

Nordisk familieplejeanalyse

SOCIALPÆDAGOGERNE

Nordisk familieplejeanalyse

Udarbejdet af:

Kirsten Holm-Petersen for Socialpædagogernes Landsforbund
i samarbejde med Mette Grostøl

Layout og tryk: Socialpædagogernes Landsforbund

ISBN: 978-87-89992-73-0

April 2010

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Indledning	7
Undersøgelse af udviklingen på anbringelsesområdet i de tre nordiske lande – med specielt fokus på udviklingen i familieplejen	8
Anbringelsesudviklingen generelt	8
Geografi som årsag til forskelle i brug af familiepleje i de tre lande?.....	13
Konklusion – anbringelsesudviklingen generelt.....	14
Fokus på aldersfordeling af anbragte	14
Konklusion - aldersfordeling af anbragte	17
Udviklingen på familieplejeområdet i de tre nordiske lande	18
Udviklingen i typer af familiepleje	18
Fokus på akutplejefamilier	20
Konklusion - udvikling på familieplejeområdet.....	20
Udfordringer på familieplejeområdet i Norge og Sverige	20
Konklusion	21
Vilkårene for familieplejere i de tre nordiske lande - Danmark, Norge og Sverige....	23
Overordnede forhold	23
Tilknytning	23
Ansvaret for familieplejeanbringelserne.....	24
Arbejde eller opgave?.....	25
Konkrete vilkår	26
Aflønning.....	26
Opsigelsesvarsler.....	26
Aftale.....	27
Øvrige vilkår	27
Høringsret i forhold til plejebarnets sag.....	28
Kompetenceudvikling	28
Tilsyn.....	29
Tre alternative modeller	30
Danmark – den kommunale familiepleje.....	30
Norge - en ny statslig kontrakt	30
Sverige – private familieplejevirkksomheder	31
Organisering	32
Konklusion	33
Kildeliste	36

Forord

Hvorfor en nordisk undersøgelse – og hvad kan vi lære af den?

Familieplejeområdet har været i fokus i Danmark de seneste år. Anbringelsesreformen, der trådte i kraft i 2006, gjorde grundkurser for familieplejer obligatoriske, og begrebet netværksplejefamilier blev indført i loven. Grunduddannelseskonceptet RUGO (Rekruttering, Uddannelse, Godkendelse og Organisering) blev skabt i et samarbejde mellem blandt andre Socialpædagogerne, HK/Kommunal, DS og KL og er i dag det mest brugte grunduddannelsesforløb rundt om i landet. Og med Barnets Reform, der træder i kraft i 2011, indføres en ny kategori i loven, nemlig kommunale familieplejer, der kan ansættes direkte af kommunen. Med Barnets Reform får familieplejerne derudover ret og pligt til både efteruddannelse og supervision.

Alt det ovenstående er positivt – skridt, som Socialpædagogerne, der organiserer over 2.000 familieplejere, hilser velkommen, og som vi selv har været med til at drive frem. Men samtidig er der en række sten i skoen. Ting, der betyder, at de mange, mange dygtige og engagerede familieplejere ind imellem mister arbejdsglæden og engagementet. Usikkerheden i "ansættelsen" og skrabede individuelle kontrakter med kommunen, behovet for mere støtte i hverdagen til de udfordringer, familieplejerne står i, og ønsket om at føle sig som en del af det team i kommunen, der i fællesskab tager ansvaret for det enkelte plejebarn, er nogle af disse ting.

Samtidig bruges kostbare samfundsmæssige ressourcer på at forsøge at fratage familieplejere de få rettigheder, de trods alt har haft. Senest forsøgte Arbejdsskandestyrelsen at tage den kommunale arbejdsskadesforsikring fra en familieplejer. Dette er netop og heldigvis – marts 2010 – blevet underkendt af Ankestyrelsen. Men den slags skaber undervejs usikkerhed for tusinder af familieplejere.

Undersøgelser viser, at alle disse forhold tilsammen får betydning for, om man i fremtiden kan rekruttere familieplejere nok - hvilket står i skærende kontrast til de politiske intentioner, der er blevet udtrykt i forbindelse med vedtagelsen af Barnets Reform om, at flere anbringelser bør være familieplejeanbringelser.

Socialpædagogerne har hele vejen igennem haft en klar holdning til de udfordringer, familieplejeområdet står overfor og til ønsket om at opprioritere familieplejeområdet. Giv familieplejerne ordentlige løn- og arbejdsvilkår og gør dem til ligeværdige og anerkendte samarbejdspartnere i kommunen. Der er ikke noget, familieplejerne hellere vil.

Men Socialpædagogerne nøjes ikke med dette. Vi har samtidig en ambition om at lære nyt og at lade os inspirere af det bedste fra andre landes måde at indrette familieplejeområdet på. På den måde kan vi kvalificere vores udspil, når KL og vi efter vedtagelsen af Barnets Reform – forhåbentlig – skal drøfte vilkårene for de nye kommunale familieplejere. Og så kan vi blive ved med at være socialpolitisk på forkant, blandt andet når politikerne taler om mere familiepleje.

Vi har med denne rapport valgt at dykke ned i udviklingen i Norge og Sverige på familieplejeområdet. Det er et meget naturligt valg. Begge landene har relativt mange familieplejeanbringelser, og vi har været nysgerrige i forhold til hvorfor – og i forhold til om det giver særlige udfordringer. Og begge landene - især Norge - har udviklet en række specialiserede familie-

plejetyper, som Danmark ikke har. Alt i alt var det helt overordnede spørgsmål, om Norge og Sverige har måder at organisere familieplejearbejdet på, som Danmark kan lære noget af.

Vi bad journalist Kirsten Holm-Petersen om at stå for denne analyse. Som tidligere sekretariatsleder for Familieplejen Danmark har hun et indgående kendskab til familieplejeområdet, og vi ønskede en rapport med vægt på formidling og en journalistisk tilgang til stoffet.

Rapporten har to hovedafsnit. Det første afsnit beskriver træk af de tre landes udvikling på anbringelsesområdet med speciel fokus på Norge og Sverige samt forskelle og ligheder på familieplejeområdet de tre lande imellem. Det andet hovedafsnit handler om familieplejernes vilkår i de tre lande, herunder fællestræk og afgørende forskelle. Efter hvert af hovedafsnittene kommer en opsummerende konklusion.

Rapporten er interessant læsning og god at blive klog af, hvis man ønsker at forholde sig til, hvordan familieplejeområdet i Danmark kan kvalitetsforbedres. Vi vil her pege på de vigtigste felter fra rapporten.

Det statslige ejerskab til familieplejeområdet

Især i Norge springer det i øjnene, hvordan staten tager et (med)-ansvar for rekruttering, oplæring og ansættelse af familieplejer, beslutning om hvilken type anbringelser det enkelte barn skal have, og kvalitetsudviklingen af familieplejeområdet. Herudover indgår staten i overvejelser, politiske drøftelser og udvikling af konkrete kontrakter på familieplejeområdet. Men også i Sverige er der intensiv statslig involvering – fx i form af, at Socialstyrelsen nu skal udarbejde en håndbog for familieplejere (en opgave, der tidligere lå i kommunernes sammenlutning), at Socialstyrelsen udformer pilotprojekt for et uafhængigt tilsyn og i form af en ualmindeligt grundig statslig udredning på hele området - sårbare børn.

Differentieret familiepleje

Især i Norge, men også til dels i Sverige, findes langt flere formaliserede typer af familiepleje til forskellige anbringelser. Ungdomsfamilier, behandlingsplejefamilier, akutplejefamilier, slægts- og netværksplejefamilier med forstærkning etc. Det er tankevækkende læsning. Og man spørger sig selv, hvordan det kan være, at den samme udvikling ikke i det mindste bliver drøftet i Danmark, så vi kan få vendt fordele og ulemper ved at organisere sig mere differentieret.

Rekrutteringsproblemer

Både Norge og Sverige taler om problemer med at rekruttere familieplejer nok. I Norge er der ventelister, og i begge lande bekymringer over, om det går ud over børnene, der enten forbliver i et hjem, de ikke burde være i længere, eller kommer på en institution, hvor de er fejlplaceret. Specielt i Sverige tales åbent om, at ringe arbejdsvilkår kan være en af forklaringerne – og samtidig skeles kraftigt til de private familieplejevirkomheder, der ikke har problemer med at rekruttere, formentlig fordi de tilbyder bedre forhold. I Norge er bekymringen også, om man har nået loftet for, hvor mange familier i landet, der egentlig er villige til at påtage sig opgaven som familiepleje.

Ny type kontrakt

Den 1. april 2010 overgår mange hundrede familieplejere til en ny statslig kontrakt, der både giver langt flere rettigheder, men samtidig giver familieplejerne en langt mere forpligtende

rolle. Kontrakten giver god årsløn, pension, efteruddannelse som kommunens egne ansatte, løn også når der ikke er plejebarn, ret til månedlig aflastning og ferie. Heroverfor står krav om, at familien indgår i behandling af plejebarnet, at det bliver kortere anbringelser, og at de unge, der anbringes, er unge, der tidligere ville være kommet på institution. Igen: Danmark skal ikke bare kopiere, hvad der foregår i Norge – men den norske model er kommet i stand som en afvejning af, at hvis man stiller krav til familieplejere, så skal man også give dem ordentlige arbejdsvilkår.

Hyppigere tilsyn

Her taler rapporten sit eget tydelige sprog. I Norge er der fire tilsynsbesøg i familieplejen årligt og fire separate besøg hos plejebarnet af en uafhængig person. I Sverige ønsker den statslige udredning fire tilsynsbesøg årligt (der er dog ikke stillet lovforslag om det endnu), og der arbejdes med forsøgsordning med en supplerende statslig tilsynsperson, der skal besøge det anbragte barn.

Mangel på forskning

Det er slående, når man læser rapporten, hvor mange af de centrale aktører i Norge og Sverige, der refererer til, at de politiske og socialfaglige begrundelser for at prioritere familiepleje er, at det at vokse op i en familie er *rigtigere* end at blive anbragt på en døgninstitution, også fordi der historisk har været en del kritikpunkter af datidens børnehjem og store, centraliserede institutioner.

Der synes at være meget lidt forskning i, dels om dette også er rigtigt i dag, dels om, hvad det præcist er i en familieplejeanbringelse, der gavner det anbragte barn forholdsmæssigt mere. Socialpædagogerne ønsker, at vi i Danmark tager denne svære socialfaglige udfordring op. Hermed vil det også blive mere klart, hvornår der er faglige og hvornår der er økonomiske eller ideologiske årsager til bestemte lovgivningsmæssige prioriteringer af visse anbringelsesformer.

Vi er forskellige – og så alligevel ikke

Danske politikere fremhæver ofte Norge og Sverige, når talen falder på den høje danske anbringelsesprocent. Hvorfor behøver Danmark at anbringe så mange børn, når Norge og Sverige kan "nøjles" med at anbringe færre. Det er rigtigt, at Danmarks anbringelsesprocent er højere end de to andre landes – men forskellene er ikke så store, som de nogen gange gøres til, selvom forskelle i beregningsgrundlag og forskelle i kategoriseringer gør sammenligningen svær.

Som sagt er ovenstående punkter noget af det, der giver stof til eftertanke i rapporten, og som Socialpædagogerne vil arbejde videre med i de kommende år. Barnets Reform er – som andre også har sagt det – et komma, ikke et punktum.

Benny Andersen
Forbunds næstformand
Socialpædagogerne

Indledning

Socialpædagogernes Landsforbund har bedt mig lave en rapport om anbringelsesområdet i Norge, Sverige og Danmark med særligt henblik på en række specifikke forhold. Rapporten har to dele:

I den første del *"En nordisk undersøgelse af udviklingen på anbringelsesområdet med specielt fokus på familieplejen"* ønsker Socialpædagogerne at få belyst udviklingen på området specielt de senere år, herunder forholdet mellem brugen af institutionsanbringelser og familiepleje i de enkelte lande og udviklingen indenfor familieplejeområdet af særlige typer af familieplejere. Arbejdet skal så vidt muligt samtidig indeholde bud på, hvorfor de forskelle, der måtte være, er opstået – og beskrive aktuelle socialpolitiske problemstillinger i de enkelte lande på specielt familieplejeområdet.

