

Nordisk barnevern

Terskelen for barneverntiltak og
beslutningsprosessen ved bruk av tvang



norden

Nordisk Ministerråd

Turid Vogt Grinde (red)

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*

Rapport 18/04

Nordisk barnevern

Terskelen for barneverntiltak og
beslutningsprosessen ved bruk av tvang

TURID VOGT GRINDE (RED)

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 18/2004

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2004
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-200-5
ISSN 0808-5013

Forside: © Irma Salo Jæger «Om å vandre», 1960
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi/GCS

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) tok i 1999 initiativ til en nordisk videreføring av problemstillinger fra tidligere komparative barnevernprosjekter. Disse hadde vist viktige variasjoner i landenes barnevern og reist spørsmål om hvordan eventuelle forskjeller i normer og verdier influerer på praksis. Nordisk ministerråd innvilget midler til koordinering av nasjonale prosjekter om *terskelen* for barneverntiltak og *beslutningsprosessen ved bruk av tvang*, og jeg fikk ansvaret for dette. Norges forskningsråd innvilget midler til det norske prosjektet, men det viste seg vanskelig å skaffe forskere og finansiering samtidig i fem land. Våren 2001 ble det tilsatt prosjektledere i Danmark og på Island, og prosjektet er gjennomført i tre land.

Grupper av danske, islandske og norske saksbehandlere er presentert for de samme barnevernsakene, og deres diskusjoner, begrunnelser og valg av tiltak har gitt viktig materiale. Det er variasjoner i hvor alvorlig ulike problem vurderes i landene og valg av tiltak, men dette gjelder ofte grad og nyanser. Dommere og ledere av fylkesnemnder er intervjuet om beslutningsprosessen ved tvang, og sentrale lovbestemmelser er sammenholdt. Den nasjonale «summen» av indikatorer fra disse tilnærmingene underbygger bildet av kulturelle variasjoner og forskjeller i rammene for barnevernets arbeid. Sentralt i dette er hvordan hensynet henholdsvis til foreldre og til barn vektlegges når barnevernet mener at f.eks. omsorgen er utilstrekkelig. Vi mener derfor å ha dokumentert variasjoner i normer og verdier med viktige konsekvenser for barnevernets virksomhet, men som i liten grad synliggjøres og drøftes.

I et prosjekt som har strukket seg over år, er det mange som har bidradd underveis, og mange å takke. Det gjelder Nordisk ministerråd, Norges forskningsråd og institusjonene som har hatt ansvar for de nasjonale prosjektene: Socialforskningsinstituttet i København, Barnaverdarstofa i Reykjavik og NOVA i Oslo. Av kolleger ved NOVA vil jeg spesielt nevne forskningsleder Sturla Falck som har deltatt i realisering av prosjektet, og Mona Sandbæk og Per Erik Solem som har kommet med råd til manus. En særlig takk til barnevernets saksbehandlere i de tre landene for positive og stimulerende gruppediskusjoner. Videre takk til dommere og nemndsledere som har tatt seg tid til intervjuer og redegjørelser. Gjennom en lang prosjektperiode har Tine Egelund, Anni G. Haugen, Vigdis Bunkholdt og jeg

hatt en rekke arbeidsmøter for utveksling av erfaringer, gjennomgang av funn og utforming av kapitler. Jeg takker for et spennende og tankevekkende samarbeid. Å se egne erfaringer og eget land i andre lands perspektiv er nyttig og lærerikt.

Med dette en hjertelig takk til alle som har deltatt og gitt sine bidrag til prosjektet !

Oslo , desember 2004

Turid Vogt Grinde

Innhold

Sammendrag	9
<i>Turid Vogt Grinde:</i>	
1 Nordisk barnevern: Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang	11
Prosjektets nordiske forankring og problemstillinger.....	12
Tidligere nordiske sammenligninger som basis for problemstillinger og videreføring..	15
Det aktuelle prosjektet om terskelen for barnevernvedtak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang.....	18
Metode og tilrettelegging.....	23
Praktisk gjennomføring av prosjektet.....	29
Avsluttende merknader	33
<i>Turid Vogt Grinde</i>	
2 Vignettene i danske, islandske og norske gruppediskusjoner	35
Tvillingene Per og Pål	37
Fredrik.....	39
Lise.....	42
Erik.....	43
Kristin	45
<i>Tine Egelund og Signe Andrén Thomsen</i>	
3 Danske saksbehandlerens vurdering av terskler for sociale foranstaltninger	47
Vignetundersøkelsen	47
Hovedresultater på tværs af vignetterne	50
Hovedresultater om vurderingen af de konkrete vignetter	59
Refleksjoner	62
<i>Anni G. Haugen</i>	
4 Islandske saksbehandlerens vurdering av terskler for barneverntiltak	67
Barnevernet på Island	67
Deltakerne i undersøkelsen	68
Generelle funn.....	69
Særtegn ved de enkelte vignettene	80
Sammendrag og diskusjon	82
<i>Vigdis Bunkholdt og Turid Vogt Grinde</i>	
5 Norske saksbehandlerens terskler for barneverntiltak	87
Bakgrunn, problemstillinger og gjennomføring av vignetundersøkelsen.....	87
«Er dette en sak for barnevernet? Hva ville du gjort?»	88
Gjennomgang av de enkelte vignettene	91
Diskusjon om noen generelle trekk fra den norske vignetundersøkelsen.....	114
<i>Turid Vogt Grinde og Vigdis Bunkholdt</i>	
6 Nordiske sammenligninger av funn og erfaringer fra vignetundersøkelsene ..	119
Saksbehandlerens valg av tiltak ut fra vignettens tema og barnas situasjon.....	120
Nordiske diskusjoner ut fra faglige tema i vignetundersøkelsen	125
Avsluttende merknader	146

<i>Tine Egelund og Signe Andrén Thomsen</i>	
7 Den danske beslutningsproce	149
Børn og unge-udvalget.....	149
Kommunens indstilling til børn og unge-udvalget om anbringelse uden samtykke.....	152
Børn, unge og forældres retsstilling	155
Den faktiske anbringelsesproce – illustreret ved interview i to kommuner	156
Behandlingen af anbringelse uden samtykke i Ankestyrelsen	160
Behandlingen af anbringelse uden samtykke i Landsretterne	164
Forekomsten af ankesager	167
Diskussion.....	168
<i>Anni G. Haugen</i>	
8 Island: Beslutningsprosessen ved tvangsvedtak i barnevernet	169
Lovrammene og barnevernsnemndenes ansvar og oppgaver	169
Innsamling av informasjon om barnevernet og barnevernsnemndene	175
Resultater fra intervju om beslutningsprosessen	176
Erfaringen med loven fra 2002.....	182
Sammendrag og diskusjon	184
<i>Turid Vogt Grinde</i>	
9 Norge: Beslutningsprosessen ved tvangsvedtak i barnevernet	187
Barnevernloven, vedtatt 1992 og iverksatt 1993.....	187
Fra barnevernsnemnd til fylkesnemnd	188
Fakta om fylkesnemndene.....	190
Intervju med fylkesnemndslederne med utgangspunkt i konkrete saker	193
Anke over fylkesnemndsvedtak – begjæring om rettslig overprøving.....	199
Hva vinnes og tapes ved frivillighet og tvang?	201
Om roller, struktur og respekt for klientene.....	202
Vurdering av fylkesnemndenes vedtak	204
<i>Turid Vogt Grinde</i>	
10 Nordiske beslutningsprosesser ved tvangsvedtak i barnevernet:	
Lovbestemmelser, normer og verdier	207
Barnevernets inngrepskriterier for tvangsvedtak.....	208
Beslutningsprosessen ved danske, islandske og norske tvangsvedtak.....	211
«Barnets beste» og barnevernets rammer etter nasjonal lovgivning	219
Noen likheter og forskjeller i danske, islandske og norske normer og lovbestemmelser	229
Diskusjon.....	230
<i>Turid Vogt Grinde og Vigdis Bunkholdt</i>	
11 Nordisk barnevern: Oppsummering og refleksjoner	233
Prosjektets bakgrunn, problemstilling og metode	233
Dansk, islandsk og norsk barnevern – prosjektets funn og erfaringer	235
Noen trekk ved utviklingen fra 1980-årene til i dag	246
Refleksjoner ved avslutning av det nordiske prosjektet	251
Summary	257
Litteratur	259

Tabeller

Tabell 1:	Nordisk barnevern: Antall døgnplassert utenfor hjemmet i løpet av året 1974, 1981, 1984, 1990, 2001 (pr 1000 barn 0–20 år).	19
Tabell 2:	Om deltakerne i dansk, islandsk og norsk vignettundersøkelse.	30
Tabell 3:	Paragrafer ved danske, islandske og norske vedtak om å iverksette hjelpetiltak i hjemmet, ved frivillige plasseringer utenfor hjemmet (med foreldrenes/den unges samtykke) eller døgnplassering ved tvangsvedtak..	36
Tabell 4:	Islandske deltakeres vurdering av behovet for barneverntiltak: minst alvorlig 1, mest alvorlig 4	71
Tabell 5:	Islandske deltakeres valg av døgnplassering med samtykke eller ved tvang	78
Tabell 6:	Norske saksbehandlere svar på: Er dette en sak for barnevernet (A, B, C, D)? Hva ville du gjort? Hvilken paragraf ville du brukt i del 3? .	89
Tabell 7:	Nordiske valg av tiltak: Hjelpetiltak (A), døgnplassering med samtykke (B) eller døgnplassering ved tvang/fylkesnemndsvedtak (C)	121
Tabell 8:	Danske, islandske og norske saksbehandlers valg av tiltak A, B, C på vignettene Per+Pål, Fredrik, Erik, Kristin	122
Tabell 9:	Ankestyrelsens statistikk over beslutninger om anbringelser, uten samtykke, sager i Ankestyrelsen og stadfæstelser eller ændringer.....	167
Tabell 10:	Barnevernsaker lagt til grunn ved intervju med fylkesnemndslederne...	195
Tabell 11:	Hovedkriterier for barnevernets inngrep i Danmark, Island og Norge....	209
Tabell 12:	Hvem treffer tvangsvedtak i Danmark, Island og Norge, og etter hvilke bestemmelser? Hvem er til stede ved saksbehandlingen?.....	212

Sammendrag

Barnevernet har ansvar for å yte hjelp og støtte til barn og familier i vanskelige situasjoner og om nødvendig å overta omsorgen for barn i alvorlig risiko for omsorgssvikt eller overgrep. Nordisk barnevern bygger på de samme hovedprinsipper og målsettingen om så langt mulig å møte barnas og familiens situasjon med tidlige hjelpetiltak for å forebygge problemutvikling. Men når er hjelpetiltak utilstrekkelig til å sikre barna en akseptabel oppvekstsituasjon? Nordiske kriterier for barnevernets inngrep er ganske like, men praksis viser forskjeller i terskelen for barneverntiltak. Det er f.eks. flere danske barn døgnplassert utenfor hjemmet og med overvekt av ungdom. Tidligere komparative barnevernundersøkelser (Grinde 1989, Hestbæk 1998) har vist betydelige variasjoner mellom landenes barnevern. Noe antas å følge av forskjeller i ressurser og tiltaksmuligheter. Det er også reist spørsmål om variasjoner knyttet til kulturelle forskjeller og «nasjonale» normer, verdier og holdninger. Men kan nordiske forskjeller i holdninger og verdier dokumenteres og begrepsfestes?

Nordisk ministerråd har støttet koordinering av nasjonale prosjekter om *terskelen* for barneverntiltak og *beslutningsprosessen* ved bruk av tvang. Nasjonale prosjekter er gjennomført i Danmark, Island og Norge ved seniorforsker Tine Egelund (Socialforskningsinstituttet, København), avdelingsleder Anni G. Haugen (Barneverndarstofa, Reykjavik), klinisk psykolog Vigdis Bunkholdt, Oslo og forsker/ klinisk psykolog Turid Vogt Grinde (NOVA). Resultatene fremlegges i denne rapporten.

I kapittel 1 er redegjort for prosjektets bakgrunn, problemstillinger, metode og gjennomføring. I kapittel 2 er gjengitt vignetter med barnevernsaker lagt til grunn ved gruppediskusjoner blant landenes saksbehandlere. Danske, islandske og norske funn og erfaringer fra vignettundersøkelsen er gitt i kapitlene 3, 4 og 5, og i kapittel 6 er det pekt på noen likheter og forskjeller i sentrale tema, argumenter og valg av tiltak. Det fremgår bl.a. at hvor alvorlig samme barnevernsak vurderes, kan variere i landene. I kapitlene 7, 8 og 9 beskrives beslutningsprosessen ved tvangsvedtak i landene, og i kapittel 10 er disse sammenholdt og sett i lys av noen av lovbestemmelsene som gir rammer for barnevernets virksomhet. I kapittel 11 summeres nasjonale funn og erfaringer fra vignettundersøkelsen, beslutningsprosessen og lovgivningen.

Mange av forskjellene mellom landene gjelder grader og nyanser. I sum peker de ulike indikatorene mot kulturelle forskjeller, som også synes å inngå i noen lovbestemmelser. En hoveddimensjon er hvordan hensynet henholdsvis til foreldre og til barn vektlegges ved motstrid i interesser og behov. I Danmark er fokus mest på foreldrene, og en er tilbakeholdne med å gripe inn med tvang. På Island mener saksbehandlerne at foreldrene oftest følger deres råd, og det blir sjelden nødvendig å bruke tvang. I Norge er fokus relativt mer på barna og deres behov, og det er mer aksept for om nødvendig å bruke tvang for å sikre barnas situasjon ved interessemotsetninger. Norsk tvangsbruk atskiller seg fra dansk og islandsk. «Tunge» vedtak fattes av fylkesnemndene, partenes rettssikkerhet er styrket, og vedtakene registreres som tvang.

Som nevnt, gjelder forskjellene mellom landene ofte grad, nyanser og relativ vektlegging. Summen av disse har betydelige praktiske konsekvenser for barnevernets virksomhet, som i terskelen for når en mener det er nødvendig å ta barn under omsorg, eventuelt ved tvang. Forskjellene i nasjonale tenkemåter er lite bevisstgjort, men blir synlige ved forskjeller i praksis. Det er behov for å sette ord på og begrepsfeste variasjonene og for å gjøre dem til gjenstand for refleksjoner og debatt.

1 Nordisk barnevern: Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang

Barnevernet har i senere år fått bred plass i media, selv om det tallmessig gjelder en begrenset gruppe barn. I Norge får ca. 2 % av alle barna barneverntiltak i løpet av et år (Statistisk sentralbyrå). I de fleste av disse sakene får barn og familie hjelp mens barna bor hjemme (ca. 80 %), og sakene får lite oppmerksomhet. Det er enkelte mer ekstreme saker som slås opp i media. Etter beskrivelse av et barns og en families situasjon, følger ofte reaksjoner over at barnevernet har grepet inn – eller at det ikke har grepet inn. Bak disse «tunge» sakene ligger ofte en lengre historie med bekymring for barnet og forsøk på å hjelpe. Men ikke alle ønsker hjelp. Foreldrene kan oppleve velmente råd og hjelpetiltak som kritikk eller unødig innblanding, og det skal være alvorlig før barnevernet påtvinger dem hjelpetiltak. Ofte skjer det så et eller annet som utløser en krisesituasjon, hvor barnevernet må handle. Da spørres det: Hvorfor gjorde ikke barnevernet noe tidligere?

Ut fra tidligere nordiske barnevernprosjekter synes terskelen for inngrep med døgnplasseringer av barna å variere innen de nordiske landene. De nasjonale rammevilkår for barnevernet er ulike, men det synes også som det skjønnnet som utøves i landene, varierer. Det er tidligere antydnet forskjeller i «nasjonal sensitivitet» for ulike problemtyper og dermed forskjeller i når barneverntiltak utløses (Grinde 1989, Hestbæk 1998). Videre har en nordisk drøftet forskjeller i vektleggingen henholdsvis av hensynet til foreldre eller til barna ved interessekonflikter og ulike syn på frivillighet og tvang. Slike variasjoner antas å ha sammenheng med rådende normer og verdier i landene, dvs. en «kulturfaktor». Vurderer barnevernets saksbehandlere de samme barnevernsaker forskjellig, og varierer deres «terskel» for tiltak? Påvirkes vurderinger og valg av tiltak av landenes beslutningsprosess ved bruk av tvang? Er det mulig å fange inn, konkretisere, beskrive og begrepsfeste eventuelle underliggende kulturelle forskjeller? Dette er de sentrale problemstillingene for dette prosjektet.

Prosjektets nordiske forankring og problemstillinger

Det første nordiske komparative barnevernprosjektet var Nordisk ministerråds prosjekt om «*Samfunnets respektive familiens ansvar for barna*» 1983-1988 (Grinde 1985, 1989). En kartla nordisk lovgivning med bestemmelser om barnevern, organisatoriske forhold, data om barnevernets klienter og tiltak, men viste også til utviklingstrekk i sosial velferd og barns levekår. En fant store likheter i kriteriene for barneverntiltak, men forskjeller i praksis. Tiltakene avhang av praktiske muligheter, men vurderingene syntes også farget av nasjonale normer og verdier. En drøftet om det var forskjeller i landenes «*nasjonale sensitivitet*» overfor ulike problemer, hva som «*bekymret nok*» til å utløse hjelpetiltak eller døgnplassering og konsekvenser for prioriteringer i barnevernets arbeid. Sentralt var hvordan en «*nasjonalt*» vektla henholdsvis hensynet til foreldrene og «*privatlivets fred*» eller samfunnets ansvar for barna (jf. prosjektets tittel) og forskjeller i aksept for om nødvendig å bruke tvang for å sikre barna ved omsorgssvikt.

Men barnevernet er jevnlig under utvikling og endring som følge av samfunnsutvikling, ressurstilgang, tiltaksmuligheter og lovendringer. Sosialforskningsinstituttet i København fulgte derfor opp med Hestbæks arbeid om «*Tvangsanbringelser i Norden*» (1998). Likheten i nordiske inngrepskriterier og forskjeller i praksis ble bekreftet. Hestbæk drøftet forskjellene i lys av lovgivningen, men mente at forskjeller i praksis også må sees i lys av normer og kultur som reflekteres i tenkemåter og prioriteringer.

Er det mulig å fange inn *hvordan kulturelle verdier og tradisjoner innvirker* på praktisk barnevernsarbeid? I et nordisk møte i 1999 ble mulig videreføring av tidligere spørsmål drøftet med sentrale representanter for landenes barnevern, hvor de fleste hadde deltatt i styring av de tidligere prosjektene. Selv om barnevernet er under endring, mente en at hovedmønsteret likevel var så vidt uendret at tidligere arbeider kunne gi en «*basislinje*» ved videreføring av kvalitative sider ved virksomheten. En ønsket derfor et nytt prosjekt med fokus på sammenhengen mellom nasjonale forskjeller i barnevernets tradisjon og kultur, og hvordan dette reflekteres i normer og verdier med praktiske konsekvenser for vurderinger og problemløsninger.

Det er vanskelig for den enkelte å se hvordan en selv er preget av en felles kultur. Det blir lettere om nasjonale mønstre kan stilles opp mot hverandre og slik tydeliggjøre forskjellene. Ved sammenligninger mellom svært forskjellige land, er det lettere å synliggjøre forskjeller, men vanskeligere å forstå sammenheng og konsekvenser. De nordiske landene er «*like nok*» til at det er et felles grunnlag ved sammenligninger, men samtidig «*forskjellige*

nok» til at ulike vurderinger og vektlegginger blir interessante. Innen alle kulturer vil individene variere, men som sum kan det likevel være nasjonale fellestrekk. Men dette er vanskelig å fange inn, konkretisere og sette ord på underliggende normer og verdier, og ytterligere vanskelig for utenforstående å fange inn nyansene i en annen kulturs tenkemåter. Et problem er språk og nyansering av begreper. Mer grunnleggende er spørsmålet om å fange inn påvirkningene fra en felles nasjonal kulturarv, formet gjennom historie og tradisjon og spesielle felles erfaringer som en referanseramme for den enkeltes assosiasjoner. Ved det nordiske møtet antok en at det ville være lettere for en med samme nasjonale bakgrunn å forstå de assosiasjoner en sak vekker og underliggende holdninger. En antok derfor at en kvalitativ undersøkelse knyttet til normer og verdier best kunne ivaretas gjennom forskere fra de enkelte landene.

Flere forskere har vært opptatt av hvordan generasjoners erfaringer overføres innen et samfunn, og det er brukt ulike begreper for å gi et bilde av dette. Ett slikt bilde er Moos's begrep «*the human aggregate*» (1976) som dekker hvordan kunnskap akkumuleres fra generasjon til generasjon og overføres som en grunnleggende forståelsesramme som farger den enkeltes perspektiv og forståelse. Samtidig vil «*the human aggregate*» være gjenstand for løpende justeringer som følge av ny kunnskap og samfunnsutviklingen. Innen en kultur eller et miljø vil «*the human aggregate*» føre til mer like syn og vurderinger enn med dem fra andre miljø:

People have a tendency to become more like their environments (i.e. more like the majority of the other people of their milieus). (Moos 1976, s. 413)

Garbarino & Eckenrode (1997) tar utgangspunkt i makrosystemet i Bronfenbrenners økologiske utviklingsteori og bruker begrepet «*blueprints*» om den felles kulturarv:

Makrosystems are the blueprints for the ecology of human development. These blueprints reflect a people's shared assumptions about how things are done. ... It goes beyond simple group identification to focus on the values, beliefs, collective experiences, interests, and ideas that make up culture. (Garbarino & Eckenrode, 1997. s. 23)

De fleste vil bære med seg grunnleggende holdninger og verdier som del av sin oppvekst og sitt samfunn. Dette drøftes også i nye norske arbeider. Hennem (2002) har ut fra sin franske bakgrunn og intervju med norske foreldre og tenåringer drøftet forskjeller i franske og norske normer og

oppdragelse. Utgangspunktet var foreldrenes problemer med å styre og sette grenser for tenåringer. Hun viser hvordan skyld og ansvar oppfattes forskjellig. I Norge er fokus mer på det psykologiske og følelsesmessige, mens det i Frankrike er mer på en normativ forståelse av skyld og ansvar. Seeberg (2003) fant ved observasjoner i en norsk og en nederlandsk skole forskjeller i normer, bl.a. forskjeller i hvordan barn og voksne forholdt seg til dem som ble oppfattet som «annerledes». Det enhetlige skolesystemet i Norge var preget av en ideologi om likhet, mens variasjon og toleranse ble vektlagt i den nederlandske skolen. Forskjellene preget barnas dagligliv og praktiske forhold ved organisering av skolearbeid og samvær.

Tilsvarende variasjoner i normer kan i vekslende grad prege forskjellige subkulturer, og den enkelte påvirkes av de arenaer de deltar i. Institusjoner som f.eks. gir profesjonsutdanning, vil være med å overføre sitt fags «human aggregate» til nye utøvere. I tillegg til den rent faglige kunnskapen formidles holdninger, verdier og logikk, og profesjonskulturen forsterkes gjennom yrkesvirksomheten. Det vil ikke bare være forskjeller i kunnskaps-tilfang mellom f.eks. jurister, psykologer og sosionomer, men også i perspektiv, problemstillinger og vurdering av observasjoner – i hva de særlig «ser». I barnevernet forholder en seg til konkrete forhold i den enkelte sak, men utøver også et skjønn ut fra mindre eksakt kunnskap om følelsesmessige relasjoner, samspill innen en familie og mellom familien og dens miljø. Skjønnsmessige vurderinger vil lettere bli farget av underliggende verdier enn der en forholder seg til konkrete fakta.

Vi ønsket derfor et nytt komparativt nordisk prosjekt for videre vurdering av sammenhengen mellom *nasjonale normer og verdier i barnevernet og praktiske konsekvenser* av ulike vurderinger for barn i risiko og deres familier. Dette gjelder bl.a. grenseområdet for hvor langt en mener å kunne kompensere svikt i foreldrenes omsorg ved hjelpetiltak, og når en mener det er nødvendig å gi barnet en annen omsorgssituasjon. Varierer landenes «terskel» for inngripende vedtak? Verdier og normer vil også kunne belyses gjennom *beslutningsprosessen* ved inngripende barnevernvedtak, og hvordan en stiller seg til å gripe inn med tvang overfor foreldre for å sikre et barn mot omsorgssvikt eller overgrep. Ut fra disse problemstillingene utformet Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) utkast til en felles søknad som de andre nordiske landene sluttet seg til. Søknaden var basert på nasjonale prosjekter og koordinering ved støtte fra Nordisk ministerråd. Parallelt søkte NOVA midler fra Norges forskningsråd for gjennomføring av den norske delen av prosjektet. Begge

søknadene ble innvilget i 2000 med Turid Vogt Grinde som norsk prosjektleder og koordinator overfor Nordisk ministerråd.

Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige deltok i forarbeidet for prosjektet, men det var problemer med å skaffe nasjonal finansiering og forskere. Mens en ventet på klarsignal fra de andre landene, pågikk forberedelsene ved NOVA. Klinisk psykolog Vigdis Bunkholdt ble engasjert som medarbeider i arbeidet med å utforme og utprøve vignetter og senere delta i gjennomføringen. Datainnsamling måtte imidlertid utstå i påvente av en felles nordisk klarering av metoder og opplegg. Vinteren 2001 meldte Sverige og Finland at de måtte frafalle. Nordisk ministerråd aksepterte at prosjektet ble gjennomført som «nordisk» med Danmark, Island og Norge. I Danmark hadde Socialministeriet i 2000 gitt økonomisk støtte for dansk prosjekt forankret ved Socialforskningsinstituttet, og prosjektleder Tine Egelund tiltrådte 1. april 2001. På Island finansierte Barnaverndarstofa den nasjonale delen av prosjektet, og Anni Gudny Haugen ved Barnaverndarstofa ble prosjektleder i april 2001.

Tidligere nordiske sammenligninger som basis for problemstillinger og videreføring

«Samfunnets respektive familiens ansvar for barna»

Fra 1974 har Nordisk sosialstatistikkomité (NOSOSKO) samlet sosialstatistikk bl.a. om barnevern. Antall *døgnplasseringer* er både internasjonalt og nordisk brukt som en viktig indikator i barnevernstatistikken. I 1983 vakte store nordiske forskjeller i antall døgnplasserte barn utenfor hjemmet oppmerksomhet og bekymring, og dette utløste Nordisk ministerråds prosjekt «Samfunnets respektive familiens ansvar for barna». Det ga en bred nordisk kartlegging av barnevernlovgivning, foreldres rettigheter, og hvordan samfunnet gjennom barnevernet og andre instanser søker å forebygge og kompensere for vanskelige oppvekstkår og svikt i foreldrenes omsorg. Hovedtemaet var forholdet mellom *foreldrenes og samfunnets ansvar*. I dette inngikk spørsmål om *frivillighet eller tvang* når barnevernet fant det nødvendig å gripe inn. Påviste nordiske forskjeller reiste spørsmål om forskjeller i kultur og normer og praktiske konsekvenser for tiltak og prioriteringer i barnevernet. Forskjellene ble som nevnt drøftet i lys av «nasjonale holdninger» med ulike vekt på hensynet til foreldrenes rett og privatlivets fred eller samfunnets ansvar for å sikre barn mot omsorgssvikt og overgrep. For nærmere redegjørelse for prosjektet og de nordiske refleksjonene om

forskjeller i barnevernets «sensitivitet» overfor problemer, bekymringer og tiltak for barn i risiko, vises til Grinde (1989).

I følgende punkter oppsummeres noen funn som gir en basis for videre diskusjoner. Data gjelder særlig *døgnplasseringer*, fordi en der kan dokumentere med nordisk statistikk, mens flere land manglet statistikk om *hjelpe-tiltak*. Danmark og Norge utgjorde nordiske ytterpunkter og dominerer derfor sammenligningene nedenfor, mens funnene fra Finland, Island og Sverige ofte falt mellom disse. Det gjelder:

1. *Kriteriene* som hjemlet at barnevernet kunne gripe inn, eventuelt med tvang, var svært like i de nordiske landene, men *skjønnnet/vurderingene* i den enkelte sak varierte og førte til betydelige forskjeller i praksis.
2. Dette ga utslag ved nasjonale forskjeller i *antall døgnplasseringer* utenfor hjemmet. Men høye tall i Danmark skyldtes også at en der hadde *flere tilbud og bedre alternativer*, særlig for plassering av ungdom. Til sammenligning var det mangel på norske tilbud for ungdom og dermed få døgnplasseringer.
3. Forskjellene i døgnplasseringer gjennom året («omsetningen») og «bestanden» en gitt dato viste at det i Danmark var alminnelig med korte døgnplasseringer ved krisesituasjoner, og at samme barn kunne plasseres flere ganger i løpet av ett år. Noen danske barn, også småbarn, ble slik «pendlere» mellom eget hjem og forskjellige institusjoner og fosterhjem. I Norge var det færre plasseringer, men oftere av lengere varighet når en først gikk til et slikt skritt.
4. *Barnas aldersfordeling* ved døgnplasseringer var forskjellig i landene. I Danmark var ca. halvparten over 15 år, og det var også mange ungdommer i Sverige. I Finland og Norge syntes en mer opptatt av tidlige inngrep overfor småbarn ved omsorgssvikt. Småbarna (0–6 år) utgjorde en relativt større andel av døgnplasseringene.
5. I Danmark ble det lagt sterk vekt på å oppnå *foreldrenes samtykke*, og de fleste plasseringene ble oppgitt å være «frivillige» (med samtykke). Når foreldrene ønsket det, kunne de hente hjem igjen barn som var plassert med samtykke (jf. «pendling»). Plasseringer av *unge over 15 år* ble ansett som «frivillige» når foreldrene samtykket, og det var ikke krav om eget samtykke fra de unge slik som i de andre landene.

Forholdene i de nordiske landene er endret fra 1980-årene til i dag, men temaene som ble tatt opp, gjelder *reelle fagproblem* som fortsatt er aktuelle, selv om vurderinger og tiltak kan være noe endret.

«Tvangsanbringelser i Norden»

Problemstillinger fra det første nordiske komparative barnevernprosjektet ble som nevnt fulgt opp ved Socialforskningsinstituttet i København på slutten av 1990-årene. Tidligere funn om nordisk barnevern ble bekreftet, men det var også visse endringer fra 1980-årene. I prosjektet ble det lagt særlig vekt på barnevernets hjemler for tvangsinngrep. Hestbæk (1998) bekreftet at nordiske inngrepskriterier var like. Det var fortsatt flest døgnplasseringer i Danmark, men forskjellene var blitt mindre. Det var fortsatt få danske tvangsvedtak og mer bruk av institusjoner enn i de andre nordiske landene. Ifølge Hestbæk overskygget ofte likhetene i hovedlinjer for forskjellene i landenes barnevern, og hun summerte opp henholdsvis likheter og forskjeller. I dette inngår den vekt det legges på å få foreldrenes samtykke, og i hvilken grad det er aksept for bruk av tvang. *Tvangsbegrepet* defineres og brukes forskjellig, særlig avviker Norge her ved at alle vedtak i fylkesnemnd defineres som tvangsvedtak. Videre er det forskjeller mellom landene i *hvem som fatter tvangsvedtak, saksgang og rettslig overprøving*. Hestbæk stilte derfor spørsmål om hva som utløser en barnevernsak i landene:

Hvorfor er der disse forskelle i anbringelsespraksis når lovgivningen i store træk rummer de samme krav til et godt børneliv og de samme kriterier for, hvornår man skal gribe ind med en tvangsanbringelse? (Hestbæk 1998, s. 16)

Hestbæk viser til en rekke forhold på makronivå som påvirker utviklingen av landenes barnevern:

- landenes økonomiske utvikling
- overordnede sosialpolitiske tradisjoner og ideologier
- barnevernets oppbygging, organisering og profesjonskultur
- utdannelses- og kvalifikasjonskultur
- familiestruktur og ideologi, og ansvarsdelingen stat og familie
- demografiske forhold, levekår og problemtyngde i de enkelte kommunene

Videre trekker Hestbæk følgende mer generelle konklusjon:

Vi må antage, at fx børneværnets måde at fungere på som samlet organisation påvirkes af den dominerende socialpolitiske ideologi. Samtidig påvirkes ideologien igen af de erfaringerne fra praksis, når det fx viser sig, at forebyggende arbejde ikke er nok til at overflødiggøre anbringelser. Eller når vi må erkende, at selv det bedste velfærdssystem endnu

ikke har formået at afskaffe det, der ofte betegnes som den sociale og kulturelle arv. Der er således med et fint ord tale om en dialektisk proces, et gensidigt påvirkningsforhold. Dessuten påvirkes samfundene af og i det internationale samfund. Ratificeringen af FN's Børnekonvention i de nationale love er et eksempel herpå. (Hestbæk 1998, s. 224)

Det aktuelle prosjektet om terskelen for barnevern-vedtak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang

Problemstillinger fra tidligere nordiske prosjektene videreføres i dette prosjektet om «*terskler*» og *beslutningsprosessen*. En innfallsvinkel til utviklingstendenser og endringer er døgnplasseringer over tid per 1000 barn. I *tabell 1* er utviklingen fra 1974 til 2001 vist (fra NOSOSKO's første til siste sammenstilling). I tabellen er også angitt landenes fordeling per 1000 barn i aldersgruppene 0–6 år, 7–14 år, 15–17 år og over 18 år. Tabellen viser at Danmark har hatt betydelig flere døgnplasseringer enn de andre nordiske landene, særlig når det gjelder unge over 15 år. I senere år er forskjellene jevnet noe ut, men i 2001 var det fortsatt dobbelt så mange danske tenåringer døgnplassert som i de andre landene.

Tabell 1: Nordisk barnevern: Antall døgnplassert utenfor hjemmet i løpet av året 1974, 1981, 1984, 1990, 2001 (pr 1000 barn 0–20 år). For 1984, 1990 og 2001 også fordelt på aldersgruppene 0-6 år, 7-14 år, 15-17 år, 18-20 år (pr 1000 barn i aldersgruppene)

	1974		1981		1984				1990				2001						
	0-20 år		0-20 år		0-6		7-14		15-17		18-20		0-6		7-14		15-17		18-20
Danmark	9,6	12,2	15,9	6,1	13,1	39,8	15,6	16,1	6,8	14,9	34,2	17,9	13,5	4,7	13,2	33,6	19,1		
Finland	7,3	7,5	7,5	4,3	7,3	14,6	-	6,5	4,9	6,8	11,4	5,0	10,1	5,9	9,9	17,5	12,3		
Island¹⁾		-	-	-	-	-	-	10,2¹⁾	5,5	17,1	8,1	-	6,1¹⁾	3,0	5,1	11,0	-		
Norge	4,0	3,1	4,6	3,4	5,6	8,8	2,8	5,8	3,7	6,6	10,2	3,8	8,2	3,8	8,0	17,7	12,0		
Sverige	12,7	10,0	8,1	4,4	8,7	15,2	6,4	7,1	3,7	7,9	14,5	5,8	8,2²⁾	3,7	7,2	17,2	12,1		

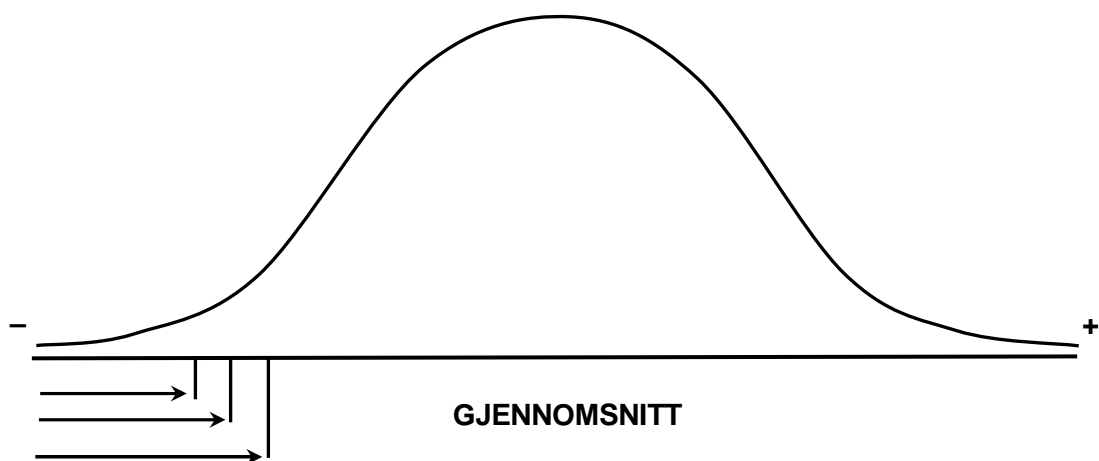
1) Myndighetsalderen har vært 16 år på Island, og Island har registrert døgnplasseringer totalt fra 0 – 16 år. Registrering på aldersgrupper gjelder 0-6 år, 7-13 år, 13-16 år. Myndighetsalderen er nå hevet til 18 år som i de andre nordiske landene.

2) Fra 1999 omfatter gruppen 18-20 år en del unge som får behandling etter Sosialtjenstlagen (Sol), og som tidligere ble registrert i statistikken over voksne rusmisbrukere.

I prosjektet om «Samfunnets respektive familiens ansvar for barna» fant vi nasjonale forskjeller i barnevernets arbeid, tiltak, døgnplasseringer m.m. (Grinde 1989). Ovenfor er det også vist til Hestbæks (1998) oppstilling av forhold på makronivå med betydning for utviklingen i barnevernet. I *figur 1* er problemstillingene med variasjoner i omfanget av barneverntiltak søkt hypotetisk illustrert i forhold til *normalfordelingskurven*. Det er også for å minne om at variasjoner i omfang barn med barneverntiltak må sees i lys av hva som anses å være innenfor en *normal, eller akseptabel, variasjon* i barns livssituasjon, og hva som anses som så *avvikende* eller alvorlig at det må føre til tiltak. Bare en mindre del av barna med barneverntiltak vil være døgnplassert utenfor hjemmet. Hovedtyngden vil motta hjelpetiltak som mer har karakter av «normaltiltak» overfor større barnegrupper, og andelen av barn med ulike tiltak fra barnevernet er overdrevet i figuren i de hypotetiske markeringene av mulige forskjeller i omfang med barneverntiltak. Variasjoner mellom landene vil dels kunne ligge i faktorene Hestbæk har nevnt ovenfor. Mer spesifikt kan de knytte seg til nasjonale variasjoner i:

- Livssituasjon og «problemnivå» for barn og familier
- Ressurser, kapasitet, tilgang på fagpersonale i barnevernet
- Hvordan problemer oppfattes og defineres – hva anses som «normalt» eller «avvikende»?
- Normer, verdier og prioriteringer
- I kultur, tradisjoner og «nasjonale holdninger».

Figur 1. Hvor mye skal et barns situasjon avvike fra det som anses vanlig/ normalt, før det fører til barneverntiltak? Mange forhold, som hvordan problemer defineres og oppfattes, omfanget av problemer og barnevernets ressurser, normer og verdier osv påvirker terskelen for barneverntiltak.



I pågående prosjekt om terskler og beslutningsprosessen er fokus særlig rettet mot de to siste punktene om *nasjonale forskjeller i kultur, tradisjoner, «nasjonale holdninger»* og *normer og verdier*. Hvordan påvirkes barnevernets vurderinger og forslag til tiltak av felles nasjonale holdninger preget av landets historie og kulturarv? Det gjelder hva Moos (1976) har beskrevet som «the human aggregate» som gjør at vi tenderer til å bli like vårt miljø, eller Garbarino & Eckenrode's (1997) overføring av «blueprints» som felles modeller for handling, og felles erfaringer som farger våre verdier, «tro» og ideer (Grinde 2003b).

I den nordiske styringsgruppen for «Samfunnets respektive familiens ansvar for barna» ble som nevnt forskjeller i barneverntiltak og vurderinger også drøftet ut fra ulike «nasjonal sensitivitet» overfor problemer (Grinde 1989). Men dette ble forsiktig formulert, fordi det var vanskelig å konkretisere og dokumentere dette. Statistiske data, som NOSOSKOs, viser variasjoner mellom landene, men de nasjonale statistikkene viser også variasjoner innen landenes barnevern. Forskjeller som fremstår som nasjonale holdninger og vurderinger, kan variere innen ulike nasjonale subkulturer. Vil f.eks. vurderinger og forslag til tiltak farges av det enkelte *barnevernkontors tradisjoner* og spesielle erfaringer? Det heter noen ganger at holdninger og prioritering av tiltak kan «sitte i veggene» på et kontor uten å være representativt for generelle nasjonale holdninger. Er det da mulig å «fange inn» og kaste lys over hvordan normer og verdier påvirker barnevernets vurderinger og beslutninger?

Ideologien i nordisk barnevern er at en skal søke å forebygge alvorlige barnevernsproblemer, og det er alminnelig akseptert at det er viktig å komme inn tidlig, at det er lettere å forebygge enn å rette opp skjevutvikling hos barn. Videre regner en med at hjelpetiltak forskyver grensene for når døgnplassering blir nødvendig. Men hvor langt kan en kompensere for sviktende omsorg i tunge barnevernsaker? Selv med maksimal innsats er det grenser for hva en kan oppnå i de tyngste sakene, som så resulterer i døgnplassering. Hvordan vurderes denne grensen, eller *terskelen*, i landene? Selv når saksbehandlerne mener at «nok er nok», er det en vanlig oppfatning at barnevernet ofte venter for lenge med å gi barn i risiko en annen oppvekstsituasjon.

Lovgivningen setter rammen for barnevernets arbeid, både når det gjelder grensene for inngrep og for *beslutningsprosessen*. Hestbæk (1998) viser at det er nordiske forskjeller i *hvordan* vedtak fattes (på hvilke nivå, med hvilken sammensetning av personer), hvor mye *tid* som disponeres for de enkelte sakene til å høre partene, føre vitner, bruke sakkyndige, og hvor tilrettelagt det er for å *anke* over vedtak. Norske erfaringer med å flytte

«tunge» vedtak fra lokale barnevernsnemnder til statlige fylkesnemnder er drøftet i Falck & Havik (2000). Her inngår også en undersøkelse av rettslig overprøving av norske barnevernsaker (Grinde 2000b). Socialstyrelsen (1995) i Sverige har en undersøkelse om «Barnet i rättsprocessen», og problemstillinger fra denne drøftes i utredningen om «Omhändertagen» (SOU 2000:72). Noen nordiske likheter og forskjeller i lovhjemler av betydning for barnevernet er også drøftet i en norsk rapport (Grinde 2003b).

Vi har imidlertid lite komparativ kunnskap om hvilken betydning nordiske forskjeller i lovgivning og i beslutningsprosessen har for barnevernets praksis. Beslutningsprosessen og bruk av tvang inngår derfor i prosjektet.

Prosjektets problemstillinger:

I innledningen til dette kapitlet er prosjektets hovedproblemer formulert, og prosjektets bakgrunn i tidligere nordiske komparasjoner og i annen relevant forskning er referert ovenfor. Problemstillingene kan videre utdypes og konkretiseres som følger:

1) Er det forskjeller i hvordan danske, islandske og norske barnevernsarbeidere vurderer like barnevernsaker og i «terskelen» for tiltak?

- Er i tilfelle forskjellene knyttet til hvilke argumenter som fremholdes og særlig vektlegges, eller til valg av tiltak?
- Er variasjonene knyttet til enkelte kontorer / enkeltpersoner eller det mer generelle og gjennomgående som «nasjonale» forskjeller mellom landene?
- Kan nasjonale variasjoner forstås ut fra ulike nasjonale normer og verdier?
- Er det endringer fra tidligere påviste forskjeller i nordisk barnevern? Kan eventuelt endringene knyttes til ny forskning, spesielle utviklingstrekk eller påvirkninger?

2) Er det forskjeller i danske, islandske og norske beslutningssystem ved bruk av tvang?

- Kan variasjoner i beslutningsprosessen kaste lys over / gi bakgrunn for å forstå saksbehandlerens vurderinger og valg av tiltak?
- Kan variasjonene knyttes til konkrete lovbestemmelser som gir ulike rammer for vedtak eller til normer som preger lovgivningen?
- Er det holdepunkter for at eventuelle variasjoner er knyttet til generelle kulturelle verdier som varierer mellom landene? Er disse tydelige nok til å beskrives og begrepsfestes?

Vårt materiale for å vurdere slike spørsmål er i tillegg til tidligere nordisk erfaring og internasjonal forskning, følgende:

- a) En vignettundersøkelse: Grupper av danske, islandske og norske saksbehandlere drøftet de samme barnevernsakene og vurderte mulige tiltak.
- b) Intervju med nemndsledere/dommere med ansvar for tvangsvedtak i barnevernet.
- c) Lovbestemmelser, regler, andre offentlige dokumenter og statistikk om barnevern.
- d) Arbeidsmøter hvor prosjektlederne la frem sine erfaringer og til dels ga en bakgrunn for den nasjonale forståelsen og den kontekst barnevernets arbeid inngår i.

Metode og tilrettelegging

Terskler for barneverntiltak

Bruk av vignetter som metode

I senere år er vignetter blitt brukt i en rekke undersøkelser med ulike tema og utforming, både internasjonalt og i de nordiske landene. Innen sosialtjeneste og barnevern er vignetter brukt f.eks. til å drøfte misbruk og tvang (Lehto & Jessen-Petersen, 1994), avgjørelser, angst og ansvar ved omsorgsaker (Voll 1995), innvilgelse av uføretrygd (Terum & Neergård, 1999) og kommunenes barnevernsutredninger (Östberg, Wöhlander & Milton, 1999). Mens vignettmetoden internasjonalt har bred anvendelse, er den ifølge Jergeby (1999) i Sverige særlig funnet velegnet til å sammenligne likheter og forskjeller i sosialarbeidernes vurdering og valg av tiltak i samme sak.

Av spesiell interesse for foreliggende arbeid er Hetherington mfl. (1997) sammenligning av europeiske holdninger i arbeidet med barnevernsproblemer og i organisering av tiltak for foreldre med psykiske lidelser (1999). Samme vignett ble brukt i begge undersøkelsene og viser interessante forskjeller i normer og arbeidsstil, bl.a. i fransk og engelsk barnevern. I Frankrike har en egne dommere i nært samarbeid med barnevernet. Med «dommeren i ryggen» mener Hetherington at saksbehandlerne fikk større handlefrihet og kunne arbeide mer effektivt, men noen ganger på bekostning av «engelske krav» til taushetsplikt og foreldres rettssikkerhet. Til sammenligning var engelske saksbehandlere bundet av strenge saksbehandlingsregler. Dette, sammen med erfaringer fra flere granskningskommisjoner som i ettertid kritiserer og påpeker hva en burde reagert på, virket handlings-

lammende. Saksbehandlerne ble mer opptatt av å beskytte seg mot eventuell kritikk enn av hva de faglig mente var riktig.

Finch (1987) har drøftet *metodespørsmål* ved utforming og presentasjon av vignetter med utgangspunkt i eget arbeid om familieforpliktelser. Ifølge Finch gjør vignetter det mulig å sette spørsmål inn i en hensiktsmessig kontekst, men empiriske studier av oppfatninger, normer og verdier er vanskelig – ikke bare teknisk, men fordi de:

... reach the heart of theoretical and philosophical questions about the relationship of individuals to social structures, the extent to which human action can be assumed to reflect a world view (and if so, whether this can be verbalised), and in what ways human actions are shaped by cultural prescriptions or ideological forces. (Finch 1987, s. 105)

Finch sammenligner bruk av vignetter med projektive tester, og hun gir råd om utformingen og drøfter metodespørsmål når en vil søke å fange inn oppfatninger, normer og verdier. Vignetter gir hypotetiske situasjoner, med ulike grad av kompleksitet, men med en forankring til virkeligheten. Hun er opptatt av hvordan vignettene må tilpasses formålet, som ved grad av *struktur* (valg mellom gitte svaralternativer eller åpne spørsmål), grad av *kompleksitet*, hvordan innholdet settes inn i en *ramme* (kontekst), om en er ute etter *generelle normer* og verdier eller *individuelle vurderinger* («hva burde disse menneskene gjøre» eller «hva ville du gjøre»), osv. Hun gir også konkrete råd, som at det er lettere å huske innholdet i vignetter hvor personene har navn, og at hvis data samles inn ved intervju, vil få klare å «holde tråden» med mer enn maksimum fire vignetter med tre stadier hver.

Utformingen av vignetter for vårt nordiske prosjekt fulgte i stor grad de råd Finch har gitt om vignettmetoden. Utformingen av vignettene med åpne og lukkede spørsmål synes også å være i god overensstemmelse med Jergebys (1999) metodediskusjon. Det ble utformet fem vignetter, fire ut fra norske barnevernsaker og en ut fra en dansk sak. Hver vignett bygger på reelle saker, men fremstillingen av problemer ble til dels avdempet for at diskusjonene skulle «treffe» grenseområdet mellom hjelpetiltak og døgnplasseringer. Videre måtte en ved utformingen ta hensyn til at de samme vignettene skulle brukes henholdsvis i Danmark, Island og Norge. Organisering av service varierer i landene, likeså er det forskjeller i hvilke tiltak som er til rådighet eller som det er vanlig å sette inn. Konkrete henvisninger til instanser og tiltak ble derfor stort sett unngått, idet det ble antatt å svekke mulighetene for tematisk tilsvarende diskusjoner i landene og grunnlaget for komparasjoner. Ett unntak var at der det var aktuelt å henvise til bestemmelser i

den nasjonale lovgivningen som svaralternativer, ble det vist til aktuelle nasjonale paragrafer. I kapittel 2 er vignettene med spørsmål gjengitt.

Utforming av vignetter for prosjektets målsetting

I vignettundersøkelsen stilte en deltakerne overfor fem forskjellige hovedtema som var representative for vanlige problemer i barnevernet, og som kunne reflektere hvordan saksbehandlerne ville vurdere og møte problemene i «virkeligheten». Vignettene med spørsmål er gjengitt i kapittel 2. Det ble gitt få faktiske opplysninger i vignettene som slik åpnet for at den enkelte selv vurderte vignettene i lys av sine personlige erfaringer. Det er imidlertid forskjell på å lese en vignett og å stå overfor en tilsvarende situasjon i praksis. I fiktive saker kan en eventuelt mer frigjøre seg fra en del praktiske begrensninger og følelsesmessige reaksjoner som vil inngå i virkeligheten, og forholde seg mer prinsipielt til problemene. Vi ønsket ikke idealsvar ut fra hva deltakerne trodde var «riktig». De ble derfor instruert om at det ikke var riktige eller gale svar, men spørsmål om hvordan de ut fra sin erfaring ville vurdert saken. Både deltakernes skriftlige svar, og kanskje særlig diskusjonene, tydet på at de fulgte dette og ga sine personlige vurderinger.

Reliabilitet, validitet, generalisering

En hensikt med forskning er å få ny kunnskap som eventuelt kan *generaliseres* til andre, tilsvarende situasjoner. Det som antas å være generelle lovmessigheter i barns utvikling, gir mer grunnlag for generalisering enn konkrete funn fra praktiske tiltak som avhenger av samfunnsforhold. Det kan f.eks. være problematisk å generalisere fra USA til nordiske forhold med annen samfunnsstruktur, ressursdisponering, kultur, normer og verdier (Scarr 1996). Men forholdene i nordisk barnevern varierer også, bl.a med omfanget av generelle tiltak for barn (f.eks. utbyggingen av dagtilbud, barnehager) og alternative tiltak til rådighet for barnevernet.

Generelt forutsetter generalisering at det «bildet av virkeligheten» en søker å fange inn ved undersøkelsen, sier noe reelt om virkeligheten (*validitet*). Vi mener danske, islandske og norske saksbehandleres diskusjoner av vignettene ga et dekkende bilde av hvordan barnevernsaker overveies, argumenter vektlegges og fører frem til valg av tiltak. Dette understøttes også av saksbehandlerens henvisninger til hvordan de i praksis hadde forholdt seg i tilsvarende saker.

Fire av vignettene gikk over 3 stadier, og progresjonen i vurderingene var logisk og reflekterte utviklingen, og hvordan nye opplysninger ble innpasset i vurderingene. Saksbehandlerens diskusjoner syntes ikke tilfeldige, men reflekterte deres personlige oppfatninger tilpasset det aktuelle problem.

Vi mener at vignettundersøkelsen tilfredstilte rimelige krav til validitet og reliabilitet.

Andenæs (2000) har drøftet overføringsverdi og generalisering ved kvalitative undersøkelser. Krav om reliabilitet – at en metode er konsistent og kan gjentas – er mer problematisk ved forskning hvor både individer og omgivelser er under utvikling og forandring. Idealet bak reliabilitetskravet er imidlertid det samme også ved kvalitative undersøkelser og forutsetter at en arbeider reflektert og etterrettelig for å skape pålitelige data og tydeliggjøre analysegrepene, slik at data er «til å stole på». Forskeren må skaffe relevant informasjon og være tydelig for at resultatene skal kunne generaliseres. Generalisering avhenger imidlertid også av hvor relevant det som sammenlignes er. Jergeby (1999) mener at reliabilitet vanligvis ikke er noe problem ved bruk av vignetter. Deltakerne stilles overfor samme situasjon og de samme spørsmål, og den interne validiteten vil også være god. Ekstern validitet og generalisering må ifølge Jergeby vurderes ut fra om vignettsituasjonene gjenkjennes som reelle, om svarene er i overensstemmelse med hva en ville forventet i virkelige situasjoner, og om de følger en logisk rekkefølge.

Som det vil fremgå også av senere presentasjon av de danske, islandske og norske deltakernes svar og diskusjoner, mener vi at vignettundersøkelsen i de tre nordiske landene oppfylte rimelige krav til reliabilitet og validitet som nevnt over.

Gjennomføring og kvantitativ og kvalitativ bearbeidning av materialet

I vår undersøkelse ga fire av vignettene et bilde av en barnevernsak over år og åpnet slik for å følge problemutviklingen. Den femte vignetten ga en situasjon hvor det var nødvendig å finne ny omsorg for et barn som gjennom år hadde vært i samme fosterhjem. De samme vignettene ble presentert av tre forskjellige prosjektledere (dansk, islandsk, norsk), overfor ulike grupper innen hvert land, og materialet omfatter både skriftlige svar og gruppediskusjoner. Vignettene ga begrenset konkret informasjon og var slik å sammenligne med en *prosjektiv test*, hvor den enkelte deltaker må bruke egne erfaringer til å «lese» situasjonen og vurdere hvordan de ville forholdt seg. I de skriftlige spørsmålene skulle deltakerne dels velge mellom svaralternativer, dels var det mer åpne spørsmål for utdyping og begrunnelse. De åpne spørsmålene var «personliggjorte» med formuleringer som «hvordan ville du vurdert», «hva ville du gjort»? Deler av materialet egnet seg for en kvantitativ oppsummering, andre deler krevde fortolkning og å se dem som ledd i prosessen de enkelte vignettene utløste.

Vignettundersøkelsen ble godt mottatt. Deltakerne satte pris på å kunne drøfte faglige spørsmål på et friere grunnlag enn i daglig arbeidssituasjon. Hver gruppe deltok en lang arbeidsdag, og deltakerne var ivrige og engasjerte. Vignettene traff over forventning formålet og utløste i alle tre landene diskusjon om grenseområdet for bruk av hjelpetiltak eller døgnplasseringer utenfor hjemmet, men med noe ulike vektning. Gruppediskusjonene etter hver vignett ga slik viktig materiale for å vurdere tematiske og vurderingsmessige likheter og forskjeller mellom gruppene innen hvert land så vel som mellom landene. Gruppediskusjoner vil selvsagt preges av gruppens sammensetning og samspill. Selv om alle deltar og gir sitt bidrag, er noen mer usikre og kan la seg påvirke av de «sterke» deltakernes meninger. Gruppedynamikken og prosessen kan slik føre gruppene inn i noe ulike tema i området rundt hovedproblemene. Vår erfaring var imidlertid at det var mange konkrete utspill og henvisninger til situasjoner som pekte mot at de enkeltes utsagn ga uttrykk for hvor de reelt stod i sine faglige vurderinger. Dette underbygges når gruppediskusjonene sammenholdes med de skriftlige svarene.

Vignettundersøkelsen åpnet som nevnt både for kvantitativ og kvalitativ bruk av materialet. Bearbeidningen av materialet var i hovedsak i samsvar med Haavinds (2000) *fortolkende metode* for å transformere dette til et meningsinnhold. Etter Haavinds stikkord er utgangspunktet en kunnskaps-situasjon som reiser problemstillinger, disse utforskes empirisk og «feltforankres» ved utveksling med andres erfaringer. Innsamlet materiale (intervju, observasjon) lagres i en festnet form (referat, utskrifter osv.), og materialet analyseres og reflekteres over «på langs og på tvers» for fellestrekk og særtrekk. Resultatene transformeres til en form egnet for formidling til andre og bringes slik tilbake til kunnskapssituasjonen.

Ifølge Seale (1999) bør en i kvalitative prosjekter bruke alle de data som ligger i materialet, eventuelt som en deskriptiv underbygging. I dette inngår «to count what is countable». I den videre presentasjon av prosjektet er da også tatt med noen kvantitative data og skjematisk oversikter.

Beslutningsprosessen

Allerede ved søknad om midler var en klar over at beslutningssystemene for vedtak, og da særlig vedtak som innebærer tvang, er forskjellig i landene og vanskelige å sammenligne. En tok derfor primært sikte på å *beskrive systemene*, bl.a. ved *intervju* med beslutningstakere. I Norge og på Island tok intervjuene også utgangspunkt i de fem siste sakene den enkelte nemndsleder/dommer hadde behandlet. I Norge ble sakene begrenset til vedtak etter barnevernets «kjerneparagrafer» (§§ 4-8, 4-12, 4-29, 4-24) med

problemstillinger vedrørende omsorgsovertakelse, tilbakeføring, fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon og tvangsvedtak overfor ungdom.

Videre er en del nordiske lovbestemmelser gjennomgått. Mange lovbestemmelser er innholdsmessig ganske like i de nordiske landene. I de to tidligere nordiske barnevernprosjektene var et sentralt punkt at barnevernets *inngrepskriterier* var like, men praksis var forskjellig idet skjønnets som ble utøvd i den enkelte sak, varierte. Men inngrepskriteriene må også sees i lys av den kontekst de inngår i, og som påvirker skjønnets som utøves. Det er andre viktige forskjeller i landenes lovgivning som setter inngrepskriteriene inn i ulike kontekst og rammer for vedtak, som i vektleggingen av hensyn til foreldre eller til barn. Det er ikke tilfeldig hvilken lovgivning et land har, og forskjellene i lovgivning kan reflektere sentrale nasjonale verdier og normer. Dette har praktiske konsekvenser for partene det gjelder. Sandberg (1994) har gjennomgått vurderinger fra dommere og oppnevnte sakkyndige i barnevernsaker i norske underrettsdommer og i Høyesterett. Hun uttrykker det slik:

Barnevernvedtak bygger på en kombinasjon av juss, fagkunnskap og verdier. Loven setter rammene for de vedtak som treffes. Den er i seg selv uttrykk for verdivalg fra lovgivers side, men må også være basert på kunnskap om virkeligheten. En sentral del av denne kunnskapen er psykologisk kunnskap.

...

Ivaretagelsen av rettssikkerheten er et hovedkrav til domstolenes virksomhet. Den viktigste siden av rettssikkerheten i denne sammenheng er at avgjørelsene skal være rettsriktige. Riktig faktum skal legges til grunn, rettsreglene skal anvendes riktig på dette faktum, og det skal utøves et forsvarlig skjønn. (Sandberg 1994, s. 225–226)

Barnevernets vurderinger med hensyn til tersklene for barneverntiltak og spørsmål i relasjon til beslutningsprosessen, antas å reflektere *både barnevernets inngrepskriterier og den kontekst andre lovbestemmelser gir*. Det betyr ikke at den enkelte saksbehandler alltid er seg bevisst hvordan deres vurderinger i barnevernsaker også preges av de generelle rammer lovgivningen trekker opp. Men en må anta at mange saksbehandlere deler de oppfatningene landets lovgivning bygger på, idet de er en del av og preget av sin kultur og de verdier og normer lovgivningen reflekterer.

Praktisk gjennomføring av prosjektet

Terskelen for barneverntiltak

Utvalg av kommuner og deltakere i vignettundersøkelsen

Landenes prosjektledere valgte hvilke kommuner som ble spurt om å delta i vignettundersøkelsen. I Danmark var det en kommune som sa nei pga. pågående omorganisering, mens alle de øvrige forespurte kommunene var positive til å delta. I Danmark og Norge ble det lagt vekt på at kommunene (eller bydeler i store kommuner) måtte ha et befolkningsunderlag som ga tilstrekkelig erfaring, og en bemanning som gjorde det mulig å stille med 3–5 deltakere. Videre ble det lagt vekt på geografisk spredning og på å få med kommuner hvor antall av døgnplasseringer eller tvangsvedtak varierte i forhold til kommunenes barnetall. Island har i alt under 300.000 innbyggere og mange kommuner, og det var få kommuner som hadde nok saksbehandlere for gruppediskusjoner. I alt deltok 11 kontorer i *Danmark* med til sammen 38 saksbehandlere, men deltakertallet varierte, idet noen ble presentert for «danske» vignetter som ikke regnes med her (fra 15 til 28 deltakere på de felles nordiske vignettene). På *Island* deltok 5 kontorer med 22 saksbehandlere, i *Norge* 9 kontorer med 41 saksbehandlere. Oversikt over deltakerne er gitt i *tabell 2*. Datainnsamlingen foregikk i 2001–2002. I Danmark og på Island ble gruppediskusjonene tatt opp på bånd, i Norge brukte en video.

Tabell 2 (se neste side) viser som ventet at kvinnene dominerer i barnevernet (i alt 88 kvinner og 13 menn). Landenes deltakere var ganske like i gjennomsnittlig alder (41,8 til 43,6 år) og i aldersspredning. De var også like i antall år fra avsluttet profesjonsutdanning. De danske og islandske deltakerne hadde arbeidet lenger ved det aktuelle barnevernkontoret enn de norske deltakerne, som hadde noe mer variert, relevant yrkeserfaring. Størst forskjell mellom gruppene var det med hensyn til systematisk videreutdanning/viderekvalifisering. Av de danske deltakerne opplyste 18 % å ha videreutdanning, på Island 50 %, mens 68 % av de norske opplyste om videreutdanning (universitet/ høyskoler) eller fagkurs over flere år.

Tabell 2: Om deltakerne i dansk, islandsk og norsk vignetundersøkelse.

	N	Alder		Utdanning – for hvor lenge siden?			År ved barnevernkontoret 2)		Videreutdanning/kvalifisering 3)				
		Gjennitt alder	Bredde	Sosialrådgiver 1)	Sosialformidler 1)	Annen bakgrunn	År fra utdanning Gj.snitt	Bredde	Gj.snitt	Bredde	Ja	Nei	Videre kvalifisert
Danmark													
9 grupper	38 32 kvinner 6 menn	43,6 år	26-60 år	28	8	2	11,5 år	1-29 år	8,7 år	1-27 år	7	31	18 %
Island													
5 grupper	22 20 kvinner 2 menn	41,8 år		14	3	5	7,2 år				11	11	50 %
Norge													
11 grupper	41 36 kvinner 5 menn	42,4 år	26-56 år	13	23	5	11,2 år	1-31 år	4,4 år	1-30 år	28	13	68 %

1) *Yrkesutdanning*: Dansk utdanning som sosialrådgiver svarer til sosionom på Island og i Norge. Dansk sosialformidler har kommunenes mer praktisk orienterte opplæring supplert med en teoretisk påbygging. På Island var hovedtyngden sosionomer, noen var psykologer. De fleste norske deltakerne var sosionomer og barnevernpedagoger. Begge utdanningene er 3-årige. Sosionomutdanningen har innholdsmessig større bredde, mens barnevernpedagogene fordypet seg mer i barn og unges forhold. Gruppene med «Annen bakgrunn» omfatter bl.a. psykolog, pedagog, førskolelærer, cand.jur., cand.theol. Bare en deltaker manglet formell utdanning, men hadde mange år med relevant yrkeserfaring.

2) Opplysninger om antall år ved *det aktuelle barnevernkontoret*. Differanse mellom år etter utdanning og ved barnevernkontor, peker ofte mot annen tidligere yrkeserfaring (sosiale institusjoner, psykisk helsevern etc.) eller ved andre barnevern- eller sosialkontor. Noen har vært hjemmeverende med egne barn.

3) I alle landene deltar barnevernets saksbehandlere jevnlig i kortere interne eller eksterne kurs etc. Registrering av *videreutdanning/kvalifisering* gjelder mer omfattende og systematiske studier /kurs over flere semestre, avsluttet med en universitets- eller høyskoleeksamen eller kursbevis, f.eks. lederopplæring, familiebehandling, sertifisering for Marte Meo-metoden.

Vignettene tema og tilrettelegging for skriftlige svar og gruppediskusjoner

Landenes prosjektledere presenterte de fem felles vignettene for saksbehandlerne i sitt eget land. Vignettene dekket forskjellige hovedtema som «*grå omsorgssvikt*» (Per og Pål), *atferdsproblemer* hos en ungdom (Fredrik), en *psykisk utviklingshemmet* mor (Erik), en mor med *alkoholproblem* (Kristin), og situasjonen når et *fosterhjem opphører* (Lise). I fire av vignettene ble, som nevnt foran, barnets og familiens situasjon presentert på tre trinn i utviklingen. En vignett (Lise) hadde bare ett trinn, og hovedtemaet var om en burde tilbakeføre barnet til biologisk mor eller finne nytt fosterhjem når det nåværende fosterhjemmet ikke kunne fortsette. Vignettene med spørsmål er gjengitt i kapittel 2.

Disse fem temaene ble satt som en øvre grense for hva vi regnet med å kunne gjennomdrøfte på en dag. Det var flere tema vi kunne ønsket dekket, men på Island og Norge konsentrerte vi oss om disse hovedtemaene. I Danmark valgte en å presentere noen vignetter med henholdsvis danske og etniske personnavn, og en plussset også på med to danske vignetter, en om en mor med psykisk lidelse og en med spørsmål om fysiske overgrep. Dansk deltakelse i fellesvignettene ble derved redusert og varierte fra 15 til 28 deltakere. Videre fremstilling i denne nordiske rapporten bygger på de fem felles nordiske vignettene. For en mer fyldig fremstilling om den danske vignettundersøkelsen, vises det til Egelund & Thomsen (2002). Den islandske vignettundersøkelsen er publisert på islandsk ved Haugen (2004).

De fem felles vignettene ble, som nevnt, presentert skriftlig for 11 danske, 5 islandske og 9 norske grupper med henholdsvis opp til 28, 22 og 41 saksbehandlere fra barnevernet. For hver del i vignettene var det noen skriftlige spørsmål. I del 1 og 2 markerte deltakerne om de anså dette som en sak for barnevernet, og om de i tilfelle satset på hjelpetiltak eller overveiet en døgnplassering. I *del 3* ble de også bedt om å velge mellom hjelpetiltak (A), døgnplassering med samtykke (B) eller døgnplassering ved tvang (C), og de ble spurt hva de mente talte for eller i mot disse alternativene. Vignettene hadde også flere åpne spørsmål. En kunne slik følge prosessen i deltakernes vurderinger og utviklingen fra tidlig bekymring til en alvorlig sak med inngripende vedtak. Dette var i samsvar med virkeligheten i de reelle sakene som var lagt til grunn. I ettertid ser vi at det kunne beriket diskusjonen om i hvert fall en vignett hadde vist en positiv utvikling.

Vignettene ga som nevnt få konkrete opplysninger. I Norge og på Island ble deltakerne instruert om å forutsette at tiltak de selv ville satt inn i situasjonen, også var iverksatt for barn og familier i vignettene. Uten en slik forutsetning ville vignettene fjerne seg fra virkeligheten. I Danmark ble

deltakerne oppfordret til ikke å «dikte inn» tiltak. Innholdet i gruppe-diskusjonene synes imidlertid ikke særlig påvirket av dette. I alle landene brukte saksbehandlerne ofte egne erfaringer og eksempler fra reelle saker for å forklare og begrunne sin vurdering, og hva de ville gjort.

På Island var Anni Haugen ansatt på Barnaverndarstofa som bl.a. har veiledende og kontrollerende oppgaver i forhold til barnevernsnemndene. Med begrenset befolkning og tilgang på fagfolk påtok hun seg også å være prosjektleder, men var opptatt av og sensitiv overfor om hennes dobbeltrolle kunne påvirke diskusjonen. Om dette hadde noen innvirkning, synes dette å ha vært underordnet fordelene med å ha en «nasjonal» prosjektleder som kunne fange opp nyanser i diskusjoner og språkbruk og forstå saksbehandlerne vurderinger. Selv om landenes prosjektledere kunne ha forskjellig bakgrunn og personlig stil, var det ikke lett å lese eventuell effekt av dette ut av materialet.

De fire «norske» vignettene (Per+Pål, Fredrik, Lise, Erik) var utprøvd ved flere barnevernkontorer i Oslo-området og språklig korrigert for uttrykk som lett utløste bestemte reaksjoner. I førsteutgaven av vignetten om Erik het det f.eks. at han «tok ansvar for mor». Det utløste nesten automatisk forslag om omsorgsovertakelse, for saksbehandlerne mente at «barn skal ikke være i en situasjon hvor de må ta ansvar for foreldrene». Dette ble endret til at Erik «er i ferd med å vokse fra mor», hvilket åpnet for diskusjon om terskelen. De fire «norske» vignettene ble supplert med en «dansk» om Kristin med en mor med alkoholproblemer. Vignettene viste seg alle å treffe godt i de tre landene, og de utløste relevante diskusjoner om grenseområdet mellom hjelpetiltak og døgnplasseringer.

Tvangsvedtak: Kartlegging av noen forhold ved beslutningsprosessen

Som påpekt av Hestbæk (1998), er det store forskjeller i hvordan barnevernsvedtak fattes i de nordiske landene og i bruk av tvang i beslutningsprosessen. Det er forskjeller i hvordan tvang defineres og brukes, i hvem som fatter vedtak, i hvor mye tid som settes av til hver sak – hvilket igjen gir en ramme for hvor omfattende partene blir hørt og for bruk av vitner og sakkyndige. Det er forskjeller i hvor ofte tvangsvedtak fattes, og i hvor mange saker som ankes videre til overprøving.

I *Danmark* fattes tvangsvedtak primært i kommunale «Børne- og ungeudvalg». Men andelen av plasseringer som skjer ved tvang er lite i Danmark sammenlignet med i Norge. I *Norge* er alle mer inngripende vedtak fra 1993 overført fra kommunale barnevernsnemnder til statlige fylkesnemnder, og

deres vedtak er per definisjon tvangsvedtak. På *Island* var det da prosjektet startet, lokale nemnder som fattet tvangsvedtak. I juni 2002 trådte en ny barnevernlov i kraft (vedtatt april 2002), og de mest inngripende tvangsvedtakene ble overført til de alminnelige domstolene. Samtidig ble de lokale barnevernsnemndene omorganisert, slik at en ved sammenslåing har fått færre nemnder med større befolkningsgrunnlag. Den lokale dommeren kan fortsatt fatte noen tvangsvedtak i saker nemndene fremmer, mens andre saker krever rettslig behandling. Det er for tidlig å trekke konklusjoner om hvordan omleggingen virker.

For utdyping vises det til de nasjonale redegjørelsene om beslutningsprosessen i kapitlene 7, 8, 9 og til kapittel 10 hvor noen likheter og forskjeller i beslutningsprosessen drøftes og sees i lys av at landenes lovgivning setter noe ulike rammer for vedtak.

Avsluttende merknader

Som drøftet foran har tidligere prosjekter (Grinde 1989, Hestbæk 1998) vist at det er forskjeller i nordisk barnevern. Til tross for likhet i barnevernets inngrepskriterier, er det forskjeller i bruk av hjelpetiltak og i døgnplasseringer utenfor hjemmet, i hvilke aldersgrupper tiltakene særlig retter seg mot, og i vektleggingen av foreldrenes samtykke eller tvangsinngrep for å sikre barn i risiko. Vi ønsket å få mer innsikt i nasjonale forskjeller som kan forklare at barnevernets praksis blir forskjellig. Vi var særlig opptatt av hvordan nasjonale normer og verdier påvirker det skjønnet som utøves i den enkelte sak. Men normer og verdier er vanskelig å fange inn, beskrive og begrepsfeste. I prosjektet er det to innfallsvinkler til dette. Gjennom vignettundersøkelsen har vi søkt å fange inn hvordan danske, islandske og norske saksbehandlere vurderer forholdet mellom bruk av hjelpetiltak, og at barnevernet overtar daglig omsorg av barn i risiko ved døgnplassering utenfor hjemmet. Hvilke vurderinger legges til grunn? Beslutningsprosessen for hvordan vedtak fattes, gir et annet perspektiv og må også sees i lys av forskjeller i landenes lovgivning. De legale rammene gir en kontekst som antas å prege hvordan barnevernet i landene utøver sitt skjønnet i enkeltsaker.

Selv om målsettingen for *vignettundersøkelsen* var krevende, er vår konklusjon at bruken av vignettene ble vellykket. Vi har fått dekkende danske, islandske og norske diskusjoner om «terskelen» mellom hjelpetiltak og døgnplasseringer. Mange av landenes diskusjoner følger de samme tema, men til dels med ulike fokus, vektlegging og «temperament» i diskusjonsform og uttrykk. Videre er noen tema mer landsspesifikke. I de følgende

nasjonale fremstillingene blir funn fra de nasjonale vignettundersøkelsene drøftet. Videre viser vi til et eget kapittel med sammenstilling av de nordiske vignettdiskusjonene.

Når det gjelder *beslutningsprosessen ved bruk av tvang*, er den så vidt forskjellig i landene at direkte sammenligninger blir begrenset. Så langt vi kjenner til, er dette lite kartlagt. Vi håper derfor at vår fremstilling kan være et ledd i å formulere problemstillinger for videre arbeid.

2 Vignettene i danske, islandske og norske gruppediskusjoner

Som redegjort for i kapittel 1 brukte en i prosjektet de samme fem vignetter i Danmark, Island og Norge for å få frem barnevernets holdninger, erfaringer og vurderinger av hvor langt familienes problemer kunne møtes og kompenseres for ved hjelpetiltak, og når det ble ansett nødvendig å døgnplassere barnet utenfor hjemmet (med foreldrenes/den unges samtykke eller ved et tvangsvedtak). I kapittel 1 er det generelt redegjort for vignettmetoden, arbeidet med å utforme og tilpasse vignettene for undersøkelsen, presentasjon av disse for saksbehandlere i barnevernet og etterfølgende gruppediskusjoner ut fra de temaene vignettene utløste.

Utformingen og utviklingen av nordisk sosialpolitikk har skjedd over år og med jevnlig nordisk utveksling av erfaringer. I hovedtrekk er det stor likhet i nordisk barnevern med stor vekt på forebyggende arbeid. Alle landene har også hjemler for å gripe inn og ta barn under omsorg i akutt-situasjoner, ved omsorgssvikt eller når unge viser alvorlige atferdsproblemer. Går vi bak hovedtrekkene, er det imidlertid noen viktige forskjeller i barnevernets rammevilkår. Det gjelder både forskjeller i lovgivning, barnevernets ressurser, tiltaksmuligheter og organisering av arbeidet. Forskjellene synes til dels preget av eller å indikere nasjonale forhold knyttet til tradisjoner, normer og verdier. I materialet fra vignettundersøkelsen har vi derfor vært opptatt både av likheter og forskjeller i arbeidsmåter, vurderinger og valg av tiltak. Dette gjennomgås i kapitlene 3, 4 og 5 om danske, islandske og norske funn og erfaringer fra vignettundersøkelsen. I kapittel 6 sammenstilles nasjonale erfaringer og funnene drøftes.

Vignettene ble presentert henholdsvis på dansk, islandsk og norsk. Ved utformingen tilstrebet en at de til tross for språkforskjellene skulle gi samme forståelse av de aktuelle problemene. Nedenfor presenteres vignettene på norsk. De fire vignettene hadde tre deler, og hver del ble trykt på egen side med tilhørende spørsmål markert med kursiv. Deltakerne bladde selv fra del til del. Deltakerne ble bl.a. bedt om å krysse av hvor nær de lå hjelpetiltak i hjemmet eller en døgnplassering utenfor hjemmet (for Lise: tilbakeføring til mor eller finne nytt fosterhjem). Henvisninger til paragrafer fulgte nasjonal lovgivning og fremgår av tabell 3.

Tabell 3: Paragrafer ved danske, islandske og norske vedtak om å iverksette hjelpetiltak i hjemmet, ved frivillige plasseringer utenfor hjemmet (med foreldrenes/ den unges samtykke) eller døgnplassering ved tvangsvedtak.

	Lov	Hjelpetiltak (A)	Døgnplassering med samtykke	Døgnplassering uten samtykke (tvangsvedtak)
Danmark	Service-loven	§ 40 stk 2, 1-10	§ 40, stk 2, 11	§ 42
Island	Barnevern-loven (av 1992)	§ 21 a, b, c, d	§ 21 f	§ 25
Norge	Barnevern-loven	§ 4-4 første ledd	§ 4-4 femte ledd	§ 4-12 Alt. for unge: §§ 4-24, 4-26

Tvillingene Per og Pål *(Danmark: Per og Poul, Island: Pétur og Páli)*

Del 1 Per og Pål er eneggede tvillinger. De ble født for tidlig og var puslete. Spesielt den ene måtte ligge lenge i kuvøse. Mor var sliten etter et vanskelig svangerskap og lang fødsel. Hun orket ikke bruke så mye tid hos barna mens de var på sykehuset, og mente at de likevel ikke oppfattet om hun var der. Når barna er 1 år, henvender helsestasjonen seg til barnevernet, idet den oppfattet mor som svært utslitt, far som uinteressert i barna, og familien som avvisende overfor tilbud om hjelp.

Mener du ut fra foreliggende opplysninger at det foreligger et problem som barnevernet bør gjøre noe med? (sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det er ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernssak
- C Barnevernet må iverksette undersøkelse med sikte på tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 2 Når Per og Pål er 3 år, melder en nabo fra til barnevernet fordi det er «forferdelig mye hyl og skrik både på barna og foreldrene». Barna oppfattes som «ustyrlike». Ved hjemmebesøk oppfatter barnevernets saksbehandlere tvillingene som udiskriminerende og klengete overfor voksne, at foreldrene fokuserer på guttenes negative sider, og at samspillet mellom foreldre og barn har et høyt lydnivå og er preget av kjefting. Både boligen og guttene virker ustelte. Guttene gjør stort sett som de vil, mens foreldrene forholder seg passive. Barna leker sammen, men noe stereotyp, og de blir lett sinte og slår hverandre. Språket deres er dårlig, men de forstår hverandre.

Hvilke reaksjoner legger de nye informasjonene opp til?

Forandrer de nye opplysningene din vurdering av hva som barnevernet bør gjøre? (Sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det er ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernssak
- C Barnevernet må iverksette undersøkelse med sikte på tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 3 Per og Pål fikk plass i barnehage. Barnehagen mente at Pål trengte høreapparat, men foreldrene fant dette unødvendig. Når Per og Pål er 7 år, tar skolen kontakt med barnevernet. Guttene er hyperaktive, blir lett aggressive, forstyrrer de andre og blir ikke tatt med i de andres lek. Språk og begreper er dårlig. De er ofte skitne og andre barn reagerer på at de lukter vondt. Foreldrene deltar ikke i foreldremøter.

Ved hjemmebesøk kommer barnevernet til en rotete leilighet. Far sitter i undertrøye og drikker øl. Han mener at Per og Pål bare trenger «å skjerpe seg». Mor forholder seg passiv, bortsett fra å rope til guttene som farer omkring. Begge foreldre viser til at guttene er for tidlig født og har fått noen «skavanker» av det, men at familien ikke trenger hjelp utenfra.

Hvordan vurderer du situasjonen nå? (Fyll ut skjema på neste side).

Per og Pål - 7 år

1. *Hva mener du bør gjøres nå? (Sett ring rundt A, B eller C)*

- A Iverksette hjelpetiltak i hjemmet. Eventuelt hvilke tiltak?
- B Plassere Per og Pål utenfor hjemmet som hjelpetiltak.
- C Fremme sak om omsorgsovertakelse (tvangsvedtak) for (Norge: fylkesnemnda, Danmark: Børne- unge udvalget, Island: barnevernsnemnda eller domstol).

2. *Sett kryss nedenfor for å markere hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet (A) eller omsorg utenfor hjemmet/døgnplassering (B, C):*

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

3. *Hva taler for hjelpetiltak hjemme? Hva taler for omsorg utenfor hjemmet ?*

4. *Hva legger du særlig vekt på i din vurdering ?*

5. *Hvordan vurderer du eventuell omsorg utenfor hjemmet som hjelpetiltak eller ved fylkesnemndsvedtak (=tvang) ?*

6. *Er det annet du er opptatt av/reagerer på i denne saken eller generelt i denne type saker?*

Fredrik *(Danmark: Frederik, Island: Fridrik)*

Del 1 Foreldrene ble skilt da Fredrik var 4 år. Fredrik bodde hos mor og hennes nye mann og to halvsøsken. Mors mann er voldelig overfor henne og tidligere straffet. Hjemmeforholdene er konfliktfylte. Allerede i barnehagen var Fredrik urolig og aggressiv. Fra skolestart skilte han seg ut ved uro og slåssing med medelever. Han har stort fravær, og skolearbeidet går tregt tross ekstra oppfølging. Forholdet til lærer og medelever er konfliktfylt, og 11 år gammel overføres Fredrik til en annen skole for å få en «ny start». Etter som Fredrik vokser til, blir det stadig vanskeligere for mor å rå med ham. Han følger ikke råd, krav eller formaninger, og han kan slå og sparke. Når Fredrik er 12 år, kontakter mor barnevernet.

