

NOU

Norges offentlige utredninger **2000: 12**

Barnevernet i Norge

Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kgl. res 29 januar 1999.

Avgitt til Barne- og familiedepartementet mai 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Barne- og familiedepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29 januar 1999 for å vurdere hvordan barnevernet i Norge fungerer og om det er behov for endringer, legger med dette fram sin innstilling.

Oslo den 2. mai 2000

Edvard Befring Leder
Solveig Botnen Eide
Asbjørn Fjose
Marit Gjærum
Knut Lindboe
Terje Ogden
Kirsten Jæger Sivertsen
Hege Sundt
Berit Aanderaa

Mette K. Solum
Jan Lunde
Trond Frigstad

Del I Innledning

Kapittel 1

Sammendrag av utredningen

1.1 Innledning

Utvalgets mandat er svært omfattende, og legger opp til en helhetlig gjennomgang og vurdering av barnevernets forutsetninger, virkemåte, resultater og reformbehov. Den første oppgaven har bestått i å få oversikt over et sammensatt felt av målsettinger, forståelsesmåter, tiltak og konsekvensvurderinger. Gjennom en kartlegging av ulike sider ved dagens barnevern, har utvalget forsøkt å identifisere særlige endrings- og fornyingsbehov. Vi har også gjort et tilbakeblikk på barnevernets hundreårige historie i Norge, og innhentet erfaringer og reformforslag fra våre naboland.

Utredningen fremmer en rekke tilrådinger om reformer av barnevernet som forventes å utløse et stort forbedringspotensiale. Her bør det poengteres at også positive trekk ved det nåværende barnevernet danner viktige forutsetninger for slike forventninger. Utvalget finner særlig grunn til å peke på de faglige og menneskelige kvalitetene som finnes i barnevernet, der barn og ungdom i en meget vanskelig situasjon tas vare på med verdighet og varme.

Utvalgets utredning er organisert i syv deler, med til sammen 20 kapitler. De seks første delene utgjør en forskningsbasert, deskriptiv framstilling, som for en stor del danner grunnlaget for utvalgets tilrådinger. Den syvende delen omfatter en konklusjons- og tilråningsdel, med økonomisk-administrative konsekvensvurderinger. Her skal vi først gi en kort historisk presentasjon, og deretter vil vi ta for oss de enkelte delene av utredningen, med hovedvekt på konklusjons- og tilråningsdelen.

1.2 Historiske linjer

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 er den tredje barnevernloven her i landet. Den første vi fikk var den såkalte vergerådsloven av 1896. Den trådte i kraft år 1900 og besto i over 50 år til den ble avløst av lov om barnevern av 17. juli 1953. Vergerådslovens viktigste tiltak var formaning av foreldre som forsømt barna, og bortsetting av «sædelig forkomne» barn i fosterfamilie, barnehjem eller skolehjem.

Barnevernloven av 1953 utvidet tiltaksspekteret, særlig ved at nye fagområder som psykologi og barnepsykiatri satte fokus på muligheter for å møte problemene på andre måter enn å fjerne barna fra hjemmet. Dermed kunne plassering av barn utenfor hjemmet benyttes som siste utvei etter at tiltak i hjemmet var forsøkt under barnevernsnemndas tilsyn. Tvangstiltak skulle dermed kun benyttes når andre tiltak var forsøkt og når disse hjelperådene måtte anses for nytteløse.

Tiltakene i barnevernloven fra 1992 kan betraktes som en videreføring av 1953-loven. En av endringene består i at barneverntjenesten kan iverksette

hjelpetiltak på et tidligere tidspunkt enn etter loven av 1953. Dette innebærer at hjelpetiltak skal kunne benyttes før problemene har utviklet seg så langt i en så uheldig retning at det er aktuelt å flytte barnet bort fra hjemmet.

Historien er med på å tydeliggjøre at det ikke finnes noen enkle løsninger på de oppgaver, dilemmaer og utfordringer som er forbundet med barnevernets ansvarsområde. Her kan flere hensyn lett komme på kollisjonskurs.

1.3 Utredningens deskriptive deler

I del I gis det opplysninger om utvalgets sammensetning. Det er videre presentert en gjennomgang av barnevernets historie gjennom de siste 150 år, samt hovedtrekkene i dagens barnevernlov med klargjøring av hvor ansvaret for de lovpålagte oppgavene ligger. Her finnes også en beskrivelse av de problemene som barnevernet forholder seg til og hvilke «inngrepskriterier» som gjelder. Videre oppsummeres empiri som finnes om samarbeid og ansvarsfordeling mellom barnevernet og andre etater, inkludert resultatene fra en kartlegging som er blitt foretatt etter oppdrag fra utvalget. Utredningen tar på denne bakgrunn for seg indikasjoner på hva som hemmer og fremmer samarbeidet innad i barnevernet og i forhold til andre instanser. Betalingsordningene inngår som et tema i denne delen.

Del II tar for seg barnevernets verdigrunnlag og faglige forståelsesformer. Her vises det til sentrale verdier i vårt samfunn som også gjelder for barnevernet. Blant annet omtales den enkeltes rett til å få vernet sin selvrespekt og få utviklet en tiltro til egne evner og muligheter. Det vises også til at mange av de grunnverdier som knytter seg til oppvekst i vårt samfunn har forankring til familien som institusjon og arena for oppvekst og omsorg. I den sammenheng viser utvalget til en «vær varsom verdi» som er relevant i forhold til alle sammenhenger der det foretas intervensjon i hjemmet.

Utvalget har med kritiske øyne gjennomgått de forståelsesformer som tradisjonelt har stått sterkt i barnevernet. Samtidig vises hvordan feltet kan suppleres med nye perspektiver, forståelsesmodeller og begreper for å sikre en best mulig tilnærming til de mange og kompliserte spørsmålene som feltet arbeider med. Utvalget viser til at det har vært relativt lite fokus på fattigdomsproblematikk og betydningen av å mestre dagliglivets utfordringer.

Sikring, vedlikehold og videreutvikling av kompetanse er et viktig virkemiddel for et velfungerende barnevern. Utredningen redegjør for kompetansebegrepet og identifiserer kompetansebehov og muligheter for å imøtekomme disse behovene gjennom grunnutdanninger, videre- og etterutdanning, veiledning, forskning og utviklingsfremmende tiltak på den enkelte arbeidsplass. Utvalget peker på at det må settes nærmere bestemte kompetansekrav til ansatte i barnevernet, og at det er avgjørende at praksisfeltet får styrket og videreutviklet sin kompetanse.

Del III tar for seg barnevernets beslutninger i alle faser av enkeltsaker på kommunalt nivå.

Utvalget legger fram funn fra større og mindre empiriske studier av meldings- og undersøkelsessaker. Studiene indikerer at det finnes betydelige forskjeller både når det gjelder prosesser og resultater mht. beslutninger i barnevernet, mellom kommuner av ulik størrelse og mellom kommuner/bydeler

som på mange måter virker like. I denne delen vises det at en rekke forhold påvirker barnevernets beslutninger i enkeltsaker, og noen alternative eller/og utfyllende forklaringer blir presentert. Disse forklaringene inkluderer en gjennomgang av dilemmaer og mulige fallgruver i beslutningsarbeidet, særlig knyttet til situasjoner der det overveies å reise sak om omsorgsovertakelser. I og med at det er vanskelig å komme med få og enkle forklaringer på problemene, vil også forbedringer av systemet kreve allsidige tiltak. Når det gjelder tidsfristbestemmelsene i barnevernloven, virker erfaringene med disse hovedsakelig positive, med enkelte forbehold. Utvalget understreker betydningen av å heve kvaliteten på skjønnsutøvelse i arbeidet med enkeltsaker, samtidig som vi peker på at dette i praksis vil kreve atskillig mer enn noen enkle tiltak.

I denne delen tas også barnevernets forhold til barna og foreldrene det kommer i kontakt med opp. Det refereres deretter til hva empirisk forskning kan fortelle om barnevernets samhandling med barn, ungdom og deres familier. Utfra en samlet vurdering synes det vanskelig å forsvare brukerbegrepet i barnevernet. Utvalget viser også noen eksempler på hvordan det arbeides konkret med å utvikle såkalt myndiggjørende praksis.

Del IV redegjør for hva som menes med forebygging i barnevernet og skisserer ulike strategier og virkemidler, både innenfor barnevernet, i samarbeid med andre tjenester og ikke minst i forhold til befolkningen selv. Utvalget viser til at en vesentlig form for forebyggende innsats ligger i tiltak som styrker barn og unges forutsetninger for å klare seg selv senere i livet. I dette ligger betydningen av å bli inkludert i sammenhenger som vektlegger anerkjennelse og vekst. Utvalget viser en rekke eksempler på ulike aktiviteter, så som nettverksbygging og andre foreldrestøttende tiltak. Det pekes på behovet for mer omfattende og bedre samordnet kommunal og til dels fylkeskommunal innsats, og på at forebyggende tiltak også må omfatte «lavterskeltilbud». Som hovedregel må forebyggende arbeid institusjonaliseres i ordinære etater for å få en bredspektret og langsiktig effekt.

Del IV inneholder også en gjennomgang av hjelpetiltak i hjemmet, som er de klart mest anvendte tiltakene i barnevernet. Her framkommer behovet for bedre kunnskap, mer behovstilpassede tiltak og ikke minst klarere målsettinger og oppfølgingsplaner. Delen inneholder videre en gjennomgang av plasseringsgrunnlaget for hjelpe- og omsorgstiltak utenfor hjemmet, både når det gjelder frivillige plasseringer og der det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse. Når det gjelder frivillige plasseringer etter § 4-4 femte ledd, påpeker utvalget at barnas rettssikkerhet kan bli dårlig ivaretatt ved at det oppstår uforutsigbarhet om plasseringens lengde. Dernest er det redegjort for regler som gjelder for fosterhjem, hva slags typer fosterhjem som finnes og hvordan disse følges opp. Det vises også til utenlandsk forskning når det gjelder effekten av fosterhjem, samtidig som det påpekes at vi har mangelfull empirisk dokumentasjon om hvordan fosterhjem fungerer her i landet. Det redegjøres for hvilke regler som gjelder for institusjonstiltakene, og det pekes på at omsorgsinstitusjoner kan være et godt alternativ for enkelte barn og unge i kortere perioder. Også på dette området finnes det lite norsk forskning å vise til. Denne delen inneholder videre spørsmål om retten til samvær når omsorgen er fratatt foreldrene. I den sammenheng vises det til to ulike syn på samvær i lys

av nyere utviklingspsykologisk tenkning. Det redegjøres også for barneverntjenestens ansvar for å sikre at samværsordningen tjener barnets beste, og det pekes på mulige innsatsområder for framtidig forskning.

Til sist omhandler del IV spørsmålet om alvorlige atferdsvansker og hvordan en best kan arbeide med og for de barn og unge som i særlig grad har slike problemer. Lovgrunnlaget for atferdstiltak gjennomgås, og forholdet mellom hjelp og straff tas opp. Det samme gjelder bruken av tvang i institusjon. Utvalget viser til oppblomstringen av private institusjoner, manglende oversikt og lite systematisk kjennskap til denne virksomheten. Videre er utvalget opptatt av hvilke utfordringer dette problemområdet representerer for lokalmiljøet, ikke minst på steder hvor det finnes institusjoner for ungdom med store atferdsvansker. Det vises også til mangelfullt samarbeid når det gjelder forebygging og hjelpetiltak på dette området. En rekke alternative tilnæringer presenteres, som for eksempel familiebaserte tiltak, foreldreopplæring, familieintensive opplegg, og skole-, arbeids- og nærmiljøbaserte tiltak for ungdom.

Del V tar opp spørsmålet om partenes rettssikkerhet i barnevernet. De lovregler som ivaretar hensynet til rettssikkerhet i barnevernet er etter utvalgets oppfatning stort sett tilfredsstillende, men det bør lovfestes at barn har rett til barneverntjenester. For at rettssikkerheten skal være ivaretatt, må formelle garantier gjennomføres i praksis. Det er et problem at barnevernets undersøkelser, gjennomføring av hjelpetiltak og oppfølging av omsorgsovertakelser i liten grad er underlagt innsyn og kontroll utenfra. Det er derfor av stor rettssikkerhetsmessig betydning å bedre kvalitetssikringen i barnevernet, særlig mht. saksbehandlingen i kommunene.

I denne delen omhandles også fylkesnemndene for sosiale saker. Det gis en innføring i nemndenes sammensetning og saksbehandlingsregler, og det redegjøres for de prinsipper og regler som ligger til grunn for nemndenes forhandlingsmøter. Det gis en beskrivelse av enkelte empiriske studier av fylkesnemndene, som gjennomgående konkluderer med at fylkesnemndene representerer en forbedring av partenes rettssikkerhet i forhold til den tidligere ordningen med barnevernemnder/helse- og sosialutvalg. Utvalget påpeker likevel noen problemstillinger som reises i de nevnte studiene, bl.a. at det er grunn til å begrense antallet rettslige instanser som kan overprøve barneverntiltak.

Del VI tar for seg sentrale deler av barnevernlovgivningen og praksis i andre land. Her beskrives likhetstrekk og forskjeller mellom barnevernet i de nordiske land bl.a. gjennom statistikk. Deretter følger egne avsnitt om Sverige og Danmark med hovedfokus på gjeldende lovverk og aktuelle endringsforslag. I tillegg beskrives barnevernet i England og Wales.

Del VI beskriver også internasjonale menneskerettigheter og forholdet til nasjonal rett. Her redegjøres for FN's barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Det framheves blant annet at barn som er under offentlig omsorg har et særlig vern etter barnekonvensjonens artikkel 20, et vern som i begrenset grad gjenspeiles i andre internasjonale menneskerettighetsbestemmelser. Det vises også til at internasjonale menneskerettigheter fokuserer på myndighetenes praksis og at Norge, sammenliknet med andre land, har fått lite kritikk fra de internasjonale kontrollorganene. Det

påpekes at norsk lovgivning går lenger enn internasjonale menneskerettigheter i å gi barnet rettigheter i forhold til foreldrene.

Del VII inneholder utvalgets konklusjoner og tilrådinger, som vi skal se nærmere på i neste avsnitt. Til slutt oppsummeres utvalgets forslag til endringer i lovverket, og det blir gjort rede for de administrative og økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag.

1.4 Hovedpunkter i utvalgets forslag

I det følgende sammenfattes noen av det viktigste vurderingene og konklusjonene i denne utredningen. Sammenfatningen omfatter i alt åtte hovedpunkt.

1.4.1 Verdigrunnlaget

Barnevernet er en del av velferdsstaten og bygger på et verdigrunnlag som har menneskeverdet som overordnet hensyn og målestokk. Alle barn og unge har rett til og krav på et utviklingsfremmende oppvekstmiljø. I denne sammenheng er likeverdighet og medvirkning grunnverdier som stiller særlige krav til dem som har ansvar.

Hvert enkelt barn representerer en ukrenkelig verdi, og barnets behov for vern og vekstvilkår er overordnet alle andre hensyn. Ivaretagelsen av personlig integritet handler om den enkeltes rett til å få vernet sin selvrespekt og få utviklet tiltro til egne evner og framtidsmuligheter. Det siste er en verdi som i relativt liten grad har blitt fokusert som praktisk rettesnor, og det må betraktes som en betydelig svakhet ved barne- og ungdomspolitikken.

Et viktig grunnlag for velferdsstaten er at det er akseptabelt å ha problemer, og at dette ikke berettiger noen til nedverdiggende holdninger og handlinger. Derimot gir det rett til å få nødvendig hjelp. Det er et overordnet prinsipp i lovgivningen (barnevernloven og barneloven) at beslutninger som fattes skal være til barnets beste og at barns meninger og synspunkter skal bli hørt.

Det må gjøres en målbevisst innsats på alle områder for å sikre likestilling, likeverdighet og medvirkning, og skapes reell trygghet mot alle former for diskriminering av minoritetsgrupper av barn og ungdom og deres familier.

Et viktig utgangspunkt for arbeid med barn og ungdom er at de trenger noen de kan ha tiltro til, og som de dermed kan støtte seg til. Dette tilsier i første rekke at det i alle oppvekstmiljø må finnes «lavterskeltilbud» i form av personer som kan være et forankringspunkt, som en kan rådføre seg med, og få oppmuntring og veiledning av. Positive erfaringer med kameratstøtteordninger, nettverkstilbud og annen støttekontaktvirksomhet bør anspore til nye initiativ, blant annet i samarbeid med idrettsliv og annen frivillig virksomhet.

Barns og unges rett til barneverntjenester bør lovfestes. Dette vil sette barns og unges interesser og behov i fokus og bidra til en harmonisering med sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven som gir rett til hjelp.

Frivillige hjelpetiltak bør styrkes i vesentlig grad. Staten bør stimulere til mer bruk av slike tiltak.

Verdispørsmål og etiske refleksjoner må tillegges større vekt i alle deler av barnevernet.

1.4.2 Generelle tilrådinger

Denne utredningen setter barnevernet inn i en oppvekstfaglig sammenheng, og utvalget mener at det vil kreve en opprustning på mange plan for å legge til rette et barnevern som kan være en troverdig hjelpeinstans og en aktiv oppvekstfremmende aktør, samt ivareta omsorgen for de barn der foreldrene ikke makter dette selv. Barnevernet må gis muligheter til å være en forebyggende instans på alle områder som har innflytelse på barns og unges utvikling.

Som en generell tilråding foreslår utvalget at barnevernloven opprettholder målsettingene med barneverntjenesten som ansvarlig for hjelpe- og omsorgstiltak, og kommunen som ansvarlig for forebyggende virksomhet.

Utvalget mener at forebyggende virksomhet på oppvekstområdet er et forsømt og undervurdert samfunnsområde, særlig sett i lys av de mange risikofaktorer og påkjenninger som barn og ungdom utsettes for. For å få en tilstrekkelig bredde og tyngde i dette arbeidet, må den forebyggende virksomheten bli en fast og integrert del av barne- og ungdomsarbeidet på alle nivå i samfunnet, ikke minst i kommunene. Den forebyggende innsatsen for de mest risikoutsatte gruppene synes ofte å komme i bakgrunnen. Barnehage og skole har her en selvfølkelig plass og kan spille en viktig rolle i arbeidet med tidlig iverksetting av målrettede tiltak.

Fokus må nå settes på å gi de unge tiltro til at de har en framtid. I samarbeid med skole og arbeidsliv bør det skapes arenaer hvor det satses direkte på å gi muligheter for tilgang til et framtidig arbeids- og samfunnsliv. Det man eventuelt må redusere av skolens normalkrav, vil den såkalte kompetansereformen gi muligheter for å ta igjen senere i livet.

En av de største utfordringene for barnevernet dreier seg om å ha plikt og mulighet til å foreslå tvangstiltak, og samtidig kunne være aktør for en framtidssrettet forebyggende innsats. Her står vi i dag overfor et stort dilemma, da tillit og trygghet er en grunnleggende forutsetning for å være en troverdig hjelper.

Institusjonsplasseringer i det omfang som nå finner sted i regi av barnevernet er problematisk, både vurdert i en verdisammenheng, og i en faglig og politisk kontekst. Det at kvaliteten ikke er sikret, at tilsynsordninger ikke fungerer og at institusjonsvirksomheten er uten statlige godkjenningsordninger, er med på å underbygge denne vurderingen.

På den annen side er det behov for både avlastnings-, supplerings- og erstatningstilbud. Det må imidlertid være et grunnleggende vilkår at disse tilbudene er faglig og etisk kvalitetssikret, og at de er lokalisert nærmest mulig hjemstedet.

Det bør vurderes å etablere lokale, flerfaglige miljø og tiltak for eksempel av typen oppvekstfaglige ressursentre, som arbeider langsiktig for å utvikle best mulige tilbud til vanskeligstilte barn og unge, og som kan bidra aktivt for å styrke oppvekstvilkårene på alle relevante livs- og læringsarenaer, dvs hjem, nærmiljø, barnehage, skole, organisasjons- og arbeidsliv. Det bør iverksettes en flerdepartemental utredning med tanke på å organisere slike flerfaglige tilbud for barn og ungdom som har behov for særlig hjelp og støtte.

Utvalget har ellers festet seg ved at vi i økende grad har utviklet oss i retning av et generasjonssplittet samfunn. Dette innebærer at fellesskap mel-

lom generasjonene har slått sprekker, og at befolkningen i stor grad er segregert etter alder og posisjon i livssyklusen. I vår sammenheng er det særlig viktig å peke på at denne alderssegmenteringen medfører at vi avskjærer oss fra viktige sosialiserende krefter og muligheter. Det bør derfor være en viktig samfunnsoppgave å arbeide for å begrense generasjonsoppsplittende krefter og medvirke til et styrket generasjonsfellesskap. Dette vil kreve en ny gjennomtenking av hvordan vi organiserer utdanning, arbeids-, kultur- og fritidsliv.

Det bør iverksettes et flerdepartementalt arbeid med tanke på å utvikle konkrete tiltak mot generasjonsoppsplittning og for en brobygging mellom generasjonene. Tiltak som fremmer fellesskap og brobygging mellom generasjonene bør konkretiseres i kommunenes forebyggingsplaner.

1.4.3 Familiefokus

Barnevernet er preget av sin historie, og er ikke uten anakronistiske trekk. Vergerådet ble til i en tid da ansvaret for barns oppvekst ensidig ble lagt til hjemmet, og her fant man også kildene til de problemer som kunne oppstå. Hundre år senere vet vi at risikofaktorer for barn og ungdom finnes på alle oppvekstarenaer (nærmiljø, barnehage, skole, fritidsliv, etc), samtidig som det kommersielle livet og moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi har skapt radikalt nye påvirkningsstrukturer.

Innenfor en tradisjonell ramme vil utvalget særlig framheve følgende kjennetegn på et godt barnevern:

- tiltak som settes i verk for barn og ungdom er målrettede og troverdige ut fra den enkeltes totale livsperspektiv
- ansvar og oppgaver for barn og ungdom i risiko vil til enhver tid være i fokus
- faglig og menneskelig kvalitet i møte med familien, der respekt, personlig integritet og en samarbeidende holdning må settes i høyet
- det er kontinuitet i oppfølgingsarbeidet, og familien er fritatt for å forholde seg til mange personer eller instanser
- er organisert på en måte som tilrettelegger for nødvendig samarbeid med andre relevante instanser og etater
- ivaretar de involvertes rettssikkerhet.

Det er utvalgets oppfatning at kvalitetsutvikling og kvalitetssikring i barneverntjenesten i første rekke handler om å oppnå dette.

Foreldre som ikke makter sine dagliglivsoppgaver kan ofte oppleve å bli mistrodd, misforstått, overkjørt og sviktet. Derfor har de også problemer med å etablere en trygg kontakt og motta råd og veiledning fra en hjelper.

I de aller fleste tilfeller er barn avhengige av å ha et godt forhold til foreldrene. Derfor er det særdeles viktig for barnevernet å inngå i et konstruktivt samarbeid med foreldrene. Forbedring av barns oppvekstvilkår må i de fleste tilfeller skje via en utvikling av foreldrenes omsorgsevner. For å hjelpe et barn og gi det utviklingsvilkår er det således viktig å tilnærme seg foreldrene med respekt og aksept. Dette må sies å være både en faglig og etisk nødvendighet.

Så lenge det finnes foreldre som mishandler og misbruker barna, eller som av andre grunner ikke makter å tilrettelegge barnas oppvekst på et aksep-

tabelt minimumsnivå, vil det imidlertid også være behov for tiltak utenfor primærfamiliens ramme.

I denne konteksten foreslår utvalget at det lov- eller forskriftsfestes at det ved rekruttering av fosterhjem, først må søkes etter mulige fosterhjem i barnets familie og nettverk

Det foreslås at oppfølgingen av fosterhjem flyttes til fylkeskommunen.

1.4.4 Sterke virkemidler

Uansett hvordan barneverntjenesten er organisert i de enkelte kommuner, så er dette den instansen i vårt samfunn som har ansvaret for å hjelpe barn og ungdom som er i en uholdbar oppvekstsituasjon. Barnevernet har sterkere virkemidler til disposisjon enn andre instanser som har ansvar for barn og ungdom. Det kan om nødvendig fremme forslag om å frata foreldrene omsorgen og/eller foreldreansvaret. I samme kategori hører tvangsplassering av barn og ungdom i institusjon.

Tvangstiltakene har fått relativt stor oppmerksomhet, og det er særlig denne funksjonen som gjør barnevernet kontroversielt. Dette inntrykket har ikke endret seg etter at fylkesnemndene ble opprettet. Hva som i denne sammenheng er viktig, er ikke kun å se på de direkte virkningene av å fjerne barn fra hjemmet mot foreldres vilje, men også på sidevirkningene. Her tenker en både på de holdninger som formes og på at tvangstiltakenes eksistens kan virke hemmende på utviklingen av andre typer av tilnærminger og tiltak både for barn og foreldre. Hertil kommer at det viser seg at bruk av tvangstiltak varierer sterkt mellom regioner, og at variasjonen dermed etterlater et inntrykk av vilkårlighet. Disse ulempene, sammenholdt med de psykososiale og økonomiske konsekvensene tvangstiltak vil innebære, må avveies mot mulige «gevinster» av dette systemet.

De kritiske vurderinger av barnevernet tar også opp spørsmål om oppvekstfaglige hensyn kommer i bakgrunnen for de forvaltningsjuridiske.

Utvalget vil foreslå at det tas initiativ til å gjennomføre et mer omfattende faglig-vitenskapelig arbeid, fortrinnsvis i nordisk regi, for å analysere og vurdere tvangstiltakenes relevans i barnevernet og belyse både tilsiktede og utilsiktede virkninger av slike tiltak. Siktemålet må være å framskaffe et bedre faglig beslutningsgrunnlag for framtidige ordninger.

Det bør vurderes om ansvaret for beslutninger om barn og unge skal få tilgang til fylkeskommunale plasseringstilbud bør flyttes fra det kommunale til det fylkeskommunale barnevernet.

Det bør foretas en gjennomgang av gjeldende inngrepskriterier med det formål å vurdere om kravet til faglig skjønn ivaretar barnets interesser på en forsvarlig måte

Det bør utarbeides nærmere regler for fylkesmannens forvaltningstilsyn.

1.4.5 Legitimitet

Det er viktig å ikke tape av syne at barnevernet er samfunnets tiltak som skal komme sterkt kriserammede barn og unge til unnsetning. Derfor vil det også i framtiden være behov for et barnevern som er handlingsdyktig på en troverdig måte. Dersom barnevernet skal makte sine mange krevende oppgaver, må det imidlertid ha legitimitet i befolkningen. Dette innebærer blant annet å ha tilbørlig ydmykhet overfor variasjonene i livsstil og dagligliv i familie,

nærmiljø osv. Barnevernet må samtidig vise åpenhet overfor befolkningen om sitt verdigrunnlag. Det er utvalgets vurdering at det framtidige barnevernet i større grad enn hittil må skape en identitet som en lojal støttespiller for å skjerme barn og ungdom mot oppvekstkritiske faktorer utenfor familien.

Her vises det også til nyere empowermentperspektiver og pedagogisk tenkning som vektlegger det som bærer i seg et utviklingspotensiale, blant annet i familien, mens praksis ofte kan medvirke til en ensidig fokusering på det mangelfulle og evt skadelige for barn. Rettssikkerhetshensyn skal innebære at saken opplyses på en balansert måte for å motvirke vilkårlighet m.v. og unngå vedtak som ikke har tilstrekkelig reflektert og helhetlig grunnlag.

Dagens barnevern er preget av lite deltakelse fra folkevalgte organer. Det bør derfor vurderes tiltak for å sikre at lokalpolitikere får oversikt over og tar ansvar for tjenestetilbudet til det kommunale barnevernet.

1.4.6 Oppvekstperspektivet

Det er karakteristisk at barnevernet fortsatt har familien som det primære ansvarsområdet og at problemer ofte tilskrives forhold i familien. Andre aktører unngår en oppvekstfaglig kritisk oppmerksomhet. Dette tilsier at det er behov for et utvidet oppvekstfaglig og oppvekstpolitisk perspektiv. Det vil også være behov for nye forståelsesmåter og nye tilnæringsmetoder for å komme i takt med dagens og morgendagens reelle risikobilde for barn og ungdom. Denne utredningen legger opp til at norsk barnevern i større grad enn hittil plasseres inn i en bredere oppvekstfaglig og oppvekstpolitisk sammenheng.

Det kan ikke være tvil om at oppgavene på oppvekstområdet er formidable. Det trengs nye initiativ på mange områder, både i form av tenkemåter og tiltak, for å kunne demme opp for sterke marginaliserende krefter og for risikofaktorer som finnes på alle oppvekstarenaer.

Hva barnevernet setter i fokus, hva det gjør eller ikke gjør, gir uttrykk for tradisjoner og prioriteringer. Det er blant annet karakteristisk at barnevernet er mest opptatt av barnet i familien, mens ungdom og den nye ungdomsalderen, framstår som et oppvekstpolitisk forsømt område. I dag er dette livsavsnittet sterkt preget både av skoleideologi og av kommersielle krefter. Her er det et behov for et nytenkende, verdibasert helhetsperspektiv.

Det bør formuleres en målsetning om å utvikle et barnevern som på et høyt etisk og oppvekstfaglig grunnlag kan være en troverdig hjelpe- og tilsynsinstans og en aktiv forebyggende aktør på alle områder som har innflytelse på barns og unges utvikling. Framtidens barnevern må ha en kritisk oppmerksomhet på barns og unges vilkår på alle oppvekstarenaer. Det må utredes om det er hensiktsmessig at barnevernet får myndighet til å pålegge andre instanser ansvar for tiltak til barn og familier.

1.4.7 Nærmiljøsatsing

Det må gjøres mindre attraktivt for kommunene å «eksportere» barn og ungdom bort fra nærmiljøet. Kommunene må stimuleres til å prøve ut lokale tiltak for ungdom med atferdsvansker for å redusere behovet for institusjoner. Det bør innføres statlige stimuleringsstøtter for adekvate lokale initiativ.

Risikoungdom har ofte problemer på mange områder samtidig, mens tiltakene rettes mot noen få av disse. Det er et stort behov for å utvikle metoder og tiltak som kan brukes i kommunene og i ungdommenes lokalmiljø, som

mellomløsninger mellom pedagogiske, arbeidslivsorienterte og økonomiske hjelpetiltak, tilsynstiltak og institusjonsplassering. Intensiv oppfølging av ungdom med alvorlige atferdsproblemer i deres hjem og nærmiljø prøves nå ut i prosjektet om Multisystemisk behandling (MST), men rettes primært mot de som har størst problemer. Prinsippene som ligger til grunn for dette programmet, familiebevaring og myndiggjøring, bør også kunne tilpasses mindre intensive nærmiljøbaserte tiltak.

Barn og ungdom som begår voldsforbrytelser og annen alvorlig kriminalitet, representerer et særlig problemområde. Det er behov for en ekstraordinær gjennomgang av dette problemområdet med tanke på å komme fram til nye former for tiltak. For å ivareta de oppgaver som knytter seg til alvorlig kriminalitet utført av ungdom opp til 18 år, bør det vurderes om det bør utvikles spesielle plasseringstiltak utenfor barnevernet som et alternativ til varetektsfengsling eller annen strafferettslig forfølgning.

Barneverntjenesten bør som andre kommunale tiltak for barn og unge være lett tilgjengelig for foreldre og andre med familieansvar, evt andre som trenger veiledning. Dette kan en oppnå ved at barneverntjenesten inngår i et nært og forpliktende samarbeid med andre instanser, først og fremst skolehelsetjenesten og helsestasjonene, men også den lokale pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT), skoler og barnehager. Dette kan formuleres som prinsippet om én dør inn til de kommunale barne- og ungdomstjenestene uansett om problemene primært «hører hjemme» i sosial-, helse- eller skolesektoren. Utvalget mener den prosessen som er påbegynt i mange kommuner med en samordning av tjenestetilbudet bør fortsette, og at denne samordningen særlig bør gjelde administrasjon, økonomi og praktisk tilrettelegging av tiltak.

Denne typen samordning krever at det gjennomføres særlige tiltak for integritetsvern. Ved siden at det fordres en høy etisk standard hos de ansatte, vil det være behov for tiltak for å hindre flyt av personopplysninger i dette systemet uten at dette skjer i forståelse med og etter samtykke fra den eller de opplysningene gjelder. Særlige utfordringer kan oppstå i mindre kommuner der anonymisering av opplysninger kan være utilstrekkelig til å unngå at personer identifiseres.

Det bør etableres en organisatorisk samlet kommunal barne- og ungdomstjeneste for å styrke forebyggende arbeid, igangsette frivillige hjelpetiltak og for å sikre «rett til hjelp til rett tid» gjennom økt satsing på familie-, barnehage-, skole-, arbeidslivs- og nærmiljøbaserte tiltak som har den nødvendige bredde og kontinuitet. Det bør her være tilbud om personlig rådgivning, oppfølging og støtte med fokus på den enkeltes framtidsmuligheter. Denne tjenesten bør følge opp ungdom i yrkeslivet, og det bør arbeides oppsøkende og for å utvikle positive fritidstilbud for risikoungdom. Tjenesten bør ha mandat til å koordinere tilbudet til ungdom og selv bidra aktivt i oppfølgingen av disse. Denne tjenesten må ved siden av barneverntjenesten omfatte bl.a. PPT, skolehelsetjenesten og helsestasjonene.

1.4.8 Kompetanse

Kompetanse omfatter noe langt mer enn dyktighet i en snever akademisk-faglig forstand, da det handler om å være troverdig på et meget komplisert menneskelig arbeidsområde. Dette stiller krav om både faglig, personlig, sosial og etisk kompetanse. Det kreves også evne til å bevare og videreføre de

kvalifikasjoner og personlige egenskaper man har ervervet. På et område som dette må det også stilles krav om gode samarbeidsevner, både med hjelpetrenende og andre fagfolk og etater.

For alle som er ansatt i barnevernet bør vedlikehold og videreføring av egen kompetanse være et krav til og en rett for den enkelte yrkesutøver. Mulighetene for faglig fornying gjennom yrkesrelatert videre- og etterutdanning bør styrkes vesentlig, og slik fornying bør være obligatorisk. Samtidig er det vesentlig å sette fokus på systemet og strukturen som profesjonsutøverne fungerer innenfor, og utvikle en arbeidsorganisasjon som kan fremme positive og hemme negative menneskelige kvaliteter.

Den faglige og etiske kompetanse for yrkesutøvere i barnevernet må styrkes. I den sammenheng må kompetansekriteriene og kravene til praksis vurderes, og det bør utredes autorisasjonsordninger for relevante yrkesgrupper.

Treårig høyskoleutdanning anses som nødvendig, men ikke som tilstrekkelig for å inneha stillinger i barnevernet. For å styrke den formelle og reelle kompetansen, må grunnutdanningen påbygges med veiledning og målrettet videreutdanning. Utvalget mener at et minimumsnivå bør være to års påbygging inkludert ett år med veiledet praksis.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsmåte

2.1 Oppnevning og mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 1999. Utvalget ble gitt følgende mandat:

- «Utgreiinga skal ta føre seg alle sentrale område i barnevernet, og legga serleg vekt på:
- korleis ein kan utvikla hjelpetiltak og til dømes styrkje fosterheimane og førebyggjande tiltak i familiare og i barn og familiar sine nærmiljø, og
- korleis ein kan styrkje både foreldre og born sin rettstryggleik i barnevernsaker innanfor rammene av eit fagleg, etisk og organisatorisk godt barnevern.

Ein reknar med at utvalet gjer seg kjent med og inkluderer dei resultata frå evalueringa av barnevernlova som blir publisert i utvalsperioden.

Utvalet si gjennomgang og drøfting av barneverntenesta skal innehalde følgjande hovedpunkt:

1. Utvikling av førebyggjande tiltak og hjelpetiltak i familiare og samarbeid med barneverntenesta og ulike brukarar av tenesta. I høve til born og unge med alvorlege åtferdsvanskar skal utvalet drøfta i kva grad det er føremålstenleg å byggja opp tiltak i nærmiljøet og korleis dette kan gjerast.
2. Utvikling av omsorgstiltak i fosterheimar og institusjonar, gjennom m.a. ei drøfting av institusjonar sin plass og funksjonar og fosterheimane sine oppgåver, status og roller i høve til offentlege barneverntenester. Utvalet skal i tillegg vurdere bruken av institusjonar og fosterheimar som hjelpetiltak.
3. Ansvarstilhøve og samarbeid: mellom barneverntenesta og andre etatar som arbeider med born og unge i kommunar og fylkeskommunar, mellom etatar på tvers av forvaltningsnivå, mellom offentlege, private og frivillige tiltak og tenester, mellom kommunar og mellom fylkeskommunar.
4. Oppsummere tilgjengeleg kunnskap om i kva grad og korleis lovverket sikrar partane sin rettstryggleik i barnevernsaker og kvalitativt gode tenester. Under dette punktet skal utvalet m.a. vurdere den nye ordninga med fylkesnemndene for sosiale saker.
5. Utvikling av kompetansen i barneverntenesta i ei vid tyding av omgrepet. Dette gjeld t.d. føremålstenlege konsultasjonsordningar i og mellom kommunar og fylkeskommunar og evner til å takle etiske og normative dilemma i barneverntenesta.
6. Vurdere behov for endringar i mellom anna lov- og regelverket og økonomiske og administrative konsekvensar av utvalet sine tilrådingar. Minst eit av endringsframlegga skal byggja på føresetnader om uendra eller redusert bruk av ressursar.»

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Leder:

Professor Edvard Befring, Universitetet i Oslo

Medlemmer:

Amanuensis Solveig Botnen Eide, Høgskolen i Agder

Helse- og sosialsjef Asbjørn Fjose, Førde kommune

Direktør Marit Gjærum, Hedmark fylkeskommune

Advokat Knut Lindboe, Oslo

Professor Terje Ogden, Universitetet i Oslo

Seksjonsleder Kirsten Jæger Sivertsen, Fellesorganisasjonen for barnevern-
pedagoger, sosionomer og vernepleiere

Generalsekretær Hege Sundt, Norsk Fosterhjemsforening

Høgskolelektor Berit Aanderaa, Høgskolen i Vestfold

Mette K. Solum, Jan Lunde og Trond Frigstad, alle rådgivere i Barne- og fam-
iliedepartementet, har vært utvalgets sekretærer.

2.2 Utvalgets mandatfortolkning

Utvalgets mandat er svært omfattende og legger opp til en helhetlig gjennomgang og vurdering av hvordan barnevernet fungerer, og hvordan barnevernet i økende grad skal kunne løse framtidige oppgaver. Med den tid utvalget har hatt til rådighet, har det vært nødvendig å begrense arbeidet noe. Utvalget har for det første hatt som mål å så langt mulig kartlegge og beskrive dagens barnevern, samtidig som det foretas et tilbakeblikk på barnevernets historie i Norge. Derrest har utvalget pekt på enkelte dilemmaer og problemområder som barnevernet etter utvalgets mening står overfor.

En del av de problemområdene utvalget peker på, er av et slikt omfang at de etter utvalgets mening vil tjene på at det foretas nærmere utredninger enn det utvalget har hatt mulighet til innenfor de gitte rammer. Utvalget har i slike tilfeller begrenset seg til å påpeke problemstillinger og samtidig anbefale at ansvarlige myndigheter bidrar til at det arbeides videre med disse spørsmålene.

Utvalget har valgt å se spesielt på problemstillinger som relaterer seg til mandatets underpunkter 1–5, med særlig vekt på det som fra utvalgets ståsted er de mest aktuelle forbedring- og utviklingsområder i dagens barnevern. Dette omfatter bl.a. grensene for barnevernets arbeids- og ansvarsområde, dets organisering, dets samarbeidsrelasjoner til tilgrensende etater og sektorer og tilsyn med institusjoner. Det omfatter også tiltakene i barnevernet, herunder tiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker, effekten av de tiltak barnevernet har til rådighet og utvikling av nye typer tiltak.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har inndelt arbeidet i tre faser. Først en oppgaveidentifiserende og planleggende fase, derrest en informasjonsinnhentende fase og til sist en analyserende og konkluderende fase.

I løpet av den tiden utvalget har vært i virksomhet, har det vært avholdt 9 møter, hvorav tre har strukket seg over to dager og tre har strukket seg over

tre dager. I tillegg har enkelte av utvalgets medlemmer, samt deler av sekretariatet, foretatt besøk i fire fylker: I Aust-Agder ble det avholdt møter med representanter fra fylkesmannsembedet, fylkeskommunens helse- og sosialetat og fylkesbarnevernet, Institusjonsskolen, statens utdanningskontor, Vegårdshoi kommune og Ungplan. I Hordaland ble det avholdt møter med representanter fra fylkesmannsembedet, Leidulf Brunborg, leder v/NIB, sosialleder Karen Whyatt fra Masfjorden kommune, Hordaland fylkeskommune, barnevernsjef Gudrun Frimannsdottir fra Loddefjord bydel og Nina Bolstad fra Bergen kommune. I Troms møtte utvalget representanter fra fylkesmannsembedet, Troms fylkeskommune, Harstad kommune og Barnevernets Utviklings-senter i Nord Norge. Utvalget avla også et besøk på Brinken barnehjem. I Oslo og Akershus møtte utvalget representanter fra fylkesmannsembedet, bydel Gamle Oslo, byrådsavdelingen for eldre og bydelene, etat for barn og familier i Oslo, Ballangrud ungdomshjem, Bakkehaugen ungdomshjem, Lillehagen oppvekstsenter og fylkesbarnevernet i Akershus.

Medlemmer av utvalget, og deler av sekretariatet, har også avholdt møte med fylkesnemnda for sosiale saker i Oslo og Akershus, hvor Betten Arnkværn, Audun Edwardsen, Randi Skar og Ole Idar Kristiansen representerte fylkesnemnda. Deler av utvalget og sekretariatet har også avholdt et møte med organisasjonen Landsforeningen for barnevernsbarn. Utvalgets leder har, sammen med sekretariatet, avholdt møte med professorene Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, begge Universitetet i Oslo.

Enkelte medlemmer av utvalget og sekretariatet har foretatt reiser til Sverige og Danmark. I Sverige møtte utvalget representanter fra Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Statens Institusjonsstyrelse, Länsstyrelsen i Stockholm län, samt representanter fra Botkyrka, Haninge og Huddinge kommune. I Danmark møtte utvalget representanter fra Socialministeriet, København kommune, København universitet og familieplejen i Danmark.

I tillegg har følgende personer og organisasjoner bidratt med innspill i utvalgets møter:

- Turid Vogt Grinde, NOVA
- Agnes Andenæs, NOVA
- Styreleder Kjell Dahl, organisasjonen Voksne for barn
- Generalsekretær Randi Talseth, organisasjonen Voksne for barn
- Ekspedisjonssjef Haktor Helland, Barne- og familiedepartementet
- Nestleder Anne Brita Normann, Barneombudet
- Ola Ødegaard, Landsforeningen Rettferd for Taperne
- Advokat Sverre Kvilhaug
- Marianne Borgen, Redd Barnas Rettighetssenter
- Advokat Rikke Lassen

Utvalget har engasjert følgende enkeltpersoner og institusjoner til å utarbeide faglige notater:

- Agnes Andenæs, NOVA
- Tore Andreassen, Habiliteringsenheten for barn, Nordland sentralsykehus
- Elisabeth Backe-Hansen, NOVA
- Bente Brostrøm, NOVA

- Vigdis Bunkholdt, psykolog
- Gerd Hagen, Høgskolen i Oslo
- Trude Haugli, Universitetet i Tromsø
- Njål Høstmeldingen, Universitetet i Oslo
- Birgitte Lange, Protinus
- Rikke Lassen, advokat
- Anne Brita Normann, Barneombudet
- Folkvard Nævdal, Høgskolen i Bergen
- Mons Oppedal, Høgskolen i Oslo
- Nils Ihlen Ramm, advokat
- Mona Sandbæk, NOVA
- Stig Torsteinsson, Oslo kommune
- Arne Tveit, Midt-norsk kompetansesenter for atferd

Av mandatet fremgår det at utvalget skal gjøre seg kjent med og inkludere de resultater fra evalueringen av barnevernloven som blir publisert i utvalgspérioden. Følgende prosjekter under programmet har på denne bakgrunn inngått i utvalgets arbeid:

- «Plassering av barn på grunnlag av foreldreansvaret etter barnevernloven paragraf 4–4 femte ledd» ved Institutt for rettssosiologi, Universitetet i Oslo (publikasjon med begrenset distribusjon).
- «Når gir barnevernet hjelp? Barnevernets beslutninger i meldings- og undersøkelsessaker» ved Universitetet i Bergen/Barnevernets utviklings-senter på Vestlandet.
- «Rettingheter og rettslige forpliktelser i barnevernet» ved SEFOS (Senter for samfunnsforskning) i Bergen. (Prosjektet er pr. d.d. under avslutning.)
- «Barnevernet i prinsipiell belysning» ved LOS-senteret, Bergen.
- «Hjelpetiltak etter barnevernloven» ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. (Bare forprosjektet er ferdig. Det foreligger én publikasjon med begrenset publikasjon.)
- «Evaluering av sosialtenestelova og barneverntenestelova – utvalsundersøking» ved SEFOS, Bergen.
- «En evaluering av ordningen med barnets talsperson» ved BVU-Vestlandet/NOVA.
- «Bruk av tvang overfor rusmiddelmissbrukere» ved SEFOS, Bergen.
- «Rettsikkerheten i fylkesnemndene ved behandling av barnevernsaker» ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

Fra de tre andre prosjektene som inngår i evalueringen, foreligger pr. d.d. ikke de empiriske resultatene i systematisert form. De inngår derfor ikke i utredningen. Resultatene fra evalueringen av fylkesnemndene som de tre utviklingssentrene i barnevernet og NOVA har vært involvert i, vil foreligge som antologi i bokform omtrent samtidig med denne utredningen. Fordi utvalget i begrenset grad har fått tilgang til kapittelutkastene til denne antologien, er bare deler av empirien fra denne evalueringen inkludert i utredningen.

2.4 Erfaringer fra utvalgets reiser og eksterne møter

Hensikten med besøkene har vært å få fram aktuelle problemstillinger, beskrivelser og ideer til forbedringer av barnevernet. En rekke spørsmål har berørt fylkesmannens og fylkeskommunens roller og oppgaver, betydningen av interkommunalt samarbeid og dilemmaer i forhold til private institusjoner. Kompetansen i barnevernet, tilsyn, skole og utdanning har også vært viktige gjennomgangstemaer.

Når det gjelder driften og organiseringen av det kommunale barnevernet, har det vært pekt på gjennomtrekk av personell, manglende fagmiljø og at for stor nærhet til lokalsamfunnet får innvirkning på de beslutninger som tas. Det er til dels store variasjoner når det gjelder omfang og kvalitet på samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og andre etater i kommunene. For å bedre på dette, har man en rekke steder innført nye organisasjonsformer, ikke minst når det gjelder forebyggende tiltak. Det har vært pekt på at registeret av hjelpetiltak i dag er for lite. Det er derfor behov for å utvikle metodikk og tiltak som kan forebygge institusjons- og fosterhjems plasseringer og det etterspørres mer lokalbaserte tiltak som for eksempel beredskapshjem, ungdomsfamilier og overgangsordninger til en mer selvstendig tilværelse.

Det oppfattes av mange fylkeskommuner som urimelig at den kommunen som utløser ressursene selv ikke betaler mer for de tiltakene de legger opp til. Det kan føre til at kommunen ikke anstrenger seg nok i forhold til de mest vanskeligstilte barn og unge, og at kommunene ikke setter i gang hjelpetiltak fordi institusjonsplassering vil være en billigere løsning for dem. Flere stiller seg derfor spørrende til om det i dag er samsvar mellom økonomisk ansvar og faglig utforming/styring av tiltak i mellom kommuner og fylkeskommuner.

Personellet i mindre kommuner ser ut til å oppleve problemer både med personlig mestring, saksprosedyrer mer generelt og med å håndtere kompliserte saker der de har liten erfaring. Og på tross av betydelig innsats for å bedre veiledningstilbudene for ansatte, er disse fortsatt mangelfulle. Det etterlyses også mer og annen kompetanse i barnevernet, så vel psykologisk som juridisk. I tillegg pekes det på liten kapasitet og samarbeid ikke minst med pedagogisk-psykologisk tjeneste og barne- og ungdomspsykiatrien.

Det er en utbredt oppfatning at barnevernlovens tidsfrister fungerer bra, mens det er mer uklart om bruken av tidsfrister i meldings- og undersøkelsesfasen fører til mindre innsats i tiltaks- og oppfølgingssaker.

I noen fylker med mange småkommuner opplever fylkesmannen at det er en krevende oppgave å følge opp alle disse. Mange av småkommunene har heller ingen eller liten erfaring med å fremme saker i fylkesnemnda.

Flere peker på at tilsyn med institusjoner er en svært tidkrevende oppgave og at fylkesmennene har problemer med å innfri kravet om antall tilsyn. Det diskuteres også hvorvidt en skal ha et brukerrettet tilsyn eller systemtilsyn. Det er en utbredt oppfatning at begge deler er nødvendig og at det er verdifullt med både juridiske og sosialfaglige vinklinger på tilsynet.

Fylkesnemnda har tilgang til tilsynsrapportene, men kan ikke ut av disse lese om den enkelte institusjon vil ha de reelle forutsetninger for å gi den hjelp barnet trenger. Det kan også se ut som om det overfokuseres på atferdsproblemer overfor ungdomsgruppen, slik at man bare tar utgangspunkt i ungdom-

mens oppførsel uten å se hele bildet. Dette vil igjen føre til at barn med ulike problemstillinger blir plassert på samme institusjon, og at det blir større differensiering mellom beboerne.

Mange beklager at bruken av private institusjonsplasser nærmest har eksplodert de senere år. Det understrekes samtidig at det er fylkeskommunens ansvar å få institusjonene til å fungere og å finne en balanse mellom offentlige og private tilbud. Som et ledd i dette foreslås å skape et system for lønns- og arbeidsbetingelser i det offentlige som kan konkurrere med de private.

Det oppfattes som negativt at så mange ansatte i institusjonsomsorgen er ufaglærte. Det har også blitt reist spørsmål om barneverninstitusjoner, subsidiært private institusjoner, bør godkjennes eller reguleres av retningslinjer for minimumsstandard.

Det blir hevdet at det er lav skolebevissthet i de private tilbudene med fare for at ungdom ikke får utnyttet sin undervisningsrett. Noen foreslår derfor å pålegge mottakskommunen eller fylkeskommunen å gi et tilfredsstillende tilbud som bygger på en utredning av undervisningsbehov.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan barnevernet skal organiseres i framtiden, mener noen at løsningen ligger i å overføre oppgaver til det fylkeskommunale barnevernet. Forutsetningene vil bl.a. være nødvendigheten av et perspektiv utenfra og at tjenesten klarer å samarbeide med det kommunale apparatet.

Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) tok blant annet opp at det etter deres mening tar for lang tid før barn får nødvendig hjelp. Foreningen problematiserte også måten barn og unge blir involvert i egne saker på, og mente at barn og unge opplever det som problematisk at en rekke personer skal ha «rett til å høre» deres historie. Samtaler med barn og unge der foreldrene er til stede er etter foreningens mening lite fruktbare. Foreningen var også opptatt av at kontakt med tilsynsfører inntil 4 ganger pr. år ikke gir grunnlag for å bygge opp tillit, og de har heller ikke inntrykk av at lovens bestemmelser om oppnevning av tilsynsførere og antall besøk følges opp.

Kapittel 3

Samfunnsmessige forhold, definisjoner og utviklings- trekk

3.1 Barnevernets historie i Norge

Selv om det offentlige barnevernet i stor grad kan sees på som en følge av velferdsstatens utvikling i etterkrigs-Norge, så har viktige tiltak på dette området vært iverksatt langt tidligere i vår historie. Det gjelder selvsagt i første rekke den epokeskapende vergerådsloven fra 1896, som var den aller første barnevernlov både nasjonalt og internasjonalt. Men også før det kan vi finne konkrete initiativ som er av interesse i denne sammenheng. I det følgende skal vi forsøke å gi en kortfattet presentasjon av de siste 150 års barnevernhistorie i Norge.

3.1.1 Tidlige initiativ

Før vergerådslovens ikrafttreden år 1900, var det som fantes av offentlig barnevern regulert gjennom lite koordinerte bestemmelser i kriminal-, fattig- og skolelovgivningen. Tiltakene var preget av forsorg og kriminalpolitiske virkemidler. Vi kan imidlertid merke oss at noe nytt ble innvarslet i 1841 ved at den såkalte redningsanstaltbevegelsen fikk et fast holdepunkt også her i landet. Dette året ble det således etablert en «Rednings-, forbedrings- eller forsørgelsesanstalt fornemlig for forlattede, forsømte eller vanartede ældre børn» i Urtegata på Grønland. Her skulle det anvendes omsorgspedagogiske prinsipper, og det skulle erstatte de tradisjonelle straffetiltakene, som i ekstrem grad hadde bestått av tukthusplassering fra siste halvdel av 1700-tallet. Formålet med redningsanstalten var, slik dette ble uttrykt i et slagord: «Redde fattige, forlattede Børn, redde Sjele, bedrage Galge og Tukthuse for saa mange Kandidater som muligt». (Befring, E., 1963)

Redningsanstalten på Grønland, som senere ble kalt Toftes gave (etter grosserer Andreas Tofte, som i 1845 gav nye bygninger til anstalten i Munkedamsveien i Kristiania), skulle et halvt hundreår senere bli en pioner-institusjon for utviklingen av oppdragelsesanstalter- det som under vergeråd-sloven ble betegnet som skolehjem.

Men før vi kom så langt skal vi merke oss to trekk. For det første at både Toftes Gave (som havnet på Helgøya) og senere institusjoner (som Ulvnesøy, Lindøy, Bastøy) ble plassert på øyer, primært for å skjerme barna fra uheldig moralsk påvirkning i lokalmiljøet. Dernest ble virksomheten basert på en pedagogisk tankegang om at barna, for å oppnå personlig harmoni, skulle få muligheter til å være virksomme i nær tilknytning til den levende natur med planter og dyr. Derfor ble også samtlige institusjoner av denne art i siste halvdel av 1800-tallet plassert på gårdsbruk.

Vi skal også merke oss at det i 1874 ble gjennomført en viktig kriminallov-endring. Nå ble det (i kapittel 6–8) fastsatt at unge lovbrytere mellom 10 og 14 år kunne idømmes redningsanstalt som alternativ til fengselsstraff. Mange

stortingsrepresentanter påpekte at de så på dette som et første skritt i retning av en mer omfattende regulering av samfunnets forhold til barn og ungdom med atferdsproblemer. Lovendringene i 1874 danner således også et vesentlig utgangspunkt for lovreformarbeidet i 1880–90-åra. Det første skrittet videre fikk vi ved den nye straffeprosessloven av 1887. I § 87 ble det her fastsatt at påtalemyndighetene kunne gjøre vedtak om å unnlate tiltale mot barn, enten når de i samsvar med kapittel 6–8 i kriminalloven var idømt i oppdragelses- og undervisningsanstalt, eller når det på annen måte var satt i verk tiltak med forbedring som et utvetydig siktepunkt. Det som først og fremst rettfærdiggjør bruken av begrepet «reform», er derimot to lovverk av 6. juni 1896: Først lov (nr 3) av samme dag som hevet den kriminelle lavalderen fra 10 til 14 år, og så den epokeskapende «Lov om behandling av forsømte børn». Her skal vi se nærmere på den siste, den såkalte vergerådsloven.

3.1.2 Bakgrunnen for vergerådsloven av 1896

«Udkast til lov om sædelig forkomne og vanvyrkede børns behandling med motiver» ble utarbeidet av riksadvokat Bernhard Getz . Dette framlegget ble offisielt lagt fram i 1892. Getz hadde i 1885 blitt oppnevnt som formann i den såkalte straffelovskommisjonen, og det var i kraft av denne funksjonen han la grunnlaget for denne lovreformen. Selv om dette omfattende dokument ble offentliggjort for hans «private regning», så hadde han fått prinsipiell støtte for forslaget hos kommisjonsmedlemmene.

Getz var en av dem som lenge hadde kommet med sterk kritikk mot den gjeldende straffelov. Han hadde blant annet karakterisert den som «tungvint og vidløftig i uttrykksmåten, og på mange punkt om ikke villedende, så dog uklar og upresis». Når det gjelder behandlingen av unge lovbrytere, hadde han blant annet den alvorlige innvendingen at samfunnet på den ene siden unnlater å sørge for det nødvendige, nemlig en hensiktsmessig anbringelse og en grundig oppdragelse, mens man på den annen side står parat til å straffe. Virkningene av dette, påpekte riksadvokat Getz, kan alene være en avstumpet æresfølelse, som berøver dem den adgang de tidligere kan ha hatt til å forbedre seg i et nytt miljø. Getz mente at problemene med unge lovbrytere heller ikke kunne løses ved en utbygging av det strafferettslige systemet. Hele dette området måtte tas opp fra grunnen av, og behandlingen av barn som var tiltalt for lovbrudd, måtte etter hans oppfatning sees i sammenheng med behandlingen av andre barn med særlige behov for vern og opplæring. At de gamle tiltakene i kriminalomsorgen hadde spilt fallitt, kunne Getz dokumentere ved en sterk økning i kriminaliteten blant barn og ungdom, spesielt i byene, fra midten av 1800-tallet og framover. I det han tok hensyn til økningen i folketallet, kom han således fram til at i aldersgruppen under 18 år var det en kriminalitetsøkning på ca. 200% for tidsperioden 1867–89. Mange andre europeiske land kunne i den samme tidsperioden vise til en vesentlig nedgang i kriminalitetsfrekvensen så vel blant eldre som yngre. Dette satte Getz i sammenheng med de fengselsreformer som hadde funnet sted, blant annet i form av særlige opplæringsanstalter, med læring og arbeidslivstrening som fokus, for unge lovbrytere og unge i faresonen.

Et karakteristisk trekk ved det forslag Getz framla, var hans klare perspektiv om å løsrive kriminelle barns forhold fra straffeloven. Dette gjaldt ikke bare straffereaksjonene. Hele den prosessuelle framgangsmåten foreslo han

ble lagt under et særskilt organ: Vergerådet. Vergerådet skulle etter hans forslag ha fullmakt til etter nærmere forskrifter i loven, å fatte beslutninger om tiltak for «sedelig forkomne og vanvyrdede» barn under 16 år, uavhengig av bestemmelser i andre gjeldende lover. De reaksjonsformer som dermed kunne bli aktuelle var innsetting i oppdragelses- og undervisningsanstalt (skolehjem), i barnehjem, eller utsetting til «pålitelige og hederlige private familier».

Dette forslaget til ny lov ble gjenstand for omfattende drøftinger i årene 1892–96. De fleste stilte seg positive til forslaget. Det gjaldt blant annet den kjente skolemannen P.Voss. Han påpekte spesielt at denne loven ville ha positive virkninger for gjennomføringen av en felles folkeskole. Så lenge byfolkeskolen måtte inneholde mange «fordervede elementer», var det etter hans oppfatning lite formålstjenlig å snakke om fordommer, – snarere var det berettiget når foreldre i mange tilfelle hadde betenkeligheter ved å sende barna til en slik skole. I det foreliggende utkastet så han en praktisk og formålstjenlig utvei til å få rensket folkeskolen for «sædeligt smittestoff», og spesielt sett fra denne synsvinkelen så han på lovutkastet med glede.

Etter at Getz hadde forelagt sitt utkast til kommisjonen, ble det levert Jusdepartementet, som i 1892 oversendte det til Stortinget. På veien dit hadde det møtt små innvendinger, og det samme gjaldt i Stortinget. Enkelte hadde motforestillinger imot å innføre en ny kommunal institusjon i tillegg til skolestyret og fattigkommisjonen. Men lovutkastet ble vedtatt i 1896, uten at det fra Stortingets side ble gjort prinsipielle endringer, og heller ikke vesentlige detaljendringer i den framlagte proposisjonen.

3.1.3 Bestemmelsene i vergerådsloven

Ved lov om behandling av forsømte barn ble det instituert et nytt kommunalt organ, vergerådet. Vergerådet skulle ha syv medlemmer, hvorav underdommeren (sorenskriveren), som representerte staten, samt en prest, var faste medlemmer. I tillegg skulle kommunestyret velge fem medlemmer, hvorav en skulle være lege, og en eller to kvinner skulle representere den moderlige omsorg (§ 6.) Vergerådet skulle selv velge sin formann (og som oftest var det presten eller læreren, hvis han var medlem, som ble valgt). Både formannen og dommeren måtte være tilstede i møtet for at vedtak skulle være gyldige. Det ble i loven gitt detaljerte saksbehandlingsregler, blant annet om innkalling av edsvorne vitner gjennom lensmannen.

Hovedoppgaven til vergerådet skulle være å ta seg av barn under 16 år som enten hadde gjort seg skyldig i straffbare handlinger, «om sædelig fordervelse eller vanvyrd vidnende handlinger», eller som var «sædelig forkomne» på grunn av «lastefulle foreldre». Videre skulle vergerådet ta ansvar for barn som levde i særlig fare for å bli sedelig fordervet, eller som viste så lastefull atferd at skole og hjem ikke rådde med dem. De tiltak som vergerådet kunne iverksette, var for det første å tildele barnet og de foresatte så alvorlig påtale og formaning som rådet fant nødvendig. Videre kunne vergerådet gi barnets foresatte i hjem eller skole påbud om «bevisligen at tildele barnet sådan passende refselse, som lovgivningen der hjemler».

Dernest kunne vergerådet gjøre vedtak om å ta barnet bort fra hjemmet og plassere det hos «en paalidelig og hæderlig Familie», i et barnehjem eller «lignende Indretning», eller i et skolehjem. Når barn ble satt bort i henhold til

denne paragrafen (§ 1), kunne vergerådet fradømme den ene eller begge foreldrene råderetten over barnet. Vergerådet fikk fullmakt til, uavhengig av andre instanser, å fatte beslutning om hvilke tiltak som skulle settes i verk. Men når bortsetting i henhold til § 1 var aktuelt, fastsatte § 20 i loven at barn helst skulle utsettes i barnehjem eller til en god familie. Barn som ble funnet så «sedelig forkomne» at de i en vanlig skole ville utsette andre barn for skadelig påvirkning, skulle derimot innsettes i skolehjem. Dette kunne imidlertid bare gjøres når barnet var fylt ni år.

Loven påla staten å etablere et tilstrekkelig antall skolehjem, særskilt for gutter og jenter. Men Kongen kunne også gi tillatelse til å gjøre bruk av private eller kommunale skolehjem når disse hadde en forskriftsmessig organisering og arbeidet etter planer som hadde fått kongelig godkjenning. Av skolehjem skulle det etableres to typer: «vanlige» og «særlige skolehjem». De sistnevnte var for minst 12 år gamle barn som hadde gjort seg skyld i grove forbrytelser, eller, «hvis forhold på anden måte viser, at de er i særlig grad sedelig forkomne» (§ 20).

En tredje institusjonstype som loven ga hjemmel for, var de såkalte tvangsskolene, som kunne etableres på kommunalt nivå, men etter planer godkjent av Kongen. Tvangsskolene skulle fungere som observasjonsanstalter, og de skulle delvis bli disponert av skolestyret. I praksis kom disse institusjonene til å få minimal utbredelse: bare to skoler ble opprettet i Oslo og en i Trondheim.

Når barn var bortsatt i henhold til § 39, kunne det holdes i vedkommende familie, barnehjem eller skolehjem til 18-årsalderen (og i særlige skolehjem til 21 år).

Skolehjemmene skulle gi opplæring etter de samme retningslinjer som gjaldt for folkeskolen. Under oppholdet skulle elevene få tilsyn av prest og lege.

Vergerådsloven ga for øvrig hjemmel for ny prøving av et vedtak, og vi skal merke oss at denne loven i motsetning til tidligere skole- og fattiglover, ikke kun tok hensyn til foreldrenes plikter overfor barna, men også deres rettigheter til barna.

Vergerådsloven var et epokeskapende verk, ikke minst ved at oppdragelse og opplæring var hovedtiltakene og ved at forvaltningen av loven ble lagt inn under skolemyndighetene. Loven er således også et viktig aktstykk i norsk pedagogisk historie.

3.1.4 Vergerådet i praksis

Vergerådets sentrale mandat var å føre tilsyn med barns oppvekstforhold. Loven bygger således på en forebyggingstankegang. Oppdragelse og opplæring i skolehjem skulle avløse fengselsstraff eller utvisning fra skolen. Av mildere reaksjonsformer sto som vi har sett, advarsler og formaninger, samt anbringelse i private hjem og barnehjem. Men eldre barn kunne også bli satt i arbeid. Samtidig innførte loven bestemmelser om at det offentlige skulle kunne gripe inn overfor de foreldrene som forsømte sine barn. De kunne tildeles alvorlige advarsler og formaninger, bli satt under tilsyn (med samtykke) eller bli fratatt foreldreretten og barna anbrakt utenfor hjemmet.

Alt i alt kom vergerådet inn for å fylle et tomrom samt å overta funksjoner som tidligere hadde vært tillagt domstolene, fattigstyret eller skolestyret i

kommunene. Et viktig moment for Getz var at skolestyrets og fattigstyrets beslutninger lett kunne bli farget av andre motiver enn å hjelpe de barn som var i vansker. Fattigvesenet ville primært ta hensyn til utgiftene, skolen ville sette forholdene i skolen i første rekke. Dessuten mente han at det var nødvendig å gripe inn oftere overfor foreldrene som forsømte sine barn. Det skulle gjelde alle familier og alle aldersgrupper, ikke bare de fattige skolebarna. Samtidig var han opptatt av å gi foreldrene og de unge større rettssikkerhet i saksbehandlingen. Vergerådet skulle bli et mer uhildet og bedre organ enn de eksisterende kommunale instanser. De skjønnsmessige vurderinger og avgjørelser i vergerådet bygget for en stor del på de muntlige opplysninger og samtaler i møtet hvor foreldre og barn var til stede og hvor eventuelle vitner avla forklaring. Det forekom derfor i liten grad skriftlig dokumentasjon, noe som blant annet vanskeliggjorde behandlingen av ankesaker i departementet.

En gjennomgang som Gerd Hagen har foretatt av 63 ankesaker som ble behandlet av departementet i 1937 og 1938, viste at de 8 sakene som departementet omgjorde, først og fremst skyldtes feil ved saksbehandlingen. Her var det snakk om manglende innkalling, inhabilitet, nabokrangel, manglende eller feil begrunnelse i henhold til loven etc. Departementet foretok derimot ingen selvstendig vurdering av sakene. Hagen peker på at i noen saker burde dette vært gjort da enkelte vitneforklaringer var svært tynne og vedtaket synes å være basert på rykter. Av de 55 andre sakene skyldtest halvparten barnets atferd, som regel tyveri, og vedtaket var oftest anbringelse i skolehjem etter at de tidligere hadde fått advarsel. Det viste seg å være stor forskjell på vergerådernes reaksjoner. Enkelte kunne få flere advarsler for til dels grove tyverier, mens andre ble sendt på skolehjem etter ubetydelige førstegangsforseelser. Beskrivelser av barnas atferd gir også inntrykk av at flere er tilbakestående eller åndssvake, men det er det ikke lagt vekt på. For jentenes vedkommende kunne seksuell omgang med en eller flere gutter være tilstrekkelig for anbringelse i skolehjem. Den andre halvpart av sakene skyldtest vergerådets anbringelse uakseptable forhold i hjemmet.

Gerd Hagen peker også på at vergerådene etter hvert bare fungerte i de større kommunene. Her ser det ut til at vergerådet fungerte bra. Av landets 751 vergeråd, var det i 1935 bare om lag fjerdeparten som var i virksomhet. Mange vergeråd hadde ikke hatt saker på mange år. Den samme tendensen viste seg ved en undersøkelse i 1946. (Hagen,G.,1999)

Det ble reist kritikk mot vergerådet fra mange hold. Kritikken gikk delvis ut på at selve saksbehandlingen var for tungvint og kostbar, spesielt i mindre kommuner. Videre var vergerådene i for høy grad bundet av kriminalpolitisk tankegods, noe som reflekterer dommerens sentrale rolle. Selv om vergerådene i stor grad benyttet seg av de mildere reaksjonsformene, ble vergerådet i den offentlige opinionen betraktet som en form for domstol.

Vergerådet skulle være et skritt i retning av å skille barneforsorgen ut fra fattigvesenet. En regnet med at vergerådet etter hvert skulle overta fattigstyrets arbeid med anbringelse av barn. Men slik gikk det ikke i praksis. I stedet fikk vi et todelt system, hvor vergerådet og fattigvesenet i mange år konkurrerte, men også samarbeidet om sakene. Vergerådets aktivitet synes å ha vært størst i byene, mens fattigstyrene spilte en sterkere rolle på landsbygda. I 1926

var det 2873 barn som var bortsatt av fattigstyret og 3308 av vergerådene. I 1949 var det 3631 barn under fattigstyret og 2293 under vergerådet.

Vergerådet hadde et spesielt ansvar for å gripe inn overfor barn og unge på grunn av kriminalitet eller atferdsvansker, og de fleste anmeldelser kom også fra påtalemyndighetene eller skolen. Men vergerådet skulle også gripe inn overfor foreldre som forsømte sine omsorgs- og oppdragelsesoppgaver. Fattigvesenets ansvar var primært de familiene som fikk fattighjelp. Gjennom tilsynsvirksomhet fikk de kunnskap om hvordan foreldrene ivaretok omsorgen, og kunne reagere på dette. I beste fall kunne dette virke forebyggende. Da foreldrenes avhengighetsforhold til fattigvesenet satte dem i en tvangssituasjon, var rettssikkerheten mot overgrep dårlig. På mange måter eksisterte det en kompetansestrid mellom vergerådet og fattigstyret. Her skal vi merke oss at fattigstyret hadde et innarbeidet system som var godt forankret i lokalpolitikken. Dette var også et system som mange mente var avlegs, og som således var politisk truet. Dette ville særlig ramme de ansatte i de store kommunene. Fattigvesenets arbeid for å hjelpe vanskeligstilte barn bunnnet også ofte i ekte engasjement for barna som de ønsket å beholde under sin omsorg. Selv om vergerådet også hadde som primærformål å hjelpe barn til en bedre framtid, var det dominert av personer med høy status og med liten kontakt i forhold til lokalsamfunnet. Særlig gjorde dette utslag på landet, hvor både dommeren og legen dekket flere kommuner. På den annen side kunne det være en avgjørende styrke at noen kom utenfra og hadde nøytral holdning. Spesielt i saker hvor noen hadde begått lovbrudd eller overgrep mot andre, kunne det lett bygge seg opp en hetsstemning i lokalmiljøet. Her må vi også ta i betraktning at vergerådets saksbehandling lignet mye på en domstol hvor spørsmål om «bevis, skyld og straff» var framtrepende.

I 1920-årene gjorde Kirke- og undervisningsdepartementet flere framstøt for å få samlet det meste av barneforsvarsarbeidet under vergerådet. Etter flere utredninger fremmet departementet forslag om dette. Forslaget bygget på vergerådet som det sentrale lokalorgan som skulle ta seg av all bortsetting av barn og tilsyn med disse. Fattigstyret skulle fortsatt avgjøre hvilke barn som skulle anbringes. Dette forslaget gikk ikke igjennom i Stortinget. Sosialrådkomiteen av 1935 fremmet allerede året etter et forslag om en samlet norsk barneforsorg. Det viktigste saksområdet, som vergerådsloven og skolehjemmene, ville imidlertid ikke Kirke- og undervisningsdepartementet gi fra seg. På det norske barnevernmøtet i 1939 var det en sentral oppsummering at mens Norge i begynnelsen av 1900-tallet hadde vært et foregangsland på barnevernområdet, hadde Norge etter hvert blitt hengende etter den utvikling som hadde skjedd i Sverige og Danmark. En regnet imidlertid med at det nå var barnevernets tur til å reformeres. Etter krigen fikk vi i 1947 barnevernkomitéen, som kom til å legge grunnlaget for den nye barnevernloven av 1953. Da vergerådsloven ble vedtatt, hadde det vært en drakamp mellom det kriminalpolitiske og det skolepolitiske. Et halvt hundre år senere kom de pedagogiske vurderingene til å stå mot de sosialpolitiske. På mange måter viser dette barnevernets situasjon, som et grenseland mellom kriminal-, utdannings- og sosialpolitikk.

3.1.5 Lov om barnevern av 1953

Som påpekt ble det oppnevnt en barnevernskomité i 1947 med mandat til å foreta en omfattende barnelovrevisjon. Denne komiteen la fram i alt seks innstillinger, og forslag til lov om barnevern ble behandlet først, og vedtatt 17. juli 1953. Barnevernkomiteen så det som sin oppgave å legge fram et forslag som kunne skape større enhet i barnevernlovgivningen og i den administrasjon som har med barnevernet å gjøre, både lokalt og sentralt. Relevante lovbestemmelser var spredt på ulike lover, og det var relativt liten sammenheng mellom disse. Flere kommunale organer hadde viktige oppgaver i barnevernet. Vergerådet skulle ta seg av barn med atferdsvansker og barn som ble utsatt for mishandling eller annen omsorgssvikt fra de foresatte. Forsorgsstyret (det tidligere fattigstyret) skulle ta seg av barn som måtte plasseres utenfor hjemmet på grunn av familiens økonomiske situasjon. I tillegg hadde Helserådet tilsynsansvar for fosterbarn og skolemyndighetene ansvar for blant annet barn med behov for spesialpedagogiske tiltak.

Ved barnevernlovens iverksetting 1. juli 1954 ble en rekke lover opphevet eller endret. Barnevernloven bygget på det utgangspunkt at det er foreldrene som har ansvaret for barnet og som skal sørge for at det får den omsorg det har behov for. Dette innebærer ikke at foreldrene er de eneste som tar seg av barnet. Det sosiale nettverket som familien tilhører og generelle tiltak for barn, vil være av stor betydning for foreldrenes evne til å utøve sitt omsorgsansvar. Den vanlige måten å sikre barnets oppvekst, vil imidlertid i en del tilfeller svikte. Dette kan skyldes forskjellige forhold. Barnet kan ha et ekstraordinært omsorgsbehov, foreldrenes omsorgsevne kan være sviktende, nærmiljøet fungerer ikke tilfredsstillende, skolen kan fungere på en måte som gjør den til en risikofaktor for barn etc. Alt dette skaper behov for et offentlig organ som kan gripe inn i kritiske situasjoner der den vanlige omsorgsorganisasjonen ikke er tilstrekkelig. Barnevernloven hvilte altså på et prinsipp om barnevernets subsidiære ansvar for ivaretagelse av barns interesser. Ved siden av dette hadde barnevernet også et ansvar for barns og unges alminnelige oppvekstvilkår.

Loggiverens hensikt var å gjøre barnevernloven til en lov som harmonerte med det alminnelige syn på barneoppdragelse og barns stilling i samfunnet. Loven la hovedvekten på forebygging, sosial service og hjelpetiltak. Tvangstiltakene ble skjøvet i annen rekke og skulle bare hentes fram når de rene hjelpetilbudene ikke førte fram. Det nye systemet skulle være innrettet på å yte hjelp i samsvar med moderne sosialpolitikk. Den nye loven ville utrydde strafferettslig tankegang. Tiltakene skulle ikke kunne treffes ut fra individualpreventive eller allmennpreventive formål, eller for den saks skyld politimesige formål i det hele tatt. Tiltakene skulle knyttes til årsakene til kriminell eller asosial atferd. Man ønsket således å skille ut unge lovovertredere som en gruppe som behøver en særskilt reaksjonsform. Dessuten var nok oppfatningen at et organ som skal yte hjelp ikke har behov for å styres gjennom de samme rettssikkerhetsgarantier som et organ med en dømmende funksjon. Forbindelseslinjen til domstol og strafferettspleie ble dempet ved at dommer bare skulle tilkalles i samband med tvangstiltak.

Barnevernlovens primære mål var alt i alt å styrke familien, slik at barn kunne fungere på tilfredsstillende måte i sitt vanlige miljø. Hjelpen skulle først

og fremst ytes familien, og på en slik måte at de problemer som skapte konfliktene kunne elimineres eller svekkes. Det var først når slike tiltak i hjemmet ikke førte fram at det skulle være tale om å flytte barnet hjemmefra. I prinsippet er det barnets situasjon, og ikke familiens eller foreldrenes, som er beskrevet i loven som kriterier for når barnevernet skal vurdere tiltak. Loven innfører også det prinsipp at man ved vurdering av hvilke tiltak som skal treffes, må ha barnets beste som ledetråd. Forestillinger på 50-tallet om barnets beste må også sees i lys av den vekt som utviklingspsykologien legger på båndene mellom barn og foreldre. Familiebehandlingsprinsippet skulle derfor være grunnleggende for barnevernarbeidet.

Det skulle imidlertid vise seg at også den nye barnevernloven hadde alvorlige svakheter. Av de sosiale særlovene som ble vedtatt i 1950-årene, var kanskje barnevernloven den som var gjenstand for sterkest kritikk. Dette har delvis sammenheng med at denne loven berører saksområder som vekker sterke følelser, hvor det blant annet kan gjøres inngrep i privatlivet på en måte som ofte engasjerer også andre enn dem som er direkte berørt av inngrepet.

Ett av barnevernets dilemmaer ble tydeliggjort som en rollekonflikt mellom det å være et hjelpeorgan og det å være et organ som forbereder og avgjør tvangssaker. Fra foreldrehold ble det ofte framholdt at barnevernsnemnda hadde tatt standpunkt lenge før saken ble tatt opp som tvangssak med tilkalt dommer. En annen innvending var at dersom barnevernet skulle være en upartisk beslutningsinstans, så kunne det ikke samtidig ivareta barns interesser på en tilfredsstillende måte. Særlig når foreldrene møtte med advokat, ble barnets interesser ikke tilstrekkelig ivaretatt. Det har derfor vært en utbredt mening at avgjørelsen av disse sakene burde legges til en domstol eller en annen uavhengig instans, og at saksbehandlingen burde legges slik opp at alle berørte interesser blir allsidig belyst.

Lovbestemmelsene som hjemler tvangsinngrep har vært kritisert fordi kriteriene ikke var presist nok formulert i loven. Det ble for en stor del overlatt til barnevernsnemndas skjønn å avgjøre når tiltak skulle settes inn.

En gjennomgående svakhet var at barnevernet ikke kunne komme inn i saken på et tidlig nok tidspunkt. Årsakene til det er mange og sammensatte. Et viktig forhold er at de fleste ser på barnevernet som den instansen som først skal kontaktes når andre muligheter er forsøkt uten suksess. Denne oppfatningen hadde blitt forsterket ved at barnevernet på grunn av ressursmangel ofte har måttet konsentrere sin innsats til de vanskeligste sakene og ofte har lite å tilby i forebyggende arbeid. I tillegg kommer at de tiltak barnevernet fra tid til annen må sette i verk, virker truende ved at de griper inn i konfliktsituasjoner med interessemotsetninger mellom foreldre og barn.

Som understreket i NOU 1985: 18, så har barnevernsnemndenes rolle i det alminnelige forebyggende barne- og ungdomsvern vært for svak og lite klart definert. Grunnen til dette er ofte manglende ressurser og fokusering på enkelttiltak framfor alminnelig forebygging. Barnevernet kan derfor, påpekes det, neppe sies å fylle sin målsetning for forebyggende arbeid med tilrettelegging av gode levekår for alle barn og unge. I forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding nr 17 (1977–78) Barns oppvekstvilkår, ble det fra sosialkomiteens side pekt på at den lave aktiviteten fra barnevernsnemndenes side på dette feltet, i noen grad skyldtes at barnevernlovens regler var for lite forplik-

tende. Loven ga ingen anvisning på hvordan barnevernsnemnda skulle virkeliggjøre målsetningene i barnevernloven § 1 tredje ledd, som fastslo at nemnda skulle følge nøye med i de forhold barn og unge levde under og virke for tiltak til bedring av barnevernet i kommunen. Nemnda, understreker komiteen, manglet også lovhjemler som satte den i stand til å gripe inn i forhold som kunne være til skade eller ulempe for barn. (NOU 1985: 18, s.28).

På bakgrunn av forhold som her er påpekt, lå etter dette veien åpen for en ny barnevernlovrevisjon. Den kom i 1992 ved lov om barneverntjenester.

3.2 Hovedtrekkene i regelverket som regulerer dagens barnevern

3.2.1 Gjeldende barnevernlov av 1992

Gjeldende barnevernlov fra 1992 trådte i kraft 1. januar 1993. Formålet med gjeldende lov er 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 oppvekstvilkår, jf. § 1–3.

Loven gjelder for barn og unge under 18 år, jf. § 1–3. Dersom tiltak er iverksatt innen barnet/ungdommen fyller 18 år, kan tiltak etter loven likevel opprettholdes eller videreføres til vedkommende fyller 23 år dersom han eller hun selv samtykker til dette.

Loven gjelder i utgangspunktet for alle som oppholder seg i landet, jf. § 1–2. Dette innebærer at loven også gjelder for utenlandske statsborgere som av ulike grunner oppholder seg i landet. Folkeretten setter imidlertid visse begrensninger for anvendelsen av loven – særlig når det gjelder tvangsinngrep overfor utenlandske statsborgere med kortvarig opphold i landet.

Ansvar for løsningen av de lovpålagte barnevernopp gavene er lagt til tre ulike forvaltningsnivåer: Staten (inkludert fylkesmannen), fylkeskommunen og kommunen.

Staten har et generelt overordnet ansvar for barnevernet. I henhold til barnevernloven § 2–3 skal det statlige ansvaret dels ivaretas av departementet selv, dels gjennom fylkesmannen. *Departementet*, d.v.s. Barne- og familiedepartementet, har bl.a. ansvaret for at lover og forskrifter blir praktisert riktig og på en måte som fremmer lovens formål, og skal for dette formål utarbeide nødvendige retningslinjer og instruksjoner. Departementet skal sørge for at erfaringene med loven blir evaluert og for at det blir gjort nødvendige endringer i regelverket. Departementet skal også initiere forskning og utarbeide informasjonsmateriell til bruk for barneverntjenesten.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Dette tilsynet omfatter både en råd- og veiledningsfunksjon og en kontrollfunksjon. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med barneverninstitusjonene, både de offentlige og de private. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak som er truffet av barneverntjenesten og som ikke hører under fylkesnemndas myndighetsområde, jf. barnevernloven §§ 6–5 og 6–6. Dette innebærer at fylkesmannen først og fremst er klageinstans for kommunens vedtak om frivillige hjelpetiltak.

Fylkesnemnda har ansvaret for å treffe vedtak om en rekke tiltak etter loven. Fylkesnemnda har først og fremst vedtaksmyndighet i de såkalte

tvangssakene, det vil si vedtak som kan gjennomføres mot de private parters vilje. Det bør poengteres at vedtak i nemnda også blir fattet når de private partene faktisk samtykker til vedtaket. Fylkesnemnda er et uavhengig, statlig forvaltningsorgan som langt på vei følger de saksbehandlingsregler som gjelder for de alminnelige domstoler. Fylkesnemnda treffer vedtak på bakgrunn av forslag fra kommunen. I den enkelte sak er fylkesnemnda satt sammen av en leder som er jurist, to medlemmer fra et utvalg av sakkyndige og to medlemmer fra et utvalg av legfolk. Medlemmene i utvalgene er oppnevnt av Barne- og familiedepartementet. Fylkesnemndas myndighetsområde og saksbehandlingen i fylkesnemnda er regulert i barnevernloven kapittel 7 og sosialtjenesteloven kapittel 9.

Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven, og for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. § 2–2. Herunder har fylkeskommunen ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Loven har ikke bestemmelser som pålegger fylkeskommunene å organisere sin virksomhet på en bestemt måte.

Kommunen har ansvaret for alle de oppgavene som er omhandlet i barnevernloven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller et statlig organ, jf. § 2–1. Dette innebærer at det vesentligste av barnevernoppgavene er et kommunalt ansvar. Kommunen skal gi råd og veiledning til folk som kommer i kontakt med barneverntjenesten, den skal foreta undersøkelser og iverksette tiltak der dette er nødvendig. Kommunen skal fatte vedtak om tiltak i de tilfeller vedtakskompetansen ikke er lagt til fylkesnemnda. Dette innebærer at kommunen først og fremst skal treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak. Kommunen skal imidlertid også fatte midlertidige og foreløpige vedtak i akutsituasjoner. I sakstyper der myndigheten til å fatte vedtak er lagt til fylkesnemnda, har kommunene ansvaret for saksforberedelsen og for å utarbeide forslag til tiltak. Etter at vedtak er truffet, har kommunene ansvaret for å iverksette tiltaket og for å følge opp barnet og familien. Herunder har kommunen ansvar for å vurdere om det aktuelle tiltaket fungerer tilfredsstillende for barnet og for eventuelt å sette inn nye tiltak dersom dette er nødvendig. Kommunen har videre ansvaret for å godkjenne fosterhjem og for å føre tilsyn med barn i fosterhjem.

De kommunale barnevernoppgavene skal utføres av kommunens barneverntjeneste. I henhold til barnevernloven § 2–1 tredje ledd skal alle kommuner ha en administrasjon med en leder som har ansvar for de lovpålagte oppgavene. Kommunene står fritt med hensyn til om et folkevalgt organ skal ha ansvar for oppgaver etter loven. Dersom kommunene vil oppnevne et slikt folkevalgt organ skal dette organet – ved behandling av klientsaker – ha fem medlemmer.

De organer som utfører oppgaver på vegne av kommunen, dvs kommunens barnevernadministrasjon og et eventuelt folkevalgt organ, utgjør til sammen kommunens barneverntjeneste.

Kommunen har også et ansvar for å drive generell forebyggende virksomhet. Dette ansvaret er nedfelt i barnevernloven § 3–1 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal *kommunen* følge nøye med i de forhold barn lever under,

og har ansvaret for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. *Barneverntjenestens* ansvar for å drive generell forebygging er imidlertid noe begrenset. I henhold til § 3-1 annet ledd har barneverntjenesten et spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer og sette inn tiltak i forhold til dette. Etter § 3-2 har barneverntjenesten videre ansvar for å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer og til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer i den grad slikt samarbeid kan bidra til å løse oppgaver som barneverntjenesten er pålagt etter loven. Når barneverntjenestens ansvar for den generelle forebyggende virksomheten er noe begrenset, henger dette sammen med at den daværende Forbruker- og administrasjonskomiteens flertall under stortingsbehandlingen (Innst.O.nr. 80 (1991-92)) fant det uheldig at bare en etat i kommunen skulle ha dette ansvaret. Flertallet mente at når det gjaldt generell forebygging måtte det være en arbeidsdeling slik at andre etater som daglig er i kontakt med barn, ikke fraskriver seg dette ansvaret. Loven ble vedtatt i samsvar med flertallets synspunkter.

Det økonomiske ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene samsvarer i utgangspunktet med den faktiske oppgavefordelingen. Fylkeskommunen skal dekke kostnadene forbundet med å etablere og drive institusjoner, mens kommunen har det økonomiske ansvaret for tiltak utenfor institusjon, jf. henholdsvis §§ 9-4 og 9-1. Når barn plasseres i fosterhjem eller institusjon, skal fylkeskommunen dekke den del av utgiftene ved plasseringen som overstiger en kommunal egenandel som fastsettes årlig av Barne- og familiedepartementet, jf. § 9-4 annet ledd og § 9-5. I år 2000 er egenandelen 11.000 kroner pr. mnd.

Staten gir årlige tilskudd til dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til barneverntjenesten, jf. § 9-7. Overføringene inngår i det årlige rammetilskuddet og størrelsen på overføringene følger av Stortingets årlige budsjettvedtak.

I begrenset grad kan kommuner og fylkeskommuner kreve at utgiftene til tiltak dekkes av andre. Kommunene kan kreve at foreldrene til barn som er plassert utenfor hjemmet skal betale oppfostringsbidrag for den tid plasseringen varer, jf. § 9-2. Slik refusjon kan bare kreves dersom dette må anses rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon. Etter § 9-3 kan kommunene også kreve egenbetaling fra barnet selv. Også slik egenbetaling er avhengig av en rimelighetsvurdering, og det kan ikke kreves dekning i barnets formue, avkastning av denne eller i barnets egne opparbeidede midler. Staten refunderer i henhold til § 9-8 fylkeskommunens utgifter til tiltak til flyktningebarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre. (For en mer detaljert beskrivelse av regler for finansiering og egenbetaling, se kapittel 9 i barnevernloven.)

3.2.2 Nærmere om undersøkelser og tiltak

For 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, jf. § 1-1, pålegger loven barneverntjenesten å foreta undersøkelser og sette inn nødvendige tiltak ved behov. Både undersøkelser og tiltak skal iverksettes innen nærmere angitte *tidsfrister*, jf. § 6-9. Hovedregelen er at undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, mens tiltak skal iverksettes innen seks uker fra ved-

takstidspunktet. Ved oversittelse av tidsfristene kan fylkesmannen ilegge kommuner og fylkeskommuner mulkt.

Barneverntjenesten skal foreta *undersøkelser* når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, jf. § 4–3. Når det gjelder tiltakene, omhandler loven både frivillige tiltak og tvangstiltak. Kommunene har langt på vei en plikt til å iverksette frivillige hjelpetiltak dersom vilkårene for slike tiltak er til stede, men har ingen tilsvarende plikt til å sette inn tvangstiltak. Loven bygger på det mildeste inngreps prinsipp som innebærer at det ikke skal settes inn mer inngripende tiltak enn nødvendig. Frivillige tiltak skal derfor alltid vurderes før tvangstiltak. De frivillige tiltakene er omhandlet i § 4–4 og § 4–26. Etter § 4–4 skal barneverntjenesten sørge for å sette inn *hjelpetiltak* for barnet og familien når barnet, på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner, har behov for det. Bestemmelsen angir ikke uttømmende hvilke hjelpetiltak som kan iverksettes, men nevner noen eksempler som støttekontakt, barnehage og avlastningstiltak i hjemmet. Dersom barnets behov ikke kan løses ved tiltak i hjemmet, kan barneverntjenesten formidle plass for barnet i fosterhjem, mødre hjem eller institusjon som et frivillig hjelpetiltak, jf. § 4–4 femte ledd. I bestemmelsen er det imidlertid forutsatt at barneverntjenesten skal vurdere omsorgsovertakelse med en gang dersom det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, jf. § 4–4 femte ledd siste punktum. Frivillig plassering utenfor hjemmet uten at det treffes vedtak om omsorgsovertakelse, er først og fremst ment benyttet ved kortvarige plasseringer.

§§ 4–8 og 4–12 regulerer *omsorgsovertakelse*. Omsorgsovertakelse innebærer et vesentlig inngrep i foreldreansvaret. I motsetning til ved frivillig plassering utenfor hjemmet etter § 4–4 femte ledd, går det vesentligste av den bestemmelsesrett som hører under foreldreansvaret over på barneverntjenesten når det treffes vedtak om omsorgsovertakelse. Det er fylkesnemnda som fatter vedtak om omsorgsovertakelse etter forslag fra kommunens barneverntjeneste. Omsorgsovertakelse innebærer at ansvaret for omsorgen for barnet går over på barneverntjenesten. Loven oppstiller strenge vilkår for omsorgsovertakelse. Det kan bare treffes vedtak om omsorgsovertakelse når barnets situasjon er alvorlig, jf. de alternative grunnvilkårene i § 4–12 a t.o.m. d. Selv om grunnvilkårene er oppfylt, kan det ikke treffes vedtak om omsorgsovertakelse dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak. § 4–12 oppstiller vilkårene for omsorgsovertakelse når barnet bor hos foreldrene, mens § 4–8 regulerer vilkårene for omsorgsovertakelse når barnet allerede bor utenfor hjemmet. I de sistnevnte tilfellene kan det treffes vedtak om omsorgsovertakelse dersom det er overveiende sannsynlig at barnet vil komme i en situasjon som beskrevet i § 4–12 dersom barnet flytter hjem til foreldrene. Etter denne bestemmelsen kan det også treffes vedtak om omsorgsovertakelse for et nyfødt barn mens barnet fortsatt befinner seg på sykehuset.

Plasseringsalternativene etter vedtak om omsorgsovertakelse er uttømmende regulert i § 4–14. Barnet kan enten plasseres i fosterhjem, jf. § 4–22, eller i institusjon som er med i fylkeskommunens plan, jf. § 5–1 og § 5–2. Bare dersom barnet er funksjonshemmet – og funksjonshemmingen gjør det nødvendig – kan barnet plasseres i en opplærings- eller behandling sinstitusjon.

Når fylkesnemnda treffer vedtak om omsorgsovertakelse skal den også treffe *vedtak om samvær mellom barnet og foreldrene*, jf. § 4–19. Utgangspunktet er at barn og foreldre har rett til samvær med hverandre, men det kan også bestemmes at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. Fylkesnemnda kan også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er.

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for et barn, kan det også treffes vedtak om at foreldrene skal fratras det restforeldreansvaret de sitter igjen med etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4–20 første ledd. I så fall har foreldrene ikke lenger rett til å ta noen bestemmelser for – eller på vegne av – barnet. Blir foreldrene fratatt foreldreansvaret, skal det oppnevnes verge for barnet. Loven oppstiller ikke spesielle vilkår for fratakelse av foreldreansvar, men det følger av § 4–1 at foreldreansvaret bare kan fratras foreldrene dersom dette er bedre for barnet enn at foreldrene beholder foreldreansvaret. Er foreldreansvaret fratatt foreldrene, kan fylkesnemnda gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted, jf. § 4–20 annet ledd. For en nærmere redegjørelse for spørsmålet om adopsjonssamtykke, vises til kapittel 12.

Loven omhandler videre *særlige tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker*. Etter § 4–24 kan et barn med alvorlige atferdsvansker plasseres og tilbakeholdes i institusjon uten eget samtykke. Ved korttidsplassering kan barnet plasseres i inntil fire uker med adgang til å forlenge plasseringstiden med ytterligere fire uker. Har barnet behov for mer langvarig behandling, kan barnet plasseres i inntil tolv måneder. Med nytt vedtak kan plasseringstiden forlenges med ytterligere tolv måneder. Det er fylkesnemnda som treffer vedtak om tiltak etter § 4–24.

Etter § 4–26 kan et barn med alvorlige atferdsvansker samtykke til opphold i institusjon. Under visse vilkår, som er nærmere omhandlet i bestemmelsen, kan samtykket også omfatte tilbakehold i institusjon i inntil tre uker.

Fordi det noen ganger haster med å treffe vedtak, inneholder loven særlige hjemler for såkalte *akuttvedtak*, jf. §§ 4–6, 4–9 og 4–25. Etter disse bestemmelsene kan barneverntjenesten sette inn/fatte vedtak om tiltak uten at de normale saksbehandlingsprosedyrer følges. Når det gjelder tiltak mot foreldrenes og barnets vilje, oppstiller loven strenge vilkår for slike akuttinngrep. I § 4–6 annet ledd som gir hjemmel til umiddelbart å plassere barn utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, kreves det for eksempel at barnet står i fare for å bli vesentlig skadelidende om vedtaket ikke treffes og gjennomføres straks. I tillegg kreves det at vedtaket snarest, og om mulig innen 48 timer, skal gis en foreløpig godkjenning av fylkesnemndas leder. Vedtaket faller bort etter seks uker dersom det innen denne tid ikke er sendt et forslag til fylkesnemnda om for eksempel omsorgsovertakelse. I såfall kan akuttvedtaket opprettholdes inntil fylkesnemnda har truffet endelig vedtak i saken. Loven gir adgang til å treffe akuttvedtak også overfor barn som bor hos andre enn foreldrene, herunder kan det treffes foreløpig vedtak om omsorgsovertakelse for et nyfødt barn, jf. nærmere om disse tilfellene i § 4–9. Det kan videre treffes vedtak om akutt plassering av barn med alvorlige atferdsvansker, jf. § 4–25.

Saksbehandlingen i barnevernsaker følger reglene i forvaltningsloven der barnevernloven ikke har særregler, jf. § 6–1. Også for saksbehandlingen i

fylkesnemnda gjelder forvaltningsloven, men for fylkesnemnda er det på en rekke områder gitt særregler. Disse er omhandlet i kapittel 7 som igjen viser til sosialtjenesteloven kapittel 9. Tvistemålslovens og domstolslovens regler er gitt anvendelse på visse avgrensede områder.

Det er et overordnet prinsipp i loven at *hensynet til barnets beste* skal være avgjørende ved valg av tiltak, jf. § 4–1. I denne forbindelse er det viktig at barnet selv får komme til ordet og gi uttrykk for eventuelle egne synspunkter. Hvilken rett barnet har til selv å uttale seg i saken og til å gjøre *partsrettigheter* gjeldende er regulert i § 6–3. Hovedregelen er at barn over 15 år selv er part i en barnevernsak og kan gjøre partsrettigheter gjeldende. Er barnet under 15 år, kan fylkesnemnda innvilge barnet partsrettigheter i særskilte tilfeller. Når det gjelder tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker etter §§ 4–24 og 4–26, regnes barnet alltid som part. Barn under 15 år er ikke part i saken. Barn over 12 år har likevel rett til å uttale seg i saker av stor betydning for dem selv. Barn under 12 år skal informeres og tas med på råd når barnets utvikling, modning og sakens art tilsier det. § 6–3 om barns rettigheter under saksbehandlingen må ses i sammenheng med § 7–4 om barnets talsperson. Etter denne bestemmelsen kan fylkesnemnda – i alle saker som hører under fylkesnemndas myndighetsområde – oppnevne en talsperson for barnet. Det er ingen nedre aldersgrense for oppnevning av talsperson. I praksis benyttes bestemmelsen likevel først og fremst for noe større barn. Det oppnevnes ikke talsperson for barn over 15 år, da disse har partsrettigheter i saken og har krav på advokatbistand. En talsperson snakker med barnet forut for avgjørelsen i fylkesnemnda. Talspersonen møter som vitne i fylkesnemnda og formidler barnets synspunkter til nemnda.

3.2.3 Den nye barnevernloven i perspektiv

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 er den tredje barnevernloven her i landet. Den første fikk vi som nevnt i 1896 ved lov om forsømte barns behandling, den såkalte vergerådsloven. Denne loven trådte i kraft år 1900 og besto i over 50 år til den ble avløst av lov om barnevern av 17. juli 1953. Hvis vi skal trekke opp noen store linjer kan det pekes på at bortsetting av barn var vergerådslovens viktigste tiltak, hvis formaning av eller advarsel til foreldre ikke hadde en tilsiktet virkning. Antallet barn som til enhver tid var bortsatt av vergerådene varierte mellom ca. 2000 og 3500. Barnevernloven av 1953 utvidet tiltaksspekteret. Som pekt på var psykologien og barnepsykiatrien på denne tiden i framvekst, og disse fagene satte fokus på forhold og som kunne antas å skaffe problemer for barns utvikling. Endelig øynet man muligheter for å møte problemene på andre måter enn å fjerne barna fra hjemmet. Dermed kunne plassering av barn utenfor hjemmet benyttes som siste utvei etter at det var forsøkt med tiltak i hjemmet under barnevernsnemndas tilsyn. Tvangstiltak skulle altså bare benyttes når tiltak var forsøkt eller når de måtte anses for nytteløse.

Tiltakene i barnevernloven fra 1992 kan betraktes som en videreføring av 1953-loven. Den viktigste endringen er at hjelpetiltakene her står på egne ben i den betydning at de skal kunne benyttes før problemene har utviklet seg så langt i en så uheldig retning at det er aktuelt å flytte barnet bort fra hjemmet. (Collin-Hansen, 1999:184.)

I denne sammenheng må det påpekes at det i arbeidet med formålsformuleringen i den nye loven ble vurdert om barn og unge som ble omfattet av kriteriene, skulle gis en lovfestet rett til hjelp. Etter høringsutkastet skulle barn sikres «rett til nødvendig hjelp og omsorg til rett tid» (s. 23). Til tross for overveldende støtte ble formålsformuleringen mindre forpliktende i rettslig forstand. Hva loven dermed sikrer barnet er noe uklart. I mange av bestemmelsene i loven pålegges kommunen direkte plikter. En av de faglige vurderinger som foreligger, peker på at barnevernloven gir barn som åpenbart trenger det, rett til forsvarlig hjelp fra barnevernet (Ibid, s. 194).

Kommunestyret kan som nevnt beslutte at oppgaver som følge av loven (jfr. § 2–1, 2. ledd) skal legges til et folkevalgt organ. Dette kan være et rent barnevernorgan, men det kan etter kommunestyrets beslutning også ha andre oppgaver. Enkelte kommuner har etablert oppvekststyrer som har ansvaret for barnehager, skoler, kulturtiltak og fritidsaktiviteter for barn og unge. De folkevalgtes rolle i barneverntjenesten har endret seg betydelig. I barnevernloven fra 1953 hadde barnevernsnemnda ansvaret for barnevernet i kommunen. Ved at lekfolkene er blitt borte som obligatoriske innslag i den kommunale barneverntjenesten, er det mulig å organisere bort den systematiske informasjonstilgangen til de folkevalgte om situasjonen til de vanskeligst stilte barna.

Kravet om egen administrasjon for barneverntjenesten og kravet om egen leder er et unntak fra prinsippet i kommuneloven om kommunal frihet til å organisere kommuneadministrasjonen. Dette kravet er ikke til hinder for at lederen også har andre oppgaver, for eksempel er leder for en felles oppvekstetat som omfatter skoler, barnehager, PPT, kulturtiltak og fritidsaktiviteter. Den gamle ordningen med sosialkontoret som administrasjon også for barnevernet, lever videre i mange kommuner. Kommunen står imidlertid ikke helt fritt med hensyn til å innrette barnevernadministrasjonen. Av personvern hensyn er det en forutsetning at barneverntjenesten har eget arkiv. Det må desuten framgå klart hvilke personer som arbeider med oppgaver etter loven.

Et viktig spørsmål i all oppvekst og for arbeid i barnevernet i særdeleshett, dreier seg om grunnholdninger, forståelsesformer og kompetanse. Ved siden av utdanning, etter- og videreutdanning, samt faglig refleksjon i tilknytning til yrkesutøvelsen, er et tverrfaglig samarbeid et viktig virkemiddel. Ut fra forarbeidene til barnevernloven av 1992 framgår det at tverrfaglig samarbeid anses som nødvendig og ønskelig både for det forebyggende barnevernarbeidet og i det videre arbeidet med den enkelte sak. (Ot.prp. nr. 44 for 1991–92, side 82.) Vi kan imidlertid merke oss at samtidig som departementet har en positiv oppfatning av tverrfaglig samarbeid, uttrykkes det skepsis til å etablere faste barnevernteam. Dette grunner seg på de hensyn som knytter seg til taushetsplikten.

I denne sammenheng har utvalget merket seg følgende vurdering med bakgrunn i rettsvitenskapen:

«Det ville være enklere om det ble innført en regel om at det som utgangspunkt skulle være fri adgang til å utveksle opplysninger i små faste barnevernteam som har en streng taushetsplikt overfor omverdenen. Noe vesentlig skår i personvernet vil dette neppe representere. Og det ville gi bedre muligheter for å ivareta barns interesser enn det gjeldende lovgivning gir. I et samarbeid mellom de etatene som har

ansvar for barn, kan opplysninger først og fremst gis til barneverntjenesten fra sosialtjenesten, skoleetaten, andre offentlige myndigheter og helsepersonell. Det er barneverntjenesten som har hovedansvaret for barn som er i en vanskelig situasjon. Reglene om kommunikasjon mellom etatene er slik innrettet at barneverntjenesten er den etaten som skal få flest opplysninger om slike barn». (Kjønstad, 1999:176–177.)

Den nye barnevernloven opprettholder systemet med særomsorg for barn som er i en vanskelig situasjon. Dette understrekes også ved at barneverntjenesten har sterkere virkemidler til disposisjon enn andre etater og andre institusjoner som har ansvar for barn. Preget av særomsorg vil variere fra kommune til kommune alt etter hvordan barneverntjenesten blir organisert.

Reglene om kommunikasjon mellom barneverntjenesten og andre etater og persongrupper er svært kompliserte, og kompleksiteten ser i følge forfatteren ut til å bli verre for hver lovendring som gjennomføres. Regelmengden øker, og det er vanskelig å se sammenhengen mellom de forskjellige regelfragmentene som står i en rekke ulike lover. (Ibid, s. 177.)

Professor Asbjørn Kjønstad er en av de ekspertene som har påpekt behovet for forenkling. Han påpeker blant annet at til tross for den positive holdning som Barne- og familiedepartementet har gitt uttrykk for til tverrfaglig samarbeid, så savnes det lovbestemmelser som kan gi et klart juridisk grunnlag for at et slikt samarbeid skal kunne fungere i praksis. (Ibid, s. 178.)

Det kan påpekes at barnevernloven av 1992 ikke representerer noe markert brudd eller tidsskille i utviklingen av barnevernet. Parallelt med lovforarbeidet skjedde en satsing på barnevernet gjennom en fireårig handlingsplan, og i årene 1991–93 fulgte et nasjonalt utviklingsprogram for barnevernet. Siktetpunktet var å gi barnevernarbeidet et faglig løft, og utviklingsprogrammet fungerte i praksis også som innspill til arbeidet med den nye loven.

I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund ble det gjort forsøk med alternativ organisering av barnevernet i 21 kommuner. Dette bidro blant annet til oppretting av oppvekstetat og barne- og familieavdelinger. Prinsippene om forebygging og nærmiljøorientering kom også i sterkere fokus, ved å ta utgangspunkt i de arenaer der barn ferdes i det daglige: Helsestasjonen, barnehagen, skolen, fritidsklubben, idrettslaget m.v. Etter utvalgets vurdering synes det å være grunnlag for å peke på at for eksempel dette arbeidet gir retning til den profilering av barneverntjenesten som kan gi forhåpninger om en forebyggingsinnsats med løfterike konsekvenser.

I 3.2 har det formelle, juridiske grunnlaget for barnevernets virksomhet blitt kortfattet skissert. Kapittel 3.3 tar for seg hvilke problemer barneverntjenestene i mer snever forstand har blitt opprettet for å løse. Med snever forstand menes at den generelle forebyggende virksomheten (oppgaver etter kapittel 3 i barnevernloven) holdes utenfor og at det fokuseres mye på problemer som *kan* føre til vedtak om plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Dette gjelder til dels barnevern i bokstavelig forstand, dvs. vern av barn i forhold til andre (foreldre) eller seg selv.

3.3 Beskrivelse av de problemene barnevernet forholder seg til

3.3.1 Kort om bruken av barnevernets inngrepskriterier

Problemkategorien «forholdene i hjemmet, særlige behov» (jf. § 4–4 i barnevernloven) gir ikke gir nærmere indikasjoner om hva problemene gjelder. Som det vil framgå både av kapittel 3.4 og kapittel 8.2 er dette en begrunnelse for å sette i verk (hjelpe)tiltak som brukes hyppig i barnevernet. Sannsynligvis dreier dette seg i betydelig grad om dagligdagse problemer i barnefamilier som er nærmere beskrevet i avsnitt 3.3.4 og i kapittel 6.

Forskere som har analysert barnevernstatistikken i perioden 1990–1993, tar for seg følgende grunner for å iverksette barneverntiltak: Foreldrenes manglende omsorgsevne, barnets atferd, foreldrenes rusmisbruk og foreldres reduserte psykiske helse. Begrunnelsene handler med andre ord mest om at foreldrene ikke er i stand til å ta hånd om barna sine, enten på grunn av manglende evner, eller på grunn av atferd som ikke blir akseptert. Det framkommer at 66 prosent av sakene var begrunnet med foreldrenes situasjon og atferd og at 22 prosent alene skyldtes barnets atferd. De resterende 11 prosentene var begrunnet med både foreldres og barns vanskeligheter eller problematferd (Kristofersen, Clausen og Jonassen, 1996). Her gjaldt også at kategoriene «forhold i hjemmet, særlige behov» og «annet» var holdt utenfor.

I følge de nevnte forskerne er det problemenes alvorlighetsgrad som avgjør om barna får hjelp mens de bor hjemme eller om de plasseres i fosterhjem eller institusjoner. Der «foreldrenes omsorgsevne» utgjør grunnlaget, medfører det i 43 prosent av tilfellene en fosterhjems plassering, i 28 prosent økonomisk stønad, i 24 prosent bruk av besøkshjem, i 24 prosent barnehage og i 16 prosent fører det til institusjons plassering. Når det gjelder tiltak som begrunnes med barnets egen atferd, fører dette til støttekontakt i 41 prosent av tilfellene, økonomisk stønad i 27 prosent, besøkshjem i 19 prosent og institusjonsplass i 16 prosent av tilfellene.

Rapporten fra dette forskningsarbeidet viser også til at barn av rusmisbrukere var de som hadde størst andel av omsorgsovertakelser og at barn som var utsatt for mishandling ofte kom under offentlig omsorg. Det framkommer at så mange som 2/3 av barna som var blitt definert som utsatt for omsorgssvikt bare fikk hjelpetiltak. Barns og ungdoms hjelpebehov er avgjørende for om barnevernet har plikt å gripe inn. Dette skal gjøres uavhengig om problemet er foreldres omsorgssvikt eller om problemet er knyttet til barnets eller ungdommens mangelfulle fungering. Som regel er det mange og sammensatte forhold som fører fram til et barneverntiltak. Andre forskere har også påpekt at det er en sterk sammenheng mellom omsorgssvikt og atferdsvan- sker (jf. Veland, 1998).

3.3.2 Definisjon og avgrensning av omsorgssvikt

Det finnes ulike måter å omtale omsorgssvikt på. En vanlig måte er å skille mellom «passiv fysisk mishandling» som innebærer manglende tilfredsstillelse av barns fysiske behov så som sterkt avvikende ernæring, manglende beskyttelse mot fysiske farer, manglende hygiene og klær som ikke passer til vær og temperatur. Et annet ord for dette er vanskjøtsel. «Passiv psykisk mishandling» eller «psykisk omsorgssvikt» omfatter grov under-

stimulering og likegyldighet og mangel på konsekvens og forståelighet i oppdragelsen i en slik grad at det hemmer barnets utvikling. «Aktiv fysisk mishandling» omfatter grov vold mot barn i form av slag, brenning, utsulting og liknende. «Aktiv psykisk mishandling» betyr at barnets omsorgspersoner viser en fiendtlig holdning som kommer til uttrykk gjennom nedvurdering, latterliggjøring, trusler om straff osv. «Seksuelle overgrep» defineres som seksuell aktivitet mellom en voksen og barn, hvor den voksne utnytter barnets avhengighet og umodenhet for egen seksuell tilfredsstillelse (Bunkholdt/Sandbæk, 1998). Grensene mellom hva som er passiv fysisk, passiv psykisk og aktiv psykisk mishandling er flytende og blir i denne sammenheng omtalt som omsorgssvikt. I følge Killén er ulike måter å utøve omsorgssvikt på ikke gjensidig utelukkende, og barn i omsorgssviktsituasjoner utsettes ikke nødvendigvis «bare» for én av disse formene for overgrep, mishandling eller vanskjøtsel. Killén påpeker også at i alle former for omsorgssvikt finnes det felles elementer som gjelder med varierende styrke. Disse handler om mangel på erkjennelse av og respekt for barnets behov, om avvisning og likegyldighet, og om ikke å prioritere barnets mest grunnleggende behov framfor egne. (Killén, 1994).

Noen barn er gjennom sine helt spesielle kjennetegn særlig utsatt for omsorgssvikt og mishandling. Det gjelder ikke minst barn som er født med eller som tidlig får fysiske eller psykiske funksjonshemninger. Dette er barn som i utgangspunktet er svært sårbare og som trenger ekstra mye omsorg. Barna kan være urolige og anspente i kroppen og vanskelige å trøste. De sover for eksempel lite og urolig eller unormalt mye, og de kan ha lite lyder og forsinket språk. Barna kan også være unormalt sent motorisk utviklet og ha en klosset grov- eller finmotorikk. Enkelte av dem viser lite glede og initiativ og er vanskelig å få kontakt med. Disse og andre tegn kan imidlertid være symptomer på andre avvik, og må i høy grad ses på bakgrunn av blant annet observasjoner av samspillet mellom barn og foreldre. Det er også ved hjelp av slike observasjoner at det er mulig å få et nyansert bilde av foreldrenes omsorgskompetanse. (Sandbæk, 1998).

Killen (1994) understreker at barns evne til å tåle omsorgssvikt er varierende. En rekke undersøkelser tyder på at barn reagerer forskjellig og på ulike måter utvikler overlevelsesmekanismer i forhold til den omsorgssvikten de utsettes for. Mens de utagerende og destruktive er lette å oppdage, kan en ikke si det samme om de barna som framstår som veltilpassede. På samme måte som barn opptrer ulikt, gjør også foreldre som utøver omsorgssvikt det. Blant forhold som påvirker foreldrefunksjonene negativt framheves umodenhet, psykiske problemer, alvorlige sinnslidelser, psykisk utviklingshemming og rusmisbruk (Killen, 1995; Veland, 1998).

3.3.3 Atferdsproblemer

Om en begrenser seg til de mest alvorlige kriminelle handlinger (fysisk aggressiv/voldelig atferd, m.m), er det sannsynligvis snakk om at mindre enn 5 prosent av hvert årskull ungdom utøver disse. Denne gruppen består både av såkalt norsk ungdom og av ungdom med annen etnisk tilknytning. «Marginale barn og unge» er ingen klart definert gruppe, og i denne sammenheng omtales de også som problembelastede, risikoutsatte og vanskeligstilte. De er sjelden fullstendig inkludert eller ekskludert i forhold til viktige oppvekst- og

samfunnsarenaer, men befinner seg ofte et sted midt imellom. De lever først i utkanten av barnehager, skoler, fritids- og kulturtiltak, og deretter av arbeidsmarkedet og samfunnslivet generelt. Ofte utsettes de både formelt og uformelt for avvisning, utdefinering og segregering, og risikerer å få status som avvikere.

Risikoutsatte barn og unge har forholdsvis hyppig en sosial, økonomisk og kulturell bakgrunn som sammen med deres atferd og andre kjennetegn skiller dem ut fra jevnaldrende. De innfrir ikke vanlige prestasjonskrav, samtidig som manglende sosial forankring og dårlig tilknytning til skolen kan være et problem. En kategori er i hovedsak kjennetegnet av ukontrollert og utagerende atferd med en konfliktfylt tilpasning, mens en annen kategori kjennetegnes av personlige vansker som fører til sosial usikkerhet, isolasjon og ensomhet. Begge disse kategoriene kommer ofte i kontakt med samfunnets kontroll- og behandlingsinstanser. De risikoutsatte barnas problemer er vanligvis mindre spesifikke enn ungdommenes. Barnas problemer er ofte knyttet til kontakt og samhandling med familiemedlemmer, mens ungdommene hyppigere også har problemer i forhold til jevnaldrende og lærere. Forhold i omgivelsene som har vist seg å kunne «forutsi» risikostatus og senere problemutvikling er fattigdom, etnisk minoritetsstatus, langvarig familiestress, dårlig kjennskap til det «dominerende språket», mangler ved skolens kvalitet og klasseromsforhold, dårlig bostandard, sammenbrudd i skole-hjem samarbeid, sviktende sosial støtte, manglende service- og fritidstilbud. (Evans, 1995; Barns og ungdoms levekår i Norden, 1999).

Ungdoms risikoatferd danner ofte et sammenhengende mønster slik at en form for problematferd lett leder til en annen. Slike mønstre i ungdoms risikoatferd kan samles i begrepet livsstil og er et viktig tema i forebyggende arbeid både blant barn og ungdom. Forklaringer på at ungdom utvikler en uheldig livsstil kan finnes i deres «sosiale økologi». For enkelte ungdommer finnes det sosialt organiserte muligheter for å lære flere former for risikoatferd samtidig, og disse utsettes for normative forventninger om at slik atferd hører sammen. For eksempel inngår lovbrudd i et mer omfattende mønster av antisosiale handlinger som risikoaktiviteter (for eksempel klatre på taket og leke i jernbanskinne i barnealder og deretter råkjøring, gambling og ubeskyttet sex), aggressiv atferd i form av slåssing og mobbing, stjeling og bedrageri. Mønsteret i ungdoms risikoatferd begrunner at forebygging bør ta utgangspunkt i hele området av risikoatferd, og ikke i problemområdene enkeltvis (Ogden, upublisert) For eksempel bør det fokuseres på mer enn lovbrudd og på betydningen av å intervensere tidlig i barns liv heller enn i ungdomsalderen når lovbruddene oftest skjer (Rutter et al., 1998).

Atferdsproblemer blant barn og unge blir behandlet mer omfattende i kapittel 14.

3.3.4 «Forhold» og «behov» som kan gi grunnlag for barneverntiltak

I mangel av detaljerte studier, kan det være nyttig å se på hva levekårstistikken indikerer om familier som kommer i kontakt med barnevernet. Dette avsnittet vil derfor delvis danne en overgang til en gjennomgang av barnevernstatistikken. Det må her poengteres at generell informasjon om disse familienes levekår også kan gjelde for familier der barnevernet grep inn på bakgrunn av atferdsproblemer, mishandling, vanskjøtsel m.m.

Ved å kople barnevernsstatistikk med befolknings- og utdanningsstatistikk, er det mulig å sammenlikne barnevernsbefolkningen med den norske befolkningen generelt, noe som ble gjort for 1993 (Kristoffersen, Clausen & Jonassen, 1996). Statistiske data som er tilgjengelige gjelder særlig mødrenes samlivssituasjon, deres kontakt med arbeidslivet og mødrenes utdanning.

Barnevernbarn kommer langt oftere enn andre barn fra hjem der biologisk mor og far ikke bor sammen. Blant barnevernbarn var det i 1993 to av tre barn som kom fra en slik familie. Selv om mange av mødrene inngår nye samlivsforhold, vil dette gjerne være en ny samboer/ektefelle uten forsørgelsesplikt overfor partnerens barn.

Blant mødrene til barnevernbarna som ga opplysninger om viktigste kilde til livsopphold, var det i 1993 30 prosent som oppga arbeidsinntekt som den viktigste kilden. Hvis man betrakter dette som en indikator på yrkesdeltakelse, ligger den klart under yrkesdeltakelse både til enslige mødre generelt og til gifte kvinner med barn under 16 år. For gifte kvinner med barn under 16 år var andelen sysselsatte i 1993 på 75 prosent.

Bruker vi et strengere kriterium og begrenser oss til dem som arbeider 20 timer eller mer, er yrkesdeltakelse fortsatt betydelig høyere blant de gifte mødrene. I 1993 oppga 57 prosent av alle gifte kvinner med barn under 16 år å ha en arbeidstid på 20 timer eller mer (Statistisk sentralbyrå, 1994). Denne andelen stiger utover på 1990-tallet og i 1997 er det 62 prosent av de gifte mødrene med barn under 16 år som oppgir at de jobber 20 timer eller mer (Statistisk sentralbyrå, 1998). Nye tall fra Clausen tyder på at mødrene til barnevernbarna ikke har tatt del i denne økte yrkesdeltakelsen og fortsatt har en løs tilknytning til arbeidslivet.

Det er trygd og sosialhjelp som oftest oppgis som viktigste kilde til livsopphold. I 1993 var dette tilfelle for 76 prosent av mødrene til barnevernbarna; 56 prosent oppga trygdeytelser og 20 prosent sosialhjelp. En tredjedel av dem som oppga trygd som hovedinntektskilde, mottok overgangsstønning, som var den vanligste trygdeytelsen. Mottakere av uføretrygd var også en betydelig gruppe; i 1993 mottok 10 prosent av barnevernbarnas mødre denne trygdeytelsen, en andel som var dobbelt så stor som i befolkningen som helhet (Kristoffersen m.fl. 1996). I 1997 var det i en kartlegging 82 prosent av mødrene til barn under omsorgstiltak som oppga trygd eller sosialhjelp som viktigste inntektskilde, mens 30 prosent oppga sosialstøtte. Det er ikke spesielt mange som mottar sosialhjelp, tatt i betraktning av at så mange av dem er alenemødre. Men det er færre av barnevernbarnas mødre som er yrkesaktive enn enslige mødre generelt.

Også når det gjelder utdanning, stiller mødre til barnevernbarn som gruppe svakt, selv om det er en betydelig variasjon i utdanningsnivå. Kristoffersen m.fl. (1996) finner at mens 80 prosent av mødrene i denne gruppen hadde en utdanning på 10 år eller mindre, var den tilsvarende andelen 49 prosent blant mødre generelt. De tilsvarende tallene for fedre var henholdsvis 71 prosent og 38 prosent. Bare 6 prosent av barnevernmødrene hadde utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, mens tallet for mødre generelt var 24 prosent. Andelen barnevernmødre med videregående skole øker.

Ut fra hva som gjøres relevant i aktuelle saker, ser den faglige problemforståelsen i barnevernet i følge Andenæs ofte ut til å være sentrert rundt egen-

skaper ved foreldrene (hovedsakelig mødrene), og særlig deres psykiske problemer. Innenfor en individualiserende forståelsesramme, med psykoanalytisk tankegods som teori om psykiske lidelser, blir ubearbeidede opplevelser fra barndommen det som blir brukt til å forklare hvorfor situasjonen er som den er. Foreldrenes egenskaper oppfattes som årsaker til mangelfull omsorg, der uhensiktsmessig grensesetting, manglende innlevelse i barn, lite stimulering, og manglende struktur går igjen som måter å beskrive omsorgen på (Andenæs, 2000).

3.4 Barnevernet sett i lys av statistikk

3.4.1 Innledning

Der det ikke blir oppgitt andre kilder eller referanser, bygger dette delkapitlet på opplysninger hentet fra barnevernstatistikken til Statistisk Sentralbyrå. (Sosialstatistikk 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998). De siste publikasjonene fra sentralbyrået gjelder statistikk for 1998. I den følgende framstillingen blir tallene for 1998 i hovedsak sammenlignet med tall fra 1993. Statistisk Sentralbyrå endret barnevernstatistikken ganske kraftig i 1992, slik at opplysninger fra tidligere år ikke er direkte sammenlignbare. Det er tre grunner til at 1993 er valgt som sammenligningsår. For det første ble den nye barnevernloven iverksatt det året. For det andre er barnevernstatistikken fra og med samme år tilpasset den nye loven. For det tredje var 1993 det siste året av det nasjonale utviklingsprogrammet (1991–93) for barnevernet, og utviklingstrekk etter da kan i forholdsvis liten grad tolkes som «effekter» av fordeling av statlige midler til barnevernet.

Statistikk om ulike samarbeidsformer og om personellsammensetningen i barnevernet blir presentert i henholdsvis kapittel 4 og kapittel 7.

3.4.2 Meldinger til barnevernet

En melding til barnevernet, jf. barnevernloven § 4–2, er en skriftlig eller muntlig henvendelse til barneverntjenesten om et identifiserbart barn hvor det er rimelig å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven.

Dersom det er sendt inn flere meldinger om ett barn i løpet av et år, danner den første meldingen grunnlaget for registreringer i statistikken.

Alle meldinger til barnevernet er bare registrert for årene 1993–96. For årene etter det er bare meldinger som førte til undersøkelsessaker registrert av Statistisk Sentralbyrå, og tallene for hele perioden 1993–98 er derfor ikke alltid sammenlignbare.

Andelen mottatte meldinger pr. 1000 barn i alderen 0–17 år, steg fra 15 til 17 fra 1993 til 1996. Forskjellene mellom fylkene var stor og til dels sammenfallende i periode. I 1993 mottok Oslo den høyeste andelen meldinger (23 promille), og Sogn og Fjordane mottok den laveste andelen meldinger (9 promille). I 1996 mottok Nordland relativt sett flest meldinger (23 promille) og Sogn og Fjordane færrest meldinger (13 promille).

I perioden 1993–96 var det hvert år en viss overvekt av meldinger som gjaldt gutter i forhold til meldinger som gjaldt jenter. Den aldersmessige fordelingen på barna/ungdommene endret seg ikke vesentlig i dette tidsrom-

met. Andelen 14–17 åringer var relativt størst, og den laveste andelen gjaldt 0–2 åringer. Aldersgruppene 3–6 og 7–13 år lå i mellomkategoriene.

På landsbasis varierte andelen henlagte meldinger i perioden mellom ca. 17 prosent i både 1993 og 1996 og 26 prosent i 1994.

Den registrerte andelen av meldingene som ble gjennomgått innen lovens tidsfrist på 1 uke, økte sterkt, og hvert år, fra 43% til 89% mellom 1993 og 1996. Den lave frekvensen de første årene kan antakelig delvis forklares med manglende opplysninger fra mange kommuner om dette spørsmålet. I følge tall basert på kvartalsvise rapporter fra kommune til fylkesmennene, ble 96 % av meldingene gjennomgått innen tidsfristen i 1998 (St.prp. nr. 1 1999–2000 for Barne- og familiedepartementet).

3.4.3 Undersøkelsessaker

I følge barnevernloven § 4–3 har barneverntjenesten rett og plikt til å foreta undersøkelser når det er rimelig grunn til å anta at barn lever under forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven.

Dersom barneverntjenesten foretar flere undersøkelser om ett barn i løpet av ett år, er den første undersøkelsen grunnlag for skjemaene som kommunene sender Statistisk Sentralbyrå om hvert barn. Antallet påbegynte undersøkelsessaker pr. år har steget hvert år fra å gjelde 13.000 til 16.000 barn fra 1993 til 1998. Disse berørte henholdsvis 13 og 15 promille av 0–17 åringene i landet. Andelen påbegynte undersøkelsessaker varierte i 1993 mellom 20 promille i Oslo og 8 promille i Sogn og Fjordane. I 1998 hadde Telemark den høyeste frekvensen med 23 promille, mens både Akershus, Oppland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Rogaland hadde de laveste frekvensene med ca. 12 saker pr. 1000 barn under 18 år. Undersøkelsessakene liknet meldingssakene både mht. alders- og kjønnsfordeling mellom barna.

Mht. meldingsinstanser og innholdet i meldingene, så gjelder dataene til og med 1996 alle meldinger til barnevernet. Fra og med 1997 gjelder de meldinger som førte til undersøkelsessaker. I 1998 var den hyppigste meldingsinstansen mødre/fedre, som stod bak 27 prosent av meldingene til barneverntjenestene som førte til undersøkelser. Andre instanser som meldte disse sakene forholdsvis hyppig i 1998 var skoler (11 prosent), barneverntjenester (10 prosent), politi/lensmenn (9 prosent), barnevernvakter (8 prosent) og helsestasjoner (5 prosent). Disse opplysningene kan bare sammenlignes direkte med tilsvarende tall fra 1997, og forskjellene mellom hvem som meldte saker i 1997 og 1998 var små. Til sammenligning var de instansene som hyppigst meldte saker til barnevernet i 1993 mødre/fedre (19 prosent), barnevernvakt (14 prosent), sosialkontor/barnevern (12 prosent), skoler (12 prosent), politi/lensmenn (10 prosent) og helsestasjoner (7 prosent).

Innholdet i de meldingene som førte til undersøkelsessaker i 1998 gjaldt forholdene i hjemmet/særlige behov (52 prosent), omsorgssvikt/ mishandling (19 prosent), atferdsavvik fra barnet/ungdommen (19 prosent) eller «andre» forhold (23 prosent). Spørsmålet om hvordan meldingsinstans og meldingsinnhold påvirker om sakene blir henlagt eller fører til tiltak, er nærmere omtalt i kapittel 8.

I 1998 ble 73 prosent av undersøkelsene avsluttet innen fristen på 3 måneder, og av de resterende sakene ble 20 prosent avsluttet innen fristen på

6 måneder. Data om overholdelse av den «ekstraordinære» fristen på 6 måneder finnes først fra 1995, da til sammen 94 prosent av sakene ble avsluttet innen den fristen. Til sammenligning ble 65 prosent av sakene avsluttet innen fristen på 3 måneder i 1993.

På landsbasis var andelen undersøkelsessaker som førte til tiltak etter lov om barneverntjenester omtrent 53 prosent både i 1997 og 1998. Dette er de høyeste registrerte andelenene, mens den laveste var 49 prosent i 1993. Også på dette området var variasjonene store mellom fylkene hvert år, og til dels var det de samme fylkene som hadde høy og lav henleggelsesfrekvens. Andelen undersøkelser som førte til tiltak varierte for eksempel i 1998 mellom 62 prosent i Sør-Trøndelag og 46 prosent i Hordaland.

3.4.4 Barn med barneverntiltak

I løpet av 1998 mottok 24.300 barn hjelpetiltak og 5.800 barn var under omsorg. Av disse var 8.000 «nye barn», dvs at de ikke var registrerte i barnevernstatistikken året før. Ved utgangen av 1998 mottok 18.600 barn hjelpetiltak fra barnevernet, mens 4845 barn var under omsorg. Av barn under omsorg var omtrent 4200 i fosterhjem, 400 i barne- og ungdomshjem og 200 i andre omsorgstiltak utenfor hjemmet. Hjelpetiltakene inkluderte plasseringer utenfor hjemmet etter barnevernloven § 4–4 femte ledd, og disse plasseringene omfattet pr. 31.12.98 omtrent 1250 barn i fosterhjem og 500 i barne- og ungdomshjem. Mht. barn under tiltak var det også store forskjeller mellom fylkene. Andelen barn (0–18 år) under tiltak pr. 1000 varierte mellom 28 i Østfold og 17 i Akershus.

Den høyeste og laveste registrerte andelen blant kommuner det året var henholdsvis 55 (Nesseby) og 5 (Fitjar) pr. 1000 barn (kilde: Statistisk Sentralbyrå, 1999). I følge tall fra fylkesmennene (St.prp. nr. 1 1999–2000 for Barne- og familiedepartementet) var 344 barn ved utgangen av 1998 plassert med hjemmel i barnevernlovens atferdsbestemmelser (§ 4–24 og § 4–26).

Antall barn som mottok hjelpetiltak i løpet av året har steget årlig fra 18.700 barn i 1993. Dette utgjør en økning på omtrent 30 prosent i perioden 1993–98. Antallet barn under omsorg i løpet av året har derimot sunket årlig fra 7.500 i 1993 til 5.600 i 1997, for deretter å øke med omtrent 200 barn i 1998. Antallet nye barn under tiltak har minnet årlig fra 9.900 i 1993 til 7.800 i 1996, og deretter steget svakt igjen.

Ved utgangen av 1993 mottok 14.500 barn hjelpetiltak, mens 6.000 barn var under omsorg, derav 4.600 barn i fosterhjem.

Tabell 3.1: Antall barn plassert utenfor hjemmet ved utgangen av året

År	Fosterhjem i alt	Fosterhjem (omsorg)	Fosterhjem (hjelpetiltak)	Barnevernsinstitusjon i alt	Barnevernsinstitusjon (omsorg)	Barnevernsinstitusjon (hjelpetiltak)
1993	4 952	4 641	311	748	583	165
1994	4 843	4 267	576	782	515	267
1995	4 959	4 216	743	787	428	359
1996	4 902	3 981	921	824	408	416
1997	5 118	4 055	1 063	788	357	431
1998	5 456	4 198	1 258	933	424	509

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, 1999

Som det framgår av tabell 3.1 har antallet plasseringer utenfor hjemmet som hjelpetiltak økt sterkt fra til sammen 476 barn i 1993 til 1767 barn i 1998. Her er det snakk om nærmere en firedobling eller en økning på ca. 270 prosent. Økningen i antallet barn som var i fosterhjem og institusjoner *totalt* sett var til sammenligning på 12 prosent i den samme perioden og varierte desuten svært lite mellom 1993 og 1996. Nedgangen i antall barn plassert i fosterhjem og institusjoner som omsorgstiltak ved utgangen av henholdsvis 1993 og 1998 var på omtrent 10 prosent.

De hyppigst brukte hjelpetiltakene ved utgangen av 1998 var, som i tidligere år, besøkshjem, støttekontakt og barnehage. Antall barn med besøkshjem var da 6.400 året, mens det tilsvarende antallet var 4.400 i 1993. Tallet på barn som mottok barnehageplass fra barnevernet var 3.400 i 1998 og har sunket noe fra nesten 3.900 i 1993.

Det har vært et gjennomgående trekk at noe flere gutter enn jenter har mottatt tiltak fra barnevernet. For eksempel utgjorde gutter 54 prosent av nye barn med barneverntiltak i 1998. Aldersfordelingen blant de «nye» barna har også holdt seg stort sett stabil i denne perioden. I 1998 var 38 prosent av barna i kategorien 0-6 år, 36 prosent var 7-13 år og 24 prosent var i alderskategorien 14-17 år. Sett i forhold til andre barn med tiltak fra barnevernet, skilte de nye barnas aldersfordeling seg klart ut bare gjennom en høyere andel førskolebarn.

Barnevernets kriterier for beslutninger om å sette i verk tiltak er nærmere omtalt i kapittel 8. Et gjennomgående trekk har vært at den noe vide begrunnelsen «forholdene i hjemmet, særlige behov» (som viser til § 4-4 i barnevernloven om hjelpetiltak) er det kriteriet som hvert år har blitt hyppigst oppgitt som grunnlag for inngrep. Dette gjelder særlig for barn i førskolealder. Atferd i form av sosialt avvik eller kriminalitet har blitt brukt i særlig grad som kriterium for ungdom mellom 14 og 17 år. Atferdskriteriet har med en viss årlig variasjon blitt oppgitt som grunnlag i vel en tredjedel av de sakene som gjelder 14-17 åringer (for eksempel 36 prosent i 1998).

3.4.5 Institusjoner i barnevernet

I følge Statistisk Sentralbyrå var det i 1998 i alt 174 institusjoner med til sammen 1.536 plasser. I 1993 var det til sammenligning 154 institusjoner med i alt 1291 plasser. Registeret over barneverninstitusjoner som sender opplysninger til Statistisk Sentralbyrå, blir årlig ajourført i samarbeid med fylkeskommunene.

Institusjonene i 1998 bestod av 57 ungdomshjem, 23 kombinerte barne- og ungdomshjem, 21 barnehjem, 24 akutt- og utredningsinstitusjoner, 14 institusjoner for foreldre og barn (mødre hjem), 13 bo- og arbeidskollektiver og 23 andre institusjoner for barn og unge. Akutt-plasser finnes i langt flere institusjoner enn i de institusjonene som kalles akutt- og utredningsinstitusjoner.

I alt 61 prosent av institusjonene som var registrert ved utgangen av 1998 ble eid og drevet av offentlige myndigheter, nærmere bestemt fylkeskommunen i ni av ti tilfeller. De andre institusjonene ble eid av private, organisasjoner og stiftelser. Det private innslaget var størst mht. bo- og arbeidskollektiver (seks av ti) og institusjoner for foreldre og barn / «mødre hjem» (omtrent halvparten). Den offentlige eierandelen har sunket noe fra å være 69 prosent i 1993.

For landet som helhet, utgjorde de 1536 plassene som var registrert rundt årsskiftet 1998/99 en dekningsgrad på 1,5 plasser pr. 1000 barn under 18 år. Den tilsvarende dekningsgraden i 1993 var 1,3 pr. 1000 barn under 18 år. Statistisk Sentralbyrås statistikk om barneverninstitusjoner er fra og med 1997 mer nøyaktig når det gjelder geografiske variasjoner i dekningsgrad, i og med at fylkeskommuners kjøp av plasser i andre fylker fra da av har blitt mer systematisk registrert. På slutten av 1998 hadde Oslo den høyeste dekningsgraden (3,1 promille), mens de fylkene som hadde lavest dekningsgrad var Oppland og Sogn og Fjordane (0,7 promille).

Aldersfordelingen mellom de barna og ungdommene som har bodd i institusjonene har i store trekk vært lik i perioden 1993–98. Ved utgangen av 1998 utgjorde 14–17 åringer 54 % av beboerne, mens 7–13 åringer utgjorde 18 prosent og 15 prosent av beboerne var under 7 år. De resterende var ungdom over 18 år.

Med unntak for akutt- og utredningsinstitusjonene og bo- og arbeidskollektivene var gutter i flertall (55 prosent) blant de som bodde i barne- og ungdomsinstitusjoner ved utgangen av 1998. Overvekten av gutter har steget svakt fra 51 prosent i 1993.

Blant de som bodde på barneverninstitusjoner i januar 1999, hadde 82 prosent bodd der i under to år, 59 prosent under ett år og 40 prosent hadde bodd på institusjon under et halvt år. Med små årlige variasjoner, har oppholdstidene i barn- og ungdomsinstitusjoner ligget på samme nivå i perioden 1993–98.

3.4.6 Sammenhenger mellom biologiske foreldres fødested og tiltak fra barnevernet

På 90-tallet ble det fra flere hold blitt etterlyst bedre statistikk om innvandrere som kommer i kontakt med barnevernet, bl.a. i St.meld. nr. 17 (1996–97) «Om innvandring og det flerkulturelle Norge». På denne bakgrunn har Statistisk Sentralbyrå gjennomgått barnevernstatistikken for 1995 og 1996 og koblet

denne med befolkningsstatistikken. (Forskjellene mellom det bildet som framtrer ved å bruke tall fra 1995 og 1996 er så små at de her ikke blir nærmere kommentert.) Rapporten «Innvandrerbarn i barnevernet» viser mange nyanser i sammenhengene mellom type tiltak, inngrepskriterier, familietype, landbakgrunn, «innvandringskategori» (se forklaring nedenfor), kjønn og bosted som ikke kan oppsummeres på en kortfattet måte (Kalve, 1999).

Rapporten tar for seg forskjeller mht. andelen barn og unge som er plassert i hjelpe- og omsorgstiltak i forhold til biologiske foreldres fødeland. Analysen bruker her andeler i forhold til 1000 barn og unge i alderen 0–19 år som målestokk, for også å se på forskjeller når det gjelder etterverntiltak med hjemmel i barnevernloven for ungdom i 18–19 årsalderen.

Det skilles her mellom følgende fem analysegrupper, og derav fire «innvandringskategorier»:

- Barn med to foreldre som begge er født i Norge (986.308 personer).
- Barn der en av foreldrene er født i Norge og en av foreldrene er født i et annet land (73.983 personer).
- Utenlandsadopterte barn (8.649 personer).
- Barn med to foreldre som er født i utlandet. Denne kategorien er differensiert mellom barn som er født i andre land – førstegenerasjons innvandrere (12.454 personer) , og barn som er født i Norge – andregenerasjons innvandrere (29.056 personer). Kategorien kalles i rapporten innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn.
- Innvandrerbarn med flyktningbakgrunn (18.157 personer).

Tallene som er referert i parentes er det totale antallet 0–19 åringer pr. 01.01.97 innen de ulike gruppene. Gruppene har med andre ord svært forskjellig størrelse. Alle som ikke har to foreldre som begge er født i Norge regnes som innvandrere. Kategorien innvandrerbarn med flyktningbakgrunn inkluderer barn av personer som er innvilget asyl/flyktningsstatus, individuelt opphold på humanitært grunnlag eller midlertidig kollektiv beskyttelse.

Pr. 31.12.96 mottok følgende andeler av de fem (seks) analysegruppene tiltak fra barnevernet, regnet i promiller både i forhold til relativ andel med barneverntiltak og i forhold til antall barn og unge innenfor de enkelte gruppene , dvs. 0–19 åringer i hver gruppe (Kalve, 1999: 9) jf. tabell3.2 og 3.3.

Dersom det differensieres mellom promilleandel med hjelpetiltak og omsorgstiltak blant 0–19 åringer, var variasjonene mellom gruppene slik pr. 31.12.96 (Kalvø, 1999:18).

Tabell 3.2: Ulike kategorier barn i barnevernet etter andel

	Relativ andel av barn med tiltak	Andel innen egen gruppe
Barn med to norskfødte foreldre	79,1	17,2
Barn med en av foreldrene født i andre land	10,1	29,2
Utenlandsadopterte barn	0,5	13,1
Innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn		
Førstegenerasjon	1,3	22,2
Andre generasjon	2,6	27,1
Barn med flyktningbakgrunn	1,6	62,3
Alle barn	100	19,0 (pr. 1000)

Tabell 3.3: Ulike kategorier barn i hjelpe- og omsorgstiltak

	Hjelpetiltak	Omsorgstiltak
Barn med to norskfødte foreldre	13,0	4,2
Barn med en av foreldrene født i andre land	23,3	5,9
Utenlandsadopterte barn	10,1	3,0
Innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn	23,3	2,3
Barn med flyktningbakgrunn	53,9	8,4
Alle barn	14,7	4,3

De to mest klare forskjellene mellom gruppene var den høye andelen barn med flyktningbakgrunn som mottok begge typene tiltak, og at en forholdsvis lav andel innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn var under omsorg.

Innenfor alle gruppene var *andelen* som hadde tiltak fra barnevernet høyest blant 13–17 åringene. (Som nevnt tidligere i dette kapitlet var aldersfordelingen blant «nye» barn i barnevernet noe annerledes). Forskjellene var store *mellom* gruppene når det gjaldt aldersfordelingen blant de som mottok barneverntiltak. For eksempel blant utenlandsadopterte barn og førstegenerasjons innvandrerbarn var det få førskolebarn (blant de førstnevnte nesten ingen) og forholdsvis mange tenåringer som mottok barneverntiltak. Andre generasjons innvandrerbarn med barneverntiltak hadde i størst (men ikke så markant) grad den motsatte aldersfordelingen. Det var *få 18–19 åringer som mottok etterverntiltak* og blant «norske» ungdommer bare 7 pr. 1000. *Forholdsvis* mange ungdommer med flyktningbakgrunn og utenlandsadopterte ungdommer mottok da etterverntiltak i forhold til de andre kategoriene.

Oslo var i en særstilling på den måten at nesten halvparten av innvandrerbarna uten flyktningbakgrunn (47 prosent) bodde i kommunen. Tatt i betraktning av at Oslo generelt sett hadde en relativt høy andel barn under barneverntiltak, er det vanskelig å forklare nærmere at såpass få som 36 prosent av

de som mottok barneverntiltak blant innvandrerbarn uten flyktningbakgrunn bodde i Oslo.

En sammenligning av andel barn og unge med barneverntiltak i forhold til bakgrunn i ulike regioner og verdensdeler, viste at barn med to norskfødte foreldre hadde den laveste «klientraten». Med andre regioner og verdensdeler menes her barn hvor en eller begge av foreldrene kom fra andre land i Norden, resten av Europa, Nord-Amerika og Oseania, Mellom- og Sør-Amerika, Asia (inkl. Tyrkia) og Afrika. Forskjellen mellom verdensdeler og land kan i betydelig grad knyttes til at mange av de som har flyttet til Norge fra enkelte land har vært flyktninger fra krigsområder.

Et fellestrekk for alle gruppene var at en langt høyere andel av barn i eneforeldrefamilier (generelt: 50 pr. 1000 barn) mottok tiltak fra barnevernet enn barn med gifte eller samboende foreldre (generelt: 6 pr. 1000 barn). Sammenhengen mellom familietype og barneverntiltak var særlig klar for barn med en norsk og en utenlandsfødt mor/far og barn med to norskfødte foreldre.

Hvis vi sammenligner «klientrater» på denne måten er det lett å overse at når 5 prosent av barna fra eneforeldrefamilier mottok tiltak (50 pr. 1000), så var hele 95 prosent av barna fra eneforeldrefamilier ikke registrert med barneverntiltak ved utgangen av 1996. Det bør også poengteres at bruk av familietype som statistisk variabel gir et situasjonsbilde på ett bestemt tidspunkt (her: 01.01.97), og at det derfor ikke blir riktig å konkludere med at nær halvparten (46 prosent) av «barnevernsklientene har vokst opp» i eneforeldrefamilier (Kalve, 1999).

3.4.7 Foreløpige funn om «klientkarrierer i barnevernet»

Studier basert på klientstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå, viser at en del av barna (ca. 10 prosent) som mottok tiltak fra barnevernet i perioden 1990–1993 «pendlet» mellom å være i hjelpetiltak, i omsorgstiltak eller uten tiltak fra barnevernet. Ca. 20 prosent av barna mottok bare omsorgstiltak og ca. 70 prosent bare hjelpetiltak i perioden. Omtrent 45 prosent av barna var registrert i bare ett år. I perioden ble ca. 4 prosent av norske barn registrert som motakere av tiltak fra barnevernet. Denne andelen var omtrent dobbelt så stor som andelen barn som mottok tiltak fra barnevernet i løpet av 1993. (Kristoffersen/Claussen/Jonassen, 1996 ; Claussen, 1998).

De publiserte undersøkelsene om barns «karrierer» i barnevernet gjelder hovedsakelig perioden før den nye barnevernloven trådte i kraft. Det foregår forskning som vil analysere bl.a. slike karrierer i barnevernet basert på et lengre tidsrom og nyere tall. Kommende analyser vil antakelig gi svar på spørsmål som for eksempel om den kraftige økningen i bruken av hjelpetiltak i barnevernet etter 1993 henger sammen med gjennomsnittlig kortere klientkarrierer eller ikke og hvilke karrieremønstre som er typiske for barn som plasseres utenfor hjemmet som hjelpetiltak.

Dette kapitlet har tatt for seg ulike sider ved norsk barnevern som er viktig bakgrunnsinformasjon for den etterfølgende framstillingen. Neste kapittel retter søkelyset mot organisering av barneverntjenestene og kommer nærmere inn på oppbyggingen og virkningene av finansieringssystemet i barnevernet.

