

Barnevern i de nordiske landene

JENS LUNNAN HJORT

NOTAT

NR 2/10

Barnevern i de nordiske landene

JENS LUNNAN HJORT

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 2/2010

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

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

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

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

© Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) 2010

ISBN 978-82-7894-361-8

ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

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

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

NOVA søkte i desember 2008 om midler fra Barne- og likestillingsdepartementet til å gjennomføre en sammenstilling av barnevern i de nordiske landene. Hensikten med sammenstillingen var å bidra med oppdatert kunnskap om barnevernet i de fem nordiske landene. Sammenstillingen skulle ha et særlig fokus på lovgrunnlaget i de ulike landene og dets konsekvenser for praksis, senere lovendringer og pågående utredninger, ideologiske forskjeller mellom landene, og utfordringer fremover.

Mesteparten av notatet er skrevet i løpet av februar og mars 2009. I januar 2010 har teksten blitt redigert og oppdatert med utredninger og lovendringer som ble offentliggjort og vedtatt i løpet av 2009. I arbeidet med notatet har jeg fått verdifull veiledning av Elisabeth Backe-Hansen og Turid Vogt Grinde ved NOVA. Tilmann von Soest ved NOVA har kvalitetssikret og bidratt med kommentarer til teksten i sluttfasen. Siw Ellefsen og Solveig Valseth Selte i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, har bidratt med innspill underveis, i tillegg til oppdateringer om det norske lovgivningsarbeidet.

Jeg har også kontaktet ressurspersoner med kompetanse på barnevernet i de andre nordiske landene, og i den sammenheng vil jeg takke Anne-Dorte Hestbæk ved SFI i Danmark, Mirja Satka ved University of Jyväskylä, Anni Gudny Haugen og Gudny Eydal ved University of Iceland, samt Kjerstin Bergman og Suzanne Julin ved Sosialstyrelsen i Sverige. Til sist må det nevnes at SFI-forskerne Tea Torbenfeldt Bengtsson og Turf Böcker Jakobsens grundige gjennomgang av institusjonsbruk i Norden, som kom ut i løpet av 2009, har gjort arbeidet med å orientere seg i dagens nordiske barnevern mye enklere.

Oslo, januar 2010

Jens Lunnan Hjort

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning.....	9
1.1 Om å studere barnevern komparativt	9
1.2 Gangen i notatet	11
2 To tidligere nordiske komparative studier.....	12
2.1 Anne-Dorte Hestbæk: <i>Tvangsanbringelser i Norden: En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning</i> (1998)	12
2.2 <i>Turid Vogt Grinde (red.): Nordisk barnevern. Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang</i> (2004).....	13
3 Danmark.....	17
3.1 Nøkkeltall.....	17
3.2 Lovgrunnlag ved plassering utenfor hjemmet.....	17
3.3 Lovendringer og aktuelle utredninger.....	18
3.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer	19
4 Finland	21
4.1 Nøkkeltall.....	21
4.2 Lovgrunnlag ved plassering utenfor hjemmet.....	22
4.3 Lovendringer og aktuelle utredninger.....	22
4.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer	24
5 Island.....	25
5.1 Nøkkeltall.....	25
5.2 Lovgunnlag ved plassering utenfor hjemmet.....	25
5.3 Lovendringer og aktuelle utredninger.....	26
5.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer	26
6 Norge	28
6.1 Nøkkeltall.....	28
6.2 Lovgrunnlag ved plassering utenfor hjemmet.....	28
6.3 Lovendringer og aktuelle utredninger.....	29
6.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer	30
7 Sverige	32
7.1 Nøkkeltall.....	32
7.2 Lovgunnlag ved plassering utenfor hjemmet.....	32
7.3 Lovendringer og aktuelle utredninger.....	33
7.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer	34
8 Aktuelle temaer innen nordisk barnevern.....	36
8.1 Barnets rettigheter i lovgivning og praksis	36
8.2 Privatiseringen av barnevernet.....	38
8.3 Utdringer i forbindelse med håndteringen av ungdom med atferdsvansker	40
8.4 Evidensbaserte metoder.....	41
9 Oppsummering	44
Litteraturliste.....	47

Sammendrag

Notatet har som siktemål å presentere oppdatert kunnskap om barnevernet i de fem nordiske landene. Områder som blir belyst er lovgrunnlaget for plassering utenfor hjemmet, variasjoner i bruken av ulike typer plasseringer, senere lovendringer og pågående utredninger, ideologiske forskjeller mellom landene og utfordringer fremover.

De nordiske lands barnevern står overfor mange felles utfordringer. Tre sentrale komparative studier (Hestbæk 1998, Grinde (red.) 2004, Bengtsson & Jakobsen 2009) har likevel vist at de ulike landene løser sine utfordringer på tidvis nokså ulike måter. Hvordan man eventuelt skal vekte forskjeller og likheter avhenger av hvilket perspektiv man inntar – i et europeisk perspektiv, for eksempel, vil de nordiske landenes barnevern fremtre som nokså likartede, mens forskjellene blir tydeligere i et nordisk perspektiv.

Hestbæks og Grindes studier utgjør et nyttig bakteppe for dette notatet, mens Bengtsson og Jakobsens studie byr på oppdatert kunnskap og utgjør en primær kilde gjennom notatet. Andre kilder notatet bygger på, er nasjonale myndigheters nettsider, aktuelle utredninger, enkelte vitenskaplige artikler, samt e-post-korrespondanse med eksperter på barnevernet i de ulike nordiske landene.

De totale plasseringsfrekvensene av barn og unge i de ulike landene varierer mellom ca. seks og ti per 1000 barn og unge i befolkningen. I Danmark og Finland plasseres en del flere barn og unge utenfor hjemmet enn i Norge og Sverige. I alle landene utgjør ungdom mellom 13 og 18 år 50–60 prosent av barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Denne gruppen er således en overrepresentert klientgruppe i de nordiske lands barnevern. I Danmark og Finland plasseres ungdom betydelig hyppigere på institusjon enn i Norge og Sverige.

Landene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvilke lovmessige hjemler som brukes for å plassere barn og unge utenfor hjemmet. I dette ligger blant annet at man opererer med nokså ulike definisjoner av tvangsbegrepet. I Norge skjer alle langvarige plasseringer etter bindende tvangsvedtak, mens man i Danmark er mye mer tilbakeholden med å bruke tvang.

I Norge, Finland, Sverige og på Island er ideen om omsorgsovertagelse sentral i forbindelse med langvarige plasseringer utenfor hjemmet – den juridiske foreldremyndigheten flyttes helt eller delvis over til statlige og kommunale myndigheter. I Danmark legges det derimot opp til at foreldrene beholder den juridiske foreldremyndigheten, også ved plasseringer som skjer etter tvangsvedtak.

Alle de nordiske landene har ratifisert FNs barnekonvensjon, og tatt sentrale prinsipper herfra inn i sin lovgivning på barnevernsfeltet. I tråd med dette holder alle landene fast på hensynet til «barnets beste» som en sentral begrunnelse for hvordan lovgivningen er utformet. De komparative studiene tyder imidlertid på at det ligger ulike nasjonale forståelser til grunn for hvordan hensynet til barnets beste defineres i lovgivningen.

En felles utfordring for alle landene er det nok å etterleve i praksis, erklæringer om at barns rettigheter skal veie tyngst. Det kan være et uttrykk for denne utfordringen at mange lovendringer, utredninger og debatter fra 1990-tallet og frem til i dag, setter søkelyset på hvordan man ytterligere kan styrke barns rettigheter. Styrking av barn og unges rett til medbestemmelse og til å bli hørt underveis i prosessen med en plassering, er noe som stadig går igjen i slike sammenhenger.

Den generelle utviklingen på barnevernsfeltet i Norden i løpet av de to siste tiår har gått i retning av et stadig større spekter av mulige hjelpetiltak og plasseringsvarianter. Parallelt har det foregått en ikke ubetydelig privatisering, med sterk vekst både av institusjoner og andre plasseringsvarianter som er privat drevet. Videre har det blitt en økt oppmerksomhet om hvordan barnevernet skal håndtere ungdom med adferdsvansker, og en økt oppmerksomhet om mulighetene for å utvikle metoder som er evidensbaserte. Også når det gjelder disse tendensene antyder forskningen at de nordiske landene står overfor mange utfordringer som er felles, samtidig som måten de møtes på kan variere en god del mellom landene.

1 Innledning

Hensikten med dette notatet er å presentere oppdatert kunnskap om barnevernet i de fem nordiske landene. Av særlig interesse i denne sammenhengen er lovgrunnlaget for plassering utenfor hjemmet, variasjoner i bruken av ulike typer plasseringer, senere lovendringer og pågående utredninger, ideologiske forskjeller mellom landene, og utfordringer fremover. Når man snakker om barnevern i de forskjellige nordiske landene er det naturlig at det vies oppmerksomhet til likheter og forskjeller landene imellom. De nordiske velferdsstatene betraktes ofte som én felles modell – som for eksempel i Esping-Andersens (1990) typologi over velferdsstater. Slik sett kan man forvente mange likheter på tvers av de nordiske landene. Studerer man imidlertid de nordiske lands barnevern nærmere, trer også mange forskjeller frem. Turid Vogt Grinde har formulert det slik:

(...) en kan si at de nordiske landene er like nok til at de gir et grunnlag for sammenligninger, men også forskjellige nok til at forskjellene blir interessante som indikatorer på ulike rammevilkår (Grinde 2003).

1.1 Om å studere barnevern komparativt

Ulike lands barnevern er sammensatte systemer, som på makronivå påvirkes av blant annet overordnede sosialpolitiske tradisjoner og ideologier, barnevernets oppbygning og finansierungsstruktur, profesjonskultur, utdannings- og kvalifikasjonsstruktur, familiestruktur og familieideologi, samt demografiske forhold, levekår og problemtyngde i de enkelte kommuner (Hestbæk 1998).

Hearn og kolleger (2004) har skrevet om de metodiske utfordringene ved å forske komparativt på barnevern, i forbindelse med deres komparative studie av barnevern i Finland og Storbritannia.

Blant utfordringene de lister opp er:

- a) vanskelighetene involvert i å samle data som er sammenlignbare på tvers av landegrenser; kulturelt og lingvistisk betingede utfordringer – sammenligninger mellom ulike lands barnevern er ikke bare

sammenligninger av systemer, men også av kulturelle og lingvistiske praksiser,

- b) administrative og statistiske systemer og kategorier vil ofte ikke matche mellom ulike land – for eksempel kan et begrep som «hjelpetiltak» ha ulike definisjoner, og nasjonale statistikker kan basere seg på ulike kategorier og oppskrifter for innhenting,
- c) og til slutt kan man lett overdrive betydningen av variasjon mellom land på bekostning av variasjon mellom regioner og kommuner (Hearn m.fl. 2004).

