



2003 - nr. 1

Hjem igjen?

En analyse av fylkesnemndas
vedtak etter barnevernlovens
paragraf 4-21

**Toril Havik
Karen Hassel
Anne Poulsson**



**BARNEVERNETS
UTVIKLINGSSENTER**

på Vestlandet
Christiesgt. 13
Postboks 7800, 5020 Bergen



HJEM IGJEN?

En analyse av fylkesnemndas vedtak
etter barnevernlovens paragraf 4-21

Toril Havik

Karen Hassel

Anne Poulsson

Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet
Christiesgate 13
Pb. 7800, 5020 Bergen
Tlf: 5558 3268
Fax: 5558 9878

FORORD

Barn som er tatt under omsorg av det offentlige skal tilbakeføres til foreldrene når foreldrene igjen er i stand til å dra ansvarlig omsorg for dem. Barna skal likevel ikke tilbakeføres dersom det etter en samlet vurdering vil føre til alvorlige problemer for dem. Det er fylkesnemnda for sosiale saker som har kompetanse til å fatte den konkrete beslutningen om det er til barnets beste fortsatt å være under omsorg eller å komme tilbake til foreldrene. Årlig behandler fylkesnemnda mellom 150 og 180 saker om tilbakeføring. Denne rapporten presenterer funn fra en analyse av samtlige fylkesnemndsvedtak etter paragraf 4-21 i løpet av året 2001. Analysene baserer seg på psykologisk fagkunnskap, derunder kunnskap om den betydningen stabilitet i relasjoner har for barnets utvikling.

Undersøkelse er finansiert med Extra-midler fra Helse og Rehabilitering, gjennom Norsk Fosterhjemsforening.



Stiftelsen for norske helse- og rehabiliteringsorganisasjoner

INNHOLD

I OM UNDERSØKELSEN	3
UNDERSØKELSENS MÅLSETTING	4
DATATILFANG OG METODE	4
UTVALG	6
BEGRENSNINGER VED UNDERSØKELSEN	7
RAPPORTENS OPPBYGGING	8
2 DA OMSORGEN BLE OVERTATT	9
BARNAS KJØNN OG ALDER	9
HVEM BARNET BODDE SAMMEN MED	10
BARNETS OG FORELDRENE SITUASJON OG PROBLEM	11
TIDLIGERE Plasseringer utenfor hjemmet	12
3 UNDERVEIS I Plasseringsforløpet	13
STABILITET I Plasseringene	13
BEHANDLINGER FOR FYLKESNEMND/RETTSAPPARAT	14
BRUK AV PSYKOLOGISK SAKKYNDIGE	16
SAMVÆR	18
4 DA TILBAKEFØRINGSSAKEN BLE BEHANDLET	20
BARNA	20
FORELDRENE	23
ENDRINGER I FAMILIENES BOSTED OG SAMMENSETTING	24
5 FYLKESNEMNDAS VEDTAK	26
FORHOLD KNYTTET TIL SAKSBEHANDLINGEN	26
SUBSTANSIELLE FORHOLD	29
HVOR SIKKER VAR NEMNDA PÅ SITT VEDTAK?	32
FYLKESNEMNDAS DRØFTING AV VILKÅRENE FOR OPPHEVELSE AV OMSORG	34
6 ”FORSVARLIG OMSORG”	36
FULL NEMNDSBEHANDLING	37
SAKER SOM BLE BEHANDLET FORENKLET	44
SAKER OM TILBAKEFØRING AV UNGDOM I ALDEREN 15 – 17 ÅR	48
7 ”ALVORLIGE PROBLEMER FOR BARNET”	51
VAR ALVORLIGE PROBLEMER FOR BARNET DRØFTET?	53
SAKER SOM BLE BEHANDLET I FULL NEMND	54
SAKER SOM BLE BEHANDLET FORENKLET	60
HADDE DRØFTINGEN AV ”ALVORLIGE PROBLEMER FOR BARNET VED TILBAKEFØRING” NOEN SELVSTENDIG FUNKSJON?	62

8 "BARNETS MENING"	64
HVLKEN VEKT LA NEMNDA PÅ BARNETS MENING	66
9 ENDELIG AVKLARING	71
SAKER HVOR NEMNDA VEDTOK Å OPPHEVE OMSORGSVEDTAKET	72
SAKER HVOR NEMNDA VEDTOK Å OPPRETTHOLDE OMSORGSVEDTAKET	73
OM NEMNDAS VEDTAK GIR KLARE FØRINGER	75
SAMVÆRSORDNING SOM BIDRAG TIL KLARGJØRING AV FREMTID	77
PLAN FOR BARNETS OMSORGSSITUASJON	81
10 AVSLUTNING	83
NEMNDAS VEDTAK	83
VURDERINGSTEMA	83
NÅR NEMNDA SYNTES IKKE Å HA NOE BESLUTNINGSROM	84
OM OPPHØR AV OMSORG ER SYNONYMT MED VEDTAK I FYLKESNEMNDA	86
AVKLART FREMTID?	88
REFERANSER	91

I OM UNDERSØKELSEN

Det er fylkesnemnda for sosiale saker som har kompetanse til å fatte vedtak om at et barn skal taes under offentlig omsorg, og det er fylkesnemnda som har kompetanse til å oppheve et slikt vedtak. Hjemmel for å oppheve vedtak om omsorgsovertakelse ligger i barnevernlovens paragraf 4-21: Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse

Årlig behandler fylkesnemnda for sosiale saker om lag 150 til 180 saker etter barnevernlovens paragraf 4-21. Nemndas vedtak gir en høy medholdsprosent til kommunen, i snitt rundt 90 prosent. Den høye medholdsprosenten betyr imidlertid ikke at foreldre vinner frem med sitt krav om tilbakeføring i bare ti prosent av sakene. I mange av sakene får så vel foreldre som kommune medhold, fordi foreldre og kommune har stått sammen om forslaget om at omsorgsvedtaket blir opphevet.

Avgjørelser om å oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse er komplekse avgjørelser. Barnevernloven av 17. juli 1992 setter to betingelser for tilbakeføring. Nemndas beslutning må derfor ofte baseres på en toleddet vurdering; dersom den finner at foreldrene er i stand til å utøve forsvarlig omsorg for barnet, må den vurdere om 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. Verdien av å vokse opp hos foreldrene, dvs. av å komme tilbake til foreldrene, må avveies mot barnets rett til kontinuitet i tilhørighetsforhold. Både barnets rett til sine foreldre og barnets rett til ikke å bli påført alvorlig skade ved at tilhørighetsforhold brytes har høy grad av legitimitet i befolkningen og begge er sterkt verdibelagt. Utfallet av nemndas avveininger kan gi sterke følelsesmessige reaksjoner hos de som blir berørt av det. År om annet blir nemndas beslutninger formidlet til massemedia, som så i en intens periode oversvømmes av innlegg om hvordan nemnda burde ha avveiet temaene og følgelig burde besluttet.

Undersøkelsens målsetting

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var ønsket om å få mer konkret kunnskap om hva som kjennetegner tilbakeføringssakene. For det første ønsket vi å få vite noe så enkelt som hvor mange *barn* som inngår i sakene. Fylkesnemndsstatistikken tar utgangspunkt i sak og ikke i barn. For det andre ønsket vi å fremskaffe informasjon om hvor ofte kommunen fremmer forslag om tilbakeføring.

Et mer vesentlig siktemål var likevel å beskrive kjennetegn ved sakene som blir fremmet: hvor lenge har barna vært plassert, hva var alderen på barna da de ble plassert, og hva er alderen nå? Hvordan blir barnas funksjon og behov vurdert å være? Hvor mye kontakt har det vært mellom barna og deres foreldre og familie? Vi ønsket å sammenligne kjennetegn ved saker hvor foreldre og kommune er henholdsvis enige og uenige om at vedtaket om omsorgsovertakelse bør heves. Videre ønsket vi å kartlegge hvor stor andel av tilbakeføringssakene som også tidligere var behandlet av fylkesnemnd og/eller domstol, og også hvor stor andel av nemndas vedtak som ble brakt inn for domstolene etter vedtaket i tilbakeføringssaken.

Ytterligere ett siktemål var å kartlegge hvordan vedtakene drøfter og vurderer om foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg og barnets tilknytning til mennesker og miljø der det er. I tillegg kommer forhold omkring vektlegging av barnets mening.

Datatilfang og metode

Undersøkelsen er basert på gjennomgang og analyser av fylkesnemndas vedtak i saker etter paragraf 4-21. For å sikre at bredden i variasjoner i sakene ble ivaretatt var det nødvendig å gjennomgå et større antall saker. Vi anmodet derfor alle fylkesnemndene om å oversende oss samtlige vedtak etter paragraf 4-21 for kalenderåret 2001. Alle nemndene sa seg villige til å gjøre dette, og også til å anonymisere vedtakene før de ble sendt til oss.

Vi fikk tilsendt 152 saker. Av disse var 13 blitt returnert kommunen på saklig grunnlag, trukket eller avvist. Sakene som var avvist utgjorde den største gruppen. De fleste av de avviste sakene var fremmet for forenklet behandling i fylkesnemnda og omhandlet ungdom som allerede var flyttet hjem til foreldren(e) da saken ble fremmet for nemnda. Siden de ikke var blitt realitetsbehandlet av nemnda er de utelatt fra vårt utvalg.

De 139 sakene omfattet 179 barn¹. De fleste sakene omhandlet bare ett barn, men 23 saker omfattet to barn, syv omfattet tre barn og en sak omfattet en søskenflokk på fire.

Vedtakene ble gjennomgått av oss. Kjerneinformasjon fra vedtakene ble registrert og lagt inn på statistikkprogrammet SPSS, hvor det i hovedsak er bearbeidet ved frekvensfordelinger og krysstabeller. Det ble videre utarbeidet et sammendrag av saken til hvert barn, og fylkesnemndas drøftinger av kriterietemaene ”forsvarlig omsorg” ”tilknytningsforhold” og ”alvorlig problem” ble skrevet av. Dette ble også gjort for temaene ”barnets sårbarhet/robusthet” og ”barnets mening”. Dette materialet har dannet grunnlaget for våre kvalitativt innrettede analyser.

Undersøkelsen kan karakteriseres som en ”snap-shot” undersøkelse; vi har gått inn og undersøkt et materiale fra en avgrenset tidsperiode. Vedtakene ga anledning til å nøste noe bakover i tid, blant annet ga de noe informasjon om barnets situasjon da det ble tatt under omsorg og om sakene tidligere har vært behandlet av rettsapparat og/eller fylkesnemnd. Vi har også fulgt vedtakene noe framover i tid, ved å se hvor mange av sakene som ble brakt inn for rettsapparatet etter *dette* vedtaket.

¹ To av barna inngikk i to saker i løpet av året. For begge barna fattet fylkesnemnda ved den første behandlingen vedtak om å opprettholde omsorgsvedtaket. Samtidig ba nemnda om at saken snart ble fremmet på nytt. I den ene saken fordi nemnda mente at dersom mors bedring viste seg å vare ved, kunne tilbakeføring være mulig. I den andre saken fordi nemnda ønsket at barnets sårbarhet ble nærmere undersøkt og vurdert. Fordi barna inngår i to ulike saker har vi valgt å telle de to ganger.

Utvalg

Utvalget vårt består av 139 saker og 179 barn. De utgjør samtlige saker hvor landets fylkesnemnder fattet vedtak etter paragraf 4-21, i året 2001. Sakene fordeler seg på om de er behandlet i full nemnd, om de er behandlet forenklet og om de er behandlet etter paragraf 9.11 i Sosialtjenesteloven.

Når nemnda behandler saker i *full nemnd* fattes vedtak etter et behandlingsmøte med muntlige forhandlinger etter det kontradiktoriske prinsipp; med innledningsforedrag fra partene, vitneavhør og avslutningsforedrag. Vedtak treffes av nemndsleder, to sakkyndige medlemmer og to lege medlemmer i et eget rådslagingsmøte som etterfølger behandlingsmøtet. 99 av barna, i 70 saker, fikk saken sin behandlet av full nemnd. De utgjør 55 prosent av barna i utvalget og 50 prosent av sakene. For de aller fleste vedtok nemnda å opprettholde omsorgsvedtaket.

Når sakene undergies *forenklet behandling* fattes vedtak ut fra skriftlig fremlagt materiale fra kommunen og eventuelt også fra den/de private partene, uten muntlig forhandling. Kommunen og foreldrene har fremmet et felles forslag om oppheving av omsorgsvedtaket, og også om at forslaget undergies forenklet behandling. Fylkesnemnda tar i sitt rådslagingsmøte stilling til om forenklet behandling er forsvarlig, og fatter deretter vedtak i saken. Ved forenklet behandling er nemnda som en hovedregel sammensatt av nemndsleder og to lege medlemmer. 72 av barna, i 66 saker, fikk saken sin behandlet forenklet. De utgjør 40 prosent av barna og 47 prosent av sakene. For alle unntatt et barn vedtok nemnda å oppheve omsorgsvedtaket.

Noen saker behandles etter reglene i *sosialtjenestelovens § 9.11*. Forutsetningen for en slik behandlingsmåte er at saken fremstår som "åpenbar". Det er fylkesnemndsleder som fatter vedtak om dette. Nemndsbehandlingen består i at fylkesnemndsleder alene fatter vedtak ut fra det skriftlige materialet som foreligger. Vurderingstemaet er om det har skjedd endringer i foreldrenes og/eller barnas situasjon siden siste gyldige

dom eller fylkesnemndsvedtak. Åtte av barna (i tre saker) fikk saken sin behandlet etter reglene i sosialtjenestelovens § 9.11. De utgjør 4 prosent av barna og 2 prosent av sakene. For alle barna ble omsorgsvedtaket stående; barna ble ikke tilbakført.

Begrensninger ved undersøkelsen

Undersøkelsen baserer seg på analyser av fylkesnemndas vedtak, det vil si på skriftlig materiale. Dette gir noen begrensninger. For det første kan nemndas skriftlige vedtak ikke gjøre rede for all informasjon som ble presentert av parter og vitner under forhandlingsmøtet i sakene som ble behandlet av full nemnd. Vedtaket kan gjøre rede for hva nemnda har oppfattet å være partenes mest sentrale argumenter og for hvordan parter og vitner har fremstått for nemnda. For det annet gjør nemndas skriftlige vedtak rede for de begrunnelser nemnda ønsker å gjøre rede for, eller for det vi kan se som dens offisielle begrunnelse. Bak slike begrunnelser kan det ligge andre og kanskje vel så reelle begrunnelser. Det kan være ett eller flere medlemmers særegne erfaringer, eller det kan være følelser de får for partene. Dette er forhold som sjelden blir omtalt i vedtakene.

Nemndas skriftlige vedtak gir imidlertid informasjon om hvordan den har oppfattet innhold og substans i partenes argumentasjon og om hvordan nemnda har argumentert for – eller rettferdiggjort – sin beslutning. Nemndas vedtak gir dermed god innsikt i hvilke vurderingstema som typisk ble løftet frem i saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse. Vedtaket gir imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om vedtaket som ble fattet var det ”riktige” vedtaket.

Undersøkelsen gir ingen kunnskap om hvordan det ”har gått med” barna i vedtakene. En slik undersøkelse ville kreve langt mer ressurser enn hva vi har hatt til rådighet. Det er vårt ønske at slike undersøkelser blir gjennomført. Vedtak om oppheving av omsorg kan ha like langsiktige konsekvenser som vedtak om å overta omsorg. Jo mer omfattende og langsiktige konsekvenser et barneverntiltak kan ha, jo viktigere er det at det

foreligger evidensbasert kunnskap om mulige effekter og konsekvenser av tiltakene.

Undersøkelsen gir heller ikke kunnskap om hvor stor andel av barna som er under omsorg som blir tilbakeført til foreldrene. Det undersøkelsen gir kunnskap om er de sakene hvor tilbakeføringen skjer etter vedtak i fylkesnemnda. Ikke alle tilbakeføringer skjer etter slik behandling. Noen barn flytter hjem til foreldrene eller etablerer seg i selvstendig tilværelse, uten at dette er behandlet av nemnda. Dette skyldes at noen fylkesnemnder avviser å behandle tilbakeføringsspørsmålet når barnet de facto allerede er flyttet ut av omsorgstiltaket.

Rapportens oppbygging

Vi starter rapporten med å nøste noe bakover i tid og ser hvordan situasjonen var for barna da de ble tatt under omsorg, og på sentrale aspekter i løpet av plasseringen. Vi er her særlig opptatt av om barnet har vært plassert flere steder, samværsomfang og om saken har vært behandlet av domstol og/eller fylkesnemnd. Deretter ser vi hvordan situasjonen var på det tidspunktet tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet av nemnda.

Hovedtyngden av rapporten ligger imidlertid på fylkesnemndas beslutning i tilbakeføringsspørsmålet. Vi gjør rede for hvilken beslutning nemnda har fattet, og på hvilke forhold som samvarierer med denne beslutningen. Vi er da særlig opptatt av hvordan saken ble behandlet; dvs. om den ble undergitt full eller forenklet nemndsbehandling, av om foreldre og kommunen hadde felles eller separate ønsker/påstander, og barnas alder. Vi har funnet grunn til å se nærmere på hva som kjennetegner ungdomssakene. Nemndas argumentasjon og vurderinger i forhold til første og til andre setning i tilbakeføringsparagrafen samt nemndas vektlegging av barnets mening blir presentert og drøftet i tre egne kapitler. I et eget kapittel ser vi også på om nemndas vedtak bidrar til at situasjonen blir "endelig" avklart. Dette gjør vi dels ved å se på hvor mange av vedtakene som ble brakt inn for domstolene, dels ved å se på vedtakenes formulering og nemndas beslutninger om samvær. Fordi de ulike temaene griper over i hverandre, har enkelte gjentakelser ikke vært til å unngå. Rapporten avsluttes med en oppsummering og drøfting av hovedfunnene i undersøkelsen.

2 DA OMSORGEN BLE OVERTATT

Barnas kjønn og alder

Det var like mange gutter som jenter i utvalget; 51 prosent gutter og 49 prosent jenter. Flere undersøkelser har funnet at kjønnsfordelingen i barnevernsgrupper er meget jevnere enn kjønnsfordelingen i barneklinske grupper (Backe-Hansen & Ogden 1992, Backe-Hansen 1995, Havik 1996).

Tabell 1 gir en oversikt over alderen på barna da de ble tatt under omsorg. Fordi en fjerdedel av barna (24%) hadde vært plassert utenfor hjemmet før den omsorgsovertakelsen vår undersøkelse tar utgangspunkt i, gir tabellen ikke informasjon om barns alder ved første gangs plassering utenfor hjemmet. For øvrig var det ingen sammenheng mellom hvor gamle barna var ved "vår" omsorgsovertakelse og om de hadde hatt tidligere plasseringer eller ei.

Tabell 1. Alderen på barna da de ble tatt under omsorg

	%	N
0 - 2 år	19%	(33)
3 - 5 år	22%	(39)
6 - 8 år	22%	(39)
9 - 11 år	19%	(31)
12 - 14 år	16%	(28)
15 - 17 år	2%	(4)
Sum	100%	(174)*

* Vi mangler presise opplysninger om alderen til fire barn (søsken) i alderen åtte til tretten år som fikk sine saker behandlet etter sosialtjenesteloven § 9.11. Videre mangler presis opplysning om en ungdom som fikk saken sin behandlet forenklet.

Som tabell 1 viser, var aldersfordelingen i årsgruppene null til 14 år meget jevn, mens ungdom i alderen 15 - 17 år var klart underrepresenterte. Aldersfordelingen skiller seg dermed klart fra aldersfordelingen til "alle"

barn som blir plassert i døgntiltak utenfor hjemmet. Der er de eldste ungdommene klart overrepresentert (SSB 2001, 2002). Én mulig årsak til at så få i vårt utvalg var ungdommer da plasseringen fant sted, kan være at utvalget bare omfatter omsorgsovertakelser. Eldre ungdommer vil tendere til å være plassert i døgntiltak som et hjelpetiltak eller et atferdstiltak heller enn som et omsorgstiltak. En annen mulig forklaring kan være at foreldre sjeldnere krever tilbakeføring av barn som blir plassert som ungdommer enn av barn som blir plassert som relativt unge. Ungdommer som blir plassert vil ofte ha utviklet en atferd som foreldrene opplever at de ikke rår med (Clausen 1997, 2000, Grinde 2000, Havnen, Christiansen & Havik 1998).

Hvem barnet bodde sammen med

Da omsorgen ble overtatt, bodde bare en knapp femtedel av barna (17%) med begge sine biologiske foreldre. De fleste barna (76%) bodde med sin mor, og langt færre bodde med sin far (7%). Tilsvarende andeler er funnet også i andre undersøkelser (Clausen 2000, Andenæs 2002).

Vedtakene ga ikke alltid opplysninger om hvorvidt barnet bodde sammen med søsken da omsorgsovertakelsen fant sted. Vi mangler opplysninger for nesten en tredjedel av barna. Men for dem vi har opplysninger om, bodde de fleste med søsken. Det vanlige var da at omsorgssaken omfattet en eller flere av disse. Men for 16 prosent av barna som bodde med søsken omfattet omsorgssaken bare dem selv. Sannsynligheten for at søsken var omfattet økte noe jo yngre barnet var og minsket noe jo eldre det var.

I så godt som alle omsorgssakene som omfattet søsken ble det tatt vedtak om omsorgsovertakelse også for søsknene. Omtrent halvparten av barna ble tatt under omsorg samtidig som søsken ble tatt under omsorg.

Barnets og foreldrenes situasjon og problem

De fleste fylkesnemndsvedtakene ga informasjon om hvordan situasjonen hadde vært for barnet da omsorgsovertakelsen fant sted, om enn sjeldnere og mer sparsomt i sakene som nå ble undergitt forenklet behandling. Det ble imidlertid gitt mer informasjon om foreldrenes forutsetninger for omsorg enn om barnets funksjon og behov. Dette er i tråd med den relativt vanlige påpekingen av at barnets funksjon og behov, og barnets egen mening, ofte kommer lite tydelig frem i barnevernets undersøkelser (Ertman 1994, Oppedal 1997, Hennum 1997, Egelund 1997, Havik 2000, Egelund & Thomsen 2002). En sentral forklaring er trolig at vurderings-temaet ved en omsorgsovertakelse primært er foreldrenes omsorgsutøvelse, selv om den skal ses i forhold til barnets eventuelle særlige behov. I tillegg kommer at vedtakene vi tar utgangspunkt i ikke er omsorgsvedtakene, men vedtakene vedrørende oppheving av omsorgen.

Forhold ved foreldrene var oftere omtalt jo yngre barnet var. Dette er i tråd med at mens yngre barn i hovedsak blir tatt under omsorg på grunn av forhold ved foreldrene, blir eldre barn i større grad tatt under omsorg på grunn av forhold også, eller hovedsakelig, ved seg selv (Packman et.al. 1986, Farmer & Parker 1991, Clausen 2000, Havik 2002). De forhold ved foreldrene som fylkesnemnda oftest hadde lagt til grunn da den fattet vedtaket om omsorgsovertakelse var rusmisbruk (42%), manglende innsikt i og prioritering av barnets behov (39%), alvorlig psykiatrisk sykdom/personlighetsforstyrrelse (30%) og vanskjøtsel (19%). Forhold som sjelden ble omtalt var omfattende lærevansker (6%) og fysisk mishandling (6%). Seksuelle overgrep ble meget sjelden omtalt (2%), mens det at foreldrene ikke beskyttet barn mot risiko for å bli utsatt for slike overgrep var omtalt noe oftere (9%).

Tidligere plasseringer utenfor hjemmet

For ett av fire barn (24%) blir det opplyst at barnet hadde vært plassert utenfor hjemmet *før* den omsorgsovertakelsen som nemnda nå skal ta stilling til om kan oppheves. De aller fleste av disse hadde hatt én tidligere plassering, men to barn hadde hatt to og fire barn hadde hatt tre. Plasseringene var noen ganger omsorgsplasseringer hjemlet i paragraf 4-12, men ofte var de hjelpeplasseringer hjemlet i paragraf 4-4.5 eller også private plasseringer.