Kapittel 4

Samarbeid, ansvarsfordeling og betalingsordninger i barnevernet

Dette kapitlet oppsummerer først dokumentert kunnskap som finnes om samarbeidet i barnevernet. Det er lagt vekt på å belyse empiriske forhold framfor drøfting av samarbeid mer generelt. Det er primært nyere kvantitativt materiale som presenteres. Der det ikke finnes kvantitativt materiale omhandles også mindre case-studier. Empiriske funn er avgrenset til etter 1993 da ny lov om barneverntjenester ble iverksatt. Samarbeidet mellom barnevernet og barn og foreldre, og samarbeidet med fosterforeldre drøftes nærmere i andre kapitler. Gjennomgangen av de faktiske ansvarsforholdene i barnevernet er redegjort for i kap 3. Her legges det vekt på å drøfte uklarheter når det gjelder ansvarsforhold med spesiell vekt på de føringer dette legger på ulike samarbeidsforhold.

Kapitlet inneholder også resultatene fra en kvalitativ undersøkelse gjennomført for utvalget blant ressurspersoner med ulik tilknytning til barnevernet. Hovedformålet med undersøkelsen har vært å få mer kunnskap om hvordan samarbeid oppleves av berørte aktører i og utenfor barnevernet. Et hovedtema har vært å få belyst forhold som hindrer og fremmer samarbeid innad i barnevernet og mellom barnevernet og andre instanser. Det har også vært lagt vekt på å innhente informasjon om ulike løsninger som kan gjøre samarbeidet enda bedre.

Spørsmål knyttet til ansvarsfordeling og betalingsordninger blir også berørt i de første avsnittene i kapitlet fordi slike spørsmål henger tett sammen med samarbeidsforholdene.

Den andre hoveddelen av kapitlet (fra og med 4.4) tar nærmere for seg gjeldende betalingsordninger og ansvarsfordeling i barnevernet.

4.1 Generelt om samarbeid

I lov om barneverntjenester er samarbeid med andre deler av forvaltningen definert i § 3–2. Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre organer. Videre skal tjenesten samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene barneverntjenesten er pålagt etter loven. Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd og delta i planleggingsvirksomhet og samarbeidsorganer som blir opprettet. Lovens § 3–3 sier at barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Samarbeid er ikke et mål, men en metode. Målet er å hjelpe barn og unge ved å sikre at de får den hjelp de har behov for. Samarbeidende instanser kan legge svært ulikt innhold i hva samarbeidets formål og innhold skal være. Det betyr at begrepet fort kan bli diffust og lite konkret og romme et bredt spekter av aktiviteter. Andre begreper som brukes i stedet for samarbeid er dialog, samhandling og kontakt. Videre kan samarbeid foregå svært ulikt. Det kan innebære en kontinuerlig relasjon mellom enkeltmennesker, det kan være tid-savgrenset, formalisert eller uformelt, bindende eller uforpliktende, og det

kan involvere to eller flere mennesker/instanser. Disse forholdene gjør det også vanskelig å måle ulike former for samarbeid.

Ekker og Fugleseth (1998) har utviklet tre ulike begreper om samarbeid:

- Et kommunikativt begrep som sikter til en situasjon hvor involverte samarbeidspartnere inntar en forståelsesorientert holdning til hverandre.
- Et teknisk begrep hvor det er de formelle strukturene for samarbeid som legger føringer på partenes samhandling med hverandre.
- Et institusjonelt begrep som vektlegger partenes faglige og institusjonelle normer som de handlingsstyrende mekanismer.

Denne utredningen legger ikke et bestemt samarbeidsbegrep til grunn, men forholder seg til de samarbeidsbegreper som benyttes i publikasjoner og informantenes egne oppfatninger av samarbeid i den kvalitative intervjuundersøkelsen som omtales under 4.2. Stort sett er begrepet samarbeidsrelasjoner benyttet som et fellesbegrep.

Samarbeid kan ha flere formål. Formålet kan være av organisatorisk art hvor hensikten er å bruke tilgjengelige ressurser mer effektivt (for eksempel interkommunalt samarbeid) eller i form av kompetansheving i organisasjonen (for eksempel hospitering). Samarbeidet kan også ha et faglig formål hvor samarbeidet kan utløse flere og bedre tiltak, belyse en sak fra flere sider og føre til en større «verktøykasse» i forhold til barn og foreldre. Et tredje formål for samarbeid kan være legitimering. Samarbeidet inngås for å forankre og legitimere ulike beslutninger som tas. Samarbeidets formål vil ha konsekvenser for hva slags effekter samarbeidet vil gi. Ettersom alt samarbeid i barnevernet skal være til barnets beste, er det viktig å ha kunnskap om samarbeidets effekter sett i lys av hva slags formål inngåtte samarbeidsrelasjoner har.

Følgende typer samarbeid er aktuelle i barnevernet:

- I kommunen, mellom barneverntjenesten og andre etater
- I fylkeskommunen, mellom barneverntjenesten og andre etater
- Mellom kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen
- Mellom kommune og frivillige/private organisasjoner eller institusjoner
- Mellom fylkeskommune og frivillige/private organisasjoner eller institusjoner
- Mellom kommuner (interkommunalt samarbeid)
- Mellom fylkeskommuner
- Mellom statlige etater på regionalt og sentralt nivå
- En kombinasjon av de nevnte samarbeidskonstellasjonene.

Det foreligger forholdsvis lite empirisk materiale om det faktiske samarbeidet i barnevernet. Det materialet som finnes, er gjennomgående basert på små utvalg og er av kvalitativ karakter. Det er heller ikke foretatt noen større kvantitativ studie de par siste årene, og barnevernstatistikken omhandler bare i liten grad samarbeidsforhold. Det foreliggende materialet er, med få unntak, tre til seks år gammelt. Nedenfor gjennomgås hovedfunnene i den viktigste faglitteraturen om emnet.

4.1.1 Samarbeid mellom barneverntjenesten og andre etater i kommunene

Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) gjennomførte i 1994 en omfattende studie blant ansatte i barnevernet og barnevernets samarbeidspartnere. Studiet ble gjennomført som en spørreskjemaundersøkelse, supplert med kvalitative intervjuer. I prosjektrapporten analyseres forholdet mellom organiseringen av barnevernet og syv andre offentlige tjenester (skole, barnehage, PPT, helsestasjon, kommunelegekontor, barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og politi/lensmannskontor) og samarbeidet mellom dem.

Funnene indikerer at jo mer selvstendig barnevernet er organisert i forhold til sosialkontorene, desto mer kontakt har barnevernet med BUP, PPT og barnehager. Dette forklares med en økt synlighet i barneverntjenesten når kontoret fremstår som autonomt i forhold til sosialkontoret. Et annet funn er at jo flere yrkesgrupper som arbeider i barnevernet, desto oftere er det konflikter med andre tjenester. Rapporten fra NIBR forklarer dette med at det kan være vanskeligere å få til en felles faglig forståelse når antall yrkesgrupper øker. En annen forklaring er at barnevernkontoret blir mer sikre i sin sak når flere yrkesgrupper er representert på kontoret og at det dermed blir mindre villig til å ta hensyn til andre tjenesters vurderinger i sine saker. Videre indikerer analysen at jo flere ansatte barnevernkontoret har, desto mer kontakt har barnevernet med andre tjenester.

NIBR-rapporten drøfter ulike modeller for å forstå samarbeidet mellom barnevernet og de andre tjenestene. Én modell setter fokus på barnevernets mer nettverksorienterte forståelsesmodeller versus andre tjenesters (BUP, skole) forholdsvise individorienterte forståelsesmodeller og normer. Forskjeller i normene skaper uenighet i samarbeidet mellom barnevernet og andre, Særlig gjelder det i synet på betydningen av omgivelsene omkring klienten. Videre synes det som om barnevernet i større grad enn BUP ser seg tjent med å samarbeide med andre instanser. Normen om autonomi står sterkt hos BUP og kan føre til en følelse av utilgjengelighet sett fra barnevernets side.

En annen forklaringsmodell er at samarbeidet i stor grad er symbolpreget. Formelle samarbeidsstrukturer kan være en måte å signalisere oppslutning om samarbeidsnormer til omgivelsene (til politikere, administrasjon, publikum etc). Rapporten tyder på at selv om det er opprettet formelle samarbeidsorganer, så indikerer de kvalitative casene at samarbeidet i forbindelse med «klientsaker» ofte ikke behandles i slike fora, men mer uformelt. De formelle organene brukes i større grad til samtaler om den generelle oppvekstsituasjonen i kommunen. De formelle samarbeidsforaene er heller ikke etablert av tjenestene selv, men opprettet som en del av større omorganiseringer i kommunen.

En tredje forklaringsmodell drøfter hvorvidt samarbeid må sees i et ressursperspektiv, og hvorvidt tjenestene samarbeider for å få større tilgang til hverandres ressurser. Denne modellen tar utgangspunkt i at barnevernet er en ressurs for andre etater og at barnevernet trenger andre tjenesters ressurser.

Rapporten konkluderer med at samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester er sammensatt og påvirkes av mange prosesser. Forskeren etterlyser mer kunnskap om hvordan normer påvirker beslutninger om samarbeid (Østtveiten, 1996).

Resultatene fra den nevnte studien tyder på at både barnevernet og de samarbeidende instanser mener at forholdet dem i mellom i hovedsak er godt og at konfliktnivået er lavt. Det er ofte kontakt mellom instansene opptil flere ganger pr. uke. Barnevernet har hyppigst kontakt med skole og barnehage og minst med politi og BUP. Økt kontakt ser ut til å føre til mindre konflikter. Et unntak fra denne hovedtendensen er forholdet mellom barnevernet og BUP der økt kontakt ikke ser ut til å redusere konflikten. Barnevernet opplever å ha minst innflytelse i forholdet til BUP. Dette er et forhold som også gjenspeiles i BUPs oppfatning (Østtveiten/Harsheim, 1995).

I en artikkel om samarbeid i barnevernet, oppsummeres funn av en spørreundersøkelse gjennomført blant barnevernansatte i kommuner og fylkeskommune i Hordaland i 1994. Barneverntjenesten i kommunene anser helsestasjon, skolen, barnehager og PPT som sine viktigste samarbeidspartnere i kommunen. Utekontakt, kulturkontor, lege og politi/lensmann, familierådgivingskontorene, voksenpsykiatrien og fosterhjem anses i mindre grad å være viktige samarbeidspartnere for barneverntjenesten i kommunene.

Spørreundersøkelsen tyder på at helsestasjon, PPT og skole er de instansene barnevernet i størst grad har faste møter med. Dette er også de instansene barnevernet opplever er de viktigste samarbeidspartnerne. Helsestasjonen er altså både den viktigste samarbeidspartneren for barnevernet og den etaten barnevernet har hyppigst kontakt med.

Barneverntjenesten oppgir å være mest fornøyd med samarbeidet med de instanser som selv er en del av barnevernet; barneverninstitusjoner, barnevernvakten og barne- og familiekontoret i fylkeskommunen. Forfatterene mener dette skyldes at disse instansene oppleves å yte hjelp til barnevernet, mens andre instanser som skole, PPT og helsestasjon i større grad kommer med «bestillinger» til barnevernet. Samarbeidet med skole og BUP vurderes i mindre grad som godt.

De ansatte i barneverntjenesten ble også spurt om hva som er de største utfordringene for å komme videre i utvikling av samarbeid. Svarene delte seg i tre kategorier: 1) Andre etater må endre seg i retning av å melde saker til barnevernet. 2) Barnevernet må bli mer offensive. De må benytte andres kompetanse og drive mer positiv markedsføring. 3) Alle må endre seg. I den siste kategorien ligger det svar av typen «samarbeidet må bli mer forpliktende», «det må etableres felles mål for arbeidet» og «vi må utvikle kunnskap om hverandre». Spesielt var mange opptatt av å bedre samarbeidet med BUP. På spørsmål om hva som anses å være de viktigste utfordringene fremover, var det hyppigste svaret tverretattlig samarbeid (Havik/Iversen, 1995).

Sosialstatistikken fra SSB gir noe informasjon om samarbeidsomfanget mellom barnevernet og andre etater i kommunene. Tabellen nedenfor viser møteaktivitet i årene 1995–1997

Tabell 4.1: Barnevernets samarbeid med andre instanser i klientsaker og generelle saker:

	Faste avtalte møter	Møte etter behov	Liten kontakt	Uopp-gitt								
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
<i>Klientsaker</i>												
Helsestasjon og skolehelsetjeneste	60,7	59,0	56,9	35,5	37,8	40,9	2,7	2,2	1,2	1,2	1,0	1,0
Barnehage	42,4	42,8	35,4	51,4	51,4	57,3	5,0	4,8	5,7	1,2	1,0	1,6
Skole	49,7	51,0	47,6	46,2	46,2	49,4	3,1	1,8	1,0	1,0	1,0	2,0
PPT	49,9	47,6	45,7	38,5	39,0	42,5	8,9	11,6	8,5	2,7	1,8	3,3
BUP	28,7	28,7	28,3	56,6	55,8	54,9	12,7	13,1	12,4	1,9	2,4	4,5
Politi/lensmann	11,8	9,8	9,6	59,7	61,8	64,2	25,6	26,7	22,8	2,9	1,6	3,5
Andre	9,1	10,6	8,1	13,5	11,4	12,8	1,3	1,6	1,6	76,1	76,3	77,4
<i>Generelle saker</i>												
Helsestasjon og skolehelsetjeneste	67,8	65,3	64,2	23,7	27,5	26,8	4,8	5,0	4,5	3,7	2,2	4,5
Barnehage	38,7	38,0	37,8	37,4	39,2	37,0	17,5	18,5	18,7	6,4	4,4	6,5
Skole	45,9	46,4	45,3	37,4	38,4	36,0	12,7	12,0	12,6	4,0	3,2	6,1
PPT	51,4	47,6	45,1	26,2	27,1	29,7	17,0	20,7	17,9	5,4	4,6	7,3
BUP	22,7	24,1	25,4	37,0	36,7	36,6	32,6	33,3	30,3	7,7	5,8	7,7
Politi/lensmann	24,1	22,7	22,8	39,7	41,0	42,7	30,3	31,5	27,4	6,0	4,8	7,1
Andre	16,2	16,7	13,0	7,9	8,2	7,9	3,1	3,0	4,3	72,8	72,1	74,8

Kilde: Sosialstatistikken 1995, 1996, 1997, SSB. Alle tall i %.

Helsestasjonen og skolehelsetjenesten er barnevernets viktigste samarbeidspartnere, målt i møteaktivitet, både når det gjelder klientsaker og generelle saker. Det er kun i forhold til disse instansene at flere enn halvparten av kommunene hadde etablert faste møter.

Når det gjelder samarbeidet med politi/lensmann, er det i vesentlig større grad etablert faste avtalte møter i generelle saker enn i klientsaker, mens det for de andre samarbeidspartnerne ser ut til å være mindre forskjeller i omfanget av møteaktiviteten i klientsaker og generelle saker. En tredjedel av kommunene oppgir at de har liten kontakt med BUP og omtrent en tredjedel oppgir at kontakten med politi/lensmann er liten.

Det er ingen store endringer i samarbeidet i perioden. Andelen kommuner som har faste møter gikk ned mellom 1995 og 1997 når det gjelder faste møter med barnehagene i klientsaker. Når det gjelder generelle saker, er det generelt sett noen færre kommuner som har faste møter med sine samarbeidspartnere i kommunene i 1997 enn i 1995.

Sosialstatistikken gir informasjon om kontaktpunkter mellom barneverntjenesten og andre kommunale etater, men ikke noe om innholdet i kontakten eller effekten av møtevirksomheten. Sosialstatistikken opplyser heller ikke om eventuelt samarbeid mellom kommunen og private/frivillige aktører eller om møtevirksomheten mellom kommuner og fylkeskommuner. Eventuelt samarbeid som foregår utenom etablert møtevirksomhet fanges heller ikke opp i denne statistikken.

I rapporten «De kan ikkje bare sitte og sei sånn utifrå eit kontor» (1999) framstilles resultatene fra en kvalitativ undersøkelse foretatt blant ansatte i PPT, skole, barneverntjenesten, sosialtjenesten/pleie og omsorg, BUP og helsetjenesten i en kommune. Målet med undersøkelsen var å få en bedre forståelse av hva samarbeidet går ut på, hvordan aktørene påvirker samarbeidet og hvordan relasjonene mellom ulike samarbeidspartnere utviklet seg i samarbeidet. Familiene, som var i fokus for samarbeidet, er også intervjuet. Rapporten indikerer at alle informanter opplevde tverrfaglig samarbeid som nyttig, men at samarbeidet ble opplevd ulikt. Foreldrene ønsket hjelp og tiltak til sine barn. De opplevde at de ble involvert i samarbeidet, men at samarbeidet var krevende og konfliktfylt og at fremdriften var treg. Foreldrene ønsket å forholde seg til én person som hadde oversikt og koordineringsansvar. De profesjonelle samarbeidspartene syntes det var vanskelig å komme frem til en felles problemavklaring som utgangspunkt for tiltak, spesielt når forholdene var alvorlige. De opplevde ikke at de fikk nok støtte og hjelp til å takle og ta ansvar for ungdommene. På den andre siden sto de «distanserte» aktørene (barneverntjenesten, helsetjenesten, BUP, pleie- og omsorgstjenesten).

Utvalget har ut over SSBs barnevernstatistikk ingen systematisk oversikt over hvordan landets kommuner har valgt å organisere sine ulike tjenester. Men en er kjent med at flere kommuner har valgt modeller hvor barnevernet er samorganisert med andre tjenester som arbeider med barn og ungdom. Øvre Eiker kommune kan stå som et eksempel på en kommune som har samordnet sine barne- og ungdomstjenester. I 1994 ble det foretatt en administrativ og politisk omorganisering i kommunen der ett av grepene var å samle barnevernet, PPT og helsestasjonen i en hjelpetjeneste. I første omgang førte dette til en del motstand blant de ansatte og til visse utskiftninger i personalet. Det ble over tid gjennomført en samlokalisering, og navnet ble skiftet til Barne- og ungdomstjenesten. Denne tjenesten består av fem seksjoner. I tillegg til de nevnte instanser er det opprettet en spesialpedagogisk fagtjeneste (som består av logoped og andre spesialpedagoger) og en forebyggende tjeneste. Sistnevnte er et «lavterskeltilbud» som er lett tilgjengelig for brukerne. Her gis det hjelp til barne, unge og familier så tidlig som mulig, og uten at de går inn i rollen som klient. Den forebyggende tjenesten er også bindeledd til andre samarbeidspartnere. Seksjonen er lokalisert til helsestasjonen, og ved behov formidles kontakt til PPT eller barnevern. Andre tiltak som f.eks. mødregruppe er også knyttet til forebyggende seksjon. Det er tett samarbeide mellom de fem tjenestene og erfaringen er at jo mer de ansatte ser hverandre og snakker sammen, jo bedre blir samarbeidet. Barne- og ungdomstjenesten har en driftsleder som rapporterer direkte til rådmannens ledergruppe, og i tillegg har hver seksjon sin leder. Driftsleder og seksjonslederne utgjør en ledergruppe som har faste møter en gang i uken. Videre har leder-

gruppen faste møter med rektorer og barnehagestyrere, psykiatrisk avdeling osv. En gang i uken har alle i barne- og ungdomstjenesten (40) kontortid på samme tid, slik at alle møtes. Tverrgående kompetansegrupper er under organisering og innebærer at en fra hver seksjon sitter i en faggruppe som de har interesse for og høy kompetanse i forhold til. Kompetanseområdet kan være psykiatri, seksuelle overgrep osv. Driftsleder er leder for kommunens oppvekstteam hvor alle driftsledere som har ansvar for barns oppvekst sitter. Dette gjør at det blir fokus på dagsaktuelle situasjoner. Dessuten samarbeides det tett med politiet. Driftsleder leder også kommunens tverrfaglige handlingsgruppe. Målgruppe her er familier med barn som har akutte hjelpebehov, og hensikten er at de skal slippe å gå fra kontor til kontor for å be om hjelp. Gruppen møtes innen en uke etter meldt behov, og på det første møtet avklares det hvilken hjelp som skal gis. Siden alt dette er etablert under barne- og ungdomstjenesten har en et mer helhetlig perspektiv på familiene og ressursene i kommunen.

Når det gjelder barnevernets samarbeid med politiet, kan det nevnes at flere store kommuner har etablert barnevernvakter. Barnevernvaktene har akuttberedskap utenfor arbeidstid og i helger og høytider når den ordinære kommunale barneverntjenesten ikke er tilgjengelig. Barnevernvakten har et tett samarbeid med, og er ofte samlokalisert med, politiet. Dermed kommer barnevernvakten raskt i kontakt med barn og unge som har behov for hjelp. Sakene formidles så til den ordinære barneverntjenesten for oppfølging der.

4.1.2 Samarbeid mellom kommuner – interkommunalt samarbeid

I tidsskriftet Norges Barnevern 1/96 redegjøres det for erfaringer som er gjort i seks kommuner i Vest-Telemark. Utgangspunktet for samarbeidet var vansker med rekruttering av fagpersonell til stillinger. Samarbeidet mellom kommunene hadde som målsetting å arbeide med undersøkelser i barnevernet, med å utvikle rutiner og systematikk for barnevernet i regionen, med faglig styrking av barnevernet og med å bedre barnevernets legitimitet i regionen.

Kommunene avsatte hver stilling og økonomiske midler i forhold til folketallet i kommunene. Dette utgjorde i alt tre kommunale stillinger pluss en lederstilling uten spesifikk kommunetilknytning. Styringsorganet var et barnevernutvalg for hele regionen bestående av helse- og sosialsjefer i de deltakende kommuner. Overordnet dette var et interkommunalt politisk organ som hadde myndighet til å godkjenne budsjett, regnskap og årsmelding.

Resultatet av omorganiseringen var i følge forfatteren et aktivt barnevern i alle kommunene, noe som ikke var tilfelle før ordningen ble etablert. Det ble også utarbeidet en manual som skulle gjøre arbeidet med undersøkelsessaker overskuelig. Når det gjaldt arbeidet med å bedre barnevernets legitimitet, la det interkommunale organet vekt på å være så tilgjengelig som mulig for samarbeidspartnerne. Det ble også arrangert fagseminarer. I forhold til befolkningen i kommunene, forsøkte de involverte gjennom avisartikler å gi et innblikk i ulike sider ved barnevernarbeid.

Etter tre års erfaringer (i 1996) oppsummeres samarbeidet mellom kommunene som svært godt. Hovedmålene ble nådd og samarbeidet var svært kostnadseffektivt. Problemene var knyttet til at modellen ikke var helt gjennomtenkt med hensyn til styring og beslutningstaking og at det ikke alltid var

enkelt å oppnå enighet i seks kommuner. De geografiske avstandene gjorde også at mye tid ble brukt til reising (Olsen, 1996).

4.1.3 Samarbeid mellom barnevernet i kommunene og fylkeskommunene

Lov om barneverntjenester regulerer oppgavefordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene. Fylkeskommunens lovpålagte oppgaver er å bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn og ungdom utenfor hjemmet, etablere og drive barneverninstitusjoner, rekruttere og formidle fosterhjem og sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

Kommunens ansvar er å utføre de oppgaver som etter loven ikke er lagt til andre organer.

Det er kommunene som har primæransvaret for å gi barn og unge nødvendig hjelp, mens fylkeskommunen har ansvaret for omsorgstiltakene og for å gi bistand til kommunene ved plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Dette innebærer en gjensidig avhengighet mellom forvaltningsnivåene.

I en rapport om det fylkeskommunale barnevern i Finnmark, kartlegges «sentrale brukere og samarbeidspartnere» i barnevernets vurdering av kvalitet, samhandling med og behov for fylkeskommunale tjenester i Finnmark. Kartleggingen er gjennomført blant kommunene i Finnmark i form av en spørreskjemaundersøkelse supplert med intervjuer i fire kommuner. Samarbeidspartnere som inngår i undersøkelsen er skole, arbeidsmarkedsetat og psykiatri.

Generelt gis det en positiv tilbakemelding til det fylkeskommunale barnevern. Spesielt gjelder dette opplevelsen av selve kontakten med fylkeskommunen. Det gis en mer variert tilbakemelding når det gjelder fylkeskommunens kvalitet og omfang på tjenester. Hvor ofte man har kontakt med fylkeskommunen har lite å si for hvordan man opplever samhandlingens kvalitet.

Alle kommunene i undersøkelsen synes det er viktig å samarbeide med fylkeskommunen og mange føler en avhengighet av fylkeskommunen. Avhengigheten har både en positiv (nødvendig samtalepartner) og negativ (fylkeskommunen har ikke nødvendig tilbud) side. Uavhengig av dette, ønsker kommunene gjennomgående mer kontakt med barnevernseksjonen hos fylkeskommunen i form av møtepunkter, samarbeidsrutiner eller faste besøk uavhengig av enkeltsakene (Erstad,1994).

4.1.4 Samarbeid mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri i fylkeskommunene

Selv om både barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien er velferdstjenester som skal hjelpe barn og unge som har problemer, er det store forskjeller på tjenestene. Tjenestene har hvert sitt lovverk. BUP er basert på frivillighet og har diagnostisering og behandling som sine hovedoppgaver. Når det gjelder plassering i psykiatrien, er det faglig leder ved institusjonen som er ansvarlig. Med hensyn til plassering på barneverninstitusjon, kan institusjonen ikke avvise noen på faglig grunnlag dersom plasseringen er vedtatt i henhold til barnevernloven (Fauske, 1998).

Bakgrunnen for statlige ønsker om å styrke samarbeidet mellom barneverntjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien bygger på erkjennelsen av at

en del barn og unge trenger hjelp fra begge tjenestene, men at samordningen mellom tjenestene er for mangelfull til å gi disse et godt nok tilbud. Rapporten «Samarbeid barne- og ungdomspsykiatri og barnevern» (SHD/BFD,1992) omhandler utfordringene og problemene knyttet til disse såkalte «gråsonebarna».

Denne erkjennelsen var bakgrunnen for forsøksprosjektet som ble etablert i seks fylkeskommuner i 1993. I den følgende evalueringsrapporten (SHD/BFD,1995) oppsummeres erfaringene fra de to-årige forsøksprosjektene med alternativ organisering av fylkeskommunale barne- og ungdomstjenester i Rogaland, Oslo, Troms, Hedmark, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Evalueringen ble foretatt av NIBR.

Evalueringen konkluderer med at det er større grad av måloppnåelse i samarbeidsprosjekter der politisk/administrativt nivå er inne enn hvor prosjektet isoleres for seg selv. Sterk politisk/administrativ styring gir prosjektet økt legitimitet, beslutningsevnen øker og prosjektet får formell autoritet. I følge NIBR understøttes funnet av andre omorganiseringsstudier som viser at mangel på engasjement fra ledelsen, eller motvilje mot å opprette formelle organer som kan koordinere prosjektene, ofte fører til vanskeligheter i prosjektarbeidet.

I følge evalueringsrapporten, ser BUP ut til å være mest motstandsorientert mht organisatoriske endringer. BUP begrunner sin motstand med at en sammenslåing med barnevernet kan få uheldige faglige konsekvenser, samt at instansene forholder seg til ulike lovverk. Barnevernet er generelt positive til økt samarbeid, også når det gjelder organisatorisk samarbeid med BUP.

Inntaksteam var det samarbeidstiltaket som i størst grad ble benyttet i prøveprosjektene. NIBR konkluderer med at det i hovedsak ser ut til at samarbeid om inntak av utvalgte barn og unge i «en gruppe med reell autoritet i en permanent organisasjon med kapasitet» hadde størst muligheter til å bli iverksatt. En slik utforming av inntaksarbeidet gir også det beste grunnlaget for et styrket samarbeid om såkalte «gråsoneklienter».

I forkant av evalueringen foretok NIBR en surveyundersøkelse blant kommuneansatte i forsøksfylkene høsten 1993. Hovedfunnene fra denne undersøkelsen er at det er behov for betydelig mer kontakt mellom fylkeskommunale tjenester. Profesjonskultur og sektortenkning oppgis som viktigste årsaker til manglende samarbeid.

Som ett av oppfølgingstiltakene etter forsøket «Ny organisering av de fylkeskommunale barne- og ungdomstjenestene», besluttet Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet høsten 1996 å foreta kartlegging av samarbeidet mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet i samtlige fylkeskommuner. Svaret var at fire av fylkeskommunene organiserte barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet som én samlet tjeneste. Åtte av fylkeskommunene anså sine tjenester for å være to adskilte tjenester, men med formelle samarbeidsordninger. De syv resterende anså sine tjenester for å være tjenester hvor samarbeidet foregikk uformelt.

14 av 19 fylkeskommuner opplyste at det var etablert rutiner for samarbeid mellom de to tjenestene når det gjaldt barn og unge med sammensatte problemer og behov for omfattende hjelp. De aller fleste fylkeskommunene hadde planer for videreføring av de samarbeidsprosessene som var i gang. Disse var

opprettelse av lederteam, inntaksråd, spesialisttjeneste, fagforum, revidering av rutiner, retningslinjer og institusjoner, tilgang for barnevernet til BUPs vaktssystem, felles Barne- og ungdomstjenestekontor (BUT), utredning av ressursbruk, utredning og planarbeid, opprettelse av BUP-institusjon med fortrinn for «barnevernklienter», samarbeid rundt langtidsinstitusjoner, organisasjonsutvikling og samarbeidsprosjekter. I tillegg hadde omtrent halvparten planer om videreføring av kompetansetiltak for begge tjenestene.

Hedmark fylkeskommune var en av de seks fylkeskommunene som inngikk i forsøksprosjektet med alternativ organisering av fylkeskommunale barne- og ungdomstjenester. Hedmark fylkeskommune samorganiserte i 1993 det fylkeskommunale barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien til en Barne- og ungdomstjeneste. Tjenesten etablerte i 1995 sitt kontor på Kongsvinger. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og en regionalisert del av det fylkeskommunale barnevernet ble samlokalisert og fikk én leder. Kontoret betjener 5 kommuner. Kontoret var forpliktet på tjenestens overordnede mål: Hedmark fylkeskommune skal bistå kommunene med tjenester slik at barn og unge får riktig hjelp til riktig tid. Det fylkeskommunale tilbudet i henhold til lov om psykisk helsevern og lov om barneverntjenester skulle finne seg bak én dør. Det samlede tilbudet skulle raskt kunne gjøres tilgjengelig i den enkelte sak.

Kontorets medarbeidere har oppsummert en av de sentrale utfordringene til å være etableringen av en struktur (med vekt på samarbeidsstrukturen) som hensyntar at det arbeides etter to ulike lovverk, og som ikke minst tar hensyn til taushetspliktsbestemmelsene. Det er videre en utfordring at psykisk helsevern med utgangspunkt i forskriften om ventetidsgarantier og de knappe ressurser en har til disposisjon, må stille strenge krav til alvorlighetsgrad før en bruker skal garanteres hjelp. Barnevernet skal prøve frivillige hjelpetiltak så langt mulig. I dette spenningsfeltet blir det krevende prioriteringsdebatter.

Kontoret har dratt flere positive erfaringer fra samorganiseringen, bl.a. at medarbeidernes individuelle og samlede kompetanse har økt. I sammensatte og kompliserte saker etableres samarbeidet mellom de to tjenesteområdene raskt. Et regionalisert fylkeskommunalt barnevern øker nærheten til brukerne, og god lokalkjennskap letter samarbeidet med kommunene. I et nært samarbeid utvikles ikke bare samarbeidet, men også det særegne ved de ulike tjenesteområdene. Brukerne har ikke tilkjennegitt noen problematisering av at kontoret representerer to tjenestetyper, og mener at ivaretagelse av taushetsplikt lar seg sikre gjennom organisering og rutiner. I forhold til spørsmålet om taushetsplikt, gir for øvrig ulike rapporter et noe ulikt bilde.

Omorganiseringen av barne- og ungdomstjenesten i Hedmark fylkeskommune er blitt analysert i flere rapporter. En rapport legger spesiell vekt på målsettinger for omorganiseringen, virkemidler som ble benyttet og argumenter for valg av organisasjonsmodell. I tillegg vurderes alternative organisasjonsmodeller som ikke er utprøvd i praksis.

Rapporten peker på at BUP ikke synes å se gevinsten ved forpliktende samarbeid med barnevernet i like stor grad som barnevernet gjør i forhold til BUP. Hovedargumentene fra BUPs side mot formell samordning med barnevernet ble oppsummert i følgende stikkord: Økt mengde administrativt arbeid,

juridiske problemer (taushetsplikt og asylsuverenitet), problemer med å skape tillit hos «brukerne», problemer med rekruttering av fagfolk, svekket samarbeid med sykehus og barnehelsetjeneste. Fauske mener disse argumentene i stor grad gjelder mulige problemer som lar seg løse innenfor en samorganisering av tjenestene, men mener at debatten avspeiler en manglende klarhet om grenser mellom administrativt og faglig arbeid. Forfatteren peker på nødvendigheten av å være tydelige spesielt med tanke på hva som skal være formålet med omorganiseringen. Dette for at de deltagende parter skal ha den nødvendige trygghet og tillit til prosessene (Fauske, 1998).

4.1.5 Barnevernets samarbeid med frivillige organisasjoner

I barnevernloven § 3–3 oppfordres barneverntjenesten til å samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge. Så vidt utvalget er kjent med har barnevernet lange tradisjoner med samarbeid med frivillige organisasjoner. Dette gjelder for eksempel ideelle organisasjoner som Norsk Folkehjelp, Kirkens bymisjon, Røde Kors o.a. som driver flere av de institusjonene barnevernet bruker. Barnevernets samarbeid med idrettslag og lignende ble vektlagt i KS sitt forsøksprosjekt med alternativ organisering i 21 kommuner (tidligere nevnt i kapittel 3).

Sett i lys av dette finner utvalget det overraskende at det finnes så lite empirisk materiale om barnevernets samarbeid med frivillige organisasjoner.

Eide redegjør i en artikkel for barnevernet i Kristiansand sitt samarbeid med Kirkens Ungdomsprosjekt (KUP). KUP er et fritidstilbud for ungdom som har problemer. Prosjektet har vært etablert siden 1991. Samarbeidet oppleves som godt både fra barnevernet og fra KUP og er relativt omfattende. Barnevernet har en mer positiv forståelse av KUP enn KUP har av barnevernet.

Forskeren fokuserer på årsaker til det relativt omfattende samarbeidet som er etablert. Hun finner at når det gjelder valg av målgruppe, fagforståelse, utforming av tiltak og livsytelsesprofil, har KUP valgt en profil som er i samsvar med den sosialpolitiske diskurs, noe som virker positivt inn på samarbeidet. KUPs livsytelsesprofil betegnes som lav og akseptabel sett fra samarbeidspartners side. Eide konkluderer med at selv om KUP til en viss grad har et ekskluderende preg, virker ikke dette negativt inn på samarbeidet fordi KUP ser ut til å inkludere de ungdommene som er ekskludert andre steder. Forskeren mener at samarbeidet har vært godt fordi KUP har løst oppgaver som er vanskelige for barnevernet å løse selv. Barnevernet gir uttrykk for at KUP påtar seg og løser oppgaver på fritidsområdet som andre ikke løser. Dagens forholdsvis sporadiske og uformelle samarbeid oppleves som hensiktsmessig. Forskeren mener at KUPs åpne informasjonslinje antakelig har styrket samarbeidet mellom barnevernet og KUP (Eide, 1998).

4.1.6 Nærmere om taushetsplikten og asylsuvereniteten

Når det gjelder formelle forhold som påvirker ulike samarbeidsrelasjoner, ser taushetsplikten og psykiatriens asylsuverenitet ut til å være de mest sentrale. Alle som utfører tjenester for et forvaltningsorgan har taushetsplikt etter forvaltningsloven (§13 til 13 e). I tillegg finnes det bestemmelser om taushetsplikt i enkelte særlover, som for eksempel barnevernloven. Etter loven § 6–7 kan barnevernet bare gi opplysninger til andre forvaltningsorganer når dette

er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Også profesjoner som arbeider i helsevesenet har en streng taushetsplikt.

Kjelle vold drøfter forhold knyttet til taushetsplikt for saker som omhandler omsorgsovertakelse. Hun tar for seg begreper som meldeplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett, og ulike former for taushetsplikt. Kjelle vold diskuterer også hvordan man kan samarbeide i enkeltsaker uten å bryte taushetspliktsbestemmelsene (ved bruk av samtykke eller anonymitet). Hun sier at dagens regler dels setter grenser for utveksling av opplysninger i tilfeller der barneverntjenesten kunne ha behov for kommunikasjon. Dette gjelder særlig i forhold til helsetjenesten. Regelverket er til dels også så komplisert at det kan være vanskelig å anvende i praksis. Forfatteren konkluderer med at «det er et klart behov for opprydding og forenkling når det gjelder taushetsplikt og adgang til videreformidling av opplysninger innenfor helse- og sosialomsorgen». Hun nevner i denne forbindelse forsøkshjemmelen i barnevernloven § 2–4 som gir adgang til å etablere forsøk hvor det gis fritak for taushetsplikten for barneverntjenestens aktuelle samarbeidspartnere samt adgang til å opprette felles registreringskartotek for barneverntjenesten og samarbeidspartneren. Formålet med forsøkene skal være å utvikle samarbeidsformer i barnevernet (Kjelle vold, 1997).

Rugset analyserer kommunikasjon og samarbeid i helse- og sosialtjenestene med spesiell vekt på BUP og barnevern. Fokus er spesielt rettet mot i hvilken grad taushetsplikten påvirker kommunikasjon og samarbeid, og belyser i hvilken grad ulike samarbeidsordninger i fylkeskommunale barne- og ungdomstjenester ivaretar hensynet til personvern for barn og unge. Respondentene i Rugset's rapport er blant annet ledere ved fylkeskommunale institusjoner og fylkeskommunale barne- og ungdomsetater i Hedmark og Aust-Agder.

I følge Rugset finnes det lite forskningsbasert kunnskap om hvordan bestemmelsene om taushetsplikt praktiseres og hvilke effekter dette gir for samarbeidet mellom ulike etater og profesjoner i helse- og sosialsektoren.

Blant motstandere av et tettere samarbeid mellom BUP og barnevern, oppgis taushetspliktsbestemmelsene som et svært tungt argument. De mener klientenes personvern svekkes ved en tettere samordning. Tilhengerne av samordning mener at brukerne av tjenesten sjelden er opptatt av taushetsplikten, men av god hjelp og behandling. Tilhengerne mener formelle regler om taushetsplikt ikke må bli en hindring for et godt samarbeid mellom instanser.

Brukerundersøkelsen, som er gjennomført blant «BUTs brukere» (BUT er et regionalt fylkeskommunalt barne- og ungdomstjenestekontor i Hedmark), tyder ikke på at disse ser på forholdet til taushetsplikt som et problem. De er opptatt av behandlingseffektivitet. Også de ansatte på BUT-kontoret har gode erfaringer med praktiseringen av taushetspliktsbestemmelsene i den nye organisasjonen.

Rugset oppsummerer problemene med taushetsplikt og samarbeid i fem ulike kategorier:

- *Fagideologisk motstand* – yrkesgrupper som mener at bestemmelsene om taushetsplikt beskytter deres mulighet for god yrkesutøvelse.
- *Personvernfundamentalisme* – ekstremt fokus på at «klientene» må

- beskyttes mot uheldig praktisering av bestemmelsene.
- *Vikarierende argumentasjon* – motivene for å unngå å samarbeide kan være mange (økonomiske fordeler, profesjonskamp, status og innflytelse).
 - *Kunnskapsproblemer* - de ansattes problemer med å finne frem i og forstå lovverket.
 - *Få gode løsninger* - praktiske bestrebelsler på å finne gode løsninger i et behandlings- og omsorgsapparat er ennå under utvikling.

Rapporten oppsummerer de ulike holdningene til utviklingen av taushetsplikt og samarbeid med tre ulike rådende oppfatninger:

- a) *Oppløsning og utglidning*. Tettere kobling mellom BUP og barnevern gir uheldige
- b) virkninger for «klienter» og taushetspliktsbestemmelsene uthules. Dette synet forfektes primært av ansatte i bup ved leger og psykologer
- c) *Umoderne bestemmelser* . Dagens regelverk om taushetsplikt er i utakt med utviklingen ellers. Moderne helse- og sosialtjenester kjennetegnes ved tverrfaglighet og samarbeide mellom ulike yrkesgrupper og instanser. Denne kategorien ønsker taushetsplikt for små avgrensede team.
- d) *Det muliges kunst* . Denne gruppen er tilfreds med dagens regelverk. Dette synet fremmes av en del barnevernansatte i begge fylker og ansatte ved BUT-kontoret i Kongsvinger. De mener praktiseringen av regelverket er det avgjørende.

Asylsuvereniteten er det eneste absolutte hinder for samarbeid. Selv om taushetspliktsbestemmelsene gjelder, indikerer rapporten at de involverte i mange sammenhenger bruker samtykke som en god løsning på dette spørsmålet. Det blir imidlertid pekt på at samtykket kan gis på bakgrunn av press eller manipulering og at anonymisering kan være et bedre virkemiddel i mange sammenhenger. Samtidig er anonymisering ikke et godt virkemiddel i små kommuner hvor forholdene er gjennomsiktige. Forskeren etterlyser et lovverk som gir anledning til å samarbeide tettere i team, fordi dette kunne gitt større handlingsrom for utvikling av nye virkemidler (Rugset, 1996).

4.2 Kvalitativ undersøkelse om samarbeid

Utvalget har engasjert analysefirmaet Protinus til å gjennomføre en mindre kvalitativ undersøkelse blant representanter i og utenfor barnevernet. Formålet med undersøkelsen har vært å innhente tilleggsinformasjon om ulike samarbeidsrelasjoner i barnevernet og mellom barnevernet og andre instanser. Kartleggingen tar ikke for seg samarbeidets effekt ettersom et slikt spørsmål krever et langt mer omfattende undersøkelsesopplegg.

I tillegg til å kartlegge samarbeidsrelasjoner har det vært innhentet synspunkter om premisser for samarbeid, ulike samarbeidserfaringer, forhold knyttet til taushetsplikten og andre formelle forhold som legger føringer på samarbeidet samt ideer og endringsforslag.

Protinus gjennomførte i denne forbindelse til sammen 24 intervjuer med ressurspersoner fra barneverntjenesten i kommunene, fylkeskommunalt barnevern, fylkesmannens sosial- og familieavdeling, barnevernets samarbeidspartnere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, private barneverninstitusjoner og frivillige organisasjoner. De fleste samtalene er gjennomført som personlige intervjuer, enkelte over telefon. Intervjuene har hatt en varighet på omtrent halvannen time og har tatt utgangspunkt i en intervjuguide. Intervjuene ble gjennomført i januar og februar 2000. Informantene er i all hovedsak ledere med lang erfaring fra arbeid i og med barnevernet.

Spørreundersøkelsens begrensede omfang gjør at resultatene må leses med stor varsomhet. I hver av kategoriene er det gjennomført tre til fem intervjuer. Alle resultater må derfor utelukkende forstås som indikasjoner.

Begrepet «samarbeid» er gjennomgående benyttet om den kontakten som er mellom ulike instanser. Informantenes subjektive oppfatning av samarbeid er lagt til grunn. Som samlebetegnelse for barn og ungdom er ordet barn benyttet gjennomgående hvis ikke forhold knyttet til ungdom omtales spesielt.

Resultatene fra denne kvalitative spørreundersøkelsen, presenteres i de kommende underavsnittene stort sett bare når de utfyller indikasjoner som har kommet fram tidligere i kapitlet. På grunn av det begrensede antallet informanter, er det grunn til å være svært forsiktig med å hevde at funnene bekrefter eller motsier funn fra de tidligere refererte skriftlige kildene.

4.2.1 Samarbeidsforhold og innhold i samarbeidet

Den *kommunale* barneverntjenesten forholder seg til flere instanser enn fylkesbarnevernet og fylkesmannen. Omfanget av samarbeidet varierer. De viktigste samarbeidspartnere for den kommunale barneverntjenesten ser ut til å være PPT, skole, helsestasjon, barnehage, fylkesbarnevernet og fylkesmannens sosial- og familieavdeling. Fylkesbarnevernet er viktig spesielt som leverandør av tiltak til det kommunale barnevernet.

I et samarbeidsperspektiv er det også viktig å vite noe om hvem man ikke samarbeider med og årsaker til dette. Kommunene ser i mindre grad ut til å samarbeide med frivillige organisasjoner og kulturetaten i egen kommune. Når det gjelder frivillige organisasjoner, oppgir kommunene flere årsaker til at man ikke i særlig grad samarbeider med disse. De frivillige organisasjonene preges av lite kontinuitet. Organisasjonene består av ildsjeler som allerede har mange oppgaver. Barnevernet er tilbakeholdent med hensyn til å gjøre barnets/familien status som «klient» av barneverntjenesten ytterligere kjent. Organisasjonene har ikke nødvendig kompetanse til arbeid med barnevern, og barnevernet kjenner ikke til organisasjoner det kan være aktuelt å samarbeide med. Knapphet på tid oppgis også som en årsak.

Når det gjelder kulturetaten, kan det virke som barneverntjenesten ikke har nok kunnskap om hva etaten står for og kan bidra med i barnevernsammenheng. Kulturetaten oppleves likevel å være en potensiell samarbeidsetat. Voksenpsykiatrien er en instans hvor samarbeidet er så godt som ikke-eksisterende. (Utvalget er gjennom samtaler med ansatte i fylkeskommuner og kommuner kjent med at det i det minste i noen fylker arbeides med å få til et systematisk samarbeid mellom barnevernet og voksenpsykiatrien når det gjelder barn av pasienter i psykiatrien).

Mht. innholdet i samarbeidet, så foregår det både i enkeltsaker og knyttet til spørsmål av mer generell karakter (jf. tidligere referanser til sosialstatistikken).

Når det gjelder enkeltsaker, ser *ansvarsgrupper* ut til å være det mest benyttede samarbeidsredskapet når det er etablert et tiltak overfor barnet/familien. Ansvarsgrupper opprettes rundt et barn/familie i forhold til det tiltaket barnet/familien mottar. I en ansvarsgruppe skal representanter fra de ulike instansene som har et ansvar i tiltaket være representert. Barnet og dets familie deltar også. Gruppene møtes jevnlig for å diskutere tiltaket. Samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre etater starter gjerne allerede i meldingsfasen ved at en etat melder til barneverntjenesten (for en nærmere beskrivelse av hva ansvarsgrupper er, se Godeseth, 1992). Det er samtidig delte meninger om ansvarsgrupper er en god og effektiv måte å arbeide sammen på. Noen av informantene mener ansvarsgruppemøter ofte er dårlig styrt og dårlig forberedt, og at uforholdsmessig mye tid går med til slike møter.

Det foregår også et utstrakt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med plassering av et barn utenfor hjemmet. Samarbeidet knytter seg til dialog omkring egnede plasseringsalternativer, avklaringer av ansvar mellom nivåene etter plassering og ulike forhold knyttet til økonomi. Både mht. hjelpetiltak og omsorgstiltak er samarbeidet gjerne forankret i tiltaksplaner for det enkelte barn.

Samarbeid av generell karakter ser enten ut til å bestå av regelmessig gjensidig informasjonsutveksling eller prosjekter. Fylkesmannen gjennomfører for eksempel regelmessige informasjonsmøter med kommunene, i enkelte fylker to til fire ganger i året. Også mellom fylkesbarnevern og fylkesmann holdes det faste samarbeidsmøter.

På kommunenivå foregår samarbeidet på ulik måte og i varierende omfang. Enkelte kommuner har etablert systemer for jevnlig informasjonsutveksling og kontakt mellom ulike etater. Andre kommuner har avgrensede samarbeidsprosjekter knyttet til nærmere definerte problemstillinger.

4.2.2 Vurdering av samarbeidsforhold

Informantene har svært ulike erfaringer og vurderinger når det gjelder forholdet til samarbeidspartnere. Noen av de generelle trekkene kan likevel trekkes fram.

Samarbeidet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen virker gjennomgående tilfredsstillende. Partene har respekt for og kunnskap om hverandres roller og samarbeidet bærer preg av gjensidig respekt. Det synes også å være etablert gode rutiner for informasjonsutveksling. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan ha ulike oppfatninger om plasseringskriteriene når det gjelder barn som er plassert i fylkeskommunale tiltak. Også kommune og fylkeskommune opplever uenighet om dette. Uenigheten synes særlig å være knyttet til plasseringer etter lov om barneverntjenester § 4–4 5. ledd og § 4–26.

Samarbeidet om tilsyn mellom private institusjoner og fylkesmannen vurderes som godt.

Selv om tilsynsopplegget varierer uttrykker begge parter tilfredshet med samarbeidet om tilsynet. De private institusjonene ønsker at fylkesmennene i

større grad enn i dag utøver tilsynet på lik måte. Man opplever det som enkelt å kontakte fylkesmennene for råd og veiledning.

På kommunalt nivå varierer graden av tilfredshet sterkt, både fra barneverntjenestens side og fra samarbeidsinstansers side. Blant dem som ikke er tilfreds med samarbeidet rettes misnøyen både mot omfang og innhold. Mye av samarbeidet oppleves som fokusert rundt ansvars- og økonomifordeling mellom etatene. Spesielt mellom skole og barnevern er diskusjonen om ansvarsfordeling framtreddende. For eksempel bemerker en informant følgende: «Man kan ikke lenger skille mellom skolens ansvar før og etter klokka 14.00». En annen sier: «Hvem har ansvaret for å følge opp en mor der gutten ikke møter opp på skolen? Barnevernet eller skolen?»

Instanser som samarbeider med barnevernet etterlyser blant annet større grad av systematisk tilbakemelding. Det oppleves som utilfredsstillende for en etat å melde fra til barnevernet dersom den ikke hører noe mer om hva som skjer. Samarbeidsinstansene opplever også at responsen når det gjelder meldinger kan virke vilkårlig.

Fra barneverntjenestens side uttrykkes det ønske om at samarbeidende etater i større grad skal ta kontakt med barnevernet og melde saker tidligere enn i dag. Denne oppfatningen uttrykkes slik: «Mange tror de må legge hele puslespillet selv før de melder». Det pekes også på at spesielt barnehagene kan oppleve det som vanskelig å melde saker til barneverntjenesten. Grunnen er at barnehagene er bekymret for at foreldrene vil ta barna ut av barnehagen. Også skolen kan kvie seg for å melde til barnevernet i frykt for at samarbeidet med familien vil kunne svekkes.

Flere peker på et for lite tiltaksregister som et problem i samarbeidet. Barneverntjenesten uttrykker at det vil være positivt dersom samarbeidende etater i større grad hadde et bredere spekter av tiltak. Tiltak som nevnes er miljøarbeidere i hjemmene, «husmorvikarer», foreldreveiledning og miljøarbeidere på skolen. Fra samarbeidspartnerens side savnes et mer fleksibelt tiltaksapparat i barneverntjenesten som i større grad kan tilpasses hvert barns behov.

Barneverntjenesten opplever at samarbeidsinstanser har lite kunnskap om barneverntjenesten og at det er stor usikkerhet omkring arbeidsmetodene til barnevernet. Fra samarbeidspartnerens side kan barneverntjenesten oppleves å ha liten interesse for andre etaters bidrag.

Det synes å være en del misnøye knyttet til samarbeidet mellom barneverntjenesten i kommunene og fylkesbarnevernet. Mye tid og ressurser brukes på å avklare økonomiske forhold. I tillegg kan kommune og fylkeskommune bruke tid på å avklare hvem som skal gjøre hva i etterkant av en plassering. Det går også med ressurser til å avklare hvilket tiltak som er best egnet for barnet. Noen uttrykker frustrasjon over tidsbruken til slike avklaringer og peker på at dette tar oppmerksomheten vekk fra barnets behov. Fra fylkeskommunenes side gis det uttrykk for at kommunene kan «glemme» et barn de har plassert i et fylkeskommunalt tiltak og at samarbeidet mellom barnet, kommunen og institusjonen til dels er mangelfullt etter plassering.

Samarbeidet mellom fylkeskommunene og de private barneverninstitusjonene synes å være bedre i dag enn for noen år siden. Fortsatt er det ulike prinsipielle synspunkter på private aktører i barnevernet, men det konkrete samar-

beidet oppleves i hovedsak som godt både sett fra institusjonenes og fylkesbarnevernets side.

Samarbeidet mellom kommunene og private barneverninstitusjoner oppleves i hovedsak som godt, men kommunene har varierende praksis når det gjelder oppfølgingen av barn som er plassert i slike tiltak. På den bakgrunn er samarbeidsomfanget mellom institusjon og kommune varierende. Det understrekes også fra fylkeskommuner og private barneverninstitusjoner at kommunene har svært forskjellig forståelse av arbeidet med tiltaksplaner ved plassering av barn i omsorgstiltak i private institusjoner. Tiltaksplaner definerer målsettingen med tiltaket og regnes for å ha stor betydning for samarbeidet mellom institusjon og kommune etter plassering. Samarbeidet oppleves som best og mest konstruktivt med kommuner som har utformet klare tiltaksplaner.

Barnevernet opplever samarbeidet mellom barneverntjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien som problemfylt. Det understrekes fra flere at samarbeidet mellom barnevernet og BUP har blitt bedre de siste årene. Kontakten er tettere og man har større kunnskap om hverandres oppgaver. Like fullt oppleves samarbeidet med BUP i mange sammenhenger å være problematisk både sett fra kommune og fylkeskommune. Spesielt blir BUPs manglende kapasitet trukket frem. Andre momenter som nevnes er BUPs manglende interesse for og vilje til å inngå et forpliktende samarbeid med barnevernet.

I den grad barnevernet samarbeider med *frivillige organisasjoner*, ser det ut til å være tilfredshet med samarbeidet. Både fra de frivillige organisasjonene og fra barnevernets side, uttrykkes det tilfredshet med det samarbeidet som er etablert. Det legges vekt på behovet for å være tydelige på hvilke roller de ulike partene har og hva samarbeidet skal bestå i. De frivillige organisasjonene opplever at barnevernet ikke alltid har god nok kunnskap om hva organisasjonene kan tilby.

Det finnes enkelte eksempler på gode samarbeidstiltak. (Eksempler som nevnes i kapitlet om forebygging, blir ikke nærmere omtalt her, jf. også Brostrøm, 1999). Kommuner som har innført ulike former for *hospitering* mellom barneverntjenesten og andre etater har svært gode erfaringer med dette. Man blir kjent, man får mer kunnskap om etatens arbeidsområde og arbeidsmetoder og man tar i større grad kontakt med hverandre i etterkant. Det oppleves som viktig både at barneverntjenesten hospiterer hos andre og at andre etater hospiterer hos barneverntjenesten.

Kommuner som har innført *forpliktende* tverretattlig samarbeid, mener de oppnår et langt bedre samarbeid enn tidligere. Det understrekes at det er en forutsetning at samarbeidet er forankret sentralt i kommunen gjennom politiske vedtak og at alle parter er forpliktet av vedtaket. Et forpliktende samarbeid innebærer at det er legitimt å sette av ressurser til samarbeidet og at alle parter er nødt til å delta. Gevinsten ved samarbeidet er langt hyppigere og bedre kontakt enn tidligere, større kunnskap og forståelse om samarbeidende etater og større grad av koordinering mot barn og foreldre og omverdenen ellers.

4.2.3 Premisser for og vansker knyttet til samarbeid

På spørsmål om hva som må til for å oppleve samarbeidet med ulike instanser som godt, oppgir informantene følgende:

- Kunnskap om hverandre.

- Respekt for hverandres roller.
- Klar målsetting med samarbeidet, og at samarbeidet må ha et mandat.
- Tydelig avklaring av roller og oppgaver.
- Likeverdighet i samarbeidet, trygghet på egen kompetanse.
- Avklaring av forventninger.
- Avklaring av faglig plattform.
- Møtes fysisk – ansikt til ansikt. Etatene bør ikke være lokalisert langt fra hverandre.
- Alle må se gevinsten ved å samarbeide, og de må skape forventninger om et resultat av samarbeidet.
- Samarbeidet må være forpliktende og forankret i administrativ og politisk ledelse.

Spesielt på kommunalt nivå ser manglende kunnskap om hverandre ut til å være den viktigste barrieren for å utvikle et samarbeid. Det understrekes at det ikke er nok å ha et overfladisk kjennskap til hverandre. Samarbeidsinstansene må sette av tid til å bli kjent med hverandre som personer og som etater. Der hvor samarbeidet karakteriseres som godt, legges det vekt på at de involverte har brukt mye tid til å bli kjent med hverandre. Gjennom å ha satt av tid til å bli kjent, har dette bidratt til at partenes ulike roller nå er tydeligere, oppgavefordelingen er enklere og det frigjøres kapasitet til selve samarbeidet.

Det gis også fra flere uttrykk for at det kan være uklart hva som skal være formålet med samarbeidet på kommunenivå, både i enkeltsaker og mer generelt.

I samarbeidet som er etablert, opplever barnevernet at manglende likeverd er det største hinderet for å få til et godt samarbeid, spesielt med BUP. Det legges til at samarbeidet har blitt bedre de siste årene.

På spørsmål om det er uklarhet om ulike aktørers roller og oppgaver i ulike samarbeidsforhold, synes uenighet å prege samarbeidet like mye som uklarhet. På kommunalt nivå kan instansene være uenige om hvem som har ansvaret for at et barn får hjelp og blir fulgt opp. Denne uenigheten ser særlig ut til å gjøre seg gjeldende i samarbeidet mellom barnevern og skole/PPT. I samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune ser uklarheten eller uenigheten ut til å knytte seg særlig til spørsmål om hvilke tiltak som er best egnet for barnet, hva kommunen skal betale (utover egenandelen) og hvem som har ansvar for å følge opp ulike forhold etter plassering (for eksempel overfor skole, hvem som skal melde fra til tilsynsenheten).

Både det kommunale barnevernet, fylkesbarnevernet og private barneverninstitusjoner gir uttrykk for at de opplever til dels urealistiske forventninger til hva barnevernet kan utføre. Barneverntjenesten i kommunen opplever forventningspress fra sine kommunale samarbeidspartnere, fylkesbarnevernet fra kommunene, og de private institusjonene opplever press både fra fylkeskommune og kommune. Det er manglende samsvar mellom resultater og hva samarbeidspartnerne forventer. Dette kan i følge informantene skape irritasjon og frustrasjon i samarbeidet og i siste instans føre til mistillit til barnevernet.

På spørsmål om når samarbeid oppleves som vanskelig, er det delte oppfatninger. I de tilfellene der skolen ønsker barnet ut av skolen, hender det at

skolen og barnevernet har motsetningsfylte oppfatninger om hva som er til barnets beste. Samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune om ungdom med atferdsproblemer, kan også oppleves som vanskelig. Ikke minst gjelder det valg av tiltak og kostnadene knyttet til tiltaket. Enkelte opplever også utredningsfasen som et vanskelig samarbeidsfelt fordi de opplever at involverte etater ikke alltid opptrer samkjørt overfor familien/barnet. Samarbeidet kan i tillegg være problematisk etter en omsorgsplassering fordi det er uklarerhet om hvem som skal gjøre hva. Spesielt pekes det på at kommunene ikke følger opp sitt ansvar overfor skolen når det gjelder plassering i private institusjoner, og at de ikke har forberedt saken godt nok i forkant når det gjelder skoletilbud.

Informantene påpeker at taushetsplikten kan skape problemer i tverretatlige møter. Etatene diskuterer gjerne anonymt, men «alle» vet hvem det snakkes om og opplever situasjonen som kunstig. Generelt anses lovbestemmelsene om taushetsplikt å være hensiktsmessige, men det pekes på behovet for mer informasjon om hvordan samarbeid kan foregå innenfor rammene av taushetsplikten.

Enhver samarbeidsrelasjon i barnevernet skal ha barnets beste i fokus. Likevel vil andre hensyn kunne overskygge dette fokuset i det praktiske samarbeidet. I særlig grad ser dette ut til å gjelde for valg av tiltak. Både når det gjelder hjelpetiltak og omsorgstiltak bruker man tid på å avklare hvem som har ansvaret for tiltaket og hvem som skal betale. Det gis uttrykk for at valg av tiltak kan være økonomisk begrunnet. Spesielt gjelder dette omsorgstiltak, der det fra et fylkeskommunalt hold hevdes at kommunene innimellom foreslår for «tunge» fylkeskommunale tiltak fordi disse vil være rimeligere for kommunen enn hjelpetiltak i kommunal regi.

Det kan også være tilfeller der et barns «problematikk» ser ut til å beskrives etter hvilket tiltak som er tilgjengelig, med andre ord at det er barnet som tilpasser seg tiltaket og ikke tiltaket som tilpasses barnet (jf. diskusjonen om tilbudsstyrte tiltak i kapitlet om hjelpetiltak). I tillegg til økonomiske hensyn, blir det pekt på at det også kan ligge andre hensyn bak en plassering som for eksempel at samfunnet (inkludert andre barn i nærmiljøet) har behov for beskyttelse.

Når det gjelder det forebyggende arbeidet i kommunene, påvirkes dette av en generell ressursknapphet både i form av personell og økonomi. Fra barneverntjenestens side gis det uttrykk for at skolen i blant kan ha fokus på undervisningssituasjonen i klassen fremfor hva som er best for det enkelte barn. Man opplever også at skolen ønsker å flytte barnet ut av skolen.

4.2.4 Noen sentrale utfordringer tilknyttet samarbeid i barnevernet

Følgende utfordringer som bare delvis er nevnt tidligere i dette kapitlet, kan på bakgrunn av spørreskjemaundersøkelsen se ut til å være særlig sentrale:

Barneverntjenesten i kommunene framstår svært ulikt for omverdenen. Barneverntjenesten er organisert på mange måter i kommunene. Alle kommuner skal ha en leder av barneverntjenesten, jf lov om barneverntjenester § 2-1, men tjenesten kan være organisert på flere måter. I tillegg til ulik organisering, synes det også som barneverntjenesten i kommunene definerer både sitt generelle forebyggende og arbeid med enkeltsaker ulikt (nærmere beskrevet i kapitlet om beslutningsprosesser).

Disse forholdene kan bidra til at barneverntjenesten kan oppfattes som en utydelig og uforutsigbar etat sett fra samarbeidspartners side. I kommuner hvor barneverntjenesten er organisert på en annen måte enn samarbeidende etater, synes dette å være et reelt problem. Barneverntjenesten kan for eksempel ligge til områder/bydeler, mens samarbeidende etater kan være sentralt organisert i kommunen. Barnevernet har også en utfordring ved å hindre at dets bruk av faglige vurderinger og skjønn gjør barneverntjenesten «utydelig» for omverden. Fra samarbeidspartners side kommer en slik utydelighet for eksempel til syne gjennom at de er usikre på hva barnevernet kan bidra med. Blant annet fordi både barneverntjenestens innhold og organisering varierer mellom ulike kommunale barneverntjenester, er det viktig for barneverntjenesten å informere både samarbeidspartnere og «lokalbefolkningen» om etaten og dens arbeid.

Samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune bærer preg av at mye ressurser brukes på å avklare ansvar og økonomi. Uenigheter mellom kommuner og fylkeskommuner handler gjerne om i hvilken grad fylkeskommunen skal involveres som diskusjonspartner når det gjelder valg av fylkeskommunale tiltak. Her synes praksis å være svært ulik mellom ulike fylkeskommuner og kommuner, og det brukes relativt mye ressurser på å avklare fylkeskommunens «drøftingsrett» fra sak til sak. Fylkeskommune og kommune bruker også ressurser på å avklare hvor langt fylkeskommunens «bistandsplikt» overfor kommunene strekker seg når det gjelder valg av tiltak.

Det kan se ut som om ansatte i fylkesbarnevernet generelt har mer kunnskap om kommunenes måte å arbeide på enn kommunene har om fylkeskommunen. Å få til en felles forståelse mellom kommune og fylkeskommune om hva ulike omsorgstiltak innebærer, synes å være viktig for å videreutvikle samarbeidet dem i mellom. I dette ligger også en felles forståelse når det gjelder utdanning og skoletilbudet til barn som er plassert i omsorgstiltak.

Kommunene kan opptre i ulike roller overfor fylkeskommunene (Killèn, 1991). Som *oppdragsgiver* har kommunen bestemt seg for hva slags tiltak som ønskes før henvendelsen til fylkeskommunen foretas og det forventes at fylkeskommunen imøtekommer dette. Som *hjelpesøker* ønsker kommunen å drøfte vanskelige saker og få råd og innspill. Som *samarbeidspartner* ønsker kommunen et likeverdig samarbeid preget av fellesskap og gjensidig støtte. Funnene i spørreundersøkelsen indikerer at rollefordelingen mellom kommune og fylkeskommune i stor grad er preget av en bestiller- og leverandørrolle med kommunen som bestiller/oppdragsgiver. Der fylkeskommune og kommune inngår i en dialog forut for valg av tiltaket, synes det å være større tilfredshet med samarbeidet nivåene i mellom. Denne form for samarbeid er etablert i enkelte fylker.

Behovet for mer systemforankret samarbeid synes å være tilstede. Det ser ut til å foregå mye «skjult» samarbeid mellom barnevernet og andre etater. For å sikre kontinuitet i samarbeidet, kan det være hensiktsmessig å etablere samarbeidsstrukturer på tvers av kommunene, eventuelt i form av interkommunalt samarbeidsteam. Slike team kan gi råd og veiledning til kommunene. Utvikling av samarbeidsprosjekter og samarbeidsforhold bør utformes på en måte som tar utgangspunkt i den situasjon kommunen er i (befolkningsstør-

relse, antall ansatte i barnevernet og samarbeidende etater, utskifting etc). Et godt samarbeid krever blant annet at det settes av tilstrekkelig tid. I en arbeidssituasjon med mangel på tid vil samarbeid lett kunne nedprioriteres dersom det ikke er forankret i etaten og forplikter de deltakende parter.

Frivillige organisasjoner framtrer som en ubrukt ressurs. Barneverntjenesten ser i liten grad ut til å samarbeide med frivillige organisasjoner, og den ser også ut til å ha lite kjennskap om frivillige organisasjoner som det kunne være aktuelt å samarbeide med. Organisasjonene selv hevder å kunne supplere det offentlige på flere områder, både i et utvidet og supplerende tiltaksapparat (spesielt på det forebyggende området), men også i form av kompetanse som kan brukes overfor ansatte i barneverntjenesten og samarbeidende instanser. De frivillige organisasjonene er svært ulike både i størrelse og arbeidsområde. Det synes å være behov for å vurdere på hvilken måte et slikt samarbeid kan foregå, og hvilke organisasjoner som er særlig aktuelle samarbeidspartnere.

Fylkesmannen kan være en viktig pådriver for å etablere gode samarbeidsforhold. Fylkesmannen er allerede en viktig samarbeidspartner for barneverntjenesten i kommunene. Når det gjelder fylkesmannens rolle, bør det også foregå et statlig, regionalt samarbeid for å bidra til å synliggjøre samarbeidets betydning i praksis og gi et slikt samarbeid legitimitet (signaleffekt). Spesielt gjelder dette for utdanningsdirektøren og fylkesmannen. Fylkesmannen kan også være en generell informasjonsformidler til og mellom kommunene, pluss en inspirator og nettverksbygger når det gjelder ulike samarbeidsformer,

Tiltaksplanenes betydning for samarbeidet bør synliggjøres. Svært mye av barnevernets samarbeid med andre etater i enkeltsaker er forankret i tiltaksplaner. Dette gjelder både for omsorgstiltak og hjelpetiltak. Det synes som om kommunene har varierende kompetanse i å utforme tiltaksplaner og i ulik grad ser behovet for slike planer. Opplevelsen av kvalitet i samarbeidet blir dermed i stor grad avhengig av tiltaksplanenes kvalitet. Fravær av tiltaksplaner eller mangelfulle tiltaksplaner kan føre til at samarbeidet blir et skinnsamarbeid. Dersom planene ikke utformet i samarbeid med verken familie eller samarbeidsinstanser, er det en fare for at disse heller ikke føler et eierskap til planen og slik sett ikke ser hva formålet med samarbeidet skal være (jfr. kapitlene om hjelpetiltak og omsorgstiltak).

4.3 Indikasjoner og uavklarte spørsmål knyttet til samarbeid

Gjennomgangen av skriftlig materiale viser at vi har lite kunnskap om flere sentrale dimensjoner når det gjelder samarbeid. Omfanget av empiriske studier når det gjelder samarbeid er svært begrenset, og flere sentrale problemstillinger finnes det ikke empiri om. Dette er overraskende ettersom betydningen av samarbeid er så sterkt betont i lov om barneverntjenester. De refererte empiriske studiene og informasjonen fra den kvalitative spørreundersøkelsen i forrige avsnitt, viser at forsøk på å oppsummere hva vi vet om samarbeid i barnevernet etterlater flere uavklarte spørsmål. Utvalget kunne, på grunnlag av dette kapitlet, ha stilt flere og mer detaljerte spørsmål, men har i stedet valgt å konsentrere seg om enkelte hovedtemaer.

Er samarbeid alltid bra? I faglitteraturen har viktigheten av å samarbeide for eksempel blitt begrunnet på følgende vis: Barn og unge kan ha problemer

som kan forstås på ulike måter og ses ut fra ulike perspektiver. Barnevernet må prøve å forstå det enkelte barns livssituasjon. Dette innebærer at barneverntjenesten må forholde seg til at barns livssituasjon kan være svært sammensatt og mangfoldig. Barn må ha krav på at barnevernets framstilling og forståelse av dem er nyansert, det vil si uten (overdrevne) forenklinger. Dette forutsetter blant annet samarbeid med barnet, foreldre, andre personer og instanser som kjenner barnet (Kjellebold o.a., 1997:37). Samarbeid vil derfor kunne bidra til at barnet får den hjelp det trenger og har behov for.

Likevel kan det være sammenhenger hvor samarbeidet ikke virker til barnets beste. Samarbeidet mellom ulike instanser kan bidra til å forsterke, forankre og legitimere den ene partens oppfatninger i uforholdmessig stor grad. Avvikende synspunkter blir ikke hørt fordi de ikke stemmer overens med flertallets syn. Beslutningene som fattes kan bli tatt på et annet grunnlag enn hva som reelt sett er til barnets beste fordi samarbeidet primært handler om å skape aksept for en bestemt metodikk eller type tiltak. Uenighet blir tonet ned, og den sterke samarbeidspartens oppfatning blir dominerende. I hvilken grad de sistnevnte aspektene preger samarbeidsforholdene mangler vi kunnskaper om.

Hvilke forhold hindrer og fremmer samarbeid? Flere forhold kan ta oppmerksomheten bort fra barnets beste når etater samarbeider. De viktigste forholdene som hindrer et godt samarbeid ser ut til å være økonomi, uklarhet/uenighet, mangel på tid, profesjonskamp og personlig kjemi mellom enkeltpersoner. At flere forhold hindrer et optimalt samarbeid er svært alvorlig ettersom mye av samarbeidet er lovpålagt og ikke kan «velges bort» dersom det ikke fungerer etter hensikten. Det er videre alvorlig fordi samarbeid er antatt å være så viktig for barnets beste at lovgiver har vektlagt dette i loven. Når så mange forhold legger rammene for samarbeidet, er det sannsynlig at det foregår målforskyvninger i samarbeidet. Målet for mye samarbeid ser ut til å være av typen «unngå å betale regningen», «unngå å ha ansvaret», «unngå ekstraarbeid», «demonstrere profesjonens rett /makt» og så videre. Barnets beste kan lett drukne i andre hensyn som tas underveis i samarbeidet. I en slik sammenheng er det derfor behov for mer kunnskap om hvilke forhold som påvirker samarbeidsrelasjoner. NIBRs undersøkelse viste at hyppig kontakt i de fleste tilfeller reduserte konfliktene i et samarbeid. Uavhengig av behovet for mer kunnskap om forhold som fremmer og hindrer samarbeid, er det behov for å se på om det er mulig å gjøre gjeldende regelverk enklere slik at graden av uklarhet og uenighet kan reduseres mellom samarbeidende instanser.

Det er grunn til å understreke at konflikter i et samarbeid kan være positivt. Faglig uenighet om hvilke tiltak som er til det beste for barnet og hva innholdet i et tiltak bør være, kan skape dynamikk og utvikle partenes forståelse av hverandre og av barnet. Konflikter omkring økonomi og hvem som skal ha det overordnede ansvaret for et tiltak, kan imidlertid virke handlingslammende og ødeleggende for et samarbeid.

Fører samarbeidet til noe positivt for barn og deres familier, og i så fall hva? Ettersom samarbeid krever ressurser spesielt i form av tid, og ansatte i barneverntjenesten kan oppleve en presset arbeidssituasjon, er det viktig å få mer kunnskap om hva slags samarbeid som gir størst gevinst overfor barn og

deres familier som trenger hjelp. Vi har i liten grad empirisk kunnskap om i hvilken grad ulike former for samarbeid faktisk fører til positive forandringer i arbeidet med barn og deres familier. Spørsmål som kan stilles i denne forbindelse er for eksempel følgende: Er effektene av samarbeid et større tiltakspekter, enklere saksgang eller større koordinering? Er effektene av samarbeidet at familiene føler det enda vanskeligere å nå gjennom med sin oppfatning i en sak? Kan det være sånn at et samarbeid mellom instanser bidrar til mer ensartet oppfatning av «brukergruppene» og at individuelle behov i mindre grad tas hensyn til?

Oppfatninger om barnevernet hindrer et godt samarbeid. Mangel på samarbeid eller problemfylt samarbeid ser til dels å henge sammen med manglende kunnskap om hva ulike etater kan bidra med. Spesielt synes det å være myter og uvitenhet knyttet til barneverntjenesten. I en artikkel om temaet, legger forfatteren vekt på at også barnevernet må utfordre sine egne myter og i langt større grad bli selvkritisk til sitt eget arbeid (Larsen, 1995). For å forstå hva som vanskeliggjør samarbeid mellom barneverntjenesten og andre, er det behov for mer kunnskap om hvordan barneverntjenesten oppleves av sine samarbeidspartnere. En slik kunnskap vil også kunne være til hjelp for barneverntjenestens eget arbeid med å redusere «mytene» om tjenesten. Det kunne i tillegg være nyttig å kartlegge hvordan barneverntjenesten oppleves av instanser som barnevernet ikke samarbeider med i særlig grad (blant annet voksenpsykiatrien, kulturetaten og frivillige organisasjoner), og hvordan barnevernet oppfatter disse instansene.

Å ha «barnets beste» som forutsetning for å forstå problemer skaper utfordringer i samarbeidet. Bl.a. Willumsen (1999) peker på hvordan ulik problemforståelse hos samarbeidspartnere kan skape utfordringer i samarbeidet. Hennes studie indikerer at liten framdrift i et samarbeid kan være tegn på manglende problemavklaring. Dette kan delvis skyldes mangelfull kompetanse og til dels kan det skyldes en maktkamp mellom aktørene (både mellom etater og mellom forvaltningsnivåer). Å ha en felles problemforståelse er spesielt viktig i barnevernsammenheng der det ofte samarbeides om barn og familier med sammensatte og kompliserte problemer. Uklar ansvarsavklaring i samarbeidsforhold kan også ha røtter i ulik problemforståelse blant aktørene. Det finnes med andre ord flere alternative (del)forklaringer på samarbeidsproblemer i barnevernet, og det er uavklart i hvilket grad problemene er knyttet til organiseringen av samarbeidet, profesjonsmotsetninger, ulike juridiske rammeverk, økonomiske forhold, mangelfull informasjon eller individuelle trekk ved deltakerne.

Et annet viktig spørsmål er hvor mye ressurser som legges i samarbeidet i forholdet til utbyttet. Utvalget kjenner ikke til at det i denne sammenhengen er blitt foretatt analyser av forholdet kostnad-nytte eller innsats-effekt.

Følgende avsnitt kommer som nevnt innledningsvis nærmere inn på betalingsordninger og ansvarsdeling i barnevernet. Vi mangler også på dette punktet empiriske analyser av hvilke effekter disse forholdene har. Historiske studier av norske forhold vil kunne bidra til å belyse dette. Det samme kunne systematiske sammenligninger med land som har andre betalingsordninger og former for ansvarsdeling mellom blant annet forvaltningsnivåene. Som anty-

det i kapitlet om barnevernet i andre land, kan det imidlertid være vanskelig å isolere effektene av enkelte trekk ved barnevernet i ulike land.

4.4 Nærmere om betalingsordninger og ansvarsdelingen i barnevernet

I kapittel 3 ble det redegjort for ansvarsforholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene og for betalingsordningen mellom kommuner og fylkeskommuner. I de følgende avsnittene drøftes utfordringer knyttet til dagens ansvarsdeling og betalingsordninger mer detaljert.

Fylkeskommunen skal dekke kostnadene forbundet med å etablere og drive institusjoner, mens kommunen har det økonomiske ansvaret for tiltak utenfor institusjon. Når barn plasseres i fosterhjem eller institusjon, skal fylkeskommunen dekke den del av utgiftene ved plasseringen som overstiger en kommunal egenandel som fastsettes årlig av Barne- og familiedepartementet. Pr i dag er egenandelen 11.000 kroner pr. måned og uavhengig av hvilket fylkeskommunalt omsorgstiltak som benyttes. Den praktiske måten å ordne dette på (prosedyrer mht. refusjon) varierer mellom fylkeskommunene.

Staten gir årlige tilskudd til dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til barneverntjenesten. Overføringene inngår i det årlige rammetilskuddet og størrelsen på overføringene følger av Stortingets årlige budsjettvedtak. Betalingsordningene er nærmere redegjort for i «Retningslinjer av 22.12.99 fra BFD Q/ 0820 – Betalingsordninger i barnevernet. Betaling mellom kommuner og fylkeskommuner». Det er ikke foretatt noen omfattende revisjon av disse retningslinjene i løpet av de årene som loven fra 1992 har vært i kraft.

Fylkesbarnevernets oppgaver er å gi konsultasjon og råd til barneverntjenesten før plasseringen har funnet sted, bistå i å framskaffe plasseringstiltak som er besluttet og å arbeide ut fra det formålet som er besluttet av fylkesnemnd eller kommune. Fylkesbarnevernet er imidlertid gitt myndighet til å bestemme i hvilke av egne institusjoner plasseringen skal finne sted og hvordan den faglige virksomheten skal utøves i egne institusjoner og tjenester.

Fylkesbarnevernet er ikke gitt myndighet til å beslutte om barn og ungdom skal plasseres utenfor hjemmet, formålet med plasseringen, hvilke type tiltak som skal benyttes og hvor lenge plasseringen skal vare. Myndigheten til å fremme forslag om plassering og plasseringsparagraf (formål) er lagt til den kommunale barneverntjenesten.

Som nevnt i kapittel 3, beslutter kommunene hvilke tiltak som er best egnet for et barn. Omsorgstiltak besluttes gjennom vedtak i fylkesnemnda. Fylkeskommunens rolle er å bistå kommunene i å finne egnede tiltak og utvikle egnede omsorgstiltak i fylket. Barneverntjenesten kan se bort fra fylkesbarnevernets råd og bestemme at andre tiltak enn de anbefalte blir framskaffet.

4.4.1 Prinsipper for betalingsordningen i barnevernet

Betalings- og oppgjørsordninger mellom forvaltningsnivåene ble drøftet inngående i en offentlig utredning om samordning i helse- og sosialsektoren i 1986. Utvalget er ikke kjent med at tilsvarende gjennomganger er blitt gjen-

nomført etter det. I den nevnte utredningen ble det framhevet at formålet med betalingsordninger mellom kommuner og fylkeskommuner bør være å unngå at kommunene av økonomiske grunner stimuleres til å unnlate å bygge ut tjenester som de har ansvaret for. Hvis det skjer, kan «klienter» bli fanget opp av fylkeskommunens tjenesteapparat. Omsorgen veltes da over på fylkeskommunen, og faglige og økonomisk sett uheldige vridningseffekter kan oppstå. Betalingsordninger kan også fungere i motsatt retning. Hvis fylkeskommunene av økonomiske grunner unnlater å bygge ut tjenester som de har ansvaret for, veltes oppgavene over på kommunene. Betalingsordningene *kan* også utformes slik at de stimulerer til å bygge ut tiltak slik at tjenester og tiltak på det kommunale og fylkeskommunale plan blir tilpasset hverandre og slik at tjenestemottakerne blir behandlet på det mest effektive omsorgsnivå.

Samordningsutvalget mente at hvis en har LEON-prinsippet (Laveste Effektive Omsorgs Nivå) som mål, slik barnevernet har, så bør det velges en modell med full kostnadsdekning (jf. Sverige) eller en delvis prosentmessig kostnadsdekning (jf. Danmark, hvor kommunen og fylkeskommunen dekker 50 % hver ved plassering utenfor hjemmet). Det kan også velges en modell med fast pris uavhengig av hva slags tjeneste som blir gitt, slik som i Norge i dag. Et annet alternativ er en modell med en kombinasjon av disse modellene, med en fast grunnpris opp til en viss totalkostnad og deretter en prosentvis deling av overskytende utgifter. Samordningsutvalget mente at ved prisfastsettingen ved bruk av de to siste modellene, er det viktig å sette prisen høyere enn det dyreste kommunale tilbudet for å unngå (eller redusere mest mulig) plasseringer på for høyt nivå (NOU 1986:4).

Det kan også tenkes en ordning med faste graderte priser, der de minst ønskede og/eller dyreste tiltakene blir priset høyest. Dette betyr at en ved bevisst sentral styring gjennom prisfastsettelse prøver å styre tiltaksutvikling og tiltaksvalg. Dette er kjent både fra næringslivet (eks. gebyrpolitikk), fra fastsetting av avgiftsnivå for uønsket virksomhet (eks. høy bensinavgift for å få ned bilbruk) og fra helsevesenet (refusjon for poliklinisk virksomhet m.m.). Prisfastsettelsen trenger ikke være «nøyaktig» eller «rettferdig» hvis den skal fungere som et slikt styringsmiddel.

4.4.2 Ansvarsdelingen sammenlignet med andre helse- og sosialtjenester

Barnevernet har en ansvars- og myndighetsfordeling mellom kommune og fylkeskommune som skiller seg fra andre områder innenfor helse- og sosialtjenestene i Norge. Dette knytter seg i første rekke til følgende forhold:

Fylkeskommunen har i barnevernet et omfattende ansvar for *omsorgstjenester*, dvs. for utbygging og drift av tilstrekkelig antall omsorgsinstitusjoner og et betydelig faglig og økonomisk delansvar for fosterhjemsvirksomheten. Dette skiller seg klart fra f.eks. eldreomsorgen, virksomheten overfor psykisk utviklingshemmede og psykiatrien, der ansvaret for etablering og drift av omsorgstiltak nå er lagt på kommunalt nivå, mens fylkeskommunen har ansvar for spesialisttjenester. Denne særpregete ansvarsfordelingen innen barnevernet begrunnes i barnevernlovens forarbeider med at antallet institusjonsplasserte barn og ungdom totalt sett er lite, at drift av barneverninstitusjoner er en spesialisert virksomhet som krever høy faglig kompetanse og

at den enkelte kommune vil ha vanskeligheter med å bygge opp et tilstrekkelig omfattende og differensiert nok institusjonstilbud.

Fylkesnemnda bestemmer etter innstilling fra kommunen hvem som skal plasseres i de tiltak fylkeskommunen driver eller har ansvar for å finansiere. Det er uvanlig innenfor offentlig forvaltning at en instans kan forplikte en annen instans på et annet forvaltningsnivå økonomisk gjennom vedtak. Denne ordningen er i barnevernlovens forarbeider begrunnet med at alle barn som er i behov av tiltak fra barnevernet skal få rett hjelp til rett tid og at det derfor ikke skal være noen form for asylsuverenitet i barnevernet (Ot.prp. nr. 44 for 1991–92).

For å ansvarliggjøre kommunene økonomisk i forhold til sine vedtak om plassering utenfor hjemmet og unngå uheldige vridningseffekter i forhold til tiltaksvalg, er det innført en ordning med kommunal delbetaling ved slike plasseringer. Betalingsordningen er såkalt kostnadsnøytral, det vil si at kommunene betaler samme sum uansett hva de faktiske utgiftene ved plasseringen er. En tilsvarende betalingsordning mellom kommune og fylkeskommune finnes ellers bare i russektoren, og er der begrenset til institusjonsplasseringer. Så vidt utvalget kjenner til er det ikke gjort noen grundig vurdering av om denne betalingsordningen virker i forhold til hensikten.

4.4.3 Utfordringer knyttet til betalingsordning og ansvarsdeling

Særlig fra fylkeskommunalt hold hevdes det at dagens betalingsordning bidrar til at kommunen velger for «tunge» og omfattende fylkeskommunale tiltak. Det skjer uten at det nødvendigvis er det beste tiltaket for barnet, men fordi det er økonomisk lønnsomt for kommunene. Kommunene på sin side framholder at tiltak må velges av hensyn til barnets beste og uten å skjele til økonomi. En for høy kommunal egenandel vil kunne bidra til at kommunen velger å ikke flytte et barn fra hjemmet av økonomiske årsaker.

Hovedproblemet med betalingsordningen i barnevernet slik den er i dag, ser ut til å være at den ikke gir tilstrekkelige økonomiske stimuli til faglig god innsats og tiltaksutvikling på kommunalt nivå. Kommunene har lite å tjene rent økonomisk på å utvikle alternative tiltak til institusjonsplassering ved å bygge opp et tiltaksapparat med for eksempel vedlikeholds- og utviklingsfunksjoner for støttekontakter av mer profesjonell karakter, miljøarbeidere som kan settes inn i hjemmet, omfattende avlastningstiltak for familier, vernede botiltak for ungdom og vanskeligstilte mødre med små barn eller mer omfattende og strukturert arbeid med familier.

Med dagens sats for kommunal delbetaling ved plassering utenfor hjemmet, i institusjon eller forsterket fosterhjem, kan det i mange tilfeller bli dyrere for kommunene å satse på en kommunal tiltaksutvikling som kan bidra til at barna/ungdommene kan bli boende i egen familie enn å plassere dem utenfor hjemmet og betale den kommunale egenandelen for dette. Gjeldende betalingsordning med tilhørende betalingsrate ser ut til å hindre nyskapende tiltak for barn og familier i deres hjemmemiljø. Samtidig kan ordningen bidra til kommunal ansvarsfraskrivelse i særlig kompliserte saker.

Ansvar for å utvikle og iverksette hjemmebaserte tiltak ligger på kommunalt nivå. Selv om slike tiltak i mange tilfeller kan være faglig bedre og nesten alltid totalt sett økonomisk rimeligere enn institusjoner, viser det seg i praksis at kommunene i liten grad etablerer slike tjenester. Spesielt når det

gjelder ungdom velger kommunen i stedet institusjonsplassering, noe som gjør at mye av det faglige ansvaret for tiltaket og det meste av det økonomiske ansvaret pålegges fylkeskommunen.

Presset fra kommunene om institusjonstiltak for ungdom, og da spesielt ungdom med atferdsvansker, har ført til at fylkeskommunene har kjøpt mange plasser i private tiltak. Dette har skapt et stort privat marked og grunnlag for bekymring omkring overetablering, kvalitet, pris og innsynsmuligheter.

Utgiftene i fylkesbarnevernet har økt relativt sett mye mer enn utgiftene i det kommunale barnevernet fra 1993 selv om antallet barn som er plassert utenfor hjemmet har økt lite i perioden. Antallet barn i hjelpetiltak er derimot økt betydelig i samme periode. Det naturlige ville derfor være at det var de kommunale barnevernutgiftene som hadde økt mest, relativt sett. Når det ikke er tilfelle, kan det bl.a. skyldes den svært beskjedne økningen i den kommunale delbetalingen i perioden. Det er grunn til å merke seg at det er et lite antall barnevernklienter (c a. 20% av totalantallet) som får svært mye av de samlede midlene i barnevernet og at dette er en økende tendens. Det kan også skyldes ett eller flere av følgende forhold:

- Flere akutt plasseringer i løpet av året som ikke blir registrert (i statistikken) ved årsskiftet. Akutt tiltak for ungdom er ofte kostnadskrevenne for fylkeskommunen.
- Økende ungdomsandel av det totale antallet barn og ungdom som er plassert utenfor hjemmet – tiltak for ungdom er stort sett dyrere enn for barn.
- Økende vanskelighetsgrad hos de barn og unge som plasseres utenfor hjemmet og dermed (nødvendig med) større ressursinnsats pr. barn.
- Økning i den fylkeskommunale barnevernaktivitet som er knyttet til kvalitetsforbedringer og tjenester til kommuner og andre instanser, f. eks. fosterhjemarbeid, konsultasjonstjeneste, fag- og undervisningsstillinger, administrasjon og servicefunksjoner.
- Betydelig økning i antallet/andelen forsterkede fosterhjem og i kostnaden pr. forsterket fosterhjem.
- Utgifter knyttet til funksjonshemming hos barn som plasseres i fosterhjem defineres ofte av kommunen som barnevernutgifter, slik at fylkeskommunen blir refusjonspliktig.
- Institusjonsdriften er blitt dyrere bl.a. på grunn av krav om/behov for økt bemanning og høyere kompetanse.
- De private tiltakene har krevd og fått betydelig bedre betalt for sine oppgaver på grunn av tidligere nevnte forhold pluss gunstig markedssituasjon fra deres synsvinkel.

Utvalget vil her ta et visst forbehold om at bl.a. strekpunktene ovenfor bygger på en rapport til Helseregion Sør (fra august 1999), og at materialet til dels bærer preg av partsinnlegg fra fylkeskommunens side. Vi vil poengtere at det er en viss ubalanse med hensyn til kilder om betalingsordningene i barnevernet. Dette fordi det er fylkeskommunene som har mest systematisert informasjon og synspunkter om dette temaet.

4.4.4 Utilsiktede virkninger av dagens ansvarsdeling mellom nivåene

Kommunene har mange og helt sentrale oppgaver på barnevernfeltet som forutsetter høy kompetanse. I praksis viser det seg at spesielt de små kommu-

nene har problemer med å få etablert, vedlikeholdt og videreutviklet kompetanse innen barnevernet (jf. kapitlet om kompetanse). Fylkeskommunene har ikke i samme grad disse problemene. Fra enkelte hold hevdes det at realkompetansen ofte befinner seg i fylkeskommunene, mens kommunene har den formelle kompetansen og beslutningsmyndigheten.

Spesielt fra fylkeskommunalt hold pekes det på flere utilsiktede virkninger ved dagens ansvarsdeling mellom nivåene. Rekkefølgen de presenteres i er tilfeldig valgt.

For det første gjelder det forholdet til grunnskolen. Fylkeskommunen har ansvaret for barn som er plassert i sosiale eller medisinske institusjoner, mens kommunene har ansvaret for barn som bor hjemme og som er i hjelpetiltak eller i ulike former for fosterhjem. Kommunen kan av økonomiske årsaker foretrekke en institusjonsplassering, mens fylkeskommunen kan være opptatt av å få definert flest mulige tiltak som fosterhjem. Det er med andre ord en mulighet for at valg av tiltak er økonomisk betinget snarere enn hva som er til det beste for barnet.

For det andre gjelder det ansvar for fosterbarn med funksjonshemninger. Kommune og fylkeskommune kan være uenige om hvilke forsterkningsbehov for fosterbarn som skyldes funksjonshemningen og hvilke som skyldes omsorgssvikten (her brukt som samlebegrep for barnevernets inngrepsgrunnlag). Dersom funksjonshemningen skyldes omsorgssvikten, er fylkeskommunen refusjonspliktig overfor kommunen. Det som volder særlig problemer i en slik sammenheng er funksjonshemninger av typen AH/HD, Tourette, Føtalt alkoholsyndrom og lettere utviklingshemning. I disse tilfellene hvor det kan være vanskelig å avgjøre årsakssammenhengene, oppstår også spørsmålet om hvor det økonomiske ansvaret skal ligge.

Et spesielt problem er ansvaret for fosterbarn med funksjonshemninger som bor i andre kommuner enn omsorgskommunen. Etter gjeldende regelverk er ansvaret for barneverntiltakene lagt til omsorgskommunen (der barnet bodde), mens ansvaret for at fosterbarnet får den hjelp trenger i forhold til sin funksjonshemming ligger på oppholdskommunen (der fosterforeldrene bor). Slike tilfeller kan skape uenighet mellom kommunene av økonomisk karakter og rammer primært fosterforeldrene og barna.

Barne- og ungdomspsykiatrien definerer selv hvem som skal motta tjenester, hvilken hjelp som kan tilbys og når tjenesten kan tilbys. Det er en stor grad av overlapping mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet når det gjelder involverte barn, og behandlingstilbudet kan være relativt likt for de to tjenestene. Ved plassering i et fylkeskommunalt barne- og ungdomshjem betaler kommunen egenandel, men ved plassering i et barne- og ungdomspsykiatrisk behandlingshjem betaler den ingen ting. Det kan derfor være grunn til å vurdere om regelverket for betalingsordninger for disse typer tjenester bør sees mer i sammenheng.

Det at ansvaret for fosterhjemmene er delt mellom forvaltningsnivåene, fører til enkelte konflikter og dobbeltarbeid. Ettersom mange kommuner er små, kan det være problematisk for kommunene å ivareta dette ansvaret på en god måte.

En stor andel av fosterhjemmene har økonomisk forsterkning utover den kommunale delbetaling. I disse sakene har både kommune og fylkeskom-

mune vurdert forsterkningsbehovet, noe som kan oppleves som slitsomt fra fosterhjemmenes side.

På 90-tallet ble det utviklet en rekke *familiebaserte tiltak som alternativ til institusjonsplassering*. Disse tiltakene er i stor grad utviklet av det fylkeskommunale barnevernet (beredskapshjem, familiehjem, institusjonstilknyttede fosterhjem etc). I lovens forstand er disse tiltakene fosterhjem, men kommunene har ansvaret for blant annet grunnskoleundervisningen. Kommunens befatning med disse tiltakene synes stort sett å være ved plassering av barn.

Iverksetting av Multisystemisk terapi (MST) skal hjemles i barnevernloven § 4–4, 2.ledd som omhandler hjelpetiltak til barn og barnefamilier (MST er nærmere beskrevet i kapitlet om barn og unge med atferdsproblemer). Det er derfor kommunen som må fatte et formelt vedtak om å iverksette MST i den enkelte familie. Tiltak som iverksettes etter denne bestemmelsen er i loven definert som et kommunalt ansvar, men ansvaret for driften av tiltaket er lagt til fylkeskommunen. Det er også fylkeskommunen som bestemmer hvem som skal få tilbud om MST og hvem som skal henvises til andre tilbud, eventuelt avvises. Her innføres egentlig en fylkeskommunal styringsmulighet over inntak som ikke gjelder ordinært.

Også når det gjelder økonomisk ansvarsfordeling skiller MST seg fra de vanlige bestemmelsene. Mens innsatsen gjennomføres, betaler kommunen sin egenandel og fylkeskommunen dekker det overskytende. Hvis MST-teamet vurderer at det trengs andre hjelpetiltak i behandlingsperioden, må kommunen betale utgiftene knyttet til disse.

Det er gitt muligheter for etablering og bruk av *private tiltak i forhold til ungdom som plasseres med hjemmel i «atferdsbestemmelsene» i barnevernloven* uten at disse tiltakene har driftsavtale med noen fylkeskommune. Også her er det barneverntjenesten i kommunen eller fylkesnemnda som fatter vedtak om plassering og plasseringens lengde, mens størsteparten av utgiftene faller på fylkeskommunen. Fylkeskommunene har imidlertid gjennomført et utredningsprosjekt (med statlig støtte) for å få bedre innsikt, styring og faglig og økonomisk kontroll med de private tiltakene.

4.5 Oppsummering

Barnevernloven pålegger barneverntjenesten å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer for løse sine forvaltningsmessige oppgaver. Formålet med et slikt samarbeid er å bruke de kommunale ressursene mer effektivt, og dette gjelder særlig de menneskelige ressursene som de ansatte i barne- og ungdomstjenestene representerer. Økt samarbeid kan bidra til kompetanseheving, at saker belyses fra flere sider, at det kommunale tiltaksregisteret blir større og at en kan iverksette flere og bedre lokale tiltak.

Rapporter om og erfaringer fra det kommunale samarbeid om forebyggende tiltak og hjelpetiltak viser imidlertid at samarbeidet ofte ikke fungerer så bra som en kunne ønske. Dette fører til at foreldre må forholde seg til flere tjenester med skiftende saksbehandlere og rådgivere, noe som av og til oppleves som en «spissrotgang» mellom profesjonelle som har ulik problemoppfatning og vanskelig for å bli enige om den økonomiske og beslutningsmessige ansvarsfordelingen.

Samarbeidsrelasjonene synes å være spesielt problematiske mellom skolen og barnevernet i primærkommunene, og mellom barneverntjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien på fylkeskommunalt nivå. BUP synes ikke å ønske et mer forpliktende samarbeid med barnevernet, mens barnevernet på sin side uttrykker et slikt ønske. Konfliktene mellom skolen og barnevernet synes særlig å dreie seg om økonomi og grensene for når barn og unge skal plasseres i omsorgs- eller atferdstiltak og dermed tas ut av skolen. Skolen kan med andre ord utøve et press for å få barn og unge plassert utenfor hjemmet.

Foreldre beskriver samarbeidet med kommunale tjenester som krevende og konfliktfylt og ønsker å forholde seg til én person som har oversikt og koordineringsansvar. Etablering av «ansvarsgrupper» og utarbeiding av tiltaksplaner synes ikke å være tilstrekkelig for å sikre dette. Når de kommunale instansene sender saker til hverandre som «bestillinger» og «viderehenvelser», blir det mye dobbeltarbeid og dårlig framdrift. En del saker går på rundgang mellom kommunale og fylkeskommunale instanser uten at det blir satt inn tiltak som utgjør tilstrekkelig hjelp. Hjelpen til foreldre og barn kommer ofte for sent, og tiltakene er ofte dårlig samordnet.

Det er i de senere årene gjennomført en rekke samarbeids- og samordningsprosjekter i kommunene. Erfaringene viser relativt entydig en større grad av måloppnåelse i prosjekter der det politiske og administrative nivået har vært inne i bildet. Dette synes å gi prosjektene økt legitimitet, økt beslutningsevne og formell autoritet. Videre har høy kompetanse og hyppig kontakt mellom samarbeidende instanser virket forebyggende og dempende på konflikter.

Kommuner som har innført forpliktende tverretatlig samarbeid oppnår et bedre samarbeid. Samarbeidet bør være sentralt forankret i kommunen gjennom politiske vedtak der det er legitimt å sette av ressurser til samarbeidet og alle er forpliktet til å delta. Gevinsten er hyppigere og bedre kontakt, større gjensidig kunnskap, samt mer koordinering av innsatsen. Det må imidlertid legges til at en vet mindre om hvilket utbytte barn og foreldre har hatt av dette samarbeidet.

Saklig uenighet og faglige konflikter er ikke nødvendigvis et onde og kan bidra til fruktbar meningsbrytning og alternative løsningsforslag. Men motsetningene kan også være lite konstruktive og hindre at barn og unge får rett hjelp til rett tid. Slike barrierer for samarbeid mellom etater, instanser og forvaltningsnivåer er blant annet ulikt lovgrunnlag for beslutninger, ulik problemforståelse, uklarhet om fordeling av økonomisk ansvar, uklarhet om beslutningsutfall og valg av tiltak, samt mangel på tid, tendenser til profesjonskamp og dårlig personkjemi. Målforskyvning skjer i retning av «å unngå å betale regningen», «fraskrive seg ansvaret», «unngå ekstraarbeid» og «demonstrere profesjonens rett eller makt». Blant de mer positive målsettingene for samarbeid er et større tiltaksspekter, enklere saksgang og bedre koordinering.

Samarbeidet mellom barneverntjenesten i kommunen og fylkesbarnevernet er sentralt. Men mye tid og ressurser brukes på å avklare økonomi (hvem som skal betale) og ansvar (hvem som har ansvar for tiltaket og oppfølgingen etter at plasseringer er foretatt). Problemene knytter seg særlig til valg av tiltak og kostnader knyttet til slike tiltak for ungdom med atferdsproblemer.

Problemene knyttet til betalingsordninger og ansvarsdeling mellom det kommunale og fylkeskommunale barnevernet henger sammen med at det er det kommunale barnevernet som bestemmer hvilket tiltak som er best egnet for barn og unge, og hvilken lovparagraf som skal benyttes som beslutningsunderlag. Et hovedproblem ved betalingsordningene er at det ofte er økonomisk lønnsomt for kommunene å satse på plassering i fylkeskommunale tiltak heller enn på lokal tiltaksutvikling. Fylkeskommunene har på sin side ikke bygget ut det antall plasser som etterspørres, noe som har ført til et stort uregulert privat institusjonsmarked som barneverntjenesten har liten styring med, både økonomisk og faglig. Utvalget kjenner ikke til at det er gjort vurderinger av om betalingsordningene og ansvarsfordelingen virker etter hensikten. Det innebærer at det er barn og unges behov som bør bestemme valg av tiltak, og disse bør iverksettes på lavest effektive omsorgsnivå og på en slik måte at en sikrer en effektiv ressursbruk i barnevernet.

Med dagens ordning kan kommuner av økonomiske grunner unnlate å bygge ut tjenester som de har ansvar for, og fra et fylkeskommunalt perspektiv kan det se ut til at kommunene ofte velger for omfattende og kostbare fylkeskommunale tiltak. Den kommunale delbetalingen synes ikke i tilstrekkelig grad å oppmuntre til økt satsing på lokale tiltak for barn og unge.

Det er også behov for tiltak som motvirker tendensen til ansvarsfraskrivelse fra kommuner og fylkeskommuner når det gjelder samarbeidet mellom BUP og fylkesbarnevernet samt skoletilbudet for barn under omsorg og fosterbarn med funksjonshemninger.

Noen fylkeskommunen har opprettet en konsultasjonstjeneste som kommunene kan benytte seg av for å drøfte valg av fylkeskommunale tiltak. Det er imidlertid uklart hvor sterk denne konsultasjonsretten er og hvor langt fylkeskommunens bistandsplikt overfor kommunene strekker seg i valg av tiltak. Den kommunale barneverntjenesten kan i prinsippet se bort fra fylkesbarnevernets råd og bestemme at andre tiltak enn de anbefalte skal benyttes. Når kommune og fylkeskommune inngår i en dialog om valg av tiltak, synes samarbeidet å fungere bedre enn i fylker hvor kommune og fylkeskommune inngår i rollene som henholdsvis «bestiller» og «leverandør».

Utvalget etterlyser på flere områder forskningsbasert kunnskap, særlig om virkningene av tverrfaglig og tverretatlig samarbeid for barn og foreldre. Men som vist i denne oppsummeringen, vil det her være nødvendig med en rekke andre initiativ, ikke minst av organisatorisk karakter.

*Del II Barnevernets verdigrunnlag og faglige
grunnlag*

Kapittel 5

Barnevernets verdigrunnlag

Utøvelse av skjønn og dømmekraft dreier seg om vurderinger der forskjellige verdier ofte settes opp mot hverandre. Etske prinsipper og vurderinger, blant annet for yrkesutøvelse, bygger på slike verdiprioriteringer. Avveininger av hvilke verdier som skal tillegges størst vekt, begrunner også ofte de beslutninger og veivalg som gjøres. Hva menes med verdier og etikk i en barnevernfaglig sammenheng? Det skal vi forsøke å klargjøre i det følgende.

5.1 Grunnverdier, normer og etikk

De grunnleggende verdiene er av en slik karakter at de grunngir seg selv. Vi trenger ikke motivere dem ved hjelp av andre verdier. Eksempel på slike verdier i vårt samfunn er rettferdighet, likestilling, solidaritet, trygge oppvekstvilkår, toleranse, en verdig alderdom osv. Ofte refererer vi til normer, gjerne med henvisning til atferd, krav, metoder eller tiltak. Normene dreier seg om delverdier eller instrumentelle verdier som anses formålstjenlige for å oppnå eller realisere grunnverdier. For eksempel kan «positiv diskriminering» være en metode og dermed en norm for å realisere likestilling eller reell omsorg. Mennesker med dårlig helse vil således ha behov for mest medisinsk hjelp. For dem som har størst vansker under oppveksten, er det behov for mest støtte og hjelp osv. Kjennetegnet ved normene er således at de består av regler og virkemidler som kan bidra til å realisere en grunnverdi og dermed et samfunnsmessig anerkjent mål. En skarp sontring mellom grunnleggende verdier og normer vil likevel sjelden være hensiktsmessig. Vi kan for eksempel fastslå at det å være troverdig og pålitelig er en individuell grunnverdi. For å kunne realisere en slik verdi, vil det å være nøye og presis være viktige normer. Men det siste vil også uomtvistelig være en grunnleggende verdi, ikke minst i yrkeslivet. (Befring, E., 1994).

Etikken og etske prinsipper reflekterer over og systematiserer normative spørsmål, og gir anvisninger på verdibaserte vurderinger etter dimensjoner som akseptabelt – uakseptabelt, verdig – uverdig osv. Etikken setter søkelyset på kriteriene for det gode både på det samfunnsmessige og personlige plan. Samfunnsetikken er blant annet opptatt av spørsmål som rettferdighet i fordelingen av goder og byrder. Den personlige etikken er opptatt av både å ville og kunne gjøre det gode, herunder av avhengighets- og maktrelasjoner, og samtidig settes fokus på konsekvensene. Etikeren Knud E. Løgstrups har blant annet pekt på at etikken må sees i lys av at vi mennesker er avhengige av og har makt over hverandre, og at grunnprinsippet må være at vi må bruke denne makten til beste for de andre og ikke for oss selv. For foreldre, lærere og andre med ansvar for barn, er det her snakk om et særlig maktforhold, som også medfører et særlig stort ansvar (ibid, s.112–114).

Når vi ser på barnevernet, vil det være vanskelig å påvise grunnleggende verdier som er særegne, i den betydning at de ikke også har gyldighet på andre samfunnsområder. Derimot vil det være visse grunnleggende verdier som har særlig stor betydning for barn og ungdom. Barnevernets oppgaver vil dermed også være med på å fokusere nettopp disse verdiene. Dette gjelder

verdier i vårt samfunn som setter fokus på barns oppvekstvilkår, på ungdommens livsmuligheter, på familiens omsorgsevne, på grunnleggende spørsmål som gjelder læring, omsorg, helse og velferd i oppvekstaldere. Når det gjelder grunnleggende verdier, er det heller ikke lett å påvise store og markante endringer i løpet av de hundre årene som har gått fra vergerådslovens tilblivelse og fram til i dag. Like fullt har det funnet sted en utvikling hvor visse verdier har en mer framtrædende plass enn tidligere. Det viktigste her er knyttet til enkeltindividenes rettigheter, til likestilling og samfunnets ansvar for alle, noe som avspeiler den demokratisering som har funnet sted. De aller tydeligste endringene dreier seg utvilsomt om delverdier, normer eller metoder, noe som i særlig grad avspeiler faglige erfaringer og forståelsesformer.

Verdispørsmål i barnevernet kommer særlig til uttrykk i kritiske situasjoner når det skal gjennomføres praktiske og etiske overveielser om hva som tjener det enkelte barnet best. Etikken setter som sagt fokus på spørsmålet om både å ville og kunne gjøre det som er best for barna, men retter en særlig oppmerksomhet på konsekvensene av det en gjør eller unnlater å gjøre. Derfor er også refleksjon over egen yrkesrolle, personlig og etisk kompetanse, sammen med faglig kompetanseutvikling av grunnleggende betydning i barnevernet.

I det følgende vil vi først beskrive verdier som har en særlig aktualitet og relevans i denne sammenheng, og til slutt skal vi klargjøre noen etiske prinsipper.

5.2 Barns trygghet og personlige integritet

Velferdsstaten bygger på et verdigrunnlag som har menneskeverdet som grunnleggende målestokk. Dette betyr at hensynet til det enkelte individ alltid skal komme først, og hver enkelt skal ha status som en verdig, ukrenkelig og verdifull samfunnsborger.

Barnevernet er en selvsagt del av velferdsstaten og er dermed også forankret til de verdier denne samfunnsordningen bygger på. Velferdsstaten skal garantere den enkelte trygghet, helse, velferd og tilgang til samfunnet. Denne samfunnsordningen, som ble utviklet i siste halvdel av 1900-tallet, skal således i første rekke hindre nød, sosial urett og diskriminering. Men samtidig skal samfunnet skape muligheter for velferd og selvrealisering for alle. Velferdsstaten er således en kombinasjon av omsorgs- og tryggingssystemer på den ene side og kvalifisering og personlige styrkingstiltak på den andre. De første skal sørge for at det alltid er et trygghetsnett som vil fange en opp når motgang, krise, ulykker etc. innhenter oss. Styrkingstiltakene omfatter muligheter for opplæring, kultur og rekreasjon. Alle skal ha tilgang til noe som kan ruste en for et rikere liv og dermed gi tilværelsen et meningsfylt innhold.

Trygghet for den enkelte er en grunnverdi i alle former for sosialtjeneste. Gjennom lovgivningen har samfunnet påtatt seg en forpliktelse om å ivareta både økonomisk og sosial trygghet samt den enkeltes personlige, fysiske og psykiske integritet. (Kjellebold, A, 1999, s. 304.) Vernet om personlig integritet er samtidig en viktig rettsstatsverdi og en grunnleggende pedagogisk verdi. I den sammenheng kan vi merke oss at Stortinget i 1972 opphevet foreldrenes

rett til «at anvende maadeholden legemlig revselse» på sine barn, og at vi i 1936 fikk et særlig lovforbud mot bruk av kroppslig refselse i skolen. Vernet om den fysiske integriteten til barna, og poengteringen av at straff ikke er et akseptabelt pedagogisk virkemiddel, ble dermed klargjort ved lov. I denne forbindelse har det blitt påpekt at det i juridisk forstand foreligger et tilstrekkelig rettsvern også for barn og skoleelever, i og med at § 228 i «den alminnelige borgerlige straffelov» har et klart forbud mot alle former for «legemsfornærmelse».

Her skal en også merke seg at et mindretall i Folkeskolekomiteen av 1963 foreslo at bestemmelsen om forbud mot kroppslig refselse ble utvidet til også å gjelde krenkende behandling av elevene. Dette ble nærmere klargjort som nedsettende omtale av barnet som person, av hjemmet eller det særlige miljøet til barnet eller andre reaksjoner fra skolens side som kan virke som hån eller latterliggjøring av barnet selv, hjemmet eller det særlige miljøet til barnet. (Innstilling fra Folkeskolekomiteen, 1965, s. 223.) Disse bestemmelsene er nå inkludert i gjeldende instruks for skolen.

Den sterke poengteringen av trygghet og vern av personlig integritet har som direkte formål å forebygge negative konsekvenser for barns utvikling. I dagens lovgivning er det et karakteristisk trekk at det blir lagt stor vekt på foreldrenes ansvar og plikter overfor barna. Barneloven (1981) bruker således ikke betegnelsen «foreldremyndighet», men derimot «foreldreansvar».

Tryggheten for det enkelte barn er alt i alt nært knyttet til spørsmålet om foreldrenes evne til å ta ansvar. I utgangspunktet tas det for gitt at foreldrene verner sine barn og er i stand til å ivareta barnets tarv. Erkjennelsen av at så ikke alltid er tilfelle, representerer så og si barnevernets fundament. Perspektivet om samfunnets plikt til å gripe inn når barn lider nød, skapte redningsanstaltbevegelsen, som etterhvert førte fram til «Vergerådsloven» av 1896. Den regjeringsoppnevnte barnevernkomiteen av 1947, som utarbeidet forslaget til barnevernlov av 1953, uttrykte seg slik: «Den naturlige solidaritetsfølelse tilsier at samfunnet griper inn og verner de individer som minst av alt er i stand til å verne seg selv».

Forut for den nye barnevernloven av 1992 uttrykte statsråd Grete Berget dette slik: «Barnevernets ansvar begynner der foreldrene ikke strekker til». I dette ligger synet på barnet som den svake part. Når samfunnet oppfatter at foreldrene svikter sitt ansvar overfor barna, griper samfunnet ved barnevernet inn. Selv om synet på barnet som den svake part og samfunnets rett og plikt til å gripe inn, preger hele barnevernets historie, har det skjedd betydelige endringer. Utviklingen har i økende grad pålagt barnevernet å høre barnet slik at barnets rett til medvirkning er styrket. Samtidig, og det er meget vesentlig i denne sammenheng, har forebyggingsperspektivet kommet i fokus på en langt mer gjennomgripende og helhetlig måte enn tidligere.

Verdifokuseringen på vern og trygghet er utvilsomt av særlig stor betydning på oppvekstområdet. Barn og ungdom er sårbare og trenger skjerming mot forhold som kan ha negative konsekvenser. Dette kan karakteriseres som ansvarlighetsnormer, da det er foreldrene og andre voksne som forvalter disse verdiene på barns vegne.

En viktig side ved ivaretagelsen av personlig integritet, består i den enkeltes rett til å få vernet sin selvrespekt og få utviklet en tiltro til egne evner og muligheter. Dette er en grunnverdi som i relativt liten grad har blitt fokusert i en pedagogisk og oppvekstpolitisk kontekst, noe som må betraktes som en betydelig utfordring på det barnepolitiske og barnefaglige området.

5.3 Ungdomsalderen i fokus

Ungdomsalderen er en viktig utviklings- og identitetsformende fase av livet. For de yngste er det snakk om pubertet og overgangsalder, som er preget av sterk utvikling både fysisk, intellektuelt, sosialt og emosjonelt. Her skjer det en endring i referansepunkt ved at foreldrene blir et svakere holdepunkt, mens ungdomsgruppen får økt betydning i tilværelsen. Samtidig utsettes mennesker i denne alderen for et økende pedagogisk og kommersielt press. Ungdomsalderen har mer og mer fått preg av skolealder, med markante forventninger og krav til å finne fotfeste i et framtidig arbeids- og samfunnsliv. Ungdom må forholde seg til kompetansekrav, mange og sterke personlige og sosiale endringer, og de må gjøre mange viktige valg. Dette er uomtvistelig en periode preget av rike ressurser, men også av mange risikofaktorer.

Det kan reises spørsmål om samfunnet fullt ut har erkjent verdien om trygghet og vern i relasjon til de påkjenninger og den risiko som er forbundet med den nye ungdomsalderen. Vi vet at mange ikke makter det pedagogiske karrierejaget. Et stort antall unge mennesker klarer rett og slett ikke å komme seg gjennom ungdomsalderen uten å bli påført betydelige personlige og sosiale belastninger. I denne sammenheng er det også viktig å peke på at en stor del av det kommersielle livet som er knyttet til ungdomsalderen, også bærer i seg atferds- og imitasjonsmodeller med relasjoner til rusmidler og andre marginaliserende krefter.

Ut fra velferdsstatens verdigrunnlag om trygghet for den enkelte synes det grunnlag for å hevde at ungdomsalderen representerer et forsømt område som bør få større oppmerksomhet. Dette utviklingstrinnet har i flere ti-år vært sterkt preget både av utdanningsideologiske synsmåter og retorikk og av kommersielle krefter. Det foreligger i dag et klart behov for et nytenkende helhetsperspektiv. Dette vil bidra til en ny forståelse av ungdomsalderen som livsavsnitt og medvirke til å gi unge mennesker pågangsmot og et mulighetsperspektiv.

Det som her vil stå sentralt er verdien om å ta vare på hver enkelt læringsressurs og utviklingspotensiale, samt verdien om å skape tilgang til arbeids- og samfunnslivet. Disse representerer de viktigste pedagogiske verdier i samfunnet. Dette kan anses å være velferdsstatens fundamentale verdier i møtet med unge mennesker, og dermed også de verdier som alle samfunnsinstanser med ansvar for oppvekst må være forpliktet av. Dermed er dette ikke bare et verdifundament for barnevernet, men uomtvistelig i enda større grad for skolen. Læring og personlig utvikling og tilgang til arbeids- og samfunnslivet, er grunnverdier som ikke kan realiseres uten å legge et fellesforstått perspektiv til grunn. I praksis betyr det å involvere alle relevante samfunnsinstanser på en forpliktende måte, herunder også arbeidslivet. Dette innebærer en samfunnsinnsats ut fra en fellesforstått ansvarlighet.

Når det så gjelder velferdsstatens verdier om styrking av det enkelte individ, kan vi som påpekt under forrige punkt, referere både til generelle oppvekst- og læringsverdier og til verdiene om selvstendighet og tilgang til arbeids- og samfunnslivet. Når barna blir født, har de aller fleste med seg de biologiske ressurser som trengs for å kunne få et godt liv. Målet for velferdssamfunnet er at oppvekst- og læringsvilkårene skal virkeliggjøre dette potensialet. Men vi vet at oppvekstvilkårene er svært varierende og at det menneskelige læringspotensialet både er en sterk og skjør ressurs.

De som lykkes opplever trivsel og trygghet i hverdagen, og de makter som oftest å mestre utfordringene. De får reelle muligheter til å utvikle viktige personlige egenskaper som selvtillit, optimisme og et lyst sinn. De opplever sosial støtte fra familie, venner og naboer. Som Peter F. Hjort sier det, så står de ikke alene, og de lærer seg å være hyggelige mennesker, som dermed også blir godt likt. De deltar og de blir tatt hensyn til.

De som ikke lykkes, legger derimot grunnlaget for en taperkarriere, preget av et negativt selvbilde og mangel på selvtillit. De lærer en uheldig livsstil, de får et svakt sosialt nettverk og de mangler medmenneskelig støtte. Ofte har de reduserte forutsetninger for fysisk og kulturell aktivitet, de har ofte svak helse, de fungerer dårlig og er lite attraktive på arbeidsmarkedet. Dette er unge mennesker som ikke mestrer tilværelsen, som blir skadet av negative påvirkninger i hjem, nærmiljø og skole. De er blitt klienter, pasienter og marginaliserte personer som vil inngå i den fattigdomskulturen som henger som en uværssky over det voksende 2/3-samfunnet – et samfunn der kanskje 1/3 vil stå utenfor det gode livet (Hjort, P.F, 1996).

I det som her er beskrevet finner vi utvilsomt noen av de tyngste utfordringene for et barnevern som tradisjonelt har hatt sin sterkeste forankring til småbarn og deres familier. Ut fra den uomtvistelige realitet at unge mennesker og deres oppvekstarenaer langt på vei har kommet i bakgrunnen, vil det på dette området kreves nye initiativ, tiltak og ordninger for å kunne realisere velferdsstatens verdigrunnlag.

5.4 Familien og nærmiljøet

Familien utgjør en grunnenhet i samfunnet, og en av dens primære verdimesige begrunnelser er omsorg og oppdragelse av barn. Karakteristisk nok fastslår FN-konvensjonen om barns rettigheter allerede i innledningen at familien er samfunnets grunnleggende enhet og det naturlige miljø for vekst og velvære for barna. Det påpekes blant annet at barn bør vokse opp i et familiemiljø, i en atmosfære av glede, kjærlighet og forståelse. Dette vil gi de beste forutsetninger for en fullstendig og harmonisk utvikling av hans eller hennes personlighet. Barns rett til å bevare sin identitet, herunder nasjonalitet, navn og familieforhold, står også sentralt i konvensjonen. Her er det relevant å poengtere at foreldrenes betydning viser seg på en utvetydig måte ved at de vanskelig lar seg erstatte. På dette grunnlag påpekes det i NOU 1995: 26 «Barneombud og barndom i Norge» at det må være en overordnet oppgave at foreldre gis best mulige arbeidsvilkår, uten at det oppstilles noen motsetningsforhold mellom en slik tilrettelegging og nødvendige tiltak for å skjerme barn mot skadelige familieforhold.

Dette må anses for å være et viktig verdipremiss både for oppvekstpolitikken og for barnevernets virksomhet. Her kan det også vises til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som blant annet har påtatt seg en forpliktelse til å respektere familiens integritet. Det understrekes i artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, familieliv og sitt hjem. Med direkte relevans for barnevernet kan også vises til rettsavgjørelser hvor Høyesterett har framhevet betydningen av det biologiske prinsipp. Dette innebærer at barn først og fremst skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, og at dette i seg selv representerer en betydelig egenverdi for barnet. (Jf nærmere omtale i 5.5.)

Her må det samtidig påpekes at den grunnfestede ide om at mennesker har rett til selv å bestemme over sitt privatliv, inklusive hvordan de vil oppfostre sine barn, ikke uten videre har gyldighet. De begrensninger som her gjelder, har i første rekke sammenheng med verdien om at barn har en selvstendig rett til et utviklingsfremmende oppvekstmiljø. Hvert enkelt barn representerer en ukrenkelig verdi, og barnets behov for vern og vekstvilkår er overordnet alle andre hensyn, som for eksempel verdien om «foreldres rett til å oppdra barna sine som de vil». Men også dette reiser en rekke kompliserte spørsmål, blant annet på bakgrunn av at det ikke eksisterer entydige normer om hva som best tjener barnets utvikling. Like fullt er det grunnlag for, som det blant annet framgår av et tverrdepartementalt foreldreveiledningsprogram, å anbefale noen generelle prinsipper. Samtidig er det også uomtvistelig mulig å peke på forhold som kan forventes å ha skadelige virkninger. I den store gråsonen mellom disse to ytterpunktene, vil det både være behov for godt faglig skjønn og en god menneskelig dømmekraft.

Mange av de grunnverdier som knytter seg til oppvekst i vårt samfunn har forankring til familien som institusjon og som pedagogisk aktør. Å være foreldre betyr å forvalte verdier som omsorg, beskyttelse og læring i perspektivet om «barnets beste». Dette refererer til verdier og normer som er grunnfestet, men som like klart er problematiske i hverdagen. Men familien som institusjon er på mange måter svekket, og representerer langt fra noen garanti for å være en trygg base. Det samme kan sies om nærmiljøet. Foreldre i arbeid, barn i barnehage, skoler og organiserte fritidsaktiviteter betyr at hjemmene er lukket og at lokalsamfunnene nesten er tømt for mennesker på dagtid. De uformelle trygghets- og kontrollfaktorene som kjente mennesker i nabolaget kunne bidra til, er dermed svekket. Utover dette kommer så alle de problemer som er forbundet med foreldrenes vanskeligheter med å mestre sin egen livssituasjon.

Raske kulturelle endringer kan føre til at foreldre føler seg fremmede overfor de påvirkninger som deres barn blir utsatt for. Rollen som forbilde, oppdrager og veileder blir vanskeliggjort. Dette kan tre særlig tydelig fram i den IKT-baserte og kommersielle kulturen og for eksempel i innvandrerfamilier.

Hvem er det så som har sviktet når barnevernet griper inn? Søkelyset rettes mot foreldrene. På den ene siden kan det anses som rimelig i og med at foreldrene har et ansvar for å verne sine barn. På den andre siden er utvilsomt kunnskap om andre faktorer som kan true barnets trygghet underkommunisert. Sosiale og strukturelle forhold påvirker barnets oppvekst. Barnets for-

skjellige oppvekstarenaer, ikke bare hjemmet, men også skolen og fritidsarenaene, er av betydning.

Hva er så den primære begrunnelse når barnevernet griper inn overfor et barn? Fokus har blant annet beveget seg langs en dimensjon som kan spissformuleres med følgende spørsmål: Verdsettes barnet i kraft av sin nåværende situasjon eller i kraft av det barnet skal bli i morgendagens samfunn? Barnevernet har hatt med seg begge perspektivene i synet på barnet, barnet som nåtid og barnet som framtid. Guri Larsen har uttrykt dette slik i forbindelse med den siste lovreformen:

«Ideologiske strømninger i slutfasen av lovdebatten kan oppfattes som syn der barn ikke bare verdsettes utfra det de er som barn, tiltak er ikke bare ment å gjøre livet deres bedre her og nå. Barn oppfattes også som investeringsobjekter i et framtidsrettet prosjekt, og tiltak er også ment å sikre dem oppfostring som gjør dem til veltilpassede mennesker i framtidens samfunn».

Det synes videre å være en tendens at en har vektlagt barnets nåværende situasjon når en har fokusert på barnevernets tiltak for å bøte på omsorgssvikt i form av supplerende omsorg eller i form av omsorgsovertagelse. Når barnevernet opptrer som kriminalitetsbekjemper synes framtidsperspektivet å være tydeligere (Larsen, 1996).

Til tross for den pedagogiske utarming av nærmiljøet som har funnet sted, har det utvilsomt skjedd en prinsipiell oppgradering av lokalsamfunnets oppvekstansvar. Dette viser seg tydeligst i skolepolitikken, hvor integreringstankegangen for alvor slo igjennom ved skolelovsendringene i 1975. Dette la grunnlaget for den nedlegging av statlige spesialskoler, blant annet for barn og ungdom med atferdsvansker, som etterhvert fant sted. Integreringsprinsippet gir uttrykk for en verdi om å tilhøre det sosiale fellesskapet som lokalmiljøet og den lokale skolen representerer.

Ut fra dette skal det meget sterke grunner til for at en elev skal utskilles eller ekskluderes fra den sosiale fellesskapet på hjemstedet. Ut fra dagens terminologi refereres det her til en inkluderingsverdi. Gjennom skoleloven forplikter denne verdien de lokale oppvekstinstanser til å imøtekomme også de særegne behov som i tidligere tider (fra vergerådlovens ikrafttredelse), ble forsøkt ivaretatt gjennom eksterne institusjoner. Men nærhetsprinsippet gjelder allment, og betydningen av å være konsistent med verdigrunnlaget må anses å være en grunnleggende forpliktelse for alle oppvekstinstanser.

I lys av dette må bruk av institusjoner i det omfang som nå finner sted i regi av barnevernet, anses å representere en problematisk ordning både vurdert i en verdisammenheng og i en faglig og politisk kontekst.

5.5 Det biologiske prinsipp

Barna er ikke bare foreldrenes barn, de er også samfunnets barn og nasjonens framtid. Like fullt er en av de bærende grunnverdier forankret til det såkalte biologiske prinsipp. Gjennom å få barn viderefører mennesket sine gener og sikrer dermed etterslekten. Dette biologiske faktum er akseptert som et grunnlag for den rettslige reguleringen av forholdet mellom foreldre og barn.

Retten til å stifte familie, med alt det dette innebærer, er en av de universelle menneskerettighetene. Vi kan her vise til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, artikkel 8, som omhandler retten til respekt for familielivet, og til artikkel 10 i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det kan også vises til at FN-konvensjonen om barnets rettigheter sikrer barnets rett til å bli kjent med sine foreldre, til å få omsorg fra dem og til ikke vilkårlig å bli skilt fra foreldrene. Denne bestemmelsen åpner likevel for at barna kan skilles fra foreldrene dersom den omsorgen de gir, ikke er god nok eller forholdet er til skade for barnet (Collin-Hansen, 1999, s. 186.).

Det biologiske prinsipp er kommet klart til uttrykk i forarbeidene både til barneloven og barnevernloven selv om vi ikke finner det uttalt i teksten. Det kan anses å være en del av vår samfunnsordning at foreldre oppdrar sine egne barn. Tilknytning til de biologiske foreldre er i seg selv en ressurs for barnet. Gjennom at foreldrene tar ansvar for barnets oppvekst, får de muligheter for å videreføre sine egne verdier til barnet. Denne oppfatningen ligger også til grunn for barnelovens § 32 som regulerer foreldrenes ansvar for barnets utdanning. Det at barn og foreldre har mulighet til å innrette seg i samsvar med egne prioriteringer, betraktes av mange som en garanti mot ensretting og gir en pluralisme som er en rikdom for samfunnet.

Hvordan vektlegger så barnevernet den biologiske tilhørigheten mellom barn og foreldre? Utgangspunktet er klart: Det primære er at barnet skal vokse opp hos sine biologiske foreldre. Denne tilknytningen blir sett som verdifull i seg selv. Selv om dette er utgangspunktet, kan det vektlegges ulikt. Hva skal til for at det skal være legitimt, juridisk og moralsk sett, at barnevernet svekker eller bryter båndet mellom barnet og deres biologiske foreldre? Brudd mellom barn og foreldre blir sett på som et traume for barnet. Vurderingstemaet i barnevernets enkeltsaker er knyttet til hvordan en skal vektlegge dette i forhold til belastningene barnet utsettes for i form av omsorgssvikt og overgrep. Barnevernets forsknings- og teorigrunnlag gir ikke entydige svar på dette. Det kan ikke sies å foreligge konsensus om hvor mye som skal stå på spill for barnet for at det skal anses som akseptabelt å svekke eller bryte relasjonen til de biologiske foreldrene. Det synes likevel å ha vært en tendens på 90-tallet at en har økt vektleggingen av de biologisk betingede relasjonene. Det har blitt påpekt at denne endringen er så betydelig at en kan snakke om et paradigmeskifte i barnevernet. Endringen synes å innebære følgende perspektivskifte: Der barnevernet tidligere sa barnet i fokus, sier barnevernet nå barnet i kontekst (Sandbæk, M.).

Men den verdikonflikt som ligger i det biologiske prinsipp har også i høy grad sammenheng med det faktum at mange barn i Norge i dag lever hele sin barndom i fosterhjem. At fosterhjemsordningen til enhver tid er midlertidig, innebærer en uforutsigbarhet for barna og kan føre til mangel på stabilitet. Her ligger det en betydelig utfordring både formelt og faglig.

For at barnevernet skal ha legitimitet i befolkningen, må det vise respekt for mangfoldet og ha tilbørlig ydmykhet overfor variasjonene i befolkningen. Det må samtidig vise åpenhet i forhold til allmennheten om sitt eget verdi-grunnlag. Men barnevernet må «ta samfunnet innover seg» slik at man ikke lager en rosenrød barne- og familievirkelighet. Spissformulert er hovedprob-

lemet å ta vare på familien uten å tape av syne at familien kan være farlig for barn.

En verdi som har særlig stor betydning for mange av våre nye minoritetskulturer, er knyttet til storfamilien. Her kan vi merke oss at barnevernet generelt har vært skeptisk til fosterhjems plassering hos slektninger. Ferske undersøkelser tyder imidlertid på at det ofte er ubrukte ressurser i barnets egen familie, samtidig som sosialarbeiderne ofte unnlater å lete etter disse ressursene. Her er det således et behov for både verdimeslige og praktiske revurderinger (ibid, s. 187). Samtidig ser det ut til at barnevernets syn på foreldrenes betydning for barn under omsorg har endret seg. Tidligere var det en oppfatning at det kunne være bra for barn som var i en vanskelig situasjon, at kontakten med foreldrene ble brutt. I den senere tid synes det å være en økende erkjennelse av at foreldrene er betydningsfulle i barnas bevissthet også når de ikke er «gode nok» foreldre til å ha omsorg for barna.

5.6 Barnets beste

I lovverket framstår dette som en overordnet grunnverdi. Det er også i samsvar med FN-konvensjonen om barnets rettigheter. Hvordan denne verdien skal operasjonaliseres og blant annet legges til grunn for beslutninger, er derimot et komplisert spørsmål som krever et godt faglig skjønn. Grunnleggende verdivurderinger og kompliserte avveininger blir særlig tydelige i forbindelse med omsorgsovertakelse, ved fratakelse av foreldreansvar og samværsrett og ved adopsjon. Hva som er en uomtvistelig verdi og overordnet prinsipp i lovgivningen (barnevernloven og barneloven) er at beslutninger som fattes skal være til barnets beste. Dette er også i samsvar med FN-konvensjonen om barnets rettigheter.

I barnekonvensjonens artikkel 3 heter det: «Alle tiltak for barn skal være til barnets beste. Barn har rett til å bli hørt, eventuelt gjennom en representant, i saker som angår det.» I tilknytning til dette er det gitt følgende presiseringer:

1. Ved alle handlinger som vedrører barn og som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal det først og fremst tas hensyn til hva som gagnar barnet best.
2. Partene påtar seg å sikre barnet det vern og den omsorgen som er nødvendig for hans eller hennes trivsel, i det hensyn tas til rettighetene og forpliktelsene til hans eller hennes foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som ifølge loven er ansvarlige for ham eller henne, og skal treffe alle nødvendige lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.
3. Partene skal sørge for at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen for eller vernet av barn, har den standard som er fastsatt av kompetent myndighet, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner så vel som overoppsyn.

Som vi ser er det flere viktige spørsmål og krav som forankres til den overordnede verdien «barnets beste». Hva som er «barnets beste» er imidlertid ikke noe entydig gitt. Dette er tvert imot et stridsspørsmål der blant annet forskjellige faginstanser har ulike vurderinger. Det som gjør dette komplisert er

først og fremst at hvert enkelt barn og hver familie er unik, og barnets beste forandrer seg over tid. Men prinsippet om barnets beste skal være retningsgivende for tolkningen av konvensjonens øvrige artikler, samt i andre spørsmål som berører barn, selv om de ikke er eksplisitt nevnt i barnekonvensjonens ordlyd. Barnekonvensjonen fastslår uttrykkelig at det første hensynet skal være «hva som gagnar barnet best» ved alle handlinger som vedrører barn og som foretas av offentlige eller private organisasjoner, domstoler eller lovgivere.

Prinsippet om barnets beste tilsier at der barnets behov for omsorg og beskyttelse i praksis ikke er forenlig med foreldrenes interesser, der må barnets interesser og behov gå foran.

Det problematiske ved det skjønn som skal utøves er forbundet med foreldrenes store betydning for barna, og at det ofte kan være lettere å avdekke det mangelfulle enn det verdifulle hos både foreldre og barn. Vi har lang tradisjon i å fokusere det som er negativt gjennom vår diagnostiske praksis. Derimot har vi begrensede erfaringer når det gjelder mulighetsfokusering. En annen side ved dette er de problemer som knytter seg til prediksjon. Det innebærer at selv om vi makter å kartlegge en her- og nå situasjon, har vi ikke nødvendigvis klargjort de forhold som er mest relevante i et framtidsperspektiv. Dette er en faglig utfordring som kan medvirke til handlingslammelse. Samtidig underbygger dette behovet for faglig ydmykhet og de vær-varsom-verdier som vi kommer tilbake til under 5.8.

5.7 Barns selvstendige rettigheter

En vesentlig verdi er knyttet til barnets selvstendige rettigheter. På den ene siden dreier dette seg om barnets rett til beskyttelse, en passiv rett. På den andre siden er det her snakk om rett til medvirkning, en aktiv rett (Lucy Smith 1996). Behovet for den første typen rett er større jo mindre barnet er. Evnen til og behovet for medvirkning øker i takt med barnets modning og alder.

Barn har rett til å bli beskyttet, også mot sine nærmeste, mot sin familie. Barn har rett til å bli hørt. At barn og unge får gi uttrykk for sin mening, representerer en vesentlig forutsetning for å få klarlagt «barnets beste». Dette er eksplisitt omtalt i barnekonvensjonens artikkel 12:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og gi barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For disse formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan og på en måte som samsvarer med vedkommende lands saksbehandlingsregler.

Den første delen av artikkelen fastslår barnets rett til å uttrykke seg i relevante sammenhenger, mens annet ledd handler om barnets rett til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling enten direkte eller via en som representerer barnet. Verken barneloven eller barnevernloven har gitt barnet rettighet til å bli hørt før de er fylt 12 år, noe Barneombudet mener er i strid med

barnekonvensjonen. Barneombudet har påpekt at når barn befinner seg i en marginalisert livssituasjon, blir det særlig viktig at de får gitt uttrykk for sine ønsker og behov. Denne «ekspertisen» må legges sammen med annen kompetanse og tillegges behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Bare da kan prinsippet om barns beste ivaretas. «Å ikke bli hørt og forstått i spørsmål som gjelder eget liv kan virke ødeleggende på barns utvikling. Å overse barns rett til å bli hørt er dermed i strid med prinsippet om «barnets beste» (Barneombudet: Barns beste, s. 19.).

På bakgrunn av den kunnskap som foreligger om barns innsikt i egen situasjon («metakognitiv kompetanse») og i lys av velferdsstatens verdigrunnlag om enkeltindividets ukrenkelighet og barns selvstendige rettigheter, må det vurderes om det kan anses rimelig å opprettholde noen aldersgrense i denne sammenheng.

Samtidig må det presiseres at barn ikke har, og ikke bør ha, plikt til å uttale seg.

Det kan påpekes at barn og unge har *to* grunnleggende rettigheter, nemlig retten til beskyttelse og retten til å bestemme for seg selv. I vurderinger av barns rettigheter blir disse ofte satt i motsetning til hverandre. Dette motsetningsforholdet oppstår i spenningsfeltet mellom det Morrow & Richards (1996) kaller et paternalistisk syn og et kompetanseperspektiv. Hvis noen trenger beskyttelse er det fordi de mangler kompetanse, og dermed er særlig sårbare, og da har de ikke krav på annet enn begrenset autonomi. Med andre ord knyttes beskyttelse og medbestemmelse til spørsmålet om kompetanse. En del av debatten i nyere utviklingsteori og etikk-literatur, har følgelig dreid seg om å klargjøre at barn og unge har realkompetanse og derfor også rett til medbestemmelse.

Det kan imidlertid hevdes at det å legge vekt på barns rettigheter er nyttig på et politisk plan, men at man samtidig må ivareta barns behov for beskyttelse og derigjennom gjensidigheten i relasjonen mellom barn og foreldre. Medbestemmelse for barn kan bety å ta myndighet fra andre, og diskusjonen om medbestemmelse dreier seg lett om barns rett i forhold til foreldrenes (Sandbæk 1999). I den fagpolitiske debatten kan det dermed oppstå en uforløst motsigelse når det gjelder barns rett til beskyttelse versus å bli hørt, noe som kan være et vanskelig dilemma i beslutningssituasjoner der det kan konstrueres en konflikt mellom barns og foreldres interesser. Dette gjelder både i konfliktfylte barnefordelingssaker og i en del barnevernsaker.

Hva så med barns rett til å få hjelp? En slik rett er ikke i dag lovfestet. Men her kan det påpekes at når det i barnevernloven ikke uttrykkelig er fastslått at barn har rett til hjelp fra barneverntjenesten, så har det i større grad formell enn reell betydning. Barneverntjenesten har plikt til å åpne undersøkelsessak og iverksette tiltak når vilkårene for dette foreligger. Samtidig har kommunen plikt til å stille til rådighet de midler som er nødvendig for at barneverntjenesten kan yte hjelp til dem som tilfredsstillers lovens vilkår. Det foreligger videre rettspraksis som pålegger kommunen erstatningsansvar hvis barneverntjenesten har forsømt seg med hensyn til å iverksette nødvendige tiltak.

5.8 Vær varsom – verdi

Det vi betegner som en «vær varsom – verdi», har relevans i de fleste sammenhenger der det foretas intervensjon i familien, og når særlige tiltak skal iverksettes overfor barn og ungdom. I dette ligger den selvfølgelig at det ikke skal gjøres mer vidtgående tiltak enn det som er nødvendig ut fra situasjonen. I barnevernloven kommer dette til uttrykk blant annet i § 4–12, andre ledd, som sier at omsorgsovertagelse ikke skal vedtas selv om lovens vilkår er oppfylt, dersom det kan skapes en tilfredsstillende omsorgssituasjon gjennom hjelpetiltak i hjemmet. Det samme gjelder i § 4–3, som fastslår at undersøkelsen ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig. Holdningen til foreldre og barn vil her være viktige momenter. Dersom de ikke ønsker et tiltak, vil det selvsagt øke dets karakter av inngrep. Prinsippet om det mildeste tiltak og mildeste inngrep må også forstås slik at et inngrep ikke skal gis lengre varighet enn nødvendig. Tidsperspektivet er alltid viktig i barnevernarbeid. Et brudd i forholdet mellom foreldre og barn kan være uopprettelig hvis det blir langvarig nok. (På dette punkt ble den norske stat i 1996 dømt av menneskerettsdomstolen i Strasbourg for krenkelse av artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).

Vær varsom- verdien står imidlertid i et spenningsforhold til en annen verdi som kan formuleres som prinsippet om rett hjelp til rett tid. Vi skal være varsomme, men ikke slik at barnet blir værende i ødeleggende situasjoner preget av omsorgssvikt eller overgrep uten at samfunnet bryr seg. Dersom verdien vær – varsom blir for sterk, kan den legitimere en vegring fra samfunnets side som innebærer at barnet ikke får den hjelp det har behov for og krav på.

Tradisjonelt har rettssikkerhetsverdier i barnevernet vært knyttet til foreldrenes behov for vern mot vilkårlige inngrep fra barnevernet. I barnevernloven av 1992 er rettssikkerheten i tvangssaker søkt sikret gjennom etableringen av fylkesnemnda. Den kan gi pålegg om bruk av hjelpetiltak. I praksis skjer ikke det ofte. Fylkesnemnda kan ha hatt negative bivirkninger i forhold til arbeidet med hjelpetiltak ved at barneverntjenestens ressurser styres over til utredningsarbeid. Omfattende utredningsarbeid i disse sakene kan være betryggende med tanke på å gi fylkesnemnda et solid beslutningsgrunnlag. I følge Iversen er det imidlertid et tankekors at det antagelig brukes mer ressurser til utredning av barna og familiene i forberedelsen av en fylkesnemndsak, enn til direkte hjelpetiltak på et tidligere tidspunkt i prosessen. Når vi i tillegg vet at fylkesnemndas vedtak kan overprøves i tre rettsinstanser, må vi spørre om rettssikkerhetsverdien er prioritert for høyt på dette stadiet av saken i forhold til de verdier som er knyttet til praktisk hjelp (Iversen, 2000).

En generell vurdering er at hovedproblemet ikke er mangel på hjelpetiltak, men at disse ikke er kvalitetssikret i en helhetlig oppvekstrelatert kontekst. Kvaliteten på hjelpetiltakene representerer således en tung utfordring. I tillegg synes det uomtvistelig at bruken av ressurser fra BUP og PPT til utredning også skjer på bekostning av de barn og unge som blir plassert utenfor hjemmet med store hjelpe – og støttebehov.

Det mest problematiske er trolig den overopphoping av mangeldiagnostiske data som denne utredningsvirksomheten medfører. Ved å bruke så mye

energi på å belyse det negative, det som ikke fungerer osv, står en også i fare for å bidra til en negativ utvikling uansett hvilke beslutninger og tiltak som iverksettes. Det problematiske her er at det etterlyses data om det mangelfulle, samtidig som vi vet at en positiv utvikling alltid vi bygge på de positive muligheter som finnes, og som det vil være spor av i enhver situasjon. Det burde derfor etterlyses hva som er verdifullt og ikke kun hva som er problematisk. Som pekt på ovenfor har vi lang tradisjon i å fokusere det som er negativt gjennom vår diagnostiske praksis. Derimot har vi begrensede erfaringer når det gjelder mulighetsfokusering. Dette representerer en viktig utfordring både for barnevernet og for all oppvekstfaglig virksomhet.

5.9 Ethiske vurderinger i praksis

Det knytter seg etiske spørsmål til alt profesjonelt arbeid som direkte eller indirekte innebærer arbeid med mennesker. (Jf det som er påpekt tidligere om dette med henvisning til Løgstrup.) Her er det spørsmål om hvilke interesser som ivaretas, hvordan ansvar forvaltes, og det er spørsmål om kompetanse og forståelsesmåter, ivaretagelse av integritet, autonomi og selvbestemmelse. Det valget for eksempel barnevernarbeidere har, er derfor ikke om arbeidet deres har en etisk dimensjon, men hva slags etiske refleksjoner og vurderinger som er styrende. De siste årene har det skjedd en bevegelse fra en tro på at det er mulig å formulere generelle, profesjonsetiske prinsipper til et syn på at etiske avveininger foretas i konkrete situasjoner, og at valgene må tilpasses disse situasjonene – inklusive synspunktene til de som er aktører i disse situasjonene (Hugman & Smith, 1995).

I litteraturen om forskningsetikk har det skjedd en liknende bevegelse fra det generelle til det konkrete. Likevel er det tre generelle prinsipper som alltid inngår, om enn med ulike løsningsforslag (se for eksempel Øvreeide & Backe-Hansen, 1999). Det første av disse prinsippene er det *informerte samtykke*. Det presiseres gjerne tre forutsetninger for at et samtykke skal være reelt informert. Den første av disse er at de som skal delta i forskning, har fått så god informasjon at de kan ta beslutningen om deltakelse på et realistisk grunnlag. Dette innebærer både kunnskap om hva deltakelse innebærer her og nå og om hva deltakelse kan føre til i etterkant. Det er forskerens ansvar at slik informasjon er tilpasset den som skal motta den. I litteraturen om forskning med barn understrekes at informasjon til dem må utformes på måter som er tilpasset deres alder.

Den andre forutsetningen er at den som skal samtykke har *kompetanse* til å ta en slik beslutning. Vanligvis forutsetter dette evne til å forstå den informasjonen som gis, inklusive konsekvensene av å delta eller la være. Denne forutsetningen defineres gjerne juridisk, i den forstand at de som anses å være kompetente er myndige voksne som ikke er inkompetente på grunn av for eksempel psykisk utviklingshemning, aldersdemens eller alvorlig psykisk sykdom. Det følger av dette at barn ikke har kompetanse til å gi samtykke til å delta i forskning – en konklusjon som er nokså omdiskutert, ikke minst på grunn av de generelle resonnementene som ble gjengitt over. Spesielt i USA har man også utarbeidet egne forskningsetiske retningslinjer for informert samtykke fra barn og unge.

Den tredje forutsetningen er *frivillighet*, det vil si at deltakerne ikke skal utsettes for tvang eller manipulasjon. I forskning manes det til spesiell varsomhet hvis forskningens subjekter for eksempel er pasienter eller innsatte, med andre ord i en situasjon hvor de opplever at det kan få negative konsekvenser for dem å nekte å delta. Når vi i Norge skal forske i forhold til ulike klientgrupper, stilles det ofte som vilkår fra Datatilsynet at de potensielle informantene skal gjøres eksplisitt klar over at det å nekte å delta ikke vil få noen konsekvenser for det behandlingstilbudet de får.

