 prosent, men da er altså grunnsatsen inkludert i dette beløpet. Her har vi tatt utgangspunkt i en maksimal årsinntekt på 6G.

Figur 5 Grunnsats pluss dekning av tapt arbeidsinntekt



I figuren er grunnsatsen satt til 2,0 KS-sats, som utgjør en fast månedlig grunnsats. Dekning av tapt arbeidsinntekt fra 25 prosent redusert stilling gis med utgangspunkt i arbeidsinntekt (begrenset oppad til 6G). Beløpene er ment som forslag i modellen.

Vurdering

Denne modellen gir større økonomisk forutsigbarhet mellom fosterhjem, ettersom de har en fast grunnsats i bunn gjennom hele plasseringsperioden. Modellen gir også rom for å betale fosterhjem for å være hjemme med fosterbarnet i tilfeller hvor det vurderes å være behov for det. Det tas imidlertid utgangspunkt i fosterforelderens lønnsinntekt, noe som vil medføre stor variasjon i betaling for «samme» oppdrag. Ettersom grunnsatsen innlemmes i den totale godtgjøringen, medfører modellen at fosterforeldre som får dekket arbeidsinntekt for å være hjemme med barnet får mindre inntekt enn hva de ville hatt dersom de arbeidet heltid, og fikk grunnsatsen. Arbeidsgruppen vurderte det imidlertid som en svært kostbar løsning for kommunene dersom fosterhjem i perioder skal få kompensasjon for arbeidsinntekt i tillegg til den relativt høye grunnsatsen.

3.5.3. Grunnsats pluss prosentvis frikjøp med minimumssats og en maksimumssats

Et annet alternativ kan være å utarbeide en modell som består av en fast grunnsats for hele plasseringen, pluss kompensasjon for den tilleggs innsatsen som kreves i perioder. Denne modellen er todelt:

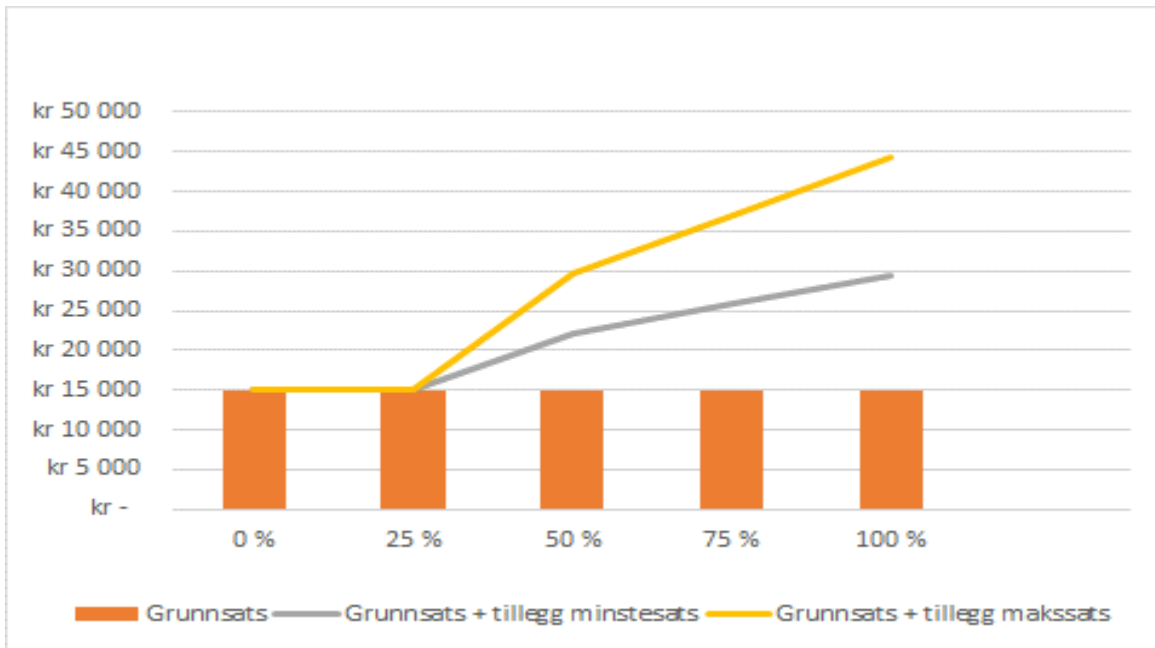
- Grunnsats som varer hele plasseringsperioden
- Kompensasjon for tapt inntekt, med minstesats og maksgrænse

En slik modell har flere likhetstrekk med dagens frikjøpspraksis, hvor beløpet beregnes ut ifra tidligere inntekt. Vi ser for oss at det etter denne modellen utarbeides en minimumssats for månedlig honorering, ut ifra en prosentvis beregning av hvor mye «arbeidstid» fosterhjemsoppdraget er beregnet å utgjøre. Uavhengig av

tidligere inntekt, vil fosterforeldre minimum tjene denne satsen. En slik modell vil bidra til at fosterforeldre med ulik inntekt vil få en mer lik betaling for oppdraget. Fosterforeldre som har høy inntekt vil få kompensasjon med utgangspunkt i denne, men begrenset oppad til et maksimalt månedlig beløp.

I figuren har vi benyttet en minstesats som tilsvarer en årsinntekt på 4G og en maksimal sats som tilsvarer en årsinntekt på 6G. Dette samsvarer med grensen vi har operert med i de andre modellene. 1G utgjør på utredningstidspunktet kr. 88 730.

Figur 6 Grunnsats pluss prosentvis minstesats og makssats



Som det fremkommer av figuren, ligger grunnsatsen i bunn. Laveste nivå for forsterkning er 50 prosent, og deretter 75 og 100 prosent. Den grå linjen viser hva forsterkningen vil utgjøre med en minstesats tilsvarende 4G, mens den gule linjen viser hva forsterkningen vil utgjøre med en minstesats på 6G.

Dette alternativet har flere av de samme fordelene som alternativ 1 med hensyn til å skape lik praksis mellom kommuner. Det gir imidlertid rom for at fosterforeldre med høy arbeidsinntekt kan få noe høyere honorar enn personer med lav arbeidsinntekt. Slike rammebetingelser kan bidra til å rekruttere fosterforeldre fra alle lønnsgrupper i samfunnet.

Vurdering

Samlet vurderer vi at denne modellen har flere styrker ved seg. Vi vurderer det som positivt at fosterhjem får en grunnsats gjennom hele plasseringsperioden. Dette bidrar til en synlig anerkjennelse for samfunnsoppdraget og økonomisk forutsigbarhet. Vi vurderer det videre som en styrke at fosterhjem får kompensert for tap av arbeidsinntekt når det er behov for at de reduserer sin stillingsprosent for å ivareta fosterhjemsoppdraget. En minstesats vil sikre fosterhjem med lav inntekt et økende godtgjøring for oppdraget dersom oppdraget skulle bli mer krevende. Samtidig kan modellen gi økonomiske insentiver til å ta på seg et fosterhjemsoppdrag, som kan gå ut over kvaliteten på fosterhjemmene. Vi vurderer det også som positivt at modellen opererer med en makssats, ettersom fosterhjemsoppdraget betales av det offentlige og at potensielt svært høye inntekter fra et slikt oppdrag vil kunne gi uheldige signaleffekter. Modellen vil utjevne forskjellene mellom fosterforeldre som har henholdsvis høy og lav inntekt. Samtidig medfører modellen noe variasjon i betaling for samme nivå av forsterkning, ettersom det tas utgangspunkt i arbeidsinntekt og ikke fastsatte satser.

3.6.Hjemme med fosterbarnet første året

Dette gjelder for fosterbarn som er til og med 15 år. Funnene fra Bufdirs kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår (2014) viste at de fleste kommunene betaler en av fosterforeldrene for å være hjemme det første året. Årsaken til at kommunene betaler en av fosterforeldrene for å være hjemme det første året, er i hovedsak å gi familien ro rundt innflyttingen og den første tiden hvor fosterbarn og fosterfamilie skal bli kjent med hverandre, og familiestrukturen, rutiner og hverdagen skal sette seg for alle involverte. Fosterforeldre har gjennom arbeidsmiljøloven § 12-3 (2) rett til omsorgspermisjon i to uker i forbindelse med at omsorgen overtas for barn under 15 år. Fosterforeldre har også rett til foreldrepermisjon fra sitt arbeid i til sammen inntil to år, når fosterbarnet er under 15 år, jf. arbeidsmiljøloven § 12-5.

Også i Sverige og Danmark er det en utbredt praksis at en av fosterforeldrene er betalt for å være hjemme med fosterbarnet den første tiden etter plassering.

Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår viser at kommunene har varierende praksis når det gjelder i hvilket omfang de betaler fosterforeldre for å være hjemme. Enkelte kommuner praktiserer dette som en norm, som det er mulig å fravike i særskilte tilfeller. I Oslo kommune, for eksempel, stilles det i de fleste tilfeller krav om at en av fosterforeldrene er hjemmeværende det første året etter at fosterbarnet flytter inn.

Det er også variasjoner mellom kommunene med hensyn til beregning av hvilken godtgjøring fosterhjem skal få. Kommunene tilbyr enten frikjøp, med kompensasjon av tapt arbeidsinntekt, eller forsterkning i form av høyere arbeidsgodtgjøring. Det er imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan det inntektstapet som den av fosterforeldereren som er hjemmeværende skal kompenseres. Funn fra Bufdirs kartlegging viser at 61 prosent av kommunene har en praksis hvor fosterforeldrene får dekket tapt arbeidsinntekt inntil et maksimumsbeløp ved frikjøp, med utgangspunkt i lønnsnivå ved kontraktsinngåelsen.

Arbeidsgruppen tilknyttet utredningen mener at fosterforeldre bør få innført en rett til å være hjemme i inntil ett år med fosterbarnet etter plassering, for å skape ro den første tiden til å finne seg til rette i den nye familiesituasjonen. Vi har drøftet tre ulike måter som fosterforeldre kan få kompensasjon for å være hjemme med barnet den første tiden. Dette gjelder:

- Kompensasjon for tapt arbeidsinntekt
- Forsterkning i form av høyere arbeidsgodtgjøring
- Foreldrepenger via NAV på lik linje med adoptivforeldre

3.6.1. Kompensasjon for tapt arbeidsinntekt

Ved kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, vil det være fosterforelderens arbeidsinntekt som danner grunnlaget for betalingen for å være hjemme for å ivareta fosterhjemsopdraget den første tiden etter plassering.

Ettersom det ikke foreligger retningslinjer for hvordan lønnsinntekten skal kompenseres for, er det rom for forhandling mellom fosterforeldre og barneverntjenesten. Enkelte kommuner har innført en maksimumsgrense for hvor høy inntekt som kan kompenseres for, mens andre dekker full inntekt uten noen øvre inntektsgrense.

I Sverige anbefaler SKL kommunene å betale en av fosterforeldrene for å frastå fra inntektsgivende arbeid utenfor hjemmet, for å være tilgjengelige for barnet under en innkjøringsperiode. Her har kommunene, slik vi har fått kjennskap til, en praksis med å betale full kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. I tillegg får fosterhjem arbeidsgodtgjøring. Som vi har sett tidligere, har SKL utarbeidet veiledende grunnsats og satser for forhøyet arbeidsgodtgjøring. Fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid får kun grunnsatsen i denne perioden.

Etter denne modellen vil fosterforeldre som er hjemmeværende eller arbeider deltid få mindre «betalt» for å være hjemme med fosterbarnet den første tiden, sammenlignet med fosterforeldre som har fulltidsjobb. Når det gjelder kriteriet om å utarbeide rammebetingelser som er rettfærdige, kan man på den ene siden argumentere med at en slik modell ikke bygger opp under dette, ettersom det er fosterforeldrenes arbeidsinntekt som er førende for hva de får betalt for å være tilgjengelige for fosterhjemsopdraget den første tiden. På den andre

siden kan det argumenteres for at det er rettferdig, ettersom de opprettholder den samme inntekten de hadde før de påtok seg fosterhjemsoppdraget.

Dersom fosterforeldre skal få betaling i form av tapt arbeidsfortjeneste for å være hjemme med barnet det første året, vurderer vi at det bør tilbys kompensasjon inntil 6G. Lavere maksgrense enn 6G vil kunne medføre at enkelte fosterforeldre går ned i inntekt første året.