Hearn og kolleger reflekterer videre over hva man i realiteten sammenligner når man sammenligner ulike lands barnevernspraksis. En viktig innsikt er det at praksisen ikke simpelthen kan avleses i lover og regler. Det er ofte et rom for skjønnsutøvelse hos saksbehandlere og sosialarbeidere, og disse tar med sine normer og vurderinger inn i praksisen. Videre vil normer «der ute» i samfunnet være med å legge premisser for hva slags inngrep på vegne av barnevernet som vil være akseptable. Barnevernets praksis vil være avhengig av et minimum av legitimitet i befolkningen.

There are some social work practices in Sweden that would be inoperable within the UK culture, just as there are those in England that would seem to be hopelessly inadequate in the Swedish context (Weightman & Weightman 1995: 80). (...) there are more than just differences in social work practices; rather it is the very cultural legitimacy and social support for social work practices and interventions that differ (Hearn m. fl. 2004, som her refererer til Weightman & Weightmans sammenligning av svensk og britisk barnevern).

Når det gjelder barnevern i en nordisk sammenheng er det grunn til å trekke frem særlig tre grundige komparative studier, gjort av henholdsvis Hestbæk (1998), Grinde ((red.) 2004) og Bengtsson & Jakobsen (2009). De to første vil utgjøre et nyttig bakteppe for dette notatet, mens den tredje byr på oppdatert kunnskap og vil være en primær kilde. Andre kilder notatet bygger på er offisielle nettsider, aktuelle utredninger, enkelte vitenskaplige artikler, samt e-post-korrespondanse med eksperter på barnevernet i de ulike nordiske landene.

1.2 Gangen i notatet

Notatet vil i det følgende presentere de to tidligere studiene, mens den siste studien vil informere notatet hele veien. Bengtsson og Jakobsens studie har tittelen *Institutionsanbringelse af unge i Norden: En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og tendenser*, og har et særlig fokus på ungdom 13–17 år og bruk av døgninstitusjoner. Likevel rommer rapporten også oppdatert informasjon om barnevernsfeltet som helhet i de nordiske landene. Ungdommene ses som en del av den større massen av barn og unge som får tiltak i barnevernet, og bruken av institusjoner som en del av et bredere arsenal av plasserings- og tiltaksmuligheter. I tillegg har de samlet inn nasjonal statistikk fra ulike kilder, og tilstrebet at statistikken de refererer er mest mulig sammenlignbar mellom land.

Videre vil notatet presentere barnevernet i hvert av de nordiske landene. Innledningsvis i forbindelse med hvert land vil det gjengis noen nøkkeltall, basert på statistikken som Bengtsson og Jakobsen benytter. I forbindelse med statistikk for barnevernsområdet, er det nyttig å ha i bakhodet at tolkningen av statistikken ikke alltid er åpenbar. For eksempel økte antallet klienter i det norske barnevernet betraktelig på 1990-tallet. Grinde (2004) finner det sannsynlig at dette har mest å gjøre med den forutgående nasjonale budsjettøkningen, og i mindre grad kan spores til en økning i problemomfang. Presentasjonen av de nordiske landenes barnevern vil videre ha et særlig fokus på lovgivning og senere lovendringer, aktuelle utredninger, og tendenser i bruken av ulike plasseringer.

Når dette er gjort, blir det mulig å diskutere noen aktuelle temaer med et samlet blikk på barnevernet i alle fem landene. Også her vil notatet lene seg mye på Bengtsson og Jakobsens rapport, og ta utgangspunkt i temaene barnets rettigheter, privatisering av barnevernet, håndteringen av unge med atferdsvansker, og utviklingen av evidensbaserte metoder.

2 To tidligere nordiske komparative studier

2.1 Anne-Dorte Hestbæk: *Tvangsanbringelser i Norden: En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning (1998)*

Hestbæks undersøkelse omfattet en grundig gjennomgang av de nordiske landenes rammeverk og praksis på barnevernfeltet, med et særlig fokus på mulighetene for å plassere barn utenfor hjemmet etter tvangsvedtak. På bakgrunn av studien skisserte Hestbæk likheter og forskjeller mellom de nordiske landene. Hun fant mange likheter i lovgivning og praksis. I et internasjonalt perspektiv kan man si at de nordiske lands barnevern stort sett ligner mer på hverandre enn på andre vest-europeiske lands barnevern.

Følgende punkter gjaldt for alle landene:

- a) Kommunene hadde ansvaret for å ta initiativet til en eventuell plassering.
- b) Forholdsvis like regler for i hvilke situasjoner det offentlige kan og bør gripe inn.
- c) Klare regler for saksgang, og klagerett til et uavhengig organ. Samtidig var det i alle landene en mulighet til å iverksette en foreløpig plassering i akutte situasjoner.
- d) FNs barnekonvensjon var ratifisert av alle landene.
- e) Fosterhjem var den mest brukte formen for plassering, og døgninstitusjon den nest mest brukte.

Utover disse likhetene slo Hestbæk også fast at de nordiske landene delte en rekke felles generelle utviklingstendenser, med hverandre så vel som med europeiske land generelt. Dette omfattet en økt bruk av fosterhjemsplasseringer vis a vis institusjoner, en metodisk og organisatorisk utvikling av

barnevernet, mer fleksible muligheter med hensyn til det enkelte barn, samt relativt flere plasseringer i privat regi og færre i offentlig regi.

Underlegger man imidlertid de nordiske lands barnevern nærmere analyse, vil også viktige forskjeller komme til syne. Landene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvilke lovmessige hjemler som brukes for å plassere barn og unge utenfor hjemmet. I dette ligger blant annet at man opererer med nokså ulike definisjoner av tvangsbegrepet. Hestbæk satt frem en grov typologi av totalt fem ulike typer lovgrunnlag for å plassere barn utenfor hjemmet, som ble benyttet i nokså ulik utstrekning i de nordiske landene:

- 1) plassering som støttetiltak
- 2) frivillig plassering
- 3) tvangsplassering med samtykke
- 4) tvangsplassering uten samtykke
- 5) midlertidig, akutt plassering

Når det gjelder hvilke land som benytter hvilke av disse mulighetene, og i hvor stor utstrekning, er det noe vi kommer tilbake til i forbindelse med presentasjonen av hvert enkelt land senere i notatet.

Hestbæk konkluderte med at omfanget av ulikheter mellom landene ikke kunne forklares ut fra forskjeller innen lovgivning alene. Forskjellene må forstås i lys av de enkelte landenes kultur og tradisjoner innen barnevernsfeltet. Forskjeller i praksis vil være preget av forskjeller i tenkemåter, som hvorvidt en plasseringsprosess er preget av terapeutiske og behandlingsmessige paradigmer eller av juridiske paradigmer. Man vil i forlengelsen av dette kunne spore forskjeller i hvordan skjønn utøves i ulike typer saker, for eksempel i vurderinger av hva som vil være til barnets beste (Hestbæk 1998).

2.2 *Turid Vogt Grinde (red.): Nordisk barnevern.*

Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang (2004)

Den andre tidligere komparative studien som skal trekkes frem her var et samarbeidsprosjekt mellom NOVA i Norge, Socialforskningsinstituttet i København og Barneverndarstofa på Island. Det var planlagt å ha med en svensk og en finsk undersøkelse, men dessverre falt disse fra på grunn av

manglende finansiering. I hvert av de tre landene ble det gjennomført en såkalt vignettundersøkelse. Det ble konstruert fem hypotetiske barnevernsaker, som ble diskutert i grupper av saksbehandlere i hvert land. I alt deltok ni barnevernkontorer i Danmark, fem på Island og elleve i Norge, hver med 3–5 saksbehandlere. Til sammen deltok 101 saksbehandlere i undersøkelsen. Vignettene bygget på reelle saker med ulike typer problembelastning, henholdsvis «grå omsorgssvikt», atferdsproblemer hos en ungdom, psykisk utviklingshemmet mor, mor med alkoholproblemer, samt opphør av et fosterhjem. Det ble gitt få praktiske opplysninger, slik at den enkelte kunne vurdere vignettene ut fra sine egne erfaringer. Samtidig ble de formulert slik at de skulle treffe grenseområdet mellom hjelpetiltak og døgnplassering. Vignettene ble presentert i flere trinn, der et nytt trinn representerte en økt problemtyngde, slik at man kunne følge utviklingen i deltakernes vurderinger fra tidlig bekymring til en alvorlig sak med inngripende vedtak. Ved de første trinnene ble deltakerne spurt om de anså situasjonen som en sak for barnevernet, og om de i tilfelle skulle satse på hjelpetiltak eller overveide en døgnplassering. Ved siste trinn ble de bedt om å velge mellom hjelpetiltak, døgnplassering med samtykke eller døgnplassering ved tvang.

Fra Hestbæks undersøkelse (1998), så vel som fra et tidligere komparativt arbeid (Grinde 1989), hadde man kunnskap om at praksis på barnevernfeltet varierte en god del mellom landene – til tross for relativt likartede inngrepskriterier. Vignettundersøkelsen utgjorde en mulighet til å studere nærmere hvordan nasjonale forhold, som tradisjon, holdninger og regelverk, påvirker hvilke terskler saksbehandlere i de ulike landene opererer med for når og på hvilken måte barnevernet bør gripe inn.

Resultatene fra undersøkelsen reflekterte som forventet forskjeller i lovgivningen. Der det var et alternativ å tvangsplassere barn utenfor hjemmet, var det svært få islandske og nokså få danske saksbehandlere som gikk inn for dette, mens de norske i høy grad ønsket å hente inn tvangsvedtak. De ulike vurderingene avspeiler her forskjellene i det lovmessige rammeverket for plassering av barn utenfor hjemmet.

Mens norske saksbehandlere ser tvangsvedtak som en faglig garanti for en stabil plassering av barnet, er en mer tilbakeholdne med bruk av tvang i Danmark, og tvang forekommer i følge vignettundersøkelsen sjelden på

Island. I Norge var en til dels opptatt av en mer systematisk, tidsavgrenset utprøving av ulike tiltak for å vurdere foreldrenes endringspotensiale, evt. for å underbygge forslag overfor fylkesnemnda om inngripende tiltak.