Det andre generelle, forskningsetiske prinsippet handler om *konfidensialitet*. Det innebærer at deltakere i forskning skal kunne stole på at den informasjonen de gir fra seg blir behandlet konfidensielt og ikke fortalt videre til andre, eller formidlet offentlig på en måte som gjør det mulig å kjenne informanten igjen. Grensene for konfidensialiteten i barneforskning går ved forhold som offentlig ansatte ellers er forpliktet til å melde fra til barneverntjenesten om.

Det tredje generelle, forskningsetiske prinsippet handler om *rettferdig behandling, å fremme det gode og unngå skade og smerte*. Generelt vil det oppfattes som rettferdig behandling at den personen en sak gjelder, skal ha muligheten til å uttale seg før det tas en beslutning i saken. Det kan imidlertid tenkes at det å uttale seg i seg selv fører til skade eller ubehag, som i situasjoner der det er konflikt mellom voksne et barn er glad i om hvor barnet skal bo. Dermed kommer de to prinsippene i konflikt med hverandre. Når forskningsprosjekter skal igangsettes, er avveiningen mellom nytte på den ene siden og risiko på den andre en av de forpliktelsene forskeren har. Innen medisinsk forskning vil man for eksempel alltid avveie om smerten og ubehaget som følger av en behandlingsform som skal utprøves kan rettferdiggjøres av de mulige positive virkningene av behandlingen. Jo større risikoen er, jo større nytte må også forutsettes.

Hva skjer så i barnevernsaker der barn skal uttale seg? Her er det grunn til å peke på at barn og unge i den konteksten settes i situasjoner som kan være betenkelige fra en forskningsetisk synsvinkel (Backe-Hansen, 1999). For det første er det neppe snakk om reelle, informerte samtykker. Ordningen med barnets talsperson, med unges partsrettigheter og med barns rett til å bli hørt er voksnes konstruksjoner, og må formidles konkret og tilpasset hvis de skal forstås. Viktigst er imidlertid at det sjelden vil være snakk om reell frivillighet. Det ligger i sakens natur at når barn og unge skal snakke med barnets talsperson, når de blir hørt av en sakkyndig eller en beslutningstaker om hva de vil, eller når de står i en situasjon der de blir presentert for valget mellom å samtykke i institusjonsplassering eller bli tvangssendt dit, er de i en tvangssituasjon. Mens dette kan være et viktig argument mot å inkludere disse barna og ungdommene i forskning, blir det i begrenset grad diskutert i den kliniske hverdagen. I tillegg kommer at en del av retten til å uttale seg er at man også har rett til å la være å uttale seg – og det er slett ikke sikkert at barn alltid gjøres like klar over den muligheten i en kontekst hvor et beslutningsorgan nettopp etterspør deres oppfatning. Det er heller ikke sikkert at barn og unge, som gjerne opplever voksne som autoriteter, tør å nekte selv om de får høre at de kan.

Det er heller ikke mulig å love konfidensialitet til barn som høres i alvorlige barnevernsaker. Hensikten med å snakke med dem er å få fram det de mener, og deres uttrykte oppfatning skal inngå som en del av et beslutningsgrunnlag.

Det synes heller ikke mulig å sikre at barn i disse situasjonene får rettferdig behandling eller å gjøre det mulig å unngå skade og smerte. Når det er konflikt om barn skal plasseres utenfor hjemmet, hva slags samværsordning som skal gjelde for barn i fosterhjem, om barn skal tilbakeføres fra fosterhjem eller om ungdom skal i institusjon, vil det barnet eller ungdommen sier uansett inngå i en kontekst med konflikt mellom voksne. Da vil det barnet eller ungdommen sier lett bli brukt av personer som er i konflikt for å fremme sitt syn, noe som igjen kan øke belastningen på den som har uttalt seg. I tillegg er det jo slik at barn og unge ikke har medbestemmelsesrett, men uttalerett, hvilket betyr at beslutningstakerne ikke er forpliktet til å følge det de sier. Dermed kan de oppleve at det ikke nytter å uttale seg, hvilket igjen kan få negative følger for deres tillit til voksenverdenen.

5.10 En samlet vurdering

Det foregående avsnittet har pekt på etiske dilemmaer knyttet til barn og unges uttalerett og medbestemmelsesrett i vanskelige beslutningssituasjoner i barnevernet. På den ene siden er det viktig og riktig at barn og unge blir hørt og får anledning til å være med på å bestemme hva som skal skje i så stor grad som mulig. På den andre siden er det forhold knyttet til de kontekstene de uttaler seg i som kan gjøre det vanskelig å gi dem rettferdig behandling, og som kan bidra til skade og ubehag for dem fordi de uttaler seg. Dermed er vi tilbake til det dilemmaet mellom medbestemmelse og beskyttelse som er påpekt i det foregående.

Inspirert av forskningsetisk tenkning, er det mulig å klargjøre en del premisser med sikte på å gi barn og ungdom en så rettferdig behandling som mulig og redusere risikoen for skade og smerte så mye som mulig. Noen konklusjoner som er foreslått i denne sammenheng, kan sammenfattes slik:

- For det første kan det være aktuelt å utarbeide retningslinjer for ansatte i barneverntjenesten og andre som skal snakke med barn og unge i disse beslutningssituasjonene, som klargjør hva informasjonen til barna og ungdommene skal inneholde for å være dekkende nok.
- For det andre må barna og ungdommene få tydelig informasjon om at den som snakker med dem ikke kan garantere at utfallet blir som han eller hun ønsker det, slik at de kan ta det med når de vurderer om de vil uttale seg eller ikke.
- For det tredje bør deres rett til å nekte å uttale seg understrekes. Sist, men ikke minst, bør det gis eksempler på hvordan man kan snakke med barn og unge på ulike alderstrinn om disse temaene.
- Det bør være anledning for dem som snakker med barn og unge i slike situasjoner til å love konfidensialitet. Det innebærer at det må være legitimt for en barnets talsperson å formidle til fylkesnemnda at barnet har uttalt seg, men ikke ønsket at det som ble sagt skulle bringes videre.

Når en ser nærmere på forslag til konklusjoner av denne art, reiser det blant annet spørsmål om hvor langt en kan og bør gå for å ansvarliggjøre barn, og hvilke tilleggsproblemer barn her kan bli påført. Et hovedspørsmål er om de situasjoner som barn settes i når det er tale om tvangssaker, er av slik karakter at hele dette problemområdet bør bli gjenstand for en ny gjennomtenkning.

Kapittel 6

Forståelsesmåter i barnevernet

6.1 Innledning

Dette kapitlet tar i hovedsak utgangspunkt i en forståelse av barnevernet i lys av atferds- og samfunnsvitenskapelige vurderinger.

Et utviklingstrekk i barnevernet på 1900-tallet, var bevegelsen fra moralske og dagliglivsbaserte vurderinger av foreldre og barn til vurderinger basert på psykologi og andre vitenskapelige disipliner. Ulike teoretiske forståelsesmodeller, basert på utviklingspsykologi og barne- og ungdomspsykiatri, har trukket oppmerksomheten i ulike retninger og har pekt ut forskjellige bekymringer og forskjellige løsninger. Om søkelyset rettes mot at nærhet til en sensitiv omsorgsperson er det som kan trygge barnets videre utvikling, vil fokus rettes mot mor-barn-samspill og egenskaper ved mor. Andre forhold kan da bli liggende i skyggen i en slik forståelsesmåte.

6.2 Forståelsesmodeller

I det følgende setter vi fokus på det vi her kaller forståelsesmodeller i relasjon til sentrale trekk ved fagfolks oppfattelse av foreldreskap og barns utvikling. Det vil bli argumentert for forståelsesmodeller som gjør dagliglivets betingelser og innhold faglig relevant. Dagliglivet inkluderer økonomiske og sosiale rammebetingelser, foreldre og barns egne oppfatninger av seg selv, hverandre og det de holder på med (Andenæs, 2000).

Forståelsesmodeller i barnevernet inneholder blant annet elementer som er hentet fra ulike skoleretninger innen psykologien og andre atferds- og samfunnsvitenskaper. Forenklet sagt skulle generell, forskningsbasert kunnskap fra disse vitenskapene danne det faglige grunnlaget for å forstå konkrete saker. I tillegg bærer forståelsesmodellene i barnevernet preg av etiske vurderinger (jfr kapittel 5), av lovverkets bestemmelser og av hvordan lovverket blir forstått og tolket. Både i teori og praksis er det vanskelig å skille ut spesifikt *faglige* forståelsesmodeller i barnevernet fra oppfatninger basert på etikk, jus og andre forhold i samfunnet.

Forståelsesmåter i barnevernet dreier seg om hvordan problemer og situasjoner blir tolket av barnevernet og deres samarbeidspartnere. Sentrale elementer i disse modellene er teorier og metoder som ansatte i de aktuelle etatene tilegner seg gjennom utdanning og praksis. Kapittel 7 tar for seg hovedtrekkene i det bl.a. barnevernpedagoger og sosionomer lærer i grunn- og videreutdanninger. I denne utredningen blir det imidlertid ikke gjort forsøk på å gi en detaljert beskrivelse av for eksempel ulike skoleretninger og metoder innen psykologien og pedagogikken. Søkelyset blir rettet mot enkelte hovedtrekk ved barnevernets egne virkelighetsbilder.

I barnevernet som i resten av samfunnet, er det et komplisert forhold mellom teoretisk forståelse og tilpasningen av denne forståelsen i praksis. Uten dermed å gi en utdypende forklaring på fenomenet, kan tre faktorer nevnes i denne sammenheng. For det første blir generelle kunnskaper, verdier og

rettsregler brukt til å forstå konkrete situasjoner. For det andre *kan* enkelt-saker i noen tilfeller tolkes ulikt i lys av for eksempel forskningsbasert kunnskap og lokalsamfunnets oppfatninger av hva som er rett og rimelig. For det tredje, vil også barnevernet være under press til å ta *pragmatiske* hensyn. Med pragmatiske hensyn menes her å tilpasse egen virksomhet til bl.a. økonomiske rammer, saksmengde, personellressurser i vid forstand, tjenestetilbud fra andre etater m.m.

Barnevernet skal forstå og ta stilling til mange spørsmål. For eksempel skal tjenesten ha klare oppfatninger om konkrete barn og unge i ulike aldersgrupper har det bra nok i egne hjem. Barnevernet skal ha kunnskaper om hvordan forskjellige tiltak bør følges opp og ha ferdigheter til å sette tiltakene ut i livet. Denne framstillingen tar som nevnt ikke sikte på å gi en uttømmende beskrivelse verken av hvordan barnevernets ulike funksjoner kan forstås gjennom ulike teorier eller av forholdet mellom teori og praksis. Mye av kapitlet vil bære preg av et kritisk fokus på hva som synes å mangle i barnevernets forståelse av barn og familier.

Før mulige alternative forståelsesmodeller blir nærmere skissert, følger en kort framstilling av ulike faglige utviklingstrekk i barnevernet.

6.3 Faglig fokusering med ulike briller

Einarsson/Sandbæk (1997) skisserer med henvisning til Christiansen (1996) det de kaller tre utviklingslinjer i norsk barnevern som løper parallelt og påvirker barnevernet på forskjellig måte. Disse utviklingslinjene dreier seg om tre ganske ulike modeller for å forklare problemer og på det grunnlaget foreslå løsninger. Det bør poengteres at den følgende framstillingen legger vekt på forskjellene mellom modellene og ikke nevner variasjoner innenfor hver modell. Dessuten endres og justeres slike forståelsesmodeller fortløpende i mer eller mindre grad.

Den første modellen retter søkelyset i første rekke *på indre forhold i familier* ut fra et psykologisk perspektiv. Indre vansker i familiene tolkes som årsaker til ulike former for barnemishandling og vanskjøtsel. Historisk har det skjedd en forskyvning fra ytre til indre vansker hos (en betydelig del av) familiene som kommer i kontakt med barnevernet i Norge. For å møte utfordringene kreves høyere og mer kunnskap, særlig om barns tidlige utvikling og samspillet mellom barns og foreldre. Kunnskapen kan bl.a. danne grunnlag for å observere, forstå og tolke barn og voksnes atferd på en bedre måte. Slike tolkninger kan deretter gi bedre grunnlag for å forutsi hvordan barn og familier vil utvikle seg. På bakgrunn av råd fra høyt kvalifiserte eksperter kan barnevernet få best mulig grunnlag for å fatte beslutninger og iverksette tiltak.

Den andre modellen legger hovedvekt på *samspillet mellom individer og omgivelser*. Til forskjell fra den første modellen legges det her mer vekt på barnets nettverk utover familien og mindre vekt på opplevelser i tidlig barndom. Det fokuseres også mer på vekselspillet mellom barna og omgivelsene, kommunikasjon og samhandling mellom ulike deler av det sosiale nettverket, barns varierte sett av sosiale roller og barns muligheter for læring og utvikling. Denne modellen bruker begreper hentet både fra psykologien og

pedagogikken. Viktige begreper er læring, mestring, kompetanse, roller, samhandling og kontekst.

I og med at de problemskapende forholdene i hovedsak ligger utenfor familiene, må også løsningene stort sett søkes utenfor familiene. Ut fra en slik forståelse, blir det lagt vekt på løsninger som krever samarbeid på tvers av etater og på å møte barna i ulike roller og på forskjellige arenaer. Det er blitt argumentert for at det, for å bruke en slik modell i praksis, er nødvendig å arbeide mer utadrettet og allsidig enn det barnevernet tradisjonelt har gjort.

Den tredje modellen legger vekt på *effektene av fordeling av makt og kontroll* mellom barnevernet i vid forstand og de barna og familiene barnevernet kommer i kontakt med (I denne utredningen blir slike spørsmål tatt opp særlig i kapittel 9). I et slikt perspektiv legges det stor vekt på muligheter til innsynsrett, medvirkning og på de berørtes muligheter til utvikling, vekst og påvirkning av egen livssituasjon. En slik forståelsesmåte inneholder mer enn en understrekning av at det finnes menneskerettslige og allmenne normer og verdier om demokrati og medinnflytelse. Modellen kan også inkludere argumenter om at kunnskapsgrunnlaget som barnevernets beslutninger bygger på er usikkert. Dette gjelder for eksempel ved overtakelser av omsorgen på bakgrunn av fagpersoners vurderinger (ofte kalt prediksjoner) om framtidig utvikling av foreldrekompetanse eller omsorgskompetanse. Den typen vurderinger kan stort sett være holdbare i forhold til store grupper med lignende problemer, mens det er faglig usikkert og etisk tvilsomt å trekke konklusjoner om enkeltindivider. Denne kategorien forståelsesmodeller innebærer skepsis mot bruk av fagekspertise i barnevernet, i det minste slik ekspertisen brukes nå. Alternativet som skisseres er å la barn og foreldre definere sine egne problemer og finne innsats- og arbeidsformer som de selv oppfatter som meningsfulle. Partnerskapsmodeller er et av de uttrykkene som brukes om (mer) jevnbyrdige forhold mellom barnevern og familier. (Beskrivelsene av disse tre modellene bygger hovedsakelig på Christiansen, 1996: 126–127).

Det er ikke grunnlag for å rangere de tre skisserte forklaringsmodellene etter hvor «dekkende» eller «misvisende» de er. Dette vil sannsynligvis variere betydelig i konkrete barnevernsaker. Modellene gir bare delvis gjensidig utelukkende forklaringer. Når det i de følgende avsnittene og andre steder i utredningen legges såpass stor vekt på forhold utenfor selve familien og maktaspektet i barnevernet, er det ut fra en oppfatning om at disse aspektene tidligere ikke har fått stor nok oppmerksomhet.

6.4 Lite fokus på fattigdom og krav til å mestre dagliglivet

Begrepet barnevern gir assosiasjoner om at det er noe i barnas familier som barna må beskyttes mot. Barnevernstatistikken viser også at barnevernet griper inn på grunn av vanskjøtsel, fysisk og psykisk mishandling, seksuelle overgrep, «foreldres manglende omsorgsevner», foreldres psykiske helse og foreldres rusmisbruk. Hva barnemishandling, omsorgssvikt og atferdsproble-

mer dreier seg om er kort beskrevet i kapittel 3.3. Forståelse av atferdsproblemer blant barn og unge blir nærmere behandlet i kapittel 14.

Som indikert i kapittel 3.3 peker levekårsstatistikken i retning av at problemene barnevernet møter også kan knyttes til materielle og sosiale forhold. Betydningen av slike forhold blir illustrert bl.a. gjennom en intervjuundersøkelse av alenemødre (Andenæs, 1997). Mødre som var i kontakt med barnevernet fortalte for eksempel om problemer med å etablere seg på boligmarkedet, en utrygg bosituasjon, uunngåelige flyttinger, og om sårheten over ikke å kunne reise bort med barna i feriene. Forskeren fikk høre om ulempene ved ikke å ha bil, når butikk, barnehage og jobb lå i hver sin retning, og om problemer med uforutsette utgifter. Store deler av dette og de følgende avsnittene er bygd opp rundt en videreutvikling fra den samme forskeren (Andenæs, 2000) av perspektivene i den publikasjonen som er nevnt ovenfor. Det bør samtidig poengteres at der vi ikke oppgir litteraturreferanser, er den følgende framstillingen uttrykk for utvalgets tolkninger og vurderinger.

Familiene som mottar hjelpetiltak fra barnevernet, eller der barnevernet overtar omsorgen for barna, er *forholdsvis* ofte økonomisk og sosialt underprivilegerte, med lavere utdanning, lavere yrkesaktivitet og med bruttoinntekt som ligger langt under gjennomsnittet.

Når levekårsstatistikken gir de indikasjonene som den gir, er det grunn til å spørre hvorfor barnevernets arbeidsområde ikke i større grad blir betraktet også som fattigdomsproblemer.

Det kan delvis dreie seg om en generell og kulturell motvilje mot å innrømme at det finnes fattigdomsproblemer i Norge. Tendensen til å nedtone betydningen av økonomiske forhold kan i så fall forstås som en del av denne motviljen.

I det norske samfunn ser vi klare tendenser til at bekymringer for alenemødres barn og for barn som opplever at foreldrene skiller seg, først og fremst blir knyttes til psykologiske forhold. Et eksempel på dette er at gutter kan få identifikasjonsproblemer på grunn av manglende mannlige rollemodeller. Et annet eksempel er bekymringen for at barn ikke får nok samvær og nærhet til sine foreldre, fordi mødre og fedre har lange arbeidsdager mens barna er i barnehage. Omsorg handler ikke bare om samvær og nærhet. Omsorg for barn har to begrunnelser, en omsorgsbegrunnelse og en utviklingsbegrunnelse. Omsorg er for det første nødvendig rett og slett fordi barn ikke kan ta vare på seg selv slik som voksne. Mange honnørord kan brukes i forbindelse med det å ha omsorg for barn. Den andre begrunnelsen for omsorgen kan av og til falle ut, nemlig den at omsorgen skal utføres slik at barnet etterhvert blir i stand til å ta vare på seg selv. Da blir det tydeligere at barnet trenger langt mer enn et godt familieliv.

En motvilje mot å innrømme fattigdomsproblemer lar seg lett kombinere med et psykologiserende og individuelt orientert perspektiv på barn og barnefamiliers problemer. Et slikt perspektiv har preget både barnevernet og andre deler av hjelpeapparatet. Da blir fattigdom et relativt underordnet aspekt ved barnefamiliers problemer. Slike faglige oppfatninger kan bl.a. bidra til å legitimere tendenser innen hjelpeapparatet til at det gir høyest status å snakke om problemer i barndommen osv., mens de praktiske sidene ved tilværelsen kan andre etater ta seg av.

Kvinnelige eneforsørgere med barn er, som tidligere nevnt, kraftig overrepresentert blant de familier som barnevernet møter. Framstillingen som følger tar utgangspunkt i at det dreier seg om familier der barnevernet har satt inn hjelpetiltak. Variasjonen innen kategorien alenemødre med hjelpetiltak er betydelig. Likevel er det noen kjennetegn som gjelder for mange av familiene:

- mødrene har generelt sett liten utdanning og svak forankring i arbeidslivet,
- mange er fattige, med lav inntekt, usikre boforhold og få forbruks-goder,
- nettverket er lite omfattende og lite støttende.

Dette er mødre som trenger hjelp i en vanskelig fase av livet. Det må ofte være allsidig hjelp, som for eksempel til å bygge opp en anstendig økonomi, tilfredsstillende boligforhold, etablere seg i arbeidslivet, sørge for barnehage eller annet tilsyn for barna og avlastningsmuligheter. For noen vil det også være behov for beskyttelse mot plagsomme nåværende eller tidligere partnere. Andre har behov for hjelp til å mestre samspillet med barna. Noen vil trenge hjelp til å finne fram til en psykoterapeut. Kartlegging og utforming av tiltak stiller derfor krav til barnevernets faglige forståelse.

Uten å kunne dokumentere dette gjennom studier av statistisk representativt utvalg, er det rimelig å anta at *forholdsvis* mange av mødrene og fedrene som kommer i kontakt med barnevernet har hatt det problematisk i barndommen i forhold til «gjennomsnittsfamilie». Det samme kan høyst sannsynlig sies om forekomsten av «indre problemer» i disse familiene. Poenget er her ikke å vurdere forståelsesmodeller som sanne eller usanne, men heller se hvordan de trekker oppmerksomheten i bestemte retninger. Dersom en fokuserer på omsorgspersonenes «indre problemer», gir det et annet faglig blikk enn om en tenker at det er livet her og nå som stiller krav til dem.

Omsorg for barn blir ofte omtalt som noe som foregår i visse situasjoner spesielt lagt til rette for barn der kvaliteten vurderes ut fra nærhet, stimulering og liknende. Et slikt syn har en tendens til å koples til krav til foreldre om å skape en tilværelse for barn som er upåvirket av og utskilt fra annet sosialt liv, og der barnehensyn skal gis forrang framfor alle andre hensyn. Et utvidet perspektiv på omsorg bør inkludere også de andre oppgavene som må skjøttes for å få familiens hverdag til å falle på plass og endene til å møtes. Da blir barneomsorg også en bestemt måte å organisere dagliglivets rutiner, innbakt i familiens øvrige gjøremål og oppgaver.

De forståelsesmodellene som er lett tilgjengelige for barnevernet, inneholder i følge Andenæs implisitte ideer om hvordan kvinneliv skal leves. Det er dette vi ser når alenemødrene blir vurdert som «omsorgstiltak» og i mindre grad forstås som personer som skal ivareta en rekke forskjellige funksjoner; skjøtte jobben sin, vedlikeholde kontakt med andre voksne osv. Alenefedre vil antakelig bli forstått og møtt på andre måter, slik de blir i vår kultur. Stort sett vil dette skje automatisk og ikke legges åpent for faglig refleksjon (Andenæs, 2000).

Den tidligere refererte undersøkelsen om hjelpetiltak tyder på at det både i barnevernet og i resten av samfunnet er en tendens til å betrakte mødres forhold til fedre som et privat forhold mellom to parter, og at slike forhold bare under spesielle omstendigheter er viktige elementer i barnevernsakene. For

saksbehandlerne later samvær med far ofte til å være et spørsmål om hva som er «best for barnet». Den psykologiske forståelsesmodell som kan skimtes, er at alle barn har behov for kontakt med foreldre av begge kjønn, og at dette er noe man skal prøve å få til så langt det er mulig. Følgen av en slik tankegang kan bli at det stilles bittesmå krav til fedres innsats (Andenæs, 1996).

På samme måte som det ser ut til å være en motvilje mot å snakke om norsk fattigdom, problematiseres betydningen av kjønn, knyttet til makt, i forholdsvis liten grad i norsk barnevern. Det finnes imidlertid unntak, og boka «Barnevern som samfunnsspeil» er kanskje det klareste eksemplet på dette (Ericsson, 1996). Forholdet mellom kjønn og makt blir ofte omtalt i faglitteratur om barn som lever i hjem preget av voldsbruk eller om seksuelle overgrep mot barn. Maktutøvelse som ikke tar form av fysisk vold eller grov utnyttning ser i langt mindre grad ut til å inngå i barnevernets forståelsesmodeller.

Med alternative forståelsesredskaper kunne hjelpeapparatets ansatte som for eksempel helsesøstre, ansatte i barnevernet og i barnepsykiatrien ha bedre muligheter til å fange opp spørsmål som skaper store frustrasjoner i en del familier. Kanskje kunne hjelpeapparatet også støtte mødre bedre i deres anstrengelser for å få menn mer engasjert i det som har med barn og hjem å gjøre, samt støtte fedres forsøk på å gjøre en større innsats.

6.5 Forståelse av barna

Sterk fokusering på foreldre og deres barndomsopplevelser kan, på en utilsikket måte, trekke oppmerksomheten vekk fra barna og andre kritiske forhold i barnas oppvekstsituasjon. I verste fall vies ikke barna oppmerksomhet eller de oppfattes som vedheng til foreldrene. Utfordringen kan formuleres som en målsetting om å gjøre barnet til hovedperson i sin egen sak (Christensen, 1997).

Dersom det forutsettes at barnas dagligliv bør kartlegges, blir det fort tydelig at (omtrent alle unntatt de minste) barna ferdes på andre steder enn hjemme og møter andre mennesker enn familiemedlemmene. I følge Andenæs (2000) må dette innarbeides i barnevernets kartlegging og vurdering av saker for å motvirke (bl.a. denne) etatens sterke familieorientering. Alternativet er å redusere gutter og jenter til foreldrenes barn og overse dem som aktører i barnehagen, på skolen, på skolefritidsordningen, på lekeplassen, på fotballbanen der de er sammen med andre barn og med andre voksne. Eriksen/Skivenes (1998) har i en artikkel foreslått å innføre regler som *pålegger* kommunale myndigheter å innhente opplysninger fra hele nettverket til barna før det blir fattet vedtak. Som det vil framgå av kapittel 8 og 9, er det klare indikasjoner på at i hvilken grad barnas utvidede nettverk blir trukket inn i barnevernets vurderinger varierer mye fra sak til sak.

For barn fra seksårsalder og oppover peker skolen seg ut som en særlig sentral arena. Der skal de være i minst 13 år, og om vi også regner med oppholdet på skolefritidsordning, kommer de til å være i skolen minimum seks timer hver dag (Nordahl & Sørli, 1999). Skolen er et sted for både læring, mestring, kriser og nederlag. Her skal de mestre noen skolefag og lære en hel del ferdigheter som kan få avgjørende betydning for videre karriere. Skolen er også et sted der de oppholder seg mye sammen med andre

barn. Det stiller krav til den type sosiale ferdigheter som gir innpass hos andre barn og gir også muligheter for å utvikle disse ferdighetene. På bakgrunn av at skolen er et så sentralt ledd i barnas omgivelser, vil det være rimelig at barnevernet interesserer seg mer for skolen både som innslag i barns dagligliv, som grunnlag for framtiden og for forholdet skole-familie. I tillegg vil mer helhetlige forståelsesmodeller inkludere krav til skolen om å interessere seg mer for barnevernets barn og barnevernets problemstillinger. Et teoretisk rammeverk som fokuserer på hele dagen er et bedre utgangspunkt for et slikt arbeid enn et sterkt fokus på foreldre-barn samspill.

Etter hvert er det mange som har argumentert for at barnevernet må satse mer på å snakke med barn. Dette er nærmere omtalt i kapittel 9. Samtaler med barn kan ha ulike formål. For det første er det de undersøkende/avdekkende samtaler der formålet primært er å dekke behovet hos barnevernets og andre omsorgsansvarlige for å få informasjon som grunnlag for sine vurderinger og beslutninger. For det andre kan det dreie seg om informasjonsgivende/bearbeidende samtaler der poenget er å prøve å dekke barnets umiddelbare og langsiktige behov for å mestre og forstå sin situasjon. Samtalene gir informasjon til barnet og utvider og bearbeider barnets forståelse av seg selv, både her og nå og i et langsiktig perspektiv (Øvreeide, 1995).

I likhet med andre mennesker, er det en viktig oppgave for barn å skape mening i det som skjer med dem og rundt dem. Da tar de i bruk de redskaper som «kulturen tilbyr», og språket er her et helt sentralt redskap. De sider ved barnas tilværelse som bryter med kulturelle standarder for hvordan barn skal ha det, kan bli liggende utilgjengelig for språklige omtaler, eller de blir omskrevet til noe som er mer sosialt akseptert. Om barnevernet kan hjelpe barnet med å bygge opp et språk som fanger opp vesentlige sider ved tilværelsen deres, og et språk som også inkluderer forhold utenfor familien, kan det bidra til gi barnet bedre oversikt og styring med livet sitt.

De forskjellige typene samtaler stiller krav til saksbehandlere om å være vare og lydhøre. Det er en risiko for at sterkt familieorienterte modeller kan hindre hjelpeapparatet i å følge opp de av barnets innspill som ikke handler om mor, far og omsorg i hjemmet.

I følge Øvreeide overlates mange viktige samtaler med barn i barnevernsaker til personell fra andre etater. Det kan dreie seg om psykiatrien og i andre saker for eksempel politi og rettsvesenet. Dette kan lett føre med seg at sentrale vurderinger i enkeltsaker blir gjort ut fra andre faglige perspektiver enn at det dreier seg om barnevern (Øvreeide, 1995).

Det *kan* være en fare for at faglige råd om å snakke med barn praktiseres som et slags rituale, der de berørte etatene snakker med barna før formålene med samtaler er klare. Motpolen til å ikke snakke med barn, er enkelte tendenser i fagmiljøene som nesten ligner en konkurranse om å ivareta barns perspektiv best mulig. Til dels inkluderer barneperspektivet en romantiserende innstilling om at barn er mer ekte og sannferdige enn voksne. Da kan i så fall barneperspektivet ivaretas ved at man lar barna komme til orde. Mot dette kan det argumenteres for at barnevernet trenger et barneperspektiv som først og fremst er et kunnskapsperspektiv. Da blir det ikke tilstrekkelig bare å intervju barn og referere hva de sa. Et slikt barneperspektiv blir heller ikke beg-

renset til barnas egen forståelse, men denne forståelsen vil være et viktig ledd i perspektivet (Skjær Ulvik, 1996).

6.6 Forståelsesmåter sett i et videre perspektiv

Det kan argumenteres for at forskjellige forståelsesmodeller gir ulik forklaringskraft i forhold til saker om hjelpetiltak og (enda) mer alvorlige saker. I så fall er mye av det som står i dette kapitlet bare gyldig et stykke på vei.

Deler av litteraturen som fokuserer på ulike former for mishandling og vanskjøtsel, heller mer i retning av at de psykologiske aspektene ved familien ofte ikke blir godt nok forstått i slike tilfeller. Dette blir langt på vei forklart med at å se realitetene i øynene blir en for stor følelsesmessig belastning for fagpersoner som møter disse barna. I følge Killén viser mange undersøkelser at bl.a. ansatte i barnevernet bruker:

« - en rekke overlevelsesstrategier som forhindrer godt arbeid med barn og foreldre og som belaster vårt samarbeid. De mest utbredte er sannsynligvis overidentifisering med foreldrene, reduksjon av kompleksiteten i omsorgssviktsituasjoner, bagatellisering av den fare barnet er i og følelsesmessig distansering - - Stor arbeidsbelastning, krevende saksbehandling og begrenset hjelp til faglig analyse av sakene, begrenser mulighetene for å bearbeide de følelser møtet med familiene utløser. Dette fører ofte til at barnevernarbeideren og andre anvender visse overlevelsesstrategier for å redusere den følelsesmessige belastningen» (Killén, 1998: 17).

Det er imidlertid ikke slik at forståelsesmodeller som legger vekt på dagliglivet og lydhørhet for foreldrenes og barnas egen forståelse av problemene, innebærer at barnevernet alltid deler familienes problemoppfatninger. Bruk av slike tilnæringsmåter fra barnevernet trenger ikke resultere i skjønning av familiers indre liv i forhold til hva bruk av mer tradisjonelle modeller ville resultere i.

Ut fra en samfunnsvitenskapelig synsvinkel har Eriksen/Skivenes reist tvil om i hvilken grad det er mulig for barnevernet å forstå saker i tilstrekkelig grad til å fatte «riktige» beslutninger. Blant flere argumenter trekker disse forfatterne blant annet fram følgende argumenter for at forståelsesformer i barnevernet må være normative: Hva som er solid og forskningsbasert kunnskap i barnevernet er ikke veldefinert og entydig. Det kanskje klareste eksemplet på dette er tvisten innen psykologien om barns evne til å knytte seg til nære omsorgspersoner stort sett er medfødt (objektrelasjonsteori), eller om evnen til tilknytning utvikles hovedsakelig på bakgrunn av behovstilfredsstillelse (egopsykologisk teori). Disse to perspektivene gir høyst ulike føringer på praksis dersom det overveies å plassere et barn utenfor hjemmet.

Heller ikke på det juridiske feltet preges barnevernet i følge forfatterne av eksakte standarder og klare kriterier for lovanvendelse. I likhet med når det gjelder andre offentlige inngrep i privatsfæren, er det problematisk at tilfellene som skal reguleres kan betegnes som enestående tilfeller. Sakenes karakter kan lett komme i konflikt med den tradisjonelle tolkningen av saker basert på hierarkisk organiserte rettskilder og med forutsetninger om at rettssikkerhet bl.a. må bygge på presise og forutsigbare regler.

Eriksen/Skivenes gir også uttrykk for at barnevernsaker av etiske grunner ikke kan behandles på grunnlag av abstrakte kriterier og lovmes-sighetskunnskap, i og med at sakene involverer personer med bestemte livshistorier. Beslutninger basert på generelle kunnskaper, prognoser og metoder for kvalitetssikring kan i det minste ikke sikre legitime vurderinger og avgjørelser

Løsningsforslagene som de nevnte foreslår går ut over rammene for debatten om forståelsesmodeller. Kort og skissemessig framstilt sier forfatterne at det bare er mulig å si noe kvalifisert om hva som er til barnas beste dersom: a) de berørte partene trekkes inn i beslutningsprosessene b) det opprettes møteplasser («deliberative organer») hvor offentlige myndigheter og private parter kan treffes og hvor partene er nødt til å forholde seg til hverandres argumenter c) at makt- og kompetanseulikheter nøytraliseres slik at argumentasjonsutvekslingen blir reell (Eriksen/Skivenes, 1998).

Synspunktene som er referert ovenfor er blitt kritisert for å ha urealistiske forventninger om at herredømmefrie diskusjoner er mulig. Det blir også argumentert med at det skisserte alternativet til vurderinger basert på forskning og erfaringsbasert kunnskaper er overdrevne forestillinger om hva som kan løses gjennom kommunikasjon (Wærness/Søder, 1999).

Etter vår vurdering gir både synspunktene til Eriksen/Skivenes og innvendingene til Wærness/Søder noen interessante perspektiver.

6.7 Kort oppsummering

I likhet med kapitlet om barnevernets verdigrunnlag, er innholdet i dette kapitlet vanskelig å oppsummere kortfattet da det gjelder sammenhengende argumentasjonrekker. Sagt i en komprimert form, er det blitt argumentert for at barnevernets forståelsesmåter i økende grad bør inkludere materielle og sosiale livsbetingelser og livet utenfor familien. En situasjonsforståelse som virker tilslørende på fattigdom, dårlige boforhold og yrkesmuligheter, mangelfullt nettverk osv., må selvsagt anses for å være faglig uforsvarlig. Alt i alt er det blitt framhevet at problemene som barnevernet møter er mangfoldige, og at dette også bør avspeiles i barnevernets forståelsesmåter.

Det neste kapitlet handler på en måte også om forståelsesmodeller i barnevernet. Dette dreier seg bl.a. om hva utdanningsinstitusjoner formidler til studenter om barnevern. Som det vil framgå av det kommende kapitlet, er også kompetanse i barnevernet et saksfelt med mange sider.

Kapittel 7

Kompetansen til utøverne

7.1 Kompetansebegrepet

All yrkesutøvelse bygger på en forutsetning om personlig kompetanse. Ved siden av lovgivning og økonomi, er dette det viktigste virkemidlet samfunnet har for å få gjennomført ønskelige tiltak. Kompetanse er således et positivt ladet begrep. En kompetent person har gjerne autorisasjon for en bestemt yrkesfunksjon. Det betyr at denne personen innehar et nødvendig minimum for å være faglig ansvarlig. Vi kan altså ha tillit til at vedkommende vil være en troverdig person i møte med de arbeidsoppgaver og funksjoner som skal utføres. Kompetanse er et pedagogisk hedersbegrep, da det bygger på en vellykket læringsprosess.

Det er viktig å merke seg at kompetansebegrepet går langt videre enn faglig dyktighet i en snever forstand. For å være troverdig på et arbeidsområde kreves det som oftest både faglig, personlig, sosial og etisk kompetanse, og det krever evne og vilje til å bevare og videreføre de kvalifikasjoner og personlige egenskaper som en har ervervet. Kompetansebegrepet benyttes i mange sammenhenger. Ved siden av yrkeskompetanse, snakkes det ofte om faglig kompetanse, lederkompetanse, vitenskapelig kompetanse, spisskompetanse, spesialistkompetanse, breddekompetanse og så videre. Ved siden av å knytte kompetanse til personer, refereres det også gjerne til organisasjoner og institusjoner som mer eller mindre kompetente.

I forbindelse med fagutdanning benyttes gjerne begrepene formalkompetanse og realkompetanse i relasjon til visse standarder. Det første, formalkompetanse, er knyttet direkte opp til bestemte utdanninger, og en eventuell autorisasjon, mens det andre refererer til de standarder som ligger i livets krav. I alle tilfeller er kompetansen noe som oppnås gjennom læring, men den konkrete læringen kan være forankret til forskjellige livserfaringer – til utdanninger, og arbeidserfaring eller personlige initiativ. I tilknytning til dette snakkes det gjerne om skolelæring, yrkeslæring og selvlæring. De «skolelærde» har vanligvis en formalkompetanse og dermed forhåpentlig også en realkompetanse. De «yrkeslærde» har vanligvis realkompetanse, men ikke nødvendigvis formalkompetanse på basis av en bestemt utdanning. De «selvlærde» kan ha realkompetanse, men sjelden formalkompetanse.

For å skape realkompetanse kreves således en best mulig rekruttering gjennom yrkesrelevante og personlig berikende utdanningstilbud. Dessuten må relevante arbeidsplasser innrettes slik at kompetansen både kan vedlikeholdes og videreutvikles. Det generelle grunnkravet er at en arbeidsplass er organisert slik at den fremmer positive egenskaper og hemmer negative. Det positive her omfatter både å vedlikeholde det verdifulle og en kontinuerlig videreutvikling i takt med nye krav, kunnskaper og perspektiver på området. Det negative på dette området kan blant annet omfatte rutineflegmatisme, faglig stagnasjon og utbrenning.

Da kompetanse primært må sees på som en følge av yrkesutøverens personlige initiativ og evne til å bruke sin egen læringsprosess, vil det på alle trinn

i utviklingen være nødvendig å fortsette en målrettet selvlæring. Det må således være en grunnleggende innstilling hos den enkelte å være parat til vedlikehold og videreutvikling. Det gjelder både av personlige og faglige forutsetninger for å imøtekomme de krav og utfordringer som yrkesutøvelsen medfører.

Det som her er påpekt vil gjelde for all kompetanseutvikling i samfunnet. Samtidig synes det innlysende at kravet om faglig og personlig kompetanse, samt vedlikehold og videreutvikling både gjennom utdanning, yrke og på personlig basis, i særlig grad må gjelde innenfor et såvidt komplisert og personavhengig område som barnevernet. I rapporten om kompetanse og utdanningsbehov i barnevernet (BFD/ASPLAN ANALYSE, 1992, Q -0805) hevdes det at det ikke foreligger noe allment anerkjent kompetansebegrep i barnevernet. Spesielt hersker det uenighet om det finnes en spesifikk barnevernfaglig kompetanse. Man finner det likevel hensiktsmessig å forstå kompetanse som henholdsvis faglig, personlig og organisatorisk kompetanse. Faglig kompetanse rommer både kunnskaper og evne til å handle innenfor ulike fagområder så som helsefag, atferdsfag (psykologi, pedagogikk og andre) og jus. Personlig kompetanse omfatter etter dette rolleutøvelse, kontakt- og samhandlingsevne og stresstoleranse, mens organisatorisk kompetanse omfatter styring, kompetanseutvikling og tverrfaglig samarbeid. I Plan for kompetansestyrking i barnevernet (BFD 1995, Q-0874) deles kompetanse inn i teoretisk og metodisk kunnskap, praktiske ferdigheter og etisk innstilling til egen praksis. Det bør også nevnes at en innenfor de sosialfaglige utdanningene blant annet legger vekt på kunnskaper, analytiske ferdigheter og vurderingsevne. Begrepet kompetanse blir med andre ord ofte gitt et relativt vidt og variert meningsinnhold. Men i denne framstillingen er vi opptatt av kompetanse blant fagfolk og mener at det er hensiktsmessig å vektlegge faglige, personlige og organisatoriske kvalifikasjoner for å forstå hva kompetanse er og hvordan vi best kan bidra til å anvende og utvikle den. Den som skal være kompetent på en troverdig måte innenfor et område som dette, må være i stand til å skape tillit, utøve faglig skjønn i komplekse og kritiske situasjoner, og samtidig være i stand til å iverksette og videreføre tiltak som best vil tjene de barna som er rammet.

I denne sammenheng er det viktig å påpeke at de fleste av de yrkesfunksjoner det her er tale om, må anses å være meget personavhengige. Derfor er det nødvendig å sette bestemte kompetansekrav for denne yrkesutøvelsen. Formalkompetanse i tradisjonell betydning som kan være basert på bestemte utdanninger, kan her ikke anses tilstrekkelig. De krav som er påpekt ovenfor til realkompetanse, ved å forutsette både utdannings-, yrkes- og personlig læring, må være grunnleggende.

7.2 Ulike yrkesgrupper i barnevernet

7.2.1 Personellsammensetning i barnevernet

Ved utgangen av 1998 var det til sammen 2477 besatte stillinger i barnevernet, omregnet til heltidsstillinger. Dette var 35 flere årsverk i forhold til året før. Økningen fra 1996 til 1997 var til sammenlikning på 58 årsverk.

Tallet på barnevernpedagoger og sosionomer har økt hvert av de siste fem årene. Fra 1994 til i dag står de to yrkesgruppene med en økning på henholdsvis 210 og 59 årsverk. Gruppene er nå snart like store, med en liten overvekt av sosionomer, henholdsvis 38 og 37 prosent av alle ansatte i barneverntjenesten. 11 prosent har annen universitets- eller høyskoleutdanning.

Tallet på ufaglærte i den kommunale barneverntjenesten er de siste fem årene redusert fra 161 årsverk i 1994 til 116 årsverk i 1998, en nedgang på 28 prosent. Antall ledige stillinger lå ved utgangen av 1998 på tilnærmet samme nivå som året før, det vil si 86 årsverk, som er vel 3 prosent av samtlige stillinger i den kommunale barneverntjenesten (SSB, 1999).

Jurister og psykologer inngår i de 11 prosent med annen høyskole/universitetsutdanning i barneverntjenesten. I større kommuner finner man disse som fast ansatte, mens man i mindre kommuner ofte kjøper tjenester fra disse gruppene etter behov. Dette gjelder spesielt i forbindelse med sakkyndige utredninger og ved forberedelse til fylkesnemndsbehandlinger.

Rundt årsskiftet 1998 var det registrert 174 barneverninstusjoner med til sammen 1536 plasser. Barnevernpedagogene utgjør fortsatt den største gruppen fagfolk med 28 prosent av årsverkene i 1998. Den nest største gruppen var lærer/førskolelærerutdanning med til sammen 11 prosent. Deretter kom vernepleiere og ansatte med annen høyere utdanning. Andelen ufaglærte var 718 stillinger og utgjorde 28 prosent (SSB sosialstatistikk 1998 og 1997).

En undersøkelse foretatt av SEFOS (Næss o.a., 1998) i 1997 viste at 17 prosent (vel 1 av 6) i det kommunale barnevernet hadde arbeidet under 1 år med barnevernsaker, mens 30 prosent hadde arbeidet 2 år eller mindre. Rundt halvparten av saksbehandlerne hadde 4 års erfaring eller mindre. Om en sammenlikner denne kartleggingen med en liknende undersøkelse foretatt av Veland i 1995, finner en bare mindre forskjeller.

7.2.2 Barnevernpedagog- og sosionomutdanningen

De største utdanningskategoriene i barneverntjenesten er som vi har sett barnevernpedagoger og sosionomer. Sett ut fra de krevende kompetansebehov som denne tjenesten har, er det nødvendig å se nærmere på hvilken grunnkompetanse disse yrkesgruppene representerer.

Barnevernpedagog- og sosionomutdanningen er i dag to separate utdanninger som foregår ved henholdsvis 10 og 11 høyskoler. Rammeplanene (1999) uttrykker at målet for disse utdanningene er å utvikle kunnskap om og forståelse for hvordan samfunnsmessige strukturer og prosesser skaper og vedlikeholder sosiale problemer. Det er til dels store overlappinger mellom utdanningene når det gjelder faglig innhold, pensum og undervisning. Graden av overlapping varierer fra høyskole til høyskole. Med utgangspunkt i rammeplanene kan utdanningene beskrives på følgende måte:

Barnevernpedagogutdanningen er en treårig høyskoleutdanning for sosialarbeidere som skal arbeide med risikoutsatte barn, unge og familier. Sosialpedagogikk er betegnelsen på det yrkesspesifikke faget i barnevernpedagogutdanningen. Formålet med utdanningen er å utdanne brukerorienterte og reflekterte yrkesutøvere som kvalifiserer til omsorgs-, oppdragsles-

behandlende og forebyggende arbeid. Sentrale tema i utdanningen er oppdra- gelse og læring i et samfunnsmessig perspektiv. Utdanningen skal gi kunnskap om generelle forvaltningsmessige prinsipper og aktuelle lover og hvordan man kan ivareta barn og unges behov og rettigheter gjennom saksbe- handling, samt kunnskaper om barn og unges utvikling og læring og hva som fremmer og hemmer gode oppvekstvilkår. Den skal gjøre studentene i stand til å planlegge, iverksette og evaluere tiltak for å bedre og sikre barn og unges livsvilkår. Den skal også gi kvalifikasjoner til å arbeide faglig i barn og unges daglige miljø, inkludert ulike institusjoner hvor barn og unge oppholder seg. I sum kan en si at utdanningen skal gi kompetanse med tanke på å kunne til- rettelegge for gode oppvekstvilkår gjennom omsorg og oppdragelse og gjen- nom ulike former for behandling. I dette inngår også krav til kunnskaper og ferdigheter om saksbehandling og myndighetsutøvelse.

Sosionomutdanningen er en 3-årig sosialarbeiderutdanning som skal kval- ifisere for arbeid med sosiale problemer på ulike felt og med ulike målgrupper. Sosialt arbeid er betegnelsen på det yrkesspesifikke faget i sosionomutdanning- en og på sosionomers virksomhet. Formålet er å utdanne brukerorienterte og reflekterte yrkesutøvere som er kvalifiserte til å drive forebyggende virk- somhet, løse eller redusere sosiale problemer. Den skal utvikle kompetanse i ulike sosialfaglige arbeidsformer, med spesiell vekt på arbeidsformer der brukerne er aktive deltakere og mobiliserer egne ressurser, enten disse er enkeltpersoner, familier, grupper eller sosiale nettverk. Utdanningen skal sette en i stand til å møte brukere av hjelpeapparatet med respekt og empati samt se likeverd som en grunnleggende forutsetning for sosialt arbeids yrke- spraksis.

Begge utdanningene skal utvikle solidaritet med mennesker som befinner seg i en utsatt marginal posisjon når det gjelder livsvilkår og livskvalitet. Det innebærer blant annet å synliggjøre og fremme deres rettigheter og interesser og å samarbeide med dem. Utdanningene skal kvalifisere til å arbeide i relas- joner med krysspress og interesse motsetninger, og gjøre den enkelte i stand til å håndtere slike konflikter med fokus på brukernes interesser. Evne til yrkesutøvelse i flerkulturelle kontekster og arbeid med mennesker med ulik virkelighetsoppfatning skal oppøves. Utdanningene skal gi kunnskap om andre aktuelle yrkesgrupper og utvikle evne til tverrfaglig samarbeid. Studen- tene skal settes i stand til å delta i faglig utviklingsarbeid, ta i bruk nye arbeidsmåter på grunnlag av forskning og annen faglig innovasjon, ha forståelse for betydningen av egen personlig og faglig videreutvikling og å kunne dokumentere, kvalitetssikre og evaluere sitt arbeid. Utdanningene skal gi kjennskap til hovedmål og virkemidler i sosialpolitikken, kunne vurdere disse kritisk og kunne virke som premissleverandør for beslutninger i hjelpe- apparatet og overfor politiske myndigheter. Studiefornene skal legges opp slik at de utvikler kommunikasjons- og relasjonskompetanse.

Det gis også videreutdanning i barnevern ved 9 høyskoler og ved ett uni- versitet i Norge. Dette er utdanningstilbud for ulike profesjoner innen helse- og sosial og pedagogisk virksomhet. Utdanningskapasiteten er i overkant av 150 studenter i året. En rekke av videreutdanninger gir opptil 20 vekttall og til- budet er spredd over hele landet. Innholdsmessig synes de å være rettet inn mot det spesielle barnevernet slik at de korresponderer med de utfordringene

dette feltet representerer. Universitet i Trondheim tilbyr hovedfagsstudium i sosialt arbeid og mastergradstudium er under planlegging ved en del av høyskolene. Hovedfag i sosialt arbeid gis også i Oslo med eksamensrett knyttet til Universitetet i Trondheim. Barnevernet er i hovedfagsstudiet ikke representert ved egne kurs eller egne seminar, men studentene kan velge barnevern som tema i sine hovedfagsoppgaver. Det er under planlegging å utvide hovedfagsstudiet med sosialpedagogikk med vektlegging på barne- og ungdomsarbeid. Dette antas å øke interessen for hovedfag fra andre yrkesgrupper, spesielt blant barnevernpedagoger og andre som arbeider med barnevern.

Etterutdanning er et begrep som favner forholdsvis vidt og omfattes av kurs, veiledning osv. Dette skiller seg fra videreutdanning i det gjennomført etterutdanning ikke gir økt formell kompetanse. Etterutdanning tar snarere sikte på å vedlikeholde kunnskap og oppdatere yrkesutøveren i forhold til nye utfordringer enn å øke/utvide den formelle kompetansen.

Det finnes ingen oversikt over hvilke og hvor lange videreutdanninger de barnevernarbeiderne har som står i direkte arbeid med barn, ungdom, familier m.v. Men Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) opplyser at det er en sterk tendens til at erfarne folk og folk med lengre videreutdanning søker seg bort fra den kommunale barneverntjenesten og over til bedre betalte stillinger innenfor administrasjon eller 2. linje spesialist- og utredningstjeneste.

7.3 Barnevernkompetanse hos samarbeidspartnere

I følge SSBs sosialstatistikk for 1997 hadde 11 prosent av de ansatte i den kommunale barneverntjenesten annen universitets- og høyskoleutdanning enn som barnevernpedagog og sosionom. Type er ikke spesifisert, men det er grunn til å tro at dette i hovedsak gjelder fag som jus, psykologi, pedagogikk, spesialpedagogikk og økonomi. Det anses som viktig at barneverntjenesten har tilgang til den kompetanse disse profesjonene innehar, enten ved at de er ansatt i barneverntjenesten, eller som eksterne veiledere.

I alt 11 prosent av de ansatte i barneverninstitusjoner hadde i følge samme statistikk utdanning som lærer eller førskolelærer, og en del har vernepleierutdanning. En har i denne sammenheng merket seg begrepet barnevern er fraværende i læreryrkenes og lærerutdanningenes rammeplaner, generelle del. Men under overskriften «Læraren som omsorgsperson» heter det i nest siste avsnitt:

« Barn og unge som opplever livskriser, for eksempel møter sjukdom, død, skilsmisse, incest eller blir mobba og utstøtte frå fellesskapet, vil i periodar krevje ekstra omsorg. Omsorgsoppgåvene til lærarane føreset grunnleggjande kunnskap om kva slags behov barn og unge har. Dei må oppfatte når ein elev treng hjelp og vere fortrulege med alders- og utviklingsbestemte endringar. Dei må kjenne att symptom som viser behov for å setje inn spesielle tiltak for enkeltelevar. Dei må også vite kvar og korleis de skal søkje hjelp dersom elevar treng meir omsorg enn det barnehagen eller skolen kan gi.»

Det blir også klargjort at allmennlærere skal kunne gjøre rede for ulike forebyggende tiltak i forhold til ulike atferdsproblemer, blant annet rusmisbruk. Det stilles ingen krav til kunnskaper om tverretatlig samarbeid.

For førskolelærerne gjelder at barnehagen skal ha en særskilt oppmerksomhet på barn som trenger hjelp og støtte. Det stilles krav til kunnskaper om ulike funksjonshemninger og om metoder og arbeidsmåter som gir muligheter for differensierte tilbud, og det legges vekt på kunnskaper om hvordan studentene kan samarbeide med det øvrige hjelpeapparatet. Det påpekes i Rammeplanen at mye av arbeidet i barnehagen er forebyggende barnevern, og at et trygt og læringsrikt oppvektsmiljø bidrar til at barn utvikler sosial kompetanse som gjør det lettere å mestre utfordringer. Det understrekes dessuten at det er viktig at studentene opparbeider observasjonsevne og vurderingsevne, slik at de kan ta kontakt med barnevernet når dette er nødvendig, og at studentene derfor bør være forberedt på et nært samarbeid med barnevernet.

Helsesøstre er en viktig samarbeidspartner for barneverntjenesten. Helseøsterutdanningen retter seg inn mot et bredt sett av helsefremmende og forebyggende oppgaver. Virksomheten stiller store krav til tverrfaglig og sektorovergripende samarbeid der barnehager, skoler og barneverntjenesten blir framhevet. Innsats innen generelt forebyggende arbeid og erfaringer med tiltak som samtalegrupper og direkte veiledning gir helsesøstre kunnskaper og ferdigheter som barneverntjenesten kan ha god nytte av.

Til slutt nevnes vernepleierutdanningen som skal kvalifisere for arbeid med ulike funksjonsvansker så som psykiske utviklingshemninger, fysiske funksjonshemninger, psykiske lidelser, aldersdemens og liknende. Vernepleiere skal blant annet bidra til at barn og unge kan fungere i barnehage, skole eller i tilknytning til ulike fritidsaktiviteter.

7.4 Samarbeidskompetanse i barnevernet

Hjelpetiltak overfor barn og familier er i utgangspunktet frivillige tiltak som forutsetter samarbeid mellom familien og barneverntjenesten. Dersom tiltak må iverksettes ved tvang, etter avgjørelse i fylkesnemnda, må barneverntjenesten likevel samarbeide med familien om gjennomføring, og da utvides samarbeidsrelasjonene til også å omfatte fosterforeldre, ansatte i institusjon og andre. Lov om barneverntjenester understreker i § 3-2 kravene til barneverntjenesten om samarbeid med andre deler av forvaltningen, der det heter at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. I § 3-3 heter det at barneverntjenesten også bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge. Rammeplan for barnevernpedagogutdanningen opererer også med krav til samarbeid når det gjelder å kunne planlegge, iverksette og evaluere tiltak for å bedre og sikre barn og unges livsvilkår. Det skal foregå i samarbeid med mennesker det gjelder og utfra kjennskap til andre aktuelle yrkesgrupper. Kravet innebærer å kunne vurdere egen og andres kompetanse og ha utviklet evne til tverrfaglig samarbeid. Ordet samarbeid nevnes kun i forbindelse med tverrfaglig og tverretatlig samarbeid. Både barnevernpedagog- og sosionomutdanningen vektlegger

brukerperspektiv og brukermedvirkning, samhandling, konfliktløsning, nettverksarbeid og lignende. Oppsummert kan en si at samarbeid er et nøkkelbegrep i barnevernet som fordrer både faglig, etisk, personlig og organisatorisk kompetanse.

I barnevernet fokuseres det sterkt på betydningen av samarbeid. Erfaringer viser imidlertid at det ofte kan være vanskelig å få i gang og skape kontinuitet i samarbeidet. Det er vanlig å skille mellom tverrfaglig, tverretatlig og flerfaglig samarbeid. Tverrfaglig samarbeid forutsetter at flere yrkesgrupper med ulike fagbakgrunn går sammen om en oppgave. Det forutsettes at den enkelte yrkesgruppes kompetanse er tydelig og kjent for alle parter. De ulike yrkesgruppene kjenner grensene for sin egen kompetanse og må kunne bruke og utfylle hverandre. Tverretatlig samarbeid innebærer et samarbeid mellom ulike systemer, for eksempel mellom helse- og sosialsektor og skole. Flerfaglig samarbeid innebærer at flere yrkesgrupper arbeider med samme oppgave, men på hvert sitt område. Innenfor helsesektoren finner en de tydeligste eksemplene på dette. Mange gjør jobben sin, men uten at helheten alltid blir ivaretatt.

I den kommunale barneverntjenesten finner vi alle disse variantene. Men generelt er det i kommuner og bydeler av en viss størrelse at en har de beste forutsetninger for å oppnå resultater gjennom samarbeid. Større ressurser, kombinert med god planlegging, gir ofte et bedre tilbud. På mindre barnevernkontorer, med få stillinger, vil det ofte bare være en yrkesgruppe representert, vanligvis en barnevernspedagog eller sosionom. Det stiller nødvendigvis store krav til den enkeltes kunnskaper, holdninger og ferdigheter når det gjelder samarbeid.

Samarbeid er et stikkord innen alle profesjonsutdanninger rettet mot barn, ungdom og familier. Samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre profesjoner og virksomheter forutsetter gjensidig kjennskap og innsyn i hverandres ansvar og oppgaver. Vår gjennomgang viser at det bare i liten grad fokuseres på barnevernarbeid i de utdanninger som er rettet mot barns normalarenaer (skole, barnehage). Det er likevel grunn til å tro at det er store variasjoner mellom ulike utdanningsinstitusjoner. Når det gjelder allmenn- og førskolelærerutdanningen gir disse en viss kompetanse når det gjelder samarbeid på forebyggingsområdet. Særlig gjelder dette førskolelærerutdanningen. Helsesøsterutdanningen fokuserer på risikofaktorer hos barn og er opptatt av å utvikle kompetanse både når det gjelder forebyggende tiltak for brede målgrupper og for barn med spesielle behov. I denne utdanningen er også samarbeid med barnevernet et tema. Vernepleierutdanningen fokuserer på fysiske og psykiske funksjonshemninger, noe som gjør vernepleierne til viktige samarbeidspartnere der hvor dette inngår i problemkomplekset.

Alle offentlige etater og institusjoner som har med barn og unge å gjøre er i prinsippet barneverntjenestens samarbeidspartnere. Helsestasjon, barnehage, skole, psykisk helsevern og pedagogisk-psykologisk tjeneste har alle ansvar for og kompetanse til forebyggende arbeid og til å bistå barn og foreldre som har behov for særskilte tiltak. Gjennom sine primæroppgaver har disse også ansatt fagpersoner som har kompetanse innenfor sine områder. Samlet sett finnes det mye kompetanse hos de ulike yrkesutøverne som har

med barn og unge å gjøre. Det er likevel et spørsmål om man har riktig kompetanse på rett plass.

Barnevernet må ha en særlig kompetanse på barns utvikling, utvikling av ressursorientert foreldrekompetanse, vurdering av omsorgskompetanse, saksbehandling, tilrettelegging av oppvekstmiljø og omsorgskompetanse i tillegg til relasjons- og kommunikasjonskompetanse. Det ligger i barnevernets ansvar som støtte- hjelpe- og kontrollinstans at kompetansen i hovedsak har vært rettet inn mot individuelle problemområder, og mindre mot systemer som kan virke problemutløsende og problembelastende for enkelte barn og unge.

En vesentlig del av oppvekstmiljøet er forankret til barnehage og skole, og det er viktig å skape bevissthet om at disse instansene gjennom sine prioriteringer, innhold, metoder og organisering kan skape marginalisering og utstøting. Det er også uomtvistelig nødvendig å skape motvekt mot utvikling av uheldige barne- og ungdomsmiljøer. Dette krever både tverretattlig og tverrsektorielt samarbeid, og et fellesforstått ansvar for barns og unges oppvekst.

Barnehagen har tradisjonelt lagt stor vekt på forebyggende arbeid gjennom å utvikle barns språk og kommunikasjonsevne i vid forstand. Nyere forskning indikerer at barn som fra tidlig alder viser vedvarende aggressiv atferd og manglende evne til å ta hensyn til andre, kan stå i fare for å utvikle store sosiale problemer med årene. Barnehagen og helsestasjoner har en unik mulighet til å oppdage dette på et tidlig stadium. Langt på vei har disse kompetanse til, sammen med foreldre, å sette inn tiltak som kan motvirke en slik utvikling. Metoder som barnevernet tar i bruk, eksempelvis Marte Meo, PMT og andre utviklingsstøttende tiltak, bør være tilstede i barnehager og helsestasjoner. Kunnskap om metoder som dette må tilføres enten ved tverrfaglig sammensetning av ansatte, eller ved at helsesøstre og førskolelærere får anledning til å skaffe seg den nødvendige kompetansen.

Det er grunn til å anta at større tverrfaglighet på barns normalarenaer vil virke som forebyggende barnevern, samtidig som det kan forhindre at barn og foreldre blir kasteballer mellom ulike systemer. I St.meld nr 50 (1998–99): Utjamningsmeldinga, legger regjeringen blant annet opp til å målrette det sosiale trykks- og velferdssamfunn bedre mot de som er dårligst stilt i samfunnet, herunder vanskeligstilte barnefamilier og barn og ungdom som har det vanskelig. I St.meld. nr 17 (1999–2000): Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet (side 7), sies det at regjeringen ser det som viktig å styrke og utvikle det tverrfaglige samarbeidet, slik at hensynet til barn og unge blir satt klarere på dagsorden og at organisatoriske løsninger må formes ut fra hva som er best for barn og unge. Tilbud og tjenester må tilpasses behovene, og barn og unge med behov for hjelp og støtte skal for eksempel ikke bli gjenstand for lange diskusjoner om hvor i hjelpeapparatet de hører hjemme.

Handlingsplanen peker på at å stimulere til samarbeid på tvers av etater, sektorer, yrkesgrupper og forvaltningsnivåer må være en høyt prioritert oppgave, og at dette gjelder i forhold til det forebyggende arbeidet og arbeid med barn og unge der det er nødvendig med særskilte tiltak. For å sikre dette arbeidet er det viktig at det legges til rette for kompetanseutvikling blant fagfolk, slik at alle yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn og unge og deres

familier som har behov for hjelp og støtte har oppdaterte kunnskaper og faglige perspektiver.

7.5 Forskning

Kontinuerlig forsknings- og utviklingsarbeid må anses for å være en viktig forutsetning for å kvalitetssikre og videreutvikle kompetansen på barnevernfeltet. Det er også av grunnleggende betydning at forskningen gjøres tilgjengelig for praktikerne i barnevernet.

Forskningsinnsatsen om barnevern har hittil for en stor del vært kanalisert gjennom Norges Forskningsråd og inngått i programmene «Barn i Velferdssamfunnet» (1988–1993) og «Delprogram om barnevern» (1992–1996). I delprogrammet «Barn, ungdom og familie,» (1997–2001) er det lagt vekt på behovet for analytiske studier som fokuserer på barnevernets funksjoner overfor de mest utsatte barne- og ungdomsgruppene, og som en del av velferdsstatens ordninger. En har tatt sikte på et bredt tilfang av emner og tilnæringsmåter for å belyse de utfordringer barnevernet står overfor, og samtidig er det lagt vekt på å frambringe nye perspektiver på barnevernets virksomhet. Blant annet har programmet «Barn, ungdom og familie» inneholdt delprogrammet «Program om seksualisert vold» (1992–1996). Programmet skulle utvikle kunnskap og kompetanse om seksualisert vold som et samfunnsproblem, fremme grunnleggende teoriutvikling og relevant kunnskap for handling på området.

Evalueringen av den nye barnevernloven var, sammen med evalueringen av den nye sosialtjenesteloven, et treårig delprogram under forskningsprogrammet «Velferd og samfunn.» Programmet ble formelt sett avsluttet i 1998, selv om flere av prosjektene fortsetter pr. d.d. En rekke forskere fra barnevernets kompetansesentra samt juridiske og samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer i Oslo og Bergen deltok. Evalueringen har vært konsentrert om sentrale og gjennomgripende problemstillingene som: Fungerer de nye bestemmelsene i samsvar med loven og lovens forarbeider? I hvilken grad har lovendringene ført med seg utilsiktede negative eller positive konsekvenser?

I de tidligere programmene har innretningen i hovedsak vært knyttet opp til forskning om barnevernets kapasitet, organisering og aktiviteter og mot effekten av tiltak rettet mot barnevernets klienter og effekten av statlige virkemidler. Med noen unntak har kildene til kunnskapen stort sett vært tiltakene, systemene og ulike voksne aktører.

Ved oppstart av programmet «Barn, ungdom og familie», ble det lagt vekt på at den videre forskningsinnsatsen i større grad skulle rettes mot klientens opplevelser og perspektiver, og hvordan velferdsstatens ordninger gjennom barnevernet fungerer for personer som omfattes av loven. «Ikke minst blir det viktig å kunne beskrive og drøfte de implisitte premisser og forståelsesformer som ligger til grunn for barnevernets arbeids- og tankeformer» (Norges Forskningsråd. Perspektivnotat, «Barn, ungdom og familie,»1997, s. 2). I denne type studier av verdier og grunnlagsproblemer ble det understreket betydningen av å inkludere forskere fra humanistiske fag ved siden av de samfunnsvitenskapelige.

Det forekommer for øvrig forskning der det vanlige livet står i fokus, og som bidrar til sensitivitet for kontekst og for barn og voksnes egen forståelse av seg selv, hverandre og av det de holder på med (Haavind, Solberg, Andenæs, Gulbrandsen, Liden, Ulvik). Dette er studier som er basert på detaljert utforskning av dagliglivets praksis, og som inneholder både tilstandsbeskrivelser og redskaper for å forstå og analysere. Om barnevernet selv ville foreta en mer omfattende utforskning av dagliglivet som også ville inkludere familiemedlemmenes egne oppfatninger og opplevelser, ville det gi et bedre grunnlag både for å vurdere omsorgssituasjonen og hvilke tiltak som kunne være aktuelle for å bedre familiens situasjon. Dessuten kunne en slik framgangsmåte gjøre saksbehandlerne mer sensitive for foreldres intensjoner. Sett at vi møter en familie der barnevernet er inne med hjelpetiltak blant annet i form av barnehage for fireåringen, og der barnehagen melder om lavt fram møte. En forklaring ville kunne være at moren har problemer med å komme seg opp om morgenen. Men en alternativ fortolkning er at det uttrykker en tvil hos moren om hvorvidt dette er til det beste for hennes barn. I begge tilfeller kan det være et mål for barnevernet å få til mer regelmessige barnehagebesøk for barnet. Men hvilke samtaler og eventuelle tiltak som trengs, må justeres i forhold til hver enkelt mor. I denne kartleggingen trenger barnevernet relevante og innsiktsgivende spørsmål for å kunne tenke gjennom de historier som blir fortalt, og sensitivitet basert på kunnskap om det kulturelle klima, altså innholdskunnskap frambragt gjennom de kontekstsensitive undersøkelserne.

Til slutt er det viktig å påpeke at videreutviklingen av forskningen på dette område krever et godt vitenskapelig miljø. Et av det største problemet ved såkalte forskningsprogram, er ikke at de styres av departement eller forskningsråd, men at det ikke forankres til et miljø med vitenskapelig kompetanse, med ansvar for bl.a. hovedfags – og doktorgradstudenter. Dermed blir forskningen lett stående som en løsrevet parentes. Dermed står en i fare for å bruke mange millioner på noe som ikke virket mobiliserende på forskningsinnsatsen i miljøer hvor det finnes faglig grunnlag for det. Et forsømt forskningsfelt kom dermed ikke videre. Et forskningsprogram og konklusjoner fra enkeltstående forskningsarbeid, kan føre til noe som vi kan se på som mellomstasjoner på vei til nye vitenskapelig funn og konklusjoner. En videreføring krever et kompetent fagmiljø. Her er det også viktig å peke det forskningsetiske kravet om replikasjon før konklusjoner publiseres. Dette er trolig det vitenskapelige prinsippet som det i dag syndes mest imot.

7.6 Kompetansebehov

Det er behov for utdanning, videreutdanning, forskning, faglig veiledning og etisk og faglig refleksjon som kan bidra til en styrket kompetanse. Den enkelte barnevernarbeider er også avhengig av en arbeidssituasjon som stimulerer til å søke ny kunnskap og nye tilnærminger. Kompetanseutvikling er altså ikke bare den enkeltes ansvar, men også et organisatorisk ansvar. Organisasjonen må ha ansvar for å skaffe til veie relevant fagkunnskap knyttet til oppgavene som skal utføres. For at den generelle fagkunnskapen skal være til nytte, må den stadig reflekteres i forhold til spesifikke praksiserfaringer som gjøres i

den enkelte kontekst. Utøvelse av ferdigheter skjer gjennom en integrering av personlige egenskaper og fagkunnskap. Nye medarbeidere lærer dette ved å følge etter de erfarne, og ikke minst gjennom systematisk veiledning utvikles disse ferdighetene. Samtidig er det nødvendig med en kontinuerlig evaluering av metoder og ferdigheter. Organisasjonene må også ha en bevissthet om hvilke underliggende verdier som ligger til grunn for arbeidet. Organisasjonene i seg selv vil også gjenspeile verdier. En kontinuerlig drøfting av hvis interesser organisasjonen tjener til enhver tid er nødvendig for å få en forståelse av egen virksomhet.

Hvis en skal lykkes i å skape miljøer som systematisk innarbeider erfaringer, reflekterer over disse og tilfører ny kunnskap, må det stilles krav til kommuner og fylkeskommuner om å finne fram til kompetanseutviklende systemer som sikrer at ansatte får kontinuerlig faglig påfyll og veiledning.

Lov om barneverntjenester pålegger kommunene ansvar for opplæring av ansatte. Dette opplæringskravet bør utvides til å pålegge kommuner og fylkeskommuner å etablere kompetansesystemer som sikrer ansatte regelmessig veiledning og kontinuerlig utvikling og vedlikehold av sin kompetanse. Barnevernet må utvikles som en lærende organisasjon hvor nye perspektiver og nye og alternative arbeidsmåter utvikles og tas i bruk av alle ansatte.

Eksisterende fagutdanninger anses ikke som tilstrekkelig for å ivareta de kompliserte og krevende oppgavene som ligger til barnevernets virksomhet. Som det fremgår av dette kapitlet er det begrenset hvor mye kunnskap om barnevernarbeid disse utdanningene gir, i motsetning til andre samfunnsoppgaver som helse, skole, barnehage osv. som har spesifikke utdanninger knyttet til oppgavene. Sosialarbeiderutdanningene er rettet mot et vidt felt og det bør de fortsatt være, men de må også legge grunnlag for kunnskap og kompetanse som er tilstrekkelig for yrkesutøvelse innenfor barnevernet. På bakgrunn av dette bør det vurderes om utdanningene skal gi spesialisering innenfor barnevern og om utdanningslengden skal økes.

7.7 Autorisasjon

I utkastet til ny lov om helsepersonell foreslås det innført autorisasjon for flere nye yrkesgrupper i helsesektoren. I forarbeidene til loven (NOU 1993:33) sier Sosial- og helsedepartementet:

«Departementet anser derfor at hensynet til pasientenes sikkerhet må danne utgangspunktet for en framtidig autorisasjonsordning. Pasientene har et berettiget krav på at det offentlige iverksetter tiltak for å beskytte dem mot handlinger- undersøkelser, behandling, oppfølging mm fra ukyndige utøvere. Dette kan blant annet gjøres ved at helsemyndighetene avgjør hvilke personellgrupper som skal få det kvalitetsstempel en offentlig autorisasjon innebærer. Det kan hevdes at de helsepersonellgruppene som tar avgjørelser som kan ha betydning for pasientene bør ha offentlig autorisasjon. Et annet moment er hvilke utdanninger som bør kunne kvalifisere til autorisasjon»

Det sies videre at:

«Kravet om autorisasjon av helsepersonell etter fullført og bestått utdanning, innebærer en kvalitetskontroll. Autorisasjonen er en garanti

for et visst kunnskapsnivå og for at yrkesutøverne har personlige kvalifikasjoner som gjør at vedkommende har helsemyndighetenes og samfunnets tillit. Kvalitetskontrollen vil indirekte beskytte pasientene ved at pasientene skal kunne oppleve trygghet ved undersøkelse og behandling hos autorisert helsepersonell. Autorisasjonen fyller også et vesentlig informasjonsbehov. I forhold til pasientene er det hensiktsmessig med en «varedeklarasjon» av ulike yrkesutøveres kvalifikasjoner.»

Om hensynet til yrkesutøverne sies det:

«En offentlig autorisasjon vil for yrkesutøverne ha legitimerende virkninger utad overfor samfunnet, helsemyndighetene, arbeidsgiverne og overfor pasientene. Autorisasjonens legitimerende virkning vil innebære at samfunnet og pasientene kan stole på at autorisert personell har et visst kunnskaps- og utdanningsnivå. I tillegg skal pasientene være trygge på at helsepersonell har personlige kvalifikasjoner/egenskaper som gjør at vedkommende har «fortjent» myndighetenes tillit. Hensynet til forutsigbarhet overfor allmennheten er et annet viktig hensyn som ligger bak autorisasjonsreglene.»

Det sies videre at:

«Den enkelte autoriserte helsepersonell vil betrakte en offentlig autorisasjon som en dokumentasjon på sin faglige og etiske standard. For det enkelte helsepersonell og gruppen som sådan innebærer en autorisasjon økt anseelse og stolthet over eget fag. Det er grunn til å tro at yrkesutøvernes følelse av ansvar for yrkets faglige nivå forsterkes ved en autorisasjonsordning» Som en vesentlig sidevirkning framheves «at man gjennom autorisasjonsforholdet står sterkere ved bl.a. forhandlinger om lønn- og arbeidsbetingelser» .

Den argumentasjonen som føres for autorisasjon av helsepersonell kan også føres for barneverntjenestens brukere/klienter og yrkesutøvere. Barneverntjenesten har et høyt innslag av grupper som tradisjonelt ikke hever sin stemme og krever bedre tjenester på samme måte som mange brukere av helsetjenestene gjør. Å sikre disse tjenestene er derfor et samfunnsansvar.

Utvalget har drøftet hvorvidt det ville være hensiktsmessig å innføre en autorisasjonsordning for bestemte grupper ansatte i barnevernet. Særlig gjelder dette stillinger som innebærer direkte kontakt med barn, ungdom, familier osv. og faglige lederstillinger som for eksempel miljøarbeidere, saksbehandlere og institusjonsledere. Andre yrkesgrupper som psykologer, helsesøstre, sykepleiere, jurister og andre vil allerede ha autorisasjon/offentlig godkjenning knyttet til yrkestittel og vil derfor ikke omfattes av en slik evt. autorisasjonsordning.

Det er innført bestemmelser i barnevernloven som skal hindre personer som er siktet eller dømt for seksuelle overgrep å inneha stillinger i barnevernet. Ut over dette er det ikke annen kvalitetssikring av personell enn det som ligger i studiedokumentasjon og eventuelle attester fra tidligere arbeidsforhold. Grunnutdanningene til de største yrkesgruppene (barnevernpedagog og sosionom) er i utgangspunktet regulert ved nasjonale rammeplaner, men disse har en begrenset verdi da det foregår en stadig større fristilling fra planene for å imøtekomme høgskolenes behov for fleksibilisering og samord-

ning av utdanninger ut fra søkergruppenes ønsker. I realiteten finnes det lite offentlig styring med de grunnutdanninger som i dag representerer hovedandelen av faglært personell i barnevernsektoren. I motsetning til lærerutdanningene er det heller ikke innført skikkethetsvurdering av studenter i sosialarbeiderstudiet. Hensikten med autorisasjon måtte være å gi en garanti for et visst kunnskapsnivå og for at yrkesutøverne har personlige kvalifikasjoner som gjør at de har myndighetenes og samfunnets tillit.

Utvalget mener at den faglige og etiske kompetansen for yrkesutøvere i barnevernet må styrkes. I den sammenheng må kompetansekriteriene og kravene til praksis vurderes, og det bør utredes autorisasjonsordninger for yrkesgrupper som har grunnutdanning på høyskole- og universitetsnivå.

Treårig høyskoleutdanning anses som nødvendig, men ikke som tilstrekkelig for å inneha stillinger i barnevernet. For å styrke den formelle og reelle kompetansen, må grunnutdanningen påbygges med veiledning og målrettet videreutdanning. Utvalget mener at et minimumsnivå bør være to års påbygging inkludert ett år med veiledet praksis.

Kravene med hensyn til målrettet barnevernutdanning ut over det som gis i dagens grunnutdanninger, kan imøtekommes på ulike måter. Utvalget vil peke på følgende alternativ:

- grunnutdanningene påbygges med et fjerde målrettet år
- videreutvikling av videreutdanninger av minimum ett års varighet.

Del III Barnevernet som forvaltningssystem

Kapittel 8

Beslutningsprosesser i barnevernet

8.1 Beslutninger og forvaltning som en av flere virksomheter i barnevernet

Dette kapitlet tar for seg barnevernets beslutninger i enkeltsaker på kommunalt nivå. Forenklet uttrykt starter fasen til vanlig med en melding. Meldingen kan enten bli henlagt eller det åpnes en undersøkelsessak. En undersøkelsessak kan få tre utfall: henleggelse av saken, vedtak i barneverntjenesten om hjelpetiltak eller forslag til fylkesnemnda om tiltak. Det var på 90-tallet vanlig å omtale barnevernets aktiviteter som inndelt i «beslutninger»/«forvaltning» og «tiltak». Beslutninger og forvaltningsarbeid mens barn er under tiltak blir omtalt i kapitlene om barnevernet som tiltakssystem og fylkesnemndene .

I tillegg arbeider barneverntjenestene i varierende grad med generelle oppgaver der aktiviteten ikke registreres i barnevernstatistikken i form av meldinger, undersøkelser og tiltak (jf. kapittel 3 i barnevernloven). Denne typen barnevern er blitt betegnet som aktiviteter basert på «bestillinger» fra andre etater, frivillige organisasjoner og familier, i motsetning til aktiviteter som starter gjennom en melding til barnevernet (se kapitlet om forebyggende tiltak).

Det varierer fra sak til sak om det er meningsfylt å bruke uttrykket «førmeldingsfasen» i en barnevernsak. Enkelte barnevernkontorer driver utdrettet virksomhet, for eksempel i form av formalisert samarbeid med barnehager, skoler og helsetjenester. Grensene mellom generelt arbeid i forhold til risikoutsatte barn og familier og uformell kontakt med brukerne før meldinger blir registrert, kan være flytende. I enkelte distrikter i for eksempel Trondheim er det blitt iverksatt omfattende støttetiltak til barn og familier som ikke ble registrert som tiltak etter barnevernloven. Empiriske studier fra tre byer som blir nærmere omtalt i dette kapitlet, (Martinsen/Holtan/Havnen, 1997) tyder på at i forholdsvis mange saker er foreldre informert om meldingene på forhånd. Hvor hyppig dette skjer er ikke nærmere dokumentert, men det er rimelig å anta at også en betydelig del av de foreldrene som selv melder saker til barnevernet gjør dette etter å ha konferert med barnevernet på forhånd.

Landsdekkende tall indikerer at barnevernet i omtrent halvparten av undersøkelsessakene kjenner familiene eller barna på forhånd (Næss m.fl., 1998). I hvor stor grad dette kan forklares med at barnevernet har gjennomført tidligere undersøkelser i forhold til disse familiene er foreløpig et ubesvart spørsmål.

I følgende avsnitt blir sentrale funn fra større, empiriske studier av meldings- og undersøkelsessaker i barnevernet gjennomgått. Etter det ses disse funnene i sammenheng med andre studier, og noen mulige forklaringer blir presentert. Deretter blir barnevernets beslutningsprosesser særlig i saker hvor barnevernet overveier omsorgsovertakelser beskrevet ganske omfattende. Til slutt i kapitlet kommer et kort avsnitt om hvordan barnevernlovens tidsfristbestemmelser virker inn på beslutningsprosessene.

8.2 Empiriske studier om meldinger og undersøkelser i barnevernet

De større empiriske kartleggingene som er foretatt i Norge om dette temaet etter den nye barnevernloven trådte i kraft, gjelder tre kommuner som etter norske forhold er store. For å vurdere hvor generaliserbare disse funnene er, blir de der det er mulig sammenlignet med intervjumateriale fra 176 kommuner (Veland, 1998) og tall fra en landsomfattende spørreundersøkelse.

Som ledd i evalueringen av barnevernloven, ble den nevnte spørreundersøkelsen gjennomført blant ansatte i kommunale barneverntjenester. Svarprosenten var gjennomsnittlig 65 prosent, og varierte mellom fylker og i forhold til kommunestørrelse. Rapporten fra denne kartleggingen vil i følgende avsnitt og kapitler bli referert til som den landsomfattende spørreundersøkelsen (Næss/Havik/Offerdal/Wærness, 1998). For de som har tilgang til denne rapporten kan det nevnes at det også er publisert et notat som spesifiserer hva svarkategoriene «andre» og «annet» betyr i spørreundersøkelsen (Næss m.fl., 1998 a). Resultatene blir av flere grunner stort sett framstilt svært sammenfattet. For det første er svarprosenten ganske lav. For det andre framstiller rapporten bare barnevernpersonellens egne oppfatninger. Funnene bør derfor tolkes mer som indikasjoner enn som dokumentasjon mht. beslutningsprosessene. En tredje grunn til å utelate en del statistiske detaljer er å gjøre framstillingen mer «leservennlig».

Forskningsprosjektet «Når gir barnevernet hjelp? Barnevernets beslutninger i meldings- og undersøkelsessaker» var også et av prosjektet i forskningsprogrammet som evaluerer barnevernloven. Prosjektet tok for seg de 112 meldingene som kom til barnevernet i fire bydelskontorer i Bergen i andre halvår 1995. Rapportene fra prosjektet (Havnen/Christiansen/Havik, 1998; Christiansen/Havnen/Havik, 1998) bygger i tillegg på gjennomgang av saksdokumentene og intervjuer med ansatte i barnevernet (også publisert i oppsummerende artikler av Havnen/Christiansen/Havik, 1998a og Christiansen/Havnen/Havik, 1998a). I tillegg ble det i dette prosjektet foretatt en analyse av barnevernstatistikken fra alle bydelene i Bergen kommune i perioden 1992–96, supplert med intervjuer av barnevernledere. Kriteriene for å velge ut de fire bydelene var ulikheter mht. henleggingsprosent i meldings- og undersøkelsessaker, arbeidspress og demografiske forhold.

Sluttrapporten om evaluering av barneverntjenestene i Tromsø inneholder bl.a. en gjennomgang av 204 meldinger til barnevernet i de tre bydelene i perioden april 1995 – mars 1996. Evalueringen bygger på statistikk, studier av klientjournaler, spørreskjemaer og intervjuer med de ansatte (Holtan, 1997).

I Trondheim ble meldingene til alle bydelene i 1994 og 1995 undersøkt ved en gjennomgang av statistikken, samtaler med saksbehandlerne og nærmere gjennomgang av 213 journaler. Det statistiske materialet gjaldt 679 ferdige undersøkte meldinger som førte til undersøkelsessaker (Drugli/Marthinsen, 1998).

Bare en fjerdedel av de meldte sakene i Bergen førte til tiltak i barneverntjenesten. En femtedel av meldingene her ble henlagt uten videre undersøkelser. Til sammenligning resulterte 56 prosent av meldingene i tiltak, og i underkant av 5 prosent av meldingene til barnevernet i Tromsø ble henlagt

under prosjektperioden. Kildematerialet tyder i følge forfatteren på at barneverntjenesten der i liten grad foretok nærmere vurderinger av om meldingene kunne henlegges eller ikke.

Tall fra alle bydelene i Bergen viser store variasjoner både mellom bydelene og i ulike år når det gjelder andel henlagte meldinger. Gjennomsnittlig henleggingsprosent varierte mellom 3 og 33 prosent blant bydelene i perioden 1992–96. Innenfor bydelene varierte henleggingsprosenten også sterkt over tid, for eksempel i en bydel mellom 1 % i 1994 og 33% i 1996. Når det gjaldt meldinger som førte til tiltak, varierte gjennomsnittet for bydelene i dette tidsrommet mellom ca. 10 og 40 prosent (Rød, 1998). Variasjonene i Tromsø var ikke så markante mellom bydelene og fra år til år.

Funnene fra de tre byene tyder på at både *meldingens saksinnhold* og *meldingsinstans* hadde stor betydning for om barneverntjenesten besluttet å iverksette tiltak eller ikke. I oppsummeringen av funnene fra de fire bydelene i Bergen, deler forskerne inn meldingene i to hovedtyper: situasjonsmeldinger og episodemeldinger. «Ei situasjonsmelding omtalar ein meir eller mindre bekymringsfull situasjon, med fokus på anten barn, foreldre eller begge partar, og meldaren si vurdering av situasjonen kjem til uttrykk – gjerne med forslag til kva barnevernet bør gjera. Ei episodemelding gir ein meir eller mindre detaljert omtale av konkrete hendingar eller forløp av hendingar som gjeld foreldre eller ungdom, utan at meldaren si vurdering av det som har skjedd kjem til uttrykk.» (Havnen/Christiansen/Havik, 1998:7). I rapporten fra Tromsø skilles det på lignende vis mellom risikosaker og velferdssaker. I kartleggingen fra Trondheim kategoriseres meldingene i følgende fire hovedkategorier: «moralske reaksjoner» ofte fra politi eller privatpersoner etter konkrete hendelser, meldinger om «barn som har det dårlig» fra andre offentlige instanser, «søknader om tiltak» fra foreldre eller barn, og meldinger om «barn som er blitt vanskelige» – særlig knyttet til ungdom med problematferd.

Kartleggingen fra Bergen tyder på at episodemeldingene der med få unntak kom fra barnevernvakten. Disse ble i de aller fleste sakene henlagt etter gjennomgang av meldinger eller etter undersøkelser. Innholdet i disse meldingene dreide seg ofte om rus- eller/og atferdsproblemer hos barn eller/og foreldre og om samlivskonflikter. Situasjonsmeldinger fra andre offentlige instanser eller privatpersoner førte til tiltak i omtrent halvparten av sakene. Disse meldingene gjaldt problemområder som økonomiske vanskeligheter i familien, fysiske/sekssuelle overgrep, psykisk omsorgssvikt, problemer knyttet til barns funksjonshemninger/utvikling, barns psykiske/sosiale fungering, «slitne» foreldre, psykiske problemer hos foreldrene og «søknader om tiltak».

Tall fra Tromsø indikerer også at i saker der foreldre meldte saker til barnevernet, var sannsynligheten for at det ble satt i verk tiltak langt større enn hvis melderens var (rangert etter synkende sannsynlighet) sosialkontor/barneverntjeneste, helsestasjon/lege, skole eller barnevernvakt/politi. Sammenhengen mellom meldingsinstans og meldingstype var i dette materialet betydelig svakere enn i undersøkelsen fra Bergen. Det mest markante funnet var at nesten 80 prosent av de 33 meldingene der det forelå bekymringer om

omsorgssvikt eller mishandling ikke resulterte i barneverntiltak. Dersom meldingsinnholdet ble klassifisert under «forholdene i hjemmet», «atferdsavvik hos barnet» eller «annet», ble det derimot besluttet å iverksette barneverntiltak i 2/3 av sakene.

Rapporten fra Trondheim viser også at meldinger fra politi/barnevernvakt og privatpersoner langt sjeldnere resulterer i tiltak enn meldinger fra andre offentlige instanser. I likhet med de andre byene, varierte andelen henlagte undersøkelser i Trondheim sterkt mellom de seks distriktene, nærmere bestemt mellom 28 og 54 prosent.

Sammenligninger med tall fra Statistisk Sentralbyrå (se tabell 8.1) kan tyde på at funnene fra de tre byene i begrenset grad er representative på landsbasis.

Tabell 8.1: Andel henlagte meldings- og undersøkelsessaker

	1994	1995	1996
Andel meldinger som ikke førte til undersøkelsessak	26 %	17 %	16 %
Andel undersøkelsessaker som ble avsluttet uten tiltak	46 %	47 %	47 %

(Utregnet på grunnlag av Sosialstatistikk, 1996)

Tabell 8.2: Meldingsinnhold og inngrepskriterier

	Meldingsinnhold i undersøkelsessaker (antall = 1009)	Inngrepskriterier for nye barn (antall = 8105)
Omsorgssvikt	39 %	(12 % sum)
Vanskjøtsel	-	1 %
Foreldres manglende omsorgsevne	-	11 %
Mishandling / overgrep	(21 % sum)	(4 % sum)
Fysisk mishandling	9 %	2 %
Psykisk mishandling	7 %	1 %
Seksuelle overgrep	5 %	1 %
Barnets/ungdommens atferdsproblemer	(41 % sum)	(16 % sum)
Rusmisbruk	7 %	1 %
Sosialt avvik/kriminalitet	-	15 %
Kriminalitet	7 %	-
Andre atferdsproblemer	26 %	-

Landsdekkende tall om hvordan utfallet avhenger av meldingsinstanser, ser ut til å peke i retning av at meldingsinstansen generelt sett ikke har noen særlig betydning for om meldinger blir henlagt eller ikke. Et unntak fra dette er at langt flere saker fra barnevernvaktene enn fra andre instanser ble henlagt, i hvert fall i 1995. Hva som er årsakene til dette vet vi ikke sikkert. Det er

i følge forfatterne grunn til å anta at mange av meldingene fra barnevernvaktene mer er oppfordringer om å rette oppmerksomhet mot uheldige forhold i familier enn konkrete bestillinger på hjelp (Næss m.fl., 1998:14). I og med at barnevernvakter er konsentrert i større kommuner, kan det på landsbasis se ut til at hvem som melder sakene isolert sett ofte ikke henger sammen med utfallet av dem.

Data fra Statistisk Sentralbyrå er foreløpig i liten grad analysert (gjennom kopling av informasjon i ulike tabeller) på en slik måte at det kan trekkes klare konklusjoner om sammenhengene mellom meldingstype og saksutfall på landsbasis.

Med et visst forbehold om hvor nøyaktige de førstnevnte tallene er, kan meldingstypene i den landsomfattende spørreundersøkelsen fra 1997 (Næss m.fl., 1998: 13, tabell 3) sammenlignes med barnevernets inngrepskriterier for nye barn under tiltak samme år (Sosialstatistikk, 1997:35, tabell 2.8). Her er bare opplysningene om prosentandelen av de antatt alvorligste sakene plukket ut. Dette gjelder ulike typer mishandling/omsorgssvikt/overgrep og atferdsproblemer blant barn og unge. Hensikten med dette er bl.a. å se om indikasjonene fra de tre omtalte studiene på at antatt alvorlige saker forholdsvis ofte ikke fører til tiltak, lar seg generalisere.

Det må understrekes at tallene i tabell 8.2 er basert på spørreskjemaer der informantene kunne bruke flere svaralternativer. Særlig når det gjelder bakgrunnen for å sette i verk undersøkelsessaker, må derfor summene som står i parentes tolkes med store forbehold.

En mulig delforklaring på forskjellene mellom type bekymringer i meldingsfasen og inngrepskriteriene kan være at de sistnevnte er oppgitt på bakgrunn av skriftlige vedtak hvor det stilles høye krav til dokumentasjon og nærmere begrunnelser. Andre grunner til disse forskjellene kan bl.a. være at meldingsinstansene til dels har begrenset informasjon om berørte barn og familier, feiltolker mulige tegn på problemer eller overdriver betydningen av enkeltepisoder. (I tillegg resulterte undersøkelsessakene i spørreskjemaundersøkelsen i noe større grad i hjelpetiltak og omsorgstiltak enn det totale antallet undersøkelsessaker i landet gjorde det året).

Også den landsomfattende spørreundersøkelsen indikerer at saker der hovedfokus for undersøkelsen var vurderinger av foreldres omsorgsevner/risiko for barnet oftere ble henlagt (1/3 del av sakene) enn saker der barnevernet vurderte hjelpetiltak pga. særlige behov hos barnet (1/4 del av sakene).

Når det gjelder atferdsproblemer, viser Sosialstatistikk 1997 (tabell 2.2) at atferdsproblemer var hovedinnholdet i meldingene som førte til undersøkelsessaker i 18 prosent av sakene. Det finnes med andre ord indikasjoner på at atferdsproblemer ofte er én av flere grunner til at barnevernet setter i verk undersøkelser.

Tross tidligere nevnte forbehold, peker både disse tallene og de tidligere refererte studiene av beslutningsprosessene i barnevernet i retning av at barnevernet sjeldnere beslutter å sette i verk tiltak i saker der problemene i utgangspunktet virker alvorlige enn i andre saker. Samtidig som vi er klar over at saker kan være mindre (men *også mer*) alvorlige enn de virker i utgangspunktet, gir disse funnene etter utvalgets vurdering grunn til alvorlig bekymring.

Inntrykket av barnevernets beslutninger i forhold til meldingsinnhold endres noe hvis en skiller mellom tiltak i og utenfor hjemmet. Foreløpig finnes det bare systematiske analyser av inngrepskriterier for alle barn under tiltak (i motsetning til «nye barn») fra 1993. I de tilfellene hvor inngrepskriteriene var fysisk mishandling, psykisk mishandling, seksuelle overgrep eller vanskjøtsel var et flertall av barna (mellom 57 % og 75% , varierende etter kriterium) plassert i fosterhjem eller på institusjon. Tilfellene der disse kriteriene var oppgitt skilte seg klart ut mht. hyppigere plasseringer utenfor hjemmet (Kristoffersen/Clausen/Jonassen, 1996: 57, 59. Fordi dette stort sett gjaldt vedtak etter gammel barnevernlov, er det her ikke mulig å skille omsorgs- og hjelpetiltak).

Et ensidig fokus på beslutninger etter enkeltstående meldinger, kan tildekke at enkelte barn og familier blir involvert i en serie undersøkelser og ulike tiltak. I sin gjennomgang av 50 saker fra 3 fylkesnemnder, finner Iversen (2000) at de 70 barna sakene gjaldt i gjennomsnitt hadde hatt kontakt med barneverntjenesten i over 3 år. Barneverntjenesten hadde her satt inn gjennomsnittlig tre hjelpetiltak i familiene før de reiste sak for fylkesnemnda. 3/4 av disse barna var allerede plassert utenfor hjemmet gjennom hjelpetiltak eller frivillige akutt plasseringer da sakene deres ble behandlet i nemnda. Studier av barn under tiltak (Kristoffersen/Clausen/Jonassen, 1996) viser også at et betydelig antall barn «pendler» over tid mellom ulike kombinasjoner av alternativene omsorgstiltak – hjelpetiltak – ingen tiltak. Næss m.fl. (1998) fant at i omtrent hver femte undersøkelsessak ble det satt i verk ett eller flere tiltak før undersøkelsen var ferdig.

Som vist i kapittel 3 er det store forskjeller mellom fylkene når det gjelder andelen barn og unge under tiltak fra barnevernet. Med grunnlag i materiale fra Statistisk Sentralbyrå, har Veland (1998: 6,53) laget oversikter over variasjoner basert på folketall i kommunene mht. meldinger, undersøkelser og tiltak jf. tabell 8.3. (Tallene for meldinger er gjennomsnittstall for 1994–96, med unntak av at henlagte meldinger bare er fra 1995. Tallene for tiltak er gjennomsnittet for 1993–96). Andelene som oppgis er gjennomsnittstall per 1000 barn under 18år.)

Tabell 8.3: Variasjoner basert på folketall i kommunene

Kommunestørrelse Innbyggertall	Små under 5000	Middels små 5.–15.000	Middels store 15.–50.000	Store over 50.000
Innkommne meldinger	15,4	15,4	15,7	17,9
Henlagte meldinger	2,1	2,1	2,7	2,2
Avsluttede undersøkelser	12,8	12,1	11,8	13,8
Henlagte undersøkelser	4,4	4,9	5,6	6,5
Hjelpetiltak	25,5	22,2	19,8	20,7
Omsorgstiltak	4,6	5,1	5,9	8,6

Tallene som gjelder *tiltak* oppgir den gjennomsnittlige, *totale andelen* barn under tiltak og er derfor ikke direkte sammenlignbare med gjennom-

snittstallene for meldinger og undersøkelser. De viser imidlertid at det ikke er store generelle forskjeller mellom omfanget av meldinger, undersøkelsessaker og henlagte saker i kommuner med ulik størrelse. Det er imidlertid en statistisk sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen barn under omsorg, og kommuner med over 50.000 innbyggere skiller seg klart ut på dette punktet. Tallmaterialet som er vist tildekker samtidig variasjoner mellom kommuner innen de fire hovedkategoriene. For eksempel varierte nye undersøkelsessaker regnet i promille av barnebefolkningen i 1995 mellom 26 i Bergen, 16 i Trondheim, 14 i Tromsø og 18 i Stavanger (Holtan, 1997:16). Det er mulig at en mer detaljert oppdeling av kommunene ville vist andre fordelinger, for eksempel ved å skille ut kommuner med mindre enn 2.000 og mer eller 100.000 innbyggere.

8.2.1 Mulige forklaringer på utfallet av beslutningene

Beslutninger om meldinger skal henlegges eller undersøkes videre, skal i hvert fall i følge lovverket være en tilnærmet lukket prosess ved det enkelte kontor. Unntaket fra dette er at barnevernet kan innhente nærmere opplysninger fra meldingsinstansen. Variasjoner mht. i hvilken grad kontorene henlegger meldingene eller ikke, kan forklares enten gjennom innholdet i meldingene, eller ved at kontorene bruker forskjellige standarder for å vurdere om meldinger faller inn under barnevernlovens ansvarsområder. De empiriske studiene som det ble henvist til i forrige avsnitt gir ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner om i hvilken grad slike beslutninger bestemmes av meldingsinnholdet eller vurderingskriteriene ved kontorene. Det er imidlertid rimelig å anta at både behov (problemer) og organisasjonskultur spiller betydelige roller. Enkelte norske undersøkelser (referert i Veland, 1998) gir tydelige indikasjoner på at også problemene barnevernet skal forholde seg til varierer geografisk. I hvilket omfang de enkelte barnevernkontorene gjøres oppmerksom på barn og familier med problemer gjennom meldinger er et mer uavklart spørsmål. Dette vil bl.a. være avhengig av andre offentlige etaters praksis mht. å melde saker til barnevernet, og av i hvilken grad barnevernet oppfattes som så tillitvekkende at foreldre og barn selv melder saker. Store forskjeller i henleggingsprosenter fra år til år ved de samme kontorene, kan tolkes som tegn på at lokale standarder ikke er den dominerende faktoren (forutsatt at det ikke samtidig skjer store utskiftninger av personell, arbeidsbelastninger el.lign).

Forskjellene mellom kommuner og bydeler er samtidig i en del tilfeller så store over lengre tid at ulikhetene i følge Kristoffersen o.a. (1996), neppe kan tolkes som annet enn uttrykk for varierende terskler for beslutninger. Med varierende terskler for beslutninger menes her både behandling av meldinger og undersøkelsessaker.

Det er ikke systematiske kartlagt om lignende typer problemer løses gjennom hjelpetiltak fra barnevernet i noen kommuner og støtte fra andre etater og/eller uformelle ordninger i andre kommuner. En hypotese er, at tilgjengelige tilbud og tiltak fra andre offentlige etater og frivillige organisasjoner i kommunen/bydelen påvirker hvordan mange av meldingene behandles.

8.2.2 Hva legger de ansatte i barneverntjenestene vekt på i beslutningene?

Når det gjelder beslutninger i undersøkelsessaker, vil disse først bli belyst gjennom å skissere hvilke forhold de ansatte i barnevernet selv oppgir som viktige i den tidligere nevnte landsomfattende spørreundersøkelsen. Deretter vil mulige forklaringer på variasjoner mellom kommunetyper bli presentert. Mer kvalitative forklaringer på utfallet av beslutninger i barnevernet vil danne overgangen til delkapitlet om det særpregede ved vurderinger knyttet til eventuelle omsorgsovertakelser.

Som nærmere beskrevet i kapittel 9, varierer antallet samtaler barnevernet hadde med barn, foreldre og andre deler av familien svært mye fra sak til sak. I følge informantenes egne oppfatninger var den siste undersøkelsessaken de hadde avsluttet godt belyst i over 70 prosent av tilfellene, og i bare 4 prosent av sakene karakterisert som dårlig belyst.

I ett av ti tilfeller oppgir saksbehandleren at hun/han var alene om å fatte beslutningen om hva som skulle gjøres. Dette gjelder i svært mange tilfeller ansatte som arbeidet alene med barnevernssaker i små kommuner.

Stort sett (3/4 av sakene) var saksbehandleren sikker med hensyn til beslutninger om undersøkelsessaker, mens de var usikre i omtrent 10 prosent av sakene. Ikke særlig overraskende er det en sammenheng mellom hvor sikre de var mht. beslutningene og hvor godt de mente sakene var opplyst. Desto bedre de mente sakene var belyst, jo mer sikre var saksbehandlerne på at beslutningene var riktige. Usikkerheten var minst når det ble besluttet å foreslå omsorgstiltak, og størst i de tilfellene sakene ble henlagt (Næss m.fl., 1998: 26).

I samme spørreskjemaundersøkelse ble informantene bedt om å vurdere hvor stor betydning informasjonen fra andre offentlige instanser hadde for utfallet av beslutningene. I de sakene hvor barnevernet hentet inn informasjon fra andre offentlige instanser, ble denne informasjonen vurdert som et viktig grunnlag for beslutningene i over halvparten av tilfellene.

Dersom undersøkelsessakene betraktes under ett, ble det oppnevnt psykologisk sakkyndige i 9 prosent av sakene. Dette var saker som skilte seg ut ved at bare en tiendedel av dem ble henlagt og at omtrent en tredjedel av dem endte med omsorgsovertakelser. Til sammenligning ble det oppnevnt psykologisk sakkyndige i nær halvdel av sakene som kom opp til full fylkesnemndsbehandling.

Som svar på spørsmålet om hvilken betydning ulike forhold hadde for utfallet av den siste undersøkelsessaken de hadde arbeidet med, trakk de fleste informantene fram flere forhold. (Tabell 8.4 er noe forenklet mht. svaralternativene, jfr. Næss m.fl., 1998: 27).

Tabell 8.4: Forhold som påvirket utfallet av undersøkelsessaken

<i>Betydning for beslutningen (i prosent)</i>	<i>Viktig</i>	<i>Lite viktig</i>	<i>Uaktuelt</i>
Mors oppfatning	59	16	4
Fars oppfatning	33	23	28
Barnets/ ungdommens oppfatning	47	15	25
Samarbeidspartneres oppfatninger	57	11	10
Faglige vurderinger	93	1	1
Lovforståelse	71	11	3
Tilgjengelige tiltak	40	35	13
Kapasitet/tid	23	53	10

Svarene kan tolkes slik at flere forhold oppfattes som viktige i mange saker. Hva som regnes som viktig varierer også mellom ulike saker og kanskje i tillegg mellom forskjellige kontorer. Faglige vurderinger og lovforståelse er de kriteriene som framheves hyppigst. I mange tilfeller framheves også samarbeidspartneres, mors eller barnets/ungdommens oppfatninger. Betydningen som tillegges synspunkter fra samarbeidspartnere i andre etater er i samsvar med det saksbehandlerne ellers i undersøkelsen uttaler om dette spørsmålet. Til dels virker det imidlertid vanskelig å forstå hvorfor enkelte av de nevnte forholdene oppfattes som uaktuelle. Når fedres oppfatninger såpass ofte regnes som uaktuelle eller lite viktige, henger dette sannsynligvis sammen med at under halvparten av barna i disse sakene bodde sammen med fedrene. Barnas/ungdommens oppfatninger ble bare oppfattet som viktig i omtrent halvparten av sakene, og det kan delvis ha sammenheng med at 40 prosent av disse barna var under 7 år (jf. kapittel 9). Foreldrenes betydning som premissleverandører virker noe lavere enn det inntrykket studiene av beslutningsprosesser i Bergen og Trondheim gir på dette punktet. Svarene mht. hvor viktig tilgjengelige tiltak er for beslutningene, gir ikke klare indikasjoner på i hvilke tilfeller dette forholdet påvirker beslutningene. Det kan være at det lokale tjenestetilbudet bare i enkelte saker eller kommuner begrenser valgmulighetene betydelig. Hvis det faktisk legges lite vekt på tilgjengelige tiltak som vurderingskriterier, kan det også henge sammen med at barnevernet noen steder benytter forholdsvis standardiserte tiltak, samtidig som bredden og fleksibiliteten er stor i andre kommuner. Spørsmålet om fordeler og ulemper ved standardiserte (tilbudsstyrte i motsetning til behovsstyrte) tiltak blir drøftet nærmere i kapitlet om hjelpetiltak i hjemmet.

Dersom søkelyset rettes mot oppgitte grunner for beslutninger om *utformingen av hjelpetiltak*, peker svarene i hovedtrekk i samme retning som funnene som er framstilt i forrige avsnitt. Følgende forhold ble særlig trukket fram som viktige premissgrunnlag av de ansatte i barnevernet: Faglige vurderinger (9 6%), mors ønsker (6 9%), samarbeidspartneres ønsker (4 8%), hvor tilgjengelig hjelpetiltaket er (43%) og barnets ønsker (4 3%) (Næss o.a., 1998:37).

Mange ulike forhold oppgis også som viktige av informantene i den siste saken de hadde arbeidet med der det ble fattet *beslutning om hjelpetiltak*. Der-

som en begrenser seg til begrunnelser som minst en fjerdedel av informan-
tene trakk fram som viktige, så gjaldt dette følgende: Omsorgssvikt mht. sam-
spill og stimulering (43%), atferdsproblemer hos barnet/ungdommen (43%),
utslitthet hos foreldrene (48%), psykiske problemer hos foreldrene (25%),
økonomiske problemer (26%), rusproblemer hos foreldrene (23%), fore-
spørsler om tiltak fra mor (56%) og forespørsler om tiltak fra andre etater
(49%) (Næss o.a., 1998: 35–36).

Samlet sett indikerer svarene at beslutninger om hjelpetiltak ofte bygger
på flere forhold og vurderinger. Disse er i varierende grad knyttet til barns og
unges problemer i forhold til hjem og nærmiljø, foreldres problemer og
ønsker om hjelpetiltak fra foreldre eller fra andre offentlige etater. Indikas-
jonene kan tolkes i to høyst ulike retninger, nemlig at *beslutningene preges av
helhetlige vurderinger* som harmonerer med at sakene har mange sider, eller
at *beslutningene preges av «tilfeldige» her-og-nå (ad hoc) løsninger*. Empirien
gir ikke holdepunkter for klare oppfatninger om i hvilken grad disse to
tolkningene er gyldige. Problemstillinger knyttet til rasjonalitet i beslutnin-
gene, blir imidlertid behandlet nærmere særlig i 8.3.

Bl.a. studiene fra Bergen, Trondheim og Tromsø som nevnes i dette kapit-
let, er av noen forskere blitt tolket som tegn på at barnevernet forholdsvis hyp-
pig fungerer som et «servicebarnevern» eller «velferdsbarnevern» i forhold til
foreldrene. Med dette siktes det til saker der barna ikke har utviklet vesentlige
problemer og der hjelpetiltakene hovedsakelig fungerer som sosial eller/og
økonomisk støtte til foreldrene. Stemmer dette med funn fra større utvalg?

Over halvparten av de barnevernansatte oppgir i den landsomfattende
spørreundersøkelsen at det hender de *gir familier hjelpetiltak selv om barnet
strengt vurdert ikke kan sies å ha særlige behov*. Av de som oppgir at de gir tiltak
på et slik grunnlag, gjør i overkant av tre fjerdeler av dem det sjelden. Forfat-
ternes statistiske bearbeiding av svarene på dette spørsmålet, viser at holdnin-
gene til problemstillingen kan deles inn i tre hovedkategorier. For det første
er det de som kan kalles forebyggingsorienterte. Disse mener det bør legges
stor vekt på å hindre at «spesielle behov» oppstår, og på at hjelpetiltak vil øke
barnas trivsel og lette hverdagen for foreldrene. For det andre er det de som
er orientert mot å skape «goodwill». De vil bedre barnevernets generelle
omdømme, og legger stor vekt på å imøtekomme foreldrenes og samar-
beidspartners ønsker og på at slike tiltak avlaster sosialtjenestens budsjett.
Den tredje kategorien kan kalles tilhengere av et avgrenset barnevern. De leg-
ger stor vekt på at det å sette i verk tiltak hvis barn strengt vurdert ikke har
«særlige» behov, stjeler tid fra barn og familier som virkelig trenger det, fører
til budsjettoverskridelser og ansvarsfraskrivelse fra andre etater, og er i strid
med lovens vilkår. (Næss m.fl., 1998:43). Kort oppsummert, så finner utvalget
indikasjon på at et mindretall av hjelpetiltakene fungerer mer som velferd-
stiltak i forhold til barn og familier enn som barneverntiltak i smalt definert
betydning.

I den samme spørreundersøkelsen ble informantene også spurt om den
siste saken der det ble besluttet å plassere barn utenfor hjemmet som hjel-
petiltak etter barnevernloven § 4–4, 5.ledd. På spørsmålet om avveiningen
mellom en slik plassering og en § 4–12 plassering (reise sak for

fylkesnemnda) hadde vært lett eller vanskelig, mente drøyt halvparten av dem at avveiningen hadde vært lett (Næss o.a., 1998: 53).

På spørsmål om hva som fikk saksbehandlerne til å *velge en plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak i stedet for som omsorgstiltak*, blir det midlertidige ved plasseringen regnet som særlig betydningsfullt i et flertall av sakene. Barnets/ungdommens alder framheves også som betydelig i nær halvparten av sakene, og dette kan delvis forstås på bakgrunn av at tre fjerdedeler av disse plasseringene gjaldt ungdom i alderen 13–17 år. Andre hyppig brukte argumenter i favør av slike plasseringer er å ivareta foreldresamarbeid og å samarbeide med barnet eller ungdommen (Næss o.a., 1998: 52).

Svarene indikerer også at de fleste av sakene der kommunen valgte den sistnevnte løsningen, mente barnevernet at sakene ut fra en juridisk vurdering ikke ville ha fått medhold i fylkesnemnda. Denne indikasjonen harmonerer med at de fleste respondentene som nevnt fant avveiningen mellom omsorgs- og hjelpetiltak lett. Funnene tyder på at i hvert fall de fleste ansatte i barnevernet ikke oppfatter den hyppige bruken av § 4–4, 5.ledd som styrt *hovedsakelig* av «bekvemmelighetshensyn», slik en del av den offentlige debatten om bestemmelsen kan gi inntrykk av.

Framstillingen av beslutningsprosessene har hittil hovedsakelig gjengitt barnevernansattes egne oppfatninger formidlet gjennom et spørreskjema. Statistiske opplysninger kan imidlertid i begrenset grad beskrive prosesser, og hvordan lovverk, fagkunnskap og verdier preger beslutningene i barnevernet. Før søkelyset settes på mer kvalitative sider ved beslutningsprosessene, vil mulige årsaker til variasjoner i barnevernets beslutninger bli belyst.

8.2.3 Mulige forklaringer på variasjoner i barnevernets beslutninger

Variasjonene i beslutningsutfall kan bl.a. tenkes å henge sammen med variasjoner mellom kommunale barnevernkontorer mht. organisering, sosiale omgivelser, faglige forståelsesrammer, økonomi, personellressurser og behov/problemer.

Veland (1998) undersøkte om forskjellene mellom kommuner med ulikt innbyggertall kan forklares ut fra varierende behov for barneverntiltak, ressurser og (det han kaller) faglige, ressursmessige og relasjonelle belastninger.

Veland prøver her å se om data fra skolemiljøundersøkelsen som Senter for atferdsforskning i Stavanger gjennomførte i 1995 blant til sammen ca. 2100 elever i 5. og 8. klasse, indikerer at det er generelle forskjeller i problemer som henger sammen med kommunestørrelse. Denne undersøkelsen inneholder elevs selvrapporterte indikatorer på mishandling, omsorgssvikt og atferdsproblemer, pluss informasjon fra elevenes klasseforstandere. Forfatteren konkluderer på dette punkt med at en samlet vurdering av dataene indikerer at forskjellene i hjelpe- og omsorgstiltak mellom de små, mellomstore og store kommunene stort sett skyldes andre forhold enn faktiske behovsforskjeller (Veland, 1998:74).

Ressurser som kunne tenkes å påvirke tiltaksnivået er stillingsrater i barnevernet, brutto driftsutgifter pr. 0 – 18 åringer i kommunen, og de ansattes kompetanse (utdanningstype, om de har videreutdanning og lengde på arbeidserfaring). Statistiske analyser viser her ingen generelle sammen-

henger mellom kompetansenivå, andel barn og unge under tiltak fra barnevernet og kommunestørrelse.

Generelt sett øker driftsutgiftene (pr. innbygger mellom 0–18 år) til barnevernet i takt med kommunestørrelsen. Særlig skiller kommuner med over 50.000 innbyggere seg klart ut med å ha et dobbelt så stort gjennomsnittsforkbruk som det småkommunene har. Bildet blir imidlertid annerledes dersom en sammenligner i hvilken grad driftsutgifter, stillingsrater eller innbyggertall henger statistisk sammen med barn i hjelpe- og omsorgstiltak. Ikke overraskende er det eneste virkelig klare funnet her at kommunestørrelse isolert sett ikke henger sammen med andelen barn under omsorg dersom en sammenligner kommuner med lignende utgiftsnivå. Nivået på *driftsutgiftene* kan imidlertid være mer et *mål for effektene* av – enn bakgrunnen for beslutningene. Stillingsratene i barnevernet henger svært sterkt sammen med omfanget av hjelpe- og omsorgstiltak. Der andelen ansatte i barnevernet i forhold til antall mindreårige i kommunen ligger på samme nivå, forsvinner nesten forskjellene i tiltaksnivå mellom kommuner med ulik størrelse. Veland konkluderer med at det virker som om at når kommuner har etablert en barneverntjeneste av en viss størrelse, så fatter de generelt sett relativt mange vedtak om hjelpe- og omsorgstiltak.

Belastninger ved å arbeide i barnevernet blir i Veland's kartlegging knyttet til sentrale arbeidsoppgaver i barnevernssaker, ressurser i organisasjonen og rollen som sosial kontrollør i lokalsamfunnet. Han bruker i denne forbindelse data fra en egen spørreskjemaundersøkelse gjennomført i 1995, som ble besvart av 478 barnevernansatte i 178 kommuner. Noen belastninger henger sammen med kommunestørrelse. Belastninger knyttet til å overholde tidsfrister, mangel på gode tiltak og mangel på økonomiske ressurser ser ut til å øke med størrelsen på kommunen. Belastninger pga. mangel på kolleger og det å møte klienter på fritiden ser derimot ut til å være problemer som øker med minkende kommunestørrelse. Resultatene indikerer moderate sammenhenger mellom ressursbelastninger og omfanget av barn i hjelpetiltak, og mellom relasjonelle belastninger (få kollegaer, møter klienter på fritiden, dårlig samvittighet, barnevernets omdømme) og antall barn under omsorg. Med andre ord minker barn under tiltak noe med økende belastninger. Der det er bare én ansatt i kommunens barnevern, minker andelen barneverntiltak i takt med økende belastninger kraftigere enn der det arbeider flere i hver barnevernhet. Det er imidlertid nesten bare i de små kommunene det ikke er ansatt flere personer i barneverntjenestene.

Samlet sett indikerer Veland's funn at forskjellene mellom små og store kommuner både har sammenheng med personell, driftsmidler og ulike forutsetninger for å utøve rollen som sosial kontrollør i eget lokalsamfunn. Omsorgstiltak er noe de fleste familier ser ut til å oppfatte som uønskede eller uakseptable. Hjelpetiltak er derimot tiltak som foreldre og barn kan godta og i en del tilfeller ønsker seg.

8.2.4 Trekk ved beslutningsprosessene

Studiene av barneverntjenestene i Trondheim, Bergen og Tromsø gir i hovedsak de samme inntrykkene av beslutningsprosesser i barnevernet. Et fellestrekk er at motstand eller samarbeid fra foreldre virker inn på beslutninger om saker skal henlegges eller om barnevernet skal vedta hjelpetiltak.

Også i saker med antatt forholdsvis høy risiko for barna vil aktiv motstand fra foreldrenes side kunne føre til at sakene henlegges.

Forskningsrapportene tyder på at i tillegg til forskjeller mellom bydelene i samme by mht. henleggelsesfrekvens, er det også enkelte forskjeller mellom måten å arbeide på i de tre byene. I en av byene hadde forskerne inntrykk av at undersøkelsene stort sett var ganske begrensede. Omfanget av undersøkelsene hang sammen med kontorenes arbeidsbelastning og ikke med meldingens innhold. Heller ikke var det noen sammenheng mellom omfanget av undersøkelsene, kontakt med andre offentlige instanser og utfallet i sakene. Forskningsresultatene fra en annen av byene gir også indikasjoner på at hvilke undersøkelsessaker som prioriteres ikke hang tydelig sammen med i hvilken grad barn kunne antas å leve i en risikosituasjon. Den tredje rapporten gir inntrykk av barneverntjenester som i mange saker preges av en «risikologikk». Med dette menes at det foretas grundige undersøkelser med innhenting av rapporter fra andre etater, ganske omfattende samtaler med familien og om lengre, skriftlige saksframstillinger også i saker hvor det er klart at barn ikke lever under noen betydelig risiko. Samtidig ble saker som gjaldt barn i akutt nød prioritert.

Tre av forskerene konkluderer ut fra eget materiale at inndelingen av barnevernsaker i faser ofte er kunstig, og at barnevernet etter deres vurderinger ikke framtrer som et rasjonelt beslutningssystem. Meldinger kom ikke sjelden inn etter at barnevernet hadde hatt kontakt med familien på forhånd. Overgangen fra undersøkelse til tiltak skjedde gjerne på det tidspunktet hvor behov for tiltak var klarlagt og foreldrene var enige om det. Faglige vurderinger med utgangspunkt i identifisering og vurdering av risiko og beskyttende forhold hos barn, foreldre og nettverket rundt familien skjedde i mindre grad enn det faglige grunnlaget tjenestene bygger på skulle tilsi. Fortolkning av om sakene falt inn under lovverkets vilkår for å yte tiltak var heller ikke framtreddende. Det sistnevnte funnet er i samsvar med undersøkelsen Stang (1997) gjorde av 40 hjelpetiltak, der barnevernlovens kriterium i § 4-4 om «særlig behov for hjelp» til barnet ikke ser ut til å ha blitt brukt som vurderingstema. En slags beslutningstilnærming kan gjenkjennes i noen av sakene som framstår som mest alvorlige. I de andre sakene kan det, satt noe på spissen, sies at foreldrene i større grad enn barnevernet fatter beslutningene. Dersom foreldrene ønsker hjelp fra barnevernet, blir «bestillingene» stort sett fulgt opp med tiltak. I saker der foreldrene ikke ønsker barnevernets bistand, går barnevernarbeiderne noen ganger inn i forhandlinger med foreldrene. Andre ganger innser de raskt at foreldrenes innstilling setter en stopper for barnevernets videre arbeid med saken. (Christiansen/Havnen/Havik, 1998: 104).

De nevnte forskerene tolker funnene som uttrykk for et grunnleggende dilemma i barneverntjenestens arbeid – å sørge for eller medvirke til at barn så tidlig som mulig sikres mot forhold som kan utvikle seg til alvorlige problemer for dem, og samtidig unngå å gjøre noe som kan oppfattes som unødvendige inngrep i familien. Barnevernets målsettinger om å stille «diagnoser» i forhold til problemer og behov og etter det sette i verk de(t) riktige tiltak(ene), blir til dels ikke virkeliggjort fordi det er usikkert om utviklingspsykologisk og annen atferdsvitenskapelig kunnskap i konkrete tilfeller gir et tilstrekkelig

beslutningsgrunnlag. I likhet med Clifford/ Lichtwark (1996), framhever de som gjennomførte forskningen i Bergen at den største motvekten mot et faglig-vitenskapelig basert barnevern er, at beslutninger må tilpasses verdmessige, ideologiske og kulturelle forhold i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Clifford/Lichtwark stiller spørsmål ved om premissene for barnevernets arbeid ofte dreier seg mer om moral enn om ekspertise.

Intervjuer som Haugland gjennomførte med 12 ansatte i småkommuner, tyder på at det i slike kommuner er vanskelig å utøve en kontrollrolle. De ansattes ulike profesjonelle og private roller henger såpass tett sammen, at barnevern i sin nåværende form (små enheter, ansatte arbeider med alle typer saker i barnevernet, bor som oftest i kommunen) nærmest er umulig å utøve «profesjonelt» (Haugland, 1998). I forhold til egne funn og annen litteratur om barnevern i småkommuner, trekker også Veland lignende konklusjoner: Et stort omfang av hjelpetiltak og et lavt omfang av omsorgstiltak *kan* tolkes som tilpasning til rollen som hjelper. Omsorgstiltak vil bare kunne forbindes med hjelperollen i situasjoner hvor lokalsamfunnet nærmest krever slike tiltak. Det vil i hovedsak kunne skje i situasjoner hvor foreldrenes atferd bryter så klart med lokalsamfunnets normer at barnevernets inngrep ikke bare er legalt, men også legitimt. Slike forhold kan for eksempel være åpenlyst alkoholmisbruk, narkotikamisbruk og annen kriminalitet. En kan også tenke seg at dersom barnets atferd blir et stort problem for lokalsamfunnet gjennom for eksempel hyppig kriminalitet, vil lokalsamfunnet kreve inngrep (Veland, 1998:120).

Studiet fra bydelene i Trondheim prøvde i utgangspunktet å klargjøre hva slags «terskler» barnevernet hadde for enten å henlegge saker eller følge dem opp gjennom tiltak. Forfatterne konkluderer med at terskelbegrepet gir assosiasjoner til klare grenseverdier for hva som hører til eller ikke hører til i barnevernet, men at beslutningene i praksis preges av såpass kompliserte prosesser at begrepet terskler ikke er særlig dekkende. I den grad en kan snakke om terskler trekker de fram fire forhold, nemlig vurdering av risiko, ressurser i familien og dens nettverk, motstand og samarbeidsvilje blant foreldrene og om bydelene hadde muligheter til å følge opp hjelpetiltakene. I forhold til saker der det rådet usikkerhet, brukte barneverntjenestene tre ulike måter å takle usikkerheten på. Den ene var å rette barneverntiltakene inn på barn som andre tjenester ikke hadde tilbud til. Den andre var til dels å prioritere saker der risikoen for barna ble vurdert som lav på kort sikt, men høyere på lengre sikt. Den tredje varianten var tilsynelatende noe tilfeldige beslutninger, fordi risikovurderinger i praksis er såpass problematiske (Drugli/Martinsen, 1998).

Generelt sett peker case-studiene av barnevernet i samme retning som de landsdekkende tallene som er presentert tidligere i kapitlet. I den grad det er forskjeller, er det vanskelig å vurdere enten om case-studiene ikke er representative eller om de statistiske dataene ikke fanger opp viktige trekk ved beslutningsprosessen.

I spørreskjemaundersøkelsen trakk respondentene fram faglige vurderinger og lovforståelse som de viktigste premissene for beslutningene. Disse to premissene virker ikke så framtrædende i de andre studiene som det refereres til. Dersom forskjellene ikke hovedsakelig skyldes at de mindre omfattende undersøkelsene er lite representative, er det flere mulige forklar-

inger på dette. *Å hen vise til fag og lovverk kan være de svarene som virker mest «korrekte» sett fra de ansatte i barnevernets side. Omfattende intervjuer og gjennomgang av dokumenter kan lettere enn spørreskjemaer gi et bilde av om slike idealer og realitetene er i samsvar eller ikke. Faglige vurderinger og lovforståelse er også tøyelige begreper.* Å legge vekt på samarbeid med foreldre, å ta hensyn til andre etaters vurderinger og å fatte beslutninger om hjelpetiltak ut fra hva som er tilgjengelig i kommunen/bydelen, kan i mange sammenhenger med rette kalles faglige vurderinger. Beslutninger om å sette i verk hjelpetiltak på et stadium der problemene ikke er kommet langt, kan med ulike øyne betraktes som godt forebyggende arbeid eller nedprioritering av de vanskeligst stilte barna. Lovverket åpner også for utstrakt bruk av skjønn under beslutninger om det skal settes i verk hjelpetiltak eller ikke.

I litteraturen som foreligger, skrives det lite om det spesifikke ved saker der barn eller ungdoms *atferdsvansker* er den eneste eller en av de viktigste grunnene til at barnevernet blir kontaktet. Dette reiser flere ubesvarte spørsmål: Er beslutningsprosessene i slike saker annerledes enn i andre barnevernsaker, og i så fall hvordan? Behandles saker der atferdsproblemer er hovedfokus for undersøkelsene annerledes enn saker der atferdsproblemer ses som en av flere grunner til bekymring? Omtrent halvparten av vedtakene hvor atferdstiltak er (til dels ett av flere) inngrepskriterier gjelder ungdom over 14 år; – påvirker alder beslutningsprosessene også i saker som ikke sendes til fylkesnemnda?

Satt en del på spissen, etterlater de framlagte funnene inntrykk av at barneverntjenestene i praksis legger stor vekt på samarbeid med foreldrene. Som det framgår av bl.a. kapittel 9, finnes det også indikasjoner som modererer dette inntrykket. Samarbeid med foreldrene *kan* i noen tilfeller delvis være en strategisk tilpasning til antakelser om at fylkesnemnda ut fra en juridisk vurdering vil gå i mot omsorgsovertakelser. De klareste eksemplene på dette er tilfeller der fylkesnemnda avviser kommunens forslag om omsorgsovertakelse og foreslår at hjelpetiltak settes inn (beskrevet av Strandbu, 2000). Dersom barnevernet ofte er så samarbeidsorientert mot foreldrene som funnene antyder, hva slags skifte av syn på foreldrene er det da som skjer hvis barnevernet nøye overveier omsorgsovertakelser, og hva særpreger slike beslutningsprosesser? Bl.a. denne problemstillingen blir belyst i neste avsnitt.

Det neste hovedavsnittet fokuserer mest på tilfeller der barnevernet vurderer om barn bør tas under offentlig omsorg. Mye av det mer teoretiske stoffet som blir presentert, er *også* relevant i forhold til beslutninger i barnevernet generelt.

8.3 Nærmere om beslutningsprosesser, og spesielt om vurderinger av omsorgsovertakelser

Det finnes lite forskningsbaser litteratur om barnevernets beslutninger om plassering utenfor hjemmet. Det foreligger også lite litteratur om de vurderingene barneverntjenesten foretar og den beslutningsprosessen saksbehandlerne går gjennom før de bestemmer seg for å foreslå plassering utenfor hjemmet. Det har derimot vært ganske vanlig å utforske hvilke kjennetegn ved sakene som vektlegges, med andre ord hva som fører til risiko for en for

dårlig omsorgssituasjon for barn. I og med at det foreligger mest nordamerikansk og engelsk litteratur på området, fokuserer denne litteraturen mest på saker der det er mistanke om fysisk mishandling, vanskjøtsel og seksuelle overgrep. Dette er litt på siden av vår norske virkelighet, ettersom vår lovgivning sett under ett fokuserer mer generelt på mangler ved den daglige omsorgen (§ 4–12 første ledd, bokstav a) og også mangler ved foreldrenes omsorgsevne (§ 4–12 første ledd, bokstav a og d). Likevel er noe av litteraturen relevant også for norske forhold. Denne vil bli presentert i følgende underavsnitt.

8.3.1 Risikoavveininger og skjønnsutøvelse

Innledningsvis kan det være på sin plass å gjengi den kritikken som ble reist av Jones (1993) i hans gjennomgang av forskning fra hovedsakelig USA om beslutninger i barnevernet. Han gjennomgikk i alt 42 studier, og mener generelt at denne forskningen har begrensninger som gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner. Innvendingene gjelder at utvalgene var for små, at det var få langsiktige (longitudinelle) studier, at for stor vekt ble lagt på å studere skriftlig materiale fra sosialkontorene, og at tolkningen av funnene ofte blir preget av en sammenblanding mellom ulike kjennetegn ved sakene og «behandlingseffekter». Han tilføyer at det ser ut til å være ganske stor grad av enighet mellom barnevernansatte om det som faktisk vektlegges på ulike stadier av beslutningsprosessen, men at man kan stille spørsmålsteget ved hvor gyldige disse indikatorene er fordi kilden er akkumulert, praksisbasert kunnskap fra de ansatte selv.

Studier av saksbehandleres risikovurderinger skjer ofte ved at et utvalg saksbehandlere intervjues om hva de faktisk gjør, eller presenteres for vignetter med tenkte saker og skal formidle hva de ville lagt vekt på hvis de skulle tatt en beslutning om plassering utenfor hjemmet eller ikke i en tilsvarende sak (se for eksempel Alter 1985, Johnson & l'Esperance 1984, Meddin 1984, Shapira & Benbenishty 1993 og Zellmann 1992). Det vanligste ser ut til å være vignettmetoden, hvor vignettene sammensettes av elementer som kan trekkes ut av eksisterende litteratur eller kvalitative intervjuer med saksbehandlere på forhånd.

Resultatene fra studiene som er referert ovenfor, viser for det første at barnevernets tenkning lett kan få et visst preg av sirkelargumentasjon når antakelser om mishandling bygger på at mishandling har skjedd før. På den andre siden uttrykker dette kanskje vår generelle kunnskap om at det er lettest å forutsi atferd som har forekommet tidligere. Videre ser det ut til at beslutninger om å handle i forhold til antatt mishandling i første rekke henger sammen med egenskaper hos foreldrene, som deres forhold til barnet og deres evne til å samarbeide med barnevernet, ved siden av barnets alder og familiens sosioøkonomiske status. Selv om kategoriseringen i disse sakene fra USA knyttes til lovverkets inngrepskriterier, som igjen er mer fokusert på ulike former for mishandling og vanskjøtsel enn i Norge, får foreldrenes situasjon og atferd stor betydning for de avveiningene som skjer. Den nevnte oversiktsartikkelen av Jones (1993) bekrefter disse tendensene når det gjelder hvorfor det tas beslutninger om omsorgsovertakelse. Han påpeker at foreldrenes fungering, deres samarbeidsvilje og relasjonen mellom foreldre og barn får betydning fordi disse variablene antas å si noe om foreldrenes muligheter for å nyttiggjøre seg tiltak. Sannsynligheten for at et barn blir plas-

sert utenfor hjemmet øker dessuten hvis foreldrene har mishandlet et annet barn tidligere, hvis det finnes psykologiske eller medisinske uttalelser om at foreldrene mangler kompetanse mht. barneomsorg, og hvis foreldrene nekter å ivareta barnets grunnleggende behov. Tilleggsfaktorer kan være at foreldrene er svært problembelastet, er utsatt for ekstrem stress, ikke greier å fungere i arbeidslivet eller har en livsstil som i for stor grad er i «konflikt med det å ha omsorgen for barn». Barnas alder får spesielt stor betydning når de er yngre enn seks år gamle, og hvis det ikke er søsken i familien. Spesielt markant for USA (og til dels England) er det også at barn fra fattige familier lettere blir plassert utenfor hjemmet.

Det kan være nyttig å kartlegge hvilke dimensjoner som vektlegges av barnevernarbeidere når de faktisk tar beslutninger, men vanskeligere å bruke resultatene til å lage metodeverktøy (også kalt «skalaer» eller «instrumenter») for bruk i beslutningsarbeid. To oversiktsartikler kritiserer denne metodeutviklingen, blant annet ut fra manglende enighet om hvilke variabler slike metodeverktøy skal inneholde og pga. ukritisk bruk av dem. For eksempel oppsummerte Wald og Woolverton (1990) erfaringer med at slike metodeverktøy foreløpig hadde hatt begrenset nytte. Etter deres vurdering var det ikke mulig å forutsi risiko nøyaktig nok på basis av de «instrumentene» som fantes da, samtidig som ulike kontorer brukte instrumenter som verken var godt nok utformet eller etterprøvd. To viktige innvendinger var i følge forfatterne at det er uenighet om hva risiko er, og at praktikere har en tendens til å blande sammen vurderinger av barns behov og vurderinger av den risikoen barn utsettes for. Det ville være et alternativ å «legge sammen risikofaktorer», men her er problemet manglende empirisk kunnskap om hvor «skjæringsspunktet» går for hver enkelt faktor. Dessuten henger de ulike faktorene sannsynligvis sammen med hverandre, og det fører lett til systematiske feil i retning av å overvurdere mulige faremomenter.

McDonald & Marks (1991) trekker samme konklusjoner som Wald & Woolverton (op. cit.) og mener at «bruken av instrumenter» har spredt seg uten at deres forklaringskraft (prediktive validitet) er godt nok fastslått. Det påpekes at de åtte instrumentene de diskuterer identifiserer i alt 88 forskjellige variabler, fordelt på karakteristika ved barnet, ved omsorgsgiverne, ved omgivelsene, ved selve mishandlingen, ved mishandlerens tilgang til barnet, ved familien og ved samspillet mellom foreldre og barn. Med andre ord har det foreløpig ikke lyktes å finne verken «barnemishandlingssyndromet», «vanskjøtselssyndromet» eller «det seksuelle overgrepssyndromet», og det er også tvilsomt om dette er mulig (Backe-Hansen 1995b).

Studiet til Ingrid Claezon (1987, Claezon & Larsson 1985) representerer ett av relativt få unntak ved å bruke beslutningsteori i analysen av beslutningene som ble tatt i 166 barnevernsaker i Umeå. Hun fant mange likhetspunkter mellom de 10 sakene der omsorgen for barnet etter hvert ble overtatt og resten, bortsett fra to forhold: Halvparten av barna som ble plassert hadde også vært plassert tidligere, og samtlige av foreldrene til de plasserte barna hadde «misbruksproblemer». Det gjaldt ingen av de andre. Rusmisbruk som en viktig årsak til plassering av små barn blir også påpekt i en annen svensk studie (Andersson, 1990), og viser til en virkelighet som vi kjenner igjen fra norsk barnevern. I sin teoretiske diskusjon vektlegger Claezon (1987) to for-

hold, hvorav det første er de følelsesmessige belastningene – spesielt angsten – som er knyttet til barnevernets beslutninger. Det er her snakk om såkalt ansvarsangst fordi sosialarbeideren «er det sosiale arbeidet», og det å mislykkes både blir en profesjonell og en personlig feil. Det er snakk om angst for å ta beslutninger fordi man mangler ressurser, mangler klare rammer, mangler kunnskap om problemløsning og det er tvil om grunnlaget for de beslutningene som tas på grunn av vage juridiske bestemmelser. Denne angsten er så omfattende at den bør tas med i tenkningen om beslutninger i vanskelige barnevernsaker parallelt med mer «praktiske» beslutningsproblemer.

Det andre teoretiske forholdet Claezon (op. cit.) vektlegger er betydningen av å skille mellom mål-middelbeslutninger og såkalte subsumsjonsbeslutninger, eller beslutninger der sosialarbeidere vurderer om en sak stemmer over ens med lovens kriterier. Hun mener beslutningsteoretikere, spesielt innen rasjonell beslutningsteori, primært diskuterer den første typen beslutninger mens det er de sistnevnte som bør prege saksbehandleres måte å håndtere vanskelige barnevernsaker på. Dette innebærer en forskyvning av ansvar fra den enkelte beslutningstakeren til de rettslige forholdene som reguleres av selve lovteksten. Det innebærer også at det ikke er rimelig at sosialarbeidere nærmest skal kunne forutsi framtidige hendelser, som norsk lov kan sies å foreskrive, men bare ta beslutninger om hvorvidt noe som allerede er skjedd stemmer med lovens krav.

Voll (1995) brukte tre vignetter hentet fra Kjølørøds (1994) undersøkelse, som var konstruert på grunnlag av saker om omsorgsovertakelser fra Barne- og familiedepartementets arkiv. I alt ble 14 saksbehandlere fra tre barnevernkontorer intervjuet. Voll fant at saksbehandlerne så ut til å velge en av tre løsningsstrategier i disse sakene. For det første satset de på enten tillit eller mistillit som grunninnstilling til omsorgspersonene i vignettene, noe også Kjølørød (1994) postulerte. For det andre satset de på visse, utvalgte aspekter og overså andre. For det tredje valgte de, når de var usikre, å utsette beslutningen om at omsorgsovertakelse var nødvendig gjennom å kreve ytterligere informasjon eller sette inn tiltak i påvente av en avklaring av saken. Voll fant formålsmessig tenkning mest egnet for sine analyser, i motsetning til Claezon (1987), som prinsipielt mener at slik tenkning bør avvises som egnet i forståelsen av denne typen beslutninger.

I en ny, norsk artikkel kritiserer forfatterne (med utgangspunkt i Festingers dissonansteori) den innsnevringen som lett skjer underveis i vanskelige barnevernsaker. De eksemplifiserer dette med tre kasus, der henholdsvis fokusering på mors diagnose, hennes kulturbakgrunn og hennes medlemskap i en religiøs sekt ble det ene kjennetegnet som fanget interessen, mens barnets situasjon kom i bakgrunnen (jfr. Voll, 1995). De forklarer dette med kompleksiteten i sakene, og det at barnevernsaker der omsorgsovertakelse er et alternativ er dissonansskapende (stimulerer selvmotsigende oppfatninger) i seg selv på grunn av vårt samfunns grunnverdi om at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre (Mooney & Gulichsen 2000).

8.3.2 Kjennetegn ved barneverntjenestens beslutninger: Behovet for rettferdiggjøring

Barnevernets beslutninger har noen viktige kjennetegn som til dels er særegne for denne tjenesten. For det første griper beslutningene inn i en av

samfunnets viktigste arenaer, hvor foreldre vanligvis har rett til å ta sine egne beslutninger og hvor legitimiteten av eventuelle inngrep alltid kan diskuteres fra et sosialpolitisk og ideologisk utgangspunkt. For det andre beveger barnevernansatte og foreldre seg mellom et nivå hvor tjenester tilbys og mottas, og et nivå hvor barnevernet påtvinger foreldrene tjenester eller fatter inngripende vedtak mot foreldrenes uttrykte ønsker. For det tredje må beslutningene tilfredsstillende juridiske krav som er definert av andre, der kravene indirekte forutsetter bruk av skjønn. For det fjerde tas beslutningene i samspill med mange ulike aktører over tid. Dermed må individuelle beslutninger rettfærdiggjøres både profesjonelt, juridisk, moralsk og sosialt (Backe-Hansen, 1995a).

Blant annet av den grunn kan beslutningsprosessen i barnevernsaker forstås som en *serie kliniske og sosiale slutninger, med sikte på å komme fram til en beslutning som kan rettfærdiggjøres*. Å trekke en slutning innebærer at vi anvender kjente fakta til å lære noe om ukjente fakta. De slutningene som trekkes i en barnevernsak, er for eksempel at et barns atferd sier noe om omsorgssvikt eller at foreldres atferd sier noe om mulig rusmiddelmissbruk. Det er snakk om en *serie* slutninger fordi vurderingsarbeidet i en barnevernsak er en prosess der elementene i prosessen påvirker hverandre gjensidig. Egentlig trekkes det slutninger helt fra den første meldingen i en sak kommer, deretter vil enhver beslutning som tas bygge på tidligere slutninger og beslutninger som igjen påvirker løpet videre. Disse slutningene er *kliniske* fordi de hele tiden trekkes av enkeltpersoner og dreier seg om enkeltpersoner, med en målsetting om å forstå aktørene i den enkelte saken best mulig. Slutningene er også *sosiale* fordi de trekkes som et resultat av barneverntjenestens samhandling med foreldrene og barna, samarbeidspartnere, kollegaer og andre som involveres i prosessen (Backe-Hansen 1999a).

Den siste, sentrale delen av ovenstående definisjon dreier seg om *rettfærdiggjøring*. Av dette perspektivet følger flere implikasjoner for beslutningsprosessen i den enkelte sak. Barneverntjenesten står for det første ansvarlig for sitt arbeid og må kunne rettfærdiggjøre sine valg med hensyn til hva slags informasjon som hentes inn eller utelates, hvordan informasjonen bearbeides og hvorfor bestemte råd og forslag gis prioritet framfor andre mulige råd og forslag. Denne rettfærdiggjøringen vil alltid skje i forhold til noen; partene, deres prosessfullmektiger, beslutningstakerne og av og til barna. Rettfærdiggjøringen skjer på flere måter i løpet av beslutningsprosessen i takt med de standpunktene som kan «utfordres».

Et siste, viktig aspekt ved kravet om rettfærdiggjøring er knyttet til den rettslige sammenhengen som et fåtall av barnevernsakene behandles i. I norsk rettsvesen, også i fylkesnemnda, tas beslutninger etter en prosess hvor begge parter har fått fremme sitt syn med vekt på fordelene ved egen posisjon og ulempene ved motpartens. Dette kalles det kontradiktoriske prinsipp, og er grunnleggende i bl.a. norsk rettspleie. Som en følge av dette prinsippet blir også barneverntjenestens vurderinger «veid og målt» ut fra hvordan de passer med det partene ønsker og mener, noe som er legitimt i denne fasen av beslutningsprosessen. Målsettingen med dette er ikke i seg selv å oppnå enighet, slik det gjerne er i andre (mer diskursive) organer som for eksempel konfliktråd og familierådslag. Barneverntjenesten må derfor kunne argumentere for gyldigheten av sitt arbeid også når det utsettes for kritikk. At dette er vanske-

lig, spesielt når utfallet blir at barneverntjenestens forslag ikke tas til følge, demonstreres blant annet av Strandbu (2000).

8.3.3 Prosedural rasjonalitet og bruk av skjønn

Claezon (1987) reiser som tidligere nevnt tvil om det er mulig å bruke tenkning basert på såkalte rasjonelle beslutningsteorier i forståelsen av beslutningsprosesser i barnevernet, jf. også de refererte konklusjonene til Christiansen o.a. (1998). En rasjonell beslutningsprosess er *ideelt* sett ønskelig, ikke minst på grunn av de kravene som må stilles til partenes rettssikkerhet i disse sakene. Imidlertid er det flere mulige måter å definere rasjonalitet på.

Et alternativ er å anlegge det som kalles et proseduralt syn på rasjonalitet (Jungermann 1986). Jungermann argumenterer mot såkalte normative modeller innen beslutningsteori. Han anbefaler heller såkalt prosedyrerasjonalitet, som handler om hva slags informasjon man leter etter og bruker, i forhold til hensikten med de vurderingene som gjøres og de beslutningene som tas. Med andre ord dreier ikke diskusjonen seg om i hvilken grad beslutninger gjøres i samsvar med ideelle normer for hvordan beslutninger bør tas, men om framgangsmåten er akseptabel.

Denne forståelsen av rasjonalitet er viktig i sosiale sammenhenger hvor vurderinger skal rettferdiggjøres, og der det ikke alltid er mulig å bli enig om hva som er de grunnleggende stridsspørsmålene. Da er det også viktig med åpenhet omkring hva slags informasjon som anses relevant, og ikke minst hvordan informasjonen bearbeides og vektlegges. I barnevernsaker knyttes slike spørsmål til utøving av profesjonelt skjønn, definert som bruk av lovens bestemmelser ut fra faglig kunnskap, kombinert med innsikt i den enkelte saken (Backe-Hansen 1995b).

Det ligger i betegnelsen skjønn at det er snakk om en «kvalifisering» av noe som ellers kan ses ut fra mer eller mindre fastsatte regler og retningslinjer. Når bruken av skjønn problematiseres, er derfor én innfallsvinkel hvor store avvik fra retningslinjene som kan tillates. Jo mindre regulert en virksomhet er av forskrifter og retningslinjer, desto større fleksibilitet blir både nødvendig og akseptabelt. Bruk av skjønn forutsetter individuelle vurderinger. I dette ligger også muligheten for at personlige fordommer blir en del av skjønnsanvendelsen. Jo mindre reflektert praksis er, og jo mindre praksis baserer seg på oppsummert og forskningsbasert kunnskap, desto større plass kan fordommene få. Bruk av skjønn krever derfor alltid refleksjon og ofte faglig veiledning fra utenforstående.

Når faglig skjønn brukes i barnevernsaker, kan det bidra til innsnevring så vel som åpenhet i beslutningsprosessen. Hvis skjønnet blir den redningsplanen som brukes når saker blir for vanskelige, eller hvis anvendelsen av skjønn hindrer beslutningstakere i å analysere alternative handlemåter i en sak, blir skjønnsanvendelsen destruktiv. Hvis anvendelsen av skjønn derimot betyr å nyansere, reflektere over og diskutere saker, kan bruk av skjønn fungere offensivt og konstruktivt.

Det siste halve århundret har det vært gjort mye forskning knyttet til *verdien* eller nytten av skjønnsanvendelse, spesielt i form av sammenlikninger mellom kliniske og statistiske vurderinger. Kliniske vurderinger defineres da vanligvis som det å kombinere informasjon i sitt eget hode, til forskjell fra å bruke enkle, matematiske formler for å gjøre det samme. Forskningsinteres-

sen har særlig vært rettet mot sammenlikninger mellom «menneske og maskin» når det gjelder kategorisering av fenomener der riktig svar er kjent på forhånd, og «prediksjon av sannsynligheten for alternative utfall». Resultatene går nokså entydig i retning av at klinikerens vurderinger er dårligere enn selv enkle, statistiske formler, og at det ikke ser ut til at erfaring hjelper. (Dawes 1994).