3 UNDERVEIS I PLASSERINGSFORLØPET

Vi skal i det følgende se kort på tre forhold som har betydning for barnets mulighet for å "falle til ro" i plasseringen. Det ene forholdet er om plasseringen er stabil, det andre om det har vært ført saker for domstol og/eller fylkesnemnd. Begge forholdene har betydning for barnets mulighet for å knytte seg til fosterfamilien og miljøet der. Det å få saken fremmet for domstol/fylkesnemnd må antas å utgjøre en enda større belastning på barnet hvis det medfører at undersøkelse og vurdering av psykologisk sakkyndig.

Et tredje forhold som har betydning både for barnets mulighet for å knytte seg til fosterfamilien og miljøet der, og for å opprettholde bånd til sin biologiske familie er omfanget av samvær, - og ikke minst kvaliteter ved samværsutøvelsen. Vår undersøkelse gir bedre informasjon om omfang enn om kvaliteter.

Stabilitet i plasseringene

De aller fleste barna var blitt plassert i fosterhjem, eventuelt etter en mellomplassering i beredskapshjem eller institusjon. Noen ganske få hadde forblitt i institusjonen uten at dette var planlagt eller ønsket. Likeledes hadde noen ganske få ungdommer institusjon som ønsket tiltak. Som gruppe må barna sies å ha hatt stabile plasseringer, selv om ni prosent hadde hatt en reell omplassering, syv prosent hadde hatt to og to prosent hadde hatt minst tre. Sannsynligheten for at barnet hadde hatt omplasseringer økte noe jo lengre barnet hadde vært under omsorg og jo eldre det var da tilbakeføringssaken ble behandlet.

Skifte i omsorgsbasis var først og fremst forårsaket av to forhold; enten at fosterforeldrene sa opp avtalen fordi de ikke kunne eller ville holde den, eller at fosterbarnet ikke lengre ville være i fosterfamilien. I noen meget få saker hadde fosterforeldrene misligholdt avtalen og barneverntjenesten sagt den opp. Og i noen meget få saker bemerket nemnda i sitt vedtak i tilbakeføringsaken at den forsto foreldrenes atferd i forhold til barnet og fosterforeldrene som hovedårsak til at barnet hadde måttet skifte omsorgsbasis.

Behandlinger for fylkesnemnd/rettsapparat

Ett av siktemålene med barnevernloven av 1992 var at ordningen med fylkesnemndene skulle sikre så god belysning av sakene at andelen saker som ble brakt inn for rettsapparatet skulle synke. Dette målet har ikke blitt innfridd. Tvert om har det de senere år vært en øking i andelen saker som blir brakt inn for rettsapparatet. Grinde (2000) har beregnet at på midten av 1990-tallet ble mellom en fjerdedel og en tredjedel av tvangsvedtakene brakt inn for rettsapparatet, og at det hadde vært en øking i saksanlegg fra 1992 til 1995 på ca. 60 prosent. Hun forklarer noe av økingen med at etter den nye barnevernsloven ble by/herredsrett første overprøvende instans, mot før fylkesmennene. Hun mener likevel at hovedårsakene til økingen må antas å ligge i en sterkere vektlegging av juridiske synsmåter, generelle holdninger i samfunnet og innføring av to måneders tidsfrist for anker. Etter vår mening kan et ytterligere forklaringsbidrag paradoksalt nok være at fylkesnemndas behandlingsmøte i så høy grad gir partene en opplevelse både av å bli hørt og av å bli ivaretatt (Iversen 1996). Det er mulig at slike opplevelser bidrar til å senke terskelen for å bringe saken videre.

Duvaland (2002) opplyser at i 1997 ble 18 prosent av totalt 1130 fylkesnemndsbehandlede saker brakt inn for domstolsbehandling. At Duvaland finner en lavere prosentandel enn Grinde forklares trolig med at han synes å ta utgangspunkt i antall saker behandlet mens Grinde tok

utgangspunkt i tvangssaker behandlet i full nemnd. Fylkesnemndenes årsmeldinger viser at i 2001 ble 20 prosent av alle sakene som var avsluttet med realitetsavgjørelse brakt inn for rettsapparatet. Dersom utgangspunktet begrenses til vedtak som var fattet etter full nemndsbehandling, øker prosentandelen til 35 prosent.

I vårt utvalg hadde halvparten av barna (51%) hatt saken sin fremmet for rettsapparat/fylkesnemnd før denne saken. En fjerdedel hadde hatt saken sin fremmet én gang tidligere, en sjettedel to ganger, og 6 prosent tre eller flere ganger. Tema for behandlingene hadde i all hovedsak vært krav om tilbakeføring, men for noen barn hadde temaet vært samværsordningen.

Det var ingen sammenheng mellom hvor lenge barnet hadde vært under omsorg og om, og eventuelt hvor mange ganger, saken var blitt brakt inn for rettsapparatet. Det var imidlertid en sammenheng mellom at den tidligere hadde vært fremmet for domstol/fylkesnemnd og at den nå ble behandlet i full nemnd eller etter reglene i sosialtjenestelovens § 9.11. Tabell 2 gir en oversikt.

Tabell 2. *Hvor mange ganger barna hadde fått saken sin fremmet for fylkesnemnd/rettsapparat etter omsorgsovertakelsen*

<i>Antall tidligere behandlinger</i>	<i>Full behandling (n=99)</i>	<i>Forenklet behandling (n = 72)</i>	<i>Sosialtj.loven (n= 8)</i>
0 ganger	36% (35)	74% (53)	0% (0)
1 gang	27% (26)	22% (16)	50% (4)
2 ganger	29% (29)	3% (2)	0% (0)
3 eller flere	9% (9)	1% (1)	50% (4)
Sum	101% (99)	100% (72)	100% (8)

χ^2 : 59.299 , df: 6, $p < .000$

Alle de åtte barna som nå fikk saken sin behandlet etter sosialtjenesteloven hadde hatt saken sin behandlet minst en gang tidligere, og to av dem (i en sak) åtte ganger. Av barna som fikk saken sin behandlet i full nemnd,

hadde to tredjedeler fått saken sin behandlet tidligere, mot bare en fjerdedel av de som nå fikk saken sin forenklet behandlet. Av de 14 barna som hadde fått saken sin behandlet tre eller flere ganger tidligere fikk bare ett barn saken sin behandlet forenklet nå. Dette var en sak hvor fosterhjemsavtalen var blitt sagt opp i forbindelse med at fosterforeldrene hadde flyttet fra hverandre.

Ikke alle sakene som var blitt fremmet hadde blitt realitetsbehandlet. For relativt mange barn hadde de tidligere saksanleggene blitt trukket eller avvist. Sannsynligheten for dette økte jo flere ganger saken hadde vært fremmet. Første gang sak ble fremmet ble den trukket for 15 prosent av barna og avvist for 1 prosent. Tredje gang den ble fremmet var de tilsvarende andelene 27 prosent og 40 prosent.

Det sier seg selv at ingen foreldre hadde fått medhold i sine tidligere krav om tilbakeføring. Hadde de fått det, ville saken ikke ha inngått i vår undersøkelse. Men noen foreldre hadde fått helt eller delvis medhold i sitt krav vedrørende samværsordning; for fire barn (to saker) fullt medhold, og for seks (i fire saker) delvis medhold. (Kommunen hadde fått fullt medhold vedrørende samværsordning for seks barn og delvis medhold vedrørende seks barn).

Bruk av psykologisk sakkyndige

Oppnevning av psykologisk sakkyndig skjer med det formål at saken skal bli best mulig opplyst for nemnda. For å kunne opplyse saken, må den sakkyndige som en absolutt hovedregel samtale med partene i saken og foreta observasjoner av samspillet mellom dem (NOU 1995: 23, Backe-Hansen & Øvreide 1999). En sakkyndig utredning kan oppleves som svært belastende for barnet. Selve det å bli observert og å bli invitert til å uttale seg *om* man har ønsker om hvor man vil bo, og tilfelle *hvor* og ikke

minst *hvorfor* kan uroe barnet betydelig. Utredningsarbeidet kan skape uro og bekymring for hvordan fremtiden kommer til å bli.

Knappt to tredjedeler av barna (63%) har fått saken sin utredet og vurdert av psykologisk sakkyndig en eller flere ganger, oftere når saken nå ble behandlet i full nemnd. Dette er i tråd med at sakene som nå ble behandlet i full nemnd hadde vært fremmet flere ganger for domstol/fylkesnemnd enn sakene som nå ble behandlet forenklet. Nesten ni av ti barn (87%) som nå fikk saken sin behandlet av full nemnd hadde en eller flere ganger fått saken sin utredet av psykologisk sakkyndig, mot en tredjedel av barna (31%) som nå fikk sakene sine behandlet forenklet.

Barna som nå fikk saken sin behandlet i full nemnd hadde også hatt sakkyndig *flere ganger* enn de øvrige. To femtedeler av dem (40 %) hadde vært utredet av psykologisk sakkyndige ved minst to anledninger og syv prosent ved minst tre. Mange av disse barna hadde da blitt utredet av den samme sakkyndige, men mange hadde erfart en rekke av sakkyndige som alle hadde til oppgave å utrede dets funksjon, behov og tilhørighetsforhold, og foreldrenes forutsetninger for å ivareta det. Noen få barn hadde blitt utredet og vurdert av (minst) seks ulike sakkyndige.

Av barna som nå fikk saken sin behandlet forenklet hadde bare syv prosent blitt utredet to ganger og ingen flere ganger enn to. Dette sannsynliggjør at konfliktnivået var lavere i disse sakene.

Psykologisk sakkyndige blir som en hovedregel oppnevnt når sakene er uklare og kompliserte og har et høyt konfliktnivå. Barnevernet vil da trenge en best mulig utredning for å fatte beslutning om å fremme saken for fylkesnemnda eller ei, og fylkesnemnda vil bruke den sakkyndige utredningen og tilrådingen som ett vesentlig underlag for sitt vedtak. Da tilbakeføringssaken nå ble behandlet av fylkesnemnda, var bruken av sakkyndige (igjen) meget større når saken ble behandlet i full nemnd (65% mot 24%). Dette viser at psykologisk sakkyndig først og fremst oppnevnes når partene i saken er uenige om hva som vil være det beste vedtaket. Det

er trolig da behovet for en best mulig dokumentasjon blir mest påtrengende, både for partene og for nemnda. Når partene i saken er enige om hvilket vedtak de ønsker er dokumentasjonsbehovet trolig mindre påtrengende, også fordi behovet for å rettferdiggjøre beslutningen kan oppleves som mindre (Hassel 1997).

Det var en klar tendens til at barneverntjenesten fremmet forslag som var i overensstemmelse med den/de sakkyndiges tilrådinger og til at fylkesnemnda fattet vedtak i tråd med denne. Men enkelte unntak fantes. I noen meget få saker var det også slik at ulike sakkyndige hadde ulike observasjoner og/eller vurderinger.

Samvær

For en del av barna var samvær ikke omtalt. Dette gjaldt først og fremst barna som var plassert i fosterhjem hos den foreldren som ikke hadde hatt daglig omsorgsansvar for barnet da omsorgsovertakelsen skjedde, og ungdommene som allerede var flyttet hjem da saken deres var oppe til behandling. Men for de fleste var samvær omtalt, og for de aller fleste av dem (89%) hadde samværet med foreldrene vært regelmessig. Bare ett barn ble oppgitt ikke å ha samvær. For mange av barna hadde det vært endringer i samværsomfang og samværssted underveis i plasseringsforløpet.

Da tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet av nemnda hadde nesten tre fjerdedeler av barna (71%) samvær minst en gang i måneden, av disse hadde en tredjedel (32%) samvær minst hver fjortende dag. En femtedel (19%) hadde samvær annenhver måned. Bare hvert tiende barn (11%) hadde samvær sjeldnere enn dette. Det var ingen sammenheng mellom samværshyppighet og varighet av omsorgsovertakelsen. Men det var en moderat sammenheng mellom det å ha relativt mer samvær og at barnet var relativt eldre, og med at foreldrene var relativt mindre problembelastet.

Samværshyppigheten var høyere enn hva den var i et representativt utvalg fosterbarn på midten av 1990-tallet hvor "bare" halvparten av fosterbarn hadde samvær så ofte som minst en gang i måneden (Havik 1996), og meget høyere enn den var på midten av 1980-tallet hvor bare en tredjedel hadde minst månedlige samvær (Snipstad & Hagenlund 1987). Det kan være rimelig å anta at samværshyppigheten er høyere i vårt utvalg hvor foreldrene aktivt arbeider for tilbakeføring, enn den er i saker hvor foreldrene ikke gjør det. Samtidig er det rimelig å anta at i saker hvor foreldrene arbeider for tilbakeføring er også konfliktnivået høyere. Omfattende samvær kombinert med at foreldrene ikke aksepterer at barnet er i fosterhjem kan gjøre det vanskelig for barna å knytte seg trygt til fosterforeldrene.

For nesten en tredjedel av barna inneholdt vedtaket opplysninger om at det hadde vært problemer forbundet med gjennomføringen av samværene. Problemene gikk noen ganger på at de ikke ble gjennomført etter oppsatt plan, men oftere gikk det på at barnet viste reaksjoner før, under eller etter samværene som ble tolket som symptomer på belastning. Det var hovedsakelig barn som nå fikk saken sin behandlet i full nemnd hvor slike reaksjoner ble beskrevet.

De fleste barna hadde alle (40%) eller noen av samværene (42%) hjemme hos foreldrene. Dette var særlig når gjennomføringen av samværene ble oppfattet som problemfri, og også når de var relativt hyppige. Alle barna som nå fikk saken sin behandlet forenklet hadde samvær (også) hos foreldrene.

4 DA TILBAKEFØRINGSSAKEN BLE BEHANDLET

Barna

I det følgende skal vi se hvor gamle barna var da nemnda behandlet tilbakeføringsspørsmålet. Vi skal også se hvor lenge de da hadde vært under omsorg, og hvor de bodde. Videre skal vi se i hvilken grad fylkesnemnda la til grunn at barnet hadde vansker ut over det vanlige for barn på deres alder.

Alder

Gjennomsnittsalderen på barna da tilbakeføringssaken ble behandlet var 10.8 år. Spredningen i alder var imidlertid stor, fra ett til 17 år. Tabell 3 gir en oversikt.

Tabell 3. Alderen på barna da tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet

	%	N
0 - 2 år	3%	(6)
3 - 5 år	13%	(23)
6 - 8 år	14%	(25)
9 - 11 år	18%	(32)
12 - 14 år	25%	(43)
15 - 17 år	26%	(45)
Sum	99%	(174)*

* Det mangler presise opplysninger om alderen til fire barn (søsken) i alderen åtte til tretten år som fikk sine saker behandlet etter sosialtjenesteloven § 9.11. Videre mangler presis opplysning om en ungdom som fikk sin sak behandlet forenklet

Da tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet var halvparten av barna 12 år eller eldre, og en fjerdedel var over 15 år. Hvert sjettede barn var i førskolealder.

Hvor lenge omsorgsovertakelsene hadde vart

Hvor lenge hadde så omsorgsovertakelsen vart? I snitt hadde den vart i 4.0 år, men spredningen var også her stor, fra ett til 14 år. Tabell 4 gir en oversikt.

Tabell 4. Hvor mange år omsorgsovertakelsene hadde vart

	%	N
1 - 3 år	53%	(95)
4 - 6 år	35%	(63)
7 - 9 år	6%	(10)
10 - 14 år	6%	(11)
Sum	100%	(179)

Tabellen viser at drøyt halvparten av barna hadde vært mindre enn fire år under omsorg da nemnda behandlet tilbakeføringsspørsmålet. Av disse hadde 11 prosent vært under omsorg i ett år, 2 prosent i to år og 21 prosent i tre år. Men tabellen viser videre at hvert tredje barn hadde vært under omsorg mellom fire og seks år, og så mye som hvert åttende mellom syv år og 14 år. For en relativt stor andel av disse var det imidlertid ikke første gangen tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet.

Hvor barna bodde

Da tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet bodde et lite mindretall av barna (4%) i institusjon. Langt de fleste (77%) bodde i fosterhjem. De aller fleste av disse var i nøytrale plasseringer, men 11 prosent var plassert hos slekt/kjente, og noen få (4%) var fosterhjemsplassert hos den foreldren de ikke bodde med den gangen de ble tatt under omsorg.

I tillegg til de få barna som bodde i fosterhjem hos foreldren sin, hadde relativt mange (19%) allerede flyttet hjem da nemnda behandlet

tilbakeføringsspørsmålet. De aller fleste av disse hadde flyttet til foreldren det var tatt under omsorg fra, men noen få hadde flyttet til sin andre forelder. Noen ganger var barnets hjemflytting planlagt som en utprøving av om situasjonen hjemme ville være forsvarlig for barnet. En slik utprøving var noen ganger forårsaket i at fosterforeldrene var i ferd med å si opp fosterhjemsavtalen. Fosterforeldrene til 24 av barna (13%) var i ferd med å gjøre det, eller hadde allerede gjort det; dobbelt så ofte når fosterbarna var i ungdomsalderen. Dette er i tråd med tidligere forskningsfunn om at ungdomsalder utgjør en selvstendig risiko for sprekk i fosterhjem (Thoburn & Rowe 1988). Andre ganger hadde hjemflyttingen mer eller mindre bare skjedd. Det var særlig ungdommer, og særlig de ungdommene som fikk saken sin forenklet behandlet, som hadde flyttet hjem før saken kom opp i nemnda. Nesten to femtedeler av alle ungdommene (37%) og noe over to femtedeler (43%) av barna/ungdommene som fikk saken sin behandlet forenklet bodde allerede hjemme da saken var oppe. Tilsvarende andeler for førskolebarna og for alle som fikk saken sin behandlet i full nemnd var 2%.

Barnas problembelastning

Vi har lest vedtakene blant annet med det siktemål å få tak i om, og i hvilken grad, barna ble funnet å ha særlige vansker og/eller særlige behov. Vedtakene inneholdt relativt sparsomt med opplysninger om barnas funksjon; særlig gjaldt dette for barna som fikk sakene sine behandlet forenklet. I nesten halvparten av sakene som ble behandlet forenklet var det ikke mulig å gjøre seg opp en mening om, og eventuelt i hvilken grad, barnet hadde særlige behov. I sakene som var behandlet i full nemnd kom barnets funksjon og eventuelle problem klarere frem. Fylkesnemnda fant at 67 av de 99 barna (68%) som fikk saken sin behandlet i full nemnd hadde ett eller flere særlige behov. Over halvparten (55%) ble funnet å ha et generelt behov for særlig omsorg og oppfølging. Andelen er noe lavere enn hva fostereldre i en representativ spørreundersøkelse mente at deres fosterbarn hadde (Havik 1996). En tredjedel av barna ble funnet å ha behov for særlig oppfølging på skolen. Dette er i overensstemmelse med at

forskning har vist at fosterbarn har svake skoleprestasjoner og lavt utdanningsnivå (Vinnerljung 1996, Havik 2003). For øvrig var det emosjonelle vansker (33%) og atferdsvansker (20%) som pekte seg ut.

Mange av barna hadde vansker på flere områder. Særlig var det klare sammenhenger mellom at barnet var funnet å ha emosjonelle vansker og atferdsvansker, og å ha behov for særlig oppfølging generelt og på skolen spesielt.

Foreldrene

Alder

Da tilbakeføringssaken ble behandlet var barnas mødre i snitt 40 år med spredning fra 20 til 51, og fedrene 50 år med spredning fra 26 til 56.

Problembelastning

På samme måte som for barna var foreldrenes funksjon og eventuelle problemområder langt oftere omtalt i sakene som ble behandlet i full nemnd enn i sakene som ble behandlet forenklet (80% mot 20%). Dette kan skyldes at vedtakene i sakene som ble behandlet forenklet ofte var kortfattede, og også at man ikke ønsket å beskrive foreldrene negativt når det var enighet om forslaget til vedtak (Lurie 2000). Det kan også skyldes det faktum at barna ofte allerede bodde hjemme hos foreldren da saken ble behandlet, og at det derfor ble funnet lite hensiktsmessig å beskrive foreldrenes funksjon. Men den mest trolige forklaringen er at foreldrene faktisk hadde færre problem. Ut fra en klinisk vurdering av informasjonen i vedtaket vurderte vi halvparten av foreldrene (48%) i sakene som ble behandlet forenklet å ha en "god nok" funksjon, mot 9 prosent av foreldrene i sakene som ble behandlet i full nemnd.

Endringer i familienes bosted og sammensetting

Hessle (1986) fremholder at en familie ytterst sett ikke kan gjenforenes slik den var før. Både foreldre og barn vil ha endret seg i tiden som har gått. I tillegg vil foreldrenes mer ytre forhold ofte være annerledes (Millham 1995, Farmer & Parker 1991). De vil ofte ha nytt bosted, og husstandens sammensetting vil ofte være endret ved at noen har flyttet ut og/eller noen flyttet inn. Det er funnet at slike endringer utgjør en risiko for at tilbakeføringen vil bli mislykket. Farmer og Parker (1991) fant at risikoen var særlig stor dersom det var kommet nye søsken i familien, enten dette var biologiske hel/halvsøsken, eller stesøsken. Omvendt fant de at det å bli tilbakeført sammen med et søsken fungerte som en beskyttelse.

Også i vår undersøkelse var det ofte endringer i familiens bosted og/eller sammensetting.

Skifte av omsorgsforelder

Noen barn skulle flytte tilbake til en annen forelder enn den de forlot. Ved tidspunktet for tilbakeføringssaken hadde omsorgsansvaret for 12 av barna (7%) blitt skiftet fra mor til far, og for to av barna (1%) fra far til mor. For åtte av dem hadde skiftet av omsorgsperson imidlertid skjedd lenge før denne tilbakeføringssaken var oppe, ved at barnet hadde blitt plassert i fosterhjem hos faren sin, som så fikk omsorgsansvaret overført til seg gjennom avtale med mor eller gjennom sak etter barneloven. Barneverntjenesten vurderte plasseringene som vellykkede, og sakene ble undergitt forenklet behandling. Seks av barna flyttet imidlertid til foreldre det ikke tidligere hadde bodd med, og i et par tilfelle hadde hatt lite kontakt med. Dette var først og fremst ungdommer, hvor alternative omsorgssituasjoner ble vurdert som vanskelig å etablere og ikke minst å få til å fungere. Disse sakene ble undergitt dels full og dels forenklet nemndsbehandling.

Bosted og husstand

Vedtakene fra tilbakeførings sakene inneholdt ikke alltid opplysninger om det var skjedd endringer i bosted eller husstand. Men for to tredjedeler av barna (65%) ble det opplyst at foreldren barnet eventuelt skulle flytte tilbake til hadde skiftet bopel.

For en femtedel av barna (21%) ble det opplyst at et familiemedlem/ husstandsmedlem hadde flyttet ut. Oftest var dette mors ektefelle eller partner men noen ganger også sosiale søsken eller egne søsken. I tillegg kom at hvert sjette barn (17%) hadde søsken som var blitt tatt under omsorg samtidig med det selv, men som ikke var foreslått tilbakeført nå. De vil da ikke være en del av husholdet barnet eventuelt flyttet tilbake til, og kan slik sett sies å være flyttet ut.

Men oftere enn at noen hadde flyttet ut, hadde noen flyttet inn. For nesten halvparten av barna (47%) ble det opplyst at husstanden hadde fått ett eller flere nye medlemmer. Som oftest var det nye medlemmet foreldrens nye ektefelle/partner, men mange hadde også fått nye biologiske søsken/ halv søsken, og/eller nye sosiale søsken.

5 FYLKESNEMNDAS VEDTAK

Det var like vanlig at nemnda opphevet omsorgsvedtaket som at den opprettholdt det. Nemnda vedtok å oppheve omsorgsvedtaket for 88 barn (49%) og å opprettholde det for 91 barn (51%). Hvis vi tar utgangspunkt i sakene heller enn i barna ble vedtaket oftere opphevet enn det ble opprettholdt. Dette skyldes at sakene hvor vedtaket ble opphevet omfattet færre søskengrupper. Nemnda opphevet omsorgs-vedtaket i 75 saker (54%) og opprettholdt det i 61 saker (44%). I tre saker (2%) fattet nemnda ulik beslutning for søsken.