Fra undersøkelsen kom det frem ulike holdninger til bruk av døgninstitusjoner. Danmark har vært preget av en mellomeuropeisk institusjonstradisjon, og har også et mer bredspektret institusjonstilbud, særlig for ungdommer. En av vignettene gjaldt en ungdom med problematferd. Her ville de danske saksbehandlerne plassere ungdommen på en institusjon, mens de norske var skeptiske til dette. De norske saksbehandlerne var imidlertid også skeptiske til hvorvidt en fosterhjemsplassing ville nytte. En slik skepsis til begge alternativer i forbindelse med utagerende ungdommer, har i Norge vært medvirkende til forsøk med andre behandlingsmetoder, som multi-systemisk terapi (MST).

Saksbehandlerne vurderinger gjenspeilet også mer generelle «nasjonale» normer og vektlegginger. Den tradisjonelle islandske slektsorienteringen ble synlig i at de islandske deltakerne ofte ønsket å trekke inn andre potensielle omsorgspersoner innenfor slekten. Tilsvarende, i en vignett der en fostermor sier fra seg omsorgsansvaret, ønsket de islandske deltakerne å tilbakeføre barnet til sin biologiske mor, selv om hun har slitt med egne problemer og kun er marginalt til stede i barnets liv. Flere av de norske og danske deltakerne ønsket her å etablere et nytt fosterhjem for barnet.

Backe-Hansen (2001) skiller mellom saker som bærer preg av å være «puslespill» og saker der ett enkelt problem bærer preg av å være et «trumfkort» som utløser bekymring og eventuelt vedtak om plassering utenfor hjemmet. Det fremgikk av vignettundersøkelsen at hva som får karakter av trumfkort varierer mellom landene, i tråd med «nasjonale» tradisjoner og normer. Et eksempel på en slik forskjell kunne man finne i forbindelse med en vignett der moren hadde alkoholproblemer. I gruppediskusjonene på Island og i Norge fungerte dette som et trumfkort, noe det ikke gjorde i Danmark, i tråd med en dansk tradisjon for større toleranse på dette området. Et annet slikt eksempel fantes i forbindelse med en vignett der moren var psykisk utviklingshemmet – her var det større villighet til å plassere barnet utenfor hjemmet i Norge og Danmark enn på Island, der man har vært mer opptatt av psykisk utviklingshemmedes rett til å få barn.

Gruppediskusjonene viste også forskjeller mellom landene når det gjelder hvordan hensynet til foreldrenes interesser vektet i forhold til barnas situasjon og behov. Alle de nordiske landene har ratifisert FNs Barnekonvensjon, der prinsippet om barnets beste står sentralt. Ved undersøkelsens tidspunkt var imidlertid barnas rettigheter flettet inn i lovgivningen på ulike måter. I norsk lovgivning var det spesifisert at prinsippet om barnets beste skal ha forrang fremfor foreldrenes interesser. I islandsk lovgivning var det formulert slik at barnets beste skal vektlegges og at foreldrenes interesser «eventuelt må vike». I dansk lovgivning het det at barnets beste skal «inndrages i vurderingen».

Undersøkelsen bekreftet tidligere erfaringer av en tendens i Danmark til å fokusere mer på foreldrene enn på barna og deres utvikling og problemer. Det var ifølge Grinde klarere i Norge at barnas interesser har forrang. I de danske gruppediskusjonene var man også mer tilbakeholdne med å snakke med barna. I Danmark og på Island ville man strekke seg langt for å unngå brudd i familierelasjonene. De fleste plasseringer i Danmark og på Island er som oftest formelt sett basert på frivillighet, og barna kan da tilbakeføres når foreldrene ønsker det. Dette kan medføre at barnas livssituasjon og eventuelle tilknytning til andre omsorgspersoner blir tillagt mindre vekt (Grinde 2004).

Det kanskje viktigste bidraget fra studien var at den bekreftet og tydeliggjorde betydningen av nasjonale kulturer og tradisjoner for hvordan barnevernet opptrer overfor potensielle klienter. I det følgende vil notatet fokusere på barnevernet i hvert enkelt nordiske land. Ut fra Grindes konklusjoner kan man forvente at nasjonale kulturer og tradisjoner med hensyn til barnevern, både har vært viktige i utformingen av det generelle rammeverket for barnevernets virke, men også at de er virksomme i det daglige arbeidet i praksisfeltet og det skjønnet som utøves der.

3 Danmark

3.1 Nøkkeltall

I Danmark har andelen av den totale barnebefolkningen som plasseres utenfor hjemmet variert nokså mye igjennom 1990-tallet og 2000-tallet. I 1990 lå andelen på rundt 11 per 1000 barn, noe som var svært høyt i nordisk sammenheng. Andelen sank videre raskt i løpet av de neste årene, slik at den utgjorde omkring 9 promille i 1996. Så kom igjen en stigning, med en topp i 2001 på det opprinnelige nivået, 11 promille, før det igjen i de siste årene har falt til ca. 10 promille i 2005 (Bengtsson & Jakobsen 2009).

3.2 Lovgrunnlag ved plassering utenfor hjemmet

Den danske lovgivningen rommer tre forskjellige plasseringsmuligheter. (Kilde: Bengtsson & Jakobsen 2009. Tallene gjelder for 2006.)

a) Frivillig plassering

Denne plasseringstypen bygger på samarbeid og frivillighet fra foreldrene, samt den unge dersom denne er over 15 år. Dersom foreldrene eller den unge over 15 år ønsker det, kan plasseringen også avsluttes uten særlige prosedyrer. Det er her ikke tale om noen overføring av foreldremyndigheten til myndighetene. Dette er den desidert vanligste plasseringsmuligheten i Danmark, og utgjør ca. 89 prosent av alle plasseringer.

b) Omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak

I Danmark benyttes tvangsmuligheten sjeldent sammenlignet med de andre nordiske landene. Omtrent 11 prosent av alle plasseringer er etter tvangsvedtak. Videre skiller den danske lovgivningen ved tvangsplasseringer seg fra de andre nordiske landene ved at *hele det juridiske foreldreansvaret forblir hos foreldrene.*

c) Akutt, midlertidig plassering

Denne muligheten finnes i Danmark som i de andre nordiske landene, og dekker over tilfeller der foreldrene eller den unge motsetter seg plasseringen, og plasseringen ikke kan avvende prosedyren som følger med omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak.

3.3 Lovendringer og aktuelle utredninger

Danmark har ved flere anledninger vært gjennom større forandringer av lovgivningen for barnevernsfeltet. I 1976 kom Bistandsloven, som sørget for en dreining mot et mer utvidet tilbud, der plassering utenfor hjemmet ses som en av mange mulige sosiale tiltak overfor utsatte barn og familier. Barn og unges problemer skulle ikke lenger betraktes isolert fra familien som helhet. Denne dreiningen har fortsatt frem til vår tid, med et uttalt ønske om å presse ned antallet plasseringer utenfor hjemmet til fordel for en økt bruk av mer lokale og ambulante tjenester. I 1991 ble FNs Barnekonvensjon ratifisert av Danmark. I 1998 ble Bistandsloven avløst av en ny rammelov for hele det sosiale område, kalt Serviceloven. I 2004 ble «Anbringelsesreformen» vedtatt, som hadde som formål å sikre bedre saksbehandling, en høyere prioritering av forebyggende innsatser, og en ambisjon om å styrke ettervernet (Bengtsson & Jakobsen 2009, www.ism.dk).

Barnevernet i Danmark er grunnleggende desentralt organisert, og i 2007 ble det ytterligere desentralisert ved at mer ansvar ble flyttet fra stat til kommune. Slik har kommunene nå også beslutningsmyndigheten ved tvangsbeslutninger, ansvar for driftsavtaler og tilsyn med plasseringssteder, mens kun ankefunksjonene ligger sentralt (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Det har vært oppe til politisk og offentlig debatt hvorvidt man bør endre lovgivningen for å styrke barnas rettigheter vis a vis foreldrenes, og for å lettere kunne tvangsplassere barn utenfor hjemmet. Det er i så måte spesielt for Danmark at de biologiske foreldrene i nesten alle tilfeller beholder foreldremyndigheten, også når det er tale om tvangsplassering utenfor hjemmet. Dette er en del av et generelt helhetsbilde som tilsier at det danske systemet er mer familieorientert og innrettet mot frivillighet enn de andre nordiske landene. Man kan videre argumentere for at dette kan ramme

barnas rettigheter og langsiktige interesser, særlig i tilfeller der barnets og foreldrenes interesser er motsetningsfylte (Grinde 2004).

I løpet av 2009 ble en ny reform, «Barnets reform», utarbeidet og vedtatt. Sentralt i reformen er en uttalt målsetning om å styrke barnets rettigheter. I dokumentet «Aftale om Barnets Reform» heter det at:

(...) udsatte børns retsstilling skal styrkes, så der altid tages udgangspunkt i barnets tarv. Barnets synspunkter skal i dag altid inddrages og tillægges passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Der er dog fortsat behov for at styrke børns inddragelse. Der er derfor indgået aftale om en række initiativer, som skal sikre børnenes rettigheder bedre (www.ism.dk).

En konkret lovmessig endring er at aldersgrensen for klagerett i en rekke sammenhenger endres fra 15 til 12 år. Videre styrker reformen kommunenes mulighet til å iverksette undersøkelse uten samtykke fra foreldrene.

3.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer

I Danmark har man et bredt spekter av plasseringsvarianter. Det finnes ulike måter å kategorisere dem på, og det kan ofte være vanskelig å få klarhet i hva som konkret skiller ulike typer fra hverandre. Etter Bengtsson og Jakobsens kategorisering, skjer omtrent 60 prosent av plasseringer av ungdom 13–17 år under institusjonelle former. Det er et høyt innslag av privat drevne plasseringssteder. Den statlige styringen på barnevernsfeltet har vært relativt begrenset. Regelverk har vært konsentrert rundt selve plasseringsprosessen, mens hva som skal skje videre etter en plassering i stor grad er opp til dem som driver plasseringsstedet (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Fosterhjem er den mest anvendte plasseringsformen. De siste årene har det vært en vekst av såkalte *profesjonelle fosterhjem*. Fosterforeldrene har her en relevant bakgrunn og kompetanse som rustet dem til å ta imot unge med særlige problemer, som ofte ellers ville blitt plassert på institusjon.