I den anden del *"Vilkår for familieplejerne i de tre nordiske lande"* ønskes fokus på de rammer, som de enkelte lande giver sine familieplejere i forhold til tilknytning til myndigheden, aflønning, tilsyn etc. I denne rapport ses også på de nye eller alternative forhold, der tilbydes visse familieplejere i de enkelte lande som et resultat af de udfordringer, hele familieplejeområdet står overfor i disse år.

Jeg har løst opgaven journalistisk. Det vil sige lavet relevante nedslag hos relevante aktører i Norge og Sverige, der er fundet i en dialog med Socialpædagogerne, indhentet aktuelle og historiske tal i relevante ministerier og statistikdatabaser og læst aktuelt materiale i form af håndbøger, udredninger etc. Rapporten dækker derfor de ønskede problemstillinger uden at prætendere at være udtømmende. Samtidig er der tilstræbt en enkel formidling af de hovedtræk, der er fundet. Fokus i research- og formidlingsarbejdet har ligget i Norge og Sverige. Jeg har fået data og input til den danske del fra Socialpædagogerne, ligesom jeg fortløbende har drøftet researchmaterialet og rapportens udformning med dem.

Jeg skulle til rapporten i udgangspunktet ikke udarbejde selvstændige statistikker eller beregninger – men det har et par enkelte steder været umuligt at lade være. God hjælp er kommet fra Socialstyrelsen i Stockholm, der har lavet kørsler på svenske data, der har gjort det muligt at lave unikke sammenligninger med norske og danske udviklinger.

Jeg har i henholdsvis Norge (Oslo) og Sverige (Stockholm) interviewet en håndfuld nøglepersoner. En række personer har jeg derudover været i telefon- og mailkontakt med. En liste over disse – foruden skriftlige kilder – er at finde bag i rapporten. Jeg vil her benytte lejligheden til at sige alle, der har hjulpet, en stor tak. Jeg har oplevet imødekommenhed overalt – koblet med stor nysgerrighed efter at læse rapporten. Alle synes enige om, at de nordiske lande på anbringelsesområdet har for lille viden om hinandens måde at tackle udfordringerne på.

Marts 2010

Kirsten Holm-Petersen

Undersøgelse af udviklingen på anbringelsesområdet i de tre nordiske lande – med specielt fokus på udviklingen i familieplejen

Dette kapitel har tre hovedafsnit. Det første giver et kort rids over anbringelsesområdets udvikling i de tre lande de seneste 10-20 år og indkredser, hvilke overordnede politikker, der (eventuelt) ligger til grund for denne udvikling. Samtidig ses på relationen institution/familiepleje i årene 2002, 2006 og 2008. Afsnit to går i dybden med familieplejeområdet og beskriver dets udvikling kvantitativt og kvalitativt. Afsnit tre ser på de udfordringer især Norge og Sverige står overfor på familieplejeområdet. Afsnit fire er en konklusion for hele kapitlet.

Når man skal sammenligne tre landes forskellige indretninger af anbringelsesområdet, er der mange karakteristika ved de enkelte lande, der kan spille ind. Nogle af disse vil jeg komme ind på undervejs (fx at man i Norge og til dels Sverige fortsat rekrutterer familieplejere blandt "hjemmegående husmødre"). Andre forskelle er det af ressourcemæssige årsager umuligt at beskrive. Her vil jeg blot nævne, at

- Sverige har cirka 9,3 mio. indbyggere, er cirka 450.295 km² stort og er inddelt i 290 kommuner, 18 landsting og to regioner
- Norge har cirka 4,8 mio. indbyggere, er 385.252 kvadratkilometer stort og er inddelt i 19 amter og 430 kommuner
- Danmark har 5,4 mio. indbyggere, er 43.094 kvadratkilometer stort og er inddelt i fem regioner og 98 kommuner.

Anbringelsesudviklingen generelt

Danmark

Udviklingen i Danmark har, med hensyn til anbringelser set i et overordnet perspektiv over de sidste tre årtier, været forholdsvis stabilt. Der har været udsving i anbringelsespraksis gennem perioden, som for nogen dels vedkommende kan tilskrives lovgivningsmæssige ændringer, som har medført en nedprioritering eller opprioritering af forskellige indsatser. Men set samlet over perioden er der tale om, at 8-10 ud af tusind børn og unge mellem 0 og 22 år har været anbragt.

Den mest markante udvikling i indsatsen har været, at man i starten af 2000 satsede stærkt på forebyggende tiltag overfor børn og unge med behov for særlig støtte. I perioden 2001 til 2005 steg antallet af tilbud til børn og unge og til familier med børn og unge med behov for særlig støtte med henholdsvis 25 % og 41 %. Denne satsning på forebyggende tiltag i kommunerne fik imidlertid ikke anbringelsestallet til at falde, tværtimod. Den samlede hjælp til børn og unge med behov for støtte blev således udvidet meget i perioden, hvilket førte til stærkt stigende udgifter – dette blev problematiseret meget i disse og i de efterfølgende år. Finansieringen af hjælpen til børn og unge med behov for støtte er ændret to gange siden 2000, og diskussionen om faglighed og børnenes ret overfor økonomi er fortsat en meget aktuell diskussion i Danmark.

Hjælpen til børn og unge med behov for støtte har været ændret mange gange. Loven er blevet udvidet både med hensyn til de tilbud, der kan ydes overfor børn og unge – fx er der indført støttepersonordninger og der er etableret efterværnsbestemmelser, og med hensyn til de metoder, der skal anvendes til at sikre, at de udsatte børn og unge får den rigtige hjælp - fx er kravene til undersøgelsesarbejdet og handleplaner blevet skærpet og konkretiseret og fx er inddragelse af netværk, børnesamtaler mv. blevet krav i loven. Hjælpen til børn og unge med behov for støtte skal være individuelt vurderet og skal kompensere børn og unge for deres vanskeligheder. Det er princippet i den danske lovgivning. Derfor er der heller ingen prioriterede eller foretrukne former for hjælp, hverken når det gælder anbringelser eller anden støtte.

I 2006 blev netværks- og familieplejere et selvstændigt tilbud i loven. I forbindelse med Barnets Reform, som skal træde i kraft i 2011, har familieplejeområdet været meget drøftet. Der er et ønske om en opprioritering af familieplejeområdet i Danmark. Dels ser regeringen gerne, at flere børn anbringes i familiepleje, dels ønsker man en større kvalitet i familieplejearbejdet.

Tabel 1a. Antallet af anbragte i Danmark pr. 31. december 2002, 2006 og 2007

	2002	2006	2007
Familiepleje	6.522	6.285	6.516
Døgninstitution, eget værelse, opholdssted, efterskole, mv.	7.841	7.871	8.757
Anbragte 0-22-årige i alt	14.363	14.156	15.273
Antallet af 0-22-årige totalt	1.470.080	1.503.112	1.515.483
Anbringelsesfrekvens	0,98	0,94	1,00

Kilde: Danmarks statistik (2002) og Ankestyrelsen (2006 og 2007) – egne beregninger

Norge

I de seneste 20 år har Norge oplevet en voldsom vækst i antal foranstaltninger (barnvernstiltak), der omfatter både forebyggende foranstaltninger og anbringelser. I 1987 modtog 11 ud af 1.000 børn og unge under 18 år en foranstaltning. I 2008 var tallet vokset til 28,4 børn og unge ud af 1.000.

Stigningen i antallet af børn og unge i antal foranstaltninger førte i 1990'erne til en væsentlig (social)politisk debat i Norge - primært om fagligheden, økonomien og kvaliteten i de institutioner, som børnene og de unge blev placeret på. Dette til trods for, at Norge altid har haft en klar overvægt i placeringer i familiepleje.

Debatten endte ud i en klar politisk prioritering af forebyggende tiltag i familien og i familiepleje. De aktører, der er adspurgte i denne rapport, har lagt vægten lidt forskellige steder, men er stort set enige om, at der var en række årsager til, at debatten endte her. En årsag var den kristelig-demokratiske regering, der ledede landet fra 1997 til 2000 og igen fra 2001 til 2005, og som lagde vægt på familien som bærende enhed (det biologiske princip). En anden årsag var økonomien. En tredje årsag var, at der i den socialfaglige debat ikke rigtigt rejste sig argumenter, der kunne vise den positive effekt af en institutionsplacering. *"Fagmiljøerne støttede op om hovedtanken i familieplejesatsningen. Man havde ikke forskning, der kunne underbygge andet"*, siger FO i dag.

Resultatet blev de tanker, der ligger i Stortingsmelding nr. 40 "Om barne- og ungdomsvernet" (2001-2002), der ofte bliver citeret, når den norske socialpolitiske prioritering af familiepleje skal begrundes. I selve meldingen står der dog kun lidt explicit om dette.

"Tidlegare blei institusjonane sett på som erstatning for vanlege heimar. I dag vurderer ein institusjonane meir som mellomstasjonar mellom foreldreheim, fosterheim og eigen bustad. Det er som regel betre for barn som ikkje kan bu hos foreldra sine, å bu i fosterheim. Fosterforeldre kan som regel gje meir nærleik og varme enn ein institusjon der barnet må innrette seg etter fleire vaksne. Institusjonsplassering kan likevel i ein del tilfelle vere det beste (...)".

Stortingsmeldingen giver denne prioritering: Første prioritet er foranstaltninger i hjemmet (det biologiske princip), herefter familiepleje og kun i særlige tilfælde placering på "kostbare" institutioner. Herudover bliver der talt om "metodar der ein kan evaluere og måle resultat". Stortingsmeldingen med dens øgede fokus på familien, central styring og evidensbaserede metoder førte til Barnevernsreformen i 2004. De opgaver, som de 19 amter hidtil havde haft på udsatte børne-, unge- og familieområdet, blev overført til staten til det ministerium, der i dag hedder Barne-, ligestillings- og inkluderingsdepartementet. Samtidig overførtes de plejefamilier, der hørte under amterne (det vil sige de specialiserede plejefamilier) til statsligt regi.

Under departementet findes Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) med et direktorat (Bufdir) og fem regionale enheder under sig. Ansvarer i Bufetat (direktorat og de fem regionale enheder) er blandt andet at rekruttere og uddanne almindelige plejefamilier samt at kvalitetsudvikle området og ansætte de specialiserede plejefamilier (herom senere). Det er fortsat kommunens ansvar at beslutte en placering, og herefter kan man enten placere i egen kommunal plejefamilie eller henvende sig til en statslig, regional enhed og bede den om at finde en plejefamilie. Man kan derfor i dag tale om et delt ansvar for plejefamiliernes rekruttering og tilknytning.

Samtidig førte reformen til, at Norge på centralt plan indførte (købte) en række amerikanske evidensbaserede metoder som PMTO (Parent Management Training-Oregon), MTFC (Multidimensional Treatment Foster Care) og herudover har udviklet MultiFunC, der er en amerikansk inspireret behandlingsmetode for (korttids-)institutionsanbringelse af unge. Også det amerikanske familieplejeundervisningskoncept PRIDE er blevet centralt implementeret i Norge.

Den centrale styring af udsatte børne- og ungeområdet ligger i departementet, der hvert år sender et såkaldt tildelingsbrev til Bufetat. Brevet er både budgetstyring og indeholder de socialpolitiske resultater, der skal nås. Og, som der står i tildelingsbrevet fra 2009: *"Bufdir skal fortsette arbeidet med å redusere bruken av institusjoner, og øke bruken af fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet, der dette er faglig forsvarligt"*.

De senere år er der så småt begyndt at rejse sig en kritik af den ensidige fokusering på familiepleje, der ikke er evidensbaseret, i hvert fald ikke dokumenteret effektmæssigt under norske forhold. Både ansatte i KS og Bufdir samt FO peger i dag på behovet for at få mere fast faglig grund under fødderne af forskellige grunde. Dels tales der om, at der simpelthen ikke er kvalificerede plejefamilier nok til de børn og unge, der nu ikke længere skal i institutioner. Dels var der – især i FO – en kritik af, at satsningen på familiepleje betyder, at der ikke er fokus på at udvikle kvaliteten i de institutioner, der jo fortsat eksisterer og hvor cirka 1.500 børn og unge er anbragt. Dels er man i Bufdir opmærksom på behovet for at evaluere de seneste års "vrid-

ning" fra institution til familiepleje – blandt andet er man opmærksomme på, at man ikke har tal for uplanlagte brud, kun en fornemmelse af, at antallet af disse stiger. Bufdir planlægger konkret en evaluering af hele reformen i 2010.