Dawes (1994) har flere svar på *hvorfor* statistiske formler fungerer bedre enn selv meget erfarne klinikere. Ett av dem er knyttet til det at statistiske formler er spesielt konstruert for å oppdage mønstre i store mengder av stimuli der det ikke alltid er like klart hva som er viktig og hva som er uvesentlig informasjon. En statistisk formel lar seg ikke distrahere av informasjon som for eksempel er slående men mindre relevant, eller som passer inn i en bestemt forståelse som er «behagelig», men ikke nødvendigvis riktig. Bruk av statistiske formler beskytter også mot trøtthet og kjedsomhet, og den variasjonen i vurderinger som vil følge av dette over tid. En maskin følger akkurat samme framgangsmåte fra sak til sak, noe mennesker ikke klarer. Med andre ord knyttes forskjellene mellom de kliniske og de statistiske vurderingene til måter mennesker generelt resonnerer på.

Gambrill (1997), som skriver om sosialt arbeid, lister opp en rekke ulike former for «resonneringsfeil» som hun mener påvirker de beslutningene som tas også i dette feltet. Noen av dem gjengis her. Som det vil framgå er det egentlig ikke snakk om klart atskilte fenomener, men de deles her opp for oversiktens skyld.

For det første er det snakk om informasjon som er tydelig (eller «vivid»). Konkret og klar informasjon blir tydeligere og tillegges også lett større vekt enn mer abstrakte data som for eksempel statistiske rapporter. Dette er kunnskap som formidles i undervisning og veiledning etc., hvor det slående enkeltteksemplet eller tilfellet understreker det formidleren ønsker å legge vekt på. Slike er enkle å huske fordi de får en fortellende (narrativ) form. Det er også lett å velge ekstreme eksempler nettopp fordi de er lette å huske, selv om de ikke er representative for den saken man holder på med. Problemet med denne tenkemåten er at vi kan miste informasjon som er viktig, men mindre tydelig, og derigjennom vurdere på feil grunnlag.

For det andre har vi en tendens til å tro på førsteinntrykk, og forankre vår vurdering i dem uten å tilpasse dem i lys av ny informasjon, selv når vi vet at disse inntrykkene kan ha dannet seg helt tilfeldig. Førsteintrykkene danner grunnlaget for den videre forståelsen av en person, selv om nærmere kjennskap til personen gir mer nyansert kunnskap. Det er lettere å tolke ny kunnskap inn i den forståelsen man allerede har enn å konstruere en ny forståelse. I neste omgang søker vi ofte informasjon som bekrefter den forståelsen vi allerede har, og overser informasjon som avkrefter den. Når dette skjer for tidlig i en vurderingsprosess, kalles det gjerne «for tidlig tillukking». En annen sak er at *noen* er så oppsatt på å *ikke* la seg styre av tidligere saksbehandlers oppfatninger at de i for stor grad stoler bare på egne vurderinger, og ender opp med å gjøre tidkrevende dobbeltarbeid.

For det tredje kan teoretiske innfallsvinkler og forestillinger bli forutinntatte forestillinger og føre til uriktige vurderinger, hvis de for eksempel forhindrer nærmere undersøkelse av informasjonen i en sak. Mye av men-

neskers virkelighetsforståelse er «teoribasert» heller enn databasert, og våre fortolkninger er ofte basert på slutninger om hva som *kan* være tilfelle. Selv om profesjonell kunnskap er en nødvendig forutsetning for yrkesutøvelse i (bl.a.) barnevernet, kan på den andre siden kunnskapen bidra til utilstrekkelig skjønnsutøvelse.

For det fjerde er det lett å overse betydningen av «utvalgsstørrelse». Ansatte i barnevernet forholder seg til et utvalg av menneskelig atferd i situasjoner som er spesielle. De kan lett tro at det de observerer er mindre spesielt enn det egentlig er fordi de så sjelden ser «vanlige» situasjoner. Det som kan observeres av samspill mellom foreldre og barn i løpet av en time *kan* være lite representativt for hva som ellers skjer, ikke minst fordi det å bli observert i seg selv påvirker samspillet.

For det femte er det lett å overse hvor omfattende et fenomen egentlig er i befolkningen som helhet. Hvis man primært forholder seg til personer med definerte problemer, er det lett å få et forskjøvet normalitetsbegrep. Et eksempel kan være indikasjoner på seksuelle, fysiske eller psykiske overgrep mot barn. Det er med andre ord viktig å vite nok til at man kan reflektere over når et tilsynelatende avvik egentlig uttrykker «normal variasjon», og når det er snakk om reelle avvik.

For det sjette er det spørsmål om stereotype oppfatninger. Stereotypier er en vanlig form for forforståelse (eller fordommer). Samtidig er dette en forvridd måte å vurdere variasjoner i grupper på. Mange har en tendens til å overvurdere variasjonen i grupper de selv er medlemmer av, og undervurdere variasjonen i det som er «utgrupper» for dem. Dermed tror de også at de vet mer om «utgruppene» enn de faktisk gjør. Faren for stereotype oppfatninger av barn og foreldre i barnevernsaker vil ofte være til stede, særlig i de mange tilfellene hvor saksbehandlerne og familiene kommer fra en ulik sosial (klasse, skikt), kulturell- og erfaringsmessig bakgrunn.

Gambrill (1997) framhever også at overdreven tro på tilgjengelig informasjon er et hinder for bedre skjønnsanvendelse. Til menneskers nærmest iboende ønske om å skape orden og mening i tilværelsen, hører også en tendens til å finne mest mulig dekkende forklaringer på fenomener og hendelser. Dermed oppstår tendenser til å søke mest mulig omfattende forklaringsmodeller, som egentlig forutsetter større grad av entydighet i tilgjengelig informasjon enn det som faktisk finnes. Overdreven tro på «konsistens i data» kan også føre til forsøk på å finne en enkelt årsak til et problem hos barna eller foreldrene i en sak. Da velges gjerne den som er mest framtrædende («salient»), jfr. Mooney & Gulichsen (2000) .

8.3.4 Den faglige kunnskapens plass i beslutningsprosessen

Det går ikke an å se beslutningsprosessen i barnevernsaker uavhengig av faglig kunnskap om barn. Dette gjelder spesielt fordi formuleringene i både vår nåværende lov om barneverntjenester og den tidligere barnevernloven forutsetter skjønsmessige vurderinger som er basert på for eksempel psykologisk terminologi (Backe-Hansen 1999a). I forlengelsen av dette følger de sentrale beslutningstemaene i barnevernsakene. Disse består for det første av å vurdere hvilke barn og unge som hører inn under barneverntjenestens ansvarssområde og hvilke som ikke gjør det. For det andre er det avveiningene mellom hvilke barn, unge og familier som skal tilbys råd og veiledning, og i hvilke

saker man skal formalisere kontakten ytterligere gjennom iverksetting av tiltak. For det tredje er det avveiningene mellom tiltak i hjemmet og plassering utenfor hjemmet, og senere beslutninger om samvær og tilbakeføring etter at en omsorgsovertakelse er skjedd. Beslutningene impliserer hele tiden en deling i to kategorier; de som passer og de som ikke passer inn i den kategorien som til en hver tid vurderes (Backe-Hansen 1995a).

Det grunnleggende *psykologiske* temaet for barnevernets vurderinger er forholdet mellom kvaliteten på den omsorgen barn gis og hva slags utvikling de får som følge av dette. Når barn er små, kobles ofte vurderingen av deres utvikling og fungering sammen med en vurdering av mangler ved deres omsorgssituasjon gjennom bestemmelsene i barnevernloven § 4–12. Når barn blir større, kobles beslutningene om dem i stadig økende grad til deres atferd, eventuelt gjennom bestemmelsene i barnevernloven §§ 4–24 – 4–26. Samtidig kan det vise seg at årsakene til dagens problemer blant ungdom bl.a. er sviktende omsorg på et tidligere tidspunkt.

Selv om grunnlaget for tiltak og inngrep fra barneverntjenestens side er hensynet til «barnets beste», begrenser loven seg til å presisere at dette innebærer stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Når det skal tas beslutninger om eventuell *omsorgsovertakelse*, skjer imidlertid avveiningene i forhold til et *antatt minimum for akseptabel omsorg*. Dette følger av at en slik beslutning bare kan rettfærdiggjøres hvis et barns utvikling enten har tatt skade eller sannsynligvis vil komme til å ta skade på grunn av mangler ved forholdene i hjemmet. Forholdet mellom kvaliteten på den omsorgen barn gis og den utviklingen barn får, dreier seg i slike situasjoner *om hva «for dårlig barneomsorg» er i vårt samfunn og i vår tid*, og hva slags utviklingsforløp hos barn som kan *rettfærdiggjøre omsorgstiltak* fra barneverntjenestens side. Som ideologiske og sosialpolitiske tilleggsmomenter kommer så hvem de for dårlige foreldrene er, hva slags aspekter ved deres livssituasjon som vektlegges, forståelsen av hvorfor foreldrene er blitt som de er, og hva som kan gjøres og ikke gjøres for å forbedre deres foreldrefunksjoner tilstrekkelig.

Det «psykologiske grunntemaet» (som Elisabeth Backe-Hansen kaller det) konkretiseres i hver enkelt sak gjennom den undersøkelsen som gjøres, råd og veiledning som gis og tiltakene som eventuelt settes i verk. Kunnskapens plass i beslutningsprosessen i barnevernsaker er derfor direkte knyttet til de måtene konkretiseringen skjer, kan skje og bør skje på. I og med at barnevernarbeid svært ofte finner sted i en tverrfaglig sammenheng, understrekes også behovet for en *felles* faglig forståelse blant dem som deltar i disse prosessene.

De siste årene har det vært rettet mye kritikk mot kvaliteten på den faglige kunnskapen som anvendes i vurderingen av barnevernsaker, og det stilles spørsmål ved hva slags verdi faglig kunnskap eller ekspertkunnskap har. Samtidig stiller den nåværende barnevernloven i følge Backe-Hansen en del implisitte krav om bruk av faglig kunnskap, fordi formuleringene i loven tilsier at det trekkes ulike, faglige slutninger. Om man samtidig kan si at vår nåværende lovgivning har for stor tiltro til hva slags kunnskap som finnes, er en annen sak (Backe-Hansen 1997). Hvilke indirekte krav til kunnskap som barnevernloven kan sies å stille, blir nærmere beskrevet nedenfor.

For det første krever formuleringene i § 4–12 a bruk av *deskriptive slutninger*, eller bruk av observasjoner om virkeligheten for å si noe om andre (ikke observerte) forhold. Det blir trukket slike slutninger når det samles inn informasjon om et barns omsorgssituasjon, og barnevernet på dette grunnlag konkluderer med at det for eksempel er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen barnet får (som er lovens formulering). Man kan ofte ikke direkte se en dårlig omsorgssituasjon, men man kan for eksempel observere atferd hos barn som kan tolkes som uttrykk for en utrygg tilknytning.

For det andre krever formuleringene i § 4–12 d bruk av kausalslutninger, eller *slutninger om forholdet mellom årsak og virkning* på grunnlag av observasjoner. Er det først snakk om omsorgsovertakelse, kreves det at årsaken til de manglene som er observert kan tilskrives foreldrenes atferd. For eksempel kan man observere uttrykk for understimulering for barnets del, og tilskrive dette at foreldrene mangler sensitivitet på grunn av sitt rusmiddelmisbruk. Man kan observere at barnet virker redd og utrygt, og tilskrive dette at foreldrene utsetter barnet for vold i hjemmet eller at foreldrene mangler medfølelse og innlevelse.

For det tredje krever formuleringene i både §§ 4–1 og 4–12 d prediksjon, eller en *begrunnet antakelse om hvordan barnet vil få det på sikt*. Dette gjelder § 4–1, fordi denne paragrafen dreier seg om hva som er best for barnet, og dette i seg selv må vurderes på sikt. Det gjelder § 4–12 d fordi den inkluderer en setning om framtidig skade. Når barneverntjenesten foreslår omsorgsovertakelse av små barn, er det i prinsippet snakk om å forutsi barnets utvikling og trivsel i store deler av oppveksten – noe tilgjengelig forskning tyder på er tilnærmet umulig.

For det fjerde krever formuleringene i § 4–12 annet ledd komparasjon eller *sammenlikning mellom antatte virkninger av fortsatte hjelpetiltak og antatte virkninger av plassering utenfor hjemmet*. Kan det skapes tilfredsstillende forhold for barnet gjennom hjelpetiltak, skal dette foretrekkes. Dermed blir det en nær sammenheng mellom sammenligninger og forutsigelser. Barneverntjenesten må nemlig ideelt sett forutsi framtidige utviklingsforløp for barnet med en omsorgssituasjon som er kjent, og sammenligne dette mulige forløpet med antakelser om virkningen av en situasjon man *ikke* kjenner.

Lov om barneverntjenester krever ikke at vurderingene skal være statistisk signifikante, for å bruke forskerspråket. Her er det snakk om sannsynlighetsovervekt, hvilket vi si at det antas å være mer enn 50% sannsynlighet for at det foreslåtte tiltaket er best for barnet. Samtidig kan det argumenteres for at bestemmelsene i loven krever mer presis og gradert kunnskap enn det som finnes, også enn det som er mulig å utvikle. I tillegg kommer at de barnevernansattes kunnskapsgrunnlag ikke er enhetlig, og at måten kunnskapen anvendes på kanskje heller ikke utnytter de mulighetene som allerede finnes for å øke presisjonsnivået på de vurderingene som gjøres.

8.4 Tidsfristene i undersøkelsessaker

Som nevnt i kapittel 3 blir bestemmelsene om tidsfrister i barnevernloven stort sett fulgt opp.

Spørreskjemaundersøkelsen til Næss m.fl. til landets barnevernpersonell inneholdt flere spørsmål om personelletts innstilling til tidsfristene. 92 prosent svarte der at det etter deres oppfatning bør være tidsfrister i undersøkelsessaker. Samtidig oppfatter nær halvparten av de ansatte tidsfristene som for stramme, mens halvparten vurderer tidsfristene som passelige.

Denne litt tvetydige innstillingen til de gjeldende bestemmelser avspeiles også i vurderingene av hvilke følger fristene i undersøkelsessaker får. Ca. 2/3 deler av de ansatte mener fristene i høy grad har bidratt til systematikk i undersøkelsesarbeidet. Nesten halvparten mener også at de i stor grad har bidratt til at barn og unge får hjelp i tide. Samtidig mener ca. hver tredje informant at fristene i betydelig utstrekning tar ressursser fra tiltaks- og oppfølgingsarbeid. Noe mer enn en femtedel av de ansatte gir uttrykk for at fristene har bidratt sterkt til følgende konsekvenser: Fristene framtvinger beslutninger heller enn forståelse og hjelp, de fører til at tiltak blir satt i verk for å «kjøpe tid» og til at saker blir henlagt uten god nok utredning (Næss o.a., 1998:28–30).

Slike delte oppfatninger i synet på tidsfristene kan både ha samband med erfaringer fra ulike barnevernkontorer og ulike saker ved de samme kontorene. Det som tidligere er referert fra samme spørreskjemaundersøkelse om hvor godt de mente sakene var belyst og hvor sikre de var mht. beslutningen, underbygger indikasjoner på at i *noen saker* bidrar tidsfristene til at kvaliteten på arbeidet blir skadelidende.

I den grad fristene ble overskredet, knyttet informantene overskridelsene særlig til stor arbeidsmengde, motstand fra foreldrene, venting på skriftlige rapporter fra bl.a. psykologisk sakkyndige, og mangel på passende tiltak (Næss o.a., 1998:31).

Drugli/Martinsen påpeker at også i de mange sakene der undersøkelsene gjennomføres innenfor lovens tidsrammer, er det som oftest en venteperiode før barnevernet begynner å arbeide aktivt med sakene. Disse venteperiodene «skjules» i den vanlige barnevernstatistikken. I følge forfatterne minner prioriteringen mellom disse sakene mer om venterom ved medisinske akuttmottak enn om ventelister, i og med at både sakenes alvorlighetsgrad og aktivt hjelpesøkende foreldre hadde en tendens til å påvirke prioriteringene (Drugli/Martinsen, 1998).

Havnen/Christiansen/Havik er opptatt av skillet mellom formell, registrert tidsbruk i sakene og faktisk tidsbruk. Disse forfatternes hovedinntrykk er at tidsfristene har medført en bevisstgjøring hos barnevernarbeiderne omkring saksbehandling, målrettet arbeid og rettssikkerhet, men at det ikke er grunnlag for å hevde at tidsfristene i seg selv hadde hatt avgjørende betydning for beslutningene som ble fattet. De samme forskerne er samtidig sterkt skeptiske til å bruke overholdelse av tidsfrister som et kvalitetsmål. De framhever hvor vanskelig det er å finne målbare kriterier for å vurdere om barnevernet faktisk yter rett hjelp til rett tid. I slike situasjoner er det lett å ty til «surrogatmål» som prestasjonskriterier. Slike mål fokuserer gjerne mer på om rutiner er fulgt enn på hvilket utbytte barna har fått av virksomheten. I barnevernet er tidsfristene i følge forfatterne i ferd med å bli et slikt surrogatmål (Christiansen/Havnen/Havik, 1998:106).

For å ha en begrunnet oppfatning av om arbeidet med forvaltningssaker/ beslutninger tar så mye tid at dette går ut over oppfølgingen av tiltak og andre aktiviteter, burde en kunne vise til undersøkelser av tjenestens tidsbruk. Begrensede kartlegginger fra Tromsø og Trondheim (Holtan, 1997 Drugli/Martinsen, 1998) tyder på at arbeidet med meldinger og undersøkelsessaker fyller ca. 10 – 20 prosent av arbeidstiden ved barnevernkontorene. I mangel av representative data, forblir det et ubesvart spørsmål hvor mye arbeidstid som brukes på beslutningsarbeid og hvordan dette påvirker hvordan andre oppgaver blir utført.

8.5 Kan bedre beslutningspraksis læres?

Et sentralt spørsmål er hvordan de barnevernansattes tvil og usikkerhet i enkeltsaker kan håndteres uten å føre til handlingslammelse.

For det første kan tvil og usikkerhet møtes ved hjelp av informasjon og kunnskap. En måte å redusere usikkerheten på er å finne ut mer. Da er det imidlertid viktig å fokusere søkingen etter informasjon og kunnskap på det saken gjelder, så ikke informasjonen i seg selv gjør tvilen større i kraft av sin mengde. Dermed får også fagkunnskap stor betydning, fordi den bidrar til at det kan lages bedre «hypoteser» bl.a. i enkeltsakene.

For det andre kan tvil møtes ved hjelp av grundighet. I utgangspunktet går det an å sammenlikne barnevernets beslutningsprosesser med testing av hypoteser i kvalitativ forskning. I en gitt sak, der det i utgangspunktet finnes flere handlingsalternativer, bør hvert enkelt av disse få status som en hypotese med krav på å bli bekreftet eller avkreftet. Det som i andre sammenhenger kalles «for tidlig tillukking» er en måte å beskytte seg mot vanskelige vurderinger på, fordi det blir ekstra belastende å skulle forholde seg til flere motstridende beslutningsalternativer på en gang. Samtidig er informasjonen i en del barnevernsaker både motstridende og mangesidig, og både lovens tidsfristbestemmelser og etiske hensyn setter rammer for hvor lenge beslutninger kan og bør utsettes.

For det tredje håndteres tvil gjennom å forholde seg til at det kanskje ikke er noen løsning som er «best». Det oppleves gjerne som verre å velge bort det ideelle enn en alternativ mulighet som heller kan innebære nyanseforskjeller, avhengig av hvordan avveiningene i en sak foretas.

Spørsmålet om det er mulig å lære å fatte bedre beslutninger, kan som en teoretisk mulighet besvares i lys av forskningen som tyder på at det ikke ser ut som om erfaring hjelper. Igjen kan det henvises til Dawes (1994), men også Kirkebøen (1999). Samtidig argumenterer flere av forskerne som har vært toneangivende innen dette feltet for at bedre beslutningsatferd *kan* læres, hvis man tar hensyn til den kunnskapen som foreligger om hvilke vurderingsfeil som det er vanlige å gjøre (se for eksempel Arkes 1981, Dawes 1998 og Faust & Nurcombe 1989). Med andre ord kan det argumenteres for at beslutningstakere bør bli mer «statistiske» eller være mer oppmerksomme på vanlige svakheter som bl.a. er beskrevet tidligere i dette kapitlet.

Et viktig problem som ikke løses gjennom å bli «mer statistisk», er at barnevern handler om enkeltsaker mens forskningen dreier seg om grupper. Med andre ord handler diskusjonen omkring kliniske i motsetning til statistiske til-

nærmingsmåter om hvordan vår *generelle* kunnskap kan bli sikrere, noe som er viktig i seg selv. Samtidig er statistisk basert kunnskap ikke tilstrekkelig, fordi den ikke er konkret nok til å takle utfordringene med å skulle slutte fra det generelle til det unike.

Eriksen og Skivenes (1998, jf. kapittel 6) argumenterer for såkalt prosedyrerettferdighet som framgangsmåte når det skal tas beslutninger i vanskelige saker. Deres utgangspunkt er spenningen mellom det at man ønsker rettsregler som er presise og lett operasjonaliserbare, mens dette på den andre siden verken er mulig eller ønskelig. Dette er fordi de situasjonene som krever tiltak er unike, og blant annet varierer med den enkeltes biografi, sosiale kontekst og geografiske og kulturelle tilhørighet. De mener også at det ikke finnes et faglig godt nok kunnskapsgrunnlag som kan løse problemene i hver enkelt sak, og at det ikke er mulig å se bort fra det normative islettet i barnevernets avgjørelser. Deres løsningsforslag (inspirert av Jürgen Habermas) dreier seg altså om såkalt prosedyrerettferdighet, det vil si at det konstrueres en framgangsmåte som i seg selv garanterer for rasjonaliteten i de beslutningene som tas. Det er tre elementer i en slik framgangsmåte. Det første er at berørte parter må med i beslutningsprosessen. Det andre er at man må ha såkalte deliberative organer eller møteplasser der offentlige myndigheter og private parter treffes og tvinges til en utveksling av argumenter, hvor argumentenes holdbarhet avgjøres gjennom diskusjon. Det tredje er at makt- og kompetanseulikheter må nøytraliseres gjennom at det for eksempel er en nøytral tredjepart til stede, som kan etterprøve inkonsistenser, oppklare misforståelser og rydde bort uvesentligheter. Å akseptere at barneverntjenestens vurderinger er normative, betyr å akseptere at profesjonell kunnskap ikke kan være enerådende selv om denne kunnskapen skulle bli langt mer presis og holdbar enn det som er tilfellet i dag. Møteplasser for utveksling av kunnskap og meninger, kan både tilføre deltakerne mer kunnskap og utfordre deres stereotypier og forutinntatte meninger. Slike møteplasser er også en måte å vise respekt for barn og foreldre på, noe som i seg selv er et viktig etisk krav.

Prosedyrerettferdighet løser imidlertid ikke i seg selv dilemmaet med å skulle slutte fra det generelle til det individuelle. Når barnevernet møter barn og foreldre, møter de det spesifikke og konkrete, og får detaljert kunnskap om det unike, det levende, det positive like mye som det negative og det slående. Samtidig ligger det i sakens natur at skjønnsanvendelsen må gå ut over det individuelle nivået. Det at et barns omsorgssituasjon eller en ungdoms atferd blir et anliggende for barneverntjenesten, betyr i seg selv at det er grunnlag for å vurdere det unike i saken opp mot de generelle bestemmelsene i loven. Da er det et krav at barnevernsarbeidere skal «oversette» kjennetegnene ved den enkelte saken til lovens bestemmelser. Dette er en vesentlig rettssikkerhetsgaranti, ikke minst for å unngå at familier urettmessig blir involvert i en barnevernsak.

Spørsmålet om verdien av faglig eller profesjonelt skjønn og hvordan det bør anvendes i barnevernarbeid er vanskelig, og har heller ikke noe entydig svar. Som framstillingen i dette kapitlet har vist, er ett av problemene med bruken av faglig skjønn knyttet til den iboende motsigelsen i menneskelig informasjonsbehandling. Kunnskap er viktig, men kan også lede til feilvur-

deringer. Bevissthet om disse feilene er heller ikke nok til å motvirke dem. I tillegg kreves aktiv refleksjon både i forhold til kunnskapen som finnes om disse feilene og i form av refleksjon over egen arbeidssituasjon og rolle i forhold til barn og familier.

De barnevernansattes bruk av skjønn er nødvendig og viktig når det skal fattes beslutninger i barnevernet. Samtidig er det et viktig korrektiv å se foreldre og barn som viktige samspillspartnere i vurderingsarbeidet med sikte på å få til en reell dialog der dette er mulig. Imidlertid vil barnevernet miste sin legitimitet dersom det fraskriver seg sin kompetanse som profesjonelle på grunn av den legitime kritikken som kan reises mot all skjønnsanvendelse. Barnevernets svar på kritikken bør heller være å utvikle bedre kunnskap og utøve sine profesjonelle roller bedre, og kanskje framfor alt å vise mer ydmykhet i stedet for skråsikkerhet i sitt arbeid.

8.6 Oppsummering

Av det foregående er det grunnlag for å si at beslutninger i det kommunale barnevernet er preget av å være mangesidige og varierte. Problemene som barnevernet arbeider i forhold til varierer sterkt. Generelt sett ser også de faktorene som påvirker barnevernets beslutninger i enkeltsaker ut til å være mangfoldige.

Ansatte i barnevernet ser ut til å ha et sammensatt syn på tidsfristbestemmelsene i barnevernloven. De aller fleste informanter gir uttrykk for en positiv innstilling til at slike frister finnes. Samtidig er oppfatningene delte mht. hvilke positive og negative effekter disse fristene har. Som nærmere beskrevet i 8.4, ser tidsfristene ut til å medføre uheldige bivirkninger i noen saker. Det er også en *mulig* fare for at anstrengelser for å overholde tidsfristene, som er blant de få klart kvantifiserbare målene for barnevernet, kan skje på bekostning av annen virksomhet eller grundighet i arbeidet. Samtidig ser ikke utvalget klare indikasjoner på at dette faktisk skjer i utstrakt grad. Etter utvalgets vurderinger ville det å fjerne tidsfristbestemmelsene skape flere problemer enn det løser. Utvalget mener fristene i hovedsak medvirker til å styrke partenes rettssikkerhet og systematikken i barnevernets arbeid.

Ulike empiriske studier gir til dels ganske forskjellige inntrykk av hvordan barnevernet i Norge arbeider og hvilke kriterier barnevernet legger til grunn for sine beslutninger. Sannsynligvis er en del av disse forskjellene knyttet til forskningsmetodiske forskjeller og ulike metodiske svakheter ved de refererte undersøkelsene. Samtidig virker det klart at det er betydelige forskjeller mht. hvordan meldings- og undersøkelsessaker blir behandlet i ulike deler av landet. Uten at dette strengt tatt er dokumentert, er det lite som indikerer at forskjellene *hovedsakelig* dreier seg om variasjoner i behov eller problemer. Når det gjelder statistiske sammenhenger mellom relativt mange barneverntiltak og ulike forhold ved kommunene, er forholdsvis mange ansatte i barnevernet og/eller et innbyggertall på over 50.000 de faktorene som framhever seg blant trekk ved kommunene.

Bl.a. studiene av barnevernets beslutninger i Bergen, Trondheim og Tromsø peker klart i retning av at både kommuner med lignende innbyggertall og ulike bydeler i de samme byene behandler meldinger og undersøkels-

essaker (til dels svært) ulikt. Det ser med andre ord ut til å finnes ulike lokale «kulturer» eller «tradisjoner» i barnevernet, uten at hva disse består i er nærmere beskrevet eller analysert i faglitteraturen.

Generelt sett er det ikke mulig å spore noen sammenheng mellom hvor alvorlige sakene som meldes til barnevernet i utgangspunktet virker og barnevernets følgende beslutninger (henlagte eller ikke henlagte meldinger – henlagte undersøkelsessaker eller vedtak om tiltak).

Med enkelte nyanser, gir forskningsbasert norsk litteratur inntrykk av at barnevernet i Norge legger stor vekt på foreldres ønsker og samarbeid med foreldre i barnevernsaker. Dette gir bl.a. grunnlag for å reise spørsmålet om hva som gjør at barnevernet i noen saker vurderer forholdene i hjemmet som så dårlige at det velger å reise sak for fylkesnemnda om omsorgsovertakelser.

Vi har få empiriske studier fra Norge om beslutningsprosessen i det kommunale barnevernet i de tilfellene der barnevernet går inn for omsorgsovertakelser. Å gi en veldokumentert oppsummering av hva som er spesielt med barnevernets vurderinger av disse sakene er derfor vanskelig. Det finnes imidlertid indikasjoner på at når barnevernet går inn for omsorgsovertakelser, vil det i mange tilfeller være det siste leddet i en serie beslutninger om involverte barn og familier. Tidligere vedtak kan for eksempel dreie seg om flere hjelpetiltak i nærmiljøet, plasseringer utenfor hjemmet som hjelpetiltak eller/og akutt plasseringer. Med henvisning også til forskning fra andre land, virker det som barnevernet i slike saker betrakter foreldrene mer kritisk (med mer eller mindre god grunn) og vurderer hva som er relevant eller irrelevant informasjon annerledes enn i andre barnevernsaker.

Utenlandsk og til dels norsk forskning om beslutningsprosesser, gir grunn til å reise sterk tvil om i hvilken grad beslutningene i barnevernet preges av vitenskaplighet og rasjonalitet. I lys av annen organisasjonsteoretisk litteratur om forholdet mellom bedriftsøkonomisk inspirerte rasjonalitetsforestillinger og praksis, er slike betraktninger lite overraskende. I forhold til (bl.a.) barnevernet kan det spørres om i hvilken grad det er mulig å fatte beslutninger på et forskningsbasert grunnlag.

Selv om det kan vises til både generelle begrensninger ved menneskelig rasjonalitet, spesielle problemer knyttet til å fatte beslutninger i barnevernet, og mer eller mindre ufullstendig kunnskap, er det ingen grunn til å oppgi målsettingen om et faglig basert barnevern. Utvalget vil her understreke at et kritisk søkelys på enkelte aspekter ved barnevernets beslutninger ikke må forveksles med en *generell* nedvurdering av verken kunnskapsgrunnlaget eller praksis i barnevernet. Vi vil også gjenta at barnevernet i tillegg til å være basert på atferds-, samfunns- og rettsvitenskap også er og bør være en verdibasert tjeneste.

Dersom indikasjonene på at barnevernet generelt sett ikke prioriterer de alvorligste sakene avspeiler praksis, er det alarmerende. Det samme gjelder til dels for de geografiske variasjonene i barnevernets beslutninger, særlig mht. plasseringer utenfor hjemmet.

Utvalget kan ikke se store betenkeligheter ved at hjelpetiltak i hjemmet i en del tilfeller gis til barn og familier som bare etter en vid tolkning av barnevernloven § 4-4 har alvorlige nok problemer til å fylle inngrepskriteriene. På lengre sikt bør imidlertid mange av tiltakene som nå settes inn pga. «forhold-

ene i hjemmet» eller «særlige behov» kunne ytes av andre etater enn barnevernet.

I et arbeidsområde der beslutningene skal tas på bakgrunn av så komplekse forhold som er beskrevet her, mener utvalget at det gjennom kvalitetssikringssystemer bør legges til rette for systematisk kvalitetssikring, innsyn og derigjennom økt legitimitet. Vi vil i denne forbindelse poengtere at skriftlige beskrivelser av prosedyrer m.m. og eventuelle sjekklister bare er en del av kvalitetssikringen. Kvalitetssikring må også omfatte bl.a. organisering og effektiv bruk av de involverte etatenes faglige ressurser (jf. kapittel 4) og kompetansehevende virksomhet (jf. kapittel 7).

Avsnitt 8.5 i dette kapitlet drøfter nærmere hvordan beslutninger kan bli bedre. Arbeidet med å kvalitetssikre beslutninger er i første rekke kommunenes og fylkeskommunenes ansvar. I tillegg er det behov for å systematisere og formidle kunnskap om dette temaet. Hvordan et slikt arbeid kan gjennomføres, bør etter utvalgets oppfatning drøftes nærmere mellom bl.a. statlige myndigheter og aktuelle forsknings- og kompetansemiljøer.

Problemstillinger knyttet til åpenhet rundt barnevernets bruk av skjønn og barnevernets legitimitet er særlig iøynefallende når det gjelder barnevernets beslutninger. Utvalget vil samtidig understreke at våre følgende vurderinger også er relevante i forhold til de fleste andre kapitlene i utredningen. Det er ikke til å unngå at barneverntjenestens arbeid blir gjort til gjenstand for meningsbrytning. Barnevernet har makt og myndighet til å gripe inn i familiens privatliv, og det er både rimelig og riktig at det er delte meninger i befolkningen om såvel retten til å handle som resultatet av handlingene. Utvalget er av den oppfatning at samfunnsdebatt om barnevernet må betraktes som et gode da engasjement om denne tjenestens arbeid er viktig for kvalitet, rettssikkerhet og faglig skjønn.

Utvalget vil hevde at barneverntjenesten fortsatt har et legitimitetsproblem i betydelige deler av befolkningen. Hvordan barnevernet vurderes i meningsmålinger hører med i dette bildet (jf. Ogden, 1996), men legitimitetsproblemer gjelder mer enn generelle mistillitstendenser til hvordan barnevernet utøver sine funksjoner. Mange enkeltpersoner og organisasjoner har henvendt seg til utvalget med frustrasjon og kritikk av enkeltvedtak fattet av barnevernet. Det har ikke vært mulig for utvalget å gå inn i enkeltsaker og vurdere disse, men det er mye som taler for at det utøves for dårlig faglig skjønn i flere saker. Det er derfor nødvendig å arbeide for en større åpenhet om barnevernets faglige skjønn og begrunnelser for vurderinger som blir gjort.

En måte å løse dette på kan være å fornye arbeidsmetodene i retning av økt bruk av familiens sosiale nettverk og de ressurser som måtte finnes her når hjelpetiltak skal settes inn. Utvalget kommer tilbake til spørsmålet om hjelpetiltak er godt nok tilpasset problemer og behov i kapittel 11. Vi viser her også til kap. 9.3.3. Ved å involvere «øvrig familie» og nettverk i drøftinger for å finne gode løsninger, vil de som deltar i drøftinger få innsyn i arbeidet og noen av de vurderinger som legges til grunn.

En annen måte er å utvikle strategier for bedre kontakt mellom barneverntjenesten og befolkningen, for eksempel gjennom bedre generelt samarbeid med barnehager, skoler og frivillige organisasjoner, jf. bl.a. kap. 4.

I 1995 lanserte Barne- og familiedepartementet en strategisk informasjonssplan for barneverntjenesten (Q-0871, BFD 1995). Her heter det bl.a.:

«En større grad av åpenhet i de saksforhold som gjelder generelle arbeidsmetoder og vurderinger som ligger til grunn for tjenestens arbeid vil være bidrag til å avmystifisere tjenesten. Både media og publikum har forventninger og et legitimt krav om innsyn i barneverntjenestens arbeid. Det gjelder primært i saker som ikke er omfattet av taushetsplikts innskjerpede bestemmelser knyttet til enkeltsaker.

Aktiv begrunnelse for tilbakeholdenhet med å gi opplysninger til samarbeidspartnere som skoler og helsesøstre, kan være bidrag til å redusere disse forvaltningsorganers noen ganger uuttalte misnøye med samarbeidsformen vis a vis barneverntjenesten» (side 7).

I mange kommuner har barneverntjenesten vært opptatt av å legge til rette for en mer åpen kommunikasjon med både befolkningen og samarbeidspartnere. Det er utvalgets oppfatning at slik innsats må forsterkes og videreutvikles for å holde en positiv debatt i gang om barneverntjenestens ansvar og oppgaver.

Dette kapitlet har fokusert mest på de ansatte i barnevernet og på barnevernet som beslutningssystem. Neste kapittel tar opp barnevernets forhold til barna og familiene de kommer i kontakt med.

Kapittel 9

Barnevernets samhandling med barn og familier

9.1 Innledning

Barnevernets samhandling med barn og familier finner sted under høyst ulike omstendigheter. Samhandlingen kan foregå i sammenhenger og situasjoner som foreløpig eller aldri blir definert som barnevernsaker, i utredningsfasen, ved administrative vedtak, ved beslutningsprosessen i fylkesnemnda eller under gjennomføring og oppfølging av tiltak. I noen tilfeller preges kontakten med familien av dramatiske hendelser som akuttvedtak om plassering utenfor hjemmet. De ulike omstendighetene som er nevnt her er bare ment som illustrasjoner. Kapitlet beskriver mer generelt hva forskning m.m. om den aktuelle problemstillingen indikerer. På bakgrunn av tilgjengelig forskningsbasert litteratur, preges kapitlet av en viss overvekt i retning fokus på utredningsfasen.

Sett i forhold til målsettingen om å gi barn rett hjelp til rett tid, kan også «ikke-kontakt» mellom barnevernet og familien i en del tilfeller oppfattes som problematisk. Dette kan gjelde både saker der tjenesten kommer inn etter at problemene har utviklet seg lenge og tilfeller hvor barn vokser opp under skadelige forhold uten at barnevernet griper inn. Problemer knyttet til barnevernets fravær blir imidlertid ikke nærmere problematisert i dette kapitlet.

Det tas her for gitt at hvordan barnevernet fungerer ikke *bare* kan vurderes ut fra resultater som viser seg i ettertid. Barnevernets samhandling og samspill med barn og deres familier kan også kalles grunnelementer i tjenestene. Dette dreier seg om hvordan barnevernet forholder seg til barn og foreldre og om hvordan barn og foreldre opplever barnevernet. Naturligvis regner vi med at trekk ved barnevernets kontakt med familier også påvirker resultatene av barnevernets arbeid i mer eller mindre grad.

Hypotetisk kunne det tenkes gjennomgående fellestrekk ved barnevernets kontakt med familier på tvers av situasjoner, organisasjoner og aktører. I lys av kapittel 3, 6 og 8 virker en slik hypotese noe søkt. Alternative hypoteser kunne for eksempel være at det finnes markante variasjoner i samhandlingen avhengig av ulike forhold. Med ulike forhold menes for eksempel om det gjelder undersøkelses- eller tiltaksfasen, hjelpetiltak eller omsorgstiltak, kommuner eller fylkeskommuner, kommunens størrelse, lokalsamfunnets normer, problemområdet, foreldres kulturelle og sosiale bakgrunn osv. Som det vil gå fram av både dette og andre kapitler, etterlater de sistnevnte problemstillingene flere ubesvarte spørsmål enn svar.

Som det vil framgå av teksten og overskriftene, berører kapitlet også problemstillinger utover samhandling i en snever betydning av begrepet. Dette gjelder særlig for det kommende hovedavsnittet.

Først del av kapitlet tar for seg ulike former for å involvere barn og foreldre i barneverntjenesten. Deretter følger et avsnitt om kontakten mellom barnevernet og henholdsvis barn, foreldre og andre i familiens sosiale nettverk. Til slutt reises spørsmålet om det er systematiske forskjeller i måten barnevernet møter barn og foreldre på.

9.2 Brukerbegrepet og medvirkning fra barn og foreldre

I boken «Barn av barnevernet» drøftes begrepet bruker. Barnevernsektoren benytter i økende grad begrepet tjenester og brukere i stedet for tiltak og klienter. I andre deler av sosial- og helsetjenestene har brukerperspektiv som tilnæringsmåte vært framtrødende i lengre tid. Brukerperspektivet kan i følge forfatterne forstås som en motvekt mot profesjonenes makt og innflytelse innen disse sektorene. Brukerbegrepet vil kunne gi assosiasjoner til aktivitet og muligheter for innflytelse, i motsetning til ord som pleietrengende, hjelpetrengende eller klient (Koch&Koch, 1996).

I en artikkel om brukarmedvirkning i barnevernet, problematiserer Follesø om og i hvilken grad brukerbegrepet er meningsfullt i barnevernet. Hun poengterer at ny begrepsbruk ikke nødvendigvis følges av ny praksis, og argumenterer med at forbrukerrollen i varehandelen skiller seg sterkt fra «forbrukerrollen» i barnevernet. Barnevernet produserer ikke varer, men arbeider i forhold til menneskelige problemer og kriser, og yter tjenester i spenningsfeltet mellom kontroll og hjelp. Lovverket som regulerer barnevernet er vesentlig annerledes det som regulerer varehandelen. Mottoet om at kunden alltid har rett virker malplassert i barnevernet. Det er også problematisk å definere hvem «kundene» i så fall er. Tjenestene som ytes har få objektive standarder. Uttrykket «bruker» forbindes gjerne med medvirkning og egenaktivitet. Dette stemmer til dels dårlig med barnevernets hverdag. I noen saker og i noen faser av barnevernsakene kan graden av medvirkning være stor, for eksempel under planlegging av frivillige hjelpetiltak. Å snakke om brukarmedvirkning i slike sammenhenger er ikke veldig problematisk. Derimot virker det å kalle omsorgsovertakelser for brukertjenester som en form for skjønning av virksomheten. Omsorgsovertakelser kan imidlertid i noen situasjoner karakteriseres som brukerorienterte handlinger, avhengig av hvem brukeren er, og hvordan brukerens interesse blir ivaretatt. «Barn som brukere» vil ofte ikke være i stand til å kreve sine rettigheter oppfylt. De kan være for små til å velge, eller ikke ha oversikt over hva aktuelle valg innebærer. Barn vil også kunne ønske tjenester som barnevernet avslår med god grunn. Ifølge forfatteren må «brukerforståelse» derfor også gi rom for passivitet, motstand og uklare ønsker (Follesø, 1998: 6–7).

På bakgrunn av de argumentene som er skissert ovenfor, kan det være vanskelig å forsvare bruken av brukerbegrepet i barnevernet. I mangel av alternative begreper, er betegnelsen barn og foreldre som kommer i kontakt med barnevernet kanskje mest dekkende. Et annet aspekt ved språkbruken i barnevernet, er at barn og foreldre gjennom barnevernets definisjonsmakt tildeles status som «klienter» eller «brukere» m.m. Når slike begreper benyttes enkelte steder i denne utredningen, er det delvis fordi de uttrykker trekk ved barnevernets kultur og til dels for å unngå omstendelige omskrivninger av refererte forfatteres formuleringer.

Medvirkning fra barn og foreldre kan forsvares ut fra forskjellige begrunnelser. Begrunnelsene kan være, men er ikke nødvendigvis sammenfallende:

- Normativt: Å trekke inn de berørte er rett og rimelig.
- Nyttebetraktninger: Å engasjere de involverte i egne saker er ønskelig eller nødvendig for at tiltak skal fungere godt og kan dessuten høye

tjenestenes legitimitet.

- Informasjonsbehov: Både for å kartlegge hva saker dreier seg om og for å vurdere effekter av tiltak, er det behov for førstehåndsinformasjon som bare de berørte kan gi.

«Brukermedvirkning» i barnevernet kan i hvert fall teoretisk sett skje i fem ulike grader, gjennom informasjon, talsperson, talerett, forhandlingsrett og beslutningsrett. Medvirkningen kan skje på tre ulike nivåer; individuelt, gruppebasert og på sosialpolitisk plan. Det sosialpolitiske planet gjelder overordnede prioriteringer og planarbeid utover barneverntjenestene (Koch&Koch,1996: 57). Som det også vil gå fram av følgende avsnitt og kapitler, er tilgjengelig kunnskap om slik medvirkning på individuelt plan og på gruppenivå i norsk barnevern basert på forholdsvis få studier.

For å se først på gruppenivået, så er organisering av barn og foreldre i foreninger noe som i Norge stort sett fant sted på 90-tallet. Foreldre har organisert seg bl.a. gjennom Landsforeningen for foreldres rettigheter (for nærmere omtale, se Paulsen, 1993). Barn og ungdom med erfaringer fra barnevernet organiserte seg bl.a. i ulike regionale foreninger som i 1997 dannet Landsforeningen for barnevernbarn. Slike foreninger har hittil bare blitt vurdert gjennom forskning en gang i Norge.

Dette dreier seg om en undersøkelse av 32 ungdommer med tilknytning til det organiserte ungdomsarbeidet i Norsk Fosterhjemsforening. Med metodologiske forbehold om størrelsen på utvalget og om at fosterbarn er en av flere kategorier barn i barnevernet, kan følgende funn fra denne undersøkelsen trekkes fram:

- Ønsket om å fjerne negative myter om «barnevernbarn» var et viktig motiv for å engasjere seg i det organiserte arbeidet.
- De fleste ungdommene var positive til samarbeid med voksengrupper, men hadde ulike oppfatninger når det gjelder formen for samarbeid. De av informantene som gikk over til Landsforeningen for barnevernbarn var mer skeptiske til voksenstyring av organisasjonsarbeidet, og de var mer orientert mot utadrettet endringsarbeid enn de som ble værende i fosterhjemsforeningen.
- Forholdsvis få av de intervjuede ungdommene hadde klare forestillinger om strategier for formidling av kunnskaper og erfaringer til personell i barneverntjenestene (Follesø, 1997).

9.3 Barn og deres familier i samhandling og kontakt med barneverntjenestene

Barna og foreldrene som kommer i kontakt med barnevernet er ofte i en spesielt sårbar situasjon. Muligens har mange av dem «overdrevne» oppfatninger om egen sårbarhet. Slike oppfatninger er i så fall forståelige på bakgrunn av barnevernets historie, deler av lovverket og mye av mediaoppmærksomheten rundt barnevernet. På bakgrunn av tidligere kapitler, er det rimelig å hevde at rent statistisk sett har de fleste som kommer i kontakt med

barnevernet lite å frykte, i den forstand at svært mange undersøkelsessaker enten blir henlagt eller resulterer i hjelpetiltak (jfr. kapittel 3). Den forholdsvis høye andelen meldinger til barnevernet som kommer fra foreldre selv, kan tolkes som en klar indikasjon på at langt fra alle foreldre er skeptiske til barnevernet. Andre foreldres og/eller barns eventuelle angst for vedtak om omsorgsovertakelser er i de fleste tilfeller ubegrunnet. Slik engstelse eller andre typer ubehag ved å skulle forholde seg til barnevernet kan betraktes som mer eller mindre irrasjonell, men kanskje i høyere grad som et biprodukt av barnevernets kombinerte roller som hjelper og kontrollør. Til forskjell fra de som gjør krav på rettighetsbaserte ytelser fra andre etater, vil familiers samhandling og samspill med barnevernet bære preg av en relativt stor *avhengighet* av tjenesteapparatet. Dette gjelder bl.a. avhengighet av saksbehandlingens og ledernes skjønnsmessige vurderinger og beslutninger.

I denne forbindelse bør det samtidig understrekes, at barnevernet også har som oppgave å kunne se andre problemer og løsninger enn de barn og foreldre presenterer selv.

De følgende avsnittene fokuserer på ulike trekk ved og oppfatninger om kontakten mellom barnevernet og familiene.

9.3.1 Samhandling og kontakt sett med fokus på barn

Koch&Koch gir uttrykk for at det kan være nyttig å avgrense begrepet «brukere» til å gjelde barna. Voksne med ansvar for barna som kommer i kontakt med barnevernet blir av disse forfatterne betegnet som «komplementærbrukere». I de fleste saker er foreldrene de viktigste «komplementærbrukerne». Begrunnelsen for dette skillet er at det forholdsvis ofte argumenteres for at det finnes betydelige eller store interessenmotsetninger mellom barn og foreldre. Dessuten vil tiltak og tjenester som settes inn i forhold til foreldre eller andre fra barnevernets ståsted bli vurdert i forhold til hvordan de fungerer for barna (Koch&Koch, 1996).

Uansett syn på bruken av begreper, er spørsmålet om i hvilken grad barn og foreldre har ulike særinteresser aktuelt i konkrete saker. Generelt sett og med få unntak, betraktes foreldre som barns viktigste og nødvendigste støttespillere. Dette gjenspeiles både i samfunnet generelt og i lovverket (jfr. kapittel 3).

Med fokus på barnevern og barns ytringsfrihet, konkluderte Clausen og Tiller (1997) med at det er utført få norske studier om i hvilken grad barnevernet innhenter detaljert informasjon og synspunkter direkte fra barn. Disse studiene tyder i følge forfatterne på at barn i liten grad blir spurt om hvordan de opplever sin egen situasjon eller at barns egne meninger om sakene sjelden kommer fram av saksdokumentene. Dette gjaldt særlig i forhold til barn under 12 år. Ifølge de samme forfatterne tyder både norsk og internasjonal forskning på at også mindre barn kan mestre å ta i mot og gi den typen informasjon som er aktuell under undersøkelsesfasen i barnevernsaker. Ofte kan barn kort tid etter plassering i fosterhjem eller institusjon komme med opplysninger som burde ha kommet fram på et tidligere stadium. Dersom egenskaper ved barnet og forholdene i hjemmet på denne måten blir preget av foreldrenes framstillinger, kan dette forhindre eller utsette tiltak fra barnevernet. I forbindelse med barns troverdighet trekker Clausen&Tiller (1997:10) fram at: «Det ser ut til at vi uten videre aksepterer voksne og eldre menneskers erindringer om

overgrep i barndommen som sannhet, men stiller oss sterkt tvilende når barn forteller om det samme. Mange eldre personer opplyser også at når de ikke fortalte om dette som barn, var det fordi de ikke regnet med å bli trodd». En mer detaljert oversikt over bl.a. norske, empiriske studier av hvordan barn selv vurderer sin kontakt med og erfaringer med barnevernet, finnes i en artikkel av Walløe (1998).

Av nyere forskning tyder Christiansen, Havnen og Havik (1998) sin gjennomgang av 112 undersøkelsessaker på at opplysninger som hentes inn hovedsakelig dreier seg om foreldrene (en nærmere omtale av forskningssprosjektet er gitt i kapitlet om beslutningsprosesser). Clifford og Lichtwark's (1996) analyse av 12 undersøkelsessaker i Midt-Norge peker i samme retning. Gjennomgangen som Oppedal foretok av sakspapirene til 297 barn som ble plassert utenfor hjemmet gjennom akuttvedtak, indikerer også at barns mening sjelden kommer fram i sakspapirene. Dette gjelder særlig barn i alderen 0–6 år og 7–11 år, der barnas mening bare kommer fram i henholdsvis 2 prosent og 21 prosent av sakene. Også i forhold til barn i alderen 12–14 år og ungdom i alderen 15–18 år kommer deres mening bare fram i henholdsvis 51 og 53 prosent av sakene (Oppedal 1997, 1999). I analysen til Stang (1997) av 40 vedtak om hjelpetiltak, er det bare 7 vedtak der barnet både blir beskrevet og der deres meninger samtidig kommer fram.

I den landsomfattende spørreundersøkelsen som Næss m.fl. foretok, opplyste informantene at det hadde blitt ført samtaler med barnet (eller barna) i 77 prosent av sakene. I en undersøkelsessak ble det gjennomsnittlig ført mellom 3 og 4 samtaler med barnet/barna. Antallet samtaler varierte da mellom 1 og 30. I omtrent halvparten av sakene ble det ført samtaler med barn i enerom, og da gjennomsnittlig 2,3 eneromsamtaler. Antallet eneromsamtaler varierte her mellom 1 og 18 (Næss/Havik/Offerdal/Wærness 1998, nærmere omtalt i kapittel 8). Disse funnene kan indikere at forestillingen om et barnevern som ikke snakker direkte med barna er overdreven. Samtidig ser det ut til at hyppigheten av disse samtalene varierer sterkt fra sak til sak, uten at det er mulig å vurdere om disse variasjonene er rimelige eller ikke. Verken denne eller andre forskningsrapporter gir klare indikasjoner på hvordan barnas *kjønn* og *alder* (et unntak er Oppedal, op.cit) påvirker kontakten med barnevernet utover de forskjellene som barnevernstatistikken viser.

Samlet sett gir faglitteraturen noe motstridende bilder av i hvilken grad barnevernet «snakker med barn». De to minst avklarte spørsmålene er følgende : Hvilke forhold påvirker barnevernet til å ta direkte kontakt med barna ? Under hvilke omstendigheter blir barna premissleverandører i egne saker ? Et aspekt ved begge spørsmålene gjelder eventuelle særtrekk ved barnevernets samhandling med *ungdom* .

Barn og unge som er tatt under omsorg beskrives nærmere i kapitlene om barnevernet som tiltakssystem. I Norge er fosterbarns oppfatninger av egen situasjon beskrevet av Ulvik (1997). Hvordan ungdom opplever det å bo på institusjon er bl.a. kartlagt gjennom et feltarbeid av Hennem (1997) i en krise- og utredningsinstitusjon.

Fra flere hold kreves det at barneverninstitusjoner dokumenterer kvaliteten på sitt arbeid og at kvalitet blant annet innebærer utstrakt samarbeid med barn og foreldre. Det legges vekt på at utvikling av arbeidsmetoder

og tilnæringsmåter skal foregå gjennom barn og unges egen medvirkning. Det finnes samtidig få eksempler på metoder som kan virke i en slik retning.

Et slikt eksempel finner vi imidlertid ved Høgskolen i Vestold (ved Senter for helsefremmende nærmiljøarbeid) som, i samarbeid med Stiftelsen Havnøy, har forsøkt å styrke «brukermedvirkningen» (ansatte og ungdom) ved bruk av såkalte dialogkonferanser. Spørsmålet har vært hvordan en gjennom metodisk utviklingsarbeid har kunnet gå fram for å utvikle eller styrke en «myndiggjørende praksis» (jfr. Einarson og Sandbæk 1997) i institusjoner som jobber med barnevernbarn. I en myndiggjørende praksis er det «brukerne» selv som skal definere problemer og finne fram til virkemidler som kan bidra til å løse/reduere disse.

Målene for å prøve ut dialogkonferansen som virkemiddel var blant annet å skape forståelse for hvordan ungdommen hadde det, samt å bedre kontakten mellom voksne og ungdom. De positive erfaringene viste seg i følge evalueringsrapporten å være knyttet til opplevelsen av å ha planlagt konferansen og stått sammen om den. Erfaringene viste også at det tar tid å bygge opp tillit og at det er viktig å klargjøre ambisjonsnivået før en går i gang med å planlegge liknende tiltak (Hauger, 1999).

Det er antakelig ulike oppfatninger om i hvilken grad det lar seg *dokumentere* gjennom forskning at økt dialog mellom barn og barnevernet fører til bedre barneverntjenester. I utkastet til en veileder om et rammeverk for å vurdere barn med hjelpebehov og deres familier, gir det britiske helse- og sosialdepartementet uttrykk for at en «barnesentrert tilnærming» i utredningsfasen ut fra tilgjengelig forskning og erfaring er en forutsetning for et godt barnevern (DOH, 1999). Norske studier gir neppe grunnlag for generaliseringer. Med norske studier menes her intervjuundersøkelser av 28 daværende eller tidligere «barnevernbarn» foretatt av Koch&Koch (1996), intervjuer med 24 barn som var brukere av hjelpetjenestene (barnevern, BUP, PPT) i Asker kommune (Sandbæk, 1995,1999), og intervjuer med 25 tidligere «klienter i en mellomstor bykommune» foretatt av Walløe (1998).

Slike empiriske studier kan i alle fall bidra til å gi nye perspektiver på barns kompetanse og forståelse av egen situasjon og hvordan kontakten med hjelpeapparatet oppleves. 11–14 åringene som Sandbæk intervjuet viste at mange av barna hadde fått lite informasjon om hvorfor de var i kontakt med hjelpeapparatet, og derfor hadde problemer med å vurdere virkningene av tiltakene. Hovedinntrykket var at hjelpetjenestene spilte en ganske underordnet rolle i barnas liv. Hvordan barna vurderte tiltakene, varierte i stor grad med deres personlige forhold til egne kontaktpersoner i hjelpeapparatet. Barnas syn på dem var ganske differensiert. I likhet med andre studier som fokuserer på brukernes dagligliv, ga også denne undersøkelsen et mer positivt inntrykk av barnas livssituasjon og framtidsmuligheter enn det mer diagnostiserende beskrivelser ofte gir i følge Sandbæk (1999).

Også gjennom intervjuene som Walløe gjennomførte med unge voksne, la informantene lite vekt på de formelle sidene ved barnevernet. Det som var blitt opplevd som viktig var hvordan den personlige kontakten med ansatte i barnevernet var, og at det de ansatte sa også resulterte i handlinger. Forfatteren betegner det som et overraskende funn at informantene la så stor vekt på den

økonomiske støtten de mottok til for eksempel klær, fritidsaktiviteter, skolegang og bolig (Walløe, 1998).

Muligens er det faglig grunnlag for å generalisere Sandbæks refererte funn om at barnevernet spiller en underordnet rolle for barn som mottar hjelpetiltak. For barn som tas under omsorg er barnevernets betydning derimot stor, i det minste i den perioden omsorgstiltakene varer. Dette indikerer for eksempel hovedtendensene fra intervjuene med 37 personer som tidligere hadde bodd på barnehjem (Eikeland, 1995), og som gir et kanskje overraskende positivt bilde av hvordan omsorgsovertakelsen og oppholdet på barnehjem vurderes i ettertid.

Bildene av barnevernet som trer fram gjennom opplysninger fra Stiftelsen Landsforeningen Rettferd for Taperne er svært annerledes. Foreningen har til nå mottatt henvendelser om ca. 6000 barnevernsaker. Hva barnevernet kritiseres for varierer sterkt, men de kanskje viktigste ankepunktene er kort oppsummert:

- Barnevernet ser ikke interessene til foreldrene og virker til dels ikke opptatt av om det gjør formelle feil.
- I og for seg legitime inngrep gjøres på kritikkverdige måter, for eksempel hvordan barn hentes i hjemmet ved plassering i fosterhjem eller institusjon.
- Bekymringsmeldinger til barnevernet blir oversett eller undersøkes overflatisk.
- Barnevernet venter for lenge med å gripe inn i en del saker.

Mange av disse sakene gjelder personer som nå er voksne, og bl.a. søker bilighetserstatning. Det vil være delte meninger om i hvilken grad de nåværende sakene og hvordan disse er framstilt, gir et representativt bilde av dagens barnevern. I alle fall gir henvendelsene indikasjoner på at barn, foreldre og barneverntjenester i flere tilfeller vurderer hva barnevernet gjør svært ulikt.

9.3.2 Samhandling og kontakt mellom foreldre og barneverntjenesten

Bl.a. gjennom henvendelsene til Landsforeningen Rettferd for Taperne og mye av mediaomtalen av barnevernet, framtrer to tilsynelatende motsetningsfylte bilder av barnevernets forhold til foreldre. Det ene bildet er av et barnevern som i liten grad samarbeider med og tar hensyn til foreldres synspunkter og interesser. Det andre bildet er av et barnevern som retter seg etter foreldrene på bekostning av barna, og i praksis fungerer som et foreldrevenn. I hvilken grad de to bildene er dekkende i enkelte saker, kan ikke forskningsbasert materiale gi et tilfredsstillende svar på. De følgende avsnittene indikerer at forholdet mellom foreldre og barnevernet i mange tilfeller ikke kommer i nærheten av disse to ytterpunktene.

Landsdekkende tall fra 1997 indikerer at barneverntjenestene nesten alltid førte samtaler med mødrene og at det ble ført samtaler med fedrene i drøyt to tredjedeler av sakene. I gjennomsnitt hadde tjenestene 4,8 (mellom 1 og 40) samtaler med mødrene og 3,5 (mellom 1 og 30) samtaler med fedrene under undersøkelsesfasen (Næss o.a., 1998). Sammenlignet med tilsvarende opplysninger om barna (jf. forrige avsnitt), later det til å være en svak tendens til at samtalehyppigheten er høyere i forhold til mødre og på samme nivå mht.

fedre. I likhet med tilsvarende opplysninger om barnevernets samtaler med barn, viser ikke tallene isolert sett mer enn at barnevernet nesten alltid snakker med mødrene og at antall samtaler varierer sterkt fra sak til sak.

Fokusering på familien i det faglige arbeidet er et sentralt element i barnevernet. Dette kan sees i sammenheng med mer generelle oppfatninger og verdier i samfunnet. I NOU 1995:26 Barneombudet og barndom i Norge skrives bl.a. følgende om familiens betydning (side 127):

«I dag er det enighet om at de nærmeste omgivelser, normalt familien, i stor grad er avgjørende for barns utvikling og oppvekstkår. – Foreldrenes betydning viser seg blant annet ved at de vanskelig lar seg erstatte. Disse omgivelsene vil prege hele barns oppvekst, herunder på hvilken måte barnet benytter de tilbud og systemer som finnes utenfor familien, til enten kompensasjon eller videreutvikling. De fleste barn i Norge har foreldre som ønsker og makter å gi barna en god oppvekst. Det må være en overordnet oppgave for samfunnet at foreldre gis best mulige arbeidsvilkår, uten at det oppstilles noe motsetningforhold mellom slik tilrettelegging og nødvendige tiltak for å skjerme barn mot skadelige familieforhold».

(Jf. kapittel 5 og 10 og enkelte innvendinger mot å overdrive fokuset på familien i kapittel 6.)

I følge Einarsson/Sandbæk er et av de markerte utviklingstrekkene i barnevernet at metodene forutsetter arbeid i partnerskap med foreldrene. Arbeidsmetoder som bygger på en slik tilnæringsmåte, kan være bl.a. selvhjelpsgrupper, mødregrupper, Marte Meo, Home Start, Intensiv Familieveiledning og familiegruppemøter (jfr. kapitlene om kompetanse og forebygging). Om dette lykkes eller ikke vil være avhengig av trekk ved sakene og egenskaper ved familiemedlemmene. En nærmere beskrivelse av de nevnte utviklingstrekkene er gitt i et temahefte som har undertittelen «med vekt på myndiggjørende praksis» (Einarsson/Sandbæk, 1997). Som vist bl.a. i kapittel 3, ender et stort flertall av undersøkelsessakene enten med at saken henlegges eller at det blir satt i verk hjelpetiltak mens barna bor hjemme. Med andre ord er sannsynligheten for at foreldrene fortsatt skal være de mest sentrale omsorgspersonene i barnas liv overveiende stor i de aller fleste barnevernsaker. Sentralt i denne forbindelse er (til dels om og) hvordan barneverntjenesten i praksis forholder seg til foreldrene. I hvilken grad er partnerskap med foreldrene et dekkende begrep for barnevernets praksis?

Christiansen (1993) har intervjuet 20 familier ca. en måned etter avslutningen av deres undersøkelsessaker i barnevernet. Forfatterens oppsummering av «hva vi kan lære av brukerne» inneholder følgende hovedpunkter:

- Mange av foreldrene er opptatt av og ønsker hjelp med problemer de henvises til barnevernet eller søker hjelp for. Disse må få anledning til å være aktive og ikke være objekter for meldinger.
- Omtrent halvparten av informantene i denne begrensede undersøkelsen opplevde at kontakten med barnevernet hadde vært positiv og at de fikk hjelp.
- Særlig i den første fasen av en undersøkelsessak kan forhandlinger med familier være en hensiktsmessig strategi fra barnevernets side.
- Barnevernet bør prøve å forstå og ta alvorlig familiers problemforståelse, føre en reell dialog med dem, og dempe ned tendensen til å forklare og

- rettferdiggjøre det barnevernet gjør.
- Langvarige undersøkelser med stor tvil om konklusjonene ser ut til å oppfattes som motstridende signaler av foreldrene. Signalene gir samtidig både forventninger om endringer og uttrykk for mistillit.

Christiansen har også gjennomført et forskningsprosjekt blant deltakere i mødregrupper. Blant de mødrene som også ble intervjuet i tilknytning til prosjektet, hadde 7 av dem vært gjennom omfattende undersøkelsessaker. Uten å trekke vidtgående slutninger på denne bakgrunn, kan følgende oppsummering tjene som illustrasjon på hvordan mødre opplever kontakten med barnevernet: Reaksjonene deres rettet seg ikke i første rekke mot å være urettferdig behandlet ved at barnevernet grep inn. Innvendingene dreide seg mer om måten dette ble gjort på. Mødrene mente de hadde blitt «stemplet», mistrodd og undervurdert. Frustrasjonene deres gjaldt ikke bare hvilke resultater undersøkelsene ville føre til, men også mer generelle opplevelser av å være i et «vakuum» og å ikke vite hva som foregikk. Som i andre studier kom det fram at mødrene ønsket barnevernpersonell som var redelige, pålitelige og framfor alt åpne. De aksepterte kontroll hvis de visste hva kontrollen dreide seg om og hvordan den skulle gjennomføres. Mødrene reagerte veldig negativt når det var usikkert hva barnevernet observerte og rapporterte, og dersom de ikke ble informert om hvordan opplysninger ville bli brukt og forstått i barnevernet. (Christiansen, 1997: 66–67).

Et større forskningsarbeid i England på 90-tallet som bestod av 20 delstudier, peker i retning av lignende konklusjoner. Blant de viktigste vilkårene for å beskytte barna effektivt var åpne forhold mellom yrkesutøvere og familier, og en hensiktsmessig maktbalanse mellom deltakerne (i følge Einarsson/Sandbæk, 1997). Undersøkelsen til Uggerhøj av 28 risikoutsatte familier i Danmark, framhever at familiene legger vekt på menneskelighet, ærlighet og engasjement fra barnevernarbeidernes side. Manglene ved samhandlingen mellom sosialarbeiderne og familiene blir av forfatteren tilskrevet tre forhold:

- Systemets kultur og tradisjoner inkluderer ikke naturlige muligheter til å trekke inn familiene.
- Familiens forventninger til systemet er svært små .
- Funnene indikerer at barnevernpersonellet foretrekker «hjelpeløse klienter» som spør etter hjelp de kan gi, er takknemlige og innordner seg under systemets rammer (Uggerhøj, 1996).

I en artikkel bygget bl.a. på intervjuer (av mødre, barn, saksbehandlere) i fjorten familier med enslige forsørgere og der barnevernet hadde satt inn hjelpetiltak, etterlyser Andenæs (1997) det hun kaller å ta dagliglivet på alvor i barnevernarbeidet. Etter hennes vurderinger er det barnevernets måter å forstå familiens problemer på (forståelsesmodeller) som blir utslagsgivende for hvordan barnevernet oppleves heller enn hyppighet og form på kontakt i møter mellom barnevern og familier (jf. kapittel 6).

Spørsmål knyttet til foreldres samhandling med barnevernet, blir også tatt opp forholdsvis utfyllende i kapitlet om samvær og i beskrivelsen av MST og PMT i kapitlet om barn og unge med atferdsproblemer.

9.3.3 Forholdet til barnets «øvrige familie» og nettverk

Innenfor barnevernet har en lange tradisjoner for at slekten tok seg av barna, når foreldrene ikke maktet det. I teorier og modeller som brukes i dagens barnevern, har det imidlertid vært lagt lite vekt på slektens betydning for barna i form av tilhørighet, identitet og trygghet. Fokuseringen på kjernefamiliens medlemmer har vært ensidig og til dels blandet med motstand mot å trekke inn resten av familien. Forskning viser derimot at storfamilier på mange måter kan beskytte barn, og at barnemishandling og omsorgssvikt øker når slike familiestrukturer forsvinner (Hagen, 1998: 34–35, med referanse til bl.a. Hagen/Querishi's bok om etnisitet i sosialt arbeid fra 1996).

Landsdekkende tall kan tyde på at barnevernet førte samtaler med «barnets øvrige familie» i nær halvparten av undersøkelsessakene. I disse sakene var det gjennomsnittlige antallet (variasjon mellom 1 og 20) samtaler med barneverntjenesten 2,5 (Næss o.a., 1998). Sannsynligvis er andelen saker der familien i vid betydning trekkes inn betydelig lavere enn indikert, da såpass få svarte på dette spørsmålet i den nevnte spørreundersøkelsen.

I det tidligere refererte temaheftet om forebyggende arbeid og hjelpetiltak i barnevernet, stilles spørsmålet om barnets utvidede familie er en uutnyttet ressurs. Forfatterne viser bl.a. til skeptiske holdninger blant sosialarbeidere mht. å plassere barn i fosterhjem hos egne slektninger. Dette *kan* forklares med at ideer og teorier om at familiene til barn som kommer i kontakt med barnevernet ofte preges av omfattende problemer, har stått sterkt som forklaringsmodeller. Det forfatterne kaller en myndiggjørende praksis vil derimot legge vekt på å lete fram eventuelle ressurser i den utvidede familien. De legger vekt på at medvirkning utover kjernefamilien også er viktig for å sikre at tiltakene oppfattes som legitime (Einarsson/Sandbæk 1997).

Familierådslagsmodellen er en arbeidsmetode som trekker inn den utvidede familien i høy grad under utredningsfasen av en barnevernsak. Modellen er opprinnelig utviklet i New Zealand gjennom arbeid i forhold til landets urfolk, og er også prøvd ut i bl.a. England og Sverige. Den er nærmere beskrevet av for eksempel Hagen (1997) og Einarsson/Sandbæk (1997: 46–51). Et sentralt element i modellen er at forslag til løsninger blir utarbeidet av familien, og at barnevernets oppgave blir å godkjenne forslagene. Uttrykt med en spissformulering så bygger andre metoder i barnevernet i høyden på å inkludere brukerne gjennom forhandlinger, mens familierådslagsmodellen til en viss grad gir familiene en delegert beslutningsmyndighet.

Forsøkene på å bruke familierådslag i ti svenske kommuner er blitt evaluert. Konklusjonene som trekkes i evalueringsrapporten er mer omfattende enn de som nevnes her. Rapporten peker på at å overføre denne modellen til nordiske samfunn viste seg å være problematisk, uten at de samtidig advarer mot å prøve dette. Omtrent halvparten av kommunene hadde i løpet av forsøksperioden på drøyt to år nærmest sluttet å bruke modellen. Åtte av ti foreldre som fikk tilbud om å bruke familierådslag avslo tilbudet. Forfatterne konkluderer med at sosialarbeidernes holdninger sannsynligvis er det viktigste hindret mot å bruke modellen i økende grad. Bl.a. på denne bakgrunn mener de at familierådslag bare bør være en metode blant flere i barnevernet (Sundell/Hæggman, 1999).

I Norge er familierådslagsmodellen prøvd ut i et distrikt i Trondheim i forhold til noen få familier med innvandrerbakgrunn. Dette forsøket er beskrevet av Tjellflaat (1998). Metoden vil også blir prøvd ut i Harstad kommune og disse erfaringene vil bli evaluert av Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge, i følge opplysninger fra kommunen og utviklingssentret.

Trondheim kommune prøver nå ut en ny metode overfor vanskeligstilt ungdom. Metoden kalles «Flipover,» og sentralt i denne står såkalte flipovermøter, som tar utgangspunkt i en konkret bekymring om en ungdom. Denne legges fram for ungdommen som i sin tur gir sitt svar eller sin beskrivelse av situasjonen. For eksempel kan skolen bekymre seg for at en gutt vagabonderer, mens gutten på sin side formidler at grunnen til at han forsvinner er at faren drikker. Dette svaret blir så gjenstand for videre arbeid.

Utsagnet fra ungdommen er gjerne ett av flere tema som tas opp under det første flipovermøtet. På møtet utfordres ungdommen selv til å invitere mennesker som antas å kunne bistå for å oppnå en endring i livssituasjonen. Det legges vekt på at ungdommen skal oppleve støtte i møtet. Erfaringen er at til det første møtet inviteres mange offentlig ansatte, men at stadig flere fra det private nettverket kommer til etter hvert.

Får å sikre et kompetansemangfold, er det etablert et kjerneteam bestående av sosiallærere, representanter fra ungdomsbasen i Trondheim, omsorgsstasjonen for barn og unge, barnevernvakta og politiets forebyggende avdeling. Disse instansene trekkes inn ved behov. Under møtet får de inviterte si sin mening og komme med forslag til løsninger. Alle forslag skrives ned, og deretter får ungdommen velge hvilke av forslagene han/hun vil jobbe videre med i en tidsavgrenset periode. Forslaget munner ut i en plan der det klart framkommer hvem som skal bistå. Intensjonen er å oppnå en rask mobilisering av nettverket og i tråd med ungdommens egne behov og ønsker.

Alle distriktene i Trondheim har i dag saker hvor metoden benyttes, og den er brukt i alle faser av barnevernsarbeidet. Hensikten er å møte ungdommen og etablere et samarbeid innen 48 timer etter at meldingen er mottatt av barneverntjenesten. Å få til dette har vist seg å være en av hovedutfordringene. Foreløpige erfaringer kan indikere at tiltakene som iverksettes er forholdsvis «treffsikre», bl.a. fordi at ungdommen deltar i utformingen av dem.

Med utgangspunkt i sosialøkologisk systemteori er det utviklet metoder for mer systematisk bruk av barns og familiers sosiale nettverk for vurdering av omsorgssituasjon og evt. iverksettelse av hjelpetiltak (Klefbeck og Ogden 1995). Fundamentet i dette arbeidet er en satsing på de ressurser og muligheter som finnes i folks sosiale nettverk, både privat (øvrig familie, nabo, venner) og blant viktige støttepersoner som kan finnes i barnehage, skole og frivillige organisasjoner. Dette innebærer utforming av nettverkskart og bruk av nettverksmøter i prosessen der omsorgssituasjonen skal kartlegges, og den omfatter også mer bevisst bruk av virksomheter som barnehage og skole inn i familiestøttende tiltak. Slike metoder kan både være et fundament for og et resultat av bedre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, der problemløsning blir en felles oppgave.

Utvalget er av den oppfatning at en bred mobilisering i familiens lokale miljø er nødvendig både for bedre forebyggende innsats, og for å øke

kvaliteten på de hjelpetiltak som skal hindre omsorgsovertakelse. Men også når omsorgsovertakelse er nødvendig, er det av stor betydning for det enkelte barn og dets familie at det sikres kontakt mellom barnet og viktige støttepersoner i barnets sosiale nettverk. Her er det en selvfølge at det må legges stor vekt på foreldrenes oppfatninger. Det er viktig at mulighetene for å bruke ressurspersoner fra dette nettverket blir vurdert når omsorgen må flyttes.

9.4 Systematiske forskjeller i måten barnevernet møter barn og foreldre?

Regionale, demografiske og sosiale forskjeller mht. barnevernets tiltak er beskrevet gjennom bl.a. statistikk i kapittel 3, 6 og 8. Ut over mulige forklaringer som det vises til der, finnes lite norsk forskning som gir klare indikasjoner om hvilke forhold disse forskjellene kan knyttes til. Det er også vanskelig å avgjøre i hvilken grad forskjellene kan knyttes til *måten barnevernet møter familien på*, barnevernets faglige modeller, lokale arbeidsbetingelser eller variasjoner i problemomfang.

Når det gjelder barnevernsaker i innvandrerfamilier, framhever Hagen at konflikten mellom et kollektivistisk og individualistisk («norsk») syn på barneoppdragelse ofte kommer fram i slike saker. Barnevernet oppfatter i følge forfatteren dette som en kulturkonflikt og bidrar til å gjøre arbeidet vanskelig og krevende. Samtidig ser mange av de ansatte i barnevernet også positive sider ved avviket fra den individualistiske oppdragelsesformen som de ofte møter i norske familier (Hagen, 1997).

Som en kunnskapsoversikt over nordiske undersøkelser om temaet innvandring og barnevern indikerer, gir studier som er gjort til nå neppe grunnlag for å trekke generelle slutninger om hvordan barnevernets møte med innvandrerfamilier eventuelt skiller seg fra andre barnevernsaker. Foreliggende erfaringer og funn kan i hvert fall ikke automatisk generaliseres på tvers av etniske grupper. Det finnes på dette feltet lite dokumentasjon om barnevernets beslutningsgrunnlag for valg av hjelpetiltak eller omsorgstiltak og tiltakenes virkning for barna. De fleste forskningsarbeidene etterlyser i følge forfatteren en diskusjon om innholdet i for eksempel begreper som (u)akseptabel foreldreteferd og forholdet mellom omsorg og kultur. Noen forskere nedtoner kultur som problemforklaring, og ser problemenes røtter i forhold og opplevelser som gjør at foreldre reiser til andre land, materiell nød og diskriminering (Borchgrevink, 1998).

Forskjeller mht. i hvilken grad barn og unge der foreldre kommer fra andre land enn Norge mottar tiltak fra barnevernet er beskrevet i kapittel 3.4.6. Utvalget er bl.a. gjennom kontakt med fylkesbarnevernet i enkelte fylker, kjent med at det er spesielle og varierende utfordringer både mht. tilpassing av fosterhjems- og institusjonstilbud til barn og unge med ulik etnisk bakgrunn.

Spørsmålet om eventuelle kulturforskjeller mellom barneverntjenestene og brukerne blir ofte knyttet til barnevernets kontakt med den samiske befolkningen (Saus, 1998) eller familier med innvandrer- eller flyktningbakgrunn. En slik definisjon av kultur er fokusert på nasjonal bakgrunn, religion og språk. Det finnes ikke norske undersøkelser som beskriver nøyaktig i hvilken grad familiene som kommer i kontakt med barneverntjenestene

skiller seg betydelig fra gjennomsnittsfamilier når det gjelder sosial bakgrunn, forholdet til arbeidslivet og inntektsnivå.

Som nevnt i andre kapitler er imidlertid barn av enslige forsørgere (oftest mødre) og foreldre med relativt lav inntekt og utdanning, og dårlige boforhold, overrepresentert i barnevernet (Jonassen/Claussen/Kristoffersen, 1996). Slike funn indikerer at kulturforskjellene mellom de involverte familiene og ansatte i barnevernet også kan ha sammenheng med ulik utdanning og sosial tilhørighet.

I boka «Barnevern som samfunnsspeil», analyseres barnevernet bl.a. som bærer og formidler av etablerte normer for hva det innebærer å være gode foreldre. Disse normene preger både barnevernet som system og mange av yrkesutøverne. Slike standarder for hva det innebærer å være gode mødre og til dels fedre, blir samtidig brukt som rettesnor i forhold til familier som lever et dagliv der bl.a. fattigdom, manglende avlastningsmuligheter og tidsnød er framtrepende (Ericsson 1996, jf. Andenæs 1997). I denne forbindelse vil utvalget poengtere at barnevernets oppgave i første rekke er å bidra til at barn får «gode nok» foreldre, og at eventuelle tendenser i barnevernet til å lage standarder for nesten «perfekte» foreldre er urealistiske og urimelige.

Flere empiriske studier peker på at særlig i små lokalsamfunn er lokale normer viktige rammebetingelser for barnevernets arbeid. Rollen som medlem av lokalsamfunnet setter betydelige føringer i retning av at undersøkelser og tiltak må være akseptable for involverte familier og deres omgangskrets. Studiene kan tyde på at i tette lokalsamfunn er det vanskelig å sette inn kontrollerende tiltak, unntatt hvis de berørte familiene er lite tilknyttet til lokalsamfunnet eller/og oppfører seg stikk i strid med lokale normer (Lichtwarck/Clifford, 1996; Veland, 1998; Haugland, 1998).

9.5 Generelle tendenser og ubesvarte spørsmål

Målsettinger om at barnevernet må arbeide i dialog med foreldre og ha en barnesentrert tilnærming i arbeidet, ser ut til å være mer eller mindre allment akseptert. Begreper som brukere og medvirkning fra barn og foreldre er imidlertid flertydige. Det som foreligger av dokumentasjon gir heller ingen klare og entydige indikasjoner på i hvilken grad målsettinger om slik medvirkning i barnevernet fungerer som honnrørder eller rettesnor for aktiviteten. Organisasjoner for å ivareta disse interessene har først dukket opp på 90-tallet, og utspillene deres om hva som er positivt og negativt med barnevernet peker i flere retninger. Hypotetisk kan meningsforskjellene i hvert fall delvis forklares med at foreldre og barn organiserer seg med ulike motiv. Det er uvisst om og i hvilken grad organisasjoner for barn og foreldre har påvirket barnevernets rammebetingelser og arbeidsmåter.

Hvor hyppig barnevernet er i kontakt med barn varierer sterkt fra sak til sak, og i mange tilfeller ser det ikke ut til at barns egne synspunkter blir registrert og lagt vekt på av barnevernet. Barnevernets kontakt med foreldrene varierer også sterkt mellom ulike saker. Mange av foreldrene ser ut til å ha et forholdsvis positivt, men samtidig varierende syn på kontakten med barnevernet. Familiemedlemmer utenfor kjernefamilien trekkes i relativt begrenset grad inn i hvert fall i undersøkelsesfasen av barnevernsaker. Finnes det klare

variasjonsmønstre som gjelder hyppighet, form og innhold i kontaktflaten mellom barnevernet og barn/foreldre/utvidede nettverk? Det sistnevnte spørsmålet er uavklart.

Dersom indikasjonene på hvordan samhandlingen er mellom barn, familie og barnevernet skal sammenfattes kortfattet, gir antakelig *varierende og situasjonsbestemt* de mest dekkende karakteristikkene.

I forhold til barn og foreldre fra ulike etniske minoriteter, er det foreløpig vanskelig å oppsummere hva som eventuelt er spesielt for deres kontakt med barnevernet. Det kan også diskuteres i hvilken utstrekning sammenhengene mellom geografiske områder, barn/foreldres bakgrunn og kjønn på en side og barnevernets beslutninger og tiltak på den andre, lar seg forklare i lys av selve samhandlingen mellom familien og tjenesteapparatet.

Del IV Barnevernet som tiltakssystem

Kapittel 10

Forebygging

10.1 Ansvar og lovgrunnlag

Ansvar for den forebyggende virksomheten er på en eksplisitt måte nedfelt i lovens kapittel 3 : Barneverntjenestens generelle oppgaver. I henhold til § 3–1 skal kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under, og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Det er altså kommunen, og ikke barneverntjenesten, som pålegges dette overordnede ansvaret, jf. kapittel 3.2.1. Barneverntjenesten har på sin side hovedansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale- og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette, jf. § 3–1, annet ledd. Barneverntjenesten skal imidlertid også medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige etater og organer. Dette ansvaret trer inn dersom andre sektorer ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de oppgavene som formelt tilhører dem, og barneverntjenestens oppgave vil da innebære å bidra til at vedkommende sektor selv gjør det som er nødvendig (Ot.prp. nr.44 (1991–92)). Barneverntjenesten pålegges også en plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som tjenesten er pålagt etter loven. Den skal delta aktivt som rådgivende instans og delta i samarbeidsfora og i generelt oppvekstarbeid i kommunen og fylkeskommunen, blant annet for å gi opplysning om barnevernets arbeid, jf. § 3–2. Barneverntjenesten oppfordres også til å samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge. Til nå foreligger det begrenset erfaring med hvordan en får til et forpliktende samarbeid og en god arbeidsfordeling mellom det offentlige og frivillige lag og organisasjoner. Skal de utsatte barnas interesser og behov ivaretas innenfor de frivillige organisasjonene, krever det både oppfølging og opplæring av såvel barnevernet som de frivillige organisasjonene.

10.2 Forebyggingsbegrepet

Begrepet forebygging har sin opprinnelse i det medisinske fagområdet, hvor det gjerne sondres mellom diagnose, behandling og forebygging (profylakse). Forebygging betyr kort sagt å forhindre at skader eller uønskede tilstander oppstår eller får utviklingsbetingelser.

I barnevernet har en ofte sondret mellom generell og individuell forebygging eller, med utgangspunkt i en medisinsk tradisjon, gjerne benyttet begrepene primær, sekundær og tertiær forebygging. Dette har vært definert som henholdsvis å hindre at problemer eller skader oppstår, forhindre utvikling eller utbredelse av problemtilstander hos identifiserte risikogrupper, og å motvirke videre følger av manifesterte problemer.

Primærforebyggende tiltak skal nå ut til alle barn og unge og deres miljø, og dette favner således over et meget bredt spekter. Det er oftest vanskelig å dokumentere hva som er forebygget eller ikke, da forholdene i en livskontekst er svært sammensatte og da situasjonen til dem som er involvert vil variere.

Det kan være formålstjenlig å betegne primærforebygging som «tiltak for alle barn og familier.» Sekundærforebyggende innsats kan betegnes som «tiltak for utsatte grupper». Tertiærforebyggende tiltak kan kalles «hjelpetiltak» i tråd med lov om barneverntjenester.

Det er ikke noe skarpt skille mellom disse tre formene for forebygging, og de er heller ikke gjensidig utelukkende. På bakgrunn av de spesielle kriterier og det klare ansvar som knytter seg til tertiærforebyggende tiltak, eller hjelpetiltak, i barnevernloven, vil slike tiltak i det vesentligste behandles særskilt under kap. 11.

I denne sammenheng fokuseres det således på primær- og sekundærforebygging, men det er som sagt lite hensiktsmessig å foreta en skarp sontring mellom de to kategoriene. Det å arbeide for at barn og ungdom skal oppleve trygghet, vil for eksempel kunne medvirke til å forhindre mobbing i skolen. Det å arbeide for å forebygge mobbing, vil samtidig kunne medvirke til å skape en generell trygghetsfølelse. Oppvekst er en så sammensatt prosess at det er formålstjenlig å vurdere forebygging i en mest mulig helhetlig sammenheng.

10.3 Et mulighetenes innsatsområde

Forebygging er en selvsagt og selvvinnlysende målsetting på et område som oppvekst, barndom og ungdomsalder. Dette er noe alle ansvarlige samsfunnsinstanser kan samles om. Som ide og som målsetting er forebygging uproblematisk. Derimot er det ofte vanskelig å konkretisere hva forebyggende tiltak i praksis kan og skal omfatte. Det er heller ikke uproblematisk hvem som skal ta hovedansvaret. Hvis det råder en «ikke rør mine sirkler holdning» mellom de ulike etater, sektorer og profesjoner, vil ingen være i stand til å bære et reelt, overordnet ansvar. Det har blitt hevdet at den største instansen på oppvekstområdet, grunnskolen, har større omsorg for skolefagene enn skoleelevenes ve og vel, uten at dette har skapt noen særlige initiativ fra oppvekstpolitiske og oppvekstfaglige instanser. En tilsvarende påstand er at arbeidslivet i liten grad er innstilt på å ta et medansvar som en forebyggende instans. I begge tilfeller illustrerer dette en form for ansvarsfraskrivelse som er uholdbar, i lys av de omfattende utfordringer en står overfor på hele oppvekstområdet.

De fleste støttende, stimulerende og beskyttende tiltak overfor barn og ungdom kan betraktes som forebyggende. All god pedagogikk som medfører en formålstjenlig læring og personlig utvikling, kan karakteriseres som forebyggende virksomhet. Rasjonalet for og relevansen av et slikt utgangspunkt kan konkretiseres på følgende måte: Praktisk talt alle barn er født med et stort potensiale for læring og for en konstruktiv utvikling. Rundt regnet kan det anslås at i underkant av 5 promille (5 av 1000), er født med biologiske forutsetninger som gjør dem særlig sårbare for en krisebetont utvikling i betydningen sosial mistilpasning og store atferdsproblemer, etc. Gjennom oppveksten ser vi imidlertid at minst 10% (100 av 1000) utvikler atferdsvansker i en eller annen form, noe som betyr at 95 av 1000 har blitt påført skader. Denne andelen kan variere vesentlig fra et miljø til et annet, for eksempel fra en bydel til en annen. Alt i alt har vi et solid faglig grunnlag for å forutsette at de forhold og

faktorer som stimulerer, skaper og utløser de aller fleste av den uønskede atferden, finnes i barnas og de unges oppvekstmiljø. I all hovedsak er det snakk om en lært atferd.

En god del av de generelle kunnskapene om atferdsvansker har bakgrunn i systematiske miljø- og oppvekstvariasjoner når det gjelder utvikling av marginaliserende trekk.

Her er det selvsagt viktig at de som har et faglig og politisk ansvar får innsikt i de prosesser som truer og undergraver foreldres mulighet til å ha omsorgen for barna. Det foreligger klare indikasjoner på at levekårene for barnevernfamilier er dårligere enn det som er vanlig for andre familier. Dette dreier seg blant annet om økonomi, boligforhold, og hvilke muligheter arbeidsmarkedspolitikken og familiepolitikken gir enslige, kvinnelige forsørgere for å kunne kombinere inntektsgivende arbeid med å ta vare på barna sine. Her er det snakk om lønn, en arbeidsplass med forståelse for at arbeidstakere også er omsorgspersoner, et trygt barnetilsyn til en rimelig pris, barnehage som kulturell selvfølgelighet, etc.

Denne kunnskapen har imidlertid hittil kun i begrenset grad satt oss i stand til å iverksette effektive forebyggende tiltak. En av hindringene for en skikkelig satsing på en forebyggende innsats, kan være knyttet til vanskene med å identifisere og påvise spesifikke årsaksfaktorer. Men de største hindringene består trolig i at forebygging på oppvekstområdet krever en bredspektret og langsiktig innsats, noe som vanskeliggjøres i mangel på et konkret, fellesforstått ansvar mellom forskjellige samfunnsinstanser. Til tross for økt velferd er det således et viktig trekk i bildet at det er et økende antall som får en krisebetont oppvekstkarriere. Dette tilsier nødvendigheten av en langt bredere og større innsats enn det vi hittil har maktet å mobilisere. Med utgangspunkt i vår tallillustrasjon er det mest vesentlige i vår sammenheng at et stort antall barn kan antas å ha blitt påført skader og en uønsket læring gjennom oppveksten i hjem, nærmiljø, barnehage og/eller skole. Dette avspeiler på en dramatisk måte både hvilke forsømmelser vi her kan tale om, men samtidig hvilke omfattende gevinster som en effektiv forebyggingsinnsats vil kunne gi forhåpninger om. Dermed er dette også et mulighetenes innsatsområde.

10.4 Forebygging som byggende aktivitet

I barnevernet er det som nevnt lite hensiktsmessig å skille skarpt mellom forebyggende innsats og de såkalte hjelpetiltakene. Forebygging dreier seg om å redusere risikofaktorer i barns og unges oppvekst, men også om å styrke ressurser og kompetanse gjennom lærings- og helsefremmende tiltak. Hensikten med forebyggende tiltak er at risikoutsatte barn og unge integreres i familie og nærmiljø, og at de får en trygg og stimulerende oppvekst på linje med andre barn og unge. Dette siste kan kalles nærhets- og normaliseringsprinsippet.

I barnevernet rettes den forebyggende innsatsen mot barnefamilier generelt, men også mer avgrenset mot særlig utsatte familier for å bedre deres

muligheter for å gi barn gode omsorgs- og oppvekstbetingelser. Delvis dreier det seg om å finne fram til gode støttetiltak for barnefamilier, særlig for enslige forsørgere med lav utdanning og lav levestandard. Denne sistnevnte gruppen synes å være overrepresentert i barnevernet. I tillegg finnes det en høyrisikogruppe som består av foreldre som selv har vært under barnevernets omsorg, som har begått lovbrudd, som har rusproblemer eller alvorlige og kroniske psykiske lidelser. Når en vurderer foreldrenes vansker er det imidlertid viktig å understreke at det er de negative konsekvenser for barna deres en er opptatt av, slik at de egentlige risikofaktorene er sviktende omsorgsmuligheter og manglende foreldreferdigheter. Barnevernets forebyggingsperspektiv må rette seg både mot foreldrene som omsorgspersoner og oppdragere, og mot barna som kompetente aktører i egen oppvekst. Forebygging av understimulering, omsorgssvikt og mishandling er et mål i seg selv, men har også en mer langsiktig målsetting gjennom å forebygge at barna utvikler atferdsproblemer, alvorlig kriminalitet, rusmisbruk og psykiske lidelser. Hvert alderstrinn kan ha sine karakteristiske risikofaktorer og problemer, og de forebyggende tiltak må tilpasses dette. Samhandlingen med foreldre og søsken er sentralt i førskolealder, mens betydningen av venner, medelever og lærere øker i skolealder. Etter hvert som barn blir eldre øker betydningen av egne ferdigheter for å mestre stress og motgang.

Forebyggende innsats overfor barn som ikke har begynt på skolen omfatter tiltak rettet mot fysisk helse, kognitiv, sosial og emosjonell utvikling. Men den forebyggende innsatsen kan også starte tidligere med oppfølging av mødre under graviditet og fødsel. Det er grunn til å framheve betydningen av tidlig kartlegging av medfødte skader, sykdom og funksjonshemninger samt adekvate tiltak for disse barna og deres foreldre. Internasjonale kunnskapsoversikter viser at de fleste forebyggende tiltak rettet mot barn i førskolealder har tatt sikte på å stimulere deres kognitive utvikling og styrke deres forutsetninger for å kunne mestre skolegangen (Rutter et al., 1998). Noen av disse tiltakene har imidlertid også vist seg å ha langsiktige positive virkninger på barnas sosiale fungering. Tidlig intervensjon med en dokumentert effekt synes å ha visse felles kjennetegn. Opplæring, veiledning og støtte til foreldre går som en rød tråd gjennom de vellykkede prosjektene og de legger vekt på å fremme uavhengighet, initiativ og selvstendighet hos foreldre og barn (Ogden, 1999; SOU 1998; Lagerberg & Sundelin, 2000; Sandbæk & Tveiten, 1996).

Selv om tidlig intervensjon er viktig, så kan barn i løpet av de 10 årene fra førskole- til ungdomsalder utsettes for nye belastninger og stress. Det er derfor vanskelig å tenke seg at tidlig intervensjon kan fungere som en form for vaksinerings med ubegrenset holdbarhet. Hvis effekten av tiltakene ikke vedlikeholdes kan barna utvikle nye vansker. I skolealder kan det forebyggende arbeidet dreie seg om å bygge og styrke gode personlige nettverk rundt barn og gi mestringmuligheter gjennom å styrke deres skolefaglige og sosiale kompetanse, for eksempel gjennom utforming av individuelle opplærings- eller tiltaksplaner. Gjennom et utvidet og oppsøkende foreldrearbeid kan skolen også styrke den viktige samarbeidsaksen mellom skole og hjem. Forståelsen av skolens betydning i det forebyggende arbeidet har ført til formulering av prinsippet om skoleomfattende handlingsplaner (Stortingsmelding nr. 23, 1997–98). Tiltakene i handlingsplanen kan omfatte 1) å styrke

skoleledelsen og lærersamarbeidet for å forebygge og mestre problematferd hos elever, 2) å gi elevene muligheter til å oppleve egen mestring, noe som krever læringsaktiviteter som er elevsentrerte og individuelt tilpassede, 3) å fremme elevenes sosiale ferdigheter og kompetanse, 4) å styrke lærernes kompetanse i klasseledelse, pedagogisk differensiering og individuell elevbehandling, 5) å utvikle et samarbeid med foreldrene om oppdragelse og skolearbeid og 6) å bidra til å utvikle integrerte tjenester lokalt for å styrke skolens faglige støtteapparat. I denne tenkningen legges det vekt på løsninger som kan gjennomføres i elevenes hjemmeskole, der klasselæreren er sentral i gjennomføringen og der det etableres et godt støtteapparat rundt lærer og elev. Gjennomføringen av slike handlingsplaner forutsetter en velfungerende rådgivningstjeneste (skolerådgivning og pedagogisk-psykologisk rådgivning), samt egnede sosial- og spesialpedagogiske tiltak.

Ungdoms risikoatferd består blant annet av norm og regelbrytende atferd (rusmiddelbruk og lovbrudd), helsereelatert atferd (uheldige matvaner, røyking, dårlig hygiene og manglende oppfølging av somatisk sykdom) og skoleatferd (skulk, dropout og annen problematferd i skolen). Slik atferd danner ofte et sammenhengende mønster slik at én form for problematferd lett leder til den neste. Slike organiserte mønstre i ungdoms risikoatferd kan samles i begrepet livsstil. Negativ livsstil utvikles fordi det finnes sosialt organiserte muligheter for å lære flere former for risikoatferd samtidig, og ungdom utsettes for normative forventninger om at slik atferd hører sammen. Den indre sammenhengen i ungdoms risikoatferd begrunner at forebygging bør ta utgangspunkt i hele området av risikoatferd, og ikke i problemområdene enkeltvis. Forebyggende arbeid bør derfor være omfattende, heller enn avgrenset innrettet mot ett problemområde (Ogden, 1997).

Skolebaserte prosjekter for å redusere interpersonlig vold og konflikter blant barn og unge har blitt vanligere de senere årene. Mest kjent er de mobbeforebyggende tiltak i skolen (Olweus, 1992), og av nyere dato er prosjekter rettet mot konfliktløsning og elevmekling. Justisdepartementets skolemeklingsprosjekt (1995–97) omfattet 46 grunnskoler og er en videreutvikling av ideen om konfliktråd. Hensikten med slike prosjekter er å øke kunnskapen om årsaker og konsekvenser av vold, øke selvkontrollen og styrke den sosiale problemløsningen. Et annet eksempel er Nasjonalforeningen for folkehelsens program for forebygging av utagerende atferd kalt «Steg for Steg» og «KREPS» (kreativ problemløsning og læring av kognitive ferdigheter) som utprøves av Statens Utdanningskontor i Hordaland. Selv om slike prosjekter har fått stor utbredelse foreligger det foreløpig få systematiske evalueringer.

Forskningen viser lovende resultater for familierettede og andre åpne og lokalbaserte tiltak som foreldreveiledning, foreldreopplæring og sosial ferdighetslæring i skolen, etc. (Ogden, 1999; Lagerberg og Sundelin, 2000; Helland, 1998; Sørli, 2000; Schultz-Jørgensen m.fl., 1993; Sandbæk, 1992). Resursorientert arbeid i grupper for mødre og barn hører til de seneste bidragene til barnevernets forebyggende tiltak (Ustvedt-Christiansen, 1996; Brostrøm, 1995). Tiltaket bygger på prinsipper for brukermedvirkning og brukerinnflytelse, myndiggjøring av foreldre («empowerment») og familiebevaring (Sandbæk & Tveiten, 1996). Helland (1998) konkluderer i sin nordiske

og internasjonale litteraturanalyse av kriminalitetsforebyggende prosjekter med at det er lite som gir varige positive virkninger. Verken kortvarige enkelttiltak som holdningskampanjer, oppbyggelige aktiviteter og situasjonell forebygging eller etablering av fritidsaktiviteter og «møtesteder» i lokalmiljøene synes å ha noen forebyggende effekt, isolert sett. Forskning viser at forebyggende tiltak bør fremme personlige og sosiale ferdigheter i tillegg til kunnskap, for å være vellykkede. Slike opplæringsprogram for å styrke de unges sosiale ferdigheter, antas å ha en bedre forebyggende effekt enn straff og alternative fritidsaktiviteter (Helland *ibid.*).

10.5 Nettverksbygging og støtte

En aktiv forebygging vil ofte dreie seg om å identifisere risikofaktorer, og gjøre en spesialinnsats for å minimalisere disse. Dette krever en spesialfokusering av innsatsen. I praksis vil dette innebære at når samfunnets lytterposter, som for eksempel helsestasjonen eller barnehagen, ser tegn på at tilstanden for barna i en familie ikke er tilfredsstillende, så kan det være uttrykk for at det foreligger behov for en forebyggende innsats.

Begrepet tidlig intervensjon, som har utviklet seg de siste par ti-årene, tar utgangspunkt i at så snart det finnes tegn på urovekkende forhold, så skal det handles. Repertoaret av tiltak er utvilsomt begrenset, og her ligger det et stort potensiale for videreutvikling. Et viktig synspunkt i den sammenheng er at selv om f. eks. barnehageplass vil kunne være et relevant hjelpemiddel, så er det ikke sannsynlig at barnehagen i seg selv vil få noen forebyggende effekt uten at dette er et bevisst og prioritert mål i den enkelte barnehage. (Sagbakken, Anne, m.fl. 1993 s. 16). Denne poengteringen underbygger at forebygging krever en målrettet satsing, og at vi trolig på dette punkt kan se en generell forsømmelse både i barnehage, skole og arbeidsliv.

Som pekt på i forrige avsnitt, vil en vesentlig form for forebyggende innsats bestå av tiltak som styrker de enkelte barns og unges forutsetninger for å klare seg. Her trengs ikke alltid store ressurser. Det viktigste er å forstå at alle mennesker er relasjonsavhengige, der behovet for å bli anerkjent av noen er sentralt. Nettverksbygging er således en meget sentral innfallsvinkel, ikke minst i møtet med enslige og ensomme unge mødre. Her kan det vises til konkrete eksempler der helsestasjoner og barnehager har tatt konkrete initiativ for å bygge støttende nettverk mellom foreldre. Her har kvinner som ofte er i en presset situasjon, med ensomhet og mange praktiske vansker, kunnet få en mulighet til å utvikle en vennekrets for gjensidig glede, støtte og hjelp. I beste fall kan slike nettverk utvikles til å fungere som sosiale sikkerhetsnett.

Nettverksbygging kan også foregå gjennom klubbvirksomhet og lignende. Siktetpunktet her vil være å gi barn og ungdom og deres foreldre et tilbud som kan fungere som et alternativ eller som et supplement til andre tiltak. Nettverksklubber går ut på å skape tilbud hvor det er lav terskel for å bli med, og hvor det gis mulighet for etablering av grupper preget av omsorg, raushet og trygghet. Målet er å bryte ensomhet og skape et mykere og mer vennlig miljø enn det barn og ungdom ellers opplever i skole- og fritidssituasjonen. Målet kan videre være å gi barna mulighet til å oppleve at de er verdifulle, og dermed styrke selvilliten, styrke det sosiale nettverket og lære dem

både sosial kompetanse og kunnskap om dagligdagse gjøremål. Dette kan omfatte reparasjon av klær og sykler etc., matlaging, orden og personlig hygiene. Alt dette er nettverkstiltak som bygger på en filosofi om at det er viktig å gi barn positive opplevelser og styrke deres forutsetninger for å klare seg både i medgang og motgang. (Jf. Barnevernspedagogen nr 3, 1995).

Forskningen har gjennom mange år vært opptatt av å identifisere risikobarn og risikofaktorer for barns utvikling. Dette har også spilt en vesentlig rolle for konkrete innsatser på det forebyggende området. Noe av det interessante i denne sammenheng har vært studier av resiliente eller robuste barn. Disse såkalte «løvetannbarna» er barn som til tross for en oppvekst med risikofaktorer viser normal psykisk og sosial utvikling. Generelt ser det ut til at barn ofte kan være i stand til å finne alternative voksne som gir kjærighet og støtte når de ikke kan få det av sine foreldre (Helgeland 1996, s. 119).

Hovedspørsmålet er om vi i tilstrekkelig grad har maktet å satse på å styrke barna og gi dem muligheter for å finne støtte hvor denne kan finnes. Studier tyder for eksempel på at når primærfamilien svikter, så er det bestemødre eller tanter som representerer disse nøkkelpersonene. Dette tilsier større overvåkenhet for barnas nære familiære nettverk.

10.6 Foreldrestøttende tiltak

Det som er en basal faglig forutsetning for barnevernet er at det er tilstede kunnskaper om hva som kjennetegner positive oppvekstbetingelser, hva som er mulige risikofaktorer, og at det kan gjennomføres generelle tiltak med forhåpninger om forbedringer. Det er neppe tvil om at dette må karakteriseres som en nødvendig og samtidig svært krevende forutsetning.

Om vi her begrenser oss til barns nære miljø, så har vi utvilsomt en god del relevant kunnskap om barns utvikling og om gode og dårlige oppvekstbetingelser. Og dette er ikke bare av nyere dato. De velkjente informasjonsheftene som Sosial- og helsedepartementet utga på 1950-tallet, er et uttrykk for det. Barnepsykologen Åse Gruda Skard gjorde en pionerinnsats som foreldreopplyser blant annet gjennom skriftserien: «Kva kan vi vente oss av barn på ulike alderssteg». Her ble det formidlet både kunnskap og klokskap til foreldre og andre med ansvar for barn og unge.

Vi kan også vise til at det fra 1970-årene foreligger en hel del eksempler på opplysningsvirksomhet basert på samarbeidsopplegg mellom helsestasjoner og pedagogisk - psykologiske rådgivningskontor. Her har unge mødre og fedre fått veiledning fra erfarne psykologer og pedagoger, noe som uten tvil må anses som konstruktive, og ikke altfor ressurskrevende forebyggende initiativ. Men samtidig var dette, i likhet med pionerinnsatsene tidligere, primært tiltak av informerende karakter, med de begrensninger som ligger idet.

Foreldreveiledning og spørsmålet om hvem som eventuelt skulle få et slikt tilbud har lenge vært et sentralt tema. Allerede i Stortingsmelding nr. 17 (1977/78) ble foreldreveiledning i lys av en bred målgruppe diskutert:

«Foreldre med barn med særlige vansker vil ofte ha et ekstra stort veiledningsbehov. Men det vil være uheldig å skille ut veiledningen av foreldre til barn med funksjonshemninger eller andre vansker fra veiledningen overfor andre foreldre. Det er viktig å gjøre forsøk med

foreldreveiledning der foreldre til barn i ulike livssituasjoner får anledning til å utveksle erfaringer.» (s.49)

Det nasjonale foreldreveiledningsprogrammet er et forebyggende tiltak med et noe utvidet perspektiv. Her er det lagt til rette for at foreldre og fagfolk blant annet skal få en generell innsikt i de forhold og faktorer som er av størst betydning for barns omsorg, trivsel og læring. Og denne innsikten er det lagt opp til å gi i en konkret, kontekstuell sammenheng. Barne- og familiedepartementet startet programmet i 1995 i et samarbeid med Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. Foreldreveiledningsprogrammet representerer en videreføring av de intensjoner og tiltak i utviklingsprogrammet for barnevernet (1991–1993) som var knyttet til styrking av kvalitet, kunnskap og kompetanse innen barneverntjenestens forebyggende arbeid.

Målet med foreldreveiledning er å støtte og styrke foreldrene i deres rolle som oppdragere og omsorgspersoner med tanke på å forebygge psykososiale vansker og fastlåste samhandlingsmønstre. Programmet påpeker at foreldre vil ha ulike behov for veiledning knyttet til ulike livsfaser og perioder i barns og ungdoms utvikling. Derfor har det vært viktig å etablere tilbudene der hvor de fleste foreldre møtes. Helsestasjoner, barnehager og skoler ble dermed pekt ut som aktuelle arenaer. Programmet er imidlertid også tenkt som et tilbud til foreldre med særlige behov for hjelp og støtte. I den sammenheng er barneverntjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste viktige initiativtakere og samarbeidspartnere lokalt.

Som ledd i det forebyggende arbeidet har man fra ulike hold vært opptatt av samarbeid som virkemiddel for å fremme helhetstenkning i hjelpetilbudet og en bedre utnyttelse av de kommunale ressursene. Det har dermed vært et siktemål å inkorporere foreldreveiledning i kommunale forebyggingsplaner. Et stort antall kommuner har etablert tverrfaglige og tverretatlige grupper bestående av fagpersoner med et særskilt ansvar for de kommunale foreldreveiledningstilbudene. «Et tverretatlig og tverrfaglig samarbeid er en forutsetning for utvikling av foreldreveiledningstilbud, slik at det faglige mangfold som finnes lokalt utnyttes til beste for barnefamiliene.» (BFD Rundskriv Q-5/97, s.6). Kommunens ledelse har et overordnet ansvar for igangsetting og oppfølging av de lokale foreldreveiledningstilbudene.

10.7 Utvikling av motstandsdyktighet

Atferdsvansker i barne- og ungdomsalderen framstår som en av de største utfordringene for alle samfunnsinstanser, kanskje særlig for skolen. Her skal en merke seg at mens en tidligere tenkte forebygging på en ekskluderende måte, ved å «renske miljøet for uheldige faktorer», er perspektivet i dag snudd til en mobilisering av læringsforutsetninger til den enkelte. Målet er å skape personlig basis for motstandsdyktige og harmoniske barn og unge. Disse vil kunne makte å styre utenom negative avsporinger, og ikke la seg influere av de risikofaktorer som er tilstede.

Dette innebærer å være realistisk i forhold til alle de motkrefter som opererer på de arenaer barn og ungdom ferdes. Her er det snakk om vanskelige

oppvekstvilkår i turbulente familier og nærmiljø, om barnehager og skoler som svikter sin oppgave, om bymiljøer som er overflommet av rusmidler, om kommersielle krefter som påvirker livsperspektivet, og medietrykket som medfører tilgang til negative identifikasjonsfigurer med eksponering av vold, kriminalitet og illusjonsdrepende nød. Alle de problemene som oppstår kommer til uttrykk over et vidt register. Uansett hvilke spesifikke utløsende faktorer som har gjort seg gjeldende, kan disse risikofaktorene kun møtes gjennom bredspektrede forebyggende perspektiver og tiltak.

Atferdsvansker har vanligvis en snøballeffekt, og det gjelder på to måter. For det første så ser vi at små barn som har slike problemer, ofte tenderer mot å få større og større vansker etter hvert. Denne kumulative tendensen viser seg også ved at flere og flere får atferdsvansker opp gjennom oppvekst- og skolealderen. Disse utviklingstendensene representerer et viktig argument for å legge stor vekt på nettverksbygging og personorientert læring. Her vil det være snakk om en helhetslæring som omhandler læring av både teoretiske og praktiske ferdigheter, samt personlighetslæring som omhandler læring av selvtilit, framtidstro og pågangsmot osv.

Som et konkret eksempel kan det her vises til prosjektet MOT. Prosjektet har sitt utspring i norske idrettsfolks innsats for å drive forebygging mot narkotika, vold, mobbing osv. Det drives kursvirksomhet og opplysningsarbeid rettet mot foreldre til barn og ungdom, lærere og til unge mennesker. Hovedsiktepunktet her er å gi opplysning om hvordan barn og ungdom kan støtte hverandre for å utvikle selvbevissthet, selvtilit, pågangsmot osv. De skal dermed settes i stand til å motstå gruppepress og andre risikofarer i det sosiale livet. Dette er et tiltak med en klar forebyggingsprofil, og satsingen er satt inn på et område hvor vi i flere tiår har hatt en negativ utvikling. Tradisjonelle virkemidler har ikke maktet å demme opp for økende vold og rusmiddelbruk og forsterkede utstøtningsprosesser. De som i første rekke rammes er unge mennesker, og de virkemidler som har vært benyttet har hatt forankring til tunge instanser som skole- helse- og sosialvesen.

En interessant side ved dette forebyggingsprosjektet er den allianse som er bygget mellom en stor folkebevegelse, idretten, og en pedagogisk faglig forståelse av hva som er formålstjenlige tilnærminger. Idrettsfolkene er både forgrunnsfigurer, rollemodeller og pedagogiske aktører. De faglige perspektivene er preget av den nye vektleggingen av menneskers egne muligheter, som moderne pedagogikk (særlig gjennom «konstruktivismen») har frambrakt i løpet av de siste par tiår. Det siste innebærer at vi mennesker er de viktigste aktører i våre egne liv, men at vi trenger støtte og inspirasjon til å innse våre muligheter til læring og utvikling. I dette ligger det også et etisk perspektiv: Vi er avhengige av hverandre, vi har makt over hverandre, og vi må lære å bruke denne makten slik at det kommer våre medmennesker til gode. (Befring, E. 1999).

Den systematiske involveringen av idrettslivet kan gi en ny og langsiktig mulighet. Idretten har blitt en folkebevegelse som synes å ha stigende tilslutning i alle deler av befolkningen. Her ligger det således en pedagogisk mulighet som skolen og andre pedagogiske aktører hittil for en stor del har neglisjert å ta i bruk.

Vi kan ellers se på dette opplegget som et skritt for å bringe frivillige inn på oppvekstarenaen. Utenom familien har dette i vårt land for en stor del vært et offentlig anliggende (første sektor). Men i noen grad har vi også hatt private initiativ på dette området, både i regi av skole og barnevern (andre sektor). Gjennom MOT ser vi at også frivillighetsarbeid markerer seg på dette området (tredje sektor). Også på denne måten kan en se på denne organisasjonens virksomhet og profil som et positivt bidrag.

10.8 Mer fokus på ungdomsalderen

Det kan reises spørsmål om samfunnet fullt ut erkjenner de risikofaktorer og de påkjenninger som følger med den nye ungdomsalderen. Vi vet at mange ikke makter det pedagogiske karrierejaget, og disse blir ofte kjenninger av både barnevernet og rettsvesenet. Et stort antall unge mennesker klarer rett og slett ikke å komme seg gjennom ungdomsalderen uten å bli påført betydelige personlige og sosiale belastninger. I denne sammenheng er det også viktig å være oppmerksom på at en stor del av det kommersielle livet som er knyttet til ungdomsalderen, også bærer i seg atferds- og imitasjonsmodeller med klare relasjoner til rusmidler og andre marginaliserende krefter.

Søkelyset rettes i stor grad mot foreldrene, noe som selvsagt kan anses som rimelig i og med at foreldrene har et særlig oppvekstansvar. På den andre siden er det utvilsomt en underkommunisering av det vi vet om andre faktorer som kan true barns og unges trygghet og framtid.

Ut fra de forskningsbaserte kunnskaper vi har, og i lys av velferdsstatens verdigrunnlag, er det grunnlag for å hevde at ungdomsalderen representerer et særlig forsømt område som bør få større oppmerksomhet. I dag er dette utviklingstrinnet sterkt preget både av utdanningsideologiske betraktninger og av kommersielle krefter. Det overordnede oppvekstperspektivet, og de behov og den rett alle har til å få et verdig liv og til å oppleve tilgang til arbeids- og samfunnsliv, har kommet i bakgrunnen. Det foreligger her et klart behov for et nytenkende helhetsperspektiv.

Barnevernet er en selvsagt del av denne helheten ved å være forpliktet på verdier og kunnskaper som kan garantere den enkelte trygghet, støtte, velferd og omsorg. Her ligger grunnlaget for ethvert samfunnsliv. Barnehagen og skolen har et særlig ansvar for å ta vare på hver enkelt læringsressurs og utviklingspotensiale, noe som bidrar til en målrettet kompetanse i relasjon til arbeids- og samfunnslivet. Læring og personlig utvikling og tilgang til arbeids- og samfunnslivet, er grunnverdier som ikke kan realiseres uten å legge et fellesforstått perspektiv til grunn. I praksis betyr det å involvere alle relevante samfunnsinstanser på en forpliktende måte, herunder også arbeidslivet.

Noe av det mest problematiske er all den negative fokusering som forekommer både av skolen og av hjelpeinstansene. Ved å bruke så mye energi på å belyse det negative, det som ikke fungerer, osv, står en også i fare for å bidra til en negativ utvikling, uansett hvilke beslutninger og tiltak som iverksettes. Vi vet at en positiv utvikling alltid vil bygge på de positive muligheter som finnes. Og det vil være spor av det positive i enhver situasjon. En stor faglig utfordring dreier seg om å frigjøre seg fra en tradisjon i å fokusere det som er negativt, ikke minst gjennom vår diagnostiske praksis. Derimot har vi beg-

rensede erfaringer når det gjelder mulighetsfokusering. Dette representerer en viktig utfordring både for barnevernet og for all oppvekstfaglig virksomhet.

10.9 Forebyggende arbeid på lokalt nivå

Det offentlige ansvaret for en helhetlig barne- og ungdomspolitik utøves i samspill mellom sentrale og lokale myndigheter, men det er i lokalmiljøene barn og ungdom bor, og det er her en rekke utfordringer må finne sin løsning. Som et ledd i arbeidet med å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom har regjeringen blant annet igangsatt et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet i 10 kommuner. Målet er å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Et sentralt aspekt i dette programmet er å bedre barn og ungdom sine muligheter til deltakelse, samtidig som innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ungdomsmiljøene skal styrkes. Dette er problemer som alle lokalmiljøer vil gjøre noe med, men det mangler ofte en helhetlig og kvalifisert innsats i dette arbeidet. Målet for programmet er derfor å få til en samordnet og gjennomtenkt satsing for å bedre oppvekstmiljøet i alle landets kommuner.

Det er mange utfordringer ved et lokalt forebyggende arbeid. Som pekt på ovenfor mangler det ofte en helhetlig innsats på forebygging. Erfaringer fra forskningsbasert utviklingsarbeid gjennom flere år, viser også at kommunene står overfor mange utfordringer. Man mangler en systematisk tilnærming til det forebyggende tiltaksarbeidet, arbeidet er ikke formalisert og ansvarsforholdet er uavklart. Tilbud som etableres er i liten grad et ledd i en planlagt oppgradering av tilbudsapparatet i kommunen, og de er sjelden basert på et tverretatlig samarbeid. Det som settes igang er ofte tilfeldig og avhengig av de satsingsområder som prioriteres fra statlig side. Det kan også være en eller flere ildsjeler som er opptatt av en idé, som klarer å skaffe penger og setter igang. Mange tilbud forsvinner når pengene er brukt opp, ildsjelen slutter, eller de forsvinner i forbindelse med omorganisering, nye ledere eller lignende. Og siden tiltakene bare unntaksvis blir gjenstand for en evaluering, mister en viktig kunnskap som kunne dannet grunnlaget for utvikling av nye metoder og tilnæringsmåter innen feltet.

I forbindelse med barnevernets utviklingsperiode ble kommunene oppfordret til å utvikle såkalte forebyggingsplaner. Hensikten var å sikre en planmessig utvikling av det forebyggende arbeidet for barn og unge. Erfaringene har vist at kommunene ikke benytter den muligheten disse planene gir for en bedre koordinering av innsatsen. Av 35 kommuner er det bare noen ytterst få som har klart å lage en plan basert på et tverretatlig samarbeid (Brostrøm 1999). I de kommunene som har gjennomført en slik arbeidsform har det vært i samarbeid mellom de fleste etater som har med barn og unge å gjøre. Et gjennomgående trekk er at en viktig sektor som kulturetaten har vært fraværende i dette samarbeidet. Det samme gjelder teknisk etat som har ansvar for mye av planarbeidet i kommunene. I de fleste kommunene er planen utarbeidet av noen få personer fra en eller to etater, eller av en enkelt person. Et annet gjennomgående trekk er at et fåtall av de som arbeider med barn og unge i kommunene er klar over at en slik plan eksisterer. Oppdateringen av planene er

også svært tilfeldig, og ofte avhengig av at en person føler et ansvar for at dette blir gjort.

Blant ansatte i hjelpeapparatet har det vist seg å være overraskende liten kunnskap om de tilbud og ressurser som finnes i kommunen. Fenomenet er mest utbredt i de største kommunene hvor tilbudene kan være mange, men en finner samme tendensen også i de minste kommunene. På samme måte som de ansatte i hjelpeapparatet mangler kjennskap til lokale tilbud og ressurser, gir de også uttrykk for at de mangler oversikt over tilbud og mulighetene som gis av de fylkeskommunale og de statelige etatene i fylket.

Det finnes også mye kompetanse og innsatsvilje rundt om i kommunene som ikke blir tatt vare på i tilstrekkelig grad. Ansatte i hjelpeapparatet øker sin kompetanse på mange områder gjennom videreutdanning og kurs. De lærer seg blant annet nye metoder og innfallsvinkler til spesielle fagområder. På dette området ser en også at det mangler en koordinering og oppfølging, slik at den ressursen disse representerer kan bli tilstrekkelig tatt vare på i det forebyggende arbeidet.

Når det gjelder den frivillige innsatsen, har idretten og kulturlivet ellers en viktig forebyggende funksjon som ofte synes å bli undervurdert. I et forebyggende perspektiv vil det utvilsomt være viktig å bringe alle former for idretts- og kulturaktiviteter i lokalsamfunnet inn i en konstruktiv sammenheng.

Mangel på koordinering fører i praksis også til at en etat og et aktivitetssområde kjenner lite til prosjekter og satsingsområder som de andre arbeider med. Prosjekter som retter seg mot samme målgruppe kan ha en overordnet målsetting som er tilnærmet lik. Men fordi prosjektene er initiert av ulike etater, foregår det ofte ingen samordning av innsatsen. Resultatet blir dobbelt arbeid, dårlig utnyttelse av ressurser og at en går glipp av mulighetene til å vurdere en målgruppe eller et satsingsområde i en bredere sammenheng. En helhetlig innsats basert på fellesforstått ansvar for oppvekst, framstår som en nødvendig forutsetning for en effektiv forebyggende innsats. Samtidig synes dette å være den eneste realistiske vei å gå for å skape forsvarlige oppvekstbetingelser for alle barn og unge.

Her ligger det en tung utfordring også på de sentrale myndigheter. Utvalget har merket seg at kommunene opplever at de til stadighet må forholde seg til nye planer, satsingsområder og prosjekter som kommer fra sentralt hold. De beskriver det som frustrerende, forstyrrende og lite motiverende, og det oppleves som vanskelig å forholde seg til disse planene enkeltvis. Det etterlyses en bedre samordning av de pålegg og de invitasjoner til deltagelse i prosjekter som går ut til kommunene fra statlige og fylkeskommunale organer. De etterspør også føringer fra sentralt hold som understreker nødvendigheten av et tverrsektorielt samarbeid og en helhet i det forebyggende arbeidet. Dette spørsmålet vil utvalget eksplisitt komme tilbake til.

10.10 Realitetsorientering og struktur for det forebyggende arbeidet

All erfaring tilsier at et utviklingsarbeid på det forebyggende området må ha en formell struktur hvis det skal kunne overleve og sette varige spor etter seg. Det er mange forskjellige instanser som har ansvaret for det forebyggende

arbeidet i en kommune, og mange kommuner har erfart at uformelle samarbeidsrelasjoner kan føre til at mye godt arbeid blir utført, men at faren ligger i at det blir sårbart og lett faller bort hvis en av hovedaktørene forsvinner. Det er derfor en fordel at det utviklingsarbeidet som skal utføres settes inn i en sammenheng og blir definert inn i et program eller i en virksomhetsplan. Oppgavene bør kunne defineres inn i kommunens forebyggende planer, og ledelsen i kommunen må gi arbeidet prioritet og formalisere det.

Da fylkesnemnda avløste de kommunale barnevernsnemnder, innebar dette en økning av rettssikkerheten, men samtidig hadde det den uheldige konsekvens at folkevalgte og politikere mistet kontakten med, og deltakelse i, barnevernets arbeid.

Kommunens overordnede ansvar for forebyggende barne- og ungdomsarbeid etter § 3–1 vil styrkes såfremt hver kommune opprettet et utvalg for å fremme denne interessen. Utvalget vil kunne bli de som målbærer barn og unges interesser i kommunestyret. I tillegg til å være et folkevalgt organ som skal fremme forebyggende arbeid med barn og unge i alminnelighet, og sørge for best mulig oppvekstvilkår for disse, vil et slikt kommunalt barne- og ungdomsutvalg også kunne tillegges oppgaver med hensyn til barnevern i snever forstand, som det organ, på fem medlemmer, som kan tillegges å behandle enkeltsaker i barneverntjenesten etter § 2–1. For så vidt gjelder behandling av enkeltsaker, antas et slikt kommunalt utvalg i første rekke å burde ha behov for informasjon og kjennskap til referatsaker av barneverntjenestens virke og saker som går fra barneverntjenesten til fylkesnemnda. Noen realitetsbehandling vil vanskelig være hensiktsmessig, samtidig som dette lett vil øke total saksbehandlingstid.

Hvis hver kommune ble pålagt å ha et barne- og ungdomsutvalg, med hovedansvar for forebyggende barne- og ungdomsarbeid, samt eventuelt også for enkeltsaker i barneverntjenesten, tilsier det kommunale selvstyre at hver enkelt kommune gis anledning til å fastsette hvor omfattende oppgaver og ansvar utvalget skal ha utover forebyggende barne- og ungdomsarbeid. Hensynet til å prioritere barne- og ungdomsarbeid samt barnevernet tilsier at utvalget får mest mulig reell innvirkning på også budsjetter og bevilgninger, og ikke bare blir et forum for diskusjon og utveksling av synspunkter.

Den forebyggende innsatsen må som hovedregel institusjonaliseres, dvs. være en integrert del av det ordinære arbeidet i barne- og ungdomstjenester eller i skoler og barnehager. Det er særlig viktig å styrke barnehagenes og skolenes forutsetninger for organisatorisk integrering og sosial inkludering av marginale barn og unge. For å oppnå dette trengs det varige tiltak som fanger opp risikogrupper på et tidlig stadium. I tillegg til opplæring og rådgivning til foreldre på helsestasjoner og i skolehelsetjenesten er det behov for sosialt kompetanseutviklende tilbud i barnehager og skoler, individuelt tilrettelagt opplæring og alternative opplæringstiltak, samt tilpassede fritids- og aktiviseringstilbud til barn og unge. For ungdom som har vanskelig for å få innpass i arbeidslivet er konkrete yrkesmuligheter av vital betydning for deres livskvalitet og framtid. De beste forebyggende tiltakene synes med andre ord å være de som gir muligheter for en god læringssituasjon med tilgang til arbeid.

Helse-, sosial og skolepolitikken har i flere tiår hatt som målsetting å bidra til sosial integrering og normalisering av risikoutsatte barn, unge og voksne. Det er også et viktig poeng i denne sammenheng at ulike problemer overlapper hverandre og at det ofte er de samme underliggende sosiale og psykologiske prosesser som fører til utviklingen av problemer som kriminalitet, rusmisbruk og psykiske lidelser. En snakker i denne sammenheng om barn og familier med multiproblemer og et samordnet forebyggende perspektiv må forholde seg til at barn og unges problemer er sammenvevde og knyttet både til utdanning, arbeid, sosial velferd og helse. Samtidig er det tendenser til fragmentering i arbeidet med å forebygge barn og unges problemer. Barne- og ungdomstjenesten er fremdeles i hovedsak sektororganisert etter typer av aktiviteter som skole, fritid, familie, helse og sosialtjenester og den enkelte instans taper lett det overordnede perspektiv. Dette innebærer at det forebyggende arbeidet plasserer seg i et tverrfaglig og tverretatlig krysningsspunkt, og aktualiserer en rekke samarbeidsproblemer i selve tiltaksapparatet. Problemets karakter synes å øke potensialet for uenighet og konflikter i de etater og instanser som arbeider med barn og unge. Det forebyggende arbeidet gjennomføres ofte som sektor og områdeinterne prosjekter (eksempelvis forebygging av rus eller kriminalitet), der arbeidet på det enkelte problemområdet kan profileres, men hvor den forebyggende effekten ofte uteblir. Tiltakene blir for kortvarig aksjonspregede, de har vanligvis begrensede ressurser til disposisjon og de er ikke treffsikre nok i forhold til de mest utsatte gruppene. Forebyggende tiltak synes også å være særlig sårbare for nedskjæringer i kommunale budsjetter. En naturlig konsekvens av lærdommen fra forebyggende arbeid er at det bør integreres i normalt tilbudene for barn og unge (f.eks. skoler og barnehager), det bør være langsiktig samt ha et omfang og et innhold som kan danne en tilstrekkelig motvekt mot risikopåvirkninger og begynnende problemutvikling.

Behovet for en sterkere og mer målrettet forebyggende innsats er et tungt argument for en integrering av barne- og ungdomstjenestene i kommunen der «tiltaksbarnevernet» sammen med skoler, barnehager, PPT, skolehelsetjenesten og helsestasjonene samordner sin innsats. Men det trengs også økte ressurser sammen med nye perspektiver og tiltak.

Samtidig er virkeligheten slik at alle har behov for å ha noen å forholde seg til med sine gløder, bekymringer, tanker og følelser. Dette betyr at det alltid vil være behov for lavterskeltilbud i form av kameratstøtteordninger, nettverkstiltak og ulike former for støttekontaktvirksomhet.

Kapittel 11

Hjelpetiltak i hjemmet

Hjelpetiltak mens barn og unge bor hjemme er de klart mest brukte tiltakene i norsk barnevern. Av de vel 23.400 barn og unge som ved utgangen av 1998 fikk tiltak fra barnevernet, mottok ca. 18.600 barn og unge hjelpetiltak, og blant dem 16.850 hjelpetiltak i hjemmet. Til tross for hyppigheten av slike hjelpetiltak, er det bemerkelsesverdig at de får liten oppmerksomhet både fra forskning, i faglitteratur og massemedia. Vi kommer tilbake til spørsmålet om behov for økt fokus på hjelpetiltak i et av de følgende avsnittene.

I barnevernloven § 4-4, andre, tredje, fjerde og femte ledd blir følgende hjelpetiltak nevnt eksplisitt (hjemmelen er gitt i annet ledd hvis ikke annet nevnes i parentes):

- Støttekontakt
- Plass i barnehage eller «andre egnede dagtilbud» (andre og fjerde ledd)
- Avlastningstiltak i hjemmet
- Tiltak som stimulerer barnets fritidsaktiviteter
- Tiltak som bidrar til at barnet får tilbud om utdanning eller arbeid
- Tiltak som gir barnet anledning til å bo utenfor hjemmet
- Sette hjemmet under tilsyn ved at det oppnevnes tilsynsfører for barnet (andre og fjerde ledd)
- Økonomisk støtte i form av penger, naturalier eller tjenester (tredje ledd)
- Formidling av plass i fosterhjem, mødre hjem eller institusjon (femte ledd)

Tiltakene som nevnes er ingen uttømmende oversikt over mulige hjelpetiltak. Flere av tiltakene er felles med dem som står i lov om sosiale tjenester. Felleskriteriet er at det er barnet som i første rekke er hjelpetrengende på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner. Den bestemmelsen som har vært mest omdiskutert innen barnevernfeltet er hjemmelen for å plassere barn utenfor hjemmet som hjelpetiltak. Slike tiltak blir beskrevet i kapitlet om hjelpe- og omsorgstiltak utenfor hjemmet.

Grensene mellom hjelpetiltak hjemmet i barnevernloven og tiltak som er beskrevet i kapitlet om forebyggende tiltak er til dels flytende. Enkelte forebyggings tiltak, som for eksempel mødregrupper, kan inkludere både deltakere som mottar og ikke mottar hjelpetiltak fra barnevernet (Einarsson/Sandbæk, 1997; Brostrøm, 1999).

11.1 Typer hjelpetiltak som brukes – innhold og utviklingstrekk

Først i dette avsnittet blir de tradisjonelle hjelpetiltakene kort beskrevet. Beskrivelsene bygger på Bunkholdt/Sandbæk (1998 : 169-178) og Einarsson/Sandbæk (1997: 36-42) der ikke annet er nevnt. Opplysninger om hvor hyppig de enkelte tiltakene brukes i ulike alderskategorier er hentet fra barnevernstatistikken til Statistisk Sentralbyrå for 1998. Som det framgår av bl.a. de to ovenfor nevnte bøkene, finnes det lite faglitteratur om disse hjelpetiltakene, og denne faglitteraturen er i liten grad basert på forskning. Et iøynefallende trekk er at publikasjonene som det vises til, stort sett er utgitt på 80-tallet eller

tidlig på 90-tallet, uten at dette isolert sett gir grunnlag for å si noe om metodeutviklingen mht. tradisjonelle hjelpetiltak.

Besøkshjem/avlastningshjem og støttekontakter er tiltak som ligner hverandre ved at disse kan gi foreldre avlastning og stimulere barnas sosiale liv utenfor familien. Tiltakene er også sammenlignbare fra en mer administrativ synsvinkel. Med dette menes at vellykket praksis ser ut til å være avhengig av at kommunene arbeider systematisk med rekruttering, arrangerer innføringskurs, og tilbyr støttekontakter, besøkshjem og individuell eller gruppebasert veiledning.

I følge rundskriv av 10. desember 1998 fra Barne- og familiedepartementet om hjelpetiltak, bør de prosedyrer og krav som gjelder ved utvelgning av fosterforeldre i utgangspunktet følges i forhold til besøks- og avlastningshjem. (Mer juridiske problemstillinger mht. rekruttering blir ikke nærmere omtalt i denne utredningen.) Samtidig skiller slike hjelpetiltak seg fra fosterhjem bl.a. gjennom at biologiske foreldre må samtykke til at de aktuelle hjemmene blir brukt. Besøks- og avlastningshjem anvendes for eksempel i tilfeller hvor foreldre har lite overskudd til barna, og når barna har behov for andre voksne som kan følge dem opp på ett eller flere områder hvor foreldrene ikke selv klarer det. Besøks- og avlastningshjem er det hyppigst brukte hjelpetiltaket. Besøks- og avlastningshjem brukes (pr. 31.12.98) i vel halvparten av tilfellene i forhold til barn i alderskategorien 7-13 år, og benyttes også relativt hyppig i forhold til 3-6 åringer.

Bruk av støttekontakter har lange tradisjoner i barnevernet. Støttekontakter brukes i forhold til barn og familier med ulike typer og grader av problemer og behov. Gjennom samvær og andre aktiviteter sammen med barna, skal støttekontakter bidra til å høyne barnas livskvalitet. Støttekontaktarbeidet dreier seg ofte om å aktivisere barn og ungdom. Kanskje har støttekontaktvirksomheten i praksis vært preget av overdreven fokusering på aktiviteter som barnet og støttekontakten gjør sammen. For å lette overgangen når tiltaket opphører, kan det være hensiktsmessig at støttekontakten for eksempel fungerer som bindeledd mellom barnet og ulike organiserte fritidsaktiviteter. I følge de refererte forfatterne ser det ut til at mange foreldre vurderer støttekontakter positivt, samtidig som virkningen av denne typen tiltak sterkt avhenger av bl.a. personlige egenskaper ved støttekontakten. Støttekontakter brukes hovedsakelig i forhold til barn i alderskategorien 7-13 år og ungdom i alderen 14-17 år.

Uten å være eksplisitt nevnt i loven, er hjemkonsulenter en form for «avlastingstiltak i hjemmet». Hjemkonsulenter bistår familier i vanskelige perioder som for eksempel ved sykdom og personlige problemer. Hjemkonsulenter arbeider ofte også i familier som preges av mer langvarige sosiale, psykiske og/eller økonomiske vansker. Hjemkonsulenters virksomhet er av praktisk karakter, og er knyttet til løsning av dagligdagse problemer. Dette kan gjelde råd mht. forholdet mellom barn og foreldre, kosthold, husholdøkonomi, fritidsaktiviteter og samarbeid med barnehage, helsestasjon eller skole. Hjemkonsulenter brukes hyppigst i forhold til foreldre med barn i alderen 3 til 13 år.

Barnehage har vært og er fortsatt det mest benyttede hjelpetiltaket for barn i førskolealder. Målsettingene med bruk av barnehage som hjelpetiltak

er ofte flere. For barna vil det gjerne dreie seg om å få oppleve alternative og bedre forhold til voksne enn det de opplever hjemme, et mer stimulerende miljø og å styrke deres sosiale kompetanse m.m. Barnevernet og andre deler av hjelpeapparatet kan dermed også få informasjon om barna og familien som kan gjøre det lettere å vurdere hva slags andre hjelpetiltak som eventuelt bør settes inn. For foreldre dreier det seg både om avlastning, støtte og råd i forhold til barna. Oppfølging av slike hjelpetiltak krever ofte et langt mer systematisert samarbeid med foreldrene enn det «generelle» foreldresamarbeidet i barnehagene. I følge Einarsson/Sandbæk medfører dette hjelpetiltaket et forpliktende og formalisert samarbeid mellom barnehage, foreldre og barnevern, dersom barnehageplassen skal kompensere for at barn lever i en vanskelig «hjemmesituasjon». Faglige utfordringer knyttet til denne typen hjelpetiltak, er bl.a. beskrevet i temaheftet «Barnevernet i barnehagen» (Sagbakken/Tveiten, 1996) og av Haug (1999).

Økonomisk hjelp er også et av de mest brukte hjelpetiltakene i barnevernet, og blir i følge de tidligere refererte forfatterne ofte benyttet i tillegg til andre tiltak. I rundskrivet om hjelpetiltak fra Barne- og familiedepartementet nevnes «tilskudd til fritidsaktiviteter, ferieopphold og lignende» som eksempler på økonomisk støtte. Det poengteres i rundskrivet at slik støtte ikke skal gjelde støtte til familiens livsopphold. Støtte til livsopphold skal gis etter lov om sosiale tjenester. I følge departementet må økonomisk støtte som hjelpetiltak etter barnevernloven ha et konkret formål som kommer barna til gode. Det som finnes av empiriske kartlegginger av hva slik hjelp brukes til i praksis, bygger på små utvalg. Det kan se ut til at støtten gis til å dekke utgifter av svært varierende art. Økonomisk hjelp gis hyppigst til familier med barn i alderen 7-13 år og ungdom i alderen 14-17 år. Det er mulig at lignende tiltak i noen kommuner kategoriseres som økonomisk hjelp og i andre kommuner kategoriseres som støtte til fritidsaktiviteter. Fritidsaktiviteter er en type hjelpetiltak som i vel to tredjedeler av tilfellene gjelder barn mellom 7 og 13 år. Utvalget foreslår ingen endringer i barnevernloven (§ 4-4, 3. ledd) mht. økonomisk støtte som barneverntiltak. Som vist i kapittel 9 indikerer empiriske studier at foreldre og barn ofte er fornøyde med slike hjelpetiltak. Samtidig etterlyser vi en mer dyptgripende vurdering av spørsmålet om hvor skillelinjene bør trekkes mellom økonomisk sosialhjelp til barnefamilier og økonomisk støtte som barneverntiltak.

Tilsyn i hjemmet skiller seg fra de andre hjelpetiltakene ved at blandingen av hjelp og kontroll blir særlig framtrædende. I de tilfellene hvor tilsyn pålegges, må saken behandles i fylkesnemnda, og det kan bare gjøres når vilkårene i barnevernloven § 4-12 første ledd (dvs. for eventuell omsorgsovertakelse) er tilstede. Tiltaket brukes i forhold til et vidt aldersregister fra 3 til 17, og varierer mye mht. innhold og grad av kontroll. Hjelpesfunksjonene i tilsynsarbeidet kan minne en del om støttekontaktvirksomhet. Måten kontrollfunksjonene utføres på er blitt kritisert i faglitteraturen, uten samtidig å kunne dokumentere hvor generelle manglene ved tilsynsarbeidet eventuelt er. Det ligger imidlertid åpenbart et problem i å føre tilsyn med noen (foreldre) som ikke har bedt om det, og som skal være likeverdige samarbeidspartnere. Kritikken

dreier seg også om manglende formalisering (skriftlige tilsynsvedtak), bruk av kontrakter, tydelighet og klar informasjon om tilsynsvedtak til involverte familier. Mange tilsynsførere har en yrkesmessig bakgrunn fra arbeid med barn og unge, selv om de ofte engasjeres av barnevernet som «privatpersoner». Fra forfatterne understrekes det at tilsynsarbeid er en krevende virksomhet som forutsetter at det finnes gode veiledningstiltak for tilsynsførerne (Bunkholdt/Sandbæk, 1999: 173-177).

Gjennomgangen av barnevernstatistikken i kapittel 3, inneholder noen korte avsnitt om enkelte hyppig brukte hjelpetiltak. Oversikten i tabell 11.1 inneholder mer detaljert statistikk om hvilke hjelpetiltak som var i bruk ved utgangen av året i 1993, i 1996 og i 1998. Oversikten dekker både de mest brukte tiltakene og andre typer hjelpetiltak som nevnes eksplisitt i barnevernloven. Totalt sett mottok vel 23.400 barn tiltak fra barnevernet ved utgangen av 1998, og det tilsvarte omtrent 2,1 prosent av 0-17 åringene i landet. Av disse mottok ca. 18.600 barn og unge hjelpetiltak, og blant dem 16.850 hjelpetiltak i hjemmet.

Tabell 11.1: Ulike typer hjelpetiltak

	1993	1996	1998
Økonomisk støtte	3 356 (24)	3 746 (25)	3 965 (24)
Barnehage	3 896 (28)	4 096 (27)	3 384 (20)
Støttekontakt	4 134 (29)	4 034 (26)	3 718 (22)
Tilsyn	2 645 (19)	2 127 (14)	2 200 (13)
Besøkshjem/avlastningshjem	4 384 (31)	5 680 (37)	6 414 (38)
Hjemkonsulent/ avlastning i hjemmet	1 247 (9)	1 124 (7)	1 187 (7)
Fritidsaktiviteter	1 070 (8)	1 346 (9)	1 652 (10)
Utdanning/arbeid	222 (2)	141 (1)	132 (1)
Bolig	250 (2)	87 (1)	257 (2)
Andre tiltak	2 792 (20)	4 782 (31)	6 579 (39)
Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet	14 038	15 263	16 850

Kilde: Statistisk sentralbyrås barnevernstatistikk for 1993, 1996 og 1998

Enkelte barn mottok flere typer hjelpetiltak samtidig. Summen av tiltak er derfor langt større enn antallet barn som mottok hjelpetiltak i hjemmet. Tallene i parentes oppgir den enkelte typen tiltak i prosent av antall barn med hjelpetiltak ved utgangen av hvert år (avrundet), og summerer seg derfor også til langt mer enn 100 %.

Kategoriene hjelpetiltak som brukes i barnevernstatistikken samsvarer stort sett med eksemplene som nevnes i barnevernloven. Statistikken er mer spesifikk enn loven ved å ha besøkshjem/avlastningshjem og hjemkonsulent/avlastning i hjemmet som egne kategorier.

Det klart mest markante utviklingstrekket i femårsperioden har vært en sterk absolutt og relativ øking i bruken av det Statistisk Sentralbyrå karakteriserer som «andre tiltak». Hva disse tiltakene består i finnes det ikke system-

atiserte opplysninger om. Det observerte utviklingstrekket kan ha sammenheng med økende bruk av utradisjonelle hjelpetiltak (jf. kapittel 9), men vi kan ikke si sikkert om og i hvilken grad dette er tilfelle.

Også bruken av besøkshjem/avlastningshjem har steget betydelig i absolute tall i perioden etter at den nye barnevernloven ble iverksatt. Det samme gjelder det mindre hyppig anvendte tiltaket fritidsaktiviteter. «Tradisjonelle» hjelpetiltak som barnehager, støttekontakt og tilsyn har derimot sunket noe i antall, eller sunket betydelig dersom en tar hensyn til at flere barn enn tidligere mottar hjelpetiltak. Bruken av økonomisk støtte som hjelpetiltak har holdt seg på et stabilt nivå i den aktuelle perioden.

Noen kategorier hjelpetiltak som nevnes i barnevernloven benyttes lite. Det gjelder støtte til utdanning, arbeid og bolig. Statistikken viser at disse tiltakene hovedsakelig brukes i forhold til ungdom i alderskategoriene 13-17 år og 18-19 år. For den høyeste alderskategorien vil dette dreie seg om ettervern-tiltak. Disse tiltakene må antas å være svært relevante og ha stor betydning for enkelte ungdommers framtid, og disse opplysningene gir derfor særlig grunn til vurderinger med tanke på konkrete endringer. Det tas her et forbehold om at hjelp til utdanning, arbeid og bolig kan bli gitt av andre etater uten at dette framkommer av barnevernstatistikken.

11.2 Tilbudsstyrte og behovsstyrte hjelpetiltak

Begrepsskillet mellom tilbudsstyrt («supply-led») og behovsstyrt («needs-led») er i første rekke utviklet av forskere fra Dartington Social Research Unit i England (som bl.a. har relativt hyppig kontakt med norske forskningsmiljøer i barnevernet). Hensikten med begrepsparet er å trekke et skille mellom tiltak som utgår fra det eksisterende spektret av tjenester og tiltak som styres av barns og foreldres behov. På et overordnet nivå prøver disse forskerne å bidra til utvikling av tjenester som er mer styrt av tjenestemottakernes behov. Imidlertid fokuserer de også på behov for å få saksbehandlere til å bli bedre kjent med barn og foreldre, slik at de førstnevnte kan utvikle større treffsikkerhet i valg av tiltak. Kjernen i denne problemstillingen er behovet for treffsikkerhet på den ene siden og kravet om likebehandling på den andre, jf. kapitlet om beslutningsprosesser.

Bestemmelsen i barnevernloven § 4-4 angir til en viss grad hvilke tiltak som bør finnes. De tiltakene som nevnes der finnes stort sett i kommunene, men i ulikt omfang og med ulik tilgjengelighet. Det at det finnes en slik «liste» gjør det sannsynligvis lettere å argumentere lokalt for utvikling av slike tiltak og for at de tiltakene som finnes opprettholdes også i perioder med trang kommuneøkonomi, ettersom barnevern er et område hvor kommunene er forpliktet til å yte tjenester. Videre er en slik oversikt i barnevernloven til hjelp for saksbehandlere som vil vite hva som bør tilbys, og for involverte familier som dermed lettere får et inntrykk av hva det generelt er rimelig å be om. Hvis det utvikles nye tiltak som viser seg å virke bra, som for eksempel ulike nye familiebaserte metoder, kan de inkluderes i barnevernets tiltaksrepertoar og gjøres allment tilgjengelige etter hvert som barneverntjenestens kompetanse øker. Fra et likebehandlingsperspektiv vil det være en fordel at hjelpetiltak er tilbudsstyrt. Det kan de bli hvis barnevernet forholder seg til de tiltakene som

«finnes til enhver tid», og som igjen er forankret i lovens bestemmelser. Barnevernet har allerede blitt kritisert for at det er for stor variasjon i tiltakene på grunn av regionale forskjeller, selv om variasjoner i bruken av ulike hjelpetiltak ikke har vært et framtrødende aspekt ved debatten om disse forskjellene. Regionale forskjeller i tjenestetilbudene er naturligvis ikke bare et problem for barnevernet, noe for eksempel debatten om eldreomsorgen viser.