Vi skal i det følgende se på forhold som hadde sammenheng med hva nemnda vedtok. Vi skal først se på forhold knyttet til saksbehandlingen, deretter på mer substansielle forhold.

Forhold knyttet til saksbehandlingen

Det var to forhold som begge har meget sterk sammenheng med om nemnda vedtok å opprettholde eller å oppheve omsorgsvedtaket. Det ene var om kommunen og foreldrene hadde felles eller separat forslag til vedtak. Det andre var om saken ble behandlet i full nemnd eller om den ble behandlet forenklet. Mellom disse to forholdene var det også en meget sterk sammenheng. Med unntak av fire saker ble alle felles forslag om oppheving av omsorgsvedtaket behandlet forenklet.

Felles eller separate forslag til vedtak

Om foreldre og kommune leverte felles eller separate forslag til vedtak hadde meget stor betydning for hvilken beslutning nemnda fattet.

For 78 av barna fremmet foreldrene og kommunen felles forslag om at omsorgsvedtaket ble opphevet. Bare to av forslagene ble ikke vedtatt. Den ene saken som ikke fikk medhold var behandlet forenklet, den andre i full nemnd. Medholdsprosenten til et felles forslag var på 97 prosent.

For de øvrige 101 barna fremmet foreldrene og kommunen separate forslag. Foreldrene foreslo at omsorgsvedtaket ble opphevet mens kommunen foreslo at det ble opprettholdt. Nemnda vedtok å oppheve omsorgen for 12 av barna. Medholdsprosenten til kommunen når partene hadde separate forslag var 88 prosent

Hele utvalget sett under ett fikk foreldre og kommune *sammen* medhold for 42 prosent av barna (50 prosent av sakene). I sakene hvor kommunen og foreldrene hadde motstridende forslag fikk kommunen medhold på bekostning av foreldrene for 93 prosent av barna og foreldrene fikk medhold på bekostning av kommunen for syv prosent av barna. Med utgangspunkt i sakene heller enn i barna fikk kommunen medhold i 89 prosent og foreldrene i 11 prosent. I tre av sakene som omhandlet søsken fikk kommunen medhold for ett av barna og foreldrene for ett (og i en sak to).

Behandlingsmåte i nemnda

En forutsetning for at nemnda kan behandle en sak forenklet er at partene har felles forslag til vedtak. Det er derfor innlysende at måten saken ble behandlet på i nemnda hadde meget stor betydning for hvilket vedtak nemnda fattet. Av de 72 barna, i 66 saker, som fikk saken sin behandlet forenklet vedtok nemnda å oppheve omsorgen for 71 (99%). Forenklet behandling var tilnærmet synonymt med at omsorgen ble opphevet.

Av de 99 barna, i 70 saker, som fikk saken sin behandlet i full nemnd vedtok nemnda å oppheve omsorgen for 17 av dem, i 13 saker (17% av barna/19% av sakene). For fem av barna, i tre saker, skjedde opphevingen etter felles forslag fra foreldre og kommunen. Full nemndsbehandling var langt på vei synonymt med at omsorgen ble opprettholdt, i tråd med kommunens forslag.

For de åtte barna, i tre saker, som fikk saken sin behandlet etter paragraf 9.11 i Sosialtjenesteloven vedtok nemnda å opprettholde omsorgen for samtlige.

Vi ser altså at behandling etter reglene i sosialtjenestelovens § 9.11 alltid resulterte i at omsorgsvedtaket ble opprettholdt, og at behandling i full nemnd som oftest resulterte i det samme. Omvendt ser vi at forenklet behandling nesten alltid resulterte i at omsorgsvedtaket ble opphevet.

Hvor lenge omsorgsovertakelsen hadde vart

Det er noe overraskende at varigheten av omsorgsovertakelsen ikke hadde betydning for hvilket vedtak nemnda fattet, eller for om foreldre og kommune hadde felles eller separate påstander, eller for behandlingsmåte i nemnda. Vi har tidligere sett at noen av barna hadde vært svært lenge under omsorg da tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet; 12 prosent i syv år eller lengre. Man kunne tro at tilbakeføring da ville blitt hindret av at barna hadde fått slik tilknytning til menneskene og miljøet der det bodde at det ville føre til alvorlige problem for dem å flytte. Imidlertid var det slik at de som hadde vært lenge i fosterhjemmet var eldre ungdommer, og mange av disse motsatte seg omsorgstiltaket og hadde kjempet seg ut av det før saken kom opp til behandling og/eller fosterforeldrene hadde sagt opp fosterhjemsavtalen. Andre ungdommer ønsket, og kunne, fortsatt å være under omsorg/i fosterhjemmet. Det var slike forhold, heller enn plasseringens varighet, som hadde betydning både for hvordan saken ble behandlet i nemnda og for nemndas vedtak.

Tidligere behandlinger for fylkesnemnd og/eller domstol

Om, og hvor mange ganger, saken hadde vært fremmet for fylkesnemnd og/eller domstol hadde klar betydning for om partene hadde felles eller separate forslag til vedtak, for hvordan saken ble behandlet og for hvilket vedtak nemnda fattet. Jo flere ganger saken tidligere hadde vært fremmet, jo større var sannsynligheten for at det nå var separate påstander, for at

saken ble behandlet i full nemnd og for at nemnda vedtok å opprettholde omsorgsvedtaket.

Det kan være verdt å merke seg at varigheten av omsorgsovertakelsen var uten betydning for om, og eventuelt hvor mange ganger, saken hadde vært fremmet. Dette reflekterer at mens noen saker er preget av at foreldrene aksepterer og kanskje er lettet over at barnet er tatt under omsorg, er andre preget av at foreldrene ikke godtar det (Havik & Moldestad 2003).

Substansielle forhold

Av substansielle forhold som hadde betydning for hvilket vedtak nemnda fattet var forhold ved barnet, foreldrene og samvær. Vi skal først se på forhold ved barnet.

Forhold ved barnet

Det var et knippe forhold ved barnet som hadde sterke interne sammenhenger. Vi tar her utgangspunkt i barnets alder. Barnets alder da tilbakeføringsspørsmålet ble behandlet hadde en meget klar sammenheng med om partene hadde felles eller separate påstander, med måten saken ble behandlet på i nemnda, om saken hadde vært fremmet flere ganger tidligere, og med nemndas vedtak. Videre hadde barnets alder klare sammenhenger med hva barnet sa om hvor det ville bo, med hvor det faktisk bodde, og med om fosterforeldrene hadde sagt opp fosterhjemsavtalen.

Jo eldre barnet var, desto større var sannsynligheten for at kommunen og foreldrene hadde felles påstander, for at barnet ønsket å bo hos foreldrene, for at det faktisk allerede gjorde det og for at fosterforeldrene var i ferd med å si opp avtalen. Det var også meget større sannsynlighet for at saken ble behandlet forenklet og for at omsorgsvedtaket ble opphevet.

Jo yngre barnet var, desto større var sannsynligheten for at kommune og foreldre hadde separate påstander, for at barnet sjeldnere ønsket å bo hos

foreldrene og for at det hadde et stabilt tilbud i fosterhjemmet. Det var også meget større sannsynlighet for at saken ble behandlet i full nemnd og for at omsorgsvedtaket ble opprettholdt.

Tabell 5 gir en oversikt over barnas alder sammenholdt med nemndas vedtak.

Tabell 5. *Barnas alder sammenholdt med nemndas vedtak*

	Vedtaket opphevet (n = 87)	Vedtaket opprettholdt (n = 87)	Sum (n = 174)*
0-3 år	11% (1)	89% (8)	100% (9)
4-6 år	27% (6)	73% (16)	100% (22)
7-9 år	33% (11)	67% (22)	100% (33)
10-12 år	43% (16)	57% (21)	100% (37)
13-15 år	61% (26)	40% (17)	101% (43)
16-17 år	90% (27)	10% (3)	100% (30)

* $\chi^2 = 35.416$, $df = 5$, $p > .000$

* Vi mangler presis alder for en ungdom som fikk saken sin forenklet behandlet og fire barn, i en sak, som fikk sakene sine behandlet etter Sosialtjenestelovens § 9.11

Vi ser at det var en klar tendens til at jo yngre barnet var desto sjeldnere ble vedtaket opphevet, og at jo eldre barnet var desto oftere ble det opphevet. Mens nesten ingen av de yngste barna fikk omsorgsvedtaket opphevet, fikk nesten ingen av de eldste vedtaket opprettholdt. I sin gjennomgang av barnevernskarrierer på 90-tallet fant Kristofersen (2003) en klar tendens til at ungdommer hadde en betydelig høyere sannsynlighet for å bli skrevet ut av plasseringstiltak enn skolebarn, som igjen hadde en høyere sannsynlighet enn småbarn.

I tillegg har flere undersøkelser funnet at når fosterbarn kommer i ungdomsalder øker sannsynligheten for utilsiktet flytting fra fosterhjemmet, eller enklere sagt: for at fosterforholdet sprekker. Ungdomsalder er funnet å utgjøre en selvstendig risiko for sprekk, utover den klart forøkte risikoen som er knyttet til at barnet er eldre når det blir plassert (Thoburn & Rowe 1988, Borland et.al.1991, Berridge 1997). Slik

var det også i denne undersøkelsen. Jo eldre barnet var desto større var sannsynligheten for at fosterforeldrene hadde sagt opp eller var i ferd med å si opp fosterhjemsavtalen. Av de 24 barna fosterforeldre hadde sagt opp avtalen for var 17 tolv år eller eldre, og ingen var yngre enn seks.

Når fosterforholdet hadde sprukket eller var i ferd med å sprekke, økte sannsynligheten for at nemnda opphevet omsorgsvedtaket. Nemnda vedtok tilbakeføring for 75 prosent av barna som var eller ville bli uten fosterhjem, mot 34 prosent av de som var i stabile fosterforhold.

Mange av de som sto i ferd med å miste fosterforholdet hadde flyttet hjem til foreldrene. I tillegg hadde en del ungdommer flyttet hjem til foreldrene enten som en utprøving i samarbeid med barnevernet eller på eget initiativ. Det var en meget klar sammenheng mellom at barnet allerede bodde hos foreldrene og at nemnda opphevet omsorgsvedtaket. Alle de 41 barna som bodde "hjemme" ble vedtatt tilbakeført (100%), mot en tredjedel (32%) av barna som bodde i fosterhjem eller institusjon. Vi har i kapittel 4 sett at i tillegg til barna som hadde flyttet hjem, bodde noen yngre barn i fosterhjem hos den foreldren som ikke var blitt fratatt omsorgen.

Barnas sårbarhet

I kapittel 4 så vi at mange av barna ble oppfattet av nemnda å ha vansker på flere områder. Det var klare sammenhenger mellom nemndas oppfatning av om barnet hadde vansker, og om foreldre og kommune fremmet felles eller separate påstander, behandlingsmåte i nemnda og nemndas vedtak. Barn som ble oppfattet å ha vansker fikk oftere saken sin behandlet i full nemnd, foreldre og kommune hadde oftere ulike påstander, og nemnda fattet oftere vedtak om å opprettholde omsorgen.

Forhold ved foreldrene

Vi finner de samme sammenhengene som for barnet mellom nemndas oppfatning av foreldrenes funksjon og felles/separat påstand,

behandlingsmåte og vedtak. Men sammenhengene var enda sterkere for foreldrene enn for barnet. Fylkesnemndas drøftinger av "forsvarlig omsorg" vil bli presentert i neste kapittel.

Samvær

Det var en klar tendens til at jo mer omfattende samværsordningen var, og jo flere av samværene som var hjemme hos foreldrene, og jo mindre problem det var ved gjennomføringen av samværene, desto større var sannsynligheten for at foreldrene og kommunen hadde felles påstand, for at saken ble behandlet forenklet, og for at barnet ble vedtatt tilbakeført.

Hvor sikker var nemnda på sitt vedtak?

Nemnda fattet sine vedtak med større eller mindre grad av konsensus. Videre stilte nemnda i større eller mindre grad forutsetninger for sine vedtak om å oppheve omsorgen.

Hvor enstemmige var vedtakene?

Alle vedtakene som ble fattet etter forenklet behandling var enstemmige. Vi har også sett at de med ett unntak var i tråd med kommunens og foreldrenes felles forslag om tilbakeføring. I vedtakene som ble fattet etter full nemndsbehandling var det dissens for ni av barna. Det var meget oftere dissens når omsorgsvedtaket ble opphevet enn når det ble opprettholdt. Det var dissens for hele fem av de 12 barna (47%) hvor omsorgsvedtaket ble opphevet mot kommunens forslag, og for bare fire av de 82 barna (5%) hvor omsorgsvedtaket ble opprettholdt.

Stilte fylkesnemnda forutsetninger for sitt vedtak?

Uansett saksbehandlingsmåte ga nemnda relativt ofte uttrykk for usikkerhet ved beslutningen om å oppheve omsorgen, og uttrykte bekymring for om foreldrenes omsorg ville sikre barnet godt nok. Når nemnda likevel fattet vedtak om tilbakeføring, var det dels i saker hvor ungdom sterkt motsatte

seg fortsatt omsorgsovertakelse og/eller fosterforeldrene hadde sagt opp avtalen. Dels var det i saker hvor nemnda oppfattet at foreldrene hadde forbedret sin funksjon, men var usikker på hvor stor forbedringen var og/eller på hvor varig den ville bli. Nemndas oppfatning av hvor villige foreldrene var til å motta hjelpetiltak ble da viktig:

(Gutt 8 år, under omsorg i 1 år): "Mor har, ut i fra beskrivelsene i saken hele tiden vært interessert i, og vært med på, opplegg som har hatt som mål å bedre guttens omsorgssituasjon".

Likeledes var det i flere saker viktig om fosterforeldrene hadde sagt seg villige til fortsatt å stille opp for barnet og foreldrene.

(Jente 10 år, under omsorg i 7 år): "Det at hun fremdeles har fosterforeldrene som sitt "sikkerhetsnett", er en faktor som demper eventuell risiko ved dette valget"

For om lag halvparten av barna som ble vedtatt tilbakeført, mente nemnda det var nødvendig at barneverntjenesten satte i verk ulike hjelpetiltak, like ofte i sakene som ble behandlet forenklet som i sakene som ble behandlet i full nemnd. For noen av barna forutsatte nemnda flere tiltak

(Gutt 8 år, under omsorg i 1 år): "Når en skal vurdere omsorgsevne må en ta utgangspunkt i at Mor gies den samme hjelp og faglige oppfølging som barnehjemmet får nå. (Nemnda forutsetter hjelpetiltak i hjemmet, behandlingstiltak for barnet, behandlingstiltak for foreldrene og fortsatt kontakt med barnehjemmet).

Den vanligste forutsetningen var ulike mer eller mindre spesifiserte hjelpetiltak i hjemmet (42 saker), deretter at kontakten med fosterhjemmet ble opprettholdt (18 saker), behandlingstiltak for barnet (11 saker) og behandlingstiltak for en eller begge foreldre (5 saker).

Det er rimelig at nemnda stiller forutsetninger ved sine vedtak om tilbakeføring. Det er vist at foreldre som får barna sine tilbakeført til seg trenger minst like mye støtte og hjelp som fosterforeldre som mottar fosterbarn (Hessle 1986, Angell 1999).

Fylkesnemndas drøfting av vilkårene for opphevelse av omsorg

I de neste kapitlene skal vi se nærmere på fylkesnemndas drøftinger av vilkårene for tilbakeføring. Oppheving av barneverntjenestens vedtak om omsorgsovertakelse behandles etter bestemmelsene i barneverntjenestelovens paragraf 4.21:

”Fylkesnemnda skal oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse når foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Avgjørelsen skal likevel ikke 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. Før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves, skal barnets fosterforeldre gis rett til å uttale seg.

Partene kan ikke kreve at en sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse skal behandles av fylkesnemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv måneder.”

I kapittel 6 ser vi først på fylkesnemndas drøfting av om foreldrene kan gi ”forsvarlig omsorg” og om denne drøftingen er avhengig av hva slags sak det dreier seg om. På samme måte ser vi på fylkesnemndas drøfting av ”barnets sårbarhet / robusthet”, altså av om barnet har spesielle behov som vurderingen av foreldrenes omsorg må ta høyde for. Vi er også opptatt av om fylkesnemnda har noen forutsetninger for tilbakeføring som kan ses i forbindelse med vurderingen av om foreldrene kan gi forsvarlig omsorg.

I kapittel 7 ser vi på fylkesnemndas drøftinger av om en flytting av barnet kan føre til ”alvorlige problemer for barnet”. Vi har også vært opptatt av i hvilken grad barnets mening kommer frem og i hvilken grad denne vektlegges av fylkesnemndene. Om barnet er hørt og hvilken vekt fylkesnemnda i de ulike sakene la på barnets mening, utgjør siste kapittel om fylkesnemndas drøftinger.

Ved å drøfte de ulike vurderingstemaene i hvert sitt kapittel, sier vi ingenting om fylkesnemndas avveining av de ulike temaene i forhold til hverandre. Vår drøfting vil derfor ikke yte full rettferdighet overfor

fylkesnemndas endelige beslutning. De tre sakene som ble behandlet etter sosialtjenestlovens paragraf 9.11 er holdt utenfor denne fremstillingen.

6 "FORSVARLIG OMSORG"

Grunnvilkåret for at et vedtak om omsorgsovertakelse skal kunne oppheves er at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Den situasjonen som nødvendiggjorde omsorgsovertakelsen må altså ha endret seg (Ofstad og Skar 1999). Etter å ha referert departementets uttalelser i proposisjonen og Sosiallovutvalgets drøftelser, skriver Ofstad og Skar at det første som må tas stilling til ved vurderingen av om et vedtak om omsorgsovertakelse skal oppheves er om barnets biologiske foreldre kan gi barnet forsvarlig omsorg og om dette må antas å være en varig situasjon. "Både ivaretagelse av de ytre rammene for en forsvarlig omsorgssituasjon, slik som bolig, klær, hygiene og nødvendig oppfølging i forhold til skole og fritid, og ivaretagelse av barnets behov for følelsesmessig kontakt og trygghet, vil inngå i en slik vurdering. Dersom barnet har særlige omsorgsbehov, for eksempel på grunn av tidligere omsorgssvikt, vil dette få betydning for hvilke krav som må stilles til foreldrenes omsorgsevne. Til slutt må det også tas i betraktning hvorvidt mangler ved foreldrenes omsorgsevne kan avhjelpes med eventuelle hjelpetiltak" (Ofstad og Skar op.cit.).

Det er altså om foreldrenes omsorgsutøvelse nå er forsvarlig sett i forhold til det konkrete barnets behov, om den må antas å være varig forsvarlig og om eventuelle mangler kan bli tilfredsstillende kompensert for ved hjelpetiltak fra barneverntjenesten, som er vurderingstemaene under lovens begrep "forsvarlig omsorg".

Forsvarlig omsorg var drøftet i nesten alle vedtakene. I fire av seks saker der ungdommen allerede var ute av omsorgstiltaket og etablert utenfor hjemmet, ble det ikke drøftet om foreldrene kunne gi forsvarlig omsorg, men om hjelpetiltak rettet mot ungdommene kunne gjøre situasjonen deres forsvarlig.

Hvor omfattende drøftingene av forsvarlig omsorg var og hvor mange momenter eller vurderingstemaer som ble trukket inn i vurderingene varierte, til dels meget. Som en hovedregel syntes det å være flere av de

relevante momentene som ble drøftet i saker som ble behandlet i full nemnd. I saker som ble behandlet forenklet var drøftingen gjennomgående mindre omfattende, slik det kan synes rimelig å forvente når det fremsettes felles påstand fra privat part og fra kommunen.

Det var ulik praksis i fylkesnemndene, sannsynligvis også avhengig av personlig stil, om hvor lange og utfyllende vedtakene og drøftingene var. Noen vedtak refererte omfattende både hva som tidligere hadde skjedd i saken og partenes nåtidige anførsler og hadde omfattende drøftinger av dette i forhold til de ulike vurderingstemaene under ”forsvarlig omsorg”. Andre vedtak var korte og oppsummerende med hensyn til de drøftinger som fylkesnemnda hadde gjort og innbefattet bare det/de momenter som nemnda fant overordnet sentrale. Følgende kan stå som eksempel på dette:

”Begge barna har over lengre tid før omsorgsovertakelsen hatt en ustabil omsorg, som klart har preget deres livssituasjon. Barna finnes klart å ha stort behov for stabilitet og forutsigbarhet i sin daglige tilværelse. Sett i forhold til de behov barna har er det fylkesnemndas vurdering at mor ikke vil være i stand til å dekke barnas omsorgsbehov på en tilfredsstillende måte, og at barna vil få det best ved videre opphold i fosterhjemmet i tiden fremover”.

I det følgende skal vi først se på vedtakene som ble fattet etter full nemndsbehandling, deretter på vedtakene som ble fattet etter forenklet behandling.

Full nemndsbehandling

I de aller fleste sakene som ble behandlet i full nemnd ga vedtakene relativt omfattende drøftinger av om foreldrenes forutsetninger for å dra ”forsvarlig omsorg” var endret siden omsorgsovertakelsen fant sted, eventuelt siden sist saken var behandlet av fylkesnemnd eller rettsapparat. Dette gjaldt enten omsorgsvedtaket ble vedtatt opprettholdt eller opphevet. I to saker mente fylkesnemnda at det ikke var nødvendig å ta stilling til om foreldren(e) kunne gi barnet en forsvarlig omsorgssituasjon da den mente at en tilbakeføring ville føre til meget alvorlige problemer for barna, uavhengig av foreldren(e)s fungering. Forsvarlig omsorg ble likevel

drøftet. Vi skal i det følgende se på nemndas drøfting av ”forsvarlig omsorg” i sakene hvor den opprettholdt omsorgsvedtaket.

Vedtaket om omsorgsovertakelse opprettholdt

I flertallet av sakene hvor nemnda besluttet at barnet ikke skulle tilbakeføres, fant den at vesentlige forhold ved foreldrenes omsorg ikke var endret.

”Fylkesnemnda er av den klare oppfatning at mor ikke kan gi sønnen forsvarlig omsorg. Fylkesnemnda vil i det vesentlige vise til den begrunnelse som fylkesnemnda ga i vedtaket om omsorgsovertakelse fra 1999. Fylkesnemnda kan ikke se at det har skjedd vesentlige endringer hos mor som skulle tilsi at hun nå er stand til å gi bedre omsorg. Det er nok så at det kan synes som om mor nå har et bedre liv enn hun hadde i 1999. Hennes situasjon er imidlertid ikke vesentlig endret.”

I andre saker fant nemnda at det var skjedd endringer, men at endringene først og fremst gjaldt foreldrenes situasjon og rammebetingelser. Noen ganger var disse betydelig bedret, men nemnda vurderte at foreldrenes personlige problemer og/eller personlighetstrekk var stabile og uforenlig med utøvelse av god omsorg. Foreldrenes manglende innsikt i barnas behov syntes å være en fellesnevner for disse sakene.

”Når det gjelder situasjonen har den endret seg på flere områder. (...)Fylkesnemnda sitter imidlertid med det klare inntrykk at det er personlighetsmessige trekk hos Mor som vanskelig lar seg endre, selv om hennes livssituasjon på flere områder er blitt endret og bedret den senere tid.”

Foreldrenes rusmisbruk og/eller deres psykiske vansker og psykisk ustabilitet hadde ofte vært viktige årsaker til omsorgsovertakelsen. I disse sakene sto varigheten og grundigheten i foreldrenes rehabiliteringsprosess i fokus for nemndas drøftinger. Hvor lenge rehabiliteringen skulle ha vart for at det ble vurdert som godt nok, varierte en del fra vedtak til vedtak, men rehabiliterings spørsmålet ble drøftet i alle vedtakene.

I elleve saker la nemnda til grunn at foreldrenes rehabilitering var kommet for kort. I noen av sakene mente den rehabiliteringen var kommet alt for

kort, i andre saker at den var kommet lenger, men ikke langt nok til at tilbakeføring kunne skje. Det ble krevd større sikkerhet for at endringen skulle kunne bli varig.