Vurdering

Retningslinjer for kompensasjon av tapt inntekt ved fri første året etter plassering vil bygge opp under lik praksis mellom kommuner. Godtgjøring med utgangspunkt i inntektsnivå bygger opp under en økonomisk forutsigbar situasjon for fosterforeldre, og medfører at de får tilnærmet samme inntekt som før de tok på seg fosterhjemsoppdraget. Samtidig medfører en slik ordning at fosterhjem med ulik inntekt får ulikt betalt for å være hjemme med barnet. Dette kan oppleves som urettferdig.

3.6.2.Fast sats - fornøyet arbeidsgodtgjøring

Ved betaling i form av høyere arbeidsgodtgjøring tar barneverntjenesten utgangspunkt i KS sin månedlige sats, som per 2015 er kr. 7440 per mnd. Satsen ganges opp til et beløp som vurderes å kompenseres for den innsatsen det krever å ivareta fosterhjemsoppdraget på heltid.

Forhøyet arbeidsgodtgjøring kan for eksempel gis når fosterforeldre ikke har noe inntektsgivende arbeid å frikjøpes fra, men hvor det likevel vurderes som nødvendig å være tilgjengelig for fosterhjemsoppdraget første året etter plassering.

For fosterforeldre som er hjemmeværende, kan en slik ordning gi høyere månedlig betaling for fosterhjemsoppdraget det første året, enn i modellen beskrevet ovenfor, hvor betalingen tar utgangspunkt i arbeidsinntekt.

Vurdering

Retningslinjer for faste satser for godtgjøring ved fri første året etter plassering vil bygge opp under lik praksis mellom kommuner. Denne ordningen vil gi en mer rettferdig kompensasjon til fosterforeldre for å være hjemme med barnet første året, ettersom satsene ikke tar hensyn til inntekt. Avhengig av nivået på satsene kan dette imidlertid medføre reduksjon i inntektsnivå for fosterforeldre som går fra full jobb og høy lønnsinntekt til fosterhjemsoppdrag med faste satser som er lavere enn inntekten.

3.6.3.Foreldrepenger fra NAV

Arbeidsgruppen har hatt en inngående drøfting av en modell hvor fosterforeldre får rett til foreldrepenger fra NAV, på lik linje med adoptivforeldre. Bufdir har også i sin rapport om fosterforeldres økonomiske rammebetingelser foreslått at det bør utredes nærmere hvorvidt fosterforeldre skal få en særskilt ytelse fra NAV det første året. Vi belyser i korte trekk regelverket knyttet til foreldrepenger, og hvordan det eventuelt kan komme til anvendelse for fosterhjem.

I regelverket for foreldrepenger ved fødsel, er det noe ulike regler for biologiske foreldre og adoptivforeldre, med hensyn til stønadperiodens varighet. Det kan argumenteres for at fosterforeldre bør få rettigheter på lik linje med adoptivforeldre, med hensyn til barnets alder og lengden på stønadsperioden. Dette innebærer at fosterforeldre vil få rett til foreldrepenger for barn under 15 år. Lengden på stønadsperioden er tre uker kortere enn for biologiske foreldre, det vil si 46 uker med 100 prosent dekningsgrad (foreldrepenger) eller 56 uker med 80 prosent dekningsgrad. Dette er fordi foreldrepengerperioden starter i det adoptivforeldrene overtar omsorgen for barnet. Stønadsperioden utvides ved adopsjon av flere barn, på lik linje med flerbarnsfødsel. Ved henholdsvis 100 prosent og 80 prosent dekningsgrad utvides stønadsperioden med henholdsvis fem og syv uker for hvert barn mer enn ett.

Ved beregning av foreldrepenger tas det utgangspunkt i lønnsinntekt for en nærmere bestemt periode før uttak av foreldrepenger. NAV utbetaler lønnsinntekt, begrenset oppad til 6G. En del arbeidsgivere betaler imidlertid mellomlegget mellom 6G og full lønn, for arbeidstakere som har høyere lønn enn 6G, slik at vedkommende ikke får noen inntektsreduksjon.

Kravene for å ha rett til foreldrepenger er at forelderen har vært yrkesaktiv og har hatt pensjonsgivende inntekt i minst seks av de ti siste månedene før stønadsperioden begynner. Det er også krav om at årsinntekten må være minst halvparten av grunnbeløpet (G) i folketrygden (per 2015 tilsvarer dette om lag 44 000 kr). I regelverket er flere situasjoner likestilt med yrkesaktivitet, og gir rett til foreldrepenger, herunder at personen har mottatt sykepenger, foreldrepenger, svangerskapspenger, omsorgspenger ved sykdom hos barnet eller den som passer barnet, pleie- og opplæringspenger, dagpenger under arbeidsløshet eller arbeidsavklaringspenger.

Biologiske foreldre og adoptivforeldre som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, som beskrevet ovenfor, kan få en engangsstønad. Per 2015 utgjør engangsstønaden et skattefritt beløp på kr. 44 190.

Ved adopsjon kan hele foreldrepengeperioden utsettes eller man kan ta ut delvis foreldrepenger (graderte foreldrepenger). Dette forutsetter skriftlig avtale med arbeidsgiver. En utsettelse forutsetter at den som mottar foreldrepenger er i heltidsarbeid, har lovbestemt ferie (det vil si 21 arbeidsdager), på grunn av sykdom er helt avhengig av hjelp for å ta seg av barnet eller er innlagt på helseinstitusjon eller at barnet er innlagt på helseinstitusjon.

Ved uttak av foreldrepenger kan også permisjonen tas ut som delvis permisjon etter avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, jf. arbeidsmiljøloven. Graderte foreldrepenger utgjør differansen mellom deltidsarbeid og en 100 prosent stilling. Foreldrepengene reduseres i forhold til hvor mye en arbeider, slik at foreldrepengene fordeles utover et lengre tidsrom. Det samlede beløpet som blir utbetalt er det samme som om ved fullt uttak av foreldrepenger. Delvis permisjon må tas ut innenfor en tidsramme på tre år, dvs. tre år etter adopsjonen.

Vurdering

Vi vurderer at NAV sitt regelverk knyttet til foreldrepenger er unødvendig komplisert, ut ifra at formålet i vår sammenheng er å betale fosterforeldre for å være hjemme med fosterbarnet den første tiden etter plassering. NAV sitt regelverk inneholder blant annet noen muligheter som ikke er hensiktsmessige for fosterhjem, slik som utsettelse og gradering av foreldrepengeperioden. NAV sin ordning vil derfor etter vår mening være for komplisert, og medføre unødvendig mye byråkrati i form av søknader og saksbehandling. Ordningen kan eventuelt tilpasses med særbestemmelser for fosterhjem, som for eksempel å begrense muligheten til å utsette utbetalingsperioden.

3.7. Utgiftsdekning

Fosterforeldre får utgiftsdekning som skal dekke utgifter knyttet til det å ha fosterbarn. Fosterforeldre får i dag månedlig utgiftsdekning etter faste satser som utarbeides av KS. Satsene er aldersinndelte. Per 1.7.2014 gjaldt følgende satser¹¹

Tabell 7 Satser for utgiftsdekning

Fosterbarnets alder	Beløp utgiftsdekning
0 – 6 år	4766 kr.
6 – 11 år	5920 kr.
11 – 15 år	6470 kr.
15 år og eldre	7030 kr.

Til sammenligning får statlige familiehjem månedlig utgiftsdekning fra Bufetat på kr. 7 865 (per 1.9.2014).

Fosterforeldre kan i tillegg få dekket en rekke andre påløpte utgifter for fosterbarnet. Hvilke utgifter dette gjelder, fremkommer av fosterhjemsavtalen punkt 6.33 Nødvendige ekstrautgifter¹². Disse utgiftene dekkes av

¹¹ KS, Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem

¹² Fosterhjemsavtalen

barneverntjenesten i den enkelte kommune. KS har imidlertid ikke gitt veiledende beløp for hvor store utgifter under hvert av punktene som kan dekkes.

Tabell 8 Nødvendige ekstrautgifter

- Utlegg til behandling og lignende som ikke dekkes av folketrygden
- Tannbehandling som ikke dekkes av folketrygden
- Utgifter som knytter seg til eventuell funksjonshemming som ikke dekkes av folketrygden eller av annet lovverk
- Utgifter til konfirmasjon eller tilsvarende handlinger
- Utgifter til barnehage eller skolefritidsordning
- Nødvendig skyss til skole/barnehage når barnet har behov for å opprettholde kontakt med sitt opprinnelige nærmiljø. Dette gjelder ikke når skyssen dekkes av fylkeskommunen i henhold til opplæringslovens bestemmelser
- Særlige ekstrautgifter i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter ut i fra en konkret vurdering av behov og kostnad
- Utgifter til utdanning utover grunnskolen frem til avsluttet videregående skole
- Spesielle utgifter ved flytting fra fosterhjemmet
- Reiseutgifter fosterforeldrene påføres i forbindelse med samværsordninger, behandlingstiltak for barnet, nødvendig møtevirksomhet o.l.
- Tappt arbeidsfortjeneste i forbindelse med avtalte møter, kurs, veiledning og lignende
- Utgifter i forbindelse med skader barnet måtte påføre fosterhjemmet når skadene ikke kan tilskrives fosterforeldrenes åpenbare forsømmelse av mulighet til å forhindre skaden. Dersom skaden dekkes av forsikringsavtale som fosterforeldrene har, skal egenandel og eventuell økning av forsikringspremie betales av barneverntjenesten. Ansvar for skader barnet måtte påføre tredjemann reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler.

Kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammebetingelser som PwC gjennomførte for Bufdir i 2014 viser at den gjennomsnittlige månedlige utgiftsdekningen per 2012 var kr. 7086 per fosterbarn. Det var imidlertid store regionale forskjeller, hvor fosterhjem i region Midt-Norge hadde høyest gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning per barn (kr. 8961 pr mnd.), mens fosterhjem i region Nord hadde lavest gjennomsnittlig månedlig utgiftsdekning per barn (4028 kr. Pr. mnd.).

Disse beløpene inkluderer øvrige utgifter som beskrevet i tabellen ovenfor, samt etableringsutgifter i tillegg til den faste månedlige KS-satsen. Kartleggingen viste at diskusjoner knyttet til utgiftsdekning er forholdsvis ressurskrevende i kommunalt barnevern og at det er ønskelig med forenkling og mer forutsigbarhet.

I Danmark og Sverige finnes kan også fosterhjem få dekket øvrige utgifter, enten ved søknad eller ved avtale om fast dekning av ekstrautgifter. I Danmark er det utarbeidet veiledende satser for enkelte av de øvrige utgiftene, slik som konfirmasjonsfest og konfirmasjonsgave.

Vi vurderer veiledende satser eller maksimale beløpsgrenser som positivt. Det vil bidra til å skape realistiske forventninger til hva fosterhjem kan få dekket, og mer lik praksis knyttet til hvor store beløp som dekkes. Aktuelle utgifter som det kan settes veiledende beløp eller beløpsgrenser for er blant annet konfirmasjon og ekstrautgifter i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter. Alt som omhandler fosterbarnets fysiske eller psykiske helse bør imidlertid kunne dekkes uten grense.

Vi foreslår at tappt arbeidsfortjeneste i forbindelse med avtalte møter, kurs, veiledning og lignende skal inngå i arbeidsgodtgjøringen, som kompensasjon for den tiden fosterforeldre er forventet å delta på slike aktiviteter.

3.8.Pensjonsrettigheter

Det har vært mye fokus på fosterforeldres manglende pensjonsrettigheter, både i Norge, Sverige og Danmark. I arbeidet med å utrede fosterhjems rammebetingelser er styrkede pensjonsrettigheter svært sentralt. Bufdirs kartlegging av fosterhjems økonomiske rammevilkår viser at det er få kommuner som tilbyr pensjonsordning til fosterforeldre. De kommunene som tilbyr dette, gjør det primært i form av videreføring av pensjonsordning fra

tidligere arbeidsgiver. Blant frikjøpte fosterforeldre som ikke har tjenstepensjon, får kun 10 prosent kompensasjon. I noen tilfeller dekker kommunen utgifter til privat pensjonsordning som den enkelte fosterfamilie inngår privat. Andre kommuner yter mer i utgiftsdekning for at fosterforeldrene skal kunne kjøpe privat forsikring.

Når det gjelder pensjonsrettigheter, kan man skille mellom pensjonspoeng i folketrygden og pensjon som opptjenes gjennom arbeid. Arbeidstakere i offentlig sektor har offentlig tjenstepensjon gjennom KLP, SPK og Oslo pensjonsforsikring eller andre. Arbeidstakere i private bedrifter har ofte pensjonssparing hos private foretak, som Storebrand.

Med dagens ordning, inngår arbeidsgodtgjørelsen som fosterforeldre får i grunnlaget for opptjening av pensjonspoeng i folketrygden. Utgiftsdekning inngår ikke i grunnlaget for opptjening av pensjonspoeng. Fosterforeldre har per i dag ikke rettigheter i forhold til innmelding i kommunal pensjonskasse, ettersom et fosterhjemsoppdrag er ansett som et frilansoppdrag.

Buudir har nylig gjennomgått regelverket knyttet til fosterforeldres pensjonsrettigheter¹³. Her foreslår Buudir endringer som er ment å styrke fosterforeldres pensjonsrettigheter. Disse forslagene er inkludert i vår gjennomgang.

Når det gjelder pensjonsrettigheter, kan man skille mellom tre grupper fosterforeldre:

- Fosterforeldre som er har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget
- Fosterforeldre som får forhøyet betaling for fosterhjemsoppdraget fra kommunen
- Fosterforeldre som er hjemmeværende og kun mottar et grunnbeløp

3.8.1. Fosterforeldre som har inntektsgivende arbeid

Fosterforeldre som har et ordinært arbeidsforhold ved siden av fosterhjemsoppdraget vil omfattes av arbeidsgivers pensjonsordning. I tillegg gir arbeidsgodtgjøringen de mottar for fosterhjemsoppdraget grunnlag for opptjening av pensjonspoeng i folketrygden. Vi ser ikke behov for å gjøre endringer i denne gruppens pensjonsrettigheter.

3.8.2. Fosterforeldre som er «frikjøpt»

Buudir ønsker å styrke pensjonsrettighetene til fosterforeldre som er “frikjøpt”. Per i dag har disse fosterforeldrene i utgangspunktet ingen pensjonsopptjening utover folketrygdens. Buudir foreslår at det bør vurderes om kommunene skal pålegges en plikt til å sørge for at fosterforeldre som ivaretar fosterhjemsoppdraget utover grunnpakken får en pensjonsordning som gir en opptjening som kan sammenlignes med *tjenstepensjonsordninger for arbeidstakere*. Buudir viser til tall fra SSB, vedrørende ansatte i norske kommuner (per 2013 var det 466 377 ansatte i norske kommuner), og at det vil utgjøre svært små ekstrautgifter dersom frikjøpte fosterforeldre får tilsvarende pensjonsrettigheter.

Kommunal tjenstepensjon for «frikjøpte» fosterforeldre – en ytelsesordning

Kommunal tjenstepensjon omfatter alderspensjon, uførepensjon, barnepensjon og etterlattepensjon. Det er en ytelsesbasert pensjonsordning. Vanlig pensjonsalder er 67 år og pensjonsordningen skal garantere en samlet pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonen på minst 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening på 30 år. Alderspensjon under utbetaling reguleres årlig med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Arbeidsgiver betaler størstedelen av kostnadene for pensjonsordningen. Premien for både kvinnelige og mannlige arbeidstakere er to prosent.

PwC mener at fosterforeldre i denne gruppen bør opptjene pensjonspoeng som arbeidstakere. Dette fordi de har redusert sin stillingsprosent for å ivareta fosterhjemsoppdraget. Det vil derfor være urimelig om dette medfører lavere pensjonssparing. Vi støtter derfor Buudirs forslag om at kommunene bør sørge for

¹³ Buudir, Fosterhjem – deloppdrag C, Kartlegging av fosterforeldres rett til ytelser fra NAV og beskatning, 2015

pensjonssparing. Beløpet bør ta utgangspunkt i den «stillingsprosenten» som fosterhjemsoppdraget er beregnet å utgjøre. Det vil si at foreldre som må avstå helt fra å ha inntektsgivende arbeid i tillegg, må få pensjonssparing tilsvarende en 100 prosent stilling, mens fosterforeldre som kun må gå delvis ned i stilling, må få pensjonssparing tilsvarende den bestemte stillingsprosenten.

3.8.3. Fosterforeldre som er hjemmeværende

Fosterforeldre som er hjemmeværende og mottar godtgjøring for å være fosterhjem, opptjener pensjonspoeng gjennom folketrygden med utgangspunkt i inntekten arbeidsgodtgjøringen gir. Personer som har ulønnet omsorg for barn under seks år kan få godskrevet pensjonsopptjening for omsorgsarbeidet. Bufdir foreslår at det innføres utvidede rettigheter for fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, opp til barnet fyller 18 år.

Beregning av pensjonspoeng for personer som har ulønnet omsorg for barn

Pensjonsopptjeningen er 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 4,5 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det vil si at fosterforeldre er garantert pensjon som tilsvarer en inntekt på 4,5 ganger grunnbeløpet, kr. 397 665. For 2014 utgjør det grunnbeløpet kr 88 370. Dette innebærer at fosterforelderens pensjonsbeholdning tilføres kr 71 977.

Pensjonsopptjeningen godskrives automatisk den av foreldrene som mottar barnetrygd. Det er mulig å overføre pensjonsopptjeningen til den andre av foreldrene.

Fosterforeldre i denne situasjonen kan i utgangspunktet velge selv om de vil ta inntektsgivende arbeid i tillegg til fosterhjemsoppdraget, gitt at oppdraget ikke stiller krav om at de er tilgjengelige for fosterhjemsoppdraget som går ut over muligheten for inntektsgivende arbeid. PwC mener derfor at denne gruppen fosterhjem selv må sørge for pensjonssparing, for eksempel gjennom å inngå privat pensjonsavtale. Etter hva vi er kjent med har fosterhjemsforeningen fremforhandlet pensjonsavtale med Storebrand, med like vilkår som ansatte i private bedrifter. Økt standardisert sats for fosterhjemsoppdraget, jf drøfting i 3.3, vil gi rom for slik pensjonssparing.

Samlet vurderer vi at Bufdirs forslag som presenteres i deres nevnte rapport vil bidra til å styrke fosterhjems pensjonsrettigheter på en tilfredsstillende måte.

3.9. Ytelser fra NAV

Fosterforeldre har rettigheter som «frilansere» i dagens trygderegelverk. Folketrygden gir gjennomgående bedre rettigheter til personer som har status som arbeidstakere.

Med dagens rammebetingelser regnes arbeidsgodtgjøringen som fosterforeldre mottar for oppdraget for å være arbeidsaktivitet og inntektsgivende arbeid. Dette gjelder både fosterhjem som får arbeidsgodtgjøring tilsvarende 1 KS-sats og de som får høyere godtgjøring. Arbeidsgodtgjøringen gir rettigheter til utbetalinger fra folketrygden. Dagens regelverk medfører imidlertid enkelte begrensninger, da arbeidsgodtgjøringen kan medføre fratrekk i enkelte av ytelsene fordi det regnes som arbeid.

Bufdir har kartlagt regelverket som fosterforeldre omfattes av i sin Kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Her foreslår Bufdir å sidestille fosterforeldre med ordinære foreldre eller adoptivforeldre når det gjelder deres rettigheter til ytelser fra NAV. Vi har i denne utredningen drøftet Bufdirs forslag, og presenterer i dette avsnittet våre perspektiver på endringsforslagene.

Vi konsentrerer oss spesifikt om følgende trygdeytelser:

- Sykepenger
- Dagpenger under arbeidsledighet
- Arbeidsavklaringspenger og tilleggs stønader
- Uføretrygd

- Foreldrepenger

Også her vurderer vi det som hensiktsmessig å skille mellom følgende tre grupper fosterhjem:

- Fosterforeldre som er har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget
- Fosterforeldre som får forhøyet betaling for fosterhjemsoppdraget fra kommunen, enten i form av økt godtgjøring eller frikjøp
- Fosterforeldre som er hjemmeværende og kun mottar et grunnbeløp

3.9.1. Sykepenger

Regelverket knyttet til sykepenger for fosterhjem berører både foreldre som har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, fosterforeldre som får forhøyet betaling for fosterhjemsoppdraget og fosterforeldre som er hjemmeværende.

Jf. Folketrygdloven dekkes sykepenger fra sykemeldingsdag 17. Arbeidstakere får utbetalt sykepenger fra arbeidsgiver de første 16 dagene av sykemeldingsperioden (arbeidsgiverperioden). Fosterforeldre har rettigheter som frilansere i trygderegelverket, og har dermed ikke rett til sykepenger for de første 16 dagene av sykdomsforløpet (med mindre de arbeider utenfor hjemmet).

Ved beregning av sykepengegrunnlaget, tas det utgangspunkt i personinntekt. Arbeidstakere må ha arbeidsevnen redusert med minst 20 prosent for å ha rett til sykepenger. For fosterforeldre tas arbeidsgodtgjøringen med i vurderingen av samlet inntekt, som utgjør beregningsgrunnlaget. Dette kan medføre at fosterhjem ikke oppfyller kravene til sykepenger (minst 20 prosent sykmeldt) eller at de får avkortet ytelsen.

Buudir foreslår i sin rapport C noen konkrete endringer, som er ment å styrke fosterforeldres rettigheter ved sykemelding. Når det gjelder fosterforeldre som har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, foreslår Buudir at arbeidsgodtgjøringen ikke skal medføre reduksjon i sykepengene (gradering). PwC støtter dette forslaget.

Videre foreslår Buudir at fosterhjemsoppdraget skal ikke tas med i beregningen av inntektsvilkåret om en person oppfyller kravet for å få rett til sykepenger (minst 20 prosent sykmeldt). For fosterforeldre som er frikjøpt 100 prosent, foreslår Buudir å innføre en plikt for kommunene til å opprettholde fosterhjemsoppgjøring de første 16 dagene ved sykdom. PwC støtter disse forslagene.

Et annet spørsmål er hvorvidt en fosterforelder som er sykmeldt er frisk nok til å kunne ivareta fosterhjemsoppdraget. Dette blir en faglig vurdering, og tas ikke stilling til i denne utredningen.

3.9.2. Dagpenger under arbeidsledighet

Dette regelverket gjelder fosterforeldre som har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, men som blir arbeidsledige.

Personens inntekt utgjør beregningsgrunnlag for dagpengegrunnlaget, som er 62 prosent av tidligere inntekt. Dersom en person arbeider deltid, men under 50 prosent, får man graderte dagpenger, med fratrukk for dagene man har hatt lønnet arbeid. Med dagens regelverk inngår oppdraget som fosterforeldre i inntektsgrunnlaget, og medfører reduksjon i dagpenger (omtales som «gradering»). Ved beregning av timeantall som fosterforeldre har «arbeidet», tas det utgangspunkt i høyeste minstelønn for barnehageassistenter i Hovedtariffavtalen ved beregning av timer til fratrukk. Buudir foreslår å endre regelverket slik at når fosterforeldre i ordinære fosterhjem blir arbeidsledige, skal det ikke foretas noen gradering av dagpenger (dvs. at det ikke blir fratrukk for «arbeidstimer» til omsorgsoppgaven). Dersom dette ikke er mulig, foreslår Buudir at fosterforeldre i ordinære fosterhjem gis en adgang til fritt og uten vilkår å fordele arbeidstimer og inntekt mellom seg ifm beregning av avkortning av dagpenger. Hensikten med dette er å fordele timer for oppdraget til den andre fosterforeldereren, slik at antallet timer personen har arbeidet blir lavere (med påfølgende mindre reduksjon i dagpengene). PwC støtter dette forslaget.

3.9.3.Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger skal kompensere for tapt arbeidsinntekt når man har fått arbeidsevnen redusert på grunn av sykdom, skade eller lyte, og er i en prosess med formål å komme i arbeid. Arbeidsavklaringspenger beregnes på bakgrunn av pensjonsgivende inntekt. Etter dagens regelverk, regnes oppdrag som fosterhjem som inntektsgivende arbeid, noe som innebærer at en fosterforelder ikke regnes for å ha sin arbeidsevne nedsatt med 100 prosent. Dette medfører reduksjon i ytelsen (dagpenger).

Dersom en fosterforelder delvis er frikjøpt, vil det stipulerte timeantallet kunne medføre at fosterforelderen ikke har krav på arbeidsavklaringspenger ved siden av fosterhjemsgodtgjøringen. Fosterforeldre som har arbeid ved siden av vil kunne få arbeidsavklaringspenger dersom deres arbeidsevne er nedsatt med minst 50 prosent. Siden fosterhjemsoppdraget tas med i beregningen, vil godtgjørelsen kunne medføre at fosterforeldre ikke får arbeidsavklaringspenger som de ellers ville ha fått. Bufdir foreslår endringer som innebærer at fosterhjemsgodtgjøringen ikke skal komme til fratrukk i arbeidsavklaringsytelsen. Videre foreslår de at fosterhjemsgodtgjøringen i ordinære fosterhjem ikke skal påvirke vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt med 50 prosent. PwC støtter dette forslaget.

3.9.4.Uføretrygd

Det har kommet en ny ordning gjeldende fra 1.1.2015, som berører fosterforeldre som er uføre. De nye reglene innebærer i korte trekk at tidligere «uførepensjon» er omgjort til en trygdeytelse («uføretrygd») og skal skattlegges som lønn. Det er innført et nytt beregningsprinsipp og nye regler for reduksjon. Arbeidsgodtgjørelsen som fosterforeldre mottar anses som inntekt i uføregelverket. For fosterforeldre som er uføre, har dette medført at de får avkortning i sin trygdeytelse, fordi grensen ble satt til 0,4G istedenfor 1G. Bufdir foreslår å innføre et friinntektsbeløp på 1G for uføre fosterforeldre i ordinære, kommunale fosterhjem. For ordinære fosterhjem foreslår de også at inntektene fra fosterhjemsoppdraget ikke tas med ved beregning av uføregrad. Dersom dette ikke blir godkjent, foreslår de at det skal tydeliggjøres i retningslinjer/rundskriv at fosterhjemsgodtgjøringen skal fordeles likt mellom hver av fosterforeldrene, slik at den som er ufør får mindre fratrukk. PwC støtter dette forslaget.

3.9.5.Foreldrepenger

I NAVs rundskrivs kommentarer til folketrygdloven § 14-6 «Opptjening av rett til foreldrepenger», sist endret 17.11.2014, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, fremkommer fosterforeldres rettigheter knyttet til foreldrepenger¹⁴. Dette gjelder imidlertid ikke for fosterbarnet, men dersom fosterfamilien venter barn mens de har oppdrag som fosterforeldre.

Det vises til at fosterforeldre som mottar fosterhjemsgodtgjørelse har stilling som frilansere, jf. § 1-9. Arbeidsgodtgjørelsesdelen som fosterforeldre mottar, gir grunnlag for opptjening av rett til foreldrepenger. Dette gjelder både for ordinære fosterhjem og forsterkede fosterhjem. Det er være den av foreldrene som faktisk får utbetalt godtgjørelsen til seg som opptjener eventuelt rett til foreldrepenger. Det er tidligere lagt til grunn at det kun er arbeidsgodtgjørelse fra såkalte forsterkede fosterhjem og fosterforeldre som er frikjøpt som har gitt grunnlag for opptjening av foreldrepenger. Etter ny vurdering og på linje med opptjening av sykepenger skal arbeidsgodtgjørelsen for både ordinære og forsterkede fosterhjem gi opptjening av foreldrepenger.

Fosterforeldre har på lik linje med adoptivforeldre og ordinære foreldre (far) rett på to ukers omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel.

¹⁴ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+14-6+Opptjening+av+rett+til+foreldrepenger.147664.cms>

4. Forslag til endrede økonomiske rammebetingelser

I dette kapitlet presenterer PwC vårt forslag til endrede rammebetingelser for fosterhjem. Vårt forslag er basert på analysene av ulike modeller som er presentert ovenfor. De ulike modellene har kommet frem gjennom dialog med arbeidsgruppen, kvalitative intervjuer og dokumentstudier. Arbeidsgruppen og informantene som har deltatt i denne utredningen har bidratt med viktige og relevante perspektiver i diskusjonen om fosterhjems økonomiske rammebetingelser. PwC står alene ansvarlig for forslaget som presenteres her.

Vi presenterer en modell som omhandler to hoveddeler, økonomiske rammebetingelser og veiledning og oppfølging. I dette kapitlet presenteres våre perspektiver på de økonomiske rammebetingelsene. Veiledning og oppfølging omhandles i neste kapittel.

Den økonomiske modellen inkluderer følgende elementer:

- Økonomisk grunnpakke
 - Fosterhjemshonorar (standardisert sats)
 - Utgiftsdekning
- Rett til fri med kompensasjon for tapt lønnsinntekt det første året etter plassering
- Nivåinndelte satser for kompensasjon for tilleggs innsats
- Styrkede pensjonsrettigheter
- Styrkede trygderettigheter

Vi beskriver først modellen i overordnede trekk, for så å omtale de ulike elementene mer inngående.

4.1. Modellen i overordnede trekk

Vi foreslår at alle fosterhjem skal få en grunnpakke, bestående av et fosterhjemshonorar og utgiftsdekning. Fosterhjemshonoraret skal utgjøre en standardisert sats, som er felles for alle fosterhjem. Vi foreslår at satsen består av to hoveddeler: en konstant del og en variabel del. Dette utdypes nærmere i avsnitt 4.2.1. Fosterhjemshonoraret bør være såpass høy at det er tilstrekkelig økonomisk kompensasjon til å favne en stor andel av alle fosterhjem, altså en stor andel av dagens forsterkede kommunale fosterhjem. Ved å fastsette et fosterhjemshonorar som er vesentlig høyere dagens standardsats (1KS) ønsker man dels å løfte statusen til fosterhjemsoppdraget (fast del av fosterhjemshonoraret) og dels å signalisere noen forventninger til hva som kreves av et fosterhjem i form av tid og innsats, både i forbindelse med veiledning og oppfølging fra barneverntjenesten, samt oppfølging av fosterbarnets skolegang og helsesituasjon (variabel del av fosterhjemshonoraret). Dette skal altså ikke lenger kompenseres utenom, men dekkes av den standardiserte satsen.

Vi vurderer at det fortsatt bør være mulig å betale noen fosterforeldre et høyere månedlig beløp for å være hjemme med fosterbarnet, gitt at barnevernstjenesten anser dette som nødvendig for at barnet skal gis et godt omsorgstilbud. Bufdir har foreslått å se på hvorvidt forsterkning kan gis i form av tjenester, som oppfølging og veiledning. Styrket oppfølgings- og veiledningstilbud vil kunne bidra til at fosterforeldre opplever å være bedre rustet til å ivareta fosterhjemsoppdraget. Vi vurderer likevel at det ikke vil være tilstrekkelig å kun yte forsterkning i form av tjenester, og at det fortsatt vil være behov for at fosterforeldre kan være helt eller delvis hjemme med barnet. I analysen har vi diskutert ulike modeller for å kompensere fosterhjem økonomisk for fosterhjemsoppdrag som krever ekstra innsats og/eller redusert inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, jf. Avsnitt 3.4 og 3.5.

Vi foreslår at fosterhjem skal få kompensasjon for tapt arbeidsinntekt når innsatsen for oppdraget vurderes å være høyere enn 25 prosent av normal arbeidstid. Over dette foreslår vi å yte kompensasjon for tapt lønnsinntekt, i prosentvise stillingssatser (henholdsvis 50 prosent, 75 prosent og 100 prosent). Dette skal være kortvarige løsninger, som revurderes en gang per år. Ved utmåling av kompensasjon for tilleggs innsats foreslår vi å ta utgangspunkt i fosterforelderens arbeidsinntekt. Denne dekkes opp til en øvre grense, foreslått tilsvarende 6G. I denne perioden utgår den variable delen av fosterhjemshonoraret. Fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid utover fosterhjemsoppdraget, eller har lav inntekt, vil få kompensasjon ut ifra et minstepeløp, beregnet ut ifra de samme stillingsprosentene. Dette er foreløpig satt til en årsinntekt tilsvarende 4G.

Videre ser vi behov for at alle fosterforeldre i utgangspunktet skal få mulighet til å være hjemme med barnet det første året, for å skape ro i forbindelse med plasseringen. For fosterforeldre som har fosterbarn i skolealder eller som kjenner barnet godt fra før (ved plassering i slekt og nettverk), vil en slik ordning imidlertid ikke i alle tilfeller være nødvendig. Dette diskuteres nærmere i avsnitt 4.4 nedenfor. Det første året av en plassering foreslår vi at fosterhjem får dekning av tapt arbeidsinntekt, begrenset oppad til 6G. I denne perioden betales utgiftsdekning og den konstante delen av fosterhjemshonoraret. Den delen av fosterhjemshonoraret som representerer tid, betales ikke i denne perioden, ettersom fosterforeldre får dekket tapt arbeidsinntekt. Fosterforeldre som ikke har inntektsgivende arbeid, eller lav inntekt, vil få utbetalt hele fosterhjemshonoraret i denne perioden, for å sikre kompensasjon for oppdraget.

I tillegg vurderer vi at fosterhjems pensjonsrettigheter må styrkes i tråd med Bufdirs forslag. Fosterhjem må også få rettigheter til trygdeytelser som i større grad sidestiller deres rettigheter med arbeidstakere, og uten at fosterhjemshonorar og øvrig betaling for oppdraget medfører fratrukk i ytelsen.

I de følgende avsnittene gir vi en mer inngående beskrivelse av modellen, og argumentasjonen bak den.

4.2.Økonomisk grunnpakke – fosterhjemshonorar og utgiftsdekning

PwC foreslår å endre dagens finansieringsordning til at alle fosterforeldre mottar en grunnpakke bestående av et fast beløp for fosterhjemshonorar og et fast beløp for utgiftsdekning. En slik grunnpakke har flere likhetstrekk med dagens modell, ved at grunnpakken består av et honorar for arbeidsinnsatsen som oppdraget medfører, samt dekning av utgifter knyttet til oppdraget. Forslaget innebærer imidlertid sentrale endringer fra dagens ordning, ut ifra et overordnet mål om at rammebetingelsene skal bidra til større økonomisk forutsigbarhet for fosterforeldre, større likhet mellom fosterforeldre og en mer enhetlig praksis mellom kommuner og mellom saksbehandlere. Videre skal grunnpakken omfatte en større andel fosterforeldre, slik at det blir færre som får økonomisk kompensasjon utover dette. Vi vurderer at dette vil bidra til to positive effekter. For det første vil det friggi ressurser i barneverntjenestene, ved at regelverket er tydelig og at omfanget av forhandlinger reduseres betydelig. For det andre vil dette bidra til at relasjonen mellom saksbehandler og fosterhjem i større grad kan omhandle fosterbarnet- og familiens situasjon, og ikke økonomiske forhold.

4.2.1. Fosterhjemshonorar – standardisert sats

Fosterhjemshonoraret vil bestå av en standardisert sats per måned, som kompensasjon for å ha tatt på seg det viktige samfunnsoppdraget det er å være fosterforeldre. Ut ifra gjennomgangen av ulike økonomiske beregningsmodeller, har vi kommet frem til at satsen bør bestå av to deler:

- En fast sats for selve omsorgsoppdraget
- En variabel sats som kompensasjon for tidsforbruk som fosterforeldre må påregne å bruke på fosterbarnet, i forbindelse med deltakelse på møter og lignende.

Årsaken til dette henger sammen med en drøfting av hvorvidt fosterhjemshonoraret skal ligge til grunn eller tas bort i tilfeller hvor fosterforeldre får betalt for å være hjemme med barnet. Dette omhandles nærmere i neste avsnitt.

I likhet med i dag, ser vi det som hensiktsmessig at satsen er den samme uavhengig av barnets alder. Dette fordi det vil være store individuelle variasjoner i fosterbarnets behov og utfordringer, og hvor alder alene ikke er avgjørende. Vi er kjent med at flere kommuner har utfordringer med å finne fosterhjem til eldre barn og

ungdom. Vi mener imidlertid at et økt fosterhjemshonorar ikke vil bidra til å løse denne utfordringen. Vi ser heller ikke behov for at satsen inndeles i nivåer, ettersom forslaget omfatter en kompensasjonsordning for tilleggs innsats.

Den standardiserte satsen må være såpass høy at den favner en større gruppe fosterhjem enn hva dagens KS-sats gjør (31 prosent har 1 KS sats). Ut ifra andelen fosterhjem som har forsterkning under det nivået som utløser refusjon fra staten er 30 prosent¹⁵, anser vi det som realistisk at om lag 50 prosent av fosterhjemmene kun skal få fosterhjemshonorar. Samtidig må det knyttes forventninger til at det å være fosterforeldre medfører en arbeidsinnsats som vil medføre tilgjengelighet både utenfor arbeidstid og i enkelte tilfeller også i arbeidstiden, for eksempel i forbindelse med deltakelse på møter med barnevernet, skole eller helsetjenester. Dette innebærer at fosterhjem må forvente å måtte ta fri fra jobb i forbindelse med møter og lignende i forbindelse med fosterhjemsoppdraget.

Beregning av fosterhjemshonorar

Som pekt på tidligere, fungerer ikke dagens sats (1KS) som en veiledende sats, og må oppjusteres betydelig. PwC foreslår at man ved beregning av fosterhjemshonorar tar utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp (G), istedenfor KS sin veiledende sats. KS satsen benyttes, ut ifra vår kjennskap, ikke til andre formål enn å beregne arbeidsgodtgjørelse for fosterhjem. G er også beregningsgrunnlaget for rammebetingelsene til statlige familiehjem. Slik vi ser det, vil det være ryddig at honorarene for kommunale og statlige familiehjem beregnes ut ifra samme sats. KS-satsen er knyttet opp til G allerede. På årsbasis tilsvarende 1 KS-sats om lag 101 prosent av G, for å regnes som pensjonsgivende inntekt.

Arbeidsgruppen har hatt en inngående drøfting av størrelsen på fosterhjemshonoraret, og hvorvidt fosterhjemshonoraret skal gis *i tillegg* til kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, i tilfeller hvor en av fosterforeldrene må redusere sin stillingsprosent helt eller delvis for å ivareta fosterhjemsoppdraget. Det har vært viktig for gruppen å understreke at et fosterhjemsoppdrag bør ses på som et omsorgsoppdrag på vegne av samfunnet, som bygger på idealistiske motiver om å tilby en trygg familiesituasjon til et barn som har behov for det. Tanken bak fosterhjemshonoraret er at det skal utgjøre en «grunnpakke» som gir en forutsigbar inntekt, og at det skal være så høyt at en stor andel fosterhjem kun mottar dette honoraret, slik at kommunene i færre tilfeller må betale godtgjøring utover den standardiserte satsen. Dette vil bygge opp under en mer lik praksis mellom kommuner, mindre byråkrati og mindre mulighet for forhandling om beløpet.

Når det gjelder størrelsen på fosterhjemshonoraret, vurderer vi at det bør utgjøre et relativt høyt månedlig beløp, nettopp for at det skal være mindre behov for å yte ytterligere kompensasjon til fosterforeldre. Satsen må også oppleves å være en rimelig anerkjennelse av omsorgsoppdraget og en reell godtgjøring av den innsatsen fosterhjemsoppdraget medfører. På den andre siden bør ikke satsen være så høy at økonomi i seg selv gir insentiver til å bli fosterforeldre. Innspill fra arbeidsgruppen og informanter tilsier at den faste månedlige satsen for godtgjøring bør ligge på 2 til 2,7 ganger folketrygdens grunnbeløp per år. Rundet opp til nærmeste 1000 kroner tilsvarende dette mellom kr. 15 000 og 20 000 per måned. På årsbasis utgjør dette mellom 177 000 og 239 000 kr (avrundet til nærmeste 1000 kroner).

Når det gjelder hvorvidt fosterhjemshonoraret skal gis i tillegg til kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, har vi tatt hensyn til at det totale månedlige beløpet ikke skal urimelig høyt. Dersom fosterhjemshonoraret tas bort i tilfeller når fosterhjem får kompensasjon for tapt lønnsinntekt, vil det imidlertid skapes et krysningsspunkt ved lavere prosentvise nivåer, hvor fosterhjem vil få lite kompensasjon for å være hjemme. Dette vurderes også som urimelig. Vi vurderer derfor at den beste løsningen er at fosterhjemshonoraret består av en konstant og en variabel del. Den konstante delen av fosterhjemshonoraret vil være fast for hele plasseringsperioden. Den variable delen av fosterhjemshonoraret vil være høyest når det ikke er behov for at en av fosterforeldrene reduserer inntektsgivende arbeid utenom fosterhjemsoppdraget, og vil reduseres når det er behov for at en av fosterforeldrene er hjemme. Når det gjelder forholdet mellom den konstante delen og den variable delen av fosterhjemshonoraret, har vi regnet på flere alternativer, som gir ulike økonomiske utslag for fosterforeldre som får betalt for å være hjemme med barnet. I tabellen nedenfor benyttes tre forhold, (1:1, 2:1 og 3:2)

¹⁵ Kommunal egenandel ved refusjon for utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem utgjør per 2015 kr. 30 600 per måned, jf. BLD Satser for kommunal egenbetaling i barneverntiltak 2015

I tabellen nedenfor fremkommer innspill til beregning av fosterhjemshonoraret.

Tabell 9 Beregning av standardiser sats for fosterhjemshonorar

Tilsvarende antall G	Fast del (konstant)	Tidskompensasjon (variabel)	Månedlig godtgjøring (skattepliktig)	Årlig godtgjøring (skattepliktig)
2,0	7 500 kr.	7 500 kr.	15 000 kr.	177 000 kr.
	10 000 kr.	5 000 kr.		
	12 000 kr.	3 000 kr.		
2,7	10 000 kr.	10 000 kr.	20 000 kr.	239 000 kr.
	13 300 kr.	6 700 kr.		
	12 000 kr.	8 000 kr.		

Arbeidsgruppen anbefaler at satsen bør fortsatt være skattepliktig, for å gi grunnlag for opptjening av pensjonspoeng og for å bli inkludert i grunnlaget for utmåling av trygdeytelser. Vi viser for øvrig til avsnitt 3.9, med beskrivelse av Bufdirs forslag til endringer i fosterhjems trygderettigheter, som PwC støtter.

Arbeidsgruppen har også diskutert hvorvidt den samme satsen skal gjelde ved plassering i slekt- og nettverk. Med utgangspunkt i dagens store behov for å rekruttere flere fosterhjem, samt kommunenes plikt til å undersøke muligheten for plassering i slekt- og nettverk, vurderer vi det som formålstjenlig at fosterhjem blant slekt- og nettverk har samme sats som andre fosterhjem.

Enkelte fosterhjem har ansvar for to eller flere fosterbarn. Vi har diskutert hvorvidt fosterhjem som har ansvar for flere barn skal få tilsvarende sats per barn. På den ene siden kan det argumenteres for at det å ta vare på to fosterbarn vil være dobbelt så krevende som å ta vare på ett fosterbarn. På den andre siden kan det argumenteres for at fosterhjemmet allerede har stilt seg til disposisjon for samfunnsoppdraget det er å være fosterhjem, og får betaling for det, og at dobbel betaling er uhensiktsmessig. Vi foreslår at fosterhjem skal få betalt for tidskompensasjon (den variable delen) til fosterhjemshonorar for barn flere enn ett, men ikke den faste delen. Dette utgjør i praksis 0,5 ganger fosterhjemshonoraret for barn flere enn nummer ett, også når det gjelder søsken. Vi ønsker samtidig ikke å bygge opp insentiver til at kommuner velger å plassere flere fosterbarn i samme hjem. Derfor blir det viktig at barneverntjenesten gjør en faglig vurdering av hva som vil være til barnets beste, og at en plassering av to barn (med ulike biologiske foreldre) i samme fosterhjem er tuftet på en faglig begrunnelse.

4.2.2. Utgiftsdekning

Den andre delen av den økonomiske grunnpakken består av et fast månedlig beløp som skal dekke utgifter knyttet til det å ha fosterbarn. Arbeidsgruppen er enige i at dagens ordning knyttet til utgiftsdekning kan videreføres slik den er. Vi har imidlertid enkelte endringsforslag, basert på et overordnet formål om at utgiftsdekningen bør være innrettet på en slik måte at det medfører minst mulig forhandlinger mellom barneverntjenesten og fosterhjemmet om hvilke utgifter som skal dekkes, og at det bær være minst mulig byråkrati og saksbehandling knyttet til dekning av ekstrautgifter.

Vi omtaler følgende punkter:

- Fast månedlig godtgjøring
- Nødvendige ekstrautgifter
- Innflyttingspakke

Vi opplever det som hensiktsmessig at satsene bør være aldersinndelte, som i dag. Satsene justeres årlig i tråd med konsumprisindeksen. KS har imidlertid selv påpekt at det kan være behov for å oppdatere satsene i

henhold til nylig gjennomførte forbruksundersøkelser ved Statens forbruksinstitutt, for å sikre at satsene reflekterer det gjennomsnittlige forbruket for et barn eller ungdom i den bestemte aldersgruppen.

Arbeidsgruppen for oppdraget foreslår at det vurderes om enkelte av ekstrautgiftene, jf. listen i 3.7. Rammen ovenfor, skal inkluderes i den månedlige utgiftsdekningen. I tillegg foreslår arbeidsgruppen at det bør fastsettes veiledende satser eller maksimumsbeløp for hvor store utlegg som kan dekkes for de ulike typene utlegg, som for eksempel ved konfirmasjon. I tillegg vil vi foreslå at førerkort kommer på listen over utgifter som barneverntjenesten kan dekke. Dette fordi førerkort er påkrevd i en del stillinger, og dette ses på som et ledd i forberedelsene til voksenlivet. PwC har ikke konkrete anbefalinger til beløp og type utgifter, men anser at dette må fastsettes av kommunene selv, evt. i samarbeid med KS.

I tillegg bør det ytes en standardisert sats som skal gå til dekning av utgifter knyttet til innflytting, til nødvendig utstyr som møbler, klær og eventuelt babyutstyr som stullebord, spisestol og barnevogn. PwC har ikke konkrete anbefalinger til beløp og type utgifter, men anser at dette må fastsettes av kommunene selv, evt. i samarbeid med KS.

4.3. Nivåinndelte satser for å ivareta ekstra arbeidsinnsats i fosterhjemsoppdraget

Som nevnt, vurderer arbeidsgruppen at det fortsatt må være mulig å betale fosterhjem utover fosterhjemshonoraret, dersom barnets omsorgsbehov tilsier det. Dette skal imidlertid kun gjøres når det foreligger en faglig vurdering av at barnet har behov for at en av fosterforeldrene er tilgjengelige utover den tiden som forventes innen fosterhjemshonoraret, og i en tidsbegrenset periode.

Arbeidsgruppen foreslår å innføre en ny måte å yte kompensasjon til fosterforeldre på, i tilfeller hvor det er behov for at fosterforeldre er tilgjengelige for oppdraget i et slikt omfang at det innebærer at de delvis eller helt må avstå fra å ha annet inntektsgivende arbeid. Vi mener at det bør fastsettes prosentvise satser for hvor innsatskrevende fosterhjemsoppdraget vil være, basert på den tiden som oppdraget vil medføre i form av redusert arbeidstid. Vi benytter 50 prosent, 75 prosent og 100 prosent i vårt forslag til modell. Fosterforeldre som får fosterhjemshonorar må påberegne at oppdraget kan kreve omkring 25 prosent innsats, beregnet ut ifra ordinær arbeidstid. Dette vil antagelig variere i løpet av plasseringsperioden. Første nivå av betaling for tilleggs innsats (tidligere omtalt som forsterkning eller frikjøp) inntreder derfor når oppdraget vurderes å utgjøre om lag 50 prosent.

PwC foreslår at den faste delen av fosterhjemshonoraret ytes også i tilfeller hvor fosterforeldre får kompensasjon for tapt inntekt. Dette er å anse som honorar for å være disponibel for fosterhjemsoppdraget. Den variable delen (kompensasjon for tidsbruk) vil utgå når fosterforeldereren får kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. I tabellen nedenfor fremkommer det hvordan betalingen vil beregnes for ulike nivåer av ekstra arbeidsinnsats.

Tabell 10 Beregning av betaling for ulike nivåer av ekstra arbeidsinnsats

	Fosterhjems- honorar, konstant del	Fosterhjems- honorar, variabel del	Kompensasjon for tapt arbeidsinntekt	Beskrivelse
25 %	100 %	100 %	-	Begge fosterforeldre kan ha 100 % stilling i tillegg
50 %	100 %	50 %	50 %	Krever at en av fosterforeldrene reduserer sin stilling med 50 %
75 %	100 %	25 %	75 %	Krever at en av fosterforeldrene reduserer sin stilling med 75 %
100 %	100 %	0 %	100 %	Krever at en av fosterforeldrene reduserer sin stilling med 100 %

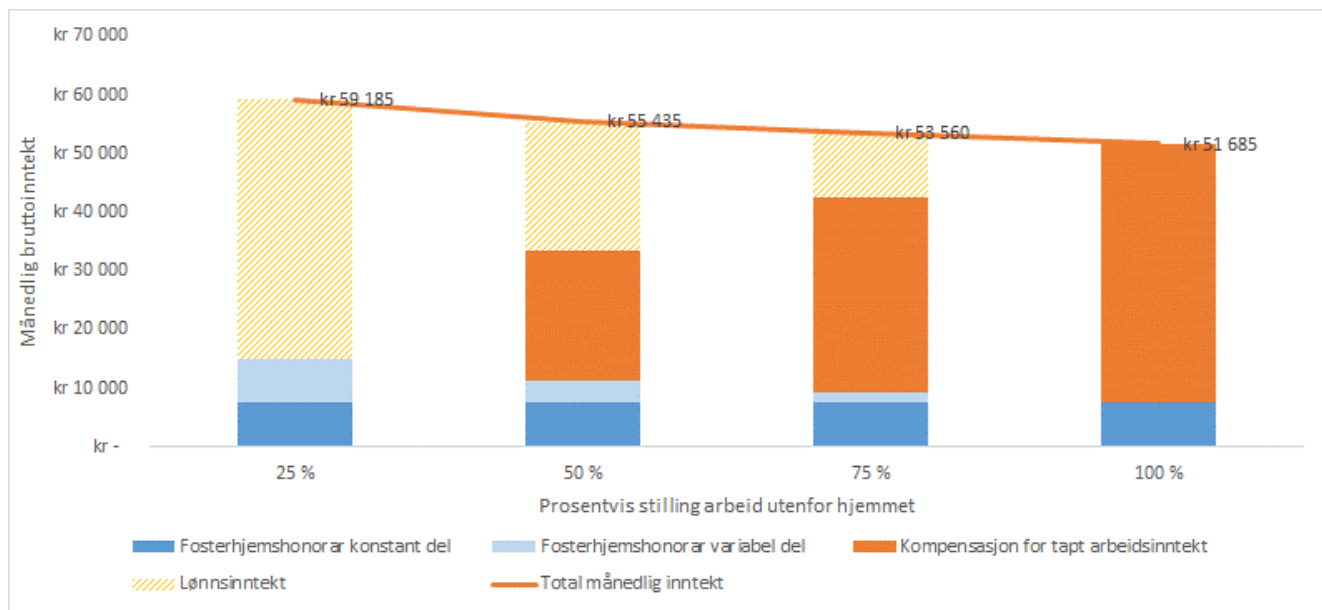
Som tabellen synliggjør, vil den variable delen av fosterhjemsoppdraget, som representerer tid, reduseres i perioder hvor fosterforeldre får kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. Dersom fosterhjemsoppdraget er beregnet å utgjøre om lag 50 prosent, krever det at en av fosterforeldrene reduserer inntektsgivende arbeid ved siden av med 50 prosent. De vil da få 50 prosent av den variable delen av fosterhjemsoppdraget. Det samme gjelder for andre nivåer.

Ved beregning av satsene, har vi tatt utgangspunkt blant annet i trygderegelverket og honoreringen av statlige familiehjem. I trygderegelverket dekkes inntekt opptil 6G, for eksempel ved fødselspermisjon. De statlige familiehjemmene har en maksimal inntekt på 5,5G. Ettersom intensjonen med de statlige familiehjemmene er å ta imot de barna som har størst omsorgsbehov, kan det argumenteres med at ordinære fosterhjem ikke skal kunne tjene mer enn disse hjemmene. Samtidig viste Bufdirs kartlegging av kvalitet i fosterhjem at det ikke var noen tydelige forskjeller i opplevd kvalitet mellom fosterforeldre i statlige og kommunale hjem. Dette har sammenheng med utfordringer med å finne egnede fosterhjem, med den konsekvens at enkelte statlige familiehjem tar imot barn som kunne ha hatt et ordinært fosterhjem. Samlet faller vi ned på en anbefaling om at ordinære fosterhjem skal få dekket prosentvis tapt inntekt, begrenset oppad til 6G¹⁶.

I figuren nedenfor illustreres modellen, med fosterhjemshonoraret (konstant og variabel del), kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, samt arbeidsinntekt ved ulike prosentvise nivåer. I figuren har vi tatt utgangspunkt i en årsinntekt på 6G. Vi foreslår at dette er den maksimale årsinntekten som barneverntjenestene bør kunne dekke i sin helhet. Fosterforeldre som har lav inntekt, vil få sin kompensasjon beregnet ut ifra en inntekt på 4G. Fosterhjemshonoraret er i dette eksempelet satt til 2G, hvor den faste og variable delen utgjør en like stor del (1:1). Dette er ment som eksempel for å illustrere modellen.

¹⁶ Ved behov for at en av fosterforeldrene reduserer inntektsgivende arbeid med 50 %, dekkes inntektstapet på 50 %. Dette beregnes ut ifra en maksimal inntekt på 6G.

Figur 7 Nivåinndelte satser for kompensasjon for tapt arbeidsinntekt



Som figuren synliggjør, vil den konstante delen av fosterhjemshonoraret ligge i bunn under hele plasseringen. Dersom fosterforeldre blir frikjøpt, og får erstatning for tapt arbeidsinntekt, vil den variable delen av fosterhjemshonoraret utgå med samme prosentvise andel som man får kompensert tapt arbeidsinntekt.

4.4.Hjemme med barnet den første tiden etter plassering

PwC vurderer at det bør innføres en rettighet for fosterforeldre til å få betalt for å være hjemme med fosterbarnet den første tiden. Dette praktiseres allerede i dag av majoriteten av kommunene, men fosterhjemmene kompenseres svært ulikt. Vi vurderer at det er behov for felles retningslinjer som tydeliggjør fosterhjemmenes rettigheter knyttet til dette.

I analysen har vi gjennomgått tre alternative måter å betale fosterforeldre på for å være hjemme med barnet den første tiden. Dette gjelder dekning av tapt arbeidsinntekt, standardisert forhøyet godtgjøring/fosterhjemshonorar og foreldrepenger fra NAV.

Basert på identifiserte styrker og svakheter ved de ulike modellene, anbefaler vi at fosterforeldre skal få dekket den arbeidsinntekten de hadde før plasseringen. Dette vil føre til minst mulig endringer i fosterhjemmets økonomiske situasjon, ettersom det også skal ligge til rette for å gjenoppta arbeidet etter at det første året av plasseringen er gått. Vi vurderer imidlertid at det bør være en øvre grense for hvor høy inntekt som kan kompenseres. I NAV sitt regelverk for foreldrepenger kompenseres arbeidsinntekt opp til 6G. Dette utgjør en årsinntekt på kr. 530 220.

I denne perioden vil fosterhjemmet få den faste delen av fosterhjemshonoraret, mens delen som kompenserer for medgått tid faller bort. Når det første året er over, vil fosterforeldre få fosterhjemshonoraret i sin helhet, med mindre det vurderes å være behov for at en av fosterforeldrene er hjemme med barnet, jf avsnittet ovenfor.

En sentral utfordring i denne sammenheng er at fosterforeldre med lav inntekt eller som er hjemmeværende vil få lite betalt for å ivareta fosterhjemsoppdraget, ut ifra denne modellen. Vi foreslår at i de tilfeller hvor kompensasjon for tapt inntekt utgjør et lavere beløp enn fosterhjemshonoraret, vil disse fosterhjemmene få hele fosterhjemshonoraret istedenfor dekket inntekt det første året. Dette for å sikre dem en forutsigbar inntekt også det første året.

Vi foreslår i utgangspunktet at fosterforeldre skal ha rett til å få betalt for å være hjemme med fosterbarnet, uavhengig av barnets alder. Dette har vært mye diskutert i arbeidsgruppen. På den ene siden, kan man se til regelverket i arbeidsmiljøloven knyttet til foreldres rettigheter til omsorgspermisjon, som setter grense ved barn under 15 år. Den samme grensen benyttes for adoptivforeldres rettigheter til foreldrepenger fra NAV.

Arbeidsgruppen ser imidlertid ikke at det går en naturlig grense i behovet for å skape en rolig situasjon i forbindelse med innflytning for fosterbarn etter fylte 15 år. Snarere tvert imot kan det tyde på at fosterbarn som plasseres i et nytt fosterhjem etter fylte 15 år har såpass mange flyttinger og negative erfaringer med seg at det er behov for å legge forholdene til rette for at det skal bli en god familiesituasjon for alle parter.

Et annet aspekt som har vært diskutert i arbeidsgruppen, er hvorvidt den samme rettigheten til betalt fri første året etter plassering skal gjelde ved plasseringer i slekt- og nettverk. Slike plasseringer utgjør om lag 25 prosent av alle fosterhjems plasseringer, og vil sannsynligvis øke i fremtiden. På den ene siden kan det argumenteres for at det ikke like stort behov for at fosterforeldre i slekt- og nettverk er hjemme den første tiden, ettersom de allerede har en relasjon til barnet. På den andre siden mener vi at fosterhjem i slekts- og nettverks plasseringer i utgangspunktet bør ha samme rammebetingelser som andre fosterhjem, og at de skal godkjennes og motta veiledning og oppfølging på lik linje med andre fosterhjem.

Det har også blitt diskutert hvorvidt fosterforeldre som tar imot fosterbarn som er i skolealder skal få fri med lønn det første året etter plassering. Behovene vil variere i hvert enkelt tilfelle. Vi ønsker å skape mest mulig rettferdige rammebetingelser for fosterhjemmene, og minst mulig byråkrati og komplisert regelverk å forholde seg til for saksbehandlere i barnevernet, og mener som hovedregel at ordningen bør gjelde alle fosterforeldre. Dersom fosterforeldre ikke ønsker å avstå helt fra inntektsgivende arbeid i denne perioden, bør det være mulig å finne løsninger for å imøtekomme dette, så lenge det ikke går på bekostning av formålet med ordningen, nemlig å skape et godt grunnlag for plasseringen.

4.5. Pensjonsrettigheter

Buudir har nylig gjennomgått regelverket knyttet til fosterforeldres pensjonsrettigheter¹⁷. Her foreslår Buudir endringer som er ment å styrke fosterforeldres pensjonsrettigheter. PwC og arbeidsgruppen støtter Buudirs forslag, og mener de vil bidra til en tilfredsstillende styrking av fosterforeldres pensjonsrettigheter.

Forslagene innebærer at fosterforeldre som har inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, omfattes av arbeidsgivers pensjonsordning. I tillegg gir arbeidsgodtgjøringen de mottar for fosterhjemsoppdraget grunnlag for opptjening av pensjonspoeng i folketrygden.

For fosterforeldre som er "frikjøpte", altså får dekket tappt arbeidsinntekt av kommunen for å ivareta fosterhjemsoppdraget, foreslår Buudir at det bør vurderes om kommunene skal pålegges en plikt til å sørge for at disse fosterforeldre får en pensjonsordning som gir en opptjening som kan sammenlignes med *tenestepensjonsordninger for arbeidstakere*. Vi forstår det som at kommunene da vil bli pliktige til å betale inn tjenestepensjon for fosterforelderen i den perioden vedkommende er frikjøpt, og at kommunen foretar innbetalingen på lik linje som for ansatte i kommunen.

For fosterforeldre som er hjemmeværende foreslår Buudir å heve grensen for å få godskrevet pensjonsopptjening gjennom folketrygden for å være hjemme med barn inntil fosterbarnet fyller 18 år (ikke bare 6 år, som i dag). PwC stiller seg bak disse forslagene.

4.6. Ytelser fra NAV

I Buudirs Kartlegging av fosterforeldres rett til ytelser fra NAV og beskatning foreslår Buudir en rekke forslag til endringer i fosterforeldres trygderettigheter, som beskrevet i avsnitt 4.7. Generelt er vår vurdering at Buudir har utarbeidet forslag til endringer i trygderegelverket som vil medføre at fosterforeldre får tilnærmet like rettigheter til de nevnte trygdeytelsene som ordinære arbeidstakere. Endringsforslagene dreier seg om at honoraret for fosterhjemsoppdraget ikke skal medføre begrensede rettigheter til en ytelse eller avkortninger i utmåling av ytelsen.

Med vårt forslag til ny modell innebærer dette at fosterhjemshonoraret inngår i opptjeningsgrunnlaget for ytelser i folketrygden, slik som arbeidsgodtgjøringen gjør i dag. Vi vurderer imidlertid at det ikke bør medføre

¹⁷ Buudir, Fosterhjem – deloppdrag C, Kartlegging av fosterforeldres rett til ytelser fra NAV og beskatning, 2015

fratrekk i ytelse som en fosterforelder ville ha fått dersom vedkommende ikke var fosterhjem. Dette mener vi at Bufdir ivaretar i sine endringsforslag.

4.7. Vurdering

Det har vært utfordrende å utvikle et helhetlig forslag til rammebetingelser for fosterhjem, som både bygger opp under rettferdighet, forutsigbarhet, fleksibilitet og bærekraftighet over tid. Vi vurderer imidlertid at forslaget vi har presentert her vil oppfylle disse kriteriene på en god måte. Vurderingen av vårt forslag fremkommer i tabellen nedenfor.

Kriterium	Styrker	Svakheter
Rettferdighet	Modellen legger opp til en relativt høy grunnsats (fosterhjemshonorar), som er lik for alle fosterhjem. Den gir anledning til å betale fosterforeldre for å være hjemme fra jobb for å ivareta fosterhjemsoppdraget, i perioder hvor det er behov for det, med kompensasjon for tapt inntekt tilsvarende den prosentvise tiden som går med til fosterhjemsoppdraget.	Ettersom modellen tar utgangspunkt i lønnsinntekt i tilfeller hvor det er behov for at en av fosterforeldrene er hjemme for å ivareta fosterhjemsoppdraget, vil det fortsatt være noe variasjon i økonomiske rammebetingelser. Det er imidlertid vurdert som nødvendig å kompensere for lønn for å være i stand til å rekruttere nok fosterhjem, med hensyn til at fosterhjem ikke skal få betraktelig reduksjon i inntekt når de blir fosterhjem.
Bærekraftighet	Modellen vurderes å gi tilfredsstillende rammebetingelsene som vil bidra til å rekruttere flere gode fosterhjem. Samtidig er de foreslåtte nivåene for både fosterhjemshonoraret og kompensasjon av tapt arbeidsinntekt veid opp mot alternativkostnadene (institusjon og brudd i fosterhjem).	En styrking av alle fosterhjems rammebetingelser, slik foreslått ovenfor, vil gi økte betingelser til enkelte fosterhjem som er tilfredse med dagens nivå. Vi vurderer imidlertid at denne styrkingen vil være nødvendig for å dekke behovet for fosterhjem på lengre sikt.
Forutsigbarhet	En grunnsats (fosterhjemshonorar) som er vesentlig høyere enn dagens grunnsats på 1 KS vil medføre at en større andel av fosterhjem kun får grunnsatsen. Dette gir en forutsigbar økonomisk situasjon. Modellen legger også til grunn at fosterhjem som hovedregel skal ta permisjon med lønn (opp til 6G) det første året etter plassering.	Vi kan ikke se svakheter ved modellen når det gjelder forutsigbarhet i fosterforeldres økonomiske situasjon.
Fleksibilitet	Modellen gir mulighet til å betale fosterforeldre for å ivareta fosterhjemsoppdraget en større del av tiden sin enn hva som forventes innen grunnsatsen (fosterhjemshonoraret)	Modellen representerer overordnede retningslinjer som er forsøkt å favne flest mulig fosterhjem. Det har vært krevende å komme frem til en modell som ivaretar alle fosterhjem, og det vil i fremtiden også finnes situasjoner og eventualiteter og situasjoner som modellen ikke ivaretar. Derfor vil det fortsatt være behov for å gjøre individuelle vurderinger i forbindelse med den enkelte plassering.

5. Styrking av oppfølgings- og veiledningstilbudet

Veiledning og oppfølging av fosterforeldre inngår som en del av de samlede rammebetingelsene for fosterhjem, som omhandles i dette oppdraget. Forskning viser at oppfølging og veiledning av fosterforeldre er avgjørende for at fosterforeldrene skal oppleve mestring, og evne å stå i oppdraget på lang sikt. NOVA påpeker i sin rapport «Fosterhjem for Barns Behov» at mange fosterforeldre ønsker mer veiledning enn hva de får.

I denne delen presenterer vi arbeidsgruppens perspektiver på hvordan veiledningen og oppfølgingen til fosterhjem kan styrkes. Veiledningen og oppfølgingen av fosterhjem må oppfylle de samme kriteriene som de økonomiske rammebetingelsene, nemlig at tilbudet er rettferdig, forutsigbart og fleksibelt. I tillegg vil kvaliteten på veiledningen og oppfølgingen ha stor betydning for fosterhjemmenes opplevde nytte av tilbudet, herunder om fosterforeldrene opplever at veiledningen er tilpasset deres behov.

5.1.1. Dagens tilbud

Når det gjelder veiledning og oppfølging til fosterforeldre, har både Bufetat og kommunene ansvar. Bufetat har ansvar for å gi generell opplæring, i form av PRIDE-kurs, samt generell veiledning om det å være fosterforeldre. Barneverntjenesten i den kommunen hvor fosterhjemmet har avtale med, har ansvar for å gi veiledning som konkret omhandler det å være fosterforeldre for det aktuelle fosterbarnet.

Ifølge Forskrift for fosterhjem § 7 skal «barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Det skal blant annet sees hen til barnets tiltaksplan, jf. barnevernloven § 4-5 eller plan for barnets omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4-15». Barneverntjenesten skal også «gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer».

Videre spesifiseres det i forskriften at barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og annet ledd, men minimum 4 ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

Sverige har en modell for veiledning som skiller seg fra den norske, med bruk av eksempelvis interkommunale samarbeid eller kjøp av tjenester fra private aktører. Det er sosialtjenesten i den enkelte kommune som har ansvar for at fosterforeldre som de har avtale med, får veiledning i henhold til lovverket. Her har imidlertid enkelte kommuner inngått interkommunale samarbeid om mer spesialiserte tjenester, som blant annet tilbyr veiledning til fosterfamilie i de respektive kommunene. I Sverige er det også et stort antall (anslagsvis 100) private aktører på fosterhjemsområdet, som rekrutterer og ansetter egne fosterhjem, med bedre betingelser enn hva kommunene kan gi, som de igjen «selger» til kommunene på grunn av stort behov. Disse aktørene gir også veiledning, som en tjeneste som kommunene kan betale for.

Oslo kommune ivaretar som nevnt statlige oppgaver på barnevernsfeltet. Kommunen har utviklet en egen spesialisert veiledningstjeneste for fosterhjem, underlagt Barne- og familieetaten¹⁸. Hensikten med veiledning er å styrke fosterforeldre i å utøve den daglige omsorgen for fosterbarnet. Fosterhjemtjenesten gir veiledning til fosterforeldre knyttet til fosterbarnet, roller i fosterfamilien, hvordan oppgaven som fosterhjem påvirker familien, tilrettelegging av samvær med biologisk familie og andre temaer.

Fosterhjemtjenesten i Oslo tilbyr både individuell veiledning og gruppeveiledning. Både den individuelle veiledningen og den som skjer i gruppene gir mulighet for å ta opp alle problemstillinger som er knyttet til oppgaven som fosterfamilie. Mye av det som fosterforeldre snakker med naboer og venner om vedrørende egne barn, kan de av hensyn til taushetsplikten ikke snakke med dem om når det gjelder fosterbarnet. Derfor er det behov for å kunne ta dette opp med en veileder eller diskutere problemstillinger i en lukket gruppe.

¹⁸ http://www.bufdir.no/Fosterhjem/Alle_kontorer/Oslo_kommune/Veiledningstilbudet_i_Oslo/

Veiledningen kan foregå i fosterhjemmet, eller i fosterhjemtjenestens lokaler. Veiledningen tilbys både på dagtid og kveldstid.

5.1.2. utfordringer ved dagens tilbud

Det har imidlertid vist seg å være krevende for kommunene å yte tilstrekkelig veiledning, blant annet fordi hver saksbehandler har ansvar for å følge opp mange fosterfamilier. I tillegg har veiledningen i hovedsak vært tilgjengelig innenfor ordinær arbeidstid, og ikke på kveldstid og i helger, hvor problemene ofte oppstår. Det er nettopp disse forholdene som har blitt trukket frem som gunstige for statlige familiehjem og fosterhjem som er tilknyttet barnevernsinstitusjoner (private og/eller ideelle). I disse tilbudene har saksbehandlerne ansvar for å følge opp færre fosterhjem, og de er tilgjengelige for løpende veiledning hele døgnet ved behov i akutte situasjoner.

I NOVAs rapport «Fosterhjem for Barns Behov» (2013) kommer det frem at en stor andel (43 prosent) fosterforeldre ønsker seg samtalegrupper for fosterforeldre, mens 33 prosent ønsker flere kurs. Dette må ses på som et uttrykk for at en del fosterforeldre har behov for å drøfte sin egen situasjon med andre som er i samme situasjon og har liknende erfaringer. Samtidig må det ses på som et behov for økt kompetanse til å ivareta fosterhjemsoppdraget.

Buudir har i sin rapport A foreslått at fosterhjem skal tilbys en spesialisert veiledningstjeneste. De mener at veiledningen bør anses som en høyt spesialisert tjeneste, som gis av miljøer med særlig kompetanse på området. Dette tolker PwC som at Buudir foreslår at en annen aktør enn kommunenes barneverntjeneste skal yte veiledningstjenesten, ettersom de fleste kommunale barneverntjenestene ikke kan karakteriseres som spesialiserte miljøer. Videre foreslår Buudir at veiledning skal tilpasses den enkelte fosterfamilie, og kan tilbys som enten gruppeveiledning sammen med andre fosterforeldre eller som et individuelt tilbud. Buudir foreslår at det skal være det offentliges ansvar og skaffe til veie og kvalitetssikre eventuelt andre tilbydere. De mener også at det bør vurderes om Bufetat bør utvide sin vakttelefonordning for fosterhjem. NOBO og KS har i innspill til BLD gitt uttrykk for at kommunene vil kunne gjøres i stand til å ivareta veiledningsoppgaven. Uavhengig av hvorvidt staten eller kommunen får ansvaret, anser PwC at tilbudet styrkes, og det bør utvikles et «program» for veiledning ut ifra barnets alder. Videre vil vi argumentere for at kommunene fortsatt får ansvar for den individuelle veiledningen og oppfølgingen av fosterhjem.

En utfordring knyttet til å at kommunene skal ha ansvar for veiledningstilbudet til fosterhjem er kompetansen i de kommunale barneverntjenestene. Fosterforeldre vil gjerne ha behov for spisskompetanse på nettopp deres fosterbarns utfordringer, noe som det ikke kan forventes at små barneverntjenester har i alle tilfeller. Derfor kan det være aktuelt å trekke på ressurser i spesialisthelsetjenesten, som habiliteringstjenesten eller barne- og ungdomspsykiatrien. Den forestående kommunereformen har som mål å bidra til større fagmiljøer i kommunene, noe som vil kunne gjøre kommunene, eller interkommunale samarbeid, bedre i stand til å ivareta veiledning til fosterhjem. Det kan imidlertid åpnes opp for at slike tjenester kan kjøpes fra private aktører, dersom kommunen selv ikke har tilgjengelig kompetanse.

Uavhengig av hvilke veilednings- og oppfølgingsansvar som vil ligge til henholdsvis staten og kommunen, vil en styrking av oppfølgings- og veiledningstilbudet til fosterhjemsom skissert ovenfor kreve en betydelig økning i økonomiske ressurser. Dette vurderer vi imidlertid som en nødvendig investering for at fosterhjemsomsorgen skal være bærekraftig på lengre sikt.

5.2. Vårt forslag

PwC mener at fosterforeldre må få betydelig bedre oppfølging og veiledning enn hva mange fosterhjem får i dag. Uten tilstrekkelig oppfølging og veiledning er det fare for brudd i plasseringer, som medfører behov for et nytt fosterhjem til fosterbarnet, og mulig tap av et godt fosterhjem. Dagens system vil trolig ikke være bærekraftig i det lange løp, ettersom det ser ut til å være behov for fosterhjem til om lag 800 nye fosterbarn hvert år¹⁹.

¹⁹ NOVA, Fosterhjem for barns behov, 2014

Arbeidsgruppen tilknyttet FoU oppdraget har etterspurt et veilednings- og oppfølgingstilbud som kombinerer gruppeveiledning og individuell veiledning og oppfølging, i likhet med dagens tilbud.

1. Fastlagte gruppeveiledningstilbud ut i fra fosterbarnets alder
2. Individuell veiledning ut i fra barnets alder
3. Individuell veiledning ved behov ut ifra barnets utfordringsbilde
4. Økt tilgjengelighet til oppfølging

5.2.1. Fastlagte gruppeveiledningstilbud ut ifra fosterbarnets alder

En stor del av utfordringene som fosterbarn og fosterforeldre opplever, er knyttet til fosterbarnets alder. Erfaring fra både fosterforeldre og barneverntjenester tilsier at det er bestemte perioder i et fosterbarns liv som medfører økt sannsynlighet for problemer. Dette gjelder særlig overgangsfaser, som for eksempel overgangen fra barnehage til skole, barneskole til ungdomsskole og ungdomsskole til videregående skole. Slike utfordringer finner man også for andre utsatte grupper i samfunnet, som barn med kroniske sykdommer, funksjonsnedsettelse. I tillegg er det ulike andre typer problemstillinger som er knyttet til alder, som for eksempel eksperimentering med rusmidler og kriminalitet i tenårene.

Ettersom mange fosterbarn møter på liknende utfordringer på bestemte alderstrinn, vil arbeidsgruppen foreslå at det utvikles et fastlagt veiledningsopplegg for fosterforeldre, som de vil få invitasjon til når deres fosterbarn er i den bestemte aldersgruppen. Slik veiledning kan gis i grupper. Det bør være forutsigbart for fosterforeldre at de får tilbud om denne veiledningen. Jevne veiledningskurs kan skape en trygghet i hverdagen, gjennom at de vet når neste veiledning er, og kan forberede spørsmål knyttet til den.

5.2.2. Individuell oppfølging

Ifølge Forskrift for fosterhjem skal barneverntjenesten besøke fosterhjem minimum fire ganger i året, og så ofte som mulig for å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon, samt å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning. Dersom fosterhjems plasseringen har vart i mer enn to år, gir forskriften imidlertid rom for at antallet besøk kan reduseres til to ganger i året, dersom det vurderes at de ikke har behov for mer oppfølging.

Arbeidsgruppen vil argumentere for at de fleste fosterhjem har behov for flere enn to besøk per år. Vi mener at antallet besøk bør være minimum fire fastlagte besøk som er obligatoriske for alle fosterhjem, uavhengig av om de opplever behov for det eller ikke. Selv om fosterforeldre ikke opplever behov for oppfølging når besøket er avtalt, kan samtalen spore inn på temaer som kan utvikle seg til utfordringer i fremtiden. Derigjennom kan jevnlig samtaler fungere forebyggende, og skape trygghet for fosterforeldrene.

5.2.3. Ekstra individuell veiledning ved behov ut ifra barnets behov

Det har kommet frem eksempler på at fosterforeldre opplever behov for veiledning knyttet til en bestemt problematikk, uten å ha opplevd å få tilstrekkelig råd og støtte fra barneverntjenesten. Dette kan både knytte seg til akutte situasjoner som oppstår på kvelds- og nattestid, utenom barneverntjenestens ordinære arbeidstid, og til mer langvarige utfordringer, som de opplever å ikke få tilstrekkelig forståelse for. Arbeidsgruppen vil derfor argumentere for at den individuelle oppfølgingen og veiledningen som fosterforeldre kan få ved behov, bør styrkes. Dette er ikke noe som kan settes i system i form av fast veiledning gjennom året, men som vil være behovsstyrt.

5.2.4. Økt tilgjengelighet til oppfølging

Oppfølgingstilbudet til fosterforeldre bør bli mer tilgjengelig enn hva det er i dag. Dette henger sammen med forrige punkt, og krever at tjenesten som er ansvarlig for oppfølgingen er tilgjengelige utover ordinær arbeidstid. Saksbehandlerne i barneverntjenestene, som har ansvar for oppfølging av fosterhjem, arbeider som hovedregel på dagtid på ukedager. Det betyr at dagens organisering ikke gir rom for at saksbehandlerne skal være tilgjengelige på kvelds- og nattestid. En utvidet tilgjengelighet vil kreve en annen organisering av oppfølgingstilbudet enn i dag. Det kan for eksempel være aktuelt å opprette en turnusordning for ansatte i fosterhjemtjenesten, eller at fosterhjemtjenesten inngår et samarbeid med barnevernvakten om å være tilgjengelig for samtaler eller besøk ved akutte situasjoner.

5.2.5. Konklusjon

Bufdir har i sin rapport A foreslått at fosterhjem skal tilbys en spesialisert veiledningstjeneste. De mener at veiledningen bør anses som en høyt spesialisert tjeneste, som gis av miljøer med særlig kompetanse på området. Dette tolker PwC som at Bufdir foreslår at en annen aktør enn kommunenes barneverntjeneste skal yte veiledningstjenesten, ettersom de fleste kommunale barneverntjenestene ikke kan karakteriseres som spesialiserte miljøer. Videre foreslår Bufdir at veiledning skal tilpasses den enkelte fosterfamilie, og kan tilbys som enten gruppeveiledning sammen med andre fosterforeldre eller som et individuelt tilbud. Bufdir foreslår at det skal være det offentliges ansvar og skaffe til veie og kvalitetssikre eventuelt andre tilbydere. De mener også at det bør vurderes om Bufetat bør utvide sin vakttelefonordning for fosterhjem. NOBO og KS har i innspill til BLD gitt uttrykk for at kommunene vil kunne gjøres i stand til å ivareta veiledningsoppgaven. Uavhengig av hvorvidt staten eller kommunen får ansvaret, anser PwC at tilbudet styrkes, og det bør utvikles et «program» for veiledning ut ifra barnets alder. Videre vil vi argumentere for at kommunene fortsatt får ansvar for den individuelle veiledningen og oppfølgingen av fosterhjem.

En utfordring knyttet til å at kommunene skal ha ansvar for veiledningstilbudet til fosterhjem er kompetansen i de kommunale barneverntjenestene. Fosterforeldre vil gjerne ha behov for spisskompetanse på nettopp deres fosterbarns problematikk, noe som det ikke kan forventes at barneverntjenester har i alle tilfeller. Den forestående kommunereformen har som mål å bidra til større fagmiljøer i kommunene, noe som vil kunne gjøre kommunene, eller interkommunale samarbeid, bedre i stand til å ivareta veiledning til fosterhjem. Det kan imidlertid åpnes opp for at slike tjenester kan kjøpes fra private aktører, dersom kommunen selv ikke har tilgjengelig kompetanse.

Uavhengig av hvilke veilednings- og oppfølgingsansvar som vil ligge til henholdsvis staten og kommunen, vil en styrking av oppfølgings- og veiledningstilbudet til fosterhjemsom skissert ovenfor kreve en betydelig økning i økonomiske ressurser. Dette vurderer vi imidlertid som en nødvendig investering for at fosterhjemsomsorgen skal være bærekraftig på lengre sikt.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i fosterforeldres rammebetingelser medfører både administrative og økonomiske endringer i barnevernet. Det ligger ikke i mandatet for dette oppdraget å beregne samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslaget til endrede rammebetingelser. Vi gir i dette kapitlet våre overordnede betraktninger på hva forslagene vil medføre, både økonomisk og administrativt.

6.1. Økonomiske konsekvenser

Våre endringsforslag innebærer en styrking av fosterhjemsomsorgen, både når det gjelder honorering av fosterhjem for oppdraget, men også en generell styrking av årsverksinnsatsen i barneverntjenestene for å ivareta styrket oppfølging og veiledning (kommunene).

6.1.1. Refusjonsordningen

Til grunn for vår modell ligger en forutsetning om at dagens refusjonsordning utgår, og at midlene som kanaliseres gjennom denne ordningen tilfaller barnevernet i kommunene direkte etter en rettfærdig fordelingsnøkkel. For 2013 utgjorde dette beløpet 352 mill. kroner.

6.1.2. Fullfinansiering til kommunene

Vårt forslag innebærer at kommunene får ansvar for all honorering av fosterforeldre. Det forutsettes full finansiering av oppgaver på fosterhjemsområdet som flyttes fra stat til kommune, inkludert oppbygning av kompetanse og kapasitet i kommunene.

6.1.3. Økte kostnader til honorering av fosterhjem

Økt status og bedre rammebetingelser for kommunale fosterhjem vil innebærer økte kostnader. Dette innebærer at mange kommuner vil måtte betale mer enn i dag, både på grunn av at fosterhjem får rett til kompensasjon for tapt arbeidsinntekt for å være hjemme med barnet det første året av plasseringen (begrenset oppad til 6G), og fordi at grunnsatsen (fosterhjemshonorar) økes betraktelig fra dagens minstesats. Som pekt på tidligere, er det store regionale forskjeller når det gjelder hvor mye fosterhjem får betalt. Dette medfører at kommuner i enkelte deler av landet, som i region nord, vil måtte betale vesentlig mer enn hva de gjør i dag. Utgangspunktet for den skisserte modellen er faglige og prinsipielle argumenter, ut fra ønsket om å sikre gode fosterhjem og en bærekraftig fosterhjemsomsorg. Dette innebærer at staten ikke kan forvente å spare penger på en slik omlegging på kort og mellomlang sikt. Tvert imot vil det kreve ressurser å bedre rammebetingelsene for kommunale fosterhjem (økte minstesatser, pensjonsordninger, trygderettigheter, mer oppfølging og veiledning).

6.1.4. Langsiktige gevinster

På lang sikt kan dette bildet se annerledes ut. Dersom vi lykkes med å få på plass rammebetingelser som gjør det enklere å rekruttere og beholde gode fosterhjem, vil de langsiktige konsekvensene være økt kvalitet i fosterhjemmene, færre brudd, mindre byråkrati, og mindre bruk av institusjoner. Både ut fra hensynet til det enkelte barn og i et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette være å foretrekke.

6.2. Administrative konsekvenser

Våre endringsforslag vil medføre enkelte administrative endringer i dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune. Som nevnt vil kommunene legges det opp til at kommunene får et helhetlig økonomisk ansvar for fosterhjemsomsorgen.

6.2.1. Saksbehandling

For både Bufetat og kommunene vil det medføre mindre byråkrati knyttet til refusjon av kostnader til fosterhjem, ettersom refusjonsordningen utgår og kommunene får et helhetlig økonomisk ansvar for fosterhjemsomsorgen.

I forbindelse med vurderinger av om det er behov for at en av fosterforeldrene betales for å gå ned i stillingsprosent, vil forslaget medføre en grundig kartlegging av barnets behov. Dette ansvaret har allerede kommunal barnevernstjeneste. Siden forhandlingselementet i relasjonen mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten og Bufetat langt på vei elimineres i den foreslåtte modellen, forventes at det totalt sett vil kunne frigis tid i det kommunale barnevernet som kan brukes på oppfølgingen av det enkelte barn fremfor byråkrati og økonomi.

6.2.2. Retningslinjer

Ved endring av rammebetingelsene for fosterhjem må det utarbeides tydelige retningslinjer til kommunene. Tydelige retningslinjer for betaling til fosterhjem vil sannsynligvis medføre at saksbehandlerne vil benytte mindre tid på å forhandle med fosterforeldre. Dette kan potensielt frigjøre ressurser.

6.3. Innføring av nye rammebetingelser

Vårt forslag til endrede rammebetingelser for fosterhjem vil medføre store endringer på nasjonalt nivå, både økonomisk og administrativt. Det vil være en prosess å få innført nye rammebetingelser. Stortingsmeldingen om fosterhjemsomsorgen vil legge føringer for hvordan rammebetingelsene i fremtiden skal være. Deretter vil det måtte utarbeides retningslinjer på nasjonalt nivå, samt ny standardisert fosterhjemsavtale. Intensjonen med de foreslåtte rammebetingelsene er at de skal gjelde for alle fosterhjem, både eksisterende fosterhjem og nye fosterhjem. Dette vil innebære at eksisterende fosterhjem må få ny avtale. Dette vil medføre merarbeid for kommunene første året, hvor det vil måtte foretas vurderinger av hvert enkelt fosterbarns behov, i henhold til nye retningslinjer