Uanset den begyndende kritik er der dog ingen tvivl om den fremherskende retning i den norske politik i forhold til udsatte børn og unge: Evidensbaserede metoder, central styring, brug af offentlige aktører frem for private og det biologiske princip (forebyggende tiltag først, herefter familiepleje og først til sidst institution).

Tabel 1b. Anbringelsestal 0-22-årige, Norge 2002, 2006 og 2008

	2002	2006	2008
Fosterhjem, inklusiv akutplaceringer	6.742	7.708	8.297
Barnevernsinstitutioner og andre institutioner fx rusafvænnings	1.521	1.608	1.499
Hybel eller bolig med oppfølging	402	872	1.051
Barn og unge plassert utenfor hjemmet totalt	8.665	10.188	10.847
Antal børn og unge under 23 år	1.337 565	1.369 641	1.394 658
Anbringelsesrate	0,65	0,74	0,78

Kilde: Tal fra Statistisk Sentralbyrå plus egne beregninger

I Norge er børn og unge, der er anbragt udelukkende på grund af funktionsnedsættelser (fx ADHD) ikke medregnet i statistikken, og der findes ikke tal for denne gruppe. Men det betyder, at den reelle sammenlignelige anbringelsesprocent er højere – hvor meget ved ingen.

Som det ses af tabellen har antallet af institutionsanbringelser ligget nogenlunde stabilt, mens antallet af familieplejeanbringelser er steget ganske meget. Hvis man fraregner akutfamiliepleje (i Norge regnes de af en eller anden grund ikke med til familieplejeanbringelserne), så var der i 1994 4.843 familieplejeanbringelser mod 7.292 i 2006 – en fordobling.

En anden klar politik i Norge er, at der som hovedregel ikke bør visiteres børn og unge under 12 år til institution. Dette ses tydeligt i tabel 1.2 b i afsnittet om aldersfordelingen i anbringelserne.

Sverige

Sverige har siden børneværnsloven fra 1960 haft på skrift, at man skulle prioritere familiepleje over anbringelser på institutioner. Dvs. at dette ikke er et spørgsmål om nyere politisk/socialfaglig prioritering og ikke noget, som de interviewede aktører sætter spørgsmålstejn ved. Det synes at have været en prioritering, der for en stor dels vedkommende udspringer af "almindelig logik", og for en dels vedkommende sige at udspringe af dårlige erfaringer fra – datidens – store institutioner. Svenske aktører refererer også til det "biologiske princip", altså at foranstaltninger først skal forsøges i familien, dernæst i familiepleje og først derefter på institution.

I begyndelsen af 1990'erne skete der to ting: For det første begyndte anbringelsestallet og dermed udgifterne på anbringelsesområdet at stige voldsomt (uden at man kunne pege på hvorfor), og for det andet skete der en kraftig privatisering af institutionsverdenen.

Udgifterne til institutionerne kom i fokus (ingen aktører nævner det af sig selv, men direkte adspurgt tales om dårlige erfaringer på institutionsområdet) og bestræbelserne har gået på at ændre institutionsanbringelserne til familiepleje eller forebyggende arbejde i hjemmet. I dag er der stort set ingen store institutioner tilbage i Sverige.

En række tiltag øger i denne tid det statslige ansvar for anbringelsesområdet. Pr. 1. januar 2010 overgår tilsynet med kommunernes håndtering af anbringelsesområdet fra Lensstyrelserne til Socialstyrelsen (der som styrelse har opgaver, der minder både om Ankestyrelsen og Servicestyrelsen). Det er besluttet, at Socialstyrelsen skal tage initiativ til et forsøg med en tilsynsombudsmand, der fire gange hvert år, uafhængigt af øvrige instanser, skal tale med hvert eneste anbragte barn fire gange om året (hvis barnet vil). Socialstyrelsen er i gang med udvikling af system, så man kan registrere årsagen til en anbringelse, det kan man ikke i dag. Endelig skal Socialstyrelsen udarbejde en håndbog om familiepleje – en opgave, der tidligere blev varetaget af SKL (kommunernes arbejdsgiverorganisation).

Forskydningen over mod et større statsligt ansvar skyldes dels kritik af, at mange af de små kommuner ikke kan løfte opgaven ordentligt, dels arbejdet med udredningen "Vanvård i social barnavård under 1900-tallet", der kom i januar 2010 og som siden den blev nedsat i 2006 har haft stor bevågenhed.

Der er tre typiske anbringelsesformer i Sverige:

- Familiepleje
- Hem for Vård och Boende, HVB'er, en betegnelse, der kom med lovgivningen i 1982 og erstattede institutionsbegreberne. Begrebet HVB'er er en smule misvisende, for de er ikke "hjem", de fleste minder i størrelse mere om danske opholdssteder end om institutioner. De fleste har 8-10 pladser, og der findes cirka 950 af disse pt. Det er en udbredt opfattelse, at HVB'erne er et vildnis af institutioner med mange forskellige behandlingsformer og meget svingende kvalitet. HVB'erne kan være både offentlige og private, og der er overvægt af private.
- Statslige døgninstitutioner til unge kriminelle og til behandling af unge for misbrugsproblemer.

72 % af alle anbringelser var i 2008 i familiepleje. Staten gør – til forskel fra i Norge – ikke noget aktivt i form af statslige påbud for at styre udviklingen i retning af fx mere familiepleje eller brugen af bestemte metoder via indkøb eller anbefaling af disse. Der har da heller ikke – igen til forskel fra i Norge – været nogen kraftig vækst i brugen af familiepleje de seneste 10-15 år, og Sverige synes ikke så langt fremme i forhold til evidensbaserede metoder.

Tabel 1c. Anbringelsestal Sverige 0-22-årige pr. 1. november 2002, 2006 og 2008

	2002	2006	2008
Familiepleje inkl. akut	10.342	10.591	11.354
Institutioner (kommunale og private HVB'er og statslige institutioner)	3.345	3.061	3.956
Andre placeringer	188	160	288
Eget hjem	175	245	240
Anbragte i alt	14.051	14.057	15.838
Antal børn og unge 0-21 år i befolkningen	2.333.036	2.374.621	2.404.783
Anbringelsesprocent	0,60	0,59	0,66

Kilde: Socialstyrelsen

I Sverige er børn og unge med "funktionshinder" anbragte efter en anden lovgivning (LSS) (til forskel fra i Danmark).

Nedenfor ses denne tabel for 2008.

Tabel 1d. Antal børn med funktionsnedsættelse anbragt i familiepleje eller på institution den 1. oktober 2008 i Sverige.

Tabell 10 Antal barn boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdom enligt 9 § 8 LSS den 1 oktober 2008. Riket

Ålder	Antal barn och ungdomar i familjehem			I bostad med särskild service			Samtliga		
	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt
0 - 6	1	0	1	9	5	14	10	5	15
7 - 12	4	16	20	18	57	75	22	73	95
13 - 22	43	61	104	402	755	1 157	445	816	1 261
23-	5	5	10	7	10	17	12	15	27
Samtliga	53	82	135	436	827	1 263	489	909	1 398

Anbragte 0-22-årige efter denne lovgivning er 1.261 børn og unge i 2008. Hvis vi skønsmæssigt siger, at 1.150 af disse er 0-20-årige, får vi en total anbringelsesprocent på 0,74 (egen beregning, red.). Heller ikke børn og unge anbragt på kostskoler eller egne værelser er med i anbringelsestallet, men der findes ingen tal for disse. Det eneste der derfor kan udledes er, at den reelle anbringelsesprocent, der er sammenlignelig med den danske, er højere end 0,74.

Geografi som årsag til forskelle i brug af familiepleje i de tre lande?

Der har i Danmark været megen fokus på forskelle i anbringelsesprocent både historisk og aktuelt i de tre nordiske lande, hvor Danmark ligger højere end både Norge og Sverige. Et spørgsmål har været, om de tre landes forskellige geografi har spillet ind – altså om den langt større befolkningstæthed i Danmark har været og er mere befordrende for institutionsløsninger, mens tyndt befolkede områder i Norge og Sverige – måske – i højere grad tilgodeser familieplejeanbringelser, da disse ville kunne ske tættere på barnets egen familie. Dette spørgsmål er blevet stillet til samtlige de aktører, jeg har haft "øjenkontakt" med. Kun Fællesorganisationen, FO, i Norge mener, at geografien kan være en medvirkende forklaring, da den

mener at kunne iagttage, at de befolkningsrigeste egne bruger institutioner mere end de tyn- dere. At ingen af de øvrige adspurgte i Norge og Sverige "bider på" forklaringen, kan selvfølgelig skyldes, at det kan være svært at se noget, der er meget indlysende – men hvis den eventuelle årsagssammenhæng skulle klarlægges, skulle der langt mere omfattende studier til.

Konklusion – anbringelsesudviklingen generelt

Alle tre lande har gennem 1990'erne oplevet en voldsom stigning i antal foranstaltninger og i udgifterne til børn og unge med særlige behov. Både i Norge og i Sverige bevirkede dette, at institutionsanbringelserne kom særligt i fokus – i Danmark blev det anbringelsesniveauet generelt, der blev problematiseret. I Norge er anbringelsestallet på institution nominelt stagneret, mens familieplejeanbringelserne er steget markant. I Sverige er de store institutioner stort set forsvundet.

Anbringelsesprocenten er lavest i Sverige, næstlavest i Norge og højest i Danmark. Desværre er procenterne ikke direkte sammenlignelige, idet Sverige og Norge ikke har børn med funktionsnedsættelser med, ligesom der er anbringelseskategori i Danmark – kostskoler og eget værelse – der i Sverige figurerer under "forebyggende tiltag", mens kostskoleplaceringer i Norge ikke er anbringelse. Reelt vil anbringelsesprocenterne derfor være tættere på hinanden end i statistikkerne – men der vil nok fortsat være en forskel.

Norge og Sverige har langt flere anbringelser i familiepleje end Danmark. Sådan har det "altid" været. I Sverige har familiepleje siden 1960'erne været en klar prioritering i loven, og Norge gav familiepleje en markant politisk prioritering ved årtusindskiftet og frem (det havde også overvægt inden dette tidspunkt). I Danmark er denne socialpolitiske prioritering kommet med Barnets Reform. I Sverige synes der ingen diskussion af denne prioritering af familiepleje, i Norge er der en vis kritisk debat blandt fagfolk, mens debatten i Danmark har været mere udtalt med Barnets Reform.

Der var en ambition i forbindelse med denne rapport om at forsøge at finde årsager til denne forskel i vægtningen institution-familiepleje de tre lande imellem. Det er ikke lykkedes indenfor disse rammer.

Fokus på aldersfordeling af anbragte

I Danmark er der socialpolitisk fokus på den tidlige indsats. Det har derfor været et tema i rapporten at undersøge, om dette afspejler sig i aldersfordelingen af anbragte – og hvordan det så ud i de øvrige to lande.

I nedenstående er der indsat en række tabeller og figurer, som giver et billede af den anbringelsespraksis, der er i Danmark, Norge og Sverige med hensyn til alder og valg af type anbringelsessted.

I nedenstående tabeller oplistes antallet af anbragte efter alder og anbringelsestype. Og en udregning af den procentvise fordeling af aldersgrupperne for henholdsvis alle anbragte og familieplejeanbragte. Tallene viser en slående lighed mellem de tre lande i forhold til, at andelen af mindre anbragte børn er meget lille. I Danmark er 8 % børn under skolealderen anbragt, i Sverige er andelen af de små børn 10 % og i Norge er den 11 %. Der er også den lighed lan-

dene imellem, at det er gruppen 13-17-årige der fylder mest i anbringelsesstatistikken – 48 % i Danmark og Sverige og 43 % i Norge.