Mener du ut fra foreliggende opplysninger at det foreligger et problem som barnevernet bør gjøre noe med? (sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det er ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernsak
- C Barnevernet må iverksette undersøkelse med sikte på tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 2 Fredrik flytter 12 år gammel til far, men føler seg lite ønsket av fars nye familie. Han kommer også dårlig ut av det med jevnaldrende, forstyrrer, truer og skaper frykt i klassen og har stort skolefravær. I fritiden vanker Fredrik blant noe eldre ungdommer i et belastet miljø, og han begynner å eksperimentere med hasj og alkohol. Når Fredrik er 13 år, går han til angrep på en medelev og slår og sparker slik at denne besvimer. Han var utvist fra skolen og saken meldes til barnevernet.

Hvilke reaksjoner legger de nye informasjonene opp til?

Forandrer de nye opplysningene din vurdering av hva som barnevernet bør gjøre? (Sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det er ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til dette.
- C Barnevernet må undersøke saken med sikte på tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Hvis du mener det er behov for omsorg utenfor hjemmet, sett ring rundt om du vil vurdere dette etter

Norge: § 4-4 femte ledd § 4-12 § 4-24 § 4-25 §4-26
Danmark § 40, stk 2, 11 § 42
Island § 21 f § 25

Del 3 Fredrik er 15 år, og politiet ringer for å få en representant for barnevernet til å delta i avhør. Fredrik er anholdt sent kvelden før fordi han mishandlet en middelaldrende mann, som hadde forsøkt å stoppe Fredrik og en jevnaldrende kamerat i å ødelegge en bil. Mannen ble slått bevisløs av guttene. Han ble kjørt til sykehus, men er utenfor fare. Saken overføres til barnevernet.

Hvordan vurderer du situasjonen nå? (Fyll ut skjema på neste side)

Fredrik 15 år

1. Hva mener du bør gjøres nå? (Sett ring rundt A, B eller C)

- A Iverksette hjelpetiltak i hjemmet. Eventuelt hvilke tiltak?
- B Plassere Per og Pål utenfor hjemmet som hjelpetiltak (= frivillig/ med samtykke).
- C Fremme sak om omsorg/døgnplassering (ved tvangsvedtak) for (Norge: fylkesnemnda, Danmark: Børne- og ungeudvalget, Island: barnevernsnemnd eller domstol).

2. Sett kryss på linjen nedenfor for å markere hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet (A) eller omsorg utenfor hjemmet/døgnplassering (B, C):

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

3. Hva taler for hjelpetiltak hjemme? Hva taler for omsorg utenfor hjemmet ?

4. Hva legger du særlig vekt på i din vurdering ?

5. *Hvilken paragraf vil du bruke ved eventuell omsorg utenfor hjemmet? (Sett ring rundt ditt valg og begrunn det nedenfor)*

Norge	§ 4-4	§ 4-12	§ 4-24	§ 4-25	§ 4-26
Danmark	§ 40, stk 2, 11	§ 42			
Island	§ 21 f	§ 25			

6. *Er det annet du er opptatt av/reagerer på i denne saken eller generelt i denne type saker?*

Lise (*Danmark: Lise, Island: Lisa*)

Lise er 8 år og har bodd i samme fosterhjem fra hun 2 ½ år gammel ble tatt under omsorg på grunn av foreldrenes rusmisbruk, ustabile livsform og mangler i omsorgen. Lise var da understimulert, utrygg og med svak tilknytning. Hun viste få reaksjoner på fremmede og var lite opptatt av foreldrene. Språket var dårlig.

Lise viste god fremgang i fosterhjemmet, men er i dag fortsatt noe utrygg. Hun er knyttet til fosterforeldrene og klynger seg ofte til dem. I barnehagen tok det lang tid før hun slo seg til ro. Skolestarten klarte hun bedre. På skolen klarer hun seg faglig noe under middels og har vansker med konsentrasjon. Hun har gode venner på skolen og i nabolaget og er godt integrert i fosterfamilien og dens nettverk.

Men: Fostermor er blitt syk. En alvorlig ryggskade hemmer henne fysisk, hun har kroniske smerter som tapper henne for overskudd, og hun gir opp som fostermor. Fosterfar har nok med å ivareta jobb og å støtte fostermor og kan ikke påta seg ansvar for Lise. I lys av dette har mor krevd tilbakeføring av Lise.

Begge foreldrene har nå vært rusfrie i 2 år etter lang tid på behandlingsinstitusjon. I en periode brøt de behandlingen og var tilbake i rusmiljøet, men gikk etter et ½ år med på nytt opphold. Begge foreldrene har noe jobb, men er også avhengig av sosialhjelp. Begge har samvær med Lise. I perioder har samværet vært sporadisk. De har bra kontakt med Lise under samværene som foregår i eller nær fosterhjemmet.

Mor og far bor ikke lenger sammen, men har jevnlig kontakt. Mor har en 2 roms leilighet, far bor i nærheten. Foreldrene vil støtte hverandre om de får Lise hjem. De opplyser at de har lite kontakt med sine øvrige familier. Øvrig sosialt nettverk er også begrenset etter at de brøt med tidligere miljø.

Hvordan vurderer du situasjonen? (Fyll ut skjema på neste side)

Lise 8 år

1. *Hva mener du bør gjøres nå? (Sett ring rundt A eller B):*

- A Tilbakeføre Lise til mor
- B Finne nytt fosterhjem for Lise

2. *Sett kryss på linjen nedenfor for å markere hvor nær du er en løsning med tilbakeføring til mor (A) eller at Lise må få nytt fosterhjem (B):*

Tilbakeføring mor _____ Nytt fosterhjem

3. *Hva taler for tilbakeføring til mor? Hva taler for nytt fosterhjem?*

4. *Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?*

5. *Er det annet du er opptatt av/reagerer på i denne saken eller generelt i denne type saker?*

Erik (Danmark: Erik, Island: Eirikur)

Del 1 Erik er 6 måneder og alene med mor. Han har ikke kontakt med far. Mor har lite nettverk, og mors familie har begrensede ressurser til å støtte henne. Mor er psykisk utviklingshemmet og uføretrygdet. Hun har begrenset forståelse for barns behov, og helsestasjonen er bekymret over alvorlige mangler i omsorgen for Erik. Mor opplever lett råd og veiledning som kritikk av seg selv og sin omsorg, og det gjør det vanskelig å opprettholde kontakten. Helsestasjonen henvender seg derfor til barnevernet.

Mener du ut fra foreliggende opplysninger at det foreligger et problem som barnevernet bør gjøre noe med? (sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det foreligger ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernsak
- C Barnevernet må vurdere saken med sikte på eventuelle tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 2 Når Erik er 2 år gammel, mener barnehagen at han viser tegn på utviklingsproblemer. Han er engstelig, passiv i forhold til andre barn, har lite språk og begreper og stort behov for kontakt med voksne. Barnehagen er bekymret over omsorgen for Erik både materielt (mat, hygiene, påkledning) og i forhold til kontakt, trygghet og stimulering. Barnehagen søker derfor ekstra midler for å stimulere Eriks utvikling.

Hvilke reaksjoner legger de nye informasjonene opp til?

Forandrer de nye opplysningene din vurdering av hva barnevernet bør gjøre? (Sett ring rundt A, B, C eller D).

- A Det er ikke behov for undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernsak
- C Barnevernet må vurdere saken med sikte på eventuelle tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 3 Når Erik er 10 år, tar skolen kontakt med barnevernet. Skolen beskriver Erik som engstelig, sårbar, med lite selvfølelse og dårlig konsentrasjonsevne. Han har fortsatt stort behov for kontakt med voksne, men lite kontakt med andre barn, idet de oppfatter Erik som så «spesiell» at han blir sosialt isolert. Erik kommer faglig til kort på skolen. Ved undersøkelse hos psykolog er han imidlertid vurdert som normalt begavet, men med store sosiale og emosjonelle problemer. Psykologen mener Erik nå har stort behov for kontakt og stimulering. Det er sterke bånd mellom Erik og moren, men mors begrensede ressurser gjør at hun selv med ekstra tiltak og støtte ikke klarer å møte Eriks behov, og Erik er i ferd med å «vokse fra mor». Mor vil gjerne samarbeide om nye hjelpe- og stimuleringstiltak for Erik for å få beholde ham hjemme. Psykologen mener dette vil bli stadig vanskeligere for mor etter som Erik blir eldre og kommer i puberteten.

Hvordan vurderer du situasjonen nå? (Fyll ut skjema på neste side)

Erik - 10 år

1. *Hva mener du bør gjøres nå? (Sett ring rundt A, B eller C)*

- A Iverksette hjelpetiltak i hjemmet. Eventuelt hvilke?
- B Plassere Erik utenfor hjemmet som hjelpetiltak.
- C Fremme sak om omsorgsovertakelse (ved tvang) for (Norge: fylkesnemnda, Danmark: børne- og ungdomsvalget, Island: Barnevernsnemnd eller domstol).

2. *Sett kryss på linjen nedenfor for å markere hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet (A) eller omsorg utenfor hjemmet/døgnplassering (B, C) :*

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

3. *Hva taler for hjelpetiltak i hjemmet ? Hva taler for omsorg utenfor hjemmet ?*

4. *Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?*

5. *Hvordan vurderer du eventuell omsorg utenfor hjemmet som hjelpetiltak eller som omsorgsvedtak ved tvang?*

6. *Er det annet du er opptatt av/reagerer på i denne saken eller generelt i denne type saker?*

Kristin (Danmark: Kirsten, Island: Kristin)

Del 1 Barnevernet kontaktes av Kristins dagmamma. Kristin er 7 måneder. Dagmamma tror at Kristins mor har et alkoholproblem. Hun virker noen ganger beruset når hun henter eller bringer Kristin, noen ganger kommer hun for sent, og en gang uteble hun slik at Kristin måtte overnatte hos dagmammaen. Far bor ikke i familien, men han henter og bringer ofte Kristin. Han virker omsorgsfull og er alltid edru. Dagmamma har imidlertid vanskelig for å kommunisere med ham – han virker tilbakeholden og sky.

Mener du ut fra foreliggende opplysninger at det foreligger et problem som barnevernet bør gjøre noe med? (sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det er ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernsak
- C Barnevernet må iverksette undersøkelse med sikte på tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 2 Kristin er 4 år og går i barnehage, som kontakter barnevernet. Kristin er en aktiv og kvikk pike, men hjemmemiljøet er sterkt preget av morens alkoholmisbruk. Kristin må ofte stå opp alene og finne seg frokost hvis det er mat i huset. Noen ganger må hun gå alene til barnehagen. Barnehagen tror også at hun noen ganger er alene hjemme om kvelden. Biologisk far henter henne noen ganger, og Kristin virker glad i ham. Barnehagen vet imidlertid lite om far. Kristins mormor henter henne noen ganger. Barnehagen mistenker også mormor for å ha et alkoholproblem.

Hvilke reaksjoner legger de nye informasjonene opp til?

Forandrer de nye opplysningene din vurdering av hva som barnevernet bør gjøre?(Sett ring rundt A, B, C eller D)

- A Det er ikke et problem som krever undersøkelse eller handling fra barnevernet nå.
- B Det trengs flere opplysninger for å ta stilling til om det bør åpnes en barnevernsak
- C Barnevernet må iverksette undersøkelse med sikte på tiltak.
- D Det haster å få iverksatt tiltak.

Hva legger du særlig vekt på i din vurdering?

Hvis du mener det er behov for tiltak, sett kryss på linjen nedenfor for hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet eller omsorg utenfor hjemmet.

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

Del 3 Kristin er blitt 6 år. Ved overgangen fra barnehage til skole er Kristin undersøkt av psykolog. Psykologen oppfatter Kristin som en godt begavet, robust jente. Hun klarer seg godt intellektuelt og sosialt i klassen. Men hun har alt for meget plikter og ansvar hjemme, da hjemmet i perioder er svært kaotisk på grunn av mors alkoholmisbruk. Kristin ordner opp i praktiske spørsmål. Hun avgjør selv når hun vil flytte over til mormor og bli passet av henne eller være hjemme. Mormor har imidlertid også en rekke sosiale og psykiske problemer. Kristin er knyttet til sin far, men i perioder nekter mor ham å komme på besøk til dem eller å ha kontakt med Kristin

Hvordan vurderer du situasjonen nå? (Fyll ut skjema på neste side)

Kristin 6 år

1. *Hva mener du bør gjøres? (Sett ring rundt A, B eller C)*

- A Iverksette hjelpetiltak i hjemmet. Eventuelt hvilke tiltak?
- B Plassere Kristin utenfor hjemmet som hjelpetiltak
- C Fremme sak om omsorgsovertakelse (ved tvangsvedtak) for (Norge: fylkesnemnda, Danmark: børne- ungeudvalg, Island: Barnevernsnemnda eller domstol)

2. *Sett kryss nedenfor for å markere hvor nær du er en løsning med hjelpetiltak i hjemmet (A) eller omsorg utenfor hjemmet/døgnplassering (B, C):*

Hjelpetiltak i hjemmet _____ Omsorg utenfor hjemmet

3. *Hva taler for hjelpetiltak i hjemmet? Hva taler for omsorg utenfor hjemmet ?*

4. *Hva legger du særlig vekt på i vurderingen*

5. *Hvordan vurderer du eventuell omsorg utenfor hjemmet som hjelpetiltak eller som fylkesnemndsvedtak (=tvangsvedtak) ?*

6. *Er det annet du er opptatt av/reagerer på i denne saken eller generelt i denne type saker?*

3 Danske sagsbehandleres vurdering af tærskler for sociale foranstaltninger

Vignetundersøgelsen

Undersøgelsens problemstilling

Denne undersøgelse, er den danske afrapportering af det nordiske komparative forskningsprojekt «*Nordisk barnevern: Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang*», hvis baggrund og forudsætninger er beskrevet tidligere i denne sammenfattende rapport. Undersøgelsen har til sigte at kortlægge, hvilke overvejelser danske socialforvaltninger gør sig, når de vurderer, om et barn skal ydes forebyggende foranstaltninger eller anbringes uden for hjemmet. Undersøgelsen skal analysere, hvilke forhold hos barnet selv, i familien, i barnets daglige omverden og sociale omgivelser, sagsbehandlere lægger vægt på, når de begynder at tvivle på, at forebyggende foranstaltninger er tilstrækkelige til at løse barnets eller familiens problemer. Det er hensigten gennem denne analyse at identificere ideologier, normer og holdninger, der præger sagsbehandleres vurdering af, hvor tærsklen mellem en forebyggende indsats og en anbringelse uden for hjemmet skal placeres. I Egelund & Thomsen (2002) er givet en mer omfattende fremstilling af den danske vignetundersøgelse.

På denne baggrund kan undersøgelsens problemstilling konkret formuleres i nedenstående to spørgsmål:

Hvad lægger socialforvaltningerne vægt på, når de overvejer, om et barns særlige behov kan imødekommes via forebyggende foranstaltninger, eller om anbringelse uden for hjemmet er påkrævet?

Hvad lægger forvaltningerne vægt på, når de lægger op til henholdsvis anbringelse med og uden samtykke?

Undersøgelsens baggrund

Undersøgelsen er foranlediget af tidligere nordiske studier (Grinde 1985, 1989, Hestbæk 1998), der sandsynliggør, at der trods ligheder i de socialpolitiske systemer eksisterer forskelle i de nordiske landes lovgivning, anbringelsesfrekvens, holdninger til anvendelse af tvang m.v. Der er således

konstateret, at både rammebetingelser i form af lovgivning og de værdier, der kommer til udtryk her, og praksis på nogle punkter falder forskelligt ud i landene. Baggrunden for dette komparative studie er at få en dyberegående indsigt i, hvordan sagsbehandlere i de nordiske lande definerer en normal respektive problematisk opvækst, og hvornår de anser en opvækst for så meget under normal standard, at de finder anledning til at udløse forebyggende foranstaltninger eller anbringelse uden for hjemmet. Fra et nordisk perspektiv skal undersøgelsen således skabe ny viden om, på hvilke områder nordiske sagsbehandlers daglige vurderinger af børnesager er ensartede respektive forskellige, samt hvilke konsekvenser dette får for beslutninger om at iværksætte forskellige typer af indsatser over for familier.

Fra et dansk perspektiv er baggrunden desuden, at der til nu vides meget lidt om, hvilke overvejelser der ligger til grund for socialforvaltningernes vurderinger af, at anbringelse er ønskværdig eller påkrævet. Denne viden er væsentlig, fordi anbringelse uden for hjemmet er en indgribende foranstaltning i børns livsløb og i deres relationer til de biologiske forældre. Beslutninger om anbringelse er alvorlige i den forstand, at undersøgelser dokumenterer, at anbringelse uden for hjemmet ikke ser ud til i tilstrækkelig grad at kunne kompensere dårligt stillede børn for de u hensigtsmæssige opvækstvilkår, der gav anledning til anbringelse (Egelund & Hestbæk, 2003). Set fra et klient- eller brugersynspunkt må det derfor have en betydelig interesse, at indgribende beslutninger træffes på så kvalificeret grund som muligt.

Beslutninger om anbringelse uden for hjemmet er desuden en af de vanskeligste opgaver, der er pålagt socialforvaltninger. Beslutningerne er fagligt svære at foretage, og de er vanskelige, fordi de færreste børn lever i en så utvetydigt uacceptabel hjemmesituation, at anbringelse er den umiddelbart selvfølgelige løsning. Mange børn kan karakteriseres som 'gråzonebørn', og der kan herske tvivl om, hvorvidt anbringelse eller undladelse af anbringelse vil være til barnets bedste. Der er behov for at få mere indsigt i, hvordan denne opgave faktisk håndteres i forvaltningerne for derved at kunne skabe et grundlag for en kompetenceudvikling i dansk børnearbejdets praksis.

Også social- og uddannelsespolitisk er der brug for dybtgående viden om sagsbehandlers refleksioner om børns risiko, deres vurderinger af behovet for anbringelse og argumenter for, at barnet ikke kan støttes i hjemmet. Anbringelser er ikke blot indgribende for børn og forældre, men også ressourcekrævende. Det er socialpolitisk centralt, at socialforvaltningerne med relativ stor præcision kan skille de børn, for hvem anbringelse er

den nødvendige løsning, fra de børn, hvis konflikter kan løses via en forebyggende indsats. Viden om praksis' anbringelsesovervejelser er også en forudsætning for sociale uddannelsers bestræbelser på at styrke vidensgrundlaget i forbindelse med anbringelser.

Undersøgelsens metode

Der er tale om en kvalitativ undersøgelse, hvis hensigt er at opfange sagsbehandlernes refleksioner om, begrundelser og argumenter for deres vurderinger og beslutninger i børnesagerne. Undersøgelsen er bygget på vignetter (sagseksempler), som sagsbehandlerne har bedømt individuelt gennem spørgeskemaer og sammen via gruppeinterviews.

I undersøgelsen indgår 11 kommuner/kommunedele. De undersøgte kommuner er udvalgt, således at der er størst mulig spredning i kommunernes anbringelsesfrekvens. Denne udvælgelse fører til en stor geografisk spredning af de udvalgte kommuner. Der er desuden lagt vægt på at udvælge kommuner, der har en vis størrelse, således at der er en gruppe af sagsbehandlere, der beskæftiger sig med børnearbejdet. Dette skyldes ønsket om at gennemføre gruppeinterviews med sagsbehandlerne. I undersøgelsen indgår i alt 38 sagsbehandlere.

Til grund for den nordiske komparative undersøgelse ligger 5 vignetter (sagseksempler), der har autentiske sager som forlæg. Hensigten er, at hver vignette skal dække en typisk og ofte forekommende problemstilling i socialforvaltningernes arbejde med børn og unge. Vignetterne omhandler: 1) en familie i hvilken børnene vanrøgtes i forhold til fysisk pleje og stimulation, 2) en familie med en dårligt begavet mor, 3) en familie med alkoholmisbrug, 4) en familie med en kriminel og voldelig ung og 5) en familie bestående af to tidligere narkomane forældre, der ønsker et frivilligt anbragt barn hjemgivet¹. Alle vignetter er udformet som 'gråzone-sager', idet det har været hensigten, at sagsbeskrivelsen skabte rum for tvivl og refleksion.

Kommunerne er præsenteret for fem vignetter hver i løbet af dataindsamlingen, som har taget en fuld arbejdsdag hvert sted.

¹ I den danske delundersøgelse anvendtes yderligere to vignetter ud fra danske behov. Vignetterne vedrørte 1) en familie, hvor der er mistanke om, at en mindre dreng udsættes for fysisk mishandling, og 2) en familie, hvor moren har en psykisk lidelse. Desuden anvendes tre af vignetterne på den måde, at nøjagtigt samme problemstilling præsenteres med både et dansk og et etnisk minoritetsnavn på barnet med henblik på at afsøge, om samme problemstilling vurderes forskelligt i de to tilfælde. Resultaterne vedrørende de vignetter, som ikke er anvendt i alle tre nordiske delundersøgelser, præsenteres ikke i dette resumé af den danske rapport, idet de ikke danner grundlag for de nordiske sammenligninger. Der henvises derfor for disse resultaters vedkommende til den danske rapport.

Vignetterne danner både udgangspunkt for korte individuelt udfyldte spørgeskemaer og for et gruppeinterview med sagsbehandlerne efter hver vignet. Spørgeskemaer og interviews efterspørger i høj grad de samme informationer: 1) hvordan vurderes familien og barnets situation? 2) Hvad lægges der specielt vægt på i vurderingen? 3) Hvilke indsatser vil man sætte ind ud fra sagens oplysninger (forebyggende foranstaltninger, anbringelse med samtykke, anbringelse uden samtykke)? Og med hvilke begrundelser? I gruppeinterviewene er der desuden spurgt om, 4) hvilke forventninger man har til indsatsens virkninger for barnet? Og 5) hvordan man vurderer børnenes prognose?

Hovedresultater på tværs af vignetterne

De her præsenterede resultater på tværs af vignetterne baserer sig på gruppeinterviewene, som efter sagens natur har givet mere dybtgående informationer end spørgeskemaerne, og som rummer mere nuancerede refleksioner.

Der er i materialet måder at tænke og vurdere på, som er gennemgående i sagsbehandlerne refleksioner om børnesagerne uanset problemstillingernes karakter. Nedenfor vil de fælles hovedtræk i sagsbehandlerne bearbejdning af vignetterne fremgå.

Forskelligheden i sagsbehandlerne vurderinger

Et af undersøgelsens mest gennemgående resultater er trods fællestrækkene i sagsbehandlerne måder at tænke og ræsonnere på, at de har varierende synspunkter på næsten alle aspekter af en børnesag og dens forløb. Uenighederne vedrører:

- Hvor alvorligt en given problemstilling skal vurderes.
- Hvilke argumenter, der lægges vægt på i begrundelsen af en sags alvorgrad.
- Om indsatsen over for familien skal have forebyggende karakter, eller om anbringelse er nødvendig.
- Om anbringelse med eller uden samtykke vil være mest hensigtsmæssig i forhold til barnets/familiens situation.
- Hvilket anbringelsesmiljø, der i givet fald vil modsvare barnets alder og problemer.

Det er markant i undersøgelsen, at der hersker en stor spredning i sagsbehandlerne opfattelser af hver af disse delaspekter af en børnesag. Uenig-

heden hersker ikke blot mellem kommuner, men også internt i kommuner. Sagsbehandlere der støtter sig til delvis identiske vurderinger af barnets situation, drager forskellige konklusioner, der fører til forskellige handlingsvalg.

Sagsbehandlerne reflekterer selv over de markant forskellige udfald af deres bedømmelser. Et gennemgående træk i refleksionen er, at sagsbehandlerne er klare over, at kollegaen på nabokontoret måske ville komme til et andet resultat end de selv. De fleste sagsbehandlere opfatter forskellighederne som positive og som et middel til at lære noget af forskellighederne. Enkelte er dog tøvende overfor, om den store spændvidde repræsenterer en uønsket vilkårlighed og er et gode set fra klienternes synsvinkel.

Forskellighederne afspejler, at der ikke er en 'facitliste', der giver det eneste rigtige svar i gråzonesager. Samtidigt er denne type af sager typiske for socialforvaltningsarbejdet, og det må vække til eftertanke, at klienter kan modtage væsentlig forskellige indsatser i forhold til ensartede problemer.

Forældres forhold dominerer i vurderingerne

Sagsbehandlerne argumenterer overvejende med forældres forhold, afvigelser m.m., når et barns situation bedømmes. Der er mere opmærksomhed på forældres forhold end på børnenes udvikling i argumentationen for, hvad der er i vejen og skal gøres. Sagsbehandlerne lægger i vurderingerne mest vægt på forældrenes forhold og mindre på børnenes situation, udvikling, og eventuelle symptomer. I nogle sagseksempler springer det i øjnene, at for eksempel et robust barns gode sociale og intellektuelle udvikling fylder meget lidt i vurderingen af barnets situation, mens morens forhold bliver diskussionens ledende tema. Eller omvendt at et barns signaler om ikke at have det godt ikke analyseres i samme grad som morens begrænsede kapacitet. En undtagelse fra en forældreorienteret argumentation udgør sager om unge, i hvilke den unges egne forhold får mest opmærksomhed i sagsbehandlerne's diskussioner.

Den dominerende opmærksomhed på forældre gælder både, når vignetterne indeholder oplysninger om, at børnene har udviklingsproblemer eller symptomer, og når oplysningerne om barnet vedrører en positiv udvikling.

Der findes en række undersøgelser, som godtgør, at børn som samarbejdspartnere får tildelt en mindre fremtrædende rolle i forvaltningernes arbejde (bl.a. Christensen 1998, Egelund 1997, 2002, Hestbæk 1997, Thoburn, Lewis & Shemmings 1995). Undersøgelserne belyser, at man ikke altid særskilt godt, om overhovedet, kender de børn, indsatser retter sig mod.

Også denne undersøgelses resultater tyder på, at der er en tradition i børnearbejdet for at fokusere mere på forældre end på børnene. Det kan få den følge, at vurderingerne skævvrides, så børnenes person, situation og udvikling underbetones i vurderingerne, at både en god og en dårlig udvikling hos barnet ikke vurderes tilstrækkeligt dybtgående, og at børnenes forhold ikke bliver et udgangspunkt for, hvilken indsats der vil være hensigtsmæssig.

Sagsbehandlerne prognostiske overvejelser

Det er karakteristisk, at sagsbehandlerne oftest forventer, at børnene vil udvikle sig dårligt, hvis ikke forvaltningen griber ind med forebyggende foranstaltninger eller anbringelse. På enkelte undtagelser nær er der alt-overvejende en pessimistisk forventning til barnets udvikling. Dvs., at man ikke tror på, at børn, der på nogle punkter lever under uhensigtsmæssige forhold, via egen, familiens eller andre omgivers kraft kan udvikle sig normalt gennem barndommen og op i voksen alder. Der er imidlertid blandt sagsbehandlerne forskellige prognostiske forestillinger om børnenes udvikling. Kun i forhold til vignetten om den unge voldelige dreng er sagsbehandlerne prognostiske forventninger ret entydige.

Forestillingen om, at det kommer til at gå børnene skidt, vedrører også børn, der i vignetterne ser ud til at trives trods deres opvækstvilkår, eller i det mindste viser en positiv tendens i deres udvikling.

Kun få sagsbehandlere reflekterer over, at børn kan udvikle sig normalt, selvom de lever under svære opvækstforhold, og at udefra kommende beskyttelsesfaktorer kan udgøre vendepunkter eller være buffere for en ugunstig udvikling. Det virker ikke, som om sagsbehandlerne i deres tænkning om børnesager er opmærksomme på, at de i vignetterne præsenterede opvækstfaktorer skaber en øget sandsynlighed for ugunstige udviklingsfølger for barnet, men langt fra udgør en skæbne, som ikke kan undviges. Sagsbehandlerne udtrykker dels den skæbnetro, at børn, der har det svært i opvæksten, uvægerligt vil få sociale og psykologiske følgevirkninger af det i barndom og voksenliv, dels forestiller de sig alvorlige følgevirkninger af de forhold, som børnene lever under. De tenderer til at tænke på de værste mulige skadevirkninger og ikke på mindre alvorlige konsekvenser.

En sådan tænkning kan have forskellige konsekvenser for vurderingen af børnesager. En kan være, at man, hvis man forventer, at det vil gå alle børn under utilstrækkelige opvækstbetingelser lige dårligt uden indgreb, ikke har en tilskyndelse til at skelne mellem alvorligere udviklingsrisici og mindre alvorlige. En anden konsekvens af den prognostiske tænkning kan være, at man som hovedregel ikke har modforestillinger mod at iværksætte

foranstaltninger, først forebyggende foranstaltninger og, hvis de ikke lykkes, anbringelsesforanstaltninger. Den anden side af en pessimistisk prognostisk tænkning kan blive en relativt automatisk og ureflekteret optrapning af foranstaltninger.

Sagsbehandlerne reflekser over indsatsens effekter

Sagsbehandlerne er blevet spurgt om deres forventninger til effekten af de foranstaltninger, de foreslår til barnet og familien. Det virker, som om sagsbehandlerne er uvante med at reflektere over foranstaltningers mulige effekter i forhold til barnets konkrete problemer. Når sagsbehandlerne taler om de forventede effekter af foranstaltningerne udtrykker de sig ved formuleringer som for eksempel: «Man kan da håbe, at....» o.l. Dvs., at der hersker en sådan usikkerhed overfor, hvilke virkninger en given foranstaltning faktisk kan forventes at få for et givet barn, at sagsbehandlerne sætter deres lid til håb eller drømme om, at den valgte indsats vil have positive virkninger for barnet.

Et andet gennemgående tema i sagsbehandlerne reflekser om effekter af indsatsen er, at foranstaltningen skal give barnet det modsatte af barnets nuværende hjemmemiljø. Det er markant i sagsbehandlerne udsagn, at de håber, at foranstaltningen så at sige gør det modsatte af, hvad forældrene gør, og kan kompensere børnene for det, de har levet og lever i. Dette bliver klarest, når sagsbehandlerne vil anbringe børnene. Et anbringelsesønske er sædvanligvis ledsaget af forestillinger om, at barnet vil få «en normal familie», som karakteriseres af forudsigelighed, struktur, omsorg og evne til at imødekomme børns behov.

Når sagsbehandlerne foreslår forebyggende foranstaltninger, hviler forventningen til deres effekter på den samme tænkning om, at den valgte foranstaltning kan kompensere barnet for dets aktuelle problemer.

Negative og positive diagnostiske tegn

Der er visse træk ved familierne, som sagsbehandlerne på tværs af vignetterne vurderer negativt eller positivt i den forstand, at negative vurderinger trækker i retning af overvejelser om anbringelse (og anbringelse uden samtykke), mens positive vurderinger tenderer til at føre til forebyggende foranstaltninger.

Negative diagnostiske tegn er dominerende i sagsbehandlerne reflekser. Det ligger tydeligvis nærmere på sagsbehandlerne tænkemåde at hæfte sig ved problemer end ved ressourcer. Af interviewene fremgår dog, at

sagsbehandlerne af og til vil undersøge sagen yderligere med det sigte at søge at identificere ressourcer hos forældrene, som de på det foreliggende grundlag ikke mener at kunne få øje på.

Negative tegn: Et gennemgående negativt diagnostisk tegn, uanset vignetternes forskellige problemstillinger, er, at *forældre ikke kan «se barnet»* eller «se barnets behov». Denne formulering ser ud til at være et accepteret udtryk for, at sagsbehandlere finder forældreevnen ringe. Det er en tilstrækkelig begrundelse for at begynde at overveje en sag i et mere alvorligt lys, at forældre «ikke ser» barnet. I almindelighed specificerer sagsbehandlerne ikke, hvilke behov der i særlig grad er vitale for barnet i dets unikke situation at få imødekommet. Der ligger også i den vægt, som sagsbehandlerne tildeler forældres manglende evne til at «se barnet», en forestilling om, at børn er ofre eller objekter for forældres manglende omsorgsevne. Det er børn naturligvis også, men de er samtidigt subjekter, som selvstændigt bidrager til spillet med forældrene. En tankefigur om barnet som offer for forældrenes mangler kan i sig selv bidrage til, at fokus i sagsbehandlerne reflekser rettes mest mod forældre og mindre mod børnene eller spillet mellem forældre og børn.

At forældre ikke «ser barnet» er det væsentligste gennemgående negative diagnostiske tegn, der inddrager barnets perspektiv. En direkte sammenhæng mellem forældres handlinger og skader på barnet bliver mere utydelig i flere af de nedenstående negative diagnostiske tegn i sagsbehandlerne vurderinger.

I alle vignetter er vurderingen af *forældres samarbejdsvilje og -evne central*. Det opfattes som et selvstændigt negativt diagnostisk tegn, at forældre afviser at tage imod en foreslået foranstaltning. Sagsbehandlerne reflekterer hyppigt over, om forældre kan bringes til at samarbejde om de foranstaltninger, som forvaltningen finder vigtige for barnet, og det stiller sagen i et alvorligere lys, hvis sagsbehandlerne er skeptiske over for samarbejdsviljen eller -evnen. Der kan være forskellige grunde til, at forældre ikke samarbejder fuldt ud med forvaltningen. Man kan tænke sig, at det kan skyldes en anden opfattelse af problemernes karakter, tøven over for samarbejde begrundet i tidligere dårlige erfaringer, uenighed om de foreslåede løsninger, ængstelse overfor hvad samarbejdet kan medføre m.v. Sagsbehandlerne skepsis overfor forældres vilje til samarbejde udgør uanset dette imidlertid et entydigt negativt diagnostisk tegn i bedømmelsen af børnesagers alvorgrad.

Det vurderes negativt, når *forældre på den ene eller anden måde negligerer børnenes daginstitutioner eller skole*. Sagsbehandlerne ser med alvor på, at forældre henter børn for sent eller helt har glemt at hente dem nogle gange i daginstitutionen, ikke følger børnene til institutionen, holder dem hjemme fra dagpasning eller ikke går til forældremøder. Sagsbehandlerne lægger vægt på, at forældre i så høj grad som muligt baner vejen for børnenes normale fremmøde i og tilpasning til institutioner og er samarbejdsdygtige i forhold til at løse konflikter, som opstår i børnenes institutionsliv. Sagsbehandlerne betragter daginstitution og skole som potentielt normaliserende faktorer i børnenes liv og rollen som børnehave- og skolebarn som så vigtige for barnets udvikling, at de forventer, at forældrene bidrager til, at børnene kan leve op til institutioners og skolens krav.

En hyppig formulering i sagsbehandlerne diskussioner vedrører, om forældre «kan rykkes» eller «ikke rykkes». Med denne vending signaleres det, at sagsbehandlerne i deres vurdering af sagen lægger vægt på, *om forældrene har et udviklingspotentiale*, som kan mobiliseres i arbejdet. En negativ vurdering af udviklingspotentialet fører til en negativ vurdering af sagen som helhed. Udviklingspotentiale knytter sagsbehandlerne både til biologisk bestemte begrænsninger som for eksempel udviklingshæmning, og til udviklingsbegrænsninger som følge af forældres manglende motivation for forandring. Paradoksalt nok fører fokuseringen på udviklingsbegrænsninger til, at forældre med kroniske begrænsninger vurderes mere negativt i deres forældreevne end forældre, der har «valgt» deres afvigelse selv (f.eks. misbrugende forældre), fordi disse forældre nemmere kan «rykkes», de har så at sige muligheden for at vælge deres afvigelse fra eller vælge om igen.

Sagsbehandlerne vurderer af, i hvor høj grad *forældre forstår barnets og familiens problemer på nogenlunde samme måde som sagsbehandleren selv*, er central for vurderingen af sagens alvorsgrad. Forældre, der i væsentlig grad opfatter problemerne på en anden måde eller ikke erkender deres eksistens, signalerer, at de er problemfornægtende og vil være vanskelige at opnå et bæredygtigt samarbejde med. Også en anderledes opfattelse af problemernes karakter kan have forskellige grunde. Forældre kan for eksempel som to yderpunkter på en skala være ude af stand til at se børns problemer i øjnene, og de kan have en mere nuanceret viden om børnenes forhold, som bevirker, at deres diagnose på deres børn afviger fra forvaltningens. Disse nuancer afsøges imidlertid ikke i sagsbehandlerne diskussioner om forældres eventuelt anderledes måde at opfatte problemerne på, i sig selv udgør en anderledes problemforståelse et negativt diagnostisk tegn.

Hvis sagsbehandlerne ser et mønster gå igen over generationer, vurderer de sagen med større alvor. Sagsbehandlerne bruger selv begrebet «*social arv*». Social arv kan for eksempel referere til, at både en mormor og en mor har alkoholproblemer. Muligheden for «at bryde den sociale arv» er en særskilt begrundelse for overvejelser om indgreb.

Det betragtes som et faresignal, at *forældre har intet eller begrænset netværk*. Omvendt betragtes det overordnet som et positivt tegn, hvis netværk eksisterer i form af fædre, som ikke lever sammen med barnet, eller bedsteforældre, som kan støtte familien. Social isolation signalerer først og fremmest, at der ikke er andre voksne til at støtte forældrene og barnet, men også at der er begrænset indsigt i, hvad der foregår i hjemmet. Der er imidlertid ikke blandt sagsbehandlerne enighed om, hvilke netværkspersoner der kan give barnet et ekstra positivt tilskud i dagligdagen. Der er uenighed om, hvorvidt familiemedlemmer, der selv har sociale problemer, kan yde noget positivt til barnet. Og der er forskellige meninger om, hvorvidt fædre, der stabilt har interesseret sig for barnet, men aldrig har «kæmpet for» barnet ved for eksempel at søge forældremyndigheden, er værd at satse på. Der er dog trods uenighederne en tendens til at vurdere netværkets bidrag til barnet positivt, selvom det måske ikke er perfekt.

Hvis der er *flere problemer i samme sag*, udgør det et negativt diagnostisk tegn. Hvis forældrene ikke sørger for lægeundersøgelse af barnet, ikke deltager i forældremøder, ikke passer børnenes hygiejne, ikke sætter grænser for børnene m.m., så forstærker denne ophobning i sig selv vurderingen af børnenes risici. I sagsbehandlerne's diskussioner rangordnes risikofaktorerne imidlertid ikke i forhold til deres betydning for børnene. Dermed bliver det heller ikke klarlagt, hvilke af problemerne, der måske relativt let kunne løses ved en indsats fra forvaltningens side (f.eks. praktisk hjælp i hjemmet), og hvilke der står tilbage og kræver en mere omfattende indsats.

I tråd med sagsbehandlerne's fokusering på forældres udviklingspotentialer, lægger de også vægt på, *om tidligere foranstaltninger har ændret billedet og skabt udvikling i positiv retning*. Det opfattes som et negativt tegn, hvis foranstaltninger til familien ikke modsvares af forbedringer i familiens situation. Der er en tro på foranstaltningernes iboende gode virkninger, som bevirker, at ingen eller mangelfuld forandring som følge af dem vurderes som et negativt diagnostisk kendetegn ved forældrene.

Positive tegn: Sagsbehandlerne fokuserer som nævnt mindre på familiernes ressourcer end på deres problemer. De positive udsagn vedrører overvejende forhold, som er det omvendte af de negative tegn, for eksempel at forældre

selv henvender sig for at bede om hjælp, at der er et eksisterende netværk, og at foranstaltninger ikke tidligere er ydet i tilstrækkelig grad.

Hertil kommer, at sagsbehandlerne *vurderer en sag mere positivt, hvis der ikke foreligger underretninger fra professionelle samarbejdspartnere*. Man føler sig overbevist om, at hvis der var noget alvorligt med et barn, ville man høre fra sundhedsplejerske, daginstitution, skole om det, således at ingen underretning sidestilles med, at problemerne ikke kan være alvorlige.

Sagsbehandlerne forestillinger om inddragelse af børnene

Der er fælles træk på tværs af vignetterne i sagsbehandlerne forestillinger om, hvordan de vil inddrage de berørte børn i processen. Det almindeligste er, bortset fra i vignetten med den unge, at sagsbehandlerne vil tale med barnet sammen med en anden professionel eller direkte vil lade en anden professionel overtage en samtale med barnet. Der er nogle få undtagelser fra dette generelle billede, hvor sagsbehandlere tilkendegiver, at de i alle typer af sager etablerer kontakt med børnene. Inden for samme behandlergruppe kan holdningerne til kontakt med barnet variere fra en opfattelse af, at man ikke behøver at se børnene overhovedet, til en opfattelse af, at en bæredygtig kontakt med barnet altid vil være nødvendig.

Et andet fælles træk i sagsbehandlerne udsagn er det sprogbrug, de anvender, når de taler om samtaler med børn. Der bruges næsten uden undtagelse ord som, at man vil «forklare barnet», «meddele barnet», «sige til det» etc. Dvs. ord, der signalerer en kommunikation fra sagsbehandleren til barnet, mere end en gensidig dialog.

Den erfaringsbaserede argumentation og brugen af kodeord

I sagsbehandlerne diagnostiske diskussion anvendes sjældent faglige termer i den forstand, at man refererer til begreber eller teorier om børns udvikling. Sædvanligvis henviser sagsbehandlere til deres erfaring, når de skal begrunde et bestemt standpunkt. Det er almindeligt, at erfaringsbaserede argumenter ikke diskuteres, de står uantastet af gruppen, også når forskellige erfaringer peger i forskellige retninger.

Hertil kommer, at der anvendes en række kodeord i den diagnostiske diskussion. Til disse hører «at se barnet», «at være usamarbejdsvillig», «at være en lille voksen» m.m. Det tilkendegives ikke, hvad disse og andre formuleringer betyder for det konkrete barn, det virker, som om sagsbehandlerne tager udgangspunkt i, at kodeordene uden videre forstås af kolleger. Det er accepterede kodeord, der signalerer, at pågældende sagsbehandler

betrakter problemstillingen med større alvor. I hver af disse formuleringer ligger en implicit antagelse om, at et forhold er specielt uheldigt for et barns udvikling. Denne antagelse gøres imidlertid relativt sjældent eksplicit og begrundes ikke med holdepunkt i udviklingsteoretiske eller andre perspektiver på børns opvækst.

Såvel referencerne til erfaringer som kodeordene bidrager til, at bedømmelsen af børnenes situation foregår indforstået og uden at sagsbehandlerne uddyber deres synspunkter for hinanden.

Den lineære tænkning om foranstaltningsrepertoiret

Sagsbehandlerne optimistiske syn på foranstaltningerne fører til, at de opfatter det samlede foranstaltningsrepertoire som et kontinuum og som hovedregel tænker i næste foranstaltning, hvis den forudgående ikke har produceret de forventede resultater. Tænkningen bærer præg af, at først skal forebyggende foranstaltninger prøves, og hvis de ikke virker, kommer anbringelse på tale, fordi det opfattes som en ny og forværret situation, at familien ikke hjælpes via de forebyggende foranstaltninger. Den samme type af tænkning præger valget af anbringelser med og uden samtykke: som hovedregel vil sagsbehandlerne først afprøve, om det er muligt at iværksætte en anbringelse med samtykke, hvis ikke så kan tvangen komme på tale. Undtagelsen fra dette hovedmønster er, at sagsbehandlerne af og til argumenterer juridisk med, at en anbringelse uden samtykke sandsynligvis ikke vil kunne holde i børn- og ungeudvalg eller på efterfølgende beslutningsniveauer. Den utilsigtede konsekvens af en sådan lineær tænkning kan blive, at der sker en relativt automatisk optrapning af foranstaltninger, som sat på spidsen kan medføre, at ethvert problem i sidste ende kan kvalificere til en anbringelse, hvis andre foranstaltninger ikke hjælper.

Forebyggelse som surrogat for anbringelse

I nogle tilfælde vælger sagsbehandlerne at camouflere en anbringelse bag en forebyggende foranstaltning, som fortrinsvis er en mor-barn anbringelse eller aflastning. Hensigten er en anbringelse, men den introduceres som noget andet.

Forebyggende foranstaltninger anvendes også som diagnostiske tests i situationer, hvor man forventer, at en anbringelse kan komme på tale, men ikke synes, at dokumentationen rækker. I disse tilfælde kan man sige, at en forebyggende foranstaltning tjener til en slags forberedelse af en anbrin-

gelse, samtidigt med at sagsbehandlerne tilkendegiver, at foranstaltningen måske kan hjælpe familien.

Beslutningen om anbringelse eller ikke anbringelse forankres ikke blot i vurderingen af barnets situation, men også i strategiske overvejelser om, hvad der har sandsynlighed for at opnå forældres godkendelse. Dvs., at man nogle gange søger at lempe en anbringelse ind ad bagvejen ikke mindst via en aflastningsfamilie, der i forvejen er taget i ed på også i givet fald at ville være plejefamilie på fuld tid. Disse ting slører i nogen grad grænserne mellem forebyggelse og anbringelse, der ser ud til at kunne glide over i hinanden.

Hovedresultater om vurderingen af de konkrete vignetter

Hvordan vurderes børnenes situation?

Nedenstående præsentation af resultater om de enkelte vignetter baseres på de individuelt udfyldte spørgeskemaer.

De problemstillinger, som sagsbehandlerne vurderer mest alvorligt, målt på deres tilbøjelighed til at anbringe børnene, er *unges voldelige adfærd og opvækst med en udviklingshæmmet mor*. Den unge voldelige dreng vil alle anbringe. Også målt på tilbøjeligheden til at vælge anbringelse uden samtykke betragtes denne problemstilling som alvorlig.

Der er ikke tvivl om, at unges kriminalitet og voldelighed kvalificerer til indgribende foranstaltninger. Sagsbehandlerne argumenterer overvejende for kraftige indgreb af hensyn til drengen selv for at beskytte ham mod at begå yderligere kriminalitet eller i håb om, at en anbringelse trods alt kan frembringe en mere prosocial adfærd. Men der er også flere udsagn om, at foranstaltningsvalget må ses som et samfundsværn, og at anbringelsen tjener til en beskyttelse af omgivelserne mod den unges kriminelle handlinger.

At det også opfattes som alvorligt at vokse op med en udviklingshæmmet og isoleret mor fremgår af, at ni ud af ti sagsbehandlere vil anbringe et sådant barn. Også i denne vignette er der en relativt stor andel (40 %) af sagsbehandlerne, der vælger en tvangsmæssig anbringelse. Det, der vejer tungest i forhold til denne problemstilling er, at moren ikke anses for at kunne forandre sig på grund af hendes genetisk bestemte begrænsninger, at hun vil have vanskeligt ved at forstå drengens situation og problemer, og at hun har demonstreret, at hun kan afvise professionelles råd og vejledning.

Den problemstilling, der vurderes som mindst alvorlig af sagsbehandlerne, vedrører *opvækst med en alkoholmisbrugende mor*, der har noget netværk til at støtte barnets hverdag. 70 % af sagsbehandlerne vil arbejde forebyggende med et sådant barn. Blandt de 30 %, der vil anbringe pigen, er der kun ganske få sagsbehandlere, der hælder til at anbringe hende uden samtykke. I forhold til denne problemstilling kan man dog sige, at foranstaltningssvalget ser ud til at kunne få en foreløbig karakter og senere blive konverteret til et ønske om anbringelse. I vignetten om den alkoholmisbrugende mor vedrører den foreløbige karakter, at sagsbehandlerne oftest knytter et vilkår til den forebyggende strategi: at moren holder op med at drikke. Hvis realismen i misbrugsbehandlingens positive effekt viser sig at være tvivlsom, er der ikke tvivl om, at de fleste sagsbehandlere vil vælge anbringelse af barnet.

En midtergruppe udgøres af et tvillingepar, som er udsat for *vanrøgtslignende forhold*, og en pige, hvis forældre er *tidligere narkomaner*. Godt halvdelen af sagsbehandlerne vil arbejde forebyggende med tvillingerne og deres familie ved hjælp af hjemme-hos og i lidt mindre grad familiebehandling. Men op imod halvdelen af sagsbehandlerne markerer, at forebyggende foranstaltninger har en funktion som diagnostiske tests. En væsentlig begrundelse for forebyggelse i denne sag er, at der ikke tidligere er forsøgt en systematisk forebyggende indsats.

I de tidligere narkomane forældres tilfælde skilles vandene, således at et flertal på 60 % vil genanbringe hende, mens 40 % vil hjemgive hende. Forskellighederne i vurderingerne ser ud til at bunde i forskellige erfaringer med narkomane forældre, specielt forskellig grad af tillid til, at stoffriheden kan holde.

I samtlige tre kategorier af vignetter (den kategori, der betragtes som alvorligst; den, der betragtes som mindst alvorlig og midterkategorien) er sagsbehandlernes tilbøjelighed til at overveje anbringelse uden for hjemmet høj. Der er ingen vignette, hvor anbringelse kommer på tale hos en mindre andel end ca. 30 % af sagsbehandlerne. I vignetterne overvejer ca. 30 %, 45 %, 55 %, 90 % eller 100 % af sagsbehandlerne at anbringe børnene uden for hjemmet, afhængigt af de enkelte vignettens problemstillinger. Dette er høje tal. Om de er for høje i forhold til familiernes problembilleder kan ikke afgøres med denne undersøgelse som grundlag. Men det kan konstateres, at der er en parathed hos sagsbehandlerne til at tænke i anbringelse, hvis man finder et barns opvækstvilkår under normal standard.

Hvilke foranstaltninger vælges?

De hyppigst valgte *forebyggende foranstaltninger* er hjemme-hos, aflastning, fast kontaktperson og familiebehandling.

Hjemme-hos foreslås i tilfælde, hvor den dobbelte målsætning om både støtte og diagnostiske tests er fremherskende. I interviewene bliver det klart, at hjemme-hos ofte opfattes som en foranstaltning, der skal skaffe bedre informationer om forældres forvaltning af hverdagen og relation til barnet. Sagsbehandlerne sætter hjemme-hos'ere ind lige så meget med en undersøgende som en støttende og behandlende målsætning.

Aflastning foreslås i forhold til lidt større børn (der endnu ikke er blevet teenagebørn), når man gerne vil skaffe barnet andre længerevarende voksenkontakter og -påvirkninger, der også indgår med en vis vægt i barnets liv. I aflastningen kan også ligge et ønske om, at nogen kendte personer kan passe barnet i perioder, hvor hjemmemiljøet er for kaotisk. Endelig bruges aflastning som «en fleksibel anbringelse», hvor aflastningen er en overgang til at anbringe barnet mere permanent i aflastningsfamilien.

Fast kontaktperson nævnes primært i forbindelse med den store dreng. Fast kontaktperson repræsenterer en bestræbelse på, at give barnet en voksen person, det har tillid til, og som kan være en prosocial model, der interesserer sig specielt for barnet og kan vejlede den unge eller barnet bredt om spørgsmål vedrørende dets hverdagsliv, herunder spørgsmål om uddannelse, arbejde og fritidsliv. Fast kontaktperson ser ud til at være modstykket til aflastning, når det drejer sig om store børn.

Familiebehandling spredes lidt ud over samtlige problemstillinger. Det ser ikke ud, som om sagsbehandlerne differentierer mellem forskellige problembilleder, når familiebehandling foreslås. Familiebehandling foreslås til meget forskellige forældregrupper. De fælles mål med familiebehandling over dette brede spektrum af problemer er, at man gerne vil påvirke forældrene til det ene eller det andet. Sagsbehandlerne har en tro på, at familiebehandling er et anvendeligt middel til at iværksætte alle de forskelligartede påvirkninger, som sagsbehandlerne forestiller sig kan udvikle forældres forældreevne i positiv retning. Familiebehandling bruges ligesom flere af de ovennævnte foranstaltninger også af og til som en diagnostisk test, der skal afsøge mulighederne for, at barnet kan forblive hjemme.

Valg af *anbringelsesmiljøer* danner nogle mønstre. *Alder* er afgørende for, om sagsbehandlerne tænker i familiepleje eller institutionsanbringelse. Små og mindre børn (i disse vignetter op til 10-års alderen) vil man som udgangspunkt helst anbringe i familiepleje. «Den almindelige familie» anses

som bedst for de mindre børns udviklingsmuligheder. De store børn vil man anbringe på institution eller på socialpædagogiske opholdssteder.

Der er en tendens til, at alderskriteriet fraviges, hvis børnene *selv har mærkbare problemer*, eller hvis barnet har en *symbiotisk tilknytning* til moren. Der er i interviewene en tilbageholdenhed overfor at anbringe selv mindre børn med problemer i familiepleje ud fra den begrundelse, at almindelige familieplejer ikke kan magte børn med store problemer. En symbiotisk tilknytning peger for flere sagsbehandlere i retning af en institutionsanbringelse, idet institutioner forventes dels at være lettere at acceptere for forældrene dels at være mere professionelle i håndteringen af relationen mellem moren og barnet.

Sagsbehandlerne foretrækker *socialpædagogiske opholdssteder* til den unge voldelige dreng. I almindelighed går de ikke ind for lukkede institutionspladser, fordi de har dårlige erfaringer med, hvad det lukkede institutionsmiljø kan tilbyde de unge.

Refleksioner

Undersøgelsen lægger op til en række overvejelser om vurderingen af og foranstaltningsvalget i børnesager af gråzonekarakter. Undersøgelsen fokuserer imidlertid på sagsbehandlerens vurderinger og foranstaltningsvalg og har ikke haft som hovedsigte at analysere sagsbehandlerens praksis i samspil med de socialpolitiske og organisatoriske rammer, arbejdet indgår i. Dette er vigtigt at holde sig for øje i tolkningen resultaterne, fordi andre undersøgelser dokumenterer, at sagsbehandlerens praksis i børnesager ikke foregår i et tomrum, men påvirkes dybtgående af de lovgivningsmæssige rammer og af arbejdets organisering (f.eks. Claezon 1989, Dingwall, Eekelaar & Murray 1995, Egelund 1997, Parton, Thorpe & Wattam 1997, Swift 1995). En undersøgelse, der fokuserer på sagsbehandlerne, kan umiddelbart lægge op til sagsbehandlerorienterede løsninger, når udvikling af arbejdet skal overvejes, for eksempel efteruddannelse. Det er utvivlsomt vigtig at overveje, hvordan sagsbehandlerkompetencen på dette vanskelige område af socialt arbejde kan styrkes. Den professionelle kompetence er en selvstændig faktor i arbejdet og dets kvalitet, men børnearbejdet defineres ikke alene professionelt, men er i høj grad politisk defineret via de indgrebskriterier og foranstaltningskategorier, der fremgår af loven og de lokalpolitisk fastsatte organiseringer, forskrifter, mål og prioriteringer. Der er sat nogle rammer, inden for og i samspil med hvilke den professionelle indsats udfoldes.

Tilbøjeligheden til at anbringe

Når man ser på sagsbehandlerne foranstaltningvalg, tegner der sig en ganske stor tilbøjelighed til at overveje anbringelse uden for eget hjem. Nogle sagsbehandlere i alle vignetter overvejer at anbringe vignettens barn/børn uden for hjemmet. I nogle af vignetterne er det en stor majoritet af sagsbehandlerne, der overvejer anbringelse.

Der ligger ikke i dette, at tilbøjeligheden til at anbringe er for stor. Det ligger uden for denne undersøgelses formål at tage stilling til, hvilke konkrete afgørelser, der er rigtige eller forkerte i de enkelte vignetter. Vignetterne omhandler imidlertid et bredt spektrum af de typiske gråzoneproblestillinger, man møder hver dag i en socialforvaltning, og resultaterne peger på, at anbringelse kan komme på tale i de mange gråzonesager, som udgør en stor del af socialforvaltningernes sagsbunke. Sagt på en anden måde, tyder sagsbehandlerne vurderinger på, at en stor del af de problembilleder, som socialforvaltninger arbejder med, på et eller andet tidspunkt kan kvalificere til en anbringelse. Selvom denne undersøgelse ikke kan præstere en 'facitliste' over 'de rigtige' beslutninger, kan man imidlertid på dens grund konstatere, at anbringelsesovervejelser ikke er sjældne fænomener i sagsbehandlerne tænkning. Anbringelse bringes hyppigt på bane, hvis sagsbehandlerne vurderer, at et barn på den ene eller den anden måde ikke lever, som man kulturelt forventer og kan anerkende, at et barn skal leve.

De store forskelligheder i bedømmelsen

Et hovedresultat i denne undersøgelse er den store variation i sagsbehandlerne bedømmelser af børnenes situation og deraf følgende forskellige foranstaltningvalg. Der er tale om gråzonesager, som er vanskelige at bedømme, fordi problemstillingerne ikke er så entydige, at tvivl er udelukket, men selv på denne baggrund må man sige, at variationerne er så store, at samme familie hos en sagsbehandler kan få bevilget «en lille sommerferie», hos en anden kan der blive indstillet til børn- og ungeudvalget om anbringelse uden samtykke. Forskellene vedrører, hvilke fakta i sagsbeskrivelsen, sagsbehandlerne lægger vægt på; hvordan de tolker fakta; i hvor høj grad de anser barnet for et risikobarn; om de hælder til forebyggelse eller anbringelse; om de vil vælge at arbejde for frivillig eller tvangsmæssig anbringelse; hvilke forebyggende foranstaltninger, de finder hensigtsmæssige; og hvilke anbringelsesmiljøer, de synes vil være gode for barnet.

Det er store forskelle på et område af så væsentlig betydning for udsatte børn og deres forældre. Idealet for komplekse, myndighedsudøvende beslutninger er, at det faglige skøn både tager højde for individuelle særegenheder og bidrager til en vis ensartethed i bedømmelsen af ensartede situationer. Dette er ikke tilfældet i sagsbehandlingernes bedømmelser af, hvad der er i vejen, og hvad der skal ske. Samme familie kan blive bedømt forskelligt fra kommune til kommune og fra sagsbehandler til sagsbehandler med forskellige konsekvenser for barn og familie.

Sagsbehandlingernes viden om prognoser og effekter

Nogle vidensfelter fremstod som svage i sagsbehandlingernes diskussioner. Det gælder specielt viden om foranstaltningers effekter og om børnenes prognose, dvs. sandsynligheden for at børnene vil udvikle sig ugunstigt på grund af forskellige typer af påvirkninger under opvæksten.

Sagsbehandlerne byggede ofte deres forestillinger om foranstaltningers effekter på erfaringer og 'håb', og dette er et spinkelt grundlag at basere en foranstaltningsbeslutning på. 'Håbet' kan kvalificeres ved større viden om foranstaltningers effekter, som kan give et bidrag til en mere nuanceret diskussion om, hvad der har sandsynlighed for at hjælpe på et givet problem.

Med hensyn til børnenes prognose står det klart, at sagsbehandlerne i almindelighed forestiller sig, at børnene vil udvikle problemer og ofte alvorlige problemer som følge af deres opvækstforhold. Der er en vis skæbnetro på, at man ikke kan leve under utilfredsstillende forhold uden at fejludvikles.

Det er med den eksisterende viden vanskeligt at foretage prognostiske bedømmelser af børns udvikling, men det kan være vigtigt at vide, at langt fra alle børn, der lever under normal standard, udvikler sig fejlagtigt, at risikofaktorer kan balanceres af beskyttelsesfaktorer, og hvilke beskyttelsesfaktorer, man skal lede efter i sin vurdering.

Styrkelse af viden på disse områder kunne være en opgave for uddannelserne. Men mindre evalueringer lokalt kunne sandsynligvis også yde meget til en skærpet bevidsthed om, hvordan det kommer til at gå børnene, og hvordan de foranstaltninger, kommunen sætter ind, påvirker børnene.

Negative og positive diagnostiske tegn

Når man ser på den liste af positive og negative diagnostiske tegn, der går på tværs af vignetterne, springer det i øjnene, at mange af de tegn, man hæfter

sig ved i familierne, ikke refererer til børnene eller forældrene, men til organisatoriske forhold eller krav til 'den gode klient'.

Der er naturligvis nævnt tegn på tværs af vignetterne, der direkte har med familiens forhold at gøre, for eksempel forældres evne til at «se barnet», netværk, social arv m.v. Men flere af de tegn, der bidrager til en negativ respektive positiv vurdering af familien, har karakter af krav til, hvordan 'den gode klient' skal være: han/hun skal samarbejde, dele problemopfattelse med de professionelle og ikke have et for begrænset udviklingspotentiale, som sætter snævrere rammer for, hvor langt forvaltningen kan nå i forandringsøjemed. Disse ting kan naturligvis være negative for et barns udvikling, men de er ikke identiske med, at forældrene ikke magter opdragelsesopgaven.

Det er et stadigt dilemma i forvaltningernes arbejde, at man ofte arbejder med samarbejdsudygtige forældre med begrænset forandringskapacitet, en anden forståelse af problemerne og en afvisning af, at forvaltningen bliver for involveret i deres familieliv. Dette dilemma er en integreret del af myndighedens relation til mennesker, der ikke altid kommer frivilligt. At det måske vil blive vanskeligt at arbejde med en given klient defineres imidlertid af sagsbehandlerne som en egenskab ved klienten og ikke ved relationen mellem sagsbehandler og klient, og det tages oftest som udtryk for, at klienten har ringe forældreevne.

4 Islandske saksbehandlers vurdering av terskler for barneverntiltak

Barnevernet på Island

Det islandske samfunnet atskiller seg fra det norske og det danske bl.a. på grunn av geografiske forhold. Innbyggertallet året 2001 var 286.250 fordelt på 122 kommuner. Antall innbyggere i hver kommune varierer meget. 20 kommuner har under 100 innbyggere, 4 har over 20.000 og Reykjavik er størst med 112.268 innbyggere (Landshagir, 2002)

Island fikk sin første barnevernlov året 1932. Dansk og norsk lovgivning var forbildet slik at rammen for barnevernarbeidet fikk den samme karakter som barnevernarbeidet ellers i Norden.

Den nåværende barnevernloven ble vedtatt på Alþingi våren 2002 og trådte i kraft allerede 1. juni samme år. Innsamling av data i dette prosjektet foregikk derfor mens en eldre lov var gjeldene, og vurderinger som blir gjort i henhold til arbeidsmetoder, ble gjort med tanke på den. Samtidig kan de opplysningene som ble innhentet, senere benyttes til å sammenligne praksis og erfaring fra de endringer som ble gjort. Dette gjelder først og fremst den delen av prosjektet som handler om beslutningsprosessen, da endringene i loven særlig gjelder tvangsvedtak, som er flyttet fra barnevernsnemnd til dommer og de tyngste vedtakene til domstolene. Det vises til kapittel 8 med islandsk beskrivelse av beslutningsprosessen og lovendringer.

I følge barnevernloven av 1992 skulle barnevernnemndene på hvert sted motta meldinger, ta beslutning om undersøkelser i barnevernsaker, foreta undersøkelser og tre inn med hjelpetiltak. Hvis hjelpetiltakene ikke førte til en tilfredsstillende bedring av barnets omsorg, eller hvis barnet var i fare, kunne barnevernsnemnda fatte tvangsvedtak, enten midlertidige eller om varig omsorg. Ved et varig omsorgsvedtak hadde foreldrene fortsatt rett til samvær med barnet, unntatt i de tilfellene hvor samværet ble vurdert som skadelig for barnet. Foreldrene hadde videre rett til å ta opp saken igjen og kreve barnet tilbakeført.

By- eller kommunestyrene valgte 5 representanter til barnevernsnemnda etter hvert kommunevalg (hvert 4. år). Mindre steder skulle ha en

felles barnevernsnemnd. Nemndene skulle ansette profesjonelle saksbehandlere til å ta seg av det daglige arbeidet og kunne delegere en del av oppgavene til saksbehandlerne. Nemnda kunne imidlertid aldri delegere avgjørelser som innebar tvang, jf. kapittel 8.

På den tiden undersøkelsen ble gjennomført (vinteren 2001–2002), fantes det 57 barnevernsnemnder på Island. 12 av disse fattet tvangsvedtak året 2001. 62 % av nemndene hadde fast ansatte fagpersoner. Antall saksbehandlere i hele landet var 96 (Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2001). Ingen av nemndene for mindre enn 500 innbyggere, hadde ansatt fagpersoner. Men flere av disse nemndene engasjerte ofte en saksbehandler hvis/når en sak oppsto. Nemnder der det var mer enn 2000 innbyggere, hadde en saksbehandler som jobbet med barnevern. Det var bare nemnder med mer en 4000 innbyggere som hadde to eller flere fast ansatte saksbehandlere. De fleste hadde da også ansvaret for flere oppgaver, som f.eks. sosialhjelp.

Deltakerne i undersøkelsen

Fem barnevernsnemnder ble valgt til å delta i undersøkelsen. På alle stedene hadde saksbehandlerne erfaring med å foreslå tvangsvedtak, og det var flere ansatte saksbehandlere. På ett av stedene jobbet saksbehandlerne bare med barnevern, mens de på de andre stedene hadde flere oppgaver som f.eks. sosialhjelp. To av nemndene var i hovedstadsområdet, to på mellomstore steder ute på landet og en på et mindre sted. Innbyggertallet varierte fra 500 til 110.000 innbyggere.

Av de 22 saksbehandlerne som deltok, var to menn. På to av stedene deltok alle som arbeidet med barnevern og antall deltakere varierte fra to til seks. De fleste hadde lang erfaring fra barnevernet fra 1½ år til 18 år (gjennomsnittet vel 7 år), jf. tabell i kapittel 1. Den faglige bakgrunnen varierte. Fjorten var sosionomer, tre psykologer, en jurist, to pedagoger, en leder og en cand. theol. På tre av stedene var sosialsjefene med, idet de også deltar i det daglige barnevernsarbeidet. Elleve av deltakerne hadde videreutdanning, jf. oversikt over deltakere i tabell 2.

Jeg gjennomførte den islandske delen av prosjektet og arbeidet for øvrig på Barnaverndarstofa, et departementskontor med forvaltingsoppgaver i forhold til barnevernet. Barnaverndarstofa hadde oppsyn med barnevernsnemndenes daglige arbeid, og det var også mulig å klage visse avgjørelser dit. Mitt daglige arbeide var nært knyttet til landets barnevernsnemnder og de som jobber der, særlig med konsultasjon og arrangering av kurser og forelesninger. Det å ha en god oversikt over barnevernsnemndenes oppgaver

og daglige arbeid og kjennskap til saksbehandlerne har vært en fordel. Men det har også vært en ulempe. Min rolle, og ikke minst min arbeidsplass' overordnede rolle i forhold til barnevernet, kan ha ført til at deltakerne ble mer opptatt av å gi «riktige» svar enn om prosjektet hadde vært utført av en mer nøytral instans. I hele prosessen rundt prosjektet har jeg vært bevisst på dette og kan ikke se at disse forskjellige rollene har influert meget på de svarene jeg fikk. Ved innsamling av data til vignettundersøkelsen var dessuten Guðný Björk Eydal, lektor på Islands Universitet, med på alle kontorene og deltok i diskusjonen.

Undersøkelsen ble gjennomført hovedsakelig på samme måten som i Danmark og Norge. Vignettene ble presentert i den samme rekkefølgen på alle stedene. Etter at saksbehandlerne hadde gitt sine skriftlige svar, fulgte en diskusjon om vignetten som ble tatt opp på bånd. Diskusjonen var åpen og ikke strukturert, men noen spørsmål som angikk bestemte vignetter ble reist på alle stedene. Saksbehandlerne relaterte de enkelte vignettene til saker de selv jobbet eller hadde jobbet med, og de kjente til problematikken som ble reist i vignettene. På alle stedene ga saksbehandlerne uttrykk for at det hadde vært givende å delta. De mente også at dette var en nyttig måte å se på egne arbeidsmetoder og vurderinger, spesielt fordi det ikke dreide seg om konkrete saker som de selv jobbet med, men «saker» hvor de kunne se forholdene mer på avstand. Ett av stedene bestemte seg for å bruke problematikken fra en av vignettene som hovedtema i kontorets tilbud om videreutdanning.

Generelle funn

Her presenteres et sammendrag av de generelle funnene på tvers av vignettene i prosjektet på Island. Funnene bygger på de skriftlige svarene til hver vignett og gruppediskusjonene, hvor synspunkter og vurderinger ble nærmere utdypet.

Forskjellige vurderinger hos saksbehandlerne

Ved forberedelse av prosjektet regnet man med å finne forskjellige vurderinger rundt barnevernsarbeidet hos saksbehandlerne i de tre landene. Man regnet med at disse ulikhetene til dels bygget på forskjeller innen kultur, normer og erfaringer, samt de fysiske rammene og vilkår som familiene lever under. På Island hadde man også regnet med å finne visse forskjeller mellom de kontorene som deltok, bl.a. fordi omgivelsene, yrkesmuligheter og kultur varierer. Det man derimot ikke var så klar over, var den store

forskjellen som fantes i vurderinger innen hvert kontor. Forskjellene gjaldt helt fra det å motta en melding, fra saken begynner og til den sluttet, enten det ble satt inn hjelpetiltak i hjemmet eller at barnet ble plassert i fosterhjem eller institusjon.

Definisjon av barnevernsaker og valg av tiltak

Hva en barnevernsak er, og når den skal defineres som «sak», var uklart hos en del av saksbehandlerne. I det skriftlige materialet mente 21 av 22 deltakere at alle de fem vignettene fra starten av var saker for barnevernet. Noen av saksbehandlerne mente imidlertid at når mor selv kom og ba om hjelp, så var det ikke en barnevernsak, men en sak for sosialkontoret. I diskusjonen om vignettene var det flere som stilte spørsmål ved om flere av sakene burde defineres som en barnevernsak. Det ble bl.a. diskutert om det i vignetten som handlet om omsorgsvikt (Per og Pål), ikke var nok å tilby en del praktisk hjelp i begynnelsen uten å starte en barnevernsak. Noen saksbehandlere var også skeptiske til å starte en barnevernsak fordi det kunne bli en belastning for barnet og familien.

Nært knyttet til definisjonen av en barnevernsak er valget av tiltak. I vignettens første del la de fleste vekt på at saken burde undersøkes nærmere for å få mer opplysninger om barnet og familien, før en avgjorde hvilke hjelpetiltak som var nødvendige. Tanken på å plassere barnet utenfor hjemmet var ikke inne i bildet, selv om noen ville sette inn hjelpetiltak med en gang. I vignettens annen del ble bildet mer nyansert, og i alle vignettene var det noen som mente at barna skulle plasseres utenfor hjemmet. Andre satset på hjelpetiltak i hjemmet og å få nærmere opplysninger om barnet og familien.

Det å plassere et barn i fosterhjem eller på institusjon, er et alvorlig inngrep i barnets og foreldrenes liv. Saksbehandlerne krysset av på en linje og markerte slik sitt syn på behov for hjelp i hjemmet eller en døgnplassering. *Tabell 4* viser hvor alvorlig de islandske saksbehandlerne vurderte situasjonen i de enkelte vignettene, gradert fra 1 (minst alvorlig) til 4 (mest alvorlig). I *tabell 7* (kapittel 6) er vist hvordan danske, islandske og norske saksbehandlere fordelte seg på valg av tiltak som hjelpetiltak i hjemmet eller døgnplasseringer ved samtykke eller ved tvang.

Tabell 4: Islandske deltakeres vurdering av behovet for barneverntiltak: minst alvorlig 1, mest alvorlig 4

N = 22 deltakere ¹⁾	Per	Fredrik	Erik	Kristin
1 (minst alvorlig)	4	1	10	3
2	9	2	3	5
3	4	5	2	10
4 (mest alvorlig)	2	12	4	3

¹⁾ Noen deltakerne krysset ikke av for grad av alvor.

Tabell 4 viser at mens over halvparten av deltakerne mente at vignetten om den unge Fredrik var mest alvorlig, var det en som mente at den var minst alvorlig. Vignetten om Kristin som har en alkoholisert mor, ble også ansett som alvorlig av over halvparten av deltakerne, mens tre mente den var minst alvorlig. I alle vignettene var det noen deltakere som valgte ikke å krysse av på linjen.

I saksbehandlernes opplysninger om behov for plassering ser man også at i vignetten om Erik er svarene noe forskjellige fra de andre vignettene, idet fire av saksbehandlerne vurderer behovet for plassering større i vignettens andre del enn i den tredje. I gruppediskusjonen argumenterte de med at Erik ville være for gammel til å dra nytte av en plassering, hvis det ikke ble gjort på et tidligere tidspunkt.

En del av saksbehandlerne var meget bevisste om at vurderingene var forskjellige. Dette ble til dels vurdert som positivt, idet det gir uttrykk for at saksbehandlerne er vant til å se på hver enkelt sak og vurdere den, uten på forhånd å ha et bestemt bilde av at et problem gir et opplagt svar. Det virket også som om det innen hver arbeidsgruppe eksisterte en viss aksept for at den som har saken, også har en viss autoritet i vurderingene av den. Andre saksbehandlere ga uttrykk for at de var litt overgitt over at deres egne synspunkter var så forskjellige fra andre i gruppa, og at det førte til at de valgte ikke å si så mye.

Positive og negative tegn

Positive tegn: Generelt handlet diskusjonene ikke meget om positive tegn hos barnet eller foreldrene. De negative tegnene og konsekvensene av disse ble dominerende. Saksbehandlerne nevnte en del ganger viktigheten av å finne fram til familiens ressurser, og hvordan dette kunne brukes til å støtte barna. Positive tegn ble ofte nevnt som det motsatte av negative tegn, og som det saksbehandlerne strevet for å oppnå. De fleste stedene ble det lagt stor vekt på undersøkelsesfasen med utredninger av barnet og/eller

foreldrene, og med innsamling av opplysninger om familien på andre måter. En kunne anta at dette ville føre til at de positive sidene ble mer synlige, og at en fant ressurser som kunne komme barnet til gode. Men dette ble lite nevnt.

De fleste positive tegnene som ble diskutert, var knyttet til foreldrene og saksbehandlerne vurdering av deres samarbeidsvilje og endringspotensial.

Der hvor saksbehandlerne mente foreldrene var i stand til dette, ble det sett som positivt og som et godt utgangspunkt i arbeidet. Dette gjaldt i vignetten om omsorgssvikt (Per og Pål) og den unge (Fredrik), men også i vignetten om Kristin som hadde en alkoholisert mor, og det kom klart til uttrykk at det var håp om at alkoholikere tar seg sammen. Det at foreldre kommer selv og ber om hjelp, ble vurdert som tegn på vilje til samarbeid om nødvendige tiltak. Generelt var tanken på mulige tvangsvedtak fjern, og det var stor tiltro til at man ville oppå samarbeid med foreldrene. Når saksbehandlerne snakket om hvordan de ville kontakte familien ble det brukt uttrykk som:

undersøke om foreldre er samarbeidsvillige

foreldrene vil gjøre noe med problemene

foreldrene viser vilje til å ... \

Stabile omsorgspersoner og nettverk, slik at barnet ikke ble utsatt for hyppige og drastiske forandringer, var et viktig og positivt tegn. Det gjaldt faktorer som å få gå på samme skole, at foreldre var i arbeid – helt eller delvis, og at foreldrenes situasjon hadde vært uendret og stabil i en periode. Stabiliteten var nært knyttet til nettverket rundt barnet. Fedre som ville støtte sine barn, ble positivt vurdert i gruppediskusjonene. I alle vignettene ville saksbehandlerne undersøke nærmere om det var noen i barnets miljø som kunne komme inn med hjelp og støtte. De mente at det var viktig å se på barnet som en del av et miljø/storfamilie som eventuelt kunne tre inn med støtte. I de vignettene hvor saksbehandlerne mente at foreldre klart ga uttrykk for at de var glad i barna sine, ble det vurdert som positivt og kunne veie tungt ved valg av tiltak som for Lisa og Erik.

I diskusjonene var det få positive tegn som direkte knyttet seg til barnets kapasitet. I en av vignettene (Kristin) ble barnet beskrevet som dyktig og flink til å klare seg. Flere av saksbehandlerne vurderte dette som positivt, men med en viss negativ undertone, da barnets dyktighet gjorde det etter barnevernets vurdering vanskeligere å tre inn med støtte.

Negative tegn: Som nevnt, var det negative tegn hos foreldrene som dominerte i diskusjonene om vignettene, og det virket som om saksbehandlerne var vant til å diskutere både barnas og foreldrene situasjon ut fra dette synspunktet. På en måte er det forståelig, fordi en barnevernsak oppstår på grunn av problemer og en negativ utvikling hos barn og/eller foreldre. Delvis la vignettene selv opp til dette i og med at de stort sett bare beskrev problemer, og saksbehandlerne oppgave i prosjektet var å beskrive hva de ville gjøre med dette. Det sterke fokuset som man fant, både i de skriftlige svarene og diskusjonen, stiller imidlertid spørsmål om saksbehandlerne er for ensidig opptatt av de negative trekkene, uten å dra fram de positive sidene som jo som oftest finnes hos barna og familiene. En av saksbehandlerne kommenterte at foreldrene i vignetten om Per og Pål « *kun fokuserte på de negative sidene hos barna* ». Man kan spørre om det samme gjelder saksbehandlerne generelt.

Samarbeid var et nøkkelbegrep i saksbehandlerne diskusjoner. Manglende vilje til samarbeid ble vurdert som negativt. Viktigheten av samarbeid handlet ikke bare om barnevernet, men også om andre som på en eller annen måte tok seg av barna, som f.eks. daghjem og skole. Der hvor saksbehandlerne mente at viljen til samarbeid manglet, fikk diskusjonen et pessimistisk preg. Foreldrenes negative innstilling til samarbeid ble også vurdert som et tegn på at de ikke så barnets problem, og at de manglet innsikt. Eksempel på dette var at foreldre ikke sørget for at barnet fikk høreapparat (Per og Pål). Dette ble oppfattet som et alvorlig tegn på omsorgssvikt.

Saksbehandlerne var opptatt av foreldrenes mulighet til å ta i mot hjelp og endre sin atferd og omsorg for barnet. Der hvor de mente at foreldrenes endringspotensial var liten, så de færre muligheter for hjelp til barnet. Dette kom klarest til uttrykk i vignetten om barnet til den psykisk utviklingshemmede moren (Erik), hvor saksbehandlerne vurderte hennes muligheter til endring som begrenset og et negativt trekk, men hennes situasjon vekket også sterk sympati.

Saksbehandlerne bemerket flere ganger hvor vanskelig og alvorlig det er for et barn å bli avvist. Avvisningen ble poengtert i de fleste vignettene som f.eks. barna som ble utsatt for omsorgssvikt (Per og Pål), fosterbarnet (Lisa) og den unge, (Fredrik). Det å vokse opp i omgivelser som er preget av vold, slik bildet av familieforholdene hos Fredriks stefar var, ble også sett på som alvorlig og vanskelig for barnet, og det understreket viktigheten av innblanding fra barnevernet. I diskusjonen ble det reist spørsmål om barnet som bodde hos en psykisk utviklingshemmet mor (Erik), kunne være i fare for å bli utsatt for vold, da det ble hevdet at en del forskning om psykisk

utviklingshemmede foreldre har vist at de som foreldre er i en viss risiko for å utøve vold mot sine barn.

Det at en sak tidligere hadde vært kjent i barnevernet, og hjelpetiltak ikke førte til endring i barnets omsorg, ble vurdert negativt. Saksbehandlerne så det som tegn på langvarige problemer, at de var blitt mer alvorlige, og at det derfor var vanskeligere å komme inn med hjelpetiltak. I diskusjonene rundt dette ble det på flere steder nevnt at meldinger ofte ikke kommer til barnevernet før barnet er blitt ungdom, og at mulig omsorgssvikt da kommer til uttrykk i negativ og aggressiv atferd.

Saksbehandlingen

En del saksbehandlere var opptatt av at kravene til mer formell saksbehandling øker, og at det stadig legges større vekt på juridiske rammer og hjemler. Stadig mer tid går med til å svare på forespørsler fra foreldrenes advokater. Dette betyr, etter deres mening, at det blir mindre tid til å arbeide med selve saken, og også at barnas behov skyves i bakgrunnen av foreldrenes rett. Saksbehandlere virket usikre i forhold til denne utviklingen og ikke helt klar over på hvilken måte de kunne gjøre barnet synligere i denne prosessen. En del uttrykte bekymring over hvordan domstolene ville takle dette saksområdet når en del av tvangsvedtakene flyttes over til dem (slik bestemmelsene er i barnevernloven fra 2002).

Noen få saksbehandlere ville jobbe med barnevernsakene ut fra egen tro, ønsker og rettferdighetsfølelse uten å sette dem i sammenheng med lovens hjemler. Disse saksbehandlerne var generelt utilfreds og mente at de forslagene de la fram for barnevernsnemnda i enkeltsaker, stort sett ikke ble vedtatt, og at nemnda bare var opptatt av den juridiske siden av saken på bekostning av barnas behov.

På hvilket tidspunkt en sak blir presentert i barnevernsnemnda, varierer meget. Generelt var arbeidsregelen at sakene ble presentert i nemnda hvis saksbehandlerne ikke oppnådde samarbeid eller ville legge fram forslag om tvang, jf. kapittel 8 om beslutningsprosessen på Island. I følge saksbehandlerne fantes det imidlertid ikke klare retningslinjer om dette på stedene som deltok. Av og til ble saker presentert for nemnda når de ble ansett som alvorlige. De snakket også om at de noen ganger velger å presentere saker for nemnda for å gi dem større tyngde og for å vise foreldrene alvorret i saken. Enda en grunn til å presentere en sak for nemnda er å understreke at den endelige beslutningen ikke ligger hos saksbehandlerne, men hos barnevernsnemnda, og at det dreier seg om et offentlig inngrep og ikke innblanding fra en enkelt saksbehandler. Til tross for manglende retningslinjer virket saks-

behandlerne ikke utilfreds med denne arbeidsformen, og de så ofte på nemnda som støttespillere i sitt arbeid med familien. I noen av diskusjonene kom det imidlertid også fram synspunkter om at redselen for at nemnda ikke ville være enig i saksbehandlerne forslag om tvangsvedtak, gjorde at de i stedet for å presentere saken for nemnda, valgte fortsatt å sette inn hjelpe-tiltak i hjemmet, til tross for at de ut fra sitt faglige skjønn mente at dette ikke ville føre fram.