”Men selv om fylkesnemnda ser mange positive trekk, har mor mer enn 15 års narkotikamisbruk bak seg. Det er en svært krevende prosess hun er inne i og mor har selv fortalt om noen sprekker. Nemnda mener at hun trolig har hatt noe større problemer med å holde seg borte fra narkotika enn det hun selv har fortalt.(.....) Forsvarlig omsorg for barn er uforenelig med bruk av narkotiske rusmidler. Fram til rehabiliteringen er kommet mye lengre enn i dag, vil mor ha nok med seg selv og det kan ikke forventes at hun i tillegg skal kunne klare omsorgen for sine to barn.”

Verken det at rusmisbruk hadde opphørt eller det at foreldrene var bedre etablert i det ytre, førte automatisk til at foreldrene ble vurdert å kunne gi forsvarlig omsorg. Foreldrenes forhold til barna ble trukket inn. Nemnda drøftet da særlig foreldrenes evne til innlevelse i barnets situasjon, til grensesetting, og til stabilitet og forutsigbarhet i sine væremåter overfor barna. Dette var forhold som også ble vektlagt der foreldrene hadde psykiske vansker.

I sakene hvor foreldrene ble vurdert (fremdeles) å ha omfattende psykiske problemer/personlighetforstyrrelse fant nemnda at disse var uforenelige med forsvarlig omsorgsutøvelse. Nemnda la i disse sakene til grunn at foreldrenes dårlige psykiske helse medførte at de hadde sviktende forståelse for og innlevelse i barnas situasjon.

”Nemnda finner grunn til å påpeke den usikkerhet som er knyttet til mors psykiske helse.” Nemnda er enig med sakkyndige i at det å ha omsorgen for et svært krevende barn innebærer en risiko for at hun kan bli syk igjen. På bakgrunn av mors partsforklaring finner nemnda også grunn til å påpeke at hun synes å ha en begrenset evne til å ta datterens perspektiv og dermed til å møte hennes problemer på en adekvat måte, jfr. hennes manglende motforestillinger i forhold til en tilbakeføring og at hun ikke opplever at Jente har slike problemer som beskrevet. Nemnda viser i denne forbindelse til sakkyndiges uttalelser om at mor synes å ha mer enn nok med seg selv og sitt liv, og at hun derfor ikke makter å se Jentes sårbarhet og tilhørighet i fosterhjemmet.”

Både i sakene hvor nemnda fant det godtgjort at foreldrenes omsorgskompetanse var bedret og i sakene hvor den mente bedring ikke hadde skjedd drøftet den ofte om barnet hadde særlige omsorgsbehov.

Barnets spesielle behov – dets sårbarhet / robusthet

For tre av fem barn som fikk saken sin behandlet av full nemnd drøftet nemnda barnas sårbarhet og spesielle omsorgsbehov. Årsaken til at barna hadde særlige behov for god omsorg ble ofte forklart med at de hadde levd i omsorgssviktende situasjoner:

(Jente, 14 år) ”Gjennom den vitneførsel som har vært gjennomført for fylkesnemnda finner fylkesnemnda det overveiende sannsynlig at Jente har særlige behov for omsorg. Jente er påført skader gjennom langvarig omsorgssvikt gjennom foreldrenes åpenbart sviktende innsikt og innlevelse i Jentes grunnleggende behov for bekreftelse, trygghet og forutsigbarhet. Jente vil trenge stabile, tydelige, forutsigbare og trygge rammer for å kunne utvikle seg til en stabil voksenperson med ansvar for seg selv. Hun er i en fase av livet hvor kravene til sosial mestring i sosial sammenheng er økende. Hun fremstilles i dag som en person med stort behov for beskyttelse da hun ikke evner å sette de nødvendige grenser for å ivareta seg selv. Hennes omsorgspersoner må ha evne til innsikt og innlevelse i jentas behov for å kunne bidra til å trygge hennes utvikling.”

Noen barn ble funnet å ha særskilte omsorgsbehov (også) på grunn av konstitusjonelle forhold og/eller somatisk sykdom eller skade. Når barna ble vurdert å ha særlige omsorgsbehov, fremhevet nemnda som en hovedregel at de hadde særlige behov for en trygg omsorgsbasis, for forutsigbarhet og konsistent grensesetting, og for å bli oppfattet og forstått som de personene de var. Det var imidlertid bare for noen få barn at barnets særlige sårbarhet ble avgjørende for nemndas vurdering av at foreldrene ikke kunne gi barnet forsvarlig omsorg. I nesten alle sakene var det foreldrenes sviktende forutsetninger for å yte forsvarlig omsorg som var hovedbegrunnelsen for å opprettholde omsorgsvedtaket. At barnet ble vurdert å ha særlige omsorgsbehov fremsto som et understøttende heller enn et avgjørende hensyn.

Hjelpetiltak

Det var sjelden vedtakene om å opprettholde omsorgen drøftet om hjelpetiltak i hjemmet kunne gi barnet en "god nok" omsorgssituasjon. I noen saker ga nemnda eksplisitt uttrykk for at situasjonen ikke kunne avhjelpest, eventuelt ikke i tilstrekkelig grad, ved hjelpetiltak. I de øvrige sakene fulgte dette i større eller mindre grad av drøftingene om forsvarlig omsorg og barnets spesielle behov.

Vedtaket om omsorgsovertakelse opphevet

Vi har sett at for 17 barn (i 13 saker) ble omsorgen opphevet. For fem av dem var dette i tråd med et felles forslag fra kommune og foreldre. Bare 12 barn (i ti saker) ble vedtatt tilbakeført i strid med kommunens påstand. Seks av de 12 barna var i alderen fem til åtte år, og fire av dem hadde bodd minst halvparten av livet sitt borte fra foreldrene, det aller meste av denne tiden i ett og samme fosterhjem. De øvrige seks barna var i alderen 11 til 16 år, og tre av dem hadde allerede flyttet ut av omsorgstiltaket de var i. Det var dissens i halvparten av vedtakene om å oppheve omsorgsvedtaket.

Som for vedtakene hvor omsorgsvedtaket ble opprettholdt hadde de aller fleste vedtakene relativt omfattende drøfting av "forsvarlig omsorg". Slik vi forstår det var foreldrenes livssituasjon og rammebetingelser og deres personlige funksjon ikke særlig annerledes i sakene hvor omsorgen ble vedtatt opphevet enn i sakene hvor den ble vedtatt opprettholdt. Men forståelsen av hva forholdene, eller observasjonene, indikerte om foreldrenes omsorgskompetanse syntes å være noe annerledes. Når beslutningen nemnda skal fatte er en enten/eller beslutning, dvs. en Ja eller Nei beslutning kan selv små ulikheter i forståelse medføre at beslutningene blir helt ulike (Elster 1994).

(Jente 6 år, under omsorg i 3 år. Vedtaket fattet med dissens)
"Barneverntjenesten mener at Mor ikke har tilstrekkelig omsorgsevne for datteren selv om hun er rusfri.(.....) Det er ingen tvil om at Mor sviktet som mor i en sårbar periode i datterens liv, noe som bl.a. medførte at Jente hadde flere

skifte i omsorgsbasis. Fylkesnemnda kan likevel ikke se å ha grunnlag for å slutte at Mor ikke har alminnelig god omsorgsevne. Det vises til at det i tidligere år ikke har vært stilt spørsmålstegn ved den generelle omsorgsevnen. De erfaringene som er gjort fra samværene de siste årene og som barneverntjenesten og psykologene X og Y mener viser en mor som er invaderende og har lite forståelse for datterens behov, kan etter nemndas vurdering ikke gi grunnlag for slutninger om omsorgsevnen”.

I denne saken synes nemnda og barneverntjenesten å ha hatt ulik tolkning av hva erfaringene fra samværene betydde, og dernest av hvilke slutninger tolkningen ga grunnlag for. Slik sett er det rimelig at nemnda konkluderte annerledes enn hva barneverntjenesten gjorde.

Selv om nemnda i sakene hvor den fattet vedtak om tilbakeføring fant at foreldren(e) hadde endret sine forutsetninger tilstrekkelig til at de nå måtte vurderes å kunne gi forsvarlig omsorg, uttrykte den ofte en viss tvil med hensyn til stabiliteten og varigheten av endringene. Dette var særlig tydelig i sakene hvor foreldrene hadde hatt et rusmisbruk ved omsorgsovertakelsen. Men til tross for tvilen som ofte ble uttrykket, syntes kravene som ble stillet til stabiliteten og varigheten av foreldrenes rehabilitering å være lavere i sakene hvor det ble vedtatt tilbakeføring. Hvilke krav den enkelte nemnd stiller er trolig (også) påvirket av hvilke mer grunnleggende verdier som fremstår som sentrale for nemnda. Verdien av å få vokse opp sammen med foreldrene kan komme til å stå sterkere i noen nemnder enn i andre.

En illustrasjon kan være følgende sak. Foreldrene hadde hatt en langvarig ruskarriere fra tidlig i tenårene, og var underveis i sin rehabilitering. Nemnda uttalte at det ikke kunne ”være slik at personer med langvarig rusmisbruk bak seg, for alltid må avskrives som omsorgspersoner.” Nemnda sa videre:

” Fylkesnemnda er på det rene med at det foreligger en risiko for at foreldrene vil falle tilbake til rusmisbruk. Et tilbakefall vil representere en stor påkjenning for jentene. Fylkesnemnda tror ikke risikoen for tilbakefall reduseres jevnt for hvert år som går. Risikoen for tilbakefall vil, etter fylkesnemndas syn være omtrent den samme om ett år eller om to.”

Nemndas usikkerhet syntes å være særlig stor når ulike psykologiske sakkyndige personer eller instanser hadde ulik vurdering av sentrale forhold i saken. I eksemplet nedenfor vurderte én sakkyndig instans barnet til å ha svært spesielle behov for omsorg. Den sakkyndige for barneverntjenesten vurderte det ikke slik, noe barneverntjenesten heller ikke gjorde, og barneverntjenesten og foreldrene la ned felles påstand om tilbakeføring

”Fylkesnemnda har funnet saken vanskelig (.....) Nemnda er i tvil om Jente har et spesielt omsorgsbehov. Vi legger uansett til grunn at dersom hun har et spesielt omsorgsbehov, kan hennes foreldre, eventuelt med hjelp fra barneverntjenesten, gi henne den omsorg og støtte hun måtte trenge. Foreldrene har gitt klart uttrykk for at de er meget opptatt av datterens ve og vel og at de vil ta i mot råd og veiledning og andre tiltak fra barneverntjenesten.”

Barnets spesielle behov – dets sårbarhet / robusthet

I eksemplet over ser vi at nemndas tvil med hensyn til om barnet hadde spesielle omsorgsbehov ble gjort irrelevant i nemndas avveieende vurdering. Foreldrene ble vurdert som kompetente til selv å gi barnet omsorg og støtte, og også som åpne for den veiledning de måtte trenge. For åtte av de 17 barna drøftet fylkesnemnda om barna hadde særskilte omsorgsbehov og la til grunn at syv av dem hadde det. Sårbarheten ble imidlertid ikke i noen av sakene vurdert å være slik at tilbakeføring var utilrådelig. Vi har sett at også i sakene hvor omsorgsvedtaket ble opprettholdt var det at barnet ble vurdert å ha særlige omsorgsbehov i de aller fleste sakene et understøttende heller enn et avgjørende argument.

Hjelpetiltak

Fylkesnemnda forutsatte hjelpetiltak i vel halvparten av sakene, i noen av dem til dels svært omfattende:

”Det forutsettes ved tilbakeføring at mor og samboer får hjelp og støtte fra familien, at det vil være urinprøvetaking, barnehage og støttekontakt, tilsyn,

kontakt med lokal barneverntjeneste og at mor oppfordres til å ta imot hjelp fra voksenalderpsykiatrien eller andre i forhold til sin psykiske helse”.

Hjelpetiltakene som ble forutsatt var rettet dels mot foreldrene, som i eksempelet over, og dels mot barna. Dette var avhengig av om det var foreldrenes omsorg som ble vurdert å skulle styrkes og/eller om barna hadde svært spesielle behov. I en sak så ikke fylkesnemnda bort fra at barna ville ha behov for konkrete hjelpetiltak både fra barneverntjenesten og andre når de flyttet hjem:

”Ett av barna ønsker en fortrolig person, avlastningstiltak kan være aktuelt, samt hjelp og støtte til fritidsaktiviteter og ferietilbud. Det må også drøftes hva barna har behov for og kan nyttiggjøre seg av mer målrettet faglig hjelp til bearbeiding av opplevelser og traumer fra sin egen oppvekst.”

Sannsynligheten for at foreldrene over tid vil ta i mot og følge opp ulike hjelpetiltak, og deres forutsetninger for å nyttiggjøre seg tiltakene, ble ikke drøftet. I flere av sakene hvor omsorgsvedtaket ble opphevet mot kommunens påstand syntes det ikke primært å være vurderingen av foreldrenes forutsetninger for omsorg som var forskjellig, men tiltroen til at forsvarlig omsorg kunne oppnås med hjelpetiltak.

Saker som ble behandlet forenklet

Vi har tidligere sett at nemnda med bare ett unntak vedtok å tilbakeføre alle som fikk saken sin behandlet forenklet. Unntaket dreidde seg om en gravid jente i ungdomsalderen som skulle etablere seg på hybel med kjæresten sin. Fylkesnemnda vurderte at jenta hadde stort behov for omsorg og oppfølging og at moren ikke ville klare å følge opp jenta verken i sitt eget hjem eller på hybel. Konsekvensen av å oppheve omsorgen ville bli at jenta ble helt overlatt til seg selv, uten omsorgspersoner. Nemnda opprettholdt derfor omsorgsvedtaket.

Halvparten de 71 barna som fikk omsorgsvedtaket opphevet var ungdommer i alderen 15–17 år, og hele 80 prosent var tolv år eller eldre. Bare åtte av barna var under ni år. I alle aldersgruppene hadde minst

halvparten av barna allerede flyttet ut av omsorgstiltaket da tilbakeførings- spørsmålet ble behandlet; andelen økte med økende alder. De fleste hadde flyttet tilbake til den foreldren de bodde hos da de ble tatt under omsorg, men noen hadde etablert seg selvstendig på hybel. Ytterligere andre, fortrinnsvis de yngste, bodde allerede hos sin "andre" forelder. Årsakene til at barna allerede hadde flyttet ut av omsorgstiltaket var oftest at de ikke ville være der, men også at fosterforeldrene hadde sagt opp avtalen. Men for de (få) barna som var i førskolealder var begge disse årsakene uten betydning; de hadde for lengre tid siden blitt plassert i fosterhjem hos fedrene sine og skulle fortsette å bo der.

I det følgende skal vi først se på nemndas drøftinger av forsvarlig omsorg i sakene hvor omsorgsvedtaket ble besluttet opphevet etter forenklet behandling. Deretter vil forhold vedrørende ungdomssakene bli behandlet i et eget avsnitt.

Vedtaket om omsorgsovertakelse opphevet

Som en hovedregel var drøftingene av forsvarlig omsorg mindre omfattende når sakene ble behandlet forenklet enn når de ble behandlet i full nemnd. Det synes rimelig at det var slik. Det at foreldre og kommune er enige og fremmer et felles forslag om at omsorgsvedtaket oppheves kan i seg selv vurderes som positivt, og som en indikasjon på at tilbakeføring vil gå bra. I tillegg må fylkesnemnda forutsette at barneverntjenesten kjenner saken godt, og har foretatt en vurdering etter kriteriene i paragraf 4-21 og av hva som vil være barnets beste (bvl. § 4-1.). I 17 av sakene forelå det videre uttalelse fra sakkyndig psykolog, som med større eller mindre grad av sikkerhet anbefalte at barnet/a ble tilbakeført til foreldren.

Enighet og samarbeid mellom foreldre og barneverntjenesten er i tråd med sentrale og viktige føringer om et tjenesterettet barnevern. Enighet og samarbeid kan videre bidra til reelt samarbeid om hjelpetiltak i sakene hvor det er nødvendig. Slike overveielser, sammen med at barnet ofte allerede hadde flyttet ut av omsorgstiltaket eller var i ferd med å gjøre det, kan ha

bidratt til at nemnda i ikke syntes å stille samme krav til at endring hadde skjedd og at endringen var sannsynliggjort å ville bli varig.

Vi finner eksempelet som følger ganske typisk for nemndas drøftinger av "forsvarlig omsorg" i sakene som ble behandlet forenklet. Barna i saken hadde bodd hjemme i tre måneder da nemnda fikk den til behandling. Barneverntjenesten vurderte omsorgssituasjonen i hjemmet å ha vært tilfredsstillende i denne perioden:

"Ut fra tilbakemeldinger, observasjoner og uttalelser som foreligger fra involvert hjelpepersonell, antar fylkesnemnda at forholdene i hjemmet og foreldrenes omsorgsevne har bedret seg i en slik grad at de kan utøve forsvarlig omsorg for X og Y. Fylkesnemnda sitter med det inntrykk at det har skjedd en positiv endring hos foreldrene og deres holdning til det sosiale hjelpeapparat, skole, mv. og at de ser nødvendigheten av hjelpetiltak og har fått en utvidet forståelse for barnas særskilte behov."

I andre saker ga nemnda uttrykk for større tvil, men henviste både til at paragraf 4-21 er en "skal"-regel og til EMK.

Fylkesnemnda legger til grunn at den sakkyndige vurderer at mor har tilfredsstillende omsorgsevne, empati og relasjonelle evner i forhold til de to eldste barna. Fylkesnemnda peker på at 4-21 er en skal bestemmelse. Det vises til ny ektefelle som er til støtte og hjelp for mor, er sentral for henne og at mor er i en bedret og endret livssituasjon. Fylkesnemnda forstår at barneverntjenesten har vært i stor tvil om sin påstand og at den sakkyndige har vist til at mors sårbarhet kan forringe hennes generelle fungering og omsorgen for barna hvis hun blir utsatt for belastninger. Det vurderes å være god grunn til videre oppfølging. Det vises også til EMK artikkel 8 om opphevelse av omsorgen så snart omstendighetene tillater det.

Når det gjaldt spørsmålet om foreldrenes rehabilitering etter rusmisbruk syntes det som kravene til endring, og spesielt til varighet av endring, var lavere enn i sakene hvor omsorgsvedtaket ble opprettholdt etter behandling i full nemnd. Men det var likhetspunkter med sakene der omsorgsvedtaket ble opphevet mot kommunens påstand.

"Fylkesnemnda legger til grunn at Mor gjennom de siste to årene har gjennomgått metadonassistert rehabilitering, og at hun har etablert seg i en rusfri tilværelse ved hjelp av metadon. Hun er etablert i egen bolig, har gjennomført planlagt skolegang og er nå arbeidssøkende. Det fremgår at Mor ikke har

misbrukt rusmidler jevnlig i denne tiden, og at hun ikke har avlagt positive urinprøver på ett år og åtte måneder. I følge det opplyste synes hennes situasjon å være stabilt god. Fylkesnemnda vurderer i likhet med partene at Mors situasjon nå synes slik at hun vil være i stand til å ivareta omsorgen for datteren.”

I denne saken synes ett år og åtte måneders metadonbasert rusfrihet å bli vurdert som tilstrekkelig for å vurdere at endringen er varig ”stabilt god”. Denne vurderingen står i kontrast til drøftingen i sakene der barnet ikke ble tilbakeført. Det er mulig å spekulere over om at enigheten mellom barneverntjenesten og foreldrene tillegges større vekt enn omfang og varighet av endring.

Ti av barna skulle ikke flytte hjem til foreldren de bodde hos da de ble tatt under omsorg. Fem av disse barna var barn i førskolealder som hadde blitt plassert i fosterhjem hos fedrene sine i påvente av at de skulle få foreldreansvar/daglig omsorgsansvar etter barneloven. Barneverntjenesten hadde fulgt opp plasseringene, vurderte fedrenes omsorgsutøvelse som god og mente oppheving av det tidligere omsorgsvedtaket ville være til barnas beste. Fylkesnemnda konstaterte at fedrene kunne gi forsvarlig omsorg, drøfting av flere vurderingstema var ikke nødvendig.

For de andre barna som skulle til fedrene sine, dreiet det seg om fedre som tidligere ikke var blitt funnet å kunne gi forsvarlig omsorg eller til fedre som tidligere ikke hadde vært aktive i forhold til barna. For disse drøftet nemnda flere forhold ved forsvarlig omsorg, etter samme lest som når barna skulle tilbake til mor.

Barnets spesielle behov - dets sårbarhet /robusthet

Om barnet hadde spesielle omsorgsbehov ble omtalt i en fjerdedel av sakene, men ikke omfattende drøftet i noen av dem. I eksempelet nedenfor siterte nemnda den sakkyndige uten at det fremkom hvordan nemnda hadde vurdert forholdet mellom morens umodne trekk og guttens særlige omsorgsbehov.

”Etter den sakkyndigs vurdering har det skjedd en vesentlig bedring i mors helse- og livssituasjon etter at fylkesnemnda traff sitt vedtak i 2000. På den

annen side finner den sakkyndige ikke at mor personlighetsmessig har endret seg vesentlig. Hun antas fortsatt å ha en del umodne trekk, men disse er ikke så omfattende og alvorlige at de er til hinder for å kunne gi Gutt tilstrekkelig omsorg. Dette selv om Gutt er en gutt med særlige omsorgsbehov.”

Hjelpetiltak

I mange av sakene der barna allerede hadde flyttet hjem, hadde barnevernet hjelpetiltak i hjemmet. I andre saker var det enighet om behovet for hjelpetiltak. Fylkesnemnda syntes å ha tatt disse hjelpetiltakene inn i sin vurdering av om foreldrene kunne gi forsvarlig omsorg og regnet med at de fortsatte ved behov. I om lag halvparten av sakene forutsatte nemnda at hjelpetiltak ble opprettholdt/iverksatt, mellom annet at kontakten med fosterforeldrene ble opprettholdt. Siden barneverntjenesten og foreldrene var enige om at barnet skulle tilbakeføres, kan det være rimelig å anta at sannsynligheten for at hjelpetiltakene faktisk ville bli gjennomført var rimelig stor, og i trolig større enn i sakene hvor barnet ble vedtatt tilbakeført mot barneverntjenestens påstand.

Saker om tilbakeføring av ungdom i alderen 15 – 17 år

Vi er spesielt blitt opptatt av fylkesnemndas drøfting av vurderingsgrunnlaget for de eldre ungdommene som hadde flyttet ut fra barnevernets tiltak før nemnda behandlet saken om tilbakeføring. I kapittel 10 tar vi opp at ulike nemnder forholdt seg ulikt til disse sakene. I det følgende skal vi se på nemndas vedtak for de eldste ungdommene.

Saker som ble behandlet i full nemnd

De syv eldre ungdommene som fikk saken sin behandlet av full nemnd var alle i et omsorgstiltak som fungerte for dem. Drøftingen av disse ungdommenes saker skilte seg ikke ut fra drøftingene av sakene til dem som var yngre. Det var først og fremst spørsmålet om foreldrene kunne gi dem forsvarlig omsorg ved en tilbakeføring som ble vektlagt. Ungdommens tilknytning til fosterforeldre og til miljø ble tillagt vekt, men var ikke avgjørende for nemndas beslutning. Det var heller ikke ungdommenes mening.

Omsorgsvedtaket ble opphevet for en av de syv. Da jenta det gjaldt bodde på hybel utenfor hjemmet for å gå på skole, dreide det seg i praksis ikke om tilbakeføring til forelderens daglige omsorg. Det var dissens i nemnda, og jentas tre år yngre søster ble ikke tilbakeført, i det vesentlige fordi hun da skulle ha flyttet til mor, som nemnda vurderte ikke å kunne gi forsvarlig omsorg. Betydningen av å motta ”forsvarlig omsorg” syntes å bli tillagt større vekt for den yngre søsteren enn for den eldre.