Danmark

Tabel 1.2a. Danmark. Antallet af anbragte fordelt på aldersgrupper pr. 31. december 2007

Alder	0-2 år	3-5 år	6-12 år	13-17 år	18-22 år
Familiepleje Almindelig og netværk	323	562	2.559	2.379	693
Døgninstitution	92	118	921	1862	555
Opholdssteder og skibsprojekter	8	12	341	1785	669
Kost- og efterskoler	0	0	16	594	168
Eget værelse	0	0	2	410	525
Totalt (14.594)	423	692	3.839	7.030	2.610
Total i procenter	3 %	5 %	26 %	48 %	18 %
Familieplejeanbringelser i procent	5 %	9 %	39 %	37 %	11 %

Kilde: Danmarks Statistik – eget skema

Norge

Tabel 1.2b. Norge. Antallet af anbragte fordelt på aldersgrupper 2008

	0-2 år	3-5 år	06-12 år	13-17 år	18-22 år
Familiepleje	398	706	3.073	3.329	791
Egen bolig/hybel				97	469
Bolig med opfølgning				145	340
Institution	13	6	144	1.083	253
Totalt (10.847)	411	712	3.217	4.654	1.853
Total i procenter	4 %	7 %	30 %	43 %	17 %
Familieplejeanbringelser i procent	5 %	9 %	37 %	40 %	10 %

Kilde: Tal fra Statistisk Sentralbyrå, egen sammenstilling.

Sverige

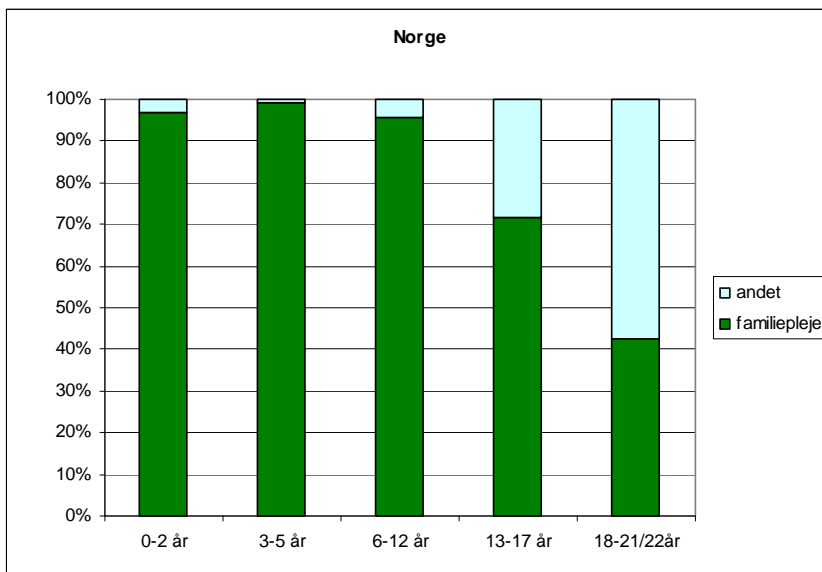
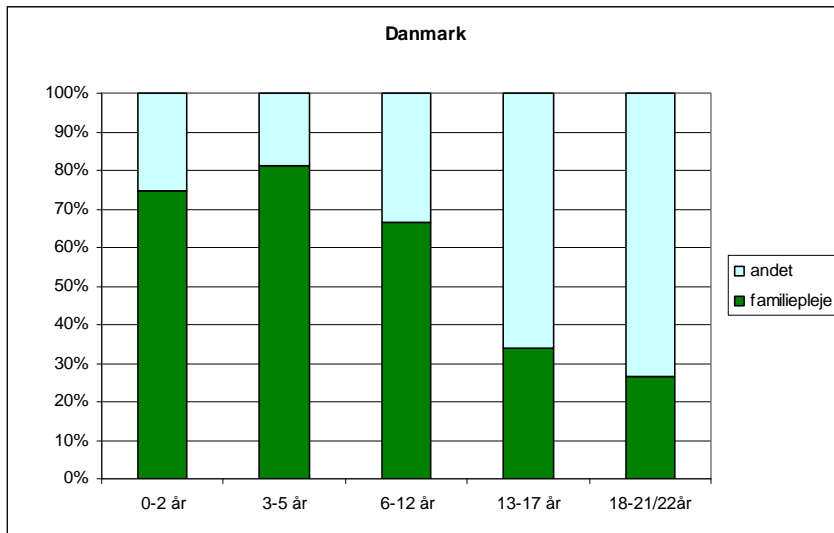
Tabel 1.3c. Sverige. Antallet af anbragte fordelt på aldersgrupper 2008

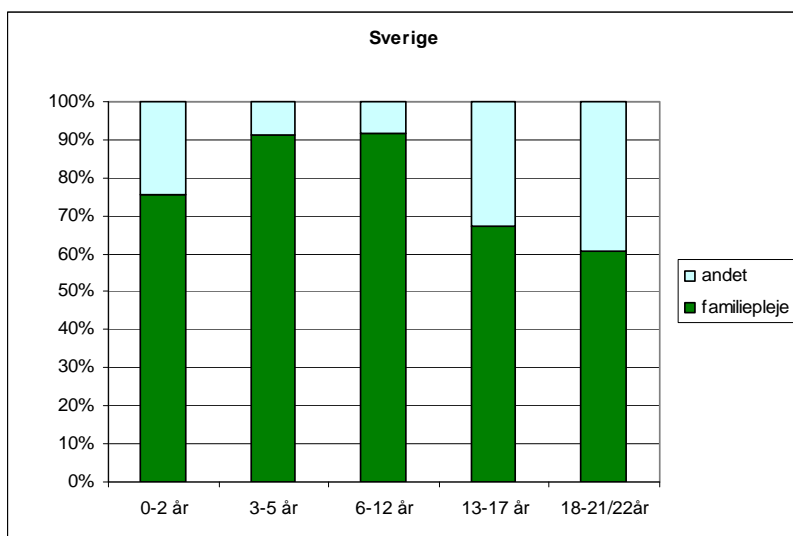
	0-2 år	3-5 år	6-12 år	13-17 år	18-21 år
Familiepleje	458	784	3.151	5.002	1.959
Institution	143	62	252	2.282	1.217
Eget hjem	5	11	34	135	55
Totalt (15.550)	606	857	3.437	7.419	3.231
Total i procenter	4 %	6 %	22 %	48 %	21 %
Familieplejeanbringelser i procent	4 %	7 %	28 %	44 %	17 %

Kilde: Socialstyrelsen

I overstående tabeller viste der sig mange ligheder landene imellem med hensyn til fordelingen af aldersgrupper blandt de anbragte børn og unge. Billedet er en del mere forskelligartet,

når der ses på hvilke typer anbringelsessteder, der anvendes til aldersgrupperne i de tre lande. I nedenstående figurer er anbringelsesstederne kategoriseret i to: Familiepleje og "andet" (institutioner, opholdssteder, kost- efterskoler, eget værelse etc.).





Overordnet ses det, at Danmark samlet set bruger "andet" end familiepleje mere end Norge og Sverige. Her skal tages det forbehold, at anbringelsen af handicappede børn og unge ikke er medtaget i statistikken for Norge og Sverige. Handicappede børn og unge, som anbringes, vil formodentlig oftest have behov for en anbringelse i et specialiseret institutionsmiljø. Der skal også tages forbehold for, at kost- og efterskoler som anbringelse ikke er medtaget i statistikken fra Norge og Sverige, hvilket det er i Danmark. Dette er mest relevant for opgørelsen af større børn og unge.

Anbringelsespraksis for børn under 6 år er meget lig hinanden i Sverige og Danmark. Norge adskiller sig markant her ved stort set ingen institutionsanbringelser at have i denne aldersgruppe.

I forhold til de 6-12-årige skiller Danmark sig markant ud. I Danmark er 1/3 af de anbragte børn i aldersgruppen anbragt på institution, mens det er tilfælde for under 10 % af børnene i Norge og Sverige.

I forhold til anbringelsespraksis for ungegruppen ses igen en markant lighed landene imellem, idet det procentvise fald i andelen af familieplejeanbringelser er stort ens i de tre lande. Andelen af familieplejeanbringelser falder lidt mere i Danmark, hvilket delvis skyldes unge anbragt på kost- og efterskoler.

Konklusion - aldersfordeling af anbragte

Der ses det samme mønster i alle tre lande: Der er få anbringelser i de to yngste kategorier, de 0-2-årige og de 3-5-årige. Antallet mangedobles, når vi ser på de 6-12-årige, mens de 13-17-årige tegner sig for halvdelen af alle anbragte i Danmark og Sverige, lidt færre i Norge, men med den samme tendens.

En anden ting ses tydeligt: I Norge er der klar socialpolitisk prioritering: Kun i yderste nøds-tilfælde skal børn under 12 år anbringes på institution – 153 børn under 12 år var i alt anbragt på institution i Norge i 2008. Det svarer til 1,4 % af alle anbragte. Det samme tal er for Sve-

rige 2,9 %, mens det for Danmark er 10,2 %. Danmarks udskillelse i denne sammenhæng skyldes fortrinsvis anbringelsesmønstret for de 6-12-årige.

Et forbehold for den direkte sammenligning mellem tallene er, at der i Norge og Sverige er børn med handicap, der ikke tæller med i disse tal. Og at de danske anbringelser på kost- og efterskole er med i statistikken, hvilket de ikke er i Norge og Sverige.

Udviklingen på familieplejeområdet i de tre nordiske lande

Udviklingen i typer af familiepleje

Danmark

Danmark har indtil anbringelsesreformen, som trådte i kraft i 2006, alene haft en type familiepleje lovgivningsmæssigt. I praksis har bestemmelsen dækket over både netværksanbringelser, slægtsanbringelser, familieplejere ansat af en døgninstitution, akutplejefamilier, mv. – men typerne registreres ingen steder. Fra 2006 har der lovgivningsmæssigt været to typer

- **Almindelig familiepleje** og
- **Netværksfamilieplejere**, som dækker over familieplejere der er i familie med det anbragte barn og familieplejere, som er i det anbragte barns netværk. Landsdækkende statistik laver (sådan som det ses i nedenstående statistik) en registrering, som skelner mellem netværk og slægt.

Tabel 2.1a. Antallet af anbragte i familiepleje (0-17 år) i Danmark pr. 31. december 2002, 2006 og 2008

	2002	2006	2008
Almindelig familiepleje	6.122	5.195	5.179
Netværksplejefamilie		231	375
Slægtsanbringelse		239	200
Total	6.122	6.565	5.754

Kilde: Danmarks Statistik (2002) og Ankestyrelsen (2006 og 2008)

Norge

Norge har en række definitioner på familiepleje, som Danmark ikke har. I alt har Norge disse kategorier:

- **Slægts- og netværkspleje**
- **"Ordinær" familiepleje**
- **Forstærket familiepleje** – hvor plejefamilien får ekstra godtgørelse (hvortil der er knyttet ekstra krav om at være hjemmegående) samt ekstra støtte til barnet
- **Familiepleje i eget hjem** – samme regler om godkendelse, godtgørelse, og tilsyn som ordinære
- **Beredskabshjem – akutplejefamilier**
- **Ungdomsfamilier/familiehjem** – specielt rekrutteret og oplært til at tage mod børn og unge med særlige problemer. Etableret for at være alternativ til institution

- **Værtsfamilier/træningsfamilier** – den unge bor i egen lejlighed i værtsfamiliens bolig
- **Behandlings/træningsfamilier i MTFC** – til unge på 12-17 år.

Tabel 2.1b. Fordelingen af antal anbringelser i familiepleje, Norge, 2002, 2006 og 2008

	2002	2006	2008
Akut-plejefamilier (beredskabsfamilier)	398	416	402
Ordinær familiepleje	3.391	3.628	3.349
Slægts- og netværksfamilier	1.200	1.326	1.411
Forstærket familiepleje herunder ungdomsfamilier, MTFC etc.	1.646	2.093	2.769
Forstærket slægts- og netværksfamilier	107	245	366
Total	6.742	7.708	8.297

Kilde: Tal fra Statistisk Sentralbyrå, egen sammenstilling

Den tendens, der er tydelig – og understøttet af Bufdir – er, at den forstærkede familiepleje er stærkt voksende som alternativ til institutionsplaceringer. Og når man i Bufdir taler om nedlæggelse af institutionsplaceringer fremover tolkes det af de øvrige aktører (fx KS) som, at der reelt bliver tale om fysiske nedlæggelser af institutionspladser, ikke blot en relativ forskydning, fordi antallet af familieplejeanbringelser vil stige.