Det fins ulike typer av døgninstitusjoner, mer differensiert ut fra barnas alder enn ut fra barnas problematikk. Videre finnes *ungdomsinstitusjoner* (evt. «ungdomspensioner»), som ikke går under døgninstitusjonskategorien. Her er fokus på pedagogisk støtte med tanke på utdanning og arbeid.

En annen kategori er *sosialpedagogiske oppholdssteder*, som vokste frem på 1970-tallet i kjølvannet av mye kritikk mot barnevernsinstitusjoner. Pådriverne for de sosialpedagogiske oppholdsstedene tilstrebet mer familielignende oppvekstforhold, der pedagogiske ansatte bodde sammen med de plasserte barn og unge. I dag tar de pedagogiske oppholdsstedene mange forskjellige former, og det er mindre klart hvorvidt disse fortsatt representerer en reell motvekt til andre plasseringsformer. I alle tilfelle er de fortsatt mye brukt, med totalt 2500 barn og unge plassert i 2005, der hovedvekten særlig utgjøres av unge gutter.

Kostskoler og *efterskoler* er andre anvendte plasseringsformer, som også har en særegen dansk historie innenfor barnevernsfeltet. Skolene er allmenne tilbud og har således ikke utelukkende ansvar for barnevernsbarn. *Skipsprosjekter* og andre sosialpedagogiske varianter har også spilt en rolle i dansk barnevern, men har per i dag ansvar for nokså få barn og unge.

I 2001 ble Ungdomssanktionen vedtatt; et alternativ til fengselsstraff for 15–17-åringer som har begått alvorlig kriminalitet. Ungdommene kan dømmes til en toårig plassering utenfor hjemmet, der den første delen av tiden skal være på sikret avdeling. I Danmark har man altså anledning til å bruke såkalte sikrede avdelinger. Graden av sikring kan variere etter ungdommens problematferd. I alt var 878 unge innom en slik avdeling i løpet av 2007 (ibid.).

4 Finland

4.1 Nøkkeltall

På 1990-tallet gjennomgikk Finland tunge økonomiske nedgangstider. Som en konsekvens av dette kom betydelige kutt i velferdsstatens budsjetter, inklusive barnevernet. Både nedgangstidene og innsparingene har naturligvis vært belastende for barn, unge og barnefamilier. En indikator på at problemomfanget har vokst er det at andelen barn som lever under fattigdomsgrensen er tredoblet fra 1990 til 2004 (Sinko 2008).

I løpet av de siste 15 årene har også tallet på barn som mottar hjelp av barnevernet blitt tredoblet (Sinko 2008). Også antallet barn som plasseres utenfor hjemmet har vokst betraktelig siden midten av 1990-tallet. Andelen av alle barn 0–17 år som er plassert utenfor hjemmet, har steget fra ca. 7 promille til ca. 9 promille, noe som tilsier en 20 prosent stigning mellom 2000 og 2006. Mens Finland tidligere i nordisk sammenheng hadde relativt få barn og unge plassert utenfor hjemmet, nærmer de seg nå Danmarks høye tall. Når man ser nærmere på de 13–17-årige er veksten enda sterkere. Videre er det hovedsakelig tallet på plasseringer under institusjonelle former, inkludert profesjonelle fosterhjem og familiegruppehjem, som vokser – en vekst på hele 38 prosent fra 2000 til 2006 (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Det er vanskelig å gi entydige forklaringer på denne utviklingen, som er nokså spesiell i nordisk sammenheng. Eksperter som Bengtsson & Jakobsen har snakket med antyder at etterdønninger fra nedgangstidene på 1990-tallet spiller en vesentlig rolle. Videre meldes det om en utvikling mot en mer kompleks problembelastning blant unge, og vanskeligheter med å rekruttere fosterforeldre (ibid.).

4.2 Lovgrunnlag ved plassering utenfor hjemmet

Den finske lovgivningen rommer fire forskjellige plasseringsmuligheter: (Kilde: Bengtsson & Jakobsen 2009. Tallene gjelder for 2006.)

a) Frivillig plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak (öppenvård)

Dette gjelder som regel plasseringer av kortere varighet, og innebærer ikke overføring av foreldremyndigheten. Öppenvård omfatter i Finlands tilfelle således forebyggende tiltak, så vel som kortere plasseringer utenfor hjemmet. Den finske definisjonen av öppenvård blir dermed analogt med det som kalles hjelpetiltak i Norge (Hestbæk 1998, Bengtsson & Jakobsen 2009). Plasseringer utenfor hjemmet som hjelpetiltak utgjør ca. 30 prosent av alle plasseringer.

b) Frivillig omsorgsovertagelse

Her overtar myndighetene deler av foreldreansvaret, og barnet kan ikke uten videre tilbakeføres til foreldrene. Dette er den mest vanlige plasseringsmuligheten, og utgjør ca. 55 prosent av alle plasseringer.

c) Omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak

I Finland skiller man mellom frivillig og ufrivillig omsorgsovertagelse. Etter den nye barneloven treffes tvangsvedtak direkte i forvaltningsdomstolen, og går således ikke lenger via beslutning i den kommunale barnevernsnemnden. Omkring 15 prosent av alle plasseringer i Finland finner sted som omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak.

d) Akutt, midlertidig plassering

Denne muligheten finnes i Finland som i de andre nordiske landene, og benyttes i tilfeller der foreldrene eller den unge motsetter seg plasseringen, og plasseringen ikke kan avvende prosedyren som følger med omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak.

4.3 Lovendringer og aktuelle utredninger

Finland har nylig fått en ny barnelov (Barnskyddslag). Den trådte i kraft 1. januar 2008. Man må tilbake til 1983 for å finne den siste omfattende

lovedringen på området. Loven fra 1983 var en «skjelett-lov» på kun åtte sider (Hearn m.fl. 2004), som inneholdt relativt få spesifiserte krav til hvordan lokalmyndighetene skulle forvalte sitt ansvar (Sinko 2008). Den nye loven fyller således et vakuum ved å være mer detaljert og systematisk. Loven legger fokus på «målorientert arbeid» med barnevern og «effektive tidlige intervensjoner», og foreskriver i tråd med dette når og under hvilke omstendigheter små og store tiltak skal settes inn.

Ifølge Harrikari & Satka (2006) har den brede velferdsstatstankegangen måttet vike i Finland, og blitt erstattet av nettopp «tidlig intervensjon» og «hot-spot»-tankegang:

'early intervention' appeared as a dominant orientation of social policy and social work since the end of the 1990s. The concept was spreading like wildfire from maternity clinics to geriatric wards to become a leading reference point for social work. 'Early intervention was an applicable concept and working orientation for the new regime where the 'economic necessities' and 'the scarcity of the public resources' were the unquestionable bases for debate and starting points for policy-making (Harrikari & Satka 2006).

Loven fra 1983 tok opp i seg det sterke fokuset på barnets rettigheter fra det da pågående arbeidet med FNs Barnekonvensjon (Grinde 2004). Idealer om barnets beste og barnets medbestemmelse kan imidlertid være vanskelige å etterleve i praksis. Til tross for den tidlige innlemmelsen av Barnekonvensjonens grunnprinsipper, anser Sinko (2008) den finske praksisen som mer familieorientert enn barneorientert. I den nye loven har man imidlertid søkt å styrke barnets rettigheter, blant annet gjennom nye regler for høring og medbestemmelse.

Den nye Barnskyddslagen søker å gjøre ansvarslinjer på barnevernsområdet tydeligere. For eksempel har prosessen i forbindelse med tvangsbeslutninger blitt forenklet. Beslutningen skal nå overføres direkte til en forvaltningsdomstol. Loven innebærer generelt et økt fokus på barnevernets organisering, men når det gjelder selve det arbeidet barnevernet skal utføre er det imidlertid ikke tale om store endringer. Sosial- og Helsedepartementet har fremdeles det overordnede ansvar, mens driftsansvaret ligger i kommunene,

som har forholdsvis stor handlefrihet. Man kan slik se på barnevernsfeltet i Finland som nokså desentralisert (Bengtsson & Jakobsen 2009).

4.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer

Det finnes en rekke forskjellige typer plasseringssteder. Bengtsson & Jakobsen (2009) har kartlagt plasseringer av 13–17-åringer i perioden 2000–2006. Fosterhjem er fremdeles den mest benyttede formen for plassering, selv om antallet fosterhjems plasseringer har stått stille mens andre typer plasseringer har vokst i antall.

Veksten i plasseringer av kategorien *familiegruppehjem* representerer en nyere utvikling. Slike plasseringer utgjorde ca. 25 prosent av alle plasseringer av ungdom i 2006. I familiegruppehjem er det ansatt profesjonelt personale, samtidig som de ofte huser kun to–tre unge om gangen. Unntaksvis er det likevel opp til åtte ungdommer plassert i et familiegruppehjem. Likeledes er andelen plasseringer av kategorien *barne- og ungdomshjem* i vekst. Bengtsson og Jakobsen understreker imidlertid at det er vanskelig å vite hva som skiller de ulike kategoriene fra hverandre, blant annet ettersom plasseringsstedene selv definerer hvilken kategori de skal tilhøre. Tradisjonelt har barnevernsinstitusjoner vært statlig eide i Finland, men siden 1980-tallet har det skjedd betydelige endringer. Dagens institusjoner eies av både staten, kommuner og kommunale nettverk, ideelle organisasjoner, samt en sterkt voksende privat sektor (ibid.).

I Finland har det vært en viss motstand mot å ha avlåste enheter, og tidligere har det kun vært mulig å midlertidig begrense den unges bevegelsesfrihet. I løpet av de siste årene har det imidlertid blitt etablert *sikrede avdelinger*, der det fins en mulighet for å avlåse deler av institusjonen. I forbindelse med et voksende problemomfang blant unge har behovet for sikrede plasser økt, og i 2007 kom Sosial- og helsedepartementet med lovgivning og retningslinjer om sikrede plasser og bruken av tvang overfor unge, som senere ble integrert i Barnskyddslagen. Det er imidlertid snakk om sikrede plasser med formål om støtte og behandling, og ikke sikrede institusjoner. Ungdommer kan maksimalt plasseres to ganger tre måneder på en slik sikret plass (ibid.).

5 Island

5.1 Nøkkeltall

Tradisjonelt er Island kjent for å ha en sterk slektsorientering. Dette er noe som har hatt betydning også for barnevernsfeltet – slektsnettverk har ofte ivaretatt funksjoner som barnevernet ville ivaretatt i andre land. Tidligere har det blant annet vært et vanlig fenomen å sende ungdom med tilpasningsvansker fra byen til slektsgårder på landsbygda over sommeren (Grinde 2004, Bengtsson & Jakobsen 2009). I løpet av de siste tiår har imidlertid barnevernet blitt mer profesjonalisert, og mer institusjonelt og juridisk forankret.