Saker som ble behandlet forenklet

De færreste av de 37 eldre ungdommene som fikk saken sin behandlet forenklet hadde et omsorgstiltak som fungerte for dem. Da fylkesnemnda fikk saken til behandling hadde nesten to tredjedeler (64%) allerede flyttet ut av omsorgstiltaket. For mange av dem hadde flyttingen skjedd for flere måneder siden. De fleste hadde flyttet hjem til foreldren(e), men seks var i ferd med å etablere seg selvstendig, enten hos en kjæreste eller alene på hybel. De eldre ungdommene som ennå ikke hadde flyttet ut var mer eller mindre i ferd med å gjøre det.

Bare i én av disse sakene ble omsorgsvedtaket opprettholdt. Vi har tidligere sett at denne saken gjaldt en jente som ønsket å flytte sammen med kjæresten. Nemnda fant at jentas mor ikke kunne ikke yte forsvarlig omsorg for jenta, hva enten hun bodde hos mor eller på hybel, og at de omfattende tiltakene som jenta hadde behov for bare kunne sikres ved fortsatt omsorgsovertakelse.

I alle de andre ungdomssakene syntes det først og fremst å være det at ungdommen ikke ville være i tiltaket og/eller ikke hadde tilbud om noe alternativt tiltak, som var årsaken til at kommunen og privat part nedla felles forslag om tilbakeføring, og til at nemnda vedtok å oppheve omsorgsvedtaket. Bare for fem av de 23 ungdommene som allerede bodde hjemme, vurderte fylkesnemnda at det hadde skjedd positive endringer hos foreldrene og at de nå var i stand til å gi forsvarlig omsorg. Ellers var det ungdommens egen situasjon og manglende alternativer som syntes å ha vært avgjørende for at omsorgsvedtaket ble opphevet, og at fylkesnemnda

konkluderte med at foreldrene kunne gi forsvarlig omsorg. I flere av vedtakene ble usikkerheten med hensyn til foreldrenes omsorg ved en tilbakeføring satt opp mot konsekvensene ved å flytte en ungdom til et tiltak den ikke ville være i.

”Selv om det, som påpekt av den sakkyndige, kan være stor usikkerhet forbundet med en tilbakeføring, så må dette avveies mot den situasjon man eventuelt vil få dersom man nå skulle flytte Jente vekk igjen fra sin far og dette mot hennes vilje. Ut fra denne vurderingen finner fylkesnemnda at Far kan gi Jente forsvarlig omsorg, og at vilkårene for å oppheve tidligere vedtak om omsorgsovertakelse derfor er oppfylt.”

I en sak la fylkesnemnda til grunn at det ikke hadde inntrådt vesentlig endringer hos foreldrene siden omsorgen i sin tid ble overtatt. Det ble imidlertid fremhevet at omsorgen for en 17 åring er annerledes, både praktisk og følelsesmessig (....) ”Det er mindre grunn til å frykte mangler ved dette nå, enn da omsorgsovertakelsen fant sted.”

For de seks ungdommene som bodde på hybel eller lignende, ble forsvarlig omsorg drøftet i to saker og funnet god nok i en av dem. I de fire resterende sakene ble spørsmålet om foreldrene kunne gi forsvarlig omsorg ikke drøftet. At fylkesnemnda vurderte at ungdommens situasjon kunne avhjelpes med hjelpetiltak, kan ha vært avgjørende.

7 "ALVORLIGE PROBLEMER FOR BARNET"

I forrige kapittel så vi på om og hvordan fylkesnemnda behandlet grunnvilkåret i paragraf 4-21, dvs. om foreldrene kunne gi barnet forsvarlig omsorg. I dette kapitlet skal vi se på paragrafens andre setning: "Avgjørelsen skal likevel ikke 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."

I Ot.prp.nr.44 (1991-1992) uttaler departementet bl.a. følgende: "...."at det er riktig å stille visse krav til karakteren av de problemer som et barn vil oppleve i forbindelse med en tilbakeføring. Det er gitt at enhver flytting vil kunne medføre problemer for et barn, og at det er et mål å unngå flytting i den grad det er mulig. Det må imidlertid foretas en vurdering av situasjonen og problemene for barnet både på kort og lang sikt ved spørsmålet om tilbakeføring. I uttrykket "alvorlige problemer" ligger en garanti for at det foretas både en kortsiktig og en langsiktig vurdering."

Sosiallovutvalget (NOU 1985:) skriver: "I den konkrete vurdering må derfor livssituasjonen for de biologiske foreldrene – eller den av dem som ønsker å få barnet - sammenholdes med barnets aktuelle situasjon og dets behov." I noen tilfeller kan foreldrenes situasjon være endret, men det kan fortsatt være risiko for tilbakefall til rusmiddelmisbruk, eller at foreldrene fortsatt setter egne interesser foran barnets. "Imidlertid kan livssituasjonen for foreldrene være radikalt endret og at det ikke er risiko for at den opprinnelige situasjonen oppstår igjen. Flytting av barnet tilbake til foreldrene er ikke av den grunn uten videre gitt." Det vises til den generelle påkjenningen for barnet å flytte fra et kjent miljø og fosterforeldre det er knyttet til, og til foreldre som det i hvert fall ikke kjenner like godt som fosterforeldrene. Disse vanskelighetene er størst når barnet har spesielle problemer. Det må legges vekt på om foreldrene har evne til å hjelpe barnet over slike vanskeligheter. Sosiallovutvalget har i utkast til lovteksten (se § 6-22) formulert seg som følger: "...De problemer som generelt oppstår når barn skal flyttes, må trekkes inn i vurderingen, og særlig hvis barnet har spesielle problemer må det vurderes om foreldrene vil mestre situasjonen."

I flere høyesterettsavgjørelser (Rt. 1978 s 976 og Rt. 1984 s 289 som det særlig ble vist til i proposisjonen) ble det lagt til grunn at det også skulle legges vekt på de problemer som ville oppstå for barnet om det ble tilbakeført til foreldrene. Det er lagt til grunn i flere høyesterettsavgjørelser at det avgjørende vil være om tilbakeføring vil medføre en *reell fare for skadevirkninger av betydning sett på lengre sikt*. Det vises bl.a. til Rt. 1987 s 805, Rt. 1992 s 302 og Rt. 1995 s 350.

Ofstad og Skar (1999) peker på at ”vurderingen må skje ut fra forventet utvikling i et lengre tidsperspektiv. Hvor store og eventuelt langvarige skadevirkninger en eventuell tilbakeføring vil ha for et barn, vil selvsagt avhenge av flere og sammensatte forhold. Blant annet vil det ha betydning hvor lenge barnet har vært plassert utenfor hjemmet, hvor hyppig kontakt det har hatt med biologisk familie, i hvilken grad barnet har spesielle behov som gjør det særlig sårbart for miljøforandringer og om foreldrene har evne til å møte eventuelle problemer i forbindelse med tilbakeføringen. Jo større skadevirkninger/problemer en tilbakeføring vil påføre barnet desto større krav må det altså stilles til foreldrenes omsorgsevne.”

Det vurderes å være vanskeligere for barnet å flytte når det har særlige problemer og når det foreligger risiko for at den opprinnelige situasjonen kan oppstå igjen. Et barn med særlige problemer som flyttes tilbake til en svak omsorgssituasjon kan vurderes som mer utsatt for å pådra seg ”reell fare for skadevirkninger av betydning” eller ”reell risiko for betydelige skadevirkninger”. Det er forhold både ved barnet og omsorgssituasjonen hos foreldrene som kan virke inn på vurderingen av problemstillingen.

I paragraf 4-21 annen setning fremgår at barnets tilknytning til mennesker og miljø der det er, er de forhold som skal vurderes. I Ofstad og Skars (op.cit.) omtale av denne setningen, synes ikke setningen utelukkende bokstavelig forstått, men synes også å ha sitt utgangspunkt i problemer knyttet til tilbakeføringen generelt.

En slik forståelse ligger til grunn for et forslag til lovendring som er fremmet av en gruppe psykologer etter oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (Backe-Hansen m.fl. 2002): ”vi foreslår at rekkefølgen i andre setning byttes om, slik at den i stedet lyder: *Avgjørelsen skal likevel ikke oppheves dersom det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet, blant annet dersom barnet har fått sterk tilhørighet til mennesker og miljø der det nå er.*”

Var alvorlige problemer for barnet drøftet?

Det var en klar sammenheng mellom hvordan saken ble behandlet og om partene i saken drøftet om flytting ville medføre ”alvorlige problem” for barnet. For barna som fikk saken sin behandlet i full nemnd, omtalte partene dette kriterietemaet for to tredjedeler av barna. Kommunen argumenterte typisk for at flytting ville medføre alvorlig problem for barnet, mens privat part typisk argumenterte for at det ikke ville gjøre det. De få gangene privat part ga uttrykk for at flytting kunne medføre problemer for barnet, mente den at problemene ville bli moderate.

For barna som fikk saken sin behandlet forenklet ble alvorlig problem omtalt bare for en tredjedel av barna. Ingen barn ble forventet å ville få alvorlige problem, og bare ti prosent ble forventet å kunne få moderate problem. For de øvrige ble flytting ansett som uproblematisk.

I sakene hvor nemnda opprettholdt omsorgsvedtaket tilla den ”alvorlige problemer for barnet” understøttende heller enn avgjørende betydning. I sakene hvor nemnda opphevet omsorgsvedtaket ble ”alvorlige problemer for barnet” ikke vurdert å være et hinder for tilbakeføring.

For oss syntes substansen i hva som ble omtalt som ”alvorlige problemer for barnet” nokså lik, men vekten som innholdet ble tillagt var ulik. Vurdering av at det forelå ”reell fare for alvorlig skade”, syntes forbeholdt

de barna der foreldrene ble vurdert å ikke kunne yte forsvarlig omsorg. Problemer som ville oppstå på grunn av flytting fra fosterforeldre hvor barnet hadde bodd nesten hele livet sitt ble ikke i seg selv vurdert som tilstrekkelig grunn for å nekte en tilbakeføring. For de to barna som fikk saken sin avgjort etter paragraf 4-21 andre setning, ble andre alvorlige problemer i tillegg til tapet av psykologiske foreldre, lagt til grunn. I de forenklede sakene omtalte nemnda bare sjelden "alvorlige problemer for barnet". For noen barn stilte vi oss noe undrende til dette.

Saker som ble behandlet i full nemnd

Vi skal først se på saker der nemnda fattet vedtak om at barnet fortsatt skulle være under omsorg. Deretter skal vi se på saker der nemnda fattet vedtak om at barnet skulle tilbakeføres.

Vedtaket om omsorgsovertakelse opprettholdt

Bare to barn fikk avgjort saken sin etter paragraf 4-21, annen setning. I disse sakene ble "alvorlige problemer" grundig drøftet. Disse to sakene blir omtalt mot slutten av dette avsnittet. Alle de andre barna fikk saken sin avgjort etter første setning, og "alvorlige problemer" ble drøftet i varierende grad.

De fleste vedtakene viste til at foreldrene ikke kunne dra forsvarlig omsorg for barnet og at det derfor ikke var nødvendig å ta stilling til om tilbakeføring ville føre til alvorlige problemer for barnet:

"Kommunen har subsidiært anført at lov om bv.tj. § 4-21 annet punktum kommer til anvendelse. Nemnda finner det ikke nødvendig å ta stilling til dette spørsmålet, idet nemnda er kommet til at barnet ikke skal tilbakeføres i medhold til lovens § 4-21, første punktum."

Men i mange av vedtakene ble det påpekt enten at fosterforeldre var blitt barnets psykologiske foreldre, eller at barnet hadde så store problemer at det ikke ville tåle flytting. Begge disse momentene ble brukt understøttende for avgjørelsen som var tatt etter kriteriet "forsvarlig omsorg".

”Jenta er i dag en 2 ½ år gammel jente som har levd hele sitt liv i fosterhjemmet, og har hele sin tilknytning til fosterforeldrene og deres familie.”
(Jente 9 år) ”Fylkesnemnda legger etter det opplyste til grunn at jentas evne til kontakt og tilknytning er skadet, noe som preger henne i vesentlig grad i dag. Jente vil på denne bakgrunn være svært sårbar i forhold til nye relasjonsbrudd og det vil være vanskelig for henne å bygge opp nye relasjoner.(.....) Fylkesnemnda er redd det ville få katastrofale følger for henne både på kort og lengre sikt dersom hun skulle skiftet omsorgspersoner og omsorgsmiljø.”

I et par av sakene ga nemnda eksplisitt uttrykk for at den ønsket å ta stilling til om tilbakeføring ville medføre ”alvorlige problemer for barnet”, selv om den hadde besluttet saken ut fra vurdering av forsvarlig omsorg.

”For å redusere sjansen for eventuelle fremtidige prosesser, som er belastende for barna, ønsker FN likevel å ta stilling til dette spørsmål. Det fremsettes i det følgende at barna har bodd lenge i fosterhjemmet, trives der og det er viktig for dem å vite om de fortsatt skal være der. FN mener at barna har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der de er, inklusive den spesialpedagogiske tilretteleggingen på skolen, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer om de blir flyttet.”

”Selv om det ikke er nødvendig for resultatet vil FN anføre at slik nemnda vurderer det, så har gutten fått slik tilknytning til sine fosterforeldre og fosterforeldrenes familie og miljøet der han nå bor, at en tilbakeføring til mor vil kunne føre til alvorlige problemer for ham. Sentralt i denne vurderingen er at gutten kun er noe over 2 år gammel, og fosterforeldrenes hjem er i realiteten det eneste hjemmet han noen gang har hatt.”

I de to sakene som ble avgjort etter § 4-21, annen setning, var ”alvorlig problem” grundig drøftet. Den ene saken gjaldt en ni år gammel jente som ble plassert da hun var ett år. Det hadde vært en serie forhandlinger. Fylkesnemnda la til grunn at barnet fungerte godt.

”Nemnda vil likevel peke på at det er flere sentrale faktorer som tilsier at det vil kunne oppstå alvorlig problemer ved en flytting”. Det påpekes at barnet har fosterforeldrene som psykologiske foreldrene og at muligheten for flytting til foreldrene oppleves som en trussel og representerer en belastende usikkerhet. Det har vært et meget høyt konfliktnivå i saken. ”Dersom man tenker seg at barnet flytter til foreldrene, er det grunn til å håpe at foreldrene vil dempe sin aggresjon mot fosterforeldrene. Det er likevel fare for at de i forhold til datteren

ikke vil makte å skjermehenne mot utslagene av den gamle konflikten. Dette innebærer at barnet ikke bare vil måtte tilpasse seg et helt nytt miljø, mot sin vilje, men hun vil også risikere å måtte ta avstand fra de personene som har betydning for henne frem til nå. Det vil representere en belastning som vil være betydelig og som etterlater en betydelig fare for varig skade. I prinsippet kunne man tenke seg at en flytting til foreldrene kunne ende denne konflikten barnet står i og som det i økende grad er blitt utsatt for. På bakgrunn av at foreldrene har en nesten fiendtlig holdning til fosterforeldrene og ved at barnet er sterkt knyttet til disse, er det derfor sannsynlig at barnet også etter en slik flytting vil bli offer for denne konflikten.”

Den andre saken gjaldt en gutt på syv år som hadde vært plassert siden han var ett år gammel. I motsetning til den forrige saken ble gutten funnet å ha særlige behov for omsorg.

”Gutten har helt spesielle omsorgsbehov. Han viser sosialt uakseptabel atferd for å få oppmerksomhet, han er samtidig engstelig og redd. Han er svært vanskelig å grensesette og forsøker selv å ta kontroll. Han fremstår som manipulerende, hvilket er en utfordring for de som skal samarbeide om ham. Han har uvanlig behov for bekreftelse og strukturerte og voksenstyrte situasjoner. Han har en reaktiv tilknytningsforstyrrelse og er engstelig og utrygg overfor den minste endring av rutiner. Å påføre ham de store belastninger som en flytting vil medføre for ham, utfra de betydelige problemer han sliter med, vil sannsynligvis sette ham tilbake i utviklingen på en slik måte at det får konsekvenser for ham i fremtiden. De problemer en flytting vil medføre vil være dyptgripende for gutten og ikke av kortvarig forbigående karakter. FN har etter dette kommet til at vilkårene for å oppheve vedtaket om omsorgsovertakelse av gutt etter § 4-21 ikke er oppfylt ut fra guttens tilknytning til sine fosterforeldre, sin fostersøster og hans miljø i kommunen.”

Det kan være verdt å merke seg at det at begge barna hadde levd nesten hele sitt liv i fosterfamilien og hadde fosterforeldrene som sine psykologiske foreldre, ikke for noen av barna ble tillagt selvstendig vekt, men mer utgjorde et bakteppe for andre momenter. For jenta syntes det avgjørende moment å være at foreldrene ble antatt ville involvere henne i sin negative opplevelse av fosterforeldrene også etter en tilbakeføring, slik at hun ville måtte ta avstand fra sine psykologiske foreldre. Jenta ville etter denne vurderingen komme i en situasjon der foreldrene påførte henne ”alvorlige problemer” eller en omsorgssviktende situasjon fordi foreldrene ikke ville makte å håndtere hennes forhold til sine fosterforeldre. For gutten ble det vurdert slik at guttens store problemer og helt spesielle

omsorgsbehov gjorde at han ikke ville tåle en flytting. Det var forhold ved gutten selv som ble avgjørende.

Vedtaket om omsorgsovertakelse opphevet

For 17 barn ble omsorgsvedtaket opphevet. For fem barn skjedde dette etter at foreldrene og kommunen nedla felles påstand om tilbakeføring. For fire av disse barna drøftet ikke nemnda om flyttingen ville medføre "alvorlige problemer" for dem.

For 12 barn vedtok fylkesnemnda tilbakeføring mot kommunens påstand. For to av dem ble "alvorlige problem" ikke drøftet. Dette gjaldt et barn som hadde vært kort tid i institusjon og et eldre barn som ikke ville være i fosterhjemmet.

For de fleste av de tilbakeførte barna drøftet altså nemnda om en tilbakeføring ville medføre alvorlige problemer for dem. Momentene som ble drøftet var om barnet var særlig sårbart og derfor ikke ville tåle flytting, og om barnet hadde fosterforeldrene som sine psykologiske foreldre. Hensynet til barnets stabilitet ble også nevnt. Barnets tilstand ble av og til ikke omtalt, selv om barnet vel måtte være i en sårbar tilstand ut fra sin historie.

I flere saker drøftet nemnda om belastningene barnet ville bli påført ved å flytte ville føre til alvorlige problemer for barnet, og fant at de ikke ville gjøre det:

(Gutt 11 år, under omsorg i 4 år) "Fylkesnemnda er i likhet med sakkyndig psykolog og barneverntjenesten enig i at det vil være forbundet med risiko ved tilbakeføring for gutt 11 år når han har vært borte fra sin mor i lengre tid og må flytte til ny kommune og ny skole. Under henvisning til de endringer som har skjedd i mors liv og den nærhet som er beskrevet mellom mor og sønn kan ikke fylkesnemnda se at det foreligger en slik nærliggende fare.

Omtale av barnets sårbarhet og tilknytning til fosterforeldrene

I eksempelet som følger under hadde kommunen og privat part nedlagt felles påstand om tilbakeføring. Dette, sammen med at nemnda vurderte barnet å være velfungerende, kan ha bidratt til at barnets sårbarhet og tilknytning til fosterforeldrene, etter vår oppfatning, ble nedtonet.

(Jente 4 år, under omsorg fra fødsel. Rusmisbrukende foreldre, nå rehabiliterte. Barnet var meget dårlig etter fødsel): "Fylkesnemnda er ikke i tvil om at Jente er meget sterkt knyttet til sine fosterforeldre. For et så lite barn, må fosterforeldrene fremstå som de eneste foreldrene, og de hun vil være hos. Det vil sikkert på kort sikt bli veldig vondt og opprivende for barnet å måtte flytte fra sine fosterforeldre til sine foreldre. Vi finner imidlertid ikke grunnlag for å si at flyttingen, på grunn av den sterke tilknytningen til fosterforeldrene, på lengre sikt, vil føre til alvorlige problemer for Jente. Jente har fått en tøffere start på livet enn de fleste og hun har flyttet mye. Likevel fungerer hun godt i dag og viser god evne til tilknytning."

I en annen sak, hvor kommune og foreldre hadde separate påstander, ble problemene barna hadde etter oppvekst hos foreldre med langvarig rusmisbruk og etter skiftende omsorgsforhold under barnevernets omsorg, ikke nevnt som annet enn noe som måtte drøftes. Barna var i barneskole- og ungdomsskolealder og hadde vært under omsorg i fire år. De hadde gitt uttrykk for at de ønsket å komme hjem til foreldrene.

"Fylkesnemnda vurderer at barnas tilknytningsforhold er slik at det ikke vil representere noen alvorlig psykisk påkjenning for dem å flytte til foreldrene. Barna er rimelig godt kjent med foreldrenes bomiljø og nettverk og de kjenner foreldrenes dagligliv fra helger og ferier. Fylkesnemnda tror likevel at barna i noen grad undervurderer overgangsproblemene ved å flytte til foreldrene og bo der fast". Og: "Det må også drøftes hva barna har behov for og kan nyttiggjøre seg av mer målrettet faglig hjelp til bearbeiding av opplevelser og traumer fra sin egen oppvekst"

Omtale av egenverdien ved oppvekst hos biologiske foreldre

I tre saker ble belastninger ved å flytte vurdert opp mot egenverdien ved oppvekst hos biologiske foreldre. I alle tre sakene ble langvarig opphold i fosterhjem og tap av stabiliteten i fosterhjemmet vurdert å kunne gi barna

overgangsproblemer, men ikke å utgjøre reell fare for alvorlig skade. Sannsynlige belastninger og problemer ble vurdert oppveid av det å vokse opp hos biologiske foreldre og søsken. Avveiningen har trolig vært vanskelig: det var dissens i nemnda i alle tre sakene.

(Jente 7 år, i fosterhjemmet i 5 år). ”Det er ikke tvilsomt at Jente levde under kaotiske og vanskelige forhold før hun kom i fosterhjemmet. Jente har åpenbart profitert på å være i fosterhjemmet. Det har utviklet seg et nært og godt forhold mellom Jente og fosterforeldrene, slik at disse synes å være hennes psykologiske foreldre i dag. En flytting til mor vil innebære en stor overgang for Jente, miljømessig og på annen måte, men Jente er rimelig velfungerende, kontakten mellom mor og Jente har vært jevnlig, og da mor vurderes å kunne gi forsvarlig omsorg, vurderes ikke problemene for Jente å bli alvorlige. Flertallet legger vekt på at tilbakeføring gir mulighet for oppvekst sammen med bror og søster.”

I en av disse sakene legges det i tillegg til verdien av å vokse opp hos biologisk familie, eksplisitt vekt på at hvis tilbakeføring ikke skjer nå, vil den vanskelig kunne skje i det hele tatt.

(Jente 6 år, i fosterhjemmet i 4 år). Nemnda finner ”at tilbakeføring forutsetter at Jente må rives opp fra den familien som har vært hennes base de snart 4 siste årene”. Nemnda er ikke i tvil om at Jente har sin alt vesentlige tilknytning i fosterhjemmet og at flytting vil innebære en belastning for Jente og skape en del problemer for henne. Tilknytningen til moren er utrygg. Fylkesnemnda delte seg i et mindretall og et flertall når det gjaldt synet på at en tilbakeføring vil medføre så alvorlige problemer for jenta at det står i veien for en slik løsning. Alderen tatt i betraktning har jente vært lenge i fosterhjemmet og tilknytningen vil antas å bli sterkere med tiden. Jente må derfor tilbakeføres nå, eller få sin oppvekst i fosterhjemmet. Etter avveiningen av risikoen for alvorlige problemer veid opp mot verdien av å vokse opp med moren og brødrene, er flertallet kommet til at jente skal flytte hjem.

I sakene hvor omsorgsvedtaket ble opphevet ble verken barnets sårbarhet på grunn av tidligere brudd, sannsynlige tilpasningsproblemer ved flytting, eller det at barnet hadde fosterforeldre som sine psykologiske foreldre og langvarig opphold i fosterhjemmet, vurdert å ville medføre reell fare for alvorlige problemer for barnet. I sakene med dissens ble verdien av oppvekst hos biologiske foreldre spesielt fremhevet som kompenserende for de problemer barnet ble antatt å ville få, dette også i den ene saken hvor barnet ble vurdert å ha en utrygg tilknytning til moren. I flere av sakene ble

det vist til tidligere rettspraksis. I disse sakene var det slik at når foreldrenes omsorg ble vurdert som forsvarlig (nok), ble barnets problemer konsekvent vurdert å ikke være så alvorlige at de utgjorde ”reell fare for alvorlige problemer”.