Herudover er der en kraftig stigning i antallet af slægts- og netværksfamilier.

Sverige

Sverige har typer af familiepleje, som ikke er så varieret som i Norge, men dog en anelse mere specialiseret end i Danmark. Disse er:

- **Slægts- og netværkspleje.** I 1997 kom der lovændring om, at kommunen skal undersøge muligheden for en netværksplejefamilie først ved en anbringelse – hvilket har fået denne anbringelsestype til at vokse kraftigt
- **"Ordinær" familiepleje**
- **Akutplejefamilier (jourhem og beredskabshjem).** Akutplaceringer i familiepleje er stort set fordoblet siden 2002. Meget yder på, at akut-familieplejeplaceringer er sket på bekostning af akutplaceringer på HVB'erne.

Tabel 2.1.c Fordeling af anbragte i familiepleje, Sverige, 2002, 2006 og 2008

	2002	2006	2008
Akutplejefamilier (jourhem og beredskabshjem)	603	803	1.165
Ordinær familiepleje	8.518	8.236	8.465
Slægts- og netværksfamilier	1.221	1.552	1.724
Totalt	10.342	10.591	11.354

Kilde: Socialstyrelsen

Fokus på akutplejefamilier

Både Sverige og Norge har lang tradition for at arbejde aktivt med akutplejefamilier som alternativ til (første) institutionsplacering.

Tabel 2.2a. Norge. Anbragte i almindelig familiepleje og i akutfamiliepleje pr. 31. december 2008

	Antal pladser pr. 31.12.2008	Antal pladser pr. 1.12.2007
Familiepleje (også forstærkede)	7.895	7.631
Akutfamiliepleje (beredskapshjem)	402	410
Totalt	8.297	8.041

Kilde: Bufdir, faktaark 1, revideret 9. marts 2009 (egen bearbejdning)

Tabel 2.2b. Sverige. Anbragte i henholdsvis almindelig familiepleje og akutplejefamilier

	2007	2008
Akutplacering	1.012	1.170
Familiepleje eller netværk	9.861	10.199
Totalt	10.873	11.369

Kilde: Socialstyrelsen

Konklusion - udvikling på familieplejeområdet

Danmark har på papiret en meget lille specialiseringsgrad, når det gælder familiepleje. Der skelnes mellem (almindelig) familiepleje og slægts- og netværkspleje. Sverige har en kategori ekstra, nemlig akutplejefamilier, mens Norge har langt flere kategorier – almindelige contra forstærkede, almindelige contra slægts- og netværkspleje, almindelige contra akutplejefamilier og som det nyeste almindelige contra behandlingsplejefamilier – hvor MTFC og ungdomsfamilierne/familiehjemmene er de mest benyttede.

Der er tendens til, at de specialiserede familieplejer vinder indpas i Norge, herunder akutplejefamilier, og i Sverige overtager akutplejefamilier fra HVB'erne. I alle tre lande er slægts- og netværksplejefamilierne vokset som kategori – men udviklingen er markant mindre i Danmark end i Norge og Sverige.

Udfordringer på familieplejeområdet i Norge og Sverige

Norge

Der findes ikke officielle tal for, hvor mange plejefamilier, der er i Norge. Den stærke satsning på plejefamilier har betydet en bekymring hos mange aktører af, om man er ved at ramme loftet i Norge for, hvor mange plejefamilier, det er muligt at rekruttere. Dette viser sig på flere måder:

- Der står mange børn på venteliste til at få en familieplejeads. Bufdirs officielle tal er 115 børn og unge pr. 31. januar 2009, men det reelle tal skønnes meget højere – måske helt op til 1.000.
- Det er holdningen blandt flere aktører, at der er plejefamilier, der ikke burde være det.
- Der er mistanke om flere brud nu end tidligere, men ingen officielle tal. Både Bufdir, Norsk Fosterhjemsforening og FO taler om flere brud – og Bufdir vil komme ind på det i sin evaluering af 2004-reformen.
- Ingen ved, om man reelt er ved at ramme loftet – eller om det er et spørgsmål om at give plejefamilierne mere støtte og vejledning. (Plejeforældrene har fx ikke noget sted at henvende sig efter kl. 15.00).
- Bekymring om, hvorvidt der er skadede børn og unge, der ikke magter den tætte relation i en plejefamilie – men som i dag ikke kommer på institution.
- Bekymring for, om de nye behandlingsplejefamilier blander roller, der ikke skal blandes.
- Ansatte i fosterhjemstjeneste mærker, at der er flere børn, det er vanskeligt at placere i familiepleje (FO).

Herudover er der hos både Bufdir, KS, FO og Norsk Fosterhjemsforening en viden om, at nutidens plejefamilier ønsker ordentlige forhold – og at det kan være en del af ventelisteproblemet, at behovet ikke modsvarer virkeligheden. En særlig norsk problematik er, at der findes færre og færre familier med en hjemmegående husmor – og at denne udvikling er kommet senere til Norge end til fx Danmark.

Sverige

Betænkningen beskriver, at der er mangel på plejefamilier og at der er bekymring for, om denne mangel betyder, at børn bliver fastholdt hjemme under dårlige forhold eller placeres på institution. Flere samfundsforhold kan være årsag til mangelen, blandt dem at der er færre hjemmegående mødre, at mange familier i de store byer bor for trangt til at blive plejefamilier, og at familiens egne børn bor længere tid hjemme. Efterspørgslen efter plejefamilier er også steget som alternativ til placering på HVB. Flere rapporter har også peget på, at uklare forsikrings – og arbejdsretlige forhold påvirker familiers lyst til at blive plejefamilier. Alt i alt konkluderer betænkningen, at efterspørgslen efter plejefamilier er større end udbuddet og konkurrencen stor mellem kommunerne.

Men Socialdepartementet er opmærksom på, at de private organisationer ikke melder om mangel på plejefamilier – så noget yder på, at der er potentiale.

Konklusion

Der er store ligheder mellem de tre lande: Stigende udgifter til forebyggelse og anbringelse op gennem 1990'erne førte til nye prioriteringer – i Norge og Sverige kom institutionsanbringelserne i skudlinjen allerede da. Institutionsanbringelserne er først kommet i skudlinjen med Barnets Reform i Danmark. I Norge er anbringelsestallet på institution nominelt stagneret (og faldet relativt), mens familieplejeanbringelserne er steget markant. I Sverige er de store institutioner stort set forsvundet.

Anbringelsesprocenten er lavest i Sverige, næstlavest i Norge og højest i Danmark, men tættere på hinanden end statistikkerne viser, da tallene ikke er helt sammenlignelige.

Norge og Sverige har "altid" haft langt flere anbringelser i familiepleje end Danmark. I Sverige har familiepleje siden 1960'erne været en klar prioritering i loven, og Norge gav familiepleje en markant politisk prioritering ved årtusindskiftet og frem. I Danmark er denne klare socialpolitiske prioritering først kommet med Barnets Reform. Det har været umuligt indenfor rammerne af denne rapport at finde årsagerne til denne forskel.

I alle tre lande anbringes få 0-5-årige, langt flere 6-12-årige, mens de 13-17-årige tegner sig for halvdelen af alle anbragte i Danmark og Sverige, lidt færre i Norge. I Norge er der derudover klar socialpolitisk prioritering om kun i yderste nødstilfælde at anbringe børn under 12 år på institution, i 2008 var det 1,4 % af alle anbragte. Det samme tal er for Sverige 2,9 %, mens det for Danmark er 10,2 %.

Danmark har kun to forskellige kategorier, når det gælder familiepleje - almindelig familiepleje og slægts- og netværkspleje. Sverige har kategori ekstra, nemlig akutplejefamilier, mens Norge har langt flere kategorier – almindelige, forstærkede, slægts- og netværkspleje, akutplejefamilier og som det nyeste behandlingsplejefamilier som MTFC og ungdomsfamilierne/familiehjemmene. De specialiserede familieplejere vinder indpas i Norge, og i Sverige overtager akutplejefamilier fra HVB'erne. I alle tre lande er slægts- og netværksplejefamilierne vokset – men udviklingen er markant mindre i Danmark end i Norge og Sverige.

Få procent af de familieplejeanbragte i alle tre lande bliver anbragt, mens de er små – mens cirka 4 ud af 10 familieplejeanbragte er 13-17 år.

Specielt i Norge og Sverige tales der både på kommunalt og statsligt plan om mangel på plejefamilier. I Norge står børn på venteliste til en familieplejeplads, og der tales åbent om, at den stærke fokusering på familiepleje har øget presset. Både i Sverige og i Norge er der bevidsthed på statsligt plan og i de kommunale arbejdsgiverorganisationer om, at moderne plejefamilier ønsker ordentlige vilkår – men der er samtidig (som det ses af rapporten om familieplejernes vilkår) det dilemma, at de overordnede aktørers bekymring ikke slår igennem i forhold til de enkelte kommuners konkrete kontrakter med de enkelte familieplejere.

I specielt Norge – men også i en vis grad Sverige – har staten et større ejerskab til familieplejeområdet end i Danmark. I Norge har staten et (med)-ansvar for rekruttering af plejefamilier, og det er staten, der har ansvaret for grunduddannelsen og for den overordnede kvalitetsudvikling. I Sverige er der udarbejdet statslig udredning af det sårbare børne- og ungeområde, der blandt andet beskæftiger sig indgående med plejefamiliernes vilkår og rekrutteringsproblematikken.

Vilkårene for familieplejere i de tre nordiske lande - Danmark, Norge og Sverige

Dette kapitel indeholder fem hovedafsnit. Et første afsnit, der handler om de helt overordnede forhold i de enkelte lande, det vil sige plejefamiliernes tilknytning til myndighederne, hvilken myndighedsinstans, der har ansvaret for familieplejeansøgelserne og hvordan de enkelte lande ser på skismaet mellem familieplejere som opgavevaretagere eller ansatte. Et andet afsnit, der gennemgår de konkrete vilkår for familieplejere i de enkelte lande. Der tages udgangspunkt i, hvordan forholdene er pt. for de mest brugte modeller i de tre lande: Den kommunale model før Barnets Reform i Danmark, den mest almindelige kommunale og statslige tilknytning i Norge og den kommunale tilknytning i Sverige. Et tredje afsnit, der – kort – gennemgår, hvad den danske Barnets Reform betyder for familieplejernes status og arbejdsvilkår, hvad den nye norske statslige kontrakt giver norske familieplejere af nye – favorable – forhold, og hvordan en svensk privat organisation opbygger sine kontrakter til de tilknyttede familieplejere. I det fjerde afsnit peges på, hvilken organisationsmæssig status familieplejere har i de enkelte lande. Et afsluttende afsnit fem indeholder en konklusion.

Overordnede forhold

Tilknytning

Danmark

Der findes i dag i princippet kun én type af tilknytning for plejefamilier.

- Plejefamilier, der er knyttet til kommunerne på individuelle kontrakter.

Derudover findes et meget lille antal plejefamilier knyttet til enkelte døgninstitutioner.

Der er i Barnets Reform forliget forslag om kommunale familieplejere, der kan knyttes tættere til kommunen fx via ansættelse.

Norge

Der findes i dag tre forskellige typer af tilknytning for plejefamilier.

- Kommunale plejefamilier, altså plejefamilier, der er knyttet til kommunerne som "opdragsgivere".
- Statslige plejefamilier. Ved Barnevernsreformen i 2004 overgik de forstærkede plejefamilier, der tidligere var tilknyttet amterne, til de regionale Bufetat-enheder, dvs. at deres arbejdsgivere blev staten, ikke kommunerne. Bufdir mener, at der er cirka 900 statsligt tilknyttede plejefamilier.
- Private plejefamilier. Mange af de private børneværns-institutioner (mange af dem kristelige, fx Frelsens Hær) har tilknyttede plejefamilier.

Sverige

Der findes i dag to forskellige former for tilknytning i Sverige.

- Tilknytning til kommunen med individuel kontrakt (som i DK).

- Tilknytning til en privat virksomhed. Sidstnævnte kan være enten på lønmodtagervilkår eller med kontrakt på vilkår, der ofte er mere favorable end de kommunale kontrakter.