I 2006 ble det registrert ca. 800 plasseringer utenfor hjemmet på Island. Dette tilsvarer om lag ti promille av barnebefolkningen, men tallet antas i realiteten å være noe lavere, ettersom statistikken ikke er spesifikk nok til å vise om et barn har vært plassert flere ganger i løpet av et år. Dersom man ser nærmere på de 13–17-årige, igjen med en del forbehold knyttet til statistikken, ser det ut til at denne gruppen utgjør om lag 70 prosent av alle plasseringer utenfor hjemmet, noe som er en høyere andel enn i de andre nordiske landene (Bengtsson & Jakobsen 2009).

5.2 Lovgunnlag ved plassering utenfor hjemmet

Den islandske lovgivningen rommer fire forskjellige plasseringsmuligheter: (Kilde: Bengtsson & Jakobsen 2009. Tallene gjelder for 2006.)

a) Frivillig omsorgsovertagelse

Her overtar myndighetene deler av foreldreansvaret, og barnet kan ikke uten videre tilbakeføres til foreldrene. Dette er den desidert mest vanlige plasseringsmuligheten, og utgjør ca. 93 prosent av alle plasseringer.

b) Omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak

På Island skiller man mellom frivillig og ufrivillig omsorgsovertagelse. Tvangsvedtak er imidlertid nokså lite brukt – i om lag sju prosent av alle plasseringer er det gjort tvangsvedtak.

c) Akutt, midlertidig plassering

Denne muligheten finnes på Island som i de andre nordiske landene, og dekker over tilfeller der foreldrene eller den unge motsetter seg plasseringen, og plasseringen ikke kan avvende prosedyren som følger med omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak.

d) Permanent fosterhjems plassering

Her overføres foreldremyndigheten til fosterforeldrene. Muligheten benyttes ved lengre plasseringer der barnet har vært plassert fra ung alder. Slike plasseringer kan også skje mot de biologiske foreldrenes vilje, men de har samtidig mulighet til å anke avgjørelsen.

5.3 Lovendringer og aktuelle utredninger

En ny barnelov trådte i kraft på Island i 1992, og utgjorde dermed den første betydelige lovendringen på området siden 1966. Frem til den nye barneloven var det opp til kommunene om det kommunale barnevernet skulle forvaltes av utdannede sosialarbeidere eller lekfolk. Et mer utbredt tilfang av profesjonelle sosialarbeidere representerer med andre ord et relativt nytt fenomen på Island. Med barneloven fra 1992 ble det statlige barnevernet opprettet, og i 1996 ble et direktorat for barnevernet (Barnaverndarstofa) opprettet.

I 2002 kom det en ny oppdatering av barneloven, som først og fremst innebar organisatoriske endringer. Beslutningsmyndigheten ved tvangsvedtak ble flyttet fra lokale nemnder til domstolene. Videre ble små kommuner slått sammen hva barnevern angår, slik at hver enhet skulle ha ansvar for et befolkningsgrunnlag på minimum 1500 innbyggere (Bengtsson & Jakobsen 2009).

5.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer

Skepsis til å plassere barn på institusjon har vært til stede hele veien på Island, noe som kan ses i sammenheng med den tradisjonelt sterke slektsorienteringen. Skepsisen var ekstra tydelig på 1970-tallet, da institusjonskritikken også bredde om seg i flere land. I kjølvannet av dette ble de daværende institusjoner enten nedlagt eller omstrukturert. De nye institusjonene som

vokste frem på 1980-tallet lånte fler elementer fra bokollektiver og familielignende institusjonsyper.

Fosterhjem er den mest benyttede formen for plassering på Island. Det er nesten utelukkende ungdom som blir plassert på institusjon, men også for ungdomsgruppen er fosterhjem den mest hyppige formen. Bengtsson og Jakobsen (2009) anslår at 43 prosent av de 13–17-årige ble plassert under institusjonelle former i 2006. Plasseringer under institusjonelle former har blitt færre i perioden 2002–2006, noe som er i tråd med uttalte ambisjoner fra statlig hold.

På Island var det per 2006 totalt kun åtte døgninstitusjoner, og alle disse hadde ti eller færre plasser. Institusjonene kalles gjerne *behandlingshjem*, og har sterke innslag av trekk man kan kjenne fra de danske sosialpedagogiske oppholdsstedene. Behandlingshjemmene drives hovedsaklig av private aktører, gjennom kontrakter med Barnevernsdirektoratet (Barnaverndarstofa). Hjemmene er til en viss grad spesialisert ut fra ungdommenes problembelastning. Videre er de fleste av dem lokalisert på landsbygda, slik at ungdommene som blir plassert her samtidig blir tatt ut av miljøer der de løper en risiko for kriminalitet og rusmisbruk. I noen tilfeller tilbys det skoleundervisning på hjemmet (ibid.).

6 Norge

6.1 Nøkkeltall

I løpet av inneværende tiår har det vært en økning i Norge både i antall barn plassert utenfor hjemmet og i antall barn som mottar tiltak fra barnevernet. Andelen barn under 18 år som er plassert utenfor hjemmet økte fra om lag 6,9 promille i 2002 til 7,6 promille i 2006 (Bengtsson & Jakobsen 2009). Statistisk sentralbyrå oppgir at 7,9 promille av barn og unge 0–22 år var plassert utenfor hjemmet i 2008 (www.ssb.no). Etersom antallet barnevernstiltak synker kraftig etter fylte 18 år, kan vi slutte at den moderate økningen av plasserte barn og unge under 18 år har fortsatt mellom 2006 og 2008.

Andelen barn som mottar en eller annen form for barnevernstiltak har økt fra 21,8 promille i 2000 til 28,4 promille i 2008 (www.ssb.no). Det er hjelpetiltak i hjemmet som står for størstedelen av økningen. Ser man nærmere på de unge mellom 13 og 18 år, utgjør disse i Norge omkring halvparten av alle plasseringer utenfor hjemmet (Bengtsson & Jakobsen 2009).

6.2 Lovgrunnlag ved plassering utenfor hjemmet

Den norske lovgivningen rommer fire forskjellige plasseringsmuligheter:

a) Frivillig plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak

Dette er ett av mange hjelpetiltak som det norske barnevernet har til rådighet. Til sammen utgjorde hjelpetiltak 78 prosent av alle tiltak i barnevernet i 2006 (Bengtsson & Jakobsen 2009). Plassering som hjelpetiltak gjelder som regel plasseringer av kortere varighet, og innebærer ikke overføring av foreldremyndigheten (ibid.). I 2008 utgjorde plassering som hjelpetiltak 41 prosent av alle plasseringer (www.ssb.no).

b) Omsorgsovertagelse etter forenklet behandling i fylkesnemnden

I Norge er det per definisjon slik at alle omsorgsovertagelser skal finne sted på bakgrunn av vedtak i fylkesnemnden. Man opererer således ikke med det samme skillet mellom frivillighet og tvang som i de andre nordiske landene.

Dersom foreldrene eller den unge over 15 år ikke motsetter seg omsorgsovertagelsen, kan vedtaket fattes etter forenklet saksbehandling i fylkesnemnden. Plasseringen skjer imidlertid likevel etter den samme paragraf som ved full behandling i fylkesnemnden, og avgjørelsen er like bindende. Foreldrene mister ikke foreldremyndigheten, men fratras omsorgsansvaret. Barnet kan ikke fritt tilbakeføres til foreldrene – dette kan eventuelt skje ved at fylkesnemnden tar stilling til saken på nytt. Den uttalte hensikten med en slik sterk rettslig forankring av lengre varende plasseringer utenfor hjemmet, er å sikre stabilitet og å unngå at barn blir «kasteballer» mellom foreldre og barnevern (Bengtsson & Jakobsen 2009).

c) Omsorgsovertagelse etter full behandling i fylkesnemnden

Dersom foreldrene eller den unge over 15 år motsetter seg omsorgsovertagelsen, skal saken få full behandling i fylkesnemnden. I begge tilfeller skal en kommunal saksbehandler først lage en innstilling til fylkesnemnden. Det er nokså omfattende prosedyrer for dokumentasjon og saksgang. Den nasjonale statistikken skiller ikke mellom de to ulike forløpene. Man vet imidlertid at omsorgsovertagelser utgjør om lag 22 prosent av alle barnevernstiltak (ibid.), og 59 prosent av alle plasseringer (www.ssb.no).

d) Akutt, midlertidig plassering

Denne muligheten finnes i Norge som i de andre nordiske landene, og dekker over tilfeller der foreldrene eller den unge motsetter seg plasseringen, og plasseringen ikke kan avvende prosedyren som følger med omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak (Bengtsson & Jakobsen 2009).

6.3 Lovendringer og aktuelle utredninger

I 1993 kom den første omfattende lovendringen på barnevernområdet siden 1953. De mest omgripende endringene bestod i at beslutningsmyndigheten i tvangssaker ble flyttet fra kommunale utvalg til fylkesnemndene, og at det ble mulig å kortvarig plassere barn utenfor hjemmet som hjelpetiltak. Videre hadde den nye loven et særlig fokus på barnets rettsstilling. Den uttalte ambisjonen var å kunne sette inn den rette hjelp til rett tid, med barnets beste for øye (Grinde 2004). I 2004 ble det overordnede ansvaret for barnevernet

flyttet fra fylkeskommunene til staten, og Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet for å forvalte ansvaret. Mens den generelle tendensen i Norden har vært stadig mer desentralisering på barnevernsområdet, har Norge med disse grepene beveget seg i motsatt retning (Bengtsson & Jakobsen 2009).

I juni 2009 ble det vedtatt enkelte endringer i Barnevernloven. En av endringene er ment å styrke ettervernet for ungdommer som er på vei mot en selvstendig tilværelse. Det er nå lovfestet at barnevernet er pliktig til å begrunne eventuelt opphør av tiltak eller avslag på søknad om tiltak, ut fra hensynet til hva som er til beste for ungdommen. Videre anbefales det fra statlig hold at ungdom som har takket nei til ettervern, skal få et nytt tilbud når de fyller 19 år. En annen endring er lovfesting av at det skal utarbeides en individuell plan for barn som har behov for langvarige og samordnede tjenester både fra barnevernet og fra andre instanser. En tredje endring som kan nevnes er lovfestet plikt til å evaluere hjelpetiltak underveis, slik at man tidligere kan endre strategi når tiltakene ikke fungerer på en ønsket måte, og slik unngå at barn blir værende lenge under uheldige forhold. En fjerde endring innebærer strengere krav til dokumentering av de biologiske foreldrenes omsorgsevne, før tilbakeføring kan innvilges (Barne- og likestillingsdepartementet 2009).