Saker som ble behandlet forenklet

Nesten ingen av sakene som ble behandlet forenklet omtalte om tilbakeføring ville medføre alvorlige problemer for barnet. I de få sakene hvor det var omtalt og nemnda fant at flytting kunne medføre problemer for barnet, ble problemene ansett å ville være moderate. Som i denne saken:

(Jente 11 år, tatt under omsorg 7 år gammel pga. rusmiddelmissbruk hos mor. Vellykket behandling for mor, godt samarbeid med fosterhjemmet og økt samvær mellom mor og barn): ”Nemnda finner at det ikke er slik tilknytning mellom jenta og fosterhjemmet at det vil kunne føre til alvorlige problemer for jenta å flytte hjem til moren. Dette vil således ikke være til hinder for tilbakeføring. Tvert imot synes det å ha vært et godt samarbeid mellom fosterhjemmet og moren slik at en tilvenningsperiode i forbindelse med tilbakeføring allerede er gjennomført. Ordningen med besøkshjem vil bidra til at kontakten mellom jenta og fosterhjemmet opprettholdes.”

For andre barn var det forhold som gjorde at vi stilte oss undrende til om ikke temaet kunne vært behandlet grundigere, som i denne saken hvor et barn hadde vært tatt under omsorg flere ganger og det derfor kunne være grunn til bekymring for hans muligheter for å etablere tilknytning og oppleve tilhørighet:

(Gutt 12 år, vært under omsorg flere ganger, mor har psykiske problemer, fosterforeldre mener det er vanskelig å gi omsorg når ”mor søker tilbakeføring hvert år”. Gutten er tydelig preget av usikkerheten rundt hans omsorgssituasjon.) ”Ut fra de beskrivelser som er gjort antar fylkesnemnda at gutten ikke har knyttet seg til fosterhjemmet på en slik måte at det vil være problematisk for ham å flytte tilbake til mor.”

I en sak ble flytting ansett å kunne være direkte skadelig for barnet. Denne saken omhandlet en fireåring som hadde vært i fosterhjem i knapt to år. Skaden ville imidlertid ikke oppstå ved at han flyttet fra fosterforeldrene, men ved at han ble flyttet fra foreldrene hvor han hadde bodd en måned før saken kom opp for nemnda. Foreldrene hadde de siste fem månedene fått

metadonbasert behandling. Nemnda bemerker at slik behandling ikke gir noen garanti for rusfrihet i fremtiden, men anfører at

”Det er naturlig at en varig flytting til foreldrene vil kunne skape visse vansker for gutt, bl.a. i form av et følelsesmessig savn hos ham. Men nemnda kan etter omstendighetene ikke se at Gutt har fått slik tilknytning til mennesker og miljøet rundt fosterhjemmet at en flytting til foreldrene kan føre til alvorlige problemer for ham. Et nytt brudd med foreldrene nå vil kunne være direkte skadelig for ham.”

Disse barnas situasjon, og for så vidt også foreldrenes, beskrives nokså likt situasjonen til barna som fikk saken sin behandlet for full nemnd. Flere av barna hadde imidlertid allerede flyttet hjem, og kommune og privat part var enige om at omsorgsvedtaket burde oppheves.

Ungdomssakene

I de fleste sakene som ble behandlet forenklet og som omhandlet ungdom, ville ungdommen ikke være i omsorgstiltaket og hadde allerede flyttet ut da fylkesnemnda behandlet tilbakeføringsspørsmålet. For disse ungdommene var det trolig uaktuelt å vurdere om tapet av fosterfamilien og miljøet der ville føre til alvorlig risiko for dem. Men for flere av ungdommene hadde det, etter vår oppfatning, vært aktuelt å drøfte om deres egne særlige vansker ville utsette dem for alvorlig fare ved tilbakeføring til foreldre som ble beskrevet fremdeles å ha sviktende foreldrefunksjon. Ungdom som er sterkt problembelastet stiller overordentlig store krav til sine omsorgspersoner, hvis de da evner å motta omsorg overhodet. Dette forhold ble problematisert i noen av vedtakene, men problematiseringen førte ikke til at omsorgsvedtaket ble opphevet. Ungdommene ble i stor grad overlatt til seg selv og sine foreldre med større eller mindre grad av hjelpetiltak på frivillig basis også der det var ganske stor tvil om det kan gå bra.

(Jente, 15 år). ”Familiesystemet vil lett bringes i en ny alvorlig krise dersom jente utagerer sin frustrasjon som før. Hun kan ikke regne med at foreldrene kan håndtere hennes tenåringsatferd på en tilstrekkelig god måte.”

Hadde drøftingen av "alvorlige problemer for barnet ved tilbakeføring" noen selvstendig funksjon?

I avgjørelsen av spørsmål om tilbakeføring var temaet om det vil "medføre alvorlige problemer for barnet" lite drøftet. Barnas situasjon ble dermed lite synlig i vedtakene. Avgjørende for nemndas beslutning var om foreldrene kunne gi barnet forsvarlig omsorg. Når dette kriterietemaet var tatt stilling til, ble barnets situasjon brukt som understøttende for hovedavgjørelsen, enten denne var opprettholdelse eller oppheving av omsorgsvedtaket. For barn som fikk saken sin behandlet forenklet, var temaet nesten ikke synlig.

Det var gjennomgående de samme problemene som ble beskrevet for barna enten vedtaket var at de skulle hjem eller ei. Det var en gjennomgående tendens til at barnets sårbarhet og deres tilknytning til fosterforeldre fungerte som understøttende for beslutningen om at barnet ikke skulle hjem. Der barnet skulle hjem, ble de samme forholdene drøftet, men tonet ned, bagatellisert og stramt definert. "Reell fare for alvorlig skade" syntes nesten bare å kunne inntre der barnet ville bli tilbakeført til en omsorgssviktende situasjon hos de biologiske foreldrene. I saker hvor omsorgsvedtaket ble opphevet med dissens, og i saker hvor nemnda var i tvil, viste nemnda ofte til egenverdien av oppvekst hos biologiske foreldre som motvekt til problemene tilbakeføringen ble antatt å kunne medføre for barnet.

Bare i to saker ble paragraf 4-21 andre setning avgjørende for fylkesnemndas vedtak og barnets situasjon dermed gjort til det avgjørende momentet. Men heller ikke i disse to sakene var det at fosterforeldrene ble oppfattet som barnets psykologiske foreldre det avgjørende momentet. Det var nødvendig med andre forhold i tillegg for at vurderingen ble at tilbakeføring ville medføre alvorlige problemer for barnet. For det ene barnet var det barnets egne alvorlige problemer og særlige omsorgsbehov, for det andre barnet var det de biologiske foreldrenes konfliktorientering og deres manglende evne til å forholde seg til at barnet hadde fosterforeldrene som sine psykologiske foreldre.

Oppsummerende viste vår gjennomgang at paragraf 4-21 annen setning var lite i bruk og hadde liten selvstendig verdi. Problemene en tilbakeføring ville medføre for barna syntes enten å fungere understøttende for en beslutning om at barna ikke skal tilbakeføres til foreldre som ikke kan gi forsvarlig omsorg, eller som "ingen hindring" for å hjemføre barnet der foreldrene kan gi slik omsorg.

8 ”BARNETS MENING”

Det har i løpet av de siste tiårene skjedd en gradvis utvikling fra synet på barn som foreldres og samfunnets eiendom, til et syn som ”gir barn større rett til seg selv og muligheter til mer selvbestemt liv” (Stang Dahl 1980:97). I løpet av etterkrigstiden er myndighetsalderen senket til 18 år, og det er innført bestemmelser som gir barn gradvis økende selvbestemmelse med økende alder. Barnelovens § 31 fastslår at barn over tolv år har rett til å bli hørt og tatt med på råd i saker som angår dem, og at det skal legges vekt på hva de mener. Barns rett til å bli hørt i barnevernsammenheng fastslås i barnevernlovens § 6-3 første ledd, hvor vedtak om plassering utenfor hjemmet og om flytting nevnes særskilt. Fra barna er 15 år har de selvstendige partsrettigheter etter lov om barneverntjenester uansett sakstype. Hvis saken deres behandles etter de såkalte ”atferdsparagrafene” har de partsrettigheter uansett alder.

I forarbeidene til barneloven av 1981 diskuterte man å senke høringsalderen til syv år, men endte med å opprettholde tvistemålslovens grense på tolv år. Et av argumentene mot å senke høringsalderen var at det ble ansett som galt å overlate ansvaret for avgjørelser voksne selv ikke greier å ta, til så små barn. Det foreligger nå konkret forslag om at barn fra de er syv år, skal ha rett til å uttale seg i saker etter barneloven og barnevernloven (Justisdepartementet 2000, St.meld.40).

I ordningen med ”barnets talsperson” settes det ingen nedre grense for når ordningen kan benyttes. I praksis blir den imidlertid først og fremst benyttet for barn mellom syv og fjorten år (Moldestad, Havik & Backe-Hansen 1998).

Til tross for at barn over tolv år alltid har rett til å uttale seg om egen sak har flere undersøkelser funnet at de er relativt usynlige i sine egne barnevernssaker, også når det gjelder å formidle sin egen mening. Oppedal (1997) fant i en undersøkelse over midlertidige tvangsvedtak et klart aldersskille for at barnets mening kom fram i sakspapirene. For

førskolebarna kom meningen nesten aldri frem, og for barna i alderen syv til elleve kom den frem for en femtedel. I aldersgruppen over tolv kom meningen frem for om lag halvparten, og bare ubetydelig oftere for de som var over femten enn for de som var under. Det kan imidlertid være grunn til å tro at barnets mening kommer oftere frem i saker som ikke er akutte, slik saker om midlertidige tvangsvedtak er.

Vi har i vår undersøkelse forsøkt å ta rede på om barna hadde gitt uttrykk for hvor de ville bo. Jo eldre barnet var, jo oftere gikk det klart frem av nemndsvedtaket at barnet hadde gitt uttrykk for en mening. For nesten alle tenåringene (93%), men for ingen av førskolebarna, gikk det frem av vedtaket at barnet hadde uttalt seg om hva det ønsket.

Eldre barn fikk oftere enn de yngre saken sin behandlet forenklet. Det var da også først og fremst i sakene som ble behandlet forenklet at barnets mening kom fram i vedtaket. Barnets mening kom frem i 79 prosent av vedtakene i sakene som ble behandlet forenklet og i 46 prosent av vedtakene i sakene som ble behandlet i full nemnd. Kanskje kan det at forenklet behandling fullt ut er basert på skriftlighet bidra til å forklare forskjellen. I sakene som ble behandlet i full nemnd kan barnets mening ha kommet frem i den muntlige forhandlingen uten at meningen ble nedfelt skriftlig i vedtaket.

I nesten alle vedtakene hvor det går frem at barnet har uttalt seg om hvor det vil bo, gjorde nemnda seg opp en skriftlig mening om hva barnet mente. Mens barna i sakene som ble behandlet i full nemnd ofte ble oppfattet å være ambivalente eller å ville bo hos fosterforeldrene, ble nesten alle barna i sakene som ble behandlet forenklet oppfattet å ville bo hos foreldrene. Tabell 6 på neste side gir en oversikt.

Tabell 6 Hva mente fylkesnemnda at barnet mente, fordelt på behandlingsmåte i nemnda.

	Full behandling	Forenklet behandling	Sosialtj.loven
Bo hos foreldrene	50% (21)	96% (52)	100% (2)
Ambivalent/ skiftende	21% (9)	4% (2)	---
Bo hos foster- foreldrene	29% (12)	0% (0)	---
Sum	100% (42)	100% (54)	100% (2)

χ^2 : 21.170 , df: 4, p < .000

Vi ser at så godt som alle barna i sakene som ble behandlet forenklet ble oppfattet å ville bo hos foreldrene. Bare to ble oppfattet som ambivalente, den ene av disse hadde en eldre bror som klart ga uttrykk for at han ønsket å bo hos foreldrene. Vi har tidligere sett at flere av de forenklete sakene var kjennetegnet ved at ungdommen/barnet ønsket å bo hos foreldrene og at de ofte allerede var flyttet hjem da saken ble behandlet.

Hvilken vekt la nemnda på barnets mening

Hvilken vekt nemnda la på barnets mening, var i stor grad bestemt av hvordan saken ble behandlet, og dermed implisitt av barnas alder. Av vel så stor betydning er det trolig at sakene som ble behandlet forenklet, var saker hvor nemndas handlingsrom, i hvert fall tilsynelatende, var svært begrenset. Barna, som regel ungdommene, hadde ofte allerede flyttet hjem, noen ganger fordi de ikke ville være i fosterhjemmet, andre ganger fordi fosterforeldrene hadde sagt opp avtalen, det vil si fordi fosterforeldrene enten ikke ville eller ikke kunne ha dem lengre. Vi skal i det følgende se hvilken vekt nemnda tiller barnets mening i saker som ble behandlet i henholdsvis full og forenklet nemnd.

Saker som ble behandlet i full nemnd

Vi skal først se på sakene hvor nemnda fattet vedtak om at barnet fortsatt skulle være under omsorg. Deretter skal vi se på sakene hvor nemnda fattet vedtak om at barnet skulle tilbakeføres.

Vedtaket om omsorgsovertakelse opprettholdt

I de aller fleste sakene som ble behandlet i full nemnd var det uenighet mellom kommunen og foreldrene om tilbakeføringsspørsmålet. I de aller fleste av disse sakene vedtok nemnda at barnet ikke skulle tilbakeføres til foreldrene. I disse sakene ble førskolebarnas eventuelle mening ikke nevnt i vedtaket. For de eldre barna ble deres eventuelle mening noen ganger nevnt, andre ganger ikke.

Når barnet ga uttrykk for at det ønsket å flytte til foreldrene, gjorde noen av vedtakene rede for at nemnda hadde hørt barnets mening men funnet å ikke kunne legge vekt på den. Det var ulike grunner til at nemnda fant å ikke kunne legge vekt på barnets mening. Den vanligste var at barnet ville komme i en faresituasjon dersom det ble flyttet til foreldrene. Andre ganger var nemnda i tvil om barnet egentlig mente hva det sa at det mente.

(Jente 10 år, under omsorg i 3 år. Omsorgsvedtaket ble opprettholdt med dissens) ”Flertallet er følgelig kommet til at hennes mening ikke kan tillegges avgjørende betydning i et spørsmål som dette. Det er ikke grunnlag for å trekke i tvil at Jente gir uttrykk for et oppriktig ønske om å få flytte hjem til mor. Det er imidlertid på det rene at mor har involvert Jente i den aktuelle problemstilling og at denne saken skulle opp til behandling i fylkesnemnda. Det må derfor stilles spørsmål hvordan dette har virket inn på Jente.”

Vi ser at nemnda gjorde en vurdering av hvordan barnets utsagn kunne forstås. Dette er i tråd med at barns utsagn og uttalelser må vurderes på bakgrunn av den sosiale situasjonen barnet er i og barnets egen motivasjon for å uttale seg (Rønneberg & Poulsson 2000)

Når barnet ga uttrykk for at det ønsket å forbli i fosterhjemmet, understreket nemnda noen ganger at barnets ønske om dette ikke var

utslagsgivende for nemndas beslutning. Bevegrunnen for dette syntes først og fremst å være et ønske om å beskytte barnet, og også om å skape ro i saken.

(Gutt 14 år, under omsorg i 5 år. Flere tidligere behandlinger).”Fylkesnemnda ber mor merke seg spesielt at nemndas oppfatning av guttens egne ønsker i denne saken, ikke har vært sentral i våre vurderinger.”

Vedtaket om omsorgsovertakelse ble opphevet

For 17 barn fattet nemnda vedtak om tilbakeføring, for fem av dem etter felles forslag fra barneverntjenesten og foreldrene. Halvparten av barna var åtte år eller yngre, og deres eventuelle mening ble ikke nevnt i vedtakene. Men for de fleste av de eldre barna ble meningen deres nevnt, og noen ganger drøftet. I noen av sakene fremstår barnets mening som understøttende for beslutningen av at omsorgsvedtaket bør oppheves, i andre saker ble den tillagt en selvstendig betydning. Dette skyldtes trolig først og fremst at nemnda ikke så andre muligheter for barnet, og at barnet allerede bodde hjemme hos foreldrene.

(Jente 14 år, under omsorg i 5 år. Tidligere sak for byrett og lagmannsrett. Flyttet hjem for ett år siden. Kommune og foreldre har fremmet felles forslag om oppheving av omsorgsvedtaket). ”Jente har andre omsorgsbehov (nå) enn da omsorgen ble overtatt. Hun har allerede bodd ett år utenfor fosterhjemmet og har selv et sterkt og inderlig ønske om å bo hos faren sin. Den konkrete situasjon er i tillegg pr. i dag at fosterhjem og ungdomsinstitusjon av barneverntjenesten ikke er vurdert som aktuelle omsorgstilbud for Jente”

Saker som ble behandlet forenklet

Vi har sett at barnets mening oftere kom frem i vedtakene i sakene som ble behandlet forenklet enn i sakene som ble behandlet i full nemnd, og at eldre barns mening kom noe oftere til uttrykk enn yngre barns mening. Men ikke i alle sakene kom den til uttrykk:

(2 søsken, 12 og 10 år. Under omsorg i 2 år). Både barneverntjenesten og fylkesnemnda uttrykker noe bekymring for om mors omsorg vil bli god nok for barna. Barnas mening er ikke nevnt.

I sakene hvor barnets mening ble nevnt, la nemnda som en absolutt hovedregel stor vekt på hva barnet mente. I mange av sakene var barnet allerede flyttet hjem igjen på eget initiativ, og i noen av sakene hadde fosterforeldrene sagt opp avtalen eller var i ferd med å gjøre det. At nemnda da vektlegger barnets mening så sterkt, kan skyldes at den opplever å være uten alternativ.

”Jente har nå bodd hos far i snart et halvt år. Hun har også begynt på skole der. Frem for alt må fylkesnemnda legge stor vekt på at Jente absolutt selv vil bo hos far. Hennes mening må tillegges stor vekt jfr. at hun er 16 år gammel.”

Barnets mening ble tillagt vekt, også i en sak hvor nemnda uttrykte tvil om hvor veloverveid meningen var:

(To søsken, vært i samme fosterhjem i en årrekke. Funnet å være godt tilknyttet sine fosterforeldre.) ”Tilknytningen er likevel ikke sterkere enn at barna nå over tid har gitt uttrykk for at de ønsker å flytte til moren. Det er tvilsomt om barna fullt ut klarer å se hva en flytting vil medføre av utfordringer. De er likevel så store at deres standpunkt må tas på alvor.” og ”Det var da også barnas egne forbeholdenhet på enkelte punkter som var den direkte årsak til at saken ikke ble behandlet første gang den var berammet”.

Vi har sett at i sakene som ble behandlet i full nemnd, ble barnet noen ganger oppfattet å ha en skiftende eller ambivalent holdning til det å flytte hjem. Det ble også to av barna i sakene som ble behandlet forenklet. Men i motsetning til sakene som ble behandlet i full nemnd, ble barna i disse sakene tilbakeført, - i den ene saken kanskje fordi fosterhjemmet hadde sagt opp, og kanskje også fordi barna allerede hadde flyttet hjem.

”I denne saken kommer det klart fram at eldste barnet helt klart gir uttrykk for at hun ønsker å flytte til mor og far. Yngste barnet er nok mer usikker, men sier det samme. Barneverntjenesten mener at begge barna gir uttrykk for en oppriktig mening. Det at yngste barnet trekker litt på tilbakeføringstanken, kan etter vår mening ikke være til hinder for tilbakeføring”.

I den andre saken er det vanskeligere å få tak i hvorfor barnets mening ikke kom klarere fram. Det var noe tvil om mors forutsetninger for å dra omsorg for barnet.

(Gutt 12 år, under omsorg i flere år. Tre mislykkede tilbakeføringer i førskolealder. Sakkyndige tilrår tilbakeføring, men først om noen måneder og forutsatt at mor fortsatt er rusfri og i en livssituasjon som er stabil og god.)
”Barnet har vært kjent med tilbakeføringsplanene over lang tid og synes å ha en aksepterende holdning til å skulle flytte til moren.”

9 ENDELIG AVKLARING

Mange (Vinnerljung 1996, Havik & Backe-Hansen 1998, Bunkholdt 1999) har pekt på at det å vokse opp uten klare indikasjoner på hos hvem og hvor fremtiden ligger, utgjør en betydelig belastning for barn, og representerer en risiko for deres utvikling. Eksempelvis har Bohman og Sigvardsson (1980) forklart det at fosterbarn viser en relativt dårligere utvikling enn adoptivbarn med at fosterbarn lever fremtidsløst. Barnevernloven bygger på en erkjennelse av at verdien av at barnet vokser opp hos sine biologiske foreldre må balanseres mot barnets behov for en avklart fremtid. Balansering kommer blant annet til uttrykk i at barneverntjenesten er pålagt å utarbeide en omsorgsplan for barn som er under omsorg. Planen skal utarbeides senest to år etter at barnet kom under omsorg, og den skal ikke avvikes med mindre forutsetningene for den endres. Balanseringen kommer videre til uttrykk i andre setning i første ledd i lovens paragraf 4-21. Her sies det at vedtak om omsorgsovertakelse 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". Også bestemmelsen i paragrafens andre ledd om at partene ikke kan "kreve at en sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse skal behandles av fylkesnemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv måneder" må forståes som et ønske om å sikre barnet ro der det er. Mot en slik forståelse taler at loven ikke gir noen sperre på hvor mange ganger saken kan bli fremmet for fylkesnemnd og rettsapparat. Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon (bvl. paragraf 4-20), som er det enkelttiltak som best sikrer barnet en avklart fremtid og "en familie for livet", er svært lite brukt (St.melding nr. 40).

I det følgende skal vi se i hvilken grad fylkesnemndas vedtak bidro til å gi barna visshet for hvor de skal bo og en retning for hvor deres tilhørighetsbånd skal utvikles. Vi ser først på sakene hvor nemnda fattet vedtak om å *oppheve* omsorgsvedtaket.

Saker hvor nemnda vedtok å oppheve omsorgsvedtaket

For barna som ble vedtatt tilbakeført er fremtiden, i prinsippet i hvert fall, avklart. De skal ha resten av oppveksten i sin biologiske familie. Vi har sett at 88 av barna ble vedtatt tilbakeført til en eller begge foreldrene. For de aller fleste skjedde det ved at foreldrenes og kommunens felles forslag om tilbakeføring ble tatt til følge, som regel etter forenklet nemndsbehandling, men for fem barn (i tre saker) det felles forslaget undergitt full nemndsbehandling.

Omsorgsvedtaket opphevet etter felles påstand

Rimeligvis ble ingen av sakene hvor omsorgen ble opphevet etter felles forslag fra partene brakt inn for domstolene. Vi har ingen kunnskap om hvorvidt noen av disse tilbakeførte barna har kommet under omsorg på nytt. Vi har tidligere sett at en relativt stor andel av vedtakene om tilbakeføring ble fattet med en viss bekymring for hvordan situasjonen ville bli for barna etter hjemflyttingen og at i flere av sakene forutsatte fylkesnemnda at barneverntjenesten fulgte opp barnet og foreldrene med tiltak.

Undersøkelser fra andre land har vist at en relativt stor andel av barn som blir tilbakeført igjen blir tatt under omsorg. Fra Danmark fant Hjorth Anderson (1989) at om lag en tredjedel av barna som ble tilbakeført til foreldrene igjen ble tatt under omsorg. Fra Amerika fant Barth & Berry (1987) at tilbakeføringer endte med ny plassering omtrent like ofte som fosterhjems plasseringer endte med utilsiktet flytting. Her i Norge har Kristofersen (2003) vist at etter en plassering utenfor hjemmet har barnet en økt risiko for gjenplassering.