Tiltak som er tilbudsstyrte kan på den andre siden bli for mekaniske hvis de ikke tar tilbørlig hensyn til de enkeltes behov. En annen ulempe med tjenester som er tilbudsstyrt er at det blir vanskeligere å argumentere for noe ekstra. Eksemplifiseringene som gjøres i loven kan også bidra til å gjøre det vanskeligere å utvikle og bruke alternative tiltak. Det er for eksempel ikke gitt at alle små barn profitterer på å gå i barnehage, selv om dette med god grunn er et av de hyppigst brukte hjelpetiltakene (jf Sagbakken, 1996). Heller ikke besøkshjem eller støttekontakt passer for alle. Den beste hjelpen kan være tiltak som ikke står «på listen», for eksempel dekning av utgifter til ekstra støtteressurser i skolen eller miljøarbeider i hjemmet. Barnevernstatistikken viser som nevnt i forrige avsnitt at mange av de hjelpetiltakene som brukes er andre enn de som nevnes eksplisitt i barnevernloven. For de fleste andre enn barnevernet i de enkelte kommunene, er det imidlertid vanskelig å ha kvalifiserte oppfatninger om slike «uspesifiserte» tiltak. (Noe av empirien som presenteres i kapitlet om beslutningsprosesser, særlig i 8.2, kunne sett med velvilje øyne tolkes som indikasjoner på at et knapt flertall av hjelpetiltakene er behovsstyrte. Bl.a. på grunn av at flere og sammensatte hensyn ser ut til å påvirke valg av hjelpetiltak, hviler imidlertid slike slutninger på et metodisk sett svært tynt grunnlag.)

Et mulig argument for relativt standardiserte og tilbudsstyrte tiltak er at med det omfanget hjelpetiltak har i dag, vil en ganske stor andel av hjelpetrengende barn og unge kunne ha utbytte nettopp av de tiltakene som er vanlige. Med andre ord er det ikke dokumentert at det er behov for større treffsikkerhet i de fleste tilfeller der hjelpetiltak iverksettes. Den største utfordringen er kanskje hvordan barnevernet i tillegg kan stimuleres til å tenke kreativt og få gjennomslag for alternative tiltak der dette trengs. Videre blir det spørsmål om å tenke alternativt hvis de eksisterende tiltakene ikke virker etter hensikten. Behovsstyrte hjelpetiltak krever i kanskje enda større grad enn tilbudsstyrte hjelpetiltak både grundig kartlegging, tiltaksplaner og effektvurderinger, ut fra det overordnede hensynet om barns beste.

En viktig forutsetning for gode hjelpetiltak, er naturligvis at tiltakene er tilpasset situasjonen og til livssituasjonen til de barn og foreldre som er i vanskeligheter. I lov om barneverntjenester brukes formuleringen «rett hjelp til rett tid». Å kunne gi slik hjelp krever at problemene er kartlagt, og at det er mulig å gi hjelp som har et utviklingspotensiale i seg, og som ikke bidrar til å sementere problemene. Derfor er det også formålstjenlig med en dreining av tenkningen i retning av å være mer behovsstyrt og utviklingsorientert.

Hjelpetiltak i barnevernets regi har det felles med andre typer «hjelpetiltak» at de skal utvikles og gjennomføres i samarbeid med den familien det gjelder. Unntaket er til dels de relativt få tilfellene hvor hjelpetiltak og tilsyn pålegges. I de senere årene har vi som beskrevet i kapittel 9, sett en økt vektlegging av slikt samarbeid på mange områder, noe som illustreres av beteg-

nelser som «brukerorientering», «brukermedvirkning» og «myndiggjøring». (Se også avsnittene om bruk av nye metoder som «PMT» og «MST» i kapittel 14.)

Dette innebærer i konkrete tilfeller blant annet at familiene, eller stort sett foreldrene inntil barn blir ungdom med egne partsrettigheter, også har rett til å bidra til å definere problemene som barneverntjenesten setter inn hjelpetiltak i forhold til. Dette kan forstås slik at man i enkeltsaker aksepterer foreldrenes problemdefinisjoner (i hvert fall i utgangspunktet), og foreslår og gjennomfører tiltak ut fra disse. Hva det innebærer kan illustreres med noen eksempler. Hvis en mor mener hun først og fremst trenger et weekendhjem (besøkshjem) for å få avlastning, blir dette tiltaket iverksatt. Hvis et foreldrepar mener at gjentatte meldinger til barnevernet skyldes egenskaper ved naboene og ikke foreldrenes alkoholmisbruk, og samtidig oppgir at eget alkoholkonsum er temmelig ubetydelig, blir dette i så fall utgangspunktet for det videre arbeidet. Det er både faglig og etisk nødvendig å legge en slik tankegang til grunn. Samtidig kan dette i praksis være utilstrekkelig. Faren er at barneverntjenesten overser problemer det burde vært tatt tak i.

På sin side har barneverntjenesten gjerne egne oppfatninger av hva slags familier som kommer i kontakt med tjenesten, og kan derfor både i undersøkelses- og iverksettingsfasen bli mer problemfokusert enn det som er faglig forsvarlig, og konfliktorientert i forhold til det foreldrene er interessert i. Barneverntjenesten har sin erfaringsbaserte kunnskap fra familier med store problemer, og har gjentatte ganger sett eksempler på hvilken problemutvikling som kan finne sted når barn eller ungdom ikke får riktig hjelp. I motsetning til en bagatellisering av problemer kan derved barneverntjenesten komme til å bli for problemfokusert og overtolke signaler som ikke behøver å ha så stor betydning. Å ikke ta alt for «god fisk» og å undersøke nærmere kan være faglig forsvarlig. Det kan imidlertid også føre til iverksetting av unødvendige eller dårlig tilpassede tiltak.

Feilvurderinger gjennom til en viss grad enten å bagatellisere eller å overdrive problemer, virker nærmest uunngåelige. Like klart er det at de ikke skal forekomme.

Dilemmaet knyttet til slike feilvurderinger er kanskje generelt sett større i utredningsfasen enn under gjennomføring av hjelpetiltak. Imidlertid er det når hjelpetiltak settes i verk at tiltakenes treffsikkerhet i forhold til problemene testes i praksis. Aktuelle spørsmål i slike sammenhenger er bl.a. om måten hjelpetiltak gjennomføres på bør justeres og/eller om det er behov for andre hjelpetiltak. Samtidig finnes det, som nevnt i kapittel 8, klare indikasjoner på at i en del saker er faseinndelingen undersøkelse – beslutning – gjennomføring av tiltak i praksis flytende.

11.3 Behovet for bedre oppfølging og mer kunnskap

I tiltaksarbeidet er det behov for bedre kunnskap og mer individualisert oppfølging. Dette er en av ulempene med å ha tjenester som er tilbudsstyrte, i hvert fall hvis konsekvensen blir at altfor mange tilbys de samme tjenestene på samme måter. Det å vite hvordan tilpasning av tiltakene kan og bør variere krever kunnskap og situasjonsforståelse fra barneverntjenestens side. For

eksempel i familier med skolebarn, vil barnevernet naturlig nok være opptatt av at foreldrene følger opp skolearbeidet og også hjelper barna med lekser. Hvis dette er et problem for foreldrene, vil bl.a. barnevernet gjerne veilede dem i hvordan de skal få dette til. Med andre ord vil en grunnholdning om at det er bra for barn at foreldrene følger opp skolearbeidet deres styre veiledningen foreldrene får. Hvis barn har konsentrasjonsvansker og som følge av det strever med skolearbeidet, er det derimot ikke gitt at foreldrene skal hjelpe dem med leksene. For disse barna kan det å måtte bruke mye tid sammen med foreldrene på leksearbeid, føre til at begge parter blir mer og mer frustrert og derfor være en dårlig løsning. Det å tenke nyansert, og vurdere på hvilke måter tiltak bør tilpasses til den individuelle familien, er med andre ord en forutsetning for godt tiltaksarbeid.

I norsk faglitteratur om (bl.a.) hjelpetiltak, har klarere målsettinger med hjelpetiltakene blitt etterlyst. Denne problemstillingen henger sammen med om og i hvilken grad barnevernet i praksis lager tiltaksplaner for hjelpetiltak slik barnevernloven § 4-5 foreskriver. Det er også blitt etterlyst bedre og mer systematisk arbeid med oppfølging av hjelpetiltak, for eksempel i et temahefte om tiltaksplaner i barnevernet (Bastøe, 1995).

I tråd med lovens intensjoner består mesteparten av barnevernets tiltak av hjelpetiltak. Barneverntjenesten er samtidig en del av et større nettverk av hjelpetjenester for barn og unge, hvor PPT og BUP er de viktigste. Vi vet også at det er en viss grad av overlapping mellom tjenestene. De samme barna og ungdommene kan ha kontakt med flere hjelpetjenester på en gang, eller bli henvist videre mellom ulike hjelpetjenester i løpet av noen år. Barn og unge som har kontakt med barnevernet vil ofte bli henvist videre til andre tjenester hvis barneverntjenesten ikke har de nødvendige tiltakene, som for eksempel når det er behov for psykiatrisk behandling eller opplæring og hjelp i forbindelse med særlige lese- og skrivevansker. Imidlertid henvises barn i større grad til barnevernet på grunn av familieproblemer enn det som skjer til de andre tjenestene. Samtidig har barneverntjenesten ikke nødvendigvis tiltak som direkte er rettet mot slike problemer, men må henvise foreldrene til for eksempel familievernkontorer, rusmiddelklinikker eller voksenpsykiatrien (jf. kapitlet om ansvarsfordeling og samarbeid i barnevernet og kapitlet om forebygging).

Med andre ord er fortsatt situasjonen den at barneverntjenesten inngår i et nettverk av hjelpetjenester, der det i en del saker (altfor mange vil utvalget understreke) skjer en sirkulasjon av barn og foreldre mellom tjenestene. Det er høyst diskutabelt om det er nødvendig at barneverntjenesten gir et tilbud til alle dem som i dag mottar hjelpetiltak, jf. kapittel 8. Andre hjelpetjenester burde kunne formidle for eksempel støttekontakter og andre avlastningstilbud uten at dette behøver å skje etter vedtak om hjelpetiltak etter barnevernloven. Dette forutsetter imidlertid at disse tjenestene har tilstrekkelig økonomi og personell til å kunne «overta» enkelte tjenester fra barnevernet.

Utvalget ser denne sirkulasjonen av barn og foreldre som et uttrykk for et klart forenklingbehov når det gjelder hjelpe- og støttetiltak, samt behov for mer systematisk oppfølging av hvordan hjelpetiltakene fungerer i praksis. Barnevernloven har som nevnt en bestemmelse om tiltaksplaner, som med fordel kan brukes som utgangspunkt for fokusert og god vurdering av enkelt-

tiltak. Når omsorgsovertakelser foreslås, skal barneverntjenesten begrunne hvorfor hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig. Da viser det seg gjerne at barneverntjenesten kan si generelt at hjelpetiltakene ikke har fungert, ut fra at barnets situasjon ikke er blitt bedre eller til og med forverret. Både i enkeltsaker og generelt trenger vi nærmere kunnskap om akkurat hva som ikke har fungert, og om hjelpetiltak kunne ha fungert hvis de hadde vært prøvd på en annen måte.

Det foreligger svært lite forskning på tilsiktede og utilsiktede effekter av ulike hjelpetiltak, spesielt på de tradisjonelle tiltakene. Det som får oppmerksomhet synes å være de nye og «spennende» tiltakene, som derved også lett blir tiltak «alle» vil prøve. Det er en tydelig mangel på dokumentert kunnskap om tiltaksarbeidet i sin alminnelighet, og på forskning som kobler sammen barnevernets hjelpetiltak med andre typer hjelp barn og unge kan få.

Mulighetene til å få oversikt basert på offentlig statistikk om hjelpetiltak er imidlertid relativt store i Norge, i og med at vi her i motsetning til i mange andre land kan koble ulike registre på basis av personnumre. Data om hjelpetiltak i barnevernet inngår til forskjell fra tjenester gitt av mange andre etater i statistikken som kan relateres til personnummer. Vi kan stille spørsmål om den svake forskningsinteressen har sammenheng med at hjelpetiltak er lite dramatiske og derfor heller ikke havner på den offentlige dagsorden. Vi merker oss også at spørsmål knyttet til rettssikkerhet blir lite fremhevet ved bruken av slike tiltak. Kanskje har det sammenheng med at tiltakene pr. definisjon er frivillige. Spørsmålet er også om begrepet hjelpetiltak på en måte fungerer «tilslørende» ved å signalisere at dette dreier seg om noe klart positivt, som det ikke er nødvendig å sette under et kritisk lys.

Utvalget har ingen innvendinger mot at begrepet hjelpetiltak brukes, så lenge mulige effekter av tiltakene i likhet med annen virksomhet blir vurdert på en faglig og etisk skikkelig måte. Utvalget mener imidlertid at det bare på grunnlag av styrket forsknings- og utviklingsarbeid vil være realistisk å utvikle mer varierte, utviklingsorienterte og behovstilpassede støtte- og hjelpetiltak.

11.4 Oppsummering

Innledningsvis har dette kapitlet nevnt de typene hjelpetiltak som er eksplisitt omtalt i barnevernloven. Kapitlet gir deretter en forholdsvis kort beskrivelse av de mest brukte hjelpetiltakene i barnevernet og hvordan bruken av ulike hjelpetiltak har utviklet seg i perioden 1993-98. Det mest iøynefallende trekket er økningen i bruken av tiltak som ikke nevnes eksplisitt i barnevernloven eller rapporteringsskjemaet til Statistisk Sentralbyrå. Samtidig er de fleste hjelpetiltakene som brukes også tiltak som har blitt brukt i mange år.

I annet avsnitt blir argumenter for og i mot standardiserte (eller tilbudsstyrte) hjelpetiltak diskutert. I denne forbindelse bør det poengteres at i hvilken grad barnevernets hjelpetiltak er standardiserte, ikke nødvendigvis henger sammen med om hjelpetiltakene som tilbys nevnes i barnevernloven eller ikke. Samtidig ser utvalget etter en samlet vurdering flere ulemper enn fordeler ved den eksemplifiseringen av typer hjelpetiltak som gjeldende barnevernlov gir. Vi sikter i denne sammenheng til § 4-4 annet ledd. (Diskusjoner knyttet til pålagte hjelpetiltak i hjemmet og plasseringer utenfor hjemmet som

hjelpetiltak tas ikke opp i dette kapitlet.) Utvalgets hovedinnvending mot eksemplifisering av tiltak i barnevernloven, er at dette kan bidra til å hemme kreativitet og mangfold. Det kan med rette innvendes at vi ikke har faglig dokumentasjon som underbygger at lovverket her fungerer hemmende. Utvalget ser imidlertid ingen vektige argumenter for å beholde eksemplifiseringen i gjeldende lov. I den gamle barnevernloven ble ikke støttekontakter, avlastningshjem eller avlastningstiltak i hjemmene nevnt i lovteksten, men ble likevel hyppig brukt som hjelpetiltak (dengang kalt forebyggende tiltak). Utvalget ser derfor heller ingen fare for at vel innarbeide hjelpetiltak ikke ville bli brukt ved behov, hvis de ikke hadde vært nevnt eksplisitt i loven.

Tilgjengelig informasjon tyder på at barnevernet generelt sett ikke arbeider så systematisk med oppfølgingen av hjelpetiltak som ønskelig. Utvalget ser ingen grunn til å fjerne eller endre ordlyden i barnevernloven § 4-5 om oppfølging av hjelpetiltak, men vi etterlyser i første rekke økt systematikk i tiltaksplanarbeidet mer enn plandokumenter. Klare målsettinger og oppfølging av disse i tiltaksplanene, kan dessuten gjøre det lettere å vurdere effekter av hjelpetiltak.

I tillegg til at barnevernet bør legge større vekt på å vurdere effekter av individuelle hjelpetiltak, ser utvalget behov for mer generelle kunnskaper om hvordan ulike hjelpetiltak fungerer i praksis. På denne bakgrunn etterlyser utvalget økt forskning og utviklingsarbeid knyttet til hjelpetiltak. Slikt arbeid bør fokusere både på nye tilnærminger, metoder og tiltak og de hjelpetiltakene som tidligere har vist seg formålstjenlige.

Hjelpetiltak med hjemmel i barnevernloven bærer, og vil fortsatt bære, et visst preg av kontroll. Men perspektivene om å utvikle foreldrenes omsorgsevner må tydeliggjøres, og det krever veiledning, oppmuntring, og positiv medvirkning fra familiens side. Utvalget ser behov for organisasjonsendringer som både berører barnevernet og andre etater som arbeider med barn og unge. For å poengtere at disse endringsforslagene berører mange temaer og problemstillinger, har utvalget valgt å beskrive forslagene nærmere først i tilrådningskapitlet på slutten av utredningen.

Kapittel 12

Hjelpe- og omsorgstiltak utenfor hjemmet

12.1 Plasseringsgrunnlaget

Barnevernloven har flere bestemmelser som gir hjemmel for å flytte barn ut av hjemmet, enten ved at barneverntjenesten treffer midlertidige eller foreløpige vedtak, ved at barneverntjenesten formidler frivillig plassering, eller ved at fylkesnemnda vedtar at barnevernet skal overta omsorgen for barnet, eller at barnet skal plasseres utenfor hjemmet på bakgrunn av store atferdsvansker. (Atferdstiltakene er nærmere behandlet under kapittel 14). Noen ganger plasserer foreldrene selv sine barn utenfor hjemmet. Barneverntjenesten kan da kreve å godkjenne stedet hvis plasseringen varer mer enn to måneder, og dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven, jf. § 4–7. Godkjenningsskravet gjelder likevel ikke når barnet er over 15 år, når plasseringen er nødvendig av hensyn til barnets skolegang, eller når den unge blir plassert i en offentlig institusjon på grunn av sin helse og utvikling.

Etter §§ 4–6 og 4–25 kan barneverntjenesten eller påtalemyndigheten treffe midlertidige vedtak om å flytte barn ut av hjemmet i akutsituasjoner, og etter § 4–9 jf § 4–8 første og annet ledd kan det treffes foreløpige vedtak om forbud mot flytting når barnet bor utenfor hjemmet. Når det er truffet slike midlertidige og foreløpige vedtak, skal forslag om mer varige tiltak, som f.eks. omsorgsovertakelse, bringes inn for fylkesnemnda innen gitte frister. Dersom saken ikke er sendt fylkesnemnda innen fristen, faller vedtaket bort.

Vedtak om å overta omsorgen for et barn kan etter § 4–12 treffes

- a) dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling,
- b) dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring,
- c) dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, eller
- d) 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 for barnet.

Et slikt vedtak kan likevel ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak eller ved mindre inngripende tiltak. Vilkårene for å treffe vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4–8 er nærmere omtalt nedenfor.

Flytting etter § 4–12 kan skje med foreldrenes samtykke ved forenklet fylkesnemndsbehandling. Det innebærer at fylkesnemnda kun består av fylkesnemndsleder og legmedlemmer, og uten at foreldrene er tilstede og uten at det føres vitner. På tross av samtykke kan ikke foreldrene få barnet hjem når de ønsker det. Opplysninger fra fylkesnemndene viser at dette er en relativt utbredt plasseringsform.

Barn kan også plasseres mot foreldrenes samtykke og det innebærer da en fullstendig fylkesnemdsbehandling (jf; kap 16). Begge typer plassering etter § 4–12 påfører partene belastninger. Foreldrene, fordi de blir erklært ikke å ha tilstrekkelig foreldrekompetanse eller omsorgsevner. Barnet, som ofte opplever konflikt mellom barnevernet og foreldrene. Fosterforeldrene, som kan bli gjenstand for foreldrenes sterke reaksjoner, og fordi de kan oppfattes å ta foreldrenes plass. Det samme gjelder barneverntjenesten, som møter foreldrenes sinne, skuffelse og sorg. En plassering etter § 4–12 stiller store kompetansekrav til barneverntjenesten både når det gjelder lovanvendelse, skjønnsutøvelse og i forhold til å håndtere de mange vanskelighetene en slik plassering ofte medfører.

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, kan barnet enten plasseres i fosterhjem, i institusjon som er med i fylkeskommunens plan, eller i opplærings eller behandlingsinstitusjon når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet, jf. § 4–14. Plassering i opplærings- eller behandlingsinstitusjon omhandles ikke nærmere her, da dette som regel vil dreie seg om institusjoner under andre lover enn barnevernloven.

Barneverntjenesten kan også under visse vilkår formidle frivillig plassering utenfor hjemmet, jf. § 4–4 femte ledd. Denne bestemmelsen er noe av det som har skapt størst debatt etter at dagens barnevernlov ble iverksatt, og den vil derfor bli gitt en særskilt omtale.

12.1.1 Frivillige plasseringer utenfor hjemmet

I følge barnevernloven § 4–4, 5. ledd kan barneverntjenesten som et hjelpetiltak formidle plass utenfor hjemmet dersom det samtykkes til slik plassering, og dersom problemene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak. Det er foreldrene og ungdom over 15 år som skal samtykke i plasseringen. Slik plassering kan skje i fosterhjem, mødre hjem eller institusjon, og plasseringsstedet skal underlegges de samme godkjennings- og tilsynsrutiner som ved plassering i fosterhjem eller institusjon etter vedtak om omsorgsovertakelse. Spørsmålet om frivillig plassering skal altså ikke behandles av fylkesnemnda, og foreldrene beholder omsorgen for barnet i juridisk forstand, mens fosterforeldrene eller institusjonen utøver omsorgen på vegne av foreldrene. Denne type plassering forutsetter derfor ikke bare at det er enighet mellom foreldrene og barneverntjenesten om selve plasseringen og plasseringsstedet, men også om innholdet i tiltaket, dvs. spørsmål om samvær mellom barnet og foreldrene, om barnet skal gå i barnehage osv. Foreldrene kan i utgangspunktet når som helst kreve at barnet skal flytte hjem til dem igjen. Det er imidlertid ingen automatikk i at barnet i så fall blir tilbakeført. I følge § 4–8 kan fylkesnemnda vedta at barnet for en tid av opptil tre måneder ikke skal flyttes dersom det ikke er rimelig grunn for flyttingen, eller dersom den kan være til skade for barnet. Det følger videre av samme bestemmelse at det kan treffes vedtak om omsorgsovertakelse dersom det er overveiende sannsynlig at flyttingen vil føre til en situasjon eller risiko for barnet som tilsvarer vilkårene for omsorgsovertakelse, jf. § 4–12, eller dersom plasseringen har vart i mer enn to år og barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det må antas at flyttingen kan føre til alvorlige problemer for barnet.

Før den nye loven trådte i kraft, var en plassering i fosterhjem, barne- og ungdomshjem eller opphold i en annen institusjon, alltid å betrakte som

omsorgstiltak. Bakgrunnen for ønsket om å bryte ned skillet mellom hjelpe- og omsorgstiltak, var å kunne gi familier med behov for kortvarig plassering av barn bistand uten at omsorgen ble overtatt. Sosiallovutvalget (NOU 1985:18) pekte på at det blant annet ved forbigående sykdom eller andre vanskeligheter, kan være naturlig å bruke et slikt tiltak som en frivillig ordning, og at hjelpeordningene ville miste mye av sin fleksibilitet dersom det skulle være nødvendig med vedtak om omsorgsovertakelse for å få i stand en slik plassering. Samtidig er det slik at bruken av denne bestemmelsen har økt sterkt de senere årene. I det første året etter at den nye loven ble iverksatt, var under 500 barn og unge plassert utenfor hjemmet i medhold av denne paragrafen. I 1998 var antallet oppe i vel 1700, altså mer enn en tredobling. Det har blitt reist tvil om dette er en positiv utvikling, og påpekt at en grunn til økningen kan være at barneverntjenesten i disse sakene slipper alt arbeidet som følger med å fremme en sak for fylkesnemnda. På «barnevernfolkemunne» kalles denne paragrafen derfor for en «bekvemmelighetsparagraf», men som det fremgår av kapittel 8 er det ikke dokumentert at dette er tilfelle. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på noen vesentlige forutsetninger for denne bestemmelsen:

Frivillige plasseringer skal fortrinnsvis benyttes der foreldrene forbigående er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet, og i lovbestemmelsen er det presisert at barneverntjenesten bør vurdere å overta omsorgen for barnet dersom det må forutsettes at foreldrene ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg «i lengre tid». Det er ikke noen steder nærmere angitt hvor lenge et barn kan være frivillig plassert før omsorgsovertakelse må vurderes, men det vil være mot lovens intensjon dersom et barn plasseres etter denne bestemmelsen gjentatte ganger, eller i lange perioder. Det finnes ingen oversikt som sier noe om hvordan denne bestemmelsen praktiseres i dag hva gjelder lengden av plasseringene.

Vi skal videre være oppmerksom på at alternativet til en frivillig plassering ofte kan være plassering med tvang, og at dette kan fortone seg som en så stor trussel at foreldrene i virkeligheten ikke føler at de har et reelt valg. I slike tilfeller vil det altså bli foretatt en plassering uten at fylkesnemnda har vurdert om kriteriene for inngrep er til stede, og uten at man har fulgt de saksbehandlingsregler som gjelder i fylkesnemnda og som skal være en garanti for at vedtaket blir skikkelig vurdert og begrunnet.

12.2 Fosterhjem

Når barn ikke kan bo sammen med sine foreldre, er plassering i fosterhjem det mest brukte alternativet. Bak dette ligger et ønske om at barn som har vært utsatt for omsorgssvikt skal få oppleve et familieliv med stabile og omsorgsfulle voksne rundt seg. Dette skal kunne gi utviklingsmuligheter gjennom positive personlige opplevelser, og erfaringer med andre mennesker som kan motvirke effekten av tidligere negative samspill, og dermed korrigere noen av de problemene som kan ha utviklet seg.

I alt ca 80 % av alle barn og unge som er plassert utenfor hjemmet bor i dag i fosterhjem. Det var registrert 5456 barn i fosterhjem ved utgangen av 1998.

Av disse var 4198 under omsorg, mens de øvrige (1258) var plassert i fosterhjem som hjelpetiltak (Statistisk sentralbyrå 1999).

Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse går omsorgen for barnet over på barneverntjenesten. Når barnet er plassert i fosterhjem, skal fosterforeldrene utøve den daglige omsorgen på vegne av barnevernet. Barneverntjenesten kan bestemme at fosterforeldrene også skal avgjøre andre spørsmål enn de som gjelder den daglige omsorg, jf. § 4–18. Dersom ikke foreldrene også fratas foreldreansvaret for barnet etter loven § 4–20, beholder de et begrenset ansvar for barnet, bl.a. i avgjørelser om religiøse spørsmål og spørsmål om barnets utdanning. Foreldrenes myndighet er imidlertid sterkt beskåret, bl.a. ved at samværsordningen styres av vedtak i fylkesnemnda.

Det er den kommunen som plasserer barnet (omsorgskommunen) som har ansvaret for å følge opp barnet, foreldrene og fosterforeldrene. Kommunen der fosterforeldrene bor (fosterhjems kommunen) har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet for et aktuelt barn og den har ansvar for at det blir ført tilsyn med barn i fosterhjem. Fylkeskommunen har ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem, og skal sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning, mens fylkesmannen har ansvaret for å føre overordnet tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, og påse at disse utfører de oppgavene de er pålagt etter loven.

12.2.1 Forskjellige typer fosterhjem

I barnevernloven beskrives et fosterhjem som et privat hjem som tar i mot barn til oppfostring, jf. § 4–22. Lovens definisjon av fosterhjem dekker altså et vidt spekter fra tilfeller der familie påtar seg å være fosterforeldre for barnet, til de mer «profesjonelle» fosterhjemmene som har likhetstrekk med institusjoner i innhold og form.

Ordinære fosterhjem kan enten være fosterforeldre som er i familie med barnet, eller fosterforeldre som ikke kjenner barnet på forhånd. Det forutsettes at de som velges som fosterforeldre skal ha særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og de skal også ha de nødvendige forutsetninger i forhold til det aktuelle barnets behov. Fosterforeldrene får en arbeids- og utgiftsdekning som er regulert av Kommunenes Sentralforbunds satser, og inngår en skriftlig avtale med barneverntjenesten.

De siste 10 – 15 årene har det vært en økende differensiering av fosterhjemstyper, med bl.a. fremvekst av såkalte forsterkede fosterhjem og beredskapshjem. *Forsterkede fosterhjem* mottar spesielle tjenester og ytelser. Forsterkningstiltakene kan for eksempel bestå av avlastning, støttekontakt, eksternt veileder eller ekstra lønnskompensasjon som gjør det mulig at en eller begge fosterforeldre kan redusere sin arbeidstid utenfor hjemmet. Ekstra lønnskompensasjon innebærer i mange tilfelle at barneverntjenesten setter som krav at en av fosterforeldrene skal være hjemmeværende. Noen forsterkede fosterhjem er engasjert direkte av det fylkeskommunale barnevern, eller knyttet til en institusjon.

Beredskapshjem tar imot barn for kortere perioder etter vedtak i akutsituasjoner etter barnevernloven § 4–6, og også etter § 4–4, 5. ledd. Disse foster-

hjemmene ivaretar en del av de samme oppgavene som barnehjem, og er å regne som fosterhjem i henhold til loven.

Det har også vokst frem ordninger som er en mellomting mellom fosterhjem og institusjon, som f.eks. fosterhjemsringer som har base i en institusjon. Det skal også nevnes at barn og unge som har vist alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4–24 og 4–26, i følge § 4–27 kan plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger. Slike fosterhjem anses imidlertid ikke som fosterhjem i lovens forstand, og følger reglene for institusjoner hva gjelder tilsyn etc.

Vinnerljung (1996) postulerer en endring i mange land i synet på fosterhjemsomsorgen, fra det han kaller et «funksjonelt synssett» til et «problematiserende synssett». Med en funksjonell synsmåte anses fosterhjemsomsorgen hovedsakelig som et funksjonsdyktig, formålstjenlig tiltak for å ta hånd om barn fra hjem hvor omsorgen har sviktet. Med en problematiserende synsmåte fokuseres interessen også på negative konsekvenser av fosterhjemsplasseringer, og det stilles i varierende grad spørsmål ved tiltaksformens formålstjenlighet.

Den funksjonelle synsmåten tenderer å betone

- Mulighetene ved fosterhjemsplasseringer
- At fosterhjemsplasseringer bør brukes
- Lange og varige plasseringer
- Barnets kontakt med fosterforeldrene
- Barnevernets støtte til fosterforeldrene

Den problematiserende synsmåten tenderer å betone

- Problemene ved fosterhjemsplasseringer
- At fosterhjemsplasseringer bør unngås
- Korte og midlertidige plasseringer
- Barnets kontakt med foreldrene
- Barnevernets støtte til foreldrene

Forskjellen i disse synsmåtene setter fokus på hvordan man på den ene side skal vektlegge verdien av barnets rett til å bli ivaretatt, og på den annen side verdien av at barn hører sammen med sine foreldre. Hvilken relative vekt disse verdiene gis når de kommer i konflikt med hverandre har skiftet over tid, både i Norge og i andre land. Spenningsfeltet viser seg i fosterhjemsomsorgens iboende dilemma mellom på den ene side tilhørighet, og på den annen side midlertidighet (Havik & Bache-Hansen 1998). Her har det også blitt brukt betegnelser som «erstatningshjem» og «støttehjem» (eller supplementshjem) for å skille mellom fosterhjem der barnet skal vokse opp, og fosterhjem som skal ha begrenset varighet. (Bache-Hansen 1987, Lindèn 1984) Til tross for at en fosterhjemsplassering skal være et midlertidig tiltak, viser undersøkelser fra Norge at en høy andel av fosterhjemsplasseringene har en målsetting om varig plassering (Bache-Hansen 1992, Havik 1996, Havik 1997).

Det må anses for å være viktig å se nærmere på dette, blant annet sett i lys av de perspektiver som synliggjøres i den refererte sontringen mellom en funksjonell og en problematiserende synsmåte.

12.2.2 Fosterhjemsomsorg og stabilitet

Fosterhjems plasseringer er i prinsippet midlertidige. Det innebærer at barnet skal tilbakeføres til sine foreldre så snart de er i stand til å gi barnet tilstrekkelig omsorg. Praktiseringen av ordningen er likevel slik at en stor andel av de barna som plasseres i fosterhjem også vokser opp i fosterhjem. En undersøkelse av fylkesnemdsvedtak tyder på at dette også er planlagt i forholdsvis mange saker. En gjennomgang av 43 saker fremmet for tre fylkesnemnder for sosiale saker, viste at fylkesnemnda forutsatte varig plassering for 61 % av de barna som var omtalt (Havik 1997).

Utsiktede flyttinger er et problem innen fosterhjemsomsorgen, men omfanget er ikke tilstrekkelig kartlagt. Toril Haviks studier viser imidlertid at et av to barn som var under 3 år ved plassering, og to av tre barn som var over 9 år, hadde vært plassert andre steder (Havik 1997). Jf. tabell 12.1. I kunnskapsstatusen om fosterhjem, har Havik også undersøkt hva vi har av foreliggende forskning knyttet til årsaksforhold til utsiktede flyttinger. Når det gjelder barnrelaterte årsaker, er barnets alder og barnets problemomfang og da særlig atferdsrelaterte problemer, sentrale årsaker til utsiktede flyttinger (Backe-Hansen 1982, Berridge og Cleaver 1987 og Rothe 1987).

Faktorer i fosterhjemmet, som synes å være sentrale for å unngå utsiktede flyttinger, er at det i fosterhjemmet ikke er barn som er yngre enn fosterbarnet, at fosterforeldrene er godt voksne, og at de har en inkluderende holdning (Triseliotis 1980). Arbeidet til Berridge og Cleaver (1987) tyder også på at det er forskjeller mellom ulike barnevernkontor med hensyn til utsiktede flyttinger.

Fosterforholdet er i utgangspunktet regulert av en standardkontrakt med en gjensidig oppsigelsesfrist på 3 måneder. Det foreligger ikke statistikk over fosterhjem som har sagt opp avtalen. I Toril Haviks undersøkelse av fosterforeldre, har 2 av 5 vurdert å si opp avtalen.

Tabell 12.1: Forhold tilknyttet utsiktede flyttinger

	Meget viktig	Viktig	Litt viktig	Ikke viktig
Forhold ved barnet (N=183)	48 %	25 %	7 %	20 %
Hensynet til egne barn (N=171)**	34 %	23 %	15 %	28 %
Forholdet til barnevernet (N=177)	35 %	18 %	13 %	34 %
Sak stadig oppe i f.nemnd/rettsapp. (N=92)*	26 %	21 %	12 %	41 %
Forhold ved barnets samvær (N=171)	22 %	11 %	15 %	52 %
Forhold til barnets foreldre (N=173)	20 %	10 %	15 %	55 %
Endringer i fosterfamilien (N=163)	14 %	7 %	10 %	69 %
Forholdet til slekt/naboer (N=161)	4 %	7 %	5 %	84 %

** Bare fosterforeldre som har egne barn* Bare fosterforeldre som har hatt sak oppe

Spørsmålet om stabilisering av barnets forhold i fosterhjemmet er påtreggende. Dette gjelder fosterbarn generelt og fosterbarn som skal ha sin oppvekst i fosterhjemmet spesielt. Adopsjon blir nærmere omtalt under 12.6.

12.2.3 Opplæring og oppfølging av fosterforeldre

Forberedelse, opplæring og støtte til fosterforeldre, fosterbarn og foreldre anses som vesentlige forutsetninger for vellykkede fosterforhold (Havik & Backe-Hansen, 1998). Det er et mål at alle fosterforeldre skal få et kvalitativt godt tilbud om grunnopplæring før plassering, og en utvidelse av tilbudet i form av videre opplæring innenfor særskilte temaområder etter at plassering er foretatt. Et godt oppfølgingsarbeid preges av kontinuitet, stabilitet og av et åpent samarbeid mellom barnevernet og fosterhjemmet.

Fra 1987 har grunnkurset «Å være fosterforeldre» vært brukt som opplæring til nye fosterforeldre. Fra 1997 startet et prosjekt for innføring av et nytt program, PRIDE (Parents, Resources, Information, Development, Education). Pride-programmet består av to deler; et program som utreder og forbereder familier som er interessert i å bli fosterforeldre, og et oppfølgingsprogram for dem som allerede er fosterforeldre. Opplæringen tar for seg fem kompetanseområder: Omsorg og oppfostring, å møte barnas utviklingsbehov og «håndtere» forstyrrelser i utviklingen, å støtte relasjoner mellom barna og deres familier, å gi barn tilgang til trygghet og utviklende relasjoner som skal bestå livet ut, og å arbeide som medlem i et profesjonelt team. Opplæringen består av gruppesamlinger og hjemmebesøk. Deltakerne skriver en livsbok underveis, der de har mulighet til å fundere på og sette ord på egne motiver for å bli fosterforeldre. Fra høsten 1999 hadde alle fylkeskommunene egne Pride-ledere med mulighet til å tilby denne opplæringen.

Det er store variasjoner i forhold til hvordan fylkeskommunen organiserer opplæringen til fosterforeldrene. Vanligvis tilbyr fylkeskommunen et kurs årlig. I tillegg kan fosterforeldre søke kommunen om deltakelse på kurs arrangert av andre, for eksempel fra fosterhjemsforeningene. Fosterforeldre opplever store forskjeller i hva slags og hvor mange kurs og samlinger de får økonomisk dekning til.

Kommunens oppgave med å følge opp barn og fosterfamilie føyer seg inn i en rekke oppgaver som det kommunale barnevernet har. Enkelte av disse oppgavene er belagt med stramme tidsfrister, så som gjennomgang av melding, gjennomføring av undersøkelse og iverksetting av tiltak. Det er ikke slike tidsfrister knyttet til oppfølgingen av fosterhjems plasseringer, og det har blitt reist spørsmål ved om det er en fare for at barneverntjenesten prioriterer de oppgavene som den lovmessig er forpliktet til å utføre innen de nevnte tidsfrister. For fosterfamilien er det av betydning at den får regelmessig, og i perioder hyppig oppfølging som alltid holder høy faglig kvalitet. Det er derfor viktig å påse at dette arbeidet ikke blir nedprioritert på grunn av en vanskelig ressurs-situasjon i den kommunale barneverntjenesten.

12.2.4 Effekten av fosterhjem som tiltak

En rekke forhold er med på å bestemme virkningene av fosterhjem som tiltak: Alderen på barnet ved plassering, problemomfang, antall flyttinger forut for plassering og varighet av plasseringen, osv. I diverse utenlandske undersøkelser har man funnet store lokale ulikheter når det gjelder hvor mange og hvilke barn som plasseres i fosterhjem respektive på institusjon (Colton, 1988). Lowe (1992) fant ingen forskjell i beslutningsgrunnlag for individuelle barn som kunne motivere ulikhetene i hvordan disse omsorgstiltakene beny-

ttes (jf Andersson, 1984, 1995; Sundell & Alldahl, 1993; om svenske forhold. Vinnerljung, Sallnäs, Oscarsson, 1998)

Resultater fra fosterbarnsforskning gir ingen entydige svar på om fosterhjemmsomsorg fungerer som man har tenkt seg eller ikke. Mange studier peker for eksempel på at selv med lange plasseringer ser fosterhjemmsorgen ut til i liten grad å kompensere for manglende skole- og utdanningsprestasjoner (Vinnerljung op.cit).

De mest kjente langtidsstudier fra Sverige og Norge er gjennomført av Bohman og medarbeidere (1985), som foretok en undersøkelse av 624 barn som var registrert på et adopsjonsbyrå mot slutten av 1950-årene. Omtrent en tredjedel vokste opp med mor, en tredjedel i fosterhjem, og siste tredjedel ble adoptert. Fosterbarna var den gruppen som hadde klart seg dårligst i ung voksen alder. Forskerne mente at hovedforklaringen var den juridiske og psykologiske utrygghet som hefter ved fosterhjems plasseringer.

Vinnerljung (1996) undersøkte 107 personer, født mellom 1958–1967, som hadde vært fosterbarn i minst fem år før de fylte 13 år. Han sammenlignet både med deres hjemmeboende søsken og med normalgruppedata for samme kjønn- og aldersgruppe. Han fant at både fosterbarna og hjemmebarna som gruppe viste en dårligere tilpasning enn «normalbarna», selv om de fleste klarte seg rimelig bra. Fosterbarna som kom tidlig under omsorg klarte seg noe bedre enn de som kom senere under omsorg. Stabilitet i plasseringen syntes å være uten betydning. Vinnerljung påpeker selv at resultatene på den ene side kan argumentere for tidligere og mer resolutt inngripen, og på den annen side for at samfunnet bør gripe mindre og mildere inn. Han understreker også at resultatene sannsynligvis for en stor del er tidsspesifikke, da «hjemmebarna» vokste opp i en periode hvor det var gode muligheter for mødrene til å få arbeid, misbruk blant kvinner var betydelig mer uvanlig enn i dag, og velferdsordningene var relativt gode.

Bonnier og Kälvesten (1990) vurderte tilpasningen til samtlige 284 barn fra Stockholm som ble førstegangsplassert i fosterhjem i 1960. 21 år senere klarte halvparten seg godt. De som klarte seg best var de som meget tidlig fikk sitt varige fosterhjem.

Veland (1993) undersøkte 109 fosterbarn født mellom 1966 og 1971. Halvparten klarte seg godt i ung voksen alder. Et stort mindretall hadde til dels omfattende problemer og syntes å videreføre «den sosiale arv» fra sine foreldre. Det forekom en sammenheng mellom god tilpasning og det å ha kommet tidlig og varig under omsorg.

Når det gjelder risiko for fosterbarns langsiktige utvikling, gir Vinnerljung (1996) en oppsummering ut fra en såkalt utviklingspsykopatologisk modell. I henhold til denne modellen kan individets utvikling og tilpasning best forstås som en kontinuerlig prosess, hvor risikofaktorer og beskyttende faktorer er i vedvarende samspill. Vinnerljung trekker i denne sammenheng fram forhold både før, under og etter plasseringen. Av forhold før plasseringen vektlegger han bl.a. genetisk sårbarhet, sosial arv, tidlige negative erfaringer og separasjonserfaringer. Av forhold under plasseringen peker han på fosterhjemmsordningens innebygde midlertidighet, fosterforeldrenes usikre stilling, barnets usikre stilling i familien, problematiske identitetsutvikling hos barnet og svake skoleprestasjoner. Av forhold etter plassering trekker han fram at barnet har

dårlig utdanning, ingen «familie for livet» og liten støtte rundt seg. Alt dette kan sees på som faktorer og forhold som er av betydning for den kompliserte prediktive vurdering som må legges til grunn for valg av hjelpe- og omsorgstiltak i barnevernet.

12.3 Institusjon

Som nevnt under 12.2, går omsorgen for barnet over på barneverntjenesten når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Når barnet er plassert i institusjon, er det institusjonen der barnet bor som skal utøve den daglige omsorgen på vegne av barneverntjenesten. På samme måte som for fosterhjem kan barneverntjenesten bestemme at institusjonen også skal avgjøre andre spørsmål enn de som gjelder den daglige omsorg, jf. barnevernloven § 4–18.

Det er den kommunen som plasserer barnet (omsorgskommunen) som har ansvaret for å følge opp barnet og foreldrene når barnet er plassert i institusjon. Fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, som hører inn under barnevernloven, jf. § 5–1. Fylkeskommunen skal utarbeide en plan som skal vise hvordan fylkeskommunen vil dekke aktuelle og framtidige behov for institusjonsplasser, og i hvilken utstrekning en skal søke dekket behovet ved å ta private og kommunale institusjoner med i planen, jf. § 5–2. Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, kan ikke barnet plasseres i institusjon som ikke er med i fylkeskommunens plan.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at institusjoner som er tatt inn i fylkeskommunens planer drives i samsvar med loven, forskrifter til loven og den planen som er fastsatt. Til dette tilsynsarbeidet kan fylkesmannen oppnevne et tilsynsutvalg, jf. § 5–7. Departementet kan for å sikre en forsvarlig standard på institusjonene gi veiledende retningslinjer om bygninger, utstyr, bemanning og de ansattes utdanning m.m, jf. § 5–10. Slike retningslinjer er ikke gitt.

I 1998 var det registrert i alt 174 barneverninstitusjoner med til sammen 1 536 plasser i Norge. Av disse var 21 barnehjem, 57 ungdomsinstitusjoner, 23 kombinerte barne- og ungdomshjem, 14 institusjoner for foreldre og barn (tidligere mødre hjem), 13 bo- og arbeidskollektiv, 24 akutt- og utredningsinstitusjoner og 23 andre typer institusjoner.

Pr 15. januar 1999 var i alt 1 316 barn og unge plassert i disse institusjonene. I tillegg kommer en del plasseringer i private hjem etter atferdsbestemmelsene i loven. Som nevnt ovenfor betraktes disse hjemmene i prinsippet som institusjoner.

Ser vi på hvor lang tid barn og ungdom oppholder seg i institusjon, finner vi at det er ca 200 som har et opphold på 2–6 år. Seks av ti (59 %) av barn og unge er i institusjon under ett år, åtte av ti (82 %) i under to år, de fleste under 6 måneder.

Aldersgruppen 14–17 år er den største og utgjorde vel 55 prosent av beboerne.

Det er noen flere gutter enn jenter plassert på institusjon, men forskjellen er ikke stor (ca 55 % gutter). Forskjellen er størst i kategorien «andre institusjoner» (61% gutter).

Av de ca. 4850 barn og ungdom som var under omsorg ved utgangen av 1998, var i overkant av 400 i barne- eller ungdomshjem. I tillegg var det i overkant av 200 barn som fikk hjelp fra barnevernet ved at de tok imot andre omsorgstiltak utenfor hjemmet (rusmiddelinstitusjoner, arbeidskollektiver og BUP).

12.3.1 Historie og utviklingstrekk

I første del av barnevernets historie ble langvarig institusjonsplassering brukt som virkemiddel. Institusjonene kom imidlertid tidlig i vanry. Særlig gjaldt det skolehjemmene, etterkommerne av de eldre oppdragelsesanstaltene og forløperne for atferdskolene (spesialskolene), som nå stort sett også er borte (nedlagt eller omorganisert). Det dårlige ryktet preget også mange av de alminnelige barnehjemmene. Institusjonene har vært forbundet med en streng og inhuman behandling av vergeløse barn, noe som er skildret både i skjønnlitteratur og i faglige framstillinger.

I etterkrigstiden og senere ble antall barneverninstitusjoner halvert og antall plasser redusert enda mer. De siste par ti-årene har det foregått en omstillingsprosess der institusjonene har kommet tilbake, blant annet gjennom at fylkeskommunene fra 1980 fikk det overordnede ansvaret for institusjoner for barn og unge.

Det har skjedd en endring bort fra store institusjoner der forholdsvis mange barn vokste opp, til små enheter som er baser for utredning og/eller rehabilitering av sosialt mistilpassede barn og unge. Noen av disse enhetene er organisert etter familiemodellen, og noen etableres i dag som tiltak rundt enkeltbarn eller unge. I sin tid var fattigdom en vesentlig årsak til at barn og unge ble plassert på institusjon, i dag er bakgrunnen i større grad omsorgssvikt eller mishandling relatert til rusmisbruk eller psykiske lidelse hos foreldre, ofte aleneforeldre, kombinert med et mangelfullt sosialt nettverk. Som nevnt brukes institusjoner hovedsakelig for kortvarige plasseringer og overgangsordninger. I tillegg har langtidsplassering vært ansett som nødvendig for en del unge med behov for systematisk sosial trening. Det finnes også noen få små enheter organisert etter familiemodellen som brukes som oppvekstinstitusjoner.

I løpet av de siste 10 årene er det bygget opp institusjoner i flere fylker som i hovedsak har som oppgave å utrede barns omsorgs- og utviklingsbehov i lys av foreldrenes muligheter til å ivareta disse på en tilfredsstillende måte. Mange steder blir foreldrene utredet i familieenheter, hvor foreldre og barn bor sammen mens utredningen pågår. I dag legges det stor vekt på å bygge opp under foreldres omsorgsmuligheter. I takt med dette arbeidet er det vokst fram en rekke foreldre/barn- tiltak rundt om i landet som forsøker å utvikle foreldrenes egne omsorgsressurser på en konstruktiv måte.

Kravene til den faglige og etiske standarden ved arbeidet i barneverninstitusjonene har nok i de senere år blitt styrket, blant annet gjennom videre- og etterutdanning for de ansatte. Både institusjonene og barnevernet skal også arbeide for å skape trygghet for barn og unge ved akutt-plasseringer, og lar derfor ofte foreldre i stor grad ta del i den konkrete overføring inn i institusjonen. Barneverntjenesten skal legge vekt på foreldres medvirkning og hvilke ressurser de representerer for sine barn, også når barna er under omsorg. Barn og ungdom blir bare i liten grad plassert med tanke på langvarig institus-

jonsopphold. Unntaket har vært de som har alvorlige atferdsvansker, jf. kapittel 14.

12.3.2 Institusjoner i et framtidig barnevern

Det finnes i dag ingen norsk forskning som dokumenterer effekten av institusjonsopphold. Den mest aktuelle vurderingen finner vi i ekspertrapporten «Barn og unge med alvorlige atferdsvansker», lagt fram av Norges forskningsråd på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet i 1998. Etter å ha vurdert årsaksforhold, arbeidsmetoder og resultater av ulike typer tjenester og tiltak, konkluderes det her med at institusjonstilbud ikke egner seg for barn og unge som er spesielt vanskelige og utagerende.

Av denne konklusjonen kan vi også lese inn en uuttalt hypotese om hvilke grupper barn og unge et institusjonsopphold eventuelt egner seg for. Dersom de 3–400 med særlige atferdsvansker utgjør den utagerende gruppen som ikke kan hjelpes av institusjoner, står vi fortsatt igjen med nesten 1000 institusjonsbeboere i barnevernet. De aller fleste av disse kan antas bare å ha behov for institusjon som kortvarig overgangsordning, før de enten tilbakeføres hjemmet eller kommer i fosterhjem. Likevel vil vi nok bli stående igjen med noen særlig sårbare barn og unge som ikke utagerer, men som viser sine problemer og bekymringer på innadvendte måter. Der de utagerende bekrefter institusjonstilbudenes utilstrekkelighet gjennom ytterligere utagering, vil de innadvendte kanskje i tilsvarende situasjon reagere f. eks. med hyppigere selvmordsforsøk og økte depresjoner. Denne gruppen vil også kunne komme til kort i fosterhjem med sine små «fagmiljøer», og der familiene preges av f. eks. egne «sterke barn».

Denne sårbare gruppen vil kunne trenge institusjonene som en trygg ramme for sin oppvekst i en kortere eller lengre periode. Dersom forsøkene på å gi atferdsbarna et tilbud utenfor institusjon lykkes, vil institusjonene kunne bli et desto bedre tilbud til dem som blir igjen. Den systemiske tankegangen som ligger i den nye tilnærmingen til de atferdsvanskelige, kan trolig ha mye for seg. Allerede i dag samarbeider mange institusjoner godt med familie, skole og arbeidsliv osv. Ved hjelp av erfaringer fra blant annet MST, jf. kapittel 14, kan man tenke seg dette kan bli satt mer i system og tilført flere faglige ressurser i form av for eksempel samarbeid med familievern og barne- og ungdomspsykiatri.

Institusjonene kan og bør bli mer målrettede, utadvendte og faglig deltagende i forhold til barn og unge med behov for ulike former for hjelp, og må i hvert fall fylle funksjoner utover å være bosteder i snever forstand.

Dette kan også gjelde fosterhjem. Samtidig ser vi et mer variert familiemønster som normaliserer et bredt spekter av omsorgstiltak. I dette bildet kan institusjonene være verdifulle tiltak, særlig om de brukes riktig. Sann sett bør de representere en ressurs for barn og unge med særlige behov for omsorg og framtidsrettet opplæring.

12.4 Oppfølging av barn og foreldre

I følge barnevernloven § 4–16 skal barneverntjenesten følge nøye med i utviklingen til de barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, og likeledes utviklingen til deres foreldre. For barnas vedkommende gjøres dette ved forskjellige tiltak:

I følge § 4–15, 3. ledd skal barneverntjenesten sørge for to typer planer i saker om omsorgsovertakelse. Ved omsorgsovertakelsen skal det vedtas en plan som vil være en foreløpig vurdering av hvilke forutsetninger fylkesnemnda og barneverntjenesten legger til grunn mht vedtakets og plasseringens formål og varighet med mer (Ofstad/Skar 1994). Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en endelig plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Denne planen skal forelegges fylkesnemnda til eventuell uttalelse, og den skal ikke endres uten at forutsetningene for den har falt bort. Det viktigste innholdet vil være plasseringssted, tidsperspektiv og samværsordningen. Se kapittel 13 vedrørende samvær mellom barn og foreldre.

Barneverntjenestens oppfølging og tilsyn med det enkelte barn er viktig for å kunne ivareta barnets behov. Rettssikkerheten for *barn i fosterhjem* ble styrket i den nye barnevernloven av 1992, bl.a. ved at det ble etablert en revidert ordning med at barneverntjenesten skal oppnevne tilsynsfører for barnet, jf barnevernloven § 4–22 og forskrift av 21. desember 1992 om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem. Tilsynsføreren skal ha en uavhengig funksjon i forhold til fosterforeldrene og barneverntjenesten, dvs. ikke være ansatt i barnevernet, med mindre særlige forhold taler for det. Tilsynsføreren skal likevel samarbeide med barneverntjenesten til beste for barnet. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Tilsynsføreren har derfor rett til å få adgang til fosterhjemmet så ofte som forholdene i det enkelte tilfelle gjør det nødvendig, og skal utøve tilsynet minimum 4 ganger pr år. Tilsynet skal tilrettelegges slik at barnet kan ta opp eventuelle problemer med tilsynsfører uten at fosterforeldrene er til stede.

Ifølge forskriften skal tilsynsfører være en person som barnet kan få tillit til, og som har særlige forutsetninger for å kunne utføre tilsynsoppgaven i forhold til det enkelte barn. Hvis vi tar med i betraktningen at et fosterbarn pga. av omsorgssvikt kan ha liten tillit til voksne, bør tilsynsføreren ha spesiell kompetanse både faglig og personlig for å oppfylle kravet i forskriften. I dag er det ingen krav til formell utdanning av tilsynsførere. Mange av dem som blir oppnevnt som tilsynsførere får ingen opplæring.

I noen kommuner opprettes det ansvarsgrupper rundt fosterbarnet. Slike grupper kan bestå av fosterforeldrene, saksbehandler og andre instanser som er trukket inn i arbeidet med og rundt barnet, som for eksempel barnehage, skole, PPT og BUP. Hvis barnet er midlertidig plassert kan det være hensiktsmessig at også foreldrene er med.

Hensikten med oppfølgingen er å finne ut hvordan det går med barnet, om plasseringen har vært vellykket og å bistå fosterforeldrene med råd og veiledning hvis det er nødvendig. Oppfølgingen skal også ivareta kontrollen med at

planene for plasseringen følges, og om forutsetningene for plasseringen stadig er tilstede.

Tilsyn med *barn på institusjon* er nærmere regulert i forskrift av 9. februar 1993 om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling. Som nevnt er det fylkesmannen som har ansvaret for at det blir ført tilsyn, og der det er opprettet tilsynsutvalg har fylkesmannen et overordnet tilsynsansvar. Tilsynet skal ha til formål å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. Videre skal tilsynet påse at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Det enkelte barn har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at personalet er til stede. I forskrift av 9. februar 1993 om rettigheter under opphold i institusjon er det gitt nærmere regler for vern om barnets personlige integritet, besøk i institusjonen, beboernes korrespondanse m.v. Tilsynsmyndigheten skal også påse at institusjonene drives forsvarlig hva gjelder lokaler, utstyr, bemanning etc. Tilsynsmyndigheten skal besøke institusjonen minst fire ganger pr. år, og minst to besøk skal være uanmeldt. Det er viktig å reise spørsmål om hva som skal til for å gjøre dette til et krav som etterlevs i praksis.

Oppfølging i forhold til *biologiske foreldre* omfatter et ansvar for en fortløpende vurdering av foreldrenes situasjon etter omsorgsovertakelsen, herunder om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er til stede. Det innebærer også at barneverntjenesten har et selvstendig ansvar for å hjelpe foreldrene til å komme i en slik posisjon at de igjen kan makte omsorgen for barnet (Ofstad/Skar 1994). Samtidig ser det ut til å være en utbredt oppfatning at barnets foreldre ofte er den parten som får minst hjelp i slike saker. Plasseringer utenfor hjemmet kan være tenkt midlertidige, dvs. at barna skal flytte hjem etter en begrenset tid i fosterhjemmet, og i mellomtiden må de forholdene som førte til flyttingen ha bedret seg, slik at barnet ikke flytter tilbake til en ny omsorgssviktsituasjon. Barneverntjenestens tilbud til foreldrene kan imidlertid være utilstrekkelige i forhold til å bidra til den ønskede bedringen. Konsekvensen av dette kan dermed bli at det som var tenkt å være en midlertidig plassering blir varig.

12.5 Tilbakeføring

Barnevernlovens utgangspunkt er at plassering i fosterhjem skal være midlertidig. Hovedregelen er at barnet skal tilbakeføres når foreldrene kan gi forsvarlig omsorg. Men det fremgår samtidig av barnevernloven § 4–21 at avgjørelsen likevel ikke skal oppheves «dersom 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». Det er fylkesnemnda som skal behandle spørsmål om tilbakeføring etter omsorgsovertakelse. Barnets fosterforeldre anses ikke som part i sak om opphevelse av omsorg, men de har rett til å uttale seg før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves.

Noen vil argumentere for tilbakeføring ut fra lovens grunnsyn om at barn bør vokse opp hos sine biologiske foreldre, og at det anses som en egenverdi at barn kan vende tilbake til foreldrene. Det foreligger da også tre høyesterettsdommer hvor foreldre har fått medhold i oppheving av omsorgsover-

takelse, alle i strid med tilrådingen fra de oppnevnte sakkyndige (Lindboe 1995).

I Norge foreligger det lite forskning om utfallet av tilbakeføring, men det er relativt nylig utgitt en fagbok om temaet (Angel, 1999). Tidligere arbeider poengterer betydningen av at det har vært samvær mellom foreldrene og barnet, at tilbakeføringen skjer relativt raskt og at foreldrene har fått hjelp med de problemene som var årsaken til plasseringen (Bache-Hansen 1993). Det finnes ingen landsomfattende statistikk over antall tilbakeføringer i løpet av et år.

12.6 Særlig om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

Barnevernloven § 4–20 regulerer spørsmål om fratakelse av foreldreansvar og fylkesnemndas adgang til å gi samtykke til adopsjon. Dersom fylkesnemnda har vedtatt å overta omsorgen for et barn kan nemnda ifølge denne bestemmelsen også vedta at foreldreansvaret i sin helhet skal fratras foreldrene. Videre kan fylkesnemnda gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted når det er fattet et vedtak om fratakelse av foreldreansvaret.

Adopsjon mot foreldrenes vilje er et særdeles inngripende tiltak. Alle de juridiske bånd mellom barnet og biologiske foreldre blir brutt. Det har av enkelte blitt hevdet at Norge går langt i å nekte kontakt mellom barn og dets biologiske familie, og til å bryte de rettslige båndene mellom dem ved adopsjon. Vår lovgivning innebærer imidlertid en erkjennelse av eller et verdivalg om, at det i visse tilfelle er nødvendig ut fra hensynet til barnet å benytte så vidt inngripende tiltak som det her er tale om.

Tidligere barnevernlov hadde ingen bestemmelse om samtykke til adopsjon. Høyesterett slo imidlertid fast i en dom fra 1982 at tidligere lov § 20 ga adgang til fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon mot foreldrenes vilje. Høyesterett fulgte opp denne prinsippavgjørelsen i flere senere avgjørelser.

Departementet foreslo opprinnelig i Ot.prp. nr 44 at skillet som fantes i barnevernloven av 1953 mellom omsorgsovertakelse og foreldreansvar skulle oppheves. Etter departementets oppfatning skulle foreldreansvaret fratras foreldrene i sin helhet når de ikke var i stand til å ha omsorgen for barnet. Foreldrene kunne i stedet få bestemmelsesrett i visse spørsmål etter en konkret vurdering. Begrunnelsen for dette var først og fremst at det var uklart hva som lå i foreldrenes restansvar etter vedtak om omsorgsovertakelse og at dette skapte problemer og uklarheter i praksis. Stortinget gikk imidlertid i mot forslaget under henvisning til at mange foreldre ville oppleve fratakelse av foreldreansvar som et alvorlig inngrep, og at det ikke tok hensyn til den psykologiske effekt dette ville ha for foreldre og barn. Foreldrene har således fortsatt et restansvar for barnet dersom de er fratatt omsorgen etter §§ 4–8 og 4–12 og det ikke er fattet et vedtak om fratakelse av foreldreansvar. Selv om innholdet i foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse er uklart og vanskelig å avgrense i praksis, må det i alle fall omfatte vesentlige spørsmål som valg av utdanning og barnets religiøse oppdragelse.

Barnevernloven § 4–20 inneholder ikke andre vilkår for å fatte vedtak om fratakelse av foreldreansvar enn at det er fattet vedtak om å overta omsorgen

for barnet. Hensynet til barnets beste og det mildeste inngreps prinsipp forutsetter at det bare kan treffes vedtak om fratakelse av foreldreansvar dersom vedtak om omsorgsovertakelse ikke vil være bedre for barnet, og dette fremstår som nødvendig ut fra den situasjon barnet befinner seg i. Rettspraksis har avklart at det er adgang til å frata foreldrene foreldreansvaret for et barn også når adopsjon av ulike grunner ikke er aktuelt. Dette kan f.eks. gjelde tilfelle der foreldrene på en svært uheldig måte utøver sitt foreldreansvar. Barn og foreldre har i utgangspunktet rett til samvær med hverandre også etter et vedtak om fratakelse av foreldreansvar, i motsetning til der barnet er adoptert. Det må derfor treffes et særskilt vedtak, dersom det ut fra hensynet til barnet ikke skal være samvær.

Adopsjonsloven krever at foreldre med foreldreansvar selv skal samtykke i at det gjennomføres en adopsjon. Foreldre som er fratatt foreldreansvaret for barnet i medhold av § 4–20 første ledd har ikke lenger kompetanse til å samtykke til adopsjon av barnet. Dette er bakgrunnen for at det er fylkesnemnda som skal gi samtykke i foreldrenes sted og eventuelt mot deres vilje, jf. barnevernloven § 4–20 annet ledd. Et slikt samtykke må gis etter en konkret og skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. § 4–20 tredje ledd angir nærmere vilkårene som må være til stede for at fylkesnemnda skal kunne gi adopsjonssamtykke. Det må i henhold til bokstav a regnes som sannsynlig at foreldrene ikke varig vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller at barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet. Dette innebærer at dersom vilkårene for å opprettholde omsorgen etter barnevernloven § 4–21 er til stede, foreligger også grunnvilkåret for å gi adopsjonssamtykke. Det følger videre av bokstav b at samtykke bare skal gis dersom adopsjonen etter en samlet vurdering er til barnets beste. Dette er således en gjentakelse av prinsippet om barnets beste som også ligger nedfelt i § 4–1. I følge bokstav c kan adopsjonssamtykke heller ikke gis uten at adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet, og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget.

Når fylkesnemnda har gitt sitt samtykke, eller en domstol har stadfestet nemndas vedtak, skal adopsjonen gjennomføres etter adopsjonslovens regler. Det er Statens ungdoms- og adopsjonskontor som gir selve adopsjonsbevilgingen. Et eventuelt avslag på søknad om adopsjon kan påklages til Barne- og familiedepartementet.

I en dom avsagt i den Europeiske menneskerettighetsdomstol 7. august 1996 (Johansen mot Norge) ble Norge dømt for brudd på menneskerettighetskonvensjonen art. 8 med hensyn til vedtak om fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon og vedtak om samværsnekt. Selv om dommen gjaldt et vedtak som ble fattet med hjemmel i barnevernloven av 1953, har dommen likevel betydning også i forhold til gjeldende lov. Domstolen la til grunn at det fantes situasjoner som kan gjøre det nødvendig å bryte kontakten med foreldre og barnet på et tidlig tidspunkt, men at det ikke var grunnlag for et så inngripende tiltak i den konkrete saken.

Saken mot Norge var noe av bakgrunnen for at Stortinget i mai 1995 ba Regjeringen om en redegjørelse for erfaringene med barnevernloven med vekt på den enkeltes rettsvern og praksis når det gjelder midlertidig overtakelse av omsorg i barnevernsaker. Barne- og familiedepartementet la bl.a.

derfor frem St meld nr 39 (1995–96) om barnevernet. Meldingen inneholder en nærmere omtale av ulike rettssikkerhetspørsmål knyttet til barnevernloven, bl.a. når det gjelder adopsjon som tiltak i barnevernet.

Det går ikke fram av Statistisk sentralbyrås adopsjonsstatistikk hvor mange adopsjoner som gjennomføres hvert år etter at fylkesnemnda har gitt sitt samtykke. Av St meld 39 framgår det imidlertid av tall departementet innhentet fra fylkesnemndene for årene 1993 og 1994, at det treffes i gjennomsnitt 33 vedtak om fratakelse av foreldreansvar pr. år. For samme periode ble det gitt samtykke til adopsjon i 25 saker pr. år. Departementet gir i meldingen uttrykk for at disse tallene må ses i sammenheng med at det var ca. 17 400 barn under frivillige hjelpetiltak ved utgangen av 1995. Etter departementets oppfatning viser dette at den store hovedvekten av innsatsen i det norske barnevern ligger på det forebyggende området, og at de tvangsmessige inngrepene er svært få i forhold til de frivillige.

Bl.a. på bakgrunn av behandlingen av St meld 39 i Stortinget har Barne- og familiedepartementet tatt initiativ til et forskningsprosjekt knyttet til en evaluering av barnevernloven § 4–20. Prosjektet tar sikte på å undersøke hvordan bestemmelsen om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon blir anvendt i praksis. Praksis skal vurderes både i forhold til lovens hovedformål, lovens grunnleggende prinsipper og i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Prosjektet består av en gjennomgang av fylkesnemndenes praksis for årene 1994 og 1998, samt av hva gjeldene rett på området er. Målet for prosjektet er bl.a. å påpeke skjevheter og svakheter ved reglene og praktiseringen av dem, samt trekke frem verdier og moralske valg man står overfor når det skal foretas et så alvorlig inngrep som å frata foreldreansvaret og samtykke til adopsjon.

Forskning som har dokumentert ustabile oppvekstvilkår for barn under offentlig omsorg, har over tid vært utgangspunkt for drøftinger av hvordan barn under offentlig omsorg kan sikres stabile oppvekstvilkår. «Permanency planning» i USA var en bevegelse som oppsto på slutten av 50-tallet. Bevegelsens hovedmålsetting var at barn skulle vokse opp i sin egen familie. Ble det nødvendig å plassere barn utenfor hjemmet, skulle barnevernet bestrebe seg på å få tilbakeført barnet så raskt som mulig. Var ikke dette mulig, skulle barnet skaffes en alternativ familie for livet.

Permanency planning-tenkningen ble eksportert til England i denne formen, og derfra kom den videre til Norge. Også her forelå foruroligende forskningsresultater med hensyn til ustabile oppvekstvilkår for barn under offentlig omsorg (Svensson 1981 og Backe-Hansen 1982).

Dette har igjen aktualisert diskusjonen om adopsjon som barneverntiltak. Det er viktig å understreke at det her er snakk om de sakene der alternativet til adopsjon er varig fosterhjemsplassing, med de usikkerhetsmomentene slik plassering innebærer med hensyn til barnets behov for stabilitet.

Tidligere forskning, blant annet Bohman & Sigvardssons (1980), har konkludert med at barn som blir adoptert klarer seg bedre enn barn som har varig fosterbarnsstatus, og at adoptivbarna skiller seg minst fra barn som vokser opp under vanlige vilkår. Tolkninger av dette peker bl.a. på fosterbarnas uvisshet om framtiden og den utryggheten som vil følge av fosterforeldrenes uklare status. Samtidig som adopsjon mot foreldrenes vilje er et svært inngrip-

ende tiltak som bryter mot barnevernets premiss om det biologiske prinsipp, kan det være grunnlag for å diskutere nærmere om det bør være en økt bruk av adopsjon i de tilfelle der det likevel er klart at det er snakk om langsiktige fosterhjems plasseringer. I denne sammenheng bør man også stille spørsmål ved om adopsjoner bare kan være lukket, i den forstand at en avskjærer all forbindelse mellom foreldre og barn (slik det i dag er ved adopsjoner), eller om det også bør være mulighet for å gjennomføre åpne adopsjoner, der barn og foreldre kan ha kontakt og treffes også etter adopsjonen. Med dette menes, som omtalt av en samlet Høyesterett i Rt. 1997 s. 434, at det kan bestemmes samvær med biologiske foreldre også etter adopsjon. En er her inne på betydningen av kontinuitet i barnets liv, eller tilgangen til det som kalles for røttene. Forskning tyder på at informasjon om det biologiske opphavet alltid er nødvendig for å skape kontinuitet, men at dette kan ivaretas på forskjellige måter avhengig av barnets alder ved adopsjonen (Quinton et al.1997).

12.7 Oppsummering

I dette kapitlet har det først blitt redegjort for de ulike lovgrunnlagene som finnes for plassering av barn utenfor hjemmet som hjelpe- eller omsorgstiltak. Når det gjelder frivillige plasseringer etter § 4–4 femte ledd, har det blitt påpekt at barnas rettssikkerhet kan bli dårlig ivaretatt ved at det oppstår uforutsigbarhet om plasseringens lengde. Utvalget vil derfor foreslå at en slik plassering bare kan ha en varighet av inntil 6 måneder.

Dernest er det redegjort for de regler som gjelder for fosterhjem, hva slags ulike typer fosterhjem som finnes, og hvordan fosterhjemmene følges opp. Fylkeskommunen, som rekrutterer fosterhjem, bør ha god oversikt over fosterforeldrenes kvalifikasjoner. Dette, sammenholdt med at fylkeskommunen også skal ha kompetanse på spørsmål som gjelder fosterhjem, bør være et godt grunnlag for videre oppfølging. Utvalget vil derfor foreslå at ansvaret for oppfølging av fosterforeldre legges til fylkeskommunen.

Når det gjelder effekten av fosterhjem som tiltak, er det vist til en del utenlandsk forskning, og det er pekt på mangelfull faglig dokumentasjon i en norsk sammenheng. Det er således behov for kunnskap som kan sette en i stand til differensiering basert på dokumenterte erfaringer og prediksjonsstudier. Da vil en kunne ha grunnlag for å finne ut hvem fosterhjem kan være et godt tiltak for, og for hvem det ikke er det.

På samme måte som for fosterhjem er det redegjort for hvilke regler som regulerer institusjonstiltakene. Det er påpekt at institusjon som omsorgstiltak kan antas å være et godt alternativ for enkelte barn og unge. Også på dette området er det imidlertid etter utvalgets oppfatning behov for mer forskning. Her er det behov for kartleggingsstudier som kan si noe om institusjonsomsorgen oppfyller intensjonene, forskning som kan avdekke krav som må stilles til institusjoner, og for hvilke barn og unge dette kan være et formålstjenlige tiltak.

Barneverntjenesten har ansvaret for å følge opp barna og foreldrene etter en omsorgsovertakelse. Utvalget vil peke på viktigheten av dette arbeidet, og mener at barnevernets oppfølging både overfor barn, foreldre, fosterforeldre og tilsynsførere bør styrkes.

Det er redegjort for behandling av spørsmålet om tilbakeføring til hjemmet, og til sist reglene for fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. Det er her pekt på at forskning tyder på at barn som blir adoptert klarer seg bedre enn barn som har varig fosterbarnsstatus, og at bakgrunnen for dette diskuteres. Utvalget vil peke på at en mulig utvei er å åpne for bruk av åpen adopsjon.

Kapittel 13

Samvær

13.1 Innledning

Forholdet mellom foreldre og barn er av fundamental betydning for barnet, og et brudd på dette forholdet representerer en svært dramatisk hendelse for dem begge. Brudd mellom foreldre og barn kan både skje ved og uten at det initieres av det offentlige.

Brudd som ikke er initiert av det offentlige kan skje ved at foreldrene skiller lag og den ene parten, av ulike årsaker, mister kontakten med barnet. Foreldre kan også adoptere bort barnet, og dermed bryte alle bånd, både av rettslig og annen karakter.

Brudd mellom foreldre og barn initiert av det offentlige skjer som en omsorgsovertagelse med hjemmel i barnevernloven. Når fylkesnemnda har truffet et vedtak om omsorgsovertagelse skal barnet plasseres i fosterhjem dvs et privat hjem (jf barnevernloven 4–14 a) eller i institusjon (jf barnevernloven § 4–14 b) og c).

Fylkesnemnda skal også ta standpunkt til omfanget av samvær mellom foreldre og barn. Med samvær menes et planlagt møte mellom barnet og den samværsberettigede. Varigheten av møtet kan variere fra timer opp til uker. Problemstillinger rundt samvær er oftest konfliktbelagte og tilbakevendende når barn er under omsorg (Havik, 1996).

Tema for dette kapitlet er knyttet til retten til samvær når omsorgen er fratatt foreldrene, og omhandler samvær mellom barn som er fosterhjemsplassert (fosterbarn) eller i institusjon, og deres biologiske foreldre.

Det vil bli redegjort kort for lovens grunnlag, deretter gangen i en omsorgsovertagelse og hvordan samværsretten er å forstå etter gjeldende rett og rettspraksis. Det vil dernest bli presentert to ulike men tradisjonelle perspektiv på samvær. I tillegg vil samvær bli sett i lys av nyere utviklingspsykologisk tenkning. Så følger en oversikt over momenter som bør tillegges vekt ved fastsettelse av samværets omfang utledet med bakgrunn i nyere utviklingspsykologisk teori. Deretter vil lovens grunnlag bli holdt opp i mot nyere psykologisk teori og empiri. Avslutningsvis vil det bli redegjort for noe av den oppgaven barneverntjenesten har for å sikre at samværsordningen forløper slik at den er til det beste for barnet, og pekt på noen mulig innsatsområder for fremtidig forskning.

Innledningsvis presenteres noen norske undersøkelser om omfang av samvær.

13.2 Norske undersøkelser om omfang av samvær

Det foreligger ikke mye forskning om samværsordninger for norske eller skandinaviske fosterbarn. Tre norske undersøkelser som ble foretatt fra midten av -80 tallet til midten av -90 tallet tyder på at samvær mellom foreldre og barn er blitt tillagt stadig større vekt. Snipestad og Hagenlunds (1987) undersøkelse blant 140 fosterhjem i Hordaland på midten av -80 tallet konklud-

erte med at 32 % av fosterbarn var uten samvær med sine foreldre. En kartlegging av Backe-Hansen (1994) viste at av 22 barn i alderen 0 til 2 år fra Oslo kommune som ble plassert i fosterhjem i 1987, var det ikke mer enn 5 barn som hadde samvær med foreldrene over tid. Av 21 barn i alderen 3 til 7 år hadde samtlige samvær med foreldrene, men omfanget av samvær varierte mellom hver andre og hver sjettede uke.

Etter at lov om barneverntjenester ble innført i 1993 påpekte en undersøkelse av 694 fosterfamilier at 10% av mødrene var nektet samvær med barnet (Havik, 1996). Det var tydelige kjønnsforskjeller i denne undersøkelsen, som indikerte at 24% av fedre var nektet samvær med barnet. Det framkom også at for 11% av mødrene som hadde fått en samværsordning, fant samvær allikevel ikke sted. I denne sammenhengen var det også store kjønnsforskjeller: For 33% av fedrene med en samværsordning fant samvær ikke sted. Havik påpeker at det ikke er uventet at fedrene har mindre samvær med barna sine enn det mødrene har. Barn som blir tatt under omsorg kommer ofte fra familier hvor mor har vært alene med omsorgen (NOU 1982:26 s 55 tabell 9). Barna vil ofte ha vært uten kontakt med far allerede før de ble plassert i fosterhjem.

Et annet interessant funn i Haviks undersøkelse er at barn som har vært lenge i fosterhjemmet har sjeldnere samvær med foreldrene enn barn som har vært i fosterhjemmet en kort tid. Selv om tendensen er at foreldrene har mindre samvær jo lengre barnet er plassert i fosterhjem, er hovedregelen at de har samvær, og at de har relativt hyppige samvær. Når barnet har vært 6 til 9 år i fosterhjem er det fremdeles 42% av mødrene og 25% av fedrene som har samvær minst en gang i måneden, og bare 14% av mødrene som aldri har samvær. Og når barnet har vært så lenge som 10 år eller mer i fosterhjemmet har 23% av mødrene samvær minst en gang i måneden og bare 19% har aldri samvær. Igjen finner Havik tydelige kjønnsforskjeller. Havparten av fedrene for barn som har vært 10 år eller lenger i fosterhjem har aldri samvær med barnet.

13.3 Lov om barneverntjenester

13.3.1 Lovens grunnlag

Barnevernloven bygger, som en helt grunnleggende verdi, på at det primære ansvar for barna ligger hos foreldrene, og at foreldrene dermed har en rett, men også en plikt til å utøve dette ansvaret. I NOU 1985: 18 s 157 første spalte sies følgende:

«Det er et grunnleggende prinsipp i vårt samfunn at foreldrene selv sørger for sine barn. Selv om det påvises svikt hos foreldrene i deres forhold til barna - kanskje problemer av alvorlig karakter - er utgangspunktet derfor at problemene primært bør søkes bedret ved hjelpetiltak. Et annet utgangspunkt ville bryte radikalt med de rådende normer og verdisynspunkt, og forutsette en helt annen samfunnsstruktur enn den vi har i dag. Dette betyr ikke i seg selv en nedprioritering av barnets interesser. Det er sterke følelsesmessige bånd mellom foreldre og barn og disse bånd er det grunn til å bevare og styrke».

Dette kan forstås i retning av at forholdet mellom barnet og de biologiske foreldrene er av fundamental karakter, og at de sterke følelsesmessige båndene mellom disse bør bevares. Dette kommer også til uttrykk når det gjelder samvær mellom barn og biologiske foreldre. Om samværets forankring sies det i NOU 1985: 18 s.168 første spalte.

«Det er alminnelig akseptert at det generelt er et gode for barnet å ha kontakt også med de biologiske foreldre, og dette bør være lovens utgangspunkt».

I lovens grunnlag ser vi videre at viktigheten av samvær også er begrunnet empirisk. I barnevernlovens forarbeider, Ot.prp.nr 44. (1991–1992), s.51 annen spalte sies følgende:

«Nyere forskning har vist at det i mange tilfelle er svært viktig for barn i fosterhjem å opprettholde kontakten med sine biologiske foreldre, både fordi det er sterke følelsesmessige bånd mellom barna og foreldrene, og for at barna derigjennom kan få en følelse av kontinuitet i livet sitt. Enkelte forskere har også pekt på fosterforeldres ansvar når det gjelder å hjelpe barnet med å huske sin fortid, nettopp fordi opplevelsen av kontinuitet er viktig for barnet. Sosiallovutvalgets forslag forutsetter at det er barnets behov som regulerer samværsretten. Departementet mener allikevel at også barnets rett til samvær bør gå fram av lovteksten».

Forbruker og administrasjonskomiteen knyttet ingen bemerkninger til begrunnelsen for samvær.

13.3.2 Loven og gjeldende rettspraksis

Lov om barneverntjenester bygger på det verdimeslige grunnsynet at det beste for barnet er at det vokser opp hos sine biologiske foreldre. For det første må omsorgen være forholdsvis klart uholdbar for at en skal kunne vedta omsorgsovertagelse. For det andre kan en ikke vedta omsorgsovertagelse dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak i eller utenfor hjemmet eller andre tilfredsstillende private løsninger (jf barnevernloven § 4–12, 2.ledd og § 4–4, 1–3 ledd).

Når det er fattet et vedtak om omsorgsovertakelse (jf barnevernloven § 4–12), så følger det av loven § 4–19 at fylkesnemnda skal ta standpunkt til omfanget av samværsretten. Spørsmålet om samværsrettens innhold overlates som oftest til barneverntjenesten, men fylkesnemnda kan også ta stilling til forhold som går på samværets innhold. Dersom barneverntjenesten ønsker å gjennomføre tilsyn under samvær må dette bestemmes av fylkesnemnda.

I følge barnevernloven § 4–19, 1. ledd har barn og foreldre, hvis ikke annet bestemt, rett til samvær med hverandre. Bestemmelsen gir ingen retningslinje i valget av samværets omfang. Det følger av loven § 4–1 at ved vurderingen av samværets omfang skal en legge avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Loven legger opp til at den enkelte avgjørelse om samværsspørsmålet skal treffes ut fra en helt konkret vurdering. Ved valg av tiltak må det foretas en skjønnsmessig vurdering av hvilke positive og negative effekter samværet antas å kunne få for barnet i den konkrete saken. Det innebærer at en fra sak til sak må ta stilling til om det fore-

ligger forhold som kan svekke den generelle antagelsen av at samvær er bra for barn.

Det følger av forarbeidene (Ot.prp.nr 44.(1991–1992) s 51 første spalte) at

«...spørsmålet om samværsrett henger sammen med spørsmålet om vedtakets varighet og hva som vil være målsettingen med vedtaket.»

Dette er i samsvar med hva Høyesterett har lagt til grunn i en avgjørelse fra 1998 (Rt 1998 s. 787). Saken gjaldt spørsmålet om en far etter at barneverntjenesten hadde overtatt omsorgen, skulle ha rett til samvær med sin 10 år gamle sønn. I dommen er det en del uttalelser av generell karakter. Når det gjelder barnets beste uttales det:

«...hensynet til stabil og god voksenkontakt for barnet og kontinuitet i omsorgen kan ved omsorgsovertagelse medføre at et mer begrenset samvær må anses for å være til det beste for barnet».

Det het også at:

«I de tilfelle omsorgsovertakelse antas å være midlertidig og tilbakeføringen ventes å finne sted innen rimelig tid, bør det sørges for at kontakten mellom de biologiske foreldrene og barnet holdes best mulig vedlike jf uttalelsene i NOU 1985:18 side 162. Dette tilsier etter hvert hyppige samvær av noe lengre varighet. Hvis tilbakeføringen ikke kan påregnes eller ligger langt fram i tid, tar samvær sikte på at barnet skal få kjennskap til sitt biologiske opphav med henblikk på en eventuell senere tilknytning når barnet vokser til. Hovedmålsettingen over tid må være at også mer begrenset samvær fungerer til barnets beste ut fra følelser, interesser og behov.»

Omfanget av samvær vil etter dette være avhengig av hvilken type plassering det gjelder. Midlertidige plasseringer skal ha hyppige samvær for å gjøre en tilbakeføring lettere. Langtidsplasseringer skal ha sjeldnere samvær, og barnet skal ha et kjennsksforhold til de biologiske foreldrene. Formålet med samværet er da å gi barnet en mer kognitiv/intellektuell forståelse av hvem som er de biologiske foreldrene, og ikke å skape eller opprettholde en følelsmessig tilknytning til foreldrene.

Fylkesnemnda kan også bestemme at det ikke skal være samvær av hensyn til barnet (jf. § 4–19, 2. ledd). I den ovennevnte dommen uttalte Høyesterett at:

«...barnevernlovens § 4–19 1. ledd om barn og foreldres rett til samvær med hverandre medfører at en varig eller langsiktig omsorgsovertakelse ikke i seg selv er tilstrekkelig til å nekte samvær etter samme bestemmelses 2. ledd.»

Retningsgivende i forhold til samværsnekt er også Adele Johansen saken. I august 1996 kom Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i Strasbourg i saken Adele Johansen mot Norge til at barneverntjenestens vedtak om fratakelse av foreldreansvar og nektelse av samvær mellom den biologiske moren og hennes datter var i strid med Norges forpliktelser etter Den

europiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. Mor hadde blitt fratatt barnet umiddelbart etter fødsel og etter å ha utøvet samvær med barnet en kort periode ble det bl.a. truffet vedtak om å nekte moren samvær med barnet. Nektelse av samvær er i følge EMD bare berettiget i ekstraordinære tilfeller («in exceptional circumstances») og kan bare rettferdiggjøres hvis tiltakene er motivert av et dominerende hensyn til barnets beste (an overriding requirement pertaining to the child's best interests). Det skal således mye til før en kan nekte samvær.

Lovens ordlyd, forarbeider og Høyesterettspraksis gir ikke mange klare momenter som må vektlegges ved valget av samværsordning. Spørsmålet er hva dette får av betydning for den praksis som utøves i fylkesnemnda.

Haugli (1998) gjennomgikk i 1993 alle vedtakene som berørte samværsspørsmål fattet av fylkesnemndene for sosiale saker for Oslo og Akershus, for Nord- og Sør-Trøndelag og for Troms og Finnmark. På bakgrunn av en gruppe bestående av 140 barn fordelt på 121 vedtak så hun nærmere på fylkesnemndas skjønnsutøvelse i forhold til fastsettelse av samværsrettens omfang i omsorgsovertakelsessaker. Det Haugli fant var at begrunnelsen for vedtaket ofte var av helt generell natur, og det var tildeles dårlig harmoni mellom den begrunnelse som var anført og det resultat som fylkesnemnda var kommet fram til. En del av vedtakene fremstod derfor som vilkårlige, i den forstand at det var umulig å lese ut fra vedtakene hvorfor den valgte ordning ble foretrukket fremfor andre alternativer. Hun skriver i sin doktoravhandling at (s.387):

«Selv om vedtakene er svakt begrunnet, eller mangler eksplisitt begrunnelse for de restriksjoner som pålegges, betyr dette ikke at de løsningene man kommer fram til er dårlige eller uriktige. Men muligheten for å kontrollere motivasjonen blir imidlertid svært begrenset. Dette er klart i strid med de krav Den europeiske menneskerettsdomstolen stiller i forhold til muligheten for å kontrollere at inngrepet er nødvendig i et «demokratisk samfunn».

Hauglis undersøkelse reiser også spørsmål om den rettslige regulering på dette området inneholder tydelige nok momenter.

13.4 Psykologisk teori

13.4.1 Kontinuitet versus stabilitet

To begreper som er sentrale i forhold til hva som er til det beste for barnet, er kontinuitet og stabilitet (jf. barnevernloven § 4-1). I psykologisk litteratur blir behovet for kontinuitet gjerne brukt som et argument for å vektlegge at relasjonen mellom barnet og foreldrene bør bli opprettholdt. Behovet for stabilitet brukes derimot ofte som et argument for å begrense omfanget av samvær.

I Ot.prp.nr 44 (1991–1992) hevdes det at nyere forskning har vist at det i mange tilfelle er svært viktig for barn i fosterhjem å opprettholde en nær og følelsesmessig kontakt med sine biologiske foreldre. Teoretisk støtte for dette synet har sitt utspring i objekt-relasjonsteori, der de biologiske foreldrene betraktes som uerstattelige og et brudd med foreldrene for bestandig vil etterlate et tomrom i barnet (Fanshel og Shinnis, 1978; Linden, 1884). Den primære

tilknytningen mellom barnet og de første omsorgspersonene er av grunnleggende karakter. Dette innebærer at de biologiske foreldrene for alltid vil være barnets psykologiske foreldre, selv om atskillelsen har skjedd tidlig etter fødsel.

I dette perspektivet har samvær en positiv innvirkning, og mangel på samvær har en negativ effekt på barnet (Fanshel og Shinns, 1978). Uavhengig av varighet på plasseringen er det viktig for barnet at det har en nær relasjon til foreldrene gjennom en god samværsordning. Hyppig kontakt med de biologiske foreldrene vil gi barnet en opplevelse av kontinuitet. I denne forståelsesrammen er kontinuitet et sentralt begrep, da kontinuitetsopplevelse er nødvendig for identitetsopplevelse. Frarøves barnet en nær kontakt med biologiske foreldre, vil barnet i beste fall få en tilsynelatende normal utvikling av utvendig karakter, mens den mer dyperegående psykologiske tilpasningen til den nye omsorgssituasjonen som oftest vil være fraværende.

Spørsmålet om samvær alltid er bra for barnet har lenge vært diskutert i psykologien. Enkelte mener at stabilitet, i betydningen stabile omsorgsbetingelser, er viktigere enn kontinuitet (Goldstein, Freud og Solnit, 1973; 1979). Disse forskerne tar utgangspunkt i psykoanalytisk behovsteori og mener at den voksne som over tid ivaretar barnets psykiske og fysiske behov, er den som blir barnets psykologiske foreldre. Utviklingen av nære relasjoner er basert på at barns behov tilfredsstilles, slik at det gir mening å skille mellom biologisk og psykologisk foreldreskap. Vanligvis er de biologiske foreldrene også barnets psykologiske foreldre, men hvis et barn blir plassert i fosterhjem må det legges til rette for at barnet snarest mulig utvikler et psykologisk foreldreforhold til sine fosterforeldre. En slik tilrettelegging innebærer en stabilisering av omsorgsbetingelsene, fordi det først da ligger til rette for at barnet skal kunne knytte seg til fosterforeldrene og utvikle seg normalt etter vanlige mål. Dermed blir det også til tider riktig å bryte kontakten med de biologiske foreldrene, hvis det å opprettholde kontakten innebærer for stor belastning på barnet. Bunkholdt (1986) påpeker at hvis barnet i forbindelse med samvær har så store problemer i vanlige situasjoner over noen dager, slik som å gå på skolen, spise eller sove, at det ikke har krefter til utviklings- og læringsoppgaver, så er det god grunn til å vurdere om kontakt med biologisk familie belaster mer enn det gavner. Dette innebærer at hensynet til stabilitet overordnes hensynet til kontinuitet i så henseende.

13.4.2 Nyere utviklingspsykologisk forståelse

Utviklingspsykologien har som forskningsområde vært i sterk ekspansjon de siste årene, og mye av den tradisjonelle tenkningen om utvikling har gjennomgått store forandringer (se for eks. Stern, 1995; Crittenden, 1992; Solomon og George, 2000). I nyere utviklingspsykologi blir utvikling beskrevet som en prosess hvor barnet endres i interaksjon med omgivelsene over tid, samtidig som barnet med sine karakteristika påvirker og endrer sine omgivelser. Flere av de teoretiske nyvinningene er muliggjort gjennom en svært aktiv bruk av teknologi. Ved å bruke video i studier av samspill har man på en helt annen måte enn tidligere kunnet fokusere på detaljene i samspillet mellom spedbarnet og den voksne (se for eks. Hafstad og Øvereide, 1998).

Innenfor dette perspektivet er en mindre opptatt av hvilken effekt enkeltstående traumatiske opplevelser har for barnets utvikling, og mer opptatt av

den kumulative effekten av samspillsmønstre og det affektive klimaet som samspillet foregår innenfor (Crittenden, 1992). Det betyr ikke at en traumatisk hendelse som det å bryte med sine biologiske foreldre ikke kan ha en alvorlig effekt på enkeltindividets selvutvikling. Men hvor alvorlig individets selvutvikling blir påvirket av en slik hendelse vil være avhengig av det individuelle barns konstitusjon og sårbarhet, tidspunktet i utviklingen bruddet oppleves, foruten fosterforeldrenes evne til å være emosjonelt tilgjengelige for barnet. Nyere utviklingspsykologi har også inkludert en kulturforståelse og ser på kulturelle rammer som innflytelsesrike i forhold til foreldrenes omsorgspraksis (se for eks. Lewis, 2000).

Denne kunnskapen om barns utvikling representerer en stor utfordring for tenkningen og tilretteleggingen av forhold rundt barn plassert i fosterhjem og om spørsmål knyttet til samvær.

13.4.3 Mulige momenter ved fastsettelse av samværets omfang

I lys av nyere utviklingspsykologi blir barnets relasjon til foreldre et sentralt moment når en skal fastsette samværets omfang. I denne vurderingen er det viktig å inkludere både positive og negative kvaliteter ved relasjonen. Mange foreldre kan tilføre barnet mye positivt under samvær i kraft av å være empatiske, kjærlige og samarbeidsvillige personer, som imøtekommer barnets refleksjoner rundt sin situasjon på en åpen måte, selv om de ikke kan gi det adekvat omsorg (Brodzinsky m.fl., 1992). Samvær med foreldrene vil i slike tilfeller kunne gi barnet en positiv opplevelse, og barnet har en rød tråd i livet representert ved foreldrene, som i egenskap av å være foreldre binner sammen fortid og nåtid og derved gir barnet en sammenhengende livshistorie.

Det blir også viktig å problematisere hvilken psykologisk effekt samvær vil ha på barnet når det ikke har hatt en stabil, trygg og utviklingsfremmende relasjon til sine foreldre. Det kan ha blitt utsatt for traumatiske hendelser som seksuelle overgrep, fysisk mishandling eller det kan ha blitt psykisk mishandlet, neglisjert, samspillet har manglet rutiner osv. Slike negative relasjonserfaringer og affekterfaringer kan føre til at barnet utvikler mentale forstyrrelser, spise- eller søvnforstyrrelser, tilknytningsforstyrrelser, atferdsforstyrrelser som depresjon, hyperaktivitet eller andre former for forstyrrelser (Kaufman og Henrich, 2000; Crittenden, 1992; Zeanah og Boris, 2000). Det vi vet mindre om er hvilken effekt slike relasjonsforstyrrelser har for barnet i forbindelse med samvær, da forskning i liten grad har fokusert på dette. Ut fra klinisk erfaring kan det se ut som om samvær av og til kan forlenge barnets problemer, når barnet har en forstyrret relasjon til sine foreldre.

Barnets alder ved plassering referer også til kvaliteter ved relasjon mellom barn og foreldre. Noen foreldre har ikke etablert en relasjon til barnet før det plasseres i fosterhjem. Dette kan skyldes at barnet ble plassert rett etter fødsel. Omfanget av samvær vil være avgjørende for om det blir en kjennsapsrelasjon eller en nær relasjon. Når utgangspunktet er at foreldre og barnet ikke kjenner hverandre, må det trolig være daglige samvær for at de skal kunne etablere en nær relasjon. Ungdommer derimot vil oftest ha så lang felles historie og så mye energi og følelser investert i sine foreldre at foreldrene som regel vil forbli svært sentrale selv om barnet plasseres i fosterhjem

(Havik, 1996). Ungdommene er og i en spesiell situasjon da de utviklingsmessig står overfor løsrivningsoppgaver heller enn tilknytningsoppgaver.

Et annen sentralt moment, i lys av nyere utviklingspsykologi, er vurderinger av barnets biologiske konstitusjon og sårbarhet. Samvær kan oppleves som stress hvis foreldrene av ulike grunner ikke greier å gjøre samværet positivt for barnet. Noen barn tåler dette stresset dårlig, andre tåler det bedre. I slike tilfeller kan biologiske ressursmessige forutsetninger være en medvirkende faktor. Biologisk sårbare barn som f.eks. premature barn (dvs. barn som er for tidlig født), ruseksponerte barn, barn som har vært utsatt for infeksjoner i svangerskapet, føtale alkoholskader og barn med hjerneforstyrrelser tåler som regel uforutsigbarhet, stress og ubehag dårligere enn barn som er biologisk sett robuste barn (se for eks. Smith, 1996; Lester, Boukydis og Twomey, 2000).

Det siste momentet er betydningen av samvær når barn fra familier med innvandrerbakgrunn blir plassert i norske fosterhjem. Kultur er lært og ikke medfødt, og endres stadig i denne læringsprosessen (se for eks. Carli og Qureshi, 1999). Dette betyr at kulturen erverves i dagliglivet gjennom formelle og uformelle sosialiseringssituasjoner. For fosterbarn som vokser opp i hjem med en annen etnisitet (dvs utseende, språk, religion og kultur) enn sine foreldre, kan samvær med foreldrene bidra til at barnet beholder noe av sin opprinnelige kulturelle identitet.

13.5 Grunnlaget for loven og nyere utviklingspsykologi

I grunnlaget for loven er synet på samvær relativt entydig. Om samværets verdemessige forankring sies det i NOU 1985: 18 s.168 første spalte at det er alminnelig akseptert at det generelt er et gode for barnet å ha kontakt også med de biologiske foreldre. I Ot.prp.nr 44.(1991–1992) s. 51 annen spalte sies det at det i utgangspunktet bør være samvær mellom barn og foreldre, og man viser til støtte for dette synet i forskning. Et annet forhold er at relasjonen mellom fosterbarn og biologiske foreldre er fremstilt endimensjonalt, i retning av å være en positiv relasjon. I Ot.prp.nr 44.(1991–1992) s. 51 annen spalte fremheves kontakten som svært viktig for barn i fosterhjem, både fordi det er sterke følelsesmessige bånd mellom barna og foreldrene, og for at barna derigjennom kan få en følelse av kontinuitet i livet sitt.

Den generelle påstanden om at samvær er bra for barnet kan ikke sies å ha støtte i nyere psykologiske teori og forskning. Quinton m.fl. (1997) gjennomgikk 14 sentrale studier og fant verken sterke bevis for at kontakt er positivt eller at fravær av kontakt er negativt for barnet, og sår dermed tvil om hva samvær egentlig betyr for barn rent psykologisk. Trolig er dette avhengig av mange sammensatte faktorer. Med utgangspunkt i nyere utviklingspsykologi er det blitt framholdt forhold som barnets relasjon til foreldrene, barnets konstitusjon og sårbarhet, fosterforeldrenes evne til emosjonell tilgjengelighet og kulturell identitet. Quinton m.fl. (1997) framhever at ut fra det vi i dag vet om samvær, ville det være villedende å anta at vi kan forutsi nytten av samvær uavhengig av konkrete saksforhold. I det minste mht varige plasseringer, bør det «sosiale eksperiment» som nå foregår omformes til et utviklingsprosjekt, og ikke sees som en utvikling av praksis bygd på vitenskapelig dokumentas-

jon. Forfatterne understreker at utviklingsprosjekter eller «eksperimenter» mht samvær må evalueres grundig (Quinton m.fl. 1997:41).

Når Quinton og hans kollegaer drøfter funnene i denne artikkelen har de en referanse til Childrens Act fra 1989. Interessant i denne sammenhengen er at den engelske Childrens Act vektlegger samvær på samme måte som den norske barnevernloven. Begrunnelsen i den engelske lovgivningen er både knyttet til barns og foreldrenes rettigheter og til forskningsbasert kunnskap om positive virkninger av samvær, og negative virkninger av fravær av samvær. Slik sett blir disse forskernes refleksjoner rundt viktigheten av samvær også relevant for oss her i Norge.

13.6 Barnevernets funksjon

For å sikre at samværsordningen forløper slik at den er til det beste for barnet, krever det god tilrettelegging fra barneverntjenesten. Hvilke momenter er sentrale i denne tilretteleggingen?

Et moment er at barneverntjenesten sørger for å utarbeide en samværsavtale med foreldrene der en har realistiske forventinger til hva foreldrene vil klare å følge opp, og hvor en tar hensyn til barnet. Foreldrene kan være personer som har vansker med å organisere seg. Derfor vil de trenge mer eller mindre hjelp fra barneverntjenesten for å kunne delta på samvær. Kommunen skal sørge for økonomiske midler til foreldrene hvis det er nødvendig for at de skal få treffe barnet sitt. Det kan også være snakk om å stille opp med bilskyss, bli vekket, hentet eller fulgt til lege for å avlegge urinprøve. Et hensyn som bør vurderes er hvilken betydning samværet vil få for barnets hverdagsliv. For eksempel når på døgnet barnet er våkent og opplagt, når barnet mottar nødvendige hjelpetiltak og liknende. Etter hvert som barnet blir eldre bør en trekke inn momenter som skole, omgang med venner og fritidsaktiviteter.

Barnevernet bør også bistå fosterforeldre med å forstå hvilken betydning kontakten med foreldre kan få for barnet (Bunkholt, 1999). Det kan være vanskelig for noen å forstå at foreldrene kan være betydningsfulle for barnet, selv om foreldrene ikke har evnet å gi dem adekvat omsorg. Fosterforeldrene trenger også støtte til hvordan de skal håndtere foreldrene, og takle barnets reaksjoner i forbindelse med samvær. I følge fosterhjemsavtalen forplikter fosterforeldre seg til å la barnets foreldre, verge eller andre pårørende ha kontakt med barnet slik det er bestemt av barneverntjenesten (eller fylkesnemnda). Det betyr at i noen saker skal fosterforeldrene ta i mot foreldre i sitt eget hjem, eller følge barna hjem til foreldrene. Da er holdningen fosterforeldrene viser til samværet sentral for barnets opplevelse av samværet. Det er av stor betydning for barnet at fosterforeldrene har en inkluderende holding til foreldrene, i den betydning at de stiller opp på kravene til samvær uten å vise negativitet, og møter foreldrene med respekt og anerkjennelse.

Fosterforeldrene trenger også hjelp til hvordan de kan gi barnet best mulig støtte (Bergum-Hansen og Tortseinson, 1999). For mange fosterforeldre kan det være vanskelig fra tid til annen å se at fosterbarna sliter med såre og forvirrede følelser i forbindelse med samvær. Selv om en ikke kan reversere disse forholdene, er det mulig for fosterforeldre å mildne prosessen ved å skape et støttende og omsorgsfullt miljø hvor barnet kan dele opplev-

elser og følelsesmessige reaksjoner i forhold til sin situasjon. Fosterforeldre kan hjelpe barna til å få klarhet i sine følelsesmessige reaksjoner ved å lytte og dele og akseptere barnets fokus. Ved ikke å avvise barnet på disse reaksjonene eller møte det med tilsvarende fortvilelse og forvirring, kan fosterforeldre lære barnet at følelsesmessige svingninger er normale, legitime og at de som regel vil opphøre etterhvert.

Barneverntjenesten har også en viktig rolle ved økning eller reduksjon av omfanget av samvær. Fylkesnemndas vedtak definerer et minimum av kontakt mellom foreldre og barn. Foreligger det legitime grunner til å øke samværet (foreldrene mottar behandling og er blitt mye bedre og barnet har tydelig glede av å treffe foreldrene) kan barneverntjenesten øke omfanget av samværene. Om samværet skal reduseres er dette et spørsmål som fylkesnemnda eller høyere rettsinstans må ta stilling til. Barneverntjenesten bør da kunne dokumentere at det er en sammenheng mellom barnets negative reaksjoner og samværene ut fra psykologiske undersøkelser. De bør også kunne dokumentere at barnets negative reaksjoner går ut over dets daglige fungering, og/eller får negative konsekvenser for dets tilknytning til fosterforeldrene. Barneverntjenesten må også registrere om foreldrene har fulgt opp sin samværsavtale, eller om det har vært liten eller ingen kontakt i perioden mellom fylkesnemndas vedtak og videre rettsbehandling. Det bør dessuten redegjøres for at barneverntjenesten har gjort nødvendig tilrettelegging for at samværet skal kunne fungere til barnets beste.

13.7 Behov for mer kunnskap

Det er særlig innen tre områder i forbindelse med samvær mellom barn og foreldre i barnevernsaker en trenger mer kunnskap. For det første er det behov for informasjon som er innhentet ved bruk av systematiske metoder. Feltet er preget av forskning med store metodiske svakheter. Som påpekt er det dermed grunn til å stille spørsmål ved kunnskapen som har kommet ut av denne forskningen. For det andre er det behov for anvendelse av nyere utviklingspsykologisk teori som representerer nyanserte nok modeller til å kaset lys over de sammensatte empiriske funnene. I tidligere teoretiske diskusjoner om samvær ble det fokusert på følgende problemstilling: Er mye eller lite samvær best for barnet? I lys av nyere viten synes følgende problemstilling mer relevant: Hvilket omfang av samvær synes best for hvilke barn under hvilke omstendigheter? Vi trenger og forskning på momenter som kan guide beslutningstagere i spørsmål rundt opprettholdelse, støtte og evaluering av kontakt mellom barn og foreldre. De momentene som er blitt presentert i denne sammenhengen, og som bør underbygges med forskningsbasert kunnskap, er barnets relasjon til foreldrene, barnets konstitusjon og sårbarhet og kulturell identitet.

Barnevernets oppfølging av samvær framstår som et viktig innsatsområde. Barnevernet har en sentral rolle i forhold til tilrettelegging, veiledning og støtte ovenfor barnet, de biologiske foreldrene og fosterforeldrene. Institusjonsansatte må også være sikret opplæring og veiledning på dette feltet. Alle disse aktørene må medvirke til at samværet blir til barnets beste.

Kapittel 14

Tiltak for barn og unge med atferdsproblemer**14.1 Et utfordrende problemområde**

Avviket mot gjeldende sosiale normer har til alle tider representert en stor utfordring. Uttrykksformene er og har vært mange, men avspeiler både fattigdom, sosial utstøtning og oppvekstkriser. Noe av det mest oppmerksomhetskrevenne er knyttet til vinningskriminalitet, vold og rusmidler. Samtidig som atferdsvansker avspeiler sosial diskriminering, dominante normer, livsformer og oppvekstbetingelser, gir også disse formene for avvik et bilde av menneskets reaksjonsmønster og skjørhet i møtet med kriser, konflikter og forskjelligartede problemtilstander.

I en oppvekstfaglig sammenheng behandles disse spørsmålene ofte som uttrykk for deprivasjon og omsorgssvikt, og beskrives gjerne som atferdsvansker. Det første impliserer at det er hjem, nærmiljø, barnehage og skole som ikke har maktet sin pedagogiske oppgave. Det andre gir uttrykk for at det dreier seg om barn og ungdom som ikke makter å finne seg til rette i den sosiale konteksten. I alle tilfeller rommer temaet mye utrygghet, angst, nederlag og sosial konflikt. En viktig erfaring er at dette er problem som i all hovedsak er påført barn og ungdom i deres oppvekstmiljø. Det er således snakk om relasjonsproblem som i utpreget grad involverer det sosiale miljøet på en negativ måte. Det gjelder hjemmemiljøet, barnehagen, skolen og samfunnet.

Som pedagogisk problemområde framstår dette som et felt med mange teorier, forståelsesformer og tiltak. Empirisk forskning tyder på at atferdsproblem har nær sammenheng med de aller fleste pedagogiske og oppvekstrelaterte problemtilstander, som underlying, sviktende selvtillit og en sosialt belastet bakgrunn (Nordahl 1994, s. 50). Det nærmeste vi kommer en generell forklaring, synes å være at de fleste atferdsproblem har sammenheng med en mangelfull eller feilaktig pedagogikk i hjem, barnehage, skole og samfunn. I dette finner vi også det faglige grunnlaget for hvilke tiltak som kan være aktuelle, relevante og løfterike. Det kan også påpekes at når det gjelder tiltak, har fortiden på dette feltet satt mange skremmende spor, med tvangsinternering og barbariske straffemetoder (Befring 1983). Mangelen på humanitet og til-siktede virkninger av slike tiltak, var i realiteten en sterk utløsende faktor for vergerådslovens tilblivelse.

Men ett hundre år etter denne reformen må vi konstatere at vi fremdeles står praktisk talt uten troverdige virkemidler i arbeidet med disse problemene. På bakgrunn av de erfaringer og den kunnskap som foreligger, framstår dette området som en utfordring for en samlet innsats fra alle samfunnsaktører. Etter utvalgets vurdering må oppvekst og forebygging settes på dagsordenen på en mer omfattende og ansvarlig måte enn hittil. Som påpekt i NOU 1995:26, er det behov for en fellesforstått ansvarlighet for å skape muligheter for oppvekst og for å forebygge og forhindre at stadig flere kommer inn på et feilaktig spor på veien gjennom barne- og ungdomsalderen.

14.2 De introverte og ekstroverte

Som vi skal komme til nedenfor er det et pedagogisk kjennetegn ved de utagerende barna at de ofte har store konsentrasjonsvansker. De har også særlige problemer med å innrette seg etter regler og normer i sosial samhandling i hjem, barnehage, skole og arbeid. Det ser også ut til at enkelte av disse barna er ekstremt sensible både for indre og ytre stimuli, og savner evne til å sortere ut det som er mest relevant i situasjonen. I mange interessante pedagogiske forsøk har en tatt utgangspunkt i behovet for å strukturere lærings-situasjonen slik at relevante stimuli i størst mulig grad kan komme i fokus, og andre bli sortert eller filtrert vekk. Det siste har blitt gjort ved å skjerme elevene for irrelevante visuelle og auditive stimuli, og ved å hindre emosjonsstimulerende læremateriale (Befring 1997, s.73.)

De fleste lærere støter på barn og unge med atferdsvansker. De som er urolige og har en utagerende atferdsstil, krever ofte mye oppmerksomhet og de kan være en stor belastning i det daglige arbeidet. En rekke kartlegginger viser at det er disse barna som i første rekke er problematiske å integrere i en sosial sammenheng i den vanlige klassen. Disse problemene har fått stor oppmerksomhet etter nedleggningen av statlige spesialskoler for barn og unge med tilpasningsvansker fra begynnelsen av 1990-årene. Dette har blant annet medvirket til en økning i bruk av institusjoner i regi av barnevernet.

Når det gjelder begrepsbruken kan vi merke oss at det i en pedagogisk sammenheng ofte refereres til samspillvansker, noe som gir uttrykk for at problematferd av denne art opptrer som en mangelfull samhandling mellom elev og skole, elev og lærer og mellom elever. Et av de atferdsuttrykk som har fått størst oppmerksomhet de siste årene, dreier seg om mobbing. Her framstår gjerne flere elever som aggressive aktører mens enkeltelever opptrer i rollen som offer. Den store satsingen på å avdekke og avhjelpe disse problemene, viser blant annet at mellom 10 og 20% av elevene i en skole kan være involvert i denne atferden. Enkelte elever kan være både aktører og offer, noe som er uttrykk for kompleksiteten i dette problemområdet (Olweus, D.). Det er for øvrig velkjent at også lærere mobber elever, og at enkelte lærere både kan være aktører og offer for mobbing. I denne sammenheng må det framheves at mobbing er et utbredt fenomen blant voksne, på voksnes arbeidsplasser osv. Dette er ytterligere med på å vise hvor komplisert dette problemområdet er, og hvilke omfattende forebyggende tiltak dette vil kreve.

I Stortingsmeldingen «Åpenhet og helhet – om psykiske lidelser og tjenestetilbudene» (nr 25, 1996–97), påpekes det at den største gruppen som henvises til barne- og ungdomspsykiatrien, har lagt for dagen vedvarende uregjerlig atferd, og at følelsesmessige problemer uttrykkes gjennom atferd som virker forstyrrende på sosiale relasjoner og bryter med normer og regler som er normale for alderen. Disse barna og ungdommene er ofte kontaktsvake og selvcentrerte, med lav selvfølelse og en avvisende holdning til voksne. De kommer lett i konflikt med omgivelsene, og blir ofte syndebukker i barnegruppene. Tilstanden er alvorlig både for barnet selv og samfunnet, blant annet fordi den disponerer for kriminalitet og rusbruk i ungdomsalderen og kan vedvare som en asosial personlighetsforstyrrelse i voksen alder. Tilstanden er hyppigere hos gutter enn hos jenter.

Alvorlige emosjonelle forstyrrelser hos barn og unge er ikke så klart utformet i spesifikke tilstandsbilder som hos voksne, men kan være en blanding av angst og depresjon, enkelte ganger sammen med aggressiv atferd eller tilbaketrekning. Typisk for disse barna er overfølsomhet, engstelse og panikkreaksjoner, lav selvfølelse, hemmende sjenanse, eller tvangspreget pertentlighet, passivitet og gledesløshet (ibid s. 142.)

14.3 Atferdsvansker som fellesforstått ansvar

Den foregående beskrivelsen viser at begrepet atferdsvansker rommer et vidt repertoar av ulikeartede problemer, symptomer og uttrykksformer. Med referanse til skolen, kan vi finne følgende sammensatte beskrivelse av problemområdet:

«Med elever som mislykkes og viser avvikende atferd i skolen og dermed bryter med de allmenne aksepterte normene, menes elever som tradisjonelt omtales som elever med atferdsvansker, sosiale og emosjonelle vansker og lette generelle eller spesifikke lærevansker. Atferden kan være utagerende, slik at den skaper uro og problemer for andre elever og for undervisningen, og den kan være mer innadventd slik at eleven først og fremst skaper problemer for sin egen utvikling og læring ved å være ensom, engstelig, usikker, tilbaketrukket og lignende». (Nordahl, 1997, s. 162.)

I tilknytning til dette kan det påpekes at skolen i prinsippet har beveget seg bort fra en sterk vektlegging av individets plikt til å tilpasse seg, til en større forståelse for individuelle behov og forutsetninger, og en sterkere understreking av miljøets ansvar for tilrettelegging for læring og utvikling. Hva som er ønskelig elevatferd representerer også noe annet i dag enn for noen ti-år tilbake. Men i praksis er det neppe tvil om at den akseptable variasjonsbredden for sosial atferd har sine klare begrensninger. All samhandling krever både evne og forutsetninger for å etterleve visse spilleregler. De som ikke makter å innrette seg vil dermed lett komme på kollisjonskurs med andre, og dermed skape kriser og konflikt. Derfor viser det seg i praksis at de innadventde blir neglisjert mens de som har atferdsvansker av en utagerende type, kommer i fokus. (Standal, 1998.) Men disse elevene kommer for en stor del i fokus på en negativ måte, noe som vanskeliggjør utvikling av motstandsdyktighet mot en uheldig spiraleffekt, eller kumulativ problemutvikling. I denne sammenheng synes det derimot grunnlag for å påpeke at skolen er en risikofaktor for en forsterkning av den marginaliseringsprosess som atferdsvanskene synliggjør.

Selv om det ofte ser vanskelig ut, er det likevel viktig å legge til grunn at det sjelden er for sent å komme ut av en vond sirkel. Det største problemet er at vanskene ofte har fått lov til å utvikle seg alt for langt før formålstjenlige tiltak iverksettes. Med det siste tenker en på tiltak som kan gi unge mennesker framtidstro, selvtillit og pågangsmot. Dette er en av de store begrunnelsene for å prioritere forebyggingsvirksomhet som en grunnleggende del av all samfunnsplanlegging som er innsiktet på oppvekst. Her bør ingen ha mulighet for å kunne fraskrive seg et ansvar. Når det gjelder en tidlig innsats vil selvsagt familien stå i fokus. Et viktig utgangspunkt for en styrket innsats på dette området må være at unge familier i dag ofte står nokså alene. Det støt-

teapparatet som eksisterte i storfamilien, med overføring av innsikter og ferdigheter i rollen som foreldre, har mer eller mindre gått tapt. Utvalget vil peke på at de initiativer som her er tatt, er av stor betydning, men at det vil være behov for en forebyggende innsats med et langt bredere samfunnsmessig perspektiv.

De omfattende atferdsvanskene som framtrer i samfunnsbildet, viser at det her dreier seg om utfordringer som velferdsstaten hittil ikke har maktet å møte på en konstruktiv måte. Verken det sikkerhetsnett som er skapt for å begrense risikofaktorer, eller de velferds- og utviklingsfremmende tiltak som er organisert, har maktet å holde tritt med problemene. Den typiske atferdsavvikler er beskrevet slik: Gutt, uorganisert, på byen om kvelden, gjengtilhørighet, voldsutøver, voldsoffer, stort alkohol- og rusforbruk, lavt foreldretillsyn, lavt selvbilde, kjenner seg utstøtt, ingen tiltro til lærere og skole, ingen framtidstro, en utpreget følelse av å være uønsket og ubrukelig i skole, arbeidsliv og samfunn.

I lys av dette er både hjemmet, barnehagen og skolen som læringsarena for avgrenset både som årsak, forsterker og eliminator av den problematferd vi her har med å gjøre. Dette underbygger behovet for et fellesforstått ansvar som grunnprinsipp for en fornyet og forsterket forebyggingsinnsats, der ikke minst skole og arbeidsliv må spille en aktiv rolle.

14.4 Alvorlige atferdsproblemer blant barn og unge

Betegnelsen alvorlige atferdsproblemer blant barn og unge refererer til vedvarende konfliktfylte forhold til omgivelsene, noe som vises ved svak sosial fungering, skoleskulk, dropout, dårlig mestring av skolegangen, rusmiddelbruk, osv. I forskningslitteraturen benyttes ofte begrepet «antisosial atferd» som et samlebegrep for utagerende handlinger som krenker andres eller samfunnets rettigheter. Fra et legalt perspektiv er antisosial atferd ofte identisk med lovbrudd eller kriminalitet. Det er ikke uvanlig at barn og unge begår slike handlinger, men bare et mindretall av disse blir registrert hos politiet og det er bare en liten gruppe som blir gjengangere i kriminalsyste­met.

Barn og unge som er særlig vanskelige og utagerende kan komme i kontakt med flere instanser som barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien, den pedagogisk-psykologiske rådgivningstjenesten og politiet. Som vi har pekt på i det foregående varierer begrepsbruken ofte med faggrupper og miljøer, og det bidrar til å skape uklarhet om hvilke kjennetegn og avgrensningskriterier som gjelder for alvorlige atferdsvansker. Det er derfor sannsynlig at den samme målgruppen omtales med ulike begreper.

Fra *barnevernets* side fokuserer barnevernlovens «atferdsparagrafer» (barnevernloven §§ 4–24 og 4–26) på ungdom som har deltatt i alvorlig eller gjentatt kriminalitet, som vedvarende har misbrukt rusmidler og som har deltatt i prostitusjon og/eller vagabondering over tid. Barnevernet setter også fokus på de miljøbetingelsene som kan føre til utvikling av slike problemer, for eksempel omsorgssvikt, skoleproblemer, mishandling og overgrep.

I *skoleverket* og *PPT* varierer begrepsbruken, blant annet som en følge av at skolen henviser til og samarbeider med andre tjenester for barn og unge. I skolen benyttes diagnostiske begreper fra barne- og ungdomspsykiatrien sammen med uttrykk som sosiale- og emosjonelle vansker, samhandlingsvansker og atferdsproblemer. I skolen finner en også begreper som mer spesifikt beskriver mobbing og trakassering og begreper som knytter problematferden til opplæringsmiljøet.

I *psykiatri* og *klinisk psykologi* benyttes diagnostiske begreper som atferdsforstyrrelser for å beskrive antisosiale handlinger som et vedvarende atferdsmønster som krenker andres grunnleggende rettigheter eller bryter med viktige aldersbetingede samfunnsnormer og regler. Det handler med andre ord om atferd som ligger klart utenfor det en vil kalle normal fungering. I hvilken grad antisosial atferd er omfattende nok til å diagnostiseres som «atferdsforstyrrelse» avhenger av hvor ofte atferden forekommer, og hvor intens og vedvarende den er. Enkelthandlinger som fysisk aggresjon, hæverk, stjeling og brannstifting kan i seg selv være så alvorlige at de utløser oppmerksomhet og reaksjoner, men slik atferd inngår ofte som en del av et mer omfattende mønster. Svakheten ved diagnosene er at de beskriver individets atferd, men ikke de sosiale omstendighetene rundt problematferden. Dette fører til at forhold som er av betydning for å kunne avhjelpe vanskene ikke inngår i beskrivelsen av problemet.

Alvorlige atferdsproblemer beskrives som oftest hos ungdom, men disse problemene har sine utviklingsmessige forløpere. Det kan dreie seg om barns aggressive og trassige atferd, men også om andre «faresignaler». Utviklingsstudier viser for eksempel at overaktive og ukonsentrerte barn er en høyrisikogruppe for utvikling av alvorlige atferdsproblemer. Noen av de atferdsvansker som preges av hyperaktivitet antas ofte å være nevrobiologisk betinget. Dette kan betegnes som en form for skjult funksjonshemming, da avviket i atferd ofte er det eneste tydelige symptomet på at noe er galt. Det som i første rekke hører til denne kategorien, er det som i moderne faglig språkbruk kalles AD/HD («attention deficit hyperactivity disorder»). Men til samme kategori hører også Tourette syndrom, oppkalt etter franskmannen G. de la Tourette, som beskrev dette i 1885, ut fra observasjoner av motoriske og vokale tics.

AD/HD har vært omstridt siden det første gang ble beskrevet tidlig på 1900-tallet, da under betegnelsen MBD, først i betydningen «minimal brain damage», og senere «minimal brain dysfunction». MBD – diagnosen ble stilt ut fra kriterier som aktivitetsnivå, konsentrasjons- og oppmerksomhetsproblemer, perseptuelle og motoriske forstyrrelser m.v. AD/HD, som altså står for oppmerksomhets- og hyperaktivitetsproblemer, har kommet i stedet for MBD-begrepet. Kriteriene for AD/HD-diagnosen er relativt utførlig og spesifikt beskrevet. Her pekes det blant annet på selvreguleringssvikt, vansker med konsentrasjon og impulskontroll, hyperaktivitet, vansker med å følge instruksjon og regler, og generelle problemer med mestring av sosial atferd.

Den grunnleggende antagelsen er at AD/HD og Tourette syndrom har direkte sammenheng med biokjemiske dysfunksjoner i hjernen. Til tross for en omfattende forskning, må imidlertid dette fremdeles betraktes som antagelser. Utvalget har i det minste merket seg at enkelte forskere betviler at

AD/HD har en organisk årsak og finner det betenkelig å presentere de problemtilstander det her er tale om ut fra en slik diagnose. Enkelte benytter betegnelsen emosjonelle og sosiale problemer, noe som er en bredere kategori, uten å avvise at det kan foreligge organiske dysfunksjoner.

Mest utsatt for å utvikle alvorlige atferdsvansker er barna som allerede i løpet av de 5–10 første leveårene utvikler alvorlig problematferd. Barn som har en tendens til å reagere med aggressivitet kan identifiseres tidlig, allerede fra 3–4 års alderen. Det handler om en fastlåst utvikling kjennetegnet av 3 årings manglende aggresjonskontroll. Et overvekt av dem er gutter. En del av de risikoutsatte barna forsterker sin utagerende atferd gjennom læringsprosesser i familien og senere i skolen og jevnaldningsmiljøene. Barnets problematferd utvikles som et resultat av et gjensidig påvirkningsforhold mellom barn og omgivelser. Barn som er vanskelige å oppdra stiller store krav til foreldre, og barnas reaksjonsmønster fører lett til at foreldrenes oppdragskompetanse bryter sammen. Foreldrene på sin side kan ha vansker på grunn av stressende livshendelser, ekteskaps- eller samlivskonflikter, personlige problemer og dårlig økonomi. Etter mange konfrontasjoner reduserer både voksne og andre barn sin kontakt med problembarna – de isoleres, men bekreftes også i sin tro på at de kan kontrollere andre og få det som de vil. Både individuelle kjennetegn og erfaringer i familien synes å bidra til å stabilisere atferdsmønsteret. Men erfaringenes betydning for utviklingen av alvorlige atferdsproblemer viser at tidlig start ikke nødvendigvis er forbundet med kroniske problemer.

De som først utvikler slik atferd ved overgangen til ungdomsalderen har hatt en mer normal sosial utvikling i barnealderen og har tilegnet seg en viss sosial kompetanse for å mestre samhandlingen med andre. I denne gruppen er det derfor færre som fortsetter å være aggressive og begå lovbrudd i voksen alder. Den antisosiale atferden forekommer oftere i gruppesammenheng, og forholdstallet mellom gutter og jenter er også mer jevnt i denne gruppen enn i gruppen som starter tidlig.

Mulighetene for å predikere hvem som får alvorlige problemer er imidlertid sterkt begrenset. I de identifiserte risikogrupperne vet vi at en viss andel vil utvikle problemer, men vi vet ikke med sikkerhet hvem disse er. Basert på svenske registerdata fant Stattin og Magnusson (1991) at en liten gruppe på 5,4 prosent av utvalget som var registrert av politiet før de var 15 år, sto for 41 prosent av alle registrerte domfellelser og de deltok i 62 prosent av alle registrerte kriminelle handlinger. Tidlig registrering var med andre ord en sterk prediktor for framtidig kriminalitet. Mer enn tre av fire som havnet i politiets register før de nådde den kriminelle lavalder, dukket også opp senere. Gutter som ble registrert før de var 16 år hadde lavere IQ, lavere sosio-økonomisk status og falt oftere ut av skolen sammenlignet med gutter som ble registrert senere. Tilsvarende konkluderte Kyvsgaard (1998) sin 13 årige studie (som omfattet en femtedel av den danske befolkningen over 14 år) med at den kriminelle karrieren er unntaket: For bare én av 50 lovbrøyttere kan en snakke om at den delen av deres liv som berører lovovertridelser, utgjør et mønster eller stabilt forløp. De aller fleste som kommer i kontakt med straffesystemet på grunn av kriminalitet, begår ikke lovbrudd i et omfang eller med en hyppighet som berettiger betegnelsen «kriminell karriere». Og selv om 75

prosent av registrerte lovbrudd blir begått av personer som allerede er registrert for kriminalitet, så betyr det ikke at de fleste kommer igjen, men at en liten gruppe lovovertrедere kommer igjen svært ofte.

Uansett om det finnes organiske årsaksfaktorer eller ikke, har man rikelig erfaring for at disse problemene vil kunne minskes eller forverres som konsekvens av hvordan de møtes av omgivelsene. Det innebærer at foreldrenes og hjelpernes funksjon er av stor betydning. Her er det også viktig å understreke at karakteren av disse atferdsforstyrrelsene er av en slik art at foreldrene står i en meget krevende situasjon. Det innebærer at hjelpeapparatets kvalitet og tilgjengelighet er av meget stor betydning. Som påpekt i en nylig avsluttet undersøkelse, må det derfor også betraktes som en tung utfordring når hjelpeapparatet i mange tilfeller var det foreldrene beskrev som mest slitende ved å ha et slikt barn. (Damsgaard, 1998). I denne undersøkelsen påpekes det også at det er mulig å gi god hjelp til disse barna, og at det nytter å hjelpe. Undersøkelsen poengterer imidlertid at hjelperens kunnskaper, holdninger og verdier er av avgjørende betydning.

For å kunne begrense omfanget av atferdsvansker til et minimum, vil det være behov for forebyggende tiltak med en langt større rekkevidde og effektivitet enn det som hittil er blitt realisert. Her er det snakk om både opplysningsvirksomhet til alle pedagogiske aktører, især familien, og en direkte oppvekstrelatert støtte- og hjelpeinnsats. Det siste dreier seg både om utbygging av lekeplasser, etablering av nettverk og kameratstøtteordninger, nye forebyggende initiativer i barnehage og skole og tiltak for å skape tilgang til arbeids- og kulturliv. Men uansett er det likevel realistisk å regne med, enten man antar at biokjemiske faktorer er utslagsgivende eller ikke, at det vil være noen barn og unge som utvikler alvorlige atferdsforstyrrelser. Samfunnet må derfor legge til rette muligheter for å yte den støtte og hjelp man er i stand til å mobilisere. Samtidig er det nødvendig å legge til rette utviklingsarbeid og stimulere til en vitenskapelig innsats på dette området.

Når hjelp skal ytes er det nødvendig både å ta barna og foreldrenes, og eventuelle søskens, forhold i betraktning. Utvalget mener at det bør vurderes, sammen med skole- og helsemyndighetene, å etablere lokale, flerfaglige miljø og tiltak for eksempel av typen oppvekstfaglige ressursentre, som kan arbeide langsiktig for å utvikle best mulige tilbud til vanskeligstilte barn og unge. Det sier seg selv at disse tiltakene bør samarbeide tett med de universiteter og høyskoler som har særlig kompetanse innen de fagområder som her er aktuelle (psykologi, spesialpedagogikk, sosialt arbeid og psykiatri).

14.5 Lovgrunnlaget for atferdstiltak

I den nye barnevernloven av 1992 ble det innført ulike kriterier for plassering av barn utenfor hjemmet. Omsorgssvikt er et hovedkriterium for inngripen, men i tillegg kommer et kriterium knyttet til barnets atferd. Barnevernloven av 1953 hadde bestemmelser som gjorde det mulig å sette iverk vernetiltak med begrunnelse i barnets atferd, men uten en egen paragraf (jf lov om barnevern av 1953 § 16 b). Plassering utenfor hjemmet fordret omsorgsovertagelse.

Bestemmelsen ble ikke brukt ofte og når den ble brukt, ble den gjerne brukt sammen med omsorgssviktkriteriet. Den gangen var intensjonen å fjerne seg fra vergerådernes straffepreg og lage et system som var mer innrettet på å gi hjelp.

Begrunnelsen for å innføre et eget inngrepskriterium knyttet til barnets atferd fremgår av NOU 1985:18 hvor det understrekes at det ofte viser seg å være en sammenheng mellom atferdsavvik og omsorgssvikt, men at det ikke nødvendigvis behøver å være det. Siden det ikke alltid er en slik sammenheng, mente sosiallovutvalget at barn som var utsatt for omsorgssvikt og barn med atferdsvansker burde behandles hver for seg.

Lovens forarbeider beskriver barn og unge med alvorlig atferdsavvik som en marginal gruppe barn og unge. Kriteriene for å plassere barnet eller den unge utenfor hjemmet på grunn av barnets/den unges atferd, er strenge. Både de samtykkebaserte plasseringene og de tvangsbaserte plasseringene må begrunnes i alvorlig og gjentatt kriminalitet, i vedvarende misbruk av rusmidler eller i at den unge har vist alvorlige atferdsvansker «på annen måte», jf. barnevernloven § 4–24. I kommentarutgaven til loven uttrykkes dette slik av Ofstad og Skard:

«Med «alvorlig kriminalitet» menes i første rekke de tilfeller hvor det foreligger volds- eller sedelighetsforbrytelser av alvorlig karakter. Ved «gjentatt » kriminalitet er det blant annet tenkt på de tilfeller hvor vedkommende har gjort seg skyldig i serier av tyverier eller hærverk» (Ofstad og Skard, s. 174).

Merete Benedictow har undersøkt hvordan disse kriteriene praktiseres ved plasseringer etter § 4–26, barn og unge som på grunn av atferdsproblemer, er plassert i institusjon etter samtykke. (Benedictow, M 1996). Hun deler funnene sine i tre kategorier:

- Barn uten alvorlige atferdsvansker, men med en historie med omsorgssvikt og/eller skoleproblemer (omsorgsbarn)
- Mellombarn
- Atferdsbarn

Disse tre gruppene er omtrent like store og kun den siste gruppen innfrir i følge Benedictow lovens kriterier. Mellomgruppen har ikke utviklet alvorlig atferdsavvik, men vil i følge Benedictow kunne gjøre det om de ikke ytes hjelp. Den førstnevnte gruppens hovedkjennetegn er problemer relatert til omsorgssituasjon og skolesituasjon.

På bakgrunn av denne studien kan vi ikke fastslå at praktiseringen av atferdsbestemmelsene innebærer et betydelig overforbruk. Den nevnte studien er basert på samtykkebaserte plasseringer og sakene har derfor ikke vært behandlet av fylkesnemnd. Det kan være grunn til å anta at en behandling i fylkesnemnd ville ha skjerpet praksis i forhold til lovens kriterier. Generelt sett synes det imidlertid å være grunnlag for å si at det skjer et perspektivskifte når barn blir 12–13 år gamle. Før denne alderen er oppnådd, betrakter barnevernet dem som utsatt for omsorgssvikt. Fra denne alderen og oppover betraktes de som atferdsvanskelige. Det er videre grunn til å stille spørsmål ved praktiseringen av loven. Er det slik at den anvendes på situas-

joner den ikke er ment å være rettet mot? Benedictow's undersøkelse peker i den retning.

Intensjonen med de nye atferdsparagrafene var å sikre seg at en kunne iverksette tiltak uten at det forelå omsorgssvikt eller uten å stille unødige spørsmål om omsorgssvikt. Erfaringene så langt tyder på at det er grunn til å spørre om pendelen har svingt for langt den andre veien slik at barnevernet ikke lenger ser etter omsorgssvikt der barnet har oppnådd en alder av 12 – 13 år.

14.6 Hjelp eller straff ?

Barnevernlovens bestemmelser om særlige tiltak for barn med atferdsvan-
sker, jf. §§ 4–24 – 4–26, er de eneste bestemmelsene i loven som direkte opp-
stiller kriminalitet som grunnlag for tiltak. Som ved alle tiltak etter barnevern-
loven er hovedformålet å hjelpe barnet, og ikke å fastsette en sanksjon. Dette
følger blant annet av prinsippet i barnevernloven § 4–1 om hensynet til barnets
beste. I forarbeidene til barnevernloven argumenterte sosiallovutvalget for at
tiltak for barn med atferdsproblemer skulle begrunnes ut fra hensynet til barnets
beste og ikke ut fra «samfunnets behov for beskyttelse mot lovbrutere
eller mot personer som er farlige for andre.» (NOU:18 s.189). Utvalget la altså
vekt på at sosialtjenestens tiltak skal gjelde omsorg og behandling av hensyn
til barnet selv, og fant det uheldig om sosialtjenesten også skulle tillegges opp-
gaver av samfunnsbeskyttende karakter. En slik sammenblanding av målset-
tinger ville etter sosiallovutvalgets oppfatning lett føre til en mer omfattende
tvangsbruk enn strengt tatt nødvendig, og en utvikling i retning av fengsels-
liknende tilstander i lukkede institusjoner.

I 1997 ba Stortinget Regjeringen vurdere i hvilken grad det var nødvendig
å endre eller klargjøre regler i barnevernloven slik at barnevernets tvangsmyn-
dighet kunne benyttes også som «et ledd i å forebygge kriminalitet eller som
et ledd i en etterfølgende reaksjon på kriminelle handlinger». Barne- og fami-
liedepartementet la til grunn at en reaksjon på kriminelle handlinger som i det
vesentligste skal fylle det samme formål som straff ikke kan brukes overfor
lovbrutere under den kriminelle lavalder. Departementet viste videre til
Barnekonvensjonen art 40 (2) som bl.a. oppstiller krav om at «ethvert barn
som blir beskyldt for eller anklaget for å ha overtrådt straffelovgivningen»
blant annet har rett til «å bli ansett uskyldig til skyld er bevist i henhold til lov»
(uskyldspresumpsjonsprinsippet) og til «å få forholdet avgjort uten for-
sinkelse av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller domstol i en
rettferdig sak og i henhold til loven, med juridisk eller annen egnet bistand, og
med hans eller hennes foreldre eller verge til stede med mindre dette ikke
anses å være til beste for barnet, idet barnets alder eller situasjon tas i betrak-
tning». Inngrep etter § 4–24 befinner seg utenfor det strafferettslige området,
men i henhold til art. 40 må det ses hen til hvorvidt det er tale om at barnet
«blir beskyldt for eller anklaget for å ha overtrådt straffelovgivningen». Barne-
og familiedepartementet har lagt til grunn at uskyldspresumpsjonen kommer
til anvendelse også ved tiltak etter barnevernloven § 4–24, og at dette
innebærer at barnet har rett til å bli ansett uskyldig inntil vedkommende er
funnet skyldig i henhold til lov. Det må med andre ord føres bevis for barnets

skyld også når det er tale om tiltak som har et hjelpeformål slik tiltak etter barnevernloven har. Departementet la videre til grunn at saksbehandlingen i fylkesnemnda tilfredsstiller de krav til saksbehandling som stilles i barnekonvensjonen og menneskerettighetskonvensjonen. I Ot.prp. nr. 61 (1997–98) konkluderte departementet med at barnevernloven gir tilstrekkelig hjemmel til å sette inn tiltak overfor barn som begår kriminelle handlinger dersom formålet med tiltaket skal være å ivareta barnets behov for hjelp. Flertallet av stortingskomiteen sluttet seg til denne konklusjonen, men påpekte også at det er behov for at tiltakene og kunnskapen i forhold til barnekriminalitet blir mer nyansert og oppdatert (Innst. O. Nr. 49 (1998–99)).

Det er altså ikke straff, men behovet for hjelp som legitimerer tvangsplassering etter barnevernlovens atferdsbestemmelser. Sturla Falck er blant dem som har reist spørsmål om tvangsplassering av unge i institusjon kan ses på som en form for «særreaksjon.» Han viser til at vi i Norge har hatt en rekke særreaksjoner som arbeidsskolen for unge lovovertridere, ungdomsfengslet, tvangsarbeid for alkoholmisbrukere og sikring, jf. også kap. 3.1. Felles for dem alle er at troen på behandling har vært brukt som begrunnelse for lengre tids tvangsplassering enn det som kunne begrunnes ut fra straff for de handlinger som var begått. Falck ser med en viss uro på en slik utvikling og skriver at «behandlingsideologien har fått rettsinstitusjonenes rettsprinsipper om proporsjonalitet og likhet til å vike.» Han advarer derfor mot at behandling skal legitimere tvang som kan oppleves som eller fungere som en særreaksjon. (Rapport fra NSfK's 41. forskerseminar, s.149, 1999).

14.7 Familiebaserte tiltak

Hva kan en så gjøre for «de vanskeligste»? Den tidligere pessimistiske konklusjonen om at «ingenting nytter» har blitt tilbakevist av nyere tiltaksforskning (Rütter et al, 1998). Samtidig synes det å være en nøktern holdning blant fagfolk til hva som er mulig å oppnå i arbeidet med å endre disse unges atferd. Antisosial atferd viser en høy grad av stabilitet over tid. Det offentlige har gjennom sine instanser og fagfolk vært på leting etter effektive, legale og etisk forvarlige tiltak. I tiden etter andre verdenskrig har det vært vanlig å plassere disse barna og ungdommene i institusjoner eller spesialskoler (tidligere skolehjem). De vanskeligste ble fra 1953 av overført til de såkalte verneskolene (tidligere «særlige skolehjem») som blant annet skulle tilby maksimal sikkerhet og beskyttelse. De som ble overført ble blant annet ansett som for vanskelig for de statlige spesialskolene for barn med atferdsvansker. En mente de hadde behov for ekstra «behandling» og kontinuerlig tilsyn, også etter at de fylte 21 år.

Disse skolene maktet ikke å innfri de forventninger som ble stilt til dem, og på 1970-tallet ble de lagt ned, på samme måte som i sin tid ordningene med ungdomsfengsel og arbeidsskole. I løpet av 1960 og 1970 årene ble et desentralisert barne- og ungdomspsykiatrisk tjenestetilbud etablert i alle regioner i Norge, men problemet med de alvorlige atferdsvanskene besto. Det viste seg at verken barnevernet eller barne- og ungdomspsykiatrien hadde de nødvendige ressursene eller kompetansen til å etablere adekvate tilbud til de vanskeligste.

Når det gjelder institusjonsarbeid har hovedfokuset vært på barn og unges sosiale fungering. I en del tilfeller har dette gått ut over ungdommenes behov for utdanning. Undersøkelser har vist at selv med fullført institusjonsopphold gjennomfører svært få en utdanning, og to femtedeler finner ikke arbeid (Bullock et al., 1998. Andreassen, 2000). Halvparten klarte å finne arbeid i løpet av en to-års oppfølgingsperiode, men halvparten av disse mistet arbeidet innen få dager fordi de ikke mestret kravene i arbeidsmiljøet. Resultater fra institusjoner som vektla utdanning for ungdommene viser klart bedre resultater og indikerer at gode skolerresultater er mulige også for ungdom med alvorlige atferdsvansker.

I 1965 nedsatte regjeringen en komité under ledelse av overlege Per Nyhus, som utredet verneskolen og andre tiltak for de vanskeligste. I deres innstilling om «Verneskolenes målsetting og funksjon» fra 1968 ga de uttrykk for at det syntes å være et betydelig antall alvorlig atferdsforstyrrede, asosiale, kriminelle barn og ungdommer også utenfor institusjonene. Disse syntes imidlertid ikke å ha noen dårligere prognose med hensyn til sosial tilpasning, kriminelt tilbakefall eller psykiatrisk sykkelighet, enn tilsvarende sterkt belastet klientell fra institusjoner som tok imot slike barn og ungdommer:

«Det foreligger enkelte observasjoner som går i retning av at unge lovbrøyttere med sammenlignbar risikobelastning har en bedre prognose uten frihetsberøvende institusjonalisering i ungdomsfengsel. Det er ikke usannsynlig at «åpen behandling» av et klientell som verneskolen, eller i kombinasjon av behandling ute i samfunnet og institusjonsbehandling vil kunne gi like gode eller bedre resultater enn institusjonsbehandling alene». (s.24)

Disse konklusjonene harmonerer godt med dem som ble framsatt 30 år senere av internasjonale forskere som i 1997 var invitert til Norges Forskningsråds konferanse om barn og unge som er spesielt vanskelig og utagerende (Zeiner et al., 1998) Når «åpen behandling» i liten grad har funnet sted, må en blant annet søke forklaringen i samfunnets og ikke minst lokalmiljøenes ønske om å fjerne de vanskeligste fra sitt nærområde. Forskernes anbefalinger, som bygger på systematiske evalueringstudier samsvarer godt med barnevernloven som framhever at hjelpetiltak i familien skal være prøvd før en plasserer barn og unge utenfor hjemmet. Familie- og nærmiljøbaserte tiltak er derfor det naturlige førstevalg når en skal sette inn tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer. Dette kan begrunnes ut fra «nærhetsprinsippet» om at barn og unge så langt det er praktisk mulig bør få ha sin oppvekst i det miljøet hvor de hører til, og der hvor miljøskifte er nødvendig bør flyttingen skje kortest mulig vei for kortest mulig tid.

To arbeidsmetoder, som er utprøvd i USA, tar sikte på å forebygge og endre alvorlige atferdsproblemer hos barn og unge, utgjør ryggraden i et norsk forsknings- og utviklingsprosjekt. Multisystemisk behandling og foreldreopplæring (parent management training) illustrerer noen av prinsippene som ligger til grunn for familie- og nærmiljøbaserte tiltak. (Ogden, 1998; 1999)

14.7.1 Foreldreopplæring som tidlig intervensjon

«Foreldreopplæring» (Parent Management Training) vektlegger som navnet sier opplæring av foreldre slik at de kan forandre den problemskapende sam-

handlingen med barnet hjemme. Metoden bygger på teorien og forskningen om behandlingsmodellen fra pioneren Gerald Patterson og hans kolleger ved Oregon Social Learning Center i USA. Ifølge Patterson (1982) er barnets antisosiale atferd i familien et resultat av at samhandlingen mellom foreldre og barn ikke fungerer utviklingsfremmende for barnet. Han omtaler dette som tvangspreget og fastlåst samhandling i familien («coercive family process»). Barnets handlinger påvirkes direkte av foreldrenes oppdragelsesferdigheter, og det er særlig ferdighetene i å kontrollere barnets utagerende atferd og ha tilsyn med barnet som er viktige. Gjennom behandlingen oppmuntres foreldrene til å bruke positiv bekreftelse av ønsket atferd og å benytte effektive, men moderate konsekvenser for uønsket atferd. Foreldrene lærer også å lage regler som barnet skal følge og hvordan de kan forhandle og inngå kompromisser i familien. Foreldre som forbedrer sine ferdigheter i å føre tilsyn med barnet og i å bruke moderate negative konsekvenser, bidrar til at barnet reduserer sin antisosiale atferd. Forbedring av foreldreferdigheter bidrar også til å utvikle barnets skolefaglige ferdigheter, og sosiale ferdigheter som de trenger for å lykkes i kontakten med jevnaldrende. Samarbeid mellom foreldre og lærere for å bedre barnets fungering i skolen inngår som en del av programmet.

Det blir rapportert om betydelige forandringer i foreldrenes og barnas atferd i kontrollerte evalueringsundersøkelser. De beste resultatene er oppnådd med barn i aldersgruppen 3 til 8 år, og understreker metodens forebyggende muligheter. Til tross for gode resultater viser oppfølgingsstudier at mellom 25 og 40 prosent av barna fortsatt har betydelige atferdsproblemer etter at behandlingen er avsluttet. Dette kan henge sammen med at noen foreldre ikke klarer å innfri kravene som stilles til dem. Metoden passer med andre ord bedre for noen barn og foreldre enn andre. Når resultatene uteblir kan det også ha sammenheng med at foreldreopplæringen i all hovedsak fokuserer på hjemmesituasjonen, og at dette ikke er tilstrekkelig til at barnet endrer atferd i andre situasjoner, for eksempel i skolen. For å gjøre modellen mer effektiv, har en supplert med tiltak for å lære barna skolefaglige ferdigheter, sosiale ferdigheter og problemløsningsferdigheter (Webster, Stratton, & Hammond, 1997. Kazdin, 1997) Skoleomfattende tiltak som mobbeforebyggende program eller opplæring av lærere i klasseledelse kan også inngå. I den grad foreldreopplæring kombineres med andre målrettede tiltak, øker sannsynligheten for positive resultater.

14.7.2 Familieintensive og nærmiljøbaserte tiltak for ungdom

Multisystemisk behandling eller terapi (MST) er en familiebasert tilnærming som brukes i arbeidet med antisosial atferd hos ungdom (Henggeler et al., 1998). Det dreier seg om individuelt tilpassede og omfattende tiltak som også retter seg mot kjente risikofaktorer for utvikling av antisosial atferd. En handlingsplan skreddersys for den enkelte ungdom og familie, og oppfølgingen er intensiv og tidsavgrenset til høyst 6 måneder. Tiltaket beskrives som «totalomsorg» der alle vanskene som familien har, praktiske såvel som sosiale og følelsesmessige, er en del av behandlingen.

Arbeidet utføres av et såkalt MST-team som vanligvis består av 3 behandlere og en veileder. Disse arbeider eksklusivt med sine familier, og følger opp minimum 3 og maksimum 6 familier hver. I perioder er de på daglige

hjemmebesøk, og teamet er tilgjengelig 24 timer i døgnet, 7 dager i uken. Metoden blir ofte omtalt som et alternativ til institusjonsplassering og arbeidet foregår med utgangspunkt i ungdommenes familie. En forutsetning er derfor at ungdommen har en foresatt og et hjem det kan arbeides ut fra. Atferdsproblemer defineres som problematisk samhandling innen og mellom sosiale systemer som familien, skolen, jevnaldringsgruppen, kulturelle institusjoner eller familiens omgivelser. Tiltakene rettes mot ett eller flere av disse systemene. MST-teamet legger stor vekt på å oppnå et godt samarbeid med lokale tjenester, og et vellykket samarbeid er en forutsetning for gode resultater.