6.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer

Også i Norge er det et bredt spekter av plasseringsvarianter. Både av institusjoner og fosterhjem finnes det flere ulike varianter. Fosterhjem er den mest benyttede muligheten. Andelen unge 13–17 år som er plassert i fosterhjem har økt i løpet av inneværende tiår. En betydelig andel av fosterhjems-plasseringene er i *forsterkede fosterhjem*. Kun omkring en tredjedel av de unge 13–17 år er plassert på institusjon. Videre kan stigningen i antall plasseringer utenfor hjemmet i hovedsak spores til et økt antall plasseringer under ikke-institusjonelle former (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Av institusjoner der det er plassert ungdommer, finnes kategoriene ungdomshjem, rusmiddelinstitusjoner, akutt- og utredningsinstitusjoner, barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner, bo- og arbeidskollektiv, og atferdsinstitusjoner. Den største gruppen er ungdomshjemmene (ibid.).

De seks norske atferdsinstitusjonene er særskilte institusjoner for ungdom mellom 14 og 18 år med atferdsvansker, etablert av Barne- og likestillingsdepartementet i 2005. Behandlingen ved disse institusjonene er basert særlig på Tore Andreassens modell MultifunC – Multifunksjonell behandling på institusjon og i nærmiljø, i tillegg til behandlingsprogrammer som MST (Multisystemisk terapi) og PMT (Parent Management Training). MultifunC bygger på sosialøkologisk systemteori, empirisk forskning om årsaker til atferdsvansker, systemisk familieterapi og kognitiv atferdsmodifikasjon. Ungdommene får vanligvis behandling i ca. ett år, hvorav det første halvåret er på institusjon og det andre halvåret i hjemmet. Behandlingen følges tett av forskningsmiljøet ved Atferdssenteret, som ble etablert i 2003 (ibid., Andreassen 2005).

7 Sverige

7.1 Nøkkeltall

Det totale tallet på plasseringer utenfor hjemmet i Sverige har økt en del fra 1990-tallet til dagens nivå, men ser ut til å ha stabilisert seg. I 1995 lå de svenske tallene på ca. 7,8 promille av alle barn 0–17 år, mens det i 2004 lå på ca. 9,1 promille. En tilsvarende utvikling er gjeldende hvis vi ser nærmere på ungdom 13–17 år. I Sverige utgjør denne gruppen om lag 59 prosent av alle plasseringer utenfor hjemmet (Bengtsson & Jakobsen 2009).

7.2 Lovgunnlag ved plassering utenfor hjemmet

Den svenske lovgivningen rommer fire forskjellige plasseringsmuligheter: (Kilde: Bengtsson & Jakobsen 2009. Tallene gjelder for 2006.)

a) Frivillig plassering utenfor hjemmet

I Sverige kan barn plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i to ulike lovgivninger. Dersom foreldrene eller den unge over 15 år ikke motsetter seg plasseringen, er det sosiallovgivningen som er gjeldende. Det er her ikke tale om noen overføring av foreldremyndigheten til myndighetene. Dersom foreldrene eller den unge over 15 år ønsker det kan plasseringen også avsluttes uten særlige prosedyrer. Dette er den vanligste plasseringsmuligheten, og utgjør ca. 65 prosent av alle plasseringer.

b) Omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak

Dersom foreldrene eller den unge over 15 år derimot motsetter seg omsorgsovertagelsen, er det Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) som blir gjeldende. Etter denne lovgivningen har länsretten myndighet til å fatte vedtak om omsorgsovertagelse. I slike tilfeller overføres deler av det juridiske foreldreansvaret til myndighetene. Omkring 35 prosent av alle plasseringer utenfor hjemmet i Sverige finner sted etter LVU.

c) Akutt, midlertidig plassering

Denne muligheten finnes i Sverige som i de andre nordiske landene, og benyttes i tilfeller der foreldrene eller den unge motsetter seg plasseringen, og plasseringen ikke kan avvende prosedyren som følger med omsorgsovertagelse etter tvangsvedtak.

d) Permanent fosterhjemsplassing

Her overføres foreldremyndigheten til fosterforeldrene. Muligheten benyttes ved lengre plasseringer der barnet har vært plassert fra ung alder. Slike plasseringer kan også skje mot de biologiske foreldrenes vilje, men de har samtidig mulighet til å anke avgjørelsen. Omtrent 50 svenske barn blir hvert år plassert permanent i fosterhjem.

7.3 Lovendringer og aktuelle utredninger

På begynnelsen av 1980-tallet skjedde det omfattende lovendringer med relevans for barnevernet i Sverige. Sosialloven (Socialtjänstlag) var en ramme-lov for hele det sosiale område, inkludert barnevernet. I tillegg ble det skilt ut en egen lovgivning som omhandler tvangsbaserte intervensjoner, Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Lovendringene representerte en dreining fra barnevernets autoritære og kontrollerende rolle over mot en større innretning mot frivillighet og samarbeid. På 1990-tallet gjennomgikk Sverige betydelige økonomiske nedgangstider, men dette resulterte ikke i kutt i barnevernsbudsjettene slik som i Finland. Gjennom 90-tallet skjedde det videre en omorientering fra *vård* til *öppenvård*, med et bredere spekter av forebyggende hjelpetiltak. Det må presiseres at öppenvård i Sverige ikke inkluderer plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak, slik det gjør i Finland (Hestbæk 1998, Bengtsson & Jakobsen 2009).

Etter et omfattende utredningsarbeid ved Socialstyrelsen, ble det sommeren 2009 lagt frem forslag til en ny lov på barnevernsfeltet. Det foreslås å slå de to gjeldende lovgivningene på feltet sammen, til en Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU), som vil omfatte LVU-loven i tillegg til de bestemmelsene i sosialloven som berører barn. Skillet mellom sosialloven og LVU har vanskeliggjort arbeidet med utsatte barn og unge i visse situasjoner, for eksempel har det vært vanskelig å sette igang hjelpetiltak

(öppenvårdsinsatser) når foreldrene motsetter seg det, samtidig som man ikke anser situasjonen som så alvorlig at man ønsker å gripe inn med hjemmel i LVU (SOU 2009: 68).

Utover den foreslåtte sammenslåingen, inneholder utredningen i overkant av 40 forslag til endringer og justeringer til de gjeldende bestemmelsene i LVU og sosialloven. Blant annet tar utredningen til orde for å styrke kommunenes mulighet til å tilby hjelp og tjenester mer direkte uten foregående utredning og behovsprøving. Videre foreslås det å endre loven slik at sosialtjenesten lettere skal kunne følge opp et barn i situasjoner der foreldrene motsetter seg det. Utredningen foreslår også at hvert barn som er plassert utenfor hjemmet skal ha en egen *sosialsekretær*, som skal ha et særskilt ansvar og besøke barnet minst fire ganger i året. Det understrekes at barnets beste skal være det ledende hensyn i alle deler av LBU (ibid.).

Utredningen tar også opp utfordringer knyttet til nye grupper av potensielle klienter av barnevernet, med sammensatte problembelastninger. Dette inkluderer blant annet ensomme asylsøkende barn og unge, som siden 2006 har vært barnevernets ansvar. Direktivet etterlyser videre forslag til klarere rammer og regler for saksgang, prosedyrer og bekymringsmeldinger, blant annet med henblikk på samarbeid med andre instanser som skole, politi og juridisk system. Avslutningsvis kan det nevnes at utredningen åpner for å styrke rammene rundt fosterhjem, samt at det er oppe til diskusjon å utvide mulighetene for å adoptere barn som har vært plassert i fosterhjem over lengre tid under stabile rammer (ibid.).

7.4 Tendenser i bruken av ulike plasseringer

Barnevernet forvaltes i Sverige i stor grad av kommunene, organiseringen kan altså kalles desentralisert. Det har vært avdekket store regionale forskjeller både når det gjelder terskelen for omsorgsovertagelse, så vel som hvilke plasseringstyper som brukes.

Også i Sverige benytter man en rekke forskjellige plasseringsvarianter. På 1980-tallet vokste det frem en rekke mindre, private institusjoner. Slike institusjoner kalles gjerne *enskilda hem för vård eller boende*, og disse har tatt over en stor del av institusjonsplasseringene. Etter en lengre tids vekst ser det ut til at bruken av institusjonsplasseringer avtar noe. Offisielt har ambisjonen

lenge vært å begrense bruken av institusjoner. Institusjoner ses ifølge ekspertuttalelser i økende grad som en siste løsning for sosialt utsatte unge (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Hem med särskild tillsyn eller §12-*hem* skiller seg fra andre plasseringstyper ved at de har mer personale og at 75 prosent av plassene er «låsbare». Institusjonene drives av Statens institusjonsstyrelse, som ble opprettet i 1994. Muligheten benyttes i varierende grad, avhengig av ungdommens problematikk. Ved slike institusjoner er også en liten andel av ungdommene plassert på grunnlag av kriminelle handlinger (ibid.).

Som nevnt tidligere fokuserer Bengtsson og Jakobsen særlig på ungdom 13–17 år. Fosterhjem er den mest vanlige plasseringsformen. I 2006 var omkring 4900 unge plassert i fosterhjem, av i alt 7027 plasseringer utenfor hjemmet for denne gruppen. Videre anslås det at ca. 27 prosent av denne gruppen er plassert under institusjonelle former, og 73 prosent under ikke-institusjonelle former.

Blant de unge 13–17 år som ble plassert utenfor hjemmet for første gang i 2006, ble den største andelen plassert i *jourhem* eller *beredskapshem*, som tilsvarende midlertidige (akutte) fosterhjem. Kommunene har faste avtaler med fosterfamiliene, som forplikter seg til å ta imot et gitt antall barn (ibid.).