Synliggjøring av barnet

Noe man ville se på i dette prosjektet, var hvor klart man så selve barnet og dets behov i diskusjonene og svarene om vignettene. Generelt hadde saksbehandlerne et ganske klart fokus på barna. Dette varierte imidlertid og berodde meget på selve problemene som var årsaken til innblanding. Der hvor saksbehandlerne hadde stor sympati med foreldre/mødre, ble det færre vurderinger av barnet og dets behov. Fosterbarnet (Lisa) og den unge (Fredrik) fikk begge to stor plass i diskusjonen, og lang tid ble brukt til å diskutere deres behov, og hva som ville være best for dem. Dette gjaldt også barnet som hadde en alkoholisert mor (Kristin), hvor det ble poengtert at det ikke var vanskelig å se barnet i slike saker. Når det derimot gjaldt gutten som hadde en psykisk utviklingshemmet mor (Erik), ble bildet et annet. Der dreide diskusjonen seg, med noen få unntak, bare om moren og hennes situasjon.

Når saksbehandlerne ble spurt om på hvilken måte de ville vise barna i sine notater og rapporter, og hvordan de ville få fram barnas synspunkter, valgte saksbehandlerne forskjellige metoder. De ville besøke hjemmet og observere samspillet mellom barn og foreldre, få rapporter fra skole og daghem og få psykologiske utredninger om barna. Det ble også nevnt at barna skulle få oppnevnt talsperson, noe som alltid ble gjort på ett av stedene, hvis en alvorlig avgjørelse skulle tas for et barn som var blitt 12 år eller eldre. Meget få saksbehandlere nevnte at de ville snakke med barnet, og generelt var holdningen at det var bedre å få noen andre til å gjøre dette. I de tilfellene hvor saksbehandlere selv ville snakke med barnet, ble det et par ganger uttrykket som om «*man må fortelle barnet...*», og sjelden nevnt at man ville søke etter barnets synspunkter, unntatt hos den unge Fredrik.

Synliggjøring av foreldrene

Diskusjonen om foreldrene og deres problemer dominerte med hovedvekt på deres manglende evne til å ivareta barnas interesse og behov. Alle saks-

behandlerne la vekt på å snakke med foreldrene, få nærmere opplysninger fra dem og samarbeid. Denne vekten som ble lagt på samarbeid, førte igjen til at foreldrenes vurdering av problemene og deres vilje, fikk stor oppmerksomheten i arbeidet. Samarbeidet var også et uttrykk for at saksbehandlerne så det å hjelpe foreldrene til å endre sin situasjon som en nøkkel til det å hjelpe barnet.

Foreldrenes ulike problemer førte til forskjellige reaksjoner i diskusjonene. Slik ble diskusjonen om den alkoholisert moren og tvillingenes foreldre som ikke så barnas behov, preget av moralisering, mens omtalen om fosterbarnets mor og den psykisk utviklingshemmede moren var preget av stor forståelse og sympati.

Saksbehandlerne la særlig vekt på mødrenes ansvar for barna. Fedrene fikk liten plass i diskusjonene, og de gangene de ble nevnt, var det med et visst forbehold. F.eks. at Kristins far ikke hadde søkt om foreldrerett, satte ham i et negativt lys. Diskusjonen om at Per og Pål's far ikke så sine barns behov, var preget av moralisering, mens mor i samme situasjon fikk sympati og kommentarer om at «... hun nok sikkert er meget sliten».

En mannlig saksbehandler på et av kontorene mente at man burde undersøke faren i vignetten om barnet til den psykisk utviklingshemmede moren (Erik) og om han muligens kunne være en støtte for sin sønn.

Tilknytning

Tilknytning ble et nøkkelbegrep i de fleste diskusjonene. Barnets tilknytning til omsorgspersoner kunne være styrende for hvilke tiltak som ble valgt for barnet. Dette ble klarest i vignetten om fosterbarnet (Lisa), hvor det var spørsmål om hun skulle tilbakeføres til mor eller i nytt fosterhjem. Tilknytning ble også viktig i vurderingen av hvilke tiltak skulle velges for gutten til den psykisk utviklingshemmede moren (Erik). En del av saksbehandlerne mente at når han var blitt 10 år gammel var hans tilknytning til moren blitt så sterk at det kunne være skadelig for ham å bli plassert i fosterhjem. For andre saksbehandlere ble den sterke tilknytningen imidlertid et argument for å plassere ham hos fosterforeldre, da de mente at en så sterk tilknytning kunne være skadelig.

Valg av hjelpetiltak

I de skriftlige svarene fikk deltakerne anledning til å nevne forskjellige hjelpetiltak som de mente nødvendige i hver vignett, både for barnet og for foreldrene. Svært mange hjelpetiltak ble nevnt. En av grunnene til så mange

forslag til hjelpetiltak kan være at det her ikke dreide seg om en reell sak, men en sak hvor det var anledning til å foreslå det man mente burde være mulig. Dette behøver derfor ikke å gjenspeile virkeligheten som, i følge saksbehandlerne, ofte er preget av manglende ressurser og muligheter til å tre inn med hensiktsmessige hjelpetiltak.

De fleste hjelpetiltakene var rettet mot foreldrene og deres evne til bedre å ta seg av barna. Dette gjaldt i tre av vignettene og handlet om hjelpetiltak i hjemmet, sånn som tilsyn (noen kommer i hjemmet og gir råd og veiledning), støttekontakt og forskjellig slags rådgivning til foreldrene. Når det gjaldt den unge (Fredrik), ble det lagt vekt på at gutten selv trengte hjelp og skulle plasseres på institusjon. Saksbehandlerne har imidlertid lang erfaring med at det sannsynligvis tar lang tid før barnet får plass på en slik institusjon. Det ble derfor også lagt vekt på at familien fikk hjelp til å ta seg av gutten i ventetiden med etterfølgende familierådgivning for bedre å kunne ta i mot ham når han kommer hjem igjen.

Den støtten som ble nevnt konkret for barna, var støttekontakt, støttefamilier, sommeropphold, terapi og institusjonsbehandling. Fosterhjems plassering ble også nevnt, både midlertidig og varig. I vignetten om fosterbarnet var det få som nevnte direkte støtte til barnet, selv om det i diskusjonen ble poengtert at fosterbarn nesten alltid har vanskelige erfaringer bak seg og ofte svære tilknytningsproblemer.

De hjelpetiltakene som ble nevnt, var til dels meget generelle. Saksbehandlerne nevnte ofte «*støtte i hjemmet*», «*så mye støtte som mulig*», «*all mulig støtte*» uten at dette ble konkretisert nærmere eller satt i konkret sammenheng med de problemene det dreiet seg om. Det var også påfallende hvor mange forskjellige ord som ble brukt om hjelpetiltakene. Det ble nevnt at familiene og/eller foreldrene trengte: familiesamtaler, foreldrerådgivning, foreldretrening, foreldrekurs, foreldreterapi, foreldrearbeid, behandling og langtidsbehandling. Videre ble det brukt uttrykk som støtte til foreldrene, hjelpe foreldrene til å søke hjelp, støtte til familien og så videre. Det at så mange navn og uttrykk brukes om hjelpetiltakene, reiser spørsmål om alle saksbehandlerne mener det samme når de bruker enkelte uttrykk, om de har flere navn på det samme tilbudet, hva foreldrene eller familiene mener de tilbudene som tilbys betyr, og hva de inneholder.

Samarbeid

Barnevernloven, alle retningslinjer og fagbøker legger stor vekt på samarbeide med foreldrene i barnevernsaker. Hovedgrunnen er den sterke ideologien om at det beste for barnet er å vokse opp i egen familie. Videre blir

det lagt vekt på at den sikreste måten å oppnå positive endringer for barnet, er å få til et godt samarbeid med dem som har den daglige omsorgen for barnet.

Noe av det som kjennetegnet resultatene i dette prosjektet, var den sterke troen saksbehandlerne hadde på at de kunne oppnå samarbeid med foreldre. I følge den daværende barnevernlov ble samarbeid bare definert i forhold til foreldrene, uansett barnets synspunkt. Saksbehandlerne la vekt på at det å oppnå samarbeidet, kunne være vanskelig, krevde anstrengelse og ikke minst tok tid. Troen på å oppnå samarbeid var til stede både når det gjaldt hjelpetiltak i hjemmet, og der hvor plassering av barnet utenfor hjemmet ble sett som nødvendig. Saksbehandlerne ble spurt om de i tilfelle regnet med samtykke til plassering utenfor hjemmet (§ 21) eller et tvangsvedtak (§ 25). Som det fremgår av *tabell 5*, var det flere saksbehandlere som ikke svarte på dette. I vignetten om Erik var det bare 14 av 22 som svarte. Det var også den vignetten hvor det fleste følte seg usikre og ble mest opptatt av foreldrenes situasjon. I vignetten om Kristin poengterte 5 av de 9 som ville foreslå tvang, at de først ville prøve å få morens samtykke til plassering. Hvis dette ikke gikk, ville de forslå tvangsvedtak.

Tabell 5: Islandske deltakers valg av døgnplassering med samtykke eller ved tvang.

N: 22 deltakere ¹⁾	§ 21. Med samtykke	§ 25. Med tvang: (varig omsorgsovertakelse)
Per og Pål	15	2
Fredrik	20	1
Erik	12	2
Kristin	10	9

¹⁾ Noen deltakere avmerket ikke valg av paragraf

Hvor langt samarbeidet skulle strekke seg, skapte diskusjoner bl.a. om hvem det var som definerte problemene, og hva som skulle gjøres. Der hvor foreldrene og saksbehandlerne er enige om hva problemene dreier seg om, blir det i følge saksbehandlerne ikke vanskelig. Men der hvor det ikke er enighet om problemenes art, blir det spørsmål om hvilken definisjon som skal styre arbeidet. Hvis saksbehandleren er redd for å miste samarbeidet med foreldrene hvis han/hun ikke er enig med dem, kan det av og til bli fare for at problemet blir for snevert definert. Dette ser man spesielt i ungdomssaker hvor den unge ofte blir sett på som vanskelig, og hvor skole og foreldre ser det som en løsning at han/hun blir plassert i institusjon. En stor del av saksbehandlerne mente at det kunne være fristende å holde seg til

familiens definisjon av problemet i vignetten om Fredrik og ikke undersøke forholdene for de yngre barna, som i følge mor bor sammen med henne og den voldelige samboeren.

Det blir fristende (å se på foreldrenes definisjon av problemet), man har nok å gjøre, og det er ikke nødvendig å finne seg nye oppgaver, slik at hvis foreldrene har definert problemet, så er det greit.

Konsekvensen av denne tenkningen kan bety at problemene som eventuelt ligger til grunn for barnets atferd, ikke blir analysert og tatt hånd om.

Diskusjonen om samarbeid bar av og til preg av et visst formynderi, hvor saksbehandlerne ganske raskt ramset opp en rekke ting de mente foreldrene skulle gjøre. Dette kom klart fram i utsagn som «*det som moren trenger er...*», «*man ville stille krav om alkoholbehandling...*», «*...fortelle henne at hun skal til behandling og være ordentlig*». Disse utsagnene reiser spørsmålet om samarbeidets art, og om både foreldre og saksbehandler har den samme forståelsen av hva samarbeidet egentlig skal innebære. Diskusjonene viste også at mye energi og krefter ble lagt i det å få til samarbeid, og at fokus i arbeidet var på selve samarbeidet og det å beholde dette.

Samarbeidet dreide seg først og fremst om foreldrene, mens samarbeide med barna nesten ikke ble nevnt når det gjaldt de yngre barna. Det virket ikke som om saksbehandlerne vurderte barna som aktive samarbeidspartnere, og når de nevnte at de ville snakke med dem, ble det gjerne brukt uttrykk som å «*... forklare for dem*». I diskusjonen om den unge (Fredrik) var det derimot tydelig at saksbehandlerne ønsket at han skulle være aktivt med i saken, helt fra begynnelsen. Det ble understreket at man måtte innhente opplysninger fra ham og vite hva han selv ønsket. Mange mente også at det ville være vanskelig å plassere ham på institusjon hvis han ikke selv ville.

Saksbehandlernes samarbeid gjelder ikke bare barna og foreldrene, men også en lang rekke institusjoner og fagpersoner som har med barna å gjøre. I diskusjonene fikk dette samarbeidet liten plass. Det ble lagt vekt på at forutsetningen for at barnevernet kunne tre inn med hjelpetiltak, var at skole og andre som har med barn å gjøre, melder fra hvis de mener at et barn ikke får tilstrekkelig omsorg, blir utsatt for vold, eller er til fare for seg selv eller andre. På noen av kontorene var det stor frustrasjon over ikke å få meldinger fra disse stedene i det hele tatt, eller at meldingene først kommer når barnet er blitt så vanskelig for omgivelsene at kravet blir at det skal fjernes. På det minste stedet mente saksbehandlerne imidlertid at meldingene

kom tidlig, og stedet var såpass lite at saksbehandlerne hadde god oversikt og samarbeidet med alle som har med barn å gjøre på stedet.

Særtegn ved de enkelte vignettene

Per og Pål – omsorgssvikt

I barnevernsarbeidet på Island forutsettes det at hvert enkelt barn behandles som en selvstendig sak. Deltakerne ble likevel spurt om de ville se tvillingene i denne vignetten som en sak eller to. De fleste mente dette var en sak, noe som medførte at i diskusjonene og vurderingene om tiltak, ble det ikke lagt vekt på å få et klart bilde av hvert av barna og de behovene de hadde hver for seg. Saksbehandlerne mente at det ofte var fare for at dette skjedde i virkeligheten, og at de ikke atskilte barna, men så dem mer som en enhet i saker som gjelder tvillinger eller søsken som er omtrent på samme alder. Noen saksbehandlere mente at det kunne være enklere å se hvert enkelt barn, hvis deres atferd var meget forskjellig. Konsekvensen av denne tenkningen kan lett bli at saksbehandlerne ikke vurderer hvert enkelt barns behov og ikke trer inn med de nødvendige individuelle hjelpetiltakene. Dette kan også være en konsekvens av at saksbehandlerne ofte fokuserer mer på foreldrene og deres problemer enn på barna selv.

Fredrik – ungdom med atferdsvansker

Den kriminelle lavalderen på Island er 15 år og i vignettens siste del har Fredrik nådd denne alderen. Han kan derfor bli dømt på grunn av sine voldshandlinger. Det at barnevernet har et vist samarbeid med rettsvesenet i slike saker, kan være viktig både for eventuelt å forberede den unge på saksbehandlingen for domstolene, men ikke minst for å kunne informere rettsvesenet om de hjelpetiltak den unge har mottatt og resultatet av dem, noe som igjen kan influere på selve dommen. Deltakerne ble derfor spurt om det hadde noe å si at Fredrik nå var blitt 15 år. De fleste saksbehandlerne var ikke vant til å tenke på samarbeid med rettsvesenet og mente at det ikke hadde noe å si at den unge hadde nådd den kriminelle lavalderen. Noen få mente at det ofte ble enklere å få kontakt med de unge når de satt i forhør hos politiet, da de der av og til så alvoret i saken, men at dette ikke influerte på selve barnevernsarbeidet. Flere saksbehandlere la derimot vekt på at Fredrik ikke skulle straffes – han var et offer og trengte behandling.

I vignetten om Fredrik var det mor som kom til barnevernet og bad om hjelp. Hun fortalte også at hun hadde to yngre barn, og at hennes samboer

var voldelig. I diskusjonen ble det spurt om saksbehandlerne ville starte en undersøkelse i forhold til de yngre barna eller bare se på Fredriks situasjon og dermed morens definisjon av problemene. Det var delte meninger om dette. En del saksbehandlere mente at det trengtes mot til å fokusere på hele familien, hvis familien selv ikke ville, og noen nevnte at man kunne kjøpe seg fred ved å imøtekomme familiens ønsker. Andre mente at det at kravet om samarbeid med foreldre er sterkt i loven, gjør at det av og til kan bli vanskelig å stå ved barnas side og se deres behov.

Lisa – et fosterbarn som enten skal i nytt fosterhjem eller tilbake til mor

Diskusjonen om Lisa dreide seg i vesentlig grad om hvorvidt hun skulle tilbake til mor eller ikke. Det at mor ønsket å få henne tilbake veide tungt hos mange av saksbehandlerne og synspunkter som «*hun er jo hennes mor*», «*hun er jo glad i henne*» ble nevnt gjentatte ganger. Det at mor nå var alkoholfri, var også et argument for at hun skulle få sitt barn tilbake. Om to år uten alkohol var mye eller lite var det imidlertid delte meninger om. Det virket som om foreldres krav om tilbakeføring av barn i tilfeller som dette, skapte usikkerhet og førte til at diskusjonen dreide seg til dels mer om foreldrenes krav enn barnets behov og interesser.

På noen av stedene ble det diskusjon om at fosterforeldre som har barn i varig foster får betalt. Det kom fram synspunkter om at godtgjørelsen kunne ha negativ innflytelse på den nødvendige tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene, og at det barna trengte var noen som var glad i dem. Samtidig var mange opptatt av at fosterforeldre påtar seg store og vanskelige oppgaver, og at den støtten og hjelpen de får ofte er begrenset.

Saksbehandlerne ble spurt om hvilken innflytelse det har på deres arbeid når fosterforeldre gir opp og ikke vil ha barnet hos seg lenger. Mange hadde opplevd dette og mente at dette var vanskelig, og gjorde at de selv reiste spørsmålet om sitt arbeid. Som oftest hadde de selv vært med i hele prosessen om plasseringen, dvs. vært i kontakt med barnet hos sine biologiske foreldre, foreslått varig omsorg, valgt fosterforeldre og hatt tilsyn med barnet der. Spørsmålene som reiser seg hos saksbehandlerne blir mange – hadde de valgt de «riktige» fosterforeldrene, hadde de ikke fulgt opp saken godt nok og gitt barnet og fosterforeldrene den nødvendige støtten osv.

Erik – en psykisk utviklingshemmet mor

Det som kjennetegnet diskusjonen om Erik, var den sterke sympatien for moren. Hun hadde «*jo ikke gjort noe galt*» og «*det var jo ikke hennes skyld*» at hun var slik hun var. Det ble også lagt vekt på at psykisk utviklingshemmede foreldre vil gjøre hva som helst for å ha barna sine hos seg og er meget glad i dem. Noen saksbehandlerne spurte seg selv om de muligens var mer tolerant i forhold til omsorgsvikt i slike saker enn i andre saker.

I diskusjonen var en del av saksbehandlerne opptatt av at slike saker er vanskelige i og med at foreldrene ofte hadde mindre muligheter enn andre til å forsvare seg. Det ble også nevnt av en del av saksbehandlerne at det på Island finnes et generelt krav fra samfunnet om psykisk utviklingshemmedes rett til å få barn og ha dem hos seg, og at de som er uenige, lett blir stemplet som fulle av fordommer.

Kristin – en alkoholisert mor

Den manglende omsorgen og de ustabile forholdene som preget Kristins liv, ble klart satt i forbindelse med morens alkoholisme. Saksbehandlerne mente at moren hadde alle muligheter til å endre situasjonen, ta seg sammen og få behandling. Til tross for sakens alvor og at en stor del av saksbehandlerne mente at Kristin skulle plasseres i fosterhjem, bar diskusjonen preg av sterk tro på at barnevernets innblanding ville føre til endringer, og at plasseringen bare skulle være midlertidig og knyttet til den tiden mor var til behandling.

Alle saksbehandlerne var opptatt av å involvere faren i Kristins liv, og at hun eventuelt skulle være hos ham mens mor var til behandling. Diskusjonen om ham bar likevel preg av et visst forbehold, idet de mente at han ikke hadde kjempet for sitt barn og søkt om foreldreomsorgen, og at dette var et tegn på at han ikke var opptatt nok av sitt barn.

Sammendrag og diskusjon

Tendens til plassering når problemene blir langvarige og barna eldre

Saksbehandlerne anså alle de problemene som ble presentert i vignettene, som så alvorlige at plassering burde vurderes. Spørsmål om plassering ble imidlertid sjelden reist i vignettens først del. Saksbehandlerne bruker tid på å bli kjent med problematikken, og mens barna er unge og andre hjelpetiltak ikke er blitt prøvd ut, er tanken på plassering og eventuelt tvang sjelden til stede. Senere, når problemene er blitt mer langvarige og hjelpetiltak ikke har

ført til god nok endring for barnet, vurderer saksbehandlerne plassering. De problemene som klart talte for plassering utenfor hjemmet, var atferdsvansker hos den unge (Fredrik). Nesten alle saksbehandlerne mente at han skulle plasseres på institusjon, likeså barnet til den alkoholiserzte moren (Kristin). I begge tilfellene dreide det seg om midlertidig plassering, hos Fredrik på grunn av egen atferd og hos Kristin mens mor var til behandling. Ved plassering av yngre barn velges det heller fosterhjem, og da med sikte på at barna skal vokse opp der.

De argumentene som talte for plassering, var at tidligere hjelpetiltak ikke har ført til tilfredsstillende bedring av barnets omsorg; foreldrene klarer ikke å ta i mot hjelp og/eller å gi barnet den nødvendige omsorgen, og barnet har behov for et annet miljø.

Forskjeller i definisjon av barnevern og valg av hjelpetiltak

Verken barnevernloven eller retningslinjene har en klar, utvetydig definisjon av hva omsorgsvikt er. På de kontorene som deltok i prosjektet, var det heller ikke retningslinjer om dette. Resultatet blir at saksbehandlerne blir overlatt til seg selv med å definere omsorgsvikt, og da også om saken er en barnevernsak eller ikke.

Vignettene handlet først og fremst om gråsonesaker hvor det ble gitt rom for vurdering om dette er en sak for barnevernet eller ikke. Tre av vignettene handlet om omsorgsvikt som jo er de mest vanlige sakene barnevernet arbeider med. Tanner og Tunrey (2003) har pekt på at saksbehandlere ofte savner konkrete ting de kan peke på i omsorgssviktsaker, noe som er enklere i saker som handler om seksuell- eller fysisk vold. De peker også på at for dem som hver dag arbeider med problemer som gjelder omsorg og omsorgsvikt, kan terskelen sakte bli høyere. Det som en gang førte til innblanding av barnevernet, gjør det ikke lenger fordi saksmengden og alvorlighetsgraden stadig øker.

Dette stemmer med resultater fra dette prosjektet hvor saksbehandlere peker klart på omsorgsvikt i tilfeller hvor foreldre ikke sørger for konkret hjelp for barnet, som f.eks. høreapparat, eller hvor barnet ikke blir hentet hos dagmamma. Der hvor omsorgsvikten ikke har så konkret karakter, som f.eks. hos et barn med en psykisk utviklingshemmet mor, blir de mer tvilende. At saksbehandlerne uttrykte en slik usikkerhet rundt dette, understreker behovet for nærmere definisjoner og retningslinjer. Det bør imidlertid understrekes at retningslinjer og definisjoner aldri helt kan løse dette problemet. En barnevernsak bygger alltid på et helhetsbilde av barnet og dets familie, både med

hensyn til problemene, men også på styrke og ressurser hos barnet, familien og i nettverket rundt.

Saksbehandlerne vurderte problemene i vignettene ulikt gjennom hele prosessen. Hjelpetiltakene varierte, likeså forutsetningene som ble lagt til grunn i vurderingene om et barn skulle bli værende hjemme, plasseres i fosterhjem eller institusjon. Forslagene bygger på faglig skjønn og vurdering av om barnets situasjon innebar risiko, men også på saksbehandlerens egen erfaring eller tro.

Konsekvensen av hvor forskjellige vurderingene er, kan bli meget alvorlige for barnet og familien, og mye beror på hvilken saksbehandler som får saken. Plassering på institusjon eller fosterhjem og tvangsvedtak forutsetter oftest at det tidligere er blitt prøvd mindre inngripende hjelpetiltak. Men saksbehandlerens egen holdning til hva som er riktig – hjelpetiltak i hjemmet, plassering i fosterhjem eller institusjon – har innvirkning på hvordan de møter barnet og familien, hvilke hjelpetiltak de presenterer, og forslag som blir fremmet i barnevernsnemnda.

Guðrún Kristinsdóttir (1991) har pekt på at mye av oppmerksomheten i barnevernsarbeidet blir knyttet til foreldrene. Resultatene fra dette prosjektet viser det samme. Foreldrene får den største oppmerksomheten i diskusjonene, og argumenter for plassering av barna er stort sett knyttet til dem og deres problemer. Unntaket var diskusjonen om den unge (Fredrik), hvor all oppmerksomhet var rettet mot ham og hans situasjon.

Barnets synlighet

I en dansk undersøkelse kom det fram at saksbehandlerne snakket med 20 % av barna (Christensen og Egelund, 2002). Dette var også konklusjonen ved en undersøkelse som ble gjort av Sosialtjenesten i Reykjavik, hvor det viste seg at saksbehandlere stort sett ikke snakket med barna, men samlet inn opplysninger om deres funksjon og velbefinnende fra andre (Halldóra Gunnarsdóttir, Rúnar Halldórsson, Stefaniá Sørheller, 2000).

Disse resultatene er i tråd med hva man ser i dette prosjektet. Barnets synlighet har en klar sammenheng med foreldrene. Der hvor foreldrenes problemer er mest konkrete og synlige, blir barnet lite synlig, og saksbehandlerne nevner sjelden at de vil snakke med barna, med unntak av ungdom.

Det er oppsiktsvekkende at argumentene i barnevernsakene i så begrenset omfang dreier som om barna, deres utvikling, problemer, ressurser, og at det legges så liten vekt på det å snakke med barna. Den nye barnevernloven legger større vekt på at barnet blir involvert enn den tidligere, og det er

viktig at det i framtiden legges større vekt på barnets behov og barnets beste enn hva som kommer til syne i dette prosjektet.

Foreldrenes synlighet

Saksbehandlerne diskuterte og foreslo i vignettene dreier seg først og fremst om foreldrene, deres problemer og manglende evne til å ta seg av barnas behov. Hovedvekten blir å hjelpe foreldrene til å klare å ta bedre vare på barna. Dette er til dels i tråd med barnevernets målsetning, hvor det blir lagt vekt på å hjelpe foreldrene til bedre å ta seg av barnet. Hvis man ser dette i sammenheng med hvor lite synlige barna ble, er det grunn til å reise spørsmålet om saksbehandlerne alltid har barnets beste for øye, og at de hjelpetiltak som foreslås, har barnas behov som mål.

Diskusjoner om foreldrenes evne og mulighet ble ofte reist, og mange saksbehandlerne la stor vekt på å innhente opplysninger om dette, f.eks. fra psykologer. Diskusjonen dreide seg derimot lite om hva som egentlig menes med foreldreevne, og hvordan den skal vurderes og bedømmes. Det er grunn til å få en bred og kraftig diskusjon om dette.

Bruken av hjelpetiltak

Det ble i alle vignettene lagt vekt på å sette inn en lang rekke hjelpetiltak som til dels rettet seg mot foreldrene og til dels mot barnet. En del av hjelpetiltakene, spesielt de for foreldrene, var hjelpetiltak som andre enn barnevernet har rådighet over, som f.eks. alkohol- og psykologbehandling, familieterapi osv. Saksbehandlerne nevnte ofte mangelen på hjelpetiltak innen selve barnevernet, og at tilgang til hjelp fra andre instanser varierer meget i forhold til hvor man bor, da de fleste hjelpetilbudene finnes i området rundt Reykjavik.

Det at så mange hjelpetiltak blir foreslått, og at det var stor tiltro til den positive effekten av hjelpetiltakene, setter søkelyset på hvor lite kunnskap det islandske barnevernet har om virkningen av bruken av tiltak. Det foreligger meget få undersøkelser. Det var ikke mulig å se hvilke argumenter som lå bak de enkelte forslagene. Det virket mer som en tilfeldighet og som en av deltakerne uttrykket det «*av og til foreslår man et hjelpetiltak for bare å gjøre noe – for å berolige seg selv*».

Videre forskning om dette er nødvendig slik at barnevernet kan være mer målrettet i sitt arbeid.

Troen på at innblanding fra barnevernet er positivt

Det ble meget sjelden gitt uttrykk for at barnevernet muligens ikke skulle tre inn eller skulle trekke seg tilbake. Det var derimot en sterk tro på at innblanding fra barnevernet ville være positivt for barnet og føre til en bedring, enten barnet ble værende hos sine foreldre eller ikke. I diskusjonene refereres det i meget liten grad til forskning eller faglitteratur. De gangene det blir gjort, dreier det seg som oftest om spørsmål vedrørende tilknytning. Saksbehandlerne referer heller ikke til forskningsresultater når de foreslår spesielle hjelpetiltak eller plassering utenfor hjemmet. Diskusjonen om vignettene bar ofte preg av sterke følelser og utsagn som «*jeg tror at*» «*jeg synes at*» uten at man kunne se at dette hadde sterk forankring i faglige vurderinger. Dette ble mest påfallende i diskusjonen om barnet til den psykisk utviklingshemmede moren, hvor kjennskap til psykisk utviklingshemmede som foreldre virket snever. Saksbehandlerne uttrykte at de savnet tid og muligheter til å fordype seg i temaer som er relaterte til de sakene de jobber med til en hver tid.

Konklusjonene i dette prosjektet viser at til tross for at saksbehandlerne mente at problematikken i alle vignettene reiste spørsmål om plassering, så blir all tyngden i arbeidet rettet mot å oppnå samarbeid med foreldre og dermed bedre barnets situasjon, hovedsakelig i hjemmet, og at saksbehandlerne tror på at barnevernets involvering er positiv. En styrking av barnets situasjon er nødvendig, og det må legges vekt på å styrke utdanningen hos alle som arbeider i feltet. Videre er det nødvendig med forskning innen feltet, og at resultatene brukes til å bygge opp et vel fungerende barnevern med «barnets beste» for øyet.

5 Norske saksbehandlers terskler for barneverntiltak

Bakgrunn, problemstillinger og gjennomføring av vignettundersøkelsen

I *kapittel 1* er prosjektets bakgrunn, problemstillinger og metode drøftet. Med utgangspunkt i reelle barnevernsaker ble det utformet fem korte kasusbeskrivelser (vignetter), tilpasset prosjektets målsetting. Vignettene med spørsmål er gjengitt i *kapittel 2*. Vignettene ble presentert for danske, islandske og norske saksbehandlere og ga ønsket diskusjon om deres vurderinger av grenseområdet, «terskelen», mellom hjelpetiltak i hjemmet og døgnplassering utenfor hjemmet. Danske og islandske erfaringer fra vignettundersøkelsen er presentert i *kapitlene 3 og 4*. I dette kapitlet drøfter vi hvordan *norske saksbehandlere* vurderer *tersklene* for barneverntiltak. Det er i stor grad de samme temaene som tas opp i danske, islandske og norske diskusjoner, men med ulike nasjonal vektlegging og «fargelegging» i argumentasjonen. Landenes funn og erfaringer utdypes og drøftes komparativt i *kapittel 6*.

Både terskelen for barnevernvedtak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang kaster lys over barnevernets vurderinger og saksbehandling. De supplerer hverandre ved å bruke forskjellige innfallsvinkler og tilnærming. Nordiske likheter og forskjeller i vurderinger av grenseområdet mellom hjelpetiltak og døgnplasseringer belyses også gjennom de nasjonale kapitlene om beslutningsprosessen. Videre må saksbehandlernes vurderinger sees i lys av lovbestemmelser og legal «kontekst» som drøftes i *kapittel 10*.

Valg av kommuner og gjennomføringen av den norske vignettundersøkelsen

Ved valg av kommuner ble det lagt vekt på *geografisk* spredning. De valgte kommunene fordelte seg på Øst- og Vestlandet, Midt- og Nord-Norge. Kommunene måtte ha tilstrekkelig *bemannings* til å kunne delta med 3–5 saksbehandlere, og et *barnetall* som gjorde at en kunne forvente erfaring

også med «tunge» barnevernsaker. De fleste norske barnevernklientene (ca. 80 %) mottar hjelpetiltak. I alt fremmes det på landsbasis årlig vel to saker per 1000 barn for vedtak i fylkesnemndene, og det er variasjoner mellom kommunene i hvor mange saker de fremmer. Vi valgte derfor kommuner med spredning i antall saker fremmet for fylkesnemnd.

De ni kommunene eller bydelene som ble forespurt, var alle positive til å delta. I alt deltok 41 saksbehandlere med gjennomsnittlig alder 41 år og 11 års erfaring fra avsluttet utdanning. Deres bakgrunn varierte fra unge nyutdannede, men de fleste var meget erfarne. Hele 68 % opplyste at de hadde systematisk videreutdanning/viderekvalifisering. Det er høyere enn for de danske (18 %) og islandske deltakere (50 %), jf. tabell 2 i kapittel 1.

«Er dette en sak for barnevernet? Hva ville du gjort?»

Noen data om saksbehandlernes skriftlige valg gir bakgrunn og referanseramme for gruppediskusjonene nedenfor. Fire av vignettene ble presentert på tre trinn i barnas utvikling. I *del 1 og 2* ble deltakerne bedt om å velge svaralternativ:

- A:** om de mente dette var en sak for barnevernet,
- B:** om de ville innhente flere opplysninger før de tok stilling til dette,
- C:** om de straks ville starte en undersøkelsessak,
- D:** om saken hastet og burde prioriteres.

Fordelingen på A, B, C og D fremgår av *tabell 6*. Samtlige deltakere mente vignettene gjaldt saker hvor barnevernet måtte ta ansvar (ingen valgte svaralternativ **A**). Hvor alvorlig situasjonen i de enkelte vignettene ble oppfattet på ulike trinn, varierte imidlertid med tema og sakens utvikling, likeså begrunnelsene. I del 1 gikk 74 % inn for iverksetting av en undersøkelse (**C**) mot 31 % i del 2, hvor de fleste (68 %) mente at saken hastet og måtte gis høy prioritet (**D**).

For *Per og Pål* viste mange til at helsestasjonene har høy terskel for å melde til barnevernet, og en melding tyder derfor på stor bekymring og må tas alvorlig. Men situasjonen for tvillingene ble ikke vurdert som så alvorlig i første del, bekymringene økte ved 3 år og ved 7 år, og mange reagerte da på at de ikke hadde grepet sterkere inn tidligere. Når *Fredriks* mor søkte hjelp for sønnens atferdsproblemer, anså en det viktig å møte henne på hennes problemer, eventuelt fikk en senere vurdere om fokus burde endres eller utvides. *Erik* ville mange tatt under omsorg allerede da han var 6 mnd, idet de mente en enslig psykisk utviklingshemmet mor med lite endrings-

eller utviklingspotensiale har vanskelig for å nyttiggjøre seg hjelp og støtte. *Kristins* mor var tidlig antatt å ha alkoholproblem, og videre utvikling viste at Kristin var ressurssterk og veltilpasset, men måtte i ekstrem grad ta eget ansvar. Var det da riktig å flytte henne ut av hjemmet? *Lise* hadde vært under barnevernets omsorg fra 2½ år til 8 år, og det var irrelevant å spørre om dette var en sak for barnevernet. Men hva talte for eller i mot tilbakeføring til biologisk mor, alternativt et nytt fosterhjem?

Tabell 6: Norske saksbehandlere svar på: Er dette en sak for barnevernet (A, B, C, D)? Hva ville du gjort? Hvilken paragraf ville du brukt i del 3?

Vignett ¹⁾	N ²⁾	Svarfordeling i del 1 - %				Svarfordeling i del 2 - %				Svarfordeling valg av paragraf i del 3 - %				
		A	B	C	D	A	B	C	D	4-4 annet	4-4 femte	4-12	4-24	4-26
Per+Pål	41	17	78	5		51	49			22	10	68		
Erik	40	3	45	52	1	18	81				5	95		
Kristin	38	8	89	3	1	41	57			14	11	75		
Fredrik 13 år 15 år ³⁾	39	3	85	13				17	83	16	21	49	14	
										13	10	32	40	5
A,B,C,D		8%	74%	18%	1%	31%	68%			12%	9%	68%	10%	1%

¹⁾ Barnas alder ved del 1, 2, 3: *Per+Pål* 1 år, 3 år, 7 år, *Fredrik* 12 år, 13 år, 15 år, *Erik* 6 mnd, 2 år, 10 år, *Kristin* 7 mnd, 4 år, 6 år.

²⁾ Deltakertallet varierte noe, idet noen måtte gå noe fra gruppen pga viktige møter, akutte krisesituasjoner e.l.

³⁾ For Fredrik skulle deltakerne velge paragraf både ved 13 og 15 år, og begge paragrafvalg er oppgitt, men 13 år er *ikke* telt med i prosentfordelingen. Noen valgte en «atferdsparagraf» allerede ved 13 år. Andelen økte fra 13 til 15 år ved en forskyvning fra omsorgsvedtak (§ 4-12) til «atferdsparagrafene» (§ 4-24, § 4-26).

Deltakerne ble for hver del bedt om å markere på en linje hvor nær deres vurdering lå hjelpetiltak eller døgnplassering. Det var betydelige individuelle variasjoner i avkryssingene som gir en indikasjon på hvor alvorlig de enkelte vurderte situasjonen. *Gruppenes gjennomsnitt* viser hvordan bekymringene økte med sakens utvikling og barnas alder. En vignett hvor problemene avtok, kunne kanskje motvirket en oppfatning av «skjebnestyrt» negativ utvikling i barnevernsaker.

I del 3 ble deltakerne også bedt om å markere *valg av tiltak* (hjelpetiltak – døgnplassering), og hvilken *paragraf* i barnevernloven de la til grunn i de enkelte vignettene, jf. tabell 6. Videre ble de bedt om å *begrunne* sitt valg – hva de mente talte for eller imot hjelpetiltak i hjemmet (§ 4-4 annet ledd), en døgnplassering med foreldrenes samtykke (§ 4-4 femte ledd) eller tvangsvedtak i fylkesnemnd (§ 4-12). For ungdom har en dessuten spesielle «atferdsparagrafer» (§§ 4-24, 4-25, 4-26), hvor den unge selv er part i saken

– også om vedkommende er under den kriminelle lavalder på 15 år. For *Fredrik* valgte deltakerne paragraf både ved 13 og 15 år, og noen valgte § 4-24 allerede ved 13 år, men andelen økte ved 15 år. Valg av paragraf knytter seg til om *Fredrik* oppfattes som offer for foreldrenes svikt, eller om vedtaket retter seg mot *Fredriks* eget ansvar, jf. diskusjon nedenfor.

I vignettene ble det gitt få opplysninger om tiltak, og de 12 % som valgte *hjelpetiltak* i del 3, begrunnet det oftest med at en måtte være sikker på at hjelpetiltak var tilstrekkelig prøvd eller vurdert før eventuell døgnplassering utenfor hjemmet. For *Fredrik* (1 %) ble det også vist til nytt håp ved Multisystemisk terapi (MST), en metode for å bedre samspillet mellom ungdommer og deres foreldre, skole, jevnaldrene og andre i nærmiljøet.

Noen valgte også *frivillig døgnplassering* (§ 4-4 femte ledd), som forutsetter et visst samarbeid fra foreldrene (eventuelt den unge) – at de innser problemene og ønsker hjelp og avlastning. Ved lengre plasseringer tilrås det imidlertid i barnevernloven at det overveies om en heller bør fatte *tvangsvedtak* i fylkesnemnd. Vurderingene varierte med vignettens tema, men flertallet (78 %) valgte en paragraf som innebar at saken måtte fremmes for fylkesnemnda (68 % etter § 4-12, 10 % etter § 4-24).

Alle fylkesnemndsvedtak registreres som tvangsvedtak, og norsk forståelse av tvang avviker som følge av dette fra dansk og islandsk registrering av tvang (jf. kapittel 9 og 10). Nemndsvedtak gir en grundig saksbehandling og anses å gi større stabilitet og kontinuitet enn frivillige plasseringer. Det synes generelt å være mer aksept for bruk av tvang i norsk barnevern enn i Danmark og på Island. Dette fremgår både av gruppediskusjonene og kvantitativ sammenligning av danske, islandske og norske valg av tiltak, jf. tabell 7 (kapittel 6). Men norske saksbehandlerne nøler med å fremme saker for fylkesnemnda hvis de tviler på at de vil få medhold i sine forslag til tiltak. Hver slik sak er arbeidskrevende for barnevernet og belastende for foreldrene, og det er ofte tvil om en har tilstrekkelig dokumentasjon for vedtak. Det var derfor også taktiske overveielser i gruppediskusjonene – hvordan systematisere informasjon og underbygge forslag til tiltak, og når har en «nok» for vedtak.

Som nevnt, ble deltakerne også bedt om å krysse av på en linje hvor nær de lå hjelpetiltak (lav skåre) eller døgnplasseringer (høy skåre) i sine vurderinger i del 1, 2 og 3. For *Lise* gjaldt avkryssingen tilbakeføring til mor som 38 % valgte, mens 62 % valgte nytt fosterhjem. Generelt syntes de eldste og mest erfarne saksbehandlerne å gå tidligere inn for omsorgsovertakelser, mens unge saksbehandlere med kort erfaring tenderte mot lengre satsing på hjelpetiltak. De ni deltakergruppene ble rangert etter

gjennomsnittlige skåre på de enkelte vignettene og også gitt en samlet skåre ut fra de fem vignettene. Gruppens gjennomsnittlige skåre på «holdninger i cm» varierte og gir en ekstra indikasjon på hvordan ulike tema i vignettene ble vurdert. Enkelte grupper viste trekk som kunne karakteriseres som en mer gjennomgående «gruppeprofil». En gruppe hadde generelt lave skårer og tenderte mot hjelpetiltak, en annen gruppe var relativt rask til å gå inn for døgnplasseringer. I en tredje gruppe var det store variasjoner i vurderingene etter vignettens tema, men betydelig samsvar og enighet innenfor gruppen. Slike variasjoner i gruppeprofiler er interessante. Det heter at prinsipper og vurderingsnormer kan «sitte i veggene» i et kontor og overføres som tradisjon og felles normer til nye saksbehandlere. Dette gir et bakteppe for diskusjonene om de enkelte vignettene.

Hva taler for hjelpetiltak i hjemmet, hva taler for omsorg?

De enkelte deltakerne ble som nevnt bedt om å *begrunne sine vurderinger* ved valg av tiltak. Svarene ble gitt skriftlig for hver vignett før gruppediskusjonen – altså før eventuell påvirkning fra kollegene. Vurderinger må ses på bakgrunn av kravene ved omsorgsovertakelser (§ 4-12): Det skal være dokumentert en situasjon som hjemler inngrep, hjelpetiltak skal være prøvd eller vurdert, og en omsorgsovertakelse skal vurderes å være til «barnets beste». Nødvendigheten av omsorg vektet slik både mot legale krav og mot verdier som generelt knytter seg til at barn vokser opp hos sine foreldre (det biologiske prinsipp), jf. diskusjonene nedenfor.

Hovedtrekk i de skriftlige begrunnelsene for valg av tiltak refereres nedenfor i tilknytning til de enkelte vignettene. De skriftlige svarene, valg av paragraf og begrunnelser ga sammen med gruppediskusjonene viktig innsikt i barnevernets vurderinger.

Gjennomgang av de enkelte vignettene

Tvillingene Per og Pål

Deltakernes skriftlige argumenter for hjelpetiltak eller døgnplassering

Tvillingenes og familiens situasjon vakte bekymring ved 1 år, men de fleste mente at problemene kunne møtes med hjelpetiltak. Bekymringene økte ved 3 år, og ved 7 år var mange opptatt av at barnevernet burde grepet drastisk inn tidligere. Det var få argumenter for fortsatt satsing på hjelpetiltak, men noen var i tvil om dette var tilstrekkelig prøvd eller vurdert, og om foreldrene derfor burde gis «en siste sjanse». De fleste fant at barnevernet måtte

overta omsorgen grunnet foreldrenes sviktende omsorg, manglende innsikt, at de ikke «så» barna og deres behov, og deres manglende samarbeid og endringspotensiale. Dette ble oppfattet som hovedgrunnene til barnas negative utvikling med tiltakende problemer, og det hastet med å skaffe barna en trygg og stabil omsorgssituasjon med god voksenkontakt. Dette overskygget verdier knyttet til oppvekst i biologisk familie. De fleste tvilte på at foreldrene kunne samarbeide tilstrekkelig om en frivillig plassering, og de gikk derfor inn for et vedtak i fylkesnemnd for å sikre barna en stabil plassering.

Fra gruppediskusjonene om Per og Pål

1. Puslespill versus trumfkortsaker

Slik diskusjonen utviklet seg, ble Per og Pål etter hvert kategorisert som en «puslespillsak»: En sak hvor det er generell mangel på omsorg, uten at det finnes enkelte altoverskyggende faktorer som enten forklarer eller som gir tyngde til enkeltobservasjoner. «Puslespillet» slik det etter hvert fremstår i familien til Per og Pål, viser mangel på gjensidighet, mangel på språklig stimulering, lite hensyn til barns behov, dårlig mat, dårlig hygiene. Det er summen av slike forhold som skaper uholdbare oppvekstvilkår.

I *trumfkortsaker* (Backe–Hansen 2001) finnes det derimot en faktor, muligens flere, som gir mening til enkeltobservasjoner, som f.eks. alvorlig psykisk sykdom og alvorlig rusmisbruk. Den vekten slike trumfkort får, henger sammen med at de generelt i samfunnet oppfattes som utpreget risikofylte for barns oppvekst – uten at det finnes dekning for å si at de *automatisk* fører til skjevutvikling.

I puslespillsaker er det vanskeligere å se når grensen for meningsfylt hjelp og støtte til hjemmet er overskredet, og at det er nødvendig med en annen omsorgssituasjon. Ved at de enkelte risikoforholdene ikke synes spesielt farlige eller avvikende, er det vanskeligere å dokumentere at summen av for svak omsorg på flere områder er alvorlig. De norske deltakerne var enige om at hjelpetiltakene da ofte strekkes for langt uten at det blir tatt noen avgjørelse – på bekostning av barnas utvikling. Dette er et kjent dilemma i barnevernet: En ser at barn ikke har det bra nok, samtidig som en ser foreldrenes situasjon og får vansker med å prioritere. Følgende sitater fra gruppediskusjonene illustrerer dette:

... når det er rus eller psykiatri, det er liksom greiere da.

Men slik omsorgssvikt er det verste – er som en byll det er vanskelig å få hull på – med masse symptomer, hvor en også kan føle at mye er bra.

En går stadig inn med litt hjemkonsulent, noen hjemmebesøk osv. Og i en sak som dette her, vil en gå og ha litt dårlig samvittighet. For disse ungene har det ikke bra, men så er det (hensynet til) foreldrene.

Diskusjonene viser at enkeltobservasjonene i puslespillsaker kan være vanskelige å tolke. Bruken av hjelpetiltak kan dermed strekke seg over lang tid, med en stadig følelse av dette kanskje ikke holder, men uten den overbevisning som skal til for å avgjøre at «nok er nok». I trumfkortsaker kan observasjonene få sin særegne tolkning nettopp ut fra trumfkortet. Det er så vanlig at barn som f.eks. vokser opp hos rusmisbrukere er vanskjøttet, at når et slikt barn viser tegn på dette, blir fortolkningstvilen mindre. Risikoen ved dette er overfortokning ut fra klare forestillinger om «hvordan barn i trumfkortfamilier har det».

2. Samarbeid med foreldre

Et gjennomgående tema i diskusjonene var hvordan en skulle forholde seg til foreldres manglende samarbeid. Mange var avventende med å mene noe om foreldrenes samarbeidsevne/vilje. Det trengte ikke nødvendigvis å være manglende vilje, men mor kunne være utslitt eller ha en fødselsdepresjon. Men helsestasjon hadde forsøkt å nå frem til foreldrene uten å lykkes, og barnevernet klarte heller ikke å få foreldrene til å ta i mot hjelp i tiden etterpå. Dette ble oppfattet som uvanlig, men saksbehandlerne så også muligheten av at foreldrene ikke hadde fått nok hjelp til å forstå betydningen av samarbeid.

Er det bare at mor er sliten? Har tvillinger på et år. Og kan forstå at det er slitsomt.

Det er ikke typisk at foreldre er så avvisende til hjelp. De fleste ønsker hjelp.

Noen må gjøre noe for de voksne – gi dem viktige opplysninger om barns behov.

Hvis en arbeider lenge for å få til samarbeid uten å lykkes, kan det oppleves som et nederlag. Noen saksbehandlere sa også klart at de i slike situasjoner ville bruke de maktmidlene de rår over. En deltaker mente f.eks. at en strategisk først kunne foreslå vedtak etter § 4-12, for så å få foreldrene til å samarbeide om en frivillig plassering.

Hvis vi først truer og så løsner grepet, kan det gjøre foreldrene mildt stemt.

Vi er blitt ganske flinke til å true – til å si hva det vil innebære om foreldrene ikke er villige til å ta i mot hjelpetiltak.

Samarbeidsproblemer ble også drøftet som et *metodeproblem*. Flere viste til hvor vanskelig det er å formidle målsetningen for barnevernets krav om endring. Overfor enkle foreldre blir det gjerne nødvendig å bruke konkrete eksempler, men foreldrene kan ha problemer med å generalisere konkrete råd, slik at dette blir galt. Samtidig kan foreldrene hevde at de har fulgt rådene og vist samarbeidsvilje – hvilket lett virker handlingslammende på saksbehandlerne.

Hvordan skal en best arbeide med foreldrene? Finnes de rette metodene for å få til samarbeid?

Er det vi som ikke klarer å finne «nøkkelen» når vi ikke får foreldre til å samarbeide?

Fra praksis vet mange at barnevernet kan ha store problemer med å få til samarbeid i en del familier. Dilemmaet blir om en skal fortsette forsøkene «med det gode», avslutte saken eller ta i bruk mer drastiske virkemidler. Alvoret i saken, dvs. barnets omsorgssituasjon, vil være avgjørende. Eksempel på «trusselløsning» er vist ovenfor. Hvis foreldre gir etter for slike trusler, er det da et samspill mellom foreldre og barnevern som kan kalles samarbeid, eller er *pseudosamarbeid* en mer treffende betegnelse? Dette er både et etisk og et metodisk spørsmål. Sammenligning av effekten av hjelpetiltak satt i verk etter trusler eller med frivillighet, kan belyse dette.

Den *etiske* siden av saken berører foreldres rett til å bestemme over viktige sider av sitt liv, deriblant omsorgen for sine barn og rett til å nekte å ta imot hjelp. For barnevernsarbeiderne blir det et dilemma mellom deres lovfestede plikt til å hjelpe barn og familier i nød og respekten for familiers privatliv. Etter vårt skjønn er det barnevernloven som må ha størst vekt. Hvis situasjonen for et barn er så dårlig at det anses som rimelig sikkert at utviklingen er i fare, må barneverntjenesten gripe inn, eventuelt mot foreldrenes vilje. Men «rimelig» er et normativt begrep som må settes under lupen i hver enkelt sak. Det er måten en da griper inn på, som vil avgjøre om en handler etisk forsvarlig eller ikke. Å true og å bruke begrepet trussel reiser etiske spørsmål. Begreper som realitetskonfrontasjon og tydelighet på konsekvenser, bruk av strukturell (lovmessig) makt med personlig autoritet, synes som etisk mer akseptable framgangsmåter overfor foreldre som ikke vil eller kan samarbeide. Fra praksis vet vi at mange barnevernsarbeidere opplever at en realitetskonfronterende holdning, med nøytral bruk av kombi-

nasjonen strukturell makt og personlig autoritet, kan føre til et reservert (fra foreldres side), men akseptabelt forhold mellom familie og barnevern. Risikoen ved trusselholdningen er at den kan føre til økt fiendtlighet og dermed ytterligere ødelegge for samarbeid.

3. Strategiske/taktiske overveielser

Både i denne saken og i andre vignetter finner vi at saksbehandlere kan bli taktiske i sine overveielser. Det kan være for å få foreldrene til å samarbeide om tiltak (jf. ovenfor), men oftest ved vurdering av om en sak skal fremmes for fylkesnemnd. Hvor mye skal til for å overbevise en fylkesnemnd om at barnevernets forslag er nødvendig og til barnets beste? Ønsket om å føle seg noenlunde sikker på at en sak går igjennom i fylkesnemnd, fører noen ganger til at en går på tvers av faglig forståelse av når grensen for hjelpetiltak er nådd. Mange føler det dessuten som et nederlag hvis de ikke får medhold i sitt forslag i fylkesnemnda, og ønsker å gardere seg mot dette.

Taktisk overveielse kan imidlertid også innebære en realistisk holdning til systemet. Fagfolk innen barnevernet er enige om at det er uhensiktsmessig med absolutte kriterier for tvangsinngrep – skjønn må inngå i vurderingene, og en vil helst ikke utsette familien for belastningen med en fylkesnemndsak hvis dette likevel ikke vil føre frem eller hjelpe barnet.

Som nevnt over, var en saksbehandler villig til å manipulere med paragrafer for å få foreldre inn i en mer samarbeidsvillig posisjon. Hvis dette er taktisk tenkning, står vi etter vårt skjønn overfor et etisk problem. Det er ønskelig å få foreldre til å samarbeide, både for å sikre barna bedre omsorgsvilkår og dermed å kunne holde familien samlet. Det kan innebære en balansegang og realitetskonfrontasjon overfor foreldrene. Men å manipulere foreldre inn i et samarbeid med trussel om omsorgsovertakelse, blir uheldig.

4. Søsken

Vignetten Per og Pål er den eneste som handler om søsken. Det falt derfor naturlig å drøfte om søsken skal vurderes hver for seg eller sammen, spesielt i forhold til tvillinger. Det var generell enighet om at søsken skal vurderes individuelt, og at søskenforholdet først kommer inn som relevant hvis det blir snakk om flytting. Det var en alminnelig oppfatning at det skal spesielle grunner til for å plassere søsken hver for seg, og det gjelder særlig tvillinger. Begrunnelsene for dette varierte:

Men eneggete tvillinger er mer like enn andre søsken, de behandles ofte mer likt enn andre søsken.

Så har de i hvert fall hverandre.

Diskusjonen var imidlertid nyansert. Det ble særlig tatt opp at hvert av søsknenes problembelastning og andre individuelle kjennertegn vil være avgjørende for om de flyttes sammen eller hver for seg.

Ved tiltak vil vi fortrinnsvis holde barna sammen, men det er avhengig av hvor skadet de er – hvor mye den enkelte krever av omsorg.

Med tvillinger spesielt tenkt å holde dem sammen, men også tvillinger kan være forskjellige og ha forskjellige behov.

Søsken- og tvillingforskningen er lite entydig. Søskenforhold kan være konstruktive (utviklingsfremmende), men også destruktive. Både vanlige søsken og tvillingpar som flytter sammen, kan utgjøre så store utfordringer for et fosterhjem at det kan ødelegge plasseringen. Samtidig viser forskning også at samplasseringer er mer stabile (f.eks. Rushton et al. 2001). Stabilitet er imidlertid utilstrekkelig som kriterium på vellykket fosterhjemsplassering. Det går an å ha det stabilt lite godt. Forskningen har vist forskjeller mellom søsken som plasseres sammen, og de som plasseres hver for seg: De samplasserte er yngre og har lavere problembelastning enn de som blir plassert hver for seg (Rushton s.o). Dette er kunnskaper som gjør det viktig å tenke individuelt ved søskenplasseringer. Samtidig ser vi tilbøyelighet til å tenke mer emosjonelt både i forhold til separasjon og biologi, som kommer inn som en selvstendig faktor, jf. diskusjon om biologisk prinsipp.

5. Bruk av sakkyndige

I flere av vignettene ble bruk av sakkyndige drøftet, og til sammen tegner diskusjonene et bilde av saksbehandlernes ambivalens. Beslutninger i fylkesnemnda krever god dokumentasjon for de forhold barnevernet mener berettiger omsorgsovertakelse. Saksbehandlerne kan ofte anse seg selv som kompetente til å foreta observasjoner og vurderinger, men de har erfart at fylkesnemndene ikke stoler på denne kompetansen. Sakkyndige vurderinger som underbygger deres forslag til tiltak, styrker derfor saken ved fylkesnemndsbehandling. Sakkyndige vurderinger kan også gi ny innsikt og gjøre at barnevernet står sterkere og blir mer sikker i sin egen vurdering.

Ofte konkluderer jo de med det vi hadde tenkt, men det er så godt å få det bekreftet.

Det er jo sjelden en blir sånn veldig sjokkert over det som kommer i utredningen, fordi en har hatt mye kontakt med familiene og sett en del ting. (...) Men en ting er at jeg sier det som barnevernspedagog og det blir sånn syning, men så får du det på papiret.

Vi er de sakkyndige.

Det er et faktum at en del forhold som inngår i vurderingen ved omsorgsovertakelse, krever spesialkompetanse som etterspørres ved vurdering av samspill, barnets utvikling, prognose og foreldrenes endringsmuligheter. Det brukes store summer på å engasjere eksterne sakkyndige, noe barneverntjenesten har et dobbelt forhold til. En sakkyndig rapport kan øke muligheten til å få igjennom en sak, men kan også oppleves som en nedvurdering av saksbehandlers kompetanse. Barnevernsarbeidere med treårig grunnutdanning har f.eks. begrenset kunnskap om utviklingspsykologi, som er en forutsetning for vurdering av barns utviklingsnivå og prognose. Mange innen barnevernet har imidlertid gjennom lang praksis og videre- og etterutdanning tilegnet seg relevante kunnskaper. Barnevernets mer praktisk orienterte vurdering av omsorgsevne og de sakkyndiges utviklingspsykologiske vurderinger, burde kunne sees som supplerende i stedet for et enten-eller.

Fredrik

Deltakernes skriftlige argumenter for hjelpetiltak eller døgnplassering

I del 3 var Fredrik 15 år. Mange fant ikke noe som talte for hjelpetiltak i hjemmet, selv om de var i tvil om dette var tilstrekkelig prøvd. Men deltakerne var bekymret over at Fredrik kunne oppleve en flytting ut av hjemmet som en ytterligere avvisning, jf. diskusjonen nedenfor om Fredrik som «offer» eller ansvarlig for egne handlinger. De fleste fant det likevel nødvendig med en døgnplassering (34 av 39 deltakere, jf. tabell 6). Fire av disse ville satse på å motivere Fredrik til å samtykke i en fosterhjemsplassing (§ 4-4 femte ledd), mens flertallet anså dette som urealistisk og gikk inn for et fylkesnemndsvedtak (§ 4-12 eller § 4-24). De viste til Fredriks behov for «bli ivaretatt», få omsorg og personlig kontakt, men også til alvoret i hans atferdsproblemer og behovet for behandling og endring. De fleste regnet med plassering i institusjon, til tross for skepsis overfor disse. Spesielt for den norske diskusjonen er at pågående utprøving av multi-systemisk terapi (MST) gir nytt håp om at foreldre ved intensiv tidsbegrenset støtte selv skal klare atferdsvanskelige unge i hjemmet. De fem deltakerne som valgte hjelpetiltak i hjemmet, begrunnet alle dette med å satse på MST. Som vist i tabell 6 og drøftet over, anga deltakerne også paragrafvalg for Fredrik ved 13 år. Den kriminelle lavalderen er 15 år, men det er ikke noen absolutt aldersgrense nedad for § 4-24-vedtak, og noen deltakere så dette som et alternativ allerede ved 13 år.

Fra gruppediskusjonene om Fredrik

1. «Offer» for foreldrenes omsorgssvikt, eller eget ansvar for sin atferd?

Et av de viktigste temaene var om Fredrik ble oppfattet som offer for omsorgssvikt, eller om han var moden nok til å kunne ta mer ansvar for handlingene sine og for sin videre utvikling - noe han også kan vokse på. De fleste deltakerne drøftet Fredrik som offer for foreldrenes svikt og avvising, spesielt som 15-åring i del 3. Standpunktet i denne diskusjonen var avgjørende for valg av hjemmel for plassering (§ 4-12, § 4-24, § 4-26).

Den viktigste innvendingen mot å bruke atferdsparagrafene var at Fredrik ville bli oppfattet som ansvarlig for handlingene sine, som skyldig, og at handlingene hans heller skulle sees som reaksjoner på omsorgssvikt – dvs. Fredrik som offer. Samtidig ble det også oppfattet som komplisert for Fredrik å skulle vokse opp med vissheten om at foreldrene hans ikke hadde vært gode nok.

Vi ser jo ofte at det er forholdene i hjemmet ...

Hvordan leve videre med at foreldrene har sviktet?

Jeg har valgt 4-4 femte eller 4-12 nettopp fordi jeg ser det som en gutt som har fått lite omsorg.

Har begynt å vurdere 4-12 og ikke 4-24, for jeg trur at atferden er uttrykk for manglende omsorg, og at atferden ville opphøre om han får omsorg.

Begrepet *myndiggjøring* ble brakt inn av intervjuerne. Kan en bruke atferdsparagraf for å trekke Fredrik mer aktivt med i den videre utviklingen sin og ved det redusere faren for at han blir passiv og lar andre ta ansvar?

Er spørsmål om å ta den unge på alvor.

Spennende å ta med ungdom på å drøfte skyld og ansvar.

Viktig da å ha (perspektivet) «empowerment» og drøfte dette med gutten.

Diskusjonene viste at de fleste oppfattet Fredriks utvikling som en konsekvens av omsorgssvikt, og ønsket at tiltak skulle innebære en form for «frikjenning» av ham ved også å markere foreldrenes ansvar. Saksbehandlere var bekymret for at en ellers la stein til byrden for gutten. Selv om de fleste så nødvendigheten av å gjøre noe med hans asosiale utvikling, mente de også at tiltakene ikke må påføre ham ytterligere belastninger.

Foreldrene må ikke fratras alt ansvaret.

Det er betegnende at det var først da intervjuerne stilte spørsmål om andre måter å vurdere situasjonen på, at oppfatningene til dels svingte mot å tenke på Fredrik som *medansvarlig* for sin videre utvikling. Tanken fenget, men vi sitter igjen med opplevelsen av at det sitter langt inne å bruke myndiggjørende metodikk i arbeidet med slike ungdommer.

Noe av motstanden mot ansvarlighet og dermed bruk av atferdsparagraf med barnets/ungdommens egen atferd som plasseringsgrunnlag (§ 4-24 institusjon med tvang, § 4-26 eget samtykke til tilbakeholdelse i 3 uker), henger trolig sammen med skepsis til de plasseringsmulighetene som står til rådighet.

2. Valg av paragraf og plasseringssted

For de fleste som oppfattet Fredrik som offer, var det naturlig å velge omsorgsovertakelse (§ 4-12). Fredriks kraftige utagering gjorde at de fleste var skeptiske til å flytte ham til et fosterhjem. Institusjon ble da et alternativ som omsorgsbasis, enten ved et tvangsvedtak i «lukket» institusjon (§ 4-12, § 4-24) eller frivillig (§ 4-4 femte ledd, tidsavgrenset § 4-26). Når lukket er betegnet med anførselstegn, er det for å markere at dette oftest ikke betyr låste dører, men at man kan bruke restriksjoner og hente ungdommen tilbake ved rømning. Men det var stor skepsis til institusjoner.

Eg trur han har behov for omsorg, heilt vanleg omsorg. Eg ville brukt 4-12, ikkje atferdsparagraf – for eg trur atferden er meir preget av manglende omsorg.

Vanlig ungdomshjem eller institusjoner etter § 4-24 vil gi en negativ utvikling. Det vil være andre ungdommer med problemer, mer aggressivitet, mer slåssing. Jeg tror det vil gi ham en dårligere utvikling.

Andre så fordeler ved lukkede institusjoner, og bildet er ikke helt svart:

Jeg mener det er bedre at han får hjelp av fagfolk ved plassering etter 4-24, og siden han er så ung at det fortsatt er håp for ham. Jeg tror det er vanskelig å gjennomføre hjelpetiltak for en gutt med hans bakgrunn, og at han må tvinges til å endre atferd.

Men vi har en del positive erfaringer med institusjoner, de blir altfor negativt omtalt. Vi har ungdom det har gått bra med i institusjoner.

Jeg trur institusjonene er flinke til å ivareta slike situasjoner.

Sitatene viser betydelig forskjeller i oppfatningene av hva ulike alternativ kan tilby barn som Fredrik. Deltakerne ønsket ham et stabilt og godt

alternativ til hjemmet med fosterhjem som foretrukket alternativet, men tvil om et fosterhjem kunne romme en gutt med så store atferdsvansker. Dermed stod barnevernet igjen med ett, etter manges mening, dårlig alternativ, nemlig institusjon.

Skepsisen til institusjoner er generelt stor i Norge både blant saksbehandlere, politikere og i samfunnet for øvrig. Det kan bero på forskjellige erfaringer og kunnskaper med alternativene, men også på overleverte forestillinger som ikke alltid har rot i systematiske studier. Andreassen (2003) har i sin oversikt vist at en del institusjoner ikke fungerer optimalt, mens andre oppfyller kravene til gode omsorgs- og endringssted. Synet på fosterhjem varierte også blant deltakerne, men motsetningene var mindre skarpe. De fleste syntes å mene at fosterhjem ble for lite skjermende for en gutt med Fredriks kraftige utagering, og så risikoen for at et fosterhjem vil sprekke og dermed påføre Fredrik ytterlig belastning. Valget av fosterhjem eller institusjon var imidlertid også styrt av motsetningen mellom oppfatningen av Fredrik som offer i forhold til medansvarlig for den videre utviklingen. Som mellomløsning kom det forslag i en av gruppene om et såkalt to-base system, hvor Fredrik flyttet i fosterhjem med veiledning fra en institusjon, som også kunne tilby hjemmet avlastning.

3. Finnes det endringspotensiale?

I vignetten om Fredrik lå vekten på negative sider ved Fredrik og alvoret i hans situasjon. De aller fleste så for seg en dårlig utvikling, få hadde tro på at Fredrik hadde endringspotensiale uten eksperthjelp. Men et mindretall trodde at dette skulle gå bra, fordi Fredriks atferd mer ble oppfattet som reaksjoner på vanskelige situasjoner enn et integrert atferdsmønster.

Det at han slår og sparker en medelev slik at denne besvimer, er meget alvorlig. Han står i fare for å begå vold mot et fosterhjem eller institusjon.

Jeg føler vel at det er mer omsorgssvikt enn en kriminell utvikling. Jeg legger vel ikke samme vekt på at han har vært i slåsskamp når han er 13, og tilfeldigvis besvimte personen, for å si det sånn.

... jeg tror ikke en kan stoppe tidligere negativ utvikling, for det tror jeg ikke en kan greie, men redusere skaden. Jeg ville være litt nøktern i forhold til hva en trur en kan oppnå. Jeg tenker at han må være på institusjon til han blir voksen.

Motsetningen vi ser her, viser hvor forskjellig problematisk atferd kan oppfattes, med store konsekvenser for valg av tiltak. Det er ikke uvanlig med slike

divergerende synspunkter. Det kom ikke fram i diskusjonene hvilket kunnskapsgrunnlag, teoretisk tilhørighet, eventuelt grunnleggende menneskesyn som lå under utsagnene.

Lise

Deltakernes skriftlige argumenter for tilbakeføring eller nytt fosterhjem

Deltakerne oppfattet Lise som sårbar, utrygg og med særlige krav til omsorg som følge av tidligere omsorgssvikt hos foreldrene, og nå ved ny flytting. Biologisk mor fikk honnør for å ha «gjort noe» med sin situasjon og vært rusfri i 2 år. Men 2 år ble likevel ansett som relativt kort tid rusfri i forhold til forhistorien. Mor ble fortsatt oppfattet som marginal med lite nettverk og avhengig av sosialhjelp. Det var derfor tvil om mors omsorgsevne og prognose. Det ble vist til det biologiske prinsipp, at «blod er tykkere enn vann», men det var delte meninger om Lise hadde særlig tilknytning til mor. Lise ville ut fra forhistorien være svært sårbar ved eventuell ny svikt hos mor, men ble som 8-åring fortsatt antatt å være ung nok til å kunne knytte seg til et nytt fosterhjem. Men et nytt fosterhjem ville heller ikke innebære noen garanti. Ville da Lises sjanser være bedre i et nytt fosterhjem enn ved tilbakeføring til mor? Det var delte meninger – 38 % valgte tilbakeføring til mor, 62 % nytt fosterhjem. Både de skriftlige svarene og gruppediskusjonen nedenfor viser at Lises sak utløste sterke følelsesmessige reaksjoner og tvil om beste løsning.

Fra gruppediskusjonene om Lise

1. Verdibaserte i forhold til fagbaserte argumenter

Med *verdibaserte argumenter* mener vi argumenter hvor følelser og ideologiske standpunkt får størst gjennomslag. *Fagbaserte argument* refererer til relevante kunnskaper.

Saksbehandlerne ønsket at Lise skulle slippe å flytte fra fosterhjemmet hvor hun hadde slått rot. Da dette viste seg umulig, kom det i alle gruppene frem verdibaserte reaksjoner over at fosterfamilien sa opp avtalen fordi fostermor var blitt syk.

Men jeg tenker sånn – det går bare ikke an å slutte å være fosterforeldre
– jeg blir veldig moralsk.

Ja, jeg blir også moraliserende. En sender ikke bort egne barn fordi en får vondt i ryggen.

Da tenker jeg sånn – er dette et kall eller en jobb ...

Det var få motforestillinger mot denne typen argumenter, og saksbehandlerne ble opptatt av hvor sterkt press de kunne legge på fosterfamilien ved å sette inn forskjellige hjelpetiltak for å forhindre bruddet. Dette ble samtidig veiet mot at en tilbakeføring av Lise til biologisk mor likevel kunne gi en mer stabil langsiktig plassering.

En ville vel aldri gi opp et biologisk barn.

Jeg synes jo alltid at et barn har noe å hente i sin biologiske familie.

Men det biologiske prinsippet skal være sterkt, og det ser ut til at plasseringsårsaken er borte.

Er det akseptabelt at saksbehandlerne blir moralsk rystet i barnevernsaker? Vignettene utløste flere verdibaserte reaksjoner. Noen av disse kunne oppfattes som en realitetskonfrontasjon i forhold til vanlige normer i samfunnet, andre som mer fordømmende. At saksbehandlerne reagerer følelsesmessig, er ikke galt i seg selv. Men det er uheldige hvis slike reaksjoner oppstår, lever sitt eget liv og påvirker barnevernets reaksjoner overfor klienter eller andre parter, uten at saksbehandler er seg bevisst dette eller faglig mestrer sine reaksjoner. Når slike reaksjoner kom frem og ble satt ord på i diskusjonene, *kan* det bety at saksbehandlerne var trygge nok på sin kompetanse til at de turde ta opp kontroversielle reaksjoner. Å ordsette reaksjoner som ikke er faglig begrunnet, gjør at en blir mer bevisst på egne holdninger, og reaksjonene holdes mer under kontroll. Det er vanskeligere å ha kontroll over det «u-utsagte».

Indignasjonen kan bli for tydelig når barneverntjenesten skal begrunne sin forståelse og forslag til løsning, slik at fosterfamilien føler seg utilbørlig presset til å godta hjelpetiltak med sikte på å beholde Lise, og til å få fosterfar til å påta seg å være viktigste omsorgsperson, jf. nedenfor. Det kan på sikt være en tvilsom løsning om fosterfamilien ut fra dårlig samvittighet lar seg presse, mens dette dypere sett ikke er akseptert som deres valg.

De *fagbaserte argumentene* samlet seg rundt følgende tema: tilknytningsproblematikk, separasjon og rus(-frihet).

2. Tilknytning og separasjon, kontinuitet og stabilitet i relasjoner, det biologiske prinsipp

Disse forholdene henger nøye sammen i diskusjonene. Det er vanskelig å referere og diskutere en av faktorene uten å berøre de andre, så de behandles sammen.

Behov for *kontinuitet i relasjoner* betyr at det er utviklingsmessig godt for barn å ha de samme menneskene rundt seg gjennom hele oppveksten. Vanligvis får barn dekket dette behovet ved at de bor sammen med sine foreldre, eventuelt søsken og andre familiemedlemmer. Behov for *stabilitet* betyr at barn trenger at deres omsorgspersoner er stabilt til stede for dem, både fysisk og psykologisk, ved å være sensitive, forutsigbare og pålitelige i sin omsorg. Både lav stabilitet og brudd på kontinuitet regnes som uheldig for barns utvikling. Begge påvirker tilknytningsmønsteret.

Av Lises situasjon fremgår det at stabiliteten i tidlige omsorgsforhold var så lav at hun ble flyttet fra foreldrene, og hun hadde slik opplevd kontinuitetsbrudd. I vignetten er dette beskrevet som sårbarhet for separasjon, hun turde ikke å slippe fosterforeldrene langt fra seg. Saksbehandlerne mente dette gjorde henne ekstra sårbar overfor nye brudd på kontinuitet, og at hun ville være mindre motstandsdyktig ved nye erfaringer med lav omsorgs-stabilitet. Det var delte meninger blant saksbehandlere om hva som burde veie tyngst av kontinuitet og stabilitet i avveiningen mellom alternativene tilbakeføring og nytt fosterhjem. Et argument for tilbakeføring var at Lise allerede hadde en viss tilknytning til sin mor, og at det ville være mindre risiko for nytt brudd hvis hun flyttet til mor, dvs. *kontinuitet* veide tungt. Mange mente også at Lises sårbarhet og nye skuffelse ved atskillelsen fra fosterfamilien kunne gjøre at hun vanskelig knyttet seg til en ny fosterfamilie. Dermed kunne belastningen på den nye fosterfamilien bli så stor at de også ga opp. Det biologiske prinsipp kom derfor også til uttrykk ved:

Det er klart hun skal tilbake til mor. Familien holder likevel lenger enn fosterfamilier.

Mot dette stod argumentene for ny fosterfamilie. Saksbehandlerne var betenkt over den relativt korte tiden mor har vært rusfri, og foreldrenes manglende nettverk. Risikoen ved tilbakeføring er at *omsorgsstabiliteten* kan bli for lav. En kan ikke vite om mor klarer å holde seg rusfri. Dessuten var far også tidligere rusmisbruker.

De er rusfri, men bare to år. Og de er to stykker som har vært avhengig. Hvis den ene skulle sprekke, vil de fortsatt ha kontakt – vil gjøre dette sammen.

Mange mente at Lises sårbarhet på grunn av tidlig omsorgssvikt og relasjonsbrudd hadde skapt *særlige* behov for stabilitet, noe de tvilte på at foreldrene kunne skape. Det var ikke rus alene som ble vurdert, men også følger av en rustilværelse som dårlig nettverk, isolasjon og generelt svak

omsorgskompetanse. Selv om tyngden av argumentasjonen lå på stabilitet, ble det også argumentert for at Lise trengte kontinuitet, men dette ble underordnet stabilitet. En mulighet var å sikre kontinuitet ved fortsatt kontakt med det gamle fosterhjemmet.

(Foreldrene) kan nok gi henne basisomsorg, men er det nok?

De har begge brutt med sine familier, har lite nettverk.

Men jeg tenker meg at foreldrene fortsatt skal være en rød tråd i livet hennes.

... og en bør forsøke å få fosterhjemmet til å være besøkshjem, for de har jo mye relasjon.

Den relative betydningen av kontinuitet versus stabilitet og biologi blir drøftet som underlag for flere typer beslutninger i barnevernet, som når valget står mellom fortsatte hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse, ved spørsmål om tilbakeføring fra fosterhjem, ved avtale om samværsordninger osv. Både stabilitet og kontinuitet er viktige for barns utvikling, og det er ikke avklart hva som er av størst betydning (Bunkholdt 2002, 2003). Dermed må hver saksbehandler falle tilbake på skjønn og erfaring. Når det gjelder biologi, kommer vi inn på et av de grunnleggende, om enn implisitte prinsippene i norsk barnevernlovgivning. Slik det biologiske prinsipp oppfattes og til dels brukes i barnevernssaker, har det også en ideologisk side, og argumentasjonen kan bli unyansert og ikke-problematiserende. Forskning både fra England og Norge underbygger imidlertid oppfatningen av at biologisk familie «holder lenger» enn nøytrale fosterfamilier (Rowe et al. 1989, Holtan 2002). Men er stabilitet et tilstrekkelig kriterium for vellykket plassering (Havik & Backe-Hansen 1997)?

3. *Rus*

Som nevnt ovenfor, var foreldrenes rusmisbruk et aktuelt tema ved vurderingen av stabilitet og kontinuitet. Men rus var også et vurderingstema alene. I saken om Lise ble to forhold satt opp mot hverandre: Det var positivt at foreldrene nå var rusfrie og et argument for tilbakeføring, men usikkert om to års rusfrihet var nok til å sikre Lise stabil omsorg.

Mor har tross alt vist at hun gjør noe med situasjonen.

Når jeg da tenker fosterhjem er det fordi mor har vært rusfri så kort, og mor kan sprekke på nytt, sannsynlig at hun vil det.

Det må ikke holdes mot de som klarer seg at noen ikke gjør det.

Generell kunnskap om hvor lang tid det gjennomsnittlig tar å bli varig rusfri, er vanskelig å overføre til individuelle tilfeller. Usikkerheten var derfor stor med hensyn til tidsperspektivet knyttet til disse foreldrenes rusfrihet. Men flere ønsket også å «premiere» mor for å ha tatt grep om eget liv, stoppet rusmisbruket og dermed bedret muligheten for å være en adekvat mor - så fikk en heller ta sjansen på faren for tilbakefall. Det å flytte Lise til et nytt fosterhjem ville heller ikke gi noen garanti for stabilitet.

4. Lydhørhet

I løpet av diskusjonene om Lise, og også i andre vignetter, ble vi slått av hvor lydhøre saksbehandlerne var for hverandres synspunkt, og hvor stor toleranse det var for andre synspunkt enn ens eget. Det forekom ikke at noen påberopte seg «rett» synspunkt fremfor andres – tvert imot:

Jeg har en liten kommentar. For det jeg synes var så spennende, var at vi har tolket teksten så totalt forskjellig.

Når jeg hører på deg, blir jeg helt overbevist om at jeg har tatt feil. Men oj, det er vanskelig.

Barneverntjenesten har ofte saker hvor saksbehandlerne har forskjellige synspunkter, som i denne vignetten. En slutning en kan trekke, er at det er viktig å kunne bruke hverandre som diskusjonspartnere i prosessen frem til tiltak. Dette gjelder både når det ikke er faglig dekning for at ett synspunkt er det korrekte, men ikke minst når en sak vekker sterke følelsesmessige reaksjoner. Det er rimelig at slike reaksjoner kommer, og rimelig at en får anledning til å luften dem, får satt dem inn i en faglig sammenheng og eventuelt korrigerer dem. Hvis vi kan ta sitatene ovenfor som typiske, viser de at det er høyt under taket i norsk barnevern. Dette er et positivt trekk som bidrar til godt barnevernsarbeid.

5. Positive og negative kjennetegn

Slik våre vignetter er utformet, eskalerer familienes problemer og flere av barna går fra å ikke vise tegn på utviklingsmessige avvik til å ha alvorlige problemer. I slike situasjoner faller det naturlig å lete etter tegn som kan begrunne forslag om mer alvorlige inngrep i familienes liv. Dette finner vi i flere av våre diskusjoner, også i Lises situasjon, hvor det legges sterk vekt på hennes sårbarhet. Men både Lise og andre av våre «vignettbarn» kan ha positive sider, vise tegn på styrke i sin utvikling. Den eneste uttalelsen som fanget opp ressurser hos Lise, er:

Selv om hun har svak tilknytning til sin mor, så har hun vist at hun kan utvikle tilknytning.

Det er et hevdvunnet prinsipp i sosialt arbeid at man skal lete etter klientenes ressurser og ikke bare konsentrere seg om svakheter og avvik (Sandbæk 2002). I våre vignetter ser vi få spor av leting etter ressurser. Som nevnt ovenfor, kan en lett begå et slikt feiltrinn når alle andre tegn peker mot økende problemer. Dette kan imidlertid være en hindring mot et *brukerorientert* perspektiv og arbeid etter *myndiggjørende prinsipp* slik barnevernet i dag blir oppfordret til.

Erik

Deltakernes skriftlige argumenter for hjelpetiltak eller døgnplassering

Allerede da Erik var 6 mnd. (del 1), gikk halvparten av deltakerne inn for omsorgsovertakelse og fastholdt dette ved 2 år og 10 år (jf. tabell 6). Vignetten om Erik er den eneste hvor samtlige norske deltakere gikk inn for døgnplassering i del 3, de fleste ved et fylkesnemndsvedtak om omsorgsovertakelse (38 av 40). De mente mors psykiske utviklingshemning med manglende omsorgsevne og endringspotensiale og Eriks behov for kontakt, stimulering og stabil omsorg, klart pekte mot en annen omsorgssituasjon. Det var vanskelig å finne noe som kunne tale for hjelpetiltak i hjemmet – 23 fant ingen argumenter for dette. Noen nevnte båndene mellom Erik og hans psykisk utviklingshemmede mor, men mente dette kunne ivaretas ved en samværsavtale. Ved rangering etter deltakernes svar, ble denne vignetten ansett som mest alvorlig, og det var stor overensstemmelse i gruppenes valg av tiltak for Erik.