Ansvaret for familieplejeanbringelserne

Danmark

I Danmark beslutter kommunerne, hvilket døgntilbud et barn, der skal anbringes, skal tilbydes. Kommunerne har også ansvaret for at godkende plejefamilierne. For almindelige familieplejeres vedkommende er det familiens bopælskommune, som er ansvarlig for godkendelsen og for, at plejefamilien får et introduktionskursus i forbindelse med deres godkendelse. Andre kommuner vil herefter kunne benytte den godkendte familiepleje. Kommunerne kan udlægge deres opgaver til private organisationer. Netværksplejefamilierne godkendes af den kommune, som ønsker et barn anbragt i netværksplejefamilien. Samme kommune skal sikre, at plejefamilien gennemfører et introduktionskursus.

Der er i Danmark ikke nogen myndighed, som har et forsyningsansvar, en koordinerende rolle eller et ansvar for rekruttering af familieplejere.

Fra 2011 med Barnets Reform ændres reglerne, således at plejefamilier både kan godkendes af den stedlige kommune som generelt egnede til at modtage anbragte børn og unge og af den anbringende kommune som konkret godkendt i forhold til modtagelsen af et bestemt barn eller ung.

Norge

I Norge har kommunerne ansvaret for at beslutte en placering, og om barnet/den unge skal i familiepleje eller på institution. Men kommunen har mulighed for at bede den regionale Bufetat (statslig decentral enhed) om råd og vejledning til denne beslutning. Hvis kommunen beslutter familiepleje, kan den enten vælge en af sine egne plejefamilier, eller den kan bede om Bufetats hjælp. Bufetat har i dag det overordnede ansvar for at rekruttere nye plejefamilier, kvalitetsudvikle familieplejeområdet, har ansvaret for Pride-oplæringen, og har knyttet de forstærkede plejefamilier til sig. Man kan derfor i dag tale om et delt ansvar for plejefamiliernes rekruttering og tilknytning.

Sverige

I Sverige er anbringelser en ren kommunal sag. En krølle er, at det kun er de korte anbringelser, som embedsværket i en kommune selv kan beslutte. Er det en langvarig anbringelse – både frivillige og tvang – skal den besluttes i "socialnämnden", der er et politisk organ. Rekruttering af plejefamilier, tilsyn etc. ligger også rent i kommunen, og der er efterhånden en del kommuner, der danner fællesskaber til både rekruttering og uddannelse af plejefamilier.

Ifølge SKL er der fortsat mange plejefamilier, der ikke har nogen grunduddannelse. I Sverige bliver en plejefamilie altid godkendt til et specifikt barn (eller en specifik søskendeflok). Tidligere blev plejefamilierne generelt godkendte, men i dag argumenterer man med, at af hensyn til matchningen mellem barn og plejefamilie skal familien godkendes til det specifikke barn. Så kommunerne kan udrede men ikke godkende, før der er tale om et konkret barn. Undtagelsen er akutplejefamilierne, der har generel godkendelse.

Det er den anbringende kommune, der har hele ansvaret for den plejefamilie, som den placerer et barn i – også for plejefamiliens uddannelse.

Der pågår en drøftelse i disse år i kommunerne om, hvorvidt kommunerne er gode nok til at udøve deres myndighedsopgave i forhold til de plejeanbringelser/plejefamilier, der foregår i privat regi.

Arbejde eller opgave?

Danmark

Danmark har tidligere befundet sig i en gråzone definitions- og forståelsesmæssigt. Spurgte man Socialpædagogerne, de fleste familieplejere selv (og sågar også mange kommuner) ville de sige, at familieplejerne var ansatte – eller i hvert fald burde være det. Spurgte man KL – og vel også flere og flere kommuner - ville de sige, at familieplejerne var kontraktligt tilknyttede som enkeltpersoner uden andre rettigheder end de, der lå/ligger i hver enkelt kontrakt. I de senere år er disse to konfliktende holdninger tørnet sammen både i retssystemet, administrativt og politisk, uden at uenigheden er blevet endeligt bilagt.

Barnets Reform bruger et nyt udtryk, nemlig "kommunale plejefamilier", og der bliver i bemærkninger lagt op til, at kommunerne kan ansætte familieplejerne direkte (hvilket der for så vidt ikke har været noget til hinder for tidligere, men nu vil det blive præciseret i lovens bemærkninger).

Norge

I Norge har familiepleje traditionelt været en opgave, ikke et arbejde. Men da en række familieplejere overgik til staten ved Barnvernsreformen i 2004 meldte en række familieplejere sig ind i det statslige forbund NTL, og kravet om lønmodtagerstatus blev rejst. Af flere årsager (se afsnittet "statslige kontrakter") blev lønmodtagerstatussen opgivet, og der blev i stedet i et udvalg med repræsentanter for staten, fagforeningerne og Norsk Fosterhjemforening udarbejdet en kontrakt, der giver langt større sikkerhed i "ansættelsen", stærkere tilknytning til kommunen og opfyldelse af en række krav, som fx pension, ret til efteruddannelse på lige fod med Bufetats ansatte. Resultatet er, at der fra 1. april 2010, hvor de første kontrakter ventes underskrevet, vil være fire former for plejefamilier: Private (knyttet til en døgninstitution), familieplejere knyttet til kommunen, familieplejere knyttet til staten og direkte statsligt ansatte familieplejere.

Sverige

I Sverige er familiepleje en opgave, ikke et arbejde. Kommunernes sammenslutning, SKL, står meget stærkt på dette af flere årsager: For det første vil man – af hensyn til barnet – have almindelige familier, der ikke er plejefamilier for pengenes skyld. For det andet er der et økonomisk aspekt for kommunerne. Det vil blive dyrere med ansættelser, fordi man så ikke kan slippe så let ud af et engagement, hvis man ikke længere har brug for en plejefamilie. Ifølge SKL er det dog ikke noget voldsomt debateme pt. Til gengæld er SKL optaget af at sikre plejefamilierne ordentlige vilkår – men man arbejder udelukkende med anbefalinger til kommunerne, så det skal være "kommunefrivilligt".

Konkrete vilkår

Aflønning

Danmark

Danske familieplejere bliver betalt med en omkostningsdel og en vederlagsdel. KL har udarbejdet et vejledende skema for, hvor mange plejevederlag plejebarn, med forskellige typer af udfordringer, bør "udløse". KL anbefaler samtidig, at der normalt er et loft over antal plejevederlag pr. plejebarn på syv gange vederlag. Et vederlag er i 2010 svarende til 3.680 kr.

Der findes ingen officiel statistik over, hvordan vederlagsudbetalingen fordeler sig på plejeforhold. Men Socialpædagogerne laver jævnligt en lønstatistik for deres godt 2.000 familieplejemedlemmer. I 2009 viste lønstatistikken, at en familiepleje i gennemsnit havde 1,32 barn anbragt og en månedsløn på 29.300 kr. 76 % af familieplejerne, som deltager i lønundersøgelsen, har ikke andet arbejde ved siden af deres familieplejebesæftigelse.

Norge

Plejefamilierne bliver betalt som i DK med en omkostningsdel og en "arbejdsgodtgørelse", der i princippet kun består af et beløb, nemlig 6.135 norske kroner pr. barn. Men praksis er, at et barn kan udløse et, to eller tre gange godtgørelsen, således at der for en person, der ikke arbejder ude, kan være tale om beløb, der svarer til en børnehavepædagogs. Nogle forstærkede plejefamilier får fast månedsløn.

Fra 1. april 2010 vil de statslige kontrakter træde i kraft – de giver fast årsløn (se afsnit 4).

Sverige

I Sverige får familieplejerne en omkostningsdel og et vederlag (arvode). SKL kommer med vejledende satser for arvodet, der afhænger af, om barnet er 0-12 år eller 13-19 år, og om der er tale om en ordinær familiepleje eller en akutfamilie. Arvode kan forhøjes afhængigt af barnets udfordringer. For 2008 gik arvode for en 0-12-årig fra 4.618 kr., til 10.361 kr. og var ikke meget højere for de 13-19-årige. Ingen ved, hvor meget kommunerne reelt udbetaler, eller om de følger SKL's vejledende satser.

Svenske familieplejere kan få kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i kortere perioder.

Opsigelsesvarsler

Danmark

KL anbefaler i sin håndbog, at den enkelte kontrakt udformes, så der er 14 dages opsigelse de første tre måneder og derefter en måneds opsigelse til henholdsvis den 1. og den 15. i hver måned.

Norge

Der findes intet overblik over, hvordan kommunerne tackler opsigelsesvarslene i dag. Selvom der ikke findes overblik, er de ifølge KS "ret korte", formentlig i gennemsnit en måned. KS har ikke ret mange sager med konflikter omkring opsigelsesvarsler - det tolkes som, at det ikke er ret kontroversielt for mange.

En endnu ikke vedtaget revision af en vejledende, kommunal standardkontrakt arbejder med et opsigelsesvarsel på tre måneder – men om denne bliver vedtaget, er usikkert.

Sverige

Der findes intet overblik over, hvad de svenske kommuner gør. Men ifølge SKL er det almindelige en måned, selvom der også er eksempler på længere varsler. Der er i dag et pres fra kommunernes side for at forkorte opsigelsesvarslet (på grund af økonomien), men i SKL fraråder man kommunerne at benytte opsigelsesvarsler på fx 14 dage.

Aftale

Danmark

Vejledningen til Serviceloven anbefaler, at der udarbejdes en skriftlig aftale om opgaven. Socialpædagogerne lægger sig i sin håndbog til familieplejerne op af denne anbefaling. KL har heroverfor ingen anbefalinger i sin håndbog af, at kommunen udarbejder en skriftlig aftale (arbejds- og opgavebeskrivelse) om det enkelte plejeforhold.

Norge

I dag er det ifølge det kommunale fagforbund Fagforbundet (se afsnittet om organisering) stadig almindeligt, at plejefamilien får meget få oplysninger om, hvad der skal ske i anbringelsen.

Ifølge den endnu ikke vedtagne standardkontrakt fra KS bør der udarbejdes en (indholdsmæssig, red.) plan for anbringelsen, inkl. for samvær.

Sverige

Findes ikke i dag. I Barnskyddsbetænkningen stilles et forslag om, at det gøres lovpligtigt, at kommunen skal være forpligtet til at lave en skriftlig aftale med plejefamilien om plejefamilienes respektive kommunes ansvar for indsatser og støtte til barnet. SKL anbefaler allerede i dag en sådan aftale, men det statslige engagement i sagen understreger formentlig, at mange kommuner ikke har en sådan i dag.

Øvrige vilkår

Danmark

Familieplejerne i Danmark er omfattet af ferieloven, som giver ret til 5 ugers ferie om året. Ofte vil ferien blive afholdt sammen med plejebarnet. Familieplejerne er også omfattet af reglerne om sygedagpenge, hvilket betyder, at familieplejere har et krav på sygedagpenge under sygdom og barsel. Familieplejerne i Danmark er omfattet af arbejdsskadeforsikring. Familieplejerne har ikke ret til pension, men KL anbefaler, at pension drøftes inden indgåelse af kontrakten. Socialpædagogernes lønundersøgelse fra 2009 viste, at 2 % af familieplejerne har en pensionsaftale, som er aftalt med kommunen. Ca. halvdelen af familieplejerne har en pensionsordning, som ikke beror på en aftale med kommunen.

Norge

De fleste familieplejere i dag har ikke pension og rettigheder som løn under sygdom etc. Forsikring er uvis.

Der står intet i forslaget til ny standardkontrakt fra KS om ferie, løn under sygdom, arbejdsskadesforsikring eller pension.

Sverige

I Sverige har familieplejere ikke pensionsbidrag, men der indbetales for dem til den statslige basispension, som alle får (et andet pensionssystem end det danske). Resten må de selv klare. De har ikke løn under sygdom etc. Heller ingen arbejdsskadesforsikring, det nævnes udtrykkeligt i vejledningen fra SKL.

Høringsret i forhold til plejebarnets sag

Danmark

Familieplejerne har ikke pt. en høringsret i forbindelse med barnets sag. Fra 2011 med Barnets Reform skal familieplejere høres i forbindelse med, at kommunen træffer beslutning om samvær, flytning og hjemgivelse for de børn, de har anbragt hos dem.