Jo eldre barnet var ved tilbakeføringen, desto mindre er trolig sannsynligheten for at det igjen kommer under omsorg. Dels har dette med at barnet da snart når 18-års grensen, men trolig har det og meget å gjøre med at de eldre barna som kom hjem i stor grad var barn som motsatte seg omsorg. Fra England har Farmer & Parker (1991) vist at få ungdommer

som ble tilbakeført på prøve ("Home on trial") ble plassert på nytt, selv om mange av dem ikke ble boende hos foreldrene de var tilbakeført til. Mange flyttet relativt raskt til slektninger eller til venner, eller etablerte seg mer eller mindre selvstendig. Av de yngre barna ble imidlertid to femtedeler (38%) på nytt plassert. Farmer og Parker (op.cit.) fant imidlertid at mens fosterhjem som "sprekker" typisk sprekker i løpet av det første og til dels andre året, så "sprekker" tilbakeføringer typisk først etter to år. De forklarte dette med at barnevernet kviet seg for å foreta en replassering og heller aksepterte at barna nå levde i en situasjon som var lik den de tidligere var tatt under omsorg fra.

Omsorgsvedtaket opphevet etter separate påstander

For 12 barn (i ti saker) vedtok nemnda å oppheve omsorgsvedtaket mot kommunens påstand. Her var det kommunen som eventuelt hadde grunn til å bringe saken inn for domstolene; hvilket den gjorde for to av dem (20% av sakene den ikke hadde fått medhold for). Tingretten opprettholdt vedtaket i den ene saken og opphevet det i den andre.

Vedtaket som ble opprettholdt omhandlet et barn hvor det hadde vært barneverntiltak fra barnet var spedbarn inntil det ble tatt under omsorg som syvåring. Barnet ble plassert på institusjon hvor det hadde vært et år da fylkesnemnda vedtok oppheving av omsorgsvedtaket. Tingrettens dom om å opprettholde fylkesnemndas vedtak ble ikke brakt inn for Lagmannsretten.

Vedtaket som ble opphevet omhandlet en seksåring hvor det hadde vært barneverntiltak fra barnet var spedbarn. Barnet var foreslått tatt under omsorg som ett åring, fylkesnemnda ga da ikke medhold. Frem til barnet ble tatt under omsorg som treåring bodde det i hovedsak i beredskapshjem. Etter omsorgsovertakelsen bodde det i fosterhjem. Saken hadde vært preget av sterk turbulens over år, og flere tidligere behandlinger for fylkesnemnd og domstol. Tingrettens dom om å oppheve fylkesnemndas vedtak ble av mor brakt inn for lagmannsretten, som opprettholdt dommen fra tingretten. Mor brakte saken inn for høyesterett, som avviste den.

Saker hvor nemnda vedtok å opprettholde omsorgsvedtaket

For 91 barn opprettholdt nemnda vedtaket om omsorgsovertakelse. For de aller fleste skjedde dette etter full nemndsbehandling, men for åtte skjedde

det etter reglene i Sosialtjenesteloven og for ett skjedde det etter forenklet behandling.

Om vedtak om å opprettholde omsorgen gir barna en avklart situasjon vil avhenge av flere forhold. Ett er om saken har blitt brakt inn for rettsapparatet. Ett annet om nemnda i sitt vedtak gir klare føringer for hvor lenge plasseringen er forutsatt å vare; dvs. hvor entydig vedtaket er. Ett tredje er beslutningene om samværsomfang. Vi skal først se på om nemndas vedtak om å opprettholde omsorgen ble brakt inn for domstolene.

Om foreldrene brakte vedtaket inn for domstolene

For to femtedeler av barna (40% av barna/44% av sakene) hvor omsorgsvedtaket ble opprettholdt, brakte foreldrene vedtaket inn for domstolene. Disse barna ble dermed værende i en uavklart situasjon. Mange av dem hadde heller ikke tidligere hatt ro i saken sin. I tillegg til saken hvor omsorgen ble overtatt hadde tre fjerdedeler (74%) av dem hatt saken sin behandlet i rettsapparatet og/eller fylkesnemnd minst en gang, og hvert syvende av dem (15%) minst tre ganger. Det var en ganske svak men statistisk signifikant sammenheng mellom at saken hadde vært behandlet mange ganger før og at den nå ble brakt inn for rettsapparatet på nytt. Om vedtakene var fattet med dissens hadde imidlertid ingen betydning.

Vi har informasjon om hvordan det gikk med de fleste av sakene som ble brakt inn for tingretten². Noen av sakene stanset der, enten fordi de ble trukket/hevet, eller fordi tingrettens dom ikke ble brakt videre inn for lagmannsretten. Barna i disse sakene fikk dermed en mer avklart situasjon. Men når tingretten ga medhold til kommunen, som var det absolutt vanligste, førte det relativt sjelden til at situasjonen for barna ble avklart. Ankefrekvensen var da på hele 69 prosent. Elleve barn (i ni saker) fikk saken sin brakt inn for lagmannsretten. Åtte av dem hadde primo 2003 ennå

² For tre av sakene, omfattende 5 barn, forelå primo mars ikke opplysninger i fylkesnemnda om tingrettens dom. I tillegg var en sak stillet i bero.

ikke fått saken sin behandlet der, men to hadde fått den trukket/hevet og ett hadde fått den brakt inn for Høyesterett, hvor den ble avvist.

Om nemndas vedtak gir klare føringer

For syv barn, i syv saker, ga nemnda uttrykk for at den mente tilbakeføring kunne være mulig, på kortere eller lengre sikt (fra et halvt år til helt uspesifisert). Barna i sakene hadde vært under omsorg i mellom ett til fire år, og var i alderen tre til tretten år. To av dem fikk behandlet saken sin en gang til i løpet av 2001. Det ene barnet ble da tilbakeført etter forenklet behandling, det andre ble vedtatt fortsatt å skulle være under omsorg. Begge disse barna fikk dermed en (relativt) rask avklaring på sin fremtidige situasjon så langt. Men for de andre vil situasjonen trolig være usikker i lang tid fremover.

Femåring år, tatt under omsorg som treåring etter å ha bodd to år med mor på mødre hjem, etter at "mødre hjemmet og sakkyndige fant at hun ikke hadde den grunnleggende omsorgsevne som må til for å kunne ta seg av et barn". Fylkesnemnda vurderer at mors ytre forhold har vist en positiv endring siden saken ble behandlet i herredsretten, men at "hun har ikke vist noen ny innsikt i forhold til barnets behov og synes ikke å være villig til å prioritere Barnet foran egne behov (.....)". Fylkesnemnda vil likevel ikke endre målet om at barnet skal tilbakeføres på lang sikt, slik barneverntjenesten ønsker, og pålegger barnevernet å vurdere sine tiltak for å bedre mors omsorgsevne. Fylkesnemnda påpeker at barneverntjenesten i liten grad har hjulpet mor til å gjennomføre samværene for: "Når man blir kjent med mors historie, er det klart at mer må gjøres for å hjelpe henne med dette."

I denne saken var det klart at fylkesnemnda mente tilbakeføring kunne være mulig på lang sikt, uten at den angir noen nærmere tidshorisont. Femåringen, som aldri har bodd alene med mor, blir dermed stående med en usikker og uavklart fremtid.

For ytterligere fem barn (i tre saker) var nemndas drøfting slik at den reiser tvil om hvordan fylkesnemnda vurderte mulighetene for tilbakeføring. Barna hadde vært under omsorg i mellom tre og ett år.

En av sakene omhandler en elleveåring som har vært i fosterhjem i tre år, og hvor nemnda finner det bevist at mor er rusmisbruker. Mor står på vent for å komme inn i et metadonsbehandlingsopplegg. Nemnda sier at mor "på

nåværende tidspunkt (vår utheving) ikke er i stand til å gi barnet forsvarlig omsorg”, og at ”Tiden ikke er moden for tilbakeføring *nå* (vår utheving)”. Samtidig finner nemnda det godtgjort at ”Barnet har et særlig behov for stabilitet og forutsigbarhet”.

Nemndas formuleringer kan bidra til at det blir vanskeligere å ivareta dette behovet. Nemndas drøfting av ”tilknytningsalternativet” bidrar til ytterligere usikkerhet omkring barnets fremtid:

”Når fylkesnemnda kommer til at mor ikke kan gi forsvarlig omsorg, trenger den ikke ta stilling til tilknytningsalternativet i § 4-21 første ledd annet punktum. Likevel finner fylkesnemnda grunn til å bemerke at Barnet åpenbart har en tilknytning til både mor og til fostermor, og til miljøet der det bor i dag. Dette innebærer at det pr. i dag neppe hadde vært grunnlag for å hindre en tilbakeføring utelukkende med hjemmel i tilknytningsalternativet. Man kan således pr. i dag neppe utelukke muligheten for tilbakeføring. Fylkesnemnda forutsetter derfor at barneverntjenesten følger nøye opp denne saken, og gir mor den oppfølging som er nødvendig for at hun på sikt kan få omsorgen for Barnet tilbakeført til seg.”

I en av de andre sakene, som omhandler to førskolebarn som har vært under omsorg i ett år, mener nemnda at tilbakeføringssaken er ”reist for tidlig”, og åpner slik sett for at det reises ny sak på et senere tidspunkt.

Samtidig siterer nemnda den sakkyndige som uttaler at ”Det kan tenkes at barna etter å ha levd en lengre periode under de forholdene vi her har beskrevet (det gode fosterhjemmet, vår kommentar), vil ha utviklet tilstrekkelig indre trygghet til å kunne tåle usikkerhet og forandringer. De er imidlertid såpass gamle at det er usikkert om selv en optimal omsorgssituasjon helt ut vil kunne kompensere for den usikkerheten de har følt tidligere. Vi gjør derfor best i å anta at de vil bære med seg en skjørhet/utrygghet og varhet for forandringer gjennom hele oppveksten”. Samværene ble besluttet til fortsatt å skulle være hver 3.uke, men noe utvidet i tid. Barnelovfrekvens for samvær avvises med at det åpenbart er for mye utfra barnas reaksjoner, mindre frekvens enn nå avvises sett på bakgrunn av *foreldrenes gode utvikling* (Vår utheving). Nemndas formuleringer kan, sammen med utvidelsen av samvær, indikere at plasseringen fortsatt er på ubestemt tid.

Det er mulig at nemndas formuleringer knytter an til tema som har vært reist under de muntlige forhandlingene. Det er også mulig at nemnda har bestrebet seg på å formulere vedtaket slik at den private parten skal oppleve at den er hørt, forstått og respektert. Samtidig kan slike ”terapeutiske vedtak” gi grunnlag for et håp som er falsk. Dermed kan det skapes

forvirring omkring barnets fremtid, og gi grobunn for konflikter mellom de impliserte.

For de øvrige barna formulerte nemnda vedtakene sine slik at de ga føringer for langtidsplassering. Noen av vedtakene var meget klare og bestrebet at nemndas vurdering av at barnet måtte vokse opp i fosterhjemmet skulle komme klart fram.

For å tydeliggjøre sin vurdering valgte nemnda noen få ganger å drøfte andre setning i paragraf 4-21 første ledd ("tilknytningsalternativet"), til tross for at den begrunnet vedtaket om å opprettholde omsorgen entydig i paragrafens første ledd. Det eksplisitte formålet med å drøfte tilknytningsalternativet var å tydeliggjøre at dersom foreldrene mot nemndas klare formodning skulle bli i stand til å gi barnet forsvarlig omsorg, så ville likevel barnets tilknytning til mennesker og miljø der det er gjøre tilbakeføring til foreldrene umulig. I en sak som omhandlet tre søsken, og som tidligere har vært behandlet av domstol/fylkesnemnd flere ganger argumenterte fylkesnemnda som følger:

"Fylkesnemnda trenger etter dette ikke ta stilling til om barna har fått slik tilknytning i fosterhjemmet at flytting vil være til skade for dem, jfr. § 4-21 første ledd andre setning. For å redusere sjansen for eventuelle fremtidige prosesser, som er belastende for barna, ønsker fylkesnemnda likevel å ta stilling til dette spørsmål. Barna har bodd lenge i fosterhjemmet sett i forhold til deres alder, de trives i fosterhjemmet, og det er viktig både for barna og fosterforeldrene å vite om de fortsatt skal være der. Fylkesnemnda mener at barna har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der de er (.....) at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer om de blir flyttet".

Saken ble ikke brakt inn for domstolen.

Samværsordning som bidrag til klargjøring av fremtid

Halvparten av barna i sakene hvor omsorgsvedtaket ble opprettholdt mot foreldrenes vilje/påstand hadde vært under omsorg i minst fire år, og de fleste hadde vært i samme fosterhjemmet hele tiden. Forarbeidene til loven gir føringer for at barn som er plassert langsiktig skal ha mindre omfattende samværsordninger enn barn som er plassert kortsiktig, slik også dommer

fra Høyesterett gjør. Ved langsiktige plasseringer er hovedformålet med samvær at barnet skal kjenne sine foreldre, ikke at det skal opprettholdes eller bygges opp nære følelsesmessige relasjoner. Barnets fremste tilhørighet er forutsatt å skulle være i fosterhjemmet.

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke beslutninger nemnda traff om samvær.

I sakene hvor fylkesnemnda vedtok at omsorgsvedtaket skulle bli stående, tok den som en hovedregel også stilling til samværsspørsmålet. Unntakene var først og fremst sakene som ble behandlet etter reglene i sosialtjenestelovens § 9.11. Her ble samværsspørsmålet ikke berørt.

Bare fem av de øvrige vedtakene som opprettholdt omsorgsovertakelsen drøftet ikke forhold rundt samvær. I alle de andre fattet nemnda vedtak om samvær. De vanligste beslutningene var at samværsordningen skulle fortsette som før (33 barn/24 saker) eller at den skulle være mer omfattende (29 barn/20 saker). Det var relativt sjeldnere at nemnda besluttet at samværet skulle være mindre omfattende (18 barn/12 saker).

Endringene i utvidende eller innskrenkende retning var ofte ikke omfattende. De blir trolig likevel tolket av foreldre, barn, barneverntjeneste og fosterforeldre som signaler om hva nemnda tenker om barnets fremtidige tilhørighetsforhold.

For seks av barna hadde nemndas beslutning om en mer omfattende samværsordning sammenheng med at den så en mulighet for at tilbakeføring kunne skje på et senere tidspunkt. I alle disse sakene ble samværet betydelig utvidet, til samvær minst hver fjortende dag og minst månedlige overnattinger.

I de øvrige sakene hvor samværsomfanget ble utvidet var det vanskelig å se noen klar begrunnelse. Barna som fikk utvidet samværsomfang hadde vært under omsorg fra to til ni år, med et gjennomsnitt på drøyt fire. Noen barn ble vurdert å ønske mer samvær med foreldrene, andre barn ble vurdert

ikke å ønske det. Noen barn ble vurdert å ha utbytte av samværene, andre å ha reaksjoner både før og etter. I et par tilfelle synes utvidelsen begrunnet først og fremst i et ideologisk standpunkt om verdien av å opprettholde biologiske bånd. Begrunnelse for å utvide samværet for en niåring, kan stå som et eksempel. Barnet hadde vært under omsorg i åtte år, og det hadde vært flere saker for fylkesnemnd, herredsrett og lagmannsrett. Konfliktnivået i saken ble vurdert å være meget høyt. Barnet hadde bedt om at noen var med det under samværene med foreldrene. Samværene ble ved en tidligere rettsbehandling utvidet fra fire til seks ganger i året, og fylkesnemnda fattet nå vedtak om samvær åtte ganger i året. Den forutsatte at samværene skjedde med tilsyn. Fylkesnemnda ga følgende begrunnelse for sitt vedtak:

”Fylkesnemnda vil for sin del legge til grunn at det bør kunne gjennomføres en viss utvidelse av samværene, både med hensyn til frekvens og lengde på det enkelte samvær, uten at dette får negative konsekvenser for barnet. Barnet har forsiktig gitt uttrykk for at det nåværende samværsomfang er passende, men synes på den annen side å ha et godt forhold til de biologiske foreldrene som det er viktig å bygge videre på (...). Såfremt konfliktnivået mellom partene reduseres, slik at barnet ikke lenger trekkes inn i disse konfliktene, og barnet også blir tryggere på de biologiske foreldrene, bør det kunne vurderes å gjennomføre helgesamvær hvor barnet overnatter.”

Begrunnelsen synes å ta utgangspunkt i hva barnet måtte kunne forutsettes å tåle, heller enn hva som var barnets behov. Videre gir vedtaket føringer for at gutten skal knytte seg tettere til foreldre som han er utrygg på, og som nemnda forutsetter han ikke skal tilbake til.

I enkelte saker ble vektleggingen av verdien ved å ha kontakt med sine biologiske foreldre ytterligere styrket ved at nemnda synes å ha stor medlidenhet med mor. Slik var det i en sak som omfattet to barn på åtte og syv år, som hadde vært under omsorg i seks av dem, og som nemnda forutsatte skulle vokse opp i fosterhjemmet. Det hadde tidligere vært ført en fylkesnemndssak om samvær. Barna hadde reaksjoner før og etter samværene. Fylkesnemnda vedtok å utvide samværsordningen slik at fire av de seks årlige samværene skulle skje hjemme hos mor, med en av fosterforeldrene til stede. Det siteres fra nemndas vedtak:

”Selv om mor ikke fremstår som en adekvat omsorgsperson for sine to barn, finner fylkesnemnda det mulig at mor under de rette betingelser, vil kunne være en ressurs for sin barn i form av besøk, telefoner og hilsener til jul og bursdager. Mor gir for fylkesnemnda inntrykk av å ha det bra i dag. Mor har hatt en lang rekke traumatiske opplevelser i sitt unge liv, og fylkesnemnda er usikker på i hvilken grad hun har fått bearbeidet disse. Mor er ikke helt konsistent i sine forklaringer for fylkesnemnda, men fylkesnemnda er av den oppfatning at om hun finner en base hvor hun selv kan føle seg trygg, vil hun kunne skape bra vilkår for samvær med sine barn. Samværene med mor vil da kunne bli en positiv opplevelse for barna.”

Blant annet Killén (1996) har postulert at barnevernets beslutninger i stor grad er påvirket av overidentifisering med foreldrene. Andre har funnet evidens for at beslutningene i stor grad blir styrt av det de har kalt en optimismeregulering ”Rule of optimism” (Dingwall et.al. 1983, Christiansen, Havnen & Havik 1998). Optimismeregelen innebærer at beslutninger ikke blir tatt ut fra situasjonen slik den blir forstått å være pr. dato, men ut fra situasjonen slik den vil kunne bli hvis alle gode ønsker om endring hos de sentrale personene i situasjonen blir oppfylt. Strandbu (2000) har vist hvordan også vedtak i fylkesnemnda kan være preget av en optimismeregulering.

Ingen av vedtakene drøftet eksplisitt det faktum at foreldrene i disse sakene ikke hadde akseptert at barnet er under omsorg og at mange av dem hadde ført flere saker for å få barnet tilbake til seg selv. I noen av sakene var konfliktnivået høyt. Faren for at barnet blir trukket inn i foreldrenes prosjekt om å ha barna som ”sine”, selv om de ikke kan make å dra forsvarlig omsorg for dem, er dermed klart til stede. Skadevirkningene for barn ved over tid å være i konfliktsfæren mellom voksne er veldokumentert (Bowlby 1988, Schaeffer 1993).

Det er mulig at nemnda ved sine vedtak om utvidet samvær har skjelet til at det kunne bringe ro i saken. Som en hovedregel har det ikke skjedd. Begge sakene som er omtalt over ble brakt inn for rettsapparatet av foreldrene. Ni av de 20 sakene hvor nemnda vedtok at samværsomfanget skulle øke, ble brakt inn for rettsapparatet. Dette er samme ankefrekvens som for sakene hvor nemnda enten ikke endret samværsomfanget (12 av 24 vedtak brakt

inn for rettsapparatet) eller minsket det (fem av 11 vedtak brakt inn for rettsapparatet av foreldrene, pluss ett av kommunen).

Ankefrekvensen for barna som fikk utvidet samvær kan imidlertid reell sett anses å være høyere enn for de øvrige. Vi har sett at nemnda økte samværsomfanget for seks barn hvor den tenkte seg en større eller mindre mulighet for tilbakeføring på kortere eller lengre sikt. Bare en av disse sakene ble brakt inn for domstolene av foreldrene. Ankefrekvensen i sakene hvor samværet ble utvidet, uten at det samtidig lå føringer for tilbakeføring, var dermed på hele 60 prosent.

Det er mulig å tenke seg at foreldrene ser det økte samværsomfanget som et signal på at saken deres er i bevegelse, og at de har mer å tjene enn å tape på å føre den inn for rettsapparatet.

Plan for barnets omsorgssituasjon

Begrepet "permanency planning" har stått sentralt i britisk og amerikansk politisk og praktisk barnevern siden begynnelsen av 1980 tallet (se bl.a. Rowe 1983), og henspiller på at barn og unge som tas under barnevernets omsorg har krav på trygge og stabile oppvekstvilkår. I amerikansk lovgiving ble dette konkretisert til at det raskest mulig, og senest innen to år, skulle tas en endelig avgjørelse om hvor barna skal vokse opp.

Prinsippet om "permanency planning" fikk tidlig bred støtte også i vårt land (Hagen 1988). Det ble både i politiske og faglige forum understreket at midlertidighet i omsorgssituasjonen og usikkerhet med hensyn til hvem barnet skal vokse opp sammen med, påvirker både barn og voksne og deres tilknytnings- og tillitsforhold. Det ble videre understreket at når midlertidighet varer for lenge, skapes det en utrygghet hos barnet som gir dårlige betingelser for vekst og utvikling.

I barnevernloven av 1992 kom det til en ny bestemmelse (paragraf 4-15) som sier at barneverntjenesten allerede ved omsorgsovertakelsen skal vedta

en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal den vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, en omsorgsplan, som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Siktemålet med bestemmelsen er en avklaring av hvor barnet skal vokse opp. Omsorgsplanen skal forelegges fylkesnemnda til eventuell uttalelse. I forarbeidene til loven fremkommer at hensikten med bestemmelsen er å fjerne noe av den usikkerheten som preger en del fosterforhold og som hindrer at barn tør knytte seg til sine fosterforeldre.

Den forhåpning som fagfeltet, på fosterbarns vegne, stilte til bestemmelsen i paragraf 4-15 synes ikke å være innfridd. I sakene som inngår i vårt utvalg ble det ikke i én sak referert til barnevernets plan for barnets omsorgssituasjon. Det at planen ikke ble brukt aktivt verken av barneverntjenesten eller av fylkesnemnda, og derved ikke ble tillagt noen betydning da spørsmålet om tilbakeføring ble vurdert, gir grunn til å mene at lovgivers hensikt med planen ikke er oppfylt.

10 AVSLUTNING

Denne rapporten har presentert funn fra en gjennomgang og analyse av alle fylkesnemndsvedtak etter bvl. paragraf 4-21 som ble fattet i 2001. Sakene omfattet 179 barn. I dette kapittelet vil vi oppsummere noen av de mest sentrale funnene, samt reise problemstillinger og dilemmaer funnene gir opphav til.

Nemndas vedtak

For halvparten av barna fattet nemnda vedtak om å oppheve omsorgsvedtaket. Barna som ble vedtatt tilbakeført var først og fremst eldre barn og ungdommer hvor foreldre og kommune hadde fremmet felles forslag om tilbakeføring som nemnda så behandlet forenklet. Mange av dem hadde vært under omsorg i flere år. Barna/ungdommene hadde ofte allerede flyttet ut av omsorgstiltaket, oftest fordi de motsatte seg dette. Hjelpetiltak ble ofte forutsatt.

Bare et lite mindretall av barna ble vedtatt tilbakeført i strid med kommunens påstand. Halvparten av dem var mellom fem og åtte år og halvparten mellom 11 og 16 år. Det var dissens i nesten halvparten av vedtakene, og hjelpetiltak ble ofte forutsatt.