Fra gruppediskusjonene om Erik

1. Psykisk utviklingshemmede som foreldre

Mors psykiske utviklingshemning dominerte diskusjonene i våre grupper. Som nevnt, ønsket halvparten av saksbehandlerne å ta omsorgen for Erik allerede da han var 6 mnd. De pekte på studier av prognose og egne erfaringer og mente det ville være det beste at Erik flytter som baby. Tiden løper fort i utviklingen hos spedbarn. Det var spesielt bekymring for tilknytningsprosessen førte til ønsket om å flytte ham allerede som spedbarn.

Denne meldingen ville jeg vurdere som svært alvorlig, også i forhold til den forskning, kunnskap og teori når psykisk utviklingshemmete skal være foreldre.

Og det haster for Erik – er et halvt år allerede. For å få tilknytning i første leveår må en få opp farten. Må flytte ut tidligst mulig.

De som ville flytte Erik omgående, var som ventet skeptiske til hjelpetiltak. Det bunnet i manglende tro på at en psykisk utviklingshemmet mor har endringspotensiale. De viste til at de mangler innsikt i egne behov for hjelp, og råd og veiledning oppfattes som kritikk. Mor kan dermed ha store problemer med å forstå årsaken både til at det blir satt i verk hjelpetiltak, og at barneverntjenesten eventuelt velger å gå til omsorgsovertakelse.

Flere ønsket først en nærmere utredning av både mor og Erik, bl.a. om graden av mors utviklingshemning. Alle var bekymret for Erik og mente at saken måtte utredes raskt, og en del vurderinger ved omsorgsovertakelse krever spesialkompetanse. På spørsmål om hvor lang tid en utredningen ville ta, mente flere at tre måneder var nok. I mellomtiden måtte en sette inn hjelpetiltak.

Skepsis og bekymring økte i del 2. Likevel var det også i del 2 noen som ville prøve flere hjelpetiltak, hvilket kan ha flere målsettinger:

Hjelpetiltak – ikke for å kompensere for svikt, men for å avklare situasjonen. En hjemmehjelp som har sett forholdene, gir tryggere vurdering av om det foreligger utviklingspotensiale.

Kanskje vet vi at egentlig går ikke dette her, men vi setter inn besøks-hjem og ansvarsgruppe og tiltak rundt. Og så skjer det faktisk ikke noe. Jeg vet ikke om det er det at vi vegrer oss eller...Og egentlig vet vi at det ikke nytter.

Hvis en tenker barnets beste burde en ha utredet og plassert ganske tidlig. Men hvis du tenker praksis, ville det nok ikke blitt sånn.

Ved 10 år var det ikke lenger i tvil om at Erik måtte flytte. Ettersom omsorgsovertakelse syntes uavvendelig, ble diskusjonen stadig tydeligere preget av medlidenhet med en psykisk utviklingshemmet mor som står i fare for å miste omsorgen for sitt barn. Hun har hatt et fattigslig utgangspunkt og kan oppfattes som offer for en vond skjebne. Blandet inn i dette kom det mer generelle problemstillinger rundt psykisk utviklingshemmedes *rett* til å få barn. Noen utsagn var også verdibaserte (se diskusjon om Lise). Følgende gir uttrykk for deltakernes reaksjoner:

Stakkars Erik!

Det vonde er at mor ikke har gjort annet (galt) enn å ha for lav IQ.

Men ofte er omsorgen helt på grensen, og så synes en synd på dem. Så ser en opp igjennom at en burde bestemme seg, at nok er nok ... og da kan en tenke, herregud hvorfor ble det ikke gjort noe tidligere? Men når en selv er oppe i det, og det er helt på grensen og en tenker innimellom at nå må vi gjøre noe med det ... Det å skulle si til mor at en tar barnet fra henne, er det verre for barnevernet enn for mor?

Saksbehandlerne medlidenhet med psykisk utviklingshemmede er problematisk nok, men det blir ennå vanskeligere hvis nærmiljøet solidariserer seg med den utviklingshemmede. Det gjør det vanskelig for barnevernsarbeideren å få forståelse for sine vurderinger. Også her førte dette til prinsipielle spørsmål om psykisk utviklingshemmedes «rett» til å få barn.

Også dette her at personer rundt tar foreldrenes part og taler demmes sak. (Henviser til en konkret sak.) Det er jo foreldre som har det ryddig omkring seg, er sympatiske og ønsker hjelp. Men så er det jo det med at evnen til å ta i mot hjelp ikke er til stede, og det er vanskelig å se for dem som ikke er profesjonelle.

Har psykisk utviklingshemmede rett til å få barn?

Men det har jo medført at en tenker at alle andre får jo barn, og da må jo disse få barn. Og det er jo en veldig vanskelig diskusjon.

Det er slående hvor sterk bekymringen for Erik var, selv der saksbehandlerne vil avvente en utredning. Det er et sterkt signal at halvparten ville flytte Erik 6 måneder, men det signaliserer også at «noe» holder dem tilbake, selv i senere stadier – en generell holdning av medlidenhet med svakt stilte mennesker som gjøres ennå fattigere ved å fratras omsorgen for barna. En annen faktor er, eller bør være, usikre resultat av studier av psykisk utviklingshemmedes omsorgskapasitet (Karlsen 2001), og hva som skal til f.eks. av nettverk for at de skal makte omsorgen. Det synes å være en indre motsetning hos en del saksbehandlere: De retter oppmerksomhet mot studier som kan legitimere omsorgsovertakelse, men vegrer seg for å følge opp sin faglige overbevisning i praksis. Barnevernsarbeidere avspeiler slik noen utbredte holdninger i samfunnet, og det er sunt at dette blir ordsatt. Det er likevel bekymringsfullt at en del ikke klarer å følge opp det de mener er faglig riktig. Men vi finner også klare standpunkt med påfølgende logisk valg av handling.

2. Betydningen av nettverk

Flere av gruppene var opptatt av hvilket nettverk psykisk utviklingshemmede foreldre har rundt seg: Jo dårligere nettverk, desto mindre sjanse for å beholde barnet. Det gjelder også Eriks og mors situasjon. Et nettverk kan kompensere for foreldres mangler, men tett nettverk er ikke noen garanti for akseptable omsorgsforhold.

Men skal de vokse opp hos foreldre krever det et ressurssterkt og tett nettverk omkring dem, ellers er det bedre å ta barnet tidlig under

omsorg. Det går an med et ressurssterkt nettverk å kompensere, men puberteten er en utfordring.

Naboer kan være kjempehjelpsomme, og tror de skal greie dette også, men så ser de at det kreves mye mer enn de trodde da ungen var liten, for når de blir større, så blir det for mye og så trekker dem seg unna.

Nettverkstenkning er et viktig tema i barnevernet for tiden. Det satses på at nettverket skal komme inn både i drøftelser av omsorgssituasjonen og ved vedtak. Det er dokumentert at det kan være til stor nytte (Marsh & Crowe 1998, Einarsson 2003). Men hvis et nettverk tar på seg det ansvaret det er å kompensere for omsorgsmangler, er det viktig at det får adekvat oppfølging.

3. Tilknytning

Det fremgår i del 3 at det var sterke bånd mellom Erik og mor. Dette ble oppfattet både som en styrke og som en risiko. Ingen mente at tilknytning skulle være et hinder for omsorgsovertakelse – «*det ville jo være et overgrep mot Erik*». De fleste så på tilknytning som en ressurs som ved flytting kunne tas vare på ved samvær. Men tilknytning kan også føre med seg problemer. Enkelte var opptatt av at det vil være godt for Erik å bli løsnet fra bindingen til mor, bl.a. for å «frigjøre» ham til å knytte seg til fosterforeldre. Ulike vurderingene fremgår av følgende utsagn:

Jeg tror det vil være viktig å ha de båndan når det skal skje.

Sterke bånd kan også være uheldig.

Når Erik er 10 år, kan det være vanskelig å knytte seg til et fosterhjem. For en jobb. Derfor ønskelig med institusjon for mor og barn.

Tilknytning er nesten alltid et tema når en står overfor valget mellom fortsatte hjelpetiltak hjemme og omsorgsovertakelse, og er det mest brukte argumentet når samværsordninger skal utformes. Betydningen av tilknytning kunne vært drøftet før det ble lagt til grunn ved vurderingene. Tilknytning omtales som et enhetlig og ikke et sammensatt fenomen og kvalifiseres ikke i diskusjonene.

Kristin

Deltakernes skriftlige argumenter for hjelpetiltak eller døgnplassering

Allerede i Kristins første leveår var det mistanke om at mor hadde alkoholproblemer. Kristin måtte tidlig ta alt for meget ansvar for seg selv, som f.eks. 4 år gammel stå opp alene, finne seg frokost og gå til barnehagen. Ved 6 år

virket hun veltilpasset, men det var betydelig bekymring for hvordan det ville gå med henne på lengre sikt. Noen av deltakerne ville satse på hjelpetiltak i hjemmet (jf. tabell 6), men de fleste mente mor måtte bort for å få behandling, at dette ville ta tid, og at Kristin måtte ha annen omsorg i mens. Deltakerne fant det derfor vanskelig å argumentere for hjelpetiltak i hjemmet. Vignetten med Kristin ble likevel oppfattet som den minst alvorlige, ikke minst pga. hennes egne ressurser, og at den positive utviklingen tydet på at mor hadde «gitt» henne noe. Mange håpet at far kunne bli en omsorgsperson, varig eller under mors behandling, men det kunne også bli aktuelt med tilbakeføring til mor om hun overvant sitt alkoholproblem.

Fra gruppediskusjonene om Kristin

1. Verdibaserte eller fagbaserte argumenter

Kristins situasjon utløste verdibaserte argumenter (jf. vignetten Lise). Det gjaldt særlig to forhold: fars passivitet og mors omsorgssvikt. Det gjorde f.eks. sterkt inntrykk at mor glemte å hente Kristin hos dagmamma da hun bare var 7 måneder gammel. I følge vignetten var far klar over familiens situasjon, men gjorde ikke noe aktivt for å endre Kristins situasjon. Dette ga opphav til reaksjoner som:

...for var det noe tak i ham, måtte han prøvd å skjerme sitt barn mot den alkoholbrukende moren – være der.

Hvis det hadde vært noe tak i far, så kanskje han allerede hadde prøvd å få omsorgen.

Det var interessant hvor raskt og gjennomgående far ble brakt på banen helt fra del 1, og deltakerne brukte videre mye tid på å drøfte fars rolle i Kristins liv. En ville undersøke fars omsorgsmuligheter, men noen var også villige til å flytte Kristin uten særlig forutgående vurdering. Mot dette stod skepsis over at far ikke hadde gjort noe for Kristin tidligere, til tross for at han måtte vite om mors alkoholmisbruk. Noen valgte ham derfor bort.

Flere ville sørge for at far begynte å arbeide for å få omsorgen. De mer nøytrale, fagbaserte argumentene dreidde seg om fedres stilling generelt i brutte familier, hvilket gjorde fars passivitet mer forståelig. Flere ville hjelpe far til å søke hjelp fra advokat – til dels på en ganske kontant måte:

Det er lett å snakke nedsettende om far – det er tillatt blant kvinner og mødre å plapre nedsettende om far. Men mødre har fortsatt denne – helgenrollen.

Ikke omsorg utenfor hjemmet når far er en mulighet.

Jeg tenker at barnevernet må hjelpe far til å se rettighetene sine. For i vårt samfunn trekker jo far seg veldig ofte fordi han tror at mor og barn hører sammen. Så jeg mener en må være aktiv overfor far og ansvarliggjøre ham.

Jeg synes vi bør leie far til advokat og få ham til å kreve omsorgen (etter barneloven). Men da må en først undersøke om en kan satse på ham.

Det som lyser igjennom i drøftelsene, er ønsket om at Kristin skal slippe å flytte i fosterhjem til fremmede.

2. Flytte eller ikke flytte?

Kristin klarte seg godt på det tidspunkt hun ble vurdert, men det ble stilt spørsmål om hennes utvikling på lang sikt ville bli skadelidende (se nedenfor). En omsorgsovertakelse ble veiet mot Kristins alder og utvikling og forholdet til mor og til far som mulig omsorgsperson:

Skal de kunne knytte seg til fosterfamilie så gamle?

Jeg ser på det som det er en tilfredsstillende omsorg – den går, den er haltende, men likevel «godt nok» som det heter. Med skole, SFO pluss far.

Og så er det hensynet til barnet selv. Ofte er det jo sånn at barnet sier «dere må ikke ta meg fra mamma – jeg er så glad i mamma».

Og selvfølgelig er de glad i hverandre. Og da ligger det bak selv om det ikke ser godt ut ... I ettertid kan en si at vi prøver for lenge – noen ganger så lenge at det blir for sent å gjøre noe.

Likevel, flytting virket som det beste alternativet for de fleste. Noen valgte plassering som hjelpetiltak med mors samtykke (§ 4-4 femte ledd), forutsatt at mor fikk behandling. Men en behandling kan ta lengre tid enn forutsatt ved frivillige døgnplasseringer, og mor kan trekke samtykket og hente Kristin. Med tanke på at mor kunne sprekke, ville 75 % av deltakerne legge opp til et fylkesnemndsvedtak for omsorgsovertakelse (jf. tabell 6), begrunnet i omsorgssvikt og risiko for senere skade. Selv om Kristin 6 år gammel ikke viste tegn på skade, anså en at det var fare for fremtidig skade. En mente også at en omsorgsovertakelse var hensiktsmessig for å sikre Kristin stabilitet, og for å forhindre at mor saboterte en eventuell plassering hos far eller andre.

Deltakerne drøftet også forholdet mellom «teori og praksis». I teorien ønsker en seg en omsorgsovertakelse i slike saker, men når virkeligheten er

der, så er det vanskelig å stå i mot en plassering som hjelpetiltak hvis mor samtykker i denne.

Men det er som A sier, prinsipielt kan vi tenke sånn, men når en får papirene, så er det sånn og sånn. Mange ganger er det sånn at en må vike for prinsippene sine. Da blir det kanskje noen ganger at en strekker seg for langt og sier OK, vi gir deg en sjanse til.

Diskusjonene viser at det var forskjellige meninger både om Kristin burde flytte eller ikke, og hvilken paragraf en eventuelt skulle bruke ved plassering. Hvis hun skulle flytte, ble far foretrukket som omsorgsperson, av noen fordi han er Kristins biologiske far, som hun også har en relasjon til, av andre på betingelse av at han vurderes som adekvat omsorgsperson. Vi viser til tidligere diskusjoner om det biologiske prinsipp, og hvilken kraft dette har og bør ha som styringsfaktor i barnevernets beslutninger.

Som nevnt ville de fleste helst ha et fylkesnemndsvedtak for omsorgsovertakelse av Kristin. Fra praksis har en likevel inntrykk av at mange prøver å få til en frivillig plassering, både fordi det er lettere overfor foreldrene og kan øke sjansen for samarbeid med dem, men også fordi det er en enklere vei å gå enn fylkesnemndsbehandling med full dokumentasjon. Samtidig er alle klar over hvilken risiko som hefter ved en plassering etter § 4-4 femte ledd, nemlig at ustabile foreldre kan forlange omsorgen tilbake på et hvilket som helst tidspunkt. Fylkesnemnda kan imidlertid vedta at et barn ikke skal flyttes i løpet av 3 mnd, og den kan nekte tilbakeføring hvis foreldrene ikke kan gi forsvarlig omsorg (§ 4-21). Videre kan fylkesnemnda vedta fortsatt omsorg hvis barnet i mer enn to år har knyttet seg slik til mennesker og miljø der det er, slik at en flytting vil medføre alvorlige problemer for barnet (§ 4-8).

I Kristins sak virker det imidlertid ikke som om en frivillig døgnplassering forsøkes brukt som en «lettvint» vei for å sikre Kristin et annet omsorgsmiljø. Muligheten drøftes ut fra realistiske vurderinger av fordeler og ulemper – slik en ønsker at godt barnevernsarbeid skal drives.

3. Biologisk prinsipp: far eller fosterhjem hvis plassering?

En del av argumentene for å flytte Kristin til far var at han er hennes biologiske far. Argumentene viser at det biologiske prinsippet ikke ble drøftet og problematisert, men i utgangspunktet oppfattet som et plasseringsgrunnlag uavhengig av eventuelle psykologiske faktorer (jf. diskusjon om det biologiske prinsipp i vignetten Lise). Andre var mer skeptisk til far som omsorgsperson og mente at Kristin burde flytte til et nøytralt fosterhjem.

Er naturlig at det blir ham. Har hatt kontakt og er faren hennes. ... eller i biologisk familie.

... far har hatt kontakt og har bedre sjanser for å lykkes – han er faren.

Og fedrene er jo så lite aktive. Og så sier de at de skal prøve – med så er det så langt å kjøre osv. Jeg synes ikke viljen er der.

4. Vurderingen av rus

Mors alkoholproblem, Kristins kaotiske situasjon, at hun har for mye ansvar, og bekymring for hennes videre utvikling, var hovedgrunner til en eventuell omsorgsovertakelse. Men det var store variasjoner i hvor alvorlig saksbehandlerne så på mors rusbruk, spesielt i en av gruppene. Det syntes som faglighet på den ene siden og personlige oppfatninger basert på kulturforskjeller på den andre, støtte sammen, og skjæringspunktet ga ulike vurderinger og handlinger.

Men denne alkoholmisbruken i familien ser jeg mer som – kan jeg si «hyggemisbruk», (...) – mer sånn «sus og dus» – drikking.

Men det står at hjemmet er kaotisk pga. mors alkoholmisbruk – da tenker jeg at det er mer enn «drikking».

Vi har ikke testet ut saksbehandlernes personlige erfaringer, og hvordan disse har formet deres generelle holdninger til rus og påvirket oppfatningen av Kristins situasjon. Men det er vanskelig å tenke seg at ikke personlige og kulturbaserte erfaringer påvirker vurderinger i barnevernet. Det er viktig at personlige oppfatninger prøves mot andre synspunkter, og at det er en løpende diskusjon om normer og verdier i barnevernet.

5. Risiko for skade av dårlige oppvekstvilkår

I diskusjonene fra del 2 og 3 finner vi forskjellige oppfatninger av hvorvidt Kristin blir skadet av sin omsorgssituasjon. Flere mente at Kristin ser ut til å fungere greit – at hun kan være et løvetannbarn som vil klare seg selv om hun ikke får tilstrekkelig omsorg. Andre var bekymret for at hun tar skade, og spesielt i del 3 var de opptatt av at hun i skjul av god fungering kan ha tatt skade som vil vise seg senere. Det var en økende bekymring og pessimisme mht. hvordan hun skulle klare seg hvis hun ikke fikk en annen omsorgsbasis:

For det virker jo som Kristin får en del positive ting hos mor, siden hun virker aktiv og blid og trygg, kan se sånn ut.

Hun virker jo så robust og flott, men det kan være mer der. Om det ikke er kommet frem når hun er 6 år, så kanskje det kommer når hun blir 10 eller 12.

Kanskje hun har utviklet mestringsstrategier som gjør at hun virker veltilpasset og lett å ha med å gjøre. Men det sier jo likevel lite om hvordan utviklingen hennes egentlig er.

Slik vignettene er utformet med økende synliggjøring av problemer, er det naturlig at deltakerne blir mer problem- enn ressursopptatte. Likevel var saksbehandlerne også opptatt av muligheter. Vi ser det i denne vignetten og i vignetten Lise at det er en viss optimisme med hensyn til mulighetene til å få ny tilknytning. Også Erik ble vurdert til å ha muligheter i et mer utviklende miljø og frigjort fra de sterke båndene til moren.

Diskusjon om noen generelle trekk fra den norske vignettundersøkelsen

Kontekst

Med kontekst menes dels de ytre, ofte mer materielle forholdene som påvirker foreldrenes muligheter til å være gode omsorgsgivere. Det gjelder sammenhengen mellom ytre forhold og det som skjer i familien, jf. Bronfenbrenners utviklingsøkologiske teori (1976, 1983). Familiens selvforståelse preges bl.a. av oppfatninger og holdninger i miljøet, og av deres situasjon sammenliknet med andres, f.eks. ved fattigdom (Andenæs 2004).

Det var få referanser til kontekst i de norske gruppediskusjonene - fokus var hovedsakelig på relasjoner, samspill og omsorgsevne. Men generelt ble det pekt på at foreldre ofte ikke får den hjelpen de trenger. Enkelte nevnte f.eks. at tidlig praktisk hjelp kunne økt mors muligheter til å ivareta tvillingene Per og Pål, men foreldrene avviste tilbud om hjelp.

Vignettundersøkelsen er i tråd med andre erfaringer om at norske barnevernarbeidere er lite opptatt av forhold utenfor familien (f.eks. NOU 2000:12). Vanskelige ytre forhold blir ikke særlig vektlagt i barnevernsrapporter, til tross for at foreldre selv nevner dette som viktige sider av sin tilværelse. Vi vet ikke hvorfor de klassiske sosialpolitiske parametere har falt ut som relevante i omsorgsvurderinger. Men å «treffe» med hjelpetiltak forutsetter at en så langt mulig vurderer alle relevante sider ved familiens situasjon. Samtidig er det et problem i en del barnevernsaker at foreldrene ikke ønsker «innblanding», eller at de opplever hjelpe- og støttetiltak som personlig kritikk.

Vekting av negative i forhold til positive kjennetegn

Vignettene er preget av å gå mot større vanskeligheter for foreldrene og økende problemer hos barna. Diskusjonene har blitt problemfokuserte, og det har vært liten leting etter positive kjennetegn eller ressurser ved foreldre, barn og familiesituasjonen. Et unntak er positive kjennetegn ved Kristin som så ut til å klare seg godt. Videre beskrives Lise som sårbar, men at hun har vist muligheter for ny tilknytning. I de andre vignettene var diskusjonene om familiene ensidig problemfokuserte. Hvis det letes etter positive tegn, er det i vurderingen av barna.

En kan undres over at det letes så lite etter noe positivt hos foreldre og familie, samtidig som *myndiggjørende praksis* (empowerment) er så sterkt i fokus. Det forutsetter nettopp vekt på å finne frem til en families ressurser og å bruke informasjonen om dette til tiltak som kan redusere risikoen for barna (Sandbæk 2000). Intervjuerne kan ha påvirket diskusjonene ved å orienterte seg mot problemer uten direkte å spørre etter ressurser. Å hjelpe med problemer er dessuten sentralt i saksbehandlernes utdanning og yrkesvirksomhet. Videre er problemer utgangspunktet for bekymringsmeldinger til barnevernet, og tiltakene tar utgangspunkt i det som er utilstrekkelig og må kompenseres. Erfaringer fra praksis tilsier imidlertid at ressursperspektivet ikke er fraværende når saker drøftes og behandles, selv om det er underrepresentert i vignettundersøkelsen.

Synliggjøring av barnet

Over flere år har barnevernet stilt spørsmål om hvor gode observasjoner barnevernarbeidere gjør av barna i barnevernssaker, hvor mye de snakker med barna, og dermed hvor tydelige barna blir. Tidligere erfaringer har vist at hovedtyngden av observasjoner og vurderinger lå på foreldresiden. Vi ser en utvikling mot større synliggjøring av barnet, og at det brukes mer tid på direkte kontakt. Det gjelder både de små barna og de større, men det er ikke uproblematisk.

Vi har fokus på ungene og treffer alltid barna i sakene.

Vi trenger kompetanse i å snakke med barna – ønsker kurs om det.

Mange barnevernarbeidere synes de har liten trening i å snakke med barn, og at de har for lite kunnskap om utviklingspsykologi. Dette skaper usikkerhet både med hensyn til hvordan de skal snakke med barn på forskjellige alderstrinn, og i tolkningen av det de ser og eventuelt hører fra barna. Å bruke sakkyndig er en måte å løse dette på. Men sakkyndige ser oftest foreldre og

barn over en tidsbegrenset periode, mens saksbehandlerne kan ha bygget opp kontakten over år. Sakkyndig brukes også for andre formål som å utdype spesielle vurderinger eller vurdere forhold som saksbehandlere ikke har kunnskaper eller ferdigheter til å vurdere selv, som kjennetegn ved foreldrene og barnets funksjonsnivå. Flere saksbehandlere mente at det kan være trygt å ha en sakkyndig som kan bekrefte deres egne vurderinger og funn.

Talsperson brukes til dels i fylkesnemndene for å få formidlet barnets oppfatning i en sak. Flere har imidlertid stilt spørsmål ved om det er riktig og nødvendig å føre inn ennå en person som barnet i en barnevernssak må forholde seg til. Vår mening er at det er behov for en rolleavklaring. Uansett kan saksbehandlere som involverer seg med barnet, gi en mer helhetlig vurdering av omsorgssituasjonen og treffe bedre med tiltak.

Konsekvenser av forskjellige oppvekstvilkår

Vi var tidligere inne på at saksbehandlere er mer problemfokuserte enn ressursorienterte. I tråd med dette finner vi pessimistiske spådommer om hvordan det vil gå med barna hvis de ikke får hjelp, eventuelt også om det er satt inn hjelp – som et skjebnebestemt utfall av oppvekstvilkår. Når det gjelder Kristin som fungerer godt til tross for belastningene, antas det at problemene maskeres eller at det bare er spørsmål om tid før de vil melde seg.

Utviklingspsykologien har mye dokumentasjon på konsekvensene av forskjellige former for oppvekstvilkår (f.eks. von Tetzchner 2001). Men dette gjelder konsekvenser på *gruppenivå*, og en kan ikke trekke dette ned på *individnivå* og forutsi hva som vil skje med det enkelte barnet under bestemte oppvekstvilkår, f.eks. med en rusavhengig eller psykisk syk alenemor. Virkeligheten er kompleks på individnivå, og de generelle negative virkningene som beskrives på gruppenivå, kan kompenseres av positive forhold på individnivå (Lagerberg og Sundelin, 2000). Spørsmålet er om det er tilstrekkelig innsikt om dette hos saksbehandlere i barnevernet, eller om det vi ser av generell pessimisme med hensyn til barns utvikling, skyldes uholdbar generalisering fra gruppe til individnivå. Hvis saksbehandlerne blir sterkt problemfokuserte, kan dette få konsekvenser også for oppfatningen av hvordan det går med barna som vokser opp i omsorgssvikt, jf. diskusjon om problemorientering ovenfor.

Fag og/eller moral

Flere av vignettene utløste moralske reaksjoner hos saksbehandlerne, jf. vurderingen foran av Lises fosterforeldre, at Kristins mor «glemmer» spedbarnet, og reaksjoner over foreldrenes svik overfor Fredrik. Slike reaksjoner var gjennomgående ved alle kontorene.

Vi må forvente at mange forhold i barnevernssaker vekker verdibaserte reaksjoner. Omsorgssvikt medfører ofte overtredelse av normer for atferd overfor barn, og dette strider mot grunnleggende følelser og oppfatninger i vårt samfunn. Barnevernsarbeidere er del av samfunnet og preget av samfunnets grunnleggende oppfatninger av hvordan barn skal ha det, men har dessuten et spesielt ansvar for barn i risiko. Å ha moralsk pregete reaksjoner er ikke galt i seg selv, det uheldige oppstår som drøftet tidligere, når slike reaksjoner søkes skjult eller ikke blir erkjent – med fare for at de lever sitt eget liv og påvirker barnevernets reaksjoner overfor klienter eller andre parter.

Konklusjon

Som det framgår av drøftingene og sitatene, finner vi relativt stor samstemmighet mellom de forskjellige gruppene og mellom saksbehandlerne når det gjelder vurderinger. I løpet av diskusjonene kunne det være forskjell i oppfatninger og forslag til tiltak, men man arbeidet seg frem til samstemmighet. Men det var en viss forskjell etter saksbehandlerens alder og erfaring. De yngre saksbehandlerne var mer tilbakeholdne med omsorgsovertakelse og tvangsvedtak, mens de eldre kom raskere fram til slike løsninger. Vi ser dette som følge av den økte kunnskapen om langsiktig prognose som erfaring gir.

Det vi ser av forskjeller, henger mer sammen med enkelte saksbehandleres noe kategoriske og «friske» utsagn, som å bruke trusler for å få til samarbeid, og måten noen ville få Kristins far til advokat på.

Når vi finner såpass stor samstemthet i vurderinger og forslag til tiltak, kan dette tas som uttrykk for at norske barnevernsarbeidere har et gjennomgående godt og solid fundament som er i overensstemmelse med de kunnskapene vi per i dag har til rådighet.

6 Nordiske sammenligninger av funn og erfaringer fra vignettundersøkelsene

Vignettmetoden er drøftet i kapittel 1, hvor det er redegjort for metodespørsmål ved utformingen og gjennomføringen av vignettundersøkelsen. I kapitlene 3, 4 og 5 er funnene fra de danske, islandske og norske vignettundersøkelsene presentert, og i dette kapitlet søker vi å sammenholde erfaringene. Det er i stor grad de samme temaene som drøftes i landene, men til dels med ulike vektlegging av argumenter og valg av tiltak. Skyldes forskjellene tilfældigheter eller er de mer gjennomgående, slik at de peker mot forskjellige vurderinger i landenes barnevern? Kan kulturelle forskjeller forklare ulike praksis i barnevernet?

I alt deltok 11 danske, 5 islandske og 9 norske grupper med i alt henholdsvis 38, 22 og 41 deltakere i vignettundersøkelsen. Innen gruppene var det variasjoner i alder, yrkeserfaring osv., men gjennomsnittlig var de tre landenes deltakere ganske like (tabell 2). Størst forskjell var det i omfanget av systematisk og mer omfattende videreutdanning eller viderekvalifisering. Av de danske deltakerne opplyste 18 % å ha viderekvalifisering, av de islandske 50 % og av de norske 68 %.

I dette kapitlet tar vi opp noen sentrale punkter med utgangspunkt i likheter og forskjeller i landenes funn og erfaringer (jf. kapitlene 3, 4 og 5). Diskusjonen her bygger på deltakernes skriftlige svar til de enkelte vignettene og de etterfølgende gruppediskusjonene. Men vignettene utløste også følelsesmessige reaksjoner og assosiasjoner hos deltakerne, uten at dette alltid er like lett å beskrive eller sette ord på. En tredje kilde er derfor prosjektledernes observasjoner og mer subjektive erfaringer fra gruppediskusjonene, slik dette har utkrystallisert seg i de nordiske arbeidsmøtene om prosjektet. Det gjelder forsøk på å utdype og å forstå hva som ligger til grunn for saksbehandlerne formuleringer og tenkemåter, særlig der disse varierer mellom landene. I noen grad krever dette en «oversettelse» eller tolking av nasjonal språkbruk, formuleringer og vurderingsgrunnlag. Der det foreligger annen relevant forskning, er også det en hjelp til å forstå og tolke nordiske funn og erfaringer.

Selv om vi primært bygger på dansk, islandsk og norsk fremstilling av vignettundersøkelsen, har vi derfor i dette kapitlet stilt oss friere til de konkrete funn og søkt å se de ulike temaene i en større kontekst. Fremstillingen glir derfor fra konkrete funn om nordiske likheter og forskjeller i saksbehandlerne vurderinger og valg av tiltak, over til vår forståelse av materiale, og videre til spørsmål og problemstillinger som eventuelt kan gi hypoteser for senere videreføringer.

Saksbehandlerne valg av tiltak ut fra vignettene tema og barnas situasjon

De fem vignettene i undersøkelsen dekker problemstillinger som deltakerne har oppfattet som sentrale i nordisk barnevern. Fire av vignettene har tre deler som viser problemer som tiltar eller blir mer synlige og alarmerende over tid. Vignettene illustrerer slik en prosess og utvikling, og hvor barnas alder er en viktig faktor. Vi viser til i kapittel 2 hvor vignettene og spørsmål til disse er gjengitt. Hovedtemaene er «*grå omsorgssvikt*» (Per og Pål), *atferdsproblemer* hos en tenåring (Fredrik), problemer knyttet til en *psykisk utviklingshemmet mor* (Erik) og til en mor med *alkoholproblemer* (Kristin). Videre er det en vignett hvor et *fosterhjem ikke kan fortsette*, og en må velge mellom tilbakeføring til en marginal mor eller finne et nytt fosterhjem (Lise).

Selv om vignettene åpnet for flere tematiske diskusjoner, var *hovedtemaene* deltakerne tok opp, i stor grad de samme i de tre landene. Men diskusjonene kunne ha ulike tyngdepunkt etter hva som opptok deltakerne mest eller ble særlig fokusert. Det var oftere spørsmål om forskjeller i grad og vektlegging enn i at noen synspunkter som var sentrale i ett land, var helt fremmed for et annet land. Det er da også over år vært betydelig kontakt og utveksling mellom de nordiske landene om barnevernets praksis og kunnskapsgrunnlag.

I vignettene siste del ble deltakerne bedt om å markere sitt valg av tiltak: hjelpetiltak i hjemmet (**A**), eller å gi barnet en annen omsorgssituasjon ved døgnplassering med samtykke (**B**) eller ved et tvangsvedtak (**C**). Videre ble de bedt om å begrunne sine valg ved å opplyse hva de mente talte for hjelpetiltak, og hva som talte for døgnplassering. I *tabell 7* er det gitt en oversikt over deltakernes valg av tiltak.

Tabell 7: Nordiske valg av tiltak: Hjelpetiltak (A), døgnplassering med samtykke (B) eller døgnplassering ved tvang/ fylkesnemndsvedtak (C)). For Lise: tilbakeføring til mor eller nytt fosterhjem.

Alder i del 3	Antall deltakere		A %	B %	C %	B + C %
	N 1)	bortfall 2)				
Per + Pål 7 år						
Danmark	22		50 %	36 %	14 %	50 %
Island	22	2	53 %	40 %	8 %	48 %
Norge	41		23 %	8 %	70 %	78 %
Fredrik 15 år	N	bortfall				
Danmark	15			60%	40 %	100 %
Island	22	1	14 %	86 %		86 %
Norge	39		13 %	10 %	77 %	87 %
Erik 10 år	N	bortfall				
Danmark	28		11 %	54 %	36 %	90 %
Island	22		55 %	39 %	7 %	46 %
Norge	40			5 %	95 %	95 %
Kristin 6 år	N	bortfall				
Danmark	27		70 %	22 %	7 %	29 %
Island	22	1	21 %	57 %	21 %	78 %
Norge	38		13 %	13 %	74 %	87 %
Lise 8 år	N 1)	bortfall 2)	Til mor		Nytt fosterhjem B	
Danmark	24		42 %		58 %	
Island	22	4	61%		20 %	
Norge	39		38 %		62 %	

1) Deltakertallet varierte noe på de enkelte vignettene, idet enkelte saksbehandlere måtte gå fra for presserende oppgaver en stund. I Danmark varierte deltakere mer, idet noen grupper til dels ble presentert for «danske» vignetter som ikke inngår ved sammenligningene (fra 15–28 deltakere)

2) «Bortfall»: På Island var det noen som deltok i vignetten og etterfølgende diskusjon, men ikke krysset av for valg av tiltak, slik at dette er ukjent. Prosentfordelingen bygger på antall deltakere, og «ukjente valg» medfører at summen av A+B+C blir mindre enn 100%.

Tabellen viser ikke hvordan *utviklingen* i de enkelte vignettene ble opplevd av deltakerne – i flere vignetter fra en lettere bekymring i vignettens del 1 til økende bekymring i del 2 og sterk bekymring i del 3 og dermed ofte valg av døgnplassering utenfor hjemmet – med eller uten foreldrenes samtykke. I *del 3* var det flere danske og islandske saksbehandlere som satser på hjelpetiltak i hjemmet (A) enn blant de norske deltakerne, men med betydelige variasjoner fra vignett til vignett. I Norge var hovedtyngden på døgnplasseringer (B, C), og da oftest som et tvangsvedtak (C), dvs. vedtak i fylkesnemnda. Fordelingen i tabellen synes å avspeile reelle forskjeller i landenes

vurderinger av i hvilken grad en kan oppnå akseptable forhold for barnet med hjelp og støtte til familien, eller om det er nødvendig med en døgnplassering utenfor hjemmet, jf. også *tabell 8* og diskusjonene nedenfor. Forholdet mellom døgnplasseringer med samtykke (**B**) og ved tvangsvedtak (**C**) må bl.a. sees på bakgrunn av hvor sterkt en vektlegger å oppnå samtykke som motiverende for videre samarbeid, men også ulike beslutningsprosesser i landene.

I tabell 8 er saksbehandlerens valg av tiltak (A, B, C) på de fire vignettene samlet (vignetten om Lise har en annen problemstilling). Tabellen viser store forskjeller i fordeling av svaralternativene. Mens 36 % av de danske og islandske saksbehandlerens svar gikk inn for hjelpetiltak i hjemmet, var det bare 12 % i Norge. De fleste norske saksbehandlerne (81 %) ønsket et vedtak om døgnplassering i fylkesnemnd, dvs. som et vedtak som bandt partene. Dette står i skarp kontrast til at bare 9 % på Island og 23 % i Danmark gikk inn for tvangsvedtak.

Tabell 8: Danske, islandske og norske saksbehandleres valg av tiltak A, B, C på vignettene Per+Pål, Fredrik, Erik, Kristin (jf. tabell 7).

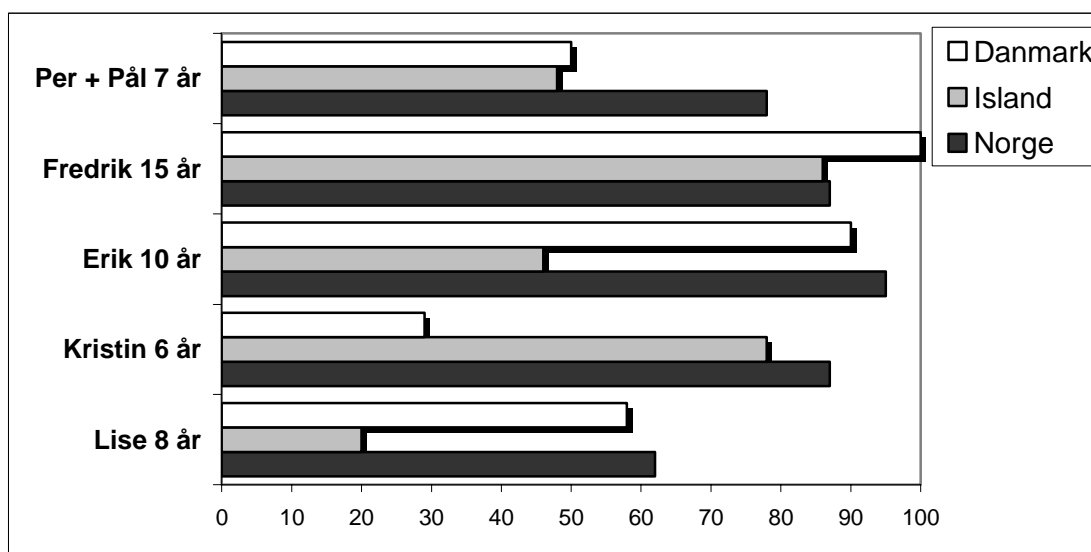
Sum svar på 4 vignetter	A	B	C	Sum svar	A %	B %	C %
Danmark	33	38	21	92	36 %	41 %	23 %
Island	30	47	7	84	36 %	55 %	9 %
Norge	19	11	124	154	12 %	7 %	81 %

I alle tre landene kan kommunens barnevern døgnplassere barn i fosterhjem eller institusjoner med foreldrenes samtykke. Hvis en plassering antas å bli av lengre varighet, legger imidlertid norsk barnevernlov opp til at barneverntjenesten heller bør vurdere straks å overta omsorgen. Dette krever vedtak i fylkesnemnd, og nemndenes vedtak er per definisjon tvangsvedtak. Det gjelder også om private part reelt er enig i tiltaket og saken behandles forenklet, men som et bindende vedtak. «Tvangsvedtak» har dermed en annen definisjon i Norge enn i Danmark og Island. Det er da også registrert langt flere tvangsvedtak i det norske materialet fra vignettundersøkelsen enn i det danske og særlig enn på Island. Tidligere norsk erfaring med vedtak i barnevernsnemndene var at partene noen ganger ga sitt samtykke uten reelt å akseptere vedtaket, men følte seg presset av situasjonen. I dag kan det være en viss norsk «overregistrering» av tvang, men det er også mulig at det er en underregistrering på Island og i Danmark. Uansett synes dette ikke å gjelde flertallet av saker. Vi oppfatter det som det også er reelle forskjeller i hold-

ningene til bruk av tvang i landene. I dette inngår forskjeller i vektleggingen av hensynet til foreldrenes rett og til barnets rett og krav på beskyttelse.

Om barnet fortsatt skal bo i eget hjem eller flytte til en annen omsorgssituasjon, antas viktigere for *barnets opplevelse* enn om vedtaket fattes med foreldrenes samtykke eller formelt ved tvang. I tabellens siste kolonne er derfor døgnplasseringene samlet til en skåre (**B+C**). Som det fremgår, er det store variasjoner etter situasjonen og tema i den enkelte vignett og mellom landene. Dette er illustrert i *figur 2*.

Figur 2: Danske, islandske, norske valg av døgnplassering (med eller uten samtykke).



I vignetten om Per og Pål slo forskjellene mellom døgnplassering med foreldrenes samtykke eller ved et tvangsvedtak sterkt ut. De norske deltakerne tvilte på at tvillingenes foreldre hadde tilstrekkelig innsikt og motivasjon til å samarbeide om en frivillig plassering over tid. Hvis en skulle flytte barna ut av hjemme, ønsket en derfor et tvangsvedtak som sikret stabilitet og kontinuitet i omsorgen, jf. barnevernlovens intensjoner nevnt over. Halvparten av de danske og islandske deltakerne ville satse på hjelpetiltak i hjemmet da tvillingene var 7 år mot bare 23 % av de norske. I Norge ble hjelpetiltak i hjemmet oftest begrunnet med at de måtte være sikre på at dette var tilstrekkelig prøvd før barnevernet eventuelt overtok omsorgen for barna.

Tabell 7 viser videre store variasjoner mellom landene med hensyn til *Erik* med en enslig, psykisk utviklingshemmet mor og *Kristin* hvor mor har alkoholproblemer. Erik var bare 6 mnd. i vignettens første del, og halvparten av de danske og norske deltakerne gikk allerede da inn for døgnplassering av ham, i del 3 var dette økt til henholdsvis 90 % og 95 %. Dette står i

motsetning til at bare 46 % av de islandske deltakerne valgte døgnplassering av Erik, noen ganger begrunnet med at tilknytningen mor-Erik gjorde det vanskelig å flytte 10-åringen. Islandsk debatt om psykisk utviklingshemmede foreldre har også vært mer dominert av «retten til barn» enn av begrensningene i mødrenes omsorgsmuligheter. Når det gjelder Kristin, var en i alle landene opptatt av at mor måtte få behandling. Av de islandske deltakerne gikk 78 % og av de norske 87 % inn for døgnplassering, men i begge landene regnet en med at Kristin senere eventuelt ville kunne tilbakeføres til mor. I Danmark fant flertallet at situasjonen ikke var så bekymringsfull, men kunne ivaretas ved hjelpetiltak – bare 29 % gikk inn for døgnplassering. Har forskjellene en bakgrunn i generelt større bekymring overfor alkoholmisbruk i Norge og på Island enn i Danmark?

For *Fredrik* med alvorlige atferdsproblemer gikk 100 % av de danske deltakerne inn for døgnplassering, 60 % med eget samtykke og 40 % med tvang. Ved frivillig plassering håpet de å kunne ivareta og bygge på guttens egen motivasjon for endring. På Island ville også de fleste døgnplassere Fredrik, men ingen med tvang, idet en regnet med at foreldrene ville samarbeide og Fredriks egen mening var mindre sentral. En tvangsplassering innebærer sjelden «låste dører», men en hjemmel for restriksjoner. De fleste norske saksbehandlere tvilte på at det var mulig å opprettholde Fredriks motivasjon over så lang tid som et behandlingsopplegg ville kreve, og om han stakk, kunne en f.eks. trenge hjelp fra politiet for å hente ham tilbake. Norske deltakere som satset på hjelpetiltak i hjemmet, begrunnet dette med at en ville søke et MST-opplegg for Fredrik, dvs. multisystemisk terapi med intensiv støtte til foreldrene for at de skulle mestre Fredriks situasjon.

Vignetten om *Lise* avviker fra de øvrige, idet den er begrenset til situasjonen når fosterhjemmet etter mange år ikke finner å kunne fortsette, og en enten må velge tilbakeføring til mor eller skaffe nytt fosterhjem. Dette innebærer vanskelige valg og utløste tvil og følelsesmessige reaksjoner i alle landene. I Danmark og Norge var en skeptiske til mors muligheter til å gi stabil omsorg over tid, slik at vel halvparten valgte nytt fosterhjem. På Island var det en overvekt for tilbakeføring til mor, til tross for tvil om hun hadde vært rusfri lenge nok til å være en stabil omsorgsperson. Dette er en av flere indikasjoner som tyder på at tilknytningen til familie og slekt kanskje er særlig sterk på Island.

Oppsummering: Variasjonene mellom landene i valg av tiltak og fordelingen for de enkelte vignettene på hjelpetiltak (A) eller døgnplasseringer (B+C), viser nasjonale forskjeller som også noen ganger reflekteres i

offentlig debatt og stereotyper om nasjonale holdninger. Dette underbygges videre ved de tematiske diskusjonene nedenfor. Vignettundersøkelsen kaster slik lys over verdier som synes å inngå i den nasjonale kultur. Det gjelder vignettene tema, antatte nasjonale normer og aktuell offentlig debatt. Videre viser vignettundersøkelsene store forskjeller i saksbehandlerne holdning til frivillighet og tvang. Landenes beslutningssystemer medfører ulik bruk av tvang, men holdningene til tvang og oppfatningen av tvang som nødvendig i visse situasjoner, varierer også. Mens norske saksbehandlere ser tvangsvedtak som en faglig garanti for en stabil plassering av barnet, er en mer tilbakeholdne med bruk av tvang i Danmark, og tvang forekommer i følge vignettundersøkelsen sjelden på Island. I følge islandske diskusjoner (kapittel 4) regner saksbehandlerne med at foreldre og ungdom vil samarbeide om tiltak. Det drøftes lite hvordan en ville forholde seg om forutsatt samarbeid ikke holdt. Bruk av tvang «sitter langt inne», men ville bli foreslått hvis en fant det helt nødvendig med en plassering. Endringene i beslutningsprosessen på Island i 2002 med økt vekt på rettslige vedtak vil antagelig også føre til mer bruk av tvangsvedtak, jf. diskusjonene om beslutningssystemene og forskjeller i landenes lovgivning (kapitlene 7–10).

Nordiske diskusjoner ut fra faglige tema i vignettundersøkelsen

De nasjonale diskusjonene av vignettene gir «byggesteiner» for fremstillingen her av noen gjennomgående tema. Men diskusjon og avklaringer i prosjektledernes arbeidsmøter har også gitt en bedre forståelse av deltakerne vurderinger og hvordan bl.a. rammevilkår og tiltaksmuligheter gir en bakgrunn for de nasjonale prioriteringene og en kontekst for tenkemåter og refleksjoner.

Puslespill og trumfkort

En del barnevernsaker starter med en uspesifikk bekymring for om et barn får tilstrekkelig omsorg, uten at det er klare holdepunkter for svikt. Vignetten *Per og Pål* er et eksempel på en slik «grå omsorgssvikt». Tvillingene var født prematurt, ved ett år meldte helsestasjonen sin bekymring for barnas omsorg, mor var sliten og trett, og far ble oppfattet som uinteressert. Barnevernet ønsket å hjelpe familien, men den var avvisende. Ved 3 år var det uheldig samspill i familien, barna ble beskrevet som urolige, «ustyrlige»

med svak språkutvikling, og foreldrene var fortsatt avvisende til «innblanding». Ved 7 år meldte så skolen om store problemer hos Per og Pål.

Deltakere bekreftet at saker som denne kunne gå over år, hvor barnevernet er bekymret, men ikke har tilstrekkelig holdepunkter til å iverksette tiltak som foreldrene ikke ønsker, og hvor andre saker dermed prioriteres. I ettertid gir det så skyldfølelse for at en har forsømt sitt ansvar overfor barna. I andre slike saker iverksettes hjelpetiltak, ofte over år, men barna viser likevel etter hvert tegn på skjevutvikling eller får alvorlige problemer. Det blir dermed tydelig at barnevernet burde grepet mer aktivt inn tidligere. Backe-Hansen (2000) betegner slike saker som *puslespill*. De karakteriseres ved en *generell* mangel på omsorg («grå omsorgssvikt») uten noen altoverskyggende faktorer som forklarer eller gir tyngde til enkeltobservasjoner. Det kan som i vignetten Per og Pål være mangel på gjensidighet, på stimulering, på hensyn til barns behov, dårlig mat, dårlig hygiene. De enkelte risikoforholdene synes ikke spesielt farlige og avviker ikke radikalt fra forhold i andre familier. Det er *summen* av slike risikofaktorer som skaper uholdbare oppvekstkår. Men det gjør det vanskelig å dokumentere sakens alvor, og saken kan strekke seg over lang tid – på bekostning av barnas utvikling.

Backe-Hansen stiller puslespillsakene opp mot saker med *trumfkort* hvor en faktor, eventuelt to eller flere, gir en forståelsesramme for observasjonene. Det kan f.eks. være foreldre med alvorlig psykisk sykdom, alvorlig rusmisbruk eller psykisk utviklingshemning. Vekten slike trumfkort får, henger sammen med at de av samfunnet oppfattes som utpreget risikofylte for barns oppvekst – uten at det finnes dekning for å si at de automatisk fører til skjevutvikling. Noen ganger kan et trumfkort også overskygge andre viktige forhold i barnets situasjon, slik at positive trekk ikke tillegges nok vekt. Hva som særlig får karakter av trumfkort, varierer i landene. I *Danmark* og *Norge* tillegges psykisk utviklingshemning stor betydning, men ikke på *Island*. Alkoholbruken hos Kristins mor var et trumfkort på Island og i Norge, men ikke i Danmark. I alle landene reagerte en ved vold, men dette ble særlig poengtert av de danske saksbehandlerne.

Enkeltepisoder eller spesielle hendelser kan få relativt stor betydning i vurderingen av en sak, hvis de kaster lys over viktige underliggende forhold. Et eksempel er at tvillingene Per og Pål hadde retardert språkutvikling, og ved 3 år ble det skaffet høreapparat for den ene. Foreldrene hentet ikke apparatet idet de fant det unødvendig, for de forstod gutten. Dette bekreftet saksbehandlerne oppfatning av at foreldrene manglet innsikt og forståelse av barnas situasjon. Enkelte hendelser kan slik få karakter av «små trumfkort».

Vignetten om *Erik* med en psykisk utviklingshemmet mor og *Kristin* med en mor med alkoholproblemer, illustrerer at slike trumfkort sjelden er så klare og tydelige at ikke andre hensyn og avveininger må trekkes inn i vurderingene. I *Danmark* og *Norge* var en som nevnt foran, skeptisk til at en psykisk utviklingshemmet alenemor med svakt nettverk ville klare omsorgen for et spedbarn, og halvparten av deltakerne ønsket døgnplassering av Erik allerede da han var 6 måneder. Da Erik var 10 år gammel (del 3), reiste noen av disse saksbehandlerne spørsmål om det lenger hadde noen hensikt å flytte ham fra mor, men de fleste danske og norske deltakerne gikk likevel klart inn for døgnplassering (henholdsvis 90 % og 95 %). Vel halvparten av *islandske* deltakerne ville derimot fortsatt satse på hjelpetiltak i hjemmet da Erik var 10 år. I den reelle saken vignetten bygget på, hadde også omsorgsovertakelse blitt vurdert gjentatte ganger, men det ble først for alvor tatt standpunkt til flytting av Erik da han var 10 år, og han hadde utviklet alvorlige emosjonelle, kognitive og sosiale problemer. Det illustrerer hvor vanskelig og vonde slike vedtak oppleves. *Kristin* som opplevde alvorlig svikt i den daglige omsorgen, var derimot så ressurssterk at hun klarte seg godt. Kristins positive fungering pekte dessuten mot at mor likevel måtte «ha gitt henne noe», men mange fryktet at konsekvensene av omsorgssvikten ville melde seg senere. Spørsmål om en eventuell døgnplassering av Kristin ble derfor av mange nyansert mot en her-og-nå situasjon med eventuell senere tilbakeføring.

I de *danske* diskusjonene om Per og Pål var det vanlig enten å konsentrere seg om *enkeltpunkter i foreldrenes atferd* (dårlig kommunikasjon, far uinteressert osv), hvilket førte til forslag om hjelpetiltak, eller å sette et overordnet navn på situasjonen som *dårlig foreldreevne* og/eller *dårlig utviklingspotensiale*, hvilket økte sannsynligheten for en omsorgsovertakelse. På *Island* savnet saksbehandlerne konkrete «problemer» eller funn som argumenter for å gripe inn. En var som i Norge bekymret over at tiden gikk uten endring i barnas situasjon og opptatt av konsekvensene av omsorgssvikten.

Hjelpetiltak og saksbehandling

Fokus i nordisk barnevern har over år i økende grad blitt rettet mot hjelpetiltak, og helst ved tidlig innsats for å motvirke problemutvikling hos barna. Dette fremgår bl.a. av landenes offentlige dokumenter, Hestbæks oppsummering (1998) og nordisk fremstilling av sosial velferd med barnevernstatistikk (Nielsen, 2003). En begrenset tidlig støtte kan for mange familier være tilstrekkelig til å komme gjennom en akutt eller tidsbegrenset vanskelig periode. For andre er det vanskelig å oppnå tilstrekkelig kompensasjon ved

hjelpetiltak, enten det gjelder praktisk og økonomisk hjelp eller mer spesifikke barnevernfaglige tiltak. Men å hjelpe klienter med problemer står sentralt i saksbehandlerens profesjonsutdanning, i målsettingen for sosialt arbeid og i barnevernets daglige virksomhet. Mange av barna som mottar hjelp fra barnevernet, bor i egen familie – i Norge gjelder det ca. 80 %, på Island regner en ca. 75 %. Spørsmål om døgnplasseringer er derfor begrenset til en mindre del av barnevernklientellet med gjennomgående tyngre problematikk, enten fordi de lever under vanskelige hjemmeforhold eller selv har utviklet problemer.

Barnvernsproblemene i vignettene var rettet mot grenseområdet for hvor langt familiens og barnas problemer kunne møtes med hjelpetiltak. I dette kan inngå både familiens «indre liv» og rammevilkår som bolig, økonomi, yrkessituasjon osv. Med deltakernes profesjonsbakgrunn og yrkesforankring fant vi det påfallende i hvor liten grad spørsmål om klientenes sosiale situasjon og rammene om familiens liv ble reist eller drøftet. En syntes lite opptatt av familiens materielle forhold og underspilte betydningen av dette, til tross for at foreldre ofte fremholder betydningen av å få praktisk hjelp, som påpekt bl.a. i den norske utredningen om «Barnevernet i Norge» (NOU 2000:12). Dette berører til dels hvilke tiltak som samfunnet generelt har lagt til rette for alle barnefamilier, hvilke ressurser som står til rådighet for barnevernets og andre instansers hjelpetilbud, og hvor bredt barneverntjenesten definerer sitt ansvarsområde. Men det synes også å reflektere at saksbehandlerens grunnutdanning i dag særlig retter seg mot mellompersonlige forhold. Ville fokus vært annerledes i land med mindre utbygget generell velferd?

De spesielle tiltakene barnevernet rår over, var imidlertid sentrale i diskusjonene og vurderingene. Kunne barnevernet bidra og eventuelt kompensere for en svak eller sviktende omsorg? Hovedformålet med hjelp er å oppnå en positiv endring, ikke minst i saker hvor bekymringene alternativet kan føre til en døgnplassering. Men hjelpetiltak kan ha flere funksjoner, som å vurdere foreldrenes og barnets funksjonering og muligheter, samarbeidsevne og endringspotensiale. F.eks. vil en hjemmekonsulent som legger til rette for og hjelper mor til bedre daglig omsorg, få en forståelse av om råd, veiledning og praktisk hjelp til mor og familien vil være nok til å gi barnet en akseptabel omsorgssituasjon.

I *Danmark* rettet gruppediskusjonene seg raskt mot iverksetting av tiltak, i *Norge* mer mot samspill og relasjoner i familien. I Norge er lovens krav at hjelpetiltak skal være prøvd eller *vurdert som nytteløse* før en vurderer en omsorg utenfor hjemmet. I Danmark og på Island har det vært krav

om at hjelpetiltak skulle vært prøvd før vurdering av omsorg. I Danmark ble loven endret før vignettundersøkelsen, men de danske diskusjonene tyder på at dette ennå ikke var innarbeidet i praksis. På Island ble tilsvarende endring av loven vedtatt etter at vignettundersøkelsen var avsluttet. På *Island* ble nevnt mange tiltak, men disse syntes til dels å dekke like tiltak med ulike betegnelser. I norsk lov nevnes *eksempler* på hjelpetiltak, men listen er ikke ment å være uttømmende, og det åpnes for en fleksibel bruk av alternative tiltak. I praksis synes det imidlertid i stor grad å bli de samme typene tiltak som går igjen – det er ikke lett å finne på nye, realiserbare og effektive tiltak.

I følge den *danske* rapporten var gruppediskusjonene preget av stor variasjon i argumenter og valg av tiltak, og tiltak overfor den enkelte klient ble avhengig av den enkelte saksbehandlers personlige oppfatning. Hvis tiltak for en familie blir svært personavhengig, kan det reise spørsmål om rettssikkerheten. Videre beskrives en relativt automatisk opptrapping av tiltak i Danmark – fra hjelpetiltak til døgnplassering med samtykke til døgnplassering ved et tvangsvedtak. Både lovgivningen og vignettens utforming kan legge til rette for slik opptrapping.

På *Island* var en ved diskusjoner om ressurser i nettverket opptatt av familien og slekten, og en strakte seg langt for å oppnå samarbeid med foreldrene. Saksbehandlerne var optimistiske til mulighetene til å oppnå positive resultat, og det ble fattet få tvangsvedtak. Dette var ikke tilsvarende påtagelig i de *norske* diskusjonene. Men norske krav til dokumentasjon i saker som skal fremmes for fylkesnemnd, gjorde det viktig å bruke hjelpetiltak eksplorerende som et ledd i vurderinger, også før eventuell omsorgsovertakelse ble aktualisert. Flere saksbehandlere var derfor opptatt av en tidsavgrenset mer systematisk utprøving av mulige hjelpetiltak for å bedre barnas situasjon, men også som ledd i vurdering av foreldrenes endringspotensiale. De brukte tid på å overveie fortsatte hjelpetiltak eller om en burde fremme forslag for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse - hadde en i tilfelle nok dokumentasjon for alvoret i saken? Ønsket om å føle seg sikker på at en sak vil gå i gjennom i fylkesnemnda, kan føre til at en venter for lenge, og ikke følger sin faglig forståelse av når grensen for hjelpetiltak er nådd.

Både i den danske og den norske vignettundersøkelsen syntes de eldre erfarne saksbehandlerne raskere å komme til en konklusjon om når hjelpetiltak ikke var tilstrekkelig, mens de unge uerfarne mer helgarderte seg med stadig nye hjelpetiltak, og fant det vanskelig å si at «nok er nok».

Foreldrenes samarbeidsevne og endringspotensiale.

«Empowerment» og bruk av makt

I de nordiske landene ytes hovedtyngden av barnevernets tiltak til barn og familier uten at barnet flyttes ut av hjemmet. Det gjelder råd, veiledning og forskjellige hjelpetiltak, som f.eks. praktisk og økonomisk hjelp, avlastning av foreldrene eller bruk av støttepersoner for stimulering og aktivisering av barna. I Norge er det som nevnt foran, ca. 80 % av barnevernets klienter som mottar slik hjelp, på Island ca. 75 %. I følge Havnen (2003) viser en norsk brukerundersøkelse i 16 kommuner at klientene var fornøyd med barnevernet. Også andre undersøkelser viser at de som hadde hatt kontakt med barnevernet, var positive til hjelpen barnevernet kunne gi. Det tegner et annet bilde enn hva media gir, og viser at barnevernet er «bedre enn sitt rykte».

Både i Danmark, på Island og i Norge er det da også mange foreldre som selv henvender seg til barnevernet for å få hjelp. I det ligger et ønske og en motivasjon for endring - likevel kan det være vanskelig å ta i mot råd og å følge disse. En bevisst bruk av barneverntiltak både som reell hjelp, og som ledd i en vurdering av foreldrenes omsorgsevne, fører til spørsmål om foreldrenes samarbeidsevne og endringspotensiale. Samarbeidet kan særlig bli vanskelig i komplekse og konfliktfylte barnevernsaker.

En del foreldre i de «tyngste» sakene kan dessuten ha begrenset innsikt i og forståelse for vanlige krav til foreldre og til omsorg i dagens samfunn. Vignetten om Erik er et eksempel. Eriks mor var uføretrygdet som psykisk utviklingshemmet da Erik ble født. Mor ble sterkt knyttet til Erik og gjorde «så godt hun kunne», men det var samarbeidsproblemer, idet mor lett oppfattet råd og tiltak som kritikk. Erik var normalbegavet, men var 10 år gammel sosialt isolert og hadde utviklet alvorlige følelsesmessige, kognitive og sosiale problemer. Mor forstod likevel ikke hvorfor barnevernet mente Erik trengte en annen omsorgssituasjon.

Samarbeidsproblemene kan også av andre årsaker være spesielt store i tunge barnevernsakene hvor det eventuelt er aktuelt å overta omsorgen for et barn – spesielt hvis det gjelder små barn. I den *danske* rapporten pekes det på at barnevernets problemoppfatning kan være en annen enn foreldrenes, slik at barnevernets råd og tiltak ikke oppfattes som dekkende eller adekvate av foreldrene. Dette gjelder nok også på Island og i Norge. Foreldrenes oppfatninger kan avvike fra vanlige normer i vårt samfunn, men barnevernet kan også mangle tilstrekkelig respekt og lydhørhet for foreldrenes oppfatning, og hva foreldrene mener kunne være til hjelp. Hvis en ikke får formidlet eller får forståelse for målsettingen med barnevernets tiltak, er det vanskelig å

motivere foreldrene til endring. Foreldrenes evne til å samarbeide oppfattes også som en viktig indikator for deres innsikt og forståelse av barnets situasjon og deres endringspotensiale. Dette tas som et diagnostisk tegn, hvor manglende samarbeid øker risikoen for omsorgsovertakelse. Denne oppfatningen forsterkes hvis flere instanser har forsøkt å hjelpe uten å nå frem.

Et gjennomgående tema var derfor betydningen av vanskelighetene med å få foreldre til å samarbeide. Diskusjonene i alle de tre landene viste at saksbehandlere hadde en bekymringsfull tilbøyelighet til å tolke manglende samarbeid som uttrykk for *foreldrenes manglende samarbeidsevne/vilje*. Eksempel på det er at en i de danske diskusjonene la sterk vekt på å bygge på foreldrenes motivasjon og samtykke. Når dette ikke skjedde, ble det tatt som diagnostisk tegn og inngikk i en generell pessimistisk holdning til hvordan det ville gå med barna uten tiltak fra barnevernet. På *Island* var saksbehandlerne generelt mer optimistiske til at de ville oppnå samarbeid med foreldrene, og til foreldrenes endringspotensiale. Når barnevernet gikk inn for å iverksette et konkret tiltak, forutsatte en at foreldrene ville følge dette opp, jf. islandsk vekt på familien.

Men hvordan formulere og formidle til foreldrene endringskrav som berører grunnleggende forhold i barnevernets bekymring, som relasjoner, å se barnets behov, skape trygghet, osv.? Det er krevende å skulle oppnå endring i «parenting style». Det har da også vært reist spørsmål om en i for stor grad satser på å endre foreldrenes personlighetsstruktur fremfor å utvikle sosiale ferdigheter og styrke selvoppfatningen (Quinton & Rutter, 1985). Men også konkrete praktiske råd kan det være vanskelig å formidle til foreldre med andre livserfaringer og problemforståelse eller begrenset innsikt. En måte er å eksemplifisere hva en forventer av endring. De norske saksbehandlerne praktiske erfaring var imidlertid at foreldrene ofte oppfattet eksemplene så konkret at de ikke ble tilpasset dagliglivets skiftende situasjoner – med uheldige konsekvenser. Foreldrene kunne så med en viss rett hevde at de hadde fulgt barnevernets råd, hvilket gjorde det ennå tyngre for barnevernet å gripe inn.

I *norske* diskusjoner ble problemene med samarbeid også drøftet som et metodeproblem, og sviktende samarbeidet ble opplevd som et faglig nederlag. Det var ikke tilsvarende diskusjoner i Danmark eller på *Island*. Kan dette ha en bakgrunn i at norsk barnevern i senere år har vært sterkt opptatt av kvalitativ utvikling og utprøving av nye arbeidsmetoder? Det gjelder bl.a. metoder for samarbeid foreldre og barnevern som Multisystemisk terapi (MST), Parent Management Training (PMT), Webster-Strattons behandlingsprogram, Marte-Meo-metoden for foreldre med småbarn og bruk av familie-

rådslag hvor familiens nettverk medvirker til å finne hvordan barnets situasjon kan møtes. Slike metoder har fått betydelig oppmerksomhet, og utprøving starter nå også i Danmark og på Island.

Selv om det er store variasjoner i foreldrenes forutsetninger for samarbeid, står ideologien om å styrke foreldrenes egen evne til å mestre problemene, «empowerment», sentral i disse tilnærmingene. Dette er i tråd med ideologien i nordisk barnevern i dag, preget av vekt på samarbeid med foreldrene, å vise respekt for dem og søke å styrke foreldrenes egen mulighet til å møte problemene. Dette inngår i begrepet «empowerment» som har fått stor innflytelse. Til tross for at dette er en rådende ideologi, fant vi få formuleringer i diskusjonene som viste en bevisst holdning til og bruk av myndiggjørende praksis (empowerment). Enkelte norske saksbehandlere viste til at de sitter i en maktposisjon og kan «true» foreldrene til samarbeid. Foreldrene får valget mellom å endre atferd og samarbeide om tiltak, ellers ville det bli aktuelt med en omsorgsovertakelse. Hvis foreldrene så samarbeider, kan dette i beste fall kalles for en pseudofrivillighet.

Killén (1991) har drøftet formell og faglig autoritet og minnet om at barnevernet i følge loven kan kreve at foreldrene aksepterer undersøkelse og behandling ut fra hensynet til barnet. Killén mener det styrker kontakt og tillit at en spiller med åpne kort overfor foreldre om dette. Christiansen (2003) har drøftet saksbehandlernes vanskelig balansegang med avveining mellom respekt for klientenes forståelse og autonomi og barnevernets ansvar for å sikre utsatte barn nødvendig hjelp. En ønsker å styrke klientenes egen mestring av situasjonene ved respekt, samarbeid og bevisstgjøring, og samtidig stille dem overfor realitetene som omgir dem, og barnevernets ansvar for å sikre barna og makt til å gripe inn. Christiansen mener at dette ikke er uforenlig.

Men barnevernets ansvar og makt er noen av de mange faktorene som inngår i barnevernklienters reelle situasjon, i den virkeligheten som omgir dem. Vi har tidligere sett at bevisstgjøring er et sentralt virkemiddel i en myndiggjørende praksis, og i denne sammenheng dreier det seg om å bidra til at barnevernklientene får en realistisk forståelse av hva barnevernets makt betyr for akkurat dem. Det betyr at maktdimensjonen må være synlig og tydelig – at tilsløring av makt ikke er myndiggjøring.

Det gjelder å forholde seg til empowerment som en overordnet verdi, å la det få utfordre våre holdninger og vår tenkning, men ikke minst å la det få innflytelse i forhold til konkrete fremgangsmåter og handlinger i barnevernsarbeidet. (Christiansen 2003, s. 23)

Om å «se» barna og å synliggjøre dem

Bortsett fra i vignetten om Fredrik, var foreldrene i fokus i vurderingen av barnas situasjon og mulige tiltak. Det er foreldrene som gir omsorg, og som skal samarbeide om tiltak. Dette gjelder spesielt for de aller minste barna. Med barnas alder øker betydningen av å snakke med barna og å få deres opplevelse av situasjonen. I Norge har det i senere år vært lagt vekt på å få saksbehandlerne til å se og snakke med barna. Dette er en alminnelig akseptert målsetting i barnevernet, og gruppediskusjonene tyder på en betydelig øking i kontakten. Saksbehandlerne har i mange saker kontakt med samme familie over år og får slik innsikt i barnas situasjon og etablerer et forhold til dem. Det var et alminnelig ønske å få mer opplæring i hvordan de skulle få en meningsfull samtale med barna, og å få en dialog ikke bare om dagligliv, men om følsomme spørsmål som inngår i en alvorlig barnevernsak. De norske saksbehandlerne var mer forbeholdne overfor bruk av spesielt oppnevnte *talspersoner* for barna som ledd i en beslutningsprosess. Flere mente en talsperson ofte hadde en relativt kortvarig kontakt med barnet, begrenset til en akutt krisesituasjon. Når barna så er lojale overfor foreldrene og ofte «pleasing» overfor voksne de kjenner lite, kan de si hva de tror den voksne forventer, mer enn å gi uttrykk for eget syn. Det kan dessuten bli mange voksne å forholde seg til, idet en i «tunge» barnevernsaker også gjerne har spesielt oppnevnte sakkyndige til å utrede barnets og familiens situasjon og samspill.

I de *danske* diskusjonene varierte holdningene til kontakt med barnet fra at en ikke trengte å se barna til at en bæredyktig kontakt med barnet alltid var nødvendig. Noen få ville etablere kontakt med barna, men de fleste ville i tilfellet snakke med barnet sammen med en «profesjonell» eller la denne overta samtalen. Et fellestrekk gjaldt saksbehandlernes språkbruk når de omtalte samtaler med barn. Nesten uten unntak bruktes ord som at en ville «forklare barnet», «meddele barnet», «si til det» osv. Det signaliserer en kommunikasjon fra saksbehandler til barn mer enn en gjensidig dialog. Det peker også mot at samtalen kommer så sent i prosessen at en ikke får tatt hensyn til barnets opplevelse av situasjonen og eventuelle ønsker før vedtak.

Saksbehandlerne på *Island* var opptatt av barna og deres behov, selv om diskusjonene i stor grad dreiet seg om foreldrene. Ved innhenting av opplysninger lå hovedvekten på å få informasjon fra andre som kjente barna, som barnehage og skole. Noen saksbehandlere la imidlertid vekt på å ha kontakt med barna for å få et fyldigere bilde av deres situasjon. I den grad saksbehandlerne selv snakket med barna, var det som i Danmark mer en enveis dialog for «å forklare», «meddele» e.l. enn en dialog med barnet.

Følgende sitater fra landene illustrerer noen av variasjonene:

Norge: Vi har fokus på ungene og treffer alltid barna i saken. (Hva med spedbarna?): Vi må nå i hvert fall ha luktet på dem.

Danmark: Jeg synes sagtens at vi kan arbeide med de her sager uten nogensind at se barnene.

Danmark: Der er ingen tvivl om når vi snakker anbringelse af for eksempel børn i skolealderen, så er det en klar forventning om at vi har kontakt med barnene ... Men snakker vi om forebyggende indsats, som jo ofte er rettet mot foreldre, så er det da heller ikke almindeligt at jeg har kontakt med barnene.

Island: Det selv å ha vært i kontakt med barnet og foreldrene, gjør at man vurderer saken annerledes enn hvis man kun har lest om saken.

Ved innpassing av FNs barnekonvensjon i nordisk lovgivning er krav om å høre barn blitt lovfestet i landene, og ordninger med egne talspersoner er blitt aktualisert. Det synes derfor viktig å få avklart talspersonenes rolle i forhold til barnevernets generelle ansvar for «å se» og kommunisere med barna som ledd i vanlig saksbehandling. I Danmark har Jørgensen (2002), tidligere leder av det danske Børnerådet, ment at barna i dagens samfunn må trekkes inn ved beslutninger som handler om dem, men at det stiller krav til «voksenansvarlighed».

Børn skal i dag bære meget på deres skuldre. Det er næppe nogen, der er uenige i. Spørgsmålet er, om vi overlader for meget til barnene selv – ud fra en tro på, at det kan de klare, med en forventning om, at det bliver de mere modne af eller med en skjult antagelse om vores eget demokratiske sindelag. (Jørgensen 2002, s. 17)

Det, der er brug for, er en ny voksenansvarlighed, der er i stand til at gå ind i barnenes liv med nærvær og troværdighed, der er tilgængelig og føler sig forpligtet af solidaritet og nærvær i børns liv – også til å følge op og blive ved med det. (s. 18)

Teori, begreper og bruk av «kodeord»

I *dansk* fremstilling av vignettdiskusjonene pekes det på at saksbehandlerne sjelden bruker faglige termer ved å referere til begreper eller teorier om barns utvikling. De begrunner oftest sitt standpunkt ved å vise til erfaring. De andre deltakerne reiser ikke spørsmål om de erfaringsbaserte argumentene, selv når det innen gruppen fremkommer erfaringer som peker i forskjellig retning. Videre bruker de danske saksbehandlerne «kodeord» som

«at se barnet», «at være usamarbejdsvillig», «at være en lille voksen» m.m. Det redegjøres ikke for hva dette betyr i forhold til det enkelte barnet, men tas som en selvfølge at dette blir forstått. Relativt sjelden blir dette gjort eksplisitt og begrunnet utviklingsteoretisk eller ut fra andre perspektiv. Den underliggende vurderingen av barnas situasjon blir slik formidlet uten å utdypes eller drøftes mellom saksbehandlerne.

På *Island* og i *Norge* drøftes også tiltak og vurderinger vesentlig ut fra praktiske yrkeserfaringer og de rammer lovgivning, organisering av service og tiltaksmuligheter barnevernet rår over. Dette kan til dels forklares ut fra prosjektets og vignettens utforming, men antas også å reflektere at saksbehandlerne generelle profesjonsutdanning i liten grad gir psykologisk kunnskap og teoretisk forankring. Utdanningene dekker brede områder, og det blir lite plass for f.eks. utviklingspsykologi som et viktig grunnlag for barnevernets arbeid. Mange av saksbehandlerne hadde imidlertid senere supplert sin grunnutdanning (jf. tabell 2).

Fagbegreper og teorisk forankring var imidlertid noe mer alminnelig i de *norske* diskusjonene enn hva som fremgår fra Danmark. De danske diskusjonene rettet seg mer mot iverksetting av tiltak, mens de norske var mer opptatt av relasjoner og samspill i familien. Det kan også være vanskelig å skille mellom hva som er «kodeord/stikkord» eller brukes som «begrep» for å formidle et bestemt innhold som straks forstås av andre – innen yrkesområdet eller generelt i samfunnet. Et eksempel er «å se barnet» som kan oppfattes som et kodeord eller et begrep. I Norge er dette brukt f.eks. i fylkesnemnd og i retten. Generelt syntes de norske og islandske gruppediskusjonene mer preget av dialog og faglig utveksling enn de danske. Selv om deltakernes vurderinger varierte, var deltakerne generelt lydhøre overfor andre synspunkter når de søkte å begrunne sin oppfatning.

I «tunge» saker som ved forslag om tvangsvedtak ønsket norske saksbehandlere å få utdypet og underbygget saken ved spesielle sakkyndige vurderinger. Dels var dette for å få bekreftet egne vurderinger og å få faglige formuleringer som ville «holde» ved en juridisk vurdering av kriterier, men også ut fra taktiske hensyn. Sakkyndige psykologer har høyere status og dermed større gjennomslagskraft. Flere saksbehandlere var opptatt av at deres erfaring og vurdering f.eks. av foreldrenes omsorgsevne og endringspotensiale ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt, idet noen fylkesnemnder mente dette var tema for de oppnevnte sakkyndige. Saksbehandlerne syn var gjerne mer basert på praktiske erfaringer om hva som var realiserbart, mens de sakkyndiges observasjoner og vurderinger av samspill og relasjoner i større grad trakk inn teori og var forankret i forskning. En skulle tro at ulike

vinklinger i vurderinger ville supplere hverandre og slik reelt gi bredere grunnlaget for beslutninger. Selv om saksbehandlere generelt har behov for mer psykologisk kunnskap og teoretisk forståelse enn hva grunnutdanningen gir, sier de norske erfaringene også noe om en realistisk virkelighetsforståelse, og at det er flere slags kunnskap og erfaring som er viktig i barnevernsaker.

Verdibaserte og fagbaserte argumenter

Med *verdibaserte* argumenter mener vi vurderinger som er preget av følelser og gjennomslag av ideologiske standpunkt. *Fagbaserte* argumenter viser til relevant kunnskap. Vi ser både verdibaserte og fagbaserte referanser i flere av vignettdiskusjonene – saksbehandlerne berøres følelsesmessig av barnevernssaker.

De *verdibaserte argumentene* kom særlig klart frem i vignetten om Lise. Lise hadde rusmisbrukende foreldre og ble 2 ½ år gammel plassert i fosterhjem, knyttet seg til dette og viste en positiv utvikling. Da Lise var 8 år, sa fosterhjemmet opp kontrakten fordi fostermor var blitt syk. Lise var fortsatt sårbar, men måtte flytte til en ny omsorgsbasis. *Norske* saksbehandlere ønsket å sette inn hjelp og støtte til fosterhjemmet for om mulig å opprettholde dette. Da det fremgikk at dette ikke var mulig, var det sterke verdibaserte reaksjoner over at fosterhjemmet ga opp. Etter en så lang relasjon til et fosterbarn ventet en at fosterforeldrene ville forholdt seg til dette som til et eget barn – «det går ikke an bare å slutte å være fosterforeldre». Det førte til diskusjon om hvor sterkt press en kunne legge på fosterforeldrene og om dette var hensiktsmessig. Enkelte hadde motforestillinger mot å presse fosterforeldrene, fordi å si opp en kontrakt kan være tegn på at fosterforholdet likevel ikke har vært så tilfredsstillende.

Norge: Ja, jeg blir også moraliserende. En sender ikke bort egne barn fordi en får vondt i ryggen.

Island: De (fosterforeldrene) kan ikke bare gi opp. Det er tydelig at de ikke har tenkt på Lise som sitt eget barn.

På *Island* fant en tilsvarende verdibaserte reaksjoner som de norske, og med vekt på at det er synd på Lise, at hun er alene i verden, og til dels aggresjon overfor fosterfamilien. I følge de *danske* intervjuerne var det tilsvarende reaksjoner i Danmark, men ikke så uttalt at dette ble verbalisert slik som i Norge og på Island. Men i alle tre land ble saksbehandlerne provosert av episoder som at mor glemte å hente spedbarnet Kristin hos dagmamma, at Per og Pål's foreldre ikke fant det nødvendig å hente høreapparat for et barn

med redusert hørsel og retardert språkutvikling, og at Fredrik måtte oppleve seg sviktet og avvist av foreldrene. Dette utløste følelsespregete og moralsk fargete reaksjoner. Risikoen som knytter seg til dette, er om de følelsespregete reaksjonene overskygger faglige innfallsvinkler og fører til at foreldre blir møtt fordømmende eller på lite hensiktsmessig måte, særlig med tanke på samarbeid. Samtidig kan det være bedre at slike reaksjoner kommer frem i kollegiale forhold, fordi en bevisstgjøring kan øke mulighetene til å kontrollere moralsk fordømmelse i møter med klienter.

Det var også *fagbaserte argumenter* i diskusjonene. I vignetten om Lise ble det i diskusjonen om tilbakeføring til mor eller til et nytt fosterhjem lagt vekt på *tilknytning og separasjon* og prognostiske vurderinger ved *rusmisbruk*. Barn som vokser opp i egen familie, har vanligvis stabile relasjoner til foreldre og øvrig familie, og det er kontinuitet i relasjonene. Omsorgspersonene er stabilt til stede og dekker fysisk og psykologisk behov ved en sensitiv, forutsigbar og pålitelig omsorg. Både lav stabilitet og brudd på kontinuitet gir risiko for barnas utvikling og påvirker tilknytningsmønsteret (Bunkholdt 2002, 2003). Dette ble drøftet ved flere av vignettene, men særlig problematisert i forhold til Lise. Det ble lagt vekt på at Lise tidlig var blitt flyttet fra foreldrene og hadde opplevd lav stabilitet og brudd i kontinuitet i forhold til foreldrene, og nå sto hun overfor et nytt alvorlig brudd til fosterhjemmet.

Norske saksbehandlere hadde ulike oppfatninger om hva som burde telle tyngst av stabilitet og kontinuitet i Lises situasjon. En tilbakeføring til mor ville bygge på at mor hadde hatt omsorgen de første årene og på betydningen av biologiske bånd. Men Lises tidlige tilknytning til mor hadde vært mangelfull, det hadde vært begrenset kontakt med mor mens Lise var i fosterhjemmet, og var mor etter to års rusfrihet stabil nok? Hvis Lise ble tilbakeført til mor og forholdet sprakk, ville det være ytterligere en alvorlig belastning for Lise. Lise hadde vist at hun kunne knytte seg til andre, og ville et nytt fosterhjem med forutsigbare voksne omsorgspersoner ha større muligheter for å sikre Lises utvikling?