MST bygger på prinsippet om «familiebevaring» og «myndiggjøring» (empowerment) av foreldrene. Prinsippet om familiebevaring tar utgangspunkt i at den mest effektive måten å hjelpe ungdom på, er gjennom å hjelpe deres familie, og familien betraktes som selve nøkkelen til langsiktige endringer. Foreldrene behandles som likeverdige samarbeidspartnere. Det er derfor foreldrene som formulerer målene for arbeidet. Hjemmebesøkene er av begrenset varighet og de praktiske oppgavene overlates til familiemedlemmene selv. Tilnærmingen kan beskrives som en «hjelp til selvhjelp», slik at familien bedre kan løse sine egne problemer og mestre sine utfordringer.

Målene for tiltaket formuleres delvis for ungdommen og delvis for familien. For ungdommen er målet å redusere antall lovbrudd og andre former for antisosial atferd som ungdommen står for, og forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Det er videre et mål å redusere ungdommens kontakt med avvikende venner og øke kontakten med prososiale venner, bedre ungdommens prestasjoner og frammøte i skolen, samt øke deltakelsen i positive fritidsaktiviteter. For familien er målet å forbedre foreldrenes oppdragelsespraksis, styrke familiens samhold og omsorg for hverandre, bedre relasjonene mellom familien og omgivelsene og sette familien bedre i stand til å løse framtidige problemer.

Tiltakene er «her og nå» handlingsfokuserte og retter seg mot konkrete og veldefinerte problemer. Kontaktene med familien vektlegger det positive og bruker systemisk styrke for å fremme forandring. Det legges vekt på å finne fram til familiens og ungdommens sterke sider, og en forsøker å utnytte disse i arbeidet med å endre ungdommens atferdsmønster. En sikter mot positive og observerbare forandringer som krever daglig innsats av familiemedlemmene. MST anvender familieterapi og «foreldreopplæring», så som bruk av avtaler, og problemløsende tiltak i skolen. Foreldrene støttes i sine anstrengelser for å bryte kontakten mellom ungdommen og negative vennemiljøer, og en forsøker å hjelpe familien til å utvikle et sosialt støttesystem blant slekt, venner og naboer. Heller enn å rette behandlingen mot ungdommen, tar en utgangspunkt i å restrukturere ungdommens sosiale omgivelser gjennom intensive og omfattende tiltak. I tillegg kan det iverksettes individuell behandling av ungdommen eller familiemedlemmer hvis det er behov for det og teamet får deres samtykke.

Denne modellen er pragmatisk og målrettet og kan betraktes som en «tiltaks pakke» hvor ulike tiltak blir brukt «etter behov». Evalueringsstudier viser at MST fører til langsiktig reduksjon i kriminell aktivitet, færre arrestasjoner på grunn av rusmisbruk og voldelig atferd samt mindre internering (f.eks.

fengsling). Den har også ført til at familiemedlemmene opplever økt samhold og gjensidige tilpasning, samt økt sosial støtte og færre konflikter (Henggeler et al., 1998).

Foreldreopplæring og multisystemisk behandling har noen felles elementer. Begge modellene forklarer individuelle forskjeller i antisosial atferd som et resultat av problematiske transaksjoner mellom risikoutsatte barn og viktige personer i deres omgivelser. Antisosial atferd er et resultat av læringsferfaringer, og påvirkes av prosesser i familien og jevnaldningsgrupper, og kan endres gjennom målrettede tiltak. Begge metodene legger stor vekt på familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Heller enn å behandle barna individuelt, tar de sikte på å endre barnas omgivelser, inkludert foreldrenes oppdragelsesferdigheter. Modellene har også til felles at de er målrettede og strukturerte og foregår over en begrenset periode. Begge metodene har et tydelig teoretisk fundament, og i kontrollerte evalueringsstudier har de vist seg å gi gode resultater sammenlignet med andre metoder.

Foreldreopplæring retter seg som nevnt særlig mot barn i førskolealder og før-pubertet, mens multisystemisk behandling har ungdom som sin primære målgruppe. Foreldreopplæring vektlegger endring av barnas atferd gjennom å påvirke foreldrenes oppdragelsesferdigheter mens multisystemisk behandling også legger vekt på å restrukturere det sosiale miljøet i bred forstand. Aldersforskjellen mellom målgruppene kan delvis forklare denne forskjellen i vektlegging. Foreldreopplæring fungerer best i den kritiske perioden mellom førskole og skolealder, da foreldrene fremdeles er den viktigste påvirkningsfaktoren i barnas utvikling. Ungdom er mer mobile, og mottar også viktige påvirkninger fra sine jevnaldrende, noe som gjør det nødvendig å rette oppmerksomheten mot flere oppvekstarenaer.

14.7.3 Næromsorgstiltak

Næromsorgstiltak kan stå som betegnelse på tiltak som er utviklet i den unges nærmiljø og dermed representerer de et alternativ til institusjoner. Tiltakene kjennetegnes ved at de er tilpasset den enkelte unge som har alvorlige atferdsavvik. Nærhetsbegrepet viser til at tiltaket utvikles i den unges nærmiljø og til at en vektlegger nære relasjoner mellom den unge og tiltakets miljøarbeidere. En vektlegger nærhet, omsorg og varige relasjoner snarere enn grensesetting og konsekvenstenkning. Målsettingen er varige og bærende relasjoner. Det betyr at den unge ikke skal «skrives ut» til andre tiltak, men ha «prosjektet» som en base til vedkommende klarer seg selv eller kan flytte hjem.

Prosjektene har vært etablert utenfor hjemmet (lov om barnevern § 4–27). Ungdommen bor sammen med sine miljøarbeidere; tre stykker som jobber i turnus. I arbeidsperioden har miljøarbeideren vært alene sammen med den unge på hans/hennes fritid, og for noen av prosjektene også i arbeidssituasjonen. Arbeid, undervisning og fritid har vært utformet i samarbeid mellom miljøarbeiderne, ungdommene og de øvrige involverte. Samarbeid med ungdommens foreldre har særlig vært vektlagt.

Prosjektene har vært organisert med hver sin styringsgruppe og hver sin ansvarsgruppe. Styringsgruppen mandat har vært knyttet økonomi og faglige spørsmål av mer overordnet karakter. Barne- og ungdomspsykiatrien, barnevernet og fylkesbarnevernet har vært representert. Ansvarsgruppen møtes

ukentlig og består av miljøarbeiderne, saksbehandler i barnevernet, og behandlingsansvarlig i barne- og ungdomspsykiatrien.

(Næromsorgsprosjektene, slik de er utviklet i Vest Agder i samarbeid mellom Fylkesbarnevernet i Vest Agder og Barne- og ungdomspsykiatrien, er nærmere omtalt i Barnevernboka 97/98. 1997.)

14.7.4 MST prosjekter

I et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet, er samtlige norske fylker via sine fylkeshelsesjefer invitert til å delta i arbeidet med å styrke kompetansen og øke tilgjengeligheten av tjenester til familier med antisosiale barn og unge.

Multisystemisk behandling utvikles som metode og tilbud i Norge over en 3 års prosjektperiode i samarbeid med MST-services ved Medical University of South Carolina i Charleston. I de fylkeskommunene som ønsker å gi dette tilbudet etableres det ett eller flere multisystemiske behandlingsteam. Utgiftene til drift av teamene bæres av fylkeskommunene, mens utgiftene til opplæring, veiledning, konsultasjon og evaluering dekkes av BFD.

Multisystemisk behandling er en strukturert arbeidsform og det er utarbeidet opplæringsprogram, stillingsbeskrivelser, instruksjonsmanualer og kvalitetskrav som vil bli tilpasset norske forhold. Metoden blir i hovedsak bli implementert slik den er beskrevet av Henggeler og hans kolleger (Henggeler et al., 1998). Akershus, Oslo, Vest Agder og Telemark fylkeskommuner var de første fylkeskommunene som etablerte multisystemiske behandlingsteam, og disse fylkene deltar også i den forskningsbaserte evalueringen.

Før opplæringen av teamene tar til, gjennomfører representanter for MST-services en forhåndsevaluering i fylket. Evalueringen tar for seg vertsorganisasjonen, den lokale utformingen av det multisystemiske behandlingsprogrammet, finansiering, personalpolitikk, klinisk praksis og opplæring. Deretter gjennomgår veilederen et ukelangt opplæringsprogram i Charleston mens teamene deltar i et 5 dagers intensivt innføringskurs i Norge. Det er utarbeidet egne manualer for behandlerne, veilederne og vertsorganisasjonen som skisserer organisering, behandlingsstruktur, innhold og prosesser i arbeidet. Grunnopplæringen vil bli supplert med ukentlig telefonsamtaler med konsulenter i Charleston, og med kvartalsvise seminar (såkalte «booster sessions») der en tar opp relevante temaer knyttet til vanskelige saker og konkrete arbeidsmåter.

I mai 1999 startet den første runden med en omfattende opplæring i Parent Management Training (PMT) med 36 deltakere fra de fylkeskommunale barne- og ungdomstjenestene i 16 av landets fylker. Ansvarlig for opplæring og veiledning er to autoriserte opplæringsledere fra Oregon Social Learning Center (OSLC). I løpet av 2001 vil de første deltakerne ha fullført opplæringsprogrammet som er ment å sertifisere dem som kvalifiserte behandlere og veiledere i PMT. Deltakerne vil senere delta i arbeidet med å formidle metoden til andre faggrupper og miljøer.

Regelmessig veiledning gis fra OSLC og den norske prosjektlederen, og opplæringslederne gjennomfører 7 workshops i løpet av den toårige opplæringsperioden. For å bli sertifisert som behandler kreves det at en har gjennomført PMT i 10 familier, der hver behandling består av 20 konsultas-

joner i gjennomsnitt. OSLC er ansvarlig for å kvalitetssikre opplæringen, og sørger for at behandling gjennomføres i samsvar med de grunnleggende prinsippene i PMT. Det arbeides med å tilpasse materiell beregnet på foreldrene, faglitteratur og behandlingsmanual samt video-vignetter, tilpasset norske forhold.

14.8 Institusjonstilbud til ungdom med alvorlige atferdsvansker

Atferdsvanskelig ungdom kan etter lov om barneverntjenester §§ 4–24, 4–26 og § 4–27 plasseres i institusjon eller i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger. Institusjonene kan i følge loven være utredningsinstitusjoner for «korttidsbehandling», eller «behandlings- eller opplæringsinstitusjon» over et lengre tidsrom. Vedtak om plassering kan bare treffes dersom institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Det skal fastsettes i fylkeskommunens plan hvilke institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av §§ 4–24 og 4–26, men det kan også benyttes institusjoner som ikke er tatt inn på noen plan.

I følge opplysninger fra fylkesmennene var det rundt 300 ungdommer som til enhver tid var plassert med hjemmel i §§ 4–24 og 4–26 fra 1995 til 1997. Inkludert i disse tallene er et mangfold av typer plasseringstiltak som benyttes for ungdom med alvorlige atferdsvansker. I rapport levert av en faggruppe oppnevnt av Barne- og familiedepartementet (Faggruppe 1995) konkluderes det med at det er vanskelig å tallfeste hvor mange institusjoner/tiltak som tar imot ungdommer etter «atferdsparagrafene». Det anslås at over 150 institusjoner/tiltak tar imot disse ungdommene, og at de fleste tar imot både etter § 4–24 og § 4–26. De aller fleste er særtiltak (fosterhjem, ungdomsfamilier, familiehjem) som tar imot en eller et mindre antall ungdommer. Disse særtiltakene er enten frittstående private tiltak eller de er knyttet opp mot en privat tiltakskjede (LEON, Havnøy, Ungplan, Tyrili osv.). De fleste ungdommene med alvorlige atferdsvansker plasseres i institusjoner eller bo- og arbeidskollektiver. Et stort antall av institusjonene er privat eid. Fylkeskommunene har hatt vansker med å utvikle gode langtidstiltak for denne gruppen ungdommer.

14.8.1 Ulike typer tiltak

Det finnes altså et mangfold av typer tiltak for denne ungdomsgruppen. De vanligste er korttids krise- og utredningsinstitusjoner, «behandlingsinstitusjoner» og fosterhjem med særlige forutsetninger. Fosterhjemmene kan være opprettet av det fylkeskommunale barnevernet, eller de kan være tilknyttet private institusjoner.

I enkelte fylker er det opprettet egne ungdomsfamilier. Dette er private hjem som tar imot ungdommer, og hvor fast ansatte i det fylkeskommunale barnevernet samarbeider spesielt med familiene. Det arrangeres jevnlig gruppesamlinger og seminarer hvor også ungdommene deltar.

På landsbasis finnes det ca. 100 plasser ved krise- og utredningsinstitusjoner. Institusjonene ble først utviklet som fylkeskommunale tiltak. Særlig etter at lov om barneverntjenester ble iverksatt i 1993 har det vokst fram en rekke private krise- og utredningsinstitusjoner parallelt med de kommunale

og fylkeskommunale. Utredningsinstitusjoner finnes som åpne eller lukkede institusjoner, hvor begge har samme type oppgaver. Hvordan oppgavene internt skal løses, er overlatt til hver institusjon. Dette kan bety at det finnes mange varianter av krise- og utredningsinstitusjoner. Særlig i lukkede utredningsinstitusjoner fremkommer institusjonenes tvetydige oppgaver som problematisk. Institusjonene skal både fungere som lukkede tvangsinstitusjoner med et straffende element, og samtidig bidra til hjelp og behandling. Undersøkelse av en krise- og utredningsinstitusjon (Hennum, 1997) fant at ungdom og ansatte hadde forskjellig oppfatning både av årsak til institusjonsplassering, og av hva som var en god løsning etter oppholdet. Hennum konkluderte med at forskjell mellom fengsel og alternativ til soning lå på opplevelsesnivået. Et generelt særtrekk ved utredningsinstitusjoner er at de mottar en svært variert ungdomsgruppe, og at ungdommene har relativt kortvarige opphold som preges av usikkerhet om fremtiden.

Hovedtiltaket for langtidsplassering av de vanskeligste ungdommene er åpne institusjoner eller bo-kollektiver (Jessen, 1999). Det finnes ingen nasjonal oversikt over institusjonstilbudet. På de fylkeskommunale planene fremgår det hvilke institusjoner hver enkelt fylkeskommune har gjort avtale om plassering med. Det er i tillegg anledning til å plassere i tiltak som ikke er medtatt i fylkeskommunale planer. Iflg. barnevernstatistikken er det varierende dekningsgrad i forskjellige fylker. Dette medfører i en del tilfeller at ungdom plasseres i private tiltak utenfor eget fylke og langt unna hjem og familie.

Det finnes ikke noe offentlig godkjenningssystem eller konkrete krav til institusjonene ut over «at de faglig og materielt må være i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp», jf. lov om barneverntjenester § 4–24. Institusjonene varierer med hensyn til størrelse, eierforhold (privat/offentlig), grad av fagutdannet personale, faglig innhold (både faglig teoretisk tilnærming og i hvilken grad praktisk opplæring vektlegges versus tradisjonell behandling), og vektlegging av familiearbeid. Det mest brukte tiltaket er institusjon i form av kollektiver. Kollektiver er en felles betegnelse for ulike typer langtidsinstitusjoner.

En del ungdom med alvorlige atferdsvansker kan i tillegg ha psykiske problemer, og dermed kreve behandling, eventuelt ved en ungdomspsykiatrisk institusjon. Slik hjelp gis vanligvis med hjemmel i lov om psykisk helsevern. For ungdommer som har behov for begge fagområdenes tjenester er det uklart hvem som har ansvaret. Det er derfor behov for samarbeid mellom spesialisttjenestene. Samarbeid mellom tjenestene forutsetter iflg. Fafo-rapport 193 (Falkum, Feiring og Gautun, 1996) et minimum av felles forståelse. Som et prøveprosjekt for samordning mellom barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien ble barneverninstitusjonen Klokkehuset etablert i Telemark i 1993. Evaluering av prosjektet fant store forskjeller i oppfatning av hvilke kriterier som bør legges til grunn for valg av tiltak, både mellom tjenestene og innen hver enkelt etat. Organisering av tiltakene varierte fra fylke til fylke, og ungdom ble delvis plassert i de tiltak som hadde ledig kapasitet.

14.8.2 Institusjonenes faglige innhold

Det finnes få beskrivelser av faglig innhold i de tilbud ungdommene mottar ved barneverninstitusjoner. I de fleste oversikter over barneverninstitusjoner eller fylkeskommunale institusjonsplaner finnes kun opplysninger om hvilket

lovgrunnlag ungdommer tas imot på. En del av oversiktene er overlappende da flere fylkeskommuner benytter de samme institusjonene. Opplysninger om faglig innhold og metoder fremkommer hovedsaklig i enkeltinstitusjoners egne brosjyrer og gjennom enkeltundersøkelser av institusjoner. Faglig innhold og arbeidsmetoder er ofte beskrevet i generelle begreper (Jessen, 1999). Hvilke teknikker og «behandlingsmetoder» som praktiseres og hvordan de fungerer for den enkelte ungdom er sjelden beskrevet. Det er vanlig at institusjoner beskrives ut fra valgt teoretisk tilnærming som baseres på prinsipper og intensjoner om handling overfor de unge. Disse samsvarer ikke nødvendigvis med hvordan tiltakene utøves i praksis. Det finnes få norske kartlegginger av institusjoner, og i liten grad sammenligninger som viser variasjoner (Norges Forskningsråd, 1998). De fleste kartlegginger er retrospektive etterundersøkelser og beskriver i liten grad faglig innhold i institusjonene.

Ved plassering etter vedtak i fylkesnemnda (§ 4–24) fremlegges i mange tilfeller informasjon direkte fra representant for institusjonen gjennom vitneavhør. I en kartlegging av barn og unge med atferdsvansker (Storvoll, 1997) vurderte en del kommuner det vanskelig å finne ut hvilke plasseringssteder som var egnet til ungdommene.

Enkelte beskriver at metodene bygger på utviklingspsykologisk grunnlag, atferdsterapeutisk grunnlag eller sosial læringsteori. Mange av de norske barneverninstitusjonene presiserer at de ikke har en bestemt teoretisk overbygning, men i praksis benytter seg av flere teorier og arbeidsmetoder (Kvaran, 1996). Dette vanskeliggjør evalueringer og sammenligninger av institusjoner. Ofte er beskrivelsene i tillegg basert på et lite eller ikke-representativt utvalg av individene på institusjonene. Beskrivelsene er derfor lite egnet som mål for hvilke tilbud ungdommene i virkeligheten mottar.

Det er stor variasjon med hensyn til metoder som benyttes i institusjoner. En undersøkelse av 14 private særtiltak for ungdom med atferdsvansker fant varierende kompetanse og kvalitet (Benedictow, 1996). Mange vektlegger praktisk opplæring og atferdsmodifikasjon gjennom konsekvenspedagogikk og atferdsteorier i tillegg til mestringsopplevelser. Bruk av belønningssystemer for atferd og innlæring av grunnleggende sosiale ferdigheter er gjennomgående. Mange av institusjonene som «mestrer ungdom» med alvorlige atferdsvansker har en klar og konsis struktur. Disse institusjonene har ofte en personalgruppe med varierende bakgrunn og som innehar kunnskap om og erfaring fra praktiske yrker. Institusjonene har i mange tilfeller god tilgang på fritidsaktiviteter. Gjennomgående er det få ansatte med sosialfaglig utdanning, men en del er tilknyttet veiledning fra psykologer. Mestring og opplevelser vektlegges gjennom friluftsliv, ridning, dykking, strikkhopping og liknende. Aktivitetene er så mange og mangfoldige at de for enkelte tiltak brukes ukritisk med virksomheter som både er vågale og til dels farlige. Opplæring i praktiske yrker gjennomføres eksempelvis ved tilgang på verksteder av forskjellige typer. For de fleste ungdommene i undersøkelsen fungerte skoletilbudet tilsynelatende tilfredsstillende, enten gjennom institusjonenes egne opplegg eller ved offentlige tilbud. Andre rapporter gir et mindre positivt inntrykk når det gjelder skoletilbudet for denne gruppen.

Andre institusjoner vektlegger i større grad en mer tradisjonell behandlingstilnærming med hovedvekt på psykologiske behandlingsteorier. Dette

forutsetter selvsagt et personale som er fagutdannet og autorisert for slike oppgaver, men det synes ikke alltid å være tilfelle. Mange offentlige utredningsinstitusjoner er bygd opp på denne måten. Disse vektlegger atferdsforandring ved bearbeiding av tidligere opplevelser gjennom samtaler og forståelse av egen problemer. Som metode fokuseres det i mindre grad på grensesetting enn på samtale. De fleste institusjoner vektlegger etablering av gode og varige relasjoner mellom ungdommene og de ansatte.

Ved mange tiltak, både institusjoner og bo-kollektiv, finner en vektlegging av sammenheng mellom frihet og ansvar. Mange beskriver behandlingsopplegget ved hjelp av fase-system hvor ungdommen gis økende frihet og selvbestemmelse etterhvert som ungdommen synliggjør mestring gjennom sin atferd.

Selv om det ved mange institusjoner finnes en felles «behandlingssideologi» og tiltaksplan for hver enkelt ungdom, er det ikke sikkert at det er overensstemmelse i personalgruppen når det gjelder faglige holdninger og oppfatninger, om hvordan man skal finne løsninger på konfliktsituasjoner, etc. (Jessen, 1999). Motstridende oppfatninger i personalgruppen øker muligheten for at resultatet ikke blir det ønskede. Slike ulike oppfatninger kan gjelde kontroversielle spørsmål som grensesetting, kontroll og bruk av tvangsmidler.

Oppfølging etter avsluttet institusjonsopphold eller familiearbeid varierer fra institusjon til institusjon. Ved enkelte institusjoner vektlegges dette i stor grad, mens det ved andre mer overlates til den kommunale barneverntjenesten.

14.8.3 Tvang i institusjon

Ved institusjonsplassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker vil ungdommene i mange tilfeller utsettes for bruk av tvang for å stoppe voldsutøvelse eller for andre formål. Ungdom ved langtidsinstitusjoner har i undersøkelser selv gitt uttrykk for positiv opplevelse av å bli stoppet i voldsutøvelse, og at det er nødvendig med tvang når denne utøves i kombinasjon med respekt og omsorg (Jessen, 1999). Også ungdom ved Larkollen ungdomspsykiatriske behandlingshjem opplevde det som positivt at de voksne stilte krav og var i stand til å opprettholde en struktur, samtidig som de vektla varmen i samværet (Lange, 1991). I en kartlegging av andre langtidsinstitusjoner (Benedictow, 1996) opplevde ungdommene derimot bruken av ulike tvangstiltak i institusjonen som overgrep. Undersøkelsen beskriver ikke på hvilken måte tvangen ble utøvd. Ungdommenes opplevelse av tvang synes ikke alltid å være den samme som den voksnes. I undersøkelse av ungdommer ved utredningsinstitusjon (Hennum, 1997) oppga ungdommene lukkede dører som mindre frihetsberøvende enn manglende privatliv og stadig utspørring om personlige forhold.

Tvang i behandlingsøyemed er både etisk og faglig problematisk. I dag reguleres dette gjennom forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon (Barne- og familiedepartementet, 1993) §§ 8 – 12. Institusjonen skal drives slik at beboerne selv kan bestemme i personlige spørsmål og ha det samvær med andre som de ønsker, så langt dette er forenlig med ungdommens alder og modenhet, formål med oppholdet, og med institusjonens ansvar for driften, herunder trygghet og trivsel. Bruk av tvang kan kun foreko-

mme dersom det er nødvendig for å avverge fare for skade på person eller vesentlig skade på eiendom. Det er en forutsetning at lempeligere midler er vurdert nytteløse eller har vist seg utilstrekkelige. Lov og forskrifter hjemler ikke bruk av tvang som systematisk atferdsendrende middel. Målsetting i gjeldende lover og forskrifter er at bruk av tvang reduseres til et minimum, og at unødvendig tvang unngås. Tvangsbruk må ikke overstige det som er nødvendig for å avverge skaden.

Den tvangsform som reguleres av forskriften omhandler nødverge og mestring av ungdommens utagerende atferd. Det er en grunnleggende forutsetning for institusjonstiltak for denne ungdomsgruppen at man for å hindre skade mestrer utagerende atferd. Mange av ungdommene har en historie som øker sannsynligheten for at de kan gå inn i vedvarende samspill med andre der trusselen om maktkamp og voldsbruk er mer eller mindre framtreddende (Askeland, 1997; Bullock, Hosie og Millham, 1978). Det er et tankekors at hver ny plassering synes å intensivere ungdommenes problemer. Undersøkelser har vist at mange ungdommer i norske barneverninstitusjoner har vært plassert i et relativt stort antall institusjoner, både kortere krise- og utredningsopphold og mer langvarige opphold i behandlingsinstitusjoner (Jessen, 1999; Faggruppe, 1995).

Tvang benyttet i systematiske og planlagte atferdspåvirkende tiltak er ikke lovhjemlet. Det kan i enkelte tilfeller være hensiktsmessig at ungdommen utsettes for situasjoner som kan føre til positiv utvikling, selv om ungdommen motsetter seg dette. I tillegg kan det være vanskelig å finne alternativer til tvang når det gjelder atferd som ønskes redusert, eller aktiviteter som en ønsker ungdommen skal utføre men motsetter seg. Det kan i mange tilfeller være nødvendig å ta ungdommene ut av en vanskelig situasjon inne på institusjonen for å bryte et negativt atferdsmønster (Jessen, 1999). En slik situasjon løses i mange tilfeller ved at ansatte og ungdommen i en periode har samvær utenfor institusjonen, eksempelvis på en isolert hytte, for dermed å oppnå tettere kontakt med ungdommen under mer kontrollerte forhold. Slike tiltak gjennomføres ofte både av hensyn til ungdommen selv og andre ungdommer ved institusjonen som konsekvens av episoder med negativ atferd. Dersom ungdommen motsetter seg kan det føre til bruk av tvang. Ved mange institusjoner benyttes i dag tvang i slike situasjoner uten lovhjemmel. Dette er uakseptabelt og resulterer av og til i mediaoppslag eller påpekninger fra tilsynsutvalg.

Situasjoner som beskrevet medfører både faglige spørsmål om tvang i slik hensikt skal kunne aksepteres, og om hvilke krav som i tilfelle bør gjelde til utøving. Et grunnleggende krav som må stilles til behandling under tvang, eller der tvang inngår i behandlingen, er at tvangsbruken effektivt bidrar til å redusere framtidig tvangsbruk. Det må kunne sannsynliggjøres at tvangsbruken i seg selv direkte har betydning med hensyn til å redusere den type atferd som møtes med tvang. Ofte kan det motsatte dokumenteres, at bruk av tvang medfører opptrapping av konflikter og tvangsbruk (Faggruppe, 1995).

Bruk av tvang på institusjon (både som nødverge/mestring og i behandlingsøyemed) forutsetter høy grad av faglighet og at institusjonen er i stand til å gjennomføre tvang på en hensiktsmessig måte for ungdommen uten preg av overgrep. Ansatte uten nødvendig faglig og etisk kompetanse kan erstatte

utviklingsarbeid med tvangsbruk. Det er viktig at personalet har en bevisst og faglig begrunnet holdning til bruk av tvang og grensesettende tiltak i behandlingen.

Faggruppe (1995) drøftet spørsmålet om bruk av tvang i behandlingssøyemed i utredning av faglige forutsetninger for barnevernloven §§ 4–24 og 4–26, og anbefalte endring i lov som hjemler bruk av tvang i behandling. Mange av de konfliktsituasjoner som aktualiserer tvangsbruk vil repeteres på en forutsigbar måte. Dette muliggjør planlegging både med hensyn til å hindre unødvendig maktbruk og sikrer hensiktsmessig bruk av tvang. En gjennomarbeidet plan for systematisk bruk av tvang der dette er nødvendig, vil utgjøre mer betryggende begrunnelse enn situasjonsbetingede begrunnelser. Vedtak om tvangsbruk i behandling tilrådes fattet av fylkesnemnda før plassering av ungdommen på institusjon. Barneombudet sluttet seg i høringssvar (1996) til forslaget om en klart formulert lovhjemmel som gir eksplisitt tillatelse til bruk av tvang i behandlingssøyemed. Det ble forutsatt at vedtak om bruk av tvang ble fattet av fylkesnemnda og ble knyttet til den enkeltes behov, ikke til institusjonen. Tillatelse til bruk av tvang i behandlingssøyemed innebærer iflg. barneombudet økte krav til faglighet og etiske vurderinger, som fordrer at de ansatte får jevnlig pålegg om etterutdanning. Faggruppens forslag er ikke fulgt opp av Barne- og familiedepartementet.

14.8.4 Eierforhold; privat versus offentlig

Fylkeskommunene har etter § 5–1 ansvar for å opprette institusjoner i den grad det er behov, og utarbeide plan for løsning av oppgavene. Private institusjoner kan innpasses i planen ved inngåelse av avtaler. For §§ 4–24 og 4–26 kan det også benyttes institusjoner som ikke er innpasset på planen (Ot.prp. 61, 1997–98). Fylkeskommunen kjøper da enkeltplasser, og har ikke avtaler om dekning av institusjonens driftsutgifter jf. § 5–5. Mange fylkeskommuner mangler tilstrekkelig antall egne institusjonsplasser og må derfor kjøpe plasser i private tiltak eller utenfor eget fylke. Spesielt for alvorlige atferdsvansker har ikke fylkeskommunene tilstrekkelig antall plasser i institusjon på planen. Mange av ungdommene med alvorlige atferdsvansker plasseres derfor i private tiltak med færrest antall fagutdannet personale (Faggruppe, 1995). I flere fylker plasseres de fleste ungdommene i private tiltak.

Det har de senere årene skjedd en oppblomstring av private tiltak, særlig for ungdom som det offentlige har hatt vansker med å få plassert. Ifølge sosialstatistikk (NOS) nr. 33/98 var 4 av 10 barneverninstitusjoner privat eid. Halvparten av ungdomshjemmene er private, og 7 av 10 bo- og arbeidskollektiv er privat eid.

Kvaliteten ved mange av de private institusjonene er ikke god nok faglig sett (Jessen, 1999). Benedictow (1996) konkluderte med at § 4–26 bruktes som inngangsport til private tiltak som stod for varierende kvalitet. Det er imidlertid et paradoks at de private barneverntiltakene, gjennom å kjøpe seg spesialisttjenester innenfor psykologi og medisin, gir vanskeligstilte unge større tilgang til hjelpetiltak enn de får som bor i fylkeskommunale barneverntiltak hvor en tradisjonelt har måttet benytte seg av egne offentlige tjenester som barne- og ungdomspsykiatrien. Private og offentlige har til dels store forskjeller i rammebetingelser. Private tiltak er friere vedrørende arbeidsavtaler, formelle rutiner osv. Bofellesskap som metode, i motsetning til turnusord-

ninger, ser ut til å fungere godt for ungdommer som har levd med svake voksenrelasjoner (Benedictow, 1996). Bofelleskap er imidlertid ikke enkelt å gjennomføre i offentlig regi på grunn av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidslivet.

Mange av de private institusjonene kjennetegnes av praktisk tilnærming til ungdommene, men svært ofte mangler de en grunnleggende forståelse av problemene og faglig underbygging for arbeidet (Jessen, 1999).

Selv om det ikke foreligger noen fullstendig oversikt over bruken av de private institusjonene, synes det å være en tendens at institusjonene tar imot ungdom fra andre fylker enn der institusjonen er plassert. Som en illustrasjon var det i november 1999 plassert 53 ungdommer på private barneverntiltak i Aust-Agder. Ingen av disse ungdommene var fra fylket, men kom i stedet fra Oslo, Akershus og Hordaland.

Fylkeskommunene har få muligheter til å påvirke de private institusjonenes planer og faglige innhold. Med mange ungdommer med alvorlige atferdsvansker kan institusjonsklima og måten ungdom behandles på endre seg raskt. Problemomfanget kan bli for stort og konflikttemaene så gjentatte at metodene som benyttes kommer ut av kontroll. Bruk av private institusjoner forutsetter derfor oppfølging fra fylkesbarnevernet som ikke har samme kontroll og innsynsmulighet som ved fylkeskommunale institusjoner.

14.8.5 Effekt av institusjonsopphold

Det er et mangfold av institusjoner som tar imot barn/ungdom med hjemmel i §§ 4–24 og 4–26. Mange av disse tar også imot ungdommer på andre lovgrunnlag, både som kortvarige hjelpetiltak (§ 4–4, 5. ledd) og som omsorgstiltak (§ 4–12). I tillegg til at ungdommer som er plassert etter atferdsparagrafer har varierte problemer, medfører dette at de fleste institusjonene har ungdom med svært varierte behov fra rene omsorgsbehov til ungdom med svært alvorlige atferdsvansker. Dette fører både til uheldig «smitteeffekt» og til vanskeligheter med å spesialisere særlige opplegg for spesifikke grupper av ungdommer.

Ogden (1999) beskriver i kunnskapsstatus for barn og ungdoms levekår i Norden en del evalueringsundersøkelser av barneverninstitusjoner. De dårligste resultatene er funnet når ungdom for kortere (f.eks. krise- og utredningsinstitusjoner) eller lengre tid tvangs plasseres og følgelig er lite motivert for å nyttiggjøre seg oppholdet. Institusjoner som tar imot unge med mindre alvorlige og mer varierte problemer, rapporterer derimot positive resultater med en overvekt av ungdom som klarer seg bra ved oppfølging. Basert på objektive mål som antall kontakter med politi osv., synes ikke institusjonsopphold å gi noen positiv effekt for de vanskeligste ungdommene. Basert på mer subjektive mål slik som familieevaluering synes resultatene å være noe bedre.

De fleste norske evalueringer av institusjoner har hatt som målsetting å finne ut noe om de unges situasjon ved undersøkelsestidspunktet. Dette gjør evalueringer vanskelige i det øyeblikket bestemte grupper skal være utgangspunktet, da disse varierer langs mange dimensjoner. Det er bare i liten grad brukt sammenligningsgrupper, og bare i svært liten grad gjort forsøk på å sammenlikne ulike tiltak med hverandre. Svakheter ved undersøkelsene er at tiltakenes innhold er ganske summarisk beskrevet, noe som gjør det vanskelig å fastslå hva det eventuelt var ved hjelpeopplegget som var virksomt. Det er vanskelig å vurdere utbyttet av et institusjonsopphold når en i liten grad vet

hva ungdommene ble utsatt for mens de var der. Så godt som alle undersøkelser er retrospektive.

Generelt finnes det lite systematisert kunnskap om hvilke tilbud som best egner seg for å avhjelpe alvorlige atferdsvansker. Mange undersøkelser har vurdert hvorvidt tiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker lykkes. En gjennomgang av amerikansk litteratur om institusjonstiltak og alternative opplegg (herunder fosterhjem og individuelle tiltak) i 1997 konkluderte med at det ikke er empirisk støtte for at den ene tilnærmingen generelt er bedre enn den andre (Bates, English og Kouido-Giles, 1997). Det ble funnet lovende resultater i enkeltundersøkelser, men metodiske svakheter ved undersøkelsene gjør resultatene usikre, særlig for sammenligning av de ulike tiltakene. Gjennomgangen viste blandede resultater for institusjonstiltak, uavhengig av grupper. Det ble funnet noe støtte for positivt resultat/atferdsforandring inne på institusjonen uten at dette predikerer bedret tilpasning etterpå. Ca. 20–40 % viste ingen bedring mens de var i et institusjonstiltak. Tilpasning etterpå er mer korrelert med omgivelsene etterpå enn med fungering inne på institusjonen. Dette nødvendiggjør arbeide med relevante forhold i omgivelsene både under og etter et institusjonsopphold. Omgivelsene må endres for å endre ungdommens atferd varig. Undersøkelsen vektlegger avklaring av hvilke ungdoms- og problemgrupper som vil profittere på institusjonstilbud, hvor effektivt dette er, og hvorvidt andre, mindre restriktive tiltak kan være like tilfredsstillende. Pfeiffer og Strezelecki (1990) analyserte 34 undersøkelser av institusjonstilbud og fant at mindre alvorlige dysfunksjoner, et spesialisert behandlingsopplegg og tilgang på ettervern var forbundet med positive resultater.

Alt i alt har foreliggende undersøkelser vist dårlige resultater av institusjonsbehandling (Norges Forskningsråd, 1998). Her kan det imidlertid vises til at det såkalte Buskerudprosjektet, som omfattet tiltakskjeder som ga mulighet for kontinuitet, omfattende nok tiltak og differensiering av tiltak etter behov, viste relativt gode resultater ved oppfølgingsundersøkelse fire år etterpå (Norges Forskningsråd, 1998). Resultatene fra internasjonal forskning tyder som nevnt på at institusjonstiltak for de vanskeligste gir dårlige resultater, særlig på lengre sikt. En mulig forklaring på dette kan være at ettervernet er for dårlig og at det legges for lite vekt på å endre økologien som barn og ungdom vender tilbake til. Men forklaringen kan også være at institusjonene i seg selv skaper problemer gjennom å føre til «sosial smitte» og forsterke ungdommenes problematferd. Undersøkelser har funnet at omfang av kontakt med avvikende ungdommer i løpet av institusjonsoppholdet predikerer antall arrestasjoner og alvorlighetsgrad ved kriminelle handlinger etter avsluttet opphold (Chamberlain og Friman, 1995). Benedictow (1996) fant som gjennomgående trekk ved særtiltakene at de fungerer som «all-roundtiltak» for ungdom med ulike atferdsbelastninger og høyst forskjellige behov. Dette ble oppgitt som en viktig faktor for mistriivsel for minst belastet ungdom.

Undersøkelser har vist at forskjellige grupper profitterer på forskjellige kvaliteter ved et tilbud (Eklund & Hansson, 1997). På bakgrunn av en uhen-siktsmessig blanding av ungdommer med forskjellige problemer i nesten alle særtiltakene, konkluderte Benedictow (1996) med at det er vanskelig å se at

det er mulig å skape et hensiktsmessig spesialisert opplegg for de aller mest atferdsvanskelige ungdommene. Dette vanskeliggjør også tilpasning mellom den enkelte ungdommens behov og institusjon. Tilpasning vanskeliggjøres ytterligere av manglende beskrivelser av institusjonenes faglige innhold.

Ogden konkluderer i en kunnskapstatus (1999) med at gjennomgang av nordiske publikasjoner om tiltaksevaluering viser betydelig mangel på forskning som evaluerer effekten av tiltak for barn og unge, og som belyser sammenheng mellom tiltaksprosesser og resultater. Manglende faglig forsvarlige evalueringer fører til at det iverksettes en rekke tiltak for barn og unge som en ikke kjenner virkningene av, og der det heller ikke foregår noen form for systematisk resultatkontroll. Dermed vet en ikke om det ene tiltaket er bedre enn det andre, eller om barna kommer bedre ut dersom en ikke setter inn tiltak i det hele tatt. Mange institusjoner som tilsynelatende har relevante tilbud, er privat eid. Basert på eksisterende undersøkelser vet en lite om hva disse tilbudene omfatter, og mangel på standardiserte beskrivelser av arbeidsmetoder vanskeliggjør valide sammenligninger av forskjellige programmer. Det er behov for systematisering av eksisterende kunnskap om hva som er brukbare tilbud til spesifikke grupper. Det er også behov for empiriske undersøkelser for å teste hypoteser om trekk ved ungdommene, tiltaksinnhold og resultat. Slik dette området i dag fungerer, er det grunnlag for å si at disse tiltakene for en stor del har preg av en perspektivløs prøving og feiling, noe som er både faglig og etisk uholdbart.

14.9 Hva så med institusjonenes lokalmiljø?

Flere av de instanser og personer utvalget har vært i kontakt med, har påpekt de utfordringer atferdsvanskelig ungdom representerer for lokalmiljøet. Dette gjelder særlig steder hvor det finnes institusjoner for denne gruppen. Personer som har kontaktet utvalget forteller at disse elevene er et konstant uromoment, og til tross for sterk innsats fra skolens side så er deres tilstedeværelse verken til gode for dem eller for skolen. Skolen har forsøkt å sette inn flere tiltak, men disse elevene skaper problemer både for dem selv, de andre elevene og lærerne. Rektoren påpeker at hjemmeundervisning er et dårlig tiltak når målet med spesialundervisning er sosial kompetanse, at disse elevene trenger mer og annen hjelp enn den rent pedagogiske, og at skolen savner kompetanse i å arbeide med alvorlige atferdsproblemer. Skolen opplever det også som håpløst at den ikke får veiledning eller hjelp fra PPT eller BUP.

Det vises til at det må satses på forebyggende virksomhet, hvor alle parter, skolen, barnevernet, PPT, arbeidsliv, fritidsliv osv. medvirker på en ansvarlig måte. Det må også satses på å hjelpe unge mennesker inn i et voksent arbeids- og samfunnsliv, og ikke oppbevare dem i skoler og institusjoner som ikke kan gi dem noe. Livslang læring betyr jo, og det har kompetansereformen uttrykkelig fastslått, at de kan komme tilbake når de vil gjennom hele livsløpet, for å få den utdanning de eventuelt ønsker.

Utvalget mener at det som her er sagt, representerer en viktig påminning og en stor utfordring. Som utvalget kommer tilbake til i konklusjonskapitlet, står forebygging sentralt i de tilrådingene som gis.

Del V Rettssikkerhet i barnevernet

Kapittel 15

Partenes rettssikkerhet i barnevernet

15.1 Innledning. Begrepet «rettssikkerhet»

Et hovedmotiv bak lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 var økt rettssikkerhet. Utfra det allment aksepterte utgangspunkt at det tilkommer foreldre å oppdra egne barn, er det stor enighet om at det er særdeles viktig med rettssikkerhet i tilknytning til barnevernets virksomhet. I dette kapitlet vil bli drøftet i hvilken grad rettssikkerheten i barnevernet er ivaretatt i dag, og i hvilken grad det er avhengig av lovens utforming eller av andre faktorer.

I barnevernet var kjernen i begrepet *rettssikkerhet* foreldres beskyttelse mot uriktige eller uhensiktsmessige vedtak. I dag brukes begrepet også om barnets rettssikkerhet.

Det som gir foreldre rettssikkerhet i barnevernet er kravet om lovhjemmel, at det offentlige har bevisbyrden for nødvendighet, at vilkårene for tiltak er formulert slik at de i størst mulig grad er forutsigbare og kan etterprøves, at saksbehandling med forhåndsvarsel og innsynsrett er slik at foreldre kan gi uttrykk for sitt syn før vedtaket fattes, at vedtak begrunnes, og at det er adgang til overprøvelse av vedtak gjennom klage eller domstolskontroll samt rett til advokatbistand.

Hovedformålet med barnevernets virksomhet kan sies å være at det blir fattet vedtak om nødvendige tiltak, til rett tid, for de barn som trenger dette. Reglene om foreldres rettssikkerhet fremmer at det ikke fattes feilaktige vedtak, og er således i samsvar med barnevernets hovedformål. Men i visse tilfelle kan reglene om foreldres rettssikkerhet sies å innebære en skranke eller begrensning i barnevernets virksomhet.

Barnets *rettsvern* er et begrep som gjerne benyttes om barnets interesse i at rettsordenen beskytter barnet mot overgrep eller uheldige oppvekstvilkår. Barnets rettsvern gjelder mot krenkelser eller belastninger både fra private, herunder foreldre, samt fra offentlige. Begrepene barnets rettsvern og barnets rettssikkerhet er begreper som ofte brukes om hverandre.

Foreldre og barn vil i utgangspunktet ha sammenfallende interesser i at det ikke blir fattet vedtak om feilaktige eller unødvendige tiltak. Men barn og foreldre kan også ha motstridende interesser; barnet kan ha behov for en ny omsorgssituasjon eller andre tiltak mens foreldrene ønsker å bevare familien samlet uten offentlig inngrep.

Det er stor enighet om betydningen av rettssikkerhet i barnevernet. Så lenge begrepet rettssikkerhet brukes både om foreldres rettssikkerhet, og om barnets rettssikkerhet eller rettsvern, vil det imidlertid være klargjørende å ha for seg hvilke interesser som forutsettes sikret samt med hvilke virkemidler. Også i dag vil det være som beskrevet av Sosiallovutvalget på s. 54 i NOU 1985:18:

«Rettssikkerhet er et ideal som har stor oppslutning i vårt samfunn. Nesten uansett politisk syn vil folk argumentere for bedre rettssikkerhet. Begrepet er imidlertid mangetydig og uklart og noe av enigheten forsvinner nok når det skal presiseres hva som ligger i det».

Foreldres adgang til rettslig overprøving, fra by- og herredsrett via lagmannsrett og helt opp til Høyesterett, er en klar rettssikkerhetsgaranti for disse. Imidlertid vil den tid slik overprøving tar, kunne være i strid med hensynet til barnets rettsvern; å få nødvendig hjelp til rett tid og størst mulig ro og forutsigbarhet i sin oppvekstsituasjon.

Da kommunen ved lovendring av 4. juni 1999 fikk adgang til å begjære rettslig overprøvelse av vedtak i fylkesnemnda, som ikke ga medhold i barneverntjenestens forslag, representerte dette en styrking av barnets rettsvern, – interessen i å få nødvendig hjelp til rett tid. Samtidig kan denne adgangen for barnevernet til å begjære rettslig overprøvelse sees som en innskrenkning i foreldres beskyttelse eller rettsvern.

Å stille krav om høy bevisbyrde for det offentlige, for å kunne få medhold i forslag om tiltak, er en rettssikkerhet for foreldre som verner mot uriktige inngrep. Men samtidig kan man ikke i barnevernet kreve samme sannsynlighetsovervekt som i strafferettspleien; slik at tvilen kommer biologiske foreldre til gode tilsvarende en tiltalt i straffesaker. Situasjonen er en annen i barnevernsaker enn i straffesaker hvor normalt ingen enkeltperson vil lide skade dersom tiltalte frifinnes. Sivilombudsmannen uttaler på s. 69 i sin årsmelding for 1992 om et hastevedtak etter barnevernloven på grunn av incestmistanke mot faren, at hensynet til barnet gjør at det ikke kan kreves tilsvarende strenge beviskrav som i straffeprosessen.

Rettsikkerhet ved beslutning om myndighetsutøvelse eller vedtak om tiltak er det som har vært behandlet hittil i dette avsnittet. Tilfredsstillende rettssikkerhet vil også være av betydning ved iverksetting av vedtak, men her er det andre problemstillinger som gjør seg gjeldende. Særlig viktig ved iverksetting av vedtak er barn og unges rettssikkerhet ved plassering utenfor hjemmet, i institusjon eller fosterhjem. Både for barn og ungdom vil det være av betydning med vern om personlig integritet ved grensesetting og refsing, og etter hvert som barna blir eldre blir rettssikkerhet vedrørende ungdoms rett til kommunikasjonsfrihet og bevegelsesfrihet av stor betydning.

15.2 Rettssikkerhet i lovreglene. Barnets rett til bistand

Ett sentralt siktemål med barnevernloven av 17. juni 1992 var å sikre at barn og unge som lever under skadelige forhold får den nødvendige hjelp og omsorg i tide, før det blir «for sent», og situasjonen vil kreve svært inngripende tiltak. Terskelen for å yte hjelp skulle være lavere enn etter den gamle loven, ved at vilkår for hjelpetiltak ikke lenger avledes av de alvorligere vilkår for tvangsinngrep. I denne intensjonen ivaretas altså behovet for å styrke barnas *rettsvern* eller rettsbeskyttelse. Lovforarbeidene slår imidlertid klart fast at tjenester etter barnevernloven ikke er en rettighet for det enkelte barn. Denne loven er med andre ord ikke en «rettighetslov»; man kan ikke gå til søksmål for å kreve oppfyllelse av et tiltak man mener seg i behov av og dermed berettiget til, slik man f.eks. vil kunne etter trygdellovgivningen.

Gudrun Holgersen (2000) peker i en prosjektrapport knyttet til evaluering av barnevernloven på at barnevernloven på dette punkt er annerledes utformet enn f.eks. sosialtjenesteloven hvor § 4–3 gir «rett til hjelp» til den som ikke kan dra omsorg for seg selv m.v., samt kommunehelsetjenesteloven som i § 2–1

fastslår at «enhver har rett til nødvendig helsehjelp..». Etter hennes oppfatning vil betydningen av en slik rettighetsfesting være begrenset, da det må forutsettes at lovgivningen likevel vil opprettholde uttrykkelige forpliktelser og ansvar for kommunen. Retten har imidlertid også en etisk og moralsk dimensjon, og signaleffekten sammenlignet med andre deler av velferdslovgivningen hvor det er lovfestede rettigheter, tilsier at barnets rett til barneverntjenester lovfestes.

Den reelle betydning for barn av en lovfesting av rett til hjelp fra barneverntjenesten, bør ikke overvurderes, så lenge barneverntjenesten allerede har plikt til å iverksette undersøkelsessak og tiltak. Samtidig foreligger det rettspraksis som innebærer erstatningsansvar for kommunen ved forsømmelse. Kommunen har dessuten plikt til å bevilge de midler som er nødvendige for at barneverntjenesten kan yte bistand til de barn som faller inn under lovens vilkår.

Mons Oppedal (1999) har undersøkt vedtak i akutte situasjoner i 1994, såkalte midlertidige eller foreløpige vedtak. Han konkluderer med at det synes som om systemene for akuttvedtak etter nåværende barnevernlov – tross den generelle satsing på rettssikkerhet – ikke har betydd noen klar bedring i forhold til det som var situasjonen etter tidligere lov. De to forbedringene i det nye system er fylkesnemndsleders godkjenning, fortrinnsvis i løpet av 48 timer, og den grundige behandling klager får når de behandles som egen sak i fylkesnemnda. På den annen side var svakheten med hensyn til tidsbruk, særlig hvor behandling av hastevedtaket ble forent med en hovedsak om tiltak. Sivilombudsmannen har i sin melding for året 1997, på s. 179 kritisert praksisen med å behandle klage over midlertidige vedtak samtidig med en hovedsak om omsorgsovertakelse. Sivilombudsmannen sa videre at når den private part ber om særskilt behandling av klagen over det midlertidige vedtak, bør fylkesnemnda beramme slikt særskilt møte.

Et annet sentralt siktemål med den nye loven var å styrke *rettssikkerheten* for de familier som på ulike måter kommer i kontakt med barnevernet, ved å tilrettelegge for rutiner og kontrollordninger som forhindrer offentlige overgrep eller unnfalighet. «Rettsikkerhet i barnevernet forutsetter regler om hva en avgjørelse kan gå ut på, og for framgangsmåten (saksbehandlingen) for å nå fram til avgjørelsen. Rettsikkerhet forutsetter også et krav om at reglene er mest mulig presist utformet og et krav til reglenes innhold» (St.meld 39 1995–96)

Barnevernloven og dens praksis, bygger grovt sett på 3 hovedpillarer; det biologiske prinsipp, minste inngreps prinsipp, og hensynet til barnets beste. De tre prinsippene har glidende overganger, og vil ofte være uløselig knyttet til hverandre.

Selv om *det biologiske prinsipp* ikke er uttrykkelig formulert i noen paragraf kommer det klart til uttrykk i lovens forarbeider, gjennom utforming av vilkårene for tiltak samt i rettspraksis. Det er en del av vår samfunnsordning at foreldre har ansvaret for egne barns omsorg. Offentlige tiltak i familien er unntak som bare kan iverksettes hvis en lovbestemmelse gir adgang til det. Det har en stor egenverdi for barn å kunne vokse opp hos sine foreldre, selv om det er visse mangler ved hjemmet. Tilknytning til biologisk familie er både en ressurs for barn, og også en rettslig fundert verdinorm.

Det biologiske prinsipp vil også kunne få betydning som et tolkningsmoment, slik at i situasjoner der det oppstår uklarhet omkring hva som vil være den riktige løsningen, der grunnvilkårene for tvangsinngrep er til stede, - så må det vektlegges at det har en selvstendig verdi å vokse opp hos sitt biologiske opphav. Fra St. meld 39 for 1995–96 «Om barnevernet» kan siteres :

«Dette betyr ikke i seg selv en nedprioritering av barnets interesser. Det er sterke følelsesmessige bånd mellom foreldre og barn og disse bånd er det grunn til å bevare og styrke. Dessuten medfører ansvars- overtakelse at barnet mister sine personlige kontakter. Flyttingen er en risiko som må tas i betraktning også fordi hjelpeapparatet ofte er begrenset eller ikke fungerer tilfredsstillende».

Det er delte meninger om rekkevidden av det biologiske prinsipp, og om i hvilken grad de grunnleggende premissene for prinsippet er gyldige. Uenigheten knytter seg gjerne til vurderinger av hva det biologiske betyr isolert i seg selv, og mindre til betydningen av biologi i sammenheng med faktisk tilknytning gjennom en vanlig foreldre-barn-relasjon.

I den alt vesentlige praksis er det trolig allikevel bred enighet om den løsningen lovgiver har valgt. For eksempel ved spørsmål om tilbakeføring av barn under omsorg tas det utgangspunkt i at barna skal tilbakeføres til biologiske foreldre der disse kan gi forsvarlig omsorg, men allikevel slik at det må gjøres unntak fra dette der barnet er etablert hos andre på en slik måte at det vil kunne få betydelige skadevirkninger på lang sikt at det flyttes. Altså slik at hensynet til barnets beste, og barnets etablerte psykologiske tilknytning, veier tyngre enn hensynet til det biologiske opphavet. Man har imidlertid sett enkelte avgjørelser fra Høyesterett der barn med mangeårig tilknytning i fosterhjem er tilbakeført biologiske foreldre, i strid med sakkyndige anbefalinger.

Det *minste inngreps prinsipp* innebærer at det ikke skal vedtas mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig for å skape en forsvarlig situasjon for barnet, og tiltakene skal ikke ha lenger varighet enn det som er nødvendig, med andre ord et forholdsmessighetsprinsipp.

Det er altså ikke adgang til å velge omsorgssituasjon på øverste hylle, eller å velge tiltak etter hva som isolert sett ville vært ideelt. Utgangspunktet er at alle tvangstiltak fra barnevernet er midlertidige inngrep i privatlivets integritet, og at inngrepene skal være så små og så kortvarige som mulig. Også dette prinsippet har stor betydning som både et rettslig utgangspunkt, og som et tolkningsmoment; det fungerer mao som en rettesnor for det skjønnet som skal utøves.

Prinsippet om *hensynet til barnets beste* er en presisering av hensynet til barnet foran hensynet til foreldrene, eller foran hensynet til f.eks. skole eller samfunnet forøvrig, der det dreier seg som de atferdsvanskelige barna. I spørsmålet om hvem som «eier» definisjonen av barnets beste vil gjerne mye av sakens kjerne ligge ved spørsmål om omsorgsovertakelse.

Sentrale momenter i vurderingen av hensynet til barnets beste er «stabilitet og kontinuitet», noe som godt illustrerer også hvordan dette hensynet lett

kan snus til å speile det biologiske prinsipp. Også hensynet til barnets beste vil være et tolkningsmoment. Dersom kriteriene f.eks. for omsorgsovertakelse er til stede, skal dette hensynet være en korreksjon; det skal ikke fattes vedtak om omsorgsovertakelse hvis ikke situasjonen til barnet må antas å bli vesentlig bedre etter et slikt vedtak, altså til tross for de belastninger et slikt vedtak alltid vil måtte medføre. Fra St. meld 39 for 1995–96 «Om barnevernet» kan igjen siteres :

«Det vil alltid være argumenter som taler både for og mot et tvangsvedtak. Der hvor det fortsatt er tvil etter at man har veiet de ulike løsninger mot hverandre, gir ikke prinsippet om hensynet til barnets beste noe svar. I slike tilfelle vil imidlertid lovens øvrige tolkningsprinsipper, minste inngreps prinsipp, og det biologiske prinsipp, kunne være avgjørende.»

15.2.1 De viktigste rettssikkerhetsgarantiene i lov om barneverntjenester

I dette avsnittet vil barnevernlovens regler som styrker barnets rettsvern og rettssikkerheten for de private parter bli gjennomgått. Reglene i barnevernloven kommer i tillegg til de grunnleggende reglene om saksbehandling i forvaltningsloven, som nevnes særskilt etterpå.

Tidsfrister under saksbehandlingen

Det gjelder tidsfrist for når meldinger som kommer inn til barneverntjenesten skal gjennomgås, tidsramme for når undersøkelsessaker må gjennomføres, når vedtak må iverksettes, når enkelte tiltak må evalueres, osv. Disse fristene kom inn i loven som følge av avsløringene av de såkalte «mappebarna»; sakene som ikke ble undersøkt eller fulgt opp. Slike frister vil kunne ivareta hensynet til både rettssikkerhet og rettsvern, samtidig som det er klart at strenge tidsfrister vil materialisere forvaltningsvirksomhetens skjæringspunkt mellom effektivitet og grundighet. Samtidig synliggjør det et annet tilbakevendende spørsmål; hvor konkrete krav til systematikk og administrasjon er det forsvarlig å stille til et skjønnspreget fag,- før skjønnen bindes opp, og ikke lenger lar seg utøve motivert av *faglige* vurderinger. Det har også vært innvendt at tidsfristene legger beslag på fokus og ressurser, slik at dette går på bekostning av andre viktige arbeidsområder for barnevernet, der det ikke gjelder sanksjonerte tidsfrister, for eksempel oppfølging av barn som er i tiltak.

Presisering av en streng taushetsplikt for barnevernet

Barnevernloven pålegger barnevernet en svært streng taushetsplikt, hvor unntak kun kan gjøres etter samtykke, eller der det er *nødvendig* av hensyn til barnevernets eget arbeid. Bestemmelsen er strengere enn den vanlige forvaltningsmessige taushetsplikten, hensett til den særlige personfølsomheten som vil ligge i barnevernets informasjon om en familie. Motforestillingen mot den strenge taushetsplikten er dels at den kan benyttes som en beskyttelse for barnevernet selv, der barnevernet utfra egne motiver ønsker å unngå innsyn.

Dels kan det også være en motforestilling at sentrale personer i barnets nettverk kan være avskåret fra informasjon og deltakelse i beslutningspros-

esser, dersom den taushetsbeskyttede forelder ikke samtykker til slik åpenhet. Det er allikevel neppe en aktuell problemstilling å søke å motvirke disse uheldige effektene ved å mildne kravet til barnevernets taushetsplikt.

Passiv opplysningsplikt og aktiv meldeplikt til barnevernet

Loven har utvidet kretsen av yrkesgrupper og instanser som plikter å melde bekymring til barnevernet av eget tiltak ved alvorlig bekymring for barns omsorgssituasjon eller atferd. De samme har også en passiv opplysningsplikt etter pålegg fra barneverntjenesten, der *denne* finner grunnlag for alvorlig bekymring. Terskelen for slik bekymring er angitt ved at det er henvist til lovens hjemler for omsorgsovertakelse eller tvangsplassering for ungdom med alvorlige atferdsvansker. For eksempel leger og psykologer er også omfattet, selv der deres befatning kan være behandling eller terapi av den voksne som svikter,- og de eneste praktiske unntakene er advokater og prester. Hensynet til effektiv gjennomføring av godt barnevern med tidlig nok intervensjon taler for en slik adgang til kommunikasjon uten hinder av taushetsplikten. Personvern hensyn taler i en annen retning, og flere av de berørte profesjoner har desuten anført at reglene kan føre til at de mest ressursvake ikke vil oppsøke hjelpeapparatet i krisesituasjoner, av frykt for å bli «angitt» til barnevernet. Det er av naturlige årsaker vanskelig å kartlegge i hvilken grad meldeplikten overholdes. Det er imidlertid grunn til å tro at den enkelte yrkesutøvers oppgave og funksjon vil påvirke hvor fokus settes, og i hvilken grad man mener seg forpliktet, eller berettiget til, å ha et barns beste for øye. Samtidig kan man anta at det vil være av betydning for den vurdering den enkelte yrkesutøver gjør, at hun kan meddele informasjon uten å komme i straffeansvar.

Lovfestet uttalerett for barna

Barnevernloven fastsetter lovfestet uttalerett for barna etter barnelovens mal, og klarlegging av når barn har egne partsrettigheter de kan gjøre gjeldende i saken der de selv utgjør kjernen. Det kan fremheves som problematisk at særlig «atferdsvanskelig» ungdom er gitt så store mengder rettssikkerhet at de kanskje settes i stand til å avvise hardt tiltrengt hjelp. På den annen side synes det å være den relativt entydige tilbakemelding fra voksne barnevernbarn i ettertid, at de opplever å ikke ha blitt hørt i tilstrekkelig grad selv, og dermed at man ikke har kunnet se deres individuelle personlighet og behov. Det er heller ikke naturlig, eller i tråd med norsk rettsorden, å skjerpe inngrepsmulighetene overfor ungdom ved å gjøre det vanskeligere for dem å gjøre sitt syn kjent og å argumentere for dette.

Fylkesnemndas vedtaksmyndighet

Fylkesnemnda er et eget statlig oppnevnt, uavhengig avgjørelsesorgan, som ved en blanding av domstols- og forvaltningsprosess er selve hjørnesteinen i rettssikkerhetstankegangen i den nye loven. Nemndene er tillagt beslutningsmyndighet i alle tvangssaker, og også ved enhver omsorgsovertakelse selv om det måtte foreligge samtykke fra partene. Se nærmere om fylkesnemndsordningen under kapittel 16.

Rettigheter for barn og unge på institusjon

Det foreligger detaljerte regler om hvilke rettigheter som tilkommer barn og unge som er plassert på barnevernsinstitusjon, og det settes klare grenser for hvilke inngrep disse skal måtte tåle, og hva motivasjonen for slike inngrep kan være. Det hevdes fra enkelte hold at rettssikkerheten i denne formen kan forstyrre den terapeutiske tilnærmingen og den nødvendige voksne autoriteten. Behovet for å operere med klare og strenge regler her, som i alle mer eller mindre totale institusjoner er dessverre godt dokumentert, både historisk og mer aktuelt. Fylkesmannsembetene er tillagt tilsynet med at rettighetene overholdes, og at institusjonene forøvrig drives slik de skal. De fleste fylkesmannsembeter rapporterer årlig at de av ressurs hensyn ikke kan gjennomføre det tilsynet de er pålagt, og dette synes i liten grad å være fulgt opp av sentrale og politiske myndigheter. Det er ett av flere synspunkter at det antall tilsynsbesøk det er lagt opp til er for høyt av hensyn til formålet, og derfor ikke hensiktsmessig. Det er allikevel svært betenkelig at praksis ikke samsvarer med de teoretiske garantier, og det er generelt av stor betydning av praksis ikke tillates å uthule lov- og forskriftsbestemmelser på dette rettsområdet. Også hensynet til institusjonene og deres ansatte tilsier at tilsynsapparatet fungerer i henhold til forutsetningene, og dermed kan bidra til å legitimere institusjonsdriften, slik at denne igjen kan tiltrekke seg faglig kompetent personale.

15.2.2 Rettssikkerhet i barnevernet basert på andre relevante rettskilder

Forvaltningslovens generelle regler om saksbehandlingsens enkelte ledd gjelder også for den delen av forvaltningen som utøves av barnevernet. Det rettslige utgangspunktet for disse reglene; de forvaltningsrettslige grunnprinsippene, som jo i stor grad nettopp hviler på kravet om rettssikkerhet, gjør seg særlig gjeldende i barnevernsaker. Saksbehandlingsreglene gir detaljerte rettigheter til veiledning fra det enkelte forvaltningsorganet, krav til effektivitet og habilitet i saksbehandlingen, rett til bruk av fullmektig på ethvert trinn av saken, til innsyn i sakens dokumenter, til beskyttelse av taushetsplikt, varsel og uttalerett før det fattes vedtak, klagerett og rett til domstolskontroll. Det synes å være svært ulik grad av kjennskap til forvaltningslovens regler i de ulike kommuner, og ikke sjelden vil mangelfull kjennskap og håndheving av saksbehandlingsreglene få svært store konsekvenser for barnevernets klienter, ved at en sak kan ha kommet inn i et gitt spor som er vanskelig å reversere, før saksbehandlingsfeil oppdages og forsøkes rettet. Slike oppdagelser skjer gjerne i forbindelse med senere tvangsvedtak, og foreldre kan oppleve seg rettsløse når dokumenterte feil i den offentlige saksbehandlingen ikke lenger er relevant, fordi for eksempel fylkesnemnda skal forholde seg til det konkrete barnets aktuelle situasjon. I hvilken grad saksbehandlingsfeil kan ha avgjørende betydning for at enkeltsaker ender i tvangsvedtak er vanskelig å vite, men man kan slå fast at slike feil er egnet til å svekke den enkeltes forståelse for og tillit til det apparatet som forvalter makten overfor dem.

Sakens private parter har etter *Rettshjelpsloven* krav på fri rettshjelp i tvangssaker, uavhengig av inntekts- og formuesgrenser, og uten egenandel. Det medfører altså ikke økonomiske belastninger for private parter å benytte

advokatbistand i saker der barneverntjenesten ønsker å gripe inn med tvungne vedtak. Det er imidlertid ingen tilsvarende ordninger for den tidlige fasen, undersøkelsesfasen, og dette oppleves av mange som en alvorlig mangel, både fordi klientene kan trenge en utenforstående støtteperson i den innledende kontakten med barnevernet, til både menneskelig støtte og legalitetskontroll, men også fordi det er vanskelig å påvirke eller bidra til en undersøkelse etter at den er gjennomført. Det anføres som et mothensyn at øket advokatinnslag i undersøkelses sakene kan virke forhalende og fordyrende, og dessuten at det unødige kan øke konfliktnivået. Det er vanskelig å vite i hvilken grad dette syn baseres på omfattende dårlige erfaringer med advokatstanden, eller en manglende forståelse hos barnevernet for hva som i slike saker er advokatens rolle; grunnlaget kan også ligge i en kombinasjon av disse. På advokathold arbeides det med å forsterke fokus på etiske sider ved arbeidet. Det synes for øvrig unaturlig å avvise øket rettssikkerhet for barnevernets klienter under henvisning til kvaliteten på rettshjelperen.

I Stortingsmelding nr. 25 (1999–2000) om fri rettshjelp foreslåes på s. 63 en utvidet adgang til fri rettshjelp på undersøkelsesstadiet i barnevernsaker. Dette antas å øke muligheten for at saker kan løses uten fylkesnemndsbehandling.

I 1999 vedtok Stortinget *Menneskerettsloven*, som innebærer at tre viktige internasjonale konvensjoner innarbeides i det norske rettssystemet; Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Også FN's Barnekonvensjon, som Norge har ratifisert, har betydning, ved at norsk rett forutsettes å være i overensstemmelse med denne, selv om den altså ikke er inkorporert sammen med de 3 utvalgte konvensjonene. Særlig EMK er sentral for barnevernet, og det var etter denne konvensjonens art. 8 at Norge ble dømt i den såkalte Adele Johansen-saken. Artikkelen gir vern for familielivet innenfor rammen av de inngrep som er nødvendig i et demokratisk samfunn. Samtidig stiller den krav til at de inngrep som må gjøres, gjennomføres og følges opp på en respektfull og ikke unødige inngripende måte. De fleste avgjørelsene der stater dømmes etter tvangsinngrep på barnevernområdet, dømmer ikke selve omsorgsovertakelsen. Dommen avsies over måten omsorgsovertakelsen har blitt gjennomført på, eller at det har vært fattet inngrep som har gått lenger enn nødvendig, for eksempel at man har vært fratatt foreldreansvaret der det i første omgang ville vært tilstrekkelig med omsorgsovertakelse, slik tilfellet var i Adele Johansen-saken. Det har også vært avsagt fellende dommer over måten en plassering eller f. eks. en samværsordning, har vært fulgt opp og ivaretatt på. Både saksbehandling, inngrep og oppfølging er altså omfattet av menneskerettighetene, og også f.eks. kravet til «fair trial» etter EMK art. 6 har gyldighet for både fylkesnemndsprosessen, domstolsprøvingen, og den administrative klagebehandlingen hos fylkesmannen. Se nærmere om menneskerettigheter i kapittel 18.

15.3 Rettssikkerheten i barnevernets praksis

Det mest problematiske sett fra et rettssikkerhetssynspunkt, eller fra barnets rettsvernssynspunkt, er kanskje de fasene av en barnevernsak som i mindre grad er undergitt kontroll, eller overprøving, eller der kontrollen og overprøvingen er tillagt barneverntjenesten selv. Dette kan f.eks. være ved krav om kjennskap til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, og motivene bak disse, eller ved kravene om oppfølging av både barn og foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse, uten institusjonaliserte eller virksomme overoppsynsmekanismer.

Undersøkelsessakene, de frivillige hjelpetiltakene, og oppfølging av barn og unge som er plassert i fosterhjem eller på institusjon, står slik sett i en særstilling. Utfra dette perspektivet ligger trusselen mot rettssikkerheten kanskje ikke i selve lovverket, men mer i mangler ved selve *forvaltningen av lovverket*. Alle faser av en barnevernsak som ikke er underlagt kontroll representerer risiko for manglende ivaretagelse av rettsvern og rettssikkerhet. Denne risikoen øker proporsjonalt med antall faktorer som er egnet til å svekke tilliten til den som utfører arbeidet, og dermed også egenkontrollen.

Barnevernet mener å ha for lite ressurser, og strever fortsatt etter manges mening med sin legitimitet på flere områder. De problemer som gjerne henføres til ressursmangel fører i sin tur til trusler mot rettssikkerheten.

Barnevern i praksis er utøvelse av *faglig skjønn*, nødvendigvis, i det man ikke har mekaniske instrumenter som kan «måle» hvorvidt en omsorgssituasjon er mangelfull, og man har heller ikke detaljerte kasuistiske formuleringer i loven som overflødiggjør skjønnselementet.

Man ønsket som utgangspunkt da den nye loven skulle utformes, nettopp av hensyn til rettssikkerheten, å presisere vilkårene for tvangsinngrep slik at de ble tydeligere og mer håndfaste. Man kom til at dette ikke er mulig, at man ikke kan verken bevilge eller rasjonalisere bort dette skjønnselementet, og at det ikke finnes noen kunstgrep som kan gjøre barnevernet mer automatisert eller skjematisk forutsigbart.

All faglig skjønnsutøvelse er problematisk sett fra et rettssikkerhetssynspunkt, og utfordrende sett fra et lovgiversynspunkt. Barnevernet er i sitt vesen nettopp en arena for svært mange, og svært vanskelige skjæringspunkter; mellom juss og sosialfag, mellom samfunn og privatliv, mellom profesjonalitet og menneskelighet, mellom hjelp og kontroll. Det faglige skjønnnet er vanskelig å overprøve. Det er allerede i utgangspunktet vanskelig å overprøve hvor godt skjønn den enkelte fagforvalter kan utøve, og det er i neste omgang vanskelig å vite når verdistandpunkter eller verdivalg forkles som faglig skjønnsutøvelse. Denne problemstillingen stiller seg nok ikke annerledes nå enn etter den tidligere barnevernloven, men fokusering på den nye lovens styrkede rettssikkerhetsgarantier f.eks. ved fylkesnemndsordningen, kan kanskje tilsløre denne faren. Det er av avgjørende betydning for både rettssikkerhet og rettsvern at den som utøver det faglige skjønnnet innehar både den nødvendige fagkompetanse og den nødvendige etiske bevissthet.

Det synes å være en kjensgjerning at kombinasjonen av lav lønn, lav status og stort arbeidspress, får uønsket innvirkning på *rekrutteringen* til den kommunale barneverntjenesten. Dette er de representantene for det offentlige

barnevernet som er nærmest familiene, og de som er de første som kommer i kontakt med disse. Årsakene til rekrutteringsproblemet medfører i sin tur en *stor utskiftning og liten stabilitet* i barneverngruppene i mange kommuner. De barnevernarbeiderne som har opparbeidet seg god kompetanse og erfaring vil ofte, av hensyn til lønn, anseelse, arbeidspress etc., søke seg til andre typer jobber, og vekk fra den kommunale barneverntjenesten. Det må utgjøre en alvorlig trussel mot både rettsvern og rettssikkerhet, når barnevernet mange steder antas å mangle nødvendig faglig kompetanse. Dette kan skyldes at mange av de ansatte i den kommunale barneverntjenesten er nyutdannede, og dermed mangler praktisk arbeidserfaring. Det kan også være slik at barnevernarbeiderne har lite livserfaring i forhold til de menneskene barnevernet kommer i kontakt med. De barnevernarbeiderne som *har* en større grad av livserfaring har kanskje en livserfaring som kvalitativt skiller seg fra mange av barnevernklientenes.

I et rettssikkerhetsperspektiv kan det også fokuseres på hva som faktisk utgjør faget barnevern, hvilke krav som skal stilles til en praktikers teoretiske skolering, og hvilken kvalitetssikring det institusjonaliserte systemet har.

Også begrepet «sakkyndighet», normalt i betydningen tilførsel av ekstern kompetanse i form av psykologi eller psykiatri, kan diskuteres. Det kan være behov for å klarlegge graden av disse fagenes relevans, og begrensningene i hva som faktisk kan utledes ved den spesifikke fagligheten. Det har fra enkelte hold vært anbefalt at det opprettes en kontrollerende instans som kan etterprøve fagligheten i sakkyndige utredninger, etter mal av den rettsmedisinske kommisjon som kontrollerer rettspsykiaternes arbeid. Det kan også være grunn til å se nærmere på hvilken del av et problemkompleks de sakkyndige utreder, og å spørre om ikke også alternativet *etter* for eksempel en omsorgsovertakelse i større grad enn i dag burde kunne gjøres til gjenstand for utredning, eventuelt ved at det gjennomføres en oppfølgende utredning etter en viss tid.

Det må kunne legges til grunn at mangel på både fag- og erfaringskompetanse, kan medføre feilvurderinger av et barns omsorgssituasjon, og foreldres omsorgsevne. Manglende kunnskap om, og faglig evne til, å følge opp og arbeide med å forbedre omsorgssituasjonen foreldrene kan tilby, vil være et anslag mot den midlertidighetstankegangen som, etter både det biologiske prinsipp og minste inngreps prinsipp, skal være utgangspunktet for alle tvangsinngrep. Tilsvarende dersom dette medfører fare for en teoretisk fundert, og ikke praktisk nyansert, kunnskap om barnevernets kapasitet til å finne gode tiltak og å følge disse opp på en forsvarlig måte. Dette vil være i strid med det bærende hensynet til barnets beste, kravet til at den uforsvarlige situasjonen barnets private nettverk representerer erstattes av noe vesentlig bedre i offentlig regi, og der stabilitet og kontinuitet er lovfestede elementer i barnets beste-skjønn. Barnets rettsvern *og* rettssikkerhet *etter* omsorgsovertakelse gir nettopp en garanti for at den nye situasjonen faktisk blir bedre enn foreldreomsorgen, selv med den belastningen selve bruddet innebærer. Barnet må også sikres mot ytterligere brudd og tapsopplevelser, og barnet må sikres en gjennomført og konsekvent oppfølging i form av et forsvarlig «ettervern», slik at barnevernbarna som helt unge voksne ikke overlates til seg selv.

I denne forbindelsen kan det være relevant å se på barnevernets forhold til *mediene*. Også hensynet til generell kvalitetskontroll og kompetanseutvikling innenfor barnevernet kan reise spørsmålet om ikke større åpenhet kan være av betydning. Dersom barnevernet kan være et lukket, beskyttet system, risikerer man også et ukritisk og sosialisert fagmiljø, som lett kan gå i forsvar, fremfor i dialog, ved motforestillinger, og som kan utvikle sub-kulturelle holdninger som ikke er forenlige med det lovgrunnlaget som gir det offentlige barnevernet dets eksistensberettigelse.

Om lag 80- 90 % av barnevernets arbeid dreier seg om *frivillige hjelpetiltak* basert på samtykke fra den aktuelle familien. De metodiske problemene knyttet til etterprøving av den reelle frivilligheten er klare. Samtidig er det ikke nødvendigvis sikkert at det *i seg selv* representerer et rettssikkerhetsproblem at en andel av disse vedtakene bygger på «frivillig tvang», som et valgt alternativ til noe verre. Konsekvensen er imidlertid rettssikkerhetsmessig problematisk, idét det vanskelig lar seg overprøve om lovens krav til de aktuelle vedtak er oppfylt, for eksempel ved den samtykkebaserte tvangsplassering av ungdom med atferdsvansker. Tilsvarende om vilkårene kanskje er overoppfylt, for eksempel ved plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak framfor omsorgsovertakelse. Det er heller ingen innlagt legalitetskontroll av om saksbehandlingen forut for vedtaket, og oppfølgingen av dette, er forsvarlig.

Manglende fagkompetanse og arbeidserfaring vil også kunne utgjøre en stor rettssikkerhetsrisiko i *institusjonene*. Dette er åpenbart der hvor personalet mangler kunnskap om, eller respekt for, rent juridiske rettigheter under opphold i institusjon. Hvis det med et slikt grunnlag får vokse fram en kultur der «hensikten helliger midlet» er barnas rettssikkerhet utsatt for stor fare, i tillegg til at deres trivsel og utvikling er truet. Utgangspunktet er at institusjonsplasserte barn skal være likestilte med andre barn, og at unntak fra dette må være nødvendig og *konkret* begrunnet i forhold til *det enkelte barn og dets konkrete situasjon*, eller i hensynet til en forsvarlig drift, herunder hensynet til trygghet og trivsel. Dette er hensyn som vil kunne sammenlignes med de avveininger som gjøres innenfor et vanlig familieliv.

Tilsynet har plikt til å påse at det gjøres konkrete vurderinger for å begrunne unntak fra hovedregelen, utfra det enkelte *barnet*, ikke utfra den enkelte *institusjonen*. Institusjonens rettesnor er hva som er *eksplisitt* tillatt i lov og forskrift, og ikke hva som synes hensiktsmessig utfra ungdommens fungering eller institusjonens behandlingssideologi. Institusjonen har selv ansvar for å påse at barn og unge behandles slik lovgiver har bestemt, og at institusjonen egner seg for ungdommen og formålet med plasseringen. Den enkelte ansatte har videre et selvstendig ansvar for å påse at hun ikke medvirker til ulovlige inngrep.

Manglende fagkunnskap i mer rendyrket form hos personalet vil naturlig nok kunne få svært stor betydning for innholdet i den plasseringen barnet skal ha.

Et særlig spørsmålskompleks knytter seg til de mange *private* innslagene på institusjonsmarkedet, først om fremst for behandling av ungdom med alvorlige atferdsvansker. Disse institusjonene er ikke undergitt noen forhåndsgodkjenning, og de unges rettssikkerhet og rettsvern er avhengig av at fylkesmannsembetene klarer å føre et visst tilsyn med at også det faglige

innholdet i plasseringen er forsvarlig. De fleste private institusjoner drives som næringsvirksomhet, og fagfolk er dyrere enn ufaglærte. Dette er institusjonenes marked, i det den kommunale barneverntjenesten de fleste steder kontinuerlig opplever at det finnes for få institusjonsplasser til disse ungdommene. Det har fra flere hold kommet prinsipielle motforestillinger mot at det kanskje vanskeligste barnevernet settes ut til private næringsinteresser. På den annen side har det vært hevdet at nettopp disse har gode resultater å vise til, og det har vært vist til at man på andre samfunnsområder har sett positive effekter av en delprivatisering.

Det er isolert sett store metodiske og vitenskapelige vanskeligheter knyttet til hvordan resultatet av barnevernsarbeid kan måles og vurderes. Det er videre relevant å nærmere vurdere hvem som utgjør barnevernets barn i dag, hvilke barn og unge er det som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven; og om barnevernets tradisjonelle kompetanse er tilstrekkelig for å ivareta barn og ungdom med svært sammensatte problemer, slik forskningen viser at barnevernbarna har.

Dette temaet illustrerer igjen skjæringspunktet mellom jussen og sosialfaget, ved at den rettslige overprøvingen av hva som er til «barnets beste» er illusorisk dersom man ikke har tilgang på minst mulig omstridt, spesialisert sosialfaglig, psykologisk og psykiatrisk kompetanse, blant annet for å vite om lovens intensjoner og virkemidler treffer «målgruppen».

Der de rettslige reglene utgjør et nødvendig rammeverk, er disse øvrige fagdisipliner det helt nødvendige innhold, og hver for seg er både ramme og innhold utilstrekkelig for et godt og forsvarlig barnevern.

15.4 Oppsummering

De lovregler som ivaretar hensynet til rettssikkerhet i barnevernet må sies å være stort sett tilfredsstillende. Det synes derfor ikke å være behov for noen vesentlig utbygging på dette området.

Det bør imidlertid vurderes å lovfeste barns rett til barneverntjenester. Dette som et symbol på at det er barn og barns interesser som står i fokus, og videre utfra hensynet til harmonisering med rettigheter etter sosialtjenesteloven og kommunehelseloven m.v. For så vidt gjelder lovfesting av rett til hjelp, kan det være grunn til å ta en reservasjon for «rett til tvang», i hvertfall hva gjelder atferdstiltak for ungdom.

For at rettssikkerheten skal være ivaretatt, må teoretiske garantier være gjennomført i praksis. Det er et problem at barnevernets undersøkelser, gjennomføring av hjelpetiltak og oppfølging av omsorgsovertakelser i liten grad er underlagt innsyn og kontroll utenfra. Ved den egenkontroll som da forutsettes utøvet av barnevernet selv oppstår en risiko for feil og mangler. Risikoen for manglende ivaretagelse av rettssikkerheten i disse fasene øker ved ressursmangel, ved mangel på fagkunnskap, og ved mangel på et forsvarlig faglig skjønn. Arbeid i barneverntjenesten oppfattes av mange som underbetalt og overbelastet, og det er stor utskifting av ansatte i mange kommuner. Det er av stor rettssikkerhetsmessig betydning å øke kvaliteten på den barnevernfaglige saksbehandlingen i kommunene, bl.a. ved å tilstrebe større kontinuitet

og øket fagkompetanse i bemanningen. Det er av sentral betydning at dette aspektet holdes fram når den reelle rettssikkerheten skal vurderes.

Kapittel 16

Fylkesnemndene

16.1 Innledning

Dette kapitlet tar først opp mer prinsipielle spørsmål om rettssikkerheten i fylkesnemndene. To empiriske studier omtales også i disse avsnittene. De første delene av kapitlet fungerer utfyllende i forhold til det generelle kapitlet om rettssikkerhet. De andre delene av kapitlet beskriver empiriske studier av hvordan fylkesnemnda fungerer som system.

Kravene til rettssikkerhet stiller, som nevnt i forrige kapittel, for det første krav til reglens materielle innhold; forvaltningsorganene skal være bundet av regler når de treffer vedtak som angår enkeltpersoner, og reglene må ikke overlate for mye til forvaltningens skjønn. Videre innebærer rettssikkerhetshensynene at det må stilles krav til framgangsmåten (saksbehandlingen) når det skal treffes avgjørelser. Når det her skrives om rettssikkerheten i fylkesnemndene, siktes det til denne prosessuelle rettssikkerheten.

De prosessuelle rettssikkerhetsgarantier er opprinnelig utviklet i domstolprosessen, men fikk i løpet av forrige århundre også innpass i form av krav til saksbehandlingen i den offentlige forvaltning.

16.2 Bakgrunnen for ordningen med fylkesnemnder

Et viktig formål ved innføring av fylkesnemndsbehandling (gjennom barnevernloven av 17. juli 1992 nr. 100), var å styrke rettssikkerheten i barnevernsaker.

Ut fra den tidligere barnevernlov av 17. juli 1953, etter lovendring av 12. juni 1987, var det helse- og sosialstyret i kommunen eller et underutvalg av dette, f.eks. klient- og pasientutvalg, som behandlet tvangstiltak etter barnevernloven. Helse- og sosialstyret skulle ved behandling av tvangssaker tiltres av en by- eller herredsrettsdommer. Fylkesmannen var klageinstans for styrets tvangsvedtak.

Den kommunale behandling av tvangstiltak etter den tidligere barnevernloven, var gjenstand for mye kritikk. Kritikken var for det første relatert til at barnevernet fikk en dobbeltrolle ved både å være hjelpeorgan og avgjøre tvangssaker. Videre ble det fremhevet at klient- og pasientutvalgene hadde tatt standpunkt før saken kom opp som tvangssak og med tilkalt dommer. Det ble også anført som uheldig at medlemmene, særlig i de mindre kommunene, ofte hadde kjennskap til saken og familien utover det som ble lagt frem for klient- og pasientutvalget. Utvalgene ble også kritisert for mangelfull saksbehandling og mangel på faglig innsikt til å avgjøre saker om omsorgsovertakelse (jfr. NOU 1985:18 side 27 og s. 291–293 og Ot.prp. nr. 44 for 1991–92 side 88).

Konklusjonen i den nye barnevernloven ble at avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker ikke lenger skulle ligge på et kommunalt nivå, men legges til den domstollignende og uavhengige fylkesnemnda, som var hjemlet i den nye sosialtjenesteloven.

Intensjonen var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående og hvor avgjørelsen skulle behandles og tas etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene, samt å kombinere juridisk og faglig innsikt med legmannskjønn.

16.3 Fylkesnemndas sammensetning og saksbehandlingsregler

Selv om fylkesnemnda er et forvaltningsorgan, fatter den avgjørelser på uavhengig grunnlag. Fylkesnemnda kan ikke instrueres av regjering eller departement. Dette kan oppfattes som en rettssikkerhetsgaranti (jf. Edwardsen, 1994: 119–121). Et skritt for å styrke fylkesnemndas uavhengighet ytterligere kan være å gjøre fylkesnemndslederne uavsettelige ved å ansette dem som embetsmenn slik som dommerne er (jf. Høyland, 1994:14–15 med videre henvisninger fra forfatterens side).

Fylkesnemnda er et forvaltningsorgan med domstollignende karakter. Forvaltningsloven av 10. februar 1967 gjelder der barnevernloven og sosialtjenesteloven ikke har særregler. Sosialtjenesteloven og barnevernloven inneholder få og lite detaljerte regler om saksbehandlingen. Sentrale deler av reglene i tvistemålsloven gjelder «så langt de passer», jf. sosialtjenestelovens § 9–8. Flere steder i forarbeidene til sosialtjenesteloven og barnevernloven er det gitt uttrykk for at nemnda skal arbeide etter de samme saksbehandlingsregler som domstolene.

Selve denne formen på avgjørelsesorganet har betydning for ivaretagelse av rettssikkerheten. Fylkesnemndene er litt domstol og litt forvaltningsorgan; dette medfører på den ene side fleksibilitet, på den annen side en viss prosessuell uforutsigbarhet. Mangelen av et helhetlig prosessuelt regelverk skaper uforutsigbarhet og utvikling av forskjellig praksis mellom de ulike fylkesnemnder og endog innen den enkelte nemnd. Det kan spørres om hensynene som taler for å la fylkesnemndene bruke et utvalg av de alminnelige prosessregler der man finner at det passer, bør tillates å veie tyngre enn kravene til rettssikkerhet i saksbehandlingen.

Det fremgår av sosialtjenesteloven § 9–6 at fylkesnemnda i den enkelte sak skal sammensettes av fylkesnemndsleder (som er jurist), to fra det sakkyndige utvalg og to fra det alminnelige utvalg. Nemndas sammensetning, som sikrer så vel juridisk som faglig kompetanse og legmannskyndighet, må antas å bidra til økt rettssikkerhet samt til å sikre nemndas legitimitet.

Etter sosialtjenestelovens § 9–6 er det nemndsleder som «utpeker» medlemmene fra det sakkyndige og det alminnelige utvalg. Dersom loven her praktiseres etter sin ordlyd, vil det kunne oppfattes som et rettssikkerhetsproblem at nemndsleder nærmest kan «håndplukke» de øvrige nemndsmedlemmer. Barne- og familiedepartementet har imidlertid i et rundskriv om saksbehandlingen uttalt at lovens ordvalg på dette punkt er «uheldig», og det er presisert at medlemmene skal oppnevnes i den enkelte sak etter trekning i samsvar med bestemmelsene i domstollovens §§ 86 og 87, jf. Høyland op.cit side 20–21.

Organets spesialisering gir det økt kompetanse til å behandle sakene på en faglig forsvarlig måte. Hensyn mot spesialiseringen finnes i faren for at

organet sosialiseres i for stor grad i forhold til barnevernet. Det har blant annet vært reist spørsmål ved om for eksempel utvalgene de sakkyndige velges fra er for begrensede, eller om disse utnyttes fullt ut, i det mange sakkyndige gjør svært hyppig tjeneste som nemndsmedlemmer. Det er en vanskelig balansegang å både hindre slik sosialisering, samtidig som man bør unngå det paradoksale i at faglig kompetanse og erfaring med barnevern i seg selv blir diskvalifiserende. En annen problemstilling i denne forbindelse er hvorvidt det er rimelig at bl.a. psykologer i noen saker er sakkyndige for kommunene, og i andre saker sitter som sakkyndige i nemnda.

For at fylkesnemndene skal fungere etter siktemålet, er det viktig at nemndslederne og medlemmene fra de sakkyndige utvalgene har tilstrekkelig kompetanse. I St.meld. nr. 39 (1995–96) s. 20 er det opplyst at det ikke har vært problemer forbundet med rekruttering av kvalifiserte nemndsledere, og at det ved de fleste nemnder ikke har vært problemer med rekruttering av kvalifiserte sakkyndige til utvalget.

Sosialtjenesteloven § 9–7, jfr. barnevernlovens § 7–1 bokstav f, bestemmer at reglene i domstollovens kap. 6 om inhabilitet, og om prøving av inhabilitetsspørsmålet, skal gjelde for fylkesnemndas medlemmer og sakkyndige.

16.4 Partsstatus for fylkesnemnda

Partsstatus gir de private parter de alminnelige partsrettigheter etter forvaltningsloven kombinert med de særlige rettigheter som barnevernloven sammenholdt med prosesslovgivningen gir. Parten har krav på varsel om forhandlingsmøte og rett til innsyn i sakens dokumenter. I forhandlingsmøtet har den private part rett til å komme til orde og føre vitner på samme måte som barneverntjenesten. Videre vil parten ha rett til å få et begrunnet, skriftlig vedtak, rett til å påklage midlertidig vedtak og til å bringe nemndas vedtak inn for de alminnelige domstoler til overprøving.

Den private part har rett til å la seg bistå av advokat. Advokatbistanden er gratis i alle saker som hører under fylkesnemndas myndighetsområde. Det er en viktig rettssikkerhetsgaranti at den private part har krav på dekning av utgifter til egen advokat uten behovsprøving i alle saker for fylkesnemnda. Denne rett gjelder også ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak. At alle parter i prosessen, herunder den offentlige part, er representert ved advokat, kan bidra til å sikre en god saksfremstilling og saksopplysning for nemnda. Samtidig har det fremkommet synspunkter om at advokatene har fått en for stor og dominerende rolle i saksbehandlingen, på bekostning av barnevernfaglige vurderinger. Det er således viktig at advokatene evner å samarbeide med de barnevernfaglige yrkesgrupper og får disses synspunkter frem under saksbehandlingen (jf. Pettersen Smith, 1995:468).

Private parter i barnevernssaker for fylkesnemnda er for det første barnets foreldre. Hvis den ene har foreldreansvaret alene, er den andre som utgangspunkt ikke part i sak vedrørende omsorgsovertagelse. En forelder som ikke har foreldreansvar, men utøver samvær, vil imidlertid ha partsrettigheter i den del av saken som gjelder vedkommendes samvær med barnet.

Fosterforeldre vil i alminnelighet ikke betraktes som parter i saker for fylkesnemnda. Dette kan av disse oppleves som en svikt i deres rettssikker-

het. Man kan tenke seg saker som gjelder tilbakeføring av omsorg til biologiske foreldre, hvor barnet har vært hos fosterforeldre i mange år, og hvor det er opparbeidet sterke bånd mellom fosterforeldre og barnet. I slike tilfeller har fosterforeldrene kun rett til å uttale seg til spørsmålet om tilbakeføring til biologiske foreldre, jf. barnevernloven § 4–21 første ledd siste punktum. Fosterforeldre kan i en slik situasjon føle behov for å kunne gjøre fulle partsrettigheter gjeldende for å kunne ivareta det de oppfatter som egne – og barnets – interesser. Etter dagens ordning er f.eks. fosterforeldrene prisgitt kommunens vurdering med hensyn til om et mulig fylkesnemndsvedtak om tilbakeføring skal bringes inn for domstolene.

Barnet er part i saken og kan gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder, jf. barnevernloven § 6–3 annet ledd. Barnet skal uansett alder regnes som part i en sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker, jf. barnevernloven § 6–3 annet ledd siste punktum. I saker om opphold i institusjon på grunnlag av samtykke, har barn over 15 år i tillegg en selvbestemmelsesrett, jf. § 4–26. Fylkesnemnda har også anledning til å gi partsrettigheter til barn under 15 år i særskilte tilfeller, jf. § 6–3 annet ledd annet punktum.

Etter barnevernloven § 6–3 skal et barn informeres og tas med på råd når barnets utvikling, modning og sakens art tilsier det. Når barnet er fylt 12 år skal det alltid få si sin mening før det blir truffet vedtak om plassering i fosterhjem, institusjon eller om senere flytting. Det skal etter loven legges vekt på hva barnet mener.

Loven inneholder i tillegg en bestemmelse om oppnevning av talsperson for barnet i alle saker som hører under fylkesnemndas myndighetsområde, jf. barnevernloven § 7–4. Tanken bak ordningen med talsperson var å sikre at barnets egen mening blir kjent for fylkesnemnda og derigjennom styrke barnets rettssikkerhet.

Talspersonen skal etter samtale med barnet fremstille saken fra barnets synsvinkel og gi sin selvstendige vurdering av saken. Talspersonsordningen er således ment å sikre at barnets egen mening skal komme frem også i de saker barnet ikke kan opptre som selvstendig part. Barne- og familiedepartementet har gitt forskrifter om barnets talsperson.

Ordningen med barnets talsperson er evaluert gjennom et prosjekt i regi av Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, Universitetet i Bergen. I undersøkelsesperioden fram til våren 1997 ble ordningen med talsperson brukt i 15 % i de mest alvorlige barnevernsakene. Den kan derfor ikke sies å ha vært brukt ofte. At ordningen er lite brukt for de yngste barna, er imidlertid i tråd med forskriftenes antagelse om at den trolig ville være mindre aktuell for disse. Ordningen er heller ikke aktuell for barn over 15 år fordi disse er parter i saken og har rett til advokatbistand. Det har vært stabile ulikheter mellom nemndene med hensyn til bruken av talsperson, slik at barna har hatt ulik mulighet til å si sin mening til fylkesnemnda gjennom en talsperson avhengig av hvor de bor.

Forskriftenes forutsetning om at talspersonene skal ha variert bakgrunn synes ikke å være ivaretatt. Talspersonene i undersøkelsen var en ensartet

gruppe, og lærere og førskolelærere var de yrkesgrupper som hyppigst ble brukt som talsperson.

Talspersonene er tillagt to oppgaver: Å formidle barnets mening til nemnda, og gjøre seg opp en selvstendig mening om saken. Evalueringen viste at mens både talspersonen og nemndslederne mente oppgaven som talerør var viktig, mente de oppgaven med å gjøre seg opp en selvstendig mening om saken ikke var viktig. I evalueringsrapporten er det uttalt at det synes å være grunn til å vurdere om oppgaven å gjøre seg opp en mening om saken bør utgå.

Når det gjelder talspersonens oppgave som barnets talerør, viser imidlertid studien at den oppgaven var vel ivaretatt. Ut fra dette konkluderer forfatterne at det synes rimelig at talspersonsordningen opprettholdes når det gjelder oppgaven å være barnets talerør.

Antatt negative opplevelser ble nevnt for en fjerdedel av barna, og i evalueringsrapporten er det uttalt at dette tilsier at ordningen ikke bør være obligatorisk, men fortsatt gjenstand for individuell vurdering. I forarbeidene til ordningen ble det påpekt at barna ikke måtte føle seg presset til å uttale seg. Resultatene fra evalueringen gir grunn til tvil om barnet fikk rett til valgfrihet når det først var tatt en beslutning om at talsperson skulle brukes.

I studien foreslår forfatterne at talspersonene, på bakgrunn av at disse møter mange og sammensatte dilemmaer, bør få bedre informasjon og opplæring. Videre er det uttalt at det vil være nyttig med ulike og fleksible ordninger for å høre barnets mening, ut fra ulikheter i alder, hva barna forstår og hva de tåler. Det konkluderes med at ordningen med talsperson i seg selv ikke er noen garanti for barnas rettssikkerhet. Ordningen krever mer opplæring og tilrettelegging, og at man i enda større grad tar vare på barns behov for å reservere seg (Moldestad o.a., 1998).

Det påpekes i studien at det for å ivareta barns ulikheter vil være nyttig med ulike og fleksible ordninger som sikrer at barnas synspunkter når fram til beslutningstakerne. Noen barn vil for eksempel antakelig både ønske og være i stand til å uttale seg direkte til nemndslederne og/eller nemndsmedlemmene.

16.5 Forhandlingsmøtet i fylkesnemnda

En fylkesnemndsak fungerer i hovedtrekk som en rettssak, med en tilsvarende saksbehandling som for domstolene. Dette har stor rettssikkerhetsmessig betydning. Viktig i denne sammenheng er ivaretagelse av det kontradiktoriske prinsipp, ved at partene i saken får anledning til og forutsetning for å uttale seg før vedtak treffes gjennom muntlige forhandlinger.

Vi har i norsk prosesslovgivning et prinsipp om bevisumiddelbarhet. Dette innebærer at beviset fremføres direkte for den som skal ta en avgjørelse, f.eks. ved at parter og vitner gir muntlig forklaring umiddelbart for den dømmende rett. I sivile saker for domstolene er bevisumiddelbarhet særlig ivaretatt i tvistemålslovens § 197 som forbyr, med mindre motparten samtykker, å fremlegge dokumenter med utenrettslige forklaringer. Det er uklart i hvilken grad tvistemålslovens § 197 gjelder for fylkesnemnda, jf. Jon Høyland (op.cit side 80–81). Blant barneverndokumentene som fremlegges for nemnda kan

det forekomme nedtegnelser i journalnotater og saksdokumenter av hva personer har opplyst, også i form av annenhåndsopplysninger og anonyme meldinger. Rettssikkerhetsmessig kan det representere et problem at slike nedtegnelser blir lest opp i nemnda, uten at kilden blir ført som vitne.

Ved domstolenes overprøving av fylkesnemndas vedtak er det gjort unntak fra prinsippet om bevisumiddelbarhet. Det fremgår av tvistemålslovens § 481 fjerde ledd at utenrettslige forklaringer og erklæringer kan brukes når retten finner det ubetenkelig. Det er antatt at denne bestemmelse også bør få anvendelse på behandling av saker for fylkesnemnda. På dette punkt burde det imidlertid vært presisert i loven hva som skal gjelde i fylkesnemnda.

Utvalgets hovedinntrykk er at tvangssakene gjennom nemndsbehandlingen får en grundig behandling, at de blir godt belyst og at de ulike parter får komme frem med sine synspunkter på en ordentlig måte. Den prosessuelle rettssikkerheten synes således å være godt ivaretatt.

At dette er den alminnelige oppfatning blant de som er aktører under forhandlingsmøtene for fylkesnemnda, støttes av en kartlegging utført ved Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet. Forfatteren konkluderer med at deltagerne under forhandlingsmøtet i fylkesnemnda i hovedsak er godt fornøyd med hvordan sakene er blitt belyst og mener det er brukt nok tid på behandlingen av disse. Av dette kan det, ifølge forfatteren, avledes at partene sitter igjen med en opplevelse av at sakene fikk en grundig behandling, og at de som skulle fatte beslutningene fikk belyst de forhold som kunne tenkes å ha betydning for avgjørelsen. Det forhold at partene sitter igjen med en følelse av å ha blitt hørt, anses som et vesentlig moment ved rettssikkerheten. I publikasjonen er det samtidig uttalt at hvorvidt rettssikkerheten er bedre ivaretatt med den nye ordning med fylkesnemnder, ikke lar seg besvare alene gjennom resultatene fra undersøkelsen. Til det er rettsproblematikken i barnevernet for komplisert og mangesidig. Trekantforholdet mellom barnevernet, foreldrene og barnet gjør det vanskelig å avgjøre hvem sin rettssikkerhet som ivaretas best (Iversen, 1996 – studien blir nærmere omtalt i 16.7).

Etter barnevernloven § 7-1 g) skal forhandlingsmøte holdes snarest, og hvis mulig innen 4 uker etter at fylkesnemnda mottok saken. I praksis viser det seg at mange saker ikke lar seg beramme så raskt. Det synes imidlertid ikke som om manglende kapasitet ved fylkesnemndene er noen vesentlig årsak til dette. Oftest er det advokatenes manglende mulighet til å ta berømmelse på kort varsel som representerer begrensningen.

Det har vært reist kritikk mot at fylkesnemndsordningen ikke gis utvidede oppgaver i forhold til barnevernets midlertidige hastevedtak i akutt situasjoner. I dag gis disse en summarisk, skriftlig godkjenning, og i noen saker avholdes det egne forhandlinger om akuttvedtaket *dersom* den private part klager. Fra et rettssikkerhetssynspunkt kan det spørres om det kunne innføres en forhåndsprøving, eller en raskt etterfølgende formalisert prøving ved en partsprosess, slik tilfellet er ved varetektsfengsling i straffesaker. Nyere undersøkelser indikerer at en stor andel av de barn det foreslås omsorgsovertakelse for allerede er plassert utenfor hjemmet når saken prøves. Det er sannsynlig at dette faktum kan prege nemndas vurderinger, og at dette i noen tilfeller kan medføre at barnets tilknytning til opprinnelsesfamilien brytes uten at lovens forutsatte nemndsprøving gjennomføres etter intensjonene.

Som nevnt i kapittel 15 har Mons Oppedal undersøkt vedtak i akutte situasjoner i 1994. Han konkluderer bl.a. med at selv om systemene for akuttvedtak i dagens lov ikke har betydd noen klar bedring fra tidligere, er det to forbedringer i det nye systemet; fylkesnemndslederens godkjenning, fortinnsvi i løpet av 48 timer, og den grundige behandling klager får når de behandles som egen sak i nemnda. Oppedal konkluderer imidlertid også med at fylkesnemndslederne godkjente for mange vedtak i forhold til om de sentrale krav i lovverket var oppfylt, og påpeker at nærmere analyse av praksis i de 12 fylkesnemndsområdene avdekket betydelige innbyrdes forskjeller mellom områdene med hensyn til godkjenningspraksis.

Fylkesnemndsordningen innebærer at barnevernets arbeid på en helt annen måte enn tidligere vurderes og overprøves, på en mer nøytral og uavhengig arena, der bedre balanse i styrkeforholdet mellom partene vektlegges. I tillegg til rettssikkerhetsbetydningen for den enkelte, antas man å sikre samfunnets berettigede interesse i sikkerhet for at barneverntvungen ikke er vilkårlig og ubegrunnet, samtidig som grundigheten i prosessen har medført en øket legitimitet for barnevernets tvangsvedtak. Behandling i fylkesnemnda med advokater og etter domstolsmodell sikrer at begge parter gis anledning til å uttale seg og kommentere motpartens anførsler. Derved blir saken godt opplyst for fylkesnemnda, før vedtak skal fattes. En ulempe er imidlertid at det kan etableres en konflikt eller et motsetningsforhold i løpet av prosessen mellom barneverntjenesten og private parter. Isteden for uenighet om det mest hensiktsmessige tiltak, kan aktørene lett oppfatte fylkesnemndsbehandling som en sak som avsluttes med en «vinner» og en «taper». Dette kan være uheldig eller i hvertfall vanskelig ved fortsatt kontakt og samarbeid ved gjennomføring av et tiltak, som plassering utenfor hjemmet, eventuelt ved gjennomføring av hjelpetiltak i hjemmet i stedet for slik plassering barnevernet hadde foreslått.

Hvor barneverntjenesten ikke får medhold i et forslag om omsorgsovertakelse eller plassering som atferdstiltak, fordi fylkesnemnda vurderer fakta annerledes enn barneverntjenesten eller har en annen oppfatning av hva som er faglig riktig og hensiktsmessig, kan det være vanskelig for barneverntjenesten å arbeide videre med hjelpetiltak «pålagt av fylkesnemnda» som barneverntjenesten selv mener ikke vil være tilstrekkelig. I noen tilfeller kan det imidlertid lette barneverntjenestens virke at det er fylkesnemnda som har avgjort, og på en måte har «ansvar for», hva som er tilstrekkelig. Slike saker er beskrevet av Strandbu (2000).

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt offentligheten, ved mediene, bør ha tilgang til fylkesnemndsprosessen. Barnevernsakene er lukket for offentligheten og pressen, og nemndas vedtak er ikke offentlige. Ved utøvelse av offentlig myndighet overfor private borgere regnes normalt medienes innsyn og kontrollfunksjon som en sentral rettssikkerhetsgaranti. Medias innsyn i barnevernet, og barnevernets forhold til media, er et stort og komplekst tema. Hensyn til personvern og taushetsplikt tilsier at det bare gis begrenset og bearbeidet informasjon, mens hensynet til pressens mulighet til å referere og kontrollere et offentlig maktapparat taler for en langt større åpenhet. Det kan reises spørsmål om det er riktig å konstatere at barnevernsakene er så vidt spesielle at de må skjermes for innsyn, til forskjell fra for eksempel straffe-

saker, herunder sedelighetssaker, eller om det må vurderes mer tilpassede rammer for medie-innsyn, slik det praktiseres på andre områder.

16.6 Rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak

Fylkesnemndenes vedtak kan bringes inn til overprøving for de ordinære domstoler. Det ligger en vesentlig rettssikkerhetsgaranti for parter i at de er sikret overprøving av vedtatte inngrep gjennom by- og herredsrett, lagmannsrett og eventuelt Høyesterett.

Sosialtjenestelovens § 9–10 ble opprinnelig forstått slik at det kun var den private part, og ikke kommunen, som kunne bringe nemndas vedtak inn for herreds- eller byrett. Etter en lovendring i 1999 kan imidlertid nå også kommunen bringe saken inn for retten. Kommunens adgang til å begjære rettslig overprøvelse, når den ikke får medhold i fylkesnemnda, innebærer en styrking av barnets rettsvern.

Etter behandling i herreds- eller byrett, kan saken ankes videre inn for lagmannsrett og Høyesterett. Dette innebærer at det kan bli en fireinstansbehandling før endelig avgjørelse foreligger i saken.

Dersom man antar at barnevernet vil kunne ivareta barnets behov i strid med det som er foreldrenes ønsker, noe som utgjør grunnlaget for at vi har tvangsbestemmelser i barnevernloven, kan muligheten til å sikre barnas rettsvern for en god omsorgssituasjon hos fosterforeldre bli svært skadelidende i alle disse tidkrevende prosessene. Dette er en helt sentral problemstilling som synliggjør de sterke motstridende hensyn som skal balanseres innenfor rammen av et rettssikkerhetstema. Man ser at ingen av hensynene kan nedvurderes uten at selve kjernen i det offentlige barnevernets vesen, illustrert ved nettopp det biologiske prinsipp, minste inngreps prinsipp og hensynet til barnets beste, berøres.

16.7 Empiriske studier av fylkesnemndene

Nedenfor beskrives enkelte empiriske studier av hvordan fylkesnemnda fungerer som system. En antologi om barnevernet og fylkesnemndene, «Barnevern og fylkesnemnd», er blitt utgitt så nylig at utvalget ikke har hatt mulighet til å innarbeide resultatene fra samtlige av kapitlene i denne utredningen.

16.7.1 Partenes rettssikkerhet

I den tidligere nevnte artikkelen drøfter Iversen flere forhold knyttet til rettssikkerheten i fylkesnemndene. Når det gjelder rettssikkerhetsbegrepet tar han utgangspunkt i to forhold: Selve innholdet i beslutningen/vedtaket som ble fattet hvor man spør om det ble den «riktige» eller «gode» beslutningen som ble fattet. Det andre hovedaspektet er avgjørelsesmåten en beslutning fattes på. Oppmerksomheten er rettet mot prosessen; saksgangen og fremgangsmåten som ligger til grunn for vedtaket. Artikkelen omhandler primært forhold knyttet til avgjørelsesmåten.

Iversen analyserer her data fra en kartlegging foretatt blant involverte aktører i fylkesnemndene, og gjennomført ved spørreskjema. Informantene er hentet fra saker med full nemndsbehandling i samtlige 12 fylkesnemnder i

perioden mars- september 1995. Informantene delte seg i ni grupper; nemndsleder, sakkyndig medlem, alminnelig medlem, privat part (mor), privat part (far), privat part (ungdom), offentlig part (barneverntjenesten), advokat for den private part og advokat fra den offentlige part. Skjemaet ble delt ut og besvart etter avsluttet forhandlingsmøte, men før resultatet av behandlingen i fylkesnemnda forelå. Den gjennomsnittlige svarprosenten er 72 %, og inkluderer svar fra 1819 informanter med tilknytning til 190 saker. Iversen vurderer resultatene som generaliserbare og representative blant annet på grunn av den høye svarprosenten og konsistensen i svarene, samt signifikante forskjeller mellom informantgrupper.

De aller fleste (91 %) mener at sakene som har vært til behandling i forhandlingsmøtet har vært godt nok belyst. Mor og far er mest kritisk i svarene på dette spørsmålet, men også blant disse mener over 70 % at saken er godt nok belyst.

Når det gjelder spørsmålet om hvor godt partenes synspunkter og meninger har kommet frem, oppgir omtrent halvparten av de private partene at de er meget godt eller godt fornøyd med dette. Fylkesnemndas medlemmer er av den oppfatning at partenes synspunkter har kommet bedre fram enn partene selv opplever dette.

Fedrene er mer kritiske enn mødrene på spørsmålet om følelsen av å bli ivaretatt som personer under forhandlingsmøtet. Dette er det spørsmålet i kartleggingen hvor forskjellen mellom mødre og fedre er sterkest. Gjennomgående gir alle parter uttrykk for å være mer fornøyde med hvordan de har blitt ivaretatt som personer enn hvordan deres synspunkter og meninger kommer frem (Fedres noe «perifere» rolle i mange barnevernsaker er tidligere nevnt i bl.a. kapitlet om beslutninger.)

De aller fleste (94 %) mener det er brukt nok tid på behandling av saken, men en femtedel av mødrene og fedrene mener det er brukt for liten tid.

Videre har 54 % av fedrene og 51 % av mødrene stor eller meget stor tillit til nemnda. Mindre enn ti prosent uttrykker direkte at de har liten eller meget liten tillit. På spørsmålet om tillit er det mange som ikke har en entydig oppfatning om dette spørsmålet. 52 % av ungdommene svarer «både og» på dette spørsmålet. Iversen mener en viktig årsak til denne svarfordelingen er at resultatet av nemndas behandling ikke foreligger når skjemaet ble fylt ut. Partenes advokater har mer tillit til nemnda enn partene selv.

Til spørsmålet om rettssikkerheten er godt ivaretatt, peker forfatteren på flere funn som peker i den retning: Partene er i hovedsak fornøyd med hvordan sakene er belyst og mener at det er brukt nok tid. Partene er også i stor grad fornøyd med hvordan deres synspunkter er kommet frem, og hvordan de er ivaretatt som personer. Iversen mener derfor at den prosessuelle rettssikkerheten er godt ivaretatt.

Likevel understreker han at det kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er godt nok at 50 % av de private partene har stor eller meget stor tillit til fylkesnemnda og at 9 % har liten eller meget liten tillit. Forfatteren understreker også at svarene i spørreskjemaundersøkelsen fort kunne blitt annerledes dersom spørsmålene hadde blitt besvart *etter* at resultatet av behandlingen i nemnda forelå (Iversen, 1996).

16.7.2 Hensynet til foreldre og barn

I en annen artikkel presenterer og analyserer Iversen funn fra gjennomgang av 50 saker som har vært til behandling i tre fylkesnemnder. Alle sakene omhandlet omsorgsovertakelse etter lov om barneverntjenester § 4–12. Gjennomgangen omhandlet både kjennetegn ved de barna der det ble fattet omsorgsvedtak og hvilke begrunnelser fylkesnemnda la til grunn for omsorgsvedtak. Her skal funnene som omhandler fylkesnemnda kommenteres.

Iversen fant at fylkesnemndenes begrunnelser for omsorgsovertakelse kan deles inn i to hovedkategorier med noen undergrupper:

1. Egenskaper og kjennetegn ved foreldrene, enten a) foreldre med psykiske problemer, b) foreldre med rusproblemer, eller c) foreldre med manglende personlige forutsetninger, og som gjennom sin livsførsel ikke har klart å ivareta omsorgsansvaret for barna
2. Barnets omsorgssituasjon eller barnets problemer og særskilte behov.

I de sakene nemndene fattet vedtak om omsorgsovertakelse var det i følge forfatteren sjelden tvil om at barnet hadde vært utsatt for «alvorlig omsorgssvikt». I de åtte sakene hvor kommunen ikke fikk medhold i sitt forslag om omsorgsovertakelse, finner Iversen at det i større grad kan spores en usikkerhet hos nemndene, spesielt med tanke på om omsorgssvikten er godt nok dokumentert. Forfatteren hevder at i de tilfellene hvor det ikke fattes omsorgsvedtak, kan det tolkes som en indikasjon på at tvilen først og fremst kommer foreldrene til gode.

Iversens materiale indikerer videre at fylkesnemndene primært vektlegger de begrunnelsene som kan dokumenteres; foreldrenes livsførsel og om barnet anses å ha blitt skadet. Han mener at dette muligens henger sammen med at juridiske betraktninger om bevisførsel påvirker de begrunnelser fylkesnemnda gir.

Et viktig funn fra studien er at barneverntjenesten sjelden var alene om vurderingene som lå bak beslutningene om å fremme en sak for fylkesnemnda, Samarbeidet med andre etater var først og fremst knyttet til undersøkelsesfasen og i mindre grad til tidligere iverksatte hjelpetiltak. Som nevnt tidligere i kapitlet om beslutningsprosesser, hadde alle de involverte barna i denne studien tidligere mottatt hjelpetiltak. Iversen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om det brukes for mye ressurser på å fremskaffe dokumentasjon om foreldrenes svakheter i forbindelse med nemndsbehandlingen og for lite på å planlegge og følge opp hjelpetiltakene.

Forfatteren mener videre at sakene i undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål ved om det nye beslutningssystemet i barnevernet har ført til mer foreldrevern enn barnevern. Han legger vekt på at barnas omfattende problemer, at de fleste barna allerede var plassert utenfor hjemmet ved nemndsbehandlingen og at barnevernet hadde hatt kunnskap om barna i mange år, kan indikere at sakene fremmes for fylkesnemnda for sent (Iversen, 2000).

I en artikkel om rettsliggjøring av barnevernet drøfter Renate S. Lien, Even Nilssen og Sturle Næss på hvilken måte rettsliggjøringen av barnevernet gjennom innføringen av fylkesnemnder har styrket foreldrenes eller barnets rettssikkerhet. Analysen baserer seg på resultatene fra en landsomfattende

survey blant alle kommunale barnevernarbeidere i Norge i 1997 (nærmere opplysninger om denne spørreskjemaundersøkelsen er gitt i kapitlet om beslutninger i barnevernet).

Forskerne spør om loven ved å vektlegge rettssikkerhet og familien som omsorgsenhet, har bidratt til å styrke foreldrenes posisjon overfor barnevernet på bekostning av det barnevernarbeiderne oppfatter å være til barnets beste? De stiller videre spørsmål om barnevernarbeidernes oppfatninger preges av et grunnleggende motsetningsforhold mellom barnevernfaglige omsorgsverdier og juridiske rettsstatsverdier.

Med rettsliggjøring av barnevernet forstår forskerne både en juridisk sikring av negative frihetsrettigheter gjennom materielle rettigheter og prosessuelle regler, og en klargjøring av sosiale rettigheter i legal betydning.

Her skal kort gjengis de funn forskerne analyserer som vedrører fylkesnemndene. Det var enighet blant informantene som ble intervjuet om at innføringen av fylkesnemnder var en forbedring i forhold til tidligere kommunale barnevernsnemnder. Det ble lagt vekt på at ordningen sikrer en grundig behandling, at sakene blir godt opplyst og at prosessen i nemndene ivaretar partenes rettssikkerhet. 82 % av respondentene i surveyen er enige i at fylkesnemndene sikrer gode juridiske beslutninger, mens 48 % er enige i at fylkesnemndene sikrer (barnevern)faglig gode beslutninger. Tendensen i materialet er altså at barnevernarbeidere mener at nemnda sikrer bedre juridiske enn faglige beslutninger. Samtidig er det svært mange som mener at nemnda klarer å ivareta disse vurderingene like godt.

Forskerne finner videre at barnevernarbeiderne mener at foreldrenes interesser blir bedre ivaretatt enn barnets i fylkesnemnda. 43% er enige i at fylkesnemnda ivaretar barnets interesser, mens 75 % er enige at den ivaretar foreldrenes interesser. Videre mener 52 % at fylkesnemnda ivaretar barnets interesser dårligere enn foreldrenes, en tredel mener nemnda ivaretar begge parters interesser like godt, mens 16 % mener den ivaretar barnets interesser bedre enn foreldrenes.

Blant dem som mener at fylkesnemnda ivaretar juridiske beslutninger bedre enn faglige beslutninger, mener et flertall (68%) at ordningene ivaretar barnets interesser dårligere enn foreldrenes. Blant dem som mener at nemnda ivaretar juridiske og faglige beslutninger like godt, er svarene mer delte. 42 % mener at nemnda ivaretar barnets og foreldrenes interesser like godt, mens 35 % mener at foreldrenes interesser ivaretas bedre enn barnets, og 23 % mener at nemnda ivaretar barnets interesse bedre enn foreldrene.

Funnene oppsummeres slik:

«Analysene av barnevernarbeidernes syn på fylkesnemndsordningen viser en klar tendens: Den oppfattes oftere å sikre gode juridiske enn barnevernfaglige beslutninger, den styrker heller foreldrenes enn barnets interesser og disse to oppfatningene henger sammen.... Mye tyder på at opprettelsen av fylkesnemnda stort sett oppleves som et fremskritt i forhold til tidligere, og det finnes mange som mener at den sikrer gode barnevernfaglige og juridiske beslutninger og at den ivaretar både foreldre og barns interesser.» (Lien o.a., 1999: 37)

Forskerene understreker den ambivalens til lovverket som eksisterer blant barnevernarbeidere når det gjelder fylkesnemndene. På den ene siden er

barnevernansatte fornøyd med nyordningen, på den annen side opplever mange at den i for liten grad ivaretar barnas behov. Videre konkluderes det med at barnevernarbeidere tendensielt mener at den rettslige prosessen i fylkesnemnda styrker foreldrenes rettssikkerhet og interesser på bekostning av barnas behov. Dette forstås ut fra «spenningen mellom barnevernfag og jus» hvor foreldrenes negative rettssikkerhet hindrer tiltak basert på barnevernfaglige omsorgsvurderinger. Samtidig understrekes det behov for å se på den variasjon som tross alt finnes når det gjelder disse oppfatningene (Lien/Nilssen/Næss, 1999).

16.7.3 Forholdet mellom «barnevern og jus» i fylkesnemnda

Renate S. Lien (1999) drøfter flere forhold knyttet til den prosessuelle rettssikkerheten i nemnda samt spenningen mellom barnevern og jus og forholdet mellom ungdommens autonomi og deres behandlingsbehov. Dette notatet tar spesielt for seg saker etter barnevernloven § 4–24 som behandles i fylkesnemnda, der ungdoms rusproblemer framheves som det framtrede atferdsproblemet. Studien som bl.a. dette notatet bygger på, er et av prosjektet knyttet til evalueringen av barnevernloven. Det empiriske grunnlaget er 123 saker som ble behandlet i 1995–96.

Lien redegjør for enkelte forhold ved fylkesnemndsordningen som det kan være grunn til å se nærmere på når det gjelder partenes rettssikkerhet: Nemndene har ulik praksis på enkeltområder, for eksempel når det gjelder utsendelse av saksdokumenter, og hvor mange representanter kommunen kan møte med. Det er også stor variasjon i saksbehandlingstiden i nemndene fra kommunen melder en sak. Det har også vært reist kritikk mot systemet med at barneverntjenesten kan treffe midlertidige beslutninger/midlertidige tvangsvedtak som godkjennes av fylkesnemndslederen. Disse forholdene kan representere et rettssikkerhetsproblem for ungdommene. Lien konkluderer likevel med at fylkesnemndene er et rettssikkert system, der ingen tvangssavgjørelser blir fattet vilkårlig.

Forfatteren konkluderer med at det i liten grad er faglige spenninger mellom barnevern og jus i de saker som kommer til nemnda. Kommunen får medhold i de aller fleste saker og det er stor harmoni mellom den offentlige parts argumentasjon og nemndas vurdering. Lien hevder at det umiddelbare problemet i forhold til fylkesnemnda som beslutningssystem er om saker kommer til behandling i fylkesnemnda eller ikke. Hun mener at det bare er de sakene hvor kommunene føler seg svært trygge på å få medhold i saken som fremmes til fylkesnemnda. Det krever store økonomiske og personalmessige ressurser å fremme en sak for nemnda, og Lien mener flere utenomrettslige og ikke-faglige forhold har betydning for hvorvidt en sak havner i fylkesnemnda. Forfatteren framhever derfor at en diskusjon av fylkesnemnda som beslutningssystem ikke utelukkende kan baseres på en gjennomgang av saker som behandles i nemnda. Saker som avgjøres tidligere, og ikke oversendes nemnda, må også tas i betraktning. Lien gir uttrykk for at den rettsliggjøringen som fylkesnemnda representerer, bærer i seg en dobbelthet. På den ene siden sikrer ordningen ungdommenes rettssikkerhet ved at beslutningen fattes av et domstolslignende nivå. På den annen side konkluderer forfatteren med at de prosessuelle kravene innebærer en høy terskel for at barnevernet fremmer en tvangssak.

«Innføringen av fylkesnemnda som avgjøringsinstans i tvangssaker bærer dermed i seg kimen til en konflikt mellom ivaretagelsen av barnets beste og ivaretagelsen av barnets rettssikkerhet» (Lien, 1999: 51)

Lien drøfter også i en artikkel mer inngående de forhold som kan påvirke om en sak kommer til fylkesnemnda. Artikkelen omhandler russaker etter § 4–24. Hennes utgangspunkt er at kun et fåtall av undersøkelsessakene som undersøkes med tanke på § 4–24, ender opp som saker i fylkesnemnda. Basert på funnene fra den samme landsomfattende surveyundersøkelsen som er gjengitt tidligere, drøftes flere mulige årsaker til dette. Lien finner at barnevernarbeidere ikke har en generell skepsis til tvangstiltak som bidrar til at de vegrer seg for å fremme slike saker for nemnda. Derimot ser både manglende juridisk og barnevernfaglig kompetanse ut til å være et hinder for å fremme en sak. Barneverntjenesten kan synes det er vanskelig å oppfylle dokumentasjonskravet som stilles i fylkesnemnda og mangler også spisskompetanse til å sette seg inn i hvert enkelt barns situasjon og vite hvilket tiltak som vil være det beste. Videre finner forfatteren at uklarerheter i loven er en begrensende faktor på barnevernets anvendelse av § 4–24 overfor unge rusmisbrukere. Manglende tiltak i form av ulike institusjonstilbud ser også ut til å være en begrensende faktor i forhold til å fremme saker. De nevnte forholdene, mener Lien bidrar til at beslutningene om å fremme en sak til fylkesnemnda kan ha preg av vilkårlighet

«Vi tenker ikke på vilkårlige beslutninger i betydningen at vedtak om tvang fattes vilkårlig, som nettopp var det ordningen med fylkesnemnder skulle begrense, men i betydningen at beslutningen om å fremme en sak for nemnda fattes vilkårlig --- Beslutningsmodellene som retten (det rettslige systemet; – vår tilføyelse) i forhold til tvangsplassering av unge rusmisbrukere er grunnlagt på, har som formål å ivareta barn og unges rettssikkerhet og behov. Når forutsetningene i modellen blir brutt, styres ikke bare beslutningsprosessen, det legges også føringer på beslutningene som fattes. En må dermed stille spørsmål ved hvorvidt lovens formål imøtekommes i praksis» (Lien, 1999a: 24).

16.7.4 Fylkesnemnda i et menneskerettslig perspektiv

Andreassen drøfter fylkesnemndene i et menneskerettslig perspektiv (2000). Andreassen konkluderer med at det ikke er overraskende at fylkesnemndene gjennomgående tilfredsstiller de menneskerettslige krav, all den tid menneskerettighetene kun stiller minstekrav til statene. Likevel mener Andreassen det på visse punkter bør komme endringer i fylkesnemndene. Han mener at barn under 12 år i større grad bør gis mulighet til å bli hørt i nemndene. Videre mener han at det bør innføres bestemmelser som gjør at fylkesnemnda ivaretar straffeprosessuelle garantier i saker etter § 4–24 i lov om barneverntjenester i saker der det foreslås institusjonsplassering med den begrunnelse at barnet har begått kriminelle handlinger (s. 89). Andreassen peker også på at mulighetene til å behandle en barnevernsak i fire instanser (og derigjennom overoppfyller menneskerettighetskonvensjonens krav til domstolsprøving) innebærer en risiko for at en annen menneskerettighet kan bli krenket, nemlig retten til hurtig avgjørelse. Andreassen (2000) mener derfor at fylkesnemndas vedtak bør kunne prøves direkte for lagmannsretten.

16.8 Oppsummering

Den alminnelige oppfatning synes å være at overgangen til fylkesnemndene som avgjørelsesorgan i tvangssakene har ført til økt rettssikkerhet, ved at tvangssakene får en grundig og domstollignende behandling av et uavhengig avgjørelsesorgan. Det foreligger imidlertid et behov for en gjennomgang og avklaring av hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for fylkesnemndene. Ved en slik gjennomgang er det også naturlig å vurdere spørsmålet om fylkesnemnda bør være en regulær spesialdomstol. Etter utvalgets vurdering har en imidlertid ikke nå et tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en slik endring.

De empiriske studiene som er referert, konkluderer gjennomgående med at fylkesnemndene representerer en forbedring av individets rettssikkerhet i forhold til ordningen med kommunale barnevernsnemnder. Den prosessuelle rettssikkerheten synes å være godt sikret og de private parter føler seg godt ivaretatt i forhandlingsmøtet i fylkesnemnda.

På tross av at partenes rettssikkerhet oppleves å være godt ivaretatt i fylkesnemndene, reises det flere problemstillinger i studiene som utvalget finner relevante. Det spørres om fylkesnemndene bidrar til foreldrevern framfor barnevern da fylkesnemndene i tvilssaker lar tvilen komme foreldrene til gode, og at det bare er de mest opplagte omsorgssakene som fremmes for nemnda. Det spørres videre om terskelen for å fremme en sak for nemnda er for høy, og at barnets beste muligens ikke er synonymt med økt rettssikkerhet. Det indikeres at det kan være utenomrettslige og ikke-faglige forhold som avgjør om en sak kommer til fylkesnemnda, og at kommunene bare fremmer saker for nemnda hvor de er svært sikre på å nå frem. Med andre ord kan det være saker der det ville vært til barnets best å få saken til fylkesnemnda, men hvor andre hensyn gjør at den ikke kommer så langt.

Fylkesnemndsordningen symboliserer for mange en slags maktforskyvning i barnevernet, der den strengt juridiske rammen kan virke lite egnet og tilrettelagt for å ivareta det faglige innholdet. I et rettssikkerhetsperspektiv er det vanskelig å tenke seg en mindre juridisk regulert form. Utvalget vurderer således fylkesnemndsordningen som vellykket når det gjelder prosessuelle rettssikkerhetsmessige forhold. Det er imidlertid grunn til kontinuerlig vurdere forholdet mellom foreldrenes og barnas rettssikkerhet.

For så vidt gjelder adgangen til rettslig overprøvelse av barneverntiltak, kan det være grunn til å begrense denne noe, dithen at rettslig overprøvelse av fylkesnemndsvedtak skjer direkte i lagmannsrett. Dette vil i noen grad sikre ro og forutsigbarhet for barnet. Det vil ikke innebære noen vesentlig innskrenkning i foreldres rettssikkerhet, at de mister herreds- eller byrett som instans ved overprøvelse. Etter forgjeves å ha brakt en sak inn for lagmannsretten, eventuelt også for Høyesterett, vil foreldre i omsorgsovertakelsessaker, etter ett år, kunne kreve ny sak i fylkesnemnda jf. § 4–21.

Når det gjelder ordningen med barnets talsperson, tyder evalueringen på at den i det vesentligste fungerer bra, men at det er behov for visse endringer. Etter utvalgets oppfatning er det neppe formålstjenlig å gjøre ordningen obligatorisk. Den bør fortsatt være gjenstand for en individuell vurdering. Men barna bør sikres konfidensialitet, og talspersonen bør bare være et talerør for

barnet, og ikke ha som oppgave å skulle gjøre seg opp en selvstendig mening om saken.

Del VI Barnevernet i andre land

Kapittel 17

Barnevernet i andre land

17.1 Innledning

I tillegg til mer generelle interesser for hva som skjer i andre land, har sammenligninger av tjenester på tvers av landegrenser praktiske siktemål. Dette siktemålene kan her oppsummeres i ett spørsmål: Hva kan norsk barnevern lære av lignende tjenester i andre land? Et kort kapittel som dette kan bare indikere svarene på et slikt spørsmål, bl.a. fordi ulike lands barnevern må forstås i sammenheng med resten av samfunnet, ikke minst landenes sosialpolitiske og faglige tradisjoner, og fordi for eksempel den forskningen og faglige metodeutviklingen som foregår i landene bare blir kort nevnt. Slike spørsmål blir nærmere berørt i avslutningsdelen av dette kapitlet.

Beskrivelser av andre lands barneverntjenester kan legge hovedvekt på tre ulike forhold: For det første mer eller mindre standardisert framstilling av hovedtrekkene i landenes lovverk, organisering av tjenestene, statistikk om tjenestene m.m. For det andre kan en beskrivelse legge mest vekt på de trekkene ved barneverntjenestene som blir oppfattet som mest interessante. For det tredje kan fokus rettes mot den aktuelle debatten om behovet for endringer som foregår i de enkelte landene. I dette kapitlet kombineres disse tre tilnæringsmåtene i varierende grad i de ulike avsnittene. Grunnen til at såpass stor plass er viet til de endringsforslagene som nå diskuteres i Danmark og Sverige, er at denne debatten også er relevant for diskusjonen om behov for endringer av bl.a. barnevernloven i Norge.

De første avsnittene beskriver likhetstrekk og forskjeller mellom barnevernet i nordiske land.

Deretter følger egne avsnitt om barnevernet i Danmark og Sverige. Kapitlet avsluttes med et avsnitt om barnevernet i England og Wales. (For en engelskspråklig beskrivelse av barnevernssystemene i England, Skottland, Nederland, Italia, Tyskland, Frankrike og Belgia, se Hetherington o.a., 1997.)

17.2 Noen trekk ved nordisk barnevern

Ved utviklingen av nordisk sosialpolitikk har det vært betydelig idémessig utveksling mellom landene. En har dradd nytte av hverandres erfaringer og tilpasset disse til nasjonale forhold. Dette gjelder også i forhold til barn og familier. Der det ikke vises til andre referanser eller landenes lovverk, bygger de følgende avsnittene på et notat av Grinde (2000).

Tidlige nordisk barnevernlovgivning var ofte detaljert og kom dermed lett i utakt med utviklingen eller begrenset mulighetene for å yte hjelp når detaljene ikke stemte med livets mangfoldighet. Utviklingen har derfor gått i retning av rammelovgivning.

Barnevernets vedtak i enkeltsaker indikerer at det er forskjeller i det skjønnet som utøves mht. hvordan samfunnets ansvar for barnas oppvekst og foreldrenes rett til selvbestemmelse og «privatlivets fred» vurderes og vektlegges. Statistiske forskjeller mellom landene indikerer at dette har betyde-

lige praktiske konsekvenser. Landenes barnevern avspeiler bl.a. variasjoner i nasjonale holdninger til det offentliges ansvar og foreldrenes eget ansvar, eller til hvilken vekt som legges på samfunnets ansvar og foreldrenes rett i forhold til barna. Dette berører også hvor «synlige» barna er i samfunnet, og hvordan hensynet til barna vektlegges i forhold til verdier knyttet til familien. Barnevernets bestemmelser og praksis gir dermed et perspektiv på variasjoner i «nasjonale holdninger» og prioriteringer.

Sosiallovgivningen og bestemmelser om samfunnets ansvar for barnevernet har i alle de nordiske landene gjennomgått betydelige endringer fra 1970–80-årene og fram til i dag. I *Danmark* og *Sverige* har tidligere barnevernlovgivning blitt innpasset i sosiallovgivningen for på denne måten å kunne behandle ulike problemer i familien på en helhetlig måte. *Finland* og *Island* har i likhet med Norge opprettholdt separate lover for barnevernet.

Da *Finland* vedtok sin barnevernlov («barnskyddslag») i 1983, var finske myndigheter kjent med forarbeidene for FNs barnekonvensjon, og søkte derfor en vektforskyvning fra foreldrenes rett til et klarere barneperspektiv. Barneperspektivet i finsk barnevernlov ble ytterligere styrket ved senere endringer. Økonomisk depresjon og arbeidsløshet førte imidlertid til nedskjæringer i offentlig service på 1990-tallet. Dermed gripes det inn senere, kriteriene for tiltak utenfor hjemmet tolkes strengere, og problemene anses å ha blitt tyngre (Hestbæk, 1998).

Island er et samfunn med bare ca 270.000 innbyggere, relativt mange barn og unge og store geografiske avstander. Spørsmål om organiseringen av barnevernet har derfor stått sentralt. Gjeldende barnevernlov («Lög um vernd barna og ungmenna») trådte i kraft 1993. Den sosiale støtten til familiene er mindre på Island enn i de andre nordiske landene, og andelen av tenåringsmødre er relativt høy. Barnevernet preges av en brytningen mellom landets tradisjoner med «uoffisiell» hjelp fra slekt og naboer for fostring av barn, til det moderne samfunns krav til foreldrene og profesjonalisering av offentlig ansvar (Hestbæk, 1998).

Spesielt for Island i nordisk sammenheng er at de har hjemmel (§ 28 i barnevernloven) for å kunne kreve at en beboer skal forlate hjemmet, hvis personen antas å være til skade for et barn som ellers vil kunne fungere i hjemmet. Islands barnevernlov skiller seg også ut bl.a. ved å ha et eget kapittel (11) om straffebestemmelser i forhold til fysisk og psykisk barnemishandling, grov vanskjøtsel og å forlede mindreårige til kriminelle handlinger m.m (kilde: det islandske Sosialdepartementet).

Det kan også nevnes at dersom en ser på meldingene (i alt 1138) som islandske barnevernemnder mottok i 1997, så dreide disse i høy grad om bekymringer for alvorlige problemer som atferdsproblemer blant barn og unge, omsorgssvikt, fysisk mishandling eller seksuelle overgrep (Haugen, 1998). Lignende, landsdekkende informasjon fra de nordiske landene finnes bare i norsk barnevernstatistikk. Disse tallene *kan* tolkes som en illustrasjon på generelle problemer med å bruke statistikk fra ulike land, nemlig at saker registreres og kategoriseres høyst ulikt. Forskjellene i forhold til Norge kan også i mer eller mindre grad skyldes faktiske forskjeller i typene problemer som barnevernet i de to landene arbeider med. I så fall avspeiles dette ikke

gjennom forskjeller i andelen barn som blir plassert utenfor hjemmet (se tabell i dette avsnittet).

De nordiske landene har mye til felles, og forskjellene mellom dem kan derved kaste lys over ulik vektlegging, tradisjoner og prioriteringer. Forhold ved barnas og familienes situasjon og barnevernets utvikling og praksis ble lagt til grunn for Nordisk Ministerråds komparative undersøkelse om « Samfunnets respektive familiens ansvar for barna » (1983–88). I sluttrapporten «Barn og barnevern i Norden» konkluderte forfatteren med at landenes inngrepskriterier for barnevernvedtak var ganske like, mens praksis varierte betydelig. Nordiske variasjoner i holdninger og prioriteringer ble synliggjort ved store forskjeller i antall barn som var døgnplassert utenfor hjemmet, i barnas aldersfordeling (småbarn - ungdom), i synet på bruk av tvang henholdsvis ved inngrep overfor foreldre og overfor unge, i stabilitet i barnas livssituasjon eller pendling mellom ulike tiltak, i prioriteringen av fosterhjem, institusjoner eller alternative tiltak osv. (Grinde 1989).

Danmark hadde flest barn og unge døgnplassert utenfor hjemmet, og Norge hadde færrest. I Danmark var en samtidig tilbakeholden med å gripe inn overfor foreldre ved omsorgssvikt eller overgrep, og det ble fattet svært få tvangsvedtak både når det gjaldt yngre barn og ungdom. Foreldrenes samtykke var avgjørende også ved vedtak overfor unge over 15 år, idet en ikke forutsatte eget samtykke fra de unge for å anse det som en «frivillig» plassering. I Sverige hadde en i alt noe flere tvangsvedtak enn i Norge, men hovedtyngden av de svenske tvangsvedtakene gjaldt ungdom, mens de fleste norske vedtakene gjaldt omsorgssvikt hos foreldre. Tvangsvedtakene fordelte seg i Norge med 70 % for barn fra 0–6 år mot bare 3 % unge over 15 år, mens det i tilsvarende fordeling i Sverige var 33% for barn fra 0–6 år mot 48% i alder 15 til 20 år.

Variasjonene mellom landene pekte mot *nasjonale særtrekk* i skjønnets som ble utøvd i enkeltsaker. Dette syntes knyttet til kulturelle, økonomiske og demografiske forutsetninger som slo ut i prioriteringer og valg. Det lot til å være forskjeller i hva som særlig utløste barnevernets bekymring i forhold til forskjellige typer av problemer. Disse syntes å reflektere grunnleggende nasjonale holdninger og verdier i synet på familien og familiens rett til selvbestemmelse i forhold til samfunnets ansvar for å sikre barnas behov og krav på beskyttelse.

På 1990-tallet var det stor aktivitet i nordisk barnevern i den forstand at det ble samlet ny kunnskap gjennom forskning og praksis, og ved at lover og bestemmelser ble endret. Nordisk Ministerråd støttet et nytt prosjekt med særlig vekt på «Tvangsanbringelser i Norden. En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning». Igjen ble konklusjonen at det var stor likhet i landenes kriterier for barnevernstiltak og for bruk av tvang, mens praksis varierte. Det hadde skjedd en viss utjevning mellom landene, men nasjonale forskjeller preget fortsatt statistikken. Dette gjaldt forskjeller i antallet døgnplasserte barn utenfor hjemmet (pr. 1000 barn), i deres aldersfordeling og i andelen vedtak som ble fattet ved tvang. I Danmark var andelen av tvangsvedtak gått litt opp, mens i Norge ble samtlige vedtak fattet av fylkesnemndene nå ble registrert som tvangsvedtak, uansett grad av samtykke fra privat part.

Selve *tvangsbegrepet* var forskjellig definert i landene og burde vært gjenstand for en dypere gjennomgåelse, eventuelt mer lik forståelse (Hestbæk 1998).

Nordisk sosialstatistikkommitté (NOSOSKO) har fra 1974 sammenstilt nordiske data om sosiale ytelser og utviklingstrekk. I siste rapport (NOSOSKO 11:1999) vises det til at det er et karakteristisk trekk ved nordiske familier at de har relativt mange enslige foreldre og høy yrkesdeltakelse. Dette øker behovet for dagpass av barn, og de nordiske landene har valgt å gi barn og familier en omfattende daglig service. Det ytes bl.a. hjelp for å forebygge plasseringer utenfor hjemmet. Det er imidlertid store forskjeller på hvor stor andel av landets midler som anvendes til barn og familier. Her bruker Danmark mest og Island minst.

NOSOSKO's rapporter viser at det fra 1981 til 1997 har skjedd en utjevning mellom de nordiske landene når det gjelder antall pr 1000 barn døgnplassert utenfor hjemmet - de fleste av disse med foreldrenes samtykke. Selv om noen endringer skyldes omlegginger av hva som registreres, synes det også å være reelle endringer i landene. Danmark hadde i 1997 fortsatt flest døgnplasserte barn, og dette skyldtes særlig høye tall når det gjelder ungdom over 15 år, jf tabell 17.1.

Tabell 17.1: Nordiske døgnplasseringer av barn 0–20 år, frivillig eller ved tvang: totalt i løpet av året for 1981, 1984, 1990, 1997 (pr. 1000 barn) og aldersdifferensiert for 1990 og 1997 (pr. 1000 i hver alderskategori)

	1981	1984	1990	1997								
	0–20	0–20	0–20	0–6	7–14	15–17	18+	0–20	0–6	7–14	15–17	18+
Danmark	12,2	15,9	16,1	6,8	14,9	34,2	17,9	11,7	3,9	11,6	29,8	15,2
Finland	7,5	7,5	6,5	4,9	6,8	11,4	5,0	8,7	5,6	9,3	13,5	9,2
Island 1)	-	-	10,2	5,5	16,9	8,2	-	8,9	5,3	9,4	14,7	-
Norge	3,1	4,6	5,8	3,7	6,6	10,2	3,8	7,0	3,3	7,6	14,2	8,3
Sverige	10,0	8,1	7,1	3,7	7,9	14,5	5,8	6,9	3,6	7,1	15,2	6,0

1) Island: 0–16 år fordelt på aldersgruppene 0–6 år, 7–12 år, 13–16 år

Kilde: NOSOSKO, 1999

Det er alminnelig antatt at bedre hjelp og støtte fra barnevernet til barn og familier vil redusere behovet for å flytte barn og unge ut fra hjemmet. Det er lite nordisk forskning som kan underbygge eller avkrefte denne antakelsen.

Dansk og svensk statistikk har tidligere ikke gitt tilsvarende data om barnevernets hjelpetiltak som norsk statistikk gir (jfr. kapittel 3 og 11), men registreringer de siste årene tyder på en mindre andel hjelpetiltak i Danmark og Sverige enn i Norge. Ved utgangen av 1998 fordelte tiltakene seg i Danmark med 44% på «forebyggende foranstaltninger» og 56% «a nbringelser» (Danmarks statistik nr 468/99), i Sverige på 65% hjelpetiltak og 35% døgnplasseringer (Socialtjänst 1999:7). Ulike registreringer gjør det imidlertid *tvilsomt å sammenligne dette med norske tall*. Ved at barnevernets bestemmelser i Dan-

mark og Sverige inngår i sosiallovene, kan tiltak registrert som «hjelpetiltak» etter norsk barnevernlov i annen lovgivning anses som familietiltak og ikke spesielt som «barneverntiltak».

Selv om nordiske lovbestemmelser og begreper i første omgang kan synes like, *kan* nyanseforskjeller i språkbruk og de assosiasjoner disse vekker nasjonalt, åpne for ulike vurderinger. Det er også *mulig* at inkluderingen av barnevernets bestemmelser i generelle sosiallover, i noen grad gir en annen vektlegging enn der barnevernet er organisert som en egen tjeneste og med mer direkte fokus på barna. Nordisk Ministerråd vil fra år 2000 støtte et nytt nordisk prosjekt for å utdype forskjellene i verdier, normer og holdninger som synes å ligge til grunn når «terskelen» for barneverntiltak varierer, og for forskjeller i beslutningsprosessene som på hvilke nivå vedtak fattes, hvem som fatter vedtak (balansen mellom jurister, sakkyndige, legfolk), hvordan vitner og sakkyndige brukes, og hvordan klageadgang og rettslige ankemuligheter fungerer.

De utredninger og det lovarbeidet som pågår i Danmark og Sverige, kaster i følge Grinde lys over interessante utviklingstrekk av felles nordisk interesse. I premissene for endringsforslagene understrekes det at hensynet til foreldrene ikke må gå på bekostning av barna. Både i Danmark og Sverige vises det til at kravene i FNs barnekonvensjon ikke er sikret ved gjeldende praksis. Lovgivningen gir hjemler for å gripe inn ved omsorgssvikt og overgrep, men holdninger, verdier og normer hindrer at intensjonene i lovgivningen blir fulgt i praksis. I begge landene vises det til behov for vektforskynninger, slik at en griper inn tidligere ved omsorgssvikt og overgrep, at hensynet til barna styrkes, og at barna sikres en trygg og stabil oppvekstsituasjon (Grinde, 2000).

I de følgende avsnittene om Danmark og Sverige, er det i tillegg til gjeldende lovverk m.m. referert til noen aktuelle utredninger, direktiver og endringsforslag i de to landene.

17.3 Danmark

Den gjeldende lov om sosial service (heretter forkortet til SEL) ble vedtatt i 1997. Dersom ikke annet blir nevnt, gjelder omtalen av lovverket SEL (kilder: «Socialministeriets lovbekentgørelse nr. 581 af 6. august 1998» og «Socialministeriets vejledning om servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge»). Mht. barn og unge regulerer loven i tillegg til barnevern også barnehager og sosialpedagogiske fritidstilbud (fritidsklubber m.m.)

Oppgaver knyttet til barnevern er i hovedsak lagt til kommunene. På det generelle planet skal kommunene (§5) sørge for tilbud om gratis familieorientert rådgivning for å løse problemer i familiene, og ved behov gjøre det gjennom oppsøkende virksomhet. Denne rådgivningen er frivillig og anonym, og blir derfor ikke registrert i sosialstatistikken.