8 Aktuelle temaer innen nordisk barnevern

8.1 Barnets rettigheter i lovgivning og praksis

Alle de nordiske landene har ratifisert FNs Barnekonvensjon og tatt de sentrale prinsippene herfra inn i sin lovgivning på barnevernsfeltet. I tråd med dette holder alle landene fast på hensynet til «barnets beste» som en sentral begrunnelse for hvordan lovgivningen er utformet. Bengtsson og Jakobsen viser imidlertid at det er delte oppfatninger om nøyaktig hva som skal ligge i begrepet «barnets beste». Den felles målsetningen om barnets beste utmyntes på nokså forskjellige måter i de ulike landene; *«lighederne mellem de nordiske anbringelsessystemer findes fortrinsvis på det programmatiske plan, mens forskjellene bliver tydelige, så snart man graver dybere end de umiddelbare hensigtserklæringer»* (Bengtsson & Jakobsen 2009). Man ser dermed at FNs Barnekonvensjon har blitt innleiret i lovgivning, normer og praksis på ulike måter i de ulike nordiske landene.

Forskerne argumenterer for at lovgrunnlaget for plassering utenfor hjemmet er et velegnet inntak til å forstå hvordan barnets beste defineres i lovgivningen. Ettersom barnets beste er et sentralt prinsipp i lovgivningen i alle landene, vil rammene for plassering utenfor hjemmet si mye om hva som anses å være til barnets beste i denne kritiske situasjonen for barnet. Med andre ord kan lovgrunnlaget anses som et svar på spørsmålet om hva som er til barnets beste når det er aktuelt å plassere barnet utenfor hjemmet (ibid.).

Barnets beste er ikke nødvendigvis til enhver tid det samme som foreldrenes beste eller familiens beste. Dette motsetningsforholdet blir ofte tydelig når det er aktuelt å plassere utenfor hjemmet. Videre er dette noe som i alle landene i prinsippet løses ved *muligheten for tvangsinnngrep* i alle landene. Det er imidlertid stor forskjell på i hvor stor utstrekning muligheten benyttes, og det er tilsvarende stor forskjell på hva som skjer med det juridiske foreldreansvaret i forbindelse med en plassering (Hestbæk 1998, Grinde 2004, Bengtsson & Jakobsen 2009).

I Norge, Finland, Sverige og på Island, er ideen om *omsorgsovertagelse* sentral i forbindelse med langvarige plasseringer utenfor hjemmet – foreldremyndigheten flyttes helt eller delvis over til statlige og kommunale myndigheter. I Norge var det forut for utformingen av Barnevernloven i 1992 offentlig debatt om hvordan lovgrunnlaget for plassering utenfor hjemmet best kunne ivareta barnets langsiktige interesser. Man landet på en løsning der alle langvarige plasseringer skulle skje etter bindende tvangsvedtak. Med denne løsningen ønsket man å unngå at barn pendler frem og tilbake mellom foreldre og barnevern, og dermed sikre stabilitet i barnas oppvekst. I Finland har man lagt seg på en tilsvarende linje. Ved langvarige plasseringer utenfor hjemmet overflyttes deler av foreldremyndigheten til barnevernet, og foreldrene kan ikke fritt kreve barnet hjem. På Island anses det til barnets beste at foreldrene fratras foreldreansvaret når barnet først er plassert utenfor hjemmet. Også ved frivillige plasseringer overføres foreldremyndigheten, så lenge plasseringen vedvarer (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Sveriges linje i dette spørsmålet har utgjort en slags mellomposisjon, idet sosialloven oppfordrer til frivillighet og samarbeid med foreldrene så langt det er mulig, mens den separate lovgivningen for tvangsinngrep (LVU) har blitt benyttet i tilfeller der frivillighet og samarbeid ikke er oppnåelig. Ved plasseringer på grunnlag av sosialloven har foreldrene beholdt det juridiske foreldreansvaret, mens staten har overtatt deler av foreldreansvaret ved plasseringer på grunnlag av LVU (ibid.).

I Danmark har det tradisjonelt vært en annen forståelse av barnets beste som ligger til grunn for lovgivningen. Fra et familieorientert perspektiv kan det vurderes å være til barnets beste at de biologiske foreldrene beholder så mye ansvar som mulig, også når barnet plasseres utenfor hjemmet. Den danske lovgivningen legger i høyere grad opp til frivillighet og samarbeid, og ved frivillige plasseringer kan foreldrene eller den unge over 15 år fritt oppheve plasseringen (ibid.).

Man kan altså trekke opp en akse der foreldreansvaret aktivt begrenses i den ene enden, og i den andre enden konsekvent beholdes, mens man i mellom kan ha ulike blandingsformer. Bengtsson og Jakobsen fastholder at hensynet til barnets beste er et normativt tolkningsspørsmål, og dermed noe som ikke kan fastslås på en objektiv måte. Dette standpunktet går dermed

imot Grindes konklusjon fra hennes vignett-studie, der hun konkluderer med at det norske rammeverket og dets tilhørende praksis tar mer hensyn til barnets beste enn det danske og islandske (Grinde 2004).

Den norske linjen er som nevnt utformet med tanke på å redusere sammenbrudd og pendling mellom hjem og barnevern. De danske forskerne påpeker imidlertid at det mangler dokumentasjon for at denne politikken faktisk reduserer sammenbrudd i plasseringer og uplanlagte tilbakeføringer til foreldrene – samt at sammenbrudd nok er et uunngåelig aspekt i en betydelig andel av plasseringer utenfor hjemmet i alle land (Bengtsson & Jakobsen 2009). På den andre side vil mange stille spørsmålstegn ved om ikke den danske linjen, med såpass få innskrenkninger på foreldrenes rettigheter, i praksis vil gå på bekostning av barnets langsiktige interesser.

En felles utfordring for alle landene er det nok å etterleve i praksis, erklæringer om at barns rettigheter skal veie tyngst. Det kan være et uttrykk for denne utfordringen at mange lovendringer, utredninger og debatter fra 1990-tallet og frem til i dag, involverer et fokus på hvordan man ytterligere kan styrke barns rettigheter. Styrking av barn og unges rett til medbestemmelse og til å bli hørt underveis i prosessen med en plassering, er noe som stadig går igjen i slike sammenhenger.

8.2 Privatiseringen av barnevernet

Fra 1980-tallet og fremover har barneversfeltet i de nordiske landene gjennomgått en betydelig privatisering. Til forskjell fra privatiseringsprosesser på mange andre felt, har dette i stor grad skjedd uten omfattende debatter, og uten å møte særlig motstand fra sterke interesser. I den grad utviklingen har vært debattert og problematisert, har dette i første rekke skjedd i Norge og Sverige.

I Sverige, der utviklingen tallmessig har vært mest dramatisk, har Marie Sallnäs (2005) studert temaet nærmere. Mens institusjonene tidligere i stor grad var offentlige, er hele 90 prosent av dem i dag drevet av private aktører. I Finland har man sett en lignende utvikling, dog uten tallmessig like store endringer som i Sverige. I Norge har de siste års tendenser til sentralisering av ansvar gitt en litt annen utvikling. Likevel er det stadig slik at private aktører står ansvarlig for brorparten av plasseringer utenfor hjemmet. Danmark har

en lengre tradisjon enn de andre landene for å ha private aktører som en vesentlig og integrert del av plasseringslandskapet. Særlig på 1970- og 80-tallet ekspanderte bruken av de «socialpædagogiske opholdssteder», og private aktører har fortsatt å spille en sentral rolle frem til idag. På Island har man i liten grad hatt tradisjon for å bruke institusjoner overhodet. Det finnes likevel noen få privat drevne institusjoner idag, som alle har direkte drifts-kontakt med barneverndirektoratet (Bengtsson & Jakobsen 2009).

Bengtsson og Jakobsen presiserer at privatiseringen av barnevernet omfatter selve kjerneytelsene i barnevernet, ansvaret for den daglige omsorg for barn og unge, og ikke simpelthen randsonene for barnevernets virksomhet, som rengjøring og fellesinnkjøp. I dette lys er det ekstra interessant at prosessen har vært underlagt såpass lite debatt. Det er videre i høy grad et åpent spørsmål hvilke konsekvenser denne utviklingen har hatt og vil ha fremover. De danske forskerne beskriver en utvikling der ambisjoner om av-institusjonalisering i praksis har blitt til om-institusjonalisering, der nye former har blitt drevet frem, samtidig som institusjonspreget stadig har vært til stede også i de nye formene (ibid.).

Det knytter seg i det hele tatt flere åpne spørsmål og færre svar, til de private aktørers rolle i barnevernet. Forholdet til det offentlige barnevernet er i mange tilfeller uklart. Det er ikke nødvendigvis snakk om nøytrale kjøper-selger-relasjoner, men heller ofte særlige avtaler. Det er videre vanskelig å avgjøre nøyaktig hva de private aktørene tilbyr og hvordan dette skiller seg fra hva de offentlige institusjonene kan tilby. Fremveksten av private aktører har gitt et mer differensiert institusjonslandskap, med flere forskjellige behandlingstilbud. Likevel konkluderer forskerne med at tilbudet kun i begrenset grad har blitt mer spesialisert og tilpasset barn og unges varierte behov. Unntaket er innsatsen overfor ungdom atferdsvansker. Det kan med andre ord synes som om innholdet i tilbudet har blitt mindre oversiktlig, uten at dette nødvendigvis kan spores direkte til økningen av private aktører. I alle fall konkluderer forskerne med at barnevernsinstitusjonene så å si i stillhet har blitt et av velferdsstatens mest privatiserte områder (ibid.).

8.3 utfordringer i forbindelse med håndteringen av ungdom med atferdsvansker

Blant alle barn og unge som plasseres utenfor hjemmet, er ungdommene mellom 13 og 18 år overrepresentert. Denne gruppen utgjør mellom 50 og 60 prosent i både Danmark, Finland, Norge og Sverige. Variasjonen er større mellom landene hvis vi ser på hvor stor del av ungdomsgruppen som er plassert på institusjon. I Danmark og Finland er over 60 prosent av barnevernets ungdommer plassert på institusjon, mens det samme tallet er mye lavere i Norge og Sverige – henholdsvis 31 prosent og 26 prosent (Bengtsson & Jakobsen 2009).

I alle landene har det i løpet av de siste årene vært et økt fokus på en spesifikk gruppe blant ungdommene, nemlig ungdom med atferdsvansker. Man kan spore en anerkjennelse hos myndigheter av at atferdsvanskelige unge er en vanskelig håndterbar gruppe, i en så kritisk grad at det ses som nødvendig å skille ut gruppen og behandle ungdommene etter særegne prinsipper. Håndteringen av atferdsvanskelige unge utgjør et felt som står i mellom velferdsstaten og det strafferettslige system. Ungdommene kan ofte slites mellom klientrollen og rollen som kriminell, og dermed mellom behandling og straff. I tillegg kan man argumentere for at nærmiljøets og samfunnets interesser er involvert i saken, og ikke bare ungdommens og foreldrenes interesser. I forlengelsen av disse forholdene kommer det en ytterligere utfordring, når spørsmålet om tvang erstattes av et spørsmål om sikring. Utfordringen med å håndtere ungdom med atferdsvansker vil nok fortsette å melde seg i tiden fremover. Fra mange ulike hold kan det meldes om en tyngre og mer kompleks problembelastning hos utsatt ungdom (ibid.).