På *Island* gikk flertallet (61 %) inn for tilbakeføring til biologisk mor, hvilket avspeiler den vekt en legger på familien. I Danmark og Norge var det stor tvil, og deltakerne syntes det var et vanskelig valg. Flertallet gikk imidlertid inn for nytt fosterhjem, mens henholdsvis 42 % i Danmark og 38 % i Norge valgte tilbakeføring til mor (jf. tabell 7)

Det biologiske prinsipp

I diskusjonen over om Lise drøftes betydningen av biologisk tilknytning. I alle landene legger en vekt på at barn helst skal vokse opp i egen familie. Dette prinsippet er formulert flere steder som i landenes lovgivning og inngår i barnevernets faglig vurderinger. Det er først ved alvorlig svikt i familiens omsorg at det blir aktuelt å veie hva barnet kan vinne på å være i egen familie, eller om en må søke en annen omsorg. De siste årene har slike avveininger formulert som «det biologiske prinsipp» utløst omfattende debatt i Norge, og fylkesnemnda forutsettes å vurdere dette ved vedtak i de enkelte saker. «Det biologiske prinsipp» forutsettes sentralt som premis i barnevernloven, ved faglige vurderinger, ved fylkesnemndenes vedtak og i aktuell fagdebatten. Ved spørsmål om omsorgsovertakelse skal fylkesnemndene ta stilling til om lovens kriterier for inngrep er oppfylt, og om det anses å være til «barnets beste» å flytte barnet til en annen omsorgssituasjon. I dette inngår en vurdering av de verdier som ligger i å vokse opp i biologisk familie mot fordelene ved en annen omsorgssituasjon og tilknytning til en ny «psykologisk» familie. Sentralt i dette står en avveining av betydningen av en stabil tilknytning til forutsigbare voksne, i forhold til kontinuitet i båndene til foreldrene (Bunkholdt, 2002, 2003). I vignettdiskusjonene illustreres dette bl.a ved uttalelser om at biologisk familie / slekt ikke så lett «gir opp» et barn.

I Norge drøftes det biologiske prinsipp særlig i saker hvor en vurderer å gripe inn og overta omsorgen ved tvang, eller ved overveielser om et barn skal tilbakeføres til egen familie. Gruppediskusjonene viser imidlertid at *realiteten* i biologiske prinsipp er sentral også i Danmark og på Island, men uten at dette fokuseres eller formuleres tilsvarende som i Norge. Dette fremgår av diskusjonene foran om Lise og av vurderinger i andre vignetter. I vignetten om Erik var en på Island opptatt av at psykisk utviklingshemmede måtte ha rett til å få barn og beholde omsorgen for dem. I vignetten om Kristin med en alkoholisert mor la danske saksbehandlere vekt på om Kristin kunne bli boende hjemme, og på Island og i Norge regnet flere med at Kristin kunne tilbakeføres til mor etter at hun hadde fått behandling. Biologisk tilknytning kan også gi en bakgrunn for økt vekt på slektsplasseringer i Danmark og Norge. Av de nordiske landene anses Island å ha særlig sterk tradisjon for å satse på storfamilien ved plasseringer – uten at dette formuleres som et biologisk prinsipp. Det argumenteres med slektens betydning, men også økonomisk, idet slektsplasseringer er billigere på Island.

Det knytter seg dypt forankrede verdier til forholdet barn–foreldre, og eventuelle inngrep i foreldreretten utløser gjerne sterke reaksjoner i alle tre landene. Ved barnevernets omsorgsovertakelser bryter en det grunnleggende mønster i vårt samfunn med organisering av barns oppvekstkår med basis i familien og med tilknytning til slekten, og det skal foreligge tungtveiende grunner før samfunnet bryter det biologiske prinsipp. Men hensynet til «barnets beste» fører i alle land til at foreldrenes ønsker og behov og det biologiske prinsipp noen ganger må vike. Hvor ofte og på hvilket grunnlag dette skjer, varierer. Med innflytelsen fra FNs barnekonvensjon er vektleggingen av hensynet til barnet styrket, og at om nødvendig må andre verdier vike til fordel for barns krav på beskyttelse og en akseptabel livssituasjon. Det er da også i samfunnets interesse å sikre barn gode oppvekstkår og å motvirke tilpasningsproblemer og skjevutvikling hos fremtidens voksne, jf. overføring av problemer fra generasjon til generasjon.

Backe-Hansen (2003) har reist spørsmål om det biologiske prinsipp først trekkes inn som argument når en ønsker tiltak som går i mot foreldrenes vilje. Det er derfor interessant at det biologiske prinsipp er så sentralt i *norsk* barnevern, men ikke tilsvarende formulert i de *danske* og *islandske* diskusjonene. Som nevnt, betyr dette ikke at underliggende verdier som barns tilknytning til foreldre og slekt ikke gjør seg gjeldende. En kan kanskje heller si tvert i mot. Det biologiske prinsipp synes å ha så sterk gjennomslagskraft at en avveining og vektlegging mot «barnets beste» og argumenter for å bryte det «biologiske prinsipp», ikke blir aktualisert så lenge barnevernets tiltak følger foreldrenes ønsker. Det ligger viktige verdier i å søke å oppnå samarbeid med foreldrene og å bygge på deres motivasjon, men barnevernet har også ansvar for å sikre barnas situasjon. Ofte er det særlig foreldrene til mindre barn som reagerer sterkt på å miste omsorgen, mens foreldrene kan ønske hjelp med større barn med problemer. Særlig atferdsvanskelige unge utløser alvorlig bekymring hos foreldrene, slik at de ønsker hjelp og avlastning. Dermed er det oftest i saker hvor det skal brukes tvang overfor mindre barn, at diskusjonen om det biologiske prinsipp blir aktualisert.

I land hvor det fattes få tvangsvedtak, antas disse oftere å gjelde situasjoner hvor det er svært sterke argumenter for inngrep, og det blir mindre tvil om nødvendigheten av å gripe inn. Vignettundersøkelsen tyder på at en i Danmark og på Island generelt er mer tilbakeholdne med tvangsvedtak overfor foreldrene enn i Norge, og det biologiske prinsipp har som sagt ikke vært formulert som tema i danske og islandske diskusjonene om vignettene. Det kan derfor virke som om norsk debatt om det biologiske prinsipp er

aktualisert ved at vårt beslutningssystem har en annen definisjon og holdning til bruk av tvang, og med vekt på hensynet til barnas rett og krav på beskyttelse.

I den *svenske* utredningen «Omhändertagen» (SOU 2000:77) drøftes «lagen med særskilda bestämmelser om vård av unga» (LVU), som hjemler tvangsinngrep for å ivareta barna. Men lover tolkes ut fra enkeltpersoners vurderinger, og ifølge «Omhändertagen» har en i Sverige vært mest opptatt av foreldrenes perspektiv, slik at barna har blitt usynlige. Det sterke foreldreperspektivet knyttes til Europakonvensjonens vekt på verdiene ved å holde familien samlet. Med FNs barnekonvensjon er perspektivet endret med krav om å vektlegge hensynet til «barnets beste». I «Omhändertagen» ble det derfor fremmet en rekke forslag for å endre holdninger og perspektiv og å løfte frem barnets «eget värde» og krav på rettssikkerhet:

Anledningen til at LVU inte alltid har uppnått sitt syfte som skyddslag för barnet beror enligt min mening på att lagen har lästs och tolkats utifrån ett föräldrarperspektiv. Dette i sin tur kan ha sin grund i Europakonventionens fokusering på familjen i första hand. Med barnkonventionens utgångspunkt är det i stället det enskilda barnets rättigheter och behov som skall sättas i centrum. (SOU 2000:77, s. 94)

Det är snarare en fråga om att förändra synsättet hos dem som tillämpar lagen. Därför behövs det uttryckliga bestämmelser som kan förändra synen på barnet från att ha varit en del av sina föräldrar till att ha et eget värde. Sådanna bestämmelser kommer enligt min åsikt att leda till att lagens förutsättningar för ingripande tillämpas på ett annorlunda sätt. (SOU 2000:77, s. 94)

Også i FNs barnekonvensjon er hovedprinsippet at barn skal vokse opp i egen familie, men det er en klar vektforskyvning fra hensynet til foreldrenes interesser til hensynet til det enkelte barn. Konvensjonen er ratifisert i alle de nordiske landene, og innpassing av dens krav har ført til nasjonal gjennomgang og forslag til lovendringer i de nordiske landene. FNs barnekonvensjon var sentral da Island fikk ny barnelov i 2002, og da enkelte lovendringer ble vedtatt i den danske Serviceloven i 2002. I norsk barnevernlov av 1992 var flere av FNs krav ivaretatt, og fra 2003 har barn fått rett til å ha en talsperson.

I barnevernsakene er mor ofte den sentrale person. Men vignetten om Kristin utløste også diskusjoner om biologisk fars rolle. Han bodde ikke sammen med mor og Kristin, hadde et godt forhold til Kristin, men var lite aktiv i forhold til hennes situasjon. I alle de tre landene var det en klar preferanse for biologisk far som eventuell omsorgsperson fremfor et fremmed

fosterhjem, og en var generelt opptatt av å styrke fedrenes rolle. I Danmark og Island drøftet en særlig en privatrettslig avtale mellom foreldrene om at far kunne overta omsorgen mens mor fikk behandling. I Norge gikk flere saksbehandlere langt i å ville hjelpe far til å kreve foreldreansvar og daglig omsorg ved et rettsgyldig vedtak etter barneloven. De mente fedre generelt er pessimistisk med hensyn til sjansene til å få rettslig medhold hvis mor motsetter seg at de får foreldreansvar, men at de reelt får medhold i retten oftere enn forventet. Det ble pekt på at mange fedre som kunne spilt en viktig rolle for barna, er passive og unndrar seg ansvar. De trenger hjelp både til å se sitt ansvar og for praktisk gjennomføring av farsrollen. Motforestillingen var tvil om Kristins far reelt hadde ressurser og var godt nok egnet til at en kunne satse på ham som omsorgsperson. Følgende illustrerer landenes vurderinger:

Danmark: Jo, en mulighed kunne da være i snakken med ham ... at sige: Ved du hva, hvis du ikke kommer mer på banen, så har det de og de konsekvenser. Og kommer du på banen, jamen så vil vi hjelpe og støtte dig alt vi kan ...

Island: Jeg synes far bør trekkes inn og at hun skal plasseres – hvis det er en mulighet så skal hun til ham.

Norge: Jeg tenker at barnevernet må hjelpe far til å se rettighetene sine. For i vårt samfunn trekker jo far seg veldig ofte fordi han tror at mor og barn hører sammen. Så jeg mener en må være aktiv overfor far og ansvarliggjøre ham.

I *Danmark* omhandler «lov om børns rettsstilling» fastsettelse av farskap og bidrag til forsørgelse, mens bestemmelser om foreldreansvar og barnefordeling ved skilsmisse inngår i dansk familie Lovgivningen, administrert av Justisministeriet. I *Norge* inngår bestemmelser om farskap og forsørgelse i en egen lov med fokus på barnet (*barneloven*). Barneloven har videre bestemmelser om foreldreansvar, barnets rett ved beslutninger, hvor barnet skal bo, samværsrett foreldre–barn, osv. Vi vet ikke om forskjellene i norsk og dansk lovgivning medfører forskjeller i hvordan biologisk mor og far vurderes ved «kamp om barnet» ved skilsmisse og barnefordelingssak. Hvordan lovbestemmelsene er organisert, synes imidlertid å kunne ha betydning for ansvarsdelingen mellom mor, far og barnevernet, som illustrert i vignetten om Kristin.

Fredrik – offer for omsorgssvikt eller eget ansvar for sine handlinger?

Vignetten om Fredrik gjelder en tenåring med alvorlige atferdsproblemer, drøftet ved 12, 13 og 15 år (jf. kapittel 2). Fredriks avvikende atferd beskrives allerede i barnehagen (ved 4 år), er markante ved skolestart og tiltar i skolealderen med alvorlige problemer med aggresjon, utagering, skoleproblemer og utprøving av alkohol og stoff. Fredrik hadde bodd mest hos mor, noe også i fars nye familie, men har følt seg uønsket. I siste del av vignetten var Fredrik over den kriminelle lavalder (15 år), og det var politisak etter at han hadde slått ned en mann.

I *Danmark* ønsket alle å plassere Fredrik. Noe over halvparten ville flytte ham med eget samtykke, mens 40 % ved et tvangsvedtak. Det er selvsagt ønskelig om en kan bygge på Fredriks egen motivasjon for endring, og de danske saksbehandlerne la sterk vekt på dette som grunnlag for endring. På *Island* og i *Norge* var det et mindretall som fortsatt ville prøve hjelpetiltak i hjemmet. På *Island* var dette til dels knyttet til en generell tro på familien og dens vilje til samarbeid, i *Norge* til utprøving av metoden MST med tidsavgrenset intensiv støtte til foreldrene for å hjelpe dem til å mestre situasjonen. Dette hadde også en bakgrunn i norsk skepsis til institusjoner, og at en tvilte på at et fosterhjem kunne mestre Fredrik.

I alle landene var et sentralt tema om Fredrik skulle vurderes som offer for foreldrenes omsorgssvikt eller som voksen nok eller moden nok til å ta mer ansvar for sine handlinger og for sin egen utvikling. Dette ble tydeliggjort i *Norge* ved at barnevernloven i tillegg til bestemmelsene om omsorgsovertakelser (§ 4-12), har paragrafer for vedtak overfor unge med alvorlige atferdsproblemer, som ved rus, prostitusjon, kriminalitet eller «annen normløs atferd» (§ 4-24, jf. kapittel 5). Ønsket var å gi Fredrik en omsorgssituasjon hvor han kunne oppleve seg som akseptert og få en mulighet til videre utvikling. Men valg av paragraf har både praktiske konsekvenser og betydelig signalverdi. Ved en omsorgsovertakelse (§ 4-12) ville vedtaket rette seg mot foreldrene og avlaste Fredrik for skyld. Men flere var inne på at det også må være vondt for en ungdom å leve videre med et vedtak som peker mot at foreldrene har sviktet. På den annen side ønsket de ikke at foreldrene skulle gå fri for skyld, slik at det bare ble Fredriks ansvar at det var gått galt. Ved vedtak etter atferdsparagrafen (§ 4-24) er den unge selv part og ansvarliggjøres, og vedtaket hjemler restriksjoner, som f.eks. tvangsmessig tilbakeføring ved rømming. Erfaringsmessig kan motivasjonen svikte i perioder, selv når ungdommen egentlig ønsker å fortsette et opplegg, og det var tvil om Fredrik vil «holde» ved en frivillig plassering.

Hvis han var moden nok til å ha en viss innsikt, ble ansvarliggjøring også sett på som et utgangspunkt for vekst og utvikling («empowerment»).

Selv om resonnementer og overveielser kan være de samme i atferds-sakene, faller de i praksis forskjellig ut i landene. Dette har til dels å gjøre med hvilke lovhjemler som brukes, og *dansk* og *islandsk* lov har ikke egne paragrafer for unge med atferdsproblemer. Men praksis avhenger kanskje mest av hvilke tiltak som står til rådighet. Danmark har et rikere og mer variert utvalg av tiltak for døgnplassering enn Norge, og en har tradisjonelt hatt langt flere døgnplasserte ungdommer. Men det var tydelig at de danske saksbehandlerne tenkte forskjellig om intervensjon, avhengig av om de la vekten på Fredriks atferd eller på forholdet mellom ham og foreldrene. De som la vekt på Fredriks atferd, var tilbøyelige til å bruke tvangsvedtak, mens de som la vekten på relasjonen mellom foreldrene og Fredrik, valgte enten hjelpetiltak eller frivillig plassering.

På *Island* ville et mindretall fortsatt prøve med hjelpetiltak i hjemmet, og diskusjonen om offer og ansvar var sterk uansett hvilket tiltak som ble valgt. Saksbehandlerne fokuserte hovedsaklig på Fredriks atferd, og at han var til fare for seg selv og andre. Dette ble sett som en følge av de langvarige problemene i hjemmet, og Fredrik ble oppfattet som isolert i forhold til familien. Saksbehandlerne la lite vekt på at Fredrik var blitt 15 år og dermed var over den kriminelle lavalder, det sentrale var hans behov for hjelp. På *Island* hadde en tiltro til institusjonene, og til hva de kunne utrette for atferds-vanskelige unge. En hadde også tillit til at Fredrik ville samarbeide, slik at en kunne gå inn for en frivillig plassering. Ingen gikk inn for tvangsvedtak, for det var hjelp Fredrik trengte og ikke straff.

Island: Selvfølgelig må vi reagere. Men vi må reagere på en konstruktiv måte med tanke på hjelp, ikke bare straff.

Positive og negative diagnostiske tegn. Barnas prognose

I den *danske* diskusjonen av vignettene understrekes betydningen av foreldrenes samarbeidsvilje/-evne ved vurderingen av barnets situasjon og tiltak. Samarbeid om endring er et positivt tegn. Videre la saksbehandlerne stor vekt på at foreldrene støttet opp om barna slik at de fikk gjennomført opplegg i barnehage, skole, fritidsaktiviteter osv., og slik deltok i den vanlige sosialiseringprosessen. Hvis foreldrene ikke medvirket eller la til rette for dette, ble det tatt som et negativt diagnostisk tegn som gjorde at en mer åpnet for vurdering av behovet for en døgnplassering. Saksbehandlerne forventet at barna ville utvikle seg dårlig om foreldrene ikke tok i mot hjelp

eller forvaltningen grep inn, og de reflekterte lite over om barna kunne utvikle seg normalt til tross for vanskelige oppvekstforhold. Ifølge Egelund & Thomsen «... ligger (det) tydeligvis nærmere på saksbehandlerens tenkemåte at hæfte sig ved problemer end ved ressurser».

Også *norske* og *islandske* saksbehandlere var problemorienterte, bekymret og mer opptatt av foreldrenes svikt enn av deres mulige ressurser. Dette var til tross for at det i senere år både i praksis og i fagdebatt er lagt vekt på å få frem de ressurser klientene rår over, jf. diskusjon om «empowerment» (myndiggjøring). Men når foreldrene eller andre henvender seg til barnevernet, er det fordi de er bekymret, og både saksbehandlerens utdanning og yrkessituasjon retter seg mot å yte hjelp og løse problemer. Ønsket om å hjelpe strekkes langt. Det er blitt omtalt som «the rule of optimism», knyttet til en tro på at barn oftest har det best med å få vokse opp hos foreldrene, og at en skal kunne yte hjelp som endrer eller reduserer uheldige forhold.

Når det var vanskelig å få til et samarbeid om endringer, syntes de norske saksbehandlerne likevel å registrere dette mer som en faglig utfordring og et spørsmål om metoder for bedre å kunne møte situasjonen. Hvis samarbeid ikke lykkes, var det som i Danmark aksept for å gå i mot foreldrenes ønsker. I Norge fører dette imidlertid ofte til tvangsvedtak for å sikre barna en annen omsorgssituasjon, mens en i Danmark gikk lengre for å oppnå samtykke til en plassering utenfor hjemmet. Dette følger av landenes lovgivning og beslutningssystem. På *Island* var en også opptatt av hvordan en best skulle få til samarbeid, men det ble også påpekt at samarbeid er tidkrevende og ofte krever en prosess over lengre tid.

Barna i flere av vignettene hadde utviklet betydelige problemer før siste alderstrinn ble drøftet, og hvordan det ville gå, var klart et underliggende tema for saksbehandlerne. Kunne en med tiltak øke barnas sjanser for en god tilpasning? Men i de *norske* diskusjonene ble dette ikke trukket så langt som til prognostiske overveielser, med unntak for Kristins situasjon. Hun var 6 år gammel, kvikk, veltilpasset og fungerte godt, men saksbehandlerne var bekymret for at dette ikke ville holde. Både på *Island* og i *Norge* var en opptatt av om konsekvensene av omsorgssvikten ville melde seg f.eks. når hun ble tenåring eller voksen. Dette ble ikke videre nyansert i forhold til foreliggende forskning om barns motstandskraft (resilience), hvordan utviklingen avhenger av omfang og alvorlighetsgrad i barnas situasjon, barnets egne ressurser, om det finnes positive forhold i miljøet eller skjer viktige positive endringer («transitions») i situasjon.

Ifølge Rutters (1997, 2000) forskning særlig om engelske forhold kommer barnevernets barn ofte fra familier med multiple problemer ved

«parenting», barna har en biologisk bakgrunn med økt sannsynlighet for genetisk sårbarhet, har levd i et uheldig miljø ofte med alvorlig risiko, og de har økt sårbarhet ved belastninger etter overføring til annen omsorg. Rutters oppsummering begrenser troen på at barnas problemer kan løses ved skifte av omsorgssituasjon, men gjør det ekstra viktig at barnevernet kommer inn tidlig og søker å redusere problemutvikling, og dermed øker barnas sjanser i fremtiden. Tilsvarende opphoping av belastninger gjør seg ofte gjeldende i de tyngste nordiske barnevernsakene. Generelt synes det imidlertid som de nordiske velferdsstatene definerer barnevernets ansvar bredere enn f.eks. i Storbritannia, forholder seg til et bredere utvalg av barn/familier, har mer ressurser og kan i større grad prioritere forebyggende arbeid. Det gir mer optimisme og håp om bedring av barnas livssituasjon. Sammenligning av Kanada og Sverige gir muligens en parallell (Khoo, Hyvönen & Nygren, 2003):

Analysis revealed different patterns of inclusion and exclusion. Swedish child welfare includes a greater readiness to intervene with more resources and measures. Gatekeeping is assessment driven and focused on family prevention. In Canada, only the most needy children are eligible for a limited range of services. Gatekeeping is structure driven and narrowly focused on protection. (s. 507)

Generelt syntes det å være større pessimisme i *Danmark* om barns utviklingsmuligheter hvis foreldrene ikke tar i mot barnevernets tiltak, mer optimisme på *Island*, mens *Norge* ligger mellom disse. De danske saksbehandlernes vurderinger av effekten av hjelpetiltak ble betegnet som mer «håp og drømmer» enn begrunnede forutsigelser. Prognostiske vurderinger er da også vanskelige, og effekten av tiltak avhenger av mange forhold. Som Lagerberg & Sundelin (2000) drøfter i «Risk och prognos», er det vanskelig å forutsi hvordan tiltakene treffer den enkeltes forutsetninger og de mange forhold som spiller inn i praksis. De mener definisjon av «barn som far illa» bør bygge på at barnet er utsatt for lidelse her og nå eller kommer til å lide/få problemer i fremtiden pga. forholdene nå. Men svenske vedtak forutsetter en forutsigelse om fremtiden, selv om denne blir usikker. Lagerberg og Sundelin viser til at Claezon har tilrådd en «normrasjonell modell» for beslutninger, hvor det viktigste er om barnet har en god nok situasjon her-og-nå og relasjonen mellom barn og foreldre – «good enough parenting». Inngrep overfor familien forutsetter at det må «... *finnas en upplevelse- eller skadedimension grundat på vad som är bra eller dåligt för barnet själv.*» (Lagerberg & Sundelin, s. 46).

Avsluttende merknader

De fem felles vignettene i undersøkelsen bygger på reelle barnevernsaker og er oppfattet og drøftet slik i gruppene. Deltakernes faglige erfaringer har blitt brukt i diskusjonene og ved avveininger, vurderinger og formuleringer, mens teoretiske overveielser har vært lite fremme. Det er et begrenset utvalg saksbehandlere som har deltatt, og deres vurderinger varierer. Samlet synes likevel vignettundersøkelsen å gi et meningsfylt bilde av barnevernets saksbehandling og overveielser om tiltak i de tre landene – med både likheter og forskjeller. Det er i stor grad de samme temaene som tas opp, men med til dels ulik vektlegging av faktorer som inngår, og ved valg av tiltak. Variasjonene mellom danske, islandske og norske deltakeres argumenter og valg tyder på nasjonale forskjeller i verdier, nasjonale normer og i aktuell offentlig debatt. Noe underbygges gjennom gruppediskusjonene, andre spørsmål blir stående åpne – eventuelt som hypoteser for senere forskning.

Et viktig forhold som ikke er ivaretatt i vignettundersøkelsen, er hvilket arbeidspress den enkelte saksbehandler forholder seg til, og hvordan arbeidet er organisert. Det berører bl.a. den enkelte saksbehandlers selvstendige ansvar for vurdering og valg av tiltak, eller om arbeidet er organisert slik at flere deler ansvaret. Dette påvirker arbeidsrutiner, jf. at det fra Danmark beskrives at oppmerksomheten raskt rettes mot tiltak og relativt automatisk opptrapping av disse, mens en i Norge og på Island synes å arbeide mer eksplorerende med utprøving av hjelpetiltak over tid før en slår fast at «nok er nok». Dette kan muligens også forklare forskjeller i arbeidsstil ved diskusjoner med klarere standpunkter fra danske deltakere, men mindre lydhørhet overfor andres syn. Er det forskjeller i *ressurser, organisering og krav til effektiv «produksjon»* i barnevernet kontra til *kvalitativ sikring*?

Grunnleggende i barnevernet er hvordan hensynet til foreldrene vektlegges i forhold til barnas krav på beskyttelse. I den svenske utredningen «Omhändertagen» er det vist til at påvirkningen fra den europeiske menneskerettighetskonvensjonen har gitt et sterkt foreldreperspektiv med vekt på å holde familien samlet. I FNs barnekonvensjon er også hovedprinsippet at barn skal vokse opp hos sine foreldre, men perspektivet endres ved at fokus i større grad legges på barnas situasjon og behov, og samfunnets ansvar for å beskytte dem mot omsorgssvikt og overgrep. Ved ratifisering av FNs barnekonvensjon har de nordiske landene forpliktet seg til å innpasse konvensjonens krav i nasjonal lovgivningen. Barnekonvensjonens betydning er da også understreket i senere års offentlige utredninger og i nasjonalt arbeid med lovendringer for å løfte frem barnas behov og krav på retts-

sikkerhet. Det forutsettes at foreldreperspektivet viker til fordel for hensynet til barnet ved risiko for barnets utvikling.

Ideologien i nordisk barnevern er at en skal få til et samarbeid som gjør at foreldrene i større grad selv kan mestre sine problemer (empowerment) og gi barna god omsorg. I vignettundersøkelsen har vi søkt å fange inn vurderinger av terskelen for når dette ikke anses tilstrekkelig for å sikre barnets situasjon, slik at det blir aktuelt med en døgnplassering utenfor hjemmet. Denne terskelen varierer i landene med vignettens tema. I Danmark og Norge var en mer bekymret over en enslig psykisk utviklingshemmet mors muligheter til omsorg enn på Island, mens en på Island og i Norge vurderte situasjonen for et barn hvor mor hadde alkoholproblem mer alvorlig enn en gjorde i Danmark. Vi har gått ut fra slike forskjeller i nasjonal vektlegging reflekterer mer generelle normer og oppfatninger i landene.

Foreldreperspektivet stod sterkt i den *danske* vignettundersøkelsen og fikk betydning for vurderingene på flere områder. Det ble lagt vekt på å få til endringer ved samarbeid med foreldrene, og en var pessimistiske til utviklingen om foreldrene ikke klarte å samarbeide eller manglet endringspotensiale. Tiltakene ble da trappet forholdsvis automatisk opp fra hjelpetiltak til døgnplasseringer, eventuelt ved tvang. Men barna var lite synlig i prosessen. Også i *islandsk* barnevern har samarbeid med foreldrene stor vekt, og det var en mer optimistisk tro på samarbeid, og at foreldrene ville følge opp de tiltak barnevernet tilrådde. Videre var det tro på familiens og slektens evner og muligheter til å mestre barnas situasjon, og det ble fattet få tvangsvedtak. I *norsk* barnevern har det vært en utvikling mot mer fokus på barna, deres behov og krav på beskyttelse. Ved omlegging av beslutningssystemet fra lokale barnevernsnemnder med folkevalgte medlemmer til statlige fylkesnemnder ble kravene til saksbehandling skjerpet (jf. kapittel 9). Men alle vedtakene i fylkesnemndene er per definisjon tvangsvedtak, og det fattes dermed flere tvangsvedtak i Norge.

Ut fra dette prosjektet synes den viktigste forskjellen mellom dansk, islandsk og norsk barnevern å være hvordan hensynet til foreldrenes interesser vektet i forhold til barnas situasjon og behov, og hvor langt en strekker seg for å oppnå samarbeid med foreldrene. Forholdet mellom foreldrenes ansvar og råderett i forhold til samfunnets ansvar for å sikre barna var hovedtema i Nordisk ministerråds prosjekt på 1980-tallet (Grinde 1989), og en fant ulik vektlegging i verdisyn med praktiske konsekvenser for barnevernet. Dette synes fortsatt å være tilfelle. De enkelte forskjellene er ikke nødvendigvis så store, men til sammen gir de et bilde av ulike verdivalg og perspektiv. Mer konkret knytter dette seg f.eks. til hvor grensen går ved en

konflikt mellom barn og foreldres interesser. Det synes generelt å være mer aksept for å gripe inn med tvang overfor foreldrene av hensyn til barna i Norge enn i Danmark og på Island. Men det forutsetter en grundig saksbehandling slik at foreldrenes rettssikkerhet blir ivaretatt ved inngrep i foreldreretten. Fylkesnemndenes krav til saksbehandling har medført økte krav til kommunenes barnevern, og har slik medvirket til en kvalitativ heving av arbeidet.

Vignettdiskusjonene viser noen av de problemene barnevernet står overfor når ideologien tilsier samarbeid og respekt for klientene, og en ikke klarer å forene dette med å skulle beskytte barn i risiko. At barnevernet kan bruke makt, er en realitet foreldrene må forholde seg til ved krav om endringer i omsorgen. For saksbehandlerne kan det gi vanskelige valg med prioritering av verdier som til dels står mot hverandre. Dette illustreres ved den norske diskusjonen om «det biologiske prinsipp». Dette er ikke formulert i Danmark eller på Island, selv om det biologiske prinsipp reelt har stor betydning. Skyldes dette at barnevernet i så stor grad følger foreldrenes ønsker, og at det biologiske prinsipp tas som en selvfølge og dermed ikke utfordres? Men også i Danmark og på Island fattes det tvangsvedtak når en ikke oppnår en akseptabel livssituasjon for barnet. Dette innebærer en balanse med avveining mellom respekten for foreldrenes forståelse og autonomi og ansvaret for å sikre at særlig utsatte barn får nødvendig hjelp.

I de følgende kapitler gjennomgås dansk, islandsk og norsk beslutningsprosess ved bruk av tvang. I kapittel 10 trekkes noen sammenligninger mellom landene, og beslutningsprosessene drøftes i lys av noen forskjeller i landenes lovbestemmelser. Dermed får en også en bredere forståelsesramme for noen av temaene i dette kapitlet.

7 Den danske beslutningsproces omkring afgørelser uden samtykke

Dette kapitel beskæftiger sig med de juridiske rammer for tvangsafgørelser (afgørelser uden samtykke) vedrørende børn og unge. Hovedvægten vil blive lagt på anbringelse uden for hjemmet uden samtykke.

Kapitlet er bygget således op, at de tre beslutningsinstanser gennemgås hver for sig, Instanserne er kommunernes børn- og ungeudvalg, der træffer afgørelser uden samtykke i første instans, Den sociale ankestyrelse, der er anden instans, og Landsretterne, der træffer afgørelser i 3. instans.

For hver instans gennemgås først de juridiske regler. Desuden suppleres med enkelte interview, der skal illustrere, hvordan processen faktisk finder sted. Interviewene er ikke repræsentative for behandlingen af alle sager. Der kan utvivlsomt være lokale forskelle i fremgangsmåden inden for lovens rammer. Interviewene skal imidlertid give et billede af, hvordan loven kan udfyldes.

Til grund for den juridiske gennemgang ligger lovekendtgørelsen nr. 755 af 9. september 2002: *Bekendtgørelse af lov om social service* (service-loven). Derudover er vejledning nr. 4 af 16. januar 2002: *Vejledning om særlig støtte til børn og unge (Lov om social service)* inddraget i teksten, i det omfang denne har kunnet bidrage med uddybende bestemmelser, som ikke direkte fremgår af selve lovgivningen.

I det følgende vil lovens retningslinjer for anbringelse af børn og unge uden samtykke blive gennemgået. Der vil desuden blive gjort rede for børns, unges og forældres retsstilling i forbindelse med behandlingen af sager om anbringelser uden samtykke.

Børn og unge-udvalget

Børn og unge-udvalgets medlemmer

Kommunerne har (i følge retssikkerhedslovens § 18) pligt til at nedsætte et børn og unge-udvalg bestående af fem medlemmer. Tre af disse medlemmer er valgt af og blandt kommunalbestyrelsen. Derudover indgår byretsdommeren i retskredsen og en pædagogisk/psykologisk sagkyndig som medlemmer af udvalget. Blandt de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer vælger

udvalget, hvem der skal være formand og næstformand. Udvalget nykonstitueres hvert fjerde år samtidig med den nye kommunalbestyrelse, og det er som forvaltningsenhed uafhængig af den kommunale forvaltning.

Dommerens rolle i børn og unge-udvalget

Dommeren i børn og unge-udvalget har en række opgaver. Han/hun leder blandt andet forhandlingerne i udvalget; påser at der er foretaget de nødvendige undersøgelser i sagen; træffer beslutning om advokatsalær; vejleder udvalget om, hvordan loven skal forstås og anvendes m.v.

Derudover har dommeren en central rolle med at sikre, at barnets og dennes forældres retssikkerhed håndhæves. Dommeren påser således, at forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge, advokaten og eventuelt anden bisidder (jf. § 62, stk. 2) har haft lejlighed til at udtale sig over for børn og unge-udvalget, inden der træffes afgørelse. Dog kan forvaltningen beslutte, at et barn under 12 år ikke skal udtale sig, hvis det skønnes at være til skade for barnet. Ligeledes er det dommerens opgave at påse, at forældremyndighedsindehaveren og den unge, som er fyldt 15 år og således har partsrettigheder, af kommunen er blevet oplyst om deres rettigheder til at se sagens akter og til at udtale sig².

Børn og unge-udvalgets kompetence

Børn og unge-udvalget har (ifølge § 62) kompetence til at træffe afgørelse om følgende foranstaltninger, som alle relaterer sig til anbringelse uden samtykke:

- Anbringelse uden for hjemmet uden samtykke (§ 42)
- Opretholdelse af en anbringelse i op til tre måneder (§ 42 a)
- Opretholdelse af anbringelse (§ 43)
- Godkendelse af foreløbig afgørelse (§ 45, stk. 3)
- Ændring af anbringelsessted (§ 55, stk. 2, jf. § 42)
- Afbrydelse af forbindelse mv. (§ 57, stk. 3)
- Flytning eller hjemtagelse fra en privat plejefamilie (§ 64, stk. 4)
- Kontrol med telefonsamtaler, brevveksling og anden kommunikation (§ 108, stk. 2)³
- Gennemførelse af undersøgelse efter § 39
- Gennemførelse af lægelig undersøgelse/ behandling efter § 44
- Anbefaling til Den Sociale Ankestyrelse af adoption uden samtykke, jf. adoptionsloven

² Den unge, som er fyldt 15 år er part i sagen og har derfor de samme rettigheder som forældremyndighedsindehaveren.

³ Denne kontrol kan kun finde sted, hvis barnet er anbragt på en døgninstitution.

Hvem skal være til stede, når der træffes afgørelser om anbringelse uden samtykke

For at der kan træffes afgørelse om anbringelse uden samtykke, er det et krav, at mindst fire af udvalgets fem medlemmer, heraf både den pædagogisk/psykologisk sagkyndige og dommeren er til stede. Det er også et krav, at mindst fire af udvalgets fem medlemmer stemmer for afgørelsen.

I voteringsfasen må der ifølge servicelovens vejledning ikke være andre til stede end udvalgets medlemmer og en protokolfører, dvs. heller ikke sagsbehandleren eller andre repræsentanter for kommunen. Udvalget kan imidlertid indkalde sagsbehandleren eller andre til mundtligt at redegøre for sagen, forinden der træffes afgørelse i sagen. Hvis dette sker, har forældre, deres advokat og eventuelle andre parter krav på at blive orienteret om, hvad forvaltningen mundtligt har oplyst.

De beslutninger, børn og unge-udvalget træffer, skal meddeles parterne skriftligt. Redegørelsen skal indeholde en begrundelse for beslutningen og oplysning om klageadgang (jf. § 62, stk. 6).

Kriterier for at træffe afgørelse om anbringelse uden samtykke

Kriterierne for at træffe afgørelse om en anbringelse uden samtykke er (jf. § 42, stk. 1), at der foreligger en åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af et eller flere af følgende forhold:

- Utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge.
- Vold eller andre alvorlige overgreb.
- Misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge.
- Andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge.

I vurderingen af barnets situation skal der både tages hensyn til barnets øjeblikkelige tilstand og de fremtidige opvækstbetingelser. Det er ikke en betingelse for at anbringe uden samtykke, at der allerede er indtruffet skade. Det er tilstrækkeligt, at en prognostisk vurdering taler for anbringelsen på grund af en overvejende sandsynlighed for, at der vil indtræffe skade. Derudover skal der foreligge en begrundet formodning om, at problemerne trods støtteforanstaltninger ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet.

Kommunens indstilling til børn og unge-udvalget om anbringelse uden samtykke

Den skriftlige indstilling

Hvis forvaltningen vurderer, at et barn/en ung bør anbringes uden for hjemmet, men ikke kan opnå samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller den unge, der er fyldt 15 år, indstilles sagen til børn og unge-udvalget.

Den skriftlige indstilling skal oplyse om følgende forhold: grundlaget for at kriterierne for anbringelse uden samtykke er opfyldte; oversigt over de foranstaltninger familien er blevet tilbudt og grundene til, at disse anses for at være utilstrækkelige til at bedre barnets eller den unges situation; oversigt over forhold og ressourcer i familien, hos barnet eller den unge eller i dennes omgivelser, som under anbringelsen kan bidrage til at løse problemerne, en handleplan, hvoraf den støtte, som er påtænkt for barnet eller den unge og dennes familie under anbringelsen uden for hjemmet og i tiden derefter, skal fremgå; samt beskrivelse af barnets eller den unges reaktion på den påtænkte foranstaltning⁴.

Indstillingen skal, ifølge servicelovens vejledning, indeholde disse oplysninger for at sikre kvaliteten i sagsbehandlingen. Derudover skal indstillingen give forældremyndighedsindehaveren og dennes advokat mulighed for at forstå baggrunden for indstillingen og fremsætte egne synspunkter på sagen inden mødet i børn og unge-udvalget.

Børn og unge-udvalget træffer på baggrund af forvaltningens indstilling afgørelse om, hvorvidt barnet eller den unge skal anbringes tvangsmæssigt. Børn og unge-udvalget har udelukkende kompetence til at tage stilling til, hvorvidt der er grundlag for at gennemføre de tvangsmæssige foranstaltninger. Dvs. at børn og unge-udvalgets beslutningskompetence begrænser sig til at tilslutte sig eller afvise forvaltningens indstilling.

⁴ Forinden, der træffes afgørelse i sager om foranstaltninger skal der (jf. § 58, stk. 1) i forhold til børn over 12 år finde en samtale sted med barnet eller den unge herom. For børn under 12 år skal det (ifølge § 58, stk. 2) fremgå, hvorledes barnet stiller sig til anbringelsen. Indehaveren af forældremyndigheden kan ikke modsætte sig, at kommunen taler med barnet. Eftersom det barn, der er fyldt 12 år, er tildelt en egentlig høringsret, bør barnets opfattelse tillægges betydning i den samlede vurdering forud for afgørelsen. Børn under 12 år har ikke denne høringsret, men det bør også her tilstræbes, at der lægges vægt på barnets mening, dog under hensyn til barnets alder og modenhed.

Handleplan

I forbindelse med anbringelser både med og uden samtykke, skal der som nævnt ovenfor foreligge en handleplan for det videre forløb (jf. § 58, stk. 5), som skal indeholde oplysninger om følgende forhold: 1) Anbringelsens formål. 2) Den nødvendige indsats for at opnå dette formål. 3) Anbringelsens forventede varighed. 4) Særlige forhold vedrørende barnets eller den unges pleje, behandling, uddannelse mv. 5) Den støtte familien skal have under barnets anbringelse og efter hjemgivelsen.

I tilfælde, hvor behandling af sagen ikke kan afvente udarbejdelse af en handleplan, er det tilstrækkeligt med en kortfattet beskrivelse af anbringelsens formål. Efterfølgende påhviler det imidlertid kommunen snarest muligt at udarbejde en handleplan (jf. § 58 a, stk. 2).

Iværksættelse af børn og unge-udvalgets beslutninger

Det er kommunens ansvar at iværksætte beslutningen. Iværksættelsen skal ske i umiddelbar tilknytning til børn og unge-udvalgets afgørelse, da afgørelsen ellers mister sin retsvirkning.

Det er (jf. § 55) kommunen, som vælger anbringelsesstedet i overensstemmelse med handleplanen. En anbringelse skal ske så hensigtsmæssigt som muligt over for familien og barnet, dvs. at barnet og familien skal inddrages i det forberedende arbejde i forbindelse med anbringelsen.

Anbringelse ved tvang trods samtykke fra forældremyndighedsindehaver

Når tvangskriterierne er opfyldt, kan Børn og unge-udvalget anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet med tvang, til trods for at forældremyndighedsindehaveren giver samtykke til anbringelsen. En sådan beslutning kan træffes i sager, hvor hensynet til barnet på afgørende måde taler for det, og hvor der kan være tvivl om, hvorvidt forældremyndighedsindehaveren vil opretholde sit samtykke.

Opretholdelse af en anbringelse

Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om, at et frivilligt anbragt barn eller en ung ikke skal kunne hjemtages i op til 3 måneder fra tilbagekaldelse af samtykket til anbringelsen (jf. § 42a). Dette gælder også selvom tvangskriterierne ikke er opfyldte. En sådan beslutning kan træffes, når det antages, at en øjeblikkelig hjemtagelse kan skade barnet⁵.

⁵ Ved ændringen af serviceloven i 2001 var også fremsat et forslag om, at hjemgivelse helt skulle kunne nægtes, selvom der ikke var et tvangsgrundlag til stede, hvis barnet i særlig grad havde knyttet sig til anbringelsesstedet. Dette forslag blev ikke vedtaget af Folketinget.

Foreløbige afgørelser

I sager, hvor barnets eller den unges situation ikke kan afvente behandling i børn og unge-udvalget, og hvor der ikke kan opnås samtykke til en anbringelse, kan der (jf. § 45) træffes en foreløbig afgørelse om anbringelse eller opretholdelse af en anbringelse af formanden for børn og unge-udvalget. En sådan foreløbig afgørelse kaldes også en formandsbeslutning.

En formandsbeslutning skal forelægges børn og unge-udvalget senest inden 7 dage, uanset om foranstaltningen allerede er ophørt. Børn og unge-udvalget skal tage stilling til, om der var tilstrækkeligt grundlag for at træffe en formandsbeslutning, som situationen så ud i det øjeblik, den blev taget. En formandsbeslutning, godkendt af børn og unge-udvalget, har gyldighed i 1 måned. Inden da skal der træffes en endelig beslutning, hvis en tvangsanbringelse ønskes opretholdt.

Procedurer vedrørende genbehandling af sager om anbringelse uden samtykke

Når børn og unge-udvalget beslutter, at et barn skal anbringes uden for hjemmet uden samtykke, skal udvalget samtidig tage stilling til, hvornår sagen skal genbehandles. I forhold til genbehandlingsfrister gælder det (jf. § 43, stk. 1), at opretholdelse af en anbringelse ud over 1 år efter børn og unge-udvalgets afgørelse kræver fornyet afgørelse i børn og unge-udvalget, hvis barnet eller den unge ikke har været anbragt uden for hjemmet inden for det seneste år før datoen for den aktuelle anbringelse. Har barnet eller den unge derimod været anbragt i året før den aktuelle anbringelse, forudsætter opretholdelse af en anbringelse ud over to år fra børn og unge-udvalgets afgørelse genbehandling i børn og unge-udvalget (jf. § 43, stk. 2).

Sammenfattende vil det sige, at genbehandlingsfristen bliver kortere, hvis det er barnets første anbringelse, eller hvis det er mere end 1 år siden, barnet eller den unge var anbragt sidst.

Hjemgivelse eller ændring af anbringelsessted

Når et barn eller en ung er anbragt uden for hjemmet uden samtykke, kan indehaveren af forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 15 år, fremsætte begæring om hjemgivelse. Det er kommunens opgave at undersøge, om kriterierne for en tvangsanbringelse stadig er opfyldt, og at afgøre, om et tvangsanbragt barn skal hjemgives (jf. § 46, stk. 2). Dog har kommunen pligt til at orientere børn og unge-udvalget herom. Er børn og unge-udvalget uenig i kommunens beslutning, kan det ikke gribe direkte ind, men har mulighed for at indberette sagen for Ankestyrelsen.

Hvis kommunen ikke kan imødekomme en begæring om hjemgivelse, skal sagen forelægges børn og unge-udvalget. Hvis børn og unge-udvalget giver kommunen medhold, er det et krav, at tvangsgrundlaget fortsat er til stede.

Børn, unge og forældres retsstilling

Forældremyndigheden

Forældremyndigheden berøres ikke af en anbringelse, hvad enten den sker frivilligt eller tvangsmæssigt. Forældrene bibeholder ansvaret for de grundlæggende beslutninger omkring barnet, mens den daglige omsorg for og tilsynet med barnet eller den unge overdrages til kommunen.

Retten til advokatbistand, aktindsigt og retten til at udtale sig

Ved behandling af sager i børn og unge-udvalget tilbyder kommunen (jf. § 60, stk. 1 og stk. 3) forældremyndighedsindehaveren og den unge, som er 15 år, vederlagsfri advokatbistand.

Der er i serviceloven ikke fastsat noget tidspunkt for, hvornår der skal ydes advokatbistand. Det fremgår imidlertid af vejledningen, at dette bør ske, så advokaten får en rimelig tid til at sætte sig ind i sagen. Indehaveren af forældremyndigheden og den 15-årige har ikke krav på at få hver sin advokat. Imidlertid bør dette tilstræbes af retssikkerhedsmæssige grunde.

Der er tale om et tilbud til forældre og barn. Fremmøde er ikke en betingelse for, at der kan træffes afgørelse. Møder parterne eller deres advokat ikke op, træffes en afgørelse ud fra indstillingen.

Bisidder

Forældremyndighedsindehaveren eller barnet kan gøre brug af en bisidder under sagens behandling. Bisidderen har ikke partsstatus, men har ret til at udtale sig over for børn og unge-udvalget. Bisidderens opgave er at yde personlig støtte, råd og vejledning og indgyde tryghed.

Om barnet får en bisidder afhænger af, om det ønsker det. Barnet/den unge kan komme med forslag til bisidderen⁶. Forældremyndighedsindehaveren skal ikke godkende barnets valg af bisidder.

Alle børn, også de, der ikke er fyldt 15 år, har ret til en bisidder, selvom det kun er den 15-årige, der har partsbeføjelser og ret til advokat.

⁶ Samtidig er det dog, ifølge Servicelovens vejledning, sagsbehandlerens opgave at vurdere, om barnet eller den unge kunne have brug for en bisidder, og i givet fald gøre en aktiv indsats for, at barnet eller den unge får en sådan.

Rettigheder i forhold til samvær og kontakt

Forældre og det anbragte barn har (§ 57) som udgangspunkt ret til samvær. Kommunen har ansvar for, at kontakten vedligeholdes. Kommunen kan imidlertid træffe afgørelse om nærmere vilkår for samværet under hensyn til barnet og formålet med anbringelsen. Hvis det skønnes nødvendigt, at samvær kun bør finde sted mindre end en gang om måneden, hvilket sidestilles med afbrydelse af forbindelsen, træffer børn og unge-udvalget afgørelse herom. Børn og unge-udvalget kan også beslutte, at samvær kun må forekomme under tilstedeværelse af en repræsentant fra kommunen, at forbindelsen afbrydes for en periode, og at barnets anbringelsessted ikke må oplyses til forældrene.

Den faktiske anbringelsesproces – illustreret ved interview i to kommuner

Følgende gennemgang af procedurerne i forbindelse med anbringelser af børn uden samtykke bygger på i alt to interview med mellemledere i to kommuner.

Kommunernes overvejelser om anbringelse uden samtykke

I begge kommuner overvejes tvang, når barnet er alvorligt truet, og når problemerne ikke kan løses med støtte i hjemmet. Ofte er der tale om, at der allerede har været forebyggende foranstaltninger i hjemmet. Endvidere bidrager det til overvejselsen om tvang, at dialogen med forældrene er gået i stå, og at kommunen derfor ikke kan komme igennem med en frivillig anbringelse.

Det indledende møde med forældrene

I begge kommuner indkaldes barnets forældre til et møde, når man vil indstille til anbringelse uden samtykke. Beslutningen om indkaldelsen træffes af sagsbehandler og leder af børn og unge-afdelingen, og begge deltager i mødet for at markere sagens alvor. Hensigten med mødet er at formidle til forældrene, at kommunen opfatter barnets problemer som så alvorlige, at man overvejer en tvangsanbringelse. Mødet skal sikre, at forældrene bliver bekendt med begrundelsen for indstillingen, således at der ikke er overraskelser i det skriftlige materiale, som de senere modtager.

Derudover bruges mødet til at oplyse forældrene om procedurer og rettigheder i forbindelse med en eventuel tvangssag. Den ene kommune afslutter mødet med en besked om, at der vil blive berammet et møde i børn

og unge-udvalget. I den anden kommune bliver forældrene sendt hjem for at tænke over tingene et par dage. Derefter bliver der truffet beslutning om at indstille sagen til børn og unge-udvalget, hvis forældrene ikke er indstillede på en anbringelse af barnet.

I begge kommuner er man ret sikker på, at sagen bør indstilles til anbringelse ved tvang, når man indkalder til møde. Mødet fører derfor sjældent til, at meningen om barnets anbringelse ændres.

Advokatdeltagelse i det første møde

I begge kommuner vælger man nogle gange at inddrage advokat allerede ved det første møde, til trods for at forældrene først har krav herpå ved mødet i børn og unge-udvalget. Der er erfaringer for, at advokaten i nogle situationer kan medvirke til en frivillig anbringelse, fordi forældrene efter mødet får mulighed for at bearbejde samtalen sammen med advokaten. Det er også en erfaring, at advokaten ofte kan bidrage til et bedre sagsforløb, fordi forældrene får større klarhed over proceduren i en tvangssag, og de oplever, at de har en person, som taler deres sag. Udfaldet af inddragelsen af advokat i sagen på et tidligt tidspunkt afhænger imidlertid af den enkelte advokat.

I begge kommuner kan det være på både forældrenes og kommunens initiativ, at der tages kontakt til en advokat, før en indstilling til børn og unge-udvalget er endeligt besluttet.

Besked til forældrene og valg af advokat

Efter beslutningen om at indstille sagen til børn og unge-udvalget, udsendes et brev til forældrene om dette. Brevet indeholder en advokatliste og praktiske oplysninger om mødet i udvalget. Fra det første møde med forældrene til sagens behandling i børn og unge-udvalget går der ca. 1 måned. Efterfølgende melder forældrene tilbage om, hvilken advokat de har valgt. Forældrene kan vælge en advokat fra kommunens liste eller en anden advokat. Hvis forældrene ikke ønsker at bruge advokatbistand, gør man i kommunen en indsats for at overbevise dem om nytten heraf.

Samtale med barnet

Efter mødet med forældrene taler sagsbehandleren med barnet om indstillingen til børn og unge-udvalget. Hensigten er at høre barnets synspunkter på anbringelsen. Barnets opfattelse skal indgå i indstillingen til udvalget. I den ene kommune deltager, hvis man ikke kender barnet så godt, en person, som er tæt på barnet i hverdagen (f.eks. i skolen), i samtalen med barnet.

Indstillingen

I begge kommuner findes en procedure for, hvordan den skriftlige indstilling til udvalget skal se ud. Begge steder anvender man servicelovens og vejledningens punktvisse krav til en indstilling som forlæg. Det sikrer, at sagen er formelt korrekt behandlet. I det hele taget gør man i kommunerne meget ud af at overholde alle formelle krav til en sag til børn og unge-udvalgsmøde. I den ene kommune er det lederen af børn- og ungeafdelingen, som udarbejder indstillingen, idet en sagsbehandler ofte ikke opnår rutine i de formelle procedurer, fordi hun relativt sjældent har en tvangssag. I den anden kommune udarbejdes indstillingen af både sagsbehandler og leder.

Omkring 10 dage før behandlingen i børn og unge-udvalget udsendes sagsakterne, herunder indstillingen, til forældrene, advokaten og den 15-årige, som er part i sagen.

Anbringelsessted til barnet

Inden mødet i udvalget sørger kommunerne for, at der er fundet et anbringelsessted til barnet, således at barnet i givet fald kan bringes derhen umiddelbart efter børn og unge-udvalgets afgørelse. I den ene kommune gør man meget ud af, at både barn og forældre ser stedet inden mødet. Denne intention efterleves dog kun, hvis der er tid til det, og forældrene er villige til at samarbejde om det.

Børnenes fremmøde for børn og unge-udvalget

I den ene kommune lader man alle børn uanset alder få tilbudet om fremmøde. Børn under 10 år har dog ikke deltaget i mødet. I den anden kommune vurderer man i hver enkelt sag, om børn under 12 år skal møde frem. Denne vurdering foretages ud fra en bedømmelse af barnets alder, modenhed, og om fremmødet kan skade barnet. I kommunerne oplyses børn over 12 år om deres ret til deltagelse.

Mødet i børn og unge-udvalget

I begge kommuner diskuterer børn og unge-udvalget først i ca. 1 kvarter indstillingen alene. I den ene kommune lader man derefter først forældrene, advokaten, sagsbehandleren og lederen møde for udvalget, mens den anden kommune derimod lader barnet møde først for udvalget.

Man lægger vægt på, at forældrene og deres advokat træder ind i rummet før de kommunale parter. Det begrundes i et ønske om at markere, at udvalget og kommunen er to adskilte enheder. I den ene kommune forelægger kommunerepræsentanterne ganske kort (ca. 5 minutter) sagen. Der er tale om en formel forelæggelse, kommunen holder sig til indstillingen og

kommer ikke med nye oplysninger i sagen. I den anden kommune forelægges sagen ikke med den begrundelse, at der ikke må fremkomme nye oplysninger i sagen, som parterne ikke på forhånd har kunnet tage stilling til.

Fælles for kommunerepræsentanterne er imidlertid, at de spiller en relativt passiv rolle. De udtaler sig kun, hvis de bliver spurgt, og dommeren har givet dem tilladelse til at svare. Forældres, advokats, sagsbehandlers og leders fremmøde varer i almindelighed 45–60 minutter.

Barnets rolle under børn og unge-udvalgsmødet

I begge kommuner forberedes barnet af sagsbehandleren på, hvad der skal ske i mødet. Fælles for kommunerne er, at dommeren udspørger barnet alment, eksempelvis om vedkommendes skolegang, fritidsinteresser mv. Der kan også stilles spørgsmål til barnets bisidder. I den ene kommune er barnet, bisidderen og kommunens repræsentanter til stede, i den anden møder barnet alene sammen med sin bisidder. Barnet, bisidderen og eventuelt de kommunale parter er inde ca. 15 minutter.

I den ene kommune hørte udvalget barnet først, i den anden kommune sidst. Erfaringen i den førstnævnte kommune var, at det var belastende for barnet at skulle vente. I begge kommuner kan barn og bisidder tage hjem efter fremmødet og få afgørelsen oplyst telefonisk.

Advokatens rolle ved børn og unge-udvalgsmødet

Advokaten har en mere aktiv rolle i mødet end kommunens repræsentanter, idet han/hun forelægger forældrenes synspunkter og udspørger forældrene. Advokaten kan også vælge at udspørge den/de eventuelle bisidder/e. Forældrenes bisidder/e kan således blive brugt som en form for vidner.

Efterfølgende kan udvalget stille spørgsmål til forældrene, hvilket oftest sker gennem advokaten. Udvalgets spørgsmål drejer sig ofte om, hvorvidt der i hjemmet er ressourcer til at forandre situationen. Det er dog i en af kommunerne sjældent, at udvalget stiller spørgsmål.

Voteringsfasen

Efter fremmødet skal udvalget votere. Udvalgets votering varierer i tid i de to kommuner fra op til flere timer i den ene kommune til 20–60 minutter i den anden. Derefter kaldes forældre, barnet over 15 år, advokat, sagsbehandler og leder ind for at høre beslutningen. Dommeren belærer advokaten om pligten til at informere forældrene om klageadgang og dikterer beslutningen til protokollen.

Det er sjældent, at kommunerne oplever en indstilling om anbringelse uden samtykke, der ikke bliver fulgt. Begge kommuner har dog oplevet, at sager er faldet på et formelt grundlag.

Efter mødet i børn og unge-udvalget

Hvis udvalget afgør at anbringe barnet, lader man ikke forældrene gå, før der er udfærdiget en plan for, hvordan barnet skal bringes til anbringelsesstedet. Hvis man har tillid til, at forældrene ikke vil stikke af med barnet, aftales det med dem, at barnet skal anbringes inden for kort tid, og at forældrene eventuelt selv kan følge barnet. I tilfælde, hvor barnet skal anbringes med det samme, er barnet forinden blevet gjort opmærksom på det.

Efter mødet udarbejder kommunen et beslutningsbrev, som ordret bygger på børn og unge-udvalgets formulering af afgørelsen. Dette brev sendes til forældrene og deres advokat snarest muligt, vedlagt en skriftlig vejledning om klageadgang.

Hvad kunne være bedre?

På spørgsmål om, hvordan processen kunne forbedres, fremsætter begge kommuner et ønske om, at barnet havde sin egen advokat. Man finder det problematisk, at barnets retsstilling ikke er lige så godt sikret som forældrenes. I den ene kommune udtrykkes også den opfattelse, at samtalen med barnet forud for mødet i børn og unge-udvalget kunne være bedre. Der fremsættes derfor det ønske, at der blev etableret et samarbejde med andre professionelle med særlig indsigt i samtaler med børn

Behandlingen af anbringelse uden samtykke i Ankestyrelsen

Det juridiske grundlag

Den almindelige administrative klageinstans i forbindelse med afgørelser efter serviceloven er de sociale nævn. Børn og unge-udvalgenes afgørelser efter § 62 er de eneste, der ankes direkte til Ankestyrelsen, som er et landsdækkende administrativt klageorgan, hvis afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Børn og unge-udvalgets afgørelser kan indbringes for Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at klageren har modtaget meddelelse om afgørelsen (§ 123).

I behandlingen af afgørelser, der er truffet af børn- og ungeudvalgene, foregår der en såkaldt «udvidet votering» i Ankestyrelsen. Dvs. at der i

mødet deltager to ankechefer, hvoraf den ene er formand, og to beskikkede medlemmer. Afgørelser træffes ved almindelig stemmeflerhed. Hvis stemmerne står lige, er formandens stemme udslagsgivende. I Ankestyrelsens møder deltager også en lægekonsulent, der er specialist i børne- og ungdomspsykiatri. Pågældende har ikke stemmeret.

Klageberettigede over børn og unge-udvalgenes afgørelser er indehaverne af forældremyndighed og unge, der er fyldt 15 år. Den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden er også klageberettiget ved afgørelser, der vedrører pågældende selv, af, at samværet med et anbragt barn skal overvåges eller afbrydes for en periode (jf. § 57, stk. 3) samt afgørelser om kontrol med brevveksling og telefonopringninger mv. under anbringelse på døgninstitutioner (jf. § 108, stk. 2). Klageberettiget er også plejeforældre ved afgørelser om hjemtagning eller flytning af børn i privat familiepleje (jf. § 64, stk. 4).

For Ankestyrelsens behandling af sagen gælder de samme regler som for børn og unge-udvalgenes arbejde. Forældre og en ung over 15 år skal have tilbudt gratis advokatbistand. Desuden skal parterne gøres bekendt med, at de har adgang til at se sagens akter og udtale sig om sagen. Parterne skal også gives lejlighed til at møde frem og udtale sig over for Ankestyrelsen. Dette gælder også børn over 12 år, der endnu ikke har opnået partsstatus. Tilbuddet kan også gives til børn under 12 år, hvis man skønner, at det ikke vil være til skade for barnet.

Ankestyrelsen har en særlig beføjelse efter § 47, der går ud over at tage stilling til børn og unge-udvalgenes afgørelser. Ankestyrelsen kan, hvis kommunerne ikke iværksætter nødvendige undersøgelser eller yder nødvendige foranstaltninger efter § 40 (de såkaldt forebyggende foranstaltninger) træffe afgørelse om undersøgelse eller ydelse af foranstaltninger og pålægge kommunen at gennemføre afgørelserne. På samme måde kan Ankestyrelsen selv træffe nødvendige tvangsafgørelser, som kommunen har undladt at træffe, og pålægge kommunen at effektuere disse.

Den konkrete arbejdsgang

Nedenstående illustration af sagsgangen i Ankestyrelsen bygger på et interview med en ankechef i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsens forberedelse af en sag

Når Ankestyrelsen modtager en klage over børn og unge-udvalgets afgørelse, bekræfter Ankestyrelsen klagens modtagelse og rekvirerer alle akter fra pågældende kommune og eventuelle tidligere kommuner. Anmodningen

gælder også akter, der er tilkommet, efter at udvalget har truffet sin afgørelse. Kommunen skal endvidere underrette Ankestyrelsen om alle nye forhold i sagen frem til ankemødet i Ankestyrelsen. Parterne i sagen eller partsrepræsentanterne – som regel advokater – har adgang til at komme med yderligere oplysninger til sagen. Disse oplysninger indgår også i Ankestyrelsens forberedelse af sagen. Ankemødet bliver berammet og partsrepræsentanterne eller parterne bliver skriftligt orienteret herom.

På baggrund af sagsakterne udarbejder Ankestyrelsen en omfattende ekstrakt af sagen. Ekstrakten indeholder en «forside», der giver overblik over familiens sammensætning og situation, sagens forløb og tidligere iværksatte foranstaltninger. Ekstrakten indeholder endvidere en række væsentlige akter i sagen, f.eks. anken, tidligere afgørelser, domme, erklæringer, udtalelser og journalark. Desuden indeholder ekstrakten Ankestyrelsens interne bemærkninger til brug for Ankestyrelsens behandling af sagen.

Parterne/partsrepræsentanterne har ret til at se alle akter i sagen. Ca. en uge før ankebehandlingen sendes ekstrakten (med undtagelse af Ankestyrelsens interne akter) til parternes advokater eller, hvis parterne har valgt ikke at benytte advokat, til parterne selv.

Ankemødet

Et ankemøde tager normalt $\frac{3}{4}$ time til 1 time.

Ankestyrelsen lægger vægt på at skabe en god og værdig stemning på ankemøderne. Ankemødet indledes med, at den ankechef, der er formand for mødet, gennemgår sagen ud fra den udarbejdede ekstrakt og senere tilkomne bilag og herunder fremlægger eventuelle formelle problemer i sagen. Efter fremlæggelsen vil der i nogle sager være behov for at konsultere lægekonsulenten om specifikke lægefaglige oplysninger. I denne første del af ankemødet deltager parterne ikke.

Herefter møder parterne i ankemødet. Parterne er som nævnt forældremyndighedens indehaver, unge der er fyldt 15 år, den forældre der ikke har del i forældremyndigheden i afgørelser truffet overfor denne, samt plejeforældre ved hjemtagelse og flytning fra privat familiepleje. Endvidere møder parternes advokater og bisiddere.

Formanden gør herefter rede for de tilstedeværendes rolle i sagen og ridser op, hvad Ankestyrelsen skal tage stilling til. Herefter får de fremmødte mulighed for at fremlægge deres synspunkter i sagen. Formanden og de øvrige mødedeltagere stiller ofte uddybende spørgsmål til parterne.

I de tilfælde, hvor der kan være konflikter mellem for eksempel en ung og hans/hendes forældre om anbringelsen, samt forældremyndighedens

parter indbyrdes, kan Ankestyrelsen lade parterne møde hver for sig, dog således at den anden parts eller flere parter partsrepræsentanter (advokater) er til stede. På den måde sikres, at alle alligevel bliver bekendt med, hvad der foregår på mødet.

Børn, der på grund af deres alder endnu ikke har opnået partsstatus, deltager kun i fremmødet, hvis de er fyldt 12 år. Disse børn møder alene for at udtale sig i ankemødet, dvs. uden forældremyndighedens eller dennes partsrepræsentants deltagelse. Ankestyrelsen lægger vægt på, at børnene får mulighed for at udtale sig i ankemødet, uden at der er andre tilstede. Børnene har dog ret til at medtage en bisidder, jf. § 62, stk.2. Mindre børn deltager ikke i ankebehandlingen, men deres holdning til anbringelsen skal som hovedregel fremgå af sagens akter.

Fremmødet tjener som partshøring. Såfremt der er tale om fremmedsprogede parter, der ikke taler eller forstår dansk, medvirker der tolk i ankemødet.

Der deltager ikke repræsentanter for kommunen i ankebehandlingen i Ankestyrelsen.

Efter fremmødet træffer ankemødet en begrundet afgørelse i sagen. Ankestyrelsen efterprøver såvel den indholdsmæssige del af sagen, dvs. om de materielle betingelser for en tvangsmæssig afgørelse er opfyldt, som den retssikkerhedsmæssige del, dvs. om procedurekrav m.v. er fulgt ved børn og unge-udvalgets behandling af sagen. Afgørelsen træffes ud fra en helhedsvurdering af sagens akter og fremmødet i overensstemmelse med de gældende regler. Såfremt der ikke sker fremmøde i sagen, træffer Ankestyrelsen afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

I hele ankemødet deltager en juridisk medarbejder fra Ankestyrelsen som sekretær.

Meddelelse af afgørelsen

Inden en uge efter at afgørelsen er truffet, sender Ankestyrelsen en skriftlig begrundet afgørelse sammen med en skriftlig fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, herunder et resume af fremmødet i Ankestyrelsen, til parterne, partsrepræsentanterne (advokaterne) og kommunen. Såfremt der er behov herfor, oversættes selve afgørelsesdelen til det ønskede fremmedsprog. De 12–15-årige børn får, hvis de ønsker det, et kort brev med resultatet af afgørelsen.

Behandlingen af anbringelse uden samtykke i Landsretterne

Det juridiske grundlag

Ankestyrelsens afgørelser kan kræves forelagt for Landsretten inden 4 uger efter meddelelsen af afgørelsen. Hvis en landsretsdom stadfæster Ankestyrelsens afgørelse, kan der ikke ske en fornyet retlig prøvelse, med mindre sagen igen har været forelagt for Ankestyrelsen.

De afgørelser, der kan indbringes for Landsretten, er første instans afgørelser, truffet af børn og unge-udvalgene efter § 62, og afgørelser, som Ankestyrelsen selv har truffet i medfør af § 47, stk. 3.

Parter i sagen er indehaveren/indehaverne af forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 15 år. Den unge er part, uanset om han/hun selv har krævet afgørelsen forelagt for Landsretten (§ 125, stk. 3). Retten kan bestemme, at sagerne skal behandles for lukkede døre (§ 125, stk. 4). Der er forbud mod i offentlige gengivelser af forhandlingerne at offentliggøre parternes navn, bopæl og stilling eller på anden måde at offentliggøre deres identitet (§125, stk. 5).

Landsrettens tre juridiske dommere tiltrædes i disse sager af en dommer, der er sagkyndig i børneforsorg, og en dommer, der er sagkyndig i børne- og ungdomspsykiatri eller -psykologi.

Landsrettens afgørelser kan ikke indbringes for Højesteret, med mindre der er tale om en sag af principiel karakter. I disse tilfælde skal sagen ankes inden 6 måneder fra Landsrettens afgørelse.

Den konkrete arbejds gang

Nedenstående beskrivelse af den konkrete arbejds gang i en retssag bygger på et interview med en dommer i Landsretten, der er sagkyndig i børneforsorg.

Det tilgrundliggende skriftlige materiale

Som forberedelse til en sag modtager dommeren akter til sagen ca. 8 dage før. Det er sædvanligt, at akterne er ganske omfattende, fra 150–250 sider. Desuden kan der, før retsmødet starter, ligge nogle flere bilag i retten, som er kommet til siden udsendelsen af aktmaterialet. Såfremt bilag ikke har været udsendt inden mødet, læses de op i retten.

Materialet, som tilsendes dommerne, er aldrig de samlede journalakter, som forvaltningen har produceret om sagen. Forældrenes advokat har dog

tilgang til alt materiale i sagen. I materialet indgår et grundigt resumé af Ankestyrelsens behandling og en gennemgang af, hvad der er sket siden Ankestyrelsens afgørelse. Desuden indeholder materialet domsudskrifter, hvis sagen tidligere har været behandlet ved retten. Materialet vil desuden typisk indeholde en kronologisk oversigt over, hvilke udtalelser, informationer m.v., man har lagt vægt på. Endeligt er alle centrale bilag vedlagt, à jourført op til det tidspunkt, hvor retsmødet afholdes.

Bilag kan dels vedrøre barnet: skoleudtalelser, erklæringer fra daginstitution, psykologerklæringer m.v. Psykologerklæringer om forældre- evnen er bilagt mange af sagerne. Desuden kan der være dokumentation om forældre, for eksempel om deres psykiske vanskeligheder. Den børne- forsorgskyndige dommer understreger, at det er væsentligt at se hvert bilag for sig i den kontekst, bilaget er produceret, for at kunne vurdere bilagets validitet for den pågældende sag. Eksempler på dette kan være, at undersøgelser af forældres psykiske tilstand, udarbejdet i forbindelse med en førtidspensionssag, måske kan være mindre relevante i bedømmelsen af deres forældrevene. Ofte vil konkrete udtalelser fra skole, sundhedsplejerske m.v. være det bedste grundlag, fordi de i højere grad er beskrivende og bygger på færre tolkninger.

De fysiske rammer for retshandlingen

Retsmødet foregår principielt for åbne døre, om end det kan besluttes at lukke dørene. I praksis har den børneforsorgssagkyndige dommer ikke gennem flere års virksomhed oplevet dørene lukket.

Retsmødet finder som oftest sted i en af Landsrettens store sale, som er traditionsrige lokaler. Dommerne er placeret ved et bord med en front, og rummets indretning signalerer højtidelighed.

Deltagerne i retssagen

Dommerpanelet udgøres af *fem dommere*: tre juridiske dommere, en børne- forsorgskyndig dommer og en dommer med kyndighed i børne- og ungdomspsykiatri eller – psykologi.

Advokaterne er *kammeradvokaten* som det offentliges repræsentant og *forældrenes advokat*. Undertiden har fraskilte forældre med fælles forældre- myndighed hver sin advokat med.

Desuden deltager *forældrene*, det kan dog undtagelsesvist ske, at forældrene ikke møder op i retten. Den børneforsorgskyndige har derimod aldrig oplevet, at *børnene* er til stede i retten. Børnenes synspunkter fremgår af aktmaterialet, de høres ikke direkte i retten. Forældrene kan have *bisiddere* med under retssagen, men erfaringsmæssigt sker det sjældent.

En eller flere *repræsentanter fra kommunen* er næsten uden undtagelse til stede, men har ikke nogen formel rolle at spille under retssagen. Det sker dog, at kommunens repræsentanter kan blive stillet spørgsmål under retssagen, i så fald oftest af retsformanden. Endelig kan der være *vidner*, men det almindeligste er, at advokaten kun fører forældrene selv som vidner.

Retssagens forløb og varighed

Retsmødet starter med, at *kammeradvokaten og forældrenes advokat fremsætter deres påstande*. Kammeradvokatens påstand følger altid Ankestyrelsens afgørelse, fordi kammeradvokaten skal varetage styrelsens interesser over for retten.

Derefter *forelægger kammeradvokaten sagen*. Denne forelæggelse vil sædvanligvis tage 1–1½ time. Forelæggelsen tager udgangspunkt i den sociale ankestyrelsens sagsresumé. Kammeradvokaten henviser til centrale fakta og bilag i sagen. Efter forelæggelsen spørger dommeren forældrenes advokat, om der er andre fakta, han/hun ønsker lagt til grund. Mange advokater ønsker ikke dette.

Efter en mindre *pause* i retshandlingen kan *vidneafhøring* finde sted. Som nævnt fører de fleste advokater kun forældrene som vidner. Nogle få advokater fører flere vidner, og der lægges vægt på, at forældrene som den svage part kan belyse deres sag, som de ønsker det. Det kan ske, at retsformanden og i sjældnere tilfælde kammeradvokaten også har spørgsmål at stille til forældrene, men det er ikke altid, det sker. Når forældre stilles spørgsmål, foregår det på en imødekommende og nænsom måde. Den børneforsorgssagkyndige finder, at vidneafhøringer sjældent præger dommen. Det sker helt undtagelsesvist, at forældre eller et vidne overrasker og ændrer sagens forventede udfald, men i almindelighed er det ikke tilfældet. Vidneafhøringen tager i gennemsnit 1 kvarter.

Så *procederes sagen*. Først kommer forældrenes advokats procedure. Der er stor forskel på kvaliteten af denne procedure. Hos nogle advokater får man det indtryk, at de har talt meget med forældrene og er godt inde i familiens forhold. Andre advokater har et mere yderligt kendskab til de forældre, hvis interesser de skal varetage. Kammeradvokatens procedure indeholder de centrale begrundelser for ankestyrelsens afgørelse og har en juridisk formel karakter, og herefter kan forældrenes advokat komme med en replik. Proceduren tager i almindelighed også ca. 1 kvarter. Som afslutning på retshandlingen finder voteringen sted. Det er den børneforsorgskyndige dommers opfattelse, at de juridiske dommere i disse specielle sager lægger væsentlig vægt på de sagkyndiges synspunkter. De sagkyndige udtaler sig

altid først. I almindelighed er der enstemmighed i afgørelsen, men dissens forekommer. Det forekommer ifølge den sagkyndige dommer uhyre sjældent, at Ankestyrelsens afgørelser omgøres, hvilket ses som udtryk for, at der er tale om alvorlige sager, når de havner i Landsretterne. Under retsmødet finder der en arbejdsdeling sted mellem de juridiske dommere, således at der allerede under voteringen foreligger et udkast til dommen. Dette betyder, at dommerne, inden de forlader Landsretten, kan skrive under på dommen.

Det sidste led i retssagen er, at *dommen forkyndes* 8–10 dage efter retshandlingen. Forløbet som helhed på den dag, retssagen afholdes, varer 3–3½ time.

Forekomsten af ankesager

Nedenstående tal bygger på Ankestyrelsens statistik.

Tabell 9: Ankestyrelsens statistik over beslutninger om anbringelser, uden samtykke, sager i Ankestyrelsen og stadfæstelser eller ændringer.

Årstal	Beslutninger om anbringelse i alt	Beslutninger om anbringelse uden samtykke	Oprettede sager i Ankestyrelsen	Afsluttede sager i Ankestyrelsen	Ankestyrelsen	
					Stadfæstelser	Ændringer
1995	16.236	1.309	359	301	71 %	29 %
1996	15.948	1.344	364	302	74 %	26 %
1997	15.729	1.430	412	328	71 %	29 %
1998	15.856	1.551	509	423	69 %	31 %
1999	16.615	1.611	495	437	71 %	29 %
2000	17.438	1.629	560	477	78 %	22 %
2001	18.339	1.701	529	468	63 %	37 % *
2002			484	415	65 %	35 %

* 1 sag er hjemvist, svarende til 0,2 %.

Det skal bemærkes, at ændringer eller delvise ændringer skal forstås bredt. Der er tale om ophævelser af børn og unge-udvalgenes afgørelser om såvel anbringelse som overvåget samvær, samværsafbrydelse, anonymisering af barnets opholdssted samt ændring af genbehandlingsfrist. Hertil kommer delvis ændring, som er ændring af en af ovennævnte afgørelser i sager, hvor flere af disse spørgsmål er til behandling i samme sag, for eksempel ophævelse af overvåget samvær, men opretholdelse af anbringelsen. Endelig kan der være tale om ændringer som følge af formelle fejl.

Den interviewede ankechef har oplyst, at der ikke sker mange ændringer i form af hjemgivelse, men en del ændringer af afbrydelse af samvær, overvåget samvær, ændringer af frister og ændringer som følge af formelle fejl. Det er også oplyst, at der ankes 40–55 % af Ankestyrelsens afgørelser til Landsretterne. Landsretterne omgør 2,5–5 % af afgørelserne. Omgørelse ved Landsretten begrundes som hovedregel med, at forholdene er ændret, siden Ankestyrelsen traf sin afgørelse.

Diskussion

Afslutningsvis skal der rejses nogle få spørgsmål, som forekommer centrale i en sammenligning med processen i andre nordiske lande. Det kvalitative materiale lægger ikke op til utvetydige konklusioner, men nogle temaer kan trækkes frem til diskussion.

Børnenes indflydelse på den danske tvangsproces forekommer marginal. Det fremgår af interviewene, at kun unge med partsstatus og større børn (fra ca. 10 år) ved deres fremmøde i realiteten kan præge afgørelserne. Desuden får man af interviewene det indtryk, at barnets fremmøde ofte bruges til spørgsmål af hverdagsagtig karakter, der måske ikke er centrale for afgørelsen af sagen. Kun de unge med partsstatus er repræsenteret ved en advokat. Mindre børn vil ofte deltage med bisidder, men bisidderen har ingen partsbeføjelser. Endelig fremgår det af interviewet i en kommune, at forberedelsen af barnet, uanset om det deltager direkte eller ej, kan være mangelfuld på grund af usikkerhed overfor at tale med børn.

Møderne i børn og unge-udvalg, Ankestyrelsen og Landsretterne er kortvarige sammenlignet med processen i andre nordiske lande. Formelt træffes afgørelsen som en samlet bedømmelse af det skriftlige materiale og fremmødet, men man må med de korte fremmødetider formode, at det skriftlige materiale vejer tungt i afgørelserne. Dvs. at myndighedsproduceret materiale er det centrale grundlag for beslutningerne, og at relationen mellem familier og system potentielt bliver asymmetrisk. Dette bestyrkes af, at fremmødet sjældent betyder, at myndighedsindstillinger i sagerne underkendes. Det er derfor vigtigt at rejse spørgsmålet om, hvorvidt klienterne sikres en position, fra hvilken de har reel mulighed for at varetage deres interesser.

8 Island: Beslutningsprosessen ved tvangsvedtak i barnevernet

Da arbeidet med prosjektet «Terskler for barneverntiltak og beslutningsprosessen» startet, hadde man på Island begynt å forberede et lovforslag om en ny barnevernlov. Derfor var det stor sannsynlighet for at det ville bli en del endringer, både i organiseringen av barnevernet og selve saksbehandlingen i den tiden prosjektet ville pågå. En av hovedmålsetningene for denne delen av prosjektet ble derfor å samle inn opplysninger om selve beslutningsprosessen i henhold til daværende lov. Disse opplysningene vil senere kunne danne grunnlag for evaluering av det nye systemet og sammenligning av selve prosessen rundt beslutninger i det gamle og det nye systemet.

Loven som gjaldt ved forberedelsene til prosjektet og innsamling av data, var fra 1992. Den nye barnevernloven ble vedtatt på Allting i april 2002 og trådte i kraft 1. juni samme år. Det vil her bli gitt en kort oversikt over organiseringen av barnevernet på Island og de bestemmelsene som gjaldt barnevernets arbeid og behandling av tvangsvedtak etter den eldre loven, deretter bestemmelser etter den nye loven.

Organiseringen av barnevernet på Island må imidlertid ses på bakgrunn av særegne geografiske og befolkingsmessige forhold. I 2001 var det 286.250 innbyggere fordelt på 122 kommuner. De fleste er bosatt i eller ved Reykjavik, resten i til dels svært små kommuner med store geografiske avstander. Ved innsamling av materiale for undersøkelsen var det i alt 57 barnevernsnemnder på Island, idet en del mindre kommuner hadde felles barnevernsnemnd. Etter krav i den nye barnevernloven fra 2002 om minst 1500 innbyggere som grunnlag for en barnevernsnemnd, er det flere kommuner som samarbeider, og antallet nemnder er redusert til omkring 34.

Lovrammene og barnevernsnemndenes ansvar og oppgaver

Barnevernsnemndene: oppnevning, ansvar og oppgaver etter barnevernloven av 1992 og 2002

Barnevernsnemndene har en sentral rolle i barnevernsarbeidet både etter tidligere og ny barnevernlov (1992, 2002), og *oppnevning* og *sammensetning*

er den samme etter tidligere og ny lov. Hver nemnd består av fem representanter som oppnevnes av by- eller kommunestyrene etter kommunevalg hvert 4. år. Nemnda bør bestå av både menn og kvinner, nemndsmedlemmene skal være kjent for å være ærlige og ha god kjennskap til saksområdet og spesielle kunnskaper om barn. Om mulig oppnevnes en jurist til nemnda. Som nevnt over, skal hver nemnd etter barnevernloven av 2002 ha et befolkningsgrunnlag på minst 1500 innbyggere. Mindre steder skal ha en felles barnevernsnemnd, og nemndene skal ansette profesjonelle fagfolk til å ta seg av det daglige arbeidet. Kommunestyret kan bestemme at sosialnemnda også påtar seg barnevernsnemndas oppgaver, noe som betyr at nemnda mange steder har flere roller og må forholde seg til forskjellige lover, regler og hjemler. Det samme gjelder saksbehandlerne som da både arbeider med forskjellige sosialhjelpsaker og barnevern. Man vil her bruke ordet barnevernsnemnd, uansett om nemnda kun har denne oppgaven eller flere.