Kapittel 8 Særlig støtte til barn og unge i SEL tilsvarer i hovedsak spesifikke barnevernlover i andre land. Loven formålsparagraf (§32) legger vekt på å gi hjelp til dem som har særlige behov, å gi hjelp tidligst mulig og om mulig i hjemmemiljøet, å innhente og legge vekt på barns synspunkter etter alder og modenhet, og å løse problemene i samarbeid med familien hvis det lar seg

gjøre. Et særtrekk ved dansk lovgivning er at barnevernundersøkelser uten samtykke fra foreldrene eller unge over 15 år (§ 39) skal gjennomføres innen en tidsfrist på to måneder. I følge Socialministeriet praktiseres denne bestemmelsen strengt.

Kommunen kan sette i verk frivillige tiltak i forhold til barn og familien, inklusive plasseringer utenfor hjemmet. De hyppigst brukte hjelpetiltakene («forebyggende foranstaltninger») pr. 31. desember 1998 var avlastningstiltak, støttekontakt (i Danmark differensiert mellom «personlig rådgiver» og «fast kontaktperson») og økonomisk støtte til opphold på kost- eller «efterskole». Spesielt for dansk barnevern er en ganske omfattende bruk av kostskoler eller «efterskoler» (folkehøyskoler) både ved frivillige og ufrivillige plasseringer utenfor hjemmet. Omtrent 9.600 barn og unge mottok hjelpetiltak på det aktuelle tidspunktet. (Danmarks Statistikk, nr. 468, 1999).

I Danmark fattes barnevernets tvangsvedtak (nærmere beskrevet i § 62) av kommunenes barne- og ungeutvalg. Disse utvalgene reguleres også med hjemmel i loven om rettssikkerhet og administrasjon på det sosiale området. Kriteriene for tvangsplasseringer utenfor hjemmet er knyttet til at det foreligger en åpenbar fare for at barnets utvikling eller helse skades alvorlig på grunn av utilstrekkelig omsorg, vold eller andre alvorlige overgrep, eller barn og unges atferdsproblemer.

Kommunene har ansvaret for å drive tilsyn i tilfeller der barn plasseres utenfor hjemmet. Kommunene har også ansvaret for å godkjenne fosterforeldre og andre oppholdssteder for barn og unge. Danmark skiller seg fra de andre landene som omtales i denne utredningen ved at formidlingen av fosterhjem og tilsyn med fosterbarna i forholdsvis stor grad utføres av en privat forening («Familieplejen»). I forhold til barnevernet har fylkeskommunene («amtskommunene») ansvar for å sørge for at det finnes et nødvendig antall plasser og muligheter til ambulerende behandling på institusjoner for barn og unge med sosiale atferdsproblemer. Fylkeskommunene skal i forhold til de sistnevnte også tilby rådgivning, undersøkelser og behandling.

I følge tall fra Amtsrådsforeningen (1999) fordelte de offentlige utgiftene til barneverntiltak i Danmark seg i 1998 med 23% til forebyggende tiltak og 77% til plasseringer utenfor eget hjem. Mens stigningen i utgifter målt i faste priser generelt sett var rundt 30% for alle tiltakene i perioden 1993–98, steg utgiftene til forebyggende tiltak (hjelpetiltak i hjemmet) med 80% i samme tidsrom. Etter gjeldende regler dekker kommuner og fylkeskommuner halvparten av utgiftene hver til «særlig støtte for barn» i og utenfor hjemmet. Dette systemet for utgiftsfordeling vil sannsynligvis bli endret til at kommunene skal dekke alle utgifter opp til en nærmere fastlagt sum. Det arbeides med et lovforslag om dette.

Tvangsvedtak kan overprøves av Ankestyrelsen, som er et statlig administrativt organ for hele landet. Ankestyrelsen gir råd og veiledning til kommunene og behandler klagesaker. Mht vedtak fattet etter serviceloven er den «sosiale nævn» (statlig organ på fylkesnivå) vanligvis første klageinstans, men prinsipielle spørsmål kan prøves av Ankestyrelsen som andre klageinstans. Innen barnevernet er Ankestyrelsen første overprøvingsinstans for tvangsvedtak. Ankestyrelsens vedtak kan eventuelt bringes inn for domstolene.

I 1983 ble 358 tvangsvedtak fattet av kommunenes barne- og ungeutvalg lagt fram for Ankestyrelsen, mens dette i 1998 var økt til 510 saker (opplysninger fra Ankestyrelsen). Økingen antas dels å ha sammenheng med en viss øking av tvangsvedtak i barnevernet (2, 7% i 1985 mot 9,1 % i 1997), og at disse vedtakene oftere gjelder småbarn. Det er vanskelig å trekke direkte sammenligninger med norske tall, idet tvangsbegrepet varierer. Det er imidlertid klart at Danmark har langt flere døgnplasseringer utenfor hjemmet enn Norge, og at norske vedtak om døgnplasseringer langt oftere registreres som tvangsvedtak. Ved overprøving endret Ankestyrelsen 3 1% av vedtakene i 1998. Til sammenligning ble bare 8 prosent av norske fylkesnemndsvedtak fattet i 1995, endret ved overprøving i by- og herredsretten (Grinde 2000 a.).

Ankestyrelsen behandler barnevernssaker fra hele landet, og får slik kjennskap til variasjoner i praksis og ulike forståelse av lovens bestemmelser. Dette har gitt utgangspunkt for en omfattende utdannings- og kursvirksomhet i forhold til kommunale saksbehandlere og medlemmer av barne- og ungeutvalget.

17.3.1 Aktuelle endringsforslag som drøftes i Danmark

«Børnerådet» er et frittstående, rådgivende organ med sekretariat i Socialministeriet. I 1998 utga rådet et debatthefte med forslag til styrking av innsatsen for utsatte barn i alderen 0–3 år. Ifølge denne publikasjoner har det i en årrekke blitt kritisert at tiltak overfor småbarn iverksettes for sent, lite konsekvent, og at alt for mange barn utsettes for skiftende plasseringer. Innsatsen foretas ikke ut fra barnets beste, men mer ut fra hensynet til økonomi, ideologi og til foreldrene. Barnas behov for stabilitet blir ikke sikret av gjeldende lovverk og praksis. Debattheftet presenterer en rekke forslag om en rekke tiltak for å bedre innsats for småbarn som er psykisk og sosialt truet (oppsummert på side 3–4 i Børnerådet, 1998).

Det danske Socialministeriet sendte i mars 1999 ut et forslag til lovendringer med undertittelen styrking av den særlige støtte til barn og unge. I kommentarer til lovforslaget vises til at en utvalgsinnstilling om de rettslige rammene rundt innsats for barn og unge i 1990 (Graversen-utvalget) la vekt på å verne foreldre og barn mot uberettigede inngrep i familieforhold. I det foreliggende lovendringsforslaget legges det i høyere grad vekt på å yte støtte til barnets beste, å styrke tidlig innsats i forhold til barn, og å skape større stabilitet for barn som plasseres utenfor hjemmet.

Noen av hovedpunktene i lovforslaget blir kort nevnt nedenfor:

Styrking av tidlig innsats . Det drøftes bl.a. om fokus på foreldres rettssikkerhet har skjedd på barnas bekostning. Av endringer foreslås for eksempel at for å sikre kontinuerlig innsats for barn og familier som flytter fra en kommune til en annen («nomade-familiene»), skal kommunenes plikt til å varsle den nye kommunen presiseres. Formålsparagrafen (§ 32 i kapitlet om særlig støtte til barn og unge) foreslås endret gjennom å legge større vekt på at støtte til barn må ytes tidlig og sammenhengende. For å lempe på kravene ved tvangsvedtak (§ 42), foreslås ordlyden endret fra «når det må anses for godtgjort» til «når der er begrundet formodning for» at problemene ikke kan løses i hjemmet.

Kontinuitet ved plasseringer utenfor hjemmet . Etter gjeldende regler kan foreldre ved frivillige plasseringer når som helst tilbakekalle samtykket og ta

barnet hjem. Fra 1993 er det et krav at kommunen ved alle plasseringer skal utarbeide en plan med tidsperspektiv, og at denne planen og barnets og familiens situasjon skal vurderes ved opphør av plassering. Nå foreslås det at tilbakeføring kan utsettes i inntil tre måneder mens en forbereder tilbakeføringen, og at plasseringen kan opprettholdes uten samtykke hvis barnet over tid har fått meget nær tilknytning til plasseringsstedet, selv om vilkårene for tvangsplassering ellers ikke er oppfylt.

Tidsperspektivet for en tvangsplassering utenfor hjemmet. Det foreslås en rekke lovendringer for skape mer stabilitet og kontinuitet. Etter gjeldende regler skal tiltak opphøre når de ikke lenger oppfyller sitt formål eller den unge fyller 18 år, og plasseringer utenfor hjemmet ved tvang vurderes årlig (§42). Den sistnevnte fristen foreslås økt fra ett til to år. Det foreslås også å kunne opprettholde enkelte tiltak (ikke bare tidligere tvangsplasseringer) som bl.a. fosterhjems- og institusjonsplasseringer for unge voksne i alderskategorien 18 - 23 år.

Det refererte lovendringsforslaget har nå vært på høring. Et noe revidert utkast ble sendt ut på en ny og begrenset høringsrunde i februar 2000. Endringsforslagene som er nevnt ovenfor gjelder både utkastene fra 1999 og 2000. Nytt ved utkastet fra 2000 er bl.a. et forslag om å lovfeste at kommunene skal tilby en støtteperson til foreldre med barn som er (frivillig eller ufrivillig) plassert utenfor hjemmet. Et endelig lovforslag kan ventes lagt fram for parlamentet (Folketinget) i første halvår 2000.

17.4 Sverige

Bestemmelser om svensk barnevern inngår vanligvis i sosialloven. Loven med særskilte bestemmelser om beskyttelse av unge (LVU) hjemler tvangsvedtak. «Föräldrabalken» som svarer til norsk barnelov, har bl.a. bestemmelser om at en vesentlig del av foreldreansvaret kan overføres til fosterforeldre ved langsiktig omsorg.

Med unntak av enkelte oppgaver som ligger under rettsvesenet eller statlige myndigheter (se slutten av dette avsnittet), er barnevern en kommunal oppgave. Dette inkluderer at kommunene selv dekker utgiftene til barnevernet. Det politiske ansvaret skal legges til et politisk organ på kommunalt nivå som skal fungere som «socialnämnd» (jfr. sosialloven § 4 og § 5) uansett kommunenes valg av navn på organet, antall medlemmer eller andre oppgaver som legges til det.

Mht. tiltak for barn og unge, legger sosialloven generelt sett vekt på å bidra til gode oppvekstkår, årvåkenhet og innsats i forhold til barn og unge som viser tegn til en uheldig utvikling, og nært samarbeid med hjemmene i samsvar med hensynet til barnas beste.

Av hjelpetiltak etter sosialloven (kilde: Sosialtjänst 1999:7) var de vanligste tiltakene i 1998:

- kontaktpersoner/kontaktfamilier til 21.000 barn og unge eller 9 pr. 1000,
- behovsprøvet personlig støtte (nettverksarbeid, barnegrupper, familiebehandling m.m.) til 17.000 barn og unge eller 8 pr. 1000,
- strukturerte, åpne tiltak (eks. dagtilbud til ungdom) til 3.500 barn og unge.

Sosialloven gir også hjemmel til frivillige plasseringer utenfor hjemmet. Svensk sosialstatistikk viser at ved utgangen av 1997 var omtrent 70 prosent av barna som var plassert utenfor hjemmet plassert frivillig med hjemmel i sosialloven. Et særtrekk ved svensk lovgivning i nordisk sammenheng, er at det ved slike plasseringer (§ 22) understrekes at det i første omgang skal vurderes om barnet kan bo hos slektninger eller andre som står barnet nær.

Vedtak med hjemmel i tvangsloven (LVU) kan fattes på bakgrunn av mishandling, utnytting, manglende omsorg eller atferdsproblemer. (Relativt detaljerte råd om iverksetting av denne loven er gitt gjennom Socialstyrelsens publikasjon SOSFS 1997:15). Med unntak av midlertidige hastevedtak, skal slike beslutninger fattes av en forvaltningsdomstol («länsretten») etter at kommunen har reist sak. Både de private parter og kommunen kan anke avgjørelser til en høyere forvaltningsdomstol (kammarrätten).

Sverige skiller seg ut ved at staten har ansvaret for institusjoner for ungdom som pga. atferdsproblemer behøver særlig omhyggelig tilsyn og derfor blir plassert i «spesielle ungdomshjem» (hjemlet i § 12 i LVU). Målgruppene for de spesielle ungdomshjemmene er ungdom med tung psykososial problematikk. Noen av institusjonene har spesialisert seg på spesielle målgrupper som for eksempel utagerende ungdom. Enkelte av ungdommene som oppholder seg på disse institusjonene er dømt til dette etter en eget lov om «sluten ungdomsvård» som alternativ til fengsel. Da statlige myndigheter på nytt overtok ansvaret for tvangstiltak for ungdom (og voksne rusmisbrukere) i 1994, ble Statens Institusjonsstyrelse opprettet som sentral forvaltningsmyndighet i forhold til denne statlige virksomheten.

Et statlig direktorat, Socialstyrelsen, har det nasjonale tilsynsansvaret for sosialtjenestene. For å styrke utviklingen av tjenesten, skal direktoratet bl.a. gi ut veiledningsmaterieell («allmänna råd»). Socialstyrelsen arbeider nå i tillegg for eksempel med KUB- prosjektet (kunnskapsbasert utvikling av sosialtjenesten) for å spre kunnskapsbaserte erfaringer på en mer systematisk måte. Første ledd i dette arbeidet har vært en serie temahefter om saksområdet seksuelle overgrep mot barn.

Ansvaret for å føre tilsyn med barneverninstitusjoner (unntatt de statlige) er lagt til fylkesmannen («länsstyrelsen»). I motsetning til norsk lovverk, inneholder svensk lovverk ikke bestemmelser om hvor hyppig tilsynsbesøk skal foretas.

17.4.1 Aktuelle svenske utredninger om behov for endringer av lovverk og praksis

«Barnkommittén» ble opprettet for å klargjøre hvordan en skulle iverksette FNs barnekonvensjon i Sverige. Komitéen konkluderte i 1997 med at svensk lovgivning stort sett ivaretok konvensjonens krav. Myndighetene trakk da opp retningslinjer for å sikre bedre oppfølging av konvensjonen i praksis gjennom etterutdanningstilbud på ulike nivå, og ved spesielle utredninger om barne-mishandling, tvangsbestemmelsene i loven og om spesielle barnegruppers situasjon (Socialdepartementet, Faktablad nr. 1, 1999). Barneperspektivet ble styrket ved et nytt ledd i sosiallovens formålsparagraf (§ 1) som understreker at det skal legges vekt på hensynet til barnets beste. Videre ble kravene for å sikre at barn blir hørt i barnevernsaker styrket gjennom en lovendring (§ 9).

Barnekomitéen mente videre at intensjonene i LVU gjenspeilte FN-konvensjonens intensjoner om å beskytte barn mot overgrep og omsorgssvikt, men at rettspraksis ga grunn til ettertanke.

Regjeringen oppnevnte i 1998 en parlamentarisk sammensatt Barnemishandlingskomité. (Kommittédirektiv 1998:105). Videre nedsatte Regjeringen i 1999 en komité for «Översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga m.m.» (Kommittédirektiv 1998:43). De kritiske beskrivelsene av svensk barnevern som følger i resten av dette avsnittet er hentet fra de to sistnevnte direktivene.

Statistiske opplysninger indikerer i følge det førstnevnte direktivet en øking av barnemishandling i Sverige. Politianmeldelsene om barnemishandling økte fra 1981 til 1997 med fra 196 til 820 saker i aldersgruppen 0–6 år, og fra 758 til 4443 for aldersgruppen 7–14 år. Flere forhold kan ha medvirket til økt registrering, som mer oppmerksomhet rundt voldsproblemer og skjerpert meldeplikt. En regner imidlertid også med betydelige mørketall, og at det er behov for bedre analyse av tilgjengelig informasjon.

Barnemishandlingskomitéen skal arbeide etter et omfattende mandat. Den skal kartlegge faktisk utvikling med fokus på fysisk og psykisk vold fra 1980, definere hva barnemishandling er, beskrive og søke forklaringer på utviklingen, og se på årsaksforhold i familie og samfunn. Videre skal komitéen vurdere mulig effektivisering av forebyggende arbeid, behov for kunnskap og støtte til personalet i førskole, skole og i omsorg for barn, i helse- og sosialtjeneste, i politi og rettsvesen. Som ledd i arbeidet tas det bl.a. sikte på å gjennomføre telefonintervjuer av representative utvalg, spørreskjemaundersøkelser, klasseromsundersøkelser og gjennomgang av dødsårsaker. Komitéen skal fremme forslag til tiltak for å bedre innsatsen overfor utsatte barn og ved mistanke om mishandling. Videre skal den vurdere ulike former for samarbeid mellom etater, og hva som eventuelt hindrer samarbeid. Komitéen skal være aktiv og utadrettet for å øke den generelle oppmerksomheten mot barnemishandling. Videre vil en lage et omfattende opplysningsmateriale og å spre dette bredt i befolkningen.

Noen av hovedpunktene i komitédirektivet om gjennomgang av tvangsloven (LVU) er følgende:

Barneperspektivet i LVU

En gjennomgang av svensk rettspraksis tyder på at tyngdepunktene i saker dreier seg om å utrede og beskrive mangler ved foreldrene mer enn å analysere hva som er best for barna. Dette gjelder både under rettsforhandlingene og når kommunene forbereder slike tvangssaker.

Ifølge en offentlig utredning om barnepsykiatri (SOU 1998:31) er det behov for å drøfte forholdet mellom bestemmelsene i barnevernet (LVU) og bruk av tvang ved psykiatriske lidelser. Sverige har ikke regler for tvangsinngrep overfor unge med behov for tiltak på grunn av psykiske problemer, som f.eks. hos selvdestruktive tenåringsjenter. Rettssikkerheten betegnes som mangelfull for ungdom som verken kvalifiserer for tiltak fra sosialtjenesten pga. egen atferd eller oppfyller forutsetningene om alvorlige psykiske lidelser etter loven om psykiatrisk behandling uten eget samtykke. Ifølge Komité-

direktiv 1999:43 tvinges derfor sosialtjenestene i enkelte tilfeller til å lete etter feil i ungdommers hjemmemiljø for å kunne gripe inn.

Sosialtjenestens oppfølgingsansvar

Sosialtjenesten skal følge utviklingen hos barn og unge og i samarbeid med hjemmet sikre at de får nødvendig hjelp og støtte. Foreldre har i praksis stor innflytelse mht. valg av tiltakene. Foreldre kan takke nei til tilbud unntatt i situasjoner som gir hjemmel til ufrivillige omsorgsovertakelser. LVU gir en mulighet for oppfølging av unge ved å oppnevne en kontaktperson (§ 22, også kalt tvang på mellomnivå), men bestemmelsen brukes lite, og mindre barn kan ikke følges opp uten foreldrenes samtykke.

Muligheter for å lage en modell for langvarige fosterhjems plasseringer

Svensk fosterhjemsarbeid er sterkt preget av tanken om gjenforening av foreldre og barn. Sannsynligheten for tilbakeføring minsker imidlertid drastisk etter de første årene. En rapport fra Sosialstyrelsen (SoS-rapport 1995:8) viser at en relativt stor andel av fosterbarna er langtids plassert; halvparten hadde vært i fosterhjem mer enn 3 år og hvert tredje barn i 5 år eller mer. Ingen av de to lovene som regulerer barnevernet kommer inn på hvordan saker skal håndteres i tilfeller der gjenforeninger mellom barn og foreldre «ikke er mulig». I praksis avgjøres spørsmål som når eller om barn skal tilbakeføres til hjemmet ofte av foreldres vilje og evner mer enn av barns behov og livssituasjon. Ifølge barneloven er det mulig å overføre ansvar for omsorgen til fosterforeldre, men dette skjer sjelden i praksis. En mulig løsning på dette som ikke blir anbefalt i komitédirektivet, er «den finske bestemmelsen» om at retten kan fatte vedtak om delt omsorg mellom fosterforeldre og biologiske foreldre.

Barnets rett til å uttale seg

Ifølge sosialloven skal barnets syn så langt mulig klargjøres og tas hensyn til. Det kan imidlertid oppstå konflikter mellom sosialtjenestens ansvar for å høre barnet og foreldrenes myndighet hvis de nekter at noen får snakke med barnet. I denne forbindelse reises spørsmål som under hvilke omstendigheter barnevernet kan snakke med barn uten å informere foreldrene, og om ungdom over 15 år bør få rett til å kunne kreve overføring av omsorgsansvaret.

17.5 Barneverntjenester i England og Wales

Barneverntjenestene reguleres gjennom The Children Act fra 1989, heretter kalt Barneloven. Generelt sett gjelder loven bare for England og Wales. De delene av loven som gjelder også i Skottland og Nord-Irland berører i relativt liten del barneverntjenestene. Barneloven dekker et videre spektrum av tjenester og saksområder enn den norske barnevernloven: tiltak for barn med funksjonshemninger, adopsjon, barnehager og andre dagtilbud for førskolebarn, familievern og juridiske spørsmål tilknyttet samlivsbrudd i barnefamilier. Barneloven, som ble iverksatt i 1991, erstattet og forenklet mange tidligere offentlig- og privatrettslige bestemmelser og lover.

I følge det engelske Helse- og sosialdepartementet («Department of Health», som bl.a. har ansvaret for individrettede sosialtjenester) var bakgrunnen for den nye loven blant annet:

- resultatene fra tidligere forskningsprogrammer om barn under offentlig omsorg,
- en kommisjonsrapport som understreket ulempene ved å splitte opp lovgivningen,
- påvirkning fra pressgrupper som for eksempel arbeidet for å styrke familiers/foreldres rettigheter.

En del enkeltsaker som fikk mye mediaoppmerksomhet, ser også ut til å ha påvirket endringer i lovverk og praksis.

Sett fra et barnevernsperspektiv, gjelder Barneloven tre hovedområder:

1. rettsvesenets struktur, prosedyrer og de forskjellige rettslige kjennelsene som kan fattes i saker der barn er involvert,
2. sosialtjenester og andre kommunale («local authority») tjenester for barn,
3. registrering av private og frivillige tiltak og tilsynsvirksomhet.

En eksplisitt grunnverdi i loven er at (de aller fleste) barn har det best dersom de vokser opp i en familie der begge foreldre spiller en aktiv rolle og uten at rettsvesenet griper inn. Partnerskap mellom familier og myndigheter understrekes både som en av de overordnede målsettingene og i bestemmelser om tjenestenes prosedyrer. Loven legger også vekt på at barnets mening skal bli hørt.

Forutsetningen for at barn skal motta tjenester med hjemmel i Barneloven, er at barn vurderes å ha *behov* for tjenester («children in need») fra kommunale organer. Lovverket gir rom for utstrakt kommunalt skjønn både når det gjelder å spesifisere kriteriene for å ha behov for tjenester og til å bestemme hva tjenestene kan bestå av. Loven bruker formuleringen i rimelig («reasonable») grad både når den fastsetter kommunenes plikt til å kartlegge lokale problemer, informere potensielle brukere om tilbudene og å yte tjenester til barn og familier i lokalsamfunnet. Det poengteres at slike hjelpetiltak også skal forebygge behovene for omsorgsovertakelser, rettslige kjennelser om tilsyn, og redusere kriminelle handlinger begått av mindreårige.

Barn med behov for tjenester er i loven definert som barn med funksjonshemninger, eller barn som kan bli skadelidende mht. helse eller utvikling (fysisk, psykisk, sosialt, atferdsmessig) uten slike tjenester. Kommunene skal sørge for at det opprettes familiesentere eller arbeidsgrupper som arbeider med barn og foreldre/foresatte. I den grad det anses nødvendig, må kommunene sørge for at det finnes tilbud til barn og familier om rådgivning, veiledning, konsultasjon, hjelp i hjemmet, «aktiviteter» eller økonomisk støtte. De lokale myndighetene skal sørge for at det er praktisk mulig for familien å motta slike tjenester gjennom (ved behov) å dekke reiseutgifter eller å sørge for botilbud i perioder. I tillegg til ordinære arbeidsgrupper/sentre for barn og familier, finnes det lokalt egne sosialtjenester knyttet til skolene («school social work services») og enheter som arbeider spesifikt i forhold til ungdom med atferdsvansker («juvenile justice teams»).

Loven skiller relativt klart mellom barn som har behov for lokale tiltak («in need») og barn under lokale myndigheters omsorg («children looked after»).

Samtidig gir den uttrykk for hvis barn trenger å bo utenfor eget hjem i kortere eller lengre tid, bør dette helst skje gjennom frivillige avtaler med foreldre som beholder så mye som mulig av foreldremyndigheten. Barn kan plasseres utenfor hjemmet gjennom rettslige vedtak om omsorgsovertakelse eller etter avtale med foreldrene. Etter Barneloven av 1989 finnes det ikke lenger hjemler for å fatte administrative vedtak om omsorgsovertakelser eller tilsyn. Slike vedtak skal fattes av rettsvesenet, og ikke være mer omfattende enn det hensynet til barnets interesser tilsier. Retten kan, i tillegg til beslutninger om tilsyn og plasseringer utenfor hjemmet, fatte vedtak om samvær mellom barn under offentlig omsorg og foreldre, og bestemme hvilken av foreldrene barn skal bo hos og ha samvær med. Det blir i Helse- og sosialdepartementets informasjonsskriv fra 1989 om loven lagt vekt på at rettsvesenet har muligheter til å foreskrive en kombinasjon av tiltak som er tilpasset konkrete problemer og individuelle behov. Barn kan for eksempel bli plassert hos slektninger eller andre tillitspersoner. Retten kan også fatte vedtak om at et barns livssituasjon skal undersøkes nærmere før den avgjør saken. Lovverket inneholder i tillegg bestemmelser om regelmessige vurderinger av om omsorgsplasseringer skal opprettholdes, tidsrammer, klagemuligheter og en oversikt over hvilke aspekter som skal overveies i de fleste rettslige møter.

Et særtrekk ved lovverket er at det i det minste formelt sett pålegger myndigheter som tar barn under omsorg å ta hensyn til barnets rasemessige, kulturelle og språklige bakgrunn.

Da det norske Stortinget i 1993 vedtok å innføre ordningen med barnets talsperson i barnevernloven (§7-4), ble det henvist til den engelske ordningen med «Guardian ad litem». Ordningen ble innført i 1984. Den ble endret og gjort mer omfattende med Barneloven av 1989. Uttrykt på en kortfattet måte, så skiller ordningen med «Guardian ad litem» seg fra den norske bestemmelsen om barnets talsperson ved at det legges langt mer vekt på faglige kvalifikasjoner og at retten i mye mindre grad enn fylkesnemnda kan velge ikke å oppnevne en «Guardian ad litem» (For en kortfattet beskrivelse av den engelske ordningen og den politiske debatten rundt innføringen av barnets talsperson i Norge, se Moldestad/Havik, Backe-Hansen, 1998: 1-4).

Barneverntjenestene preges av en voksende «blandingsøkonomi», det vil i mange tilfeller si at tjenester settes ut på anbud til private og frivillige organisasjoner. Private og frivillige instanser er særlig framtrepende som ytere av lokale utrednings-, rådgivnings- og støttetiltak til familier og inkluderer desuten noen fosterhjemsformidlingsorganer og institusjoner. Det finnes også selvhjelpstiltak for foreldre i enkelte områder.

Det administrative barnevernsystemet (til forskjell fra det rettslige) skal også bestå av lokale og tverretatlige barnevernkomitéer. Enkeltsaker koordineres gjennom spesielle komitémøter («case conferences»). Disse møtene blir «- vanligvis initiert og organisert av sosialtjenestene. Hensikten med møtene er å utveksle informasjon og å bestemme om et barn skal plasseres i barnevernregistret over barn i risikozonen i forhold til ulike kategorier mishandling/vanskjøtsel. Dersom et barn blir registrert, må det utnevnes et hovedansvarlig person og fastsettes en plan for å beskytte barnet.» (Hethrington/Cooper/Smith/Wilford, 1997: 77, oversatt fra engelsk). Disse komitémøtene har ikke formell myndighet til fatte beslutninger om ressurs-

bruk eller henvisninger til rettsvesenet, men er i følge de siterte forfatterne svært viktige premissleverandører i slike sammenhenger.

Lokale myndigheter, styrt av folkevalgte organer, er ansvarlige for å yte tjenester etter Barneloven. Finansiering av tjenestene skjer også delvis gjennom lokal skattlegging.

Statlige myndigheter har ingen direkte styringsmuligheter når det gjelder slike tjenester. De statlige virkemidlene som brukes er:

- nasjonal lovgivning og sentrale anbefalinger,
- statlige finansieringsordninger,
- det nasjonale sosialtjenesteinspektoratet (tilsynsmyndighet).

Lokale myndigheter er fra og med 1996 pålagt å legge fram årlige planer for tjenester til barn. Sentrale myndigheter forutsetter at dette skjer i samarbeid mellom sosialtjenesten, helsetjenesten og utdanningsmyndighetene. Mht. offentlige helsetjenester bør det poengteres at disse organiseres og finansieres fullt ut av sentrale myndigheter. Departementet har i skriftlig materiell til kommunene poengtert at relevante samarbeidsorganer også inkluderer etater med ansvar for tilsynsførere og boligspørsmål, i tillegg til representanter for frivillig og privat sektor.

Ifølge departementet utgjør (1997) barn under omsorg cirka 20 prosent av barna som mottar tiltak fra barnevernet, mens ca. 2/3 av utgiftene går med til omsorgstiltak. Tilgjengelig statistikk er også hovedsakelig konsentrert om omsorgstiltakene. Antall barn under omsorg har ifølge departementet steget svakt i perioden 31.03.94 – 31.03.98 fra 49.300 barn til 53.700 barn. 32.100 av barna var plassert etter omsorgsvedtak i rettsvesenet.

I 1998 var 66 prosent av barna under omsorg plassert i fosterhjem, 12 prosent i institusjon, 11 prosent «plassert hos foreldrene» og 5 prosent plassert for adopsjon. Disse andelene har holdt seg relativt stabile i den aktuelle fireårsperioden. Omlegginger i statistikkførselen gjør sammenligninger med tidligere år vanskelig. Det er ikke mulig på bakgrunn av statistikken å si i hvilken grad enkelte barn registreres på nytt i etterfølgende år. Gjennomstrømningen av barn under omsorg kan imidlertid virke stor. 31.700 «nye barn» kom under omsorg, og omsorgstiltakene opphørte for 30.800 barn i perioden 1997/98. Omsorgstiltakene varte generelt sett i kort tid: 59 prosent varte under 6 måneder og av disse varte 43 prosent under 8 uker. Til sammen 18 prosent av omsorgstiltakene hadde vart over 2 år og av disse hadde 7 prosent vart over 5 år. Det var store forskjeller kommunene i mellom både mht. legal status (frivillig eller ufrivillig) for omsorgstiltakene og valg av plasseringsalternativer

Aldersmessig fordelte barn under omsorg seg slik: Under 1 år (10%), 1–4 år (19%), 5–9 år (21%), 10–15 år (43%) og over 16 år (9%). Det hadde skjedd små endringer i denne fordelingen mellom –94 og –98. (Bulletin 1998/33 fra Government Statistics Service, tallene gjelder bare for England).

Det føres også statistikk over barn registrert i barnevernregistrene. Barnevernregistrene inneholder som tidligere nevnt navn på barn som barnevernet er alvorlig bekymret for, men ikke barn som er under offentlig omsorg. Barnevernregistret fungerer også som et informasjonssystem til hjelp for lokale myndigheter til å kunne undersøke om barnevernet i andre deler av landet har

vært i kontakt med barnet tidligere. 31.03.97 var ca. 32.400 barn registrert i disse registrene i England (til sammenligning var da ca. 51.600 barn under omsorg), og dette utgjorde 0,29 prosent av mindreårige i England. Registret oppgir kjønnsfordeling (stabil andel på 54 – 55 % gutter i 1992–97) og ulike kategorier (ikke gjensidig utelukkende) vanskjøtsel og mishandling. De registrerte kategoriene i 1997 var vanskjøtsel (38%), fysisk mishandling (34%), seksuelle overgrep (28%), psykisk mishandling (15%) og andre (2%). Dette registreringssystemet ble endret i 1993, da den hyppig brukte og uspesifiserte kategorien alvorlig bekymring («grave concern») ble fjernet som kategori (Office for National Statistics, 1997).

England og Wales har en langt større befolkning enn de andre landene som omtales i denne utredningen, og det gjennomføres mye forskning på barnevernfeltet der. Fordi språket forstås av mange utenfor landets grenser, kan denne forskningen også påvirke fagutviklingen i andre land i «urimelig» stor grad. (Dette er langt fra uproblematisk sett i lys av den forankringen bl.a. norsk barnevern har, og utvalget vil si må ha, til de nordiske velferdsstatenes verdier og praksis.) Tilgjengelig informasjon tyder også på at det engelske departementet involverer seg direkte i forskningen i noe større grad enn tilsvarende departementer gjør i Norden. Med direkte menes her at representanter fra departementet deltar aktivt i styrings- og referansegrupper for forskningsprogrammer. Mange forskningsprosjekter er blitt gjennomført for å evaluere Barneloven. Departementet spiller også en framtrædende rolle i forskningsformidlingen gjennom bl.a. å sende ut sammendrag av forskningsbaserte funn og anbefalinger til aktuelle målgrupper. Det virker som departementet i større grad enn bl.a. i Norge kommer med faglige anbefalinger som har status som rundskriv.

I løpet av de siste årene har det fra departementet og regjeringens side blitt lagt stor vekt på kvalitetskontroll med tjenestene, og myndighetene har innført begreper som pålagte kvalitetsstandarder og prestasjonsmål bl.a. ved fordeling av statlige midler til kommunene. Det er nylig blitt opprettet et nytt organ, Nasjonalrådet for Sosialtjenester, som skal føre et register over «skikkede personer» og føre generelt tilsyn med personellet standard. De nasjonale planene innebærer bl.a. økende bruk av målbare standarder for barneverntjenestene.

17.6 Avslutning

Som antydnet innledningsvis, vil en kort framstilling av barneverntjenester i andre land måtte bli skissemessig. Dette gjelder særlig når det gjelder forbindelseslinjene mellom barnevernet og mer generelle økonomiske, sosiale og kulturelle forhold i landene. I hvilken grad landene som er beskrevet preges av for eksempel en etnisk sammensatt befolkning og av at innbyggerne bor i storbyer, varierer betydelig. Mer detaljerte framstillinger av forskjellige lands barneverntjenester burde dessuten inkludere nærmere opplysninger om hvordan andre lover enn «barnevernlovene» regulerer barnevernet, forholdene mellom sentrale og lokale myndigheter, geografiske variasjoner i barnevernet innen hvert land, personellsammensetning og kompetanse i barnever-

net og blant dets samarbeidspartnere, saker og problemstillinger som har fått mye mediaoppmerksomhet m.m.

Sannsynligvis finnes det betydelige forskjeller mellom de aktuelle landene som ikke er nevnt i dette kapitlet. Samtidig kan framstillingen på enkelte områder overdrive ulikheter. Dette gjelder delvis at noen trekk ved enkelte land ikke er enestående, som for eksempel at bruken av kvalitetsstandarder og målstyring i barnevernet ikke er begrenset til England og Wales. Enkelte av forskjellene i lovverket *kan* avspeile ulikheter mht. nasjonale symbolverdier mer enn ulikheter i praktisk barnevern.

Med de forbeholdene som er nevnt ovenfor, er det mulig å foreta noen oppsummeringer. Generelt sett virker forskjellene mellom landene større sett med fokus på praksis enn på lovverket. Samarbeid med familien, overordnet hensyn til barnets beste, tiltak som er tilpasset problemtyper og problemomfang, og særlig vekt på rettssikkerhet når det gjelder tvangstiltak, er blant de mest framtreddene fellestrekkene ved de formelle målsettingene og bestemmelsene. De formelle forskjellene mellom landene er hovedsakelig knyttet til:

- om barnevernlovgivningen er en del av mer generelle lover eller ikke,
- ordninger og prosedyrer knyttet til tvangsvedtak,
- finansieringsordningene og ansvarsfordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer.

Ulikhetene i barnevernets praksis i disse landene indikeres gjennom forskjeller når det gjelder andelen av barneverntiltakene som er plasseringer utenfor hjemmet, andelen plasseringer utenfor hjemmet på grunnlag av tvangsvedtak, bruken av ulike plasseringsalternativer og barn og unge under barneverntiltak målt i promiller av ulike alderskategorier.

Det er vanskelig å si noe nærmere om barnevernet i England og Wales skiller seg sterkt fra de nordiske landene på bakgrunn av de foregående avsnittene. En forskjell som imidlertid virker klar, er at «terskelen» for at barnevernet skal gripe inn virker betydelig høyere i England og Wales enn i nordiske land. Dette er en tolkning som representanter for myndigheter og forskningsmiljøer i Storbritannia også har gitt uttrykk for.

Det bør poengteres at barnevernstatistikken i ulike land ikke (eller i det minste i liten grad) er utformet med tanke på sammenligninger på tvers av landegrensene. Særlig mht. hjelpetiltak i hjemmet/nærmiljøet er det sparsomt med statistiske opplysninger fra de andre landene, og det *kan* variere betydelig i hvilken grad disse tiltakene er sammenlignbare med hjelpetiltak i Norge. Tvangsbegrepet ser også ut til å være forskjellige definert i de landene som er beskrevet.

Som det vil framgå av innholdet i kapitlet med tilrådninger, har utvalget på enkelte punkter hentet impulser fra landene som er beskrevet i dette kapitlet. Dette er særlig tydelig mht. den danske ordningen med anonym rådgivning til barn og foreldre, det danske lovforslaget om en støtteperson til foreldre med barn som er plassert utenfor hjemmet, og den svenske bestemmelsen om at myndighetene ved fosterhjems plasseringer først skal vurdere muligheter for å plassere barn hos slektninger eller andre tillitspersoner.

Kapittel 18

Barnevern og menneskerettigheter

18.1 Internasjonale menneskerettigheter

De internasjonale menneskerettighetene regulerer de fleste livsområder, selv om mange først og fremst forbinder menneskerettighetsbrudd med grove overgrep som tortur og vilkårlige henrettelser. Menneskerettighetene dekker i dag områder som ytringsfrihet, utdanning, religionsfrihet og helseomsorg. Generelt kan man si at menneskerettigheter er fundamentale krav til individets stilling uansett rettssystem, hvor hovedformålet er å beskytte enkeltmennesker mot overgrep fra statens myndigheter.

De internasjonale menneskerettighetene beskytter alle individer som er underlagt statens jurisdiksjon. Flyktninger har dermed i utgangspunktet den samme beskyttelsen som statsborgere, kriminelle den samme beskyttelsen som lovlidige, og barn den samme beskyttelsen som voksne. Det er likevel klart at barns forhold til menneskerettighetene ikke er like uproblematisk som de voksnes.

18.2 Forholdet til nasjonal rett

Det internasjonale menneskerettighetsvernet er tuftet på FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948, som ble til som en reaksjon på grusomhetene som ble begått under annen verdenskrig, og som til en viss grad kunne utføres i ly av statsuvereniteten. Verdenserklæringen var utformet som et politisk dokument, men bestemmelsene i verdenserklæringen er siden blitt gjentatt, presisert og utvidet i et stort antall rettslig bindende konvensjoner.

Mange av bestemmelsene i menneskerettighetskonvensjonene har sitt utspring i nasjonale rettsregler. Tilsvarende har mange nasjonale rettsregler blitt vedtatt etter inspirasjon fra de internasjonale menneskerettighetene. Noen land har et rettssystem hvor internasjonale menneskerettigheter automatisk blir del av den nasjonale retten (det monistiske prinsippet). Norsk rett bygger på det dualistiske prinsippet, det vil si at internasjonal rett og nasjonal rett ses på som to uavhengige rettssystemer. Dermed har det vært vanskelig å legge til grunn internasjonale menneskerettigheter ved avgjørelsen av juridiske problemstillinger i Norge. Disse vanskelighetene er dels møtt ved at lovgiver har tilpasset den nasjonale lovgivningen til de internasjonale menneskerettighetene, og dels ved at domstolene søker å tolke nasjonal lovgivning slik at den blir i overensstemmelse med internasjonal rett. I tillegg har Stortinget nylig inntatt en egen bestemmelse om menneskerettigheter i grunnloven § 110 c. Her heter det at det «paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene» og at nærmere «Bestemmelser om Gjennomførelsen av Traktater herom fastsettes ved Lov».

Som ledd i oppfølgingen av § 110 c ble menneskerettighetsloven vedtatt 21. mai 1999. Denne slår fast i § 2 at tre sentrale menneskerettighetskonvensjoner skal gjelde som norsk lov. Disse tre konvensjonene er FNs to konven-

sjoner om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (begge av 1966), og Europarådets menneskerettighetskonvensjon (av 1950). Loven etablerer en egen trinnhøyde for menneskerettighetene, i det § 4 slår fast at menneskerettighetsbestemmelsene i tilfelle motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

18.3 FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Det er særlig to konvensjoner som er aktuelle for norske forhold når det gjelder barnevernsaker: Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FNs barnekonvensjon av 1989. Barnekonvensjonen ble ikke inntatt i menneskerettighetsloven, men Stortinget ba i vedtak av 4. mai 1999 Regjeringen om innen rimelig tid å inkorporere også denne. I St meld nr 21 1999–2000 Menneskeverd i sentrum – Handlingsplan for menneskerettigheter, heter det at Regjeringen (daværende) i 2000 vil sende et notat på høring om hvordan barnekonvensjonen best kan innarbeides i lovgivningen. Mange av bestemmelsene i barnekonvensjonen er likevel gjenspeilet i norsk rett, som for eksempel barneloven av 8. april 1981 nr 7 og barnevernloven av 17. juli 1992 nr 100.

Barnekonvensjonen gjentar mange av de rettighetene en finner i for eksempel FNs to hovedkonvensjoner og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Én forskjell er rettssubjektene: Barnekonvensjonen gir barn rettigheter, mens den europeiske menneskerettighetskonvensjonen gir rettigheter til alle individer. En annen forskjell er at den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er klarere formulert som et juridisk dokument, og at det europeiske domstolssystemet bidrar til ytterligere presisering og utvikling av disse rettighetene. En tredje forskjell er at barnekonvensjonen inneholder en del spesialbestemmelser for barn, men på den annen side vil den europeiske menneskerettighetskonvensjonen til en viss grad bli tolket og anvendt i lys av barnekonvensjonen. Disse forskjellene kommer klart frem når det gjelder for eksempel barnevern. Mens flere bestemmelser i barnekonvensjonen etablerer en plikt for statene til å gripe inn, vil den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ikke gå lenger enn å gi aksept for at slike inngrep gjøres.

Barns menneskerettighetsbeskyttelse må ses langs tre akser, alt ettersom hvilke typer konflikter det er tale om. I noen situasjoner vil barnet ha behov for beskyttelse mot menneskerettighetsbrudd fra statens myndigheter. Dette vil for eksempel gjelde ved varetektsfengsling. I andre situasjoner vil barnet ha behov for beskyttelse mot overgrep fra foreldrene, for eksempel ved seksuelt misbruk. I atter andre situasjoner vil barnet ha behov for beskyttelse både mot foreldre og myndigheter, for eksempel for å kunne utøve sin religionsfrihet. I ekstreme tilfeller vil alle disse situasjonene kunne være relevante i barnvernsammenheng.

Barnekonvensjonen gir til en viss grad barnet beskyttelse i de situasjonene som er beskrevet ovenfor. Siden det er barnets rettigheter som er i fokus, vil det kunne oppstå kollisjon mellom foreldrenes menneskerettigheter og barnas menneskerettigheter. I slike avveininger er det ikke gitt at den ene

løsningen er mer «menneskerettighetsvennlig» enn den andre, selv om mange nok vil søke å legge størst vekt på hensynet til barna. Dette utgangspunktet legges da også til grunn i barnekonvensjonen artikkel 3(1): «Ved alle handlinger som vedrører barn og som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal det først og fremst tas hensyn til hva som gavner barnet best.» Prinsippet om barnets beste følger også av norsk lov, som barnevernloven § 4-1 og barneloven § 34.

Det er ikke utelukkende hensynet til barnet som skal tillegges vekt. Ordene «først og fremst» åpner for at andre forhold kan lede til avgjørelser som ikke er til barnets beste. Lignende forbehold er inntatt i barneloven og barnevernloven, med formuleringene «først og fremst» og «avgjørende vekt på». Disse forbeholdene gjelder etter forarbeidene til barnevernloven ikke ved oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-21. I disse sakene er det kun hensynet til barnets beste som skal tillegges vekt, ikke hensynet til foreldrene.

Det er ikke vanlig å opphøye foreldrerett til en egen menneskerettighet, men indirekte gis foreldre mange rettigheter gjennom øvrige menneskerettighetsbestemmelser. Begrensningen i hensynet til barnets beste er én slik indirekte hjemmel for foreldreretten. Klarere sies det i barnekonvensjonen artikkel 5: «Partene skal respektere det ansvar og de rettigheter og forpliktelser som foreldre ... har». Tilsvarende følger av artikkel 18(1): «Partene skal bestrebe seg på å sikre anerkjennelse av prinsippet om at begge foreldre har et felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling. Foreldre, eventuelt verger, har hovedansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. Barnets beste skal for dem være hovedsaken.» Foreldrene gis rettigheter både i forhold til barnet og i forhold til myndighetene. Det er først når foreldrene svikter sitt ansvar for barna at myndighetene kan gripe inn.

Barnekonvensjonen gir nærmere bestemmelser om når myndighetene kan og skal overta ansvaret for barna, og hvordan man skal gå frem i slike tilfeller. Det er særlig de tre første leddene i artikkel 9 i barnekonvensjonen som er sentrale:

1. Partene skal garantere at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når kompetent myndighet, som er underlagt rettslig overprøving, i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste. Slik beslutning kan bli nødvendig i enkelttilfeller som for eksempel der mishandling eller vanskjøtsel fra foreldrenes side har forekommet eller dersom foreldrene lever atskilt og det må treffes en avgjørelse om hvor barnet skal bo.
2. Når det tas skritt i henhold til punkt 1, skal samtlige berørte parter gis anledning til å delta i forhandlingene og gjøre sine synspunkter kjent.
3. Partene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra en eller begge foreldre, har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene på et regelmessig grunnlag, med mindre dette er i strid med barnets beste.

Barnekonvensjonen artikkel 9 både slår fast retten til familieliv og gjør innskrenkninger i den samme rettighetene. Retten til familieliv følger også av

andre menneskerettighets-konvensjoner, for eksempel den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8:

1. Enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Offentlig myndighet skal ikke gjøre noe inngrep i utøvelsen av denne rett medmindre dette inngrep er i samsvar med loven og i et demokratisk samfunn er en nødvendig forholdsregel for den nasjonale eller offentlige sikkerhet, for landets økonomiske velstand, for å forebygge uorden eller forbrytelser, beskytte helse eller moral, eller beskytte andres rett og friheter.

Det er ikke nødvendigvis noe motstrid mellom barnekonvensjonen artikkel 9 og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 selv om artikkel 9 mer åpent legger vekt på barnas hensyn. Bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen var kjent ved utformingen og ratifikasjonen av barnekonvensjonen, og i tillegg vil det være slik at man skjeler hen til spesialbestemmelser ved tolkning av mer generelle regler i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Barnekonvensjonen artikkel 9 gjentar utgangspunktet om at myndighetenes ansvar er subsidiært i forhold til foreldrenes, men artikkelen må ses i sammenheng med artikkel 19 som gir beskyttelse mot omsorgssvikt. Linjer kan trekkes til andre menneskerettighets-bestemmelser om integritet, for eksempel den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 3. Det spesielle med artikkel 19 i så henseende, er anvisningene på hvilke tiltak som skal settes i verk. Artikkel 19 gir barnet beskyttelse ikke bare i forhold til foreldrene, men også overfor myndighetene om de har overtatt omsorgen:

1. Partene skal treffe alle nødvendige lovgivningsmessige, administrative, sosiale og undervisningsmessige tiltak for å verne barnet mot alle former for fysisk eller mental vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens det er under omsorg hos en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuelt annen person som har omsorgen for barnet.
2. Slike vernetiltak bør om nødvendig omfatte effektive fremgangsmåter for iverksettelse av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for det, så vel som andre former for forebygging, identifikasjon, rapportering, viderehenvising, undersøkelse og behandling samt oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.

Barn som er under barnevernets omsorg nyter et særlig vern etter barnekonvensjonen artikkel 20, et vern som i begrenset grad gjenspeiles i andre internasjonale menneskerettighetsbestemmelser. Artikkel 20 slår fast at det skal finnes et nasjonalt barnevern, og gir også anvisninger på hvilke hensyn dette barnevernet skal legge vekt på i sitt arbeid:

1. Et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, skal ha rett til særskilt vern og bistand fra staten.
2. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sørge for alternative omsorgsformer for slike barn.
3. Slike former for omsorg kan for eksempel omfatte plassering i fosterhjem,

kafala etter islamsk lov, adopsjon eller, om nødvendig, plassering i egnet institusjon for omsorg for barn. Når løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Barnekonvensjonen artikkel 20 må ses i sammenheng med artikkel 25, som krever løpende kontroll med de forholdene barna under omsorgsovertakelse lever under:

«Partene erkjenner at et barn som er blitt plassert av kompetent myndighet for omsorg, vern eller behandling av hans eller hennes fysiske eller mentale helse, har rett til regelmessig vurdering av den behandling som ytes barnet og av alle andre omstendigheter som har betydning for hans eller hennes plassering.»

De internasjonale menneskerettighetene har fokus på myndighetenes praksis, ikke ordlyden i lovgivningen. I barnevernsspørsmål har de rettslige sidene stor betydning, for eksempel klagebehandlingsregler og skjønnsanvisninger. Slike spørsmål lar seg lett harmonisere med menneskerettighetsbestemmelsene. Vanskeligere blir det med forhold som hører mer inne på politikken arena, som ressursbruk, personalets kompetanse, gjennomtrekk på arbeidsplassen, intern kommunikasjon, samordnet praksis, tidspress og en rekke andre forhold som vil være avgjørende for kvaliteten på barneverntjenestene. Barnekonvensjonen har i artikkel 3(3) bestemmelser om standarden på tjenestene: «Partene skal sørge for at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen for eller vernet av barn, har den standard som er fastsatt av kompetent myndighet, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner så vel som overoppsyn.» Retningslinjene er formulert åpent og generelt, og det er ikke gitt at artikkel 3(3) tilfører organiseringen av det norske barnevernet noe nytt. På samme måte som andre økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter vil innsatsen være relativ: Det må forventes at velstående land yter mer enn mindre velstående land. Likevel vil det uansett alltid måtte gis stort rom for skjønnsmessige avgjørelser på dette feltet. Det vil aldri være mulig å oppstille «regnestykker» her, slik en leter kan gjøre ved for eksempel prosessuelle garantier.

18.4 Internasjonale kontrollmekanismer

Bestemmelsene i barnekonvensjonen og øvrige menneskerettighetsbestemmelser har vært kjent for norske myndigheter ved utarbeidelse både av barneloven og barnevernloven. Sammenlignet med andre land har da Norge heller ikke møtt særlig kritikk fra de internasjonale kontrollorganene. FNs barnekomité skal nå behandle Norges annen rapport til komiteen. I den forbindelse vil også spørsmål knyttet til barnevern kunne bli reist. Eventuelle anbefalinger fra komiteen er ikke rettslig bindende, men det er tradisjon for at norske myndigheter følger de anbefalingene som blir gitt.

Under den europeiske menneskerettighetskonvensjonen finnes et mer juridisk preget kontrollsystem gjennom den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. I én sak om barnevern ble Norge dømt for brudd på menneskerettighetene, nemlig i den såkalte Adele Johansen-saken fra 1996.

Adele Johansen-saken gjaldt en mor som ble fratatt omsorgen for sitt spedbarn. Etterhvert mistet moren også foreldreansvaret og samværsretten, og barnet ble plassert i fosterhjem med sikte på adopsjon. Moren klaget avgjørelsen inn for fylkesmann og norske domstoler, men fikk ikke medhold. Hun fremmet deretter saken for domstolen i Strasbourg. Domstolen kom til at omsorgsovertakelsen var akseptabel, men at de øvrige inngrepene gikk ut over det som var påkrevet av hensyn til barnets beste og dermed brudd på artikkel 8. Domstolen slo også fast at det ikke var regelverket, men praktiseringen av dette, som her hadde sviktet.

Det er vanskelig å si hvilken betydning denne saken har utover dette konkrete tilfellet. Barne- og familiedepartementet har informert kommunene, fylkesmennene, fylkesnemndene og fylkeskommunene om dommen og konsekvensene dette har for barnevernsarbeidet. Den norske lovgivningen er dessuten senere blitt endret. Det synes heller ikke som om det er skjedd store endringer i antall eller type norske saker fremmet for Strasbourg. Sammenlignet med erfaringer fra svenske barnevernsaker for Strasbourg, skulle man ha forventet en markant økning. Når en tilsvarende økning ikke har skjedd, skyldes dette nok at Sverige på et tidlig stadium ble trukket for domstolen i Strasbourg, og at svenske myndigheter dermed ikke hadde tilstrekkelig tid til å endre lovgivning og praksis i forhold til domstolens anvisninger. Det spiller også en rolle at svenske myndigheter har hatt et relativt aktivt informasjonsarbeid om domstolsordningen både ovenfor befolkningen og praktiserende advokater.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen avgjør saken etter forholdene på det opprinnelige avgjørelsestidspunktet, gjerne opptil fem år senere. Det innebærer at man kan få konstatert at feil ble begått, men at muligheten for reparasjon i slike tilfeller ofte ikke lenger er til stede. Dette vil legge en føring på den praktiske nytten av en slik internasjonal etterprøving.

Domstolen vil i dag dessuten måtte innrømme statene en vid skjønnsmargin i saker om barnevern, noe den da også konstaterte i Adele Johansen-saken. Praksis fra de forskjellige europeiske landene er varierende, mye grunnet ulike tradisjonelle holdninger til familiens rolle og til utbygging av og kvalitet på barnevernsordninger. Denne manglende rettsenheten gjør at domstolen vil måtte overlata mye til de nasjonale myndighetene. Fremover vil nok domstolen snevre inn skjønnsmarginen, slik den har gjort i saker om for eksempel moral, religionsfrihet og homofili. Dette kan bety at barnets stilling svekkes. På den annen side har domstolen allerede åpnet for å tolke konvensjonen lenger i barnas interesse enn ordlyden direkte skulle tilsi, mellom annet gjennom å åpne for en vid anvendelse av unntaksmulighetene etter artikkel 8 annet ledd. Dette er i strid med de tolkningsprinsippene domstolen ellers legger til grunn.

18.5 Oppsummering

Norsk lovgivning går lenger enn internasjonale menneskerettigheter i å gi barnet rettigheter i forhold til foreldrene. Denne interesseforskyvningen vil kunne møte et mildt press fra to fronter: Ett er den gradvise harmoniseringen av europeisk praksis på barnevernområdet (jfr ovenfor), men også den norske menneskerettighetsloven vil kunne åpne for endringer, særlig om barnekonvensjonen også inkorporeres. Ved inkorporasjon overlates tolkningssspørsmålene til nasjonale domstoler, og disse vil grunnet nærhet til saksforholdet lettere kunne gå inn i skjønnsvurderingene.

Del VII Utvalgets konklusjoner og tilrådinger

Kapittel 19

Konklusjoner og tilrådinger

19.1 Om utredningen

Utvalgets mandat er svært omfattende, og legger opp til en helhetlig gjennomgang og vurdering av barnevernets forutsetninger, virkemåte, resultater og reformbehov. Med den tid utvalget har hatt til rådighet, har det vært nødvendig å foreta visse prioriteringer. Den første oppgaven har bestått i å få oversikt over et sammensatt felt av målsettinger, forståelsesmåter, tiltak og konsekvensvurderinger. Gjennom en kartlegging av ulike sider ved dagens barnevern, har utvalget forsøkt å identifisere særlige endrings- og fornyingsbehov. Vi har også gjort et tilbakeblikk på barnevernets hundreårige historie i Norge, og innhentet erfaringer og reformforslag fra våre naboland.

I det følgende gir utvalget en utførlig framstilling av konklusjoner og tilrådinger. Her fremmes det således forslag til flere endringer og tiltak som utvalget mener må gjennomføres, for å sette barnevernet i stand til å løse omfattende og krevende oppgaver på en tilfredsstillende måte.

De tilrådinger som legges fram består for det første av konkrete forslag. For det andre fremmes det ideer om fornyingstiltak som bør gjennomføres på basis av utprøvinger og forskning. For det tredje presenteres det anbefalinger om videre utredningsarbeid med påpekte problemstillinger.

Innholdet i tilrådingene befinner seg generelt sett på fire forskjellige nivå: For det første et perspektivnivå hvor oppvekstfaglige verdier og prinsipper fokuseres. Det omfatter blant annet «forståelsesformer», som i stor grad bestemmer hvordan man oppfatter problemene, hvor fokus settes, hvilke begreper og metodiske tilnærminger som anvendes osv.

For det andre har vi så det formale og strukturelle nivået ved bruk av lovgivning (lover og forskrifter) som virkemidler for styring av barnevernet. Tilrådingene her refererer direkte til gjeldende barnevernlov.

For det tredje har vi organisasjons – og tiltaksnivået, som består av det apparatet som anses nødvendig innenfor barnevernet. Til sist har vi så personnivået hvor vi har den menneskelige kompetansen som skal omsette barnevernets målsetninger i praktiske handlinger. Dette omfatter således både personlige og faglige forutsetninger.

Utredningen fremmer en rekke tilrådinger om reformer av barnevernet som forventes å utløse et stort forbedringspotensiale. Her bør det poengteres at også positive trekk ved det nåværende barnevernet danner viktige forutsetninger for slike forventninger. Utvalget finner særlig grunn til å peke på de faglige og menneskelige kvalitetene som finnes i barnevernet, der barn og ungdom i en meget vanskelig situasjon tas vare på med verdighet og varme.

19.2 Generelle tilrådinger

Utvalget vil her under syv hovedpunkt sette fokus på noen overordnede problemstillinger og forslag. Dette handler om forutsetninger, verdier og organisasjonsmåter som har en styrende innflytelse på både politiske og faglige pri-

oriteringer når det gjelder barns og unges oppvekstvilkår, og dermed på barnevernets problempanorama og mulighetsperspektiv.

I det følgende tar således utvalget opp en rekke oppvekstrelaterte spørsmål og prinsipper, med særlig fokus på barnevernet.

19.2.1 Barnevernets formål

I lov om barneverntjenester av 1992 er barnevernets formål angitt i § 1–1, som lyder:

- «Formålet med denne loven er
- 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,
 - å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår» .

Det norske barnevernet har således en tosidig målsetning: For det første å iverksette hjelpe- og omsorgstiltak, noe som i første rekke omfatter konkrete støtte- og hjelpetiltak i samarbeid og i forståelse med hjemmet. Dette innebærer også å søke avdekket omsorgssvikt m.m., og å kunne gripe inn overfor foreldre som ikke makter å ta tilstrekkelig ansvar for sine barn, noe som blant annet omfatter tvangstiltak.

For det andre skal barnevernet arbeide i et forebyggende perspektiv. Den forebyggende virksomheten er nærmere utdypet i § 3–1, hvor det presiseres at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og ha ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dette vil gjelde alle barn og kan sies å omfatte barnevern i «utvidet forstand» . Videre poengteres det at barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds- sosiale- og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Dette vil gjelde vanskeligstilte barn, som først og fremst er barneverntjenestens ansvar og kan sies å være barnevern i «snever forstand» .

Utvalget vil peke på at denne doble målsettingen gir barnevernet en særegen posisjon i norsk oppvekstpolitikk. Det er en generell vurdering at barneverntjenesten i sin nåværende form ikke har forutsetninger for å etterleve denne målsettingen på en måte som kan anses tilfredsstillende. Et tema i det videre arbeidet er forholdet mellom det som kan karakteriseres som «det snevre» og det «det vide» barnevernet.

Det foregår i dag uakseptable utstøtnings- og marginaliseringsprosesser på barns og unges oppvekstarenaer, og det synes å være en økende negativ utvikling. Dette tilsier at det i første rekke må satses atskillig mer enn hittil på en forebyggende virksomhet med et bredere nedslagsfelt. Her kreves det en økende bevissthet om de risikofaktorer vi har med å gjøre, samtidig som nye virkemidler må tas i bruk for å styrke barns og unges oppvekstmuligheter. Det vil være behov for tiltak både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Et viktig utgangspunkt må i alle tilfeller være at oppveksten foregår i en sosial kontekst, i familie, nærmiljø, barnehage, skole, fritidsliv osv. I økende grad har oppveksten blitt preget av kommersielle krefter. Et annet viktig utgangspunkt er at de aller fleste problemer som påkaller en hjelpe- eller omsorgsinnsats fra barnevernet, er et resultat av forhold i den sosiale konteksten. Derfor er det også grunnleggende viktig at det iverksettes konkrete

tiltak for å begrense mulighetene for at denne type problemer oppstår og får utviklingsbetingelser.

Utvalgets oppfatning er at det vil kreve en opprustning på mange plan for å legge til rette et barnevern som kan være en troverdig hjelpeinstans og en aktiv oppvekstfremmende aktør, samt ivareta omsorgen for de barn der foreldrene ikke makter dette selv. Barnevernet må gis muligheter til å være en forebyggende instans på alle områder som har innflytelse på barns og unges utvikling, og en instans med spesielt ansvar for barn som ikke kan bo sammen med sine foreldre.

Tilråding:

Som en generell tilråding foreslår utvalget at barnevernloven opprettholder målsettingene med barneverntjenesten som ansvarlig for hjelpe- og omsorgstiltak, og kommunen som ansvarlig for forebyggende virksomhet.

Det bør formuleres en målsetting om å utvikle et barnevern som på et høyt etisk og oppvekstfaglig grunnlag kan være en troverdig hjelpe-, tilsyns- og omsorgsinstans for utsatte barn. Barnevernet skal også være en aktiv samarbeidsinstans på alle områder som har innflytelse på barn og unges utvikling. Fremtidens barnevern bør ha en kritisk oppmerksomhet på barns og unges vilkår på alle oppvekstarenaer.

19.2.2 Verdier og rettigheter

Målet for velferdssamfunnet er å skape gode oppvekst- og læringsvilkår for alle. Men vi vet at oppvekstvilkårene er svært varierende og at det menneskelige læringspotensialet både er en sterk og skjør ressurs. Likestilling og likeverdighet er derfor grunnverdier som stiller særlige krav til alle som har ansvar for barn og ungdom.

Hvert enkelt barn representerer en ukrenkelig verdi, og barnets behov for vern og vekstvilkår er overordnet alle andre hensyn. Ivaretagelsen av personlig integritet handler om den enkeltes rett til å få vernet sin selvrespekt og få utviklet tiltro til egne evner og framtidsmuligheter. Dette er en grunnverdi som i liten grad har blitt fokusert, og det må betraktes som en betydelig svakhet ved barne- og ungdomspolitikken.

Et viktig grunnlag for velferdsstaten er at det er akseptabelt å ha problemer, og at dette ikke berettiger noen til nedverdiggende holdninger og handlinger.

Det kan aldri skapes et system som er uavhengig av menneskelige kvaliteter.

Verdigrunnlaget for barnevernet fokuserer på den menneskelige kvalitet som medfører både å ville og kunne gjøre det som er best for barn og ungdom. Derfor er også personlig kompetanse, faglig kompetanseutvikling og forskning av helt avgjørende betydning.

Et overordnet prinsipp i lovgivningen (barnevernloven og barneloven), er at beslutninger som fattes skal være til barnets beste, og at barns meninger og synspunkter skal bli hørt.

Hva barnevernet setter i fokus, hva det gjør eller ikke gjør, gir uttrykk for tradisjoner og prioriteringer. Det er blant annet karakteristisk at barnevernet er mest opptatt av barnet i familien, mens ungdom og den nye ungdomsal-

deren, framstår som et oppvekstpolitisk forsømt område. I dag er dette livsavsnittet sterkt preget både av utdanningsideologiske ideer og av kommersielle krefter. Her er det et klart behov for et nytenkende, verdibasert helhetsperspektiv.

Når det gjelder spørsmålet om rettigheter, kan en merke seg at det ikke finnes noen formuleringer i barnevernloven som sier at barnet eller familien har «rett til» eller «krav på» tjenester og ytelser. Loven er annerledes utformet enn f.eks. sosialtjenesteloven hvor § 4–3 gir «krav på hjelp» til den som ikke kan dra omsorg for seg selv m.v., samt kommunehelsetjenesteloven hvor det i § 2–1 sies at «enhver har rett til nødvendig helsehjelp..» .

Den praktiske betydningen for barn av en lovfesting av rett til hjelp fra barneverntjenesten, bør ikke overvurderes, så lenge barneverntjenesten allerede har plikt til å iverksette undersøkelser og tiltak. Samtidig foreligger det rettspraksis som innebærer erstatningsansvar for kommunen ved forsømmelse. Kommunen har dessuten plikt til å bevilge de midler som er nødvendig for at barneverntjenesten kan yte bistand til de barn som faller inn under lovens vilkår. Å lovfeste en rett til bistand som korresponderer med barneverntjenestens plikt, kan imidlertid få som negativ konsekvens at barnevernet blir nødt til å hjelpe barn og unge som blir utstøtt eller avvist av barne- og ungdomspsykiatrien, av skole og PPT eller av familien. Det må derfor presiseres at en slik rettighetsfesting ikke fritar andre instanser for deres ansvar. Det aktualiserer spørsmålet om hvilke linjer det skal være mellom de ulike tjenesteyterne innen dette feltet. Slik det framstår i dag, er barnevernet det siste sikkerhetsnett som tar ansvar også der andre instanser melder pass. Utvalget mener at det fortsatt må være slik at barnevernet har et «siste instans – ansvar» . Spørsmålet er om dette ansvaret bør kombineres med at barnevernet får mulighet til å instruere andre oppvekstinstanser ved å pålegge tiltak fra vedkommende instans.

Når det gjelder lovfesting av rett til hjelp, kan det være grunn til å ta en reservasjon for «rett til tvang», i hvert fall for atferdstiltak til ungdom.

Tilråding:

Det må gjøres en målbevisst innsats på alle områder for å sikre likestilling og likeverdighet, og skapes reell trygghet mot alle former for diskriminering av minoritetsgrupper av barn og ungdom, og deres familier.

Verdispørsmål og etiske refleksjoner må tillegges større vekt i alle deler av barnevernet. Dette må blant annet innarbeides i kompetansefremmende tiltak.

Barns og unges rett til barneverntjenester bør lovfestes. Dette vil sette barns og unges interesser og behov i fokus, og bidra til en harmonisering med sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven som gir rett til hjelp.

Det må utredes om det er hensiktsmessig at barnevernet får myndighet til å pålegge andre instanser ansvar for tiltak til barn og familier.

Når barn og unge skal uttale seg i vanskelige beslutningssituasjoner som angår dem direkte, kan framgangsmåten gi grunnlag for alvorlige etiske innvendinger. Det bør utarbeides veiledende retningslinjer for ansatte i barneverntjenesten og sakkyndige som skal høre barn og unge i disse sammenhengene.

19.2.3 Familieutvikling og mulighetsfokusering

Familien er en grunnleggende enhet med omfattende ansvar, rettigheter og muligheter. Både formelt og reelt er familien grunnkjernen i samfunnet, og framstår i særlig grad som avgjørende i en oppvekstpolitisk kontekst. En av familiens primære verdimeslige begrunnelser er omsorg og oppdragelse av barn. Familien har hovedansvaret for barns omsorg, fostring og læring. Alle andre institusjoner er i denne sammenheng å betrakte som et støtteapparat, enten det er tale om helsestasjon, barnehage eller skole.

Det innebærer at det er vesentlig å gjøre en innsats for å sette familien beste mulig i stand til å gjøre denne samfunnsoppgaven. På dette grunnlag påpekes det i NOU 1995: 26 «Barneombud og barndom i Norge» at det må være en overordnet oppgave at foreldre gis best mulige arbeidsvilkår, uten at det oppstilles noen motsetningsforhold mellom en slik tilrettelegging og nødvendige tiltak for å skjerme barn mot skadelige familieforhold.

Selv om det ikke kan sies å eksistere noen entydige normer for hva som best tjener barnets utvikling, så er det faglig grunnlag for å anbefale noen generelle prinsipper. Samtidig er det også mulig å peke på forhold som kan forventes å ha uheldige virkninger.

Tryggheten for det enkelte barn er alt i alt nært knyttet til spørsmålet om foreldrenes ansvar. I utgangspunktet tas det for gitt at foreldrene verner sine barn og er i stand til å ivareta barnets tarv. Erkjennelsen av at så ikke alltid er tilfelle, representerer barnevernets tradisjonelle fundament. Barn og ungdom er sårbare og trenger skjerming mot forhold som kan ha negative konsekvenser, både i og utenfor hjemmet.

Men familien representerer langt fra noen garanti for å være en trygg base, og det er blant annet forbundet med foreldrenes vanskeligheter med å mestre sin egen livssituasjon.

Utvalget har merket seg at det i barnevernet er en overrepresentasjon av foreldre med svak økonomi, som også skårer lavt på andre velferdsindikatorer. Dette gjelder bl.a. enkelte innvandrerfamilier som har en svak stilling på arbeids- og boligmarkedet.

Påpekningen av at foreldrene har et ansvar for å ta vare på barna, blir trolig ofte overkommunisert. Derimot har vi utvilsomt kunnskap om andre faktorer som kan true barnas trygghet, som er markant underkommunisert. Sosiale og strukturelle forhold påvirker barns oppvekst, og forskjellige oppvekstarenaer, ikke bare hjemmet, men også skolen og fritidsarenaene, er av stor betydning både i positiv og negativ forstand.

Et viktig trekk ved barnevernet er den økende bruken av hjelpetiltak. Dette avspeiler en perspektivutvikling ved endrede tanke- og arbeidsmåter. Både nasjonalt og internasjonalt pågår det som tidligere påpekt et perspektivskifte i arbeidet med barn og foreldre, fra ensidig problemfokusering til mer empowerment-orienterte tilnærminger.

Den erkjennelsen ligger til grunn for en rekke nye hjelpetiltak som har det til felles at de bygger på de ressursene barn og foreldre har. De tar sikte på å identifisere disse ressursene, og tar på grunnlag av denne forståelsen sikte på

å hjelpe foreldre og barn til å videreutvikle egne ressurser, slik at de på en bedre måte kan mestre sitt hverdagsliv.

En slik praksis vil også støtte foreldrene i å bygge selvtillit, framtidstro og pågangsmot. All praksis tyder på at for den som strever på et område, kan det å lykkes på et annet område, gi trygghet og selvtillit som gir styrke til å mestre det som er vanskelig. Hjelperens rolle i dette bilde er å være støttespiller og medhjelper for familien, og ikke en fjern og utrygghetsskapende ekspert.

Danmark har en lovfestet rett til anonym veiledning for foreldre og barn. Rådgivningen skal ytes så tidlig som mulig med henblikk på å få familier til å fungere bedre. Bestemmelsen legger vekt på at det skal være adgang til familieorientert rådgivning både for enkeltmedlemmer og hele familien, også der det ikke skal iverksettes andre former for støtte. Bestemmelsen har således en helt forebyggende karakter. Hvis det er behov for flere tiltak, motiveres familiene til selv å ta kontakt med barnevernet.

Foreldre som ikke makter sine dagliglivsoppgaver har ofte opplevd å bli mistrodd, misforstått, overkjørt og sviktet. Derfor har de også problemer med etablere en trygg kontakt, og motta råd og veiledning fra en hjelper.

I de aller fleste tilfeller er barn avhengige av å ha et godt forhold til foreldrene. Derfor er det særdeles viktig for barnevernet å inngå i en prosess sammen med foreldrene. Forbedring av barns oppvekstvilkår må i de fleste tilfeller skje via en utvikling av foreldrenes omsorgsevner. For å hjelpe et barn og gi det utviklingsvilkår er det således avgjørende viktig å tilnærme seg foreldrene med respekt og aksept. Dette må sies å være både en faglig og etisk nødvendighet.

Så lenge det finnes foreldre som mishandler og misbruker barna, eller som av andre grunner ikke makter å tilrettelegge barnas oppvekst på et akseptabelt minimumsnivå, vil det også være behov for tiltak utenfor familiens ramme. Her vil det fortsatt være tunge oppgaver for barnevernet med tanke på å gi disse barn en trygg og stabil oppvekst.

En av de aller største utfordringene dreier seg om å ha plikt og mulighet til å foreslå tvangstiltak, og samtidig kunne være aktør for en framtidsrettet forebyggende innsats, hvor både empowerment-perspektivet og lærings- og oppvekstperspektivet står sentralt. Her står vi i dag overfor et stort dilemma, da tillit og trygghet er en grunnleggende forutsetning for å være en troverdig hjelper. En annen stor utfordring er å ha åpenhet om kontrolloppgavene og utføre disse med respekt og ydmykhet.

Det må være et minimumskrav at barnevernet har en slik kompetanse, menneskelig og faglig, at en kan forholde seg til foreldre som ikke makter sine omsorgsoppgaver, uten å krenke dem. Det primære må være å gi støtte og få til samarbeid som er til beste for både barnet og foreldrene. Gjensidig tillit og respekt må være bærebjelken i den utviklingsprosessen som er nødvendig for barnet og dets familie.

Vi har lang tradisjon i å fokusere det som er negativt gjennom vår diagnostiske praksis. Derimot har vi begrensede erfaringer når det gjelder mulighetsfokusering. En annen side ved dette er de problemer som knytter seg til prediksjon. Det innebærer at selv om vi makter å kartlegge en her- og- nå situasjon, har vi ikke nødvendigvis klargjort de forhold som er mest relevante i et framtidsperspektiv.

Dagens barnevern er preget av at det foreligger en motsetning mellom ulike fagtradisjoner. Pedagogikken vil for eksempel peke på og vektlegge det som bærer i seg et utviklingspotensiale, mens forvaltningsjusen av rettssikkerhetshensyn vil kunne være mer opptatt av dokumentasjon for at noe er mangelfullt og eventuelt skadelig for barna.

Tilrådinger:

Familien som arena for oppvekst bør synliggjøres i samfunnsbildet. Det må tydeliggjøres at barnehage, skole og det øvrige støtteapparat skal legge et familieperspektiv til grunn for sin virksomhet og at disse instansene har et medansvar for å styrke og hjelpe foreldre i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver.

Forbedringer av støtteordninger av økonomisk og praktisk art, bør til enhver tid gis oppmerksomhet.

Det bør vurderes å innføre lovfestet tilbud om frivillig, gratis og anonym veiledning for barn, ungdom og deres familie, både enkeltvis og samlet. Dette må omfatte veiledning knyttet direkte til barns og unges utvikling og framtid, veiledning knyttet til praktisk- økonomisk planlegging og andre sider ved familien som oppvekstbase.

Det bør presiseres i regelverket at en utredning skal kartlegge hva som er best for barna, og hvordan foreldrene kan hjelpes til å forbedre sin omsorgsevne. Mangler ved foreldrenes omsorgsevne og barnas omsorgssituasjon skal kun vektlegges når dette er av betydning i forhold til lovens vilkår for iverksetting av tiltak.

Frivillige hjelpetiltak bør styrkes i vesentlig grad. Staten bør stimulere til mer bruk av slike tiltak.

19.2.4 Utvikle verdige og troverdige avlastnings-, supplerings- og erstatningstilbud

For barnevernet vil det alltid være nødvendig å operere med tiltak som kan settes inn når barn utsettes for alvorlige kriser i hjem- og nærmiljø. Det må således alltid være en beredskap som kan fange opp de barna om innhentes av foreldrenes ulykke, sykdom eller ved alvorlig omsorgssvikt. Barna vil her være barnevernets hovedansvar. Det innebærer både et formelt og reelt ansvar for å ta de beste beslutninger på vegne av barna, og samtidig et ansvar for å bygge opp alternative tilbud som kan garantere oppvekstkvalitet.

Vi kan registrere at samtidig som det har funnet sted en utarming av barns nærmiljø, har det også skjedd en politisk oppgradering av lokalsamfunnets oppvekstansvar. Det siste viser seg trolig tydeligst i skolepolitikken, hvor integreringstankegangen for alvor slo igjennom ved skolelovsendringene i 1975. Dette la blant annet grunnlaget for en nedlegging av statlige spesialskoler for barn og ungdom med atferdsvansker. Integreringsprinsippet gir uttrykk for en verdi om å tilhøre det fellesskapet som lokalmiljøet og den lokale skolen representerer.

Ut fra dette skal det meget sterke grunner til for at en elev skal utskilles eller ekskluderes fra den sosiale tilhørigheten på hjemstedet. Ut fra dagens terminologi refereres det her til et inkluderings- og nærhetsprinsipp som lokale oppvekstinstanser er forpliktet til å imøtekomme, også de særegne

behov som i tidligere tider ble forsøkt ivaretatt gjennom eksterne institusjoner.

Inkluderings- og nærhetsprinsippet gjelder allment, og dette gir uttrykk for en rettighet som må anses å være en grunnleggende oppvekstpolitisk forpliktelse.

I lys av dette må bruk av eksterne institusjoner i det omfang som nå finner sted i regi av barnevernet, anses å representere en problematisk ordning både vurdert i en verdisammenheng, og i en faglig og politisk kontekst. Det at kvaliteten ikke er sikret, at tilsynsordninger ikke fungerer og at institusjonsvirksomheten er uten godkjenningsordninger, er med på å underbygge denne vurderingen.

På den annen side er det behov for både avlastnings-, supplerings- og erstatningstilbud. Det må imidlertid være et grunnleggende vilkår at disse tilbudene er faglig og etisk kvalitetssikret, og at de er lokalisert nærmest mulig hjemstedet.

Det må også gjøres en særlig innsats for å motvirke at det knytter seg stigmatiserende holdninger til slike tiltak. Dette bør være tilbud som både kan gi rehabiliterende hjelp, tilpasset opplæring og relevant arbeidstrening, og som dessuten har kultur- og idrettsaktiviteter på programmet.

Tilråding:

Det bør vurderes å etablere lokale, flerfaglige miljø og tiltak for eksempel av typen oppvekstfaglige ressursentre, som arbeider langsiktig for å utvikle best mulige tilbud til vanskeligstilte barn og unge, og som kan bidra aktivt for å styrke oppvekstvilkårene på alle relevante livs- og læringsarenaer, dvs hjem, nærmiljø, barnehage, skole, organisasjons- og arbeidsliv. Det forutsettes at dette tiltaket har et nært samarbeid med den kommunale barne- og ungdomstjenesten, jf punkt 19.3.1, og har kvalitet som faglig kompetansesenter.

Det bør iverksettes en flerdepartemental utredning med tanke på å organisere slike oppvekstfaglige tilbud for barn og ungdom som har behov for særlig hjelp og støtte.

19.2.5 Styrke mulighetene for generasjonsfellesskap

I økende grad har vi utviklet oss i retning av et generasjonssplittet samfunn. Dette innebærer at fellesskap mellom generasjonene har slått sprekker, og at befolkningen i stor grad er segregert etter alder og posisjon i livssyklusen. Det er mange faktorer som har medvirket til dette. Trekk ved moderne arbeidsliv og økonomi har utvilsomt en generasjonssplittende virkning. Institusjonaliseringen av barns og unges opplæring og den geografiske mobiliteten, har dradd i samme retning. På tilsvarende måte er det mange forhold som har bidratt til at også eldre har blitt mer og mer isolert fra det øvrige samfunn.

Det at samfunnet i økende grad har fått preg av aldersinndelinger, kan også til dels ha et subkulturelt tilsnitt. Mange av de problemer vi ser i ungdomssektoren, kan ses som et produkt av at unge mennesker er avskåret fra en naturlig omgang og ansvarsfellesskap med voksne og eldre. En viktig faktor her er at tilgangen til arbeids- og samfunnslivet har blitt vanskeliggjort. I stedet er de unge pålagt å oppholde seg i en skole hvor de hovedsakelig møter jevnaldrende, og hvor relativt mange ikke finner seg til rette. Dette har med-

virket til at vi har fått en egen barne- og ungdomskultur, som ikke minst kommersielle krefter har stimulert og utnyttet, og som har mange utilsiktede og negative virkninger.

I vår sammenheng er det særlig viktig å peke på at denne alderssegmenteringen medfører at vi avskjærer oss fra viktige sosialiserende krefter og muligheter. Samfunnet tappes for både lærings- og kontrollfunksjoner. Samtidig har disse sosialiserende begrensningene utvilsomt også en rekke uheldige konsekvenser for voksne og eldre, som både frarøves impulser fra de unge og fremmedgjøres i relasjon til nye strømninger.

Tilråding:

Det bør være en viktig samfunnsoppgave å arbeide for å begrense generasjonssoppsplittende krefter, og medvirke til et styrket generasjonsfellesskap. Dette vil kreve en ny gjennomtenking av hvordan vi organiserer utdanning, arbeid, kultur- og fritidsliv.

Det bør iverksettes et flerdepartementalt arbeid med tanke på å utvikle konkrete tiltak mot generasjonssoppsplittning og for en brobygging mellom generasjonene.

Tiltak som fremmer fellesskap og brobygging mellom generasjonene bør konkretiseres i kommunenes forebyggingsplaner.

19.2.6 Styrke mulighetene for tilgang til arbeids- og samfunnsliv

Oppvekst består i en kontinuerlig omsorgs- og læringsprosess. Det er ikke noe som kun foregår i hjemmet eller for eksempel i skolen. Det er viktig å skape bevissthet om og forståelse for at barn og ungdom ikke kun har behov for støtte, stimulering og beskyttelse fra dem som har et formalisert ansvar.

Oppvekst kan således ikke sektoriseres uten at det må forventes å oppstå negative virkninger. Vi har lenge sett at samfunnet har fungert ut fra en slik sektorisering, og det uttrykker seg på mange måter: For det første tendensen til å se på utdanning som en snever kunnskapsprosess som hører sammen med oppvekstaldere. Dette er en tankegang som blant annet er i utakt med ideen om livslang læring. For mange unge mennesker som utsettes for nederlagsstempling og en negativ personlig læring, har dette fått til konsekvens at skolen framstår som en risikofaktor, kanskje i like sterk grad som en ressursinstans.

For det andre er det vesentlig å merke seg at store deler av samfunnslivet, særlig medieinstanser og kommersielle fritidstilbud, har tendens til å se seg fristilt fra ethvert oppvekstansvar. Rusmidler, vold og rasisme kan ses på som ekstreme uttrykk for behovet for en oppvekstpolitisk ansvarsmobilisering.

Læring og personlig utvikling og tilgang til arbeids- og samfunnslivet, er grunnverdier som bør involvere alle relevante samfunnsinstanser på en forpliktende måte, herunder også arbeidslivet. Her gjelder det å ta vare på og stimulere de krefter barn og unge rår over. Dette peker på nødvendigheten av å utvikle oppvekstmiljø som bidrar til både å styrke og beskytte barns og unges læringsprosess. Læring av selvtillit og pågangsmot er for eksempel helt fundamentalt. Det er også vesentlig å være klar over at langvarig skole og utdanning kan fungere som en barriere, i stedet for å være et bidrag til å skape framtidsmuligheter.

Utvalget vil i denne sammenheng peke på at både hjemmet, barnehagen og skolen er mulige risikofaktorer for barns oppvekst. I verste fall gir barn og ungdom opp. De har ikke lenger verken selvtiltro, framtidstro eller pågangsmot. De har blitt pedagogisk invalidisert. Samtidig som det er tendens til å undervurdere negative konsekvenser av den langvarige teoribaserte skolegangen, er det også viktig å være klar over at arbeidslivet er undervurdert som læringsarena. Arbeidslivet er også viktig i barns og ungdoms framtidsdrømmer, og gir grunnlag både for voksen identitet og selvstendighet.

Målet med all oppvekst er å gjøre det mulig for unge mennesker å bli selvstendige bidragsyttere og deltakere i samfunnet. Utvalget mener at det bør vurderes særskilte tiltak for at unge mennesker får muligheter til å komme inn i arbeidslivet når de fyller 15 år. I tråd med kompetansereformens forutsetninger, innebærer dette samtidig at de unge, i likhet med voksne, vil ha muligheter til å supplere sin utdanning når de ønsker det.

Tilråding:

Det bør formuleres som et oppvekstpolitisk prinsipp at alle instanser skal ha medansvar for at det skapes tilgang for unge mennesker til arbeids- og samfunnslivet. All oppvekstpolitikk må innrettes mot dette målet.

For å styrke tilgangen til arbeids- og samfunnslivet, bør yrkeslivet og arbeidslivsmyndighetene bli samarbeidsaktører på oppvekstområdet. Det bør legges vekt på å stimulere arbeidsmarkedstiltak som gir tilbud til ungdom som har særlige problemer på det ordinære arbeidsmarkedet.

Det bør vurderes særskilte tiltak for at unge mennesker får muligheter til å komme inn i arbeidslivet når de fyller 15 år. I tråd med kompetansereformens forutsetninger vil de unge, i likhet med andre arbeidstakere, ha muligheter til å supplere sin utdanning når de ønsker det.

19.2.7 Lokalt politisk ansvar og tydeliggjøring

Barnevernloven av 1992 førte til endringer av de folkevalgtes rolle i barnevernet, og av deres tilknytning til barneverntjenesten i kommunene. Etter loven av 1953 hadde barnevernsnemnda ansvaret for barnevernet i kommunen, og dermed fikk lokalpolitikere direkte informasjon om hvordan vanskeligstilte barn og deres familier levde og strevde med sin vansker. Ved at lekfolkene etter loven av 1992 er blitt borte som obligatoriske innslag i den kommunale barneverntjenesten, er det mulig å organisere bort den systematiske informasjonstilgangen til de folkevalgte om situasjonen til de vanskeligstilte barna. En del kommuner mener fortsatt at en folkevalgt nemnd er en god ordning, bl.a. for å sikre informasjon til politikere.

Hovedmønsteret er imidlertid at barnevernet i dag er preget av lite deltakelse fra folkevalgte organer.

Det som i dag er lovpålagt er at det i hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgavene etter loven. Kravet om egen administrasjon for barneverntjenesten og kravet om egen leder er et unntak fra prinsippet i kommuneloven om kommunal frihet til å organisere kommuneadministrasjonen. Dette kravet er ikke til hinder for at lederen også har andre oppgaver, for eksempel er leder for en felles oppvekstetat som omfatter skoler, barnehager, PPT, kulturtiltak og fritidsaktiviteter.

Den gamle ordningen med sosialkontoret som administrasjon også for barnevernet, lever videre i mange kommuner. Kommunen står imidlertid ikke helt fritt med hensyn til å innrette barnevernadministrasjonen. Av hensyn til personvernet er det en forutsetning at barneverntjenesten har eget arkiv. Det må dessuten framgå klart hvilke personer som arbeider med oppgaver etter loven.

Norske kommuner er svært ulike, blant annet med hensyn til befolkningstetthet og størrelse. I enkelte kommuner har én person ansvaret for barnevern i tillegg til en rekke andre oppgaver, i andre kommuner arbeider flere titalls personer utelukkende med barnevern. Å arbeide med barnevern i små kommuner stiller andre krav og utfordringer til barnevernarbeidet enn i større kommuner. Flere forhold kan gjøre det vanskeligere å arbeide godt barnevernfaglig i slike kommuner: Rekrutteringsproblemer, høy turn-over, mange nyutdannede, lite fagmiljø, og uklare roller som barnevernarbeider på grunn av små forhold. I tillegg kommer liten saksmengde, vanskeligheter med å bygge opp kompetanse samt liten stabilitet og kontinuitet.

Barnevernarbeid er fundert på verdier og etiske vurderinger av hvilke oppvekstvilkår barn bør ha som minimum i vårt samfunn. De ansatte i barnevernet er gjennom sin praksis med på å trekke opp linjene for hva som er akseptabel foreldrefunksjon og atferd. De verdier og det menneskesyn som kommer til uttrykk gjennom de ansattes yrkesutøvelse, får dermed en normativ funksjon. Derfor er det også grunnleggende viktig at virksomheten bygger på en felles forståelse av det verdisynt som er trukket opp i lover og i offentlige nøkkeldokumenter. Her kan ikke private verdier virke styrende for arbeidet. Samtidig vet vi at tjenesteyterne vil være preget av sine egne verdier. For å unngå at tjenesten styres av private verdier på bekostning av fellesskapets, er det nødvendig med et høyt bevissthetsnivå hos yrkesutøverne med tanke på egne verdier og disse verdienes pregingspotensiale i forhold til det arbeidet de utfører.

Det er en oppgave å sikre at de prinsipper barnevernet arbeider etter ikke blir utformet hos hver enkelt ansatt. Barnevernets skjønn må ikke bli et uttrykk for hver enkelt saksbehandlers eller det enkelte kontors oppfatning. Faglig skjønn må heller ikke bli tjenestens fiende i den forstand at skjønn gjør etaten uforutsigbar overfor omverdenen. Det er således viktig at premisser og fundament for barneverntjenestens arbeid ikke er uklare eller at det råder sterk politisk uenighet om mål og virkemidler i barnevernet. Større åpenhet i barneverntjenesten vil kunne bidra til å unngå at uheldige, privatbaserte rutiner og systemer utvikler seg.

Barnevernet skal ta utgangspunkt i en helhetlig tilnærming hvor barnets situasjon forsøkes forstått ut fra dets totale livssituasjon. Det er en utfordring for barneverntjenesten å sikre at en slik tilnærming framstår som konkret og tydelig for omverdenen. I denne sammenheng er det viktig å se kritisk på en del av de begreper som anvendes, og hvilke tankeganger disse gir uttrykk for.

Det er og grunn til å anta at barnevernets posisjon i kommunen, dens ressurser og måte å arbeide på, langt på vei er betinget av holdninger til og kunnskap om barnevernet både i befolkningen, hos samarbeidspartnere og politisk ledelse i kommunene. Omfanget av barnevernets forebyggende arbeid, graden av samarbeid med andre etater og ulike prioriteringer, vil være

preget av den gjensidighet som er skapt gjennom åpenhet og samarbeid og ved et fellesforstått ansvar. Kontinuerlig informasjon til folkevalgte bør derfor være en viktig oppgave for alle nivå i barnevernet.

Utvalget er av den oppfatning at det vil være en styrke for barnevernet dersom målet for og innholdet i arbeidet i større grad enn i dag bidrar til å gjøre tjenesten tydelig og forutsigbar. Barnevernets grunnverdier og faglige fundament bør i enda større grad gjøres kjent, synliggjøres og ikke minst praktiseres på en ensartet måte overfor dem tjenesten forholder seg til, herunder samarbeidspartnere.

Tilrådinger:

Det bør vurderes tiltak for å sikre at lokalpolitikere får oversikt over og tar ansvar for tjenestetilbudet til det kommunale barnevernet.

I hver kommune bør det være ett folkevalgt organ som har et særlig ansvar for forebyggende oppgaver etter § 3-1 første ledd. Den enkelte kommune må avgjøre på hvilken måte dette folkevalgte organ skal gis muligheter for å gjennomføre sin oppgave, herunder om det skal tillegges andre ansvarsområder, eventuelt også behandle oppgaver i samsvar med § 3-1 annet ledd.

I alle kommuner må det sikres kontinuitet og stabilitet i barnevernvirksomheten. Det er behov for arbeidsmodeller som i større grad enn i dag er forpliktende og forankret i politiske og administrative systemer.

Det bør iverksettes tiltak for å synliggjøre barnevernets formål, verdi grunnlag og arbeidsoppgaver, både overfor de tjenesten forholder seg til, og overfor offentligheten. Det vil være av verdi å gi allmennheten, herunder pressen, innsyn i og adgang til referat av enkeltsaker i fylkesnemnda, på en slik måte at hensynet til partenes personvern ivaretas.

19.3 Mandatrelaterte tilrådinger

Denne utredningen skal ta for seg alle sentrale områder av barnevernet, og særlig legge vekt på utvikling av hjelpetiltak og forebyggende tiltak i familiene og i barns og unges nærmiljø, samt styrking av fosterhjemmene. Samtidig skal tiltak for å styrke både foreldres og barns rettssikkerhet vurderes, innenfor rammene av et faglig, etisk og organisatorisk godt barnevern.

Mandatet er nærmere presisert til seks punkter, og i det følgende skal en ta for seg utvalgets tilrådinger innenfor denne rammen. På en del punkter vil dette innebære utdypinger av det som er anført i den generelle delen.

19.3.1 Mandatets punkt 1:

Utvikling av forebyggende tiltak og hjelpetiltak i familiene og samarbeid med barneverntjenesten og ulike brukere av tjenesten. I relasjon til barn og unge med alvorlige atferdsvansker skal utvalget drøfte i hvilken grad det er formålstjenlig å bygge opp tiltak i nærmiljøet og hvordan dette kan gjøres.

Dette mandatpunktet har en funnet formålstjenlig å splitte i to:

*Mandatets punkt 1a**Utvikling av forebyggende tiltak og hjelpetiltak i familien og samarbeid med barneverntjenesten og ulike brukere av tjenesten.*

En effektiv forebygging må arbeide systematisk for å redusere risikofaktorer i barns og unges oppvekst, og styrke deres ressurser og livskompetanse gjennom lærings- og helsefremmende tiltak. Det er grunnleggende viktig å legge vilkårene til rette for en trygg og stimulerende oppvekst som kan gi barn og ungdom framtidstro. Her vil mennesker som kan være støttepersoner ved å hjelpe til å fokusere på mulighetene alle har, være en viktig ressurs.

Alt arbeid for barn og ungdom må ha som mål å inkludere alle, også risikoutsatte barn og unge, i familie, nærmiljø, skole og arbeidsliv. Dette som kalles nærhets- og inkluderingsprinsippet, er sterkt forankret i vårt samfunns verdigrunnlag. Dette forplikter til en aktiv innsats for å motarbeide utstøtende krefter. Her er det snakk om pedagogiske, psykologiske og sosiale risikoprosesser som finnes på alle oppvekstarenaer.

Utvalget mener at forebyggende virksomhet på oppvekstområdet er et forsømt og undervurdert samfunnsområde, særlig sett i lys av de mange risikofaktorer som barn og ungdom utsettes for. For å få en tilstrekkelig bredde og tyngde i dette arbeidet, må den forebyggende virksomheten bli en fast og integrert del av barne- og ungdomsarbeidet på alle nivåer i samfunnet, og ikke minst i kommunene. I dag har mye av det forebyggende arbeidet preg av prosjekter og kampanjer og er knyttet til enkeltområder som rus, mobbing, kriminalitet og helse. Det legges stor vekt på informasjon, mens fokus i liten grad innrettes på å skape trygghet, tro på egne muligheter og personlig ferdighetsutvikling. Den forebyggende innsatsen for de mest risikoutsatte gruppene synes ofte å komme helt i bakgrunnen.

Det er derfor avgjørende å samordne forebyggende tiltak slik at innsatsen blir mer bredspektret, langsiktig og systematisk. Barnehager og skoler har her en selvfølgelig plass, og kan spille en viktig rolle i arbeidet med tidlig iverksetting av målrettede tiltak.

Gjennom et tverrdepartementalt foreldreveiledningsprogram har en gjort erfaringer med å gi frivillige tilbud til foreldre for å forebygge problemutvikling gjennom bevisstgjøring om ulike sider ved foreldrerollen. Det foreligger også erfaringer med foreldre- og familierettede tiltak på prosjektbasis i barnevernet. Dessuten pågår det nå et landsdekkende utviklingsarbeid hvor en prøver ut et tiltak der foreldre til barn med begynnende alvorlige atferdsproblemer på et tidlig tidspunkt i barnets utvikling, kan få adekvat veiledning og støtte (PMT – Parent Management Training).

I tråd med prinsippet om utvikling og bevaring av familien, vil det være en løpende utfordring for barnevernet stadig å utvikle nye familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Her er det snakk om intensivt familiearbeid, miljøarbeidere i hjemmet, vernede botiltak for ungdom og småbarnsforeldre. Det vil være behov for kontinuerlig utviklingsarbeid i barnevernet for å styrke den forebyggende innsatsen og utvikle mer effektive hjelpetiltak.

Barnevernet har sammen med andre etater og instanser også ansvar for at samarbeid om forebyggende oppgaver i kommunen skal fungere. Dette arbeidet kan mest effektivt drives med utgangspunkt i de miljøene der barn oppholder seg, som barnehager, skoler, skolefritidsordninger og andre fritid-

stiltak, men også med utgangspunkt i de tjenester som på en rutinemessig måte kommer i kontakt med de fleste barn, som helsestasjoner og skolehelsetjeneste. Dette forebyggende arbeidet handler mest om iverksetting av tiltak for å redusere risikopåvirkninger, styrke barn og unges kompetanse og motstandsdyktighet, og sikre tidlig hjelp til barn og familie, samtidig som en må møte begynnende problemutvikling på en adekvat måte. For å sikre mer effektive og treffsikre forebyggende tiltak, er det nødvendig med et fast organisert og forpliktende samarbeid mellom kommunale etater og instanser, både på det administrative, økonomiske og utøvende plan.

Selv om forebyggingsinnsatsen må settes inn med tanke på å forbedre oppvekstbetingelsene for særlig utsatte grupper (ikke minst barn av enslige forsørgere med lav levestandard), så må forebyggende virksomhet integreres i normaltilbudene for barn og ungdom (barnehager, skoler, fritidsliv etc.). Innsatsen bør være langsiktig og ha et slikt innhold og omfang at det kan danne en front mot risikopåvirkninger og begynnende problemutvikling. Dette representerer et tungt argument for en integrering av barne- og ungdomstjenestene i kommunen, der barnevernet sammen med barnehager, skoler, PPT, skolehelsetjenesten og helsestasjonene samordner sin innsats.

Kommunen har et stort ansvar når det gjelder forebygging og forslag til tiltak, og dette bør kommunen også vektlegge i sitt planleggingssystem. En praktisk måte å imøtekomme dette på ville være å vektlegge forebygging i den årlige rullering av økonomiplanen.

Forebygging krever ofte en tverrfaglig og tverrsektoriell innsats. Kommunen burde derfor ha et spesielt ansvar for å koordinere innspill fra forskjellige sektorer og lage en realistisk og prioritert liste over tiltak som bør gjennomføres. Denne listen bør ha sitt grunnlag i sektorplaner. Kommuner og fylkeskommuner vil selv måtte finne en form for dette plandokumentet.

Hjelpetiltak krever nøye tilrettelegging og vurdering av effektene. Også slike tiltak kan skjønnes med den mulige konsekvens at en overser og bagatelliserer problemene slik at barn blir værende i en uholdbar situasjon og således unødig påføres skade. Hjelpetiltakene må fortløpende vurderes i forhold til den problemsituasjonen de er ment å skulle avhjelpe.

Det kan reises tvil om samfunnet fullt ut har erkjent de påkjenninger og den risiko som er forbundet med den nye ungdomsalderen. Det er urovekkende mange som ikke makter det pedagogiske karrierejaget, og som ikke makter å stå imot de sterke utstøtende kreftene som opererer i de unges livsfelt. Et stort antall unge mennesker klarer rett og slett ikke å komme seg gjennom ungdomsalderen uten å bli påført betydelige personlige og sosiale belastninger. Antallet synes å stige.

I denne sammenheng er det også viktig å peke på at en stor del av det kommersielle livet som er knyttet til ungdomsalderen, også bærer i seg atferds- og imitasjonsmodeller med relasjoner til rusmidler og andre marginaliserende krefter. Ved siden av at dette bør gi grunnlag for en bred samfunnsinnsats for å demme opp for disse faktorenes innflytelse, så vil det være nødvendig å arbeide for at barn og ungdom utvikler motberedskap gjennom en personlig motstandsdyktighet.

Fokus må nå settes på å gi de unge tiltro til at de har en framtid. I samarbeid med skole og arbeidsliv bør det skapes arenaer hvor det satses direkte på

å gi muligheter for tilgang til et framtidig arbeids- og samfunnsliv. Det man eventuelt må redusere av skolens normalkrav, vil den såkalte kompetansereformen gi muligheter for å ta igjen senere i livet.

Et viktig utgangspunkt for arbeid med barn og ungdom er at de trenger noen de kan ha tiltro til, og som de dermed kan støtte seg til. Dette tilsier i første rekke at det i alle oppvekstmiljø må finnes «lavterskeltilbud» i form av personer som kan være et forankringspunkt, som en kan rådføre seg med, og få oppmuntring og veiledning av. Positive erfaringer med kameratstøtteordninger, nettverkstilbud og annen støttekontaktvirksomhet bør anspore til nye initiativ, blant annet i samarbeid med idrettsliv og annen frivillig virksomhet.

Tilråding:

Forebyggende tiltak må få en mer framtrødende plass i kommunenes virksomhet. Her er det snakk om både «lavterskeltilbud» i form av nettverks- og støttekontakttiltak, og fast organiserte tiltak (jf nedenfor).

Kommunen må i forbindelse med utarbeiding av økonomiplanen ha ansvar for å utarbeide en samlet prioritering av forebyggende tiltak med henvisning til barnevernloven § 3-1.

Skolen må ansvarliggjøres i større grad og opprustes til å arbeide med sosiale relasjoner og pedagogiske og personlige risikofaktorer i sin egen organisasjon. Dette tilsier en tverrfaglig og tverretattlig forebyggingsinnsats, hvor barnevern, skole, helsetjeneste og PPT må representere viktige aktører.

Det bør etableres en organisatorisk samlet *kommunal barne- og ungdomstjeneste* for å styrke forebyggende arbeid, igangsette frivillige hjelpetiltak, og for å sikre «rett til hjelp til rett tid» gjennom økt satsing på familie-, barnehage-, skole-, arbeidslivs- og nærmiljøbaserte tiltak som har den nødvendige bredde og kontinuitet. Det bør her være tilbud om personlig rådgivning, oppfølging og støtte med fokus på den enkeltes framtidsmuligheter. Denne tjenesten bør følge opp ungdom i yrkeslivet, og det bør arbeides oppsøkende og for å utvikle positive fritidstilbud for risikoungdom. Tjenesten bør ha mandat til å koordinere tilbudet til ungdom og selv bidra aktivt i oppfølgingen av disse, jf. punkt 1 b. Dette bør være en samordnet tjeneste der barneverntjenesten inngår sammen med bl.a. PPT, skolehelsetjenesten og helsestasjonen. Barnevernets spesifikke rolle i denne sammenheng bør utredes.

Det må være et mål at de som har behov for hjelp og råd kan henvende seg ett sted, og at de kan gjøre det i forvissning om at deres integritet er ivaretatt på en betryggende måte.

Eksemplifiseringen av hjelpetiltak i § 4-4 annet ledd bør strykes, da eksemplene kan virke begrensende på utviklingen og bruken av hjelpetiltak.

Barnevernet må intensivere sitt arbeid med vurdering av hjelpetiltakene. Det er også behov for en forsterket forskningsinnsats når det gjelder hjelpetiltakene og effekten av dem.

Mandatets punkt 1b

I relasjon til barn og unge med atferdsvansker skal utvalget drøfte i hvilken grad det er formålstjenlig å bygge opp tiltak i nærmiljøet og hvordan dette kan gjøres.

Når det gjelder barn og unge med alvorlige atferdsvansker, så representerer disse et problemområde som har fått stor offentlig oppmerksomhet. Det er lite formålstjenlig å vurdere disse problemene isolert. Det er avgjørende viktig å se de alvorlige atferdsvanskene i lys av de personlige påkjenninger og andre risikofaktorer som er forbundet med oppveksten. I de fleste tilfeller er dette problemer som har utviklet seg gjennom mangeårige forsømmelser i hjem, nærmiljø og skole, og atferdsproblemer må således betraktes som et viktig signal om behovet for en forbedret og styrket forebyggingsinnsats.

Samtidig avdekker disse problemene behovet for tidlig avdekking og intervensjon. Barn som er særlig sårbare og i risikozonen for utvikling av atferdsproblemer, må få støtte og hjelp til sosial læring, læring av impuls kontroll etc. så snart varsellypene lyser.

Hovedinntrykket er at skolen mangler beredskap, helhetlige perspektiver og kompetanse til å møte barn med atferdsproblemer. En del barn og ungdom får ikke et forsvarlig tilbud i skolen. Dersom ikke disse vilkårene endres vesentlig, vil det trolig være behov for å etablere flere alternative skoletilbud (hvor vi i dag har ca. 50 på landsplan).

Arbeidsmodeller, metoder og tiltak i barneverntjenesten er særlig tilpasset arbeidet med små barn og barnefamiliene. Barnevernet er i langt mindre grad organisert og innrettet for å ta seg av ungdomsproblemer. I det hele synes kommunenes beredskap og tilbud til risikoutsatt ungdom å være dårlig utviklet og løst organisert. PPT, skolehelsetjenesten og barnevernet har i liten grad utviklet adekvate tiltak mot de økende problemene som registreres blant annet på grunnskolens ungdomstrinn. Skoletilbudet er også relativt ensidig og synes lite egnet til å fange opp elever med liten motivasjon for tradisjonelle boklige skolefag. Overgangen fra skole til arbeidsliv er et forsømt område hvor ingen i dag tar et konkret ansvar. Kultur- og fritidstilbud synes for en stor del å være tilpasset relativt ressurssterk og sosialt velfungerende ungdom.

Det er ofte et misforhold mellom ungdomsproblemene alvorlighetsgrad og de tiltakene som settes inn. Risikoungdom har ofte problemer på mange områder samtidig, mens tiltakene rettes mot noen få av disse. Det er et stort behov for å utvikle metoder og tiltak som kan brukes i kommunene og i ungdommenes lokalmiljø, som mellomløsninger mellom pedagogiske, arbeidslivorienterte og økonomiske hjelpetiltak, tilsynstiltak og institusjons plassering. Intensiv oppfølging av ungdom med alvorlige atferdsproblemer i deres hjem og nærmiljø prøves nå ut i prosjektet om Multisystemisk behandling (MST), men rettes primært mot de som har størst problemer. Prinsippene som ligger til grunn for dette programmet – familiebevaring og myndiggjøring – bør også kunne tilpasses mindre intensive nærmiljøbaserte tiltak.

Barnehager og skoler har et særlig ansvar i det forebyggende barnevernet, og det er ofte de pedagogiske institusjonene som først melder fra om utvikling av alvorlige atferdsproblemer. Samtidig har de ofte en dårlig beredskap for å gjøre noe med disse vanskene. Utvalget mener derfor at barnehager og skoler bør få et større ansvar og bedre muligheter for å fungere som base for forebyggende innsats.

Her kan det vises til Stortingsmelding nr. 23 (1997–98) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov, hvor skolene oppfordres til å utvikle handlingsplaner som er sosialt og pedagogisk rettet med sikte på å

forebygge og mestre atferdsproblemer. I meldingen uttrykkes det også at PPT skal utvikle kompetanse for systemrettet arbeid og utvikle arbeidsformer som bidrar til å øke den praktiske støtten lærerne og skolen kan få fra PPT på dette området.

Det er viktig å understreke barnehagen og skolen som oppvekstmiljø og dermed som sosial læringsarena for barn og unge. De positive erfaringene som er høstet med mobbeforebyggende arbeid, sosial kompetansestyrking, fadderordninger/kameratstøtte, elevmekling og konfliktløsning bør integreres i mer helhetlige og langsiktige strategier for å øke mestringsmulighetene og redusere omfanget av problematferd. I denne sammenheng etterlyser utvalget initiativ for å skape gode samarbeidsforhold samt styrke risikoelevs og deres foreldres tilknytning til skolen.

Utfordringene i skolen tilsier også at skolens personale bør suppleres med andre yrkesgrupper, herunder sosialarbeidere og folk fra idrett, kultur og arbeidsliv, for å styrke skolens sosialpedagogiske, interesseutviklende og miljørettede arbeid.

Alt i alt synes det å være behov for en *kommunal barne- og ungdomstjeneste*, som gir tilbud om personlig rådgivning og oppfølging i skole, arbeid og fritid. En slik tjeneste bør arbeide oppsøkende for å utvikle positive utdannings- yrkes- og fritidstilbud for risikoungdom. Tjenesten bør ha mandat til å koordinere tilbudet til ungdom og selv bidra aktivt i oppfølgingen av disse. Oppfølgingstjenesten for ungdom som avbryter videregående opplæring bør også videreutvikles og styrkes.

En slik barne- og ungdomstjeneste bør være en pådriver og et knutepunkt som samordner innsatsen fra andre tilbud, tiltak og tjenester, så som skolen, arbeidsmarkedsetaten, kulturetaten, frivillige organisasjoner, ungdomspsykiatrien, rusomsorgen, fylkesbarnevernet, sosialtjenesten, habiliteringstjenesten og politiet.

Som et ledd i barne- og ungdomstjenestens arbeid bør det etableres *alternative tiltak* for ungdom i risikomiljøer. Tilbudet bør struktureres rundt opplæring og praktiske aktiviteter innenfor barns og ungdoms interesseområder, og gi muligheter for utfoldelse såvel som ferdighets- og kompetanseutvikling gjennom utdanning og yrkesliv, og på det kulturelle og sosiale området. Et aktuelt tiltak kan være inngåelse av ungdomskontrakter der deltakerne sikres en viss økonomisk godtgjøring eller lønn for å gjennomføre et individuelt tilpasset utdannings- og arbeidstreningstiltak.

Tiltaket kan bygge på ideer og erfaringer fra de norske alternative skolene, fra ettervernstiltak i rusomsorgen og fra den svenske «mellanvården» i barne- og ungdomspsykiatrien. Slike tiltak bør være et tilbud til barn og ungdom med begynnende problemutvikling, men kan også fungere som en del av ettervernet for ungdom som tilbakeføres etter at de har vært plassert utenfor hjemmet.

Barn og ungdom som begår voldsforbrytelser og annen alvorlig kriminalitet, kan sies å representere et særlig problemområde. Det kan pekes på at mens den kriminelle lavalder er 15 år, så definerer barnekonvensjonen alle under 18 år som mindreårige med særskilt krav på beskyttelse. Barnekonvensjonen ivaretar ikke samfunnets behov for beskyttelse mot alvorlige lovbrudd.

På dette området behandles barn og unge enten som om de var voksne lovbrøyttere, alternativt overses eller nedtones massivt lovstridig atferd som både kan være selvdestruktiv og samfunnsskadelig. Selv om lovbrøyttere mellom 15 og 18 år også er barnevernets ansvar innenfor denne lovens rammer, så gir det ingen garanti for at de får nødvendig hjelp til rett tid i form av adekvate tiltak.

Bruk av tvang som metode innenfor barnevernet er et omstridt tema. Dersom ikke barnets omsorgspersoner har de nødvendige ressurser til å forsøke å endre uønsket atferd, sviktes den unge med hensyn til sine positive utviklingsmuligheter. Barnets beste blir ikke ivaretatt verken i henhold til barnevernloven eller barnekonvensjonen. Det kan ikke anses forenlig med barnets beste å unnlate å møte alvorlige lovbrudd med hensiktsmessige og utviklingsfremmende tiltak.

Tilråding:

(Jf tilrådinger om kommunal barne- og ungdomstjeneste under mandatpunkt 1 a.)

Det må gjøres mindre attraktivt for kommunene å eksportere barn og ungdom bort fra nærmiljøet. Kommunene må stimuleres til å prøve ut lokale tiltak for ungdom med atferdsvansker for å redusere behovet for institusjoner. Det bør innføres statlige stimuleringsstilskudd for adekvate lokale initiativ.

Når ungdom under den kriminelle lavalder begår alvorlige lovbrudd som ellers ville medføre straffeforfølgelse, blir det i noen tilfelle barnevernsak. Når ungdom over 15 og under 18 år begår lovbrudd, kan det bli barnevernsak istedenfor eller i tillegg til straffesak. Barnevernet fokuserer i så fall på ungdommens totalsituasjon og lite på lovbruddet. Dagens regler om atferdstiltak gir ikke anledning til å vektlegge hensyn som straff eller samfunnsbeskyttelse. Det kan stilles spørsmål ved hvordan barnevernet fungerer i disse saker og i hvilken grad det er riktig at lovbruddet forblir en politisak. Med dagens ordning blir det uklare grenser mellom straff og behandling, hvor plassering i barneverninstitusjoner ofte fungerer som en blanding av to motsetningsfylte tiltak. Dersom målsettingen er å formidle en klar samfunnsmessig reaksjon på lovbruddet, er budskapet til ungdommen uklart og læringseffekten liten. Selv om dette er et vanskelig og kontroversielt spørsmål, bør det vurderes om det bør utvikles spesielle plasseringstiltak utenfor barnevernet som et alternativ til varetektsfengsling eller annen strafferettslig forfølgning.

19.3.2 Mandatets punkt 2:

Utvikling av omsorgstiltak i fosterhjem og institusjoner gjennom blant annet en drøfting av institusjonenes plass og funksjoner og fosterhjemmenes oppgaver, status og roller i forhold til offentlige barneverntjenester. Utvalget skal i tillegg vurdere bruken av institusjoner og fosterhjem som hjelpetiltak.

Mandatpunktet omhandler omsorgstiltak, og ikke institusjonstiltak for ungdom med atferdsproblemer. Utvalget har imidlertid av hensyn til sammenhengen valgt å behandle tiltak utenfor hjemmet samlet under dette punktet. Utvalget finner det også hensiktsmessig å omhandle fosterbarn i denne del av innstillingen.

Fosterhjem er det mest brukte plasseringsalternativet når barnevernet overtar omsorgen for barn. I henhold til lovgivningen er enhver omsorgsovertakelse midlertidig; det vil si at den skal vurderes fortløpende med tanke på tilbakeføring av barnet. Likevel tyder undersøkelser på at en forholdsvis stor andel, ca. 60 % av forsterhjemsplasserte barn, vokser opp i fosterhjemmet. Utvalget mener derfor det er grunn til å spørre om målsettingen om tilbakeføring tas alvorlig nok. Det er behov for utvikling av metoder for et systematisk vurderingsarbeid knyttet til tilbakeføringsvurdering og tilbakeføringsarbeid, og dette arbeidet må settes i gang umiddelbart etter omsorgsovertakelsen.

Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4–15. Utvalget mener at muligheten for tilbakeføring og barnets rett til stabile oppvekstvilkår bør være et sentralt tema for denne planen.

Utvalget har drøftet de utfordringer man møter når det er tale om langvarige plasseringer utenfor hjemmet. Det kan for eksempel dreie seg om små barn som vil få hele sin oppvekst i et fosterhjem, og som har behov for størst mulig trygghet og visshet om egen framtid. En mulig løsning er å åpne for åpen adopsjon. Med dette menes, som omtalt av en samlet Høyesterett i Rt. 1997 s. 534, at det kan bestemmes samvær med biologiske foreldre også etter adopsjon.

Oppfølgingen av fosterhjem er i dag delt mellom to forskjellige kommuner (hvis barnet i sin familie bodde i en annen kommune enn der fosterhjemmet er lokalisert) og fylkeskommunen. Fylkeskommunen som rekrutterer fosterforeldrene får i denne prosessen en god kjennskap til fosterforeldrene, og dette vil være et godt grunnlag for videre oppfølging. De ansatte i fylkeskommunen som jobber med rekruttering og opplæring av fosterhjem har også en spisskompetanse hva gjelder fosterhjem.

En stadig større del av fosterhjemmene blir forsterket utfra fosterbarnas omsorgsbehov. I dag er slike forsterkningstiltak rettslig fundert som et vilkår i avtalen mellom barneverntjenesten og fosterfamilien. Det bør innføres regler som sikrer at fosterbarnets behov for forsterkningstiltak skal være avgjørende, og med mulighet for å overprøve uenighet om forsterkningstiltak.

Rammebetingelsene for fosterhjemmene er i dag preget av store regionale forskjeller. Utvalget har ikke gått inn i diskusjoner om rammebetingelsene for fosterhjemmene hva gjelder sosiale rettigheter og spørsmålet om enkelte av fosterforeldrene skal anses som arbeidstakere eller ikke. Utvalget foreslår at Barne- og familiedepartementet og andre berørte departementer avklarer og samordner dette.

Barne- og familiedepartementet bør også i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet iverksette en utredning av forholdene for fosterbarn med funksjonshemning. Her bør det legges vekt på hvilke hjelpebehov denne gruppen har, og forslag til mer samordning av hjelpetiltakene.

Frivillige plasseringer utenfor hjemmet iht barnevernloven § 4–4 femte ledd er den plasseringstype som har hatt sterkest økning etter innføringen av barnevernloven av 1992. Det kan reises spørsmål om barneverntjenesten i noen grad benytter denne type plassering for å unngå en kostbar og arbeidskrevende fylkesnemndsbehandling. Barnas rettssikkerhet kan bli dår-

lig ivaretatt ved at det oppstår uforutsigbarhet om plasseringens lengde, samtidig som foreldrenes rettssikkerhet svekkes. Utvalget vil derfor foreslå at det settes en tidsfrist for hvor lenge en slik frivillig plassering kan vare.

Ved siden av fosterhjem har institusjoner vært barnevernets vanligste plasseringsalternativ. I løpet av de siste 30 årene har det skjedd en sterk endring i institusjonenes innhold og form, slik at det nå er et sterkt differensiert tilbud. Barneverninstitusjonene er i dag preget av små enheter organisert etter familiemodellen, og noen etableres som enmannstiltak. De siste bygges ofte opp rundt ungdom som ikke fungerer sammen med andre. Dette innebærer at skillelinjen mellom institusjon og fosterhjem har blitt glidende, og dette inntrykket forsterkes av de mange fosterhjem som i dag har et profesjonelt preg. Institusjonenes karakter varierer med om de er beregnet på barn eller ungdom, om de er private eller offentlige, tar i mot kort- eller langtidsplasseringer, om oppholdet bygger på frivillighet eller tvang osv.

Kritikken mot institusjonsplassering har tiltatt de senere år, og dette gjelder særlig plassering av ungdom med alvorlige atferdsproblemer. For denne gruppen har det vist seg at institusjonsplassering har gitt dårlige resultater. Plasseringen har ført til at ungdommene isoleres fra det vanlige livet, og det brukes mye tid og krefter på tilpasning til et kunstig livsmiljø. Institusjonslivet fører ofte til en opptrapping av utagerende atferd og det forekommer negativ «sosial smitte» med negativ læring og nettverksbygging. Skandalesakene som tidvis dukker opp i media har også illustrert rettssikkerhetsproblemene som kan oppstå i lukkede institusjonsmiljøer. Det har videre vist seg vanskelig å vende tilbake til hjemmemiljøet, hvor ungdommene ofte faller tilbake i gamle negative atferds- og kontaktmønstre.

Selv om det vil være en målsetting å forebygge plassering utenfor hjemmet for det enkelte barn eller ungdom, vil det i overskuelig framtid være behov for en del institusjonsplasseringer. Det finnes barn og unge som det ikke finnes andre alternativer for, og plasseringer foregår noen ganger i påvente av at en etablerer mer langsiktige alternativ (f.eks. krise- og utredningsinstitusjoner). En profesjonalisering av fosterhjemsomsorgen og styrking av familie- og nærmiljøbaserte tiltak, kan være et alternativ til institusjonsplassering. Plassering på institusjon skjer ofte ut fra en negativ begrunnelse om at det ikke finnes andre alternativer. Samtidig vil det til enhver tid være barn og unge som kan profittere på et institusjonsopphold. Dette gjelder i større grad de frivillige omsorgsplasseringene enn tvangsplasseringer, og når problembelastningen er mindre alvorlig. Utbyttet for de som plasseres er mest positivt når institusjonen driver et aktivt familiarbeid, når oppholdstiden er tilstrekkelig i forhold til plasseringens formål og når det etableres et effektivt ettervern.

Institusjonstilbud bør gis til ungdom som kan ha et utbytte av det, og det må ha den nødvendige kvalitet, sikkerhet og trygghet. Det bør forutsettes at alle institusjoner blir forhåndsgodkjent, og at det utøves et effektivt tilsyn. Videre må det satses målrettet på utvikling av tilbudenes kvalitet, og at institusjonene i større grad enn i dag er i stand til å tilpasse tilbudet til den enkeltes behov og situasjon. Barneverntjenestens bruk av private plasseringstiltak bør reguleres bedre gjennom avtaler og økonomiske rammer. Offentlige institusjoner må på samme måte som de private ha muligheter til en mer fleksibel

organisering av turnus, og formålstjenlige prosedyrer for systematisk kvalitets- og resultatkontroll bør innføres.

Fylkesmannsembetene, som har ansvaret for å føre tilsyn med institusjonene, har i dag ikke kapasitet til å oppfylle kravet til antall tilsynsbesøk. Innholdet i det tilsynet som utføres synes også uklart, og dagens situasjon er ikke er tilfredsstillende for de barn og unge med atferdsvansker som er i institusjon. Det er framkommet relativt entydige vurderinger som understreker behovet for en mer betryggende kvalitetssikring av disse institusjonene.

Det er viktig å forebygge at ungdom plasseres fordi en ønsker å kvitte seg med dem i nærmiljøet, og i overensstemmelse med nærhetsprinsippet bør omfanget av fjernplasseringer unngås eller reduseres. Det må være hensynet til ungdommen som er utslagsgivende, og det må dokumenteres at andre familie- og nærmiljøbaserte alternativer er forsøkt.

Det må være et selvsagt krav at de omsorgstiltak som iverksettes må kvalitetssikres og gjøres til gjenstand for en kontinuerlig oppfølging.

Når det er snakk om å gripe inn i relasjonene mellom barn og foreldre, kreves stor aktsomhet og evne til å finne løsninger som er tilfredsstillende for begge parter. Som en hovedregel må atskillelse av mor og barn like etter fødselen kun forekomme som en absolutt siste utvei. Det er viktig å være bevisst at en slik atskillelse kan ha mange utilsiktede negative virkninger. Det bør derfor gjennomføres en mer effektiv forebyggingsinnsats ved at gravide i faresonen følges bedre opp, og etter fødselen bør plassering i foreldre – barn tiltak benyttes i større grad enn i dag. Dette vil på sikt også kunne være det beste for barnet.

Tilråding:

Det bør lov- eller forskriftsfestes at det ved rekruttering av fosterhjem først må søkes etter mulige fosterhjem i barnets familie og nettverk. Disse må få like god oppfølging fra barnetjenesten som ordinære fosterhjem. Det innebærer at også slektninger må få godtgjøring og oppfølging.

Plassering utenfor hjemmet etter § 4–4 femte ledd, bør maksimalt ha en varighet av inntil 6 måneder. Dersom plassering fortsatt er aktuelt, må dette behandles av fylkesnemnda.

Det bør utvikles metoder for systematisk arbeid knyttet til tilbakeføringsvurdering og tilbakeføringsarbeid. Dette arbeidet bør legge til grunn at tilbakeføringsvurderingene som hovedregel bør være avsluttet to år etter flytting. For de barna der tilbakeføring ikke fremstår som en realistisk målsetting, bør stabilitet i barnets videre oppvekst være det sentrale tema for den planen som skal legges for barnets fremtidige omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4–15.

Det bør vurderes å gi adgang til åpen adopsjon.

For å sikre kvaliteten i fosterhjemmene bør det utvikles gode veiledningsprogrammer for både tilsynsførere og fosterforeldre. Barnevernets oppfølging både overfor barn, foreldre, fosterfamilie og tilsynsfører må styrkes.

Det bør avklares hvilke rammebetingelser fosterhjemmene skal ha hva gjelder sosiale rettigheter og spørsmålet om hvorvidt enkelte av fosterforeldrene skal anses som arbeidstakere eller ikke.

Forholdene for fosterbarn med funksjonshemninger bør utredes.

Det foreslås at oppfølgingen av fosterforeldre flyttes til fylkeskommunen. Barneverntjenesten skal fortsatt ha kontakt med barn og foreldre.

Det bør innføres regler som sikrer at det er fosterbarnets behov som skal være avgjørende ved spørsmål om å sette inn forsterkningstiltak. Det bør åpnes for at fylkeskommunen kan avgjøre spørsmålet der det er uenighet mellom kommunen og fosterforeldrene.

Atskillelse av mor og barn like etter fødselen bør som hovedregel ikke forekomme, – dvs kun i særlige situasjoner. Det bør gjennomføres en mer effektiv forebyggingsinnsats ved at gravide i faresonen følges bedre opp under deres medvirkning. Etter fødselen må det foreligge tiltak som er til beste både for foreldre og barn.

Det må innføres en godkjenningsordning for institusjoner, slik at alle institusjoner må dokumentere faglige og etiske krav før godkjenning kan gis. Godkjenningen må bl.a. knyttes opp til institusjonens faglige innhold og kvalifikasjoner hos personalet.

Det bør iverksettes utviklingsarbeid når det gjelder nye tilnærminger og retningslinjer for fylkesmennes institusjonstilsyn.

Det er behov for en forsterket forskningsinnsats når det gjelder bruk av institusjoner og fosterhjem som hjelpe- og omsorgstiltak.

Det bør vurderes om botiltak for mindreårige asylsøkere bør omgjøres til barneverninstitusjoner.

19.3.3 Mandatets punkt 3:

Ansvarsforhold og samarbeid: Mellom barneverntjenesten og andre etater som arbeider med barn og unge i kommuner og fylkeskommuner, mellom etater på tvers av forvaltningsnivå, mellom offentlige, private og frivillige tiltak og tjenester, mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Regler om kommunikasjon mellom barneverntjenesten og andre etater og persongrupper er svært kompliserte. Regelmengden har for lengst nådd et smertepunkt, og det er vanskelig å se sammenhengen mellom de forskjellige regelfragmentene som står i en rekke ulike lover. Dette er en uholdbar situasjon for alle parter, ikke minst for dem som kommer i direkte kontakt med barnevernet.

Flere fagfolk, blant annet innen det juridiske fagområdet, har påpekt behovet for forenkling både av lovverket og forvaltningen. Barnevernet kan dermed både bli mer synlig- og tydeliggjort, og lettere tilgjengelig for dem som trenger hjelp. Det har også blant annet blitt understreket at til tross for den positive holdning som myndighetene har gitt uttrykk for til tverrfaglig samarbeid, så savnes det lovbestemmelser som kan gi et klart juridisk grunnlag for at et slikt samarbeid skal kunne fungere i praksis.

I en egen kartlegging utført etter oppdrag fra utvalget, framgår det at forenkling er et sterkt uttalt ønske fra informantene. Her blir det også pekt på at uklare ansvarslinjer mellom kommune, fylke og stat, og mellom forskjellige etater, kan føre til at barn blir kasteballer i systemet.

Her må det understrekes at barnevernloven av 1992 ikke alene representerer noe markert tidsskille i utviklingen av barnevernet. Parallelt med lovarbeidet skjedde en satsing på barnevernet gjennom en fireårig handlingsplan, og i årene 1991–93 fulgte et nasjonalt utviklingsprogram for barnever-

net. Siktepunktet var bl.a. å gi barnevernarbeidet et faglig løft og erfaringene fungerte som innspill til arbeidet med den nye loven.

I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund ble det gjort forsøk med alternativ organisering av barnevernet i en del kommuner. Oppretting av oppvekstetat og barne- og familieavdelinger var en konsekvens blant annet av dette. Det samme gjelder forebygging og nærmiljøorientering, ved å ta utgangspunkt i de arenaer der barn ferdes i det daglige: Helsestasjonen, barnehagen, skolen, fritidsklubben, idrettslaget m.v. Etter utvalgets vurdering synes det grunnlag for å peke på at dette arbeidet gir retning til den profilering av barneverntjenesten som kan gi forhåpninger om en forebyggingsinnsats med løfterike konsekvenser.

Barneverntjenesten bør, som andre kommunale tiltak for barn og unge, være lett tilgjengelig for foreldre og andre med familieansvar, og for evt andre som trenger veiledning. Dette kan en oppnå ved at barneverntjenesten inngår i et nært og forpliktende samarbeid med andre instanser, først og fremst skolehelsetjenesten og helsestasjonene, men også den lokale PPT, skoler og barnehager. Dette kan formuleres som prinsippet om én dør inn til de kommunale barne- og ungdomstjenestene uansett om problemene primært «hører hjemme» i sosial-, helse- eller skolesektoren. Utvalget mener den prosessen som er påbegynt i mange kommuner med en samordning av tjenestetilbudet bør fortsette, og at denne samordningen særlig bør gjelde administrasjon, økonomi og praktisk tilrettelegging av tiltak.

Det synes klart at en større tverrfaglighet og tverretattlig innsats er nødvendig for å styrke oppvekstforhold i sin alminnelighet, og i særlig grad for å bygge ut en tilstrekkelig forebyggende virksomhet. Alle samfunnsinstanser, herunder også arbeidsliv og frivillige organisasjoner, må medvirke på dette området. Fellesforstått ansvarlighet er et overordnet nøkkelbegrep i denne sammenheng.

Norske kommuner varierer sterkt, blant annet når det gjelder størrelse og befolkningstetthet. I enkelte kommuner har én person ansvaret for barnevern i tillegg til en rekke andre oppgaver, mens det i andre kommuner kan være flere titalls personer som utelukkende har barnevern som ansvarsområde. Å arbeide med barnevern i små kommuner stiller dermed andre krav og utfordringer enn i større kommuner. Flere forhold kan gjøre det vanskeligere å arbeide godt barnevernfaglig i slike kommuner: Rekrutteringsproblemer, høy turn-over, mange nyutdannede, lite fagmiljø og uklare roller som barnevernarbeider på grunn av små forhold. I tillegg kommer liten saksmengde, vanskeligheter med å bygge opp kompetanse samt liten stabilitet og kontinuitet.

Det må anses viktig at det i relevante utdanninger, herunder videre- og etterutdanninger, legges vekt på de spesielle utfordringer som knytter seg til det barnevernfaglige arbeidet i små kommuner. Videre bør de ulike forvaltningsnivåene vurdere hvilke bidrag hvert enkelt nivå kan gi til små kommuner med tanke på å tilrettelegge for et best mulig barnevernfaglig arbeid og gjøre kommunene i stand til å løse de lovpålagte oppgaver som er tillagt dem.

Det må også pekes på at mange kommuner er så små at tvangssaker vil bli en sjelden og stor oppgave. Dette kunne være et argument for å legge myndigheten til å reise tvangssaker til fylkeskommunalt nivå. Dersom initiativet til å reise tvangssaker lå til fylkeskommunalt nivå, ville man også få et skille mel-

lom barnevernets hjelpe- og kontrollfunksjon. Dette kunne gjøre det lettere for familier og «meldere» å forholde seg åpent og tillitsfullt til det kommunale barnevernet. På den annen side ville det i praksis måtte være det kommunale barnevernet som meldte til det fylkeskommunale organ som reiste tvangssaker. I noen tilfeller er det nødvendig med alvorlige tiltak, og det ville være barnevernet på kommunalt plan som måtte fremme forslag ved å sende saken videre til fylkeskommunalt initiativ. En annen mulig innvending er at det er ønskelig at samme instans og medarbeider i størst mulig grad bør ha ansvaret for en barnevernsaks begynnelse og til dens avslutning. Det kan derfor ha uheldige følger at problemstillingen starter med «hjelpere i kommunen», og så «eksporteres» opp og videre i de tilfellene hvor det viser seg at hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig. Det er imidlertid klare indikasjoner på at noen kommuner har behov for bistand i bl.a. potensielle tvangssaker. På bakgrunn av de ulike og motstridende hensyn som gjør seg gjeldende i dette spørsmålet, vil utvalget begrense seg til å foreslå at det iverksettes forsøk med regional bistand til kommuner i tvangssaker og andre kompliserte saker.

Utvalget vil peke på behovet for å videreutvikle et forpliktende samarbeid mellom de kommunale barne- og ungdomstjenestene, inkludert barneverntjenesten, for å styrke og utvikle den forebyggende innsatsen og de kommunale hjelpetiltakene til barn og foreldre. Behovet for forpliktende samarbeid er like aktuelt på fylkeskommunalt nivå, for å sikre barna og deres familier nødvendige spesialisttjenester. Det er vanskelig å skissere organisasjonsmodeller som kan være aktuelle i alle kommuner, og en bedre samordning av tjenestetilbudet kan oppnås på flere måter. Barnevernets rolle i forhold til øvrige tjenesteområder bør drøftes: Skal barnevernet kunne forplikte andre instanser hva gjelder så vel hjelpetiltak iht barnevernloven som spesialisttilbud fra psykisk helsevern? Utvalget vil imidlertid peke på at organisasjonsmodeller i seg selv ikke løser de problemer og utfordringer som tjenestene står overfor, og for å være effektive må samordningstiltak kombineres med tiltak for å utvikle tverretatlige arbeidsmodeller og en felles problemforståelse mellom barnevernet, skolen og barne- og ungdomspsykiatrien.

Utvalget mener det er viktig at tilskudds- og refusjonsordninger tilrettelegges slik at de oppmuntrer til bruk av familie- og nærmiljøbaserte tiltak framfor plasseringstiltak, og at en så ofte som mulig unngår «fjernplasseringer» over fylkesgrenser. Det bør videre vurderes om ansvaret for beslutninger om barn og unge skal få tilgang til fylkeskommunale plasseringstilbud bør flyttes fra det kommunale til det fylkeskommunale barnevernet.

Det er viktig at dialogen mellom den fylkeskommunale konsultasjonstjenesten og den kommunale barneverntjenesten videreutvikles i alle fylker slik at samarbeidet blir mer forpliktende. Blant annet bør det utarbeides konsensuskriterier for når en bør iverksette kommunale tiltak, og når fylkeskommunale tiltak er bedre egnet.

Også på fylkeskommunalt nivå må bedre samordning av tjenesteområdene sikres. I Stortingsmelding nr 25 (1996–97), den såkalte psykiatrimeldingen, påpekes at den største faglige utfordringen for barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien trolig er arbeidet med utagerende og atferdsvanskelige barn og unge. Når det videre sies at ved tildeling av midler til utbygging av barne- og ungdomspsykiatrien vil tiltak som styrker samarbeide

mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet bli prioritert, uttrykkes en ambisjon som så langt ikke gjenspeiles i fylkeskommunenes opptrappingssplaner.

På fylkeskommunalt nivå er det for barn og unges del viktig at en rekke fag- og tjenesteområder samarbeider. Her nevnes i tillegg til barnevern og barne- og ungdomspsykiatri, pediatri, russektoren, voksenpsykiatrien og sist, men ikke minst, utdanningssektoren. Det nødvendige samarbeid i forhold til den enkelte familie må sikres gjennom forpliktende prosedyrer innen og på tvers av organisatoriske rammer. I et kvalitetssikringssystem må det godtgjøres at det er vurdert hva som anses å være relevant samarbeid.

Tilråding:

(Jf. tilråding om kommunal barne- og ungdomstjeneste under punkt 19.3.1)

Under oppbyggingen av en organisatorisk samlet barne- og ungdomstjeneste, vil utvalget påpeke nødvendigheten av å ha en særskilt oppmerksomhet mot barnevernet i «snever forstand» .

Det bør iverksettes en utredning med tanke på forenkling, både av lov- og regelverket og av de forvaltningsmessige sider av barnevernet.

Det bør legges opp et nært samarbeid mellom alle oppvekstfaglige instanser og arbeidslivet.

Det bør etableres et nært samarbeid med frivillige organisasjoner som retter seg til barn og ungdom.

Det bør vurderes om ansvaret for beslutninger om barn og unge skal få tilgang til fylkeskommunale plasseringstilbud, og som ikke avgjøres i fylkesnemnda, bør flyttes fra det kommunale til det fylkeskommunale barnevernet. I denne sammenheng bør det også vurderes hvem som skal ha ansvar for akutt plasseringer.

Det bør iverksettes utrednings- og utviklingsarbeid for å finne fram til mer helhetlige og flerfaglige tiltak enn det som i dag eksisterer. Det bør også iverksettes forsøk med regional bistand til kommuner i tvangssaker og andre kompliserte saker.

Tilskudds- og refusjonsordninger bør tilrettelegges slik at de oppmuntrer til bruk av familie- og nærmiljøbaserte tiltak framfor plasseringstiltak, og at en unngår «fjernplasseringer» over fylkesgrenser.

19.3.4 Mandatets punkt 4:

Oppsummere tilgjengelig kunnskap om i hvilken grad og hvordan lovverket sikrer partenes rettssikkerhet i barnevernsaker og kvalitativt gode tjenester. Under dette punktet skal utvalget blant annet vurdere den nye ordningen med fylkesnemnder for sosiale saker.

Dette punktet har relevans i de fleste sammenhenger der det foretas intervensjon i familien, og når særlige tiltak skal iverksettes overfor barn og ungdom. I prinsippet er det en selvfølgelighet at det ikke skal gjøres mer vidtgående tiltak enn det som er nødvendig ut fra situasjonen. I barnevernloven kommer dette til uttrykk blant annet i § 4–12, annet ledd, som sier at omsorgsovertagelse ikke skal vedtas selv om lovens vilkår er oppfylt, dersom det kan skapes en tilfredsstillende omsorgssituasjon gjennom hjelpetiltak i hjemmet.

Det samme gjelder i § 4–3, som fastslår at undersøkelsen ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig.

Holdningen til foreldre og barn vil her være grunnleggende momenter. Dersom de ikke ønsker et tiltak, vil det selvsagt øke dets karakter av inngrep. Prinsippet om det mildeste tiltak og mildeste inngrep må også forstås slik at et inngrep ikke skal gis lengre varighet enn nødvendig. Tidsperspektivet er alltid viktig i barnevernarbeid. Et brudd i forholdet mellom foreldre og barn kan være uopprettelig hvis det blir langvarig nok.

Denne «vær varsom- verdien» står imidlertid i et spenningsforhold til en annen verdi som kan formuleres som prinsippet rett hjelp til rett tid. Vi skal være varsomme, men ikke slik at barnet blir værende i ødeleggende situasjoner preget av omsorgssvikt eller overgrep uten at samfunnet bryr seg. Dersom verdien «vær – varsom» blir for sterk, kan den legitimere en vegring fra samfunnets side som innebærer at barnet ikke får den hjelp det har behov for og krav på.

Tradisjonelt har rettssikkerhetsverdier i barnevernet vært knyttet til foreldrenes behov for vern mot vilkårlige inngrep fra barnevernet. I barnevernloven av 1992 er rettssikkerheten i tvangssaker søkt sikret gjennom etableringen av fylkesnemnda. Den kan gi pålegg om bruk av hjelpetiltak. I praksis skjer ikke det ofte.

Det kan stilles spørsmål ved om ordningen med fylkesnemnd kan styre barneverntjenestens ressurser over mot utredningsarbeid. Dette kan være betryggende med tanke på å gi fylkesnemnda et solid beslutningsgrunnlag. Men det er også et tankekors hvis det brukes mer ressurser til utredning av barna og familiene i forberedelsen av en fylkesnemndsak, enn til direkte hjelpetiltak på et tidligere tidspunkt i prosessen. Når vi vet at fylkesnemndas vedtak kan overprøves i tre rettsinstanser, må vi også spørre om rettssikkerhetsverdien er prioritert for høyt på dette stadiet av saken.

Noe av det mest problematiske er trolig den overopphoping av mangeldiagnostiske data som utredningsvirksomheten medfører. Ved å bruke så mye energi på å belyse det negative, det som ikke fungerer, osv, står en også i fare for å bidra til en negativ utvikling, uansett hvilke beslutninger og tiltak som iverksettes. Det problematiske her er at det etterlyses data om det mangelfulle, samtidig som vi vet at en positiv utvikling alltid vil bygge på de positive muligheter som finnes, og som det vil være spor av i enhver situasjon.

En side ved det skjønn som skal utøves er at det ofte kan være lettere å avdekke det mangelfulle enn det verdifulle. Vi har også lang tradisjon i å fokusere det som er negativt gjennom vår diagnostiske praksis. Derimot har vi begrensede erfaringer når det gjelder mulighetsfokusering. En annen side ved dette er de problemer som knytter seg til prediksjon. Det innebærer at selv om vi makter å kartlegge en her- og nå situasjon, har vi ikke nødvendigvis klargjort de forhold som er mest relevante i et framtidsperspektiv. Dette er en faglig utfordring som kan medvirke til handlingslammelse.

Her har ulike fagtradisjoner forskjellige innfallsvinkler, og det kan være en konflikt mellom forvaltningspraksis på den ene siden, og empowermentperspektiver og nyere pedagogikk på den annen, ved at den første trenger «bevisgrunnlag», mens pedagogikken bygger på de positive utsiktene som er avdekket.

Barnevernet er en fordeler av knappe ressurser. På tross av lovens sterke føringer om forebyggende arbeid og hjelpetiltak, og økningen i antall barn som mottar hjelpetiltak, ser det for utvalget ut som om en forholdsvis stor andel av barnevernets ressurser går med til omsorgsovertakelsessakene, som naturlig nok ofte er blant de mest krevende.

Med begrensede ressurser er det en fare for at barnevernet nedprioriterer både forebyggende arbeid og samarbeidsprosjekter med andre etater. Dette kan også føre til at kommunene legger til grunn en ulik forståelse for grensene for sitt forebyggende arbeid, og også for hva som gir grunnlag for å reise sak om omsorgsovertakelse. Empiriske undersøkelser viser at det er store regionale forskjeller når det gjelder omsorgsovertakelser, og antyder at «toleransetersklene» for omsorgstiltak varierer betydelig. Dette etterlater et inntrykk av vilkårlighet.

Når det så gjelder kvaliteten av hjelpetiltakene, er det en generell vurdering at hovedproblemet ikke er mangel på tiltak, men at disse ikke er kvalitetssikret i en helhetlig oppvekstrelatert kontekst.

Barnekonvensjonen fastslår i artikkel 12 at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal ha rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet, og at barnets synspunkter skal gis behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barnet skal særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår det, enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan. Etter barnevernloven kan barnet enten være part med rett til advokat, eller få si sin mening direkte til avgjørelsesorganet eller gjennom en særskilt oppnevnt talsperson. Evalueringen av ordningen med barnets talsperson tyder på at ordningen i det vesentligste fungerer godt, men at det er behov for visse endringer, bl.a. hva gjelder barnets rett til konfidensialitet.

Foreldre blir ofte glemt når barnet er tatt under omsorg, og den eneste kontakten de har med barnevernet kan være i forbindelse med samværsordninger. Barnevernet bør ha et selvstendig ansvar for å sørge for at foreldre som ønsker det kan få hjelp til å komme ut av den situasjonen som har ledet frem til at barnet er plassert utenfor hjemmet.

I Danmark har man prøvd ut ulike støtteordninger for foreldre som opplever at barna flytter i fosterhjem eller i institusjon, og det foreslås nå å lovfeste en ordning med en støtteperson som kan bidra til å styrke foreldrenes samarbeid og involvering i arbeidet om barnet. Dette kan medføre en større gjensidig respekt mellom foreldrene og omsorgspersonene barnet bor hos.

Bakgrunnen for at man i den nye barnevernloven innførte egne bestemmelser for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, var bl.a. at vedtaket primært vil være rettet mot barnet selv, at barnevernet og foreldrene ofte vil være enige om tiltaket, og at atferdstiltakene i utgangspunktet vil ha en mer tidsavgrenset rekkevidde enn omsorgstiltakene. I disse sakene fant en det også nødvendig å bedre den unges rettssikkerhet. Dette ble gjort ved at den unge ble gitt fulle partsrettigheter i slike saker, uavhengig av alder.

En egen ordning for barn og unge med atferdsavvik kan føre til en underkommunisering av bakenforliggende omsorgssvikt eller bakenforliggende psykiske problemer. Praktiseringen av ordningen har, slik utvalget ser det, ført til et aldersbetinget perspektivskifte på barnet. Opptil ca. 12 år

betraktes barn i lys av sin omsorgssituasjon, og etter det betraktes de mer som vanskelige eller kriminelle. Utvalget vi tilrå en lovendring som ivaretar sakenes kompleksitet ved at barnevernlovens inngrepskriterier behandles under ett, og slik at omsorgen overtas også der inngrepskriteriet knytter seg til ungdommens atferdsvansker. Det vil fortsatt være viktig å sikre ungdommenes eget behov for rettssikkerhet ved atferd som inngrepskriterium, ved siden av omsorgsovertagelse i forhold til foreldrene

Når barn og unge fremviser omfattende atferdsvansker, vil det ofte vise seg at foreldrene, av ulike årsaker, ikke har maktet å sette nødvendige grenser for uønsket atferd. Når barnevernet etter et tvangsvedtak eller som et frivillig tiltak skal ivareta barnet, må foreldrene kunne forvente at barnevernet sørger for at barnet eller den unge er sikret fullverdig ivaretagelse, inklusive opplæring og personlig utvikling. Det er derfor grunnlag for å gjennomgå det regelverk som regulerer utøvelsen av tvang i tiltaket.

For at barneverntjenesten skal kunne ivareta barns interesser, er det nødvendig at den får kunnskap om når barn lever under vanskelige forhold. I alle alvorlige tilfeller, ikke bare § 4–12 og § 4–24, men også etter § 4–19 om samvær, § 4–20 om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, og § 4–21 om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, bør det derfor være opplysningsplikt på forespørsel, både ved profesjonsmessig og forvaltningsmessig taushetsplikt. Dette er hensyn som kan tale for at personer med forvaltningsmessig taushetsplikt bør være forpliktet til å besvare enhver forespørsel fra barneverntjenesten. Meldeplikt av eget tiltak kan være begrenset til når melder har grunn til å tro at det foreligger alvorlig omsorgssvikt. Dette bør gjelde både ved profesjonsmessig og forvaltningsmessig taushetsplikt.