Vurderingstema

Kriteriet "forsvarlig omsorg" var det kriteriet de aller fleste sakene ble besluttet etter. For noen få ungdommer som var etablert selvstendig ble saken i hovedsak besluttet ut fra en kombinasjon av ungdommens ønske, og villighet til å motta hjelpetiltak. Terskelen for hva nemnda definerte som forsvarlig omsorg syntes å ligge lavere i sakene hvor foreldre og kommune hadde felles forslag til vedtak, og hvor barna/ungdommene ofte allerede var flyttet ut av tiltaket, enn i sakene hvor foreldre og kommune hadde separate påstander, og hvor barnet som oftest var i fosterhjem. Kravene syntes å være lavere til så vel omfang av endring som stabilitet av endring.

Bare to saker ble besluttet ut fra kriteriet om ”tilknytning til mennesker og miljø der barnet er”, og i begge disse sakene var det konkrete forhold ved enten foreldrene eller barnet som forsterket nemndas vurdering av at flytting fra fosterforeldrene som psykologiske foreldre ville medføre alvorlige problem for barnet. I noen saker ble kriteriet brukt som et understøttende argument for ikke å oppheve omsorgen, og i noen helt få saker for å formidle nemndas oppfatning av at det ville være nytteløst for foreldrene å bringe saken inn for domstolen, uansett hvilken endring de måtte oppnå. I sakene hvor barna, og da først og fremst ungdommer, allerede bodde hjemme hos foreldrene og også ga uttrykk for at det var der de ville bo, ble tilknytning til mennesker og miljø der barnet hadde vært rimeligvis drøftet lite eller ikke i det hele tatt. Men etter vårt skjønn, som er basert på klinisk-psykologisk kunnskap, var det overraskende – og foruroligende – at kriteriet ikke ble drøftet og vektlagt sterkere i de (få) sakene hvor yngre barn som hadde vært i fosterhjemmet over år ble tilbakeført til foreldre som nemnda fant marginale i sin omsorgskompetanse.

Barnets mening ble tillagt meget større vekt i sakene hvor nemnda besluttet tilbakeføring enn i sakene hvor nemnda besluttet fortsatt omsorg. Barna som ble tilbakeført var da også eldre, og mange av dem var svært klare på hva de mente.

Når nemnda syntes ikke å ha noe beslutningsrom

For å illustrere forholdene vi har omtalt ovenfor, skal vi se spesielt på sakene som omhandlet ungdom i alderen femten til sytten år.

De få femten til syttenåringene som fikk saken sin behandlet i full nemnd hadde en helt annerledes situasjon enn de mange som fikk saken sin behandlet forenklet. De var alle i et offentlig tiltak som fungerte for dem. Slik var det ikke for hovedtyngden av ungdommene som fikk saken sin behandlet forenklet. De fleste av dem ville primært ikke lenger være i et offentlig omsorgstiltak og/eller (sjeldnere) fosterforeldrene ville eller kunne ikke lenger være fosterfamilie. De fleste av dem bodde allerede hjemme

eller var etablert selvstendig da nemnda behandlet tilbakeførings-
spørsmålet.

I tråd med at ungdommene i de to behandlingsmåtene hadde så ulik situasjon ble forholdene ”forsvarlig omsorg”, ”tilknytning til mennesker og miljø” og ”barnets mening” vektlagt ulikt i vedtakene fattet etter henholdsvis full og forenklet behandling. I vedtakene fra sakene som var behandlet i full nemnd var det først og fremst spørsmålet om foreldrene kunne gi ungdommen forsvarlig omsorg som ble vektlagt. Ungdommens tilknytning til fosterforeldre og til miljø ble tillagt vekt i noen av sakene, men var ikke avgjørende for at omsorgsvedtaket ble opprettholdt, slik heller ikke ungdommens mening var. I sakene som ble behandlet forenklet ble foreldrenes omsorgskompetanse drøftet mindre og til dels ikke, og fikk avgjørende betydning bare i noen av sakene. Ungdommens mening ble tillagt stor vekt, og kan sies å være det momentet som hadde avgjørende betydning. Da ungdommene på ulike måter hadde unndratt seg offentlig omsorg, synes det ikke å være noen tilknytning å drøfte.

I alle ungdomssakene som ble behandlet i full nemnd, minus en, ble omsorgen opprettholdt. I alle sakene som ble behandlet forenklet, minus en, ble omsorgen opphevet.

Så vel barneverntjenesten som fylkesnemnda synes i mange av sakene som ble behandlet forenklet å ha opplevd å være i en slags tvangssituasjon, uten annen beslutningsmulighet enn å oppheve omsorgen. Etter vår mening er det noe problematisk at opphevingen da må begrunnes i at foreldrene kan gi forsvarlig omsorg, heller enn i at barnet unndrar seg omsorg og at det alt tatt i betraktning vurderes å være til barnets beste at omsorgsvedtaket oppheves. Å begrunne opphevingen ved at foreldrene kan gi forsvarlig omsorg er en omskriving, eller skjønning, av den reelle situasjonen som er at det offentlige ansvaret for ungdom med store omsorgsbehov overgies til foreldre som har marginale forutsetninger for forsvarlig omsorgs-
utøvelse. Vinnerljung, Sallnäs & Westmark (2002: 31) gir i sin under-
søkelse av ungdomsplasseringer som ”sprekker” en illustrasjon av dette. Med en måneds mellomrom fant de følgende journalnotat vedrørende en

ungdom: ”det vore en katastrof om Pelle flyttade hem”, og så ”Det er best så...”.

Det kan stilles spørsmål ved om noen av ungdommene, som av barneverntjenesten ble vurdert fortsatt å ha store omsorgsbehov, kunne ha profitert på at saken deres hadde blitt behandlet i full nemnd. Da kunne både ulike omsorgstiltak og ungdommens og foreldrenes egen oppfatning blitt bedre belyst, slik at fylkesnemnda fikk et bedre grunnlag for å vurdere og også begrunne sine vedtak. En behandling i full nemnd kan også ha en slags bremseeffekt i forhold til ungdoms ofte spontane og absolutte oppfatning av hva de vil og ikke vil. I noen saker ville man kanskje kunne komme frem til realistiske tiltak, i andre saker ville begrunnelsen for tilbakeføring tydeligere ligge i at nemnda vurderte en tilbakeføring til en paragraf 4-12 situasjon som ”tross alt” til barnets beste.

Om opphør av omsorg er synonymt med vedtak i fylkesnemnda

Vi har i kapittel 6 sett at nemndene hadde ulik praksis når det gjaldt om de avviste eller behandlet saker hvor barna, først og fremst ungdommer, allerede hadde flyttet ut av omsorgstiltaket da saken kom til fylkesnemnda. I vårt materiale ble ti slike saker avvist av fylkesnemnda. Men ikke alle nemndene opplyste hvor mange saker den hadde avvist, så antall avviste saker er trolig større.

Nemndenes begrunnelse for å avvise saken var primært at barnet, som regel en ungdom, allerede var utenfor barnevernets omsorg slik at vedtaket om omsorgsovertakelse måtte sies å være falt bort, i to saker kombinert med påpeking av saksbehandlingsfeil. Men i en sak nektet nemnda å realitetsbehandle saken fordi den mente at barneverntjenesten ikke hadde lov til å fraskrive seg ansvaret for en ungdom som var uten foreldre. I ytterligere en sak avviste nemnda saken fordi den fant at barneverntjenesten argumenterte slik at det neppe kunne sies at foreldrene kunne gi ungdommen forsvarlig omsorg, samtidig som ungdommen

allerede var flyttet hjem. Denne saken hadde klare likhetstrekk med noen av de sakene hvor nemnda etter forenklet behandling vedtok å oppheve omsorgsvedtaket.

Det var til dels store variasjoner i hvordan nemnda håndterte sakene hvor barnet/ungdommen de facto var flyttet ut av omsorgstiltaket. Variasjonene gikk fra at nemnda behandlet saken uten spesielle kommentarer, gjennom at nemnda nektet å realitetsbehandle saken fordi den mente at vedtaket måtte sies å være bortfalt, men likevel fattet et formelt vedtak om dette, til at nemnda avviste saken. Noen nemnder påpekte overfor barneverntjenesten at det ikke er noe som heter "hjem på prøve" i loven og/eller kritiserte barneverntjenesten for at ungdommen hadde flyttet hjem før saken var behandlet av nemnda. Barneverntjenesten fikk dermed ulike signaler fra nemnda om hvordan disse sakene skulle håndteres.

Spørsmålet om hvordan slike saker skal håndteres er behandlet av blant annet Ofstad og Skar (1999) og Lindboe (1994). Begge konkluderer med at det korrekte er at fylkesnemnda ikke realitetsbehandler en sak om tilbakeføring dersom tilbakeføringen faktisk har skjedd for en tid tilbake. Tiden anslåes til "uker". Ofstad og Skar (op.cit.) fremholder at barneverntjenesten ikke har hjemmel for å foreta en tilbakeføring, men at en faktisk tilbakeføring likevel får betydning for om omsorgsvedtaket kan opprettholdes. Dersom faktisk tilbakeføring har skjedd for uker eller måneder siden kan det opprinnelige omsorgsvedtaket neppe iverksettes på nytt. Lindboe (op.cit.) mener at seks-ukers regelen for å iverksette omsorgstiltak vil kunne danne et utgangspunkt når det gjelder hvor lang tid som må ha gått før tilbakeføringen må betraktes som "ulovfestet regel om opphør".

For få en ensartet praksis synes det hensiktsmessig å få en lovfestet regel om opphør. Samtidig er det behov for en drøfting av mulige konsekvenser av en slik regel. Vil den kunne medføre en legitimering av at ungdom trekker seg fra omsorgstiltak som barneverntjeneste – og fylkesnemnd – har vurdert at han/hun har behov for? Vil den kunne medføre at fra 15 år

blir det ungdommens egen vilje som blir det avgjørende kriteriet? Vil den kunne bety at barneverntjenesten ikke vil satse så mye som den gjør for å sikre tilfredsstillende omsorgstiltak for ungdom? Vårt materiale gir ikke noe svar på disse spørsmålene, men de stilles fordi noen av sakene hvor omsorgen for ungdom ble opphevet etter forenklet nemndsbehandling ga oss stor bekymring for ungdommens videre utvikling og en opptatthet av at noe mer burde vært gjort.

Et annet spørsmål er om det er behov for å lovfeste en mulighet for å tilbakeføre barn "på prøve", slik den engelske Childrens' Act gir anledning til (Farmer & Parker 1991).

Det kan være av interesse å se den store andelen av barn som går ut av omsorgsvedtak uten at dette på forhånd har vært vurdert og besluttet av fylkesnemnda i sammenheng med den store andelen av barn som blir plassert i døgntiltak utenfor hjemmet uten at dette har vært vurdert og besluttet av nemnda. Ulike undersøkelser (Iversen 2000, Hodnekvam 2001, Christiansen & Havnen 2003) har vist at barnet ofte allerede er plassert utenfor hjemmet med hjemmel i paragrafene 4-6 eller 4-4.5 når nemnda får saken til behandling. Sett i sammenheng kan det peke i retning av at barn både går inn i og ut av døgnplasseringer uten at dette er vurdert og besluttet av fylkesnemnda. Det er ikke sikkert at dette fører til dårlige løsninger for de barna og foreldrene det gjelder. Det er imidlertid ikke i tråd med at fylkesnemndene ble etablert for å få et organ som skulle sikre rettsikkerheten til aktørene i alvorlige barneverntiltak.

Avklart fremtid?

Det er utstrakt enighet om at det utgjør en stor belastning for barn å leve fremtidsløst. Våre funn tydeliggjør dilemmaet mellom å trygge barn på hvor det skal være og hvor det skal høre til og å ivareta foreldrenes rettsikkerhet. For mange av barna brakte ikke fylkesnemndas vedtak om å opprettholde omsorgen en "endelig" avklaring av fremtidsspørsmålet. Mange av vedtakene ble brakt inn for tingretten, og mange videre til lagmannsretten.

Særlig var det barn som allerede hadde opplevd tidligere domsstol/fylkesnemndsbehandling som erfarte at denne tilbakeføringssaken bare var en sak i en lang rekke tvistemål om hvor barnet skulle bo og om hvor omfattende samværene skulle være. Blant andre Grinde (2000) har foreslått at det burde settes sperrer for hvor mange ganger en sak kan bli reist. Kjønstad (2002) konkluderer juridisk forskning rettet mot å belyse rettsikkerheten ved fylkesnemndsordningen med at lagmannsretten heller enn tingretten burde være første overprøvingsinstans. Dette er også foreslått av nemndene selv og av Befringutvalget (NOU 2000: 12). Barne- og familiedepartementet sier i Stortingsmelding nr. 40: "Om Barne- og ungdomsvernet" at det vil vurdere å fremme et lovforslag som innebærer at en rettslig overprøving av vedtak i fylkesnemnda skjer direkte for lagmannsretten.

Ett annet forhold som bidrar til at barnet ikke får ro for hva fremtiden vil bringe, er at nemnda vedtar utvidelse av samværsordningen, også når den forutsetter at omsorgsovertakelsen må være varig, og også når den har funnet at barnet har negative reaksjoner i forbindelse med samværene. Dersom fylkesnemnda har hatt en forhåpning om at utvidelse av samvær ville hjelpe foreldrene til å akseptere at barnet er i fosterhjem, har denne forhåpningen ikke blitt oppfylt. Snarere syntes foreldrene som fikk utvidet samværsordningen å bringe vedtaket inn for domstolen minst like ofte som de øvrige foreldrene.

Også formuleringer i vedtakene kan bidra til å skape usikkerhet omkring hvor barnet har sin fremtid. Dette er formuleringer som formidler at selv om foreldrene pr. i dag ikke kan anses å gi forsvarlig omsorg, så kan det ikke utelukkes at de kan komme til å gjøre det en gang i fremtiden. Likeledes er det formuleringer som sier at barnet ennå ikke kan anses å ha fått en slik tilknytning til mennesker og miljø der det er at dette vurderingstemaet i seg selv på nåværende tidspunkt kan hindre en tilbakeføring. Lovgivers intensjon om at barn senest innen to år etter omsorgsovertakelsen skal ha størst mulig visshet og trygghet for sin fremtid blir dermed ikke ivaretatt. Dette er i tråd med at ingen av vedtakene

henviser til den omsorgsplan som lovverket forutsettes utarbeides for barnet.

Adopsjon ble ikke antydnet eller drøftet for noen av barna, selv ikke for yngre barn nemnda mente ble betydelig forstyrret og belastet av foreldrenes manglende aksept av at barnet måtte være i fosterhjemmet.

REFERANSER

- Andenæs, A. (2002): Tidsnød som diagnose og foreldres valgfrihet som medisin – blir det bedre barndom av slikt? I *Barn i Norge 2002*. Oslo: Voksne for barn.
- Angell, B. Ø. (1999): *Barnet mitt bor hos meg igjen. Barnevernets arbeid med tilbakeføring av barn*. Oslo: HøyskoleForlaget.
- Backe-Hansen, E. & Ogden, T. (1992): *Når barn trenger hjelp* Rapport nr. 1/92. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter.
- Backe-Hansen, E. (1995): *Hjelpetjenestene og barna*. Rapport nr. 4/95. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter.
- Backe-Hansen, E. & Øvreeide, H. (1999): *Sakkyndig arbeid. Fag og beslutninger om barn*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Backe-Hansen, E. (2001): *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*. Rapport 2/01. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Backe-Hansen, E. i samarbeid med Galtung, T., Grinde, T.V., Hagen, K. Hassel, K. Heramb, O., Holtet, A., Koch, K., Lynum, F., Poulsson, A. & Rønbeck, K. (2002): Vurderingsgrunnlaget I alvorlige barnevernssaker. Notat utarbeidet på oppdrag av Barne- og familiedepartementet.
- Barth, R. A. & Berry, M. (1987): Outcomes of child welfare services under permanency planning. *Social Service Review*, 61, 1, 77-90.
- Berridge, D. (1997): *Foster care. A research overview*. London: Department of Health/The Stationary Office.
- Bohman, M. & Sigvardsson, S. (1980): A prospective, longitudinal study of children registered for adoption. A 15 year follow-up. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 61, 339-355.
- Borland, M., O'Hara, G. & Triseliotis, J.: (1991): Placements outcomes for children with special needs. *Adoption & Fostering*, 15, 2, 18-28.
- Bowlby, J. (1988): *A secure base. Clinical applications of attachment theory*. London: Routledge & Kegan.
- Bunkholdt, V. (1999): *Fosterhjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Christiansen, Ø., Havnen, K. & Havik, T. (1998): *Mellom vern av barn og støtte til foreldre. Hva vektlegger barnevernsarbeidere ved beslutninger i undersøkelsessaker*. Skriftserien 1/98. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Christiansen, Ø. & Havnen, K. (2003): Plassering utenfor hjemmet – sammenbrudd eller gjennombrudd? I E- Backe-Hansen (red.): *Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Clausen, S-E. (1997): Longitudinelle studier av barnevernsbarn. I J. Veland (red.): *Barnevernboka. Årbok for barnevernet 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning.
- Clausen, S-E. (2000): *Barnevern i Norge 1990 – 1997. En longitudinell studie basert på registerdata*. Prosjektrapport 2000:7. Oslo: NIBR.
- Dingwall, R. J., Ekelaar, J. & Murray, T. (1983): *The protection of children*. Oxford: Blackwell.
- Duvaland, L. (2002): Fylkesnemndsbehandlingen sammenlignet med andre vedtaksfattende organer i Norge. I A. Kjønsstad (red.): *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Egelund, T. (1997): *Beskyttelse av barndommen. Sosialforvaltningers risikovurdering og indgrep*. København: Hans Reitzels forlag.
- Egelund, T. & Thomsen, S. A. (2002): *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om sosialforvaltningernes vurderinger i børnesager*. 02:13. København: Socialforskningsinstituttet.
- Elster, J. (1994): Når klokken går. I T. Dalland Evans, I. Frønes & L. Kjølørød (red.): *Velferdssamfunnets barn*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Ertmann, B. (1994): *Tvangsfjærnelser. En analyse af samtlige tvangsfjærnelser i København kommune 1990*. Vejle: Kroghs forlag.
- Farmer, E. & Parker, R. (1991): *Trials and tribulations: Returning children from local authority care to their families*. London: HMSO.
- Grinde, T. (2000): Rettslig overprøving av fylkesnemndsvedtak. I S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hagen, G. (1988): En annerledes barnevernslov. Rapport fra USA. *Tidsskriftet Norges Barnevern, 1*.
- Hassel, K. (1997): Sakkyndige i barnevernssaker. I S Tjomsland (red.): *Barnevern og omsorgsovertakelse*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Havik, T. (1996): *Slik fosterforeldrene ser det. Resultater fra en kartleggingsstudie.* Skriftserien nr. 3/96. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Havik, T. & Backe-Hansen, E. (1998): *Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet.* Skriftserien nr. 3/98. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Havik, T. (2000): Hva mener saksbehandlerne i barnevernet om fylkesnemnda? I S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd.* Oslo: Kommuneforlaget.
- Havik, T. (2002): *Slik saksbehandlerne ser det. Fosterhjem som hjelpetiltak og som omsorgstiltak.* Skriftserien nr.1/02. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Havik, T. (2003): Barnevernsbarna i skolen – hvordan har de det egentlig? Barnas, foreldrenes og klassestyrernes oppfatninger. I E. Backe-Hansen (red.): *Barn utenfor hjemmet – flytting i barnevernets regi.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Havik, T. & Moldestad, B. (2003): Etter plasseringen: Samvær og samarbeid. I E. Backe-Hansen (red.): *Barn utenfor hjemmet – flytting i barnevernets regi.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Havnen, K., Christiansen, Ø. & Havik, T. (1998): *Når gir barnevernet hjelp? Kartlegging av barneverntenesta sine beslutninger i meldings- og undersøkelsessaker.* Skriftserien nr 2/98. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Hennum, N. (1997): Å være 16 år og vanskelig: noe nytt under solen? I E. Backe-Hansen & T. Havik (red.): *Barnevern på barns premisser.* Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hessle, M. (1986): Når barnet kommer hem. I konferanserapport från Sättra Bruk: *Att flytta hem. Om barns flyttning från familjehem.* Stockholm: Socialstyrelsen & Almänna Barnhuset.
- Hjorth Anderson, B. (1989): *Anbringelsesforløb – en registerundersøgelse af børn og unge anbragt uden for hjemmet.* Rapport 1989:2. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hodnekvam, A. (2001): *Barn i barneverntiltak utanfor heimen. Ei undersøgning av barn sin karriere i barneverntiltak utanfor heimen i perioden 1993-97.* Hovedoppgave. Trondheim: Institutt for sosial arbeid og helsevitenskap, NTNU.
- Iversen, O. (1996): Fylkesnemndene – økt rettsikkerhet? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 4, 27-40.
- Iversen, O. (2000): Hvorfor griper barnevernet inn, og hvilken hjelp hadde barna fått? I S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd.* Oslo: Kommuneforlaget.
- Killén, K. (1996): *Saksbehandleres perspektiv på barn og foreldre i omsorgssviktsituasjoner.* Rapport 1/96. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter.

- Kjønstad, A. (2002): (red.): *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kristofersen, L. B. (2003): Barn og unge i fosterhjem og institusjoner i 1990-årene: Hvorfor avsluttes tiltakene? I E. Backe-Hansen (red.): *Barn utenfor hjemmet – flytting i barnevernets regi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lindboe, K. (1994): *Barnevernrett*. 2.utg. Oslo: Tano.
- Lurie, J. (2000): Barneverntjenestens arbeid med fylkesnemndssaker. I S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Millham, S. (1995): *The separation and return of children in need*. Lecture. Leuven, Belgium, IVth EUSARF Congress, 6-9.9.95.
- Moldestad, B., Havik, T. & Backe-Hansen, E.: (1998): *Barnets talsperson. En evaluering av ordningen med barnets talsperson*. Skriftserien nr. 4/98. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet.
- Oppedal, M. (1997): Blir barn sett og hørt ved akuttvedtak? I E. Backe-Hansen & T. Havik (red.): *Barnevern på barns premisser*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Ofstad, K & Skar, R. (1999): *Barnevernloven, kommentarutgave*. 3.utg. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Packman, J., Rendall, J. & Jacques, N. (1986): *Who needs care? Social-work decisions about children*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rowe, J. (1983): *Fostering in the eighties*. London: BAAF.
- Rønneberg, A.L. & Poulsson, A. (2000): *Barn som vitner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schaeffer, H. R. (1993): *Beslutninger om børn. Psykologiske spørsmål og svar*. København: Hans Reitzels forlag.
- Snipstad, M.B. & Hagenlund, B. (1987): *Fosterhjem – En kartleggingsstudie. En spørreskjemaundersøkelse blant 140 fosterhjem i Hordaland*. Hovedoppgave. Bergen: Det psykologiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Strandbu, A. (2000): Med blanke ark og fargestifter tel? I S. Falck & T. Havik (red.): *Barnevern og fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Stang, T.D. (1980): Tre stikkord om barns rettstilling. I A. Bratholm (red.): *Barnerett*. Stensilserie 35. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Thoburn, J. & Rowe, J. (1988): Research: A snapshot of permanent family placements. *Adopting and Fostering*, 12, (3), 29-34.

Vinnerljung, B. (1996): *Fosterbarn som vuxna*. Lund: Arkiv förlag.

Vinnerljung, B., Sallnäs, M. & Westmark, P. K. (2002): Sammenbrott vid tonårsplaceringar i fosterhem och på institution. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 1, 24-34.

Barneloven av 8. april 1981 nr. 7.

Barnevernloven av 17.juli 1992 nr. 100

Barne- og familiedepartementet (1998): Veiledning for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven. Q0961. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Fylkesnemndene, region Øst, Vest og Nord: Årsmeldinger for 2000 & 2001.

Justisdepartementet (200): Høringsnotat "Innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov".

NOU 1985: 18. Lov om sosiale tjenester m.v.

NOU 1995:23. Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver.

NOU 2000:12. Barnevernet I Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.

Ot.prp. 44 (1991-92): Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

St.meld. nr. 40 (2001-2002): Om barne- og ungdomsvernet.

Statistisk Sentralbyrå: Barnevernstatistikken 2000, 2001.