Med kravet fra 2002 om større befolkningsgrunnlag for hver nemnd har det i økende grad blitt tilsatt profesjonelle saksbehandlere som er delegert ansvaret for den løpende saksbehandlingen. Men ansvaret ligger i stor grad på barnevernsnemndene, og arbeids- og ansvarsdelingen mellom nemnder og ansatte saksbehandlere varierer. I det følgende beskrives først ordningen etter loven av 1992, som var gjeldende ved gjennomføring av den islandske vignettundersøkelsen. Hovedprinsippene i loven av 2002 bygger i hovedsak på de samme prinsippene som i tidligere lov og i FNs barnekonvensjon. De største endringene gjelder tvangsvedtak, og det er kommet til nye viktige punkter. I det følgende beskrives derfor først barnevernets arbeid etter loven av 1992, og som med noen mindre endringer også gjelder etter loven av 2002. Deretter beskrives endringer i loven fra 2002.

Barnevernloven nr. 58/1992

Barnevernsnemndene har en rekke oppgaver som å motta meldinger (det er generell meldeplikt til barnevernet, både fra politiet, profesjonelle og andre), utrede sakene og tre inn med hjelpetiltak. Hvis hjelpetiltak ikke fører til en tilfredsstillende bedring av barnets omsorg, eller hvis barnet er i fare, kan det bli aktuelt med tvangsvedtak.

En del av nemndas oppgaver kan både etter tidligere og ny lov delegeres til saksbehandlerne som f.eks. å motta meldinger, starte en utredning og vurdere hvilke hjelpetiltak som skal settes inn hvis foreldrene samarbeider. Beslutninger om tvang kan ikke delegeres til saksbehandlerne. Etter loven av 1992 var det nemnda som fattet tvangsvedtak, enten midlertidige eller varige, som å overta omsorgen for barnet. Etter loven av 2002 er dette blitt

mer differensiert og lagt til ulike beslutningsnivå, slik at alvorlige tvangsvedtak må godkjennes av dommer eller fattes av retten etter inngrepets alvor, jf. omtale nedenfor.

Det varierer fra sted til sted i hvor stor grad nemnda delegerer oppgaver til saksbehandlere. Til dels skyldes dette at ikke alle nemndene har fast ansatte saksbehandlere. Nemndsmedlemmer jobber da selv med saken, rapporterer med jevne mellomrom til de andre i nemnda og får en diskusjon om hvordan de bør fortsette. Det er imidlertid blitt mer og mer vanlig at nemndene ansetter en saksbehandler til å ta seg av saker. Noen av saksbehandlerne bor ikke på stedet, er ikke en del av lokalsamfunnet og kommer bare for å jobbe med en sak ad gangen. Det blir da viktig for barnevernsnemnda å få oversikt over hvordan arbeidet går og å følge med i utviklingen, og saken blir derfor ofte diskutert i nemnda. Det at nemnda ønsker å følge med i hvert skritt og selv bestemme hva som skal gjøres, skyldes også at nemndene kan ha få innbyggere bak seg. Det kan derfor være få saker nemndene får til behandling, og det blir viktig å samle opp all erfaring og kunnskap. På større steder hvor det finnes flere saksbehandlere, og sakene har ett visst omfang, er oppgavene delegert til saksbehandlerne. Da er det først når det ikke er samarbeide med foreldre, at saken presenteres for nemnda.

Nedenfor er det en kort oversikt over tvangsvedtakene nemnda kunne fatte etter loven fra 1992, hvordan selve saksbehandlingen foregikk og om klagemulighetene. Når nemnda mente at det kunne være fare for barnets helse eller utvikling på grunn av omsorgssvikt eller foreldrenes opptreden, kunne det fattes tvangsvedtak (§ 24). Vedtaket skulle tas opp til ny vurdering minst hver 6. måned. Det ble forutsatt at det tidligere var prøvd hjelpetiltak og/eller å få til samarbeid med foreldre om nødvendige tiltak som:

- tilsyn med hjemmet
- hjelpetiltak vedrørende barnets omsorg, helsetjeneste etc
- barnets plassering utenfor hjemmet eller at det blir værende i fosterhjem, institusjon, sykehus eller et annet sted for å sikre barnets trygghet eller nødvendige undersøkelser av barnet
- at barnet ikke forlater landet

Det mest alvorlige vedtaket en nemnd kunne fatte var en varig omsorgsovertakelse (§ 25). Forutsetninger for slike vedtak er i loven av 1992 (jf. tilsvarende bestemmelser i § 29 i loven av 2002) at:

- barnet ikke får den omsorgen det trenger
- barnet er sykt eller handikappet og har ikke fått den omsorgen det har krav på
- barnet er blitt mishandlet eller krenket, psykisk, fysisk eller seksuelt i sitt hjem
- det er stor sannsynlighet for at barnets fysiske eller psykiske helse og dets utvikling kan være i fare på grunn av foreldrenes manglende evne til omsorg, på grunn av misbruk, alvorlig psykisk sykdom, alvorlig psykisk utviklingshemning eller hvis foreldrenes atferd kan være til fare for barnet.

Varig omsorg innebærer at barnevernsnemnda skal sikre barnet god omsorg. Som oftest betyr det plassering i fosterhjem, midlertidig eller varig, men av og til i institusjon. Barnet har rett til samvær med sine foreldre, og foreldrene kan ta opp saken igjen. Andre tvangsvedtak som nemnda kunne fatte, gjaldt bl.a. fosterbarns rett til samvær med sine biologiske foreldre og andre viktige personer. Hvis det var grunn til å tro at samværet kunne være skadelig for barnet, kunne nemnda vedta at barnet ikke skulle treffe sine foreldre eller ha noen annen kontakt med dem. Nemnda kunne også bestemme at barnets oppholdssted ikke skulle gjøres kjent for foreldrene hvis dette ble ansett å være til barnets beste (§ 33 ledd 3–5) Hvis foreldre som hadde samtykket i at barnet ble plassert i fosterhjem, ønsket å ta opp saken og kreve barnet hjem igjen, hadde nemnda plikt til å behandle saken. Nemnda skulle da ha som mål å sikre barnets beste og kunne vedta at barnet ble værende i fosterhjemmet hvis det trivdes der, og det var i barnets interesse. (§ 35). Det samme gjaldt i de tilfellene hvor foreldre selv hadde plassert sitt barn hos andre og oppholdet hadde vart i tre måneder eller lenger (§ 40 – fjerde ledd).

Definisjonen av tvang er i følge loven fra 1992 at foreldrene ikke er villige til å samarbeide. Etter loven er barnet selv en selvstendig part i saken, uansett alder, men det blir lagt vekt på å sikre at barnet har mulighet til å fremme sine synspunkter, og det er en plikt når barnet er blitt 12 år. Ved spesielle anledninger kan nemnda oppnevne en talsperson for barnet.

Når det gjelder selve saksbehandlingen i tvangssaker, legger både loven av 1992 og 2002 vekt på at det tidligere er blitt satt inn hjelpetiltak, som enten ikke har ført til store nok forandringer av barnets omsorg eller atferd, eller at foreldrene ikke er villige til å samarbeide om de hjelpetiltak som anses som nødvendige. Det forutsettes også at foreldrene er blitt opplyst om sine rettigheter. Foreldrene skal ha mulighet til å møte hos nemnda og legge fram sine synspunkter, skriftlig eller muntlig, eventuelt ved hjelp av advokat som

nemnda har mulighet for å betale. Partene i saken skal få alle sakspapirer og dokumenter i saken, men det er mulig å vedta at sakspapirer som inneholder opplysninger som vil kunne skade barnet, ikke blir gitt til foreldrene.

Hvor det er nødvendig å ta en meget rask avgjørelse, som for eksempel å fjerne et barn som er uten omsorg eller i fare fra hjemmet, kan nemndas formann eller saksbehandler som hadde fått delegert myndighet, ta denne beslutningen. Saken skal så behandles i barnevernsnemnda så snart som mulig (§ 47, jf. § 31 i loven av 2002).

Klageinstanser i henhold til barnevernloven fra 1992

Foreldre, barnets omsorgsperson eller andre som stod barnet nær, kunne anke vedtakene som her er nevnt til Barnevernsrådet. Saken skulle behandles i Barnevernsrådet innen 6 måneder. Det innebar ikke at nemndas beslutning skulle utsettes iverksatt i denne tiden. Barnevernsrådet kunne godkjenne nemndas vedtak, helt eller delvis, eller avvise nemndas vedtak (§ 49).

Barnevernsrådet ble oppnevnt av sosialministeren for fire år av gangen og hadde tre medlemmer. Lederen skulle ha kvalifikasjon som herredømmer. De to andre skulle være ærlige og ha kjennskap til barn.

Partene i en barnevernsak kunne også føre saken inn i rettssystemet. Det ble ikke forutsatt at den var blitt behandlet i Barnevernsrådet, men som oftest var dette tilfellet. Saken kunne videre ankes til Høyesterett.

Barnevernloven nr. 80/2002

I april 2002 ble en ny barnevernlov vedtatt på Allting. Loven trådte i kraft allerede 1. juni samme år. En av hovedgrunnene til en ny barnevernlov var at man i 1997 hadde hevet myndighetsalderen på Island fra 16 og til 18 år. Det var også behov for å styrke selve saksbehandlingen, både i forhold til barna selv og til foreldrene. Den nye barnevernloven bygger i hovedsak på de samme prinsippene som den tidligere loven og FNs barnekonvensjon. Barn har rett til vern og omsorg. De har bestemte rettigheter, hvor det bl.a. skal tas hensyn til barnets alder og utvikling. Foreldre skal sørge for at et barn får den omsorgen det trenger, og ta vare på dets interesser. Hvis et barn ikke får den nødvendige omsorgen, eller hvis barnet gjennom sin atferd er til fare for seg selv, har det rett til hjelp. I alle avgjørelser vedrørende barn skal man ta hensyn til barnets beste. I lovens formålsparagraf heter det bl.a.:

Lovens formål er å sikre at barn, som lever under utilstrekkelige forhold eller barn som setter sin helse og utvikling i fare, får nødvendig hjelp. Lovens målsetning skal sikres ved å styrke familiens oppfostringsrolle og tre til med hjelpetiltak som kan være vern for enkelte barn når det er nødvendig. (§2)

Den nye loven legger vekt på å *styrke barnevernet* på forskjellige måter. Alle kommuner skal ifølge loven lage en egen handlingsplan for barnevernsarbeidet hvert fjerde år, slik at kommunen har en klar målsetning for feltet. Videre er det nå, som nevnt, et krav om at hver barnevernsnemnd skal ha *minst 1500 innbyggere* bak seg. Dette betyr at kommuner med færre innbyggere må slå seg sammen med andre kommuner om en felles barnevernsnemnd. Dette vil føre til at hver nemnd får større muligheter til å ha fast ansatte fagfolk til å arbeide med barnevernet. Samtidig blir nærheten mindre, hvilket blir sett på som en nødvendighet for å få et effektivt barnevern på små steder. En viktig endringer er at det nå er hjemmel til å starte en *barnevernsutredning før et barn blir født*, og meldeplikten til barnevernet gjelder nå også gravide kvinner som på grunn av sykdom eller sin atferd kan skade sitt ufødte barn. Den største endringen i loven gjelder imidlertid *tvangsvedtakene*. Barnevernsnemndene kan fortsatt fatte tvangsvedtak angående bestemte forhold i hjemmet eller plassering av barn utenfor hjemmet i opp til to måneder. Alle andre tvangsvedtak tas nå av dommere eller domstoler. Dette fører også til endringer vedrørende ankeinstanser. Barnevernsrådet er blitt nedlagt, og en ny klageinstans opprettet «*Ankekomiteen for barnevernsaker*». En annen endring i loven er at et barn som er fylt *15 år er selvstendig part* i sin egen sak. Dette betyr at barnet har rett til å uttale seg om saken, har rett til alle saksdokumenter og kan ha rett til advokat.

Nedenfor presenteres en oversikt over saksbehandlingen i tvangssaker, mens andre endringer som ikke har konsekvenser for dette prosjektet, ikke blir berørt. Henvisninger til paragrafer betyr ikke at hele paragrafene gjengis.

Som i tidligere lov har barnevernsnemnda hovedansvaret for barnevernsarbeidet. Nemnda – eller saksbehandlere hvis de har fått delegert den myndigheten – tar imot meldinger, utreder sakene og tar beslutning om eventuelle hjelpetiltak. Hvis hjelpetiltakene ikke fører til tilfredsstillende endringer i barnets omsorg eller atferd, kan barnevernsnemnda vedta tvangsvedtak.

De tvangsvedtakene som barnevernsnemnda kan fatte etter loven av 2002, gjelder for det første bestemte tiltak i hjemmet som f.eks.:

- tilsyn med hjemmet,
- spesiell omsorg for barnet som f.eks. at barnet skal være i daghjem, skole, utredning, behandling m.m.
- at barnet ikke kan flyttes ut av landet.

Tiltakene nevnt over kan ankes til barnevernets ankekomité. (§ 26).

Videre kan barnevernsnemnda fatte tvangsvedtak om at et barn skal plassere utenfor hjemmet i opp til to måneder eller bli værende der det er for

å sikre nødvendige undersøkelser eller omsorg. (§ 27). Foreldrene eller barnet selv hvis det er fylt 15 år, kan begjære rettslig overprøving av vedtaket. I tilfelle barnevernsnemnda mener at et barn bør plasseres utenfor hjemmet i mer enn to måneder, kan nemnda legge saken frem for en dommer, som kan vedta at barnet plasseres utenfor hjemmet i opp til 12 måneder av gangen.(§ 28). Denne bestemmelsen kan foreldrene eller barnet selv hvis det er blitt 15 år, anke til Høyesterett.

Det er ingen tvil om at den mest alvorlige avgjørelsen som kan tas i en barnevernsak er *varig omsorgsovertakelse*. I tilfelle barnevernsnemnda mener at dette er nødvendig, og at andre mindre inngripende tiltak ikke kan føre fram, må nemnda nå fremme saken for domstolene. Det legges vekt på at dommeren i disse sakene har med seg sakkyndige meddommere. Det er åtte domstoler i landet. Deres saksbehandling følger vanlige saksbehandlingsregler.

Som tidligere skal nemnda gi foreldre og barn som er blitt 12 år, mulighet til å legge fram sine synspunkter. Partene skal få alle sakspapirer i god tid og skal eventuelt få hjelp av advokat. Som under tidligere lov kan nemnda vedta at foreldre ikke får sakspapirer som inneholder informasjon som kan skade barnet, hvis foreldrene får kjennskap til dem.

Klageinstanser i henhold til barnevernloven fra 2002

Parter i saken kan anke barnevernsnemndenes tvangsbestemmelser til «Ankekomiteen for barnevernsaker». Sosialministeren oppnevner tre personer i Ankekomiteen for fire år av gangen. Sakens parter har fire uker til å anke, og ankekomiteen skal behandle saken i løpet av tre måneder.

Domstolenes vedtak kan ankes videre til Høyesterett.

Innsamling av informasjon om barnevernet og barnevernsnemndene

Et formålet i prosjektet var å se på avgjørelser i tvangssaker. Det viste seg fort at det ikke var grunnlag for en så snever definisjon på Island, da erfaringen med å fatte tvangsvedtak varierte. Tre av nemndene som deltok i prosjektet, hadde fattet tvangsvedtak året 2000, mens to av nemndene ikke hadde fattet tvangsvedtak i den tiden disse formennene hadde vært i nemnda. Året 2000 ble det på landsbasis fattet 10 vedtak om varig omsorgsovertakelse, 18 akuttvedtak som gjaldt barns sikkerhet, og 21 tvangsvedtak om fosterbarns samvær med sine biologiske foreldre (Barnaverndarstofa, 2001). Langt de fleste av disse vedtakene ble fattet i Reykjavik eller omegn.

Av de tvangsvedtakene som ble anket til Barnevernsrådet, var 80 % av sakene fra dette området. Ingen saker ble anket til Barnevernsrådet fra steder med mindre en 1000 innbyggere (Barnaverndarráð, 2000).

Som tidligere nevnt, varierte det meget hvilke saker som ble diskutert og behandlet i barnevernsnemnda, eller som bare ble behandlet av saksbehandlerne. Noen steder behandlet nemnda kun tvangssaker, mens saksbehandlerne andre steder måtte presentere sakene for nemnda allerede når de mottok en melding, og det var nemndas avgjørelse om en skulle starte undersøkelse. Det ble derfor interessant å se på hvordan nemndene tok beslutninger, hvordan saken var forberedt og hvordan selve saksbehandlingen foregikk. Man ønsket også å få et bilde av hvor klart barnet selv ble synlig i denne prosessen, og om nemndene mente at sakene generelt var godt nok forberedt til at de kan ta nødvendige beslutninger. Et sentral spørsmål ble derfor:

- Hvordan er saksbehandlingen hos dem som tar avgjørelser i barnevernsaker?

Deltakere og gjennomføring

I prosjektets vignettundersøkelse om «tersklene» for barneverntiltak deltok barnevernsarbeidere fra fem barnevernsnemnder. Innbyggertallet som hver nemnd hadde å forholde seg til, varierte. På ett sted var det mindre en 2000 innbyggere, tre hadde mellom 5000 og 11000 innbyggere og ett hadde flere. Formennene i disse fem nemndene deltok i undersøkelsen om beslutningsprosessen. De fikk først tilsendt et spørreskjema med en rekke spørsmål om selve saksbehandlingen og de fysiske rammene rundt møtene. Spørsmålene var til dels de samme som ble brukt i Norge, men tilpasset islandske forhold. Deretter ble formennene intervjuet, og dette ble tatt opp på bånd. En av formennene hadde med seg nemndas jurist og lederen for kontoret, de andre formennene var alene. Hvert av intervjuene tok ca. to timer.

Siden den nye loven også førte til at den daværende klageinstans, Barnevernsrådet, ble nedlagt, ble rådets formann også intervjuet, men disse opplysningene er ikke med her.

Resultater fra intervju om beslutningsprosessen

Hva slags saker får nemnda til behandling – hva slags problemer har barna

Som tidligere nevnt kan nemnda selv bestemme hvorvidt saksbehandlerne skal gis fullmakt til å ta de første skrittene i en barnevernsak, dvs. å ta imot

meldinger, utrede saken og sette inn hjelpetiltak. Saksbehandlerne kan aldri ta avgjørelser som innbefatter tvang. Hos de nemndene som deltok i prosjektet, var denne fullmakten noe forskjellig. Saksbehandlerne hos fire av nemndene hadde fullmakt til å begynne arbeidet med barnevernsaken, og nemnda selv behandlet bare saker hvor saksbehandlerne mente det kunne være nødvendig å bruke tvang. På ett av stedene ble alle saker behandlet av nemnda. En av formennene opplyste at det ikke fantes noen bestemte regler om når en sak skulle behandles av nemnda, men at det hovedsakelig dreide seg om tvang, eller at ett barn skulle plasseres utenfor hjemmet. Et par av formennene nevnte også at av og til blir en sak behandlet i nemnda for å gi den mer tyngde eller for å vise foreldrene alvoret i saken. Dette er i tilfeller hvor saksbehandlere mener at de har problemer med å fortsette samarbeidet. Dette kan også være viktig på små steder hvor alle kjenner alle og saker lett blir persongjort, dvs. foreldre versus saksbehandler. Ved å behandle saken i nemnda blir saksbehandlingen mer formell, og det understrekes at dette er en offentlig innblanding pga omsorgsvikt og/eller situasjon, ikke saksbehandlerens private sak mot foreldre.

Sakene handler først og fremst om foreldrenes problemer som videre fører til omsorgsvikt. Problemene dreier som om alkohol- og stoffmisbruk, psykiske problemer og foreldrenes maktesløshet og fattigdom. Saker hvor barnet er blitt utsatt for fysisk- og seksuell vold, kommer også opp til behandling i nemndene. I ungdomssakene blir bildet noe annerledes. Da handler saken som oftest ikke lenger om foreldrenes problemer, og hva de må gjøre for å bedre barnets situasjon, men om ungdommen selv og han/hennes atferd. Forskjellige spørsmål angående fosterhjems plasseringer ble også nevnt, både angående barnets samvær med sine biologiske foreldre og om godtgjørelser til fosterforeldre.

For å få et klarere bilde av de sakene nemndene hadde til behandling, ble formennene spurt om de fem siste sakene. På ett av stedene hadde nemnda bare hatt tvangssaker, f.eks. varig omsorgsovertakelse hvor foreldrene var psykisk utviklingshemmede, plassering av ungdom på institusjon, akuttvedtak for å sikre et barn beskyttelse og spørsmål om samvær mellom fosterbarn og biologiske foreldre. De øvrige nemndene hadde ikke fattet tvangsvedtak det siste året, og en av formennene hadde aldri fattet tvangsvedtak. Diskusjonen i disse nemndene handlet derfor hovedsakelig om hva slags hjelpetiltak som ville være nyttige og mulige i hver enkel sak. Det dreide seg ofte om konkret hjelp i hjemmet til maktesløse foreldre, støtte til barna og frivillig plassering av ungdom i institusjoner.

I fire nemnder mente formennene at sakene var godt forberedt når de ble presentert i nemnda, og at familien på det tidspunktet hadde fått alle mulige hjelpetiltak. Unntaket var stedet hvor alle sakene helt fra starten av ble behandlet i nemnda, noe som gjør at møtene blir brukt til å diskutere hvilke sakspapirer som trengs, og hvilke skritt som skal tas i saken. På ett av stedene ble det også nevnt at det var til stor hjelp å ha en jurist på kontoret.

Selv om sakene er godt forberedt før nemnda får dem til behandling, og mange hjelpetiltak er satt inn, mente alle formennene at det kunne være vanskelig å bedømme hva som var det beste for barnet. En av formennene mente at det var vanskelig ikke å ha bakgrunn som jurist, og at i det siste hadde noen høyesterettsdommer hatt innflytelse på de vedtakene som ble tatt i nemnda. En av formennene nevnte også at i de tilfellene hvor nemnda hadde fattet tvangsvedtak, var alle medlemmene enige.

Det å holde fokus på barnet kan av og til være vanskelig, spesielt når problemene ofte er så sammensatte, og en endring hos foreldre fører til endring i omsorgen for barnet. Alle formennene var opptatt av at fokus skulle være på hensynet til barnet. En av formennene mente at man klart fokuserte på barnet fremfor foreldrenes interesse, mens to mente det var en viss fare for at man fokuserte på foreldre i stedet for barnet, og at man fikk sympati for dem.

For å kunne ivareta barnets behov mente formennene det var viktig at sakspapirene var grundige og faglig begrunnet. Det ble også nevnt at hver sak trenger tid. Som oftest har problemene vært der lenge, og det er ikke realistisk å tro at de kan endres i løpet av en kort tid.

Saksbehandlingen

Formennene mente alle at de brukte mer tid på hver sak enn andre medlemmer i nemnda. Det handler delvis om at saksbehandleren ofte har kontakt med formannen før selve møtene eller på et tidligere tidspunkt i selve saksbehandlingen for å diskutere enkelte punkter i saken. Forberedelsen for hver sak før møtet tar meget forskjellig tid. Noen ganger har saken ikke vært til behandling for nemnda tidligere, andre ganger har nemnda diskutert saken flere ganger og kjenner den godt. Som oftest behandler nemnda samme sak på flere møter. Der hvor nemnda nesten utelukkende behandler tvangssaker, ble saken presentert på et møte hvor også foreldre og eventuelt andre presenterte sine synspunkter. En ble gjerne enige om hva som skulle gjøres videre, og familien og saksbehandleren fikk en bestemt tid til å prøve hjelpetiltak før resultatet ble presentert for nemnda. Slik kan en sak pågå i lang tid. Hvis det ikke blir enighet om neste skritt, får partene tid til å skaffe

nye sakspapirer hvis de ønsker det, advokaten får tid til å arbeide videre med saken, og nemnda behandler saken igjen. På ett sted ble det poengtert at det tar ca. to uker å forberede selve tvangsvedtaket, etter at nemnda er kommet fram til at det er den veien saken skal gå. Hos nemnda som diskuterte alle skritt i saken, kom saken opp på møtene helt fra den oppstod og til den var avsluttet. Dette betyr at det blir meget vanskelig å si hvor lang tid hver sak tar i nemnda. Nemndene har alle flere saker til behandling på hvert møte.

Det kan bli mange som er til stede på møtene. For det første er de fem nemndsmedlemmene til stede. Saksbehandlerne er til stede når deres saker diskuteres. Videre er som oftest sosialsjefen eller leder for barnevernet til stede, og kontorets jurist der hvor det finnes. I fire av nemndene la en vekt på at foreldrene skulle komme på møtet sammen med sin advokat. Av og til kommer barnet også, eventuelt sammen med en talsperson.

Det er ofte blitt kommentert at barnet og dets behov ikke blir synlig i barnevernets sakspapirer. Når formennene ble spurt om dette, mente de alle at dette vanligvis ikke er tilfellet, og at de lett kunne se barnet. En av formennene opplyste at man nå jobbet mer bevist for å gjøre barnet mer synlig under hele prosessen i barnevernsarbeidet. På ett av stedene var det en arbeidsregel at når et barn er 12 år eller eldre, blir det alltid oppnevnt en talsperson – noe som også kan skje selv om barnet ikke er blitt så gammelt. Formennene mente at på den måten fikk man et klarere bilde av barnets synspunkter. På de mindre stedene hvor det er enklere å ha oversikt over hele lokalsamfunnet, mente formennene at de også kjente til disse barna gjennom sitt arbeid f.eks. som lærere.

En annen måte å se barnet på er at barnet kommer på møte i nemnda. Dette skjer på fire av stedene. Som oftest kommer barna sammen med en talsperson, men av og til sammen med foreldre eller andre de kjenner. På ett sted kommer barna aldri på møtene – der er det kun saksbehandlerne som snakker med dem. En av formennene nevnte at han i enkelte tilfelle hadde truffet barnet, men ikke på selve møtet. Her må man ta hensyn til at nemndene har meget forskjellige saker til behandling. Noen saker dreier seg om tvang, og der er det meget viktig å få fram barnets synspunkter, mens andre nemnder diskuterer videre arbeid i en sak hvor det muligens dreier seg om samarbeid med foreldrene, og hvor barnets synspunkter på spørsmålet ikke er avgjørende.

Foruten foreldre og barn kommer slektninger av og til på møte i nemnda. Det dreier seg som oftest om barnas besteforeldre, som hovedsakelig kommer som støttepersoner for foreldrene. På ett av stedene hadde verken foreldre, barn eller slektninger noen gang vært på møter i nemnda. Ett av stedene

tilkalte ofte sakkyndige, men det vanligste er at de sakkyndige sender inn skriftlige rapporter. Disse rapportene anses som viktige, f.eks. i saker hvor man mener det er behov for en psykologisk utredning av barn og/eller foreldre. Et sted ble det nevnt at saksbehandlerne, som ofte er sosionomer, ikke stoler nok på egne vurderinger og derfor ønsker synspunkter fra sakkyndige som de siden kan bruke til å underbygge sine forslag. Rapporter fra talspersoner anses også som viktige, da man der får opplysninger om barnas syn på saken. Formennene mener at de får et bedre helhetsbilde av barnet og dets behov og foreldrenes mulighet til å imøtekomme disse. De sakkyndige blir i de fleste tilfellene valgt av saksbehandlerne, men foreldre kan av og til ha en viss innflytelse på hvem det er som blir valgt.

Som andre steder, både i Norden og internasjonalt, er det de siste årene blitt lagt mer og mer vekt på formell saksbehandling i barnevernsaker. Dette har ført til at det juridiske synet er kommet mer i fokus. Det er blitt reist spørsmål om det skjer på bekostning av sosialpsykologiske vurderinger. Alle formennene mente imidlertid at det var en balanse i disse vurderingene. Der hvor nemnda ikke hadde ansatt en jurist, mente de at saksbehandlerne som har bakgrunn som sosionomer, sosialpedagoger eller psykologer, bruker sin faglige kunnskap i arbeidet, men også er meget bevisste om loven og de hjemler som finnes der. Det var enighet om betydningen av å ha adgang til jurist eller å ha ansatt en jurist på kontoret.

Et par av formennene mente at dette muligvis kunne endre seg med omlegging av beslutningssystemet. De uttrykte en viss bekymring for at domstolene ville trenge lang tid til å «lære» barnevern, da dette er saker som de sjelden har til behandling, og at de er kjenner lite til de problemene man står foran i barnevernet. Andre mente at domstolene hadde en viss trening da de i mange år har behandlet tvistemålssaker angående barn. I de sakene har dommerne tilkalt sakkyndige, noe som de også skal gjøre i barnevernssaker.

Nemndas sammensetning og prosessen i barnevernsmøtene

Som tidligere nevnt, setter loven ikke klare krav til nemndas sammensetning. I de fem nemndene som deltok, var tre av formennene jurister, en dommer og en forskolelærer. Ellers er nemndsmedlemmenes bakgrunn meget forskjellig, men mange hadde faglig bakgrunn og kjennskap til barn som f.eks. som psykolog, jurist og lærere. Blant medlemmene finnes det også pensjonister og folk som hadde vært sosialt aktive innenfor politikk eller på andre måter. Medlemmenes alder var også forskjellig, selv om det ikke er vanlig å oppnevne helt unge folk i barnevernsmøtene. Når det

gjelder kjønnsfordeling, så var det i de fem nemndene 17 kvinner og 8 menn. To av formennene var menn, og tre var kvinner.

Ifølge barnevernloven kan nemnda ha flere oppgaver og dermed flere saksområder. Det mest vanlige er at nemnda både er sosial- og barnevernsnemnd. Tre av nemndene det her dreier seg om, var rene barnevernsnemnder og behandlet derfor ikke andre saker. Ingen av disse nemndene deltok i kommunens budsjettforberedelser, dvs. at de kom ikke med forslag til barnevernets budsjetttramme – de forslagene kom fra sosialnemnda. I en av nemndene satt tre av nemndas medlemmer også i sosialnemnda, og de hadde derfor mulighet til å ha innflytelse på budsjettforslag.

En av nemndene var både sosial- og barnevernsnemnd hvor det ble gjort forslag til budsjetttramme for hele feltet. En nemnd hadde også ansvaret for barns sikkerhet og dagmødrene, men heller ikke der deltok nemnda i kommunens budsjettforberedelser.

Møtene foregår i barnevernsnemndas lokaler. Felles for alle stedene var at alle nemndsmedlemmene har sine fast plasser med formannen ved enden av bordet og parene vis a vis. Det legges på de fleste stedene vekt på at noen tar i mot partene ute på gangen. På selve møtet er det kaffe, slik at de ikke blir for formelle, selv om de følger en bestemt rutine. Dagsorden er skriftlig og klar på forhånd.

Møtet ledes av formannen. Nemndsmedlemmene får sakspapirene på forhånd for å kunne gjøre seg kjent med innholdet før møtet. Det ene stedet hvor dette ikke var tilfellet, ble sakspapirene lagt fram på selve møtet.

Når saken kom på dagsorden, ga saksbehandleren fyldigere, muntlige opplysninger. Det varierte om saksbehandleren var til stede mens nemnda diskuterer saken og fattet vedtak.

Partene i saken fikk på fire av stedene tilsendt sakspapirene og var kjent med de forslagene som ble fremmet. De fikk under møtet anledning til å legge fram sine synspunkter og kommentarer, eventuelt ved hjelp av advokat. Nemnda kunne da også stille spørsmål for å prøve å komme fram til en felles konklusjon om neste tiltak/skritt i saken. Foreldrene og deres advokat forlot deretter møtet. Der hvor barnet selv møtte, var prosessen den samme, og også hvis det dreide seg om sakkyndige eller andre.

Etter at partene, og på noen av stedene saksbehandleren, hadde forlatt møtet, ble saken diskutert videre, og vedtak ble fattet. Dette var som oftest enstemmig. Når det oppstod uenigheter, fulgte disse ikke politiske skillelinjer (nemndsmedlemmer er politisk oppnevnt), men heller andre kriterier som for eksempel kjønn.

Partene i saken fikk vedtaket en eller to dager etter møtet. På fire av stedene ble det lagt vekt på skriftlige vedtak (meddelelse). Det ble også tilføyd at hvis partene ringte dagen etter møtet, fikk de også vedtaket muntlig. På ett av stedene ble beslutningene bare gitt muntlig – dette var da også et sted hvor denne nemnda aldri har fattet tvangsvedtak.

I den nemnda som bare behandlet tvangssaker, var det ikke en selvfølge at nemnda hørte mer om saken eller fikk vite hvordan et vedtak ble fullført. Gjennomføringen ble saksbehandlerens oppgave og ansvar. Nemnda fikk først og fremst opplysninger om hvordan det var gått hvis saken kom tilbake til nemnda, f.eks. i tilfeller hvor et barn skulle i fosterhjem etter at det var fattet et varig omsorgsvedtak.

Formennene var enige om at vedtak hvor det fattes et varig omsorgsvedtak, nesten uten unntak blir anket til Barnevernsrådet. Det er derimot ikke alltid tilfellet når vedtaket handler om samvær mellom fosterbarn og biologiske foreldre. Barnevernsrådets beslutning var i de fleste tilfellene i samsvar med nemndenes vedtak, selv om det har skjedd at nemndas vedtak er blitt delvis avvist. Ganske få saker var blitt behandlet av domstolene som da i de fleste tilfellene har stadfestet tidligere vedtak.

Noen av formennenes tanker

Jeg er fornøyd med nemndas arbeid og hva slags mennesker som er blitt valgt til dette arbeidet i denne valgperioden. De er fagfolk og slik har det ikke alltid vært. Inntil nylig ble barnevernsnemnda sett på som en slags restnemnd og de som ble oppnevnt til å sitte der, var folk som ikke kunne brukes i andre nemnder – dette har endret seg...

Jeg er selv jurist og kjente til barnevernsaker tidligere, slik at det var ikke mye som forbauset meg da jeg kom inn i nemnda. Jeg hadde også arbeidet i politiet og sett ganske mye. Det som allikevel forbauset meg, var hvor vanskelige disse sakene er, og at de som jobber med dem må ha sterk karakter. Vi har vært heldige, og man må legge omhu i ansettelser. Vreden blir så stor, og det er det vanskelig å hankses med.

Erfaringen med loven fra 2002

Det er ennå for tidlig å si særlig mye om erfaringer med den nye loven. Det kan allikevel konstateres at fra loven trådte i kraft 1. juni 2002 og til 1. november 2003, hadde barnevernsnemndene bare fremmet en sak hvor det

var krav om varig omsorgsovertakelse. Saken ble avgjort av en dommer som ikke hadde med seg sakkyndige meddommere.

Den lille erfaringen man har om endringer i tvangsavgjørelser, stammer derfor utelukkende fra saker hvor barnevernsnemndene ønsker å plassere et barn utenfor hjemmet i opp til 12 måneder, uten barnets, hvis det er blitt 15 år, og foreldrenes samtykke (dvs. i henhold til lovens § 27 og 28). Avgjørelsen tas av en dommer. Erfaringen fra beslutningsprosessen i slike saker foreligger så langt bare fra hovedstadsområdet hvor man har kjennskap til seks slike saker fra loven trådte i kraft d. 1. juni 2002 og fram til 1. november 2003.⁷

I loven blir det lagt vekt på at dommeren skal ta sine avgjørelser raskt. Barnevernet presenterer sitt skriftlige materiale og de private partene får deretter en kort frist til å legge fram sine dokumenter for dommeren. Nye utredninger skal ikke skaffes før denne avgjørelsen er tatt, men om nødvendig kan dommeren gi en videre tidsfrist for partenes fremleggelse av nye dokumenter. Når alle dokumenter foreligger, føres en muntlig saksbehandling. Dommeren tar sin avgjørelse alene og innen en uke.

Hvis man ser på hvor lang tid det har gått fra barnevernsnemnda legger fram ønske om tvangsplassering av et barn (§ 27 og 28) til dommeren har tatt sin avgjørelse, så har gjennomsnitts behandlingstid vært 67 dager (fra 39 – 95 dager). Barnas gjennomsnittsalder var 9 år, og forslaget var at barna skulle plasseres i fosterhjem eller behandlingshjem. Bare i to saker framgår det at dommeren snakket med barnet, men i de fleste sakene ønsket dommerne derimot nærmere opplysninger fra foreldre, barnevernsarbeidere, psykologer eller andre. I alle sakene ble barnevernets ønske om å plassere barnet akseptert, men i noen tilfeller endret dommeren tidsrommet for plassering.

Sakene som er gjennomgått her, er alt for få til at det er mulig å trekke noen konklusjoner. Det blir imidlertid interessant å se om disse avgjørelsene vil forsette å ta så lang tid som de har gjort hittil. Det vil også bli interessant å følge om barnas plass i selve prosessen blir større, enten i form av at dommeren snakker med dem, eller at de har egne talspersoner eller advokater. Det gjenstår å se utviklingen i domstolenes behandling av saker om varig omsorgsovertakelse.

⁷ Dette er de sakene Statens sentralkontor for barnevernet (Barnaverndarstofa) har kjennskap til, men tallene er usikre og sakene kan være flere.

Sammendrag og diskusjon

Det er her blitt gitt en kort oversikt over tvangsvedtak som barnevernsnemndene kan fatte etter loven fra 1992. Da intervjuene med formennene ble gjennomført, fantes det i alt 57 barnevernsnemnder i landet. De fem nemndene som deltok, utgjør derfor en liten andel, og det blir vanskelig å generalisere funn. Det er likevel grunn til å merke seg hvor forskjellig arbeidet er organisert. Delvis beror dette på at innbyggertallet bak hver nemnd varierer meget. Men man kan også spørre om forskjellen i organiseringen og i selve arbeidet også delvis beror på forskjellig forståelse av nemndas og saksbehandlernes rolle og ansvar.

På det minste stedet var barnevernsnemnda involvert i sakene helt fra starten og tok til dels de oppgavene barnevernsarbeiderne utfører andre steder. Nemnda ble slik involvert i de enkelte sakene og fikk en annen rolle enn i større kommuner. På større steder er nemndene stort sett ikke involvert i det daglige arbeidet, selv om barnevernsarbeiderne av og til kontakter dem for å diskutere saker. Nemnda har hovedsakelig oppgaver ved spørsmål om tvang. Når en sak skal vurderes som så alvorlig at det aktualiserer spørsmål om tvang, er imidlertid ikke klart, men gjenstand for diskusjon med nemnda.

Selve barnevernsmøtene er formelle og følger en bestemt prosess, selv om det også legges vekt på å skape en uformell atmosfære. Saksdokumenter blir sendt ut på forhånd både til nemndmedlemmer og partene i saken. Partene har anledning til å komme på møtene, og de får skriftlig meddelelse om nemndas vedtak.

De fem formennene var generelt fornøyd med hvordan sakene var forberedt, og mente at sakspapirene ga grunnlag for å fatte nødvendige beslutninger og vedtak. Alle formennene mente at de klart kan «se barnet» i sakspapirene, og de la vekt på at det er barnets behov som skal være i forgrunnen når beslutninger og vedtak fattes. Synet på hvordan barnets røst høres, er forskjellig, og synet på nødvendigheten og bruken av talspersoner varierer meget. Bare på et av stedene var det regel at et barn som er blitt 12 år, og hvor det skal fattes et vedtak om tvang, får oppnevnt talsperson.

Det at ikke alle barnevernsnemnder deltar i kommunens budsjettforberedelser eller har mulighet til direkte å komme med forslag, vekker også spørsmål om i hvor stor grad kommunens administrasjon og ledelse er seg bevisst de behovene som eksisterer for oppbygning av hjelpetiltak.

Den nye loven som nå har trådd i kraft, kommer til å endre organiseringen av barnevernet. For det første skal hver nemnd nå ha minst 1500 innbyggere bak seg, noe som allerede har ført til at nemndene er blitt færre.

Man har sett at den nye loven har ført til større profesjonalisering innen barnevernet, samtidig som sektoren blir mer synlig og behovene klarer. Som nevnt tidligere, er det ennå for tidlig å si noe om hvilke konsekvenser det vil ha at de fleste tvangsvedtakene nå er flyttet over til domstolene. Vil det i framtiden legges mer vekt på juridiske spørsmål enn tidligere? Hvor klart vil man se barnet i selve saksbehandlingen, og hvordan vil det sikre at barnets synspunkter kommer fram? Eller blir det foreldrenes synspunkter som blir rådende?

9 Norge: Beslutningsprosessen ved tvangsvedtak i barnevernet

Barnevernloven, vedtatt 1992 og iverksatt 1993

I 1992 vedtok Stortinget en ny lov om barneverntjenester («barnevernloven»), som avløste barnevernloven fra 1953. Det innebar viktige lovendringer, bl.a. i forhold til saksbehandling. Etter lovens *formålsparagraf* (§ 1-1) er det overordnede målet «å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid» og «å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstkår». Lovens bestemmelser, forskrifter gitt med hjemmel i loven, saksbehandlingsregler for fylkesnemndene osv. ajourføres av «Lovdata» og finnes i «Lov om barneverntjenester samt forskrifter» (2001). Ofstad & Skar (1999) har kommentert og utdypet forståelsen av barnevernlovens paragrafer og bestemmelser og summerer hovedinnhold slik:

Barnevernloven omhandler det offentlige ansvar for utsatte barn og unge. Loven beskriver vilkårene for når det offentlige kan gripe inn med tiltak for barn og unge, hvilke tiltak som kan benyttes, og gir regler for saksbehandlingen. (Ofstad & Skar, 1999, s. 12)

Kommunene har fortsatt hovedansvaret for å følge opp barn og unge med behov for ekstra hjelp og støtte. Kommunene er pålagt å ha en person som er ansvarlig for barnevernet. Hvordan tjenesten organiseres, er opp til kommunene. Et sentralt siktepunkt er at barneverntjenesten skal sette inn nødvendige tiltak overfor enkeltindivid tidligere enn før – slagordmessig formulert som «rett hjelp til rett tid». Sentralt i lovarbeidet var ønsket om å styrke private parters rettssikkerhet i barnevernsaker. Som ledd i dette er det gitt bestemmelser om adgangen til å foreta undersøkelser og iverksette tiltak, om opplysningsplikt og tidsfrister for ulike faser i en barnevernsak. Det er innført egne paragrafer for behandling av unge. Avgjørelsesmyndigheten i de vanskeligste barnevernsakene er flyttet fra kommunale folkevalgte nemnder til statlig oppnevnte *fylkesnemnder*.

En grunn til å flytte tvangsvedtak fra de lokale barnevernsnemndene til fylkesnivå er at Norge har mange små kommuner, de tyngste barnevernsakene er forholdsvis sjeldne, og små kommuner fikk derved lite erfaringsgrunnlag. Den faglige kompetansen ble dermed svak. Gjennomsiktige forhold førte dessuten lett til lojalitets- og habilitetsproblemer, og utenomrettslige positive eller negative opplysninger kunne hefte ved en familie og påvirke saksgangen. Nære relasjoner gjør det også vanskeligere å gripe inn med tvang. Ved å flytte de «tunge» vedtakene til fylkesnivå, frigjorde en dem fra lokale forhold, sikret bredere erfaringsgrunnlag for vedtak og styrket rettssikkerheten.

Men kommunene har fortsatt ansvaret for hovedtyngden av barnevernets innsats, som omfatter råd, veiledning og hjelpetiltak for barn og familier («forebyggende tiltak»). Dette forutsetter kjennskap til lokalsamfunnet og dets tiltaksmuligheter og samarbeid med andre etater som helse-tjeneste, barnehager, skoler, fritidstiltak osv. Barnevernet har også ansvaret for barn i mer alvorlig risiko og eventuelt å fremme en sak for fylkesnemnd. Forslag til vedtak fremmes med bistand fra kommunens advokat, og barnevernet iverksetter og følger opp det vedtak nemnda fatter. Det skal ikke miste et barn og dets familie av syne om barnet plasseres utenfor hjemmet, eventuelt i en annen kommune.

Fra barnevernsnemnd til fylkesnemnd

Tidligere fattet de folkevalgte barnevernsnemndene vedtak om hjelpetiltak, plasseringer utenfor hjemmet, tilbakeføring, fratakelse av foreldreansvar osv. De fleste vedtakene var med foreldrenes (eventuelt den unges) samtykke. Kravene til *saksbehandling* var imidlertid forskjellige ved samtykke og ved tvangsvedtak. Ved tvang tiltrådte en dommer nemnda for å sikre at saksbehandling og vedtak var i samsvar med lovens krav.

Fylkesnemndene for sosiale saker er «domstolslignende» statlige forvaltningsorgan med fast tilsatte ledere, oppnevnt av departementet. Nemndene behandler saker etter barneverntjenesteloven, sosialtjenesteloven, smitteloven og tvangsinngrep overfor psykisk utviklingshemmede, men de langt fleste sakene gjelder barnevern (ca. 95 % i 2001). I alt er det 12 fylkesnemnder for landets 19 fylker. Nemndslederne er jurister med dommerkompetanse, og det har skjedd en rettsliggjøring av saksbehandlingen etter mønster fra retten. Mens barnevernets saksbehandlere tidligere la frem sakene for barnevernsnemnda, presenteres de nå av kommunens advokat med saksbehandler til stede. «Scenen» er omtrent som i retten, og

gjennomføringen av forhandlingene er mer preget av juridisk logikk, begreper og formuleringer enn tidligere. Barnevernet forbereder saksdokumenter, og kommunenes advokater er med på å vurdere sakene barnevernet mener bør fremmes for fylkesnemnda.

Nemndas krav har ført til økte krav til barnevernets saksfremlegg med bedre underbygging og dokumentasjon. Et overordnet mål har da også vært å styrke barnevernets *legitimitet* og *rettslige grunnlag*. Etter loven skal hensynet til «*barnets beste*» gå foran foreldrenes ønsker ved interessemotsetninger, og barnevernet rolle med å beskytte barnet mot omsorgssvikt eller overgrep, innebærer realkonflikter og en vanskelig balansegang.

Fylkesnemndenes vedtak blir *normgivende* for hva som oppfattes som «terskelen» for å få medhold i forslag til vedtak. Fylkesnemndslederne opparbeider betydelig kunnskap om barnevernet og psykososiale forhold. Barnevernets saksbehandlere mener likevel at det kan være vanskelig fullt ut å få formidlet bekymringene om barna, den kunnskap og erfaring som ligger til grunn for saken, og praktiske muligheter for realistiske og gjennomførbare tiltak (Grinde 2003a). Profesjonenes perspektiv og forståelse er forskjellig. Balansen mellom juridiske og psykososiale vurderinger inngår i diskusjoner under begrepet «psykolegalisme» (Grinde 2003b, Haugli 2003).

En fylkesnemndssak medfører en betydelig arbeidsmengde hvilket nok gjør barnevernet mer tilbakeholdne med å få prøvd saker i «grenseområdet». I ressursbruken inngår at mange av fylkesnemndas vedtak ankes til rettslig overprøving, eventuelt over flere rettsnivå, og hver sak kan slik binde betydelig arbeidskraft over lang tid og på bekostning av annen innsats, som f.eks. forebyggende arbeid. Taktiske vurderinger inngår derfor i hvor barnevernkontoret trekker grensen for å fremme eller ikke å fremme en sak. Hva kan en oppnå for barnet, hvordan virker en fylkesnemndssak på foreldrene, hvordan kan samarbeid foreldre–barnevern ivaretas? Vurderingene fra kommunens advokat kommer også inn i avveiningene for og i mot å fremme en sak. Kommunenes avveininger antas å være medvirkende til de betydelige variasjonene i hvor mange saker som fremmes i forhold til kommunenes barnetall.

Det er en alminnelig oppfatning at den nye barneverntjenesteloven og omleggingen til fylkesnemnder, har styrket barnevernets saksbehandling og beslutningsprosessen ved bruk av tvangsvedtak. Debatten i dag gjelder mer enkelte forhold som berøres av omleggingen, som f.eks. barnevernets prioriteringer, og at lokale politikerne ikke får samme innsikt som tidligere i de problemer barnevernet strir med. Dette kan ha betydning for barnevernets legitimitet i samfunnet – og for økonomiske prioriteringer.

Dette kapitlet retter seg primært mot forhold ved beslutningsprosessen ved fylkesnemndenes saksbehandling og vedtak. Men fylkesnemndenes vedtak påvirker barnevernets oppfatning av hva som skal til for å berettigg alvorlig inngrep i et barns og en families situasjon. Både fylkesnemndene og kommunens barnevern er derfor opptatt av grenseområdet – «terskelen» – men med ulikt ansvar. En kan si at fylkesnemndenes avgjørelser gjelder terskelen sett «ovenfra» med vekt på barnets situasjon og krav til rettsikkerhet. Barnevernets forslag gjelder bekymring for barnet, om en har «nok» for et inngripende vedtak, belastningene en sak medfører for partene og mulighetene til fortsatt å hjelpe barn og familie om fylkesnemnda ikke støtter forslaget til vedtak. Kan drøfting av terskelen og beslutningsprosessen sett «ovenfra» gjennom fylkesnemndene og «nedenfra» gjennom barnevernets vurderinger gi ny kunnskap som grunnlag for endringer?

Fakta om fylkesnemndene

Antall saker fremmet fra kommunene til fylkesnemndene har økt 26 % fra 1993 til 2001 (fra 1945 til 2646 saker, Grinde 2003a). Flere forhold kan forklare økningen: Det tar tid før et nytt system kommer helt i gang. Fylkesnemndene har også fått nye oppgaver etter 1993, som f.eks. tvangsinngrep overfor gravide rusmisbrukere (endring i sosialtjenesteloven i 1996). Men det er også betydelige variasjoner i antall saker hver enkelt nemnd mottar årlig. På landsbasis var det 2,49 saker per 1000 barn i 2001, men det varierte i nemndene fra 0,96 til 3,05 saker. Hvorfor mottar en nemnd tre ganger så mange saker sammenlignet med en annen? En faktor kan være kommunenes forventninger til å oppnå medhold i sine forslag, dvs. hvordan kommunene oppfatter «terskelen» eller normen for vedtak. Kommunene vil nødigg fremme saker med små sjanser for medhold, både pga. arbeidsmengden, men også fordi en fylkesnemndssak «gjør noe med foreldrene». Kristofersen (1997) viser i sin omfattende forskning om barnevernet i kommuner og fylker til ulike terskler for barneverntiltak i ulike geografiske områder, uten at det er noen enkle sammenhenger. Andre har vært opptatt av sammenheng med antall stillinger, organisering av barnevernet osv.

I «typiske» saker settes fylkesnemnda med «full nemnd»: fylkesnemndsleder (jurist med dommerkompetanse og ansvar for fremdrift av saken), to sakkyndige medlemmer (psykolog, sosionom, psykiater e.l.) og to lege medlemmer. Kommunen (barnevernet) og private parter er representert ved sine advokater, som gir sine fremstillinger av saken med forslag til vedtak. Partene (foreldre/ungdom, barnevernets saksbehandler) høres og

eksamineres. Både offentlig og private part fører oftest vitner, som kan konkretisere og utdype situasjoner eller forhold som ligger i saken. Ofte er det også oppnevnt sakkyndige for å utrede familiens relasjoner og samspill, eventuelt gi en diagnose eller prognostisk vurdering. De sakkyndige møter oftest også som vitner for å utdype og nyansere sin vurdering og eksamineres av partenes advokater. Også fylkesnemnda stiller spørsmål til vitner og sakkyndige.

Omfattende redegjørelser om barnas og familiens situasjon, høring av private parter og vitner, tar tid. I utredningen «Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker» (2004) anslås forhandlingsmøtene til å ta 10 til 12 timer, og dette impliserer at sakene behandles over to dager. Men tidsbruken varierer mellom nemndene. Utvalget i vår undersøkelse gjaldt tunge saker etter barnevernets kjerneparagrafer (jf. tabell 10 og saksbeskrivelsene nedenfor), og forhandlingene tok gjennomsnittlig 2,2 dager. Alle fylkesnemndssaker er imidlertid ikke like tidkrevende.

Etter forhandlingsmøtet forlater partene nemnda, som fortsetter *rådslagning* frem til vedtak. Fylkesnemndsleder skriver utkast til vedtak som gjennomgås med nemnda i et underskriftsmøte. Vedtaket sendes så partenes advokater som formidler det til partene.

Beskrivelsen over følger mønster fra norske domstoler, men med noe større fleksibilitet. De følger *anklageprinsippet* med to parter (i straffesaker påtalemyndighet og den siktede med forsvarer). Partene sørger for bevismaterialet, og dommeren (nemndsleder) ser til at saken er fullstendig opplyst. Hvis saken trekkes, opphører dommerens ansvar. Dette er i motsetning til *inkvisisjonsprinsippet* hvor dommeren har en mer aktiv rolle med ansvar for å skaffe bevismaterialet og oppklare en sak. Forhandlingene i fylkesnemnda, som i retten, følger videre det *kontradiktoriske prinsipp*, dvs. at begge parter skal ha hatt anledning til å gjøre seg kjent med motpartens anførsler, og uttale seg. Videre følger fylkesnemndene *muntlighetsprinsippet*. Oftest er det mange saksdokumenter, men bare det som leses opp eller sies under forhandlingene legges til grunn ved vedtak. Partene får slik mulighet til å imøtegå, utdype eller forklare bakgrunnen for en episode.

Følgende opplysninger om nemndenes saksbehandling gir en referanseramme for etterfølgende intervjuer med nemndsledere. Nærmere beskrivelse av fylkesnemndene og data om virksomheten er gitt i Grinde (2000 a, 2000b og 2003a).

- 1) Fylkesnemndssaker i «*full nemnd*» er ovenfor beskrevet som «typiske» og er hva de fleste forbinder med fylkesnemndssaker, men utgjorde i 2001 bare 39 % av sakene.

- 2) Fylkesnemndssaker kan også behandles «forenklet» når barnevernet og private parter i realitet er enige, men en ønsker et bindende vedtak som ikke uten videre kan omgjøres. Hvis partene aksepterer forenklet saksbehandling, fatter fylkesnemndsleder og to lege medlemmer vedtak pga. saksdokumentene (13 % av sakene i 2001). Selv om partene sier seg enige, er det fylkesnemndslederens ansvar å vurdere om en likevel bør ha en fullstendig saksbehandling som et bedre grunnlag for en stabil løsning.
- 3) En tredje sakstype er *midlertidige godkjenning* av akuttvedtak. Akutte inngrep i familiens situasjon skal snarest fremmes for fylkesnemnda. Nemndslederen avgjør om det synes å ha vært saklig grunn for å gripe inn, og om vedtaket kan godkjennes. I 2001 utgjorde akuttsaker 34 % av antall saker i fylkesnemndene. Hvor strenge krav som stilles til godkjenning av midlertidige vedtak, synes å påvirke bruken av akutte inngrep.
- 4) Det fremmes flere saker enn antall vedtak som fattes. En del saker *bortfaller, trekkes* eller *utsettes* pga. forhold i familien eller i barnas situasjon (14 % av sakene i 2001).

Fylkesnemndenes medholdsprosent har over år ligget rundt 83 % på landsbasis, dvs. at kommunene i hovedsak har fått medhold i sine forslag til tiltak, eventuelt med mindre justeringer som i omfanget av samvær mellom foreldre og barn. Selv om medholdsprosenten har vært stabil på landsbasis, er det betydelige variasjoner mellom nemndene (i 2001 fra 77 % til 95 %). Det er forskjeller i *saksmengden* nemndene mottar fra kommunene, men det synes også som nemndene har noe ulike profiler etter hva slags saker det gjelder, og dette kan igjen påvirke hva kommunene fremmer. I ekstremaker antas nemndene å forholde seg ganske likt, men i saker som ligger nær grenseområdet, vil skjønnet som utøves kunne vippe vedtaket i forskjellig retning.

Av samtlige vedtak fattet i 1995–2001 gjaldt 31 % *omsorgsovertakelser* (§ 4-12, § 4-8), 8 % foreldrenes *krav om tilbakeføring* (§ 4-21), 8 % vedtak etter «*atferdsparagrafen*» for unge (§ 4-24) og 2 % *fratakelse av foreldreansvar* (§ 4-20). Disse paragrafene omtales også som *barnevernets «kjerneparagrafer»* og omfatter omtrent halvparten av samtlige fylkesnemndsvedtak. For å få nærmere forståelse av fylkesnemndenes virksomhet og vurderinger, ble *fylkesnemndsledere intervjuet* med utgangspunkt i de fem siste saker etter kjerneparagrafene. Jeg fikk også mer generelle opplysninger om kontorets situasjon, vurderinger og aktuelle spørsmål. Nedenfor refereres funn fra intervjuene og saksgjennomgåelsen.

Intervju med fylkesnemndslederne med utgangspunkt i konkrete saker

For å få et bilde av fylkesnemndenes vurderinger og problemer knyttet til barnevernsaker, besøkte jeg seks av landets tolv fylkesnemnder og intervjuet fungerende leder av fylkesnemnda med utgangspunkt i konkrete saker. Det er fem paragrafer i barnevernloven som står særlig sentralt ved diskusjon om tersklene for barnevernets inngrep, og som ofte omtales som barnevernets «kjerneparagrafer» (§§ 4-8, 4-12, 4-20, 4-21, 4-24). Som nevnt over, utgjør vedtak etter disse fem paragrafene ca. halvparten av samtlige fylkesnemndsvedtak. Ved intervjuene brukte vi de siste fem sakene nemndsleder hadde hatt etter disse paragrafene. Særlig sentralt står § 4-12 med kriterier for når fylkesnemnda kan fatte vedtak om at barnevernet skal *overta omsorgen* for et barn. Inngrepskriteriene omfatter at:

- a) det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg eller i den personlige kontakt og trygghet barnet trenger,
- b) foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket behov for behandling og opplæring
- c) barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep
- d) det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd eller foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.

En omsorgsovertakelse kan også skje om barnet med foreldrenes samtykke allerede *bor utenfor hjemmet* (§ 4-8), og da med henvisning til hjemlene i § 4-12. Disse kriteriene vil også være sentrale ved vurdering av foreldres krav om *tilbakeføring* av barn (§ 4-21). Etter § 4-8 kan imidlertid *tilbakeføring nektes*, selv om forholdene i hjemmet ikke lenger ville gitt grunn for omsorgsovertakelse, men hvor barnet gjennom minst 2 år har knyttet seg slik til mennesker og miljø at en flytting vil medføre alvorlige problemer for barnet.

Også § 4-24 gir inngrepskriterier, men her rettet mot unge, oftest over 15 år, som har vist *alvorlige atferdsvansker* ved alvorlig gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller «på annen måte».

Etter § 4-20 kan *foreldreansvaret fratras* i sin helhet hvis det regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, eller barnet har knyttet seg slik til mennesker og miljø der det er, at

fylkesnemnda finner at en adopsjon vil være til barnets beste. Fratakelse av foreldreansvaret åpner for *adopsjon* uten foreldrenes samtykke.

I tillegg til diskusjonene ut fra enkeltsaker ved intervjuene, ga fylkesnemndslederne mer generelle opplysninger om organisering av virksomheten, saksgang, og assosiasjoner sakene vekket. For en nemnd fikk jeg i stedet saksdokumenter tilsendt etter et generelt intervju. Rutinene for saksbehandling i «*full nemnd*» synes å være ganske like ved nemndene. En sak starter med at nemndsleder *orienterer* nemnda om arbeidsformen, sjekker om partene er habile, redegjør for hva saken gjelder og de viktige saksdokumentene. Det er blitt standard å sette av en time til dette. Nemndas medlemmer rekker da bare å lese noen få dokumenter, men orienterer seg i saken slik at det er lettere etterpå å følge advokatenes saksfremstilling. Når selve *forhandlingsmøtet* begynner med partene til stede, legger kommunens advokat frem barnevernets saksfremstilling, forslag til vedtak og begrunnelser. Private parters advokat(er) gir sitt syn og forslag til vedtak. Advokatene leser opp fra saksdokumentene det som ønskes dokumentert og vektlagt. Deretter får partene forklare seg, og det føres vitner. Nemndslederen fører møtebok om hvem som er til stede, hvem som blir hørt eller vitner, når forhandlingene startet og sluttet, osv. Etter vitneførsel får kommunens advokat og private parters advokat(er) ordet til sin prosedyre. Deretter avsluttes forhandlingene, og partene forlater møtet.

Nemnda fortsetter med et *rådslagningsmøte* for å komme frem til vedtak (eventuelt med dissens). Hovedpunkter, anførsler osv. skrives deretter ut av fylkesnemndsleder med et eget avsnitt om fylkesnemndas vurderinger og premisser for vedtaket. I et senere *underskriftsmøte* med nemndsmedlemmene blir utkastet til vedtak gjennomgått og korrigert. Vedtaket sendes deretter til partenes advokater som formidler innholdet til sine parter.

I *tabell 10* er gitt en oversikt over hvordan de 30 sakene som ble gjennomgått ved intervjuet, fordelte seg på «kjerneparagrafene», antall barn, gjennomsnittlig alder ved ulike sakstyper, hvor mange vitner som ble hørt, og tidsrammen for forhandlingene. I 27 av de 30 sakene ble barnevernets/kommunens forslag i hovedsak vedtatt (90 %). I en sak fikk barnevernet *ikke medhold*, en sak ble behandlet «*forenklet*» uten parter, vitner eller møtebok, og en sak endte med *forlik* mellom partene idet barnevernet trakk sitt forslag.

Tabell 10: Barnevernsaker lagt til grunn ved intervju med fylkesnemndslederne.

	Saker	Barna i saken			Gjennomsnitt for sakstypene *			
		Antall/ kjønn	Gj. snitt alder	Variasjon alder	For-handl.	Vitner	Sider vedtak	Fra mottatt til eksp.
§ 4- 8	3	2 G + 1 P	1,2 år	2 mnd–3 år	1 dag	2,6	11,6 s	43 dager
§ 4-12	16	10 G + 18 P	7,6 år	6 mnd–16 år	2,8 dager	7,7	16,4 s	85 dager
§ 4-20	1	1 G	10 år	10 år	1 dag	3	9,8 s	86 dager
§ 4-21	4	3 G + 3 P	7,6 år	3,5 år– 16 år	2,5 dager	6,3	10 s	42 dager
§ 4-24	6	5 G + 1 P	17,3 år	15,5 år–18 år	1,7 dager	3,5	9,5 s	40 dager
I alt	30	21 G + 23 P		2 mnd–18 år	2,2 dager	5,5	13,9 s	70 dager

* For et par saker mangler enkelte opplysninger. Gjennomsnittet er da beregnet ut fra øvrige saker

Som nevnt ble bare saker etter de fem «kjerneparagrafene» valgt ut for intervjuene. Saker etter disse paragrafene utgjorde halvparten (49,5 %) av samtlige fylkesnemndsvedtak i perioden 1995–2001, mens de dekket samtlige saker (100 %) ved intervjuene. Ved sammenligning av fordelingen av de 30 sakene i dette konkrete utvalget, ligger fordelingen svært nær fordelingsmønsteret for disse fem paragrafene «i virkeligheten». Men siden de 30 sakene utgjorde 100 % i utvalget mot at de fem sakstypene utgjorde 50 % av samtlige saker i perioden 1995–2001, må en ved sammenligning justere for dette. Tabellen viser at hovedtyngden gjaldt omsorgsovertakelse etter § 4-12 (16 av de 30 sakene eller 53 %). Om en ser på samtlige fylkesnemndsvedtak på landsbasis, utgjør omsorgsovertakelser også en stor andel med vel ¼ av samtlige vedtak eller 52 % av vedtakene etter de fem kjerneparagrafene (Grinde 2003 a). Ved intervjuene var det også mange saker etter «atferdsparagrafen» § 4-24 (20 % mot 16 % av de fem paragrafene i perioden 1995–2001). Nedenfor gis noen stikkord om problemene som preget de forskjellige sakstypene.

§ 4-8: Vedtak om omsorgsovertakelser fattes etter § 4-8 når barna allerede bor utenfor hjemmet. I de tre sakene etter § 4-8 var barna tidlig plassert ved akuttinngrep eller med mors samtykke. Den tidligere plasseringen med samtykke eller ved midlertidig vedtak ble nå formelt endret til en omsorgsovertakelse. Sentralt var mødrenes omfattende rusmisbruk og/eller psykiatriske problem (reaktiv psykose, spørsmål om schizofreni). Den ene hadde tidligere født et barn med alvorlige skader etter alkohol i

svangerskapet (FAS), og mor var under siste svangerskapet tvangsinnlagt for å hindre fosterskader (sosialtjenesteloven § 6-2 a). Saken ble behandlet forenklet, men mor ville gjerne ha samvær, hvilket ble avslått. Den tredje moren var regnet som ressurssterk, med god jobb, men hadde utviklet en paranoid psykose og alvorlige vrangforestillinger. Alle de tre mødrene var innforstått med at de ikke kunne klare daglig omsorg for et barn. Det var for så vidt «opplagte» saker, hvilket også fremgår av at forhandlingene i fylkesnemnda bare tok gjennomsnittlig 1,3 dager, og det ble ført forholdsvis få vitner. Dette er en type saker hvor det kan tenkes senere å bli aktuelt å frata foreldreansvar for å sikre barnets situasjon ved adopsjon.

§ 4-20 I materialet inngår også en adopsjonssak. Barnet hadde vært i samme fosterhjem fra det var 7 måneder gammel og var 10 år ved adopsjons-saken. Mor var tidlig fratatt foreldreansvaret, men hadde gjennom klager og mange rettssaker fått det tilbake, inntil Høyesterett stadfestet fratakelsen av foreldreansvaret. Dermed kunne fosterforeldrene reise adopsjonssak. Gutten var tidlig skadet og hadde stort behov for særtiltak. Fosterforeldrene og gutten var nært knyttet til hverandre, men fosterforeldrene nølte med adopsjon, idet de antok at kommunen lettere påtok seg forpliktelser og særtiltak for gutten så lenge omsorgen var barnevernets ansvar. Samtidig ønsket de å skåne gutten mot problemene mors mange utspill medførte.

At en så alvorlig sak som adopsjon mot mors vilje, bare krevde en dag i fylkesnemnda, må sees på bakgrunn av de mange forutgående retts-sakene, og at mor var fratatt foreldreansvar ved dom i Høyesterett.

§ 4-12 I de 16 sakene (28 barn) om omsorgsovertakelse etter § 4-12 var det stor spredning i problematikk og i barnas alder. Halvparten av sakene gjaldt enebarn, de øvrige gjaldt to til tre søsken. I mange saker hadde mødrene hatt en urolig og vanskelig oppvekst, slet med psykiske problemer og rusmisbruk (oftest alkohol). I en sak var mor psykisk utviklingshemmet, i flere andre ble foreldrene omtalt som evneveike, svakt fungerende eller «ressurssvake». I mange av familiene inngikk mer eller mindre alvorlig vold mellom foreldrene, økonomiske problemer, flyttinger og urolige og belastende forhold. Barna ble beskrevet som kuete, isolerte, underyttere og utrygge, men noen også som utagerende. Flere av barna var eller hadde vært under barnepsykiatrisk behandling. For en pike på 11 år med ansvar for en yngre bror, var drømmen å få et fosterhjem som avlastet henne for ansvar og ga ro, orden og trygghet.

I flere saker var det en endring i familiens situasjon som utløste fylkesnemndssak. I en sak skulle mor inn for soning av fengselsstraff, i

en annen sprakk familierådets opplegg for alkoholisert mor, i en kom far hjem etter å ha sonet lengere straff for incest.

Med bakgrunn i de ressursvake familiene, trer mer ressurssterke familier klarere frem. I en sak ble en tidligere godt fungerende mor psykotisk, i en annen hadde mor tross langvarig narkotikakarriere klart å beskytte barnet på 3 år, og det ble inngått forlik om en frivillig plassering av barnet mens mor startet metadonbehandling. I en sak var det ressurssterke adoptivforeldre som over år hadde fått mye støtte fra hjelpeapparatene, men ikke lenger klarte en tidlig svært vanskelig gutt – nå også med rusproblem.

§ 4-21 Det var fire saker med seks barn hvor foreldrene krevde barna tilbakeført uten å få medhold i fylkesnemnda. Barna hadde vært stabilt i samme fosterhjem i fra 3 til 6 år – den yngste fra 4 måneder til 3½ år gammel, den eldste fra han var 10 år. Barna var knyttet til fosterhjemmene. To søstre hadde vært i fosterhjemmet i 6 år, mor var i disse årene etablert med jobb og leilighet og hadde gjentatte ganger søkt barna tilbakeført, men dette var avslått. I to saker var det far som søkte tilbakeføring. Den ene gjaldt barn på 4 og 6 år, hvor mor var psykiatrisk pasient, far ønsket barna til seg, men barnevernet var i tvil om han ville make dette. Begge barna var utrygge på far og under barnepsykiatrisk behandling. I en annen sak mente far at gutten på 16 år burde tilbakeføres til ham, siden han på grunn av skolegang likevel måtte flytte fra fosterhjemmet hvor han hadde vært fra 10 år. Men far hadde ny familie og begrenset overskudd, og gutten ønsket nytt fosterhjem nær den videregående skolen for å opprettholde kontakt med tidligere fosterhjem.

§ 4-24 Vedtak etter «atferdsparagrafen» § 4-24 innebærer tilbakeholdelse av ungdom i institusjon, og vedtaket må fattes før den unge fyller 18 år. Nemndene vil prinsipielt være betenkt over å fatte tvangsvedtak like før myndighetsdagen, men fire av de seks sakene ble påskyndet og prioritert fordi «siste frist» nærmet seg. Ungdommene hadde alle lange ruskarrierer og prøvd mange tiltak, men også ofte rømt, og flere hadde omfattende registrering hos politiet. Vedtak etter § 4-24 ble ansett som «siste sjanse» til å snu utviklingen. Tre av de fire ønsket også selv fortsatt tilbud i institusjonen, men det ble fattet tvangsvedtak for å kunne «holde» på dem gjennom skiftende motivasjon. Særlig den ene ville gjerne være plassert med eget samtykke, men hadde tidligere vist at han ikke klarte dette. For en av ungdommene hadde den lange ruskarrieren satt fysiske spor, og han hadde problemer med korttidsminne, konsentrasjon, følelsesmessig svingninger og sosial angst.

For piken på 17 år var § 4-24-vedtaket et klart tvangsvedtak. Hun var tidlig «sosialisert inn» i narkomiljø av eldre kriminelle brødre og ble beskrevet som apatisk, ekstremt benektende (bl.a. om påvist hepatitt), ikke skole, ikke jobb – «gjør ingen ting, vil ingen ting». Også den yngste på 15,5 år hadde allerede tung ruskarriere, og det var prøvd multipel systemterapi (MST) for å hjelpe foreldrene til å klare gutten. Dette gikk ikke, og gutten aksepterte da frivillig innleggelse i institusjon (§ 4-26), men rømte etter kort tid, og saken ble nå fulgt opp med tvangsvedtak.

Som nevnt ble fylkesnemndenes vedtak i hovedsak som kommunenes forslag, men eventuelt med noen mindre justeringer f.eks. i det minstemål for samvær nemnda fastsatte for foreldrene. Bare i en sak ble kommunen forslag om omsorgsovertakelse av tre barn avslått. Barnevernet var bekymret over mors atferd, isolering av barna og avvisning av hjelpetiltak, men nemnda fant likevel ikke at behovet for omsorg var tilstrekkelig dokumentert. Samarbeidet med mor hadde imidlertid skåret seg, og nabokommunen påtok seg videre oppfølging. I en annen sak kom nemnda frem til *forlik* med mor om en tidsbegrenset frivillig plassering av 3-åringen mens mor fikk metadonbehandling.

Som beskrevet foran, gir forhandlingsmøtene en omfattende presentasjon av aktuelle problem, partene får selv komme til orde, vitner utdyper og supplerer opplysningene, og nemnda og partene kan stille spørsmål for oppklaring. I de 30 sakene ble det gjennomsnittlig brukt 2,2 dager til forhandlinger (fra 1 til 4 dager). *Tidsbruken* i nemnda kan variere bl.a. med sakens forhistorie og dokumentasjon fra tidligere utredninger, vedtak, rettssaker osv. Det ble gjennomsnittlig ført 5,4 vitner (fra 0 til 17 vitner). De fleste sakene «faller på plass» gjennom denne prosessen, slik at nemnda oftest har et klart standpunkt. Hvis et nemndsmedlem er i tvil eller uenig ved rådslagningen, formuleres dette som *dissens*, men i praksis er det få saker med dissens. Oftest gjelder det i tilfelle mindre endringer i nemndas vedtak om samvær for foreldre og barn. I en av de gjennomgåtte sakene var det dissens, idet ett nemndsmedlem ønsket plassering med foreldrenes samtykke (§ 4-4 femte ledd) i stedet for omsorgsovertakelse, mens de øvrige fant dette urealistisk.

Anke over fylkesnemndsvedtak – begjæring om rettslig overprøving

Fylkesnemndenes vedtak kan *ankes til retten*. Det er to måneders frist for anke, og bare for et fåtall av sakene som ble gjennomgått ved intervju med fylkesnemndslederne, var det klart om saken ville bli brakt inn for rettslig overprøving eller ikke. Dette er derfor ikke fulgt opp her, men drøftet i tidligere arbeid hvor samtlige saker begjært rettslig overprøvd i løpet av ett år i fire fylkesnemnder ble fulgt opp (Grinde 2000 b). I alt gjaldt det 61 fylkesnemndsvedtak vedrørende 87 barn. For 53 % av barna stadfestet retten fylkesnemndas vedtak, og for 31 % ble fylkesnemndas vedtak stort sett stående uendret idet saksanlegget ble trukket, hevet eller det ble inngått forlik. For 8 % av barna bortfalt saken eller den ble avvist. Bare for 8 % av barna oppnådde private part endret vedtak – oftest i form av noe mer samvær. Men det var også to saker hvor retten endret fylkesnemndas vedtak om fratakelse av foreldreansvar for adopsjon, slik at barna fortsatte å være fosterbarn. Etter avslag i by- eller herredsretten (nå tingretten) anket foreldrene 12 saker om 19 barn videre til lagmannsretten. Igjen ble de fleste vedtakene stående, men foreldrene til ett barn fikk beholde foreldreansvaret, mens barnet fortsatte å være i fosterhjemmet. Flere saker ble også anket videre til Høyesterett, men uten å bli akseptert ført for Høyesterett.

Ved gjennomgang av fylkesnemndene ble det vist til at nemndenes saksbehandling i stor grad følger mønster fra domstolene. Men sammensetningen av rettsinstansene er forskjellig. *Fylkesnemndas* leder har kompetanse som dommer og fatter vedtak sammen med fire medlemmer, hvorav to sakkyndige. *Tingretten* settes med dommer og to medlemmer, helst med særlige faglige forutsetninger for å vurdere barn og deres situasjon (ofte psykologer). *Lagmannsretten* settes med tre dommere og fire lege medlemmer, hvorav noen har spesielt relevant fagkunnskap.⁸ *Høyesterett* settes med fem høyesterettsdommere. Høyesterett har også et eget Kjæremålsutvalg som vurderer om en sak skal aksepteres ført for Høyesterett.

Det er ingen økonomiske begrensninger for private part ved anker i barnevernsaker. Staten dekker private parts utgifter til advokat både ved nemndsbehandling og ved rettslig overprøving, eventuelt både i tingrett, lagmannsrett og Høyesterett. Hver sak medfører store omkostninger i form av penger og arbeidsinnsats. Oppfølgingen av en sak gjennom rettslig overprøving, eventuelt gjennom år overfor flere rettsinstanser, er generelt

⁸ Lagmannsretten kan ved straffesaker med høy strafferamme også settes med en jury.

ressurskrevende, også for barnevernet. Det har i senere år vært hevdet at økonomiske interesser hos advokater også noen ganger er medvirkende til det omfang de rettslige overprøvingene har fått. Oftest blir det dessuten engasjert sakkyndige for å avgi nye vurderinger eller sitte med som domsmenn. Samfunnet har begrenset kapasitet for psykisk helsevern og psykoterapi, slik at dette tapper ressursene f.eks. til psykoterapi.

En ukjent kostnad ved rettslig overprøving er den usikkerhet langsiktig tautrekking om et barns tilhørighet og livssituasjon medfører for barnet selv og for fosterfamilien. Rettslige overprøvinger med anker opp gjennom systemet, kan strekke seg over 2–4 år, hvilket utgjør en stor del av et barns oppvekst (Grinde 2000 b). Vi har eksempler, men ikke systematisk kunnskap om hvordan det virker på barn og fosterfamilie å leve i usikkerhet med rettssaker om barnets situasjon en stor del av barndommen. Foreldrene har dessuten rett til å reise ny sak ett år etter siste vedtak. Selv når det etter sakens realiteter er liten grunn til å tro at det vil bli aktuelt med en tilbakeføring, skaper klager og rettssaker uro og usikkerhet.

Sandberg (2003) har vurdert dommer og sakkyndighetsrapporter i saker om tilbakeføring av barn under barnevernets omsorg (BVL § 4-21). Lovens utgangspunkt er at det er en verdi for barn å vokse opp hos biologiske foreldre, og at barn skal tilbakeføres foreldrene når det ikke lenger er behov for omsorg. Tilbakeføring kan imidlertid etter gjeldende lov nektes hvis plasseringen har vart i mer enn to år, og barnet har fått en slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering antas at en tilbakeføring vil medføre «alvorlige problemer» for barnet. Etter Sandbergs oppfatning griper et skifte av omsorgspersoner så sterkt inn i barnets liv, at barnet burde ha rett til å ha den familien det oppfatter som sin, uavhengig av om dette er biologisk eller sosial familie og uten at en tilbakeføring antas å ville medføre «alvorlig skade». «Det biologiske prinsipp» vil inngå i en konkret vurdering av det enkelte barns situasjon, men biologisk kontakt kan også ivaretas gjennom samvær. I tråd med barnekonvensjonen burde det grunnleggende hovedprinsippet være et barneperspektiv og hensynet til barnets beste. Sandberg mener det burde være mulig å bestemme at en fosterhjemsplassing skal være varig, slik at barnet unngår å leve i årevis i uvisshet om sin omsorgssituasjon. Fylkesnemnda burde derfor ha en hjemmel til bestemme at foreldrene ikke lenger har rett til å få behandlet krav om oppheving av omsorgen, når dette har vært prøvd et visst antall ganger, det er lite sannsynlig at et krav vil føre frem, og dette vurderes å være til barnets beste.

Konklusjon: *Klageretten* står sterkt i vårt samfunn og er et viktig ledd i rettssikkerhet. Dette aktualiseres i særlig grad når samfunnet ved barnevernet griper inn med tvang. Men stort sett er klager en rettighet for *foreldrene* når barnevernet søker å ivareta «*barnets beste*». Med grundig saksbehandling i fylkesnemndene er det få saker som endres ved rettslig overprøving. Det reiser spørsmål om en i større grad kunne imøtekomme og ivareta foreldrenes reaksjoner på andre måter.

Hva vinnes og tapes ved frivillighet og tvang?

Gjennomgangen av beslutningssystemet og tvangsvedtak i norsk barnevern gir bakgrunn for å trekke noen nordiske sammenligninger, jf. kapittel 10. Det gir også et bakteppe for noen avveininger og prinsipielle spørsmål.

Etter norsk barnevernlov (§ 4-4 femte ledd) kan foreldre og unge samtykke i en frivillig plassering utenfor hjemmet. Slike plasseringer er særlig aktuelt der en regner med en tidsavgrenset plassering og tilbakeføring til foreldrene, og noen ganger ved plassering av ungdom. Hvis en regner med mer langsiktig plassering, bør en ifølge norsk barnevernlov fremme saken for fylkesnemndsvedtak (§ 4-12). Ifølge vår vignettundersøkelse avviste de fleste saksbehandlerne plassering som hjelpetiltak for mindre barn i alvorlige saker, idet de ønsket et omsorgsvedtak som sikret kontinuitet og stabilitet ved plassering. Det viser at lovens intensjoner er alminnelig akseptert, til tross for at det er tyngre for saksbehandlerne å skulle fremme en fylkesnemndssak. For ungdom kan frivillig plassering være relevant for å bygge på den unges egen motivasjon, men det stiller krav til ungdommens funksjonering, og det krever individuell vurdering av når en heller bør gå inn for et tvangsvedtak i fylkesnemnda.

Alle fylkesnemndenes vedtak defineres som *tvang*, selv når private part er enig eller innforstått med det som skal skje, slik at saken behandles «forenklet». Tvang har en dårlig klang, og det meste av barnevernets tiltak bygger på samarbeid og tilbud om hjelp – ca. 80 % av norske barnevernsklienter er på hjelpetiltak. De sakene som fremmes for fylkesnemnd, har da også oftest en lang forhistorie hvor mange tiltak har vært prøvd før en vipper over til mer inngripende vedtak. Noen ganger er det en «situasjonsbetinget» tvang, hvor foreldrene innser at de for tiden ikke makter omsorg for barn.

Målsettingen å styrke foreldrenes motivasjon og medvirkning i tiltak er sentral, jf. vektleggingen av «empowerment». Det ligger en viktig verdi i seg selv i å oppnå samarbeid og samtykke til tiltak, og det gjør det lettere å få til et videre meningsfullt samarbeid. Men sterk vekt på å motivere foreldrene til

samtykke, kan også medføre press hvor samtykket blir mer «kosmetisk» enn uttrykk for reell innsikt og motivasjon. Et samtykke kan dessuten trekkes. For å unngå turbulens for barna, ønsker en derfor bindende vedtak. Fylkesnemndas vedtak er definert som tvang, men tvang gir også visse *rettsgarantier* med grundig saksbehandling, advokathjelp og rett til «a second opinion» ved overprøving. Det synes som en i Norge mer aksepterer tvang overfor foreldre enn f.eks. i Danmark (Grinde 1989, Hestbæk 1998). Uten et tvangsvedtak kan barna lett bli «pendlere» eller «kasteballer», idet de ved kriser tas under omsorg med foreldrenes samtykke, tilbakeføres når foreldrene ønsker det, for så igjen å tas under omsorg ved nye kriser i familien. Er det mulig i alvorlige saker å sikre barna en stabil og akseptabel livssituasjon hvis foreldrenes ønsker blir styrende? Er det bedre å erkjenne at barnevernets vedtak i «tunge» barnevernsaker innebærer tvang? Som nevnt, foreligger det i realitet ofte «situasjonsbestemt» tvang, hvor foreldrene kanskje innser at de ikke kan klare omsorgen, men likevel ikke ønsker å samtykke i en plassering.

Spørsmålet om frivillighet og tvang stiller seg annerledes for *ungdom* som selv er part. Ungdom kan samtykke i en frivillig plassering (§ 4-4 femte ledd), og dette har betydelig verdi hvis det gir bedre motivasjon og ivaretar selvfølelse og opplevelsen av kontroll over egen situasjon. Men de ungdommene som er i en situasjon hvor tvangsvedtak blir aktuelt, er ofte ustabile og med skiftende motivasjon, jf. de refererte fylkesnemndssakene etter «atferdsparagrafen» (§ 4-24). Et tvangsvedtak åpner for at en institusjon kan «holde på ungdommen» og hente tilbake ved rømning. Tvangen kan slik redusere at ungdom i vanskelige perioder forsvinner og mister sitt tilbud – som de kanskje innerst inne fortsatt ønsker, uten at de vil tilkjenne dette.

Om roller, struktur og respekt for klientene

Eriksen & Skivenes (1998) har drøftet fylkesnemndene som en arena for forhandlinger med mål å oppnå enighet om en beslutning. Wærness & Söder (1999) har stilt seg kritisk til dette og advart mot å erstatte erfaringsbasert kunnskap i sosiale forhold med troen på «den kommunikative rasjonalitetens konsensussskapende kraft». Det synes da heller ikke som Eriksen & Skivenes i sin diskusjon har sett fylkesnemndenes rolle i lys av at barnevernet oftest i forutgående år har søkt å «forhandle» med foreldrene for å bedre barnas situasjon. Noen fylkesnemndsledere er opptatt av en mulig utvikling av fylkesnemndenes rolle i retninger av forhandlinger og forlik, og det vises til forsøk innen rettsvesenet om forlik f.eks. i saker om barnefordeling. Men i hvilken grad er de «tyngste» barnevernsakene egnet for forhandlinger?

Hvilke krav stiller dette til foreldrenes innsikt og delaktighet? Det er ikke nok at partenes advokater forhandler.

Dette berører fylkesnemndenes arbeidsform og balansegang mellom en brukervennlig holdning med respekt for partene og en markering av at fylkesnemndas vedtak gjelder alvorlige forhold for å sikre barnets situasjon. Det krever en viss *struktur og autoritet* for at vedtakene skal få tyngde, og hvordan en forholder seg til partene har kommet opp i ulike sammenheng.

Ytre sett belyses dette bl.a. gjennom *scenen* for forhandlingsmøtene – hvordan rommet er organisert og utstyrt. Mens ovale eller runde bord kan være egnet ved forhandlinger med sikte på forlik, skal fylkesnemnda fatte vedtak, og bordoppstillingen er etter mønster fra norske domstoler. Nemnda har fem stoler langs et bord med front mot partene. Til høyre sett fra nemnda, er et bord for kommunens advokat og barnevernets saksbehandler, til venstre tilsvarende bord for private parter. Rett overfor nemnda er et lite bord hvor partene (mor, far, barnevernets saksbehandler osv.) og vitner tar plass ved eksaminasjon. Noen steder har nemnda og partene like høye stoler, andre steder har nemndsmedlemmene høyere stoler, eventuelt ekstra høy for nemndsleder som sitter i midten. Ulike stolhøyder begrunnes til dels med at nemndsleder skriver mye og trenger å sitte godt, men dette synes også å være et ledd i å skape en scene med ulike roller.

Dette rollebildet kan forsterkes. Noen steder sitter nemnda på plass før partene kommer inn. Andre steder er partene på plass og reiser seg når nemnda kommer inn, slik som ved domstolene. Juristene har ikke kapper (nemnda er ikke en domstol), men nemndslederne er opptatt av egen og medlemmenes oppførsel og klesdrakt. Nemndsmedlemmene oppfordres til å vise respekt for partene. I dette inngår å være pent og ordentlig kledd, ikke sitte med kaffekopp, være presis ved møtestart og etter pauser. Videre oppfordres de til å unngå å prate med partene i pauser. Prat med en av partene kan lett misforstås som uttrykk for sympati og synspunkter av betydning for saken – selv om samtalen bare dreier seg om været.

Til tross for den belastning en fylkesnemndssak er for private part, synes det som nemndene gjennomgående lykkes i å skape en akseptabel situasjon. Det gis noe rom for spøk, men hovedbudskapet er at et nemndsvedtak er alvorlig. Ifølge en undersøkelse hvor deltakerne svarte på spørsmål umiddelbart etter forhandlingsmøtet og før de kjente nemndas vedtak (Iversen 1996), var de fleste foreldrene positive og mente de ble hørt og fikk fremmet sine synspunkter i en atmosfære av respekt. Dette gir et bedre grunnlag for videre utvikling, men det forhindrer ikke reaksjoner når vedtaket foreligger, jf. at kommunene i hovedsak får medhold i 83 % av

vedtakene, og at mange saker ankes videre til retten. Den høye medholdsprosenten må også sees i lys av at mange saker kommer sent til nemndsbehandling – for sent etter manges mening. Barnevernet nøler og vil helst være sikre på at de gjør rett ved å fremme en sak. Det kan dessuten fortone seg bortkastet å nedlegge meget arbeid i en sak for fylkesnemnda, hvis en ikke regner med å få medhold – også fordi en fylkesnemndssak medfører at foreldrene konfronteres med negative oppfatninger av dem og deres forhold, og det «gjør noe med foreldrene».

Vurdering av fylkesnemndenes vedtak

Fylkesnemndene er et beslutningsorgan, og nemndene har lite kontakt med kommunens barnevern ut over det som knytter seg til å fatte vedtak. Barnevernet *forbereder* saken, og nivået på saksdokumentene er hevet med ny barnevernlov i 1992 og med økte krav til systematisk og relevant fremstilling. Det er barnevernets ansvar å *effektuerer vedtakene*, men det er ingen systematisk tilbakemelding til nemnda om hvordan det videre gikk med barn og familie. Nemndas medlemmer skal være habile, og hver sak skal så langt mulig møtes på fritt grunnlag uten å farges av andre opplysninger om familien. Eventuell tilbakemelding til nemnda om hvordan det gikk, er derfor begrenset og tilfeldig som f.eks. ved at det kommer opp en ny sak innen samme familie, at partenes advokater møter i andre saker og forteller hvordan det gikk, eller at saken ankes for rettslig prøving. I retten blir, som nevnt, de fleste av fylkesnemndas vedtak stående. Stort sett vil den vei som trekkes opp gjennom nemndsvedtaket, prege barnas og familienes videre situasjon, og retten vil oftest være enig og stadfeste vedtaket, eventuelt med noen justeringer som følge av endringer over tid. Det at nemndas vedtak har stor gjennomslagskraft, stiller ekstra krav til en grundig saksbehandling ved dette første vedtaket.

Kjønstad (2002) har stått for en omfattende juridisk evaluering av fylkesnemndene, hvor bl.a. Duvaland har sammenlignet fylkesnemndene med andre rettsinstanser. Duvaland viser til at det ved innføring av fylkesnemnder var politiske vilje til å betale for økt rettssikkerhet, og han konkluderer med at rettssikkerheten er god for dem som blir gjenstand for tvangsvedtak. Lovens intensjon er at barn skal få hjelp ut fra hensynet til barnets beste, men får barna hjelp raskt nok? Duvaland spør om juristene har vært så opptatt av å etablere et system tilpasset deres egen tenkemåte og metode, at det ikke er tatt nok hensyn til at starten på en prosess avhenger av barneverntjenesten og dens tradisjoner. Domstolstilnærmingen i fylkesnemndene

kan skygge for alternative måter å sikre rettsriktige avgjørelser. Burde en f.eks. fjerne vitneboksen og sette seg ved et rundt bord?

Har man lagd en så «flott» prosess at den kommunale barneverntjenesten er redd for å nærme seg den? (Duvland 2002, s. 197)

En fylkesnemndssak fanger inn situasjonen på *ett tidspunkt* i barnas og familiens utvikling, og det griper inn og *styrer retningen for den videre utviklingen*. Stort sett har barnevernet vært fornøyd med vedtakene, men en må likevel anta at det er et potensiale for bedring. En skulle tro det var behov for en systematisk evaluering av hvordan vedtakene treffer «i virkeligheten», og hvilke alternative løsninger som blir synlige i ettertid. «Etterpå-klokskap» kan gi nyttig kunnskap for senere vedtak.

Det gjelder hvordan fylkesnemndene best skal nyttiggjøre seg barnevernets praktisk orienterte kunnskap og erfaring. Saksbehandlere i barnevernet har opplyst at de f.eks. er blitt stoppet i nemnda når de har villet gi sin vurdering av foreldrenes omsorgsevne, fordi dette anses som den oppnevnte sakkyndiges fagområde. De sakkyndige vil ofte sette vurderingene inn i en bredere og mer teoretisk ramme, mens saksbehandlernes erfaringer kan ha stor praktisk relevans. Men hvis to profesjoner har *ulike perspektiv på foreldrenes omsorgsevne*, deres mulighet til å se barnas behov og til å legge dagliglivet til rette for omsorg, burde vurderingene *supplere* hverandre og til sammen gi en bredere forståelse.

Med økt rettsliggjøring av beslutningsprosessen har juridiske vurderinger fått økt vekt, men psykososiale vurderinger er viktig for sakens realiteter. Hva er *realiserbare tiltak* og endringer i barnas og familiens situasjon? Noen ganger tilrås det f.eks. at foreldrene skal få psykoterapi eller annen behandling, men hvor store sjanser er det for å kunne realisere dette? Foreldrene kan ved en nemndsbehandling ønske dette, uten at motivasjonen senere viser seg tilstrekkelig, og det er begrensede ressurser i psykisk helsevern. Særlig da fylkesnemndene startet sin virksomhet, kunne forslag om tiltak noen ganger få karakter av skrivebordslogikk, *ønsketenkning* og idealisme. Nå synes nemndene å være mer forsiktige med dette.

I barnevernets arbeid så vel som i beslutningsprosessen er det bruk for flere perspektiv. Sandberg (1994) formulerer det slik:

Barnevernsvedtak bygger på en kombinasjon av juss, fagkunnskap og verdier. Loven setter rammene for de vedtak som treffes. Den er i seg selv et uttrykk for verdivalg fra lovgivers side, men må også være basert på kunnskap om virkeligheten. En sentral del av denne kunnskapen er psykologisk kunnskap. (Sandberg 1994, s. 225)

Balansen mellom juridisk og psykososial kunnskap og logikk synes i økende grad å komme på dagsorden, til dels under begrepet «psykolegalisme», jf. rapporten «Nordisk samarbeid og utfordringer knyttet til innholdet i begrepet barnets beste» (Haugli 2003). Vil dette bli tema for fremtidige drøftinger?

Regjeringen har nedsatt et utvalg for å vurdere «Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker», bl.a. med sikte på en viss forenkling. En delinnstilling er avgitt i desember 2004, og andre del vil foreligge våren 2005. Selv om det er alminnelig tilfredshet med omleggingen av beslutningssystemet til statlige fylkesnemnder, er virksomheten stadig under debatt og videreutvikling.

10 Nordiske beslutningsprosesser ved tvangsvedtak i barnevernet: Lovbestemmelser, normer og verdier

Ved iverksettingen av det nordiske prosjektet var et utgangspunkt erfaringene fra tidligere nordiske komparative barnevernundersøkelser. Disse hadde bl.a. vist at barnevernets inngrepskriterier er like, men skjønnnet som utøves i den enkelte sak, gjør at praksis blir forskjellig. Vi mente dette hadde sammenheng med kulturelle forskjeller i normer og verdier og ønsket derfor å fange inn nordiske likheter og forskjeller i tenkning, saksbehandling og vurderinger. Vignettundersøkelsen var sentral i dette, jf. kapittel 6 med sammenligninger av nordiske saksbehandleres diskusjoner og valg av løsninger med utdyping og begrunnelser. I svart-hvitt-saker antas de nordiske saksbehandlerne stort sett å reagere likt. Men i mange barnevernsaker er ikke alternativene opplagte. Det gjelder ofte komplekse situasjoner med argumenter som taler for og i mot ulike løsninger, og hvor saksbehandleren ut fra sin vurdering – sitt skjønn – må treffe valg som kan få store konsekvenser for barnet og familien.

Som påvist tidligere, er det forskjeller i *saksbehandlerens vurderinger* av argumenter, men også i *hva lovene hjemler av vedtak*, og i *hvordan beslutninger fattes*. I tillegg til individuelle variasjoner mellom saksbehandlerne, synes det å være nasjonale fellestrekk som gjør at saksbehandlerne innen en nasjon tenderer mot større likhet i vurderinger. Det gjelder generelle holdninger f.eks. til hvor stor vekt en skal legge på hensynet til foreldrene, eller hvor sterkt hensynet til barnet behov og rettssikkerhet skal telle ved konflikter. De legale rammevilkårene antas å reflektere nasjonale verdier og normer og slik gi en bakgrunn for den enkelte saksbehandlers skjønnsmessige vurderinger.

I de tre foregående kapitlene er det redegjort for dansk, islandsk og norsk beslutningsprosess ved tvangsvedtak i barnevernet. Fremstillingene viser betydelige forskjeller i prosessen. Det er forskjeller i hvem som fatter vedtak, på hvilke organisasjonsnivå, i saksbehandling som i hvor lang tid en bruker til forhandlinger, og i hvilken grad partene deltar i forhandlingene. Vi

vil i dette kapitlet søke å se beslutningsprosessen i et komparativt perspektiv. Videre vil vi trekke inn noen forskjeller i lovgivningen, som antas å reflektere nasjonale normer og verdier for hvordan problemer og konflikter bør løses.

Barnevernets inngrepskriterier for tvangsvedtak

I tabell 11 (se neste side) er gitt en oversikt over de viktigste bestemmelsene i dansk, islandsk og norsk lovgivning som hjemler tvangsvedtak i barnevernet. I *Danmark* gjelder det § 42: «Anbringelse udenfor hjemmet uden samtykke». Paragrafen omfatter også bestemmelser vedrørende unge med alvorlige atferdsvansker. På *Island* var tvangsinngrep etter barnevernloven av 1992 hjemlet i § 25 gjeldende ved gjennomføring av den islandske vignetundersøkelsen, men i tabell 11 er det vist til bestemmelser etter loven av 2002 med hjemler for tvangsvedtak i §§ 27, 28, 29. Barnevernsnemndas myndighet til å fatte vedtak om døgnplasseringer er nå begrenset til 2 mnd, dommer kan fatte vedtak om plassering i inntil 12 måneder, mens retten kan fatte vedtak om at barnet skal være under omsorg til voksen alder. I *Norge* hjemler § 4-12 omsorgsovertakelse, mens vedtak etter § 4-24 retter seg mot den unge selv ved alvorlige atferdsproblemer.

Selv om bestemmelsene varierer, er det sentralt i alle landene at det skal foreligge en åpenbar risiko for alvorlig skade på barnets eller den unges helse eller utvikling før barnevernet griper inn med tvang. Dette skal vurderes i forhold til nåværende situasjon og i forhold til fremtidig utvikling, og det skal være mulig å gripe inn før det er en påviselig alvorlig skade hos barnet. Ved vedtak om omsorgsovertakelse får barnevernet ansvaret for «den daglig omsorg», og barnet plasseres i fosterhjem, eventuelt i institusjon. Foreldrene beholder normalt rett til samvær med barnet, til å klage over vedtak, eventuelt reise krav om tilbakeføring osv. Hvordan dette er regulert, varierer i landene og drøftes senere. På Island er vedtak etter § 29 mer inngripende enn danske og norske omsorgsovertakelser, idet dette gjelder varig omsorg, dvs. til voksen alder. Men foreldrene beholder viktige foreldrerettigheter som rett til samvær, rett til å klage og fremme ny sak. Ved norske vedtak etter § 4-20 mister foreldrene hele foreldreansvaret og rettigheter knyttet til dette, og barnet «frigis» for adopsjon mot foreldrenes vilje.

Tabell 11: Hovedkriterier for barnevernets inngrep i Danmark, Island og Norge. (ikke gjengitt hele paragrafene).

Danmark	Lov om social-service (service-loven)	<p>§ 42: Anbringelse udenfor hjemmet uden samtykke</p> <p>Er der åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling at barnet eller den unge 2) vold eller andre alvorlige overgreb, 3) misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge eller 4) andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge, kan børne- og ungeudvalget uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge selv, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet, jf. § 40, stk 2, nr 11. Der kan kun træffes en afgørelse efter 1. pkt., når der er begrundet formodning for, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet.”
Island	Barnevern-loven 2002	<p>§ 27: Child protection committee ruling on placement of a child outside home</p> <p>On the same conditions as those stated in art. 26, and if justified by compelling interests of the child, a child protection committee may by a ruling, against the will of the parents or of a child aged at least 15:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. rule that the child shall remain in a certain place for up to two months, b. rule that a child shall be removed from the home for up to two months, and on necessary arrangements, such as the placement of the child in foster care or in a home or institution, or seek other measures under Section XIII and XIV to safeguard the child’s safety, or in order that suitable study of the child may be carried out, and necessary treatment and care may be provided. <p>§ 28 Court order on placement of a child outside the home</p> <p>If a child protection committee deems it necessary that an arrangement under items a and b, art. 27, last longer than provided there, the committee shall submit this matter to the district court. By order of a judge, a child may be placed up to 12 months at a time.</p> <p>§ 29 Loss of custody</p> <p>A child protection committee may take legal action for a parent or parents to be deprived of custody if the committee believes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. that daily care, upbringing or relations between parents and child are seriously defective, taking account of the age and maturity of the child, b. that an ill or disabled child is not ensured suitable treatment, therapy or teaching, c. that the child is mistreated, sexually abused or is subject to gross mental or physical cruelty or humiliation in the home, d. that it is certain that the child’s physical or mental health or his/her development is at risk because the parents are clearly unfit to have custody, due for instance to drug use, mental instability or low intelligence, or if the behaviour of the parents is likely to cause the child serious harm.

tabellen forts. neste side

Norge	Barnevernloven	<p>§ 4-12: Vedtak om å overta omsorgen for et barn.</p> <p>Vedtak om å overta omsorgen for et barn kan treffes</p> <ol style="list-style-type: none"> dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring, dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, eller dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar. <p>§ 4-20 Fratakelse av foreldreansvar. Adopsjon</p> <p>Har fylkesnemnda vedtatt å overta omsorgen for et barn, kan fylkesnemnda også vedta at foreldreansvaret i sin helhet skal fratras foreldrene. Blir foreldreansvaret fratatt foreldrene slik at barnet blir uten verge, skal fylkesnemnda snarest ta skritt til å få oppnevnt ny verge for barnet.</p> <p>Når det er fattet vedtak om fratakelse av foreldreansvar kan fylkesnemnda gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted. Samtykke kan gis dersom</p> <ol style="list-style-type: none"> det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet, og adopsjon vil være til barnets beste og adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra barnet som sitt eget.» <p>§ 4-24 Plassering og tilbakeholdelse i institusjon uten eget samtykke.</p> <p>Et barn som har vist alvorlige atferdsvansker</p> <ul style="list-style-type: none"> - ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet - ved vedvarende misbruk av rusmidler eller - på annen måte <p>kan uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret for barnet, plasseres i en institusjon for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i opptil fire uker, eller i den kortere tid som er fastsatt i vedtaket. Er det rolig at et barn som nevnt i første ledd har behov for mer langvarig behandling, kan det treffes vedtak om at barnet skal plasseres i en behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil tolv måneder uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret for barnet. Ved nytt vedtak kan plasseringstiden i særlige tilfeller forlenges med opptil tolv nye måneder. Barneverntjenesten skal fortløpende følge opp plasseringen og vurdere tiltaket på nytt når plasseringen har vart i seks måneder.</p> <p>Dersom plasseringen er satt i verk før barnet fyller 18 år, kan tiltaket etter første og annet ledd gjennomføres slik fylkesnemnda har bestemt, selv om vedkommende fyller 18 år i løpet av plasseringstiden.</p> <p>Et vedtak etter første og annet ledd kan bare treffes dersom institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen.</p>
-------	----------------	---

Som i tidligere nordiske sammenligninger (Grinde 1989, Hestbæk 1998) mener vi at danske, islandske og norske *inngrepskriterier* som hjemler bruk av tvang, i hovedsak gir de samme muligheter til å gripe inn ved alvorlig risiko for et barns utvikling og helse i vid forstand, og både ut fra aktuell situasjon og ved en prognostisk vurdering av fremtidig utvikling. Men det er ulike grader av inngripende vedtak og i gjennomføringen av disse, og grensene mellom frivillighet og tvang er forskjellige. Hjelpetiltak kan også i enkelte tilfeller pålegges. Samfunnet og barnevernet har et særlig ansvar der de griper inn i foreldres eller unges råderett.

Men ved sammenligninger må en ha for øyet at *tvangsbegrepet* brukes forskjellig i landene. I Norge ble tidligere samme lovparagraf (§ 19) lagt til grunn ved omsorgsovertakelser. Selv om saksbehandlingen varierte ved frivillige og tvangsmessige vedtak, ble overgangen fra uformell til formell tvang mindre «synlig». Ved omorganisering fra kommunale barnevernsnemnder til statlige fylkesnemnder økte omfanget av tvangsvedtak radikalt, idet samtlige fylkesnemndsvedtak registreres som tvang. Dette førte også til en skjerping av kravene til barneverntjenestens dokumentasjon og underbygging for vedtak.

Vi har foran drøftet likheter og forskjeller i barneverntjenestenes vurdering av terskler for vedtak. Variasjoner i landenes saksbehandling og beslutningssystem synes imidlertid lite kjent. Som nevnt over, innebærer beslutningssystemene at flere vedtak registreres som tvang i Norge enn i Danmark og på Island. Det antas også å være mer aksept i Norge for bruk av tvang for å ivareta barnets interesser. Dette kommer vi tilbake til senere. Det er et interessant spørsmål om det er andre faglige forskjeller i hvordan barnevernsaker vurderes som følge av landenes ulike beslutningssystemer, men dette krever en annen tilnærming enn i denne undersøkelsen.

Beslutningsprosessen ved danske, islandske og norske tvangsvedtak

Tvangsvedtak som alvorlig griper inn i foreldre og barns situasjon, må stille strenge krav til hvordan vedtak fattes, og hvordan partenes rettssikkerhet ivaretas. De foregående kapitlene viser at det er betydelige forskjeller i hvordan dette er organisert, i hvem som fatter vedtak, i hvilket omfang foreldre og barn og deres advokater blir hørt, om det brukes vitner/sakkyndige ved vedtak, osv. For å lette en sammenligning er det i tabell 12 (se neste side) samlet noen kjennetegn ved landenes beslutningsprosess ved noen stikkord for sentrale punkter. For utdyping av punktene vises det til de nasjonale fremstillingene i kapitlene 7, 8 og 9. Som ledd i et komparativt perspektiv, vil vi nedenfor spesielt vise til noen punkter.

Tabell 12: Hvem treffer tvangsvedtak i Danmark, Island og Norge, og etter hvilke bestemmelser? Hvem er til stede ved saksbehandlingen?

Hvem fatter vedtak	Sammensetning	Vedtak etter §§	Partenes deltakelse: Er foreldre/ungdom og barnevern til stede hele/deler av forhandlingene?		Tid til forhandling	Meddele Vedtak
			Hele tiden	Delvis til stede		
Danmark	5 medlemmer: 3 fra kommunebestyr. (formann+ nestf.) Byrettsdommer Ped./psyk.sakkyndig	Service-loven: § 42 anbringelse § 43 opprettholde anbring. § 45 godkjenne foreløpig anbringelse § 64 flytning/ hjemtagelse § 39 undersøkelse § 44 undersøkelse/ behandl. Anbefaling av adopsjon	Nei	Private part med adv. ca.45-50 min. Kom. saks-behandl. svarer hvis spurt. Barn over 10-12 år ca. 15 min, stilles allmenne spørsmål.	Forhandlinger fra ca. 65 til 90 min. Voteringsmøte 20-60 min. til flere timer. Partene venter i mens.	Meddeles etter votering direkte til partene, effekteres straks. Kom. skriftlig vedtak til foreldre: begrunner + gir opplysning om klagerett.
Den sociale Ankestyrelsen						
Landsretten						
Island	5 medlemmer: Kommunen oppnevner (politisk valgte) Godkjennes av dommer	Barnevernloven § 26 pålegg i hjemmet § 27 døgnplass. inntil 2 mnd § 28 døgnplass. inntil 12 mnd av gangen § 25 Omsorgsovertakelse	Foreldre, ev. barn, kan være til stede under forhandl. svarer på spørsmål		Ikke registrert En sak går ofte over flere møter.	Skriftlig ved tvangvedtak.
Retten	Dommer					
Norge	5 medlemmer: Fylkesnemndsleder (=dommer) 2 sakkyndige 2 lege medlemmer	Barnevernloven 1) § 4-6 godkj. midlertidig vedtak (akutt-) § 4-12 omsorgsovertakelse § 4-19 omfang samvær § 4-20 fratakelse foreldre-ansvar § 4-21 nektet tilbakeføring § 4-24 unges atferd	Foreldre/unge med adv(er) + barnevern med adv. under forhandlingsmøtene (ikke ved avsluttende vedtak)		Gj.snitt ca. 2 dager (Deretter rådslagning og vedtaksmøte)	Skriftlig til partenes adv. Adv.formidler, drøfter med part, bl.a. om ev. klage.

1) Ca. 95 % av fylkesnemndenes vedtak gjelder barnevernloven, og hovedtyngden er saker etter de nevnte paragraferne. Fylkesnemnda kan også fatte tvangsvedtak etter sosialtjenesteloven, forvaltningsloven og smitteloven. Av spesiell interesse er et økende antall saker vedrørende gravide rusmisbrukere.

Vedtak på kommunenivå, fylkesnivå eller regionalt

I Norge ble de «tunge» vedtakene som innebar elementer av tvang, flyttet fra de lokale, folkevalgte kommunale barnevernsnemndene til fylkesnivå ved ny barnevernlov 1992 (i verk fra 1993). Dette var bl.a. fordi mange kommuner hadde lite befolkningsgrunnlag og dermed ikke fikk nødvendig erfaring med de vanskeligste barnevernsakene. Det var også for å skape en viss distanse mellom beslutningstakerne og nærmiljøet, slik at ikke «sladder» og eventuelle konflikter i miljøet skulle influere ved tvangsvedtak. En ønsket ikke lenger politisk valgte representanter ved slike vedtak, idet det kan være situasjoner hvor folkevalgte vil ha større problemer med å fatte upopulære vedtak. I stedet fikk en representasjon for vanlige oppfatninger ved to medlemmer fra domstolenes lister over rettsmedlemmer i tillegg til to sakkyndige. I ettertid har det vært reist spørsmål om følgene av at barnevernet dermed må unnvære at noen kommunepolitikere har direkte erfaring med situasjonene for familier som trenger barnevernstiltak, og de problemer barnevernet står overfor.

Island har med knapt 300.000 innbyggere, 122 kommuner og store geografiske avstander mer spesielle organiseringsproblem enn Norge. Etter barnevernloven av 2002 stilles det nå krav om at hver barnevernsnemnd skal ha et befolkningsgrunnlag på minst 1500. Dette fører til at små kommuner må samarbeide om en barnevernsnemnd, og at større enheter gjør det mulig for flere å ansette saksbehandlere. Videre er det differensiert hvilke vedtak som kan fattes av barnevernsnemnda, hvilke som avgjøres av en dommer, og at de «tyngste tvangsvedtakene» som varig omsorg må fattes av retten. I alt er det 8 domstoler, slik at hver domstol dekker et større område.

Danmark har gjennomgående større kommuner og dermed et bredere grunnlag for kommunale vedtak. Det er en dommer som leder forhandlingene i nemnda. Tre av nemndas medlemmer er folkevalgte, og de innehar sentrale posisjoner som formann og nestformann i nemnda. Det er dermed et sterkt politiske innslag i nemnda. Dette kan skape politisk forståelse for barnevernets problemer og behovet for midler til tiltak.

Saksgang og rollefordeling

Både i Danmark, på Island og i Norge er det krav om at partene har tilgang til saksdokumentene og mulighet til å uttale seg, men hvordan og i hvilken grad partene kommer til orde, varierer. Partene er ikke i noe land til stede

under rådslagning om endelig vedtak, og det er under forhandlingene de eventuelt kan argumentert for sin oppfatning av saken.

I *Danmark* har dommeren en sentral rolle, både i forberedelsen av en sak, ved å lede forhandlingene og veilede nemndsmedlemmene i juridiske spørsmål. Medlemmene får saksdokumentene tilsendt før møtene. Kommunens saksbehandler er til stede under deler av forhandlingene. Det føres ikke møtebok fra forhandlingene og er derfor vanskelig å få eksakt kunnskap om foreldrenes deltakelse, og hvor mye tid som settes av til forhandlinger. I følge den danske fremstillingen (kapittel 7) deltar foreldrene anslagsvis i 45–60 minutter med advokat som fremlegger foreldrenes synspunkter og eventuelt stiller spørsmål til dem. Spørsmål fra utvalget går også vesentlig gjennom advokaten, som f.eks. klargjøring av mulige ressurser i hjemmet til å endre situasjonen. I en annen kilde (Bragdø 2002) anslås foreldrenes deltakelse til ca. 40 minutter. Partene er ikke til stede ved utvalgets rådslagninger, men de venter på vedtaket som formidles muntlig. Eventuell døgnplassering blir noen ganger effektivt umiddelbart etter at vedtaket er gjort kjent, andre ganger kort tid etter med foreldrenes medvirkning. Kommunen formidler senere utvalgets vedtak med begrunnelse skriftlig til private part og med opplysninger om klageadgang.

Også i *Norge* skal fylkesnemndslederen påse at saken er godt nok opplyst og lede forhandlingene etter mønster fra rettssaker. Partenes advokater har en sentral rolle. Det er *offentlig part* (kommunen ved barneverntjenesten) som reiser saken, og kommunens advokat presenterer saken med saksbehandleren ved sin side. *Private part* (mor/far/ungdom) er til stede under forhandlingene og deres advokat(er) argumenterer for deres syn. Både private og offentlige part stilles spørsmål. Det som skal legges til grunn ved vedtak, skal være presentert med partene til stede, slik at partene eventuelt kan utdype, forklare eller imøtegå utsagn (bevisumiddelbarhet, muntlighetsprinsipp). Begge parter fører vitner, ofte også sakkyndige som eksamineres under forhandlingene. Fylkesnemndslederen fører møtebok over forhandlingene som gjennomsnittlig går over vel to arbeidsdager. Deretter har nemnda rådslagninger for å komme frem til vedtak. Etter rådslagningen utformer fylkesnemndsleder et skriftlig vedtak som skal godkjennes av nemnda før det sendes partenes advokater. Advokatene formidler og drøfter vedtaket med sine parter, eventuelt med sikte på klage. Kommunen har seks uker til å effektivt fylkesnemndas vedtak.

På *Island* blir de fleste vedtakene fattet av barnevernsnemnda som kan plassere barn inntil to måneder uten foreldrenes samtykke. Forut for tvangsvedtak kan samme sak ha vært presentert for barnevernsnemnda ved flere

møter over lengre tid, og partene har hatt anledning til å være til stede og til å presentere sine synspunkter, skriftlig eller muntlig med hjelp av advokat. Hvis nemnda mener det er behov for lengre plassering, kan nemnda forelegge saken for en dommer som kan beslutte døgnplassering i inntil tolv måneder (og dette kan gjentas). Nemndsmedlemmer deltar også direkte i saksbehandling. Formennene har slik ofte kjennskap til saken før den blir presentert i nemnda, idet saksbehandlere har drøftet saken og søkt råd og veiledning på et tidligere tidspunkt. Det synes slik å være kort avstand mellom barnevernets saksbehandlere og barnevernsnemnda, og ved å følge en sak over lengre tid, får en nemnd omfattende innsikt i problemene før det kommer til spørsmål om bruk av tvang. Når det blir aktuelt med et vedtak, får private part saksdokumentene og deltar i møtet.

Tidsbruk og høring av partene

Den største forskjellen i landenes prosedyrer ved tvangsvedtak synes å ligge i *hvor mye tid* som brukes på forhandlinger i den enkelte sak, i hvilket *omfang private part deltar* i forhandlingene, og i hvilken grad de får ta opp det som opptar dem, eventuelt imøtegå opplysninger. Som nevnt over, deltar foreldrene i *Danmark* anslagsvis i 45–60 minutter av tiden som brukes til å drøfte saken i børne- og ungeudvalget. I *Norge* er foreldrene tilstede ved forhandlinger, ofte over flere dager. På *Island* kan foreldrene delta ved gjentatte kortere forhandlingsmøter som ledd i prosessen, og i møtet hvor det skulle fattes vedtak. Videre møter foreldre og unge over 15 år ved vedtak etter §§ 28 og 29.

Noen har ment at det er for belastende for foreldrene å være til stede under forhandlinger, andre antar at det er bedre å delta, selv når forhandlingene dreier seg om svikt i omsorgen for barnet. I en norsk spørreundersøkelse (Iversen, 1996) sa private part (foreldre/ ungdom) seg fornøyd med fylkesnemndas saksbehandling, at de var blitt hørt, og at de var blitt behandlet med respekt. Men prosessen blir da tidkrevende. Vi kjenner ikke til tilsvarende brukerundersøkelser fra Danmark eller Island.

I alle landene er det interne forhandlinger (rådslagning) uten partene til stede, for å komme frem til vedtak. En forhandler seg oftest frem til enstemmige vedtak, selv om det er full adgang for nemndsmedlemmer til å dissenter. Fra *Danmark* opplyses det at det fremmes få «tvilsomme» saker, og vedtakene følger hovedsakelig barnevernets forslag. På *Island* har en lite erfaring ennå med saker som er gått til domstolsbehandling, men det antas at vedtak om fratakelse av foreldreansvaret (§ 29) i stor grad vil bli anket. I *Norge* har det også vært spørsmål om barnevernet er for tilbakeholdne med å

fremme «tvilsomme» saker for fylkesnemndene. Gjennomsnittlig får kommunene medhold i 83 % av sine forslag til vedtak, men medholdsprosenten varierer i de enkelte nemndene, hvilket har reist diskusjon om variasjoner i kommunenes terskel for å fremme saker (Grinde 2000, 2003). Med høyt medhold til kommunene, går mange saker mot private parts anførsler og forholdsvis mange saker bringes inn for rettslig prøving. Oftest fører dette ikke til særlige endringer.

Barnet i saken

Som følge av FNs barnekonvensjon er spørsmålet om talsperson blitt et sentralt tema i alle tre landene. I hvilken grad et barn skal høres i en sak, ha en talsperson eller egen advokat, avhenger bl.a. av barnets alder. Hvordan synliggjøring og høring av barn best skal løses, må også sees i lys av hvilke instanser som ellers trekkes inn i saksbehandlingen, som f.eks. spesielt oppnevnte sakkyndige, hvilken kunnskap en har særlig behov for som hvordan barnet opplever sin situasjon, og hvilke følelser som knytter seg til dette. I saker som strekker seg over tid, får barnevernet ofte omfattende kontakt med barna.

I vignettundersøkelsen var saksbehandlerne opptatt av i hvilken grad de skulle snakke med barna, bl.a. fordi barnevernets tiltak kan hovedsaklig rette seg mot foreldrene (veiledning, støtte, praktisk hjelp osv). Det var også usikkerhet med hensyn til hvordan en skulle snakke med barna. I Danmark og på Island overlot en gjerne slik samtaler til «profesjonelle». I Norge syntes saksbehandlerne i økende grad opptatt av å snakke med barna. Barnevernets ansvar for kontakt med barna i forhold til bruk av en oppnevnt talsperson ble imidlertid lite drøftet, som om en talsperson bør være en uavhengig, frittstående person som søker å få et bilde av barnets syn og vurderinger. Jørgensen (2002) har drøftet dette som «små skuldres bæreevne» og ment dette også krever en ny «voksenansvarlig» (jf. kapittel 6).

I *Danmark* synes det å være fast rutine at barn fra 12 år stiller for børne- og ungeudvalget. Spørsmålene som stilles, omtales som «allmenne» og synes mer å ta sikte på å få en viss oppfatning av barnet enn å få opplyst hvordan barnet ser på sin situasjon. De danske intervjuede saksbehandlere og ledere var opptatt av barnets rettsstilling ved vedtak.

På *Island* legges det stor vekt på å sikre at barnet kan uttale seg i egne saker. Etter loven fra 2002 er barn fra 15 år selvstendige parter og har rett til egen advokat. Over 12 år skal barnet alltid ha mulighet til å uttrykke sine synspunkter i en sak som vedgår det. Ved iverksetting av en barnevernsundersøkelse skal nemnda ta stilling til om det er behov for å oppnevne en

talsperson. Talsperson skal alltid oppnevnes hvis det er snakk om å fatte vedtak etter §§ 25, 27 og 28, likeså ved vedtak etter § 29 hvis ikke barnet/ungdommen har egen advokat.

Også i *Norge* vil unge ha egen advokat i saker vedrørende deres egen atferd (§ 4-24) – også om de er under den kriminelle lavalder på 15 år. I andre typer saker og med yngre barn har de sjelden egen advokat, men fylkesnemnda kan eventuelt pålegge at det oppnevnes en talsperson for barnet. Som i Danmark og på Island er det et krav at barn skal ha rett til å få uttale seg i saker som berører dem, og aldersgrensen er nå senket til 7 år. I mange saker er det en omfattende dokumentasjon med vitner og sakkyndige som har hatt samtaler med barnet. Barnevernets saksbehandlere synes også oftest å kjenne barnet over tid og å ha snakket med det.

Effektivering av vedtak

Det er forskjeller mellom landene med hensyn til effektivering av vedtak. Som nevnt over, venter partene i *Danmark* på at Børne- og ungeudvalget gjennom rådslagning skal komme frem til vedtak, som straks meddeles dem. Skriftlig begrunnelse og opplysninger om klageadgang kommer noe senere. I *Norge* kan det gå opp til noen uker før endelig vedtak foreligger og sendes partenes advokater, som formidler det til sine parter. Barnevernet har opp til seks uker fra vedtaket foreligger til å forberede effektiveringen. I mange saker er imidlertid barnet allerede døgnplassert før fylkesnemnda behandler saken, enten som en frivillig plassering, eller fordi en akuttsituasjon har gjort det nødvendig med et midlertidig vedtak. Fylkesnemndas vedtak bringer dette inn i faste, rettslige former som bedre sikrer stabilitet. Også på *Island* er barna ofte døgnplassert før dommer/domstol behandler saken, i og med at barnevernsnemnda har mulighet til å fatte vedtak om plassering inntil to måneder. Loven har ingen tidsfrist på når vedtaket skal iverksettes, men det legges vekt på at det skal vises hensyn og respekt ved effektivering, og at man tar hensyn til barnets interesser.

Klager og rettslig overprøving

I alle landene er det adgang til å klage over tvangsvedtak og et absolutt krav at partene skal gjøres oppmerksom på klageadgangen. Det innebærer en viktig rettsgaranti at tvangsvedtak kan bringes inn for ny vurdering ved en annen instans, og at private part, som i de nordiske landene, har fri rettshjelp som sikrer at denne rettigheten vurderes og om ønskelig realiseres.

I *Norge* er det som følge av lovgivningen og ønsket om at tunge vedtak skal fattes av fylkesnemnda, mange tvangsvedtak og mange klager over vedtak. Fylkesnemndsvedtak er grundige, og kommunene har i 1995–2001 i hovedsak fått medhold i sine forslag til vedtak i 83 % av sakene (Grinde 2003 a). Ved at de er definert som tvangsvedtak, gir de adgang til å få «a second opinion» ved rettslig overprøving. Overprøvingene har imidlertid ført til relativt få endringer, hvorav enkelte har vært viktige, andre har dreiet seg om mindre justeringer f.eks. av samvær (Grinde 2000 b). Det er ingen begrensninger i private parts rett til fri rettshjelp. Første overprøving er i tingretten, men saken kan gå videre til lagmannsrett og eventuelt Høyesterett. Rettslige overprøvinger kan dermed i enkelte saker strekke seg over mange år. Dette antas å skape uheldig uro og usikkerhet både for barn og fosterfamilier. Overprøvingene binder dessuten betydelige ressurser. Sandberg (2003) har reist spørsmål om fylkesnemndene burde få en hjemmel til å bestemme at foreldrene ikke lenger har rett til å få behandlet et krav om oppheving av omsorgen. Vilåret kunne være at saken var prøvd et visst antall ganger før, at det er sannsynlig at kravet heller ikke i fremtiden vil føre frem, og at det er til barnets beste at foreldrene ikke får prøvd et slikt krav flere ganger.

I *Danmark* er Den sociale ankestyrelsen klageinstans bl.a. for barnevernsaker. Ved at Ankestyrelsen dekker hele landet, får den oversikt over vedtak og aktuelle rettsproblemer. Ankestyrelsen har da også drevet omfattende kursvirksomhet for kommunene om saksbehandling og lovforståelse. I Danmark er det flere døgnplasseringer per 1000 barn i løpet av året enn i de øvrige nordiske landene (tabell 1), men det er relativt få tvangsvedtak (Hestbæk 1998). Når de fleste vedtakene er med samtykke, blir det færre saker som gir grunnlag for klage. Ankestyrelsen har i en ti-årsperiode stadfestet mellom 63 % og 78 % av Børne- og ungeudvalgenes vedtak (tabell 9). Klager som ikke fører frem, kan eventuelt ankes videre til Landsretterne.

På *Island* kan partene etter den nye barnevernloven anke barnevernets/kommunenes tvangsvedtak til «Ankekomiteen for barnevernsaker» som har tre medlemmer oppnevnt av Sosialministeren. Saker som etter barnevernloven av 2002 avgjøres av domstolene, kan ankes til Høyesterett. En har foreløpig lite erfaring med hvordan dette virker. Foreldre og barn har rett til fri rettshjelp.

I følge NOSOSKO (jf. tabell 1) er det fortsatt flere danske barn som døgnplasseres i løpet av året i Danmark enn i de andre nordiske landene. I 2001 var det 13,5 per 1000 barn 0–20 år i Danmark mot 10,1 i Finland, 6,2 i Island, 8,2 i Norge, 8,2 i Sverige. For Island gjelder opplysningene alder

0–16 år (tidligere islandsk myndighetsalder), hvilket kan forklare lavere tall. I alle landene er det flest unge som døgnplasseres. Særlig i *Danmark* har det over år vært langt flere døgnplasserte 15–17-åringer – i 2001 nesten dobbelt så mange som i Finland, Norge og Sverige. I Danmark regner en med at ca. 10 % av døgnplasseringene skjer ved tvang (Hestbæk 1998, «Sociale tendenser på børne- og ungeområdet i Danmark» 2003). Det er færre døgnplasseringer per 1000 barn i *Norge*, men større andel skjer ved tvangsvedtak i fylkesnemnd. Tilsvarende fremgår av danske, islandske og norske saksbehandlers valg av tiltak i vignettundersøkelsen (tabellene 7 og 8), hvor det var sterk overvekt av tvangsvedtak i Norge og langt færre i Danmark, mens svært få saksbehandlere gikk inn for tvangsvedtak på Island. Men vignettundersøkelsen var begrenset til fem saker, hvorav bare en gjaldt ungdomsproblemer. Det er et annet materiale enn de offisielle statistikkene over samtlige døgnplasseringer i løpet av ett år, og forskjellene gjelder særlig omfanget av vedtak vedrørende ungdom.

I *Danmark* er det mange døgnplasseringer av ungdom, og det er flere tvangsvedtak overfor ungdom enn overfor yngre barn. De relativt mange danske døgnplasseringene av tenåringer er blitt forklart med et mer omfattende og variert institusjonstilbud, mens en på *Island* og i *Norge* har savnet flere og varierte tilbud for ungdom. I Norge bruker en i stor grad fosterhjem (ca. 80 % av døgnplasseringene), også for ungdom, men unge med adferdsproblemer kan være vanskelig å klare i et fosterhjem. Forskjeller i tiltaksmuligheter styrer til dels praksis. I alle landene er det en politisk målsetting å komme inn med tiltak tidligere i barnas liv enn hva tilfellet ofte er i dag. Ville en med tidligere innsats fra barnevernet, eventuelt tidligere omsorgsovertakelser, kunne sikre barna en bedre oppvekstsituasjon og slik begrense problemutvikling og antall unge med adferdsproblemer?

«Barnets beste» og barnevernets rammer etter nasjonal lovgivning

FNs barnekonvensjon og «barnets beste»

Vi lever i en raskt omskiftelig verden hvor internasjonale trender, kunnskap, konvensjoner og «spilleregler» påvirker oss, og fører til, eller forventes å føre til, praktiske endringer innen brede samfunnsområder. Internasjonalisering og globalisering har blitt sentrale begreper i offentlig debatt. Innen sosial- og helsetjeneste er en vant til å forholde seg til internasjonal forskning og metodeutvikling, men vi har vel gjennomgående et mindre

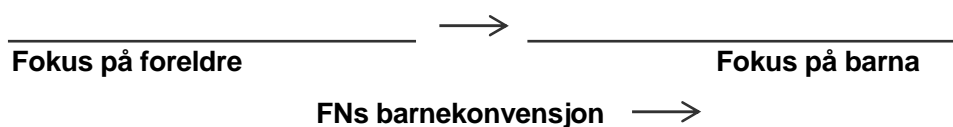
bevisst forhold til internasjonalt skiftende trender og «moter» for hva som særlig prioriteres og vektlegges. Men også for barnevernet ligger internasjonal innflytelse «i luften» og påvirker oss, og nye arbeids- og tenkemåter får praktiske konsekvenser. Internasjonalt har det bl.a. vært en utvikling mot klarere juridiske krav ved barnevernets inngrep overfor barn og familier, og dette har også påvirket nordiske beslutningssystem.

I den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) fra 1950 ble det bl.a. lagt vekt på å støtte opp om og søke å holde familien samlet, og det ble stilt krav til respekt for privatliv og familieliv (§ 8). Videre har de nordiske landene ratifisert FNs barnekonvensjon. Ifølge Hestbæk (2001) er konvensjonen den eneste internasjonale lov som omfatter alle aspekter av barns barndom, og som understreker at det enkelte barn har rett til særlig beskyttelse. Hun viser til at 191 land, herunder alle de nordiske, har ratifisert konvensjonen og derved forpliktet seg til å ha en rettstilstand i overensstemmelse med konvensjonens krav. Dette har økt fokus på barns rettigheter. De nordiske landene har søkt å innarbeide prinsippene, men på forskjellige måter og i ulik grad, og Hestbæk mener det er vanskelig å vurdere om noen av landene entydig yter bedre beskyttelse enn andre. Hestbæk viser bl.a. til konflikten mellom to sentrale mål i barnevernet: så tidlig som mulig å sikre barnets tarv, og samtidig å unngå unødig inngripen. Men barnekonvensjonen kan neppe gjennomføres uten at voksne må avgi rettigheter, og selv der dette formaliseres i lovgivningen, er det ikke garanti for praksis:

Mellem lovenes ordlyd og den sociale praksis ligger et 'kulturens filter' af traditioner, normer, måden systemerne er bygget op på etc. Dette spiller en afgørende rolle for den konkrete udformning af børneværnsarbejdet, fx i tærsklen for hvornår vi vælger at gribe ind med tvang i en konkret sag. (Hestbæk 2001, s. 90)

Selv om lovendringer ikke innebærer noen garanti for praksis, gir den viktige rammer for barnevernets virksomhet og formidler normer og verdier som til tross for «kulturens filter» påvirker holdninger og det skjønne barnevernet utøver. FNs barnekonvensjon med krav om styrket rett for barn vil for de fleste innebære en *forskyvning av fokus fra foreldre til barn*. Hvor raskt og hvor omfattende en slik forskyvning av fokus skjer, vil variere. *Figur 3* nedenfor er derfor ment som en påminning om at dette gjelder ulike grader av holdningsendringer og at disse skjer over tid.

Figur 3. Er foreldrene eller barna i fokus? Er dette endret ved FNs krav om å styrke hensynet til barna?



Konkret har FNs krav i Norge ført til skjerpet krav om å høre barn og bruk av talsperson, mens andre bestemmelser anses å ivareta FNs krav. På Island ble det som følge av ratifiseringen av FNs barnekonvensjon i 1995 opprettet stilling for barneombud, og i den nye barnevernloven i 2002, er det tatt hensyn til barnekonvensjonens krav. I Danmark inviterte Socialministeriet i 1998 til debatt om hvordan en skulle sikre mer stabile oppvekstkår for den lille gruppen av barn som er mest utsatt for omsorgssvikt. Det ble vist til rapport fra Børnerådet, ny forskning, FNs barnekonvensjon og debatt i media. Dette resulterte i flere forslag til endringer i Serviceloven, behandlet i Folketinget i 2000.

I *Sverige* ble det bl.a. vist til FNs barnekonvensjon ved oppnevning av offentlige komiteer for omfattende gjennomgang av barns oppvekstsituasjon og for å styrke barns rett.

I den svenske utredningen «Omhändertagen» (SOU 2000:77) pekes det på at svensk lovgivning om tvangsinngrep (LVU) i større grad har tatt hensyn til foreldrene enn til barna. Dette knyttes til innflytelsen fra Europakonvensjonens fokusering på *familien*, mens tilpasning til FNs barnekonvensjon forutsetter at blikket rettes mot å styrke *barnets situasjon*. I den svenske utredningen er dette uttrykt som at en nå i enkelte saker må «koppla loss barnen» fra hensynet til foreldrene, for å flytte fokus til barnas behov. Forslagene i «Omhändertagen» er et eksempel på hvordan internasjonale konvensjoner direkte kan påvirke nasjonale forhold.

Anledningen till at LVU inte alltid har uppnått sitt syfte som skyddslag för barnen beror enligt min mening på att lagen har lästs och tolkats utifrån ett föräldraperspektiv. Dette i sin tur kan ha sin grund i Europakonventionens fokusering på familjen i första hand. Med barnkonventionens utgångspunkt är i stället det enskilda barnets rättigheter och behov som skall sättas i centrum. (SOU 2000: 77, s. 94)

En grundläggande interessekonflikt gäller barnets behov och rättigheter i förhållande till vårdnadshavarnas ansvar och interessen, dvs hur tungt föräldraansvaret väger i förhållande till barnets som eget rättssubjekt. Även när myndigheter verkligen försöker sätta barnets bästa i främsta rummet kan beslutet komma i konflikt med föräldrarnas interessen. (s. 22)

Det er ikke nok med et pennestrøk for å få en lovendring akseptert, ennå mindre å få den til å bli en levende realitet som en forholder seg til i praktisk arbeid. I dette inngår en tidsfaktor, og hvordan nye trender og forslag «treffer» i forhold til gjeldende verdier og pågående samfunnsutvikling. Er samfunnet allerede på vei mot endrede holdninger slik at utviklingen påskyndes ved nye krav? Eller strider endringene mot andre sentrale verdier, slik at det blir vanskelig å innarbeide nye bestemmelser, eventuelt at disse vedtas, men blir påbud som ikke oppfylles i praksis?

«Barnets beste» og barnevernets praksis

I tidligere nordiske komparative barnevernprosjekter har en funnet viktige forskjeller i barnevernets perspektiv og fokus i forholdet barn–foreldre. Selv om *barnevernets inngrepskriterier* er like, har de blitt praktisert forskjellig. Danske og norske forhold har vært ytterpunkter i en del variasjoner (Grinde 1989, Hestbæk 1998), og det er bl.a. funnet forskjeller i bruken av døgnplasseringer, i aldersfordelingen for barn under omsorg, og i hvilken grad barna er blitt tilbakeført til hjemmene for så på ny å tas under omsorg (barn som «pendler»). Foreldreretten og «privatlivets fred» har stått sterkt i Danmark, og ved vurdering av enkeltsaker legges det fortsatt sterk vekt på hensynet til foreldrene og på så langt mulig å unngå å gripe inn med tvang (jf. dansk, islandsk og norsk vignettundersøkelse og kapittel 6 med nordisk sammenligninger av funn og erfaringer). Det reiser spørsmål om det ved reelle konflikter og interessemotsetninger mellom foreldrenes og barnas interesser og behov, er mulig å ivareta barna effektivt uten å bruke tvang. I Norge synes det å være mer aksept for å bruke tvang overfor foreldre for å sikre barna en stabil omsorg ved alvorlig risiko for skadevirkninger i hjemmemiljøet. Dette fremgår bl.a. av beslutningsprosessen og henvisning i loven til at en ved plasseringer som antas å bli langsiktige, bør overveie å fremme saken for fylkesnemnda (tvangsvedtak).

Begrepet «*barnets beste*» brukes ofte som et honnørord, men begrepet får mening hvis en i dette legger at hensynet til barnet og dets fremtid skal være mer tungtveiende enn hensynet til foreldrenes ønsker og behov. Ved avveininger i konfliktsituasjoner vises det derfor ofte til «barnets beste». I Norge gir barnevernloven hjemmel for å legge avgjørende vekt på hensynet til barnet ved konflikter. Risiko knyttet til barnets situasjon og fremtidig utvikling og tilpasning, skal telle mer enn hensynet til foreldrene. Barnets beste er vektlagt i tidligere norsk barnevernlov og styrket i barnevernloven av 1992 som det overordnede prinsipp (§ 4-1). Dette er presisert i Ofstad &

Skar's (1999) kommentarer til barnevernloven og dens premisser, hvor foreldrenes behov ved avveininger underordnes hensynet til barnet:

§ 4-1. Hensynet til barnets beste. 'Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

.....

Bestemmelsen slår fast at det er et overordnet prinsipp etter loven at det skal legges avgjørende vekt på hva som er best for barnet ... Hensynet til barnet skal inngå i alle typer tiltak etter loven. ... I en barnevernsak vil det ofte være motstrid mellom barnets og foreldrenes, og eventuelt andre foresattes, behov. Mens et barn kan ha behov for nye omsorgspersoner, kan det for foreldrene være svært belastende om barnet blir flyttet fra hjemmet. Det følger av § 4-1 at det i slike tilfelle skal legges avgjørende vekt på hensynet til barnet. Dette innebærer at foreldrenes behov vil være underordnet hensynet til barnet. (Ofstad & Skar 1999, s. 44–45)

Island har som Norge egen barnevernlov. Gjeldende lov er fra 2002, og i § 1 vises det til barnas rett til beskyttelse og omsorg og foreldrenes ansvar for omsorg og beskyttelse av barna på beste måte. Etter § 4 skal en i alle avgjørelser ha «barnets beste» som hovedmål, og en skal ta hensyn til barnas ønsker og synspunkter. Formuleringene gir imidlertid ikke nærmere holdepunkter for hvordan en vektlegger hensynet til barn og til foreldre ved konflikter mellom deres interesser og behov.

Danmark har ikke egen barnevernlov, men lovhjemlene inngår i den generelle loven om sociale tjenester, «serviceloven». Spørsmålet er om dette gir en kontekst mer preget av familiens situasjon enn fokus på barnas problemer, jf. den europeiske menneskerettighetskonvensjonen med vekt på familien. Særlig for allmennheten kan det tenkes at barnevernets problemstillinger blir mindre synlige, og at fokus rettes mindre mot barna. Danske saksbehandlers vurderinger omkring terskler for barneverntiltak (kapittel 3) og nyanser i lovgivningen indikerer at hensynet til foreldrene står sterkt i Danmark. Vekt på hensynet til barnet inngikk i tidligere lov, og fra 2000 er begrepet «barnets beste» innarbeidet i servicelovens § 32 (stk. 5). Det presiseres i § 32 at det skal legges avgjørende vekt på barnets behov og på tidlig og sammenhengende støtte. I Socialministerens orientering om endringen vises det videre til at foreldrenes situasjon trekkes inn i vurderingene, og det skal tas stilling til foreldrenes behov for støtte før, under og etter sakens forløp.

Særlig støtte til børn og unge:

§ 32 Formålet med at yde støtte til de børn og unge, der har særligt behov for dette, er at skabe de bedst mulige opvækstkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.

.....

Stk. 5. Ved anvendelse af bestemmelserne i dette kapitel skal der lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste, herunder skal der lægges vægt på at give den unge en stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i opvægsten.

Socialministerens orientering om ændring af lov om social service ... 26 mai. 2000:

Det præciseres gennem et nyt stk. 5 i § 32, at der ved konflikt mellem forældres og børns interesser skal lægges afgørende vægt på barnets eller den unges bedste, og at der i denne sammenheng også skal lægges vægt på, at barnet får en stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i opvæksten. Forældrenes situation skal fortsat inddrages i vurderingen, og der skal tages stilling til forældrenes behov for støtte, før under og efter forløbet.

Intensjonene i norsk § 4-1 og dansk § 32 antas i hovedsak å være de samme, men det er nyanseforskjeller som kan ha betydning ved vurdering av enkelt-saker. I alvorlige barnevernsaker vil det alltid være mange forhold som må avveies, både i forhold til barn og til foreldre. Både i Danmark, Island og Norge finner barnevernets saksbehandlere det ofte vanskelig å gå mot foreldrene, særlig der de over lengre tid har søkt å støtte foreldrene og slik har opparbeidet et forhold til dem. Dette er lettere i svart-hvitt saker eller saker med «trumfkort» (jf. kapittel 6) hvor det er mer åpenbart hvilke vedtak som bør fattes. Men mange saker er komplekse og ligger i et grenseområde hvor mindre vektforskyvning i vurderingene lett kan vippe et vedtak i den ene eller andre retningen. Det gjelder vanskelige og belastende avgjørelser hvor det er lett å bli unnfallende. Den norske formuleringen om «at foreldrenes behov vil være underordnet hensynet til barnet», gir imidlertid et klart signal om barnevernets ansvar for å legge vekt på det en mener tjener «barnets beste». Dette er mindre klart i dansk og islandsk formulering.

Døgnplasseringer og tilbakeføring av barn under omsorg

Både i *Danmark*, på *Island* og i *Norge* kan barn døgnplasseres utenfor hjemmet med foreldrenes, eventuelt den unges, samtykke. Etter saksbehand-

lernes vurderinger i vignettundersøkelsen gjelder dette de fleste døgnplasseringene i Danmark og på Island, jf. tabell 7, og dette antas å være representativt for vanlig praksis. I Norge anses døgnplasseringer med samtykke som mindre stabile. Lovgivningen legger opp til at en ved plasseringen som antas å bli av lengre varighet, heller bør vurdere å få et bindende vedtak i fylkesnemnd (§ 4-12). Hovedregelen er i alle landene at barn skal tilbakeføres til foreldrene når det ikke lenger er behov for en plassering.

Flere forhold om foreldreansvar er lovregulert i landene. I foreldreretten ligger forpliktelser og ansvar for egne barn som en ikke uten videre kan fraskrive seg. Men ved problemer kan barnevernet være hjelpelig med en plassering eller overta omsorgen. Problemer ved å skille foreldre–barn har stått sentralt i nordisk fagdebatt, og særlig når dette skjer ved barnevernets inngrep og foreldrene slik «mister» barnet. Men for barnet kan separasjonsproblemene være de samme om barnevernets plasseringer er i samsvar med foreldrenes ønsker. Dette fokuseres lite, selv om dette også innebærer brudd i relasjoner. Videre knytter barn seg til sine omsorgspersoner, enten dette er biologiske foreldre eller fosterforeldre, og en tilbakeføring fra fosterforeldre til biologiske foreldre, kan innebære alvorlige brudd i nære relasjoner og alvorlige problemer for barnet. Dette gjelder særlig når barnet tilbakeføres til biologiske foreldre som barnet har en begrenset eller konfliktfylt tilknytning til.

Ved tidligere vurdering av konkrete *norske* saker gikk Høyesterett i flere tilfeller mot tilbakeføring til biologiske foreldre, idet en fant det uheldig for barnet. Dette ble lagt til grunn og formalisert i barnevernloven av 1992. Fylkesnemndene kan vedta (§ 4-8) at et barn plassert med foreldrenes samtykke, kan nektes flyttet i opp til 3 måneder, eventuelt kan det på visse vilkår fattes et omsorgsvedtak for å sikre barnet fortsatt opphold i fosterhjemmet:

(§ 4-8) Selv om vilkårene etter § 4-12 ikke er tilstede, kan det treffes vedtak om omsorgsovertakelse dersom plasseringen har vart i mer enn to år, og barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering må antas at flyttingen kan føre til alvorlige problemer for barnet.

I *Danmark* er de fleste døgnplasseringene med foreldrenes samtykke, foreldrene kan trekke sitt samtykke og kreve barnet tilbakeført, og dette må effektueres. Dansk regjering fremmet i 2000 forslag om bestemmelser tilsvarende de norske for å kunne hindre tilbakeføring av barn der dette kunne medføre alvorlige problemer for barnet. Folketinget avviste dette, men åpnet

for en 3 måneders frist for å forberede tilbakeføringen. Hvis en mener tilbakeføringen har gitt uheldige konsekvenser for barnet, kan det reises ny sak og fattes et tvangsvedtak. Men barnet har da opplevd brudd først fra foreldre, så fra fosterforeldre, og det er ikke sikkert at barnet ved et nytt vedtak kan komme tilbake til samme fosterhjem som der barnet hadde sin tilknytning. Saksgangen kan derfor medføre flere mulige alvorlige brudd i barnets relasjoner og dermed betydelige belastninger.

Separasjonsproblemer har tidligere særlig blitt drøftet ved flytting av barn fra foreldre, men fagdebatten går nå også om tilbakeføring av barn. Det reises spørsmål om hvor tungt biologiske foreldres rett til barnet skal telle i forhold til annen tilknytning, som barnets forhold til fosterfamilie og til dets miljø med skole, venner osv, jf. diskusjonen om «biologisk prinsipp» i kapittel 6 og Sandbergs diskusjon om tilbakeføring av barn (2003).

Samvær mellom foreldre og barn ved døgnplasseringer

Når samvær tas opp her, er det fordi omfanget av samvær er så sentralt i å opprettholde nære relasjoner mellom foreldre og barn. Det samværet som praktiseres, spiller dermed en sentral rolle både ved omsorgsovertakelser og eventuell tilbakeføring av barna til biologiske foreldre. Foreldre som er i en vanskelig situasjon, kan lettere akseptere en omsorgsovertakelse hvis de ved en døgnplassering føler at de fortsatt får ivaretatt kontakten og relasjonen til barnet. Men hvis en regner med at en plassering vil bli varig, kan omfattende samvær bli en belastning og vanskeliggjøre barnets situasjon. Hvordan samværet fastsettes, er derfor også et område som innebærer avveininger av hensynet til foreldrene og til barnets behov.

Danske foreldre og barn har rett til minst et samvær per måned ved plasseringer utenfor hjemmet. Denne samværsretten kan brytes eller begrenses for en tid ved et tvangsvedtak. Men en allmenn lovfestet rett må antas å ha stor vekt, og en må anta at det skal forholdsvis sterke grunner til for å gå i mot denne.

På *Island* fastsetter barnevernsnemnda omfanget av samvær i hver enkel sak ut fra hensyn til barnets behov. Det legges vekt på barnets alder, om plasseringen antas å bli kort- eller langsiktig, om formålet med samvær er å opprettholde tilknytningen til foreldrene eller å gi kunnskap om biologisk bakgrunn, osv. I *Norge* er det fylkesnemnda som fastsetter hva foreldrene som minimum kan kreve av samvær med barna. Hvis dette fungerer godt, kan barnevernet innvilge mer samvær. Det er stor spredning i omfanget av samværsavtalene – fra jevnlig, tett kontakt til ett samvær under tilsyn per år, eventuelt at samvær nektes. Det er ofte vanskelig å fastsette hva som vil

være hensiktsmessig samvær, og skjønnet som utøves varierer. Haugli (2000) har inngående drøftet spørsmål vedrørende samvær. Havik (1996) har gitt en praktisk veiledning om forhold hun mener bør overveies ved fastsettelsen av samvær.

Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

I land som f.eks. England og USA baseres langsiktig omsorg for en stor del på adopsjon. Det øker barnets sjanser for tilhørighet og stabile relasjoner – og er billig for samfunnet. Ward et al. (2003) fant i en omfattende engelsk undersøkelse at 22 av 42 barn tatt under omsorg i første leveår, ble adoptert. Nordisk praksis atskiller seg fra dette.

Etter *norsk* barnevernlov kan det fattes vedtak om å frata foreldreansvaret (§ 4-20). I 1995 behandlet fylkesnemndene 53 slike saker, og i 47 av disse ble det fattet vedtak om å frata foreldreansvaret slik at barnet kunne adopteres. Antall saker er imidlertid gått ned, muligens som følge av en sak i den europeiske menneskerettighetsdomstolen, og i 2001 var det bare 15 slike vedtak i fylkesnemndene. Foreldrene kan klage over vedtaket, men hvis vedtaket stadfestes ved en rettslig overprøving, mister foreldrene en hver rett til samvær og kontakt med barnet, og de kan ikke fremme nye krav f.eks. om tilbakeføring. I de fleste tilfeller blir barna adoptert av fosterforeldre, og det er opp til adoptivforeldrene om de vil akseptere kontakt mellom barnet og biologiske foreldre.

Danmark og *Island* har ikke tilsvarende bestemmelser om adopsjon. I Danmark kan en i spesielle tilfeller, som f.eks. ved alvorlige sinnslidelser, frata foreldreansvaret slik at barnet kan adopteres, men dette har bare skjedd 4 ganger i løpet av de siste 10 årene (Nielsen 2003). På Island kan en fatte vedtak om varig omsorg for barnet, men foreldrene beholder rett til samvær, til å kunne klage og å reise ny sak. Dette er et mer inngripende vedtak enn vanlige danske og norske omsorgsovertakelser, men mindre omfattende enn norsk fratakelse av foreldreansvar med adopsjon.

Gravide rusmisbrukere

Fosterskader som følge av mødrenes rusmisbruk har i Norge blitt regnet som hyppigste årsak til psykisk utviklingshemning hos barn, og mindre omfattende russkader er antatt å være en vanlig årsak til lærevansker og konsentrasjonsproblemer. Ny forskning førte derfor til endring i den *norske* sosialloven i 1996 (§ 6-2 a), og fylkesnemndene fikk hjemmel til eventuelt å fatte tvangsvedtak for å internere gravide med alvorlige rusproblemer under

svangerskapet. Sosiallovens hjemmel brukes i stor grad preventivt for sammen med hjelpe- og støttetiltak å søke å få kvinnene til å kutte ut rusbruken under svangerskapet. Både av hensyn til kvinnene selv og for barnets utvikling og fremtid er tiltak som reduserer risikoen for alvorlige skader, av stor betydning. Kvinner med rusproblemer som får et skadet og særlig omsorgskrevende spedbarn, vil ha ytterligere problemer med å gi barnet nødvendig omsorg. Kvinnene er ofte i en marginal situasjon, og med et friskt barn øker deres sjanser til å få beholde barnet etter fødselen. Selv om sosiallovens paragraf i stor grad brukes preventivt, klarer ikke alle å redusere rusproblemet. Det har derfor vist seg viktig å ha hjemmel for tvangsinnleggelse når dette er nødvendig for å beskytte fosteret. Det gjelder internering av kvinnen i noen måneder, men det gjelder barnets situasjon, utvikling og tilpasning resten av livet. I alt ble 55 slike saker fremmet for fylkesnemndene i 2003.

På *Island* har en i barnevernloven av 2002 hjemmel til å iverksette undersøkelser før et barn er født (§ 21). Tiltak kan da eventuelt iverksettes umiddelbart etter barnets fødsel. Hjemmelen gjelder gravide kvinner som på grunn av sin livsførsel setter det ufødde barns liv i fare, f.eks. ved alkohol- og rusmisbruk. En har ikke hjemmel til tvangsinternering av gravide rusmisbrukere, men sosialtjenesten kan i spesielle tilfeller søke departementet om tillatelse til å innlegge vedkommende i en psykiatrisk institusjon.

I *Danmark* har mulighetene for tvangsinnleggelse av gravide rusmisbrukere også vært drøftet, men ved høring fikk et lovforslag om dette ikke tilstrekkelig oppslutning. I stedet ble det satset på et omfattende hjelpeprogram for gravide med alvorlige rusproblem. Selv om mange slik får tilstrekkelig hjelp, er det som i Norge noen gravide som ikke klarer å mestre sitt problem, og hvor en internering ville begrenset risikoen for at barnet skades. Killén & Olofsson (2003) har beskrevet disse som høyriskobarn, biologisk og psykososialt, fra fosterutvikling og gjennom alle utviklingsfaser.

En hjemmel til å gripe inn av hensyn til barnet overfor rusmisbrukende gravide, inngår i en kontekst og forståelsesramme som antas oppfattet som samfunnets signaler om normer og holdninger til barnevernproblemer.

Noen likheter og forskjeller i danske, islandske og norske normer og lovbestemmelser

Allmenne verdier er ofte dypt forankret i et lands kultur og formidles fra generasjon til generasjon – selv om de også justeres med samfunnsutvikling, nye felles erfaringer og ny kunnskap. Når praksis i nordisk barnevern faller noe ulikt ut, synes dette å reflektere «nasjonale» holdninger – ikke bare mer tilfeldige individuelle variasjoner i vurderinger. Normer og verdier formidles på ulike måter. Men det som nedfelles i lovgivningen, gir forholdsvis klar forståelse av gjeldende normer – eventuelt noe konservativt, i og med at det ofte skal viktige samfunnsendringer til før lovgivningen justeres.

I hvilken grad kan forskjeller i de nordiske saksbehandlernes vurderinger i dansk, islandsk og norsk vignettundersøkelsene sees i lys av signaler i lovgivningen og beslutningsprosessen? I tidligere nordiske prosjekter (Grinde 1989, Hestbæk 1998) la en vekt på at de nordiske landenes kriterier for å gripe inn overfor foreldre og barn, er ganske like, og andre viktige forskjeller i lovgivningen ble ikke trukket inn. Disse gir et utgangspunkt for å vurdere lovgivningen som signaler og en mer generell «atmosfære» for barnevernets lovforståelse. Dette er i samsvar med hva Hestbæk (2001) kaller ulike «kulturelle filter» mellom lovgivning og praksis i landene (jf. omtale foran).

Nedenfor er samlet noen punkter som viser likheter og forskjeller i rammene for landenes barnevern.

- Danske bestemmelser om barnevern inngår i den generelle sosialloven (serviceloven), mens en i Norge og på Island har egen barnevern-lovgivning.
- I alle tre landene er det kommunenes ansvar (ved barnevernets saksbehandlere eller barnevernsnemnd) å ta initiativ til tiltak og å følge opp sakene. I alle landene prioriteres hjelpetiltak, men alle har også hjemler for akuttvedtak i krisesituasjoner og for døgnplasseringer (frivillig og ved tvangsvedtak). Private part har fri rettshjelp og mulig til å få overprøvd vedtak. Hvem som fatter vedtak, saksbehandlingen og eventuelt overprøving av vedtak, følger noe ulike mønstre.
- Begrepet «barnets beste» inngår i dag i danske, islandske og norske bestemmelser.
- Nyanseringen av hvordan hensynet til foreldre og til barn skal vektlegges ved konflikter, varierer. I Danmark synes hensynet til foreldrene å få noe mer vekt, mens det etter formål og premisser i norsk barne-

vernlov legges avgjørende vekt på hensynet til barnet ved alvorlige interessekonflikter.

- Både i Danmark, Island og Norge forutsettes foreldrene normalt å ha samvær med barn under omsorg. Hvordan dette reguleres, varierer. I Danmark har foreldrene lovfestet rett til samvær minst en gang per måned med barn under omsorg og eventuell reduksjon tas opp som tvangssak. På Island kan barnevernsnemnda fatte vedtak om samvær hvis det oppstår uenighet mellom foreldre og nemnd. I Norge fastsetter fylkesnemndene foreldrenes samvær med barn under omsorg ved individuell vurdering, og omfanget varierer sterkt bl.a. ut fra hensikten med plassering.
- Dansk regjeringen foreslo at en skulle kunne nekte tilbakeføring av barn til foreldrene når barna hadde fått sin tilknytning til fosterhjemmet og dets miljø, slik at en tilbakeføring ville medføre alvorlige problemer for barnet. Dette svarer til norske bestemmelser (§ 4-8). Folketinget (år 2000) avslo endringen, men barnevernet fikk adgang til å bruke inntil 3 måneder på å forberede en tilbakeføring. På Island er det også mulig å fatte vedtak om nektet tilbakeføring av barn.
- I Norge kan foreldre fratras foreldreansvaret slik at barna fristilles for adopsjon uten foreldrenes samtykke. I Danmark kan man unntaksvis frata foreldreansvaret f.eks. ved tunge psykiatriske lidelser. På Island kan en ikke gjennomføre adopsjon uten foreldrenes samtykke, men det kan fattes vedtak om varig omsorg til barnet er voksent.
- Etter norsk lov om sosial omsorg kan gravide rusmisbrukere interneres ved tvang for å hindre alvorlige fosterskader. Tilsvarende har vært drøftet i Danmark uten å få nødvendig støtte. På Island kan barnevernsundersøkelser iverksettes før barnet blir født slik at en om nødvendig kan overta omsorgen straks etter fødselen.

Diskusjon

Forskjellene vi har funnet i landenes lovbestemmelser og i saksbehandlernes vurderinger, er ofte preget av forskjeller i grad og i nyanser, men innen de enkelte landene peker disse i stor grad i samme retning og er slik oppfattet som «nasjonale». Summen av ulike indikatorer gir til sammen et bilde av varierende holdninger og vurderinger ved vedtak med stor praktisk betydning. Sentralt i dette er verdier knyttet til familien, og hvordan hensynet til foreldrenes rett og ansvar vektlegges i forhold til hensynet til barnets rett og samfunnets medansvar. I alle landene er en opptatt av de verdier som knytter

seg til familien, og det er en målsetting å støtte opp om og å legge forholdene til rette slik at foreldrene kan makte sitt ansvar med omsorg for barna. Men hvor trekker en grensen for at omsorgen anses utilstrekkelig, og når foreldrene ikke evner eller ønsker å samarbeide om tiltak? Når må hensynet til foreldreretten og «privatlivets fred» vike for barnas rett til en akseptabel oppvekstsituasjon? Tallmessig gjelder det en liten andel av landenes barn. Flere av barna har foreldre som selv har hatt en vanskelig oppvekst og sliter med betydelige problemer. Det inngår derfor til dels også en sosial arv, eventuelt over generasjoner, og hvor det blir viktig å gi barna «en ny sjanse». Hestbæk (2001) har vist til dansk offentlig debatt i 1990-årene om at det offentlige grep for lite og for sent inn og dermed sviktet barna. Men forslag om endringer vakte motstand, fordi det ville innebære begrensninger i foreldrenes rettigheter. Dette var sentrale problemstillinger allerede i prosjektet «Samfunnets respektive familiens ansvar for barna» på 1980-tallet (Grinde 1989), hvor det i en oppsummering bl.a. heter:

I Danmark brukes lite formell tvang, og en er tilbakeholden med å gripe inn i foreldreansvaret. I noen saker kan dette forklare pendlingen, idet barna tas under omsorg og tilbakeføres i samsvar med foreldrenes ønsker ... I Norge griper en tidligere inn og vektlegger noe sterkere hensynet til barnets fremtidige utvikling. (Grinde 1989, s. 280)

De nordiske samfunnene har gjennomgått betydelige endringer de siste 10-årene. Bl.a er familiemønstrene endret fra sterk vekt på kjernefamilien til mer skiftende konstellasjoner med enslige foreldre, samboende og homofile par. Det er også økt internasjonal utveksling og avhengighet. Barnevernet har som ledd i dette hatt en betydelig fagutvikling fra 1980-årene hvor metoder, tiltaksmuligheter og diskusjoner er videreført. Barnevernets kjerneproblemer og dilemmaer er likevel i stor grad uendret. Det synes imidlertid i noen grad å være en utjevning mellom de nordiske landene med mindre avstand mellom ytterpunkter, bl.a. med hensyn til døgnplasseringer. Men Danmark har fortsatt flere døgnplasseringer og færre tvangsvedtak sammenlignet med de øvrige nordiske landene, særlig som følge av høye tall vedrørende ungdom. Etter nordisk statistikk (jf. tabell 1) er danske døgnplasseringer av småbarn stort sett på linje med nordiske tall (høyest i Finland). Men danske småbarn har tidligere oftere pendlet mellom plasseringer utenfor og i eget hjem, og det fremgår ikke av NOSOSKO's statistikk i hvilken grad samme barn registreres flere ganger i løpet av et år. Men en er mer tilbakeholdne i Danmark med å døgnplassere småbarn uten foreldrenes samtykke, og barna plassert med samtykke tilbakeføres når foreldrene ønsker

det. I Norge anses det i mange saker som en fordel å ha et tvangsvedtak for å sikre en mer stabil omsorgssituasjon

Nordiske lovendringer følger til dels av den nasjonale fagutviklingen, men også av ny internasjonal kunnskap. Felles påvirkning gjennom internasjonal kunnskap og påvirkning antas å medvirke til en utjevning i holdninger og verdier, men noen nye trender «treffer» forskjellig i landene, avhengig av andre nasjonale forhold.

Nordiske offentlige utredninger viser at sterke føringer i FNs barnekonvensjon rettet mot å styrke barnas rett, har hatt effekt. Formuleringer om «barnets beste» synes å ha betydelig signalverdi og er innarbeidet i danske, islandske og norske lovbestemmelser. Andre, mer konkrete lovbestemmelser som om regulering av samvær, tilbakeføring av barn under omsorg osv., har praktiske konsekvenser for hvilke vedtak som kan fattes i den enkelte sak. Det er også nyanseforskjeller i lovformuleringene om «barnets beste». Til sammen gir lovbestemmelsene enten direkte eller gjennom de verdier som signaliseres, et bilde av ulike holdninger knyttet til foreldre, til familien som enhet og hensynet til «privatlivets fred». Både vignettundersøkelsen og forhold omkring beslutningsprosessen viser praktiske utslag av dette. Det gjelder bl.a. hvor langt barnevernet strekker seg for å oppnå foreldrenes samtykke og grensene for bruk av tvang.

De rammene som trekkes opp gjennom lovgivningen, og de normer og verdier som signaliseres, er selvsagt sentrale for saksbehandlerens vurderinger og forslag til tiltak og beslutninger i barnevernet. Hvis en sammenholder formuleringer om «barnets beste» og andre forskjeller i den nordisk lovgivningen, gir dette et bilde hvor de verdier som knytter seg til foreldre og til familien som enhet, får større vekt i Danmark og på Island enn i Norge, hvor fokus i større grad er rettet mot barna og deres fremtid. Både vignettundersøkelsen og forhold omkring valg av tiltak og beslutninger, peker mot at ulike holdninger og vektlegging har betydelig praktisk betydning for hvordan barnevernet ivaretar sitt ansvar. Dette blir særlig tydelig i saker hvor det er konflikt mellom foreldrenes ønsker og behov, og hva som anses å være nødvendig av hensyn til «barnets beste». Det gjelder dermed en dimensjon knyttet til grunnleggende og dypt forankrede verdier. For andre forskjeller er det vanskeligere å sette ord på eller begrepsfeste de verdier som inngår. Men den kontekst lovbestemmelsene inngår i gir ulike «atmosfærer» omkring lovforståelse, vurderinger og vedtak.

11 Nordisk barnevern: Oppsummering og refleksjoner

Prosjektets bakgrunn, problemstilling og metode

I *kapittel 1* er det redegjort for prosjektets problemstilling om kulturelle forskjeller i terskler for barnevernvedtak og i beslutningsprosessen ved bruk av tvang i Danmark, Island og Norge.

Videre er prosjektets bakgrunn og nordiske forankring i de forutgående prosjektene «Samfunnets respektive familiens ansvar for barna» (Grinde 1989) og «Tvangsanbringelser i Norden» (Hestbæk 1998) gjennomgått. Disse viste at barnevernets inngrepskriterier var like i de nordiske landene, men at det var betydelige forskjeller i barnevernets praksis, som i omfanget av døgnplasseringer utenfor hjemmet, i barnevernklientenes aldersfordeling og i bruk av tvang. Noen forskjeller må forstås i lys av økonomiske og organisasjonsmessige forhold, og hva landene har av ressurser i form av tilgjengelige tiltak, profesjonelle saksbehandlere osv. Men forskjellene synes også knyttet til *holdninger, normer og verdier* som preger det skjønnet som utøves i den enkelte sak. I pågående prosjekt har vi derfor vært spesielt opptatt av å fange inn *kulturelle forskjeller* som kan kaste lys over *saksbehandlernes vurderinger, og hvordan beslutninger fattes* i barnevernet, spesielt ved bruk av tvang. Sentralt har vært å få innsikt i *hvordan og hvorfor* barnevernets praksis og vedtak varierer i land med så meget til felles som de nordiske. Med komparative barnevernprosjekter i 1989, 1998 og 2004 åpnes det også for å vurdere utviklingstrender og endringer.

Er det da mulig å fange inn hvordan kulturelle verdier og tradisjoner innvirker på praktisk barnevernsarbeid? I *kapittel 1* refereres til forskning som viser hvordan nasjonale forhold skaper felles erfaringer og tenkemåter som overføres fra generasjon til generasjon, og hvordan individ fra samme miljø blir mer like og i større grad deler oppfatninger (Bronfenbrenner 1976, 1983, Moos 1976, Garbarino & Eckenrode 1997). Begrepene som refereres, er en viktig hjelp til å forstå overordnede prinsipper for utviklingen av nasjonale tenkemåter, normer og verdier. De gir en forståelsesramme for funnene i prosjektet, men egner seg ikke for registrering av de konkrete erfaringene.

I senere år har vignettmetoden blitt brukt både internasjonalt og nordisk for å få frem forskjeller i vurderinger og tenkemåter, eller som French (1987) formulerer det «... in what ways human action are shaped by cultural prescriptions or ideological forces». Vi utformet fem *vignetter* med tema fra sentrale typer av barnevernsaker som ble presentert og drøftet med grupper av saksbehandlere i Danmark, på Island og i Norge. *Beslutningssystemene* er beskrevet ut fra offentlige dokumenter og intervju med sentrale personer, på Island og i Norge også ved gjennomgang av konkrete saker. Utvikling og endring i *lovgivningen* om barn, familier og barnevern gir viktige indikatorer for samfunnets normer og verdier. Til tross for at vi forholder oss til komplekse holdninger og ulike perspektiv, mener vi at innfallsvinklene supplerer hverandre.

Deltakerne i vignettundersøkelsene var ganske like i alderspredning, gjennomsnittlig alder og antall år med yrkeserfaring etter fullført profesjonsutdanning (tabell 2). Mange av saksbehandlerne hadde lang erfaring fra barnevernsarbeid. I Norge var yrkeserfaringene til dels varierte (fra institusjoner, barnepsykiatri osv.), og det var forskjeller mellom landenes deltakere med hensyn til mer systematisk videreutdanning/kvalifisering. Av de norske opplyste 68 % å ha videreutdanning/-kvalifisering mot 50 % av de islandske og 18 % av de danske deltakerne.

Det ville vært nyttig også å ha kartlagt nærmere forhold omkring deltakernes *arbeidssituasjon*, som hvordan arbeidet var organisert med hensyn til samarbeid, ansvarsforhold, antall saksbehandlere i forhold til størrelsen på den befolkning kontoret dekker, krav til effektivitet, rutiner for internt samarbeid, og i hvilken grad den enkelte må bære et stort selvstendig ansvar ved vanskelige avgjørelser. Dette antas å influere på arbeidsstil, saksbehandling og prioritering av tiltak, men krever en annen undersøkelse.

Prosjektet bygger vesentlig på kvalitative vurderinger, men også noen kvantitative data, jf. Seale (1999) som tilrår at en i kvalitative undersøkelser også «teller det tellbare». Det finnes ikke en objektiv måte for å forstå verden, og Seale ønsker å flytte fokus fra eksakte data til sosiale effekter og et realistisk syn på sosialt konstruert kunnskap. Han drøfter bl.a. bruk av *triangulering*, hvor ulike metoder, data og innfallsvinkler belyser samme fenomen. Konklusjonene står da sterkere – blir mer valide.

I det nordiske prosjektet er det samsvar i det overordnede bildet en får av barnevernet gjennom de ulike innfallsvinklene: Saksbehandlerne *vurderinger* med kvalitative og kvantitative data, *beslutningsprosessen* ved tvangsvedtak og *lovbestemmelser* som gir rammer for virksomheten. Til tross for likheter mellom landene og spredningen av deltakernes svar innen landenes del-

takergruppe, får en et *totalbilde* av noe ulik vektlegging og gradforskjeller i saksbehandlerne holdninger, normer og verdier. Deltakernes nyanser i vurderingene og forskjellig vektlegging av argumenter er ikke egnet for en opp-telling. De nasjonale gruppene kan derfor ikke beskrives ved variasjonsbredde og gjennomsnitt i terskler og valg av tiltak, men de kvantitative data som foreligger, underbygger og supplerer «det nasjonale bildet».

Beslutningsprosessen ved tvang er forskjellig i Danmark, Island og Norge. Forskjeller i prosessene utvider perspektivet og kaster også lys over saksbehandlerne rolle og ansvar. Men særlig viktig er de forskjellene som fremgår av *lovbestemmelsene*, og som setter rammer for barnevernets tiltak. Tidligere prosjekter har vist likhetene i barnevernets inngrepskriterier, men andre bestemmelser rommer viktige forskjeller med praktisk betydning for barnevernet.

Vår *oppsummering* er at til tross for likheter mellom landene, peker indikatorer fra de ulike perspektivene mot nasjonale kulturelle forskjeller i holdninger, normer og verdier i dansk, islandsk og norsk barnevern. Samlet mener vi det gir et «nasjonalt bilde» som reflekterer kulturelle forskjeller. Sentralt i dette er hvordan hensynet til foreldre og til barna vektlegges, og holdninger til samarbeid, frivillighet og tvang. Dette utdypes nedenfor. Det har over år vært betydelig utveksling mellom landenes barnevern, og kunnskapsgrunnlaget er i stor grad internasjonalt. Dette antas å fremme felles trekk innen profesjoner og arbeidsområder. Men saksbehandlere, beslutningstakere og lovgivere er også del av sitt lands kultur, og i den grad deres reaksjoner og tenkemåter varierer «nasjonalt», synes dette knyttet til mer generelle samfunnstrekk i det enkelte land. Lovgivningen står sentralt i dette, både som formidler av samfunnets normer og som direktiv for vurderinger og vedtak.

Dansk, islandsk og norsk barnevern – prosjektets funn og erfaringer

Saksbehandlerne vurderinger og valg av tiltak

Landenes saksbehandlere drøftet barnevernsaker og vurderte tiltak ut fra de samme fem vignettene (korte kasus). Dansk og islandsk vignettundersøkelse er mer omfattende drøftet i egne publikasjoner (Egelund & Thomsen 2002, Haugen 2004). Vignettene traff sentrale problemstillinger og utløste relevante faglige diskusjoner i Danmark, Island og Norge. Med få konkrete

opplysninger måtte deltakerne ut fra egen kunnskap og erfaring vurdere hvordan de ville forholdt seg på forskjellige trinn i sakens utvikling. Mange av deltakerne trakk paralleller til praksis med reelle saker og valgte tiltak ut fra konkrete erfaringer. Samtidig fant de det godt å kunne drøfte faglige spørsmål prinsipielt, frigjort fra belastende ansvar for vurderinger med store konsekvenser for den enkelte familie og deres barn.

Vignettene var konstruert med sikte på å få diskusjon om grensene, eller terskelen, for saksbehandlerens valg av tiltak, og en forutsatte at deltakerne brukte egen kunnskap og erfaring i sine vurderinger. Vignettene er gjengitt i *kapittel 2* og erfaringer fra gruppediskusjonene i *kapitlene 3, 4 og 5*. I *kapittel 6* er likheter og forskjeller i danske, islandske og norske saksbehandleres vurderinger drøftet. Noen av disse drøftes kvantitativt som deltakernes valg av tiltak (jf. tabell 7 og 8), men hovedtyngden er på de kvalitative diskusjonene. I det følgende oppsummeres noen punkter fra diskusjonene.

Nasjonale vurderinger etter vignettene tema

Vignettene utløste varierte individuelle reaksjoner, men det var også ulike nasjonale profiler, som i hvor alvorlig situasjonen i de enkelte vignettene ble vurdert, hvilke argumenter som særlig ble vektlagt, og i valg av tiltak. Når en forholder seg til valg av tiltak i et grenseområde, kan mindre forskjeller i vurderinger føre til at den enkelte saksbehandler lander på den ene eller den andre siden av grensen. Dette kan virke tilfeldig, men får en annen betydning hvis variasjonene i ulike situasjoner peker i en bestemt retning. Følgende eksempler illustrerer noen slike variasjoner knyttet til vignettene tema.

I Danmark og Norge tvilte saksbehandlerne på at en *psykisk utviklingshemmet mor* med lite nettverk ville kunne gi sitt barn (Erik) tilstrekkelig omsorg, og ca. halvparten av deltakerne ønsket å døgnplassere Erik allerede da han var 6 måneder. Oppfatningen av at han trengte en annen omsorgssituasjon økte med alderen, og ved 10 år valgte de aller fleste danske og norske saksbehandlerne døgnplassering (jf. tabell 7). Vurderingene på Island avvek fra dette mønsteret, og vel halvparten av deltakerne ville fortsatt prøve med hjelpetiltak i hjemmet for Erik ved 10 år. Forskjellene i landenes vurderinger ble bl.a. knyttet til offentlig debatt. I Danmark og Norge har saker om omsorgsovertakelse av barn av psykisk utviklingshemmede foreldre ført til debatt om begrensningene i deres omsorgsevne. På Island har en vært mer opptatt av psykisk utviklingshemmedes rett til å få barn enn av begrensningene i deres muligheter til å ivareta barnas behov og utvikling.

En *mor med alkoholproblemer* (Kristin) ga andre forskjeller mellom landene. Mors alkoholproblemer utløste større bekymring på Island og i Norge enn i Danmark, som generelt blir oppfattet som mer liberalt i rus-spørsmål. Mens de fleste islandske og norske deltakerne ville døgnplassere Kristin, mente de fleste i Danmark at hennes situasjon kunne ivaretas med hjelpetiltak i hjemmet. Vignetten om Kristen utløste i alle landene diskusjon om fars rolle. Far bodde ikke i familien, og saksbehandlerne var opptatt av om han kunne overta omsorgen mens mor var under behandling. Norske saksbehandlere mente mange fedre ikke tror de vil bli akseptert som omsorgspersoner og forholder seg passive, og de gikk derfor langt i aktivt å søke å mobilisere far til å ta ansvar. Fars passivitet reiste imidlertid også tvil om han var egnet som omsorgsperson.

Vignetten om Lise gjaldt opphør av et langvarig *fosterhjemsforhold*. Lise hadde vært i samme fosterhjem fra 2 ½ år til 8 år, det utløste i alle landene sterke reaksjoner at hun måtte flytte og tvil om hun burde tilbakeføres til en marginal mor eller skaffes nytt fosterhjem. I Danmark og i Norge gikk vel halvparten inn for nytt fosterhjem, mens de fleste på Island ville tilbakeføre til mor. Dette var i samsvar med andre islandske reaksjoner med vekt på familie- og slektstilknytning. I Danmark og Norge valgte vel halvparten av saksbehandlere å satse på et nytt fosterhjem, både fordi foreldrenes omsorg hadde sviktet tidligere, oppfølgingen av samværet med Lise hadde vært vekslende, og en var i tvil om mors rusfrihet i to år ga tilstrekkelig garanti for stabilitet.

Vignetten om tvillingene Per og Pål viser utviklingen av en «*grå omsorgssvikt*» uten dramatiske episoder. Omtrent halvparten av de danske og islandske deltakerne satset fortsatt på hjelpetiltak i hjemmet da Per og Pål var blitt 7 år. I Norge gikk flertallet da inn for en døgnplassering, og det var alvorlig bekymring over at det i saker med «*grå omsorgssvikt*» kan gå så lang tid før barnevernet griper mer radikalt inn. I saker med problemer som f.eks. en påvist alvorlig psykiatrisk lidelse eller alvorlig rusmisbruk med dramatiske episoder, er det lettere å komme frem til at barnet trenger en annen omsorgssituasjon, jf. diskusjon om «*puslespill- og trumfkort-saker*» (kapittel 5, 6).

I alle landene ble Fredrik, en *ungdom med alvorlige atferdsproblemer*, oppfattet som et offer for foreldrenes svikt og avvisning. Samtlige danske deltakerne gikk inn for døgnplassering av Fredrik, og 60 % regnet med samtykke fra foreldrene og Fredrik til dette, mens 40 % gikk inn for et tvangsvedtak. På Island var det enkelte som satset på hjelpetiltak, men de fleste valgte en frivillig døgnplassering – ingen anså det nødvendig med et

tvangsvedtak. Etter tidligere barnevernlov skulle unge høres, men hadde ikke partsrettigheter, og ga foreldrene sitt samtykke, ble vedtaket ansett som frivillig. Med endring av beslutningssystemet i 2002 og unge som egen part, antas flere vedtak å bli fattet med formell tvang. Når det gjaldt Fredrik, regnet en med at mor var enig i eventuell plassering siden hun selv hadde bedt om hjelp.

I Norge hvor det pågår systematisk utprøving av et program med omfattende støtte til foreldre for at de skal mestre unge med atferdsproblemer (multisystemisk behandling, MST), ville noen prøve dette først, men de fleste gikk inn for et tvangsvedtak for plassering av Fredrik. I følge nordiske premisser skal hensynet til den enkelte unge legges til grunn for tiltak, og ikke samfunnshensyn. I dansk og islandsk argumentasjon var det enkelte som viste til samfunnets behov for beskyttelse mot utagerende, belastet ungdom, mens dette nesten ikke ble nevnt i Norge. I Norge var et sentralt tema om en skulle ta utgangspunkt i foreldrenes svikt eller i lovens «atferdsparagrafer» og Fredriks eget ansvar.

Diskusjonene om Fredrik viste ulike syn på institusjoner. I Danmark ville en plassere Fredrik i en institusjon. Ifølge Hestbæk (1998) er det i Danmark som i mellom-Europa en sterk institusjonskultur, og det er også flere og mer varierte tilbud enn f.eks. i Norge. På Island så en klart at saksbehandlernes valg avhang av eksisterende tilbud, men en hadde også positive erfaringer med institusjoner. I Norge var flere saksbehandlere skeptiske til institusjoner, samtidig som en fant det urealistisk med fosterhjem for Fredrik. Norsk skepsis har da også vært medvirkende til forsøk med alternativer som MST.

Variasjoner i arbeidsstil og saksbehandling

Saksbehandlernes diskusjoner: Fire av de fem vignettene viste hvordan familiens situasjon og barnas problemer utviklet seg over tid, og saksbehandlernes vurderinger endret seg i samsvar med dette – slik det også skjer i reelle saker. Som drøftet over, var det i stor grad *de samme tema* som ble drøftet av danske, norske og islandske saksbehandlere, men med noe *ulike nyanseringer og vektlegging av argumenter*. Videre er saksbehandlernes *diskusjonsform* beskrevet som forskjellig. Til sammen gir dette et inntrykk av forskjeller i danske, islandske og norske *faglige forutsetninger og holdninger*. Ved en kort oppsummering som den følgende, aksentueres dette, mens de nasjonale fremstillingene i kapitlene 3, 4 og 5 gir et mer nyansert bilde, likeså den komparative diskusjonen i kapittel 6.

Fra *Danmark* vises det til stor spredning i saksbehandlerne vurderinger. De hadde «varierende synspunkter på næsten alle aspekter af en børnesag og dens forløb», som hvor alvorlig situasjonen ble vurdert, hvilke forhold som særlig ble vektlagt, i valg av tiltak, og det ble stilt lite spørsmål ved andre deltakers argumenter og vurderinger (kapittel 3). Den hjelpen en familie tilbys, kan da bli svært avhengig av den enkelte saksbehandler.

Variasjoner i saksbehandlerne vurderinger: De danske saksbehandlerne argumenterte vesentlig ut fra *foreldrenes forhold* ved vurdering av barnas situasjon, hva som var i veien, og hva som kunne gjøres. En hadde tiltro til at barnevernets hjelpetiltak kunne kompensere for mangler i barnets omsorg, og oppmerksomheten rettet seg i stor grad mot mulige tiltak. Med fokus på foreldrene og tiltak, ble foreldrenes vilje og evne til å samarbeide sentral – om foreldrene «kunne rykkes» til endring. Mangelfullt samarbeid fra foreldrene førte til at saken ble vurdert som mer alvorlig, og til en automatisk opptrapping fra hjelpetiltak til døgnplassering med samtykke, eventuelt videre til tvangsvedtak. I kapittel 3 vises det til at undersøkelsen slik bekreftet erfaringer fra andre danske prosjekter om en tradisjon i barneverk til å fokusere mer på foreldrene enn på barna, deres utvikling og problemer. De fleste saksbehandlerne var da også tilbakeholdne med å snakke med barna, eventuelt ble det en enveis kommunikasjon for å «meddele» eller «forklare» for barna.

På *Island* hadde en et optimistisk syn både på muligheten til å hjelpe familien med tiltak og til å oppnå samarbeid med foreldre eller ungdom. Optimisme i forhold til samarbeid kan i seg selv øke sjansene til å lykkes. Men motstand var også et tema, og en ville gå inn for tvang hvis en ikke fikk til samarbeid. Det syntes som bruk av tvang satt langt inne. Når en ser på de fire vignettene hvor dette var et alternativ, var det bare 9 % av islandske saksbehandlere som valgte tvangsvedtak mot 23 % i Danmark og 81 % i Norge (tabell 8).

Også i *Norge* varierte saksbehandlerne vurderinger, men mindre enn i Danmark. Ved noen kontorer var det innbyrdes stor enighet både ved skriftlig markering av argumenter, valg av tiltak og i gruppediskusjonene. Det var som om kontorets syn satt som en tradisjon «i veggene» fra års utveksling av erfaringer (kapittel 1). Diskusjonene gikk på utdyping og begrunnelse for ulike vurderinger, ofte med utveksling av konkrete erfaringer. Deltakerne var opptatt av relasjoner innen familien og mellom barnevernet og klientene. Flere tok opp metodeproblemer ved formidling av barnevernets målsetting med tiltak, som overfor ressursvake foreldre. Uten slik forståelse blir samarbeid om tiltak og endringer vanskelig.

Bruk av hjelpetiltak: Både i Danmark, Island og Norge er det sentralt å søke å bedre situasjonen ved *hjelpetiltak* og slik redusere behovet for å flytte barna ut av hjemmet. De nordiske landene har betydelig generell hjelp og støtte til barnefamilier, og sosial- og barneverntjenesten kan supplere med spesielle tiltak. Nordisk barnevern er bredt definert, og hovedvekten er i alle landene på forebyggende arbeid (Social tryghed i de nordiske lande, 2003). Generell tilrettelegging for barnevernfamilier og spesielle barneverntiltak antas å begrense behovet for døgnplasseringer. I Norge er ca. 80 % av barnevernets klienter på hjelpetiltak, på Island ca. 75 %, i Danmark ca. 40 % (Sociale tendenser på børne- og ungdomsområdet i Danmark, 2003). Men tallene er ikke sammenlignbare. Registreringen avhenger av arbeids- og ansvarsdelingen mellom barnevern og andre instansers tjenester. Danmark bruker større andel av sitt nasjonalprodukt til familier og barn enn Island og Norge. Tiltak som på Island eller i Norge registreres som hjelpetiltak i barnevernet, kan i Danmark inngå som sosiale tiltak, i andre instansers ansvar eller i generell tilrettelegging for «alle barn», som f.eks. flere barnehageplasser.

Betydningen av dette fremgår ved sammenligning f.eks. med engelsk barnevern hvor en har mindre ressurser til hjelpetiltak, og de fleste tiltakene blir «protection» av barn i alvorlig risiko. Men i følge Parton (1997) skyldes de fleste alvorlige barnevernsakene ikke overgrep, men langsiktig omsorgssvikt i et uheldig miljø, og han etterlyser en mer integrert, forebyggende støtte til familiene for å motvirke dette:

... that 'with the exception of a few severe assaults and some sexual maltreatment' long-term difficulties for children seldom follow from a single abusive event or incident – rather they are more likely to be a consequence of living in an unfavourable environment, particularly one which is low in warmth and high in criticism. (Parton 1997, s. 6)

I Danmark, Island og Norge er det relativt omfattende bruk av hjelpetiltak, men det synes å være forskjeller i hvor automatisk eller bevisst barnevernets saksbehandlere bruker hjelpetiltak, og med hvilke målsettinger. I Norge var en til dels opptatt av en mer systematisk, tidsavgrenset utprøving av ulike tiltak for å vurdere foreldrenes endringspotensiale, eventuelt for å underbygge forslag overfor fylkesnemnda om inngrepende tiltak.

Bruk av tvang: Tvangsbegrepet og omfanget av tvangsvedtak varierer i Danmark, Island og Norge med flest tvangsvedtak i Norge. Dette følger forskjellene i beslutningssystemene. Vignettundersøkelsen pekte også mot at bruk av tvang aksepteres mer i Norge enn i Danmark og på Island (jf. også

tabell 8). Norske fylkesnemndsvedtak innebærer per definisjon tvang, og både i barnevernloven og i saksbehandlernes diskusjoner er det vist til at en bør vurdere å få et fylkesnemndsvedtak hvis plasseringen antas å bli av lengre varighet. Det er barnevernets ansvar å fremme forslag til vedtak i fylkesnemnda. Vanlig oppfatningen er at det gir en grundig vurdering, og ved at vedtakene er bindende, sikrer en mer stabile plasseringer.

Teori, fagbegreper og bruk av informasjon: Saksbehandlerne i Danmark, Island og i Norge drøftet ikke teori i tilknytning til vignettene. Manglende bruk av teori kan ikke uten videre tolkes som at slik kunnskap ikke finnes, det er bl.a. spørsmål om hvor relevant det anses å være i diskusjoner om problemløsning og tiltak å markere teoretisk forankring for vurderingene. Det er imidlertid en vanlig oppfatning at saksbehandlernes utdanning er lite teoretisk orienterte. I Danmark brukte en ikke *fagbegreper*, men i stedet «kodeord», som en forutsatte ble forstått, uten at dette ble kontrollert gjennom diskusjonene. Det islandske barnevernet har utviklet sin egen terminologi som saksbehandlere mener at alle forstår og oppfatter likt, men det brukes også mange ulike ord og begrep om samme fenomen. I Norge brukte en noen fagbegreper og noen kodeord som «å se barna», som gjennom praktisk bruk bl.a. i fylkesnemndene anses fagliggjort til et begrep.

De vanligste nordiske profesjonsutdanningene for sosialtjeneste og barnevern dekker i løpet av 3–4 år brede tilnærminger for ulike arbeidssituasjoner og rommer dermed begrenset teoretisk skolering f.eks. i viktige områder som utviklingspsykologi og tilknytningsteori. Det er også en vanlig oppfatning at saksbehandlere i for liten grad følger med i ny forskning med praktisk betydning for arbeidet. Men en del saksbehandlere viderequalifiserer seg. Særlig mange av de norske saksbehandlerne hadde omfattende viderequalifisering (jf. tabell 2). Dette må sees på bakgrunn av store ekstra-bevilgninger fra Stortinget i 1990-årene bl.a. for å øke saksbehandlernes kompetanse.

Hvilke informasjoner saksbehandlerne merker seg i en sak, er et annet sentralt problem. Munro (1999) har gjennomgått fatale engelske barnevernsaker og avdekket at barnevernets vurderinger ofte bygger på et smalt utvalg av opplysninger og med slagside mot det som er konkret, lett tilgjengelig og som utløser følelsesmessige reaksjoner. Selv om tilsvarende ikke fremgikk av de nordiske diskusjonene, var det tankevekkende hvordan enkelte konkrete opplysninger påvirket saksbehandlernes valg av tiltak (jf. diskusjonen om trumfkort).

Materielle forhold. Empowerment: Saksbehandlernes utdanning og ideologien for service er i stor grad rettet mot å yte hjelp, og de nordiske

landene har, som nevnt foran, en høy standard på generell hjelp og støtte til barnefamilier. Med bakgrunn i nordiske saksbehandleres utdanning og yrkesrolle og samfunnets vekt på forebyggende virksomhet og samarbeid med foreldre og barn, fant vi det påfallende i hvor liten grad danske, islandske og norske saksbehandlere var opptatt av familienes dagligliv og praktiske situasjon med bolig, helse, jobb, økonomi osv. Blir dette mindre presserende i et nordisk velferdssystem? Men også mange nordiske barnevernsfamilier har en vanskelig livssituasjon. Andenæs (2004) har beskrevet familiesituasjonen ved døgnplassering av norske barn og hvordan belastninger knyttet til familiens situasjon over tid får konsekvenser for utøvelsen av foreldreskapet. Hun spør «hvorforser vi ikke fattigdommen?»

Fattigdommen er ikke preget av sult og frost. Det er den massive opphopingen av belastninger som gjør inntrykk. Familiene fremstår som underskuddsbedrifter, med små utsikter til bedre tider. (Andenæs 2004, s. 26)

Nordisk sosialpolitikk og barnevernet har i senere år lagt økt vekt på samarbeid med partene og «empowerment». Sandbæk (2002) uttrykker det som at barn og foreldre blir «sosiale aktører i møte med hjelpetjenesten» – at de blir «brukere» og perspektivet utvides til å inkludere foreldrenes egen problemforståelse og forslag til tiltak som gjør at de selv kan mestre sin situasjon. At de danske, islandske og norske saksbehandlerne var lite opptatt av forhold omkring familiens situasjon, reiser spørsmål om prinsippene ved empowerment fortsatt representerer mer en ideologi enn praksis. Dette synes i samsvar med vanlige oppfatninger i feltet om at foreldrenes egen problemforståelse, påpekning av fattigdom eller andre materielle problemer og deres forslag til løsninger, blir tillagt liten, om noen vekt.

I praksis skulle vekt på empowerment også føre til at saksbehandlere søkte å finne en balanse mellom respekt for foreldrenes oppfatning og barnevernets ansvar for å sikre utsatte barn nødvendig hjelp (Christiansen 2003). Det er også interessant å se dette i sammenheng med Quinton & Rutters (1985) påpeking av at en i for stor grad tar sikte på å endre klientenes personlighet, mens det de først og fremst trenger, er å få utviklet sosiale ferdigheter og styrket selvoppfatning.

Saksbehandlerens holdninger til foreldre og barn

Vi drøfter i dette kapitlet en rekke sentrale faglige spørsmål som er nærmere utdypet i kapittel 6. Saksbehandlerens grunnholdning til foreldre og til barn inngår i flere av disse. I alle landene er det sterke verdier knyttet til familien

og til at barn vokser opp hos sine foreldre, hvilket de fleste barna også gjør. Det skal tungtveiende grunner til for å bryte verdiene knyttet til familien som enhet, som når omsorgen svikter og forholdene i hjemmet medfører en alvorlig risiko for barnets utvikling.

Men saksbehandlerne vektlegging av hensynet til foreldre og til barna varierte. Danske saksbehandlere var generelt opptatt av foreldrenes problemer og tiltak som kunne kompensere for eventuelt sviktende omsorg. Islandske saksbehandlere la vekt på samarbeid med foreldre, men syntes også å trekke inn slekten mer enn hva som fremgår av danske og norske diskusjoner. Også i Norge forholdt saksbehandlerne seg til foreldrene, men fokus syntes tidligere og i større grad å forskyves mot barna enn i Danmark og på Island. De uttrykte det også som en selvfølge å kjenne barna og å ha sett og snakket med dem. Men de ønsket mer opplæring for å bli sikrere ved samtaler og trygge nok til å ta opp mer ømtålige spørsmål.

I alle landene er i dag «*barnets beste*» innarbeidet som prinsipp i lovgivningen. Det oppfattes ofte som et honnørord, men får en annen realitet hvis en i dette legger at hensynet til barnet skal gå foran hensynet til foreldrene ved interessekonflikter. Dette er klart formulert som premiss i den norske barnevernloven (Ofstad & Skar 1999). Norske diskusjoner viser da også at det er aksept blant norske saksbehandlere for om nødvendig å bruke tvang mot foreldrene for å sikre barnas situasjon, som ved fylkesnemndsvedtak. Danske og islandske bestemmelser åpner også for tvangsvedtak. I dansk lovbestemmelse om «*barnets beste*» vises det til at en også må legge vekt på foreldrenes behov og søke å oppnå samarbeid med dem om en løsning. I Islands barnevernloven fra 2002 heter det at barnas interesser alltid skal være i forgrunnen i barnevernets arbeid, og foreldrenes interesser skal settes til side hvis disse ikke er i tråd med barnets interesser. I praksis synes imidlertid islandske saksbehandlerne i stor grad å satse på samarbeid med foreldrene, og en er tilbakeholden med tvang overfor foreldrene, særlig hvis deres problemer ikke er selvforskyldte.

Avveiningene av hva som i den enkelte situasjon anses å være til barnets beste, drøftes i Norge ofte i tilknytning til det «*biologiske prinsipp*» og har i senere år vært gjenstand for omfattende fagdebatt, både fra juridisk (bl.a. Haugli 2003, Sandberg 2003) og psykologisk hold (bl.a. Backe-Hansen 1993, Bunkholdt 2002, 2003). Utgangspunktet er relasjonene foreldre og barn. Ved inngrep som omsorgsovertakelse eller nektet tilbakeføring til foreldre er det biologiske prinsipp ett av punktene de norske fylkesnemndene vurderer. Det biologiske prinsipp er ikke nevnt i danske og islandske diskusjoner om vignettene, men gjør seg klart gjeldende. Når det

ikke formuleres i diskusjonene, kan dette skyldes at det tas som en selvfølge? Det synes som en i Danmark og på Island strekker seg lenger enn i Norge for å unngå brudd i relasjonene, at de fleste døgnplasseringer formelt bygger på frivillighet, og at barn som er plassert med foreldrenes samtykke, tilbakeføres når foreldrene ønsker det. Barnets situasjon og eventuelle tilknytning til andre omsorgspersoner og deres miljø, får dermed mindre vekt. I Norge og på Island kan en imidlertid nekte tilbakeføring begrunnet ut fra hensynet til barnet, jf. diskusjonen i kapittel 6 og i kapittel 10.

Lovbestemmelser og beslutningsprosessen ved bruk av tvang

Rammevilkårene for landenes barnevern varierer, både når det gjelder organisering, tilrettelegging og i holdninger innen barnevernet og i samfunnet generelt. Som drøftet i kapittel 10, er formuleringen av danske, islandske og norske inngrepskriterier innholdsmessig ganske like. Men det er andre viktige forskjeller i lovgivningen som belyser nasjonale variasjoner og gir en annen innfallsvinkel til likheter og forskjeller i barnevernet, og som supplerer erfaringene fra vignettundersøkelsen.

Utviklingen av *nasjonal lovgivning* er et eksempel på overføring av *akkumulert erfaring* i et samfunn og med justeringer over tid – med normer og signaler om rett og galt. I landenes lovgivning finner vi noen konkrete forskjeller i hvilke vedtak som kan/ikke kan fattes. Andre bestemmelser gir mer overordnede *premisser* og *intensjoner* og skaper slik en generell «atmosfære» for vurderinger og er sentrale for prosjektets forståelse av variasjoner mellom landene. De generelle prinsippene antas å ha signalverdi og «å sette farge» på den generelle kontekst og forståelse av lovens og samfunnets intensjoner. Dermed får de også betydning for skjønnets som utøves ved enkeltvedtak.

I kapitlene 7, 8 og 9 er det redegjort for prosessen ved tvangsvedtak i dansk, islandsk og norsk barnevern. Beslutningsprosessene varierer på en rekke punkter, som i på hvilke nivå tvangsvedtak fattes, hvem som fatter vedtakene, hvor meget tid som brukes på den enkelte sak, hvordan partene høres, i bruk av vitner, sakkyndige osv. Tidsrammen ved vedtak er viktig for hvordan partene blir hørt og for å bruke vitner som kan utdype, nyansere eller eventuelt imøtegå barnevernets opplysninger i saken. I Danmark ble tidsbruken for vedtak anslått til ca. 60 minutter, i Norge tar forhandlingene gjennomgående vel 2 dager, mens tidsbruk mangler fra Island. Det vises til kapittel 10 for sammenstilling av noen likheter og forskjeller i beslutningsprosessen (tabellene 11 og 12).

Lovbestemmelser med danske, islandske og norsk forskjeller har dels konkret, direkte praktisk betydning for vedtak, mens andre mer indikerer generelle holdninger for vurderinger. Danske foreldre har f.eks. mer regulert *rett til samvær* med barn under omsorg, mens på Island og i Norge fastsettes samvær individuelt og med store variasjoner. I Danmark kan foreldre kreve *tilbakeføring av barn* plassert med foreldrenes samtykke. På Island og i Norge kan det fattes vedtak i retten eller i fylkesnemnd om å nekte tilbakeføring om foreldrene trekker sitt samtykke. I Norge forutsetter dette at plassering har vart minst to år, og at barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø at en flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet. Dansk regjering fremmet forslag om en tilsvarende bestemmelse om nektet tilbakeføring av frivillig plasserte barn. Folketinget (2000) aksepterte ikke dette, men barnevernet fikk 3 måneders frist ved tilbakeføringer.

Etter norsk sosiallov (§ 6-2 A) kan en *tvangsinternere gravide rusmisbrukere* for å unngå skader på fosteret. Dette er en «konkret» bestemmelse som hjemler inngrep, men kan også oppfattes som signal om holdninger til mor og barn. Bestemmelsen brukes også preventivt til å motivere kvinnene til å kutte ut skadelig misbruk. Et friskt barn øker også mødrenes sjanse til å klare omsorgen for barnet. I Danmark har bestemmelser om tvangsvedtak overfor gravide vært drøftet, men det ble i stedet vedtatt omfattende støtte til gravide rusmisbrukere, hvilket hjelper mange, uten alltid å være tilstrekkelig. På Island kan en ved rusproblemer hos gravide starte en undersøkelse (§ 21).

Flere av lovbestemmelsene referert ovenfor reflekterer påvirkning fra *FNs barnekonvensjon* med krav om økt fokus på barn, deres behov og rettigheter og begrepet «*barnets beste*», som har signalverdi og antas å påvirke holdninger. Det har lenge vært sentralt i norsk barnevernlov, og det lå til grunn ved islandsk utforming av ny barnevernlov, vedtatt i 2002. Fra 2000 er begrepet «*barnets beste*» innarbeidet i dansk servicelov (Socialministerens orientering 26. mai 2000).

Hestbæk (2001) har pekt på at en forskyvning av fokus og rettigheter fra foreldre til barn vanskelig kan gjennomføres uten at foreldre må avgi noen rettigheter. Men selv når barns rettigheter er formalisert gjennom lovgivningen, er dette ikke en garanti for praksis:

Mellem lovenes ordlyd og den sociale praksis ligger et «kulturens filter» af traditioner, normer, måden systemerne er bygget op på etc. (Hestbæk 2001, s. 90)

Det er da også forskjeller i hvor klare premisser som legges for en vektfor-skyvning mot «*barnets beste*». I dansk formulering om barnets beste minnes

det om at hensynet til foreldrene skal «inndrages i vurderingen». På Island fremholdes det at «barnets beste» skal vektlegges og foreldrenes interesser må eventuelt vike. I norske premisser til barnevernlovens § 4-1 presiseres at det skal legges avgjørende vekt på hensynet til barna, og foreldrenes behov er underordnet hensynet til barnet (Ofstad & Skar 1999).

Forskjellene som er drøftet foran, reflekterer ulike *vektlegginger av hensynet henholdsvis til barn og foreldre* som vi mener å ha påvist mellom Danmark og Norge. Nye bestemmelser på Island synes å ligge nær de norske. Vi mener forskjellene reflekterer mer generelle normer og verdier i landene. Når en er del av en kultur, tas felles verdier ofte som en selvfølge. Det er lettere «å se» forskjeller i vurderinger og valg av tiltak når en konfronteres med andre kulturers tenkemåter og løsninger. I dette ligger ikke en rangering av verdier, men en tilnærming til *hvilke verdier* som gjør seg gjeldende, som prioriteres og får praktisk betydning. Dette var et utgangspunkt for prosjektet (jf. kapittel 1).

Noen trekk ved utviklingen fra 1980-årene til i dag

Både i de tidligere komparative nordiske barnevernundersøkelsene og i prosjektet om terskler for barneverntiltak og beslutningsprosessen, har vi funnet nasjonale forskjeller som vi mener reflekterer kulturelle normer og verdier. «Nasjonale trekk» i profesjonenes holdninger antas dels formidlet gjennom allmenne normer, verdier og rammevilkår, dels gjennom utdanning og yrkeserfaring som stimulerer og utvikler feltets faglige holdninger. Det gjelder komplekse forhold hvor mange faktorer inngår med ulik tyngde, og holdninger og verdier endres over tid ved tilpasning til samfunnsutvikling og ny kunnskap. I dette inngår globalisering og økt påvirkning gjennom internasjonal forskning og nye trender. Et eksempel på dette er FNs barnekonvensjon med vekt på barn som selvstendige individ med krav på behovsdekning, medbestemmelse og rettssikkerhet.

Det kan derfor være interessant å se erfaringene fra dette prosjektet i lys av tidligere nordiske sammenligninger av barnevernet. Generelt har det vært en sterk utvikling i barnevernet fra 1980-årene til i dag. Det gjelder økt kunnskapsgrunnlag, nye metoder, økte ressurser og lovendringer. Barnevernets kjerneproblemer knyttet til familienes omsorg, barnas utvikling og atferdsvansker hos unge synes i hovedsak å være uendret, selv om uttrykksformene til dels kan ha forandret seg.

I Nordisk ministerråds prosjekt om «Samfunnets respektive familiens ansvar for barna» (Grinde 1985, 1989) ble balansen mellom foreldrenes

ansvar og omsorg og samfunnets ansvar drøftet i et bredt perspektiv. En var opptatt av generell tilrettelegging for barnefamilier (økonomisk/praktisk, skole, helse osv.) og barnevernets ekstra støtte til vanskeligstilte barn og familier. Velferdssystemene hadde utviklet seg parallelt i de nordiske landene, men med nasjonal tilpasning og med forskjeller i ressurser og tiltak.

Ved nordiske sammenligninger utgjorde på flere områder Danmark og Norge ytterpunkter på 1980-tallet med Sverige nær Danmark og Finland og Island nærmere norske forhold (jf. kapittel 1). Både generell støtte til barnefamilier og mer spesielle barneverntiltak var best utbygd i Sverige og Danmark. De brukte også betydelig større andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) på barn og familier enn Finland, Island og Norge, og med hovedtyngden på generelle tiltak (Grinde 1985). I *Danmark* var generelle tiltak som f.eks. barnehager og oppfølging av barnefamilier ved «sundhedsplejere» godt utbygd. Videre hadde en et omfattende tilbud ved døgnplasseringer av barn, særlig i institusjoner.

Til sammenligning stod *norsk* barnevern betydelig svakere. Det var svikt i oppfølgingen av bekymringsmeldinger, bekymring over «gatebarn» og mangelen på tiltak for unge med atferdsvansker. Det førte til ny finansieringsordning og krav om fylkesplaner om behovet for fosterhjem og institusjoner. Stortinget ga sterkt tiltrengte ekstrabevilgninger på slutten av 1980-tallet og på 90-tallet for å øke antall stillinger, heve personalets kvalifikasjoner og utvikle kunnskapsgrunnlaget ved forskning og utviklingsarbeid. Fra 1980 til 1991 ble antall stillinger nesten doblet, antallet nye barnevernklienter økte, og omfanget av iverksatte tiltak ble nesten doblet (Grinde 1993). Erfaringene ble lagt til grunn ved ny barnelov 1992 med vekt på å styrke barnas stilling.

Nordisk var en på 1980-tallet opptatt av å styrke barnevernets hjelpetiltak som «forebyggende», idet de skulle begrense behovet for døgnplasseringer. Ideologien var å bygge på samarbeid med foreldrene, men dette lot seg ikke alltid forene med realitetene i praktisk arbeid, og noen hjelpetiltak kunne også pålegges. Det viste alvoret i situasjonen og ga saksbehandlerne ryggdekning for «å stå på» når dette ble ansett nødvendig av hensyn til barnet. Men særlig i Danmark var en tilbakeholdne med å gripe inn i «privatlivets fred» og å bruke tvang overfor foreldre.

Grenseoppgangen mellom frivillighet og skjult og åpen tvang var ofte uklar. I Norge ble f.eks. vedtak med samtykke eller ved tvang fattet i barnevernsnemndene etter samme paragraf, men med ulike krav til saksbehandling – en dommer måtte tiltre ved tvang. I dansk bistandslov het det f.eks. at hjelpetiltak om nødvendig kunne formidles ved en «særlig bestemt og precis

veiledning». Noen mente maktanvendelsen i dansk sosiallovgivningen tidligere var mer åpen, men nå skjedde under dekke av å være «hjelp», og at en ikke vedkjente seg at barna kunne ha andre interesser enn foreldrene (Wegener 1983 i Grinde 1985). Også i de andre landene var det gråsoner for om foreldrenes samtykke reelt var «frivillig» eller om de følte seg presset til å samtykke. Noen ganger syntes det som foreldrene var lettet over at barnevernet tok ansvaret med et tvangsvedtak, slik at de slapp å samtykke. I Danmark var de fleste vedtakene med foreldrenes samtykke, og ved samtykke fra foreldrene var det ikke krav om at ungdom over 15 år også selv skulle samtykke. Det var relativt få danske tvangsvedtak, og aldersfordelingen ved tvang var forskjellig i Danmark og Norge med større andel småbarn i Norge, større andel større barn og ungdom i Danmark. Tvangsvedtakene omfattet 37 % i alder 0–6 år i Danmark mot 70 % i Norge, 7–14 år 48 % i Danmark mot 27 % i Norge, 15–20 år 14 % mot 3 % i Norge. Tilsvarende data fra Island manglet. De nordiske diskusjonene konkluderte at:

Spørsmål om frivillighet og tvang synes i Danmark i større grad enn i de andre nordiske landene å gjelde foreldrenes rettigheter, mens barn og unges krav på å bli hørt og å ha medbestemmelse i personlige forhold, er lite dekket. (Grinde 1989, s. 173)

I følge Kristinsdóttir (1991, 1992) hadde en på Island lenge et vagt bilde av hva sosial service stod for, temaet var kontroversielt, sosialhjelp oppfattet som ydmykende, og familier i en vanskelig situasjon baserte seg heller på hjelp fra slekt og venner. I 1957 kom det første gang på tale å ansette en profesjonell saksbehandler, og i 1966 fikk en «Løg un vernd barna og ungmenne», vesentlig etter mønster av norsk og dansk lovgivning (Grinde 1985). Ansvaret for barnevernet ble lagt til barnevernsnemnder i kommunene, men med mange kommuner med under 100 innbyggere, var det vanskelig å leve opp til lovens intensjoner. Barnaverndarrådet i Reykjavik fikk landsansvar for tilsyn og klager, men store geografiske avstander og spredt befolkning begrenset mulighetene til lokal oppfølging. Det var også lite registrering av data. Det har vært en omfattende utvikling på Island fra 1980-tallet frem til barnevernloven av 2002, og lovens tilrettelegging reflekterer de særegne geografiske og befolkningsmessige forhold. Det er også nærliggende å se satsningen fra dagens islandske saksbehandlere på familie og slekt i lys av tradisjonene med hjelp fra slekt og venner ved problemer.

Støtte til barn og foreldrene har vært og er en sentral målsetting i nordisk sosial- og familiepolitikk og med *verdier knyttet til familien* som basis for barns oppvekst og utvikling. Tiltak forutsettes så langt mulig

iverksatt ved samarbeid med foreldre og barn. Vekt på familien kan imidlertid i enkelte saker med konfliktfylte og vanskelige familieforhold føre til at barnas problemer overskygges, og barna blir relativt «usynlig». Nordisk samfunnsutvikling og internasjonal påvirkning som ved FNs barnekonvensjon har i senere år løftet frem hensynet til barna og deres krav på rettsikkerhet. Men som en fant på 1980-tallet, er det gradforskjeller i hvordan hensynet henholdsvis til foreldre og til barn vektlegges i Danmark, på Island og i Norge. Dette fremgår av saksbehandlerens diskusjon og vurdering av de samme barnevernsakene og deres valg av tiltak (vignettundersøkelsen) i dette prosjektet. Forskjeller i noen av barnevernets lovhjemler og dermed rammene for den praktiske virksomheten, viser også forskjeller og kaster slik videre lys over saksbehandlerens avveininger.

Det kan være vanskeligere å lese tilsvarende ut av de nasjonale forskjellene i selve *beslutningsprosessen*. Men hvordan *tvang* defineres og tvangsvedtak fattes, varierer. Som nevnt er det i Norge lagt til rette for at tyngre vedtak eller vedtak over lengre tid, ofte bør fattes av fylkesnemnd, og alle deres vedtak registreres som tvang. Å fremme en sak for fylkesnemnd stiller krav til barnevernets saksforberedelse, det er arbeidskrevende og oppleves som belastende. Fylkesnemndenes saksbehandling er omfattende, men gir solide og stabile vedtak. Norske saksbehandlere synes å akseptere at det gjelder tvang og har drøftet fordelene ved fylkesnemndsvedtak. Generelt synes det å være mer aksept for bindende vedtak, bruk av tvang og inngrep i foreldrenes situasjon i Norge enn i Danmark og på Island.

Dansk, islandsk og norsk barneverns faglig nivå er høyere i dag enn på 1980-tallet. Kunnskapen er økt, og saksbehandling og muligheter er endret med økt vekt på forebyggende tiltak og et bredere spekter av tiltak. Tidligere sammenligninger av nordisk barnevern synes imidlertid å vise tilsvarende variasjoner som dem som drøftes i prosjektet. I Danmark vektla en på 1980-tallet i større grad foreldrenes frie ansvar, i Norge var det mer vekt på samfunnets ansvar for barna. Dette var forenlig med vanlig antatt mer liberale holdninger og en annen profil i Danmark, fremholdt bl.a. i nordisk debatt om rusmisbruk. Forskjellene vi finner, peker mot gradforskjeller i vektleggingen av sentrale kulturelle grunnverdier.

Hestbæk (1998) har i sin diskusjon om årsaker til nasjonale forskjeller i barnevernets holdninger og vurderinger vist til en sterk dansk institusjonskultur på linje med tradisjoner i Mellom- og Sydeuropa og til vekslende økonomisk situasjon i de nordiske landene. På makronivå viser hun til den dominerende sosialpolitiske ideologi og tradisjoner, barnevernets

organisering, finansiering og profesjonskultur, videre til familiestruktur og – ideologi og ansvarsfordelingen mellom stat og familie:

Vi må antage, at fx børneværnets måde at fungere på som samlet organisation påvirkes af den dominerende socialpolitiske ideologi. Samtidig påvirkes ideologien igjen af erfaringerne fra praksis, når det fx viser sig, at forebyggende arbejde ikke er nok til at overflødiggøre anbringelser. Eller når vi må erkende, at selv det bedste velfærdssystem endnu ikke har formået at afskaffe det, der ofte betegnes som den sociale og kulturelle arv. ... Desuden påvirkes samfundene af og i det internationale samfund. Ratificeringen og implementeringen af FN's Børnekonvention i de nationale love er et eksempel herpå. (Hestbæk 1998, s. 224)

Oppsummering: Tidligere nordiske sammenligninger og dette prosjektet reflekterer forskjeller i vektleggingen av noen grunnleggende verdier og holdninger – her særlig formulert som ulike vektlegging av hensynet til foreldrenes rett eller barnas behov ved motstridende interesser. Denne dimensjonen er synlig i vignettdiskusjonene og i noen lovbestemmelser. Det berører foreldreretten og verdier knyttet til familien som enhet, og i hvilken grad barna oppfattes som selvstendige individ med egne rettskrav.

Familien som enhet og hovedbase for barns oppvekst, er et verdigrunnlag i alle landene. Men det er nyanseforskjeller i når en mener omsorgen ikke dekker akseptable minstekrav, og fokus dermed endres. Norsk og islandsk barnevernlov går på noen punkter lenger i å vektlegge hensynet til barn enn danske bestemmelser i serviceloven. I praksis berører dette en liten andel av barnevernets klienter, men en andel som gjennom sitt livsløp ofte binder en betydelig del av samfunnets ressurser til helse, sosiale ytelser og arbeidsforhold. Det er oftest mer spørsmål om gradforskjeller og nyanser enn klare motsetninger, men de ulike perspektivene synes å peke mot de samme «nasjonale» normer og verdier. Når så flere indikasjoner peker i samme retning, gir det til sammen et bilde av kulturelle forskjeller som understrømmer for barnevernets vurderinger.

Hvordan kan så variasjoner i kulturelle normer og verdier oppstå og utvikle seg? De usynlige kulturelle rammene er vanskelig å begrepsfeste og registrere annet enn eventuelt som ulik vektlegging i forskjellige dimensjoner. Og selv om vi ser ulik vektlegging av verdier knyttet til familien som enhet og i hensynet til barn og foreldre, inngår dette i et nett av andre dimensjoner, bl.a. *samfunnets ansvar og aksept for bruk av tvang* for å ivareta barnas rett. Hestbæk (1998) har gitt et bilde av forholdet mellom lovgivning og praksis. På den ene siden nevner hun sosialpolitiske tradisjoner og ideologier, anbringelsestradisjoner, økonomiske konjunkturer,

familiestruktur og -ideolog. På den andre siden har hun barnevernets struktur, profesjonskultur, utdanning og kvalifikasjoner, levekår og problemer. I feltet mellom disse utvikles og samspiller lovgivning og barnevernets praksis. Det gir en modell for videre refleksjoner og forskning innen området.

Refleksjoner ved avslutning av det nordiske prosjektet

I den forutgående diskusjonen er vist til ulik vektlegging av kulturelle normer og verdier i dansk, islandsk og norsk barnevern med hensynet til foreldre og til barn som en sentral dimensjon. Dette gir en forståelsesramme for variasjoner og gradforskjeller i landenes reaksjoner og vurderinger. I det følgende er oppsummert noen funn og erfaringer fra prosjektet, men også reist spørsmål for videre arbeid og eventuelle problemstillinger.

1. I Danmark, på Island og i Norge er det en klar politisk målsetting at barnevernet skal komme tidlig inn med effektiv hjelp ved sviktende omsorg for barn, om nødvendig ved en omsorgsovertakelse. I de fleste sakene dreier det seg om *hjelpetiltak*. I Norge skal hjelpetiltak være vurdert, eventuelt funnet nyttesløse, før en overveier en døgnplassering. I Danmark og på Island har det vært krav om at hjelpetiltak skal være prøvd, men er nå på linje med norske bestemmelser om at hjelpetiltak skal være vurdert.

Men landenes saksbehandlere finner det vanskelig å trekke grensen for når «nok er nok» med hjelpetiltak, særlig ved «grå omsorgssvikt» uten grov svikt i konkrete situasjoner eller dramatiske hendelser. Saksbehandlerne bekymrer seg for ikke å ha forsøkt tilstrekkelig (jf. diskusjon om «puslespillsaker» og «trumfkort», kapittel 6). Men når usikkerheten strekker seg over år, kan barnet bli skadelidende.

2. Hvis en ikke oppnår samarbeid med foreldrene eller foreldrene mangler endringspotensiale, kan det bli aktuelt med *døgnplassering* med eller uten foreldres eller den unges samtykke. Islandske saksbehandlere var mer optimistiske til samarbeid enn norske og danske, og det var få tvangsvedtak. I Danmark prøvde en å oppnå samtykke til døgnplassering. Hvis dette ikke lykkedes, ble det aktuelt med tvang. I Norge legger lovgivning og praksis opp til døgnplasseringer ved fylkesnemndsvedtak som registreres som tvang. Dette anses å gi større stabilitet enn frivillige plasseringer og å redusere gråsonen mellom frivillighet og tvang.

3. Har foreldrene råderett til å kreve *tilbakeføring* av barn døgnplassert med foreldrenes samtykke? I Norge kan fylkesnemnda vedta å nekte tilbakeføring hvis barnet over år har knyttet seg til fosterhjemmet og dets miljø, slik at en tilbakeføring vil medføre alvorlige problemer for barnet. I Danmark, hvor de fleste døgnplasseringene er med samtykke, må barnet tilbakeføres når foreldrene ber om det. På Island er det mulig å fatte vedtak om nektet tilbakeføring, både etter tidligere og gjeldende lov.
4. Enkelte *spedbarn og småbarn* lever under ekstreme forhold, hvor foreldrenes problemer er kjent for helse-, sosialtjeneste eller barnevern allerede før barnet blir født. En omsorgsovertakelse ved fødsel eller i første leveår kan øke barnets utviklingsmuligheter. For noen spedbarn/småbarn settes det likevel inn hjelpetiltak, eventuelt over flere år, før barnevernet overtar omsorgen. Dette skyldes ofte at barnevernet føler seg forpliktet til en omfattende utprøving av hjelpetiltak, både for å ivareta foreldrenes interesser, og for å bygge opp dokumentasjon for eventuelt tvangsvedtak, jf. punkt 1. Men små barn er svært sårbare, og tidlig inngrep kan bli avgjørende for barnets fremtid (jf. bl.a. Lagerberg 1984, Vinnerljung 1996, Rutter 2000).

Intensjonen om tidlige inngrep krever solid fagkunnskap om tidlige tegn på mistriksel eller skjevutvikling hos barn, og om det er urealistisk å satse på endring hos foreldrene. Dette krever dokumentasjon og faglig sikkerhet. Det bør være minst to saksbehandlere om ansvaret for å fremme forslag ved de vanskeligste avgjørelsene. Videre er det viktig med et system for *veiledning og opplæring* av unge saksbehandlere hvis intensjonen om tidlige inngrep skal realiseres.

5. Det pågår betydelig *forskning* innen nordisk barnevern, både praktisk utprøving av metoder og tiltak, systematisk akkumulering av kunnskap og teoriutvikling. Barnevernets saksbehandlere trenger kunnskap om aktuelle nye funn og erfaringer. Det er behov for å styrke *profesjonsutdanningene* (barnevernpedagog, sosionom e.l.), men også for løpende faglig ajourføring. Teoretisk skoloring gjør det også lettere å følge med og å dra nytte av aktuell metodeutvikling og forskning. De fleste nordiske saksbehandlere synes i dag å bruke lite tid på å følge med i fagtidsskrifter med praktisk betydning for virksomheten. Kunnskap øker også mulighetene til å se ut over den mest iøynefallende informasjonen i en sak – det mest konkrete eller mest dramatiske – og kan være avgjørende for å ta en riktig beslutning, jf. Munro's undersøkelse (1999) referert foran.

Faglig *kvalitetsheving* er sentralt, både individuelt og for fellesskapet i et kontor. Kortere fagkurs er da også blitt alminnelig i dansk, islandsk og norsk barnevern. I Norge har en også fått formell videreutdanning i barnevern knyttet til høgskole og universitet.

6. Barnevernet iverksetter hjelpetiltak med sikte på å *bedre foreldrenes fungering*, sosiale ferdigheter og selvtillit. Saksbehandlernes diskusjoner viser at det ofte fokuseres på familiens indre liv som tilknytning og samspill mellom barn og foreldre. Vi savner at dette suppleres med forhold utenfor familien som påvirker *foreldrenes muligheter* til å fungere som omsorgspersoner, og til å se familien situasjon i en større sammenheng, som f.eks. i en utviklingsøkologisk modell (Bronfenbrenner 1979).

Foreldrenes evne til å samarbeide om tiltak, avhenger bl.a. av om barnevernet makter å formidle *målsetningen* med tiltak. I følge «empowerment-tenkning» bør målsetting og midler så langt mulig formuleres sammen med familien. Hvis foreldrene ikke forstår og aksepterer midlene, øker risikoen for at de ikke får ønsket virkning. Dette gjelder også direkte tiltak overfor barna.

Mange barnevernssaker er komplekse og krever *samarbeid med flere instanser*. Hvilke instanser som er mest aktuelle, kan variere i landene, avhengig av barnevernets og andre tjenesters organisering. Dette berører generelle rettigheter for barn og tilrettelegging av foreldrenes muligheter til å medvirke eller selv å ivareta sitt ansvar.

7. En oppvekst med *stabilitet og kontinuitet* reduserer faren for problemutvikling, enten barnet er hos biologiske eller «psykologiske» foreldre. I tidligere prosjekt fant en at danske barn under omsorg oftere «pendlet» mellom forskjellige omsorgssituasjoner enn i andre nordiske land (Grinde 1989), og det var bekymring over skadevirkningene. De fleste danske småbarn døgnplasseres med foreldrenes samtykke, og foreldrene kan kreve dem tilbakeført. På Island og i Norge er det på visse vilkår mulig å fatte vedtak om nektet tilbakeføring om det frivillige samtykket trekkes, slik at barnet kan bli i fosterhjem det har knyttet seg til. Det er også reist spørsmål om å utvide barnets rett til å velge det hjemmet hvor det har sin tilhørighet (Sandberg 2003).
8. Noen problemer slår først ut i ungdomstiden, men *atferdsvanskelige unge* har ofte vist tegn på tilpasningsproblemer tidligere, og tiltak har vært prøvd. I Danmark er det mange døgnplasseringer i alderen 15–17 år sammenlignet med på Island eller i Norge (per 1000 barn, jf. tabell 1). Dette har sammenheng med danske tradisjoner og flere adekvate

muligheter for døgnplasseringer. På Island er en også positive til institusjoner. I Norge er det mer skepsis, og det pågår utprøving av alternative metoder for å styrke foreldrene til selv å mestre barn med atferdsproblemer, eventuelt tidsavgrenset institusjonsopphold med oppfølging av de unge etter tilbakeføring (Ogden 2002, Andreassen 2003). Tilsvarende utprøving er startet i Danmark og på Island.

Hvordan en skal møte ungdom med atferdsproblemer er et sentralt tema internasjonalt. Det reiser spørsmål om *omfanget* av alvorlige atferdsproblemer kunne reduseres for noen av ungdommene ved tidlige og omfattende satsing med hjelpetiltak, eventuelt døgnplasseringer av yngre barn.

9. *FNs barnekonvensjon* stiller krav om å *styrke barns rett* og å fokusere klarere på barnas rettssikkerhet. Realisering krever fortsatt justering av lovgivningen. Som påpekt av Hestbæk (2001), kan en vektforskyvning til det en mener tjener barnets beste, noen ganger gå på bekostning av foreldrenes interesser.

Flere lovbestemmelser vedrørende dansk barnevern ble endret i år 2000. Begrepet «*barnets beste*» ble tatt inn, og at en skal søke å løse problemene i samråd med foreldrene. Også islandsk barnevernlov dekker begrepet barnets beste. I norske premisser presiseres det at «barnets beste» innebærer at foreldrenes behov underordnes hensynet til barnet ved interessemotsetninger.

FNs barnekonvensjon gjelder også generelle *demokratiske rettigheter* for barn som å bli hørt i saker som angår dem personlig. Dette har aktualisert diskusjon om spesielt oppnevnte *talspersoner* for barn, både som ledd i en vurdering av deres situasjon og for å gjøre barna delaktig i det som skjer. Samtidig har det vært et ønske om at barnevernets saksbehandlere i større grad skal ha direkte kontakt og samtale med barna, og det kan være behov for en avklaring av ulik kommunikasjon med barna (saksbehandlere, oppnevnte sakkyndige, talspersoner osv.).

10. I alle landene ønsker en primært å oppnå samarbeid med foreldrene. Når dette ikke lykkes, kan det bli aktuelt med tvang. Omfanget av tvang varierer, og danske, islandske og norske *beslutningssystem* er forskjellige. I Danmark skjer det eventuelt en opptrapping fra hjelpetiltak til døgnplassering med samtykke og om nødvendig ved tvang. På Island mener saksbehandlerne at foreldre og ungdom oftest samarbeider, og at det sjelden blir nødvendig med tvang. Unge over 15 år har nå fått partsrettigheter, og det kan øke antall tvangsvedtak noe. I Norge fattes «tunge» barnevernsvedtak av statlige fylkesnemnder og registreres som tvang.

Både i Danmark, på Island og i Norge har den private part fri juridisk bistand i tvangssaker, videre er det klagerett og eventuelt rettslig overprøving. Dette er viktige ledd i rettsikkerheten. Ved at tvangsvedtak er mest alminnelig i Norge, har en også flest rettslige overprøvinger. Det er ressurskrevende, og saker som eventuelt går over flere år skaper ofte usikkerhet for barna. Mulig forenkling av beslutningssystemet er under vurdering. Det er også reist spørsmål om å kunne begrense omfanget av gjentatte overprøvinger når det er sannsynlig at krav f.eks. om tilbakeføring heller ikke i fremtiden vil føre fram.

11. Internasjonalt har det skjedd en *rettsliggjøring* av barnevernet for å sikre både foreldrene og barna ved saksbehandling og vedtak. Prosjektets problemstillinger omfatter samspillet og *vekselvirkningen mellom praksis og lovgivning*. Loven setter rammer for virksomheten, men bestemmelsene må justeres etter hva forskning og praksis viser er hensiktsmessig i dagens samfunn. Dette gjelder også samspillet mellom juridisk og psykososial kunnskap i prosessen for vedtak. Juridisk logikk og begrepsbruk følger til dels andre prinsipper enn sosiale og psykologiske vurderinger, og begge er viktige for problemløsningene (White 1998). Internasjonal utvikling tyder på at dette i økende grad vil bli et tema i årene fremover.
12. I prosjektet er drøftet ulik nasjonal vektlegging av normer og verdier som antas å reflektere *kulturelle forskjeller*. Med økt globalisering påvirkes og endres kulturen, både ved nye trender og problemstillinger og ved ny kunnskap som innpasses i landene. *Formidling av erfaringer* fra forskning og praksis er viktig i denne prosessen, og en offentlig debatt som gir innsikt i rasjonale for endringer, er sentral – også som ledd i utvikling og nyansering av normer og verdier. Media spiller en viktig rolle i dette. Formidling av kunnskap om barnevernet både allment og overfor politikere er sentrale oppgaver og viktige ledd i utviklingen av et kvalitativt godt og effektivt barnevern. Det er også viktig for *barnevernets legitimitet* i samfunnet, og dermed for mulighetene til å yte effektiv hjelp til foreldre og til barn.

I dette prosjektet er dansk, islandsk og norsk barnevern drøftet ut fra saksbehandlerens diskusjoner, beslutningsprosessen ved tvangsvedtak og noen lovbestemmelser. Hvordan barnevernets saksbehandling og iverksatte tiltak fungerer for de enkelte barna og deres familier, kan ikke vurderes ut fra prosjektet. Hvordan barn og familier har opplevd situasjonen, hva de mener har vært til hjelp eller særlig belastende, og hvordan det på lengre sikt går med barna, gir viktig kunnskap. Dette er tatt opp bl.a. i et norsk prosjekt om

barn fra 6–12 år som ble plassert utenfor hjemmet (Andenæs m.fl. 2001). Omtrent halvparten av barna kom tilbake til sin familie etter kort tid, halvparten fikk mer langvarige plasseringer, og et utvalg av disse følges opp. I Danmark har en startet en langsiktig oppfølging av barn født i 1995 og tatt under omsorg (Egelund, Hestbæk & Andersen 2004). Det knytter seg forventninger til den kunnskap disse prosjektene vil gi.

Landenes barnevern har et sentralt ansvar for på vegne av samfunnet å søke å ivareta vanskeligstilte barns interesser og fremme deres utviklingsmuligheter. Men hva som er hensiktsmessig problemløsning, endres med samfunnsutvikling og krever stadig utvikling og tilpasning til ny kunnskap, metoder og muligheter. Det er samfunnet som setter de politiske rammene for virksomheten. Sentralt for et effektivt barnevern er derfor at det har tillit og *legitimitet* i det samfunnet det betjener.

Summary

The child welfare services are responsible for help and support for children and families in difficult life situations, and to protect children in serious risk of neglect or abuse. Nordic child welfare services have the same main principles: As far as possible to prevent developmental problems by meeting the needs of children and families with early intervention while the child stays at home. When are preventive measures insufficient to secure the development of the child? The Nordic legal criteria for compulsory interventions are quite similar. Still, the national child welfare practices differ, and there seem to be variations in the thresholds for child welfare interventions. For instance, the incidence of children with out-of-home placements are higher in Denmark than in the other Nordic countries, especially for youth. Earlier comparative Nordic studies have documented differences in child welfare practice, probably due to differences in traditions, resources, and measures. However, there are also questions concerning cultural differences in norms, values, and attitudes. Is it possible to substantiate and define cultural differences in values and attitudes?

By initiative of the Norwegian Social Research (NOVA) the Nordic Council of Ministers supported the coordination of Nordic comparative studies on the *threshold* for child welfare measures and protection, and on the *decision processes* in case of compulsion. National projects are implemented by Tine Egelund (Danish National Institute of Social Research), Anni G. Haugen (The Government Agency for Child Protection, Iceland), Turid Vogt Grinde (Norwegian Social Research) and Vigdis Bunkholdt, clinical psychologist, Oslo. The results are discussed in this report.

In Chapter 1 the background, approach and methods are discussed. Chapter 2 refers the five vignettes presented for national groups of case workers. The Danish, Icelandic and Norwegian experiences from the vignette study, with arguments and solutions, are given in Chapter 3, 4 and 5. In Chapter 6 similarities and differences in the group discussions are compared, and some central themes are reflected on. One finding is that the same child welfare story may release differing degrees of worries in the countries. Chapters 7, 8 and 9 describe the national decision processes in case of child welfare compulsion. Differences in decisions systems and in the legal frame for child welfare practice are discussed in Chapter 10. In Chapter 11 the experiences from the project are summed up and reflected on.

The national differences are mostly in grades and nuances, but the sum of indicators from the vignette studies and the legal differences point toward cultural variations in norms, values and attitudes. There are also differences in the decision systems. In Norway, decisions in the “heavy” cases are taken in county boards, the legal rights of the parts are emphasised, and decisions are registered as compulsive. There are few compulsory decisions in Denmark and Iceland. A main dimension in the variations seems to be how the interests of the parents versus the needs of children are weighted. In Denmark the focus of the case workers were mostly on the parents, and they were reluctant to intervene compulsory. The Icelandic case workers found that most clients followed their advices, so compulsion was seldom needed. In Norway the focus were more on the children and «the best interest of the child», and if needed to secure the situation of the child, compulsion was accepted.

As mentioned, the national variances were often in grade, nuances and relative weight given to parental needs versus the needs of the children. The sum of indicators seem to have important practical consequences, e.g. in the threshold for care orders. National differences in attitudes and ways of thinking are, however, seldom focused or discussed, while they may be visible in comparison of practice. It is important to name and conceptualise the variations to bring them to the surface for reflections and discussion.

Litteratur

Andenæs, A. (2000): Generalisering: Om ringvirkninger og gjenbruk av resultater fra en kvalitativ undersøkelse. I H. Haavind (red.): *Kjønn og fortolkende metoder. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Oslo: Gyldendal, Akademisk, 287–320.

Andenæs, A. (2004): Hvorfor ser vi ikke fattigdommen? Fra en undersøkelse om barn som blir plassert utenfor hjemmet. *Nordisk Sosialt Arbeid*, nr 1, 19–33.

Andenæs, A., Ø. Christiansen, T. Havik, K. Havnen, M. Moldestad & K. Skollerud (2001): *Barn som blir plassert utenfor hjemmet – risiko og utvikling*. Oslo: NOVA Skriftserien 7/01.

Andreassen, T. (2003): *Behandling av ungdom i institusjon. Hva sier forskningen?* Oslo: Kommuneforlaget.

Backe-Hansen, E. (1993): En utdyping av «barnets beste» som standard i barnevernsaker, *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* nr. 7/93 650–658.

Backe-Hansen, E. (2001): *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutnings-teoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*. Oslo: NOVA Rapport 2/01.

Backe-Hansen, E. (2003): Biologi, barnevern og beslutninger. Kritisk refleksjon over det biologiske prinsipp. *Norges Barnevern*, nr 3/03, 3–5.

Barnavernd á Íslandi (2000): *Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995-1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996-1999*, Barnaverndarstofa.

Barnaverndarráð (2001). *Ársskýrsla Barnaverndarráðs 2000*. Barnaverndarráð.

Barnaverndarráð (2002). *Ársskýrsla Barnaverndarráðs 2001*. Barnaverndarráð.

Bragdø, S.C. (2002): Rettssikkerheten i fylkesnemndene. I A. Kjønstad (red.): *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 199–306.

Bronfenbrenner, U. (1976): *Reality and research in the ecology of human development*. American Psychological Association: Master lectures in Psychology, 6 nr 4.

Bronfenbrenner, U. & A.C. Crouter (1983): The evaluation in environmental models of developmental research. I: I.W. Kessen (red.): *Handbook of Child Psychology: Vol.1 History, theory, and methods*. New York: Wiley & Sons. 357–414.

Bunkholdt, V. (2002): Et dilemma for barnevernet. *Norges Barnevern*, nr 2/2002, 13-21.

Bunkholdt, V. (2003): Biologi eller psykologi som grunnlag for beslutninger i barnevernet – hva skal ha størst plass? *Norges Barnevern* nr 1/2003, 15–22.

- Bunkholdt, V. (2004): *Fosterhjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Child Protection Messages from Research Studies in Child Protection* (1995): London: HMSO.
- Christensen, E. (1998). *Anbringelser af børn: en kvalitativ analyse af processen*. København: Socialforskningsinstituttet 98:2.
- Christensen, E. & Egelund, T. (2002): *Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats*, Socialforskningsinstituttet 02:10.
- Christiansen, Ø. (2003): Empowerment i barnevernet – variasjoner over et tema. *Norges barnevern*, nr 4/03, 18-21.
- Claezon, I. (1989). *Bättre beslut: en studie av handläggning av omhändertagande av barn*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Dingwall, R., J. Eekelaar & T. Murray (1995): *The protection of children: State intervention and family life*. Oxford: Basil Blackwell.
- Duvaland, L. (2002): Fylkesnemndsbehandlingen sammenlignet med andre vedtaksfattende organer i Norge. I: A. Kjøenstad (red.): *Barnevern, fylkesnemnder og rettsikkerhet*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 119–198.
- Egelund, T. (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indsats*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Egelund, T. (2002): *Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge*. 2. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge. København: Socialforskningsinstituttet, arbejdspapir 3:2002.
- Egelund, T. & S. A. Thomsen (2002): *Tærskler for anbringelse. En vignettundersøgelse om socialforvaltningernes vurdering i børnesager*. København: Socialforskningsinstituttet 02:13.
- Egelund, T. & A-D. Hestbæk (2003): *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt*. København: Socialforskningsinstituttet 03:04.
- Egelund, T., A.D. Hestbæk & D. Andersen (2004): *Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. København: Socialforskningsinstituttet 04:17.
- Einarsson, J.H. (2003): Familierådslag. Fra pilotprosjekter til nasjonal satsing. *Norges Barnevern*, nr 2, 15–27.
- Eriksen, E. O. & M. Skivenes (1998): Om å fatte riktige beslutninger i barnevernet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 3, 352–379.
- Falck, S. & T. Havik (red. 2000): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Finch, J. (1987): Research note. The vignette technique in survey research. *Sociology*, 21 nr 1/87, 105–114.

- FNs konvensjon om barns rettigheter* (1989).
- Garbarino, J. & J. Eckenrode (1997): *Understanding abusive families. An ecological approach to theory and practice*. San Fransisco: Jossey-Base Publishers.
- Grinde, T.V. (1985): *Barnevern i Norden. Samfunnets respektive familiens ansvar for barna*. København: NORD, Nordisk ministerråd.
- Grinde, T.V. (1989): *Barn og barnevern i Norden. Samfunnets respektive familiens ansvar for barna*. Oslo: TANO forlag.
- Grinde, T.V. (1993): *Kunnskapsstatus for barnevernet*. Oslo: TANO forlag.
- Grinde, T.V. (2000a): Fakta om fylkesnemndene og aktuelle spørsmål. I: S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget, 33–55.
- Grinde, T.V. (2000 b): Rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak. I S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget, 205–238.
- Grinde, T.G. (2003 a): Fylkesnemndene – noen trekk ved utviklingen. I: J. Veland (red.): *Barnevernboka. Årbok for barnevernet 2003*. Stavanger: Senter for atferdsforskning, Høgskolen i Stavanger, 151–159.
- Grinde, T.G. (2003 b): *Nordisk barnevern: Likheter i lovgivning, forskjeller i praksis? Om kultur, normer og holdninger*. NOVA: Skriftserie 2/03.
- Gunnarsdóttir, H., R. Halldórsson & S. Sørheller (2000). *Barnavernd í Reykjavík. Könnun á vinnu með 6-12 ára börnum í barnaverndarmálum*. Félagspjónustan í Reykjavík.
- Haugen, A. G. (2004): *Norræn samanburðarrannsókn um beitingu úrræða í barnaverndarmálum, mörkin millistuðnings og þvingunar og ákvarðanaferlið & quo*. Reykjavik: Barnaverndarstofa.
- Haugli, T. (2000): *Samværsrett i barnevernssaker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugli, T. (red. 2003): *Nordisk samarbeid og utfordringer knyttet til innholdet i begrepet barnets beste*. Rapport fra ekspertmøte i Tromsø 29–31 januar 2003, Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø, 15–22.
- Havik, T. (1996): *Samvær mellom fosterbarn og foreldre*. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Havik, T. & E. Backe-Hansen (1997) *Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet*. Bergen: Barnevernets kompetansesenter på Vestlandet.
- Havnen, K. (2003): Barnevernet bedre enn sitt rykte? *Norges barnevern*, nr 4/03, 25–31.
- Hennum, N. (2002): *Kjærlighetens og autoritetens kulturelle koder. Om å være mor og far til norsk ungdom*. Oslo: NOVA Rapport 19/02.
- Hestbæk, A-D. (1997): *Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager*. København: Socialforskningsinstituttet 97:6.

- Hestbæk, A.-D. (1998): *Tvangsanbringelser I Norden. En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning*. København: Socialforskningsinstituttet 98:15.
- Hestbæk, A.-D. (2001): FN's børnekonvention og tvangsanbringelser i Norden. *Nordisk Socialt Arbeid*, nr 2/2001, 82–93.
- Hetherington, R., A. Cooper, P. Smith & G. Wilford (1997): *Protecting children: Messages from Europe*. Dorset: Russel House Publishing.
- Holtan, A. (2002): *Barndom i fosterhjem i egen slekt*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi.
- Haavind, H. (2000): På jakt etter kjønnede betydninger. I H. Haavind (red.): *Kjønn og fortolkende metoder. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Oslo: Gyldendal, Akademisk, 7–59.
- Iversen, O. (1996): Fylkesnemndene – økt rettssikkerhet? *Norges Barnevern*, nr 3–4, 27–40.
- Jergeby, U. (1999): «Att bedöma en social situation. Tillämpning av vinjettmetoden», Stockholm: Socialstyrelsen, CUS 1999:3.
- Jørgensen, P. S. (2002): Små skuldres bæreevne. I L. Hansen (red): *Børnekonventionen i Danmark*. København: Børnerådet, 17–18.
- Karlsen, B.R. (2001): Psykisk utviklingshemning og foreldreskap. Noen forskningsmessige resultater og usikkerhet. *Norges barnevern nr 3/01*, 26–32.
- Khoo, E.G., U.Hyvönen & L.Nygren (2003): Gatekeeping in child welfare: A comparative study of intake decisionmaking by social workers in Canada and Sweden. *Child Welfare. Child Welfare League of America*, Sept/Oct 2003, 507–525.
- Killén, K. (1991): *Sveket. Omsorgssvikt er alles ansvar*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Killén, K. & M. Olofsson (red. 2003): *Det sårbare barnet. Barn, foreldre og rusproblemer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kjønstad, A. (red. 2002): *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kristinsdóttir, G. (1991): *Child Welfare and Professionalization*. Umeå Social Work Studies 15, University of Umeå.
- Kristofersen, L.B. (1997): Plasseringer og omsorgstiltak 1993–1995. I: J. Veland (red.): *Barnevernboka 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning, 157–165.
- Lagerberg, D. (1984): *Fosterbarn. Forskning, teori och debatt*. Arlöv: Skeab Förlag AB.
- Lagerberg, D. & C. Sundelin (2000): *Risk och prognos i socialt arbete med barn. Forskningsmetoder och resultat*. Stockholm: Gothia.
- Landshagir (2002)

Lehto, J. & B. Jessen-Petersen (1994): Misbruk og tvang. Synspunkter og holdninger blant leger. I: M. Järvinen & A. Skretting (red.): *Misbruk och tvångsvård*. Helsingfors: NAD-publikation nr 27, 157–170.

Lov om barneverntjenester samt forskrifter (2001): Oslo: Cappelen Akademisk forlag.

Marsh, P. & G. Crowe (1998): *Family group conferences in child welfare*. Research series: 6. London: British Agencies of Adoption and Fostering.

Moos, R.H. (1976): *The human context. Environmental determinants of behavior*. New York: John Wiley & Sons.

Munro, E. (1999): Common errors of reasoning in child protection work. *Child Abuse & Neglect*, 23 no 8, 745–758.

Nielsen, J. (red. 2003): *Social tryghed i de nordiske lande 2001*. København: Nordisk Socialstatistisk Komité.

Nordisk samarbeid og utfordringer knyttet til innholdet i begrepet barnets beste (2003): Rapport fra ekspertmøte i Tromsø 29–31 januar 2003. Universitetet i Tromsø, Juridisk fakultet.

Nordisk Statistisk årbok (2002).

Nielsen, D.S. (2003): Nasjonalt bidrag fra Danmark. I T.Haugli (red.): *Nordisk samarbeid og utfordringer knyttet til innholdet i begrepet barnets beste*. Rapport fra ekspertmøte i Tromsø 29–31 januar 2003. Tromsø Universitetet, Det juridiske fakultet. Skriftserie nr. 56, 41–52.

NOU (2000:12) *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurdering, nye perspektiv og forslag til reformer*.

Ofstad, K. & R. Skar (1999): *Barnevernloven med kommentarer*. Oslo: ad Notam, Gyldendal.

Ogden, T. (2002): Multisystemisk behandling av atferdsproblemer – teori og forskningsgrunnlag. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2, nr 2, 39–57.

Parton, N., D. Thorpe & C. Wattam (1997): *Child protection. Risk and the moral order*. Houndsmills: Macmillan.

Parton, N. (red. 1997): *Child protection and family support. Tension, contradictions and possibilities*. London and New York: Routledge.

Quinton, D. & M. Rutter (1985): Parenting behavior in mothers raised «in care». I A.R. Nicol (red.): *Longitudinal studies in child psychology and psychiatry. Practical lessons from research*. Chichester: Wiley & Son.

Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker (2004): Delinnstilling I fra Fylkesnemndsutvalget, avgitt til Barne- og familiedepartementet 1. desember 2004.

Rowe, J., H. Cain & L. Barnett (1989): *Child care now*. Research series: 6. London: British Agencies of Adoption and Fostering.

- Rushton, A., J. Treseder & D. Quinton (1989): Sibling groups in permanent placement. *Adoption and Fostering*, 13 (4), 5–11.
- Rutter, M. (1989): Pathways from childhood to adult life. *J. Child Psychol, Psychiat.*, 30, nr 1/89, 23–51.
- Rutter, M. (1997): Nature–nurture integration. The example of antisocial behavior. *American Psychologist*, 52 nr. 4/97, 390–398.
- Rutter, M. (2000): Children in substitute care: Some conceptual considerations and research implications. *Children and Youth Services Review*, 22 nr 9/10, 685–703.
- Sandberg, K. (1994): Dommere og sakkyndige: Trekker de i samme spann? I: T.D. Evans, I. Frønes & L. Kjølørød (red.): *Velferdssamfunnets barn*. Oslo: Ad Notam, Gyldendal, 225–238.
- Sandberg, K. (2003): *Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sandbæk, M. (2000): Foreldres vurdering av hjelpetjenester for barn. *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr 1, 31–44.
- Sandbæk, M. (red. 2001): *Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Sandbæk, M. (2002): *Barn og foreldre som sosiale aktører i møte med hjelpetjenester*. Oslo: NOVA Rapport 14/02.
- Scarr, S. (1996): Individuality and community: The contrasting role of the state in family life in the United States and Sweden. *Scandinavian Journal of Psychology*, nr 1/96, 1–19.
- Seale, C. (1999): *The quality of qualitative research*. London: Sage publications.
- Seeberg, M.L. (2003): *Two classrooms, two countries. A comparative study of Norwegian and Dutch processes of alterity and identity, drawn from three points of view*. Oslo: NOVA Rapport 18/03.
- Socialstyrelsen (1995): «*Barnet i rättsprocessen*». *LVU-mål i kammarrätterna – beslutningsunderlag och domar*. Stockholm: SoS-rapport 1995:21.
- SOU (2000:72): «*Omhändertagen*». *Samhällets ansvar för utsatta barn. Betänkande av LVU-utredningen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Swift, K.J. (1995): *Manufacturing «bad mothers». A critical perspective on child neglect*. Toronto: University of Toronto Press.
- Tanner, K. & D. Turney (2003): What do we know about child neglect? A critical review of the literature and its application to social work practice. *Child and Family Social Work*. nr. 8, 25–34.
- Terum, L.I. & T. Nergård (1999): Medisinsk skjønn og rettstryggleik. Leger som portvakter i fordelinga av offentlige goder. *Tidsskrift for Norsk Lægeförening*. 119 nr 15/99, 2192–2196.

Thoburn, J., A. Lewis & D. Shemmings (1995): Family participation in child protection. *Child Abuse Review*, 4, 3, 161–171.

Vinnerljung, B. (1996): *Fosterbarn som vuxna*. Lund: Arkiv Förlag.

Voll, I. (1995): *Avgjørelse, angst og ansvar – barnevernsarbeidernes vurdering av omsorgsovertakelse*. Bergen: Barnevernets Kompetansesenter på Vestlandet 3/1995.

von Tetzchner, S. (2001): *Utviklingspsykologi*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Ward, H., E. Munro, C. Dearden & D. Nicholson (2003): *Outcomes for looked after children: Life pathways and decision-making for very young children*. Loughborough University: Center for child and family research.

White, S. (1998): Interdiscursivity and child welfare: the ascent and durability of psycho-legalism. *The Sociological Review*, nr 2, 265–292.

Wærness, K. & M. Söder (1999): Normative vurderingers plass i velferdsforskningen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr 1, 51–55.

Ôstberg, F., E. Wöhlander & P. Milton (1999): *Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie*. Stockholm, Socialstyrelsen: CUS skrift 1999:8.