Utvalget er også av den oppfatning at reglene om at lagmannsretten, både i små og store saker, uansett skal settes med syv dommere, hvorav to fagkyndige, framtrer som unødvendig ressurskrevende, og ikke bør være ufravikelige.

Den tid som går med til rettslig overprøvelse, innebærer usikkerhet for barnet og foreldre om hvor barnet skal være. Samtidig vil planlegging og gjennomføring av tiltak kunne bli preget av den tid som medgår til rettslig overprøving. Idet fylkesnemndsbehandling i praksis tilsvarer en ordinær rettslig behandling i første instans, bør rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak skje direkte for lagmannsretten.

Fylkesmannen har som en av sine oppgaver å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner og fylkeskommuner, og herunder påse at kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgaver de er pålagt etter loven. Etter utvalgets oppfatning er fylkesmannsembetenes innsats i noen grad rettet mot overholdelse av frister, og ikke i like stor grad mot kvaliteten i arbeidet. Etter utvalgets mening bør det fastsettes at fylkesmennenes tilsyn på dette området blant annet skal sette fokus på spørsmålet om det er utarbeidet tiltaksplan og omsorgsplan for barnet og på oppfølgingen av tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem.

Tilråding:

Det bør foretas en gjennomgang av gjeldende inngrepskriterier med det formål å vurdere om kravet til faglig skjønn ivaretar barnets interesser på en forsvarlig måte.

Det er behov for regelfestede ordninger for å høre barnets mening. Aldersgrensen på 12 år i barnevernloven § 6–3 bør senkes eller oppheves.

Ordnningen med barnets talsperson bør ikke gjøres obligatorisk, men fortsatt være gjenstand for en individuell vurdering. Barn må ha anledning til å formidle sin mening til talspersonen, uten at denne må være forpliktet til å formidle uttalelsen videre mot barnets vilje. Utvalget er klar over at barnets talsperson i enkelte saker ikke vil kunne love å hemmeligholde opplysninger fra barnet, jf. bestemmelsen om avvergeplikt i straffeloven § 139. Etter utvalgets oppfatning bør ordningen med at talspersonen skal gjøre seg opp en selvstendig mening om saken, fjernes.

Det bør presiseres i barnevernloven § 4–16 om oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse at barnevernet skal ha et selvstendig ansvar for å sørge for at foreldrene får nødvendig hjelp og bistand til å bedre sin livssituasjon.

En ordning med støtteperson for foreldrene bør utprøves i noen fylker.

Inngrepskriteriene ved alvorlige atferdsvansker tas inn i barnevernloven § 4–12, slik at det blir nødvendig å overta omsorgen også for disse barn og unge. Dagens ordning med egne partsrettigheter for barnet/ungdommen forutsettes benyttet når tiltaket i form av flytting er begrunnet med atferdsavvik.

Forskriftene som regulerer tvangsadgang under opphold i institusjon bør gjennomgås med sikte på hvorvidt det er i barnets interesse med dagens begrensninger bl.a. i adgang til kroppsvisitering ved mistanke om våpen, og hvordan man kan stoppe et barn ved rømming.

Barnevernloven § 6–4 bør endres slik at opplysningsplikten også omfatter §§ 4–19, 4–20 og 4–21. Samtidig bør § 6–4 gi alle med forvaltningsmessig taushetsplikt anledning til, uten hinder av denne, å gi melding til barneverntjenesten hvis de blir kjent med forhold som kan medføre tiltak etter barnevernloven.

Det bør settes i gang en utredning med sikte på å undersøke nærmere kommunale og regionale forskjeller i barnevernet. Særlig m.h.t. tvangstiltak bør slik forskning fortrinnsvis gjennomføres på nordisk nivå (jf. beskrivelser av tidligere og nåværende forskning i kapittel 17.2).

Det bør foretas en gjennomgang og avklaring av hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for fylkesnemndene. Enten bør disse også inneholde regler om rettslig overprøving, eller så bør kapittel 33 i tvistemålsloven endres slik at alle regler om rettslig overprøving fremgår av dette kapitlet.

Rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak bør skje direkte for lagmannsretten.

Det bør utarbeides nærmere regler for fylkesmannens forvaltningstilsyn.

19.3.5 Mandatets punkt 5:

Utvikling av kompetansen i barneverntjenesten i en vid betydning av begrepet. Dette gjelder blant annet formålstjenlige konsultasjonsordninger i og mellom kommuner og fylkeskommuner og evner til å møte etiske og normative dilemmaer i barneverntjenesten.

Kompetanse omfatter noe langt mer enn dyktighet i en snever akademisk-faglig forstand, da det handler om å være troverdig på et meget komplisert menneskelig arbeidsområde. Dette stiller krav om både faglig, personlig, sosial og etisk kompetanse. Det kreves også evne til å bevare og videreføre de kvalifikasjoner og personlige egenskaper man har ervervet. På et område som dette må det også stilles krav om gode samarbeidsevner, både med hjelpetrenende, og andre fagfolk og etater.

Barnevernet er avhengig av en realkompetanse som stiller krav om en best mulig rekruttering til kvalitativt gode utdanningstilbud. Samtidig må arbeidsfunksjonene og arbeidsplassene være innrettet slik at kompetansen både kan vedlikeholdes og videreutvikles. Det må være et grunnkrav at organiseringen er slik at den fremmer positive egenskaper og hemmer negative. Det positive her dreier seg om en kontinuerlig faglig og personlig utvikling i takt med nye kunnskaper og krav på området. Det negative på dette området kan blant annet omfatte rutineflegmatisme, faglig stagnasjon og utbrenning. I og med at kompetanse primært må sees på som en følge av yrkesutøverens personlige initiativ, må det være en grunnleggende innstilling hos den enkelte til både vedlikehold og videreutvikling. Det gjelder både av personlige og faglige forutsetninger for å imøtekomme de utfordringer som yrkesutøvelsen medfører.

Det som her er påpekt gjelder for all kompetanseutvikling i samfunnet. Samtidig synes det innlysende at kravene til faglig og personlig kompetanse, samt vedlikehold og videreutvikling både gjennom utdanning, yrke og på personlig basis, i særlig grad må gjelde innenfor et område som barnevernet. Selv om det er hevdet at det ikke foreligger noe allment anerkjent kompetansebegrep i barnevernet, så er det uomtvistelig at den som er kompetent på en troverdig måte innenfor et område som dette, må være i stand til å skape tillit, utøve faglig skjønn i komplekse og kritiske situasjoner, og samtidig være i stand til å iverksette og videreføre tiltak som best vil tjene de barna som er rammet.

De fleste av de yrkesfunksjoner det her er tale om, må anses å være meget personavhengige. Dette medfører at hvis de utøvende personene er dyktige, så vil tjenestene være vellykkede. I motsatt fall vil tjenestene stå i fare for å kunne skape flere problemer enn positive muligheter. Denne bevisstheten gjør det nødvendig å vurdere nye typer av kvalifisering, som i maksimal grad forbereder for de krevende oppgaver det her er tale om.

Det er nødvendig å sette bestemte kompetansekrav for denne yrkesutøvelsen, samtidig som formalkompetanse i tradisjonell betydning basert på bestemte utdanninger, ikke kan anses tilstrekkelig. De krav som er påpekt ovenfor til realkompetanse, ved å forutsette både utdannings-, yrkes- og personlig læring, må være grunnleggende. Relevante kompetansekrav må naturligvis også gjelde dem som er knyttet til fylkesnemnda, både som sakkyndige og jurister.

Utvalget har referert til forskning som tyder på at barnevernarbeidere kan ha tendens til å være mer opptatt av å diagnostisere omsorgspersonen enn omsorgssituasjonen, og at man er for lite oppmerksom på at omsorgspersonene ofte har et strevsomt dagligliv, med dårlig økonomi, dårlige boforhold både for barn og voksne, mangel på sosialt nettverk, mangel på trygghets-

følelse, svak selvrespekt og et manglende framtidsperspektiv. Dette gir en indikasjon på behovet for gjennomtenkning og refleksjon når det gjelder barnevernets arbeidsgrunnlag og behovet for nye faglige perspektiver. En side ved dette er behovet for en opprydding i begrepsbruken, som preges av en utvendig og mekanisk oppfattelse, som i liten grad avspeiler mennesket som et vilende, intensjonalt vesen. Utvalget anser eksempelvis at begrepene «klient» og «behandling», ikke kan ha noen naturlig plass på et område hvor hovedsaken er barns og unges oppvekst, og hvor de som skal hjelpes må være samarbeidspartnere og hovedaktører i en utviklingsprosess. Begrepet «behandling» har imidlertid relevans når det er tale om medisinske eller psykologiske tiltak.

Barnevernets innhold vil være preget av den måten tjenesten arbeider på. Det må utvikles systemer for internkontroll og kvalitetssikring som tilrettelegger og sikrer fortløpende vurdering av eget arbeid. Barnevernet er i likhet med andre offentlige tjenester både fordeler og mottaker av knappe ressurser. Det er en særlig oppgave å arbeide så optimalt som mulig for å hindre utbrenthet og slitne ansatte. Det vil være formålstjenlig å utvikle et samarbeid mellom praksisfeltet, myndigheter og forsknings- og utdanningsmiljøer med tanke på å vurdere arbeidsmåter, arbeidsomfang og prioriteringer. Utvalget ser det også som ønskelig at det utvikles et vitenskapelig miljø som kan ivareta grunnleggende kompetansefremmende behov på det barnevernfaglige området, både gjennom forskning, utdanning og videreutdanning.

I tillegg til de forslag om styrket forskningsinnsats på områder som allerede er nevnt, vil utvalget påpeke behovet for mer forskning om temaområdet etnisitet og barnevern.

For alle som er ansatt i barnevernet bør vedlikehold og videreføring av egen kompetanse være et krav til og en rett for den enkelte yrkesutøver. Mulighetene for faglig fornying gjennom yrkesrelatert videre- og etterutdanning bør styrkes vesentlig, og slik fornying bør være obligatorisk. Samtidig er det vesentlig å sette fokus på systemet og strukturen som profesjonsutøverne fungerer innenfor, og utvikle en arbeidsorganisasjon som kan fremme positive og hemme negative menneskelige kvaliteter.

Utvalget mener at barnevernfeltet har sakkert akterut hva gjelder kompetansenivå og kompetanseutvikling sammenliknet med andre instanser som for eksempel PPT og BUP. For barnevernets vedkommende er det ikke samsvar mellom kompetansenivå og ansvarsområde.

Tilråding:

Det bør gjennomføres en kritisk gjennomgang av forståelsesmåter og begrepsbruk i barnevernet.

Den faglige og etiske kompetanse for yrkesutøvere i barnevernet må styrkes. I den sammenheng må kompetansekriteriene og kravene til praksis vurderes, og det bør utredes autorisasjonsordninger for relevante yrkesgrupper.

Treårig høyskoleutdanning anses som nødvendig, men ikke som tilstrekkelig for å inneha stillinger i barnevernet. For å styrke den formelle og reelle kompetansen, må grunnutdanningen påbygges med veiledning og mål-

rettet videreutdanning. Utvalget mener at et minimumsnivå bør være to års påbygging inkludert ett år med veiledet praksis.

Kravene med hensyn til målrettet barnevernutdanning ut over det som gis i dagens grunnutdanninger, kan imøtekommes på ulike måter. Utvalget vil peke på følgende alternativ:

- grunnutdanningene påbygges med et fjerde målrettet år
- videreutvikling av videreutdanninger av minimum ett års varighet.

Det er behov for styrket forskningsinnsats om temaområdet etnisitet og barnevern.

Utvalget foreslår at barnevernloven § 2–1 siste ledd første setning endres til: «Kommunene har ansvar for å etablere ordninger som sikrer ansatte i barnevernet kontinuerlig utvikling og vedlikehold av sin kompetanse.» Barnevernloven § 2–2 endres tilsvarende.

19.4 Oppsummering av tilrådinge

Kategoriseringen av tilrådinge følger samme mønster som nevnes innledningsvis i dette kapitlet, nemlig:

- i. Konkrete forslag – som vi her har delt opp i to underkategorier:
 - a) Forslag som krever formelle endringer i lovverket eller beslutninger på statlig nivå, – utover beslutninger om at spørsmål skal utredes nærmere (kapittel 19.4.1)
 - b) Tilrådinge til kommunale og fylkeskommunale myndigheter – politiske og administrative organer eller/og etater som yter tjenester (kapittel 19.4.2)
- ii. Idéer om fornyingstiltak som bør gjennomføres på basis av utprøving og forskning (kapittel 19.4.3)
- iii. Tilrådinge om videre utredningsarbeid med påpekte problemstillinger (kapittel 19.4.4)

De tilrådingene som kan klassifiseres i flere kategorier, er plassert i en hovedkategori med krysshenvisninger og korte merknader om forbindelseslinjene.

I og med at dette er en oppsummering, har vi naturlig nok utelatt mange detaljer fra de tidligere tilrådingsavsnittene i dette kapitlet. Vi vil samtidig poengtere at de punktene som nevnes nedenfor, bør sees i sammenheng med de andre tilrådingene.

I de følgende delkapitlene blir mandatrelaterte tilrådinge nevnt først. Utover dette blir tilrådingene hovedsakelig nevnt i samme rekkefølge som de legges fram tidligere i dette kapitlet.

19.4.1 Konkrete forslag som krever endringer i lovverket eller statlige beslutninger

- Barn og unges rett til barneverntjenester lovfestes.
- Eksemplifiseringen av hjelpetiltak i § 4–4 annet ledd strykes.
- Det må gjøres mindre attraktivt for kommunene å «eksportere» barn og ungdom bort fra nærmiljøet. Kommunene må stimuleres til å prøve ut lokale tiltak for ungdom med atferdsvansker for å redusere behovet for

institusjoner. Tilskudds- og refusjonsordninger bør også tilrettelegges slik at de stimulerer til familie- og nærmiljøbaserte hjelpetiltak i stedet for plasseringer utenfor hjemmet som omsorgs- eller hjelpetiltak. Det bør innføres statlige stimuleringsstilskudd for adekvate lokale initiativ. Dette forslaget berører også kommunene (kapittel 19.4.2) og utviklingsarbeid (kapittel 19.4.3).

- Det lov- eller forskriftsfestes at barnevernet ved rekruttering av fosterhjem først må søke etter mulige fosterhjem i barnets familie og nettverk.
- Plassering utenfor hjemmet etter § 4–4 femte ledd, bør maksimalt ha en varighet av inntil 6 måneder. Dersom plassering fortsatt er aktuelt, må dette behandles av fylkesnemnda.
- Oppfølgingen av fosterforeldre flyttes til fylkeskommunen.
- Det åpnes for at fylkeskommunen kan avgjøre spørsmålet om å sette inn forsterkningstiltak der det er uenighet mellom kommune og fosterforeldre.
- Reglene som omhandler å høre barnets mening bør endres, gjennom at aldersgrensen på 12 år i barnevernloven § 6–3 senkes eller oppheves.
- Barn må gjennom endringer i regelverket gis anledning til å formidle sin mening til barnets talsperson, slik at talspersoner ikke lenger blir forpliktet til å formidle uttalelsene videre mot barns vilje.
- Det presiseres i barnevernloven § 4–16 om oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse, at barnevernet skal ha et selvstendig ansvar for å sørge for at foreldrene får nødvendig hjelp og bistand til å bedre sin livssituasjon.
- Inngrepskriteriene ved alvorlige atferdsvansker tas inn i barnevernloven § 4–12, slik at det blir nødvendig å overta omsorgen også for disse barn og unge.
- Barnevernloven § 6–4 bør endres slik at opplysningsplikten også omfatter §§ 4–19, 4–20 og 4–21. Samtidig bør § 6–4 gi alle med forvaltningsmessig taushetsplikt anledning til, uten hinder av denne, å gi melding til barneverntjenesten hvis de blir kjent med forhold som kan medføre tiltak etter barnevernloven.
- Det foretas en gjennomgang og avklaring av hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for fylkesnemndene.
- Rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak skal skje direkte for lagmannsretten.
- Innføring av en godkjenningsordning for institusjoner, slik at alle institusjoner må dokumentere faglige og etiske krav før godkjenning kan gis.
- Det utarbeides nærmere regler for fylkesmannens forvaltningstilsyn.
- Utvalget foreslår at barnevernloven § 2–1 siste ledd første setning endres til: «Kommunene har ansvar for å etablere ordninger som sikrer ansatte i barnevernet kontinuerlig utvikling og vedlikehold av sin kompetanse.» Barnevernloven § 2–2 fjerde ledd endres tilsvarende.
- Det presiseres i regelverket at en utredning i barnevernet skal kartlegge hva som er best for barna, og hvordan foreldrene kan hjelpes til å forbedre sin omsorgsevne. Mangler ved foreldrenes omsorgsevne og barnas omsorgssituasjon skal kun vektlegges når dette er av betydning i forhold til lovens vilkår for iverksetting av tiltak.

19.4.2 Tilrådinger til kommunale eller fylkeskommunale myndigheter

- Det må være et mål at de som har behov for hjelp og råd kan henvende seg ett sted, og at de kan gjøre det i forvissning om at deres integritet er ivare tatt på en betryggende måte.
- Forebyggende tiltak må få en mer framtrødende plass i kommunenes virksomhet. Barnevernet må også intensivere sitt arbeid med utvikling, systematisk oppfølging og vurdering av hjelpetiltak i barnevernet. Dette forutsetter etter utvalgets vurdering av konsekvensene (se kapittel 20 og jf. 19.4.1) også støtte og innsats fra statlige myndigheter, og utviklings- og forskningsarbeid (jf. kapittel 19.4.3).
- Det bør vurderes tiltak for å sikre at lokalpolitikere får oversikt over og tar ansvar for tjenestetilbudet til det kommunale barnevernet. I hver kommune bør det være ett folkevalgt organ som har et særlig ansvar for forebyggende oppgaver etter barnevernloven § 3–1 første ledd. Etter utvalgets vurdering, må kommunen i forbindelse med utarbeiding av økonomiplanen også ta ansvar for å utarbeide en samlet prioritering av forebyggende tiltak (med henvisning til denne bestemmelsen i barnevernloven).
- Tiltak som fremmer fellesskap og brobygging mellom generasjonene bør konkretiseres i kommunenes forebyggingsplaner.
- Det bør etableres en organisatorisk samlet kommunal barne – og ungdomstjeneste for å styrke forebyggende arbeid, igangsette frivillige hjelpetiltak, og for å sikre «rett til hjelp til rett tid». Tjenesten bør ha mandat til å koordinere tilbudet til ungdom og selv bidra aktivt i oppfølgingen av disse.
- Det bør legges til rette ordninger som sikrer kontinuerlig videre- og etterutdanning og veiledning av personalet i barnevernet.
- Det bør vurderes å etablere lokale, flerfaglige miljø og tiltak for eksempel av typen oppvekstfaglige ressursentre, for å arbeide langsiktig med å utvikle best mulige tilbud til vanskeligstilte barn og unge og bidra aktivt til å styrke oppvekstvilkårene på alle relevante livs- og læringsarenaer.
- Det bør utvikles ordninger som sikrer kontinuitet og bl.a. personellmessig stabilitet i barnevernvirksomheten.
- Det bør iverksettes tiltak for å synliggjøre barnevernets formål, verdigrunnlag og arbeidsoppgaver, både overfor de tjenesten forholder seg til, og overfor offentligheten. For bl.a. å systematisere og spre erfaringer på tvers av kommuner og fylkesgrenser, og for å inkludere fylkesnemndenes virksomhet i slike tiltak, bør også statlige myndigheter trekkes inn i denne typen tiltak.

19.4.3 Idéer om fornyingstiltak gjennom utprøvinger og forskning

- Utviklingsarbeid når det gjelder nye tilnæringer og retningslinjer for fylkesmennenes institusjonstilsyn. Forslaget innebærer også justeringer av fylkeskommunenes kvalitetskontroll med institusjonene (kapittel 19.4.2), og på lengre sikt forutsetter dette også statlige beslutninger om endringer i regelverket (kapittel 19.4.1).
- En ordning med støtteperson for foreldre med barn som er frivillig eller ufrivillig plassert utenfor hjemmet, bør prøves ut i noen fylker.

- Det settes i gang forsøksvirksomhet med regional bistand til kommuner i tvangssaker og andre kompliserte saker.

Utvalget tilrår forsterket forskningsinnsats når det gjelder bl.a. følgende temaområder:

- Hjelpetiltak i barnevernet og effekten av dem.
- Bruk av institusjoner og fosterhjem som hjelpe- og omsorgstiltak.
- Forskningsrelatert utrednings- og utviklingsarbeid for å finne fram til mer helhetlige og flerfaglige tiltak (jfr. også skisserte forskningsbehov i kapittel 4).
- Undersøke nærmere kommunale og regionale forskjeller i barnevernet, særlig mht. tvangsstiltak, og hvis det viser seg hensiktsmessig til dels gjennom en styrking av den forskningen som allerede pågår i nordisk regi (jf. kapitlet om barnevernet i andre land).
- Etnisitet og barnevern.

19.4.4 Tilrådinger om videre utredningsarbeid

- For å ivareta de oppgaver som knytter seg til alvorlig kriminalitet utført av ungdom opp til 18 år, bør det vurderes å utvikle spesielle plasseringstiltak utenfor barnevernet som alternativ til varetektsfengsling eller annen straffeforfølgning.
- Det bør avklares hvilke rammebetingelser fosterhjemmene skal ha når det gjelder sosiale rettigheter og spørsmålet om enkelte fosterforeldre skal anses som arbeidstakere eller ikke.
- Forholdene for fosterbarn med funksjonshemninger bør utredes.
- Det bør iverksettes en utredning med tanke på forenkling, både av lov- og regelverket og av de forvaltningsmessige sider av barnevernet.
- Det bør vurderes om ansvaret for beslutninger som gjelder tilgang til fylkeskommunale plasseringstilbud (fosterhjem, institusjon) bør flyttes fra det kommunale til det fylkeskommunale barnevernet.
- Gjeldende inngrepskriterier i barnevernloven bør gjennomgås, for å vurdere om kravet til faglig skjønn ivaretar barnets interesser på en forsvarlig måte.
- Forskriftene som regulerer tvangsadgang under opphold i institusjon bør gjennomgås med sikte på om de er i barn og unges interesse.
- Det bør vurderes å gi adgang til åpen adopsjon.
- Det bør vurderes om botiltak for mindreårige asylsøkere bør omgjøres til barneverninstitusjoner.
- Kompetansekriteriene for yrkesutøvere i barnevernet bør vurderes, og det bør utredes om autorisasjonsordninger for relevante yrkesgrupper er aktuelle å innføre.
- Det bør vurderes å innføre en ordning med målrettet videreutdanning og veiledet praksis.
- Det må utredes om det er hensiktsmessig at barnevernet får myndighet til å pålegge andre instanser ansvar for tiltak til barn og familier.
- Flere departementer bør arbeide med tanke på å utvikle konkrete tiltak mot generasjonsoppsplitting og for brobygging mellom generasjonene.
- Det bør vurderes særskilte tiltak for at unge mennesker får muligheter til

- å komme inn i arbeidslivet når de fyller 15 år.
- Det bør utarbeides veiledende retningslinjer for ansatte i barneverntjenesten og sakkyndige som barn uttaler seg til i forbindelse med vanskelige beslutningssituasjoner. Forslaget kan følges opp på flere måter, og vil berøre statlige myndigheter (kapittel 19.4.1) dersom det blir fulgt opp gjennom et rundskriv fra departementet.
 - Det bør gjennomføres en utredning som involverer flere departementer med tanke på å organisere oppvekstfaglige tilbud for barn og ungdom som har behov for særlig hjelp og støtte.
 - Det bør vurderes å innføres lovfestet tilbud om frivillig, gratis og anonym veiledning for barn, ungdom og deres familie, både enkeltvis og samlet. Dette må omfatte veiledning knyttet direkte til barns og unges utvikling og framtid, veiledning knyttet til praktisk- økonomisk planlegging og andre sider ved familien som oppvekstbase.

Kapittel 20

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

Med begrensede ressurser er det fare for at barnevernet prioriterer de oppgaver som krever størst juridisk oppmerksomhet eller saker der omgivelsene «forlanger» handling fra barnevernet. Dette kan gjelde bl.a. overholdelse av barnevernlovens tidsfristbestemmelser, og/eller i mindre kommuner arbeid med familier og ungdom som klart bryter med lokalsamfunnets normer. Både deltaking i kommunens generelle forebyggende arbeid og samarbeid med andre etater kan bli overskuddsfenomen som må nedprioriteres, i likhet med systematisk og målrettet utforming og gjennomføring av hjelpetiltak i hjem og nærmiljø. De gjeldende betalingsordningene i barnevernet fungerer dessuten etter utvalgets vurderinger som incitament for kommunene til å plassere barn og unge utenfor hjemmet, heller enn å utvikle omfattende, og sett fra kommunenes synsvinkel dyre hjelpetiltak i nærmiljøet.

I følge mandatet skal minst ett av endringsforslagene bygge på forutsetninger om uendret eller redusert bruk av ressurser. Beregningene av de økonomiske og administrative konsekvensene av endringsforslagene som er beskrevet i dette kapitlet, vil naturlig nok måtte forutsette langt mer statiske samfunnsforhold enn det som er sannsynlig. Følgene av enkeltstående endringsforslag er i mange tilfeller vanskelige å beregne, da effektene bl.a. vil bli bestemt av praksis og skjønnspregede beslutninger i landets kommuner og fylkeskommuner. Noen av forslagene vil dessuten virke i hver sin retning mht. utgifts- og ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. Dersom mange av forslagene gjennomføres, vil dette i tillegg medføre en synergieffekt, dvs. at virkningene blir større enn «summen» av enkelttiltakene.

På et saksområde som barnevernet, vil konsekvensene av utvalgets forslag dessuten være avhengig av flere sentrale rammebetingelser som vanskelig lar seg beregne unntatt gjennom framskrivninger av eksisterende tendenser. Utvalget vil her trekke fram to særlig viktige rammebetingelser, nemlig utviklingen av behov og problemer blant barn og unge, og eventuelle endringer av samfunnets normer for hva som er akseptabel atferd for foreldre, barn og unge.

De ovenfor nevnte usikkerhetsmomentene vil derfor være knyttet til vurderingene av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser utvalgets endringsforslag vil få. *Det blir i den følgende teksten angitt hvilke av forslagene som sannsynligvis kan gjennomføres innenfor nåværende utgiftsrammer for barnevernet og andre berørte tjenester. Disse forslagene utgjør samlet sett utvalgets subsidiære endringsforslag.*

20.1 Forslag til endringer i lov- og regelverk

Forslagene er delt inn etter sannsynligheten for om de vil eller ikke vil medføre økte utgiftsrammer. Rekkefølgen av forslag følger utover dette inndelingen av kapittel 19, og innebærer ingen prioriteringer fra utvalgets side.

Utvalget foreslår følgende endringer i lov- og regelverket:

Endringsforslag som isolert sett vil eller sannsynligvis kan medføre økte utgiftsrammer:

- Lovfesting av barn og ungdoms rett til barneverntjenester.
- Omformulering av barnevernloven § 2–1 sjette ledd, første setning (kommunens ansvar for opplæring av barnevernpersonell) til :«Kommunene har ansvar for å etablere ordninger som sikrer ansatte i barnevernet kontinuerlig utvikling og vedlikehold av sin kompetanse». § 2–1 sjette ledd gjelder tilsvarende for fylkeskommunen, jf. §2–2 fjerde ledd, og endringen vil derfor også gjelde for fylkeskommunen.
- Innføring av en tidsbegrensning på inntil 6 måneder for plasseringer utenfor hjemmet etter barnevernloven § 4–4, 5.ledd. Dette medfører at dersom slike plasseringer skal videreføres, må de godkjennes av fylkesnemnda.
- Fylkeskommunene gis myndighet til å avgjøre spørsmål om å sette inn forsterkningstiltak i fosterhjem der det er uenighet mellom kommune og fosterforeldre.
- Utarbeiding av nærmere regler for fylkesmannens forvaltningstilsyn. De økonomiske og administrative konsekvensene av dette vil være avhengig av det framtidige regelverket, og blir derfor ikke nærmere omtalt.

Endringsforslag som isolert sett ikke vil eller sannsynligvis ikke vil medføre økte utgiftsrammer:

- Lov- eller forskriftsfesting av at det ved rekruttering av fosterhjem først må søkes etter mulige fosterhjem i barnets familie og nettverk.
- Presisering i regelverket av at utredninger i barnevernet primært skal kartlegge hva som er best for barna og hvordan foreldre kan hjelpes til å forbedre sine omsorgsevner. Det skal bare legges vekt på mangler ved foreldrenes omsorgsevner og barnas omsorgssituasjon i tilfeller der dette er av betydning i forhold til barnevernlovens inngrepskriterier. Endringen kan isolert sett bidra til en viss reduksjon av utgiftene ved omsorgstiltak.
- Fjerning av eksemplifiseringen av hjelpetiltak i barnevernloven § 4–4, 2. ledd.
- Ansvar for oppfølging av fosterhjem flyttes fra kommuner til fylkeskommuner.
- Innføring av en godkjenningsordning for institusjoner, med krav om dokumentasjon for at institusjonene oppfyller faglige og etiske krav. (Utvalget regner her med at eventuelle utgifter for fylkeskommunen som følge av krav til økt faglig kompetanse, er innkalkulert i punktet ovenfor om endringer i barnevernloven § 2–2, 4. ledd).
- Inngrepskriteriene ved alvorlige adferdsvansker tas inn i barnevernloven § 4–12.
- Senking eller oppheving av den gjeldende aldersgrense på 12 år i barnevernloven § 6–3 for når barnets mening skal bli hørt.
- Endringer i bestemmelsene om barnets talsperson , som fjerner ordningen med at talspersoner skal gjøre seg opp egne meninger om sakene, og som fratrar talspersoner retten til å formidle opplysninger og meninger fra barnet videre mot barnets vilje
- Endring av barnevernloven § 4–16 om oppfølging av vedtak om omsorgs-

overtakelser, ved å presisere at barnevernet har et selvstendig ansvar for å sørge for at foreldre får nødvendig hjelp og bistand til å bedre sin livssituasjon.

- Endringer av barnevernloven § 6–4, slik at opplysningsplikten også gjelder saker etter §§ 4–19, 4–20 og 4–21, og at alle med forvaltningsmessig taushetsplikt gis anledning til å melde til barnevernet dersom de blir kjent med forhold som kan medføre tiltak etter denne.
- Gjennomgang og avklaring av hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for fylkesnemndene.
- Rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak skal skje direkte for lagmannsretten. Forslaget vil høyst sannsynlig medføre både redusert arbeidsbelastning og utgifter i rettsvesenet.

Andre forslag i utredningen må forstås som oppfordringer til kommunene, bl.a. om ved rullering av kommunenes økonomiplaner å utarbeide en samlet plan for forebyggende tiltak med henvisning til barnevernloven § 3–1.

20.2 Administrative konsekvenser

Utvalget har i kapittel 19 kommet med mange anbefalinger til kommuner, statlige myndigheter og forsknings- og utdanningsmiljøer når det gjelder organisering, samarbeid, utredningsvirksomhet, kompetanseutvikling og kompetansespredning. Dersom våre anbefalinger blir fulgt, vil dette få betydelige konsekvenser for innhold og organisering av daglig virksomhet i kommende år. Hvordan oppfølgingsarbeidet i så fall blir administrert og organisert blir da spørsmål de berørte instansene må ta stilling til. Sannsynligvis vil kommunene velge mange ulike løsninger, og utvalget ser med unntak av det som er skrevet i kapittel 19, ingen grunn til å komme med detaljerte anbefalinger om disse spørsmålene.

Utvalget begrenser seg derfor her til konsekvenser som berører formelle forhold mellom etater og forvaltningsnivåene, og hvordan våre forslag vil påvirke arbeidsmengden i kommunale, fylkeskommunale og statlige etater.

To av utvalgets tilrådinger kan medføre en viss økning i arbeidsmengden i fylkeskommunene. De rent organisasjonsmessige konsekvensene vil bli mindre for kommunene enn for fylkeskommunene. Dette gjelder forslaget om å flytte ansvaret for oppfølging av fosterhjem fra kommunene til fylkeskommunene. Det samme gjelder forslaget om å gi fylkeskommunene avgjørelsesmyndighet ved tvister om forsterkningstiltak i fosterhjem.

Utvalgets forslag innebærer generelt sett behov for en økning i fylkeskommunenes veilednings- og konsultasjonskapasitet til kommunene.

Det er uvisst om utvalgets forslag om å lovfeste retten til barneverntjenester vil få administrative konsekvenser i følge av økt saksmengde for barnevernet. Utvalgets forslag om å styrke kommunenes generelle forebyggende virksomhet og tiltak for risikogrupper blant barn og unge vil virke i motsatt retning når det gjelder barneverntjenestene. Utvalgets forslag vil på sikt medføre at en betydelig andel av barnevernets arbeid med utforming og gjennomføring av hjelpetiltak, og til dels med saker som nå resulterer i undersøkelser fra barnevernet, blir utført av andre etater. Med andre etater menes her i hoved-

sak kommunale etater og barne- og ungdomspsykiatrien, og til en viss grad også fylkeskommunale etater som familievernkontorene, tiltak for rusmiddelmissbrukere og voksenpsykiatrien. Etter utvalgets vurdering vil dette sett i et lengre tidsperspektiv kunne gjennomføres hovedsakelig gjennom utvikling av bedre samarbeidsordninger og arbeidsmetoder og omprioritering av arbeidsoppgaver. I en del kommuner og fylkeskommuner vil det også være behov for styrking av arbeidskapasiteten i ulike berørte etater.

Utvalgets forslag om å gi kommuner et klarere og mer forpliktende ansvar for å vedlikeholde å styrke kompetansen til de ansatte i barnevernet, vil i noen kommuner og fylkeskommuner medføre økt bruk av arbeidstid til dette formålet. I og med at etterutdannings- og veiledningstiltak kan gjennomføres på mange ulike måter, vil det variere i hvilken grad dette medfører ekstra arbeidsoppgaver for kommunene, fylkeskommunene, fylkesmennene eller utdanningsinstitusjonene.

Utvalgets forslag om å utprøve en ordning med støtteperson for foreldrene i noen fylker, forutsetter opprioritering av arbeidet med foreldre til barn som er plassert utenfor hjemmet fra kommunenes og særlig (gitt utvalgets tidligere nevnte endringsforslag) fylkeskommunenes side.

Forslagene om å innføre en godkjenningsordning for institusjoner og prøve ut nye tilnæringsmåter for fylkesmennenes institusjonstilsyn, vil i en overgangsperioden medføre nye arbeidsoppgaver for fylkesmennene og fylkeskommunene. På lengre sikt vil disse endringene antakelig ikke føre til ekstra arbeidsbelastninger verken for fylkesmennene eller fylkeskommune, men derimot endringer i arbeidsoppgavens form og innhold.

Forslaget om å innføre en tidsbegrensning på plasseringer utenfor hjemmet som hjelpetiltak, får sannsynligvis administrative konsekvenser både for fylkesnemndene og kommunene. For fylkesnemndene vil dette isolert sett dreie seg om en viss økning i saksmengde, antakelig mest i saker som kan gjennomføres gjennom forenklet nemndsbehandling. For kommunene vil konsekvensene bli mer arbeid med å utforme og gjennomføre hjelpetiltak i hjem og nærmiljø og til å forberede fylkesnemndsaker.

Endringene i betalingsordningene mellom kommuner og fylkeskommuner som utvalget foreslår, vil også stimulere kommunene til å arbeide mer med å utvikle hjelpetiltak som alternativ til omsorgs- eller atferdstiltak utenfor hjemmet. Utvalgets forslag om spesielle statlige stimuleringsstøtter til kommunene for dette formålet, vil virke i samme retning.

Samlet sett regner utvalget med at våre forslag vil føre til en viss reduksjon av antall barn som «til enhver tid» er plassert utenfor hjemmet, men med etter hvert mindre geografisk variasjon mht. andelen barn og unge under omsorg.

20.3 Økonomiske konsekvenser

Utvalgets mange anbefalinger til kommunale, fylkeskommunale og særlig statlige myndigheter kan gjennomføres innen nåværende økonomiske rammer.

Det av utvalgets forslag som på kort sikt vil kreve høyest økning av utgiftsrammene, er forslaget om å styrke den forebyggende innsatsen i kommunene. Forslaget ses her i sammenheng med utvalgets forslag om statlige

stimuleringstilskudd til kommunene for å utvikle alternativer til plasseringer utenfor hjemmet. Hovedmomentet i forslaget er imidlertid å styrke de mer generelle forebyggende tiltakene for barn og unge. Utvalget vurderer det som urealistisk å styrke de aktuelle etatenes tjenester til barn og unge uten økte utgifter i en overgangsperiode. Utvalget foreslår derfor at statlige myndigheter tilføres nye, øremerkede midler på omtrent 300 millioner kroner pr. år for en tidsperiode som myndighetene må ta nærmere stilling til lengden på.

Utvalgets forslag om økt satsning på kompetanseheving, bedre forebyggende tiltak og hjelpetiltak for barn og unge, *kan* forsterke tendenser til press på utdanningsinstitusjoner for å øke studenttallet, og dermed *indirekte* få økonomiske konsekvenser på dette feltet. I så fall kan dette berøre utdanning av psykologer (grunn- og spesialistutdanning) og videreutdanning av førskolelærere, lærere, sykepleiere (til helsesøstre), sosionomer og barnevern-pedagoger.

Forslaget om å overføre ansvaret for oppfølging av fosterforeldrene til fylkeskommunene, kan gjennomføres gjennom omfordeling av midler mellom kommuner og fylkeskommuner.

Utvalgets forslag om å lovfeste retten til barneverntjenester kan isolert sett medføre økte utgifter gjennom å medføre flere saker. Som påpekt under avsnittet om administrative konsekvenser av utvalgets forslag, vil derimot gjennomføring av utvalgets viktigste endringsforslag generelt sett redusere antallet saker som barnevernet skal arbeide med.

De administrative konsekvensene av forslaget om å gi kommuner og fylkeskommuner et klarere og mer forpliktende ansvar for utvikling og vedlikehold av de ansattes kompetanse er tidligere omtalt. Også fordelingen av utgifter mellom kommuner og fylkeskommuner til styrket etterutdannings- og veiledningsvirksomhet vil være avhengig av lokale og regionale valg mht. innhold og organisering, og kan derfor vanskelig beregnes. Utvalget kjenner heller ikke til at det foreligger kartlegginger av kompetansestyrkingsbehov, som gjør det mulig å anslå hva en nødvendig styrking av innsatsen på dette feltet vil koste. Utvalget forutsetter at økte utgifter som konsekvens av loven-dringsforslaget, i hovedsak dekkes gjennom omprioriteringer av midler i kommuner og fylkeskommuner. Dekking av utgifter til etterutdanning, veiledning og konsultasjon bør også inngå som en mindre del av, og finansieres (hovedsakelig), gjennom det tidligere nevnte forslaget om å styrke det forebyggende arbeidet og arbeidet med hjelpetiltak gjennom statlige stimuleringsmidler. Støtte til kompetansestyrkingsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner gjennom statlige tilskudd bør i første rekke gjelde utvikling av systematikk og «institusjonalisering» av virksomheten. For å sikre at statlige tilskudd kommer i tillegg til kommunale og fylkeskommunale midler, bør det ved tildelinger vurderes å stille betingelser om egne bevilgninger på et nærmere bestemt nivå.

Isolert sett kan forslaget om å gi fylkeskommunene myndighet til å avgjøre tvister om forsterkningstiltak i fosterhjem, medføre en viss utgiftsøkning til slike tiltak. Omfanget av økningen er imidlertid vanskelig å beregne, og

det samme gjelder fordelingen av den eventuelle økningen mellom kommuner og fylkeskommuner.

Som nevnt under avsnittet om administrative konsekvenser, regner utvalget med at lovendringsforslaget om tidsbegrensning av lengden på plasseringer av barn utenfor hjemmet som hjelpetiltak, vil bidra til å redusere det totale antallet barn og ungdom i fosterhjem og institusjoner. Det er uvisst om og i hvilken grad økte kommunale utgifter til hjelpetiltak i hjemmet eller til behandling i fylkesnemnda, vil bli større enn den forventede nedgangen i fylkeskommunale utgifter. I mer eller mindre grad vil forslaget medføre en reduksjon i fylkeskommunale utgifter og samtidig en tilnærmet lik økning i kommunale utgifter.

Utvalgets forslag forutsetter en heving av den nåværende satsen for kommunal egenbetaling ved bruk av fylkeskommunale barneverntjenester. Størrelsen på egenbetalingen må fastsettes etter nærmere konsekvensvurderinger.

Utvalget foreslår i flere sammenhenger, både i de beskrivende kapitlene og i konklusjons- og tilrådningskapitlet, en styrket forskningsinnsats på nærmere bestemte områder. Forslagene kan betraktes som innspill til framtidig kompetanseutvikling på barnevernfeltet, etter at bl.a. de to delprogrammene om barnevernforskning og evaluering av velferdslovene i regi av Norges Forskningsråd er avsluttet. Her er det viktig å påpeke at videreutviklingen av forskningen på dette områder krever et godt vitenskapelig miljø. Et av det største problemet ved såkalte forskningsprogram, er ikke at de styres av departement eller forskningsråd, men at det ikke forankres til et miljø med vitenskapelig kompetanse, med ansvar for bl.a. hovedfags – og doktorgradstudenter. Dermed blir forskningen lett stående som en løsrevet parentes. Dermed står en i fare for å bruke mange millioner på noe som ikke virket mobiliserende på forskningsinnsatsen i miljøer hvor det finnes faglig grunnlag for det. Et forsømt forskningsfelt kom dermed ikke videre. Et forskningsprogram og konklusjoner fra enkeltstående forskningsarbeid, kan føre til noe som vi kan se på som mellomstasjoner på vei til nye vitenskapelig funn og konklusjoner. En videreføring krever et kompetent fagmiljø.

Her er det også viktig å peke det forskningsetiske kravet om replikasjon før konklusjoner publiseres. Dette er trolig det vitenskapelige prinsippet som det i dag «syndes» mest imot. Selv om vi regner med at de statlige bevilgningene til barnevernforskning videreføres på samme nivå som i siste halvdel av 1990-tallet, blir anslag over utgifter foreløpig svært hypotetiske.

20.3.1 Litteraturliste

Følgende litteratur er henvist til i denne NOU

Alter, C. F. (1985). *Decision-making factors in cases of child neglect*. I: Child Welfare, 64, 2, 99–111.

Andreassen, P.M. (2000). *Fylkesnemndsbehandling av barnevernsaker i et menneskerettslig perspektiv*. Særavhandling til juridisk embetseksamen. Universitetet i Oslo. Andreassen, T. (2000). *Institusjon som tiltak for ungdom*. Kunnskapsstatus på oppdrag for Befringutvalget.

Andenæs, A. (1996). *Foreldre og barn i forandring*. Pedagogisk forum.

Andenæs, A. (1997). *Fra usynlig offer til synlig aktør: å ta dagliglivet på alvor i barnevernsarbeid*. I: Backe-Hansen E., Havik T. (red.) «Barnevern på barns premisser». Ad Notam Gyldendal.

Andenæs, A. (2000). *Et barnevern med lydhørhet for barnet*. Notat med begrenset distribusjon.

Andersson, G. (1990). *Socialt arbeid med små barn*. Studentlitteratur. Lund.

Amtsrådsforeningen (1999). Nøgletal på børne- og ungeområdet.

Arkes, H. R. (1981). *Impediments to accurate clinical judgment and possible ways to minimize their impact*. Journal of Consulting and Clinical Psychology, 49, 3, 323–330.

Askeland, E. (1997). *Ungdom plassert etter tvangsbestemmelsene i barnevernloven behandling eller oppbevaring*. Noen synspunkter på hva behandlingen må inneholde. Norges Barnevern, nr 2.

Backe-Hanssen, E. (1982). *Når fosterhjemsplassing ender med utilsiktet flytting. Hvorfor skjer de, og hvordan kunne de vært unngått?* Rapport nr.1. NOVA's senter for klinisk psykologisk forskning. Oslo.

Backe-Hansen, E. (1987). *Håndbok for fosterforeldre*. Universitetsforlaget.

Backe-Hansen, E. (1987). *Håndbok for fosterforeldre*. Universitetsforlaget.

Backe-Hansen, E. (1992). *Permanency planning in a Norwegian context*, i Adoption and Fostering, 16,2.

Backe-Hansen, E. (1993). *Fosterhjemsarbeid*. Temahefte nr 4. Barnevernets Utviklingssenter.

Backe-Hansen, E. (1995a). . I: Bunkholdt V. og Larsen E. (red.): «Metodisk barnevernsarbeid. Fokus på forståelse, sammenheng og tiltak». TANO. Oslo. *Beslutninger i barnevernet: Rammer og metoder*

Backe-Hansen, E. (1995b). *Til barnets beste. Beslutninger og beslutningsprosesser i barnevernet*. TANO. Oslo.

Backe-Hansen, E. (1997). *Når barna er små og beslutningen vanskelig*. I: Backe-Hansen E., Havik T. (red.): «Barnevern på barns premisser» . Ad Notam Gyldendal. Oslo.

Backe-Hansen, E. (1999). *Hva slags kunnskap om og forståelse for barn må vi ha for å kunne vurdere barns deltakelse i forskning?* I: Bugge, R. (red.). Etikkk og forskning med barn. De nasjonale, forskningsetiske komitéer, skriftserie nr. 13. Oslo.

Backe-Hansen E. (1999). *Når det er konflikt om samvær*. I: Backe-Hansen E., Øvereide H. (red.). Sakkyndig arbeid. Fag og beslutninger om barn. AdNotam Gyldendal. Oslo.

Backe-Hansen, E. (1999a). *Vurderingsprosessen i det sakkyndige arbeidet*. I: Backe-Hansen, Øvreide H. (red.): «Sakkyndig arbeid. Fag og beslutninger om barn». Ad Notam Gyldendal. Oslo.

Backe-Hansen, E. (1999b). *Fallgruver i beslutningsprosessen*. I: Backe-Hansen E., Øvreide H. (red.): «Sakkyndig arbeid. Fag og beslutninger om barn.» Ad Notam Gyldendal. Oslo.

Backe-Hansen, E. (2000, upublisert). *Adopsjon som barnevernstiltak: Faglig godt men likevel ikke ønsket?*

Barneombudet (1996). *Høringssvar – de faglige forutsetningene for innholdet i tvangstiltakene etter bestemmelsene i §§ 4–24 og 4–26 i lov om barneverntjenester.*

Barnevernboka (1994) Årbok for barnevernet 97/98. Senter for adferdsforskning.

Bastøe, P. Ø. (1995). *Tiltaksplaner i barnevernet*. Temahefte nr. 6. Barnevernets Utviklingssenter.

Bates, B., English, D. og Kouido-Giles, S. (1997). *Residential Treatment and Its Alternatives: A Review of the Literature. Child & Youth Care Forum*. 26 (1). Februar 1997.

Befring, E. (1963). *Frå Tukt- og Barnehus til Skoleheimsinstitusjonen*. Pedagogisk forskningsinstitutt. Universitetet i Oslo.

Befring, E. (1983). *Skole- og atferdsproblem i omsorgspedagogisk perspektiv*. Universitetsforlaget. Oslo.

Befring, E. (1994). *Læring og skole. Vilkår for eit verdig liv*. Det norske samlaget. Oslo

Befring, E. (1997). *Oppvekst og Læring. Eit sosialpedagogisk perspektiv på barns og unges vilkår i velferdssamfunnet*. Det norske samlaget. Oslo.

Befring, E. (1999) Evaluering av MOT, Oslo/Trondheim

Benedictow, M. (1996). *Ungdom i særtiltak. En undersøkelse av atferdsungdom som med hjemmel i barnevernloven og med eget samtykke er plassert i særtiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker*. Rapport. Senter for medisinske atferdsfag. Oslo.

Bergum-Hansen M. og Torsteinson S. (1999). *Samspillsveiledning til fosterforeldre ved plassering av barn*. Fosterhjemskontakt, 3, 10–13.

Berridge, D. og Cleaver, H. (1987) *Fosterhome Breakdown*, Basil Blackwell

Berridge, D (1997). *Foster care. A research review*. Department of Health/The Stationary Office. London.

Bohman, M., Sigvardsson, S. (1990). *Fosterhemsvård, behandling eller placering? I: Börjesson, B. mfl. (red.) Barn i fosterhem. Barnbyn Skås rapportserie nr. 4*

Bohman, M., Sigvardsson, S. (1985). *A prospective longitudinal study of adoption*. I A.R.

Bonnier og Kälvesten (1990) *För sommaren eller för hela livet*. Stockholms socialförvaltning

Borchgrevink, T. (1999). *Innvandring og barnevern – en kunnskapsstatus*. I: «Barn og ungdoms levekår i Norden.» TemaNord 1999: 535. Nordisk Ministerråd.

Braxton, E. T. (1995). *Angry Children, Frightened Staff: Implications for Training and Staff Development*. Residential Treatment for Children and Youth. 13, 1, 13 – 28.

Brodzinsky, D. M., Scnchter, M. D. og Marantz, R. (1992). *Being adopted*. The lifelong search for self. Doubleday. New York.

Brostrøm, B. (1995) *Grupper for mødre og barn – en utviklingsmodell*. Temahefte nr. 7 fra Barnevernets Utviklingssenter.

Brostrøm, B. (1999). *Foreldrestøttende tilbud i kommunene . Organisering, kartlegging og utvikling* . Temahefte 1/99. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

Bulletin 1998/22. Personal Social Services current and capital expenditure in England: 1996–97, Government Statistical Service/ Department of Health.

Bulletin 1998/33. Children looked after in England (1997/98). Government Statistical Service/ Department of Health.

Bullock, R., Hosie, K. & Millham, S. (1978). *Locking up Children: Secure provision within the child-care*. Farnborough: Saxon House. England.

Bunkholdt, V. (1986): *Kontakten mellom barn i fosterhjem og deres biologiske familie* . Fosterhjemskontakt, 3, 25–47.

Bunkholdt, V og Sandbæk. M. (1998). *Praktisk barnevernarbeid* . 4. reviderte utgave. Universitetsforlaget.

Bunkholdt V. (1999). *Fostehjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring*. Universitetsforlaget. Oslo.

Burman, F. (1998). *Rettsikkerheten ved frivillige plasseringer i barnevernet* . Publikasjon med begrenset distribusjon fra Institutt for rettssosiologi. Universitetet i Oslo.

Børnerådet, (1998). *Anbringelse til barnets beste*.

Carli A. og Qureshi N.A. (1999). *Sakkyndig arbeid med etniske minoritetsfamilier* .

Chamberlain, P. og Friman, P. C. (1995). *Residential Programs for Antisocial Children and Adolescents*.

Christiansen, K.U. (1993). *Hva kan vi lære av klientene?* I: Norges Barnevern 1/93 .

Christiansen, K. U. (1996). *Ressursorientert gruppearbeid i barnevernet* . I: Sandbæk M. og Tveiten, G (red.) «Sammen med familien.» Kommuneforlaget.

Christiansen, K.U. (1997). *Fra samvær til sjølutvikling* . Rapport 29/97. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

Christiansen, Ø. (1997). *Vern av barn eller støtte til foreldre? Hva vektlegger barnevernsarbeidere ved beslutninger i undersøkelsessaker?* Hovedfagsoppgave. Universitetet i Bergen.

Christiansen, Ø., Havnen, K. og Havik, T. (1998 a). *Rett hjelp til rett tid- til rett barn- visjon eller virkelighet?* I: Nordisk Sosial Arbeid nr. 2.

Christiansen Ø., Havnen K, Havik T. (1998). *Mellom vern av barn og støtte til foreldre. Hva vektlegger barnevernsarbeidere ved beslutninger i undersøkelsessaker*. Skriftserien, nr. 1 – 1998. Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet. Bergen.

Claezon, I. (1987). *Bättre beslut* . Universitetet i Umeå.

Claezon, I.& Larsson S.B. (1985). *Det svåra valet. Socialsekreterarens nyckelroll vid omhändertagande av barn* . Liber förlag. Malmö.

Claussen, C. J. og Tiller P.O. (1997). *Barnevern og barns ytringsfrihet* . I: Norges Barnevern nr 4/97.

Clausen, S. E. (1998). *Klientkarrierer i barnevernet 1990–1993* . I: Tidsskrift for Norsk Psykologforening nr. 6.

Collin-Hansen, R. (1999). *Barnevernloven- særlig om frivillige tiltak*. I: Kjøstad, A., Syse, A. (red.). *Velferdsrett II De sosiale tjenestene*. Ad Notam Gyldendal.

- Colton, M. (1998). *Dimension of substitute child care*. (1999).
Crittenden, P.M. (1992). *Children's strategies for coping with adverse home environments: An interpretation using attachment theory*. Child abuse and neglect. Vol 16, s 329–243.
- Damsgaard, K. (1998). *Hjelpen som lot vente på seg*, Hovedoppgave i spesialpedagogikk, UiO
Danmarks Statistikk nr. 48/1999.
- Dawes, R. M. (1994). *House of cards. Psychology and psychotherapy built on myth*. The Free Press. New York.
- Dawes, R. M. (1998). *How behavioral decision making principles can aid everyday decision making*. I: Impuls, 52, 2, 3–7.
- Department of Health, (1989). *Introduction to the Children Act 1989*. Her Majesty's Stationery Office.
- DOH (1999). *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*. Consultation Draft, Department of Health.
- Drugli, M.B. og Marthinsen, E. (1998). *En undersøkelse av barnevernet i Trondheim*. Arbeidsrapport nr 4. Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge.
- Edwardsen, A. (1994). *Fylkesnemndens rolle i barnevernet*. I: Sandberg, K., Oppedal, M., Syse, A. (red.) Barnevernet og barnevernloven.
- Eide, S. B. (1998). *Livssynspenninger og profesjonell legitimering – Når barnevernet samarbeider med et kirkelig ungdomsprosjekt*. I: Repstad, P. (red). «Den lokale velferdsblanding. Når frivillige og offentlige skal samarbeide.» Universitetsforlaget, 1998.
- Eikeland, T. (1995). *De fikk den hjelpen de trengte – da*. I: Norges Barnevern nr. 4/95.
- Einarsson, J.H og Sandbæk, M. (1997). *Forebyggende arbeid og hjelpetiltak i barneverntjenesten – med vekt på en myndiggjørende praksis*. Temahefte nr 2. Norsk institutt for oppvekst velferd og aldring.
- Einhorn, H. J. (1972). *Expert measurement and mechanical combination*. I: Organizational Behavior and Human Performance, 7, 86–106.
- Ekker, T.K, Fugleseth A. (1998). *Samarbeid til barns barnets beste? En studie av samarbeidet mellom barnevernet og andre forvaltningsinstitusjoner*. LOS-rapport R 9803.
- Eklund, M. og Hansson, L. (1997). *Relationship between characteristics of the ward atmosphere and treatment outcome in a psychiatric day-care unit based on occupational therapy*.
Acta Psychiatrica Scandinavica, 95, 329–335.
- Ericsson, K. (1996). *Barnevern som samfunnsspeil*. Pax.
- Eriksen E.O, Skivenes M. (1998). *Om å fatte riktige beslutninger i barnevernet*, Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 3. – 1998.
- Falck, S. (1999). *Barnevernet mellom hjelp, straff og hjelpeløshet*, Rapport fra NSfK's 41.forskerseminar
- Falkum, E., Feiring, E. og Gautun, H. (1996). *Hva med dobbeltklientene? Samarbeid mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri*. Evaluering av Klokkerhuset. Rapport 193. FAFO.
- Fanshel, D, Finch, Grundy (1990). *Foster children in a life course perspective*. Columbia University Press. New York.

Fanshel, D., & Shinn, E.B.(1978). *Children in foster care. A longitudinal investigation*. Columbia University Press. New York.

Fauske, H. (1998). *Nærhet og avstand- organisering av barne- og ungdomspsykiatrien og Barneverntjenesten i Hedmark* . ØF-rapport nr. 09/1998. Østlandsforskning.

Faust, D. & Nurcombe B. (1989). *Improving the accuracy of clinical judgment* . I: *Psychiatry* , 52, 197–208.

Follesø, R. (1997). *Ungdom i barnevernet – organisert ungdomsarbeid i regi av Norsk Fosterhjemsforening* . Rapport publisert av Norsk Fosterhjemsforening.

Follesø, R. (1998). *Brukermedvirkning i barnevernet* . I: *Norges Barnevern* 1/98.

Gambrill, E. (1997). *Social work practice. A critical thinker's guide* . Oxford University Press. New York, Oxford.

Gentry, M. og Ostapiuk, E. B. (1988). *Management of Violence in A Youth Treatment Centre. Issues in criminological and Legal Psychology* , 12, 58 – 68.

Godeseth, M. (1992). *Ansvarsgrupper – en metodisk innføring* . Temahefte 1/92. Barnevernets Utviklingscenter.

Goldberg, L. R. (1970). *Man versus models of man: A rationale, plus some evidence, for a method of improving on clinical inferences* . I: *Psychological Bulletin*, 73, 6, 422–432.

Goldstein, J., Freud, A. og Solnit, I.A. (1979). *Beyond the best interests of the child*. Free Press. New York.

Grinde, T.V. (1989). *Barn og barnevern i Norden* . Tano.

Grinde, T.V. (2000). *Noen trekk ved nordisk barnevern* . Notat med begrenset distribusjon

Grinde, T.V. (2000 a). *Rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak* . I: Falck/Havik (red): «Barnevern og fylkesnemnd.» Kommuneforlaget.

Hafstad, R. og Øvereide, H. (1998). *Foreldrefokusert arbeid med barn*. Høyskoleforlaget. Oslo.

Haug, K. H. (1999) *Er vi likeverdige?* Norges barnevern 3/99.

Hagen, G. (1996). *En beretning om barnevernets historie*. Jubileumsnummer, Norges Barnevern.

Hagen, G. (1997). «*Barnets beste*» og *etnosentrisitet* . I: Elisabeth Backe-Hansen og Toril Havik(red.) «Barnevern på barns premisser.» Ad Notam Gyldendal.

Hagen, G. (1998). «*Family group conference*» eller *familierådslagning* . Norges Barnevern 2/98.

Hagen,G. (1999). *Mellom vergeråd og fattigstyre*, i Norges Barnevern 1/99

Haug, K.H. (1999). *Er vi likeverdige?* Norges Barnevern 3/99

Haugen, A.G. (1998). *Maktanvendelsen etikk – Barnevern på Island* . Foredragsnotat med begrenset distribusjon.

Hauger, B. (1999). *Myndiggjørende praksis i barnevernet – erfaringer fra et utviklingsarbeid i Stiftelsen Havnøy*. HENÆR-rapport 10/99. Høgskolen i Vestfold.

Haugland, R. (1998). *Kommuneheks på slakk line. Om barnevernarbeideres profesjonalitet i små kommuner*. Hovedoppgave i sosialt arbeid. NTNU Trondheim.

- Haugli, T. (1998). *Samværsrett i barnevernsaker*, Universitetsforlaget
- Havik, T., Iversen O. (1995). *Samarbeid om vern av barn i Hordaland*. Norges Barnevern nr 2/95.
- Havik T. (1996). *Samvær mellom fosterbarn og foreldre*. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Bergen.
- Havik, T. (1996). *Slik fosterforeldrene ser det*. Barnevernets Kompetansesenter på Vestlandet, nr. 3. Bergen.
- Havik, T. & Backe-Hansen, E. (1998). *Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet*. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Bergen. NOVA, nr. 3, 1998.
- Havnen K., Christiansen Ø., Havik T. (1998). *Når gir barnevernet hjelp? Kartlegging av barneverntenesta sine beslutninger i meldings- og undersøkingsaker*. Skriftserien nr. 2/98. Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet. Bergen.
- Helgeland, I.M. (1996). *Forebyggende arbeid i skolen –en pedagogisk utfordring*. Kommuneforlaget
- Helland, H. (1998). *Forebygging av problematferd blant ungdom*. En litteraturstudie. Rapport 17/98. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Hengeler, S Woet, a (1998). *Multisystemic treatment of antisocial behaviour in children and adolescents*. The Guilford press.
- Hennum, N. (1997). *Å være 16 år og vanskelig: noe nytt under solen? I: Backe-Hansen E. og Havik T. (red.) «Barnevern på barns premisser.» Ad Notam Gyldendal.*
- Hennum, N. (1997). *Den komplekse virkelighet. Krise- og utredningsinstitusjoners tvetydige verden*. Rapport nr. 11. Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hestbæk, A. D. (1998). *Tvangsanbringelsen i Norden*, Socialforskningsinstituttet 98:15.
- Hetherington R., Cooper A., Smith P., Wilford G. (1997). *Protecting Children – Messages from Europe*, Russel House.
- Holgensen, G. (2000). *Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet*. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 81. Universitetet i Bergen.
- Holtan, A. (1997). *Evaluering av barneverntjenesten i Tromsø kommune*. Sluttrapport fra Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge. Hugman, R & D. Smith (1995). *Ethical issues in social work: An overview*. Kapittel 1 i
- Hugman, R. & D. Smith (red). *Ethical issues in social work*. Routledge. London & New York.
- Høyland, Jon (1994). *Saksbehandlingen i fylkesnemnda*. Universitetsforlaget.
- Infantino, A. J. & Musingo, S. (1985). *Assaults and injuries among staff with and without training in aggression control techniques*. Hospital & Community Psychiatry, nr 36.
- Iversen, O. (1996). *Fylkesnemndene – økt rettssikkerhet?* Norges Barnevern nr 3.
- Iversen, O. (2000). *Hvorfor griper barnevernet inn, og hvilken hjelp hadde barna fått? I: Falck/Havik (red): «Barnevern og fylkesnemnd».*Kommuneforlaget

- Jessen, J. T. (1999). Ungdom på tvang i åpen institusjon. Evaluering av Villa Sole – en *langtidsinstitusjon for ungdom med alvorlige atferdsvansker*. Rapport 5/99. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Johnson, W. & J. l'Esperance (1984). *Predicting the recurrence of child abuse*. Social Work Reserach and Abstracts, 20, 2, 21–26.
- Jones, L. (1993). *Decision making in child welfare: A critical review of the literature*. Child and Adolescence Social Work Journal, 10, 3, 241–262.
- Jungerman, H. (1986). *The two camps of rationality*. I: K. Arkes & K. Hammond (red.). «Judgment and decision making: An interdisciplinary reader.» Cambridge University Press.
- Kalve, T. (1999). *Innvandrerbarn i barnevernet*. Rapport 99:11. Statistisk Sentralbyrå.
- Kaufman J. og Hinrich C. (2000) *Exposure to violence and early childhood trauma*. I: Zeannah C.H., Jr. Handbook of infant mental health, 2. utg. The Guilford Press. New York.
- Killén, K. (1991). *Undersøkelse og metodeutvikling i barnevernarbeid i 1. linjetjenesten*. I: «Fra inntak til tiltak.» Rapport nr. 5. Barnevernets utviklings-senter.
- Killén, K. (1994). *Sveket*. Kommuneforlaget.
- Killén, K. (1998). *Faglig veiledning av barnevernarbeidere*. I: Killén K. og Christiansen K.U. (red.): «Veiledning og veiledningsmodeller i barnevernets førstelinjetjeneste.» Temahefte 1/98. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Kirkebøen, G. (1999). *Skjønn, formler og klinisk praksis: Hvorfor vurderer erfarne klinikere så dårlig enda de vet så mye?* Tidsskrift for Norsk psykologforening, 36, 523–536.
- Kjellevik, I. (1999). *Ansvarsfordeling, myndighetsutøvelse og betalingsordninger i barnevernet*. Brev til utvalget av 22. november 1999.
- Kjellevold, A. (1997). *Barnevernets taushetsplikt og mulighet for samarbeid og kommunikasjon*. I: Tjomsland, S. (red.) « Barnevern og omsorgsovertakelse.» Kommuneforlaget. Oslo.
- Kjellevold, A., Hærem E., Midje T. og Willumsen E. (1997). *Samarbeid til barnets beste*. Ad Notam Gyldendal.
- Kjølsrød, L. (1994). *Å forvalte risiko på barnets vegne*. I: T. D. Evans, I. Frønes & L. Kjølsrød (red.): «Velferdssamfunnets barn.» Ad Notam Gyldendal. Oslo.
- Kjønstad, A. og Syse, A. (1999). *Velferdsrett II*. Ad Notam Gyldendal.
- Klefbeck, J., Ogden, T. (1995). *Nettverk og økologi. Problemløsende arbeid med barn og unge*. Tano.
- Koch, A. og Koch, K. (1995). *Barn av barnevernet*. Ad Notam Gyldendal.
- Kristofersen, L., Clausen, S.E. Jonassen, W. (1996). *Barnevernbarn i perioden 1990–1993. Analyse av statistikk og barnevernkarrierer*. NIBR-rapport 1996:22.
- Kvaran, I. (1996). *Miljøterapi. Institusjonsarbeid med barn og ungdom*. Høyskoleforlaget. Norwegian Academic Press.
- Lange, J. (1991). *Ungdom må få vise at de kan sine ting*. Rapportserie fra Barnevernets Utviklings-senter. Nr 6.

- Larsen, E, Isberg T. og Freng Iversen G. (1990). *Tilbake til framtida. En oppfølgende undersøkelse av ungdom innskrevet ved Grepperød Ungdomshjem*. Rapport nr 1/90. Barnevernets Utviklingssenter.
- Larsen, E. (1994). *Flerfaglig, tverrfaglig og fellesfaglig samarbeid i og med barnevernet*. Norges Barnevern nr. 1/94.
- Larsen, E. (1995). *Samfunnets myter om barnevernet og barnevernets myter om seg selv*. Norges Barnevern nr. 1/94.
- Larsen, Ø. (1992). *Etik og forvaltning*. Social kritik 18/92.
- Lester, B.M, Boukydis C.F.Z og Towomey J.E. (2000). *Maternal Substance Abuse and Child Outcome*. I C.H. Zeannah, Jr. Handbook of infant mental health, 2. utg. The Guilford Press. New York.
- Lewis M.L. (2000). *The cultural context and infant mental health: The developmental niche of infant-caregiver relationships*. I: C.H. Zeannah, Jr. Handbook of infant mental health, 2. utg. The Guilford Press. New York.
- Lichtwark, W. og Clifford, G. (1996). *Samarbeid i barnevernet*. Tano.
- Lien, R.S., Nilssen E., Næss S. (1999). *Rettsliggjøringen av barnevernet – til barnets eller foreldrenes beste?* Retfærd, nr 87, 22 årgang. 1999.
- Lien, R.S. (1999). *Veien mot fylkesnemndsbehandling*. SEFOS
- Lien, R.S. (1999a). *Fylkesnemndas behandling av russaker etter § 4–24 i barneverntjenesteloven*. Notat 4–1999. SEFOS.
- Lindboe, K. (1995). *Norsk lovnøkkel. Barnevernloven*. Ad Notam, Gylden- dal.
- Linden G. (1984). *Når barn skifter foreldre*. Aschough. Oslo.
- Lowe, K. (1992) *Teenagers in Foster Care*. National Foster Care Assosia- tion.
- Martinsen E., Holtan A., Havnen K. (1997). *Barnevernets utfordringer – søkelys på praksis i tre av våre storbyer*. I: «Årbok for barnevernet 97/98.» Senter for atferdsforskning. Høgskolen i Stavanger.
- McDonald, T. & J. Marks (1991). *A review of risk factors assessed in Child Protective Services*. I: Social Service Review, 65, 1, 112–132.
- Meddin, B. J. (1989). *Criteria for placement decisions in protective services*. I: Child Welfare, 63, July/August, 367–373.
- Moldestad, B., Havik, T. & Backe-Hansen, E. (1998). *Barnets talsperson*. En evaluering av ordningen med barnets talsperson. Rapport nr. 4/98. Barn- evernets Utviklingssenter på Vestlandet. Bergen.
- Mooney, N. & Gulichsen, L. (2000). *Når irrasjonelle prosesser truer barns rettssikkerhet*. I: Lov og Rett, 1, 46–55.
- Moos, R. og Finney. (1984). *Context and Coping: Toward av unifying conceptual framework*. American journal of community psychology, 12, 5 – 25.
- Morrow, V & M. Richards (1996). *The ethics of social research with chil- dren: An overview*. *Children & Society*, 10, 145–154.
- Nicol (red.) *Longitudinal studies in child psychology and psychiatry*. John Wiley and Sons. New York.
- Nordahl, T., Sørli, M.A. (1998). *Brukerperspektiv på skolen*. Rapport 12d. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Nordisk sosialstatistikkomite (1999). NOSOSKO rapport 11: 1999.
- Nordisk Ministerråd (1999). *Barn og ungdoms levekår i Norden*. TemaN- ord 1999:535.

Norges Forskningsråd (1994–1999). *Velferd og samfunn*. Prosjektkatalog.
Norges Forskningsråd (1997–2001). *Barn, ungdom og familie*. Perspektivnotat.

Norges Forskningsråd. (1998). *Barn og unge med alvorlige atferdsvansker*. Ekspertuttalelse etter konferanse om tilbud til barn og unge som er spesielt vanskelige og utagerende.

NOS. *Sosialhjelp og barnevern 1998* (Statistisk Sentralbyrå).

Næss S., Havik T., Offerdal A., Wærness K., (1998). *Erfaringer med barnevernloven i kommunene – dokumentasjonsrapport fra en landsomfattende undersøkelse*. Dokumentasjonsrapport. SEFOS.

Næss S., Havik T., Offerdal A., Wærness K. (1998a). *Erfaringer med barnevernloven i kommunene – Dokumentasjon av kategoriene «andre» og «annet» fra spørreskjemaundersøkelsen i 1997 til kommunale barnevernarbeidere*. Notat 151 – 1998. SEFOS.

Office for National Statistics (1997). Children and young people on child protection registers.

Ofstad, K., Skar, R (1994). *Barnevernloven*. Juridisk Forlag a/s.

Ogden, T. (1996). *Tilliten til barnevernet øker*, i Norges Barnevern 1/96

Ogden, T. (1999). *Barn og ungdoms levekår i Norden. Marginalisering av barn og unge i Norden – en kunnskapsstatus*. TemaNord 1999:547. Nordisk Ministerråd. København.

Olsen, E. (1996). *Interkommunalt samarbeid – en mulighet for små kommuner*. I: Norges Barnevern 1/96.

Oppedal, M. (1997). *Blir barn sett og hørt ved akutte vedtak?* I: Backe-Hansen, E. & Havik, T. (red.). Barnevern på barns premisser. Ad Notam Gyldendal. Oslo.

Oppedal, M. (1999). *Rettsikkerhet ved akutte vedtak etter barnevernloven*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1999

Packman, J. (1986). *Who needs care?* Basil Blackwell. Oxford.

Paulsen, M. (1993). *Vi trenger et foreldrevern*. I: Norges Barnevern 1/93.

Quiton, D., Rushton, A., Dance C. og Mayes D. (1997). *Contact between children placed away from home and their birth parents: Research issues and evidence*. Clinical Child Psychology and Psychiatry, 2, 3, 393–413. Sage Publications.

Rothhe, W (1987) *Børneomsorgens alvorligste dilemma*. I: K-E Sarbroc (red.): Børns vekst og vilkår. Mentalhygienisk forlag.

Rugset, S.A. (1996). *Taushetsplikt av hensyn til brukerne? Om taushetsplikt, organisering og faglig samarbeid i de fylkeskommunale barne- og ungdomstjenestene i Aust-Agder og Hedmark*, ØF-rapport nr 30/1996. Østlandsforskning.

Rutter, M., Giller, H., & Hagell A. (1998). *Antisocial behaviour by young people*. Cambridge.

Rød, P.A (1998). *Inntak eller henlegging – et spørsmål om arbeidsbelastning i barnevernteamet?* Rapport nr. 2 – 1998. Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet. Bergen.

Sagbakken, A. og Aanderaa, B. (1993), *Barnevern i Barnehagen*. Kommuneforlaget

- Sagbakken A., Tveiten G. (1996). *Barnevernet i barnehagen*. Pedagogisk forum.
- Sandbæk, M. (1992). *Forbyggende barnevern*. Universitetsforlaget.
- Sandbæk, M. (1995). *Fikk barna hjelp?*. Rapport nr. 5/95. Barnevernets Utviklingscenter.
- Sandbæk, M. (1999). *Children with Problems: Focusing on Everyday Life*. I: *Children & Society*, vol. 13 pp. 106–118.
- Sandbæk, M. (1999). *Adult images of childhood and research on client children*. *International Journal of Social Research Methodology*, 2, 3, 191–202.
- Saus, M. (1998). *Kontekstuell barnevern – lokalsamfunnet som klient i barnevernet*. I: Eidheim, H. og Stordahl V. (red.): «Kultur møte og terapi i Sápmi», Davvi Girji Os.
- Sawyer, J. (1966). *Measurement and prediction, clinical and statistical*. I: *Psychological Bulletin*, 66, 3, 178–200.
- Shapira, M. & Benbenishty R. (1993). *Modeling judgments and decisions in cases of alleged child abuse and neglect*. I: *Social Work Research and Abstracts*, 29, 2, 14–19.
- Smith, L. (1996). *Problematisering av rettighetsbegrepet-forhold mellom folkere, barnevernkonvensjon og norsk rett*. I: Ringen B.K. (red). *Barn uten rettigheter – manglende minoritetspolitikk*. Bedre skole. Norsk lærerlag. Oslo.
- Smith L. (1996) *Spedbarnsalderens nevropsykologi*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Smith, P. P. (1995). *Kritiske synspunkter på ordningen med fylkesnemnder*. Lov og Rett.
- Snipstad, M., B. og Hagenlund B. (1987). *Fosterhjem – en kartleggingsstudie. En spørreskjemaundersøkelse blandt 140 fosterhjem i Hordaland*. Hovedoppgave. Det psykologiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Solomon J. og Gorge C. (2000). *Toward an integrated theory of maternal caregiving*. I: Oslofsky J.D., Fitzgerald, H.E. *WAIMH Handbook of infant mental health*. Vol 3. John Wiley & Sons. New York.
- Socialtjänst 1999: 7. Innsatser för barn och unga 1998, Socialstyrelsen.
- Sosialstatistikken fra Statistisk sentralbyrå for 1993, 1994 1995, 1996, 1997, 1998.
- Stang, E.G. (1997). *Hjelpetiltak etter barnevernloven § 4–4*. Rapport fra forprosjekt. Begrenset distribusjon. Institutt for offentlig rett. Universitet i Oslo.
- Standal, A. L., (1998). *Introvert problematikk i skolen*, Hovedoppgave i spesialpedagogikk
- Stein, T. & Rzepnicki T. (1983). *Decision making at child welfare intake*. Child Welfare League of America. New York.
- Stern. D. N. (1997). *Moderskabskonstellationen. Et helhedssyn på psykoterapi med forældre og børn*. Hans Reitzels Forlag. (Original utgave publisert 1995). København.
- Strandbu, A. (2000). *Med blanke ark og fargestifter tel?* I: Falck/Havik (red) «Barnevern og fylkesnemnd.» Kommuneforlaget.
- Storvoll, E. E. (1997). *Barn og unge med alvorlige atferdsvansker: Hvem er de, og hvilken hjelp blir de tilbudt?* Rapport 21/97. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.

Sundell, K., Hæggman, U. (1999). *Familjerådsdag i Sverige*. Fou-rapport 1999:1. Svenska Kommunförbundets forsknings- og utviklingsenhet.

Svensson N.P. (1980). *Barn uten tilhørighet Om barnevern og stoffmisbruk*. Universitetsforlaget.

Swartz, S. L. & Benjamin, C. (1982). *The use of punishment and time-out in a residential treatment program for emotionally disturbed children*.

Sørli, M.-A. og Nordahl, Th. (1998) *Problematferd i skolen*, NOVA, Rapport 12a/98

Tjelflaat, T. (1998). *Familiekonferanser som metode i arbeidet med innvandrerfamilier*. Arbeidsrapport nr. 6/98. Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge.

Triseliot, J. (1980). *Growing up in foster care and after*. I: Triseliot, J., (ed.). *New developments in foster care and adoption*. Routledge & Kegan P. London.

Uggerhøj, L. (1996). *Profesjonelle personligheder*. I: Sandbæk M. og Tveiten, G (red.) «Sammen med familien.» Kommuneforlaget.

Ulvik, O. Skjær (1997). «Går det an å ha to mammaer?» – fosterbarns meningskonstruksjon . I: Backe-Hansen E., Havik T. (red.) «Barnevern på barns premisser.» Ad Notam Gyldendal.

Veland, J. (1993). *Hvordan gikk det med barnevernets barn?* Senter for atferdsforskning.

Veland, J. (1998). *Barnevern i små og store kommuner – i tette og løse samfunn*. Hovedoppgave. Institutt for sosiologi. Universitetet i Oslo.

Vernon, J. & Fruin D. (1986). *In care. A study of social work decision-making*. National Children's Bureau. London.

Vinnerljung, B. (1996). *Fosterbarn som vuxna*. Arkivförlag. Lund

Vinnerljung, Sallnäs, Oscarsson (1998). *Dygnadsvård för barn och ungdom 1983 – 1985 – förändringar i vårdlandskapet sedan socialtjänstlagens tillkomst*. Virksomhetsrapport fra Stiftelsen Helgelandskollektivet. (1997).

Voll, I. (1995). *Avgjørelse, angst og ansvar – barnevernsarbeideres vurdering av omsorgsovertakelse*. Rapport nr. 3/95. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Bergen.

Wald, M. S., Woolverton, M. (1990). *Risk assessment: The emperor's new clothes?* I: *Child Welfare*, 69, 6, 483–511.

Walløe, I. (1998). *Barnevernbarns erfaringer – fra byråkrati til hverdagsliv*. I: Norges Barnevern 3/98.

Willumsen, E. (1999). *De kan ikke bare sitte og sei sånn ut fra et kontor*. Senter for atferdsforskning. Høyskolen i Stavanger.

Wilson, D. R. og Lyman, R. D. (1983). *Residential Treatment of emotionally disturbed children*. I: Walker C.E., Roberts (Ed.), *Handbook of clinical child psychology* (s. 1069 – 1088). Wiley. New York.

Wærness, K., Söder, M. (1999). *Normative vurderingers plass i velferdsforskning*. I: *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 2, Nr. 1 1999.

Zeanah C., Boris N.W. (2000). *Disturbances and disorders of attachment in early childhood*. I Zeannah C.H., Jr. *Handbook of infant mental health*, 2. utg. The Guilford Press. New York.

Zellmann, G. L. (1992). *The impact of case characteristics on child abuse reporting decisions*. I: *Child Abuse & Neglect*, 16, 1, 57–74.

Øvreeide, H. (1995). *Samtaler med barn. Metodiske samtaler med barn i barnevernsituasjoner*. Høyskoleforlaget. Kristiansand.

Østtveiten, H.S., Harsheim J. (1995). *Konflikten som forsvant*. NIBR. I: Norges Barnevern 1/95.

Øvreeide, H. & E. Backe-Hansen (1999). *Sakkyndighet og fagetikk*. I: Backe-Hansen, E., Øvreeide H. Sakkyndig arbeid. Fag og beslutninger om barn. Ad Notam Gyldendal. Oslo.

Østtveiten, H. S. (1996). *For barnas skyld – en studie av samarbeidet mellom barnevernet og offentlige tjenester*. NIBR. Rapport 1996:8.

Offentlige publikasjoner og dokumenter

Faggruppe (1995) Utredning av de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter lov om barneverntjenester §§4-24 og 4-26. BFD

Forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon. (1993). Barne- og familiedepartementet.

Handlingsplan for styrking av fosterhjemsarbeidet. Rundskriv Q-0013/97. Barne- og familiedepartementet.

Ny organisering av de fylkeskommunale barne- og ungdomstjenestene. Evaluering, sammendragsrapporter (1995). Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet.

Samarbeid barne- og ungdomspsykiatri og barnevern. (1992). Rapport fra konferanse 19–20 november 1991. Sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet

Samarbeid mellom barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien. Internt notat fra 1997. Barne- og familiedepartementet.

Samarbeid mellom fylkeskommunalt barnevern og private institusjoner (1999). Et samarbeidsprosjekt mellom lederne for de fylkeskommunale barnevern. Prosjektrapport utarbeidet av en fylkeskommunal arbeidsgruppe.

Norsk Rettstidende (1998). Den norske advokatforening.

NOU 1982: 26. Barnemishandling og omsorgssvikt. Sosialdepartementet.

NOU 1985:3. Tiltak for ungdom med atferdsvansker. Sosialdepartementet.

NOU 1985: 18. Lov om sosiale tjenester mv. Sosialdepartementet.

NOU 1986:4 Samordning i helse- og sosialtjenesten

NOU 1993:33. Utredning om helsepersonellovgivningen. Sosial- og helsedepartementet.

NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge

Ot. prp. nr 44 (1991–1992). Om lov om barneverntjenester. Barne- og familiedepartementet.

Ot. prp. nr 61 (1997-98) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester.

Ot. prp nr 13 (1998–99). Om lov om helsepersonell. Sosial- og helsedepartementet.

Rammeplan og forskrift for 3-årig barnevernpedagogutdanning (1999). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Rammeplan og forskrift for 3 årig sosionomutdanning (1999). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr 50 1998–99. Utjæmningsmeldinga. Barne- og familiedepartementet.

St.meld. nr 17 1999–2000. Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet. Barne- og familiedepartementet.

Utredning av de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter lov om barneverntjenester §§ 4–24 og 4–26 (1995). Faggruppe oppnevnt av Barne- og familiedepartementet.

Vedlegg 1**Barnevernet under velferdsstaten**

Førsteamanuensis Gerd Hagen, Høgskolen i Oslo, avd. ØKS

1 Forord

Dette vedlegget er et utdrag fra et pågående forskningsprosjekt om « *Barnevernets historie i Norge* ». Av plasshensyn har jeg valgt å konsentrere meg om barnevernet i etterkrigstiden. Hva som har vært hovedspørsmål i de enkelte tiårsperioder, er beskrevet fram til 1992 da Lov om Barneverntjenester ble vedtatt.

Mitt utgangspunkt er den sosiale barnevernsektoren og forholdet til andre hjelpeinstanser, men disse blir bare beskrevet i den grad det angår det sosiale barnevernet. Men skal en forstå etterkrigstiden, er det nødvendig å gi en kort oppsummering over situasjonen like før krigen.

2 Reformforslag i førkrigstiden

I begynnelsen av det forrige århundret ble det gjennomført to viktige reformer for utsatte barn og ungdom, som gjorde Norge kjent som et foregangsland på barnelovgivningens område. Det var *Vergerådsloven av 1896* og *Castbergske barnelover av 1915*, men i mellomkrigstiden stoppet alle reformer på grunn av krisen. Da tidene ble bedre på slutten av perioden var det de store sosialpolitiske tiltak som ble prioritert.

Innenfor barneforsorgen var det i mellomkrigstiden fremmet krav om reformer hvorav de viktigste var: bedring av åndssvakeomsorgen for barn og unge; differensiering av elevene ved skolehjemmene; bedre tilsyn med bortsatte barn; samordning av lovverket for utsatte barn og unge og en sentral ledelse av alt barnevernsarbeid i et departement.

I 1935 nedsatte regjeringen «*Sosiallovutvalget*», som fikk et vidt og omfattende mandat til å utrede en rekke sosialpolitiske tiltak og lover, blant annet åndssvakeomsorgen. Videre fikk det et spesielt mandat til

«å istandbringe et større innenbyrdes samsvar mellom våre nåværende bestemmelser om barneforsorg, og å få skapt større enhet i den sterkt splittede administrasjon».

Komiteen prioriterte denne saken og foreslo opprettet et barnevernskontor i Sosialdepartementet. Kontoret som kom i 1936, skulle ifølge forslaget samle de saker som var spredt på ulike kontor i Sosialdepartementet, som barnehjemmene, forsorg for barn født utenfor ekteskap og lov om tilsyn av pleiebarn; få overført de Castbergske barnelover og adopsjonsloven fra Justisdepartement og Vergerådsloven med skolehjemmene fra Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD). Utvalgets forslag ble hilst med «*taknemlighet og glede*» av Norges Barnevernråd, men de berørte departementene gikk i mot.

Da åndssvakeomsorg ble utbygget etter krigen og i liten grad kom til å berøre barnevernet, vil den ikke bli omtalt nærmere.

3 (1945 – 1954) Oppsplitting sentralt – samling lokalt

Denne perioden er preget av en fortsatt diskusjon om hvem som skal administrere tiltak for barn og unge med atferdsvansker. Men den store sak ble den nye barnevernloven, som brakte med seg av nye tanker om behandling av utsatte barn og unge.

3.1 Samlet eller oppsplittet barnevernadministrasjon?

Spørsmålet om å samle alle saksområder vedrørende barn og unge i et kontor eller direktorat, ble tatt opp igjen på nytt i 1948, og det ble et gjennomgangstema i de kommende år. Striden dreiet seg særlig om overføring av vergerådsløven og skolehjemmene fra KUD, samt overføring av adopsjonssaker fra Justisdepartementet, men de respektive departement holdt på sine saker. Noen problemer løste seg ved innføring av barnevernsloven av 1953, da kontrollen med adopsjonsformidlingen ble hjemlet i den og vergerådsløven ble opphevet.

Den motsatte drakamp gjorde seg gjeldende for barnehagene. KUD ønsket å få overført barnehagevirksomheten som de mente var en pedagogisk sak, men Sosialdepartementet viste til at barnehagevirksomheten var på begynnerstadiet og hørte sammen med daginstitusjoner som var sosiale institusjoner.

Da *Departementet for Familie- og forbrukersaker* ble opprettet i 1958, ble saksområdet for daginstitusjonene o.l. overført dit, men de var fortsatt hjemlet i barnevernloven. Noen år senere startet utbyggingen av *Barne- og ungdomspsykiatrien* i Helsedirektoratets regi.

Det ble igjen 4 departementer som hadde ansvaret for tiltak for utsatte barn og unge. De hadde forskjellige lover, ulike administrasjonsnivåer og finansieringsordninger, og ble i stor utstrekning preget av ulike profesjonsgrupper og deres fagsyn, hvor pedagogiske, sosiale og medisinske synspunkter sto mot hverandre.

Men spørsmålet om en samlet barnevernadministrasjon dukket opp igjen både i 1965 og i 1966, da to påfølgende utredninger forslo opprettelse av et direktorat for barnevern. Men ingen av disse ble forsøkt realisert.

Det var flere grunner til at en ikke lyktes i samlingsbestrebelse. For det første ble det hevdet at en ikke skulle løsrive tiltak for spesielle grupper barn og unge ut fra den faglige sammenhengen, og for det annet var det sterke faginteresser og profesjoner i de ulike departement som ikke ønsket å forlate «faderhuset». For det tredje var det nok en viss skepsis mot å bli assosiert med «barnevernet».

3.2 Fra skolehjem til spesialskoler

«*St. melding om skuleheimsskipnaden*» ble fremmet i 1950 på bakgrunn av en utredning fra 1939. Meldingen gjentok det gamle krav om at skolehjemmene snarest måtte bli fritatt for å ta imot elever som var karakteravvikere, sinnsyke, psykopater eller evneveike. Det måtte opprettes en granskingsheim og et psykopathjem, samt flere skoler for evneveike. For å få til en raskere utbygging ble det foreslått at 2 skolehjem skulle bli spesialskole og åndssvakeinstitusjon og at Bærum og Bastøy skolehjem skulle overdras Sosialdepartementet for bli hjem for psykopatene. De resterende skolehjem skulle da ta imot de

«normale» barn med tilpasningsvansker som skyldtes sosiale forhold i hjemmet, boligvansker, sykdom, skilsmisse o.l.

*Lov om spesialskoler ble vedtatt 23. november 1951. og iverksatt i 1952. Samtidig ble det vedtatt at skoleheimene skulle endre navn til « Spesialskoler for barn og unge med tilpasningsvansker » (senere endret til atferdsvansker) og høre innunder *Direktoratet for spesialskolene*, som fra før administrert spesialskolene for døve, blinde, evneveike og talehemmede.*

Både i spesialskoleloven og i barnevernloven ble samarbeidet mellom barnevernet og atferdsskolene formalisert. Barnevernsnemnda skulle gjøre vedtak om anbringelse og være ansvarlig for ettervernet, men omsorgen for den unge gikk over til atferdsskolen så lenge den unge var elev der.

3.3 Mens en ventet på barnevernloven

I 1947 oppnevnte departementet barnevernkomiteen som fikk i mandat å behandle spørsmål om revisjon og videre utvikling av barnevernet og barnelovgivningen. Alle reformer ble stillet i bero i påvente av dette arbeid, men noen saker tvang seg fram. Det gjaldt innføring av barnetrygd som hadde vært et viktig politisk sak før krigen og som ble vedtatt av Stortinget i 1946.

Fra 1953 fikk også alle barn som var under barnevernets omsorg barnetrygd. Den skulle settes inn på egen konto for barnet, og bare benyttes til ekstraordinære tiltak, og ikke til å subsidiere den daglige drift. I årenes løp har disse midler vært til stor hjelp når de unge ble utskrevet av omsorgen.

Lov om statlig tilsyn av bortsatte barn nødvendig straks!

Bedre kontroll med bortsatte barn i fosterhjem og institusjoner hadde vært et tilbakevendende krav før krigen, da det med jevne mellomrom ble avslørt dårlig omsorg, mishandling og utnyttelse barnas arbeidskraft. Tilsynet fungerte ikke, da lovverket var innviklet og ansvarsforholdene uklare. Sosiallovutvalget hadde anbefalte at det ble etablert et statlig overtilsyn, og at departementet ansatte inspektører til denne oppgaven. I 1946 ble den første av tre barneverninspektører ansatt.

Ved en inspeksjon samme høst avdekket hun store mangler og grov mishandling av 36 småbarn ved et privat barnehjem i Bærum. Forholdene var så graverende at departementet måtte handle på egen hånd. Styrer ble fratatt godkjenningen, og det ble ansatt et nytt bestyrerpar til å forestå avviklingen.

Dette viste at det var nødvendig med lovhjemler for barneverninspektørenes tilsynsvirksomhet. I mars 1947 ble det derfor fremmet forslag om en midlertidig lov om statlig tilsyn, da det ifølge sosialministeren ikke var forsvarlig å vente på barnevernkomiteens arbeid. Departementet måtte snarest få lovhjemler for å kunne utøve inspeksjon og gi pålegg om forbedring der det var nødvendig.

Barnevernsfond for barnehjemmene m.v.

Av de 160 barnehjem i 1946 var 142 drevet av private organisasjoner eller stiftelser, og de resterende 18 hjem var kommunale. Men i tillegg var det en rekke private personer som opprettet barnehjem som en næringsvei, som de store skandaler som regel var knyttet til. Etter krigen var situasjonen for

barnehjemmene svært dårlig. Mange barnehjem hadde blitt bombet eller okkupert av tyskere og tildels ødelagt, og på grunn av krigsbarna var det blitt et akutt behov for flere plasser.

Hjelpen kom fra uventet hold. NS-regjeringen hadde innført barnetrygd i januar 1945, som ble finansiert ved premie fra arbeidsgiverne. Selv om ordningen opphørte ved frigjøringen, hadde dette gitt et overskudd som i 1948 var steget til ca.5 millioner kroner. I 1948 fremmet departementet forslag om at dette skulle gå til barnevernformål, hvorav 4 millioner skulle gå til barneverninstitusjoner, (hovedsakelig barnehjemmene og utdanning av styrere) og 1.5 millioner til helsestasjoner.

Den aktivitet som de nye inspektører utviste, hadde ført til at mange institusjoner ble nedlagt, da de var i for dårlig bygningsmessig forfatning eller ble drevet for dårlig. De institusjonene som ble igjen, fikk midler av departementet, som satte vilkår for godkjenning:

- Institusjonene skulle ha 12–15 barn, max. 20.
- De skulle ta imot begge kjønn og omfatte alle aldersgrupper.
- Barna skulle gå i skole og i størst mulig utstrekning delta i vanlige aktiviteter utenfor hjemmet.
- Styreren skulle godkjennes og måtte forplikte seg til å ta Statens ettårige barnevernkurs.
- Styreren skulle ha ordnede bo- og lønnsforhold.

Økonomien skulle sikres ved at kommunene betalte den reelle forpleiningssavgift.

Dette førte til en betraktelig bedring av barnehjemmenes situasjon. Av barnevernfondet ble det gitt tilskott til restaurering eller nybygg, og i løpet av en tiårs periode hadde alle styrere gjennomgått en ett-årig utdanning på Statens barnevernkurs.

3.4 Barnevernloven av 7. juli 1953

I 1947 ble den etterlengtede barnevernkomite oppnevnt med konsultativ statsråd Aslaug Aasland som leder. Da hun ble sosialminister i 1948, overtok statssekretær K.J. Øksnes ledervervet. Innstilling ble avlevert i 1951, og et år senere, etter en høringsrunde, ble *Lov om barnevern av 7. juli 1953* vedtatt av Stortinget. Samtidig ble vergerådsloven, deler av fattigloven og de to lover om tilsyn av bortsatte barn opphevet. Barnevernet ble endelig samlet lokalt.

Hovedprinsipper i loven

Selv om barnevernloven ikke skilte seg særlig fra vergerådsloven og fattigvesenets formelle kriterier for retten og plikten til inngrep, så brakte den med seg et nytt syn på hvordan arbeidet skulle utøves. Den bar tydelig preg av en ny forståelse og nye tiltak overfor problembelastede familie og barn. Den var også forskjellig når det gjaldt språkbruket. Det var ikke lengre fordømmelse, advarsler og fjerning fra hjemmet som skulle prege tenkningen, men forebyggende tiltak, råd og veiledning og behandling. Den ble derfor møtt med glede ikke bare fra barnevernsektoren, men også fra fagkretser innenfor met-alhygien og sosialpolitikken.

De viktigste nye endringer var følgende:

1. Alt ansvar for det kommunale barnevernsarbeid som hadde vært spredt på vergeråd, fattigvesen og helseråd, ble samlet i en instans, barnevernsmemnda, som skulle bestå av 5 menn og kvinner, samt at en dommer skulle tiltre som medlem i tvangssaker.
2. Fylkesmannen fikk ansvar for tilsyn av det kommunale barnevernet og ble første ankeinstans. Egen tjenestemann skulle forestå arbeidet.
3. Generelt forebyggende arbeid ble innført som en ny oppgave.
4. Kriteriene for å iverksette vernetiltak fulgte i hovedtrekk forsorgs- og vergerådslovens bestemmelser, som gjaldt forholdene i hjemmet og barnets atferd, men fikk et tillegg som gjaldt barn i behov for spesiell behandling eller undervisning, når foreldrene ikke sørget for dette. Fattigdom skulle ikke lengre være grunn til å overta omsorgen. Hjelpen kunne bl.a. være økonomisk bistand som var mer omfattende enn forsorgslovens bestemmelser.
5. Ved vurderingen av tiltak skulle en holde seg « *Barnets beste* » for øye. (§ 17) Men nemnda skulle også ta « *omsyn til om det kunne skade andre barn at barnet blir i heimen* » .
6. Vernetiltakene gikk fra de mildeste til strengeste form. Først skulle forebyggende tiltak i hjemmet prøves. Dersom dette ikke førte fram, kunne en overta omsorgen. Overtakelse av omsorgen skulle skje med skriftlig samtykke fra foreldrene. Forelå ikke dette kunne en anvende tvang.
7. Alle fosterhjem og barnevernsinstitusjoner skulle godkjennes på forhånd og stå under tilsyn av den stedlige nemnd. Fosterhjem skulle prioriteres ved anbringelse.
8. Opprettelse av formidlingssentraler for plasser i fosterhjem og institusjoner ble foreslått opprettet.
9. Det ble forbudt for private personer å drive formidlingsvirksomhet for bortsetting av barn med eller uten adopsjon for øye.
10. Ettervernet skulle styrkes.

Barnevernsmendenes sammensetning var det som vakte størst diskusjon. Fra kirkelig hold kom det sterk kritikk over at presten var utelatt og i Stortinget krevde et mindretall plass for lege, prest og forsorgskyndig. Flertallet mente at nemnda skulle representere den generelle rettsoppfatning, og at faglig hjelp skulle sikres ved bruk av fagpersoner i arbeidet.

Det første valget i 1954 viste av prestene og legene beholdt sine posisjoner, men endret seg ved senere valg.

Loven hadde detaljerte regler om fosterbarn og fosterhjem. Også fosterhjem som tok imot private anbrakte barn skulle godkjennes på forhånd og ha tilsyn. Dette hadde vært et omstridt spørsmål helt siden 1905, da Stortinget ikke ville vedta tilsyn for private anbrakte pleiebarn da

«det var å påføre velmenende personer som tok hånd om barn en utidig kontroll og mistenkeliggjøre deres motiver.»

Denne gang kom det få reaksjoner på bestemmelsen. En viktig bestemmelse var forbud mot adopsjonsformidling, som hadde skjedd svært tilfeldig, og med den følge at noen barn var blitt plassert hos adoptivforeldre i dårlig sosiale forhold og med store psykiske lidelser.

Viktige forutsetninger manglet

En vesentlige forutsetning for å kunne leve opp til de forventninger som var skapt om et bedre barnevern, ble ikke løst med barnevernloven. Finansiering og administrasjon av barnevernarbeidet skulle fortsatt være kommunens ansvar. Igjen ble det forskjeller mellom små og store kommuner.

Barnevernkomiteen foreslo at fylkene skulle refundere landkommunenes omsorgsutgifter i likhet med reglene for spesialskolene. Men Kommunaldepartementet og flere fylkesmenn gikk imot dette forslaget, da de mente at den instans som overtok omsorgen også skulle betale, og departementet fremmet lovforslaget deretter. Stortinget sluttet seg til dette, men viste samtidig til den dårlige økonomien i en rekke av landets kommuner kunne gjøre det nødvendig at staten overtar en større del av utgiftene, og det fikk rett.

Det viste seg at i mindre kommuner med få barnevernsaker og trange budsjetter, var det umulig å forutsi omsorgsutgiftene. F.eks. kunne overtagelse av omsorgen for 3–4 barn sprengte hele sosialbudsjettet, og økonomiske hensyn kunne bli utslagsgivende for nemndas vedtak.

Barnevernkomiteen drøftet spørsmålet om administrativ hjelp til barnevernsnemndene, men den gikk ikke lengre enn til å anmode kommunene å sørge for dette og å vise til at sosialkontoret kunne være egnet. I de større kommuner med utbygget sosialkontor, ordnet saken seg forholdsvis greit. Sosialkontoret som i hovedsak hadde hatt ansvar for forsorgsvesenet, hadde fått færre saker, ønsket å beholde denne oppgaven. I de mindre kommuner var det de folkevalgte som måtte utføre undersøkelser, forberede møter, fatte vedtak og iverksette disse. Mange gjorde en stor innsats for å finne best mulige tiltak, men selve saksbehandlingen holdt ikke alltid mål. I 1955 utførte formannen i nemnda sekretærarbeidet i 445 av landets 730 kommuner.

Iverksetting av loven

Loven ble iverksatt 1. juli 1954. Sosialdepartementet hadde da gjort et godt forarbeid ved utarbeidelse av over 20 rundskriv, som behandlet lovens bestemmelser og intensjoner og ga råd om arbeidsmetoder. De var sterkt preget av nyere teorier og behandlingsmetoder, og ble de gode hjelpemidler for både ansatte og folkevalgte. I tillegg ble det holdt møter for folkevalgte og ansatte i hvert fylke, hvor barnevernloven ble presentert og diskutert.

De første stillinger som barnevernskonsulenter ble opprettet i 1955 og innen 1958 var alle på plass. At fylkesmannen fikk en rolle i barnevernet betydde meget for å gi «det nye barnevernet» en viss status og ansikt utad. Jevnlige besøk av barnevernsekretæren, gjorde også sitt til at barnevernsnemndene ikke sovnet hen som vergerådene hadde gjort.

Fylkessamband for barnevernet

Departementet tok også raskt initiativ til dannelsen av *Fylkessamband for barnevernsnemndene*, og i løpet av kort tid var det dannet i 16 fylker. Det var barnevernsnemndene som ble medlemmer og betalt en liten kontingent pr. innbygger.

Fylkessambandene fikk stor betydning både som et faglig organ og som et politisk organ overfor kommunene og fylket. I flere fylker var det de som

formelt sto for opprettelse av formidlingssentraler, og de tok initiativ til å få bygget barne- og ungdomshjem i flere fylker. De holdt kurs hvor aktuelle spørsmål ble tatt opp, men kanskje det viktigste var at det ble et møtested for folkevalgte og ansatte hvor ideer kunne utveksles og saker fremmes.

4 (1955 – 1964) Behandling – oppdragelse – eller straff?

Denne perioden var særlig preget av to saker, som tildels var i et faglig motsetningsforhold:

- Tiltak overfor den økende ungdomskriminaliteten.
- Utbygging av psykiatrisk/psykologisk hjelp til barn og unge.

4.1 Ungdomskriminaliteten eksploderer

På midten av 50-tallet da barnevernsnemndene så vidt hadde begynt å fungere, kom det et stort tilbakeslag, i form av en sterk økning i ungdomskriminalitet som fortsatte å stige inn i 60-årene. De fleste opptrådte i gjenger, hvor noen ble rekruttert fra bedrestilte sosiale forhold. I Oslo vakte det f.eks. stor oppsikt når «Frognerbanden» ble avslørt i begynnelsen av 50-årene.

Lovovertrедelser av unge mellom 14–18 år kunne ifølge loven behandles av påtalemyndigheten på vanlig måte, eller ved å gi påtaleunndlatelse og overlate saken til barnevernsnemnda, noe som ble gjort i ca. 85 % av sakene. Tidligere kunne påtalemyndighetene sette vilkår for å overføre en sak til vergerådet, det var nå falt bort, og nemnda var suveren i sine avgjørelser.

På barnevernmøtet i 1959 holdt professor Andenæs et foredrag, hvor han stilte spørsmål om reaksjonene var for lemfeldige og for milde, både fra påtalemyndighetene og barnevernets side. Han sammenlignet kriminalstatistikken med barnevernets og viste til at halvparten av saksmengden var forsvunnet på veien fra påtalemyndigheten, og i 3/4 av de saker som hadde nådd frem, hadde ikke nemndene iverksatt noen tiltak. Situasjonen oppsummerer han slik:

«Påtalemyndighetene har overlatt de unge lovovertrедere til barnevernet, og barnevernet har i stor utstrekning overlatt dem til seg selv» .

Problemet var stort i de fleste fylker, med unntak av Sogn og Fjordane, der problemet var ukjent.

St.melding nr.51 Om barn og unge med atferdsvansker (1960–61)

I Stortinget var spørsmålet tatt opp ved flere anledninger og det hadde bedt om å få en melding om saken. Denne ble lagt fram i februar 1961, men ble ikke behandlet før høsten 1962. I mellomtiden hadde den skapt mye offentlig debatt, hvor det gamle spørsmål om straff versus behandling igjen ble aktualisert.

I et vedlegg til meldingen skrevet av kriminologen Knut Sveri blir de teorier som vektla psykiske årsaker som forklaring på ungdomskriminalitet imøtegått. Det advares det mot å betrakte all kriminalitet som sykdom. Reaksjonene måtte differensieres. I meldingen slutter departementet seg til dette syn.

Debatten i Stortinget skjedde først høsten 1962, og pågikk i 3 dager. Den kom i stor utstrekning til å dreie seg om oppdragelsesspørsmål. For øvrig sluttet Stortinget seg til meldingens forslag, som i stor trekk var en oversikt over situasjonen og retningslinjer for den videre utvikling innenfor rettsvesenet, barnevernet, skolen og helsesektoren, og få konkrete forslag.

4.2 Unge lovovertreder – arbeidsskole og ungdomsarrest

I 1928 hadde en fått vedtatt «*Lov om oppdragende behandling av unge lovovertreder*». I stedet for gjentatte kortvarige fengselsstraffer, skulle unge lovbrøyttere i aldersgruppen 18–23 år få en langvarig behandling i en «*arbeidsskole*» og obligatorisk ettervern. Loven ble imidlertid ikke effektivt før i 1951, da Berg Arbeidsskole ble opprettet.

Da dette systemet hadde virket i 10 år med dårlige resultater, ble loven avløst av «*Lov om strafferettslige åtgjerder mot unge lovbrøytarar*» av 9. april 1965. Arbeidsskolen ble nedlagt og erstattet med *ungdomsfengsel og ungdomsarrest*. Videre ble kap. X i barnevernloven tatt inn i den nye loven, og den gamle bestemmelse fra vergerådsloven om at påtalemyndigheten kunne å gjenoppta straffesaken, dersom de mente at barnevernsnemndas tiltak ikke var godt nok, ble innført på ny. I proposisjonen ble det også foreslått å heve den kriminelle til 15 år, men Stortinget gikk imot. Ifølge Justiskomiteen var grunnen den negative utvikling av ungdomskriminaliteten, men sa samtidig at dersom barnevernet fikk bygget ut mer effektive tiltak, ville saken være annerledes.

Men de nye strafferettslige tiltakene fungerte heller ikke. Ungdomsarresten ble aldri iverksatt. Etter ti år ble loven om ungdomsfengsel opphevet, og Kap.X ble tilbakeført til barnevernloven.

En oppsplittet institusjonsomsorg

Både fra Straffelovrådets og Stortingets side ble det fremsatt krav om at behandling av barn og unge med atferdsvansker måtte styrkes. Men det ble ikke tatt noe initiativ til å få etablert noen form for fast samarbeid, og hver sektor definerte selv hvilket ansvar de skulle ta.

Mange av unge med atferdsvansker, befant seg i en gråsoner mellom spesialskolene for atferdsvansker; den nyetablerte barne- og ungdomspsykiatrien og de sosiale barneverninstitusjonene, og ble en kasteball mellom de ulike instanser.

4.3 Atferdsskolene endrer sin faglige profil

Etter omorganiseringen av atferdsskolene var det ti sammen 4 skoler for gutter og 4 for jenter med til sammen 260 plasser. Atferdsskolene hadde også blitt påvirket av det endrede syn på oppdragelse og behandling og sammen med en bedre økonomi, ble skolenes faglige og materielle innhold bedret. Men de fortsatte å være sterkt pedagogisk orientert med liten tverrfaglighet. De fortsatte også å ta imot barn fra barnevernsnemndene, men de kunne ikke dekke behovet. I perioden 1963–68 var det 1047 søknader om plass til atferdsskolene, men bare halvparten fikk plass.

Spesialskolerådets første oppdrag var å legge fram en samlet utbyggingssplan for spesialskolene, som ble fremmet i en stortingsmelding i 1965/66.

Skolene ble foreslått organisert som den nye 9-årige skolen med barne- og ungdomstrinn. Det ble foreslått en fordobling av antall plasser med 4 nye skoler, hvorav to i Nord-Norge.

Opptakene skulle fortsatt skje i henhold til barnevernloven, men kriterier for opptak ble endret til

«når atferdsavviket nødvendiggjør miljøendring, og barnet kan hjelpes gjennom den spesialpedagogikk og den miljøstrukturering, som en slik skole representerer.»

Stortinget ga i hovedsak sin tilslutning til meldingen, men samtidig trakk de opp retningslinjer for fremtiden hvor det het at spesialundervisningens målsetting i prinsippet skulle være den samme som den vanlige skoles. Siktemålet var at lov om spesialskoler skulle innarbeides i grunnskoleloven, og i størst utstrekning skulle spesialundervisningen knyttes til den folkeskolen. Flest mulige elever bør få bo hjemme.

Disse politiske signaler svekket atferdsskolenes stilling som barneverninstitusjoner. Siden de ble definert som grunnskole fulgte de også skoleferiene, og det viste seg lite egnet for unge som også trengte tilsyn og hjelp utenom skoletiden.

Ved integrering av spesialskoleloven i lov om grunnskolen i 1975, ble det formell skilsmisse mellom atferdsskolene og barnevernet. Spesialskoleloven ble opphevet, og det var ingen særskilt bestemmelse i skoleloven om tiltak overfor barn og unge med atferdsvansker.

Men problemet om hva en skulle gjøre med barn og unge med atferdsvansker eksisterte fortsatt. Skolene fortsatte å ta imot barnevernets barn noen år til, da tanken om at de ville få andre søkere dersom de ble fritatt for de vanskeligste, ikke slo til.

Lovendringer av 1975 førte til langvarige drøftinger om hva som skulle skje med de statlige spesialskoler. Skolene for barn med sansedefekter som var få i antall og elevgruppen liten, skulle opprettholdes som sentralinstitusjoner. Men for atferdsskolene ble det spørsmål om overføring til fylkenes barnevernsektor, hvor de sosiale og psykiatriske institusjoner befant seg, eller nedleggelse.

4.4 Psykiatrisk/psykologisk behandling av barn og unge

Innstilling om Psykisk barnevern

Barnevernloven viste til at nemndene skulle bruke «*faglig ekspertise så vidt det var mulig*», men denne ekspertisen var en stor mangelvare. I desember 1952 ble «*Utvalget for psykisk barnevern*» oppnevnt med representanter fra barnepsykiatrien, spesialskolene, skolepsykologien og sosialsektoren. Utvalget avga sin innstilling i juni 1956.

Innstillingen gir en oversikt over eksisterende tilbud og fastslo at det var altfor lite i forhold til behovet. Det ble foreslått en *barnevernklinikk* bestående av et eller to team i hvert fylke til å bistå barnevernsnemndene, helsestasjoner, leger m.v. med undersøkelse og rådgivning. *Barne- og ungdomspsykiatrien* ble foreslått utbygget med en avdeling ved sentralsykehusene og med tilknyttede poliklinikker og behandlingshjem. *Skolepsykologiske kontorer* ble foreslått styrket og opprettet for alle kommuner.

Utvalget trakk opp retningslinjer for den videre utvikling, men overlot det videre arbeid til den enkelte sektor. Dette ble i stor utstrekning fulgt for barne- og ungdomspsykiatrien, men det kom ingen barnevernklinner som skulle bistå barnevernet. For barnevernet ble de skolepsykologiske kontorene viktige samarbeidspartnere, da de tildels hadde ansvar for de samme barn. Men da samarbeid ikke ble formalisert, ble det svært personavhengig .

Barne- og Ungdomspsykiatriske institusjoner (BUP)

1950 ble det opprettet barnepsykiatrisk avdeling ved Rikshospitalet, i 1953 Nic. Waals institutt og i 1955 Barnevernsklinikken i Vestfold. I tillegg ble det i løpet av kort tid opprettet 3 behandlingshjem tilknyttet Rikshospitalet og 3 tilknyttet Nic Waal.

Da *Lov om psykisk helsevern av 28. april 1961* trådte i kraft 1. juli 1961, startet utbyggingen utover landet. I henhold til denne skulle fylkeskommunen og bykommunene i fellesskap sørge for planlegging, etablering og drift av ulike institusjoner. Planen skulle godkjennes av staten, som dekket 75 % av anleggsutgiftene, og driften ble dekket av syketrygden. Den første 5-års plan fulgte i store trekk det som var trukket opp av utvalget for psykisk helsevern. I løpet av 10 år ble det opprettet barne- og ungdomspsykiatriske avdelinger ved regionsykehusene og poliklinikker i de fleste fylker. Flere steder var det tilknyttet ett eller to behandlingshjem, men de dekket ikke på langt nær behovet. BUP hadde et sterkt fagmiljø med stor tro på sine behandlingsmetoder, hvor familiebehandling og miljøterapi ble en benyttet behandlingsform i tillegg til individualterapi.

Det ble knyttet store forventninger til utbyggingen av barne- og ungdomspsykiatrien og den hjelp den skulle gi barnevernet. Men utviklingen ble ikke helt slik. De nyopprettede poliklinikker med tilknyttede behandlingshjem distanserte seg fra barnevernet, og ønsket å utvikle sine behandlingsmetoder på frivillighet og samarbeid, selv om det var store variasjoner avhengig av den enkelte poliklinikks leder.

Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri (SSBU)

Våren 1962 ble det fremmet forslag om opprettelse av et *Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri (SSBU)* Den ble åpnet med en observasjonsavdeling for ungdom i 1963, og ble oppfattet som den lenge etterspurte institusjon for diagnostisering. Året etter kom to avdelinger for langtidsbehandling, og noen år senere ble Rikshospitalets barnepsykiatriske avdeling flyttet til samme område på Gaustad. Forventningene til SSBU var store både fra barnevernet og atferdsskolene side.

Overlege Per Nyhus, som ble en sentral person i barnevernet, presenterte på norsk barnevernmøte i 1963 SSBU's formål og oppgaver, hvor han beskrev ungdomspsykiatrien som et utforsket område, hvor en hadde liten kunnskap og erfaring. Han gjorde det klart at SSBU ikke hadde noen myndighet til innskrive eller utskrive klienter i andre institusjoner, slik noen var redd for. Det skulle heller ikke bli en institusjon for strafferettslige reaksjoner ovenfor ungdom, og han advarte mot at forventningene til psykiatrisk behandling av ungdom ble skrudd for høyt opp: «*Det er en meget farlig illusjon å nære at man*

idag rår over behandlingsmetoder som kan helbrede alle slags forstyrrelser og avvik hos barn og ungdom.» Samtidig understreket han at de fleste unge med tilpasningsvansker fortsatt bør og skal takles gjennom opplæring og oppdrags- gelse og kan ikke erstattes av behandling.

4.5 Verneskolen – en container for de umulige

I 1953 ble Bærum og Bastøy skolehjem, som skulle ta seg av de såkalte «psykopater» overført til Sosialdepartementet. De skulle overta ansvaret for

«Barn og unge som fortrinnsvis for kortere eller lengre tid trenger medisinsk-psykiatrisk behandling, barn og ungdom med så svære tilpasningsvansker at de ikke er skikket til å gå på spesialskole, og de som må antas å trenge fortsatt tilsyn etter 21-årsalderen»

Bare denne blanding burde fått enhver til skjønne at dette ville gå galt. Men optimismen og naiviteten var stor. Fellesbetegnelsen ble *Verneskoler*, og samtidig skiftet skolene sitt stedsnavn til Bjerketun og Foldin.

Verneskolenene fikk en levetid på 10- 15 år. Selv om de fikk ansatt fagper- soner i ledende fagstillinger, beholdt de resten av personalet som arbeidet etter de gamle pedagogiske metoder, og det ble mange konflikter og uro, når nye behandlingsmetoder ble forsøkt introdusert.

Bjerketun kom først i ilden. Etter langvarige personalkonflikter og rettslig granskning ble institusjonen nedlagt i 1963 og gjenoppstod som psykiatrisk behandlingshjem i 1964.

I 1965 var det Foldins tur. Det ble oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å vurdere «*Verneskolenes funksjon og målsetting.*» Utvalget mente at hovedgrun- nen til verneskolenes vansker, skyldtes klientellets egenart og den relativt begrensede viten en hadde på utprøvede behandlingsmetoder, og at det ikke forelå tilstrekkelig faglig eller økonomisk grunnlag for å opprettholde driften. Foldin ble nedlagt i 1970.

Etter sterk tvil etablerte Sosialdepartementet i 1965 Borre *offentlige skole for yngre gutter*. Den var bygget opp fra grunnen av, og fungerte inntil 1979, da den ble overført fylket.

4.6 Alternative barnevernsinstitusjoner

I den sosiale barnevernsektoren skjedde det ingen utbygging i statlig regi, bortsett fra Rostad Ungdomshjem, som utviklet en god modell for behandling av asosiale gutter. Da den hadde tilhørt omstreifermisjonen, fikk den beholde sin post på statsbudsjettet. I Oslo og Bergen opprettet barnevernet miljøhjem for ungdom med atferdsvansker.

De første behandlingskollektiv, som var et godt alternativ til de tradis- jonelle institusjoner, ble startet på 70- tallet. De ble administrert i henhold til barnevernloven, men hadde faglig tilknytning til ungdomspsykiatrien, som utførte det diagnostiske arbeid.

4.7 Det kommunale barne- og ungdomsvernet

Den store optimisme en hadde hatt da loven ble vedtatt i 1953 forsvant etterh- vert. Problemene økte og forventningene som ble stillet til barnevernet både fra politisk og annet hold, sto ikke i forhold til de faglige og økonomiske res- surser. Fortsatt hang det mye igjen av gammelt tankegods om at barnevern- sarbeidet burde være basert på filantropi og gratis arbeid, både når det gjaldt

fosterhjem, barnehjem og forebyggende arbeid. Men det skjedde en langsom bedring med flere ansatte og bedre økonomi i kommunene, og de folkevalgte medlemmer av barnevernsnemndene ble viktige talsmenn for barnevernet.

Totalt befant det seg langt flere barn og unge i den sosiale barnevernsektoren enn i de andre sektorer som er omtalt.

Barnevernstatistikken for de 3 første tiårsperioder viser:

Tabell 1.1: Barn under forebyggings- og omsorgstiltak

	I alt	Forebygg Gutter	Forebygg. Jenter	Omsorg Gutter	Omsorg Jenter
1955	6 008	612	413	2 500	2 181
1965	8 699	1 442	997	2 755	2 334
1975	9 359	1 471	985	2 957	2 352

Kilde: Fra Historisk statistikk.1978 NOS. s.594

Antall barn under omsorg holdt seg noenlunde konstant, men antallet på anbringelsessted varierte. I perioden 1955 til 1975 sank antall barn i spesialskole fra 430 til 274 barn og i barnehjem fra 1942 til 1372 barn. For fosterhjem økte antallet fra 1905 til 2999 barn

Fosterhjem eller barnehjem?

Barnevernloven hadde en bestemmelse om at barn fortrinnsvis skulle anbringes i fosterhjem, men regelen var ikke absolutt. Det var derfor ikke spørsmål om enten fosterhjem eller barnehjem men fleksibel bruk av begge. Det var bra dekning av barnehjem, men stor mangel på ungdomshjem.

Mangelen på behandlingsinstitusjoner og bevisst bruk av fosterhjem for barn som hadde behov for langvarig omsorg, førte til at barne- og ungdomshjemmene endret karakter. Oppholdstiden ble kortere og problembelastningen blant klientellet økte. Det ble nødvendig å øke antall stillinger og kostnadene økte, men da mange kommuner vegret seg for å dekke de reelle utgifter, ble situasjonen langsomt forverret.

I løpet av etterkrigstiden har synet på bruk fosterhjem i barnevernsarbeidet endret seg. Fra å bli betraktet som den billigste anbringelsesform som krevde kontroll, er fosterhjemmene blitt annerkjent som viktige medarbeidere i barnevernet.

De første forsøkene med bruk av fosterhjem som et ledd i behandling av barn og unge med atferdsvansker, ble på initiativ av Sosialdepartementet iverksatt i Telemark i 1959 og ved SSBU i 1971. Erfaringene fra disse viste at dette kunne være en god hjelp for noen barn og unge, men det forutsatte et godt forarbeid og intensiv støtte og vegledning til både fosterhjemmet og den unge av kvalifiserte vegledere. Det forutsatte også bedre betaling og betegnelser som profesjonelle eller forsterkede fosterhjem ble innført.

Formidlingssentraler for anbringelse av barn i fosterhjem

Ifølge barnevernloven skulle Formidlingssentral søkes opprette i hvert fylke i samarbeid interesserte organisasjoner. På initiativ av Fylkessambandene for barnevern ble det opprettet formidlingssentraler i de fleste fylker. Det ble forventet at arbeidet skulle utføres av barnevernssekretærer hos fylkesmannen, men viste seg vanskelig å utføre ved siden av annet arbeid.

Da Telemark ble forsøksfylke i 1959 ble det opprettet en fylkeskommunal kuratorstilling med støtte fra departementet. I de kommende år ble det tilsvarende stillinger i flere fylker, og som senere ble barnevernkontorer i den nye fylkeskommunen.

4.8 Det forebyggende barne- og ungdomsarbeid

Lovens § 1 påla nemnda

«å følge nøye med i de forhold barn og ungdom lever under og virke for tiltak til bedring av barnevernet i kommunen».

Den skulle samarbeide med myndigheter og foreninger som drev virksomheter som berørte barnevernet, og skulle spesielt samarbeid med skole, politi og helsevesen. Ideene kunne være mange og gode, men det strandet på dårlig økonomi, og mangel på personell.

Saksområdet for barnehager, daginstitusjoner og feriekolonier ble overført til Departementet for familie- og forbrukersaker i 1958, men var fortsatt hjemlet i barnevernloven. Utbyggingen av daginstitusjoner gikk langsomt i de første 25 år og fant sted i de større byer. Utover landet var det liten forståelse for den pedagogiske betydning av barnehagene i de mannsdominerte kommunestyre, dessuten var de fleste husmødrene hjemmeværende, og det var liten engasjement for saken. Dette endre seg i 70-årene med kvinnefrigjøringen, og da lov om barnehager kom.

Forebyggende ungdomsarbeid

I debatten rundt barn og unge med atferdsvansker ble det fra flere hold henvisning til de frivillige ungdomsorganisasjonene som viktige medspillere i det forebyggende arbeid. Undersøkelser foretatt i Oslo i 1949 og 1951 viste imidlertid at omlag halvparten av ungdommene ikke var medlem av noen ungdomsorganisasjon, og det gjaldt i særlig grad ungdom med atferdsvansker.

Fritidsklubber – et sted å være – et sted å lære

Da Oslo fikk merke økningen av ungdomskriminalitet tidlig på 50 tallet, fikk den kommunale ungdomsnemnda i oppgave å sette igang virksomheter som kunne forebygge ungdomskriminalitet, blant annet ved å opprette fritidsklubber. I denne forbindelse ble Hammersborg fritidsklubb etablert som et forsøksprosjekt, hvor målet var å få den foreningsløse ungdommen inn fra gaten og aktivisert i en fritidsvirksomhet.

Etter en utprøving med åpen klubb for alle, ble virksomheten lagt om, ved at en la mindre vekt på aktiviteter og konsentrerte oppmerksomheten om de naturlige vennsgruppene, hvor målet ble å hjelpe medlemmene til å utvikle demokratiske spilleregler, ansvarsfølelse og hensynsfullhet over for

andre. De åpne klubbkvelder ble redusert og de enkelte gjenger fikk tilbud om å danne en klubbgruppe, som skulle møtes en kveld i uka sammen med en ansatt gruppeleder. Gjennom planlegging og iverksetting av ulike aktiviteter som turer, fester, dugnad og diskusjoner utviklet og lærte ungdommen en annen atferd.

Hvem bør drive fritidsklubbene?

Modellen som Hammersborg klubben utviklet ble anvendt i andre fritidsklubber med enkelte variasjoner. Den skapte imidlertid mye debatt, da det var mange som mente at de frivillige ungdomsorganisasjoners burde overta denne delen av det forebyggende ungdomsarbeidet.

På oppdrag fra Sosialdepartementet foretok Brit Bergersen i 1967 en undersøkelse av noen ungdomsorganisasjoner, for å få belyst deres funksjon som kriminalitetsforebyggende og resosialiserende faktor. Hun konkluderte med at det ville være hensiktsmessig å satse på en arbeidsdeling, hvor de vanlige ungdomsorganisasjonene burde satse på å være et mest mulig engasjerende tilbud for veltilpasset ungdom, mens fritidsklubbene burde i tråd med sin politikk satse på et bredere utvalg av ungdom, også de med atferdsproblemer.

Men debatten om de frivillige ungdomsorganisasjoner versus fritidsklubber fortsatte. Sosialdepartementet engasjerte seg i saken og ulike modeller ble prøvet ut i flere kommuner, hvor konklusjonen ble at det ikke burde være enten-eller men et både-og.

5 (1965 -1975) Nye problemer – nye lover

Denne perioden dukker nye problemer som narkotikamisbruk og barnemishandling opp.

Barnevernet samordnes med Lov om sosialomsorg. Rettssikkerheten kommer i søkelyset.

5.1 Narkotika kommer til Norge

Problemet med ungdom og narkotika kom relativt sent til Norge. De første problemene ble registrert i begynnelsen av 60-årene, men var da begrenset til hasjmisbruk i enkelte grupper blant musikere og studenter. Fra midten av 60-tallet begynte det å bli mer synlig i Oslo med samlinger av misbrukere i Slottsparken. Senere spredte misbruket seg raskt til andre større byer, hvor det dannet seg harde kjerner som igjen ble smittekilde for mindre miljøer. I kjølevannet av narkotikamisbruket fulgte det kriminalitet, mens den gamle gjengkriminaliteten synes å avta.

I november 1969 ble *Sentralrådet for bekjempelse av narkotikaondet*, som skulle være et koordinerende og rådgivende organ for den offentlige innsats opprettet. Det ble trukket opp retningslinjer for samarbeid ved at behandlingen av de ungdomsnarkomane skulle være en oppgave for det psykiske helsevern, mens den oppsøkende virksomhet og andre sosiale tiltak skulle sortere under sosialvesenet.

5.2 Oppsøkende virksomhet blant ungdom

Ungdomskontoret i Oslo tok i 1967 initiativ til å etablere en Uteseksjon som skulle drive oppsøkende virksomhet blant ungdom. Da mange unge kom utenbys fra, ble det også opprettet et lite natthjem, hvor de kunne bo en kort tid.

I løpet av noen få år ble det opprettet oppsøkende virksomhet i omtrent 30 av landets kommuner, hvorav de fleste var administrativt tilknyttet sosialkontoret. Det ble også utviklet modeller hvor de ulike etater i kommunen avga noe av sin arbeidskraft til det oppsøkende arbeidet noen kvelder pr. uke.

Da de fleste uteseksjoner ble opprettet som prosjekter, tildels drevet av ildsjeler, og de ikke var hjemlet i noen lovverk, levde de i en usikker tilværelse. Noen virksomheter ble nedlagt etter en tid og nye ble etablert andre steder. De fikk derfor ikke den ventede effekt, da erfaringene viste at først når utekontakten utgjør et stabilt tilbud over tid, oppnås gode resultater i forhold til unge.

Det kommunale barnevernet fikk merke misbrukerproblemet på en annen måte, når rusmisbrukerne skulle ha barn. Barn ble født med abstinenssymptomer dersom misbruket fortsatte, og i kjølevannet av misbruket fulgte det ofte barnemishandling og omsorgssvikt. Nye metoder med skjerpet kontroll og tverrfaglig samarbeid ble tatt i bruk.

5.3 Barnemishandling og omsorgssvikt

På av 1960-tallet fikk en de første internasjonale rapporter om at foreldre mishandlet sine barn så sterkt fysisk at de fikk varige skader eller døde. Dette vakte stor oppmerksomhet. Saken kom opp i Europarådet, som vedtok en rekommandasjon til medlemslandene om at regjeringene skulle iverksette alle nødvendige tiltak for å sikre trygghet for mishandlede barn. Stortingsrepresentanter interpellerte og stilte spørsmål om saken.

Fysisk mishandling av barn var ikke noe nytt. Tidligere hadde det skjedd i oppdragelsesøyemed både i hjem og institusjoner, eller under dårlige sosiale forhold. Grunnen til at det ikke var blitt registrert innenfor helse-, sosial eller skolesektor i de senere år, var at en ikke trodde at slikt kunne finne sted i dagens samfunn og trodde på foreldrenes forklaringer. Oppmerksomheten rundt disse spørsmål gjorde at en også ble oppmerksom på seksuelt misbruk av barn i eget hjem.

Disse nye problemer førte til en endret holdning hvor beskyttelse av barnet måtte prioriteres i behandlingen og anvendelse barnevernloven ble aktuell også i det psykiatriske behandlingsarbeidet. Det ble utviklet ulike modeller for tverretattlig samarbeid mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet, hvor også skolen og politiet deltok. Erfaringene har imidlertid vist at et slikt tverretattlig samarbeid var komplisert, da hver etat arbeider innenfor sine rammer og lover som tildels står i motsetning til hver andre.

I 1982 forelå det innstilling fra «Barnemishandlingsutvalget» som var blitt oppnevnt i 1979 av Sosialdepartementet. Utvalget pekte på at anvendelse barnevernloven var sentral i disse saker, og at barnevernet måtte styrkes.

5.4 Gråsonen mellom sosial omsorg og barnevern-

Forholdet mellom det kommunale barnevernet og sosialomsorgen ble gjenstand for mye diskusjon i de kommende år, da det var mange som ønsket å

samle hele den kommunale sosialsektor innenfor en felles lov og administrasjon.

Ifølge *Lov om sosial omsorg av 5. juni 1964* som avløste den gamle forsorgslov, skulle det være et sosialstyre i hver kommune. Det skulle ha et overordnet ansvar for kommunens samlede sosialpolitikk, og barnevernsnemnda og edruskapsnemnda skulle ha et medlem hver i sosialstyret. Kommunen kunne videre få dispensasjon fra å opprette særnemndene. Da en ville unngå at en familie ble behandlet samtidig av flere nemnder, ble det bestemt at i saker hvor flere kunne komme til anvendelse skulle de behandles av sosialstyret.

En viktig bestemmelsen var påbudet om at alle kommuner med over 3000 innbyggere skulle ha et sosialkontor, og det ble gitt statstilskott til en stilling. Da dette skjedde samtidig med en omfattende kommunesammenslåing i 60-årene inkluderte dette de fleste kommuner. Dette kom også barnevernet til gode, som fikk et sekretariat og hjelp til saksbehandlingen. Det ble slutt på å ha arkivet i en eske under formannens divan.

Samtidig ble det iverksatt etatsopplæring av de sosialledere som ikke hadde sosialutdanning.

Men loven hadde knapt blitt satt ut i livet før departementet i 1969 nedsatte en ny *Sosialreformkomite* som fikk i mandat å vurdere de eksisterende hjelpe og stønadsordninger, og komme med forslag om en samordnet, rasjonell og effektiv organisasjon og lovgivning.

5.5 Søkelys på rettssikkerheten

I 1967 utga Gerd Benneche boken «Rettssikkerheten i Barnevernet», som fikk stor oppmerksomhet i pressen. Boken bygget på en undersøkelse over barnevernsaker i tre fylker om hvordan rettssikkerheten overfor barnevernets klientell virket i praksis. Benneches konklusjon var at rettssikkerheten ikke var godt nok ivaretatt, samtidig som hun understreket at «*Høy grad av rettssikkerhet garanterer ikke alene et godt barnevern.*»

I slutten av 60-årene kom det to nye lover som fikk stor betydning for rettssikkerheten i barnevernsarbeidet.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. feb. 1967

Loven trådte i kraft i 1970 og omfattet all offentlig forvaltning. For barnevernlovens områder ble det enkelte endringer, men skapte ingen store omveltninger da mye av prinsippene for saksbehandlingen var innarbeidet tidligere. Sosialdepartementet utarbeidet et omfattende rundskriv om saksbehandlingen i barnevernet som behandlet forholdet mellom de to lover.

Lov om tvistemålssaker av 13. august 1915- Nytt kap. 33

Denne lovendring innførte domstolen som andre klageinstans i barnevernsaker. Bakgrunn for denne endring var at Norge i 1952 hadde ratifisert Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter, hvor konvensjonens artikkel 5 inneholdt en bestemmelse om at en kunne kreve frihetsberøvelse prøvet ved domstol.

Justisdepartementet fremmet i 1967 et forslag om et nytt kapitel i tvistemålsloven, som ble gjort gjeldende for saker vedrørende barnevernloven, edruskapsloven og psykisk helsevern. Dette medførte at fylkesmannens vedtak i saker med tvangsinngrep kunne bringes inn for by- og herredretten. Saken kunne deretter ankes inn for høyesterett.

Saker for Høyesterett

Den første barnevernsak for Høyesterett ble avgjort i 1982, og fram til 1992 avsa Høyesterett dommer i 28 saker, som gjaldt omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreretten, eller opphevelse av omsorgen. I 22 saker fikk Staten (d.v.s barnevernsnemnda) medhold.

At Høyesterett behandlet så mange barnevernsaker innenfor et kort tidsrom er ganske unikt, men har betydd meget for å få utdypet og nyansert tolkningen av barnevernlovens kriterier. Ikke minst har det vært med på avsanne den myten som var skapt om at domstolene ville være bedre avgjørelsesorganer enn barnevernet.

6 (1975 – 1985) Samordning eller styrking av barnevernet?

Denne perioden ble preget av en mange forslag om samordning av ulike virksomheter i helse- og sosialsektoren. I slutten av perioden kom det sterke ønsker om å styrke barnevernet.

6.1 Samordning og styrking av den kommunale sosialtjenesten

Sosialreformkomiteens forslag om den store samordning av sosial- helse og trygdekontorene på kommunalt og fylkesplan vakte stor motstand, og ble til et felles Helse- og sosialstyret som skulle ha ansvar for planlegging og budsjett av de ulike tjenester. En fikk *lov om planlegging og forsøksvirksomhet i helse og sosialtjenesten* som stimulerte utviklingen, samt statlige rammetilskott til sosiale tiltak og forvaltning.

Utbyggingen av den kommunale sosialtjenesten tok fart for alvor, og i løpet av tre år ble det opprettet ca. 1200 stillinger i Sosialsektoren inkludert barnevernet ble profesjonalisert

Høsten 1975 kom stortingsmeldingen nr. 9 (1975–76) « *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat* », og som Stortinget i hovedsak ga sin tilslutning til. Igjen ble det foreslått en sammenslåing av de tre sosiale lover i en felles sosiallov. For å sikre barn og unges interesser i det forebyggende arbeidet, skulle det også opprettes et barne- og ungdomsråd, under helse- og sosialstyret. Tvangssakene skulle avgjøres av et folkevalgt organ på fylkesplanet.

Barnevernet ble lavt prioritert ved sosialkontoret.

Organisering av sosialkontorets virksomhet ble et sentralt tema. I henhold til familiebehandlingsprinsippet skulle samme saksbehandler behandle alle problemer vedrørende en familie, fra vugge til grav, uansett hvilken lov som kom til anvendelse. I praksis viste det seg at dette ikke var noen god løsning for barnevernet. Saksområdet var for omfattende til at den enkelte sosialar-

beider kunne holde seg faglig ajour på alle områder. Dessuten ble barnevernsarbeidet opplevd som vanskelig og konfliktfyllt, og ble dermed lavere prioritert. Undersøkelser av barn under omsorg viste at mange levde en pendlertilværelse mellom eget hjem, institusjon og fosterhjem, og det skjedde ofte på bestilling fra foreldrene. En form for spesialisering tvang seg derfor fram, og det ble ansatt egne tjenestemenn for barnevernsarbeidet, tildels opprettet egne seksjoner.

6.2 Samordning av barneverninstitusjonene på fylkesplan

I oktober 1978 fremmet departementet forslag om endringer i barnevernloven, som ga fylkeskommunen ansvar for planlegging, utbygging og drift av barne- og ungdomshjem, mødre hjem og fosterhjem.

I sin begrunnelse beskriver departementet at barnehjemmene var i en alvorlig økonomisk krise, hvor det til tider ikke var mulig å dekke lønns- og andre nødvendige utgifter. Men det mest bekymringsfulle var, at det kunne bli kommunens økonomi og ikke barnets beste som ville være avgjørende for barnevernsnemndas vedtak. Den dårlige økonomiske situasjon hadde medført at det i løpet av perioden 1960 til 1976 var nedlagt 8 spedbarnshjem, 73 barnehjem og 14 ungdomshjem mens det var opprettet 20 nye barnehjem og 16 ungdomshjem.

Fylkeskommunene fikk dermed en viktig rolle i koordinering og utbyggingen av omsorgs- og behandlingsinstitusjoner for barn og unge, da de i henhold til sykehusloven også hadde ansvar for barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner. Bare 6 atferdsskoler ønsket å bli en del av det fylkeskommunale barnevern. 3 skoler ble kompetansesenter for atferdsvansker, 2 skoler ble overført til kriminalomsorgen og 2 ble nedlagt.

6.3 Heving av den kriminelle lavalder?

I forbindelse med St. melding om Kriminalpolitikken i 1978, ble spørsmålet om heving av den kriminelle lavalder til 15 år igjen aktualisert. Denne gangen valgte en å iverksette et forsøksprosjekt på 3–5 år før loven ble endret. De nødvendige midler til prosjektet ble bevilget og en tverrdepartemental styringsgruppe med statssekretæren som leder ble nedsatt. Den la fram sin innstilling i 1985.

Utvalget avviste den løsning som hadde vært etterspurt i alle år – en sentralinstitusjon for de vanskeligste. I stedet viste de til at det var tilstrekkelig med institusjoner og andre tiltak dersom en fikk til et bedre samarbeid gjennom ansvarsgrupper og tiltakskjeder i hvert fylke. Det forutsatte at det skulle finnes et visst antall lukkede behandlingsplasser i hver region. Det ble understreket at en ikke tenkte dette i form av lukkede, dyre og personalkrevende institusjoner med vekt på langtidsopphold, men

«institusjoner som er villig til å administrere formell tvang og som er villig til å bruke fysiske og andre midler til å gjennomføre grensesetting» .

Den lokale og fylkeskommunale barneverntjeneste fikk en sentral rolle i den skisserte opplegg idet vedtak skulle hjemles i barnevernloven.

Gjennom « *Buskerudprosjektet* », lyktes en langt på veg å vise hvordan samarbeid mellom de ulike sektorer kunne organiseres i en tiltakskjede rundt

det enkelte barn. Denne modellen ble fulgt opp av Sosialdepartementet gjennom øremerkede midler til fylkene.

Styrking av barnevernet

Både Buskerudprosjektet og Barnemishandlingsutvalget hadde pekt på at barnevernloven var sentral i disse saker, og hadde anbefalt styrking av barnevernet. Begge sakene hadde stor politisk interesse.

I mai 1982 la Sosialdepartementet fram en stortingsmelding «*Om styrking av barne- og ungdomsvernet*» som i realiteten var en melding om oppsøkende ungdomsarbeid m.v. Et flertall i stortingskomiteen ga sin tilslutning til meldingens forslag, men ba om å få en ny melding som omhandlet alle sider ved barnevernet, da det ikke hadde vært underlagt politisk behandling siden barnevernloven var blitt vedtatt. Samtidig understreket komiteen at barnevernets betydning, ressurser og autoritet måtte styrkes, og at det var nødvendig

«å opprettholde barnevernsnemndene som et folkevalgt organ». Tatt i betraktning at to år tidligere hadde Stortinget vedtatt at det skulle bli en felles sosiallov, og var dette overraskende

7 (1985 – 1991) Mot et selvstendig barnevern

En ny stortingsmelding «*Om Barne- og ungdomsvernet*» ble lagt fram våren 1985. Det var en godt gjennomarbeidet melding som drøftet både prinsipper og tiltak for bedring av barnevernet. I denne stortingsmeldingen gikk regjeringen inn for en 3-årig handlingsplan, som innebar tilskott til kommunene for flere stillinger, omfattende etterutdanningstilbud til alle i barnevernet, samt etablering av Barnevernets Utviklingssenter og et forskningsprogram.

Dette ga en ny giv for barnevernet. Selv om de midlene som ble bevilget var begrenset i forhold til målene som var satte, ble resultatene av handlingsplanen bra. Men det var særlig den symboleffekt effekt den ga, som fikk størst verdi.

Felles sosiallov?

Sosiallovutvalget som ble nedsatt i 1980 med mandat til å komme med et lovforslag til en felles sosiallov, avleverte sin innstilling i 1985, som ble sendt ut på en omfattende høring. Den offentlige debatt dreiet seg hovedsakelig om det skulle være faste normer for sosialhjelpen, mens de store lovendringer som lå i kapitelet om barnevernet ble lite offentlig debatt. Fra barnevernhold kom det imidlertid skarpe reaksjoner på mange av forslagene. Våren 1989 ble proposisjonen til Lov om sosialtjenester som også inkluderte barnevernloven lagt fram.

Eget departement og ny handlingsplan.

Det som hindret lovforslaget om felles sosiallov fra å bli vedtatt, var ikke den kritikk som var reist fra barnevernhold, men regjeringsskiftet etter stortingsvalget i 1989. Det førte til opprettelse av Forbruker- og familiedepartementet. Det ble også besluttet at barnevernet skulle overføres fra Sosialdepartemen-

tet, og deretter at det skulle fremmes forslag på en egen barnevernlov. Da Arbeiderpartiet kom tilbake i regjeringsposisjon i 1990 ble navnet endret til *Barne- og familiedepartementet*. Det nye departements første tiltak var å iverksette en ny handlingsplan som var adskillig mer omfattende enn den første.

Program for nasjonal utvikling av barnevernet 1991 – 1993

Programmet bygde på erfaringene fra den første handlingsplan og hadde til formål å skape et offensivt barnevern og hadde følgende innhold:

- Øremerkede statstilskudd til kommuner og fylkeskommuner på 1,5 milliard
- Tidsfrister for behandling av meldte barnevernsaker
- Akuttberedskapen skal styrkes
- Tiltaksapparatet i kommuner og fylkeskommuner skal utbygges
- Omstillings- og effektiviseringsarbeidet skulle påskyndes.

Programmet lyktes i stor utstrekning. Mye av forklaringer ligger i at staten for første gang i historien gikk inn med store midler for å styrke barnevernet, og at det samtidig var klare direktiver for handling, med rapporteringsplikt tilbake om hva som var utført.

Lov om barneverntjenester kom i 1992, og her slutter historien.

Litteraturliste til vedlegg 1

Andenæs, Johs. (1959). Tenåringskriminaliteten - en utfordring for barnevernet. NOBA (Tidsskrift for Norges Barnevern) 8-9 1959

Aanonsen, An-Magritt (1990). Evaluering av barne- og ungdomspsykiatriens arbeid med barnevernsaker. NOBA 4/90

Benneche, Gerd, (1967). Rettssikkerheten i Barnevernet. U.forl.

Benneche, Gerd (1983). Barnevernet i Norge, U.forl-

Carlsen, Ingvald B. (1929) «Barnevernet savner en øverste ledelse». NOBA 2/2, «Enhet i barnevernet» NOBA 10/1929, «Barnevernet i Norge i dag.» NOBA 6/1945

Flåtten, Ellen Seip og Mona Sandbæk (1982). Barnevern - barnas vern? Universitetsforlaget

Furre, Berge (1991) Vårt århundre, Norsk historie 1905-1990 Samlaget.

Grinde, Turid Vogt (1993) Kunnskapsstatus for barnevernet, Tano

Grinde, Turid Vogt, 1996: Barnevernklager og rettssikkerhet. BVU notat-serie. 4/1996

Gundevald, Gori (1967) Bjerketun. Pax forlag.

Hagen, Gerd (1965). Anbringelse av barn og unge i fosterhjem NOBA 4/1965

Hagen, Gerd (1992). Beretning om barnevernets historie NOBA 2/96.

Hjælset, Ane-Marie (1980). Historien om Bjerketun,

KUD. 1950: St. meld. nr. 26 (1950) Om skuleheimsskipnaden

KUD, 1980. St.meld. nr. 50 (1980-81.) Om statens skoler for spesialundervisning.

KUD, 1960: St. meld. nr. 61 (1984-85) Om visse sider av spesialundervisningen og den pedagogisk-psykologiske tjenesta

Kluge, Liv (1980). Sosialhjelp før og nå. Fabritius forlagshus.

- Lippe, Hermann von der, 1962: Den kommunale ungdoms- virksomhetens utforming og målsetting. NOBA 1-2-1962
- Lundquist, Knut (1972). Bruk av fosterhjem i behandlingsarbeid NOBA 1 og 4-5 1972
- Munch, O, B. (1953). Vernet om de åndssvake. Sosial Håndbok bind II 1953 Norges Barnevern-NOBA Tidsskrifter Årgang fra 1930 - 1993
- Pryser, Tore (1988). Arbeiderbevegelsens historie. Bind 4,
- Nagel, Anne-Hilde (red) (1991) Velferdskommunen, Alma Mater
- NOU 1980; 37: Oppsøkende barne- og ungdomsarbeid
- NOU 1982; 26: Barnemishandling og omsorgssvikt
- NOU 1985: 3: Tiltak for ungdom med atferdsvansker.
- Seip, Anne Lise (1994) Veiene til velferdsstaten Gyldendal
- Sorkmo, Jørgen (1993). Beretning om Buskerud skolehjem og skolehjemstradisjonen. Eget forlag
- Sosiallovkomiteen av 1935, Innstilling I (1936): Om opprettelse av et barnevernkontor i Sosialdepartementet
- Sosialdep. (1937): Innstilling fra Barnetrygdkomiteen: Utkast til lov om barnetrygd med motiver
- Sosialdep. 1948; ST.prp. nr. 48 (1948). Om bruk av overskottet av barnetilskottsordningen fra okkupasjonstiden.
- Sosialdep. (1951). Barnevernkomiteen Innst. I Om Lov om Barnevern
- Sosialdep. 1961; St. meld. nr. 51 (1960-61): Om barn og unge med atferdsvansker.
- Sosialdep. (1969) Innstilling om Verneskolenes funksjon og målsetting.
- Sosialdep. St. meld. nr. 96 (1981 -82) Om styrking av barne- og ungdomsvernet
- Sosialdep. St. meld. nr. 721 (1984-85) Om barne- og ungdomsvernet.
- Statistisk Sentralbyrå: Historisk Statistikk, 1978.
- Stjernø, Steinar, (1982) Omsorg som yrke, Universitetsforlaget.
- Tenmann, Asbjørn (1967). Det kommunale ungdomsarbeid, Sosialdep. skriftserie
- Wiesener, G. (1948) Barnevernet i Norge. En oversikt. Oslo
- Wiesener, G. (1948) Barnehjemsnøden NOBA 9/1948
-
-