Norge

Plejefamilien har ikke høringsrettigheder efter norsk lov. To store spørgeskemaundersøgelser (Toril Havik) har vist, at de ikke føler sig anerkendt som ligeværdig part. Det er også indtrykket hos Norsk Fosterhjemsforening.

Sverige

Ingen høringsret.

Kompetenceudvikling

Danmark

I Danmark er det lovpligtigt at være påbegyndt grundkursus som plejefamilie, inden man får et plejebarn. Kurset har siden 2009 som minimum skulle være på fire kursusdage. Der er intet krav om, hvilket kursuskoncept, der bruges, men RUGO (Rekruttering, Uddannelse, Godkendelse og Organisation), lokale AMU-kurser og andre plejefamiliekurser anvendes som udgangspunkt.

Med Barnets Reform 2011 får familieplejere ret og pligt til efteruddannelse svarende til minimum 2 hele kursusdage om året. Familieplejerne får også ret og pligt til at modtage løbende supervision.

Norge

Det statslige Bufetat er ansvarlig for den generelle oplæring (Pride), mens det er kommunen, der er ansvarlig for oplæring i forhold til det enkelte barn. Der er i standardkontrakten mellem kommunen og familieplejen ingen stærke rettigheder på dette punkt. Departementet (det politiske niveau) har bedt Bufdir (det administrative led) om at lave nyt forslag til kompetenceudvikling af plejefamilier.

Sverige

Kommunerne står selv for oplæring af plejefamilierne, og der er ikke ét nationalt uddannelsessystem. Også efteruddannelse og supervision er et kommunalt anliggende.

Tilsyn

Danmark

I Danmark står den godkendende kommune for det generelle, driftsorienterede tilsyn med plejefamilien. Der findes ingen lovgivningsmæssige krav til, hvor ofte disse tilsynsbesøg skal iværksættes. KL anbefaler, at dette sker "løbende".

Den anbringende kommune står for tilsynet med det konkrete plejeforhold. Dvs. står for revision af handleplan mindst én gang årligt og skal tale med barnet mindst én gang årligt. Med Barnets Reform lægges der op til, at kommunen skal lave retningslinjer for det driftsorienterede tilsyn hos familieplejerne. Revisionen af handleplanen og samtalen med barnet på anbringelsesstedet ændres begge fra en gang årligt til to gange årligt.

Norge

Barne-, Ligestillings- og Inddragelsesdepartementet har udarbejdet "Forskrift for fosterhjem" – seneste udgave er fra 2003. Den præciserer ansvaret for og omfanget af tilsyn. Den skelner meget præcist mellem tilsyn med plejefamilien (opfølgning og kontrol) og tilsynet med plejebarnet.

- Tilsyn i plejefamilierne skal ske minimum fire gange årligt. Det er godkendende kommune, der har ansvaret for tilsynet med plejefamilien, men dette ansvar kan uddelegeres til anbringende kommune via en skriftlig aftale. Når barnet har været placeret to år, og hvis det skønnes, at forholdene er gode, kan antallet af tilsynsbesøg reduceres til to årlige besøg.
- Tilsyn med plejebarnet skal ske minimum fire gange årligt. Når barnet har været placeret to år, og hvis det skønnes, at forholdene er gode, kan antallet af tilsynsbesøg reduceres til to årlige besøg – hvis barnet samtykker.
 - Tilsynsfører skal være uafhængig af kommunen/staten og plejefamilien.
 - Plejebørnenes holdning til valg af tilsynsfører skal tillægges vægt.

Der er presseforlydender om, at systemet langt fra fungerer så godt som det lyder – at en del børn endnu ikke har et ordentligt tilsyn. Men det er svært at skaffe sig et overblik over.

Sverige

I dag står der blot i lovgivningen, at handleplanen skal revideres to gange årligt.

I Barnskyddsbetænkningen foreslås det, at barnet ved anbringelsen får sin egen – navngivne – sagsbehandler, der får ansvaret for at følge placeringen og have kontakten med barnet. Denne sagsbehandler skal have en selvstændig (uafhængig red.) rolle i forhold til plejefamilien eller institutionen. Sagsbehandleren skal besøge barnet mindst fire gange årligt, og det skal indføres i loven, at sagsbehandleren så vidt muligt skal tale med barnet alene.

Tre alternative modeller

Danmark – den kommunale familiepleje

Med Barnets Reform bliver det i Danmark muligt at blive godkendt som "kommunal plejefamilie". Den kommunale familiepleje indsættes i loven på linje med almindelig familiepleje og netværksplejefamilie.

Den kommunale familiepleje skal modtage børn og unge med tungere problemer, og den forventes at have en aftale om en erhvervsbegrænsning i et eller andet omfang.

Arbejdsvilkårene for kommunal familiepleje skal afklares – afskedigelse, pension og aflastning er nævnt konkret i bemærkningerne til lovforslaget. Vilkårene skal afklares via en kommunal ansættelse eller via en kontrakt, hvor vilkårene er afklaret.

Den kommunale familiepleje får ret til mere supervision og mere efteruddannelse end almindelige familieplejere. Omfanget vil blive fastlagt på baggrund af en konkret vurdering af opgaven med barnet.

Beskrivelsen af en kommunal familiepleje synes at omfatte rigtigt mange nuværende familieplejere. Mange anbragte børn i familiepleje har i dag tungere problemstillinger. Samtidig vil formodentlig flertallet af de familieplejere, der har anbragte børn, være pålagt en erhvervsbegrænsning i et eller andet omfang. Undersøgelser viser, at familieplejere organiseret i Socialpædagogerne, for 76 % vedkommende, har familieplejeopgaven som fuldtidsbeskæftigelse.

I stedet evt.: Det er i dag uvist, hvordan den nye type familieplejere vil slå igennem i kommunerne, herunder hvor mange af de nuværende familieplejere, der henholdsvis ønsker og kan overgå til at blive kommunale plejefamilier.

Norge - en ny statslig kontrakt

En del beredskabshjem og ungdomsfamilier (forstærkede plejefamilier) organiserede sig i begyndelsen af 2000-tallet i Norsk Tjenestemannslag (NTL) og fremsatte dér kravet om fuld lønmodtagerstatus og forhandlingsret. Barne- og Ligestillingsdepartementet foretog efter reformen i 2004 en udredning af familieplejeområdet, hvor det også så på rammebetingelserne for plejefamilierne (sammen med andre ministerier). I sommeren 2007 kom man frem til, at fuld lønmodtagerstatus ikke var foreneligt "med arbejdstidsbestemmelser i norsk lov og i EF's arbejdstidsdirektiv" (Fosterhjemskontakt 4/2007). Herefter blev der nedsat en arbejdsgruppe med blandt andre departementet, NTL, Fagforbundet (de kommunalt ansattes fagforbund) og FO (Fellesorganisationen), der skulle udarbejde en standardkontrakt for statslige plejefamilier og beredskabshjem (akutplejefamilier).

Kontrakten lå færdig i efteråret 2009, og i december 2009 kom der en lovhjemmel fra Stortinget, der gjorde det muligt at udbetale pension til plejefamilierne. Den statslige kontrakt, der nu er vedtaget, giver fortsat ikke lønmodtagerstatus til plejefamilierne, men en række nye vilkår. Den indeholder følgende hovedpunkter:

- Plejefamilien skal have Pride eller andet grundkursus – og herefter tilbud om kurser, oplæring og vejledning på linje med ansatte i Bufetat.
- Der skal være beredskab udenfor normal arbejdstid til nødsituationer.
- Plejefamilien har fri en weekend om måneden, hvis forsvarligt ud fra barnets behov. Arbejdsgiver skal sørge for aflastning til barnet.
- Plejefamilien har ret til totalt 35 fridage om året. Arbejdsgiver sørger for aflastning.
- Kontrakten har en varighed på fem år fra indgåelsen. Det faste vederlag udgør mindst 285.000 norske kr. årligt plus pension.
- Ved en anbringelse skal der indgås en skriftlig aftale, der beskriver arbejdet og plejefamiliens ansvar.
- Når en plejeanbringelse slutter, har plejefamilien ret til mindst fem og højst 90 dages fri inden næste plejebarn, afhængig af længden af plejeforholdet.
- Plejefamilien skal påtage sig andre typer opgaver i perioder, hvor det ikke har plejebarn.
- Der er tre måneders opsigelse.
- Plejefamilien forpligter sig til at modtage vejledning, efteruddannelse, deltage i møder etc.

I skrivende stund (marts 2010) er der ved at blive indgået kontrakter efter den nye standard. Direktoratet har besluttet, at alle plejefamilier, der pr. 31. marts har kontrakt med det statslige Bufetat, skal have tilbud om at komme over på den nye standardkontrakt. Det er cirka 900. Ifølge Bufdir skal disse samtidig acceptere, at de i fremtiden vil blive brugt mere som alternativ til institutionsanbringelser for især de 12-18-årige, de skal acceptere at arbejde mere systematisk og indgå i egentlig behandling af plejebarnet, og deres anbringelser skal være kortere.

Flere af aktørerne på området udtrykte skepsis/bekymring i forhold til, hvordan der vil være råd til at lade så mange plejefamilier overgå til den nye ordning. Samtidig er aktørerne bekymrede for, hvordan det vil blive at have to forskellige typer af plejefamilier, hvor den ene har meget mere favorable betingelser end den anden. KS har endnu ikke udtalt sig officielt om de statslige kontrakter – og da der pt. eksisterer refusionsordning, der pålægger staten at betale alle udgifter til plejefamilier, der overstiger cirka 26.000 kr., er KS pt. ikke bekymret for kommunernes økonomi i forhold til de nye favorable kontrakter.

Sverige – private familieplejevirkksomheder

I Sverige har der de seneste 10-15 år foregået en voldsom vækst i antallet af private virksomheder på familieplejeområdet – en udvikling, der er foregået "bagom ryggen på" planlæggerne. I begyndelsen af 2000-tallet var der ti private familieplejevirkksomheder, i 2008 fandt udredningen 70 med tilsammen skønsmæssigt 1.500 plejebørn og –unge ud af i alt godt 11.000 plejebørn (cirka 13 % af alle plejebørn). Virksomhederne ansætter selv plejefamilier, fører tilsyn og har ofte egne psykologer og behandlere ansat – ofte er virksomhederne a/s'er og de har ud fra egne udsagn og til forskel fra kommunerne ingen vanskeligheder med at rekruttere plejefamilier. Ofte vil placeringerne i privat regi være såkaldt "forstærket familiepleje", her synonymt med mere støtte (døgnet rundt), uddannelse, mere aflastning og ofte behandling til barnet. I betænkningen siges ikke noget entydigt om kvaliteten af disse virksomheders arbejde, men dog om et strukturelt problem, nemlig at en række kommuner overlader virksomhederne dele af myndighedsopgaven ved placeringen.

Som sagt er der i Sverige ca. 70 store og små virksomheder med tilsammen skønsmæssigt 1.500 ud af i alt godt 11.000 plejebørn - cirka 13 % af alle plejebørn. Disse virksomheder

tilbyder deres plejefamilier meget forskellige vilkår. En af de store Gryning Vård med hovedkontor i Göteborg har 75-80 plejefamilier (inkl. akutfamilier) tilknyttede. Gryning og plejefamilien indgår en aftale, hvis hovedpunkter er:

- Der udbetales et vederlag på 12.500 svenske kroner pr. plads, plejefamilien stiller til rådighed (max. to pladser). Dette beløb udbetales, uanset om der er et barn placeret eller ej.
- Plejefamilien får cirka 20 % af omkostningsdelen udbetalt, uanset om der er plejebarn eller ej.
- At plejefamilien har krav på uddannelse, rådgivning, støtte og temaaftener.
- At om muligt skaffe aflastning til plejefamilien to døgn pr. måned og en uge om året (i alt max 31 dage).
- At der er en gensidig tre måneders opsigelsesperiode.

SKL: Nogle kommuner overlader for meget ansvar til disse – det er altid kommunen, der har ansvaret.