Nøyaktig hvem som utgjør «ungdom med atferdsvansker» defineres forskjellig i de ulike landene. I Danmark har den unges eventuelle kriminalitet blitt utslagsgivende etter at Ungdomssanktionen ble innført i 2001. I Norge og Sverige legges det vekt på rusmisbruk i tillegg til kriminalitet, men i alle tre landene finnes det en restkategori av typen «annen problematferd». I praksis er det dermed åpent for tolkning hvem som egentlig kvalifiserer til å være «ungdom med atferdsvansker» (ibid.).

Det økte fokuset på ungdom med atferdsvansker har på ulike vis ført til endringer i hvordan barnevernet tilnærmer seg dem. Alle de nordiske landene har beveget seg i retning av en mer konsekvent inngripen overfor ungdommene, og nye konkrete tiltak og metoder har blitt utviklet. De aller fleste som plasseres utenfor hjemmet på bakgrunn atferdsvansker, plasseres på institusjon. I Danmark og Sverige utgjør sikrede plasser og låste avdelinger en integrert del av institusjonslandskapet, mens man i Finland og Norge delvis har vært mer tilbakeholdne overfor slike metoder. Likevel er det en tendens til at bruken av tvang, og «sikring» eller innesperring, har blitt mer vanlig i alle landene (ibid.).

Bengtsson og Jakobsen konkluderer med at utviklingen går i retning av en mer «repressiv» praksis, som minner mer om straff enn behandling:

Inden for alle de nordiske lande er det en uttalt målsætning, at unge med adferdsvanskeligheter skal behandles og hjelpes til en bedre fremtid, men de skal samtidig straffes for deres lovbrud. Spørsmålet er imidlertid, om man i det hele taget kan tale om behandling, hvis den foregår under ufrivillige eller decidert tvangsmessige omstendigheter; eller om der blot bliver tale om en form for indirekte straff? (Bengtsson & Jakobsen 2009).

8.4 Evidensbaserte metoder

Ønsket om å utvikle evidensbaserte metoder innen barnevernet har vokst frem i flere av de nordiske landene i løpet av de siste ti årene. Kort sagt ligger det i evidensbaserte tilnærminger et ønske om å tilegne seg bedre kunnskap om «hva som virker». Tiltakene må følge nokså programmatiske manualer, slik at målbare elementer kan skilles ut og analyseres. Bengtsson og Jakobsen (2009) knytter fremkomsten av evidensbaserte metoder i barnevernet til den mer generelle dreiningen av velferdsstaten mot New Public Management, som kort oppsummert er en fellesbetegnelse på reformer i retning av økt målstyring, en ambisjon om kostnadseffektivitet, privatisering og et skille mellom bestiller og utfører.

I barnevernssammenheng har evidensbaserte metoder så langt vært mest aktuelt nettopp i forbindelse med ungdommer med atferdsvansker, og særlig som et alternativ til tradisjonelle institusjonsformer, som har vært mye kriti-

sert både for et høyt utgiftsnivå og for manglende positive effekter på ungdommene (ibid.).

Norge er det nordiske landet som i størst grad har forankret evidensbaserte metoder i barnevernssystemet. Etter mye kritikk av det daværende institusjonstilbud på 1990-tallet, kom det en statlig satsning som førte med seg opprettelsen av en rekke Atferdsinstitusjoner, i tillegg til Atferdssenteret, som skulle være forsknings-, evaluerings- og utviklingsenhet. Behandlingen ved atferdsinstitusjonene er basert særlig på Tore Andreassens modell MultifunC – Multifunksjonell behandling på institusjon og i nærmiljø (Andreassen 2005).

I Sverige har det også vært en stor interesse for evidensbaserte metoder, og det er etablert to søster-institusjoner til de norske atferdsinstitusjonene. Fra sentralt hold er det et ønske om å utvide evidensbaserte innsatser (SOU 2008:18), men til nå har man ikke sett den samme graden av statlig koordinering som i Norge. Ifølge Bengtsson og Jakobsen (2009) finner man i Sverige i høyere grad enn i de andre landene en bred debatt om den evidensbaserte tilnærmingen.

I Danmark registreres det også en stigende interesse for evidensbaserte metoder. I 2002 ble SFI Campbell etablert, et forskningsinstitutt som har som formål å opparbeide evidensbasert kunnskap om hele det sosiale område, primært gjennom forskningsoversikter og metaanalyser. De faktiske forsøkene med evidensbaserte metoder innen praksisfeltet har først og fremst skjedd etter lokale initiativ, og har dermed ikke fått den samme utstrekningen som i Norge (ibid.).

På Island startet man i 2008 opp med MST – Multisystemisk terapi. Dette kom delvis som et svar på institusjonskritikken som hadde blusset opp i senere tid, og som hele veien har hatt solid grobunn på Island. I Finland har det tilsynelatende ikke vært viet oppmerksomhet til evidensbaserte metoder i nevneverdig grad.

Bengtsson og Jakobsen knytter utviklingen med hensyn til evidensbaserte metoder i de ulike landene henholdsvis til graden av desentralisering, forskningens rolle og tradisjon for institusjonsbruk. Opptrappingen av statlig kontroll med barnevernet i Norge har gjort det mulig å forankre evidensbaserte metoder i institusjonalisert praksis, mens den ytterligere desentrali-

seringen som har funnet sted i Danmark og Finland nok fungerer som et hinder for en tilsvarende utvikling.

Sverige er det land som har mest tradisjon for vitenskapelig oppmerksomhet om sosialt arbeid. I Sverige har også de relevante fag vært forankret på universitetsnivå. Den svenske debatten om evidensbaserte metoder har ifølge de danske forskerne vært bred og nyansert, og ulike miljøer har stått på hver sin side i spørsmålet. Videre oppfatter de at den evidensbaserte tilnærmingen har hatt støtte fra forskningshold i Norge, mens den har møtt en del kritikk i Danmark – Sverige blir således stående i en mellomposisjon (ibid.).

Utviklingen kan også ses i sammenheng med det enkelte lands tradisjoner for å benytte institusjonsplasseringer, og mer spesifikt, i hvor stor utstrekning institusjoner har vært brukt, og i hvor sterk grad bruken av dem har vært kritisert. I Norge og Sverige har det tradisjonelt sett vært mer institusjonskritikk enn i Danmark og Finland. Denne forskjellen kan være med å forklare at man i Norge og Sverige i større grad ønsker å drive frem alternative institusjonsformer (ibid.).

9 Oppsummering

De totale plasseringsfrekvensene av barn og unge i de ulike landene varierer mellom ca. seks og ti per 1000 barn og unge i befolkningen. I Danmark og Finland plasseres en del flere barn og unge utenfor hjemmet enn i Norge og Sverige (Bengtsson & Jakobsen 2009).

De nordiske lands barnevern står overfor mange felles utfordringer. Tre sentrale komparative studier (Hestbæk 1998, Grinde (red.) 2004, Bengtsson & Jakobsen 2009) har likevel vist at de ulike landene løser sine utfordringer på tidvis nokså ulike måter. Hvordan man eventuelt skal vekte forskjeller og likheter avhenger av hvilket perspektiv man inntar – i et europeisk perspektiv, for eksempel, vil de nordiske landenes barnevern fremtre som nokså likartede, mens forskjellene blir tydeligere i et nordisk perspektiv.

Det løpende arbeid som foregår og har foregått de siste 10–20 årene med å endre og styrke det enkelte lands lovgivning, bærer naturligvis også preg av likheter og forskjeller mellom landene. Avslutningsvis i dette notatet kan det være hensiktsmessig å trekke frem noen tendenser som ser ut til å gjøre seg gjeldende på tvers av landegrensene, i forbindelse med utredninger og lovendringer. Et særlig honnørord som går igjen i mange lovforslag er samarbeid, og behovet for å styrke samarbeidet mellom relevante instanser i barnas og de unges liv vektlegges i mange sammenhenger. Videre er ønsket om å styrke rammene for og apparatet rundt fosterhjemmene noe som går igjen flere steder.

Sikring av barns rettigheter, i tråd med FNs Barnekonvensjon, ser ut til å være en konstant utfordring som er vanskelig å etterleve fullt ut i praksis. I forbindelse med arbeidet med lovendringer kan man merke seg stadige forsøk på å ytterligere styrke barns rettigheter.

Utviklingen i løpet av de siste 10–20 år ser ut til å ha gått i retning av et stadig større spekter av mulige hjelpetiltak og mulige plasseringsvarianter. Dette gjelder særlig hjelpetiltakene, noe som er i tråd med en forsterket orientering mot forebygging. En mulig mot-tendens her omtales av

Harrikarri og Satka (2006), som i Finland ser en dreining over mot «early intervention» og «hot spot»-tenkning.

Man kan også se tendenser til at styrking av ettervernet noen steder tas med i betraktningen i forbindelse med lovendringer. I en rapport om ettervern som ble publisert ved NOVA i 2008, fremgår det samtidig at ettervern har vært et nedprioritert område i Norden, i alle fall dersom man sammenligner med Storbritannia. Videre viser rapporten at overgangen til voksenlivet kan være svært sårbar for barnevernsungdom, og at tidligere barneverns-klienter senere i livet kommer systematisk dårligere ut enn gjennomsnittet med tanke på sentrale statistiske levkårsvariabler (Bakketeig & Backe-Hansen (red.) 2009). I det hele tatt vil nok utfordringene på ungdomssiden fortsette å melde seg i tiden fremover, blant annet i forbindelse med en stadig mer sammensatt problembelastning hos mange ungdommer, og i takt med faren for økt arbeidsledighet i kjølvannet av finanskrisen.

Litteraturliste

- Andreassen, T. (2005). Nye institusjonstiltak for ungdom med atferdsvansker. *Norges barnevern, 2-2005*.
- Backe-Hansen, E. (2001). *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutnings-teoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*. NOVA rapport 2/01. Oslo: NOVA.
- Bakketeig, E. & E. Backe-Hansen (red.). (2008). *Forskningkunnskap om ettervern*. NOVA rapport 17/08. Oslo: NOVA.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (29. juni 2009). *Endringer i barