

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK VERDI AV FOSTERHJEM I NORGE



MENON-PUBLIKASJON NR. 57/2023

Av Simen Pedersen, Caroline Aarre Halvorsen, Mathie Rødal, Ida Ljøgdott von Hanno og Iselin Kjelsaas



Forord

På oppdrag for Norsk Fosterhjemsforening har Menon Economics utredet den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge.

Prosjektet har vært ledet av Simen Pedersen, med Caroline Aarre Halvorsen, Mathie Rødal og Ida Ljøgdott von Hanno som prosjektmedarbeidere. Iselin Kjelsaas har vært aktiv kvalitetssikrer. Arbeidet er gjennomført i perioden fra oktober 2022 til mai 2023.

Våre kontaktpersoner hos Norsk Fosterhjemsforening har vært Tone Granaas, Marianne Oftedahl og Ingunn Larsen.

Vi takker Norsk Fosterhjemsforening for et spennende og viktig oppdrag!

Mai 2023

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Problemstilling	10
1.3 Avgrensninger	10
2 METODISK TILNÆRMING	12
2.1 Hva menes med samfunnsøkonomisk verdi?	12
2.2 Alternativet til fosterhjem	12
2.3 Datakilder	15
2.4 Håndtering av usikkerhet	16
3 FOSTERHJEMSOPPDRAGET	18
3.1 Plasseringsvalget og ulike typer fosterhjem	18
3.2 Krav for å kunne bli fosterhjem	19
3.3 Oppdragsgivers ansvar ved bruk av fosterhjem som tiltak	20
3.3.1 Kommunens ansvar ved bruk av ordinære fosterhjem	20
3.3.2 Statens ansvar ved bruk av spesialiserte fosterhjem	21
4 BARN I FOSTERHJEM I TALL	23
4.1 Antall barn	23
4.2 Kjønnfordeling	23
4.3 Aldersfordeling	24
4.4 Utfordringer blant barn i fosterhjem	25
5 FOSTERHJEM I TALL	27
5.1 Antall fosterhjem	27
5.2 Relevant utdanningsbakgrunn	27
5.3 Motivasjon	28
6 SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER AV ET FOSTERHJEM	29
6.1 Virkninger av fosterhjem sammenlignet med alternativene	29
6.2 Overordnet usikkerhet knyttet til uønskede/utilsiktede flyttinger	30
7 VERDI I FORM AV ØKT HELSEMESSIG LIVSKVALITET	34
7.1 Kort om verdi for barn og unge i fosterhjem	34
7.2 Hva sier forskningen om konsekvenser av feilplasseringer for barn og unge	35
7.3 Nyttetapet for barn og unge	38
7.4 Verdsetting av nyttetapet for barn og unge som blir feilplassert	40
7.5 Samlet verdi av fosterhjem for barn og unge	42
8 VERDI AV ØKT DELTAKELSE I ARBEIDSLIVET	44
8.1 Kort om i form av økt arbeidsdeltakelse (produksjonsgevinsten)	44
8.2 Verdsetting av produksjonsgevinsten	45
8.3 Samlet verdi av økt fremtidig arbeidsdeltakelse	46
9 VERDI FOR FOSTERFORELDRE	47
9.1 Kort om verdien til fosterforeldre	47
9.2 Hvordan har vi anslått verdien?	48
9.3 Samlet verdi for fosterhjemmene	50
9.4 Motivasjon for å oppgi positiv betalingsvilje	51

9.5	Samlet verdi for fosterforeldre	52
10	VERDI I FORM AV LAVERE RESSURSBRUK	53
10.1	Gjennomgang av samfunnsøkonomiske kostnader for fosterhjem	53
10.1.1	Samfunnsøkonomiske kostnader for ordinære fosterhjem	53
10.1.2	Samfunnsøkonomiske kostnader av spesialiserte fosterhjem	56
10.1.3	Samlet samfunnsøkonomisk kostnad for fosterhjem	56
10.2	Gjennomgang av samfunnsøkonomiske kostnader av alternativer til fosterhjem	56
10.2.1	Institusjon	56
10.2.2	Hjelpetiltak i hjemmet	57
10.3	Samlet verdi av lavere ressursbruk	58
11	SKATTEGEVINST	60
11.1	Skattegevinst per barn	60
11.2	Skattegevinst samlet	60
12	SAMLET SAMFUNNSØKONOMISK VERDI AV FOSTERHJEM	62
12.1	Samlet samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem	62
12.2	Usikkerhet	63
12.3	Samfunnsøkonomisk kostnad av å miste et fosterhjem	64
12.4	Hvordan kan samfunnsnyttens økes ytterligere?	64
	REFERANSELISTE	67

Sammendrag

Fosterhjem er grunnmuren i norsk barnevern. Vi har gjennomført en total gjennomgang av alle samfunnsøkonomiske virkninger av fosterhjem sammenlignet med alternativ plassering i institusjon og hjelpetiltak i hjemmet. Vi anslår vi at den samfunnsøkonomiske verdien av dagens fosterhjem utgjør en forventet nåverdi på 135,9 milliarder kroner. Verdien omfatter at barnet i gjennomsnitt får bedre helsemessig livskvalitet og høyere arbeidsdeltakelse i deres voksenliv og at fosterhjemmet har en glede av å hjelpe barn. Fosterhjem bidrar også til lavere ressursbruk enn alternative tiltak. Alle virkninger er vurdert opp mot nytte og kostnad av alternativ plassering. Vårt forventede anslag bygger på en rekke forutsetninger og er derfor usikkert. Vi anslår at det er 80 prosent sannsynlighet for at den forventede nåverdien utgjør mellom 94,5 og 179,0 milliarder kroner. En forventet nåverdi på 135,9 milliarder tilsvarer 5,4 milliarder kroner per år i barnas gjenstående levetid. Siden fosterhjem er en knapp ressurs i Norge, er forventet verdi av et fosterhjem lik forventet kostnad av å miste fosterhjemmet, i form av at de ikke lengre ønsker å stå i oppdraget eller ikke tar på seg nye fosterhjemsoppdrag. Vi anslår at den offentlige budsjettkostnaden av å miste et fosterhjem i gjennomsnitt utgjør 2,1 millioner kroner per år. Det betyr at tiltak som øker sannsynligheten for at fosterhjemmet står i oppdraget og/eller tar på seg nye oppdrag er lønnsomt for barnet, offentlig sektor og samfunnet.

Sett i sammenheng med at de offentlige budsjettkostnadene av en fosterhjems plass utgjør en liten del av den forventede nytten, finner vi at én krone investert i fosterhjem i forventning gir elleve kroner tilbake til samfunnet. Selv om tallene er usikre, illustrerer det poenget om at fosterhjem gir en høy samfunnsøkonomisk avkastning sammenlignet med å plassere barn som har behov for fosterhjem i alternative tiltak. Den samfunnsøkonomiske nytten kommer barn i fosterhjem, fosterfamiliene, kommunene, staten og storsamfunnet til gode. I våre beregninger har vi lagt til grunn at mellom 20 til 50 prosent av plasseringene i fosterhjem ender opp med uønskede/utslåttede flyttinger. Med uønsket/utslåttede flytting mener vi en flytting fra fosterhjem som skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått. Bedre matching av foreldre og barn i fosterhjem og mer tilpasset veiledning, kursing, tilrettelegging og avlastning for fosterforeldre og barn i fosterhjem har potensial for å redusere omfanget av uønskede/utslåttede flyttinger. Vi har regnet dette gevinstpotensialet til en forventet nåverdi på 57,5 milliarder kroner. Det er sannsynligvis urealistisk å realisere hele dette gevinstpotensialet, men det er et uttrykk for at gevinstene av at kommune og stat gjør tiltak for å unngå uønskede/utslåttede flyttinger kan være veldig stor. Implikasjonen av disse funnene er at små tiltak som øker sannsynligheten for at fosterforeldre evner å stå i oppdraget kan være særdeles lønnsomme tiltak.

Vi har kartlagt den samfunnsøkonomiske verdien av dagens fosterhjem

Fosterhjem er en sentral del av dagens barnevern, og er det mest brukte tiltaket for barn og unge som skal bo utenfor hjemmet. Samtidig har det over lengre tid vært utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig med egnede fosterhjem for å dekke behovet. Menon Economics har fått i oppdrag av Norsk Fosterhjemsforening å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem, sett opp mot realistiske alternative plasseringstiltak. Basert på dialog med Norsk Fosterhjemsforening har vi formulert følgende hovedproblemstilling for prosjektet:

Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem sett opp mot realistiske alternative tiltak?

Oppdraget går ut på å, så langt det er faglig forsvarlig, tallfeste og verdsette den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge. Vi er også bedt om å belyse den samfunnsøkonomiske kostnaden av å miste et fosterhjem og hvordan samfunnsnyten av fosterhjem kan økes ytterligere.

Det er flere ulike tilnærminger for å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem. Vi har valgt å regne verdien av fosterhjemmene som var aktive, i form av at barn var plassert i fosterhjemmet, per 31. desember

2022. Vi har også valgt å avgrense vurderingen til verdien av fosterhjemsoppholdet under forutsetning om at barnet/ungdommen flytter ut av fosterhjemmet før vedkommende fyller 18 år. Det betyr at vi ikke vurderer verdien av at ungdom fortsetter å bo i fosterhjem som en del av ettervern. Vi ser på verdien av ordinære fosterhjem (med og uten forsterkning) og spesialiserte fosterhjem. Det innebærer at vi blant annet ikke har sett på verdien av beredskapshjem, som er tiltenkt å være et mer midlertidig tiltak. Vi har tatt høyde for at det kan oppstå utilsiktede brudd i noen av dagens fosterhjem, som innebærer at nytten av fosterhjemmene er lavere enn hva det ellers ville vært. Vi ser ikke på kostnader av brudd for barnet og fosterhjemmet eller nytten av at barn plasseres i et nytt fosterhjem, eller andre utfall, etter et eventuelt brudd. Ettersom vi tar utgangspunkt i dagens fosterhjem, har vi heller ikke inkludert kostnader knyttet til inngåelse av kontrakter, rekruttering av fosterhjem o.l. i analysen.

Vi har funnet grunnlag for å prissette fem av seks virkninger av fosterhjem

Formålet med denne studien har vært å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge. Det er flere tilnærminger for å verdsette et fosterhjem. Vi har identifisert seks virkninger av fosterhjem, sammenlignet med alternativene (institusjon og hjelpetiltak i hjemmet). Siden virkningene ikke overlapper, kan virkningene legges sammen. Det betyr at vi har et faglig grunnlag for å anslå den samlede verdien av fosterhjem i Norge. Vi har funnet grunnlag for å anslå fem av seks virkninger.

Figur A Virkninger av et fosterhjem sammenlignet med alternativene



Kilde: Menon Economics

Folk flest har en betalingsvilje for at barn og unge i fosterhjem blir tatt vare på, får en god oppvekst og gis forutsetninger for et godt liv. Siden det er grunn til å tro at fosterhjem er det beste plasseringsalternativet for de fleste barn og unge som er plassert i fosterhjem i dag, er det også grunn til å tro at det har en verdi for samfunnet, i form av en betalingsvilje, at barna får tiltaket de har behov for. Siden det ikke har vært grunnlag for å gjennomføre en større betalingsvillighetsstudie i prosjektet, har vi ikke faglig grunnlag for å prissette virkningen. Vi har derfor endt opp med å verdsette fem av seks identifiserte virkninger av fosterhjem.

Kartlegging av den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge betyr at vi vurderer virkningene av fosterhjem opp mot alternative plasseringsvalg for barn og unge som i dag er plassert i et fosterhjem. I fravær av fosterhjem antar vi i forventning at 85 prosent av barna blir plassert i institusjon og 15 prosent av barna mottar hjelpetiltak i hjemmet. Vår gjennomgang og tallfesting av den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem

bygger på et sett av forutsetninger som er usikre. Det står derfor sentralt at usikkerheten ved våre anslag systematiseres og synliggjøres.

Den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem er anslått til 135,9 milliarder kroner

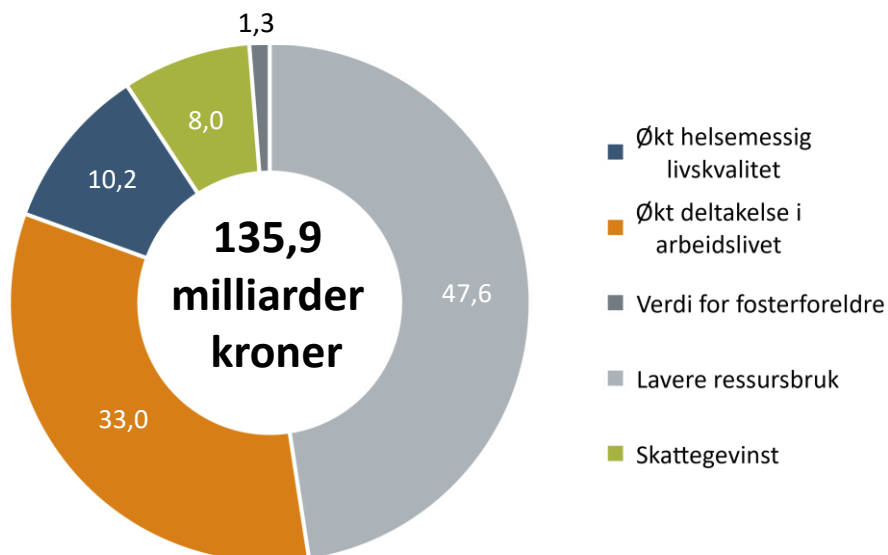
Basert på en total kartlegging anslår vi den samfunnsøkonomiske verdien av dagens fosterhjem og fosterhjemsoppdraget de står i til å utgjøre en forventet nåverdi på 135,9 milliarder kroner. Usikkerheten for den samfunnsøkonomiske verdien er stor og vi anslår at det er 80 prosent sannsynlighet for at verdien ligger mellom 94,5 og 179,0 milliarder kroner. Den forventede nåverdien på 135,9 milliarder kroner tilsvarer en årlig verdi på 5,8 milliarder kroner over barnas gjenstående levetid. Det betyr at et fosterhjem i gjennomsnitt utløser en samfunnsøkonomisk verdi for barnet/-a som er plassert i fosterhjemmet i dag på 24,8 millioner kroner. Det tilsvarer 1,3 millioner kroner per fosterhjem per år i barnas gjenstående levetid. Disse verdiene er avgrenset til å omfatte barn som bor i fosterhjem i dag. Hvis fosterhjemmet tar på seg nye fosterhjemsoppdrag i fremtiden vil verdien av fosterhjemmet være enda høyere enn våre anslag.

Sett i sammenheng med at kostnadene av en fosterhjems plassering utgjør en brøkdel av den forventede nytten, finner vi at én krone investert i fosterhjem i forventning gir elleve kroner tilbake til samfunnet. Selv om tallene er usikre, illustrerer det poenget om at fosterhjem gir en høy samfunnsøkonomisk avkastning sammenlignet med å plassere barn som har behov for fosterhjem i alternative tiltak.

Fosterhjem skaper store verdier som i stor grad tilfaller andre aktører enn dem selv

Figur B viser hvordan de totale samfunnsøkonomiske kostnadene fordeler seg på de fem ulike nyttekategoriene. Den samfunnsøkonomiske nytten av fosterhjem kommer barn i fosterhjem, fosterfamiliene, kommunene, staten og storsamfunnet til gode.

Figur B Forventede samfunnsøkonomisk nytte av fosterhjem sammenlignet med alternativ plassering*



*Den forventede samfunnsøkonomiske nytten bygger på at fosterhjem er sammenlignet med et realistisk institusjonsalternativ og et realistisk hjelpetiltak i hjemmet. Kilde: Menon Economics

Som vi ser fra figur B, står lavere ressursbruk for nesten halvparten av verdiene som tilfaller kommune og stat. Over 40 prosent tilfaller barn og unge i fosterhjem. Fosterhjemmene selv sitter igjen med en veldig liten del av de samlede verdiene de bidrar med. Virkningen fanger opp at ressursbruken i fosterhjem er betydelig lavere enn

gjennomsnittlig kostnad ved alternativene, institusjon og hjelpetiltak i hjemmet. Verdien av økt deltakelse i arbeidslivet, som står for 1/3 av nytten, fanger opp at mindre treffsikre tiltak til barn som i dag er plassert i fosterhjem vil ha konsekvenser for deres fremtidige arbeidsdeltakelse og produktivitet i arbeidsmarkedet. Vi finner også at barna får en redusert helsemessig livskvalitet som står for over 10 prosent av de tallfestede gevinstene. Fosterhjemmene sitter selv igjen med 1,3 prosent av nytten de genererer i form av et opplev overskudd etter at alle ekstraavgifter av å være fosterhjem er betalt og deres ekstrainntekter er ivaretatt. Slik sett kan vi konkludere med at avkastningen av innsatsen som legges ned i fosterhjem i stor grad tilfaller andre enn fosterfamiliene selv.

Våre anslag er usikre, men konklusjonen om at fosterhjem har en stor verdi er robust

Vårt anslag på samfunnsøkonomisk nytte av fosterhjem sammenlignet med alternativene bygger på en rekke forutsetninger, som er usikre. Usikkerheten er håndtert ved at vi gjennomgående opererer med et lavt, middels og høyt anslag for alle usikre forutsetninger og kostnadskomponenter – omtalt som trippelanslag. Det lave anslaget representerer 10-persentilen. Ved fastsettelsen av de lave anslagene har vi lagt til grunn at det er 10 prosent sannsynlighet for at forutsetningen/kostnaden er lavere. Det høye anslaget representerer 90-persentilen, som betyr at det er 10 prosent sannsynlighet for at anslaget er høyere. Middelanslaget representerer det mest sannsynlige anslaget. Trippelanslagene sammen med en antakelse om formen på sannsynlighetsfordelingen gir oss grunnlag for å anslå forventningsverdien basert på simuleringer/trekninger som gjennomføres simultant for alle usikkerheter i hele usikkerhetsanalysen. Tabell A gir en oversikt over forventede neddiskonterte samfunnsøkonomisk verdier av fosterhjem og viser at det er 80 prosent sannsynlighet for at den samlede verdien utgjør mellom 94,5 og 179,0 milliarder kroner.

Tabell A Samfunnsøkonomiske gevinster av fosterhjem sammenlignet med alternativene, nåverdi i milliarder 2022-kroner

	Lav verdi (P10)	Forventet verdi	Høy verdi (P90)
Verdi av økt helsemessig livskvalitet	6,5	13,9	20,1
Verdi av økt deltakelse i økonomien	18,8	44,8	73,0
Verdi for fosterforeldre	1,4	1,7	2,0
Lavere ressursbruk	34,0	64,7	96,6
Skattegevinst	7,8	10,9	13,5
Samlet samfunnsøkonomisk verdi	94,5	135,9	179,0

*Den forventede samfunnsøkonomiske nytten bygger på at fosterhjem er sammenlignet med et realistisk institusjonsalternativ og et realistisk hjelpetiltak i hjemmet. Kilde: Menon Economics

Offentlige kostnader av å miste et fosterhjem utgjør 2,1 millioner kroner per år

Fosterhjem er en knapp ressurs i Norge. Det underbygges av at barn som det er besluttet skal plasseres i fosterhjem i gjennomsnitt må vente lenge før de blir plassert i fosterhjem. Ifølge Pedersen mfl. (2022B) hadde over én tredjedel av barn som ventet på fosterhjem per 31. august 2022 ventet 180 dager eller mer. I en situasjon med knapphet på fosterhjem vil verdiene som fosterhjem i gjennomsnitt genererer for samfunnet også være et uttrykk for det realøkonomiske tapet av å miste et fosterhjem. Våre beregninger er derfor egnet til å sette en verdi på samfunnets og kommunenes kostnader av at et fosterhjem enten velger å avslutte et oppdrag eller av ulike grunner velger å ikke ta på seg et nytt fosterhjemsoppdrag. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er verdien av å miste et fosterhjem, som alternativt kunne stått i et fosterhjemsoppdrag, anslått å utgjøre 30,1 millioner kroner. Årsaken til at den samfunnsøkonomiske kostnaden per fosterhjem (30,1 millioner kroner) er høyere enn

den samfunnsøkonomiske kostnaden av at et barn som skulle vært plassert i fosterhjem ikke blir plassert i fosterhjem (24,8 millioner kroner) er at fosterhjem i gjennomsnitt har flere barn.

Det er også interessant å stille seg spørsmålet hvordan de offentlige kostnadene påvirkes av at man mister et fosterhjem. Vi finner at nesten halvparten av den samfunnsøkonomiske kostnaden av å miste et fosterhjem belastes kommune og stat, som tilsvarer en forventet neddiskontert kostnad på 14,3 millioner kroner per fosterhjem. Det tilsvarer 2,1 millioner kroner i kostnad årlig.

Tiltak for å unngå uønskede/utilsiktede brudd er sannsynligvis veldig lønnsomt

Fosterhjem er et viktig tiltak for mange barn og unge som ikke kan bo hjemme. Det har over tid vært rekrutteringsutfordringer og mangel på et tilstrekkelig antall egnede fosterhjem som kan dekke behovene til barn og unge. Fosterhjem er en knapp ressurs, og en verdifull ressurs. Som omtalt i Kjelsaas mfl. (2020), har fosterhjem en egenverdi fordi det gir økt valgmulighet og sannsynlighet for at man kan tilby et tiltak som gjør at barn får det bedre på kort og lang sikt. Behovet for fosterhjem er større enn hva som kan dekkes av tilgjengelige fosterhjem i dag, og tap av fosterhjem vil resultere i at barn får et dårligere tilbud. Det kan ha innvirkning på utfallet for barn og unge på kort og lang sikt. I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i dagens fosterhjem, og barn som i dag er plassert i fosterhjem, men tatt høyde for at det kan oppstå utilsiktede brudd i et fosterhjem. Dette gir totalt sett en lavere samfunnsnytte enn dersom det ikke hadde forekommet utilsiktede flyttinger. Dersom en kan redusere omfanget av utilsiktede flyttinger fra fosterhjem, vil dermed også samfunnsnyttene av fosterhjem være større. Tilsvarende poeng gjelder for fosterhjem som kunne tatt på seg et nytt fosterhjemsoppdrag, men som likevel velger å ikke gjøre det. Tiltak som kan bidra til redusert forekomst av utilsiktede flyttinger og/eller som kan bidra til at fosterhjem står lenger i oppdraget eller ønsker å ta på seg et nytt fosterhjemsoppdrag etter at nåværende oppdrag avsluttes, kan bidra til å øke samfunnsnyttene. Naturligvis må samtidig kostnadene ved tiltakene sees opp mot forventet nytte. Aktuelle tiltak kan for eksempel være rettet mot valg av tiltak, opplæring av fosterforeldre eller oppfølging og veiledning. Dette er tiltak som også kan gjøre nytten av fosterhjem større uavhengig av om fosterhjemsoppdraget resulterer i utilsiktet flytting, ved å øke opplevd nytte av å være fosterhjem og gi bedre forutsetninger for at barn i fosterhjem får god omsorg og utviklingsmuligheter. Det bør samtidig påpekes at det kan være enda større gevinster av å forebygge behovet for plassering utenfor hjemmet. En viktig intensjon med barnevernsreformen er å styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging, som på sikt blant annet kan bidra til å redusere plasseringer utenfor hjemmet.

1 Bakgrunn og problemstilling

Fosterhjem er en sentral del av dagens barnevern, og er det mest brukte tiltaket for barn og unge som skal bo utenfor hjemmet. Samtidig har det over lengre tid vært utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig med egnede fosterhjem for å dekke behovet. Menon Economics har fått i oppdrag av Norsk Fosterhjemsforening å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem, sett opp mot realistiske alternative tiltak.

1.1 Bakgrunn

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling skal få nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernsloven § 1-1. Barn og unge skal møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og få gode og trygge oppvekstvilkår. Iht. barnevernsloven § 1-6 har barn rett til nødvendige tiltak når vilkårene for tiltak er oppfylt. Den lovfestede retten til nødvendige tiltak innebærer ikke rett til en bestemt type tiltak, men vil avhenge av det enkelte barns situasjon og behov og hvilke tiltak som er tilgjengelige, så lenge disse er forsvarlige. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste, jf. § 1-3. Tiltak kan settes inn i eller utenfor hjemmet, på varig eller midlertidig basis, og med eller uten samtykke.

Norge har tradisjonelt hatt to hovedalternativer for plassering av barn og unge utenfor hjemmet – fosterhjem og institusjon. Innenfor, og mellom, disse hovedkategoriene finnes det en rekke ulike tiltaksvarianter. En kan overordnet si at fosterhjem skal hjelpe barn og unge med behov for trygghet og omsorg i tilnærmede familierammer, og institusjoner skal hjelpe barn og unge med behov for behandling og særlig oppfølging, i tillegg til å gi trygghet og omsorg. Et fosterhjem er et privat hjem som ivaretar omsorgen for barn og unge på grunnlag av vedtak etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 9-1. Barn og unge plassert i institusjon har gjerne særlig sammensatte behov, som de vanskelig kan få dekket hos foreldre eller i (ordinære) fosterhjem. 84 prosent av barn og unge (0 til og med 17 år) som var plassert utenfor hjemmet av barnevernstjenesten ved utgangen av 2021 var plassert i fosterhjem, og 8 prosent var plassert i barnevernsinstitusjon (Bufdir, 2022a)¹.

Fosterhjem har vært det foretrukne alternativet dersom barn og unge skal plasseres utenfor hjemmet helt siden barnevernloven av 1953 trådte i kraft. Årsaken er at det å vokse opp i en familie anses å vanligvis gi trygghet og gode oppvekstrammer. Å etterstrebe plassering i fosterhjem i slekt og nære nettverk ble tatt inn i forskrift av 2004 og lovfestet fra 1. januar 2018. Det har de senere tiårene samtidig vært en villet politikk å redusere antall barn og unge i institusjoner. Fosterhjem er spesielt foretrukket fremfor institusjon når det er snakk om yngre barn. Det er en ønsket politikk at barn under 12 år plasseres i fosterhjem fremfor i institusjon (Barne- og familiedepartementet, 2018). Institusjon anses som mer aktuelt for ungdom, ved kortvarige plasseringer, høy grad av problembelastning (spesielt rusproblematikk, store atferdsmessige problemer og/eller kriminalitetsproblematikk) og flere utilsiktede flyttinger i tidligere plasseringer.²

Det har gjennom flere år vært utfordringer med tilstrekkelig tilgang på egnede og stabile fosterhjem som kan dekke ulike målgruppers behov. Utfordringer med tilgang på fosterhjem og rekruttering av fosterhjem tas opp i en rekke førende dokumenter, blant annet i Meld. St. 17 (2015-2016) Trygghet og omsorg, Fosterhjem til barnets beste og NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem. Flere barn fått hjelp i hjemmet og bor i fosterhjem istedenfor institusjon etter barnevernsreformen i 2004, jf. Meld. St. 17 (2015-2016). Det har bidratt til å øke

¹ De resterende åtte prosent er trolig bolig med oppfølging (inkludert bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger.

² Dette er nærmere omtalt i *Evaluering av syv plasseringstiltak i barnevernet (Pedersen mfl., 2022)*. Deler av tekst er basert på denne kilden samt *Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet (Kjelsaas mfl., 2020)*.

presset på fosterhjemsomsorgen i Norge, og flere barn med større utfordringer bor nå i fosterhjem. I regjeringens fosterhjemsstrategi 2021-2025 er ett av hovedmålene å rekruttere flere fosterhjem som gir barn en god og stabil omsorgssituasjon, og at ventetiden for barn som trenger fosterhjem skal ned. Mangel på fosterhjem fremheves også i Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven, som danner bakgrunnen for barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022. I årsrapporten til Bufdir for 2021 står det videre: «*Fortsatt er det utfordrende å skaffe mange nok fosterhjem, og fosterhjem til barn som har omfattende behov for støtte, søskenflokker og ungdommer. Det er også vanskelig å skaffe fosterhjem med felles eller lik bakgrunn og kultur som barna som trenger fosterhjem selv kommer fra. Fortsatt er det mange flyttinger og brudd. Og fortsatt er der for mange fosterhjem som har fått opplæring og blitt godkjente, som ikke påtar seg (nye) oppdrag.*» (Bufdir, 2022).

I tilknytning til mangelen på egnede fosterhjem, er det en utfordring med for mange utilsiktede brudd i fosterhjem og for mange barn og unge som venter på fosterhjem. I 2021 var det 192 barn og unge som ventet på fosterhjem, en nedgang fra 272 i 2019 (Bufdir, 2022). Det kan og vil være ledige fosterhjem samtidig som det er barn og unge som venter på fosterhjem, ettersom det ikke er gitt at ledige fosterhjem er egnet til å dekke de aktuelle behovene til barn og unge som venter på fosterhjem eller at det ikke er samsvar mellom barna som venter og hva slags barn fosterhjemmene ønsker å ta imot. Det er nødvendig med et tilstrekkelig antall differensierte og tilgjengelige fosterhjem for å kunne dekke barn og unges ulike behov for slike tiltak.

Fosterforeldre ivaretar omsorgen for barn og unge som ikke kan bo med foreldrene sine. De gjør en viktig innsats for de aktuelle barna, og for samfunnet. Det er viktig å anerkjenne innsatsen som fosterforeldre gjør, og å sørge for at det er lagt godt nok til rette for at fosterforeldre kan gi god omsorg til barna og at det er tilstrekkelig med personer som ønsker å ta på seg et fosterhjemsoppdrag.

1.2 Problemstilling

Basert på dialog med Norsk Fosterhjemsforening har vi formulert følgende hovedproblemstilling for prosjektet:

Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem sett opp mot realistiske alternative tiltak?

Oppdraget går ut på å, så langt det er faglig forsvarlig, tallfeste og verdsette den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge. Underproblemstillingene for oppdraget er:

- Hva er den samfunnsøkonomiske kostnaden av å miste et fosterhjem?
- Hvordan kan samfunnsnyten av fosterhjem økes ytterligere?

1.3 Avgrensninger

Det er flere ulike tilnæringer for å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem. Vi har valgt å regne verdien av fosterhjemmene som var aktive, i form av at barn var plassert i fosterhjemmet, per 31. desember 2022. Vi har også valgt å avgrense vurderingen til verdien av fosterhjemsoppholdet under forutsetning om at barnet/ungdommen flytter ut av fosterhjemmet før vedkommende fyller 18 år. Det betyr at vi ikke vurderer verdien av at ungdom fortsetter å bo i fosterhjem som en del av ettervern. Vi ser på verdien av ordinære fosterhjem (med og uten forsterkning) og spesialiserte fosterhjem. Det innebærer at vi blant annet ikke har sett på verdien av beredskapshjem, som er tiltenkt å være et mer midlertidig tiltak. Vi har tatt høyde for at det kan oppstå utilsiktede brudd i noen av dagens fosterhjem, som innebærer at nytten av fosterhjemmene er lavere enn hva det ellers ville vært. Vi ser ikke på kostnader av brudd for barnet og fosterhjemmet eller nytten av at barn plasseres i et nytt fosterhjem, eller andre utfall, etter et eventuelt brudd. Ettersom vi tar utgangspunkt i dagens fosterhjem, har vi heller ikke inkludert kostnader knyttet til inngåelse av kontrakter, rekruttering av

fosterhjem ol. i analysen. I analysen har vi ikke funnet faglig grunnlag for å regne på gevinster av reduserte offentlige helseutgifter og reduserte pensjonsutgifter til fosterhjem.

2 Metodisk tilnærming

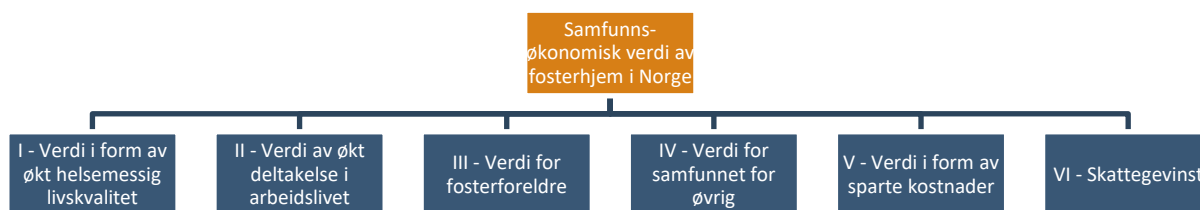
Kartlegging av den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge betyr at vi vurderer virkningene av fosterhjem opp mot alternative plasseringsvalg for barn og unge som i dag er plassert i et fosterhjem. Vår gjennomgang og tallfesting av den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem bygger på et sett av forutsetninger som er usikre. Det står derfor sentralt at usikkerheten ved våre anslag systematiseres og synliggjøres.

2.1 Hva menes med samfunnsøkonomisk verdi?

Vårt oppdrag handler om å belyse fosterhjem sin samfunnsøkonomiske verdi. For å kunne gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering av et tiltaks positive og negative (samfunnsøkonomiske) virkninger, bør fosterhjem vurderes opp mot et mest mulig realistisk alternativ.

Det første steget for å kartlegge den samlede verdien av fosterhjem er å identifisere og systematisere alle relevante positive og negative konsekvenser av plassering i fosterhjem. Vi har valgt å strukturere nytten av fosterhjem i fem hovedkategorier av virkninger, se Figur 2-1. Inndelingen sammenfaller med kapittelinnholdet i rapporten. Som vi kommer tilbake til senere i rapporten, er vår vurdering at fosterhjem har positive virkninger, sett opp mot alternativene, for de aller fleste barna. Vi antar dermed at fosterhjem er det beste alternativet for de aller fleste barna som i dag er plassert i fosterhjem. Det er imidlertid viktig å påpeke at det kan være flere årsaker til at fosterhjem ikke fungerer godt og gir ønskede virkninger. Et konkret eksempel er at barnet kan være plassert i et fosterhjem som ikke har kompetanse og/eller kapasitet til å ivareta barnets behov. Et annet eksempel kan være at kommunen eller Bufdir ikke gir fosterhjemmet tilstrekkelig oppfølging og tilrettelegging. Isolert sett kan slike situasjoner bidra til at fosterhjemmet ikke fungerer så godt som det burde. Det kan blant annet resultere i utilsiktede flyttinger av barn som bor i fosterhjem.

Figur 2-1 De positive virkningene av fosterhjem



2.2 Alternativet til fosterhjem

For å gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering av fosterhjem, må nytten og kostnadene av fosterhjem vurderes opp mot nytten og kostnadene av ett eller flere realistiske alternative måter å dekke behovet til barnet på. Vår vurdering er at det finnes to hovedalternativer som helt eller delvis kan dekke barnas behov i fravær av fosterhjem: institusjon og hjelpetiltak i hjemmet. Dette kan forstås som hovedgrupper av alternativer. I praksis er det et stort spenn av tiltaksvarianter som kunne vært benyttet dersom fosterhjem ikke var et alternativ, for eksempel bolig med oppfølging eller spesialiserte hjelpetiltak. Barna som i dag er plassert i fosterhjem har ulike behov, og hva som er det beste eller mest realistiske alternativet vil variere for hvert enkelt barn og situasjon.

Hjelpetiltak i hjemmet vil sannsynligvis ikke være et reelt alternativ for mange barn og unge som i dag bor i et fosterhjem. Blant annet vil det sannsynligvis gjelde barn plassert i fosterhjem som et omsorgstiltak. Før omsorgsovertakelse vedtas skal hjelpetiltak være prøvd og ansett utilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgs-

situasjon. Vi har derfor antatt at kun en mindre andel av barn som i dag bor i fosterhjem kan få dekket sine behov gjennom hjelpetiltak i hjemmet, dersom fosterhjem ikke hadde vært et alternativt tiltak. Vi har ikke empirisk grunnlag for å fastsette andelen av barn i fosterhjem der hjelpetiltak i hjemmet er det beste alternativet til fosterhjem. Vi har derfor tatt utgangspunkt i andelen barn som er plassert i fosterhjem som et hjelpetiltak etter barnevernsloven §§ 3-1 og 3-2. I slike tilfeller beholder foreldrene den juridiske omsorgen for barnet og samtykker til flytting av barnet til fosterhjem. Ved utgangen av 2020 og 2021 lå andelen plasseringer i fosterhjem som hjelpetiltak for barn 0-17 år utenom beredskapshjem på om lag 15 prosent. Med dette som utgangspunkt har vi lagt til grunn at hjelpetiltak i hjemmet er et alternativ for 15 prosent av barna som i dag bor i fosterhjem, dersom fosterhjem ikke hadde vært et alternativ. Når barna er plassert i fosterhjem i dag, tilsier det samtidig at omsorgssituasjonen gjør at barnet ikke bør fortsette å bo hjemme. I en hypotetisk situasjon uten fosterhjem, har vi likevel valgt å legge til grunn at det er et reelt alternativ for noen av barna å fortsette å bo hjemme, fremfor å bli plassert i institusjon, dersom ikke fosterhjem var et alternativ. Vi har samtidig latt andelen variere mellom 25 prosent (lavt anslag) og 5 prosent (høyt anslag), se Tabell 2-1.

Tabell 2-1 Anslått andel barn i fosterhjem som alternativt mottar hjelpetiltak i hjemmet eller blir plassert i institusjon, i prosent

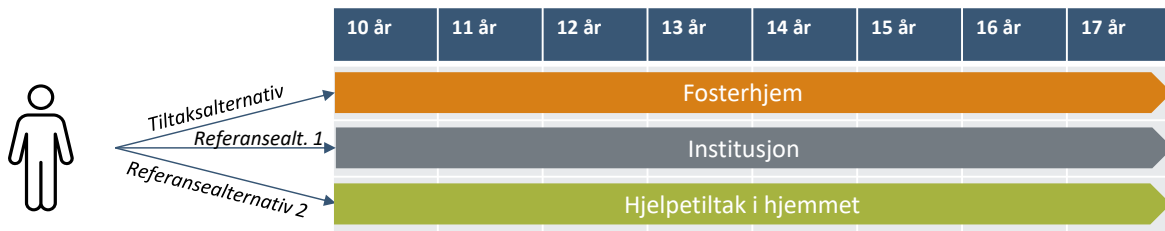
	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Andel hjelpetiltak i hjemmet	25,0	15,0	5,0
Andel institusjon	75,0	85,0	95,0
Samlet	100,0	100,0	100,0

Samtidig vil ikke institusjon heller være et reelt alternativ for alle barn og unge som i dag bor i et fosterhjem. Det vil for eksempel være tilfelle for svært unge barn. Vi mener hovedalternativene samlet sett likevel er egnet til å kunne belyse verdien av fosterhjem, selv om det for enkelte ikke fremstår som et reelt alternativ. Det er samtidig også vanskelig å kunne se for seg en situasjon uten fosterhjem som et tiltak. Det ville blant annet tatt lang tid å omstille samfunnet til at alle barn som i dag bor i fosterhjem heller skulle mottatt et institusjonstilbud eller hjelpetiltak i hjemmet. Implisitt har vi derfor antatt at det er tilgjengelig kapasitet og kompetanse i dag. Over tid er det også sannsynlig at mindre benyttede tiltak kunne vært benyttet i større grad, eller at nye tiltak ville blitt etablert, dersom det ikke var mulig å benytte fosterhjem som tiltak. Det er viktig å presisere at vi tar utgangspunkt i barn og unge som allerede er plassert utenfor hjemmet i dag. Dersom fosterhjem ikke var et reelt tiltak, kan det blant annet argumenteres for at det over tid vært benyttet større ressurser på å forebygge plassering utenfor hjemmet. Hovedalternativene til fosterhjem som vi tar utgangspunkt i kan derfor sies å representere realistiske plasseringsalternativer for enkelte plasseringsbeslutninger, men må samlet sett (i makro) anses som hypotetiske alternativer.

Figur 2-2 illustrerer alternativene til å bli plassert i fosterhjem som er lagt til grunn i analysen. I illustrasjonen og beregningene tar vi utgangspunkt i en gjennomsnittlig alder for barn 0-17 år i fosterhjem på 10 år.

Figur 2-2

Alternativer til fosterhjemsplassering



Kilde: Menon Economics

Spesielt om institusjonsalternativet. En barnevernsinstitusjon er ment for barn og ungdom som ikke bor sammen med foreldrene sine, eller som sliter med alvorlige atferdsvansker eller rusproblemer. Barn og unge på institusjon har gjerne særlig sammensatte behov, som de vanskelig kan få dekket hos foreldre eller i fosterhjem. Ved institusjonene skjer det systematisk miljøterapeutisk arbeid med barn og unges utfordringer. Institusjonsområdet er differensiert iht. ulike målgrupper, ut fra faktorer som barn og unges alder og antatt risiko for videre problemutvikling. Det finnes ulike former for institusjoner: omsorgsinstitusjon, akuttinstitusjon, behandlingsinstitusjon for ungdom med alvorlige atferdsvansker knyttet til rus, kriminalitet eller annen utfordrende atferd, institusjoner for barn under 12 år og enetiltak i institusjon.³ Majoriteten av barn og unge på institusjon er plassert på omsorgsinstitusjon. Det norske institusjonslandskapet er dessuten delt i tre hovedgrupper etter eierskap: statlige (kommunale og regionale) institusjoner, private, ideelle institusjoner og private, kommersielle institusjoner. Den relative fordelingen har den siste tiden vært tilnærmet 40 prosent statlige plasser, 40 prosent private, kommersielle plasser og 20 prosent private, ideelle plasser (Kjelsaas mfl., 2020).

Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet og fosterhjem ikke er et mulig alternativ, vil institusjon være det eneste realistiske hovedalternativet. Gitt at fosterhjem er beste alternativet for de fleste barn som i dag er plassert i fosterhjem, er det rimelig å anta at en omsorgsinstitusjon, og ikke en behandlingsinstitusjon for alvorlige atferdsvansker, er mest sannsynlig. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike omsorgsinstitusjoner, både når det kommer til kostnader per plassering, men også hvilke barn med hvilke behov som plasseres ved de ulike omsorgsinstitusjonene. Vi har lagt til grunn at omsorgsinstitusjon er det mest sannsynlige institusjonstiltaket dersom fosterhjem ikke var et alternativ. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.2.1.

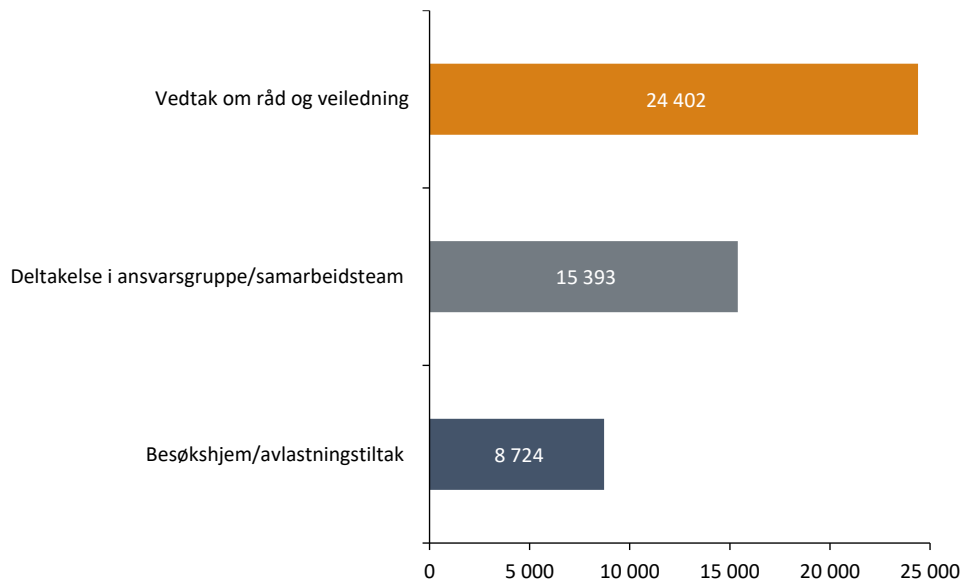
Hjelpetiltaksalternativet. Det andre hovedalternativet vi legger til grunn er hjelpetiltak i hjemmet. I fravær av fosterhjem som tiltak, antar vi at dette i enkelte tilfeller vil være et sannsynlig alternativ. Vi antar at det for noen barn og unge vil være et større nyttetape å bli plassert på en institusjon enn å bli værende i hjemmet. Kapasitetsutfordringer, økonomiske insentiver eller annet kan også gjøre at en andel av barna som egentlig har behov og best av å bli plassert utenfor hjemmet, blir værende i hjemmet med hjelpetiltak.

Det finnes ulike typer hjelpetiltak som kan deles inn i tre hovedgrupper. Tiltak som styrker barnets utvikling, tiltak for å styrke foreldreferdigheter og nettverksarbeid og samarbeid med andre tjenester. Ofte er det en kombinasjon av disse som blir brukt for å hjelpe barnet og familien på best mulig måte. De aller fleste hjelpetiltakene har kommunen ansvar for, men det finnes også noen spesialiserte hjelpetiltak som det i all hovedsak er Bufetat som har ansvar for. I løpet av 2021 var det råd og veiledning knyttet til å styrke foreldres ferdigheter som var det mest brukte enkelttiltaket på landsbasis, etterfulgt av deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam og besøks-hjem/avlastningstiltak, se Figur 2-3.

³ <https://www.bufdir.no/barnevern/institusjoner/> [lastet ned 25.04.2023]

Figur 2-3

Topp tre mest brukte enkelttiltak for aldersgruppen 0-17 år i løpet av 2021 for hele landet samlet*



*Oransje søyler er tiltak for å styrke foreldreferdigheter, grå søyler er tiltak innen nettverksarbeid og samarbeid med andre tjenester og blå søyler er tiltak for å styrke barnets utvikling. Kilde: Bufdir (2022)

Råd og veiledning kan være rettet mot foreldre, barn eller mot familien. Formålet med veiledningen er å sette foreldrene i stand til å ivareta sine foreldrefunksjoner så godt som mulig. I tillegg til råd og veiledning er det andre tiltak for å styrke foreldreferdigheter som blir brukt. Det mest brukte konkrete hjemmebaserte tiltaket er foreldreveiledningskurset COS (Bufdir, 2022).⁴ I tillegg tilbyr også barnevernstjenesten mer spesialiserte tiltak innen foreldreveiledning som PMTO og MST.⁵ De to sistnevnte retter seg imidlertid mot alvorlige atferdsvansker hos barn og unge.

Deltakelse i ansvarsgruppe/samarbeidsteam var det mest brukte enkelttiltaket innen nettverksarbeid og samarbeid med andre tjenester i løpet av 2021. Hensikten med dette arbeidet er å utvikle og samordne alle hjelpetilbudene barnet og familien har rett til. Familieråd kan eksempelvis inngå i slike typer tiltak. Besøkshjem/avlastning ble også brukt en del i løpet av 2021. Bruken av et besøkshjem begrunnes i at foreldrene har behov for avlastning samtidig som barnet kan ha behov for å ha andre voksne rundt seg som har tid og ressurser til å gi dem særlig oppfølging. Forutsetninger lagt til grunn for alternativet hjelpetiltak i hjemmet er nærmere spesifisert i kapittel 10.2.2.

2.3 Datakilder

Analysen bygger på en rekke datakilder. Den viktigste datakilden er Den store Fosterhjemsundersøkelsen for 2023, som er utarbeidet av Fosterhjemsforeningen i samarbeid med Menon Economics. Analysen bygger også på tilgjengelig og relevant statistikk, eksempelvis antall barn som er plassert i fosterhjem fra Statistisk sentralbyrå og kostnader for alternative tiltak i barnevernet fra Bufdir. I arbeidet har vi også støttet oss på relevant litteratur.

⁴ COS (Circle of Security)

⁵ PMTO (Parent Management Training – Oregon), MST (Multisystemisk behandling)

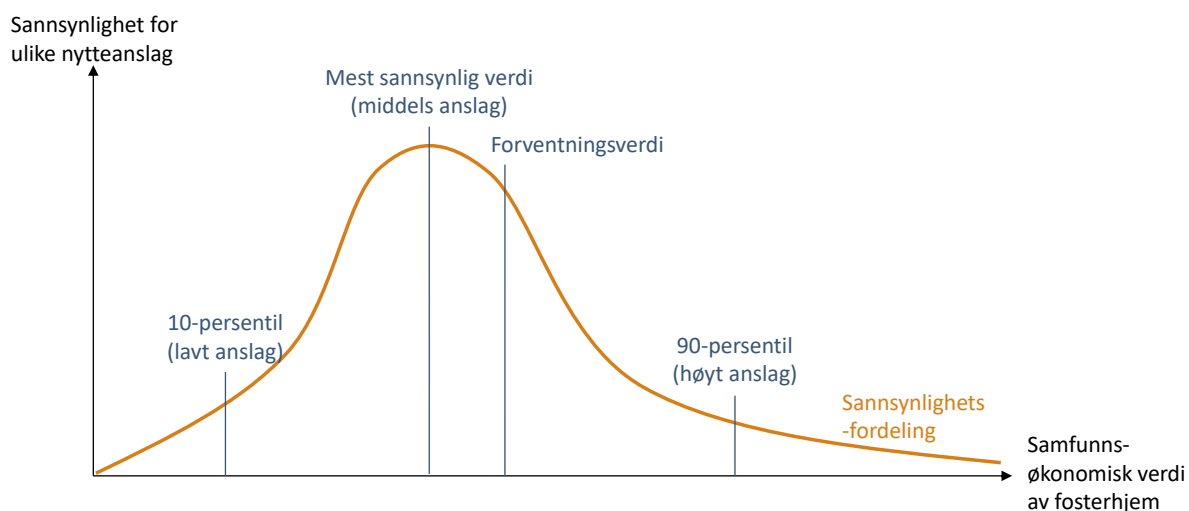
2.4 Håndtering av usikkerhet

Vår gjennomgang og tallfesting av den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem bygger på et sett av forutsetninger som er usikre. Det står derfor sentralt at usikkerheten ved våre anslag systematiseres og synliggjøres. Vi har vært svært opptatt av å ta usikkerheten på alvor og gjennomføre hele prosjektet som en usikkerhetsanalyse, der målsetningen er å ende opp med et forventningsrett anslag på verdien av fosterhjem. Hovedformålet med usikkerhetsanalysen er altså å kvantifisere/anslå den forventede samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge. Finansdepartementet (2021) påpeker tydelig at det skal ligge forventningsrette anslag til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen. I den modellerte usikkerhetsvurderingen er usikkerheten knyttet til enkeltvis og overordnede forutsetninger systematisert, synliggjort og tallfestet.

Konsekvensen av å gjennomføre hele prosjektet som en usikkerhetsanalyse er at vi på alle nivåer i analysen må ta stilling til usikkerheten. Vi har valgt å gjøre dette ved å etablere trippelanslag for alle størrelser som prissettes. Det betyr i praksis at vi for enhver verdi tar konkret stilling til et lavt, et middels og et høyt anslag. Vi har valgt at disse tre anslagene representerer 10-persentilen (lavt anslag), den mest sannsynlige verdien (middels anslag) og 90-persentilen (høyt anslag). Trippelanslagene sammen med en antakelse om sannsynlighetsfordeling gir oss grunnlag for å anslå forventningsverdien basert på simuleringer/trekninger, som illustrert i Figur 2-4.

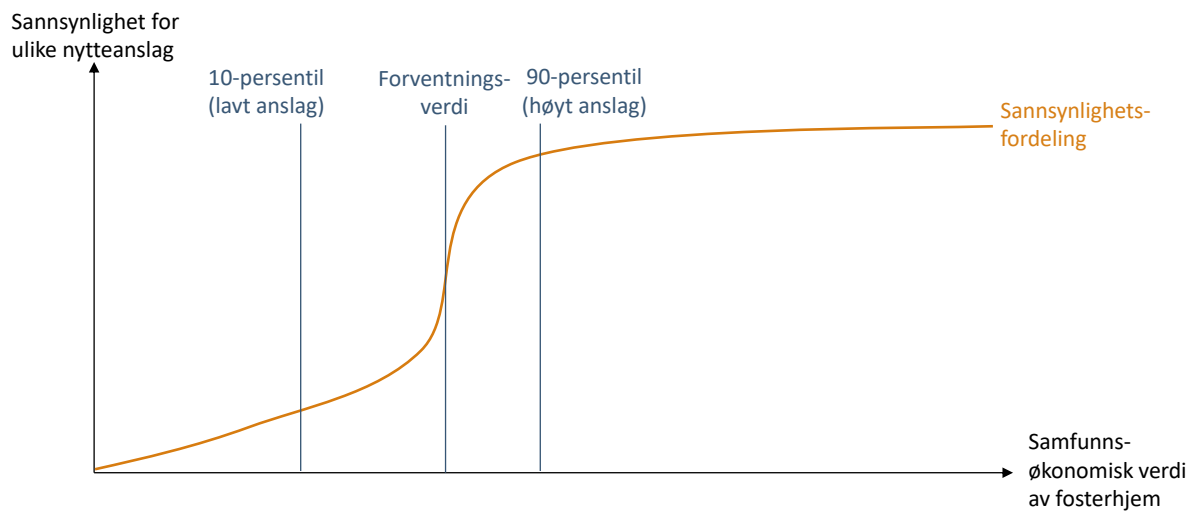
Illustrasjonen viser en venstreskjev fordeling. Det betyr at forventningsverdien ligger til høyre for mest sannsynlig verdi. I tilfeller hvor sannsynlighetsfordelingen er symmetrisk/normalfordelt, er mest sannsynlig verdi lik forventningsverdien. I tilfeller hvor fordelingen er høyreskjev, ligger forventningsverdien til venstre for mest sannsynlig verdi. I hvilken grad fordelingene vi ender opp med er venstreskjeve eller høyreskjeve varierer fra verdi til verdi.

Figur 2-4 Illustrasjon av en sannsynlighetsfordeling med trippelanslag og forventningsverdi



Basert på trippelanslag om forutsetninger om sannsynlighetsfordelinger for verdiene fosterhjem skaper for samfunnet, simuleres den samlede usikkerheten for fosterhjem som tiltak. Resultatet kan vises som en samlet sannsynlighetsfordeling, som vist i Figur 2-4, eller en akkumulert sannsynlighetsfordeling (også omtalt som en S-kurve), se Figur 2-5. S-kurven viser den samlede usikkerheten for vårt samlede anslag på verdien av fosterhjem. Fra den samlede akkumulerte sannsynlighetsfordelingen kan vi lese ut den samlede forventede verdien. I den sammenheng er det også relevant å se til en rangering av hvilke forhold som har størst betydning på den samlede verdien av fosterhjem som tiltak.

Figur 2-5 Illustrasjon av en akkumulert sannsynlighetsfordeling (S-kurve)



3 Fosterhjemsoppdraget

Fosterhjem er private hjem som tar vare på barn som ikke kan bo hos foreldrene sine. Det finnes ulike varianter av fosterhjem, som retter seg mot ulike målgrupper. Barn og unge som skal flytte i fosterhjem har behov for trygge og stabile hjem som har overskudd til å støtte og hjelpe dem. Det stilles krav til fosterforeldrene for å sikre at de er mest mulig egnet til oppgaven. Videre skal det legges til rette for at fosterhjemmene får den praktiske, økonomiske og faglige støtten, veiledningen og oppfølgingen som de har behov for.

3.1 Plasseringsvalget og ulike typer fosterhjem

Kommunene har et overordnet ansvar på oppvekstområdet, og forvaltningen av barnevernet er i hovedsak lagt til kommunen og kommunal barneverntjeneste. Barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak når lovens vilkår er til stede og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte, og selv treffe vedtak om frivillige plasseringer i fosterhjem eller institusjon, jf. barnevernsloven § 3-2. Barneverntjenesten ved leder/stedfortreder eller påtalemyndighet kan også fatte akuttvedtak når det er nødvendig å fatte vedtak raskt fordi det kan være skadelig for barnet å fortsette å være i hjemmet eller barnet er uten omsorg, jf. barnevernsloven kap. 4. Det kan for eksempel knytte seg til (mistanke om) vold mot barn eller misbruk av rusmidler. Akuttvedtak skal umiddelbart etter iverksetting sendes til godkjenning i barneverns- og helsenemnda, og snarest, og om mulig innen 48 timer, godkjennes av nemndas leder, jf. barnevernsloven § 14-22. Når det ikke er tilstrekkelig med hjelpetiltak i eller utenfor hjemmet, og barnevernstjenesten vurderer det nødvendig med vedtak om å flytte barnet og overta omsorgen for barnet, må barnevernstjenesten sende begjæring til barneverns- og helsenemnda som må vurdere om lovens vilkår er oppfylt, og om det er grunnlag for omsorgsovertagelse i den konkrete saken. Det er nemnda som fatter vedtak om omsorgsovertakelse for et barn iht. barnevernsloven § 5-1.

Når barn og unge skal plasseres utenfor hjemmet, står barnevernstjenesten overfor flere plasseringsalternativer og avveininger, og det kan være krevende å både finne og velge riktig tiltak. Hvis en barneverntjeneste vurderer at en plassering utenfor hjemmet er nødvendig, kan de selv skaffe til veie en egnet plasseringsløsning eller be om bistand fra Bufetat til å finne aktuelt tiltak.⁶ Kommunen skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nettverk kan velges som fosterhjem. Bufetat rekrutterer og formidler fosterhjem til kommunene, bistår på anmodning med rekruttering i familie og nære nettverk og formidler beredskapshjem. Bufetat kan også bistå kommunene med å formidle spesialiserte fosterhjem, men har ikke bistandsplikt på området.

Fosterhjemstilbudet kan deles inn i to hovedkategorier fordelt på kommune og stat, i tråd med tjenestekatalogen for fosterhjem (Bufdir, 2021): kommunale fosterhjem og statlige fosterhjem. Kommunale fosterhjem omfatter fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk og (andre) ordinære fosterhjem. Fosterhjemmene har oppdragsavtale med omsorgskommunen til barnet/barna som bor hos dem og kan være med og uten forsterkningstiltak. Statlige fosterhjem er spesialiserte tiltak som har oppdragsavtale med Bufetat. Det omfatter beredskapshjem som er en del av akuttberedskapen og spesialiserte fosterhjem, som er hjem med særskilt kompetanse til å ta imot barn og unge som har behov for særskilt oppfølging. Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjon hvor minst én av foreldrene ikke har en annen jobb ved siden av. Som beskrevet i kapittel 1.3 ser vi

⁶ Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo er både kommunal og statlig barneverntjeneste for Oslo og tilbyr plasser i kommunale og private tiltak for barn og unge utenfor hjemmet. BFE etablerer og drifter institusjoner, beredskapshjem og familiehjem, og rekrutterer og formidler fosterhjem. Bydelene i Oslo kan henvende seg til BFE for bistand og hjelp ved behov.

kun på spesialiserte fosterhjem og ikke beredskapshjem. Staten har ansvaret for disse hjemmene som inngår en standardkontrakt med Bufetat som betaler godtgjøring. Fosterhjem som har avtale med private aktører er ment å ivareta samme målgruppe som spesialiserte fosterhjem. Ved kjøp av fosterhjemstjenester fra en privat leverandør inngås en firepartsavtale mellom Bufetat, den private leverandøren, kommunen og fosterhjemmet. Fra 1. juli 2023 kan barnevernstjenesten ikke plassere barn i et fosterhjem som har inngått avtale med en privat tjenesteyter om godtgjøring for eller innholdet i fosterhjemsoppdraget, jf. barnevernsloven § 15-7, 4. ledd. Dette gjelder ordinære fosterhjem og ikke fosterhjem som Bufetat tilbyr.

Riktig valg av tiltak handler overordnet sett om å vurdere barnets behov opp mot tilgjengelige tiltak/virkemidler og velge det eller de tiltakene som anses å være best mulig, både for det enkelte barn/ungdom og i en større sammenheng slik at summen av alle de valgene som tas gir god ressursutnyttelse totalt sett. Valget av tiltak til det enkelte barn påvirkes av barnets behov og ønsker og hvilke tiltak det er mulig å velge mellom, men også av tilgjengelig kapasitet, økonomi, føringer, rutiner, organisering, ledelse, kompetanse med mer (Kjelsaas, et al., 2020). Usikkerhet om barns behov, kombinert med kapasitetsutfordringer i tiltaksapparatet, tilgang på alternative tiltak (bredde i tiltaksporteføljen), mangel på fullstendig informasjon og krevende avveininger, gjør at det noen ganger velges tiltak som ikke er det beste for barnet. Feil tiltak kan ha store konsekvenser, ikke minst for barnet/ungdommen. Blant annet kan det føre til utilsiktede flyttinger og gi negative konsekvenser for barn og unges senere liv.

3.2 Krav for å kunne bli fosterhjem

Barn og unge som skal flytte til nye hjem har behov for trygge og stabile hjem som har overskudd til å støtte og hjelpe dem. Derfor er det viktig at fosterforeldrene er mest mulig egnet til oppgaven. Forskrift om fosterhjem § 3 definerer generelle krav til fosterforeldre. Her står det blant annet at fosterforeldre må ha en stabil livssituasjon, alminnelig god helse, gode samarbeidsevner, og økonomi, bolig og sosialt nettverk som gir barn mulighet til livsutfoldelse. Det stilles også krav til at fosterforeldre må ha god vandel og må legge frem uttømmende og utvidet politiattest, jf. barnevernsloven § 12-11 fjerde ledd og fosterhjemsforskriften § 3 annet ledd. I tillegg skal fosterforeldre gjennomføre opplæring før barnet flytter inn, jf. fosterhjemsforskriften § 3 tredje ledd.

Hvorvidt man kan bli fosterforeldre vurderes likevel ut fra et helhetlig bilde. Bufdir har listet opp flere faktorer som inngår i vurderingen for ordinære fosterhjem⁷:

- Personlige egenskaper
- Livssituasjon
- Tid og overskudd
- Alder
- Språkkunnskaper
- Graviditet eller adopsjon
- Egne barn
- Helse
- Økonomi
- Bolig
- Sosialt nettverk

⁷ <https://www.bufdir.no/fosterhjem/hvordan-bli-fosterhjem/> [lastet ned 18.04.2023]

- Vandel

Noen av kravene vil kunne vurderes på en annen måte for potensielle fosterforeldre i nettverket eller familien til barnet. Det stilles også flere krav til spesialiserte fosterhjem. Blant annet er det ønskelig at en av de voksne har relevant utdanningsbakgrunn, yrkesmessig erfaring eller tidligere erfaring som fosterhjem. Man må dessuten først være godkjent som ordinært fosterhjem og ha gjennomført grunnopplæring for fosterhjem.⁸

3.3 Oppdragsgivers ansvar ved bruk av fosterhjem som tiltak

Som følge av at man har tatt på seg et fosterhjemsoppdrag, er det flere forpliktelser som oppdragsgiver må ivareta. Som beskrevet tidligere er det som regel kommunen som er oppdragsgiver for et ordinært fosterhjem, mens det er staten ved Bufetat som er oppdragsgiver for et spesialisert fosterhjem. Det finnes også private oppdragsgivere. I det følgende beskriver vi de ulike forpliktelsene oppdragsgiver har overfor ordinære og spesialiserte fosterhjem.

3.3.1 Kommunens ansvar ved bruk av ordinære fosterhjem

Opplæring. I henhold til forskrift om fosterhjem § 3 tredje ledd skal fosterforeldre gjennomføre opplæring før barnet flytter inn, og opplæringen skal være i tråd med nasjonale faglige anbefalinger. Ifølge Bufdir sine nettsider består en grunnopplæring av e-læring, fysiske gruppesamlinger og en vurderingsprosess med mål i tråd med de nasjonale anbefalingene (Bufdir, 2023). Det er Bufetat eller Barne- og familieetaten i Oslo som er ansvarlig for gjennomføringen av opplæringen. Behovet for opplæring vil variere avhengig av både fosterfamilien og barnet som plasseres i et fosterhjem. Det finnes derfor blant annet videreopplæringskurs som fosterforeldre, søsken og barn frivillig kan delta på. Eksempler på slike kurs er kurs for familiens barn om det å ha fostersøsken, kurs om traumeforståelse og kurs om barn med minoritetsbakgrunn. Hovedtyngden av disse kursene gjennomføres av Bufetat og Barne- og familieetaten i Oslo.

Oppfølging og veiledning. Kommunene har et helhetlig ansvar for all oppfølging og veiledning av ordinære fosterhjem etter at barnet har flyttet inn i fosterhjemmet. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp barnet i fosterhjemmet og fosterfamilien så lenge barnet er i fosterhjemmet. Omsorgskommunen skal besøke fosterhjemmet etter behov og minimum fire ganger i året (ev. to), jf. forskrift om fosterhjem § 7 tredje ledd. Formålet med besøkene er å sørge for forsvarlig oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet. Barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjemmet skal være helhetlig og må tilpasses den enkelte fosterfamilie, jf. forskriftens § 7 annet ledd. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendig råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet. Hva og hvor omfattende hjelp og tiltak det er behov for, vil variere. Det kan for eksempel være behov for frikjøp utover standardisert periode, særskilt veiledning, eller at barnet får et besøks- eller avlastningshjem etter behov.

Barnevernstjenesten i den kommunen der barnet bor, fosterhjemskommunen, skal i tillegg føre tilsyn for hvert enkelt barn for å sørge for at hvert barn får forsvarlig omsorg og at forutsetningene som ble lagt til grunn blir fulgt opp. Fosterhjemskommunen er pliktig til å føre tilsyn med hvert enkelt barn minimum fire ganger i året (ev. to), jf. forskrift om fosterhjem § 9 første ledd.

Grunnstøtte skal fungere som kompensasjon for oppgavene som følger av fosterhjemsoppdraget. Grunnstøtten utbetales per barn i fosterhjemmet, så lenge barnet bor i fosterhjemmet. Ordningen tilsvarer normalt en ut-

⁸ <https://www.bufdir.no/fosterhjem/ulike-typer-fosterhjem/spesialisert-fosterhjem/> [lastet ned 18.04.2023]

betaling av 1G årlig (tilsvarende 109 784 kroner i 2022), og erstatter den tidligere ordningen med arbeids-godtgjøring. Ifølge Bufdir bør fosterforeldre alltid motta grunnstøtte, også om én eller begge er helt eller delvis er frikjøpt fra ordinært arbeid (Bufdir, u.d.).

Utgiftsdekningen til fosterhjemmet skal dekke utgiftene ved å ha et barn boende hos seg, herunder blant annet dekning av utgifter til mat, klær, hygieneartikler, fritidsaktiviteter, reisekostnader og telefon. Tabell 3-1 viser veiledende satser fra KS, som gjelder fra 2022.

Tabell 3-1 Veiledende satser for utgiftsdekning for fosterhjem per barn per måned fra oktober 2022

Alder	Utgiftsdekning (kroner)
0-5 år	6 161
6-10 år	7 647
11-14 år	8 360
15 år eller eldre	9 074

*Kilde: KS (2022)

Frikjøp. Når et barn flytter inn i et fosterhjem, blir vanligvis en av fosterforeldrene frikjøpt fra det ordinære arbeidet sitt i en bestemt periode. Frikjøp den første perioden av fosterhjemsoppdraget har som formål å bidra til en trygg relasjon mellom barnet og fosterforeldrene og er ment til å skape et grunnlag for en stabil fungering i hverdagen. I denne perioden får fosterforelderens kompensert for sin tapte inntekt på inntil 6G (tilsvarende 668 000 i 2022). Bufdir er også tydelige på at frikjøpet bør være adskilt fra grunnstøtten. Frikjøpsperioden kan også forlenges og inkludere mer omfattende og varige rammebetingelser, for eksempel hvis det er vanskelig å finne gode bo- og omsorgstilbud, eller hvis barnet har store, vedvarende utfordringer. Behovet for forlengelse skal kartlegges av barnevernstjenesten i god tid før standardisert frikjøpsperiode tar slutt. Frikjøpsperioden kan dermed bli en direkte forlengelse av den første perioden eller oppstå senere i plasseringsforløpet (Bufdir, u.d.).

I forbindelse med barnevernsreformen som trådte i kraft fra januar 2022 ble det utarbeidet nye faglige anbefalinger om standardiserte økonomiske rammebetingelser av blant annet frikjøp. Kommunene anbefales å følge de nye standardiserte økonomiske rammebetingelsene knyttet til omfang og varighet av frikjøp. Anbefalingene rundt varigheten på frikjøp varierer med barnas alder. Dersom barnet er mellom null og ett år, anbefaler Bufdir frikjøp av fosterhjem på 56 uker. Er barnet mellom 13 og 18 år, anbefales en frikjøpsperiode på 22 uker. For øvrige aldre ligger varigheten på frikjøp et sted mellom 22 og 56 uker. Videre anbefales det at iverksettelse av frikjøp som avviker fra den første perioden skal vurderes dersom det er forhold som kan tilsi et annet kompensasjonsnivå. Samtidig kan den standardiserte frikjøpsperioden også reduseres dersom fosterhjemmet mener det ikke er behov for omfattende inntektskompensasjon.

3.3.2 Statens ansvar ved bruk av spesialiserte fosterhjem

I tillegg til ordinære fosterhjem som kommunene i all hovedsak har ansvar for, finnes det også en annen type fosterhjem, spesialiserte fosterhjem. I enkelte tilfeller har barn eller unge behov for mer oppfølging enn det et ordinært fosterhjem kan gi, hvor spesialisert fosterhjem er et alternativ. Spesialiserte fosterhjem tar imot barn og unge med større behov for oppfølging, og som trenger voksne som vet hvordan de kan hjelpe barnet til å få en god utvikling (Bufdir, 2022). Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjon hvor minst én av foreldrene ikke har en annen jobb ved siden av. Oppdragsavtalene varer i utgangspunktet i tre år av gangen. Som spesialisert fosterhjem får man grunnopplæring fra Bufetat, spesialtilpasset opplæring for oppgaven, både før og underveis i oppdraget. I tillegg har man tilgang på et døgnåpent støtteapparat og faglig nettverk i møte med andre spesialiserte fosterhjem samt tilbud om veiledninger, fagdager og temadager (Bufdir, 2022).

Opplæring og veiledning. Bufetat er ansvarlig for opplæring, oppfølging og veiledning av spesialiserte fosterhjem, mens kommunen skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet. Bufetat eller den private oppdragsgiveren skal gi fosterforeldrene grunnopplæringskurs. I tillegg skal oppdragsgiver i samråd med fosterforeldrene gi individuell opplæring og veiledning etter behov. Fosterforeldre i spesialisert fosterhjem har også krav på at det finnes beredskap i nødsituasjoner hvor man kan nå oppdragsgiver utenom vanlig kontortid.

Avlastning og friperioder. Fosterforeldrene har også krav på nødvendig avlastning for å kunne stå i oppdraget. Formålet med avlastningen er å hindre overbelastning hos fosterhjemmet og utilsiktede flyttinger. I utgangspunktet har fosterforeldrene krav på en avlastningshelg hver sjettede uke. I tillegg til avlastningshelgene har fosterforeldrene rett på totalt 24 fridager hvert kalenderår. Etter at en plassering er avsluttet har også fosterforeldrene rett til en friperiode før neste plassering på minimum fem dager og maksimum 60 dager.

Arbeidsgodtgjøring. I et spesialisert fosterhjem, hvor minst én av foreldrene har inngått en oppdragsavtale med Bufetat / privat oppdragsgiver mottas det arbeidsgodtgjørelse på tilsvarende måte som om det skulle vært en jobb. Den faste arbeidsgodtgjøringen skal utgjøre minimum 4,3 G per år (tilsvarende 472 000 i 2022-kroner). Ved fastsettelse av arbeidsgodtgjøring skal det legges vekt på relevant formell kompetanse og relevant erfaring. Det kan i spesielle tilfeller gis ekstra arbeidsgodtgjøring ut over den faste godtgjøringen. Dette kan for eksempel tilbys for en periode ved spesielt utfordrende oppdrag, eller når fosterhjemmet har flere barn plassert.

Utgiftsdekningen til spesialiserte fosterhjem skal på lik linje som for ordinære fosterhjem dekke reelle utgifter til blant annet klær, matvarer, hygieneprodukter, fritidsaktiviteter og lignende. De samme satsene gjelder for spesialiserte fosterhjem som for ordinære fosterhjem, se Tabell 3-1.

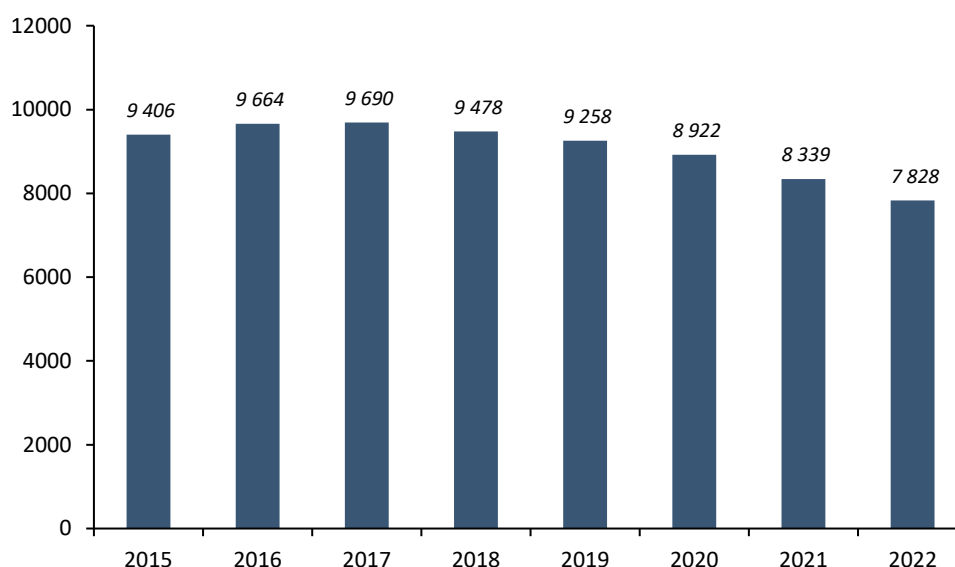
4 Barn i fosterhjem i tall

Per 31. desember 2022 var litt over 7 800 barn og unge i alderen 0-17 år plassert i fosterhjem. Nesten 400 barn var plassert i spesialiserte fosterhjem. Gjennomsnittsalderen på barn i fosterhjem var 10,3 år, og 53 prosent var gutter. Fosterforeldrenes svar på spørreundersøkelse antyder blant annet at barn og unge i fosterhjem har større omsorgsbehov enn andre barn på samme alder, og at en betydelig andel av barn i fosterhjem har psykiske vansker, tilknytningsvansker, atferdsvansker og/eller lærevansker.

4.1 Antall barn

Per 31. desember 2022 var over 7 800 barn og unge i alderen fra 0 til 17 år plassert i fosterhjem. Det har vært nesten 20 prosent nedgang i bruk av fosterhjem siden 2017. Basert på tall fra Bufdir var det cirka 325 spesialiserte fosterhjem høsten 2022. Det betyr at om lag 96 prosent av barn i fosterhjemmene per 31. desember 2022 var plassert i ordinære fosterhjem, mens om lag 4 prosent av barna var plassert i spesialiserte fosterhjem.

Figur 4-1 Antall barn og unge i fosterhjem i alderen 0-17 år, per 31. desember

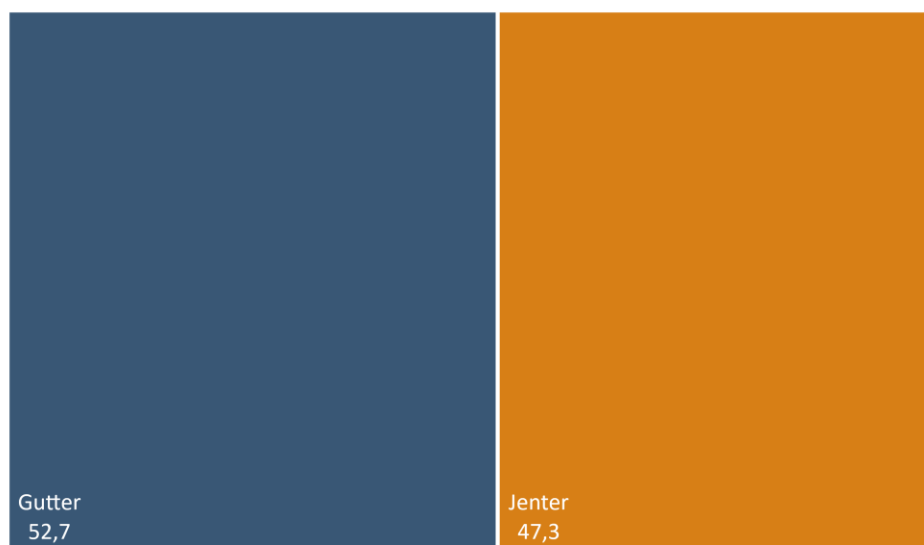


Kilde: SSB-tabell 13939

4.2 Kjønnsfordeling

Figur 4-2 viser kjønnsfordelingen for barn i fosterhjem ved utgangen av 2022. Det er en overvekt av gutter, med en andel på 53 prosent.

Figur 4-2 Kjønnfordeling for barn og unge i alderen 0-17 år i fosterhjem per 31. desember 2022, i prosent

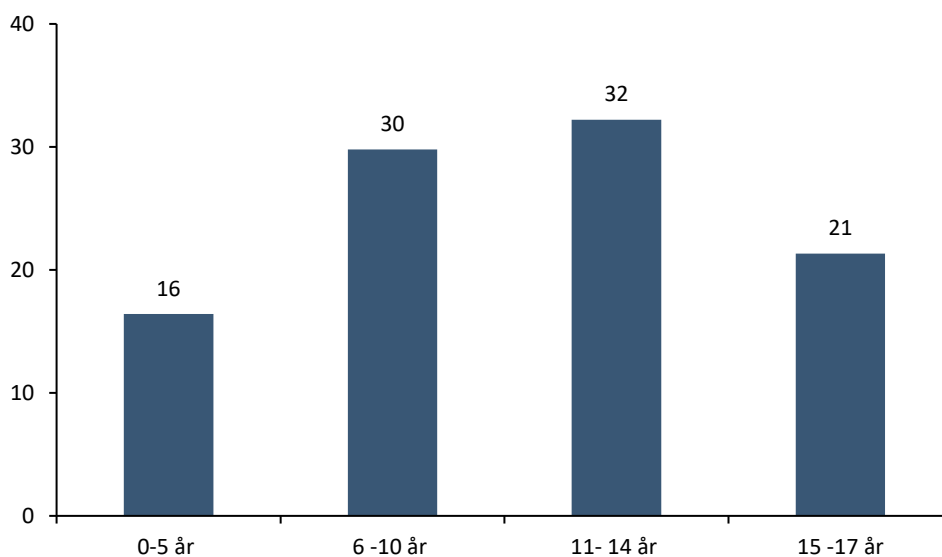


N=7 828. Kilde: SSB (Tabell 10662)

4.3 Aldersfordeling

Basert på SSB-statistikk finner vi aldersfordelingen for barn i fosterhjem, se Figur 4-3. Basert på denne fordelingen finner vi at gjennomsnittlig alder for et barn i fosterhjem er 10,3 år.

Figur 4-3 Aldersfordeling for barn og unge i alderen 0-17 år i fosterhjem per 31. desember 2022, i prosent*

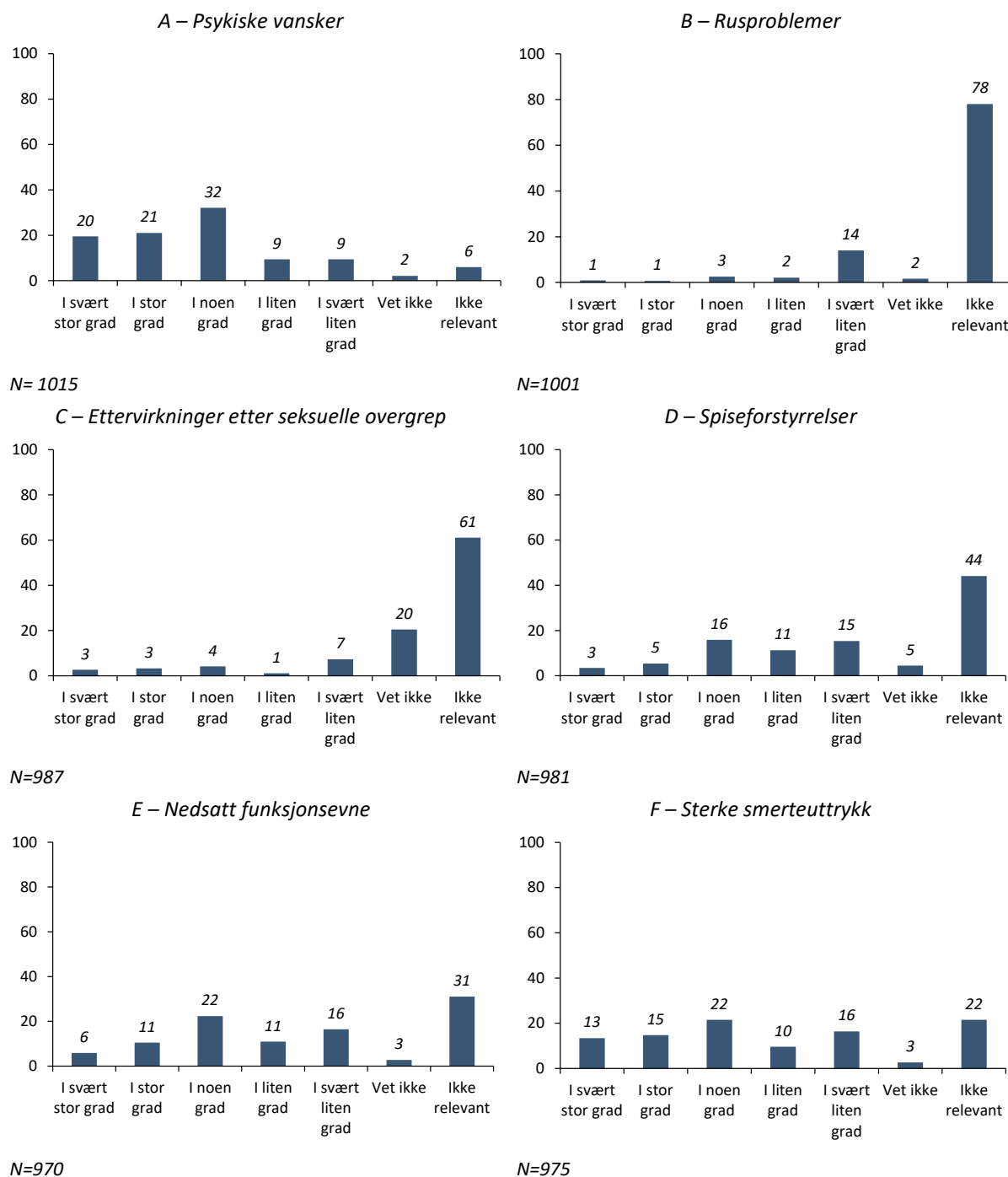


*Det vektete gjennomsnittet basert på intervallenes midtpunkter er 10,3 år. N=7 487. Kilde: SSB (tabell 11600), bearbeidet av Menon Economics

4.4 Utfordringer blant barn i fosterhjem

Det er interessant å forstå hvilke utfordringer barn og unge i fosterhjem har. Figur 4-4 og Figur 4-5 gir en oversikt over utfordringene til barn i fosterhjem basert på vurderingene til fosterforeldre som svarte på Den Store Fosterhjemsundersøkelsen 2023.

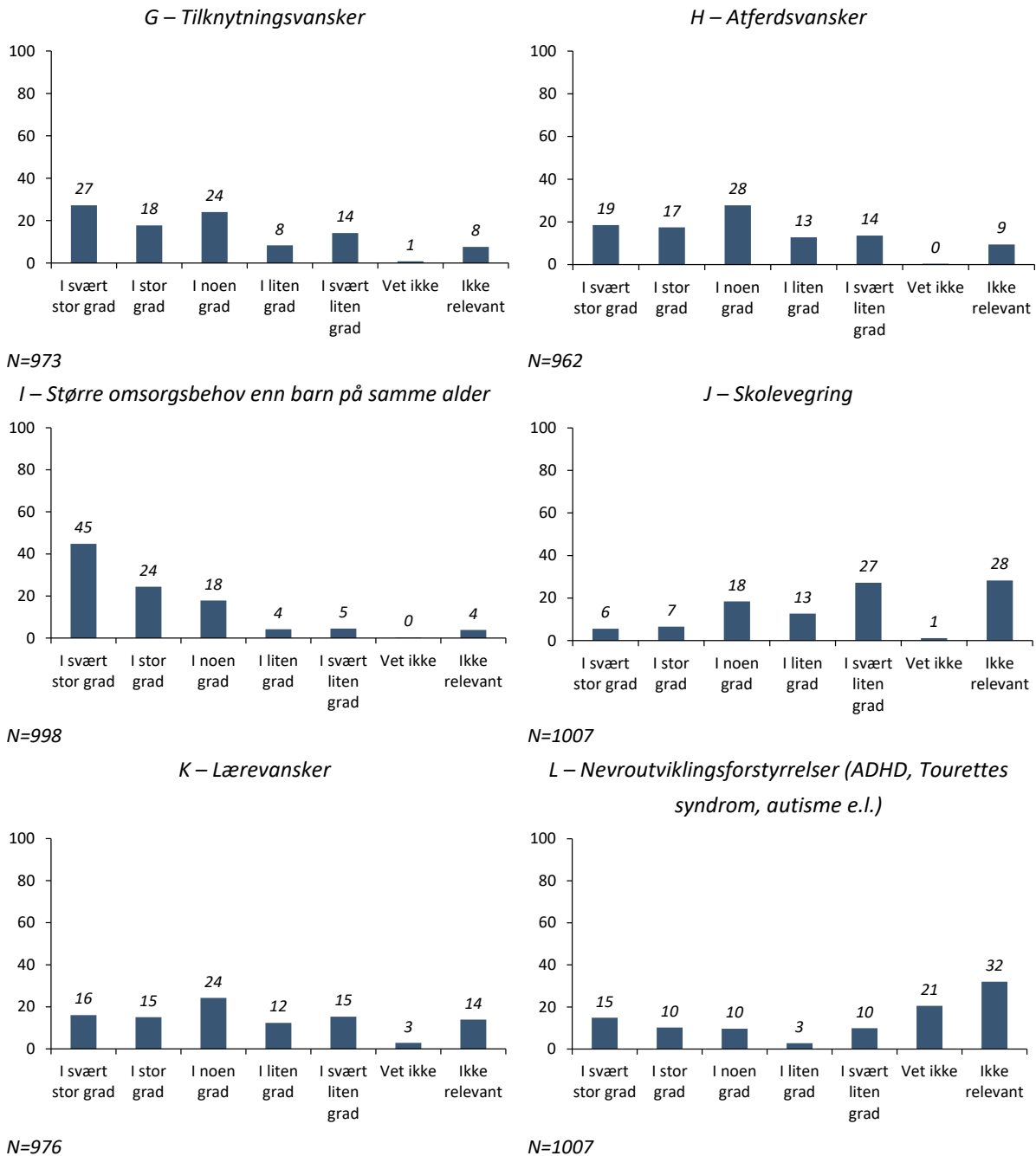
Figur 4-4 **Hvorvidt det siste barnet som var plassert i fosterhjemmet hadde ulike utfordringer, oppgitt i prosent (Del 1)***



*Flere valgmuligheter mulig. Følgelig kan barnet fosterhjemmene svare på vegne av ha sammensatte utfordringer. Kilde: Den Store Fosterhjemsundersøkelsen 2023, bearbejdet av Menon Economics

Fosterforeldrenes svar antyder blant annet at barn og unge i fosterhjem har større omsorgsbehov enn andre barn på samme alder og at en betydelig andel av barn i fosterhjem har psykiske vansker, tilknytningsvansker, atferdsvansker og/eller lærevansker.

Figur 4-5 Hvorvidt det siste barnet som var plassert i fosterhjemmet hadde ulike utfordringer, oppgitt i prosent (Del 2)*



*Flere valgmuligheter mulig. Følgelig kan barnet fosterhjemmene svarer på vegne av ha sammensatte utfordringer. Kilde: Den Store Fosterhjemsundersøkelsen 2023, bearbejdet av Menon Economics

5 Fosterhjem i tall

Vi anslår at antall fosterhjem for barn i alderen 0-17 år utgjør mellom 5 600 og 7 100 fosterhjem. Cirka tre av fem norske fosterhjem har relevant utdanningsbakgrunn. Halvparten av dagens fosterhjem ville ikke gått inn i et nytt fosterhjemsoppdrag etter at nåværende oppdrag avsluttes. Nesten én av tre fosterhjem vil ikke anbefale andre å ta på seg et fosterhjemsoppdrag.

5.1 Antall fosterhjem

Det finnes ikke statistikk over totalt antall fosterhjem i Norge. Det er likevel mulig å anslå antall fosterhjem basert på antall barn i fosterhjem fra Statistisk sentralbyrå. I 2022 var det 7 828 barn og unge i alderen 0-17 år i fosterhjem. Basert på den store fosterhjemsundersøkelsen for 2023 oppgir de aller fleste å ha ett barn i sitt fosterhjem. Det finnes imidlertid også noen som er fosterhjem for flere enn ett barn. Basert på den store fosterhjemsundersøkelsen som ble gjennomført i 2023 finner vi at fosterhjem i gjennomsnitt har 1,25 fosterbarn. Basert på at antall fosterhjem er en sentral størrelse i verdsettingen av fosterhjem, og at våre data er basert på svar fra et utvalg fosterhjem, er gjennomsnittlig antall barn per fosterhjem en usikker størrelse. Vi har derfor valgt å etablere et trippelanslag for antall fosterhjem. Basert på våre forutsetninger, dokumentert i Tabell 5-1, finner vi at antall fosterhjem for barn og unge i alderen 0-17 år varierer mellom 5 600 og 7 100 fosterhjem.

Tabell 5-1 Trippelstimat av antall fosterhjem for barn i alderen 0-17 år per 31. desember 2022

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Gjennomsnittlig antall barn per fosterhjem	1,40	1,25	1,10
Anslag på antall fosterhjem	5 600	6 250	7 100

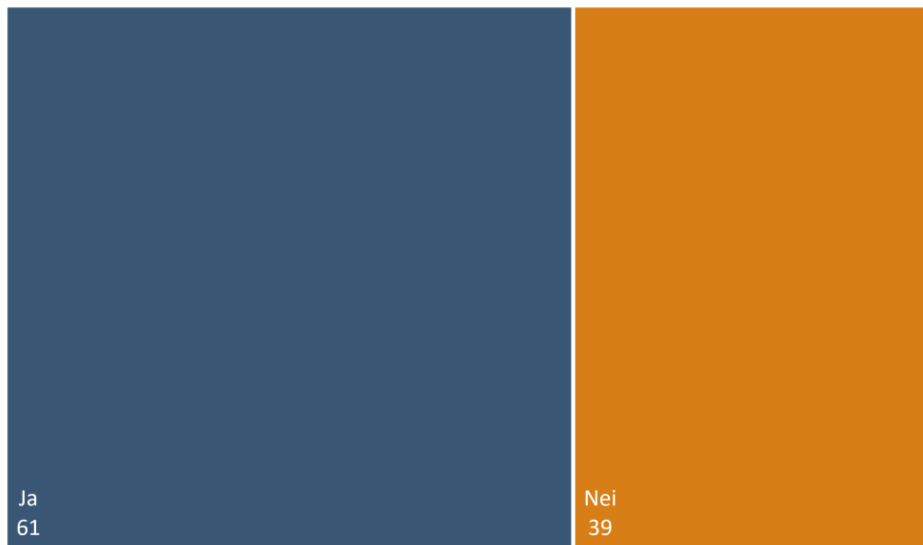
Kilde: Menon Economics

5.2 Relevant utdanningsbakgrunn

Hvorvidt fosterforeldrene har relevant utdanningsbakgrunn, kan ha betydning for forutsetningene fosterhjemmene har for å dekke behovet til barnet og stå i fosterhjemsoppdraget. Med relevant utdanning menes i denne sammenheng sosialfaglig, helsefaglig, pedagogfaglig og/eller barnevernsfaglig utdanningsbakgrunn. Basert på den store fosterhjemsundersøkelsen til Norsk Fosterhjemsforening hadde 61 prosent av fosterhjemmene én eller to fosterforeldre med relevant utdanningsbakgrunn, se Figur 5-1. Pedersen mfl. (2022B) finner sammenfallende resultater. Det er også relevant å se til relevant yrkeserfaring. Av fosterhjem som har besvart den store fosterhjemsundersøkelsen for 2023, oppgis yrkene sykepleier (med og uten spesialutdanning), helsefagarbeider, barnehagelærer, lærer, vernepleier, pedagog og barnevernspedagog flest ganger.

Figur 5-1

Andelen av fosterhjemmene der minst én fosterforelder har relevant utdanningsbakgrunn*, i prosent



*Relevant utdanningsbakgrunn er definert som sosialfaglig, helsefaglig, pedagogfaglig og/eller barnevernsfaglig utdanningsbakgrunn. Kilde: Den store fosterhjemsundersøkelsen for 2023, bearbeidet av Menon Economics

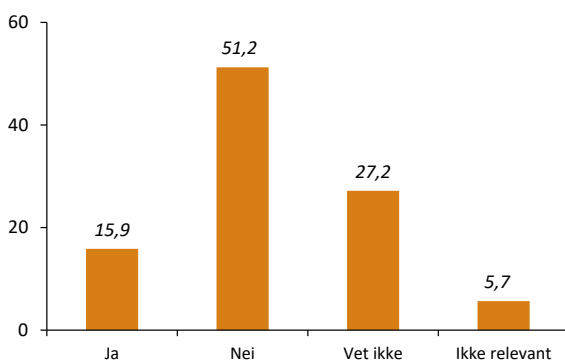
5.3 Motivasjon

Norsk barnevern er avhengig av fosterhjem, og fosterhjem er en knapp ressurs. Basert på at behovet for fosterhjem i fremtiden både må skje gjennom at eksisterende fosterhjem tar på seg nye oppdrag og at det rekrutteres nye fosterhjem, ble det stilt spørsmål om tematikken i den store fosterhjemsundersøkelsen for 2023. Figur 5-2 viser at over halvparten av fosterhjemmene som har svart på spørreundersøkelsen ikke ønsker å ta på seg et nytt fosterhjemsoppdrag etter at nåværende oppdrag er avsluttet. Figuren viser også at nesten én tredjedel av fosterhjemmene ikke ville anbefalt andre å ta på seg et fosterhjemsoppdrag.

Figur 5-2

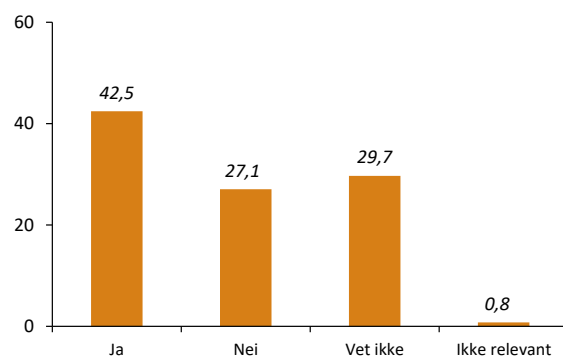
Fosterhjem sin motivasjon for å ta på seg nye oppdrag, samt om de ville anbefalt andre å bli fosterforeldre

A – Andelen fosterhjem som ville gått inn i et nytt fosterhjemsoppdrag etter at nåværende oppdrag avsluttes, i prosent



N=1247

B - Andelen fosterhjem som ville anbefalt andre å ta på seg et fosterhjemsoppdrag, i prosent



N=1253

Kilde: Den Store Fosterhjemsundersøkelsen 2023, bearbeidet av Menon Economics

6 Samfunnsøkonomiske virkninger av et fosterhjem

Vi har identifisert seks positive virkninger av fosterhjem sett opp mot alternativene (institusjon og hjelpetiltak i hjemmet). Vi har faglig grunnlag for å prissette fem av de seks identifiserte virkningene. Siden virkningene ikke overlapper, er det mulig for oss å legge sammen virkningene og anslå den samlede samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem. Siden vi ikke har grunnlag for å prissette alle seks virkninger, representerer vårt samlede anslag en lavere verdi enn den reelle samlede samfunnsøkonomiske verdien. I verdsettingen av dagens fosterhjem er det en overordnet usikkerhet om hvor stor andel av dagens fosterhjem som vil stå løpet ut til barnet fyller 18 år. Basert på norsk forskning taler for at mellom 20-50 prosent av fosterhjem opplever brudd i form av uønskede / utilsiktede flyttinger har vi valgt å behandle omfanget av uønskede / utilsiktede flyttinger som en overordnet usikkerhet i analysen.

6.1 Virkninger av fosterhjem sammenlignet med alternativene

Formålet med denne studien er som nevnt i kapittel 1 å anslå den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem i Norge. Det er flere tilnærminger for å verdsette et fosterhjem. Vi har identifisert seks virkninger av fosterhjem, sammenlignet med alternativene (institusjon og hjelpetiltak i hjemmet). Siden virkningene på ingen måte overlapper, kan virkningene legges sammen. Det betyr at vi har et faglig grunnlag for å anslå den samlede verdien av fosterhjem i Norge. Vi har funnet grunnlag for å anslå fem av seks virkninger. Under figuren gis en kort beskrivelse av hver av virkningene.

Figur 6-1 Virkninger av et fosterhjem sammenlignet med alternativene



Kilde: Menon Economics

I – Verdien i form av økt helsemessig livskvalitet. Gitt at fosterhjem er det beste alternativet, kan plassering i fosterhjem bidra til gunstigere oppvekstvilkår for barnet, som igjen kan bidra til en positiv effekt for personen som barn, ungdom og i voksenlivet, sett opp mot alternativ plassering. Verdien kan både knytte seg til helsemessig livskvalitet og andre former for livskvalitet som deltakelse i arbeidslivet (omtalt under). I beregningene har vi tatt hensyn til at fosterhjem i enkelte tilfeller ikke er det beste plasseringsalternativet for barnet. Vi antar at fosterhjem er et dårligere plasseringsalternativ i 10 prosent av tilfellene. Vi har også tatt høyde for at den virkningen på livskvalitet kan være veldig stor og omfatte tilgrensende temaer og komme til uttrykk

som kriminalitet og rusmisbruk. Det kan blant annet skyldes at barnets behov ikke matcher fosterhjemmets kapabiliteter, at fosterforeldrene ikke får tilstrekkelig opplæring og veiledning eller at barnet og/eller fosterhjemmet får nødvendig avlastning.

II – Verdi av økt deltakelse i arbeidslivet. Plassering i fosterhjem kan bidra til at barn som har bodd i fosterhjem har økt arbeidsdeltakelse i voksenlivet, sammenlignet med alternativene. I gjennomsnitt forventer vi at fosterhjem har en positiv innvirkning på fremtidig arbeidsdeltaking for barn som har bodd i fosterhjem. Vi legger imidlertid til grunn at fosterhjemmet ha negativ innvirkning på barnets fremtidige arbeidsdeltaking i 10 prosent av tilfellene.

III – Verdien for fosterforeldre. Fosterhjemmet påtar seg et ansvar som kan bidra til tapt arbeidsinntekt på den ene siden og økt nytte som følge av den meningsfulle forpliktelsen på den andre siden. De mottar også ytelser som er ment å dekke deres privatøkonomiske tap av å ta på seg oppdraget. Selv om det kan være situasjoner som gjør det vanskelig for fosterforeldre å stå i oppdraget i form av for liten oppfølging/veiledning og at man ikke får kompensert fullt ut for merutgiftene, er det grunn til å tro at netto nytten av å stå i oppdraget for de aller fleste er positiv.

IV – Verdien for samfunnet for øvrig. Folk flest har en betalingsvilje for at barn og unge i fosterhjem blir tatt vare på, får en god oppvekst og gis forutsetninger for et godt liv. Siden det er grunn til å tro at fosterhjem er det beste plasseringsalternativet for de fleste barn og unge som er plassert i fosterhjem i dag, er det også grunn til å tro at det har en verdi for samfunnet, i form av en betalingsvilje, at barna får tiltaket de har behov for. Siden det ikke har vært grunnlag for å gjennomføre en større betalingsvillighetsstudie i prosjektet, har vi ikke faglig grunnlag for å prissette virkningen.

V – Verdien i form av lavere ressursbruk. Fosterhjem er i gjennomsnitt mindre ressurskrevende enn alternativene institusjon og hjelpetiltak i hjemmet. Selv om hjelpetiltak i hjemmet isolert sett er mindre kostnads-krevende enn fosterhjem, er hjelpetiltak i hjemmet vurdert til å være et alternativ i 15-25 prosent av tilfellene. Siden opphold i institusjon (som er et alternativ i 85-65 prosent av tilfellene) er betydelig dyrere finner vi at fosterhjem i gjennomsnitt bidrar til lavere kostnader enn alternativene.

VI – Skattegevinst. Lavere kommunal og statlig ressursbruk betyr at det offentlige finansieringsbehovet er lavere med plassering i fosterhjem sett opp mot alternativene. Lavere offentlig finansieringsbehov betyr mindre behov for å trekke inn skatter. Siden det er forbundet samfunnsøkonomiske gevinster ved å redusere skattenivået i økonomien, betyr det at fosterhjem gir en skattegevinst sett opp mot alternative plasseringsalternativer.⁹

6.2 Overordnet usikkerhet knyttet til uønskede/utilsiktede flyttinger

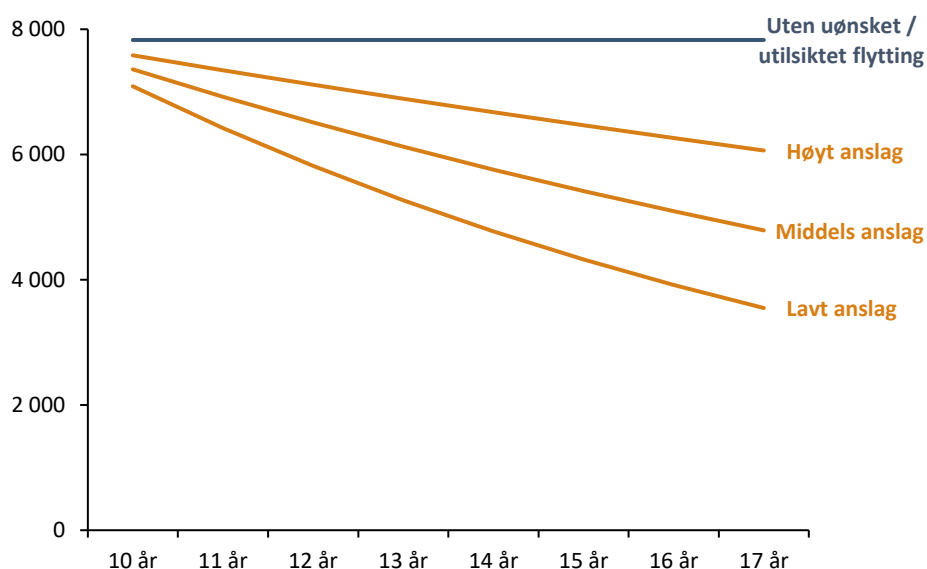
Ifølge Backe-Hansen mfl. (2013) ender 20–50 prosent av alle plasseringer i fosterhjem med utilsiktet flytting. I denne sammenheng er utilsiktede flyttinger definert som (NOU 2018: 18):

Med uønsket/utilsiktet flytting mener vi en flytting fra fosterhjem, institusjon eller annet tiltak som skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått.

⁹ Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike skattekiller vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal derfor en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone (Finansdepartementet, 2021).

Uønsket/utisiktet flyttinger betyr at verdien av dagens fosterhjem er lavere enn den ville vært sammenlignet med en situasjon uten uønskede/utisiktede flyttinger. Dette er en overordnet usikkerhet for analysen av verdien av fosterhjem. Basert på anslaget på omfanget av utisiktede flyttinger til Backe-Hansen mfl. (2013) har vi latt 20 prosent av barn i fosterhjem oppleve utisiktede flytting før de fyller 18 år i lavt anslag og 50 prosent av barn i fosterhjem oppleve utisiktede flytting før de fyller 18 år i høyt anslag. Konsekvensen av disse forutsetningene er vist i Figur 6-2. Sammenlignet med en situasjon uten uønskede/utisiktede flyttinger viser figuren at uønskede/-utisiktede flyttinger har en betydningsfull innvirkning på antall barn i fosterhjem vi kan regne nytte for i analysen. Det er viktig å presisere at sannsynligheten for uønskede/utisiktede flyttinger fra fosterhjem kan reduseres ved at plasseringsbeslutningen representerer en god match mellom barn og fosterforeldre, at beslutningen er basert på kunnskap om barna sine behov og fosterhjemmets kapabiliteter, at fosterhjemmet får nødvendig opplæring og veiledning underveis, at barnet og fosterhjemmet får nødvendig avlastning og at barnet får nødvendig tilrettelegging fra kommunen fosterhjemmet bor i. I kapittel 12 diskuterer vi nærmere hva som er gevinstpotensialet av å forbedre matchingen av barn og fosterhjem og andre tiltak for å øke sannsynligheten for å unngå uønsket/utisiktet flytting fra fosterhjem.

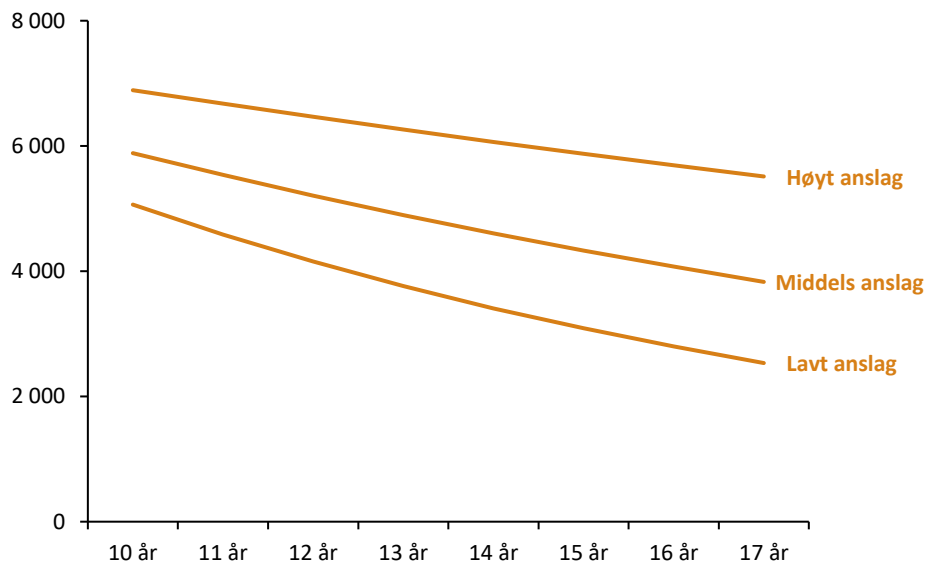
Figur 6-2 Antall barn i fosterhjem vi regner nytte for



Kilde: Menon Economics

Enkelte virkninger drives ikke av antall barn i fosterhjem, men antall fosterhjem. Usikkerheten om omfanget av barn i fosterhjem vi kan regne nytte for forplanter seg også til antall fosterhjem vi kan regne på nytten for, se Figur 6-3. For å komme frem til disse tallene har vi lagt til grunn trippelanslaget for antall fosterhjem i dag fra Tabell 5-1 og resultatene vist i Figur 6-1.

Figur 6-3 Antall fosterhjem vi regner nytte for



Kilde: Menon Economics

At antall barn i fosterhjem og antall fosterhjem reduseres med gjennomsnittlig alder på barn i fosterhjem er et uttrykk for at sannsynligheten for at uønsket/utilsiktet flytting øker med tiden barnet har bodd i fosterhjemmet. Våre anslag betyr at den kumulative sannsynligheten for uønsket/utilsiktet brudd øker med barnets alder, og i gjennomsnitt er lik 20 prosent over hele oppholdet i fosterhjemmet i høyt anslag og lik 50 prosent over hele fosterhjemsoppholdet i høyt anslag. Disse resultatene sammenfaller som nevnt med forskningen på feltet.

I selve beregningen av den samlede verdien av fosterhjem er det nyttig å omregne denne sannsynligheten til en forventningsverdi over antall barn i fosterhjem og fosterhjem som får positive virkninger av fosterhjemsoppholdet i lavt, middels og høyt anslag. Det er åpenbart at tidspunktet for brudd er avgjørende for verdien av fosterhjemmet. Det er for eksempel stor forskjell på om den uønskede/utilsiktede flyttingen skjer ett år etter at barnet har flyttet inn i fosterhjemmet sammenlignet med når det skjer når ungdommen har bodd i fosterhjemmet i mange år og nesten er voksen. Siden vårt oppdrag ikke har omfattet å regne på de samfunnsøkonomiske kostnadene av et brudd i fosterhjem antar vi at det er en lineær sammenheng mellom verdiene av fosterhjemmene og antall år barnet har bodd i fosterhjem. Det vil si at hvis barnet bor ett år i fosterhjem vil virkningen av oppholdet være 1/8 og hvis barnet har bodd syv år i fosterhjemmet er verdien av oppholdet lik 7/8. Denne forutsetningen representerer naturligvis en forenkling, som sannsynligvis ikke stemmer for et enkelt barn - men som i gjennomsnitt er forventningsrett.

Basert på de overnevnte forutsetningene har vi summert antall år barn har bodd i fosterhjem og antall år fosterhjem har hatt barna boende hos seg. I beregningen gis brudd det første året 0,5 år i fosterhjem, brudd det andre året gir 1,5 år i fosterhjem osv. Ved å summere antall år barn har bodd i fosterhjem og antall år fosterhjem har vært fosterhjem og finner vi at kurvene som er vist i Figur 6-2 og Figur 6-3 er ekvivalent med at mellom 4 480 og 6 510 barn bor i fosterhjem uten uønsket/utilsiktet flytting (i gjennomsnitt i åtte år) og at mellom 3 200 og 5 920 fosterhjem av dagens fosterhjem er fosterhjem uten uønsket/utilsiktet flytting (i gjennomsnitt i åtte år). Forutsetningen for antall barn i fosterhjem og antall fosterhjem vi regner verdier for er oppsummert i Tabell 6-1.

Tabell 6-1 Antall barn i fosterhjem og antall fosterhjem vi regner verdier for i analysen

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall barn i fosterhjem	4 480	5 510	6 510
Antall fosterhjem	3 200	4 410	5 920

Kilde: Menon Economics

7 Verdi i form av økt helsemessig livskvalitet

For de fleste barn som allerede bor i fosterhjem, vil fosterhjem være det beste tiltaket. Dersom fosterhjem ikke hadde vært tilgjengelig som tiltak, og barn som i dag bor i fosterhjem heller ble plassert på institusjon eller mottok hjelpetiltak i hjemmet, ville det antakelig påvirket deres helse og livskvalitet negativt. Vi legger til grunn at fosterhjem både fører til en bedre fysisk og mental helse, samt senere død, enn alternativene. Det anslås at fosterhjem kan tilskrives en gevinst på nesten 11 000 kvalitetsjusterte leveår i løpet av deres livsløp. Vi anslår denne virkningen til en samfunnsøkonomisk gevinst på 13,9 milliarder kroner. Om lag 50 prosent av tapet er knyttet til ikke-dødelig helsetap, hvor psykisk uhelse og rusavhengighet er de viktigste årsakene.

7.1 Kort om verdi for barn og unge i fosterhjem

En viktig del av oppdraget vårt handler om å belyse fosterhjemmets verdi for barn som bor i fosterhjem. I samfunnsøkonomisk forstand er barnets verdi av fosterhjemmet lik barnets opplevde nytte av å bo i fosterhjem sett opp mot et annet tiltak eller det potensielle nyttetapet barnet opplever av å ikke bo i fosterhjem. Innbakt i den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem for barnet, inngår også senere nyttegevinster eller nyttetap i voksenlivet som følge av at barnet bodde i fosterhjem sammenlignet med et annet tiltak. Det betyr at for å kunne si noe om den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem for barnet, må man både se på opplevd nytte under plassering frem til 18 år, og utfallet for barn og unge med fosterhjemstiltak senere i livet. For å kunne si noe om verdien av fosterhjem må man i henhold til samfunnsøkonomisk analyse se det å bo i fosterhjem sett opp mot et alternativt utfall. Vi legger til grunn at et barn eller ungdom kan motta to ulike alternativer ved fravær av fosterhjem, institusjon eller hjelpetiltak i hjemmet. Det er imidlertid høyere sannsynlighet for at barnet blir plassert på en institusjon enn at det blir satt inn hjelpetiltak i hjemmet. For nærmere begrunnelse og forklaring av alternativet til fosterhjem, se kapittel 2.2.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til størrelsen på nytteverdien eller nyttetapet et barn har av plassering i fosterhjem sett opp mot plassering i alternativet. Det er også forventet at det vil være stor variasjon i nytten fosterhjemmet som tiltak gir for det enkelte barn. Flere rapporter har vist at vanskelige oppvekstforhold og omsorgssvikt har negativ effekt for barn og unge senere i livet. Blant annet viste en studie av barn i barnevernet fra 1990 til 2010 at disse hadde høyere risiko for å havne utenfor samfunnet, hadde dårligere helse og i større grad mottok uføretrygd, sammenliknet med personer uten tilknytning til barnevernet (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hvinden, 2014). Det finnes også studier som viser at som gruppe fungerer unge med institusjonsbakgrunn dårligere som voksne enn de som har vært i fosterhjem med hensyn til indikatorer som utdanning, arbeidsdeltakelse, psykisk helse, rus og kriminalitet (Clausen & Kristofersen, 2008; Backe-Hansen mfl., 2014). Det er viktig å påpeke at disse studiene ser på barnevernstiltak i sin helhet og skiller ikke mellom ulike plasserings-tiltak. Vurderingene av hvilket plasseringstiltak som velges henger sterkt sammen med hvilke behov og utfordringer barnet står overfor, som igjen påvirker konsekvenser og sannsynlig utvikling fremover i tid. Det betyr at barn og unge som plasseres i fosterhjem og institusjon i utgangspunktet ikke er sammenlignbare populasjoner siden gruppene består av barn som i utgangspunktet ikke har like behov. Implikasjonen av dette er at når vi skal si noe om forskjellen mellom for eksempel plassering på institusjon og i fosterhjem for barn som i utgangspunktet har behov for fosterhjem, kan vi ikke direkte benytte studiene som viser konsekvenser for barn i institusjon og fosterhjem som separerte grupper. Vi skal se på barn med behov for fosterhjem som mister fosterhjem som tiltak og mottar alternativ plassering. Vi antar dermed at barnet i utgangspunktet har behov for fosterhjem, men i det hypotetiske scenariet ved fravær av fosterhjem blir feilplassert i institusjon eller med hjelpetiltak i hjemmet. Ved å sammenligne nytten til barn som har behov for fosterhjem og som er plassert i fosterhjem med barn som har

behov for fosterhjem og blir feilplassert i alternativ plassering, kan vi si noe om verdien av å bo i fosterhjem sett opp mot en alternativ plassering i institusjon eller ved å motta hjelpetiltak i hjemmet.

7.2 Hva sier forskningen om konsekvenser av feilplasseringer for barn og unge

I en situasjon der barn med behov for fosterhjem blir feilplassert i institusjon eller mottar hjelpetiltak i hjemmet, er det interessant å undersøke hvilke negative virkninger feilplassering kan ha sett opp mot plassering i et fosterhjem. Det er flere prinsipielle forskjeller mellom fosterhjem og institusjon / hjelpetiltak i hjemmet som kan sannsynliggjøre ulik nytte mellom fosterhjem og alternativet.

Vurderinger av virkningene av en feilplassering er imidlertid krevende. Virkningen vil avhenge av barnets/ungdommens behov og utfordringer, og i hvilken grad den alternative plasseringen treffer barnets behov. En trygg omsorgssituasjon kan gi langsiktige positive effekter for barnet i voksen alder, i form av bedret helse og livskvalitet, høyere produktivitet og mindre kriminalitet og regelbryting. En feilplassering vil imidlertid mest sannsynlig bidra til negativ utvikling for barnet/ungdommen. I det følgende ser vi på tidligere forskning som peker på utfordringer ved at barn og unge blir plassert på institusjon.

Plassering i institusjon kan øke sannsynligheten for negative smitteeffekter. I tidligere forskning på ungdom i barnevernsinstitusjon har det vært fokusert på utfordringer knyttet til «smitteeffekt» mellom beboerne. Det betyr at ungdom lærer eller «smittes» av hverandres atferd (Andreassen, 2003; Backe-Hansen mfl., 2017). Andreassen (2003) viser til at ungdommer i behandlingsinstitusjoner er spesielt utsatt for en negativ smitteeffekt mellom beboerne, og at ungdom med problematiske liv lærer hverandre antisosial atferd. Barn og unge som oppholder seg på institusjon kan ofte ha sterke smerteuttrykk i form av både fysisk og verbal utagering. Smerteuttrykkene kan komme frem som uro, aggresjon, utagering og impulsivitet. Eksponering for sterke smerteuttrykk kan øke negativ sosial overføring. En undersøkelse gjennomført i Bergen antydte at ungdommer på barnevernsinstitusjoner uten rushistorikk, blir påvirket av andre ungdommer på samme institusjon med rushistorikk (Mnchow, 2009). Backe-Hansen mfl. (2017) påpeker at det sannsynligvis ikke er kun rusproblematikk som har smitteeffekt på ungdommene, men at også utfordringer som skoleskulk og rømming kan være en del av problematikken rundt smitteeffekter (Backe-Hansen, Løvgren, Neumann, & Storø, 2017). Imidlertid påpeker studier også at beboere på institusjon kan være til støtte for hverandre og gi så kalte positive smitteeffekter (Backe-Hansen, Løvgren, Neumann, & Storø, 2017).

Forskning på ungdom i barnevernsinstitusjon gir grunn til å tro at negativ «smitte» fra andre barn og unge på institusjon kunne vært unngått dersom barnet hadde bodd i et velfungerende fosterhjem.

Plassering i institusjon kan føre til brudd i relasjoner. Forskning viser at utilsiktede flyttinger og brudd i relasjoner er en utfordring når barn plasseres utenfor hjemmet (Backe-Hansen, Christiansen, & Havik, 2013) og er en stor belastning for barn og unge (Paulsen & Ytreland, 2022). Brudd i relasjoner kan forekomme uavhengig av plasseringstiltak. En faktor som imidlertid kan påvirke muligheten for ivaretagelse av relasjoner er geografisk plassering. Ved plassering utenfor hjemmet er det ingen garanti for at plasseringen av barnet/ungdommen er i samme geografiske område som oppveksthjemmet. Barn og ungdom som blir plassert i institusjon har større sannsynlighet for å havne vekk fra nærmiljøet enn barn og unge som blir plassert i fosterhjem. Barn og unge som plasseres utenfor hjemmet kan ta skade og oppleve stor belastning av å flytte langt vekk fra eget nærmiljø. Forutsatt at barnet eller ungdommen ikke har behov for å komme seg vekk fra nærmiljøet, er det positivt at ungdommen kan beholde arenaer som skole, fritidsaktiviteter og venner, i tillegg til kort avstand mellom lokal slekt og nære nettverk. Når ungdommene får bo i eget nærmiljø, kan de også lettere beholde relasjoner de har.

Gitt at det er større sannsynlighet for at barnet eller ungdommen mister sin geografiske tilhørighet ved å bo på institusjon, er det grunn til å tro at dette kunne vært unngått dersom barnet hadde vært plassert i fosterhjem.

Plassering i institusjon gir mindre opplæring i livsferdigheter. Omsorgssituasjonen til barn og unge med barnevernserfaring kan påvirke ungdommens utvikling av livsferdigheter. Mech og kolleger (1994) finner at ungdommer i fosterhjemsplasseringer er bedre rustet med nødvendige livsferdigheter enn ungdommer plassert på institusjon. Livsferdighetene Mech mfl. sikter til kan for eksempel være praktiske og emosjonelle ferdigheter som trengs for å kunne mestre en selvstendig tilværelse. Opphold på barnevernsinstitusjon kan i seg selv være til hinder for utviklingen av viktige ferdigheter. Det pekes særlig på mykere, emosjonelle, kognitive og sosiale ferdigheter, som er nødvendige, men vanskelige å konkretisere. Det kan tenkes at barn som plasseres i fosterhjem får bedre opplæring i de myke ferdighetene enn barn på institusjon. Mech mfl. påpeker imidlertid at barn på institusjon kan opparbeide seg gode praktiske ferdigheter som god forståelse for personlig økonomi forståelse, holde orden på egen husholdning (lage mat, vaske klær osv.), samtidig som de mestrer ulike relasjoner, eksempelvis relasjonen til huseier, barnevernet, arbeidsgiver, utdanningsinstitusjoner eller arbeidskontor.

Foreldre kan spille en betydelig rolle i barn og unges utvikling av livsferdigheter. En årsak til at barn og unge på institusjon kan være mindre rustet med nødvendige livsferdigheter enn barn og unge fra fosterhjem, kan være at ungdom på institusjon mangler en tilstedeværende omsorgsperson. En prinsipiell forskjell mellom institusjon og fosterhjem er rollen til de voksne barnet eller ungdommen skal forholde seg til. I et fosterhjem presenteres barnet/ungdommen for en omsorgsperson i form av en fosterfamilie. Barn og unge som bor i fosterhjem skal få omsorg, beskyttelse og trygge voksenpersoner å støtte seg på. Det kan tenkes at et fosterhjem i større grad enn institusjon tilrettelegger for relasjonsbygging og utvikling av livsferdigheter. Til tross for at voksne som arbeider i institusjon kan fungere som tillitspersoner og utgjøre viktige relasjoner for barnet/ungdommen, er institusjonen en arbeidsplass for de voksne hvor målet med plasseringen ikke er å skape en «midlertidig»/ny familie. Alternativ plassering i institusjon kan bety mindre tid/fokus på relasjonsbygging, omsorg og trygghet enn i et fosterhjem. Manglede tillit og relasjoner kan gjøre at barnet/ungdommen i mindre grad opparbeider seg livsferdigheter og blir mindre rustet til å klare seg selv etter fylte 18 år.

Plassering i institusjon kan være til hinder for å oppnå vellykkede voksenkarrierer. I Clausen og Kristofersen (2008) sin studie av barn med omsorgstiltak undersøkte de hvorvidt barn med ulike plasseringstiltak oppnår vellykkete voksenkarrierer som ung voksen. Som indikatorer på en vellykket voksenkarriere benyttet de variablene utdanning, inntekt, sosialhjelp og arbeidsledighet. Kriteriene for å bli kategorisert som vellykket var utdanning utover videregående grunnutdanning, en brutto inntekt på mer enn 200 000 kroner, samt at man ikke hadde mottatt sosialhjelp og ikke vært arbeidsledig. Voksenkarrieren ble klassifisert som vellykket dersom minst tre av disse fire kriteriene var innfridd. I studien til Clausen og Kristofersen finner de at nesten 20 prosent av barn med erfaring fra barnevernet hadde en vellykket voksenkarriere etter denne definisjonen. For barn som ikke hadde mottatt barnevernstiltak ble 58 prosent klassifisert som vellykkete (Clausen & Kristofersen, 2008). Videre så studien på forskjeller blant barn og unge som hadde hatt en positiv karriere etter type plassering i barnevernet. Av de som ble klassifisert som vellykkete, hadde 26 prosent vært i ordinært fosterhjem.¹⁰ Tilsvarende for barn som har vært på barnehjem og institusjon var 10 prosent. For ungdom som mottok ettervern, økte sannsynligheten for en vellykket voksenkarriere med 47 prosent, sammenlignet med ungdom som ikke fikk ettervern etter fosterhjemsplassering. Internasjonal forskning har vist at prognosene for ungdom som har vært under offentlig omsorg bedres dersom tiltakene forlenges i overgangsfasen fra ungdom til selvstendig voksenliv.

¹⁰ I studien omtalt som «vanlig fosterhjem» og familieplassering.

Ut fra studien til Clausen og Kristofersen kan vi anta at sannsynligheten for at barn og unge oppnår vellykkede voksenkarrierer er større dersom man vokser opp i fosterhjem heller enn institusjon. Det må likevel tas forbehold om at forutsetningene for de to gruppene ikke er det samme.

Går vi nærmere inn på kriteriene for vellykket voksenliv finner vi store forskjeller mellom barn og unge som har mottatt ulike plasseringstiltak. Drange og Hernæs (2020) finner at 90 prosent av unge ved barnevernsinstitusjon ikke har fullført videregående ved fylte 21 år. Til sammenligning er det 60 prosent av unge som har bodd i fosterhjem som ikke har fullført videregående opplæring i løpet av fem år (Oslo Economics, 2021). Lignende tendenser mellom barn som har mottatt institusjons- og fosterhjemstiltak finner Clausen og Kristoffersen (2008) når det kommer til andelen som har fullført høyere utdanning. De finner at andelen med høyskole/universitetsutdanning er nesen dobbelt så høy for barn fra fosterhjem sammenlignet med barn på institusjonstiltak (Clausen & Kristofersen, 2008). Videre finner Clausen og Kristofersen (2008) en vesentlig høyere bruk av sosialhjelp blant barn som har hatt plassering i institusjon, sammenlignet med plassering i fosterhjem. For barn og unge som har hatt institusjonsplassering i perioden 1993 til 1999, hadde 61,7 prosent vært langtidsklienter av sosialhjelp over perioden 1997-2005.¹¹ Tilsvarende for personer med forsterket fosterhjem, familieplassing og vanlig fosterhjemsplassing var henholdsvis 48,7, 36,8 og 39,5 prosent. Forskjellen mellom plasseringstiltakene er mindre entydige dersom man ser på andelen som mottar uføretrygd. Blant barn og unge som har vært i forsterket fosterhjem finner Clausen og Kristofersen (2008) at 11 prosent var uføretrygdet i 2005. Tilsvarende for barn og unge som hadde vært plassert i psykiatrisk institusjon og vanlig fosterhjem var henholdsvis 8 og 6 prosent. Backe-Hansen mfl. påpeker i en annen rapport at det vil være større variasjon i andelen uføre dersom man differensierer gruppene etter saksgrunnlag i barnevernet (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hvinden, 2014). Videre finner Clausen og Kristofersen (2008) store forskjeller i inntekt etter type plassering. Blant de som har hatt plassering i institusjon og forsterket fosterhjem i perioden 1993 til 1999, hadde under 10 prosent en brutto inntekt over 300 000 kroner i 2004. Til sammenligning hadde omtrent 17 prosent av unge voksne som hadde vært i ordinært eller i familieplassing over 300 000 kroner i brutto inntekt. Resultatene fra studien viser at, i likhet med uførhet, avhenger inntekten i større grad av saksgrunnlaget til klienter med erfaring fra barnevernet.

Forskning gjort på forskjeller mellom barn og unge som har mottatt ulike plasseringstiltak, tyder på at barn med institusjonserfaring har større sannsynlighet for frafall i videregående og høyere utdanning, motta sosialhjelp og uføretrygd, samt oppnå lavere inntekt i voksenlivet enn barn og unge med fosterhjemstiltak. De dokumenterte forskjellene mellom plasseringstiltakene taler for en økt risiko for marginalisering og utenforskap for barn med plassering i institusjon. Marginalisering øker sannsynligheten for å havne utenfor både i arbeidslivet og på andre arenaer. Utenforskap i arbeidslivet gir lavere produksjon og svekker fremtidige skatteinntekter, og henger sammen med økte utgifter til helse og sosiale ytelser. De dokumenterte forskjellene mellom barn på institusjon og i fosterhjem kan indikere at dersom barn plasseres på institusjon fremfor fosterhjem, kan sannsynligheten for å oppnå en vellykket voksenkarriere reduseres. Samtidig må man ta hensyn til mulige seleksjonseffekter ved at de som er plassert på institusjon kan ha mer komplekse utfordringer enn de i fosterhjem, nærmere omtalt under.

Høyere dødelighet blant unge som har hatt plassering i institusjon. Kristofersen (2005) undersøkte dødsfall hos barn og unge som har vært i barneverntiltak i perioden 1990 til 2001. Han finner at barn og unge som tidligere har vært i institusjon (uansett varighet) hadde større sjanse for å dø tidligere enn barn som ikke hadde vært i barnevernsinstitusjon (Kristofersen, 2005). Kristofersen fant at mesteparten av dødsfallene til barn og unge med erfaring fra barnevernet skyltes selvmord, rusmisbruk, vold og ulykker. Videre finner studien at det var relativt

¹¹ *Langtidsklienter av sosialhjelp defineres her som mottakere av sosialhjelp i over 12 måneder. Det stilles ikke krav til at stønadsmånedene er sammenhengende.*

flere døde blant unge voksne (18 år og over i dødsåret) enn blant små- og skolebarn. Kristofersen finner at barn i vanlig fosterhjem og familiehjem har relativt gode prognoser sammenlignet med barn som har hatt andre typer plasseringer. Studien tyder på at type plassering utenfor hjemmet har innvirkning på dødeligheten senere i livet. Dette betyr ikke at spesifikke institusjonsopphold er årsaken til dødsfallet, men at situasjonen rundt barnet generelt er slik at sjansen for tidlig død har økt i tilfeller der barn også har vært i institusjon. Ved den samfunnsøkonomiske beregningen av nyttetapet til barn og unge, vil alder ved dødsfall ha betydning for tap av nytte. Jo større differanse mellom forventet levealder og død, desto høyere tap ved beregningene av nyttetapet.

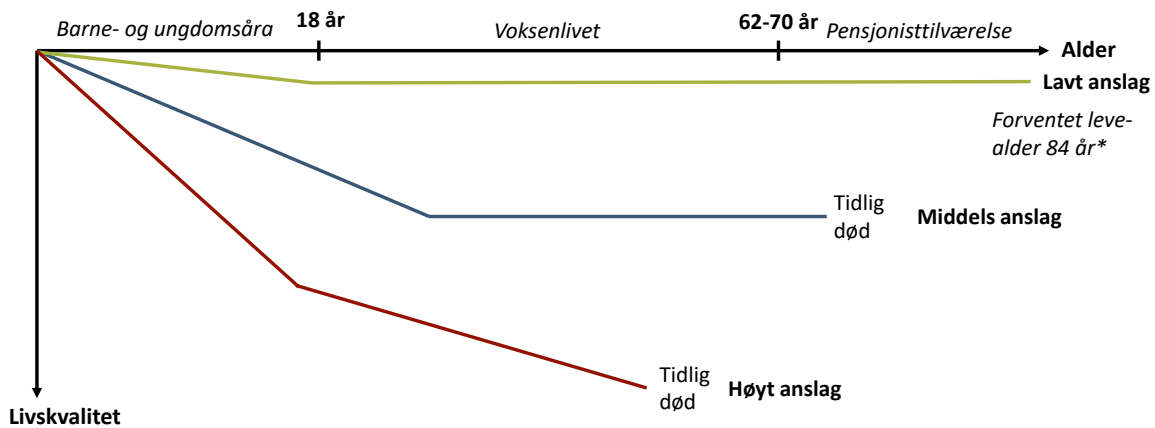
Forskjellen mellom utfall etter ulike plasseringsalternativ må tolkes med varsomhet i denne sammenheng.

Studiene vi har sett på tyder på at levekårene til barn og unge med plassering i institusjon er dårligere enn barn og unge som tidligere har hatt fosterhjems plassering. Til tross for den observerte forskjellen, bør man være varsom med å sammenligne gruppene da det er utvalgsskjevheter mellom gruppene. Barn og unge med plasseringstiltak skal i utgangspunktet plasseres ut fra barnets behov. En årsak til at barn og unge med tidligere institusjonsopphold kommer dårligere ut på diverse målinger enn barn og unge med tidligere fosterhjem kan være at barn og unge som plasseres på institusjon i utgangspunktet hadde større utfordringer og behov. Det betyr ikke at institusjon som plasseringstiltak er dårligere enn fosterhjem som plasseringstiltak, men at observerte forskjeller for barn under ulike plasseringstiltak senere i livet kan være en konsekvens av forskjeller mellom barns utfordringsbilde og behov forut for plassering. Da det i utgangspunktet er behovet til barnet som bør avgjøre valgt plasseringstiltak, kan det for noen barn og unge være institusjonsplassering som utgjør best egnet tiltak. Av mangel på studier som sier noe om hvordan det hadde gått med barn og unge med behov for fosterhjem, men som blir feilplassert i institusjon, benytter vi studiene som sier noe om forskjeller i levekår mellom barn og unge i fosterhjem og institusjon til å si noe om hvordan feilplassering i institusjon kan øke sannsynligheten for negative langsiktige konsekvenser.

7.3 Nyttetapet for barn og unge

For å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av fosterhjem, tar vi utgangspunkt i en hypotetisk situasjon som beskriver hvor barn med behov for fosterhjem kunne blitt plassert dersom fosterhjem som tiltak ikke eksisterte. Som beskrevet antar vi at ved fravær av fosterhjem, er det mest sannsynlige/nærliggende tiltaket plassering i institusjon, etterfulgt av hjelpetiltak i hjemmet. Videre ser vi for oss en hypotetisk situasjon der alle barn med behov som tilsier fosterhjem som mest egnet tiltak, istedenfor blir plassert på institusjon eller mottar hjelpetiltak i hjemmet. For å illustrere det potensielle nyttetapet for barn som mottar feil tiltak, har vi satt opp tre mulige scenarier på hvordan det kan gå med barn i slike tilfeller. Ved å regne på nyttetapet i form av tapt livskvalitet og redusert deltakelse i arbeidslivet, kan vi regne på effekten av utfallet/feilplasseringen. I scenariene skiller vi ikke mellom de ulike alternativene, men ser samlet sett på hva som kan skje ved en feilplassering. Da det ikke finnes studier på hvordan det ville gått dersom barn med behov for fosterhjem istedenfor ble plassert på institusjon eller mottok hjelpetiltak, innebærer metoden betydelige usikkerheter. Usikkerheten er håndtert ved at vi opererer med tre scenarier som gir et lavt, middels og høyt anslag på tap av livskvalitet og redusert arbeidsevne, omtalt som trippelanslag.

Figur 7-1 Illustrasjon av potensielt nyttetap for barn med behov for fosterhjem feilaktig blir plassert på institusjon eller hjelpetiltak i hjemmet



* (Statistisk sentralbyrå, 2023). Kilde: Menon Economics

Nedenfor presenterer vi tre scenarier eller typeeksemplere som ligger til grunn for trippelanslag for tap av livskvalitet ved alternativ plassering. I alle scenariene mottar barnet feil tiltak fordi fosterhjem som tiltak ikke finnes i de hypotetiske scenariene. For enkelhetsskyld eksemplifiserer scenariene kun en alternativ situasjon der barnet blir feilplassert på institusjon. Det er imidlertid grunn til å tro at nyttetapet som beskrives i scenariene, som følge av feilplasseringen, kan samsvare med nyttetapet av å motta hjelpetiltak i hjemmet i en situasjon der barnet har behov for fosterhjem. Følgelig antar vi at det samlede nyttetapet av alternativ plassering i enten institusjon eller ved hjelpetiltak i hjemmet fanges opp i de tre typeeksemplene under. Lavt, middels og høyt anslag illustrerer tre typeeksemplere med ulike utfall. I alle typeeksemplene antar vi at barna blir plassert på institusjon i en alder av 10 år (gjennomsnittlig alder for barn i fosterhjem per 2022).

- **Lavt anslag (lavt nyttetap):** I barne- og ungdomsårene opplever Anna ingen endring i livskvalitet under plasseringsperioden av å bo på institusjon sammenlignet med fosterhjem. Etter fylte 18 år klarer hun seg helt fint og har samme utvikling som dersom hun hadde bodd i fosterhjem i samme periode. Anna fullfører både videregående og høyere utdanning. Hun har vært i stand til å legge barndommens vanskeligheter bak seg og se positivt på voksenlivets utfordringer. Hun er arbeidsdyktig hele livet og jobber fra fylte 23 til 67 år. Anna har ikke tatt noe ekstra skade av å bli plassert i institusjon selv om hun hadde behov for fosterhjem. Anna er et løvetannbarn og lever til hun er 84 år gammel.
- **Middels anslag (ganske stort nyttetap):** Per opplever redusert livskvalitet i barne- og ungdomsårene. Per føler seg ensom og engstelig. Han må forholde seg til mange voksne på institusjonen og har behov for færre og trygge omsorgspersoner. Per får ikke etablert de samme stabile relasjonene som han kunne gjort i et fosterhjem, og mister noe av muligheten til å danne trygge og varige bånd med voksne. Per blir eksponert for sterke smerteuttrykk og sliter med å tilpasse seg institusjonsmiljøet. I ungdomsårene opplever han hyppige episoder med aggresjon og sinne. Han har vanskelig for å regulere sine følelser og reagerer ofte med raseriutbrudd og utagerende atferd. Selv om blant annet personalet på institusjonen følger opp Per, føler han seg ofte misforstått og alene. Per fullfører videregående, men veien inn i voksenlivet byr på problemer. Han klarer ikke å bygge opp stabile relasjoner til andre mennesker og sliter med å stole på andre. Per starter et studieløp, men klarer ikke å fullføre. Voksenlivet til Per er preget av en ustabil jobbsituasjon med dårlig lønn, perioder med sosialhjelp og uførhet. Han blir uføretrygdet i en alder av 50. Institusjonsoppholdet og mangel på livsferdigheter for å skape et stabilt voksenliv har tært på Per sin fysiske og psykisk helse. Han dør i en alder av 75 år.

- *Høyt anslag (veldig stort nyttetap):* Linda opplever betydelig tap av livskvalitet av å være feilplassert i institusjon. Linda blir plassert på institusjon i en annen kommune og mister sin geografiske tilhørighet. På institusjonen mangler hun en trygg voksenrelasjon. I barne- og ungdomsårene sliter Linda med å tilpasse seg nærmiljøet. Linda utvikler en rekke psykiske problemer, som angst, depresjon og post-traumatisk stresslidelse. Hun sliter med å regulere følelsene sine og har vanskeligheter med å fungere i hverdagen. Linda fullfører aldri videregående. Som voksen opplever Linda fortsatt de psykiske problemene som hun utviklet som barn. Hun mangler flere viktige livsferdigheter og sliter med å opprettholde stabile relasjoner til andre mennesker og har vanskeligheter med å holde seg i jobb. Hun bruker rusmidler for å lindre smerten og traumene hun har opplevd. Hun havner i et kriminelt miljø på grunn av dårlige valg og uforsiktighet. Linda sliter med å fungere i samfunnet og opplever stadig tilbakefall i rehabiliteringsprosessen og lange perioder som ufør. Linda blir 100 prosent uføretrygdet i en alder av 30. Hun har vanskeligheter med å holde seg på beina og å bygge et meningsfylt liv. Linda har også vanskeligheter med å ta til seg hjelp fra helsevesenet. Linda ser ikke lys i enden av tunnelen og tar selvmord i en alder av 65 år.

De tre typeeksemplene over beskriver hypotetiske utfall og variasjon i nyttetap som følge av feilplassering. En studie av Mike Stein (2006) differensierer mellom tre ulike grupper ungdom og deres livsløp etter å ha mottatt offentlig omsorg.

Moving on: Denne gruppen ungdom klarer seg bra til tross for å ha vært under offentlig omsorg. Dette er ungdommer som har vært i stand til å legge barndommens vanskeligheter bak seg, se positivt på voksenlivets utfordringer, og oppnå fremgang innen arbeid eller utdanning før de forlater barnevernet. Typeeksempelet om Anna representerer en slik situasjon.

Survivors: Denne gruppen ungdom overlever, men sliter med å håndtere utfordringene fra fortiden. De opplever sannsynligvis problemer i personlige og profesjonelle relasjoner og kan trenge hjelp fra det offentlige i voksenlivet. Likevel anser denne gruppen seg som styrket av utfordringene de har møtt så langt i livet. Typeeksempelet om Per kan minne om en såkalt «survivor».

Strugglers/victims: Denne gruppen ungdom kommer dårligst ut av de tre gruppene. Tiden i barnevernssystemet har ikke kunnet kompensere for mangler og brudd i barndom og oppvekst, og de har et svært skjørt utgangspunkt for å mestre voksenlivet. De har ofte et relativt dårlig utgangspunkt før de kom i kontakt med barnevernet. Typeeksempelet om Linda illustrerer livsløpet til et «victim».

7.4 Verdssetting av nyttetapet for barn og unge som blir feilplassert

Livskvalitet handler om helse, deltakelse i arbeidslivet, relasjonell tilknytning og andre former for livskvalitet. Vi har funnet grunnlag for å kvantifisere virkninger på helsemessig livskvalitet (dette kapittelet) og deltakelse i arbeidslivet (se kapittel 8) for å kartlegge verdien til barn og unge.

For å kunne si noe om hvordan livskvaliteten påvirker de ulike barna/ungdommene som blir feilplassert, har vi anslått et sannsynlig årlig helsetap for de ulike livssituasjonene. I og med at det ikke finnes forskning som viser til det faktiske vektede helsetapet for de ulike livssituasjonene beskrevet over, bruker vi WHO sin oversikt over helsetapsvekter for ulike sykdommer/situasjoner til å predikere helsetapet i situasjonene beskrevet over (WHO, 2019). Hver helsetapsvekt i oversikten til WHO inneholder en beskrivelse av tilstanden, som vi bruker til å vurdere hvorvidt en bestemt helsetapsvekt brukes inn i vår vurdering. Det må imidlertid understrekes at helsetapsvektene er basert på en normalbefolkning og ikke en befolkning som i utgangspunktet er blitt vurdert til å bli plassert utenfor hjemmet. Det betyr at vi potensielt kan overvurdere helsetapet for den enkelte ettersom det

sammenlignes med en normalbefolkning. Vi har derfor tatt utgangspunkt i mer konservative helsetapsvekter, for å unngå å overvurdere helsetapet til barn som burde blitt plassert i fosterhjem, men som blir plassert i institusjon eller mottar hjelpetiltak i hjemmet.

For alle tre scenarier har vi tatt utgangspunkt i et barn som er 10 år og beregner nåverdi på endring i livskvalitet frem til død. I det følgende har vi oversatt typeeksemplene til hvordan det påvirker deres livskvalitet.

- *Lavt nyttetap.* Antakelse om at Anna opplever noe mindre livskvalitet i perioden frem til man er 18 år, som følge av feilplassering. I perioden 10 til 18 år setter vi derfor livskvaliteten ned med 0,02 tilsvarende den livskvaliteten man normalt sett har fra man er 18 år og frem til 30 år, og ikke når man er mellom 10 og 18 år. Etter fylte 18 år antar vi ingen endring i livskvalitet av å bli plassert i institusjon fremfor fosterhjem og Anna følger samme kurve som resten av befolkningen.
- *Middels nyttetap.* Antakelse om at feilplasseringen påfører Per psykiske helseplager. I alderen 10 til 18 år er livskvaliteten redusert som følge av angstlidelse. Ifølge WHO kan mild angstlidelse tilsvare et gjennomsnittlig helsetap på 0,03. Videre inn i voksenlivet sliter han mer enn normalbefolkningen og kan trolig ha et tilsvarende helsetap som minner om mild depresjon. Ifølge WHO er dette en person som opplever mye tristhet, har mistet sin interesse for dagligdagse aktiviteter, er trøtt, har problemer med å konsentrere seg, men likevel klarer å fungere i dagliglivet. Dette tilsvarer et gjennomsnittlig helsetap på 0,145. Som følge av et liv med nedsatt helse, lever Per kortere enn gjennomsnittet og dør i en alder av 75 år.
- *Høyt nyttetap.* Antakelse om at feilplassering reduserer livskvaliteten til Linda betraktelig. Fra 10 til 18 år lider hun av angst og har en redusert livskvalitet tilsvarende det gjennomsnittlige helsetapet for mild angst på 0,03, ifølge WHO. Videre inn i voksenlivet fortsetter hun å være deprimert og fungerer ikke optimalt i dagliglivet. Voksenlivet til Linda er preget av rusproblemer og hun opplever ytterligere redusert livskvalitet av dette. Ifølge WHO har en person redusert livskvalitet på 0,235 dersom man er mildt avhengig av alkohol, man drikker hver dag, og har problemer med å fungere i dagliglivet. Linda dør i en alder av 65 som er en del lavere enn gjennomsnittet.

Basert på livskvalitetsvekter (QALY) i den generelle befolkningen (Statens legemiddelverk, 2021), fratrukket det anslåtte helsetapet, har vi beregnet en årlig livskvalitetsvekt (QALY) for de ulike aldersgruppene frem til død for de ulike scenariene. Videre har vi beregnet en nåverdi av forskjellen i livskvalitet (QALY) til de ulike scenariene sett opp mot den generelle befolkningen, med en diskonteringsrente på fire prosent. Tabell 7-1 oppsummerer betydningen av helsetapet beskrevet i situasjonene over, og viser hvor mange gode leveår man kan forvente å tape i de ulike scenariene, sett opp mot normalbefolkningen som ikke ble feilplassert.

Tabell 7-1 Trippelanslag over tapte gode leveår per barn, som følge av feilplassering, for ulike aldersgrupper, udiskontert

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
10-18 år	0,2	0,3	0,3
19-66 år	0,0	6,2	9,1
66 år eller eldre	0,0	8,9	14,2
Totalt tap av gode leveår	0,2	15,3	23,5

Kilde: Menon Economics, med utgangspunkt i WHO

Forskjellen i livskvalitet (QALY) mellom scenariene og den generelle befolkningen gir imidlertid kun en beskrivelse av byrden ved sykdom og skader, og sier i seg selv ikke noe om den samfunnsøkonomiske verdien som er knyttet

til dette helsetapet. For å kunne fatte avgjørelser for en hensiktsmessig allokering av samfunnets knappe ressurser er det imidlertid nødvendig å tillegge verdien av liv og helse en økonomisk verdi. Internasjonalt er det blitt stadig mer vanlig å benytte verdien av et statistisk liv (VSL) for å måle nytten av ulike miljø-, transport-sikkerhets-, og helsetiltak (Braaten, Lindhjem, & Navrud, 2009). Verdien av ett godt eller tapt leveår, det vil si QALY=1 beregnes med utgangspunkt i VSL.

Den økonomiske verdsettingen av liv og helse gjennom verdien av VSL er et uttrykk for befolkningens vurdering av nytten av å unngå dødsfall eller helsetap. Vurderingen av denne nytten kommer til uttrykk gjennom hvor mye folk sier at de maksimalt er villige til å betale for en redusert risiko for å dø eller for å pådra seg nærmere angitte skader eller helsetap. Betalingsvilligheten er altså et uttrykk for den velferdsgevinsten (økning i livskvalitet) som den enkelte kan oppnå ved at det blir mindre sannsynlig å dø eller å bli skadet.

Verdien av et statistisk liv skal i henhold Finansdepartementet (2021) settes til 30 millioner 2012-kroner. Med utgangspunkt i VSL anbefaler Helsedirektoratet at det benyttes en verdi for ett leveår (QALY=1) på henholdsvis 1,3 millioner i 2018-kroner. Dette tallet er basert på anbefalinger i NOU (2012). Justert for Finansdepartementets anslag for fremtidig vekst i BNP per innbygger og SSBs anslag for konsumprisindeksen, ble verdien av et statistisk liv satt til 51,51 millioner kroner i 2022 (DFØ, 2023), som videre tilsvarer en verdi for ett leveår (QALY) på 1,71 millioner i 2022-kroner.¹² Tabell 7-2 viser nåverdien av den tapte livskvaliteten for de ulike scenariene, diskontert i et livsperspektiv fra 10 år til forventet levealder i 2022.

Tabell 7-2 Trippelanslag over nåverdien av tapte gode leveår per barn, som følge av feilplassering i et livsperspektiv, i 2022-kroner.*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Anslag	0	3 400 000	4 160 000

*Kalkulasjonsrenten er satt til 4 prosent for de første 40 årene og til 3 prosent fra år 41 til 75 år, med utgangspunkt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021. Kilde: Menon Economics

Som beskrevet innledningsvis er det viktig å understreke at det er utfordrende å tallfeste det potensielle nyttetapet for barn og unge som blir feilplassert i barndommen. I vårt trippelanslag, basert på forskning om utenforskap for barn i fosterhjem og institusjon, har vi skissert opp typeeksempler som kan reflektere et spenn i hvordan det kan gå med barn og unge dersom fosterhjem ikke var et alternativ. Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke finnes forskning som har isolert effekten av feilplassering og hvordan det påvirker barnas livskvalitet videre i livet, og våre anslag må derfor tolkes med varsomhet. Verdien av redusert sosialt utenforskap og andre former for livskvalitet er eksempler på faktorer som ikke er inkludert i beregningen. Det bør også påpekes at barn og unge også kan få det bedre av en alternativ plassering til fosterhjem. Det kan blant annet omfatte barn og unge som er plassert i fosterhjem som heller skulle vært plassert i institusjon, eller fosterhjem som av ulike grunner viste seg å ikke være det mest optimale tiltaket for barnet. Slike muligheter er ivaretatt gjennom å sette lavt anslag til 0, som i praksis innebærer at vi legger til grunn at 10 prosent av barn og unge kan få det bedre i andre tiltak.

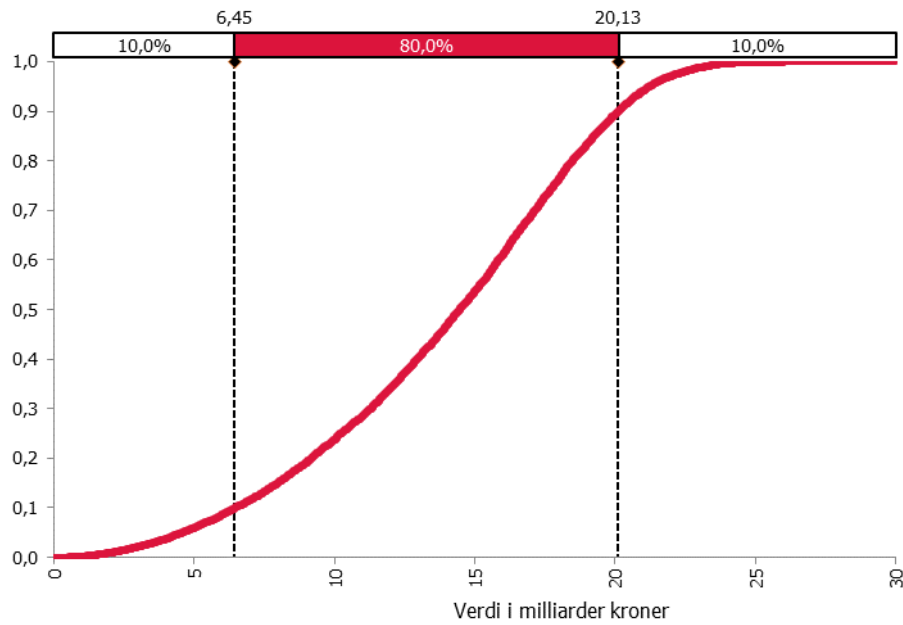
7.5 Samlet verdi av fosterhjem for barn og unge

Resultatene av våre beregninger viser at fosterhjem mest sannsynlig har positive konsekvenser for helserelatert livskvalitet i Norge. Den helsemessige gevinsten er anslått til mellom null og 2,4 kvalitetsjusterte leveår per barn,

¹² Basert på foreløpige verdier. DFØ (2023)

over et livsløp. Dette tilsvarer en forventet samfunnsøkonomisk nåverdi på om lag 13,9 milliarder kroner, se Figur 7-2. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 6,5 og 20,1 milliarder kroner.

Figur 7-2 S-kurve for samlet verdi av økt helsemessig livskvalitet for barn og unge i fosterhjem, nåverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: Menon Economics

8 Verdi av økt deltakelse i arbeidslivet

Sammenliknet med alternativer til en fosterhjems plassering, kan fosterhjem føre til at personer som ellers ville vært utenfor arbeid av ulike årsaker får en større arbeidsevne. Totalt anslås det at fosterhjem øker norsk verdiskaping med 44,8 milliarder kroner. Det vil si at norsk fastlands-BNP kunne vært 1,3 prosent lavere i fravær fosterhjem.

8.1 Kort om i form av økt arbeidsdeltakelse (produksjonsgevinsten)

Fravær av fosterhjem som gjør at barn og unge blir feilplassert kan føre til at enkelte personer som ellers ville vært i arbeid, faller helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Dette innebærer et produksjonstap for samfunnet. Produksjonstapet omfatter det samlede samfunnsmessige verditapet av redusert arbeidsinnsats. Det vil si både fremtidig tapt inntekt for barn og unge, redusert overskudd for bedriftene og reduserte skatteinntekter til myndighetene. Til sammen utgjør dette den reduserte verdiskapingen i Norge som følge av at barn og unge blir feilplassert. Produksjonstapet kan også forstås som den negative virkningen av å ikke bli plassert i et fosterhjem på norsk brutto nasjonalprodukt (BNP).

I beregning av produksjonstap er det vanlig å skille mellom «*presenteeism*» og «*absenteeism*». Sistnevnte omfatter det produksjonstapet som oppstår når personer som ellers ville vært på jobb, er borte. Dette kan skyldes for eksempel at personer blir uføre, sykemeldt, eller tar ut sykedager. Det kan også skyldes at personer velger å gå ned i stillingsprosent, dør eller av andre årsaker er mindre til stede på jobb enn det de ville ha vært dersom man hadde blitt plassert i et fosterhjem. «*Presenteeism*» betegner det produksjonstapet som oppstår ved at personer er på jobb, men som følge feilplasseringen som skjedde som barn/ung er mindre produktive. Dette kan eksempelvis være knyttet til at mangel på søvn, høyt nivå av stress eller psykiske utfordringer reduserer produktiviteten til en person, sammenlignet med hva som ville vært tilfelle dersom personen hadde vokst opp i et fosterhjem. Som det også beskrives i litteraturen, kan produksjonstapet og være knyttet til at personer får et lavere lønnsnivå som voksne som følge av feilplasseringen i barndommen.

Det er imidlertid vanskelig, om ikke umulig, å finne data som gir et sikkert grunnlag for å beregne produksjonstapet som oppstår som en følge av at fosterhjem ikke hadde fantes. I mange analyser av produksjonstap for andre samfunnsutfordringer, benyttes derfor trygdeutbetalinger fra det offentlige som en indikator på produksjonstapet. Dette kan være krevende, blant annet fordi de fleste som er uføre eller sykemeldt ofte vil være registrert med psykiske plager eller andre helsemessige utfordringer som årsak til arbeidsfraværet. En feilplassering i barndommen vil dermed ikke synes i statistikken, selv om det er den bakenforliggende årsaken. En annen viktig årsak til at denne metodiske tilnærmingen er problematisk er at det reelle produksjonstapet systematisk vil undervurderes. Trygdeutbetalinger vil kun være en kompensasjon for deler av den tapte inntekten for individet (knyttet til *absenteeism*), mens redusert overskudd for bedriftene og tapte skatteinntekter ikke hensyntas. Produksjonstap knyttet til *presenteeism* vil heller ikke ivaretas med denne tilnærmingen.

Selv om vi ikke kan gjøre presise beregninger, forsøker vi å gjøre et trippelanslag på et gjennomsnittlig produksjonstap for barn og unge som er feilplassert, gjennom eksemplene som ble illustrert tidligere. Vi har imidlertid valgt å kun se på *absenteeism*, altså det produksjonstapet som oppstår når personer som ellers ville vært på jobb, er borte, og ikke på *presenteeism*, som også inkluderer redusert produktivitet når man er på jobb. Årsaken til at vi ikke inkluderer *presenteeism* er at det ikke finnes noen forskning som sier noe om redusert produktivitet i arbeidslivet for verken barn som har bodd i fosterhjem eller institusjon.

8.2 Verdssetting av produksjonsgevinsten

På samme måte som for livskvalitet, tar vi utgangspunkt i de tre scenariene vi har skissert opp og beregner nåverdi for produksjonstapet per barn/ungdom fra de er 18 år til arbeidsfør alder (67 år) eller død. I det følgende har vi tatt ut den informasjonen fra typeeksemplene som konkret knytter seg til produksjonstapet.

- *Lavt anslag: Ingen produksjonstap.* Gitt at Anna klarer seg helt fint etter fylte 18 år og er arbeidsdyktig hele livet, vil ikke Anna sin situasjon føre til noe form for produksjonstap.
- *Mest sannsynlig anslag.* Per starter å arbeide, men opplever en noe ustabil jobbsituasjon med perioder med sosialhjelp. Videre vises det til at Per blir uføretrygdet i en alder av 50 år. I beregningen av produksjonstapet oversetter vi dette til at i perioden fra 18 til 50 år, er Per til sammen én til to måneder utenfor arbeidslivet årlig.
- *Høyt anslag.* Linda har vanskeligheter med å holde seg i en stabil jobb og blir ufør i en alder av 30 år. I beregningen av produksjonstapet oversetter vi dette til at Linda jobber til sammen deltid 50 prosent i årene fra hun er 18 til 30 år, før hun blir uføretrygdet.

Resultatet av disse forutsetningene er oppsummert i Tabell 8-1

Tabell 8-1 Trippelanslag på antall tapte årsverk over et livsløp som følge av å ikke blir plassert i fosterhjem, når fosterhjem ville vært beste tiltak*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Udiskontert	0	21,4	43,5
Diskontert	0	7,7	19,8

*Kalkulasjonsrenten er satt til på 4 prosent for de første 40 årene og til 3 prosent fra år 41 til 75 år, fastsatt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021. Kilde: Menon Economics

Tapt arbeidsinntekt beregnes ut fra gjennomsnittlig årslønn. Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 har fastatt at tapt arbeidstid skal verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader, også kalt arbeidskraftkostnaden.¹³ Arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften for et gjennomsnittlig årsverk i 2022 var på 739 000 kroner, som gir arbeidsgiver en tapt verdiskaping per time på 435 kroner.¹⁴

Tabell 8-2 Trippelanslag på netto nåverdi av produksjonstapet for barn og unge, som følge av å ikke bli plassert i fosterhjem som barn, når fosterhjem ville vært beste tiltak

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Produksjonstap	0	6 870 000	17 580 000

Kilde: Menon Economics

I vårt trippelanslag, basert på forskning om utenforskap for barn i fosterhjem og institusjon, har vi skissert opp typeeksempler som sannsynligvis reflekterer spennet i hvordan det kan gå med barn og unge dersom fosterhjem ikke var et alternativ. Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke finnes forskning som har isolert effekten av feilplassering og hvordan det påvirker barnas arbeidsevne videre i livet. Våre anslag må derfor tolkes med

¹³ Med brutto reallønnskostnader menes her arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften, dvs. lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader ved bruk av arbeidskraften. Arbeidsgiveravgift er satt til 14,1 prosent og pensjonssatsen er satt til minstekravet på 2 prosent.

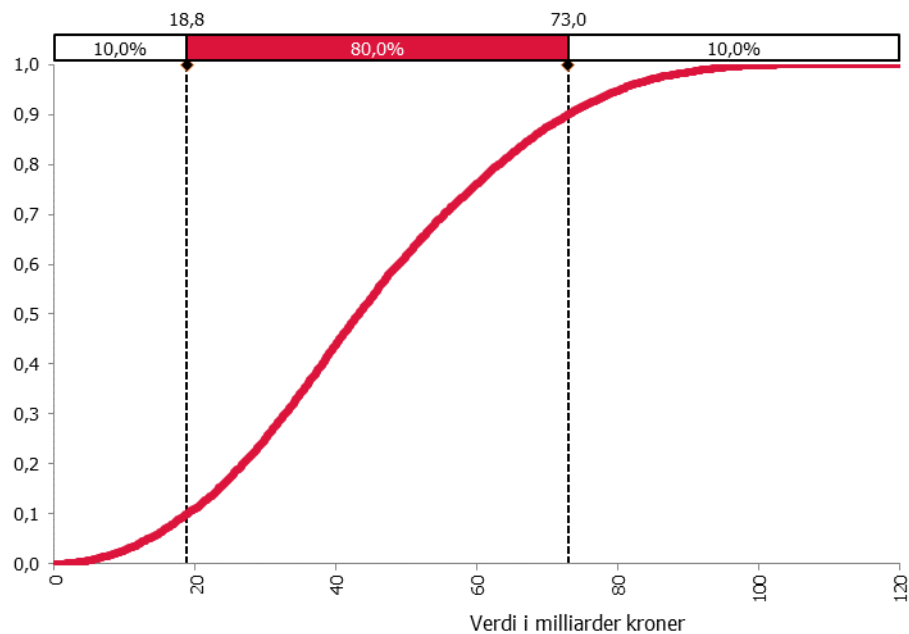
¹⁴Arbeidsgivers samlede utgifter tar utgangspunkt i SSB sitt tall på gjennomsnittlig årslønn i 2022, som var på 634 700 kroner. (SSB, Tabell 11419)

varsomhet. Verdien av økt sannsynligheten for en bedre lønnsutvikling og økte karrieremuligheter er eksempler på forhold som ikke er inkludert i beregningen.

8.3 Samlet verdi av økt fremtidig arbeidsdeltakelse

Resultatet av våre beregninger viser at fosterhjem har store positive konsekvenser barn og unge i fosterhjem sin fremtidige arbeidsdeltakelse. Den økte arbeidsdeltakelsen er anslått til mer enn 60 000 årsverk over barnas liv til sammen. Dette tilsvarer en forventet samfunnsøkonomisk verdi på om lag 44,8 milliarder kroner, se Figur 8-1. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 18,8 og 73,0 milliarder kroner.

Figur 8-1 S-kurve for verdi av økt produksjon i Norge som følge av fosterhjem, nåverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: Menon Economics

9 Verdi for fosterforeldre

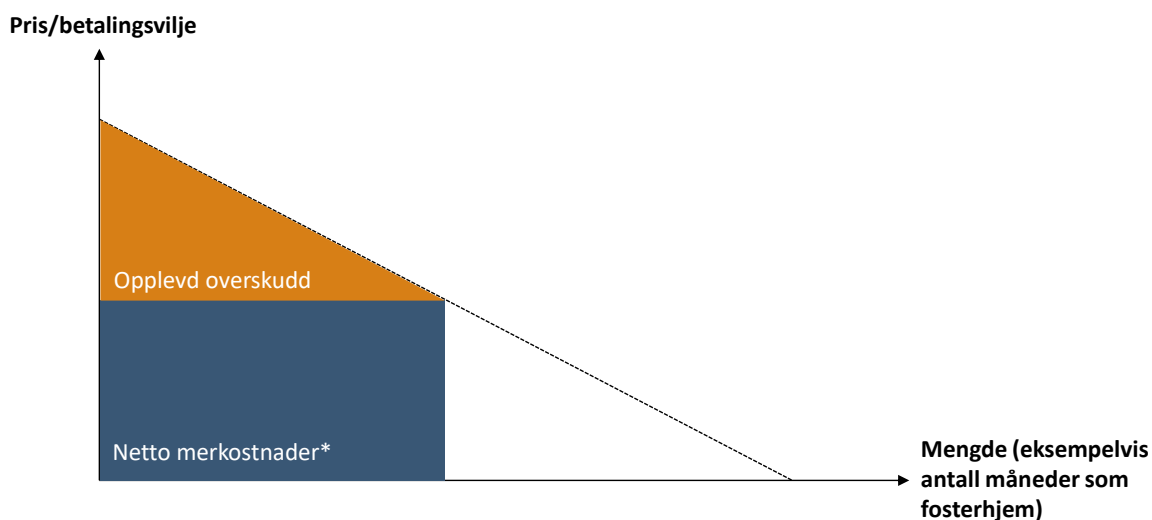
Fosterhjem sitter i gjennomsnitt igjen med et opplevd overskudd av å være fosterhjem. Årsaken er at fosterhjemsoppdraget som handler om å ta vare på et barn gir en glede til fosterforeldrene. Gleden kan knyttes til at fosterforeldrene og resten av familien har en stor tilknytning til barnet og har en følelse av at fosterhjemsoppdraget er barnets beste. Basert på spørsmål til fosterhjem har vi anslått den samlede verdien av å være fosterhjem til en nåverdi lik 1,7 milliarder kroner. Det tilsvarer 72,6 millioner kroner per år.

9.1 Kort om verdien til fosterforeldre

En alternativ tilnærming for å måle verdien av å være fosterforeldre er å verdsette deres opplevde overskudd av å være fosterhjem. Dette overskuddet representerer et anslag på den opplevde overskuddet/gleden/lykken som fosterforeldre(-ne) sitter igjen med av å være fosterhjem etter at alle ekstra utgifter av å være fosterhjem er betalt. Dersom et fosterhjem har et negativt overskudd, betyr det at fosterhjemmet ikke ønsker å være et fosterhjem.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan fosterforeldrenes verdi av å være fosterhjem tolkes som det de er villige til å øke utgiftene sine med utover de utgiftene fosterhjemmet har fra før av, ses på som overskuddet. Den såkalte betalingsviljen består av to størrelser, fosterhjemmets utgifter (som de ikke allerede er kompensert for fra kommune eller stat) i forbindelse med å være et fosterhjem og det opplevde overskuddet. Det opplevde overskuddet er illustrert i Figur 9-1.

Figur 9-1 Illustrasjon av fosterhjemmets samlede betalingsvilje (utgifter pluss opplevd overskudd) av å være et fosterhjem



*Fosterforeldre sine netto merkostnader av å være fosterhjem omfatter i denne sammenhengen husholdningens tapte arbeidsinntekt (eventuelt avkortning av stønad fra NAV), husholdningsutgifter (eksempelvis mat og strøm), utgifter til klær, utgifter til fritidsaktiviteter, utgifter til reise og transport, andre utgifter (eksempelvis frisør, skolemateriell, PC, samvær og helseutgifter) fratrukket fosterhjemmets merinntekter i form av grunnstøtte, utgiftsdekning, frikjøp, barnetrygd etc. I situasjoner hvor merinntektene overstiger merkostnadene er netto merkostnader negativ. Kilde: Menon Economics

9.2 Hvordan har vi anslått verdien?

Grunnlaget for å anslå verdien av å være et fosterhjem er svar fra den store fosterhjemsundersøkelsen for 2023. Formålet var å identifisere konsumentoverskuddet, forklart nærmere i delkapittel 9.1. For å identifisere konsumentoverskuddet av å være et fosterhjem ble det stilt fire spørsmål i spørreundersøkelsen. Vi startet med følgende spørsmål om ekstrautgiftene av å være fosterhjem:

Ta utgangspunkt i en normal måned og tenk på husholdningen din sine samlede månedlige ekstrautgifter av å være fosterhjem. Omtrent hvor mye er den samlede månedlige ekstrautgiften av å stå i fosterhjemsoppdraget for ditt fosterhjem? Hvis du har flere fosterbarn, ber vi deg oppgi samlede månedlige ekstrautgifter for alle fosterbarna. Se bort fra inntektene fosterhjemmet ditt får når du svarer på spørsmålet.

Svaralternativene til spørsmålet var: husholdningens tapte arbeidsinntekt (eventuelt avkortning av stønad fra NAV), husholdningsutgifter (eksempelvis mat og strøm), utgifter til klær, utgifter til fritidsaktiviteter, utgifter til reise og transport, andre utgifter (eksempelvis frisør, skolemateriell, PC, samvær og helseutgifter). Til slutt ble fosterforeldrene bedt om å legge sammen utgiftene som de hadde oppgitt ovenfor, og skrive inn de samlede månedlige ekstrautgiftene av å stå i fosterhjemsoppdraget i en egen rubrikk.

Deretter spurte vi om ekstrainntekter av å være fosterhjem:

Ta utgangspunkt i en normal måned og tenk på husholdningen din sine samlede månedlige ekstrainntekter av å være fosterhjem. Omtrent hvor mye er den samlede månedlige ekstrainntekten ditt fosterhjem mottar? Hvis du har flere fosterbarn, ber vi deg oppgi samlede månedlige ekstrainntekter som knytter seg til alle fosterbarna. Se bort fra ekstrautgiftene fosterhjemmet ditt får når du svarer på spørsmålet.

Svaralternativene til spørsmålet var: grunnstøtte (tidligere kalt arbeidsgodtgjøring), utgiftsdekning, barnetrygd, frikjøp av deg, frikjøp av din samboer/ektefelle, annet. Til slutt ble fosterforeldrene bedt om å legge sammen inntektene som de hadde oppgitt ovenfor, og skrive inn de samlede månedlige ekstrainntektene av å stå i fosterhjemsoppdraget i en egen rubrikk.

Vi hadde også en egen rubrikk som ba fosterforeldrene om å legge sammen samlede inntekter og trekke fra utgiftene for komme frem til hva fosterhjemmet sitter igjen med.

Formålet med spørsmålet var å gi fosterforeldrene et bevisst forhold til hvor mye det å stå i fosterhjemsoppdraget koster før de skulle svare på følgende spørsmål (senere omtalt som «KO-spørsmålet»):

Se for deg en situasjon der ekstrautgiftene av å være fosterhjem øker og at inntektene av å være fosterhjem holdes konstant. Hva er den største økningen i månedlige ekstrautgifter din husholdning kan akseptere før du ikke vil ønske å være fosterhjem lenger?

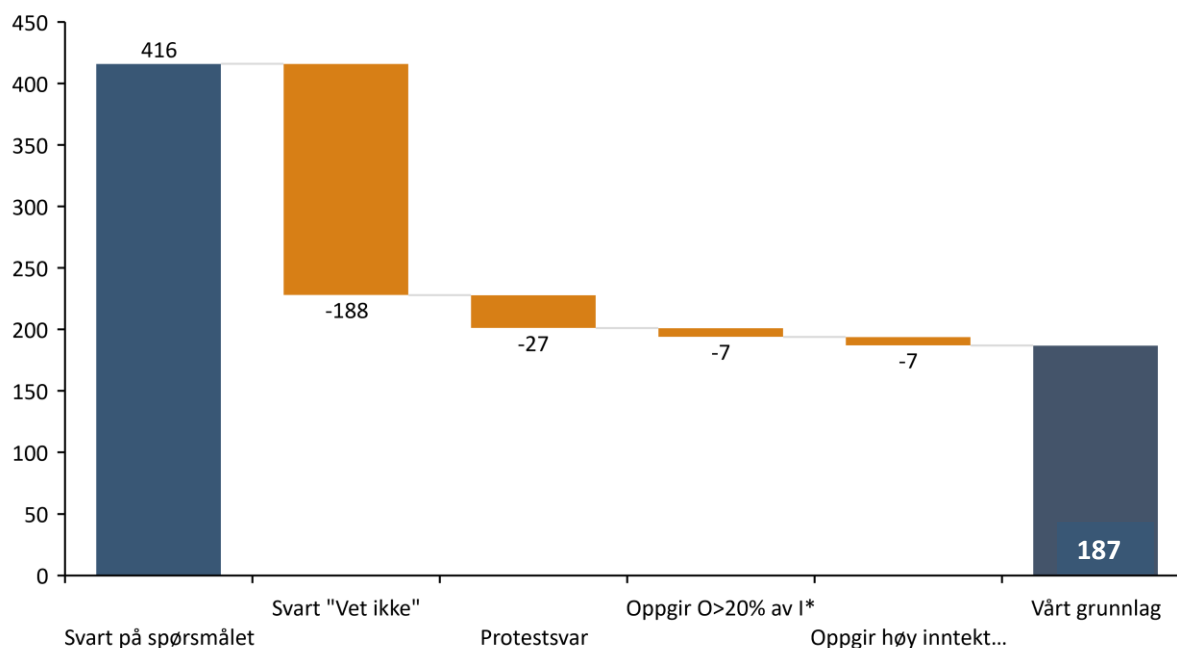
Svaralternativene var: 0 kroner, 600 kroner, 1200 kroner, 1 900 kroner, 2 700 kroner, 3 600 kroner, 4 600 kroner, 5 700 kroner, 6 900 kroner, 8 200 kroner, 10 100 kroner, 15 000 kroner, vet ikke og mer enn 15 000 kroner. De som svarte «mer enn 15 000» fikk beskjed om å oppgi den største økningen man kan akseptere. Basert på dette har vi et grunnlag på 414 svar for å vurdere størrelsen på konsumentoverskuddet, se Figur 9-2.

Av de i alt 416 som svarte på KO-spørsmålet var det 188 fosterforeldre som svarte «vet ikke». Det var 27 fosterforeldre som oppga «0 kroner» med begrunnelsen at de synes utgiftene av å være fosterhjem er høye nok som de er / inntekten av å være fosterhjem er for lav. Formålet med spørsmålet var ikke å øke utgiftene av å være

fosterhjem eller tilsvarende, men å få fosterforeldre til å fastsette deres verdi av å være fosterforeldre utover utgiftene i kroner. Vi har derfor behandlet disse som protestsvar, og de inngår ikke i den videre vurderingen.

Vi har også vært opptatt av å fjerne fosterhjem som oppgir en urimelig høy betalingsvilje for å være fosterhjem ved å se den oppgitte betalingsviljen opp mot fosterhjemets inntekt. I tilfeller hvor den oppgitte betalingsviljen er urimelig høy i forhold til inntekten, er det grunn til å se bort fra svaret. Spørsmålet er hva som skal regnes som en urimelig høy betalingsvilje sammenlignet med inntekt. En husholdning sin inntekt kan gå til forbruk eller sparing. Ser vi bort fra årene 2020-2022, som innebar veldig høy sparing under covid-19 og lav sparing i 2022, er gjennomsnittlig sparerate de siste 20 årene om lag 7 prosent. Det betyr at hvis vi antar at fosterhjemmene over tid vil opprettholde sin sparerate, er 93 prosent av inntekten tilgjengelig for forbruk. Det er ulike typer forbruk. Enkelte deler av forbruket kan kategoriseres som nødvendig forbruk (eksempelvis oppvarming, mat og boutgifter), mens annet forbruk kan kategoriseres som luksusforbruk (eksempelvis restaurantbesøk, hotell-overnatting og alkohol). Basert på en gjennomgang av forbruksvekstene i konsumprisindeksen og kategorisering av nødvendighetsgoder og luksusgoder, finner vi ut at luksusgodene utgjør om lag 20 prosent av disponibel inntekt. Vi har derfor valgt å se bort fra svar fra fosterhjem som oppgir en betalingsvilje som overstiger 20 prosent. Det er syv fosterhjem har oppgitt et konsumentoverskudd som er mer enn 20 prosent av den oppgitte årlige personlige bruttoinntekt (før skatt). Det var i tillegg syv fosterforeldre som oppga en seks-sifret månedlig inntekt/utgift noe som vi vurderer som urealistisk. Disse er klassifisert som uteliggere, og fjernet fra grunnlaget som vist i Figur 9-2.

Figur 9-2 Populasjonen som legger grunnlag for å vurdere konsumentoverskuddet



*Vi ser bort fra syv respondenter som oppgir en betalingsvilje / opplevd overskudd på mer enn 20 prosent av sin inntekt. Kilde: Den store fosterhjemundersøkelsen 2023, bearbeidet av Menon Economics

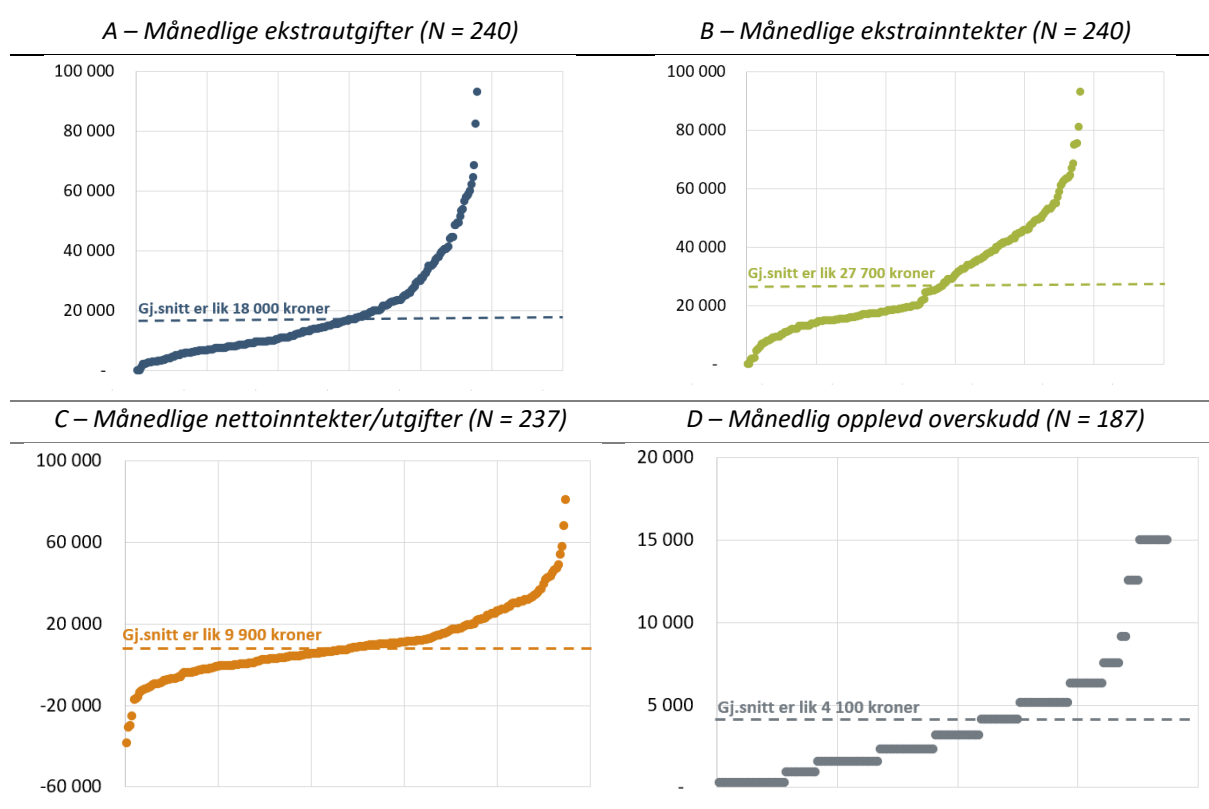
I bruk av resultatene fra den store fosterhjemundersøkelsen (Norsk Fosterhjemsforening, 2023) for å anslå fosterforeldrenes konsumentoverskudd av å være et fosterhjem har vi vurdert undersøkelsens representativitet/feilkilder. I undersøkelser som dette, der alle er medlemmer i Norsk Fosterhjemsforening, og de som deltar selv kan bestemme om de skal delta eller ikke, kan det oppstå et selvseleksjonsproblem. For

eksempel kan de mer engasjerte fosterhjemmene, som antas å ha et større konsumentoverskudd, ha en større tilbøyelighet for å være medlem av en slik forening, samt å svare på spørreundersøkelsen. Selvseleksjonen kan naturligvis også gå den andre veien, ved at foreldre som er eksempelvis misfornøyd med oppfølgingen av fosterhjemmet har større tilbøyelighet til å svare på undersøkelsen.

9.3 Samlet verdi for fosterhjemmene

Basert på svarene på de fire spørsmålene som er beskrevet i kapittel 9.2, finner vi at månedlige ekstrautgifter, månedlige ekstrainntekter, månedlig nettoinntekt/-utgift og opplevd overskudd varierer betydelig mellom fosterforeldre, se Figur 9-3.

Figur 9-3 Fordeling av månedlige ekstrautgifter (A), månedlige ekstrainntekter (B), månedlige nettoinntekter/utgifter (C) og månedlig konsumentoverskudd (D) for fosterforeldre, rangert fra lavest til høyest verdi per fosterforelder (fra venstre mot høyre)



* I figurene har vi fjernet fosterforeldre med urealistisk høye inntekter, utgifter og konsumentoverskudd på samme måte som illustrert i Figur 9-2. I Figur 9-3A Figur 9-3 B har vi fjernet svar fra fosterforeldre som oppgir 0 i månedlig inntekt og utgift, samt de som kun har oppgitt inntekt eller utgift. Kilde: Den store fosterhjemsundersøkelsen 2023, bearbejdet av Menon Economics

Gjennomsnittlig månedlige utgifter og inntekter til fosterforeldre som har svart er hhv. 18 000 kroner og 27 700. Månedlige nettoinntekter/utgifter er på 9 000 kroner i gjennomsnitt. Gjennomsnittlig månedlig opplevd overskudd av å være fosterhjem er 4 100 kroner.

Basert på betalingsvillighetsspørsmålet kommer vi altså frem til en gjennomsnittsverdi på 4 100 kroner per fosterhjem. Grunnet et lavt antall fosterforeldre som har svart på betalingsviljespørsmålet, kombinert med selvseleksjonsproblemet og manglende informasjon om fosterforeldres forventninger i forkant av oppdraget, har vi benyttet et tripplestimat for å anslå fosterforeldrenes konsumentoverskudd. For å hensynte usikkerheten har

vi laget et tripplestimat som inkluderer et høyt anslag på 5 100 kroner i verdi per fosterhjem, og et lavt anslag på 3 600 kroner i verdi per fosterhjem. En månedlig verdi på 4 100 kroner tilsvarer en årlig verdi på 49 200 kroner og en nåverdi på 380 500 kroner.

Tabell 9-1 Trippelanslag for verdien for fosterforeldre

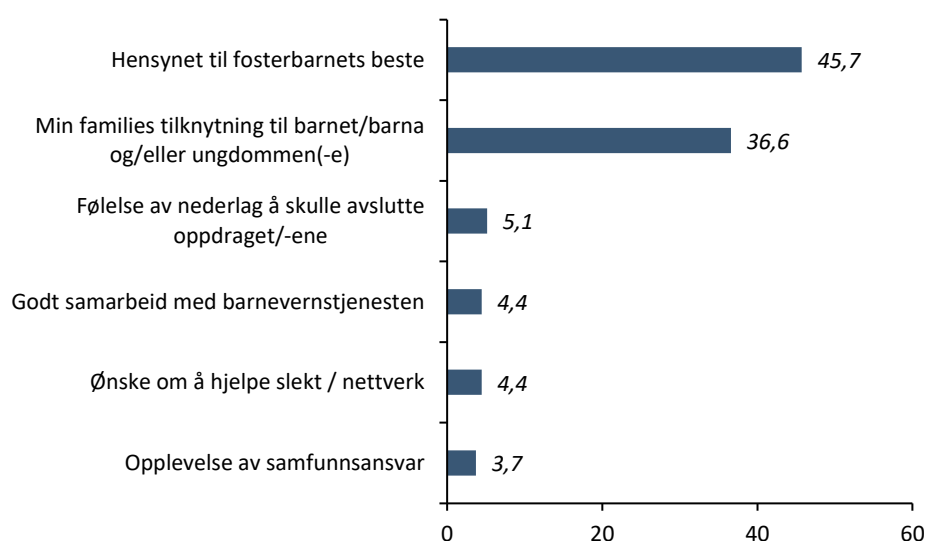
	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Månedlig verdi per fosterhjem	3 600	4 100	4 600
Årlig verdi per fosterhjem	43 200	49 200	55 200
Nåverdi for fosterhjemmet*	334 100	380 500	426 800

*For et barn som bor i fosterhjem fra 10 år til fylte 18 år med 4 prosent diskonteringsrente. Kilde: Menon Economics

9.4 Motivasjon for å oppgi positiv betalingsvilje

I spørreundersøkelsen ble de som oppga positivt konsumentoverskudd spurt om hvilke motiver de hadde for å være villige til å forbli et fosterhjem etter en økning. Fosterforeldrene ble bedt om å fordele 100 poeng på følgende seks svarkategorier (som kom i tilfeldig rekkefølge): hensynet til fosterbarnets beste, familiens tilknytning til barnet/barna, opplevelse av samfunnsansvar, godt samarbeid med barnevernstjenesten, følelse av nederlag å skulle avslutte oppdraget/-ene og ønsket om å hjelpe slekt/nettverk. Summen av alle svar måtte være lik 100 før man kunne gå videre i undersøkelsen. Gjennomsnittlig svar for alle som svarte på spørsmålet er oppgitt i Figur 9-4. Figuren viser at hensynet til fosterbarnets beste og familiens tilknytning til barnet/barna er de to viktigste motivasjonsfaktorene. Hensynet til fosterbarnets beste forklarer i gjennomsnitt nærmere halvparten av motivet av å forbli i fosterhjemsoppdraget. Familiens tilknytning til barnet/barna er også vurdert som et motiv for å forbli et fosterhjem, med et gjennomsnitt på 36,6 poeng. Resterende 17,7 poeng ble fordelt på de resterende motivene: Godt samarbeid med barnevernstjenesten, følelse av nederlag å skulle avslutte oppdraget/-ene, ønsket om å hjelpe slekt/nettverk og opplevelse av samfunnsansvar. Sistnevnte motiv for å forbli et fosterhjem har fått lavest poeng i gjennomsnitt.

Figur 9-4 Oppgitte motiver for en positiv betalingsvilje, gjennomsnittlig fordeling av 100 poeng



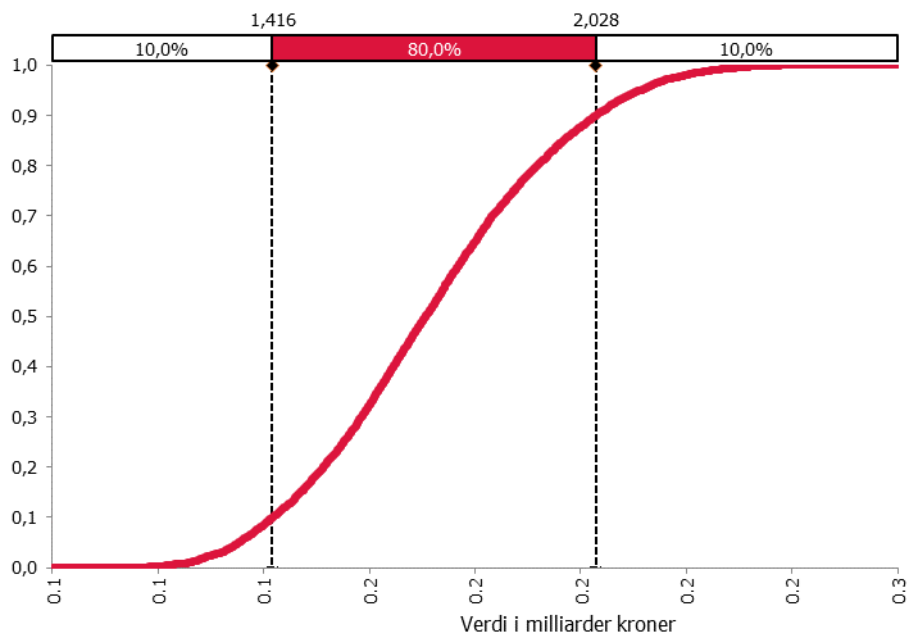
Antall fosterforeldre = 158. Kilde: Den store fosterhjemsundersøkelsen 2023, bearbeidet av Menon Economics

Det er også interessant å undersøke om oppgitt betalingsvilje varierer med kjennetegn til fosterhjemmene. Vi testet derfor om den oppgitte betalingsviljen samvarierer med husholdningens samlede inntekt, antall fosterbarn i fosterhjemmet, antall fosterforeldre, barnets alder ved oppdragets start, oppdragets lengde, relasjon før plassering i fosterhjemmet og kjønn til den som har svart. Vi fant to signifikante sammenhenger som tyder på at betalingsvilligheten for å forbli i fosterhjemsoppdraget reduseres jo eldre barnet er ved oppdragets begynnelse. Resultatene tyder også på at betalingsvilligheten som oppgis er høyere når mannlige fosterforeldre har svart på betalingsviljespørsmålet, sammenlignet med når kvinnelige fosterforeldre har svart. Forskjellen mellom kjønn kan skyldes at menn i gjennomsnitt tjener mer enn kvinner noe som betyr at de bedre tåler en økning i utgifter. Det var få menn som svarte på betalingsviljespørsmålet sammenlignet med kvinner, noe som kan ha betydning for resultatet.

9.5 Samlet verdi for fosterforeldre

Resultatet av våre beregninger viser at fosterhjem har store positive konsekvenser for fosterhjemmene i form av et opplevd overskudd av å være fosterhjem. Dette opplevde overskuddet tilsvarer en forventet samfunnsøkonomisk verdi om lag 1,7 milliarder kroner, se Figur 9-5. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 1,4 og 2,0 milliarder kroner.

Figur 9-5 S-kurve for anslått verdi for fosterforeldre, nåverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: Menon Economics

10 Verdi i form av lavere ressursbruk

Fosterhjem koster i gjennomsnitt mindre å drifte enn alternativene. Basert på en gjennomgang av kostnader av fosterhjem (ordinært og spesialisert) og alternativene (institusjon og hjelpetiltak i hjemmet) har vi anslått den samlede verdien i form av at fosterhjem innebærer lavere ressursbruk enn alternativene til en nåverdi lik 64,7 milliarder kroner. Det tilsvarer 2,7 milliarder kroner per år.

I dette kapittelet starter vi med å gjennomgå kostnadene av et ordinært og spesialisert fosterhjem (delkapittel 10.1), deretter ser vi nærmere på kostnadene av institusjon og hjelpetiltak i hjemmet (delkapittel 10.2). Til slutt ser vi på nettogevinsten av fosterhjem, sammenlignet med alternativene (delkapittel 10.3) og oppsummerer resultatene (delkapittel 10.4).

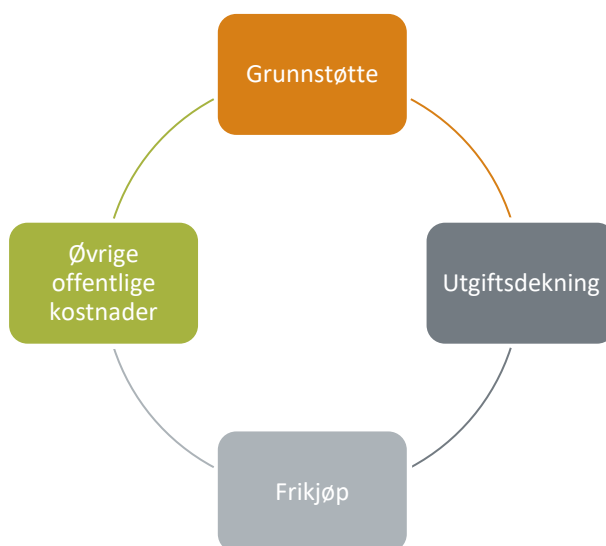
10.1 Gjennomgang av samfunnsøkonomiske kostnader for fosterhjem

Som beskrevet i Kapittel 1.3 tar vi utgangspunkt i både ordinære og spesialiserte fosterhjem når vi ser på den samfunnsøkonomiske kostnaden per barn i et fosterhjem. Hovedargumentet for å ikke skille mellom et ordinært og et spesialisert fosterhjem i dette tilfelle er at det finnes en andel av de ordinære fosterhjemmene som mottar en betydelig mengde ekstra særskilte tiltak (Pedersen mfl., 2022C), slik at den totale ressursbruken for et ordinært og et spesialisert fosterhjem kan ende opp med å være tilnærmet den samme.

10.1.1 Samfunnsøkonomiske kostnader for ordinære fosterhjem

Det er flere kostnader ved et ordinært fosterhjem. Figur 10-1 illustrerer de viktigste kostnadskomponentene forbundet med et ordinært fosterhjem, herunder grunnstøtte, utgiftsdekning, frikjøp og øvrige offentlige kostnader. Kapittel 3.3.1 beskriver de ulike komponentene som inngår. I det følgende vil vi beskrive hvordan de ulike komponentene fordeler seg for populasjonen i 2022 samt en forklaring på hva som ligger bak beregningene av den samfunnsøkonomiske kostnaden. Samtlige samfunnsøkonomiske kostnader er anslag av årlige 2022-kostnader for et gjennomsnittlig barn som bor i et ordinært fosterhjem.

Figur 10-1 Illustrasjon over kostnadskomponenter ved et ordinært fosterhjem



Kilde: Menon Economics

Grunnstøtte. Grunnstøtte skal fungere som kompensasjon for oppgavene som følger av fosterhjemsoppdraget.

Utgiftsdekning. Utgiftsdekningen til fosterhjemmet skal dekke utgiftene ved å ha et barn boende hos seg, herunder blant annet dekning av utgifter til mat, klær, hygieneartikler, fritidsaktiviteter, reisekostnader og telefon. Ut fra antall barn i fosterhjem i 2022, justert for alder (jf. kapittel 4.1 og 6.2 har vi beregnet den gjennomsnittlige årlige utgiftsdekningen per barn i fosterhjem.

Frikjøp. Når et barn flytter inn i et fosterhjem, blir vanligvis en av fosterforeldrene frikjøpt fra det ordinære arbeidet sitt i en bestemt periode. Basert på fordelingen av antall og omfang av frikjøp blant fosterforeldre som har svart på den Store Fosterhjemsundersøkelsen 2023, antall barn i fosterhjem per 2022 og deres aldersfordeling fra SSB, har vi anslått et tripplestimat på andelen frikjøp per barn i 2022.

Tabell 10-1 **Andel fosterforeldre som er frikjøpt 100 prosent per barn i 2022**

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Andel fosterforeldre som er frikjøpt	16,1	18,0	20,0

Kilde: Menon Economics, basert på Den Store fosterhjemsundersøkelsen (2023) og SSB (Tabell 13939)

I samfunnsøkonomiske termer tilsvarer andelen frikjøp et samfunnsøkonomisk tap tilsvarende tapt arbeidsinntekt (jf. tapt arbeidskraftkostnad) for samme periode. Tapt arbeidsinntekt beregnes ut fra gjennomsnittlig årslønn i 2022, justert for sosiale ytelser og skal verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader.¹⁵

Øvrige offentlige utgifter. Øvrige offentlige utgifter til fosterhjem inkluderer de kostnadene som kommunen/staten har i forbindelse med å lære opp, følge opp og veilede fosterhjemmene, herunder kostnader til opplæring, oppfølging og tilsyn av fosterhjemmene.

Den Store Fosterhjemsundersøkelsen (2023) fant at i underkant av 10 prosent av fosterhjemmene var nye fosterhjem og således mottok opplæring i 2022/2023. Videre vil omfanget av de ulike opplærings-, oppfølgings- og tilsynstjenestene fra stat og kommune variere mellom barn, avhengig av alder og behov. Det kan imidlertid forventes at fosterhjemmene mottar grunnopplæring, oppfølging og tilsyn i henhold til forskrift og lovkrav, se Kapittel 3.3.1. Fra Pedersen mfl. (2022A) vet vi samtidig at ikke alle kommuner oppfyller lovkrav knyttet til oppfølging og tilsyn. I første statusrapport av barnevernsreformen oppga en tredjedel av fosterhjemmene som var fosterhjem for første gang at de ikke hadde mottatt opplæring (Pedersen mfl. 2022B). Det finnes også enkelte barn i fosterhjem som av ulike årsaker har behov for omfattende tilrettelleggings- og oppfølgingstiltak hvor kommunen/staten følger opp utover minstekravene. Ut fra Pedersen mfl. (2022B) oppga flere fosterforeldre å ha deltatt på ulike videreopplæringskurs utover grunnopplæringen. Videre viser den samme undersøkelsen at om lag 35 prosent av de ordinære fosterhjemmene mottok særskilte tiltak som til sammen tilsvarte ressursbruken for et spesialisert fosterhjem (Pedersen mfl., 2022C).

¹⁵Med brutto reallønnskostnader menes her arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften, dvs. lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader ved bruk av arbeidskraften. Arbeidsgiveravgift er satt til 14,1 prosent og pensjonssatsen er satt til minstekravet på 2 prosent. Gjennomsnittlig årslønn var på 634 700 i 2022, ifølge SSB sin tall (Tabell 14149).

For å beregne et tripplestimat for øvrige offentlige utgifter til fosterhjem legger vi dermed til grunn følgende scenarier:

- *Lavt ressursforbruk fra øvrige offentlige tjenester:* Nye fosterforeldre mottar ikke grunnopplæring, fosterhjemmet mottar oppfølging av omsorgskommunen to ganger i året, fosterhjemmet får tilsyn fra fosterhjems kommunen to ganger i året. Ingen øvrige særskilte tiltak.
- *Mest sannsynlig ressursbruk fra øvrige offentlige tjenester:* Nye fosterforeldre mottar grunnopplæring, fosterhjemmet mottar oppfølging av omsorgskommunen fire ganger i året, fosterhjemmet får tilsyn fra fosterhjems kommunen fire ganger i året. Ingen øvrige særskilte tiltak.
- *Høyt ressursforbruk fra øvrige offentlige tjenester:* Nye fosterforeldre mottar grunnopplæring, fosterhjemmet mottar oppfølging av omsorgskommunen seks ganger i året, fosterhjemmet får tilsyn fra fosterhjems kommunen fire ganger i året, fosterhjemmet mottar særskilt veiledning, har et avlastningshjem én gang i måneden og fosterforeldrene har deltatt på flere videreopplæringskurs. Samlet sett tilsvarer ressursbruken et spesialisert fosterhjem.

For å anslå kostnaden for opplæring, oppfølging, tilsyn og andre særskilte tiltak har vi anslått gjennomsnittlig antall timer brukt på de respektive tiltakene for ansatte i kommunen og Bufetat/Barne- og familieetaten. Antall timer til opplæring for nye fosterforeldre er satt til gjennomsnittlig timesbruk for de ulike type kursene for hver Bufetatsregion (Bufdir, 2023). Når det kommer til gjennomføringen av oppfølgingsbesøk i fosterhjem innebærer det tid brukt til både forberedelser, reise samt selve gjennomføringen av oppfølgingen. Forberedelsene dreier seg blant annet om å sette seg inn i tidligere tilsynsrapporter og barnets tiltaksplan. Ifølge Backe-Hansen mfl. (2019) er det også enkelte kommuner som gjennomfører telefonsamtaler til fosterforeldrene i forkant av oppfølgingsbesøket. Selve gjennomføringen av oppfølgingsbesøket innebærer først og fremst samtaler med barna og fosterforeldrene samt observasjon av samspill og vi antar at besøket har en varighet på mellom en til to timer. Det varierer i stor grad hvor mye tid hver enkelt kommune bruker på forberedelser og reisetid. For å ta høyde for denne usikkerheten antar vi at den totale timebruken per oppfølgingsbesøk ligger på et sted mellom to til tre timer. De samme antakelsene gjør vi for tilsynsbesøkene. I en evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem, beskriver Kjelsaas mfl. (2018) at selve tilsynsbesøket varer mellom en til to timer.

Tabell 10-2 Trippelanslag på antall timer brukt per opplæring, oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk, per ordinære fosterhjem, for ansatte i kommunen/stat*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Opplæring	5	5	5
Oppfølgingsbesøk	2	2,5	3
Tilsynsbesøk	2	2,5	3

*Kilde: Menon Economics, basert på Bufdir (2023), Backe-Hansen (2019) & Kjelsaas (2018).

Tiden ansatte i kommunen og staten bruker på opplæring, oppfølging, tilsyn og andre særskilte tiltak kan anses som arbeidstid. Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 har fastsatt at tapt arbeidstid skal verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader.¹⁶ Arbeidsgivers samlede utgifter til

¹⁶Med brutto reallønnskostnader menes her arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften, dvs. lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader ved bruk av arbeidskraften. Arbeidsgiveravgift er satt til 14,1 prosent og pensjonssatsen er satt til minstekravet på 2 prosent. Gjennomsnittlig årslønn var på 634 700 i 2022, ifølge SSB sin tall (Tabell 11419) Ved å ta arbeidskraftskostnaden og dividere på antall timer i et årsverk, får vi en gjennomsnittlig timesverdi på 435 2022-kroner.

arbeidskraften for et gjennomsnittlig årsverk i 2022 var på 739 000 kroner, som gir arbeidsgiver en tapt verdiskaping per time på 435 kroner.

10.1.2 Samfunnsøkonomiske kostnader av spesialiserte fosterhjem

I utgangspunktet kan barn i alle aldre bli plassert i et spesialisert fosterhjem, men primært er det dem mellom 13 og 18 år som blir plassert i et spesialisert fosterhjem. På oppdrag fra Bufdir i 2022 beregnet Pedersen mfl. (2022C) den gjennomsnittlige årlige kostnaden per barn for et spesialisert fosterhjem. For å anslå den forventede samfunnsøkonomiske kostnaden av et spesialisert fosterhjem per barn i 2022, har vi tatt utgangspunkt i anslaget fra Pedersen mfl. (2022C). Både kostnader til opplæring, veiledning, avlastning, utgiftsdekning, arbeids-godtgjøring og andre administrative kostnader inngår i dette anslaget.

Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvor lav eller høy samfunnsøkonomisk kostnad et spesialisert fosterhjem har. Vi anslår derfor at lavt anslag tilsvarer en 20 prosent mindre kostnad enn den gjennomsnittlige kostnaden for et spesialisert fosterhjem, og at et høyt anslag tilsvarer en 20 prosent høyere kostnad, enn den gjennomsnittlige kostnaden av et spesialisert fosterhjem. Dette tilsvarer et lavt anslag på 1 million, et middels anslag på 1,2 millioner og et høyt anslag på 1,5 millioner kroner, se Tabell 10-3.

Tabell 10-3 Trippelanslag for samfunnsøkonomiske kostnader per barn i spesialiserte fosterhjem i 2022, i 2022-kroner*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Spesialiserte fosterhjem	1 002 000	1 253 000	1 503 000

*Avrundet til nærmeste 1 000. Kilde: Menon Economics, basert på Pedersen mfl. (2022C)

10.1.3 Samlet samfunnsøkonomisk kostnad for fosterhjem

Basert på data fra SSB om antall fosterhjem i Norge per 2022, samt data på antall spesialiserte fosterhjem i Norge i samme periode fra Pedersen mfl. (2022C), finner vi at om lag 96 prosent av alle fosterhjem i Norge er ordinære fosterhjem (med eller uten forsterkende tiltak) og de resterende fire prosentene er spesialiserte fosterhjem. Det er disse andelene vi legger til grunn når vi anslår den gjennomsnittlige kostnaden av et fosterhjem.

10.2 Gjennomgang av samfunnsøkonomiske kostnader av alternativer til fosterhjem

Dersom det ikke hadde fantes fosterhjem, antar vi, som diskutert i delkapittel 2.2, at det er to alternativer, institusjon og hjelpetiltak i hjemmet. I Kapittel 10.2.1 og 10.2.2 for henholdsvis alternativene institusjon og hjelpetiltak i hjemmet, redegjør vi for hva et opphold i alternativ plasseringen kan innebære samt hvilke samfunnsøkonomiske kostnader alternativet utgjør.

10.2.1 Institusjon

I vårt trippelanslag legger vi til grunn et mest sannsynlig anslag på en kostnad per plassering basert på den gjennomsnittlige kostnaden for en statlig omsorgsinstitusjon (Bufetat) og kostnaden per plassering ved en kommunal omsorgsinstitusjon med relativt lav bemanningstetthet. Det lave anslaget er basert på kostnaden per plassering ved en kommunal omsorgsinstitusjon som tar imot ungdom med relativt lite utfordrende atferds-

vansker, sammenlignet med andre barn og unge som plasseres på institusjon.¹⁷ I enkelte tilfeller vil det imidlertid være slik at barnet/ungdommen ville hatt behov for plassering på behandlingsinstitusjon. I det høye anslaget legger vi derfor til grunn kostnaden per plass på en behandlingsinstitusjon (atferdsinstitusjon, atferd lav). Samtlige anslag er justert til 2022-kroner med kommunal deflator¹⁸, se Tabell 10-4.

Tabell 10-4 Trippelanslag på årlig samfunnsøkonomisk kostnad av alternativ plassering til fosterhjem per barn, i 2022-kroner*

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Institusjon	1 058 000	2 368 000	3 866 000

*Avrundet til nærmeste 1 000. Kilde: Bearbeidet av Menon Economics

10.2.2 Hjelpetiltak i hjemmet

Et av delmålene i barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022 var sterkere prioritering av tidlig innsats og økt fokus på forebyggende tiltak. Et av tiltakene for å få til en tiltaksvidning fra plasseringstiltak til hjelpetiltak i hjemmet var å redusere egenandelen med 20 prosent for kommunene, ved bruk av spesialiserte hjelpetiltak. I og med at den nyeste statistikken vi har tilgjengelig viser tall før reformen trådte i kraft, er det mulig at dagens liste av topp ti brukte hjelpetiltak ville sett annerledes ut enn slik bruken var per desember 2021. Det er utfordrende å si noe om hvordan kombinasjonen av ulike hjelpetiltak ser ut for et gjennomsnittsbarn som hadde hatt best av å bli plassert i et fosterhjem. Vi tar imidlertid utgangspunkt i listen over de mest brukte enkelttiltakene i løpet av 2021 og har satt opp tre scenarier for hvordan bruken av hjelpetiltak i hjemmet per barn kan se ut, som et alternativ til fosterhjem.

- *Lav bruk av hjelpetiltak:* Familien mottar råd og veiledning på til sammen to timer i måneden og barnet drar til et besøkshjem ett døgn i måneden.
- *Forventet bruk av hjelpetiltak:* Familien mottar råd og veiledning på til sammen fire timer i måneden, foreldrene går på foreldreveiledningskurset COS, barnet drar til et besøkshjem to døgn i måneden.
- *Høy bruk av hjelpetiltak:* Familien mottar råd og veiledning på til sammen seks timer i måneden, foreldrene går på foreldreveiledningskurset COS og får avlastning fire døgn i måneden.

Tabell 10-5 Trippelanslag på antall timer i måneden hver familie mottar i form av råd og veiledning

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Råd og veiledning	2	4	6

Kilde: Menon Economics (antakelse)

Tabell 10-6 Trippelanslag på forutsetningene som ligger til grunn for beregning av kostnad til foreldreveiledningskurset COS, per barn

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Varighet på COS (antall timer)	1,5	2	2

¹⁷ I trippelanslaget bruker vi kostnaden fra en kommunal institusjon i Larvik med relativt lav bemanningstetthet (Pedersen mfl., 2022C)

¹⁸ Kommunal deflator er en prisindeks for kommunale tjenester som årlig oppdateres av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Antall kurskvelder i året	6	8	12
Antall ansatte per fosterhjem per kurs	1 per 20 deltaker	1 per 10 deltaker	1 per 5 deltaker

Kilde: Menon Economics basert på Bufdir (2023).

Tabell 10-7 Trippelanslag på antall døgn man har i et besøkshjem som hjelpetiltak i hjemmet, per barn

	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Antall døgn i besøkshjem i året	12	24	48

Kilde: Menon Economics (antakelse)

Den samfunnsøkonomiske kostnaden av de ulike hjelpetiltakene beregnes ved å anslå antall timebruk i året for henholdsvis barnevernstjenesten og foreldre per tiltak per barn. Tiden biologiske foreldre bruker på å motta hjelpetiltak i hjemmet anses som tapt fritid, mens tiden ansatte i kommunen og staten bruker på hjelpetiltak anses som arbeidstid. Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 har fasttatt at tapt fritid skal verdsettes til netto reallønn (lønn etter skatt) og tapt arbeidstid skal verdsettes som arbeidsgivers tapt verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader. Ifølge SSB (Tabell 11419) var gjennomsnittlig real årslønn for arbeidstakere i Norge lik 634 700, eller 375 kroner per time før skatt i 2022 og 293 kroner per time etter skatt (22 prosent skatt) med en årlig arbeidstid på 1700-timer. Arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften for et gjennomsnittlig årsverk i 2022 var på 739 000 kroner, som gir arbeidsgiver en tapt verdiskaping per time på 435 kroner.¹⁹ I tillegg til timebruk for de ulike hjelpetiltakene vil besøkshjem utløse rett på både grunnstøtte og utgiftsdekning for besøkshjemmet, i henhold til veiledende satser fra KS (2022).

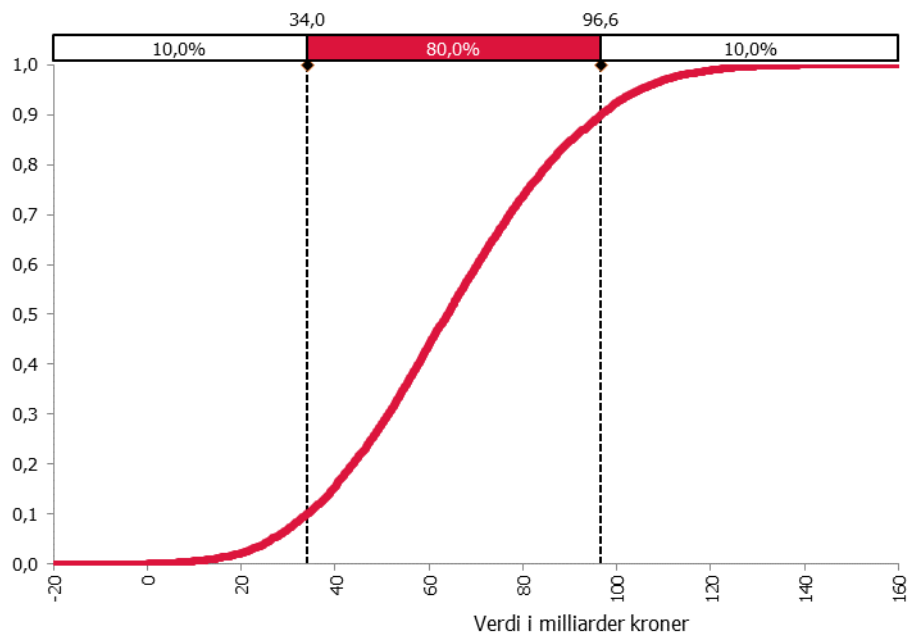
10.3 Samlet verdi av lavere ressursbruk

Våre beregninger viser at fosterhjem har store positive konsekvenser for fosterhjemmene i form av lavere ressursbruk enn alternativene. Denne reduserte ressursbruken tilsvarer en forventet samfunnsøkonomisk verdi om lag 64,7 milliarder kroner, se Figur 10-2. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske neddiskonterte verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 34,0 og 96,6 milliarder kroner.

¹⁹ Arbeidsgivers samlede utgifter til arbeidskraften, dvs. lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader og eventuelle andre kostnader ved bruk av arbeidskraften. Arbeidsgiveravgift er satt til 14,1 prosent og pensjonssetningen er satt til minstekravet på 2 prosent. Gjennomsnittlig årslønn var på 634 700 i 2022, ifølge SSB sin tall (Tabell 11419). Ved å ta arbeidskraftskostnaden og dividere på antall timer i et årsverk, får vi en gjennomsnittlig timesverdi på 435 2022-kroner.

Figur 10-2

S-kurve for at fosterhjem har lavere ressursbruk enn alternativene, nåverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: Menon Economics

11 Skattegevinst

Skatter utløser effektivitetstap i økonomien. Sammenlignet med alternativene bidrar fosterhjem i gjennomsnitt til et lavere offentlig finansieringsbehov. Alt annet likt betyr det at fosterhjem gir en skattegevinst. Skattegevinsten er anslått til å utgjøre en nåverdi lik 10,9 milliarder kroner. Det tilsvarer 459,2 millioner kroner per år og 83 500 kroner per barn per år.

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Et tiltak som finansieres over offentlige budsjetter vil øke skattekilene. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal derfor skattekostnaden inngå i analysen. Skattekostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (Finansdepartementet, 2021) presenterer den slik:

«Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»

11.1 Skattegevinst per barn

Basert på gjennomførte beregninger dokumentert i kapittel 10 finner vi at netto offentlig finansieringsbehov av fosterhjem sammenlignet med alternativene er positivt og varierer mellom 0,7 og 2 millioner kroner per barn per år, se Tabell 11-1. Det betyr at skattegevinsten per barn varierer mellom 147 000 og 402 000 kroner per år.

Tabell 11-1 Trippelanslag over netto offentlig finansieringsbehov og skattegevinst per barn per år for fosterhjem, sammenlignet med alternativene*

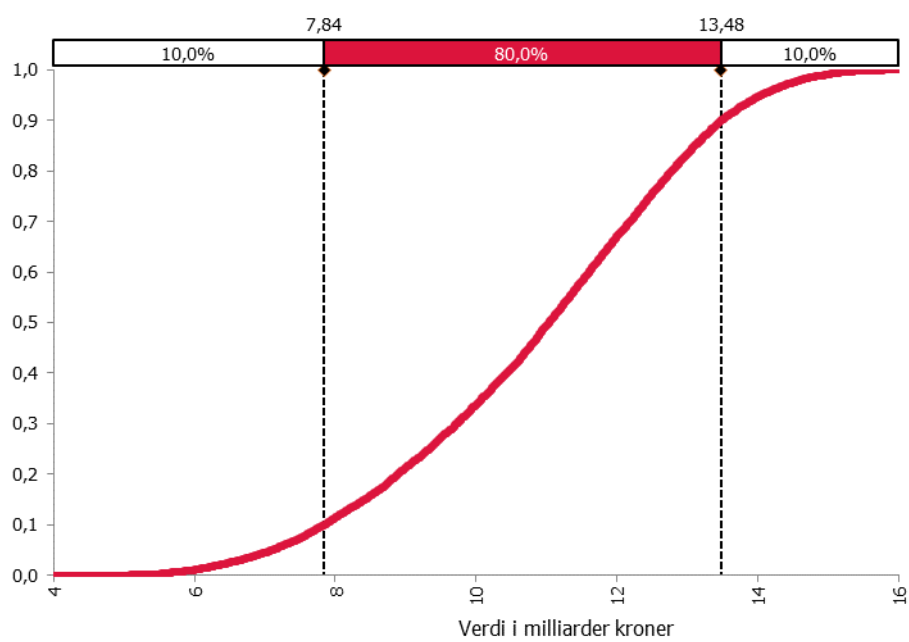
	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Ordinære fosterhjem (A)	187 000	245 000	1 254 000
Spesialiserte fosterhjem (B)	1 002 000	1 253 000	1 503 000
Fosterhjem samlet [C=(0,96*A)+(0,04*B)]	221 000	287 000	1 264 000
Institusjon (D)	1 058 000	2 368 000	3 866 000
Hjelpetiltak i hjemmet (E)	93 000	243 000	577 000
Alternativ plassering samlet [F=(0,85*D)+(0,15*E)]**	913 000	2 049 000	3 373 000
Endret offentlig finansieringsbehov (G=C-F)	-692 000	-1 762 000	-2 109 000
Skattegevinst (0,2*G)***	125 000	314 000	326 000
Nåverdi per barn***	967 000	2 428 000	2 521 000

*Avrundet til nærmeste 1 000. **For skattegevinsten er andelen som havner på institusjon satt til middels anslag på 0,85. I simuleringen tar vi imidlertid høyde for at andelen kan variere i tråd mellom lavt, middels og høyt anslag. ***For et barn som bor i fosterhjem fra 10 år til fylte 18 år med 4 prosent diskonteringsrente. Kilde: Menon Economics

11.2 Skattegevinst samlet

Våre beregninger viser at fosterhjem bidrar til økt effektivitet i økonomien. Denne økte effektiviteten er beregnet til å representere en forventet samfunnsøkonomisk verdi om lag 10,9 milliarder kroner, se Figur 11-1. Usikkerhetsanalysen viser at den faktiske verdien med 80 prosent sannsynlighet ligger mellom 7,8 og 13,5 milliarder kroner.

Figur 11-1 S-kurve for økt effektivitet i økonomien, nåverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: Menon Economics

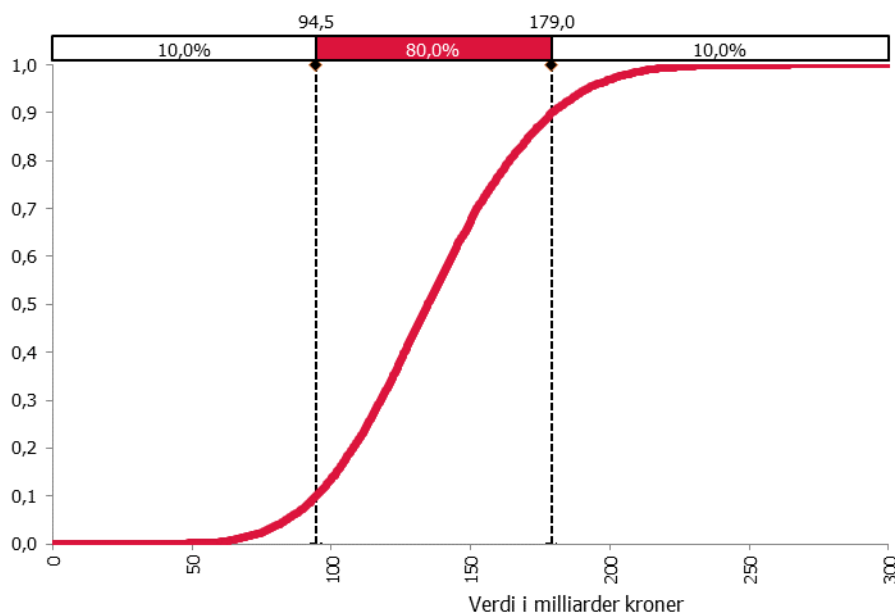
12 Samlet samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem

Vi anslår den samfunnsøkonomiske verdien av dagens fosterhjem og fosterhjemsoppdraget de står i til å utgjøre en forventet nåverdi på 135,9 milliarder kroner. Usikkerheten for den samfunnsøkonomiske verdien er stor og vi anslår at det er 80 prosent sannsynlighet for at verdien ligger mellom 94,5 og 179,0 milliarder kroner. Den forventede nåverdien på 135,9 milliarder kroner tilsvarer en årlig verdi på 5,8 milliarder kroner i barnas gjenstående levetid. Det betyr at et fosterhjem i gjennomsnitt utløser en samfunnsøkonomisk verdi for barnet/-a som er plassert i fosterhjemmet i dag på 24,8 millioner kroner. Det tilsvarer 1,3 millioner kroner per fosterhjem per år i barnas gjenstående levetid. Disse verdiene er avgrenset til å omfatte barn som bor i fosterhjem i dag. Hvis verdien av at fosterhjemmet tar på seg nye fosterhjemsoppdrag i fremtiden hadde vært inkludert, vil naturligvis verdien av fosterhjemmet være enda høyere enn våre anslag.

12.1 Samlet samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem

Basert på en total kartlegging av samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem i Norge anslår vi at dagens fosterhjem, så fremt de står i fosterhjemsoppdraget frem til barna fyller 18 år, samlet sett har en forventet neddiskontert verdi på 135,9 milliarder kroner. Usikkerheten for den samfunnsøkonomiske verdien er stor og vi anslår at det er 80 prosent sannsynlighet for at verdien ligger mellom 94,5 og 179,0 milliarder kroner. Den forventede nåverdien på 135,9 milliarder kroner tilsvarer en årlig verdi på 5,8 milliarder kroner i barnas gjenstående levetid. Det er 80 prosent sannsynlighet for at den årlige verdien i barnas gjenstående levetid er på mellom 4,0 og 7,5 milliarder kroner.

Figur 12-1 S-kurve for samlet samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem, nåverdi i milliarder 2022-kroner

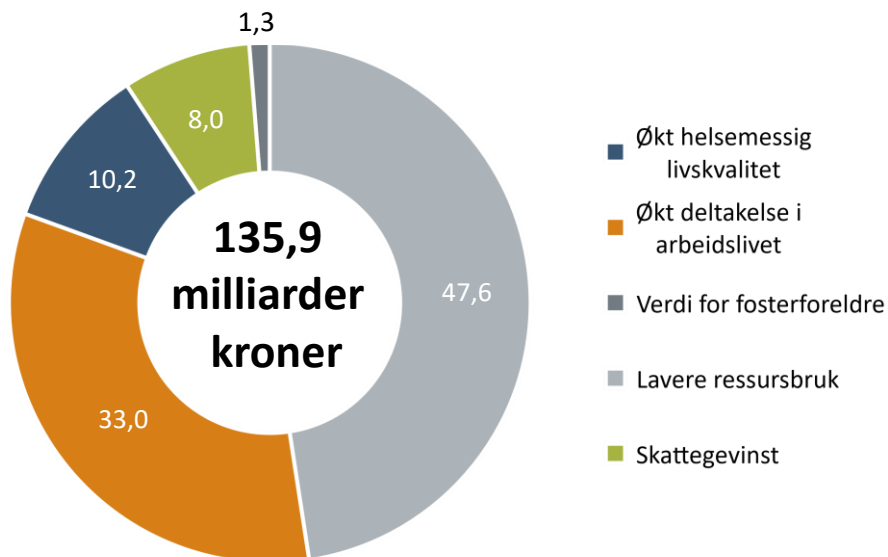


Kilde: Menon Economics

Figur 12-2 viser hvordan de totale samfunnsøkonomiske kostnadene fordeler seg på de fem ulike nyttekategoriene. Som vi ser fra figuren, står lavere ressursbruk for nesten halvparten av verdiene. Virkningen fanger opp at gjennomsnittlig ressursbruk i fosterhjem er betydelig lavere enn gjennomsnittlig kostnad ved alternativene, institusjon og hjelpetiltak i hjemmet. Verdien av økt produksjon, som står for 1/3 av nytten, fanger opp at

mindre treffsikre tiltak til barn som i dag er plassert i fosterhjem vil ha konsekvenser for deres fremtidige arbeidsdeltakelse og produktivitet i arbeidsmarkedet. Vi finner også at barna får en redusert helsemessig livskvalitet som står for over 10 prosent av de tallfestede gevinstene. Fosterhjemmene sitter selv igjen med 1,3 prosent av nytten de genererer i form av et opplevd overskudd etter at alle ekstrautgifter av å være fosterhjem er betalt og deres ekstrainntekter er ivaretatt. Slik sett kan vi konkludere med at lønnen for strevet i stor grad tilfaller andre aktører enn fosterhjemmene selv.

Figur 12-2 Forventede samfunnsøkonomisk nytte av fosterhjem sammenlignet med alternativ plassering*



*Den forventede samfunnsøkonomiske nytten bygger på at fosterhjem er sammenlignet med et realistisk institusjonsalternativ og et realistisk hjelpetiltak i hjemmet. Kilde: Menon Economics

12.2 Usikkerhet

Vårt anslag på samfunnsøkonomisk nytte av fosterhjem sammenlignet med alternativene bygger på en rekke forutsetninger, som er usikre. Usikkerheten er håndtert ved at vi gjennomgående opererer med et lavt, middels og høyt anslag for alle usikre forutsetninger og kostnadskomponenter – omtalt som trippelanslag. Det lave anslaget representerer 10-persentilen. Ved fastsettelsen av de lave anslagene har vi lagt til grunn at det er 10 prosent sannsynlighet for at forutsetningen/kostnaden er lavere. Det høye anslaget representerer 90-persentilen, som betyr at det er 10 prosent sannsynlighet for at anslaget er høyere. Middelsanslaget representerer det mest sannsynlige anslaget. Trippelanslagene sammen med en antakelse om formen på sannsynlighetsfordelingen gir oss grunnlag for å anslå forventningsverdien basert på simuleringer/trekkninger som gjennomføres simultant for alle usikkerheter i hele usikkerhetsanalysen. Tabell 12-1 gir en oversikt over forventede neddiskonterte samfunnsøkonomiske verdier av fosterhjem og viser at det er 80 prosent sannsynlighet for at den samlede verdien utgjør mellom 94,5 og 179,0 milliarder kroner. Analyse av forhold som driver usikkerheten i analysen når peker på at følgende forhold er mest usikkert:

- Verdi i sparte offentlige budsjettkostnader per barn
- Verdi av økt deltakelse i arbeidslivet per barn
- Antall barn i fosterhjem vi regner nytte for

Tabell 12-1 Samfunnsøkonomiske gevinster av fosterhjem sammenlignet med alternativene, nåverdi i milliarder 2022-kroner

	Lav verdi (P10)	Forventet verdi	Høy verdi (P90)
Verdi i form av helsemessig livskvalitet	6,5	13,9	20,1
Økt deltakelse i arbeidslivet	18,8	44,8	73,0
Verdi for fosterforeldre	1,4	1,7	2,0
Lavere ressursbruk	34,0	64,7	96,6
Skattegevinst	7,8	10,9	13,5
Samlet samfunnsøkonomisk verdi	94,5	135,9	179,0

**Den forventede samfunnsøkonomiske nytten bygger på at fosterhjem er sammenlignet med et realistisk institusjonsalternativ og et realistisk hjelpetiltak i hjemmet. Kilde: Menon Economics*

12.3 Samfunnsøkonomisk kostnad av å miste et fosterhjem

Å miste et fosterhjem kan skje når et fosterhjem ikke ønsker å ta på seg et (nytt) oppdrag og/eller dersom det skjer en utilsiktet flytting fra fosterhjemmet. Utilsiktede flyttinger, det vil si flyttinger fra fosterhjemmet som skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått, innebærer vesentlige kostnader for flere parter. I rapporten om best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet (Kjelsaas mfl., 2020) ble kostnadene delt inn i tre hovedkategorier: tap for barnet, tap for fosterforeldrene og indirekte kostnader gjennom tap av fosterhjem. I tillegg vil det være kostnader forbundet med at barnevernstjeneste og andre aktører bruker ressurser på å finne et nytt egnet tiltak og sikre gode overganger, og øvrige konsekvenser for andre tjenester som skole og helse, og viktige personer i barnets liv. Dersom man mister et fosterhjem, har man totalt sett et dårligere tilbud for barn og unge som kunne profittert av å være i et fosterhjem. Fosterhjem gir økt valgmulighet og sannsynlighet for at man kan tilby et egnet tiltak til barn som har behov for det.

Fosterhjem er en knapp ressurs i Norge. Det underbygges av at barn som det er besluttet skal plasseres i fosterhjem i gjennomsnitt må vente lenge før de blir plassert i fosterhjem. Ifølge Pedersen mfl. (2022B) hadde over én tredjedel av barn som ventet på fosterhjem per 31. august 2022 ventet 180 dager eller mer. I en situasjon med knapphet på fosterhjem vil verdien som fosterhjem i gjennomsnitt genererer for samfunnet også være et uttrykk for det realøkonomiske tapet av å miste et fosterhjem. Våre beregninger er derfor egnet til å sette en verdi på samfunnets og kommunenes kostnader av at et fosterhjem enten velger å avslutte et oppdrag eller av ulike grunner velger å ikke ta på seg et nytt fosterhjemsoppdrag. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er verdien av å miste et fosterhjem, som alternativt kunne stått i et fosterhjemsoppdrag, 30,1 millioner kroner. For å komme frem til tallet har vi delt den samlede samfunnsøkonomiske verdien på forventet antall fosterhjem. Årsaken til at den samfunnsøkonomiske kostnaden per fosterhjem (30,1 millioner kroner) er høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden av at et barn som skulle vært plassert i fosterhjem ikke blir plassert i fosterhjem (24,8 millioner kroner) er at fosterhjem i gjennomsnitt har flere enn ett barn.

Det er også interessant å stille seg spørsmålet hvordan de offentlige kostnadene påvirkes av at man mister et fosterhjem. Vi finner at nesten halvparten av den samfunnsøkonomiske kostnaden av å miste et fosterhjem belastes kommune og stat, som tilsvarer en forventet neddiskontert kostnad på 14,3 millioner kroner. Det tilsvarer 2,1 millioner kroner i kostnad årlig.

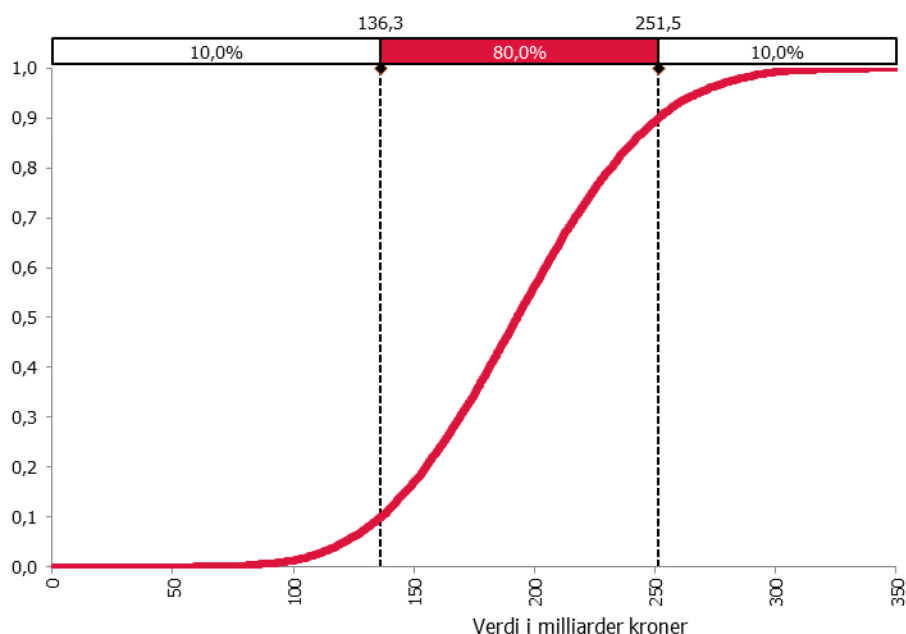
12.4 Hvordan kan samfunnsnyttens økes ytterligere?

Fosterhjem er et viktig tiltak for mange barn og unge som ikke kan bo hjemme. Det har over tid vært rekrutteringsutfordringer og mangel på et tilstrekkelig antall egnede fosterhjem som kan dekke behovene til barn

og unge. Fosterhjem er en knapp ressurs, og en verdifull ressurs. Som omtalt i Kjelsaas mfl. (2020), har fosterhjem en egenverdi fordi det gir økt valgmulighet og sannsynlighet for at man kan tilby et tiltak som gjør at barn får det bedre på kort og lang sikt. Behovet for fosterhjem er større enn hva som kan dekkes av tilgjengelige fosterhjem i dag, og tap av fosterhjem vil resultere i at barn får et dårligere tilbud. Det kan ha innvirkning på utfallet for barn og unge på kort og lang sikt. I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i dagens fosterhjem, og barn som i dag er plassert i fosterhjem, men tatt høyde for at det kan oppstå utilsiktede brudd i et fosterhjem. Dette gir totalt sett en lavere samfunnsnytte enn dersom det ikke hadde forekommet utilsiktede flyttinger. Dersom en kan redusere omfanget av utilsiktede flyttinger fra fosterhjem, vil dermed også samfunnsnyttien av fosterhjem være større. Tilsvarende poeng gjelder for fosterhjem som kunne tatt på seg et nytt fosterhjemsoppdrag, men som likevel velger å ikke gjøre det. Tiltak som kan bidra til redusert forekomst av utilsiktede flyttinger og/eller som kan bidra til at fosterhjem står lenger i oppdraget eller ønsker å ta på seg et nytt fosterhjemsoppdrag etter at nåværende oppdrag avsluttes, kan bidra til å øke samfunnsnyttien. Naturligvis må samtidig kostnadene ved tiltakene sees opp mot forventet nytte. Aktuelle tiltak kan for eksempel være rettet mot valg av tiltak, opplæring av fosterforeldre eller oppfølging og veiledning. Dette er tiltak som også kan gjøre nytten av fosterhjem større uavhengig av om fosterhjemsoppdraget resulterer i utilsiktet flytting, ved å øke opplevd nytte av å være fosterhjem og gi bedre forutsetninger for at barn i fosterhjem får god omsorg og utviklingsmuligheter. Det bør samtidig påpekes at det kan være enda større gevinster av å forebygge behovet for plassering utenfor hjemmet. En viktig intensjon med barnevernsreformen er å styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging, som på sikt blant annet kan bidra til å redusere plasseringer utenfor hjemmet.

For å illustrere gevinstpotensialet av å redusere omfanget av utilsiktede flyttinger kan vi regne på hva verdien av fosterhjem i Norge ville vært hvis det ikke forekom uønskede/utilsiktede flyttinger. Ved å gjøre denne regneøvelsen kommer vi frem til at en forventet samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem lik 193,4 milliarder kroner, 57,5 milliarder kroner høyere enn vårt samlede anslag. S-kurven for denne beregningen er vist i Figur 12-3.

Figur 12-3 S-kurve for samfunnsøkonomisk verdi av fosterhjem uten uønskede/utilsiktede flyttinger, nåverdi i milliarder 2022-kroner



Kilde: Menon Economics

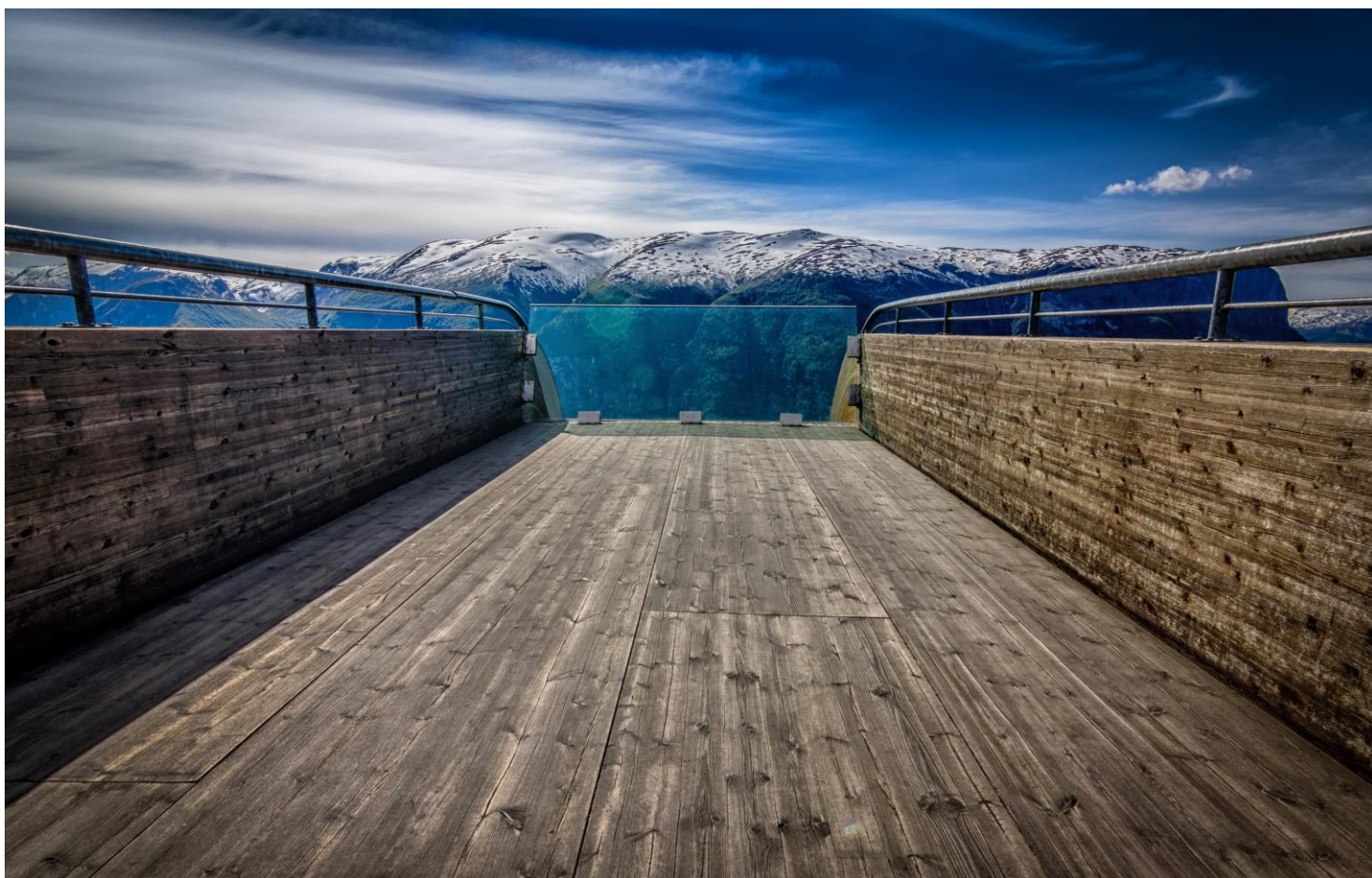
Det er sannsynligvis urealistisk å realisere hele gevinstpotensialet på 57,5 milliarder kroner, men det er et uttrykk for at gevinstene av at kommune og stat gjør tiltak for å unngå uønskede/utilsiktede flyttinger kan være veldig stor. Implikasjonen av disse funnene er at små tiltak som øker sannsynligheten for at fosterforeldre evner å stå i oppdraget kan være særdeles lønnsomme tiltak.

Referanseliste

- Andreassen, T. (2003). *Behandling av ungdom i institusjoner - hva sier forskningen?* Oslo : Kommuneforlaget .
- Backe-Hansen , E., Christiansen, Ø., & Havik, T. (2013). *Utsiktet flytting fra fosterhjem - En litteratursammenstilling.* NOVA.
- Backe-Hansen , E., Løvgren, M., Neumann, C. B., & Storø, J. (2017). *God omsorg i barnevernsinstitusjoner.* Oslo: NOVA.
- Backe-Hansen, E., Kjelsaas, I., Bruvoll, A., Ellingsen, D., Westberg, N. B., & Guldvik, M. K. (2019). *Oppfølging av fosterhjem og fosterbarn.* Menon Economics 112/2019. Hentet fra https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/fosterhjem/oppfolging_av_fosterhjem_og_fosterbarn.pdf
- (2014). *Barnevern i Norge 1990–2010 - En longitudinell studie.* NOVA.
- Barne- og familiedepartementet. (2018). *NOU 2018: 17 Trygge rammer for fosterhjem.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-18/id2622734/?>
- Braaten, N., Lindhjem, H., & Navrud, S. (2009). Valuing Lives Saved from Environmental, Transport and Health Policies: A Meta-Analysis of Stated Preference Studies.
- Bufdir. (2021). *Tjenestekatalog fosterhjem.* Hentet fra https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/tjenestekatalog_fosterhjem.pdf
- Bufdir. (2022, 04). *Ofte stilte spørsmål om spesialiserte fosterhjem.* Hentet 03 2023 fra <https://www.bufdir.no/fosterhjem/kontorer/akershus/aktuelt/ofte-stilte-sporsmal-om-spesialiserte-fosterhjem/>
- Bufdir. (2022). *Underkategorier av hjelpetiltak.* Hentet 03 2023 fra https://www2.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_med_hjelpetiltak/underkategorier_av_hjelpetiltak/
- Bufdir. (2022). *Årsrapport 2021.*
- Bufdir. (2022a). *Oppsummert status i tall for barnevernet.* Hentet fra [bufdir.no: https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/#heading13693](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/#heading13693)
- Bufdir. (2023, 03). *Fosterhjemstjenester.* Hentet 03 2023 fra <https://www.bufdir.no/fosterhjem/fosterhjemstjenester/>
- Bufdir. (2023). *Veiledning og oppfølging av fosterforeldre.* Hentet fra <https://www.bufdir.no/fosterhjem/veiledning-og-oppfolging-av-fosterforeldre/>
- Bufdir. (u.d.). *Godtgjøring og rettar.* Hentet 03 2023 fra <https://www.bufdir.no/fosterhjem/betaling-og-rettigheter/>
- Clausen, S.-E., & Kristofersen, L. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005 - En longitudinell studie.* NOVA.

- DFØ. (2023, 03). *Verdien av et statistisk liv (VSL)*. Hentet 03 2023 fra <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/verdien-av-et-statistisk-liv-vsl>
- Drange, N., & Hernæs, Ø. (2020). *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen*. Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Finansdepartementet. (2012). *NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser*.
- Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf
- Finansdepartementet. (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra R-109/2021: [chrome-extension://efaihttps://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf)
- Finansdepartementet. (2021). *R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. 21/2720-8.
- Forskrift om fosterhjem. (2003). *Forskrift om fosterhjem*. FOR-2003-12-18-1659. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659>
- Kjelsaas, I., Backe-Hansen, E., Ellingsen, D., Guldvik, K. M., Vennerød, Ø., & Pedersen, S. (2020). *Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet*.
- Kjelsaas, I., Bruvoll, A., Ellingsen, D., & Basso, M. N. (2018). *Evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem*. Menon Economics 63/2018. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-63-Evaluering-av-tilsynsordningen-for-barn-i-fosterhjem.pdf>
- Kristofersen, L. (2005). *Barnevernbarnas helse - Utførhet og dødelighet i perioden 1990-2002*. NIBR.
- KS. (2022, 10). *Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem (2022)*. Hentet 03 2023 fra <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2022/>
- Mech, E., Ludy-Dobson, C., & Hulseman, F. S. (1994). *Life-skills knowledge: A survey of foster adolescents in three placement settings*. ScienceDirect.
- Mnchow, O. V. (2009). BARN og UNGE ruser seg på institusjoner. *Rus & samfunn*.
- Norsk Fosterhjemsforening . (2022). *Fosterhjemsundersøkelsen 2022*. Norsk Fosterhjemsforening.
- Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Bufdir.
- Paulsen, V., & Ytreland, K. (2022, 03 28). Tett oppfølging for å hindre utilsiktede flyttinger i fosterhjem. *Tidsskriftet Norges Barnevern*.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C., & Aalen, P. (2022A). *Ståa i norske kommuner - en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-rapport 46/2022.

- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Rødal, M., Hanno, I. L., . . . Ulset, G. (2022B). *Evaluering av barnevernsreformen - Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Menon Economics og NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-169-Evaluering-av-barnevernsreformen.pdf>
- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C., Vinter, C. A., Sjule, H. M., . . . Westby, L. (2022C). *Evaluering av syv plasseringstiltak i barnevernet - virkningsvurderinger av spesialiserte fosterhjem og seks institusjonstiltak*. Menon Economics 136/2022. Hentet fra <chrome-extension://efaidnbmninnbpbphhttps://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-136-Evaluering-av-syv-plasseringstiltak-i-barnevernet-1.pdf>
- Statens legemiddelverk. (2021). *Retningslinjer for dokumentasjonsgrunnlag for hurtig metodevurdering av legemidler*. Hentet fra <chrome-extensionhttps://legemiddelverket.no/Documents/Offentlig%20finansiering%20og%20pris/Dokumentasjon%20til%20metodevurdering/Retningslinjer%2018.10.2021.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2023). *Forventa levealder falt i 2022*. Statistisk sentralbyrå.
- Stein, M. (2006). *Research review: young people leaving care*. University of York.
- WHO. (2019). *Annex Table C Health State Weights used in WHO Global Health Estimates*. Hentet fra Global Burden of Disease: ghe2019_daly-methods.pdf (who.int)



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no