Organisering

Danmark

I Danmark er familieplejere organiseret i Socialpædagogernes Landsforbund. Socialpædagogerne giver familieplejerne adgang til medlemskab af fagforening og A-kassen. Familieplejernes medlemskab af Socialpædagogernes Landforbund kan ske som hovederhverv, men familieplejerne kan også være medlem på vilkår af bierhverv. 90 % er medlemmer som hovederhverv. Socialpædagogernes Landsforbund har ca. 2.200 familieplejemedlemmer. Det nøjagtige antal familieplejere i Danmark kendes ikke, men Socialpædagogerne antager, at de organiserer mere end halvdelen af samtlige familieplejere.

Der er ikke indgået en overenskomstaftale mellem KL og Socialpædagogerne om familieplejerne, hvorfor Socialpædagogernes tilbud til familieplejerne på nogen punkter adskiller sig fra Socialpædagogernes øvrige medlemmer. Socialpædagogerne har eksempelvis et særligt blad til familieplejerne, der er tilbud om støtte til netværksdannelse mellem familieplejere og der er dannet et anonymt kriseberedskab, som samtlige familieplejemedlemmer kan benytte.

Norge

Som nævnt organiserede en række familieplejere sig i begyndelsen af 2000-tallet i NTL, Norsk Tjenestemannslag. NTL oplyser, at forbundet i dag har cirka 200 familiepleje-medlemmer ud af de cirka 900 statslige familieplejehjem. NTL håber, at langt flere vil melde sig ind, nu NTL har bevist, at det har fået gennemført en langt bedre ordning/kontrakt for familieplejerne.

Fagforbundet, der organiserer de fleste af de kommunale lønmodtagere, oplyser, at man har cirka 40-70 medlemmer, hvis primære job er at være plejefamilier. Derudover har man et ukendt antal, der er organiseret via et hovederhverv, men har familiepleje som bierhverv.

Fagforbundet har aftaleretten for de kommunale plejefamilier – men i sidste ende er det det norske LO, som både NTL, Fagforbundet (og FO) er medlem af, der skal beslutte, hvordan familieplejerne på længere sigt skal organiseres. Det seneste år har man fået mere fokus på familieplejerne, og man har, på vegne af de kommunale familieplejere, rettet henvendelse til

KS for at få dem til at arbejde mere aktivt for at forbedre forholdene for familieplejerne (alt lige fra støtte, over pension til bedre økonomi). Fagforbundet er ikke 100 % positive overfor den nye statslige kontrakt som model også for de kommunale familieplejere. Norsk Fosterhjemsforening er interesseorganisation for plejefamilier.

Sverige

SKTF, fagforbund indenfor TCO (står for Tjänstemännens Centralorganisation, der er FTF's søsterorganisation i Sverige), der organiserer velfærdsarbejdere i kommuner og stat. Har cirka 13.000 medlemmer, der arbejder indenfor det sociale område, inklusive ældresektoren (ca. 5.000 socialpædagoger og 2.000 socialrådgivere indenfor børn og unge). Der er ingen familieplejere i SKTF, ifølge den socialpolitisk ansvarlige i SKTF, Yvonne Ahlström, er de ikke organiseret nogen steder. SKTF har fået henvendelser fra især akutplejefamilier, der er udsatte – vi burde kunne have dem som medlemmer!

Sverige har flere interesseorganisationer for plejefamilier: Familjevårdens Centralorganisation (Faco) og Familjehemmens Riksförbund.

Konklusion

Familieplejere i de tre nordiske lande har af myndighederne altid været betragtet som en opgave, ikke som et arbejde – og det uanset hvor høj en betaling, familieplejeren oppebar. I de senere år er der slået sprækker i denne opfattelse. Dels har mange familieplejere, i hvert fald i Norge og i Danmark, advokeret for at blive lønmodtageransat. Dels er der hos myndighederne en stigende erkendelse af, at nogle familieplejere løser opgaver, der er meget arbejds- og støttekrævende, der ydermere bliver udført som alternativ til institutionsanbringelse. Selvom Norge har taget et stort skridt fremad med den nye statslige kontrakt, der både hvad angår aflønning og vilkår i øvrigt ser meget favorabel ud, er det alligevel Danmark, der med Barnets Reform åbner op for den mest vidtrækkende ændring, nemlig muligheden for en egentlig ansættelse i kommunen.

Norge har som det eneste af de tre lande centraliseret en del af ansvaret for familieplejeres vilkår hos staten – sparring til kommuner ved anbringelse, kurser til nye plejeforældre og kvalitetsudviklingen af området. Men som vi så i det første hovedafsnit, er der også på centralt hold i Sverige en bekymring, at arbejdsvilkår, der ikke er ordentlige, vil afholde familier fra at melde sig som plejefamilier.

I alle tre lande er opbygningen af betalingen den samme: en omkostningsdel og en del, der afhænger af opgaven. Alle tre lande opererer med et loft over opgaveaflønningen, men i alle tre lande ser virkeligheden anderledes ud – der er formentlig mindst afvigelse i Danmark, hvor loftet er højest. Ingen af de tre lande laver officielle statistikker over den reelle aflønning pr. plejebarn eller –familie. Men det er formentlig sikkert at konkludere, at en stor del af familieplejerne har familieplejearbejdet som alternativ til et "almindeligt" arbejde.

Den kommunale praksis i forhold til opsigelsesvarslerne i de tre lande ligner hinanden. Det normale er et varsel på en måned - med kommuner i hvert fald i Sverige, der gerne ville nedsætte varslene til 14 dage. Modsat er der i Norge en ny håndbog for almindelige, kommunale familieplejere – uarbejdet af udvalg, der indeholder alle de vigtigste aktører på feltet - der anbefaler et tre-måneders varsel. Og den nye norske statslige kontrakt opererer også med tre

måneder. I Danmark og Sverige overlader kommunernes interesseorganisation (og staten) dette til forhandling mellem den enkelte kommune og familieplejeren.

Formentlig har alle familieplejere en kontrakt med kommunen, der fastsætter familieplejerens vilkår. Men meget få – og det gælder alle tre lande - har en skriftlig aftale om, hvad deres arbejde består af samt arbejdsdelingen mellem plejefamilien og kommunen i forhold til plejebarnets liv og eventuelle behandling. I Danmark anbefaler myndighederne (men ikke kommunerne), at en sådan aftale indgås, og i Sverige anbefaler en stor udredning af udsatte børne- og ungeområdet, at en sådan indgås. I Norge anbefaler parterne bag den nye håndbog for kommunale familieplejere, at en sådan laves. Og en aftale er en fast ingrediens i den nye norske statslige kontrakt. Så der er grøde på dette område.

Med hensyn til øvrige vilkår – pension, ret til sygedagpenge, forsikringsordninger etc. ser virkeligheden formentlig ret ens ud for de tre landes familieplejere, men det er yderst svært at gennemskue. Myndighederne specielt i Norge og Sverige synes optagede af, at manglen på plejefamilier blandt andet kan skyldes for dårlige vilkår, men da vilkårene aftales i de enkelte kommuner, slår dette ikke igennem. Den nye norske statslige kontrakt forpligter staten til at betale pension – og både i Norge, Danmark og Sverige anbefaler de kommunale arbejdsgiverorganisationer (plus i Danmark Barnets Reform), at der tales pension ved kontraktindgåelsen.

Et af de steder, hvor der er størst forskel på de tre lande, er med hensyn til grundkurser for nye plejeforældre. Den norske stat har købt det amerikanske koncept Pride, som alle nye familier skal igennem, og staten er ansvarlig for kvalitetsudviklingen af familieplejeområdet. I Sverige er området totalt kommunalt styret, og i Danmark er der både kommunale RUGO-kurser, regionale AMU-kurser og private kurser.

Tilsyn er et andet område, hvor forskellene synes store. Norge har det højeste niveau for tilsyn: En statslig forskrift påbyder mindst fire besøg om året i plejefamilien, og mindst fire årlige samtaler med barnet af uafhængig person. Sverige har kun nedskrevet, at handleplanen skal revideres to gange årligt. Men den store udredning af området anbefaler fire årlige tilsynsbesøg (dette har dog ikke udmøntet sig i lovforslag endnu) – og en forsøgsordning administreret af Socialstyrelsen opererer med en statslig, uafhængig tilsynsperson, der skal besøge det anbragte barn fire gange årligt. I Danmark er tilsynet med plejefamilien uspecificeret antalsmæssigt, men der skal føres en samtale med barnet mindst en gang årligt. Dette sættes med Barnets Reform op til to besøg, ligesom handleplansrevisionen sættes op fra en til to gange årligt.

Danmark er det af de tre lande, der har flest fagforenings-organiserede familieplejere. Godt 2.000 familieplejere – formodentlig svarende til halvdelen – er organiserede i Socialpædagogerne. I Norge har nogle meldt sig ind i det statslige NTL, andre i det kommunale Fagforbundet – og organisationsprocenten vil formentlig stige de kommende år. I Sverige er der formentlig meget få organiserede. Alle tre lande har interesseorganisationer for plejefamilier.

Tre udviklinger i de tre lande er værd at hæfte sig specielt ved:

I Danmark bliver det med Barnets Reform direkte nævnt, at kommuner kan ansætte familieplejere til særligt udfordrende plejeforhold (eller alternativt til en ansættelse knytte dem til kommunen med mere favorable ordninger).

I Norge vil en række familieplejere pr. 1. april overgå til en ny statslig kontrakt. Familieplejerne er fortsat ikke ansat, men de får løn, opsigelsesvarsler, pension og efteruddannelse, som om de var. Derudover får de en række forbedringer i deres arbejdsforhold, aflastning, støtte etc. Til gengæld skal de acceptere at modtage unge, hvoraf mange tidligere ville have været anbragt på institution.

I Sverige er der de seneste 10-15 år vokset en række private familieplejevirkksomheder op, som kommunerne hyrer til at stå for matchning, tilsyn og rekruttering af plejefamilier. Nogle af disse virksomheder ansætter deres familieplejere, andre tilbyder dem "bare" bedre kontrakter end de kommunale, fx længere opsigelsesvarsler, mere støtte og delvis løn, selv i perioder hvor der ikke er plejebørn i familien. Myndighederne er opmærksomme på, at disse private virksomheder – til forskel fra det offentlige – ikke har problemer med at rekruttere nye plejefamilier.

Kildeliste

Norge

Interviews med under Oslo-besøg:

Norsk Fosterhjemsforening, Tove M. S. Wahlststrøm, generalsekretær
Norsk Fosterhjemsforening, Hege Sundt, tidligere generalsekretær
FO, Kjetil A. Ostling, næstformand
FO, Atle Eikeland, ansat i Bufetat Øst
KS, Anne Jensen, socialfaglig konsulent
Bufdir, Karin Sasaoga, seniorrådgiver

Telefon- og mailkontakt:

Fagforbundet, informationsmedarbejder Kristin Skogli,
NTL, informationsmedarbejder Tove Lise Granli
Bufdir, Marianne Kildedal Christie, fungerende sektionschef

Skriftligt materiale:

Bufdir: Faktaark 1,2 og 3 om familiepleje
Diverse statistikker fra Statistisk Sentralbyrå
Udkast til standardkontrakter for statslige plejefamilier og akutplejefamilier (Bufdir)
Tildelingsbrev Bufdir 2010
Stortingsmelding nr. 40 fra 2001/2002
www.fosterhjem.no
Barnevernloven <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/retningslinjer-for-fosterhjem/1.html?id=415700>
Forskrift om fosterhjem
http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/lover_regler/forskrifter/2003/forskrift-om-fosterhjem.html?id=92232

Sverige

Interviews under Stockholm-besøget:

Socialstyrelsen, Håkan Aronssen og Marie Linder
Sveriges Kommuner och Landsting, Elisabeth Melin
Socialdepartementet, Agneta Björklund
SKTF, Yvonne Ahlström, faglig rådgiver

Telefon- og mailkontakt:

Forum for Familievård, Gretel Kindgren, formand
Gryning Vård, Familieplejefachef Catharina Andersson og konsulent Susanne Bødker

Skriftligt materiale:

"Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)" – Statens offentliga utredningar SOU 2009:68
Socialstyrelsen: Barn och unga – insatser år 2008
Socialstyrelsen: Utveckling av statistik för barn och unga inom socialtjänsten
SKL: Ersättningar och villkor vid familjehemsvård av barn, unga och vuxna, vårdnadsöverflyttningar m.m. för år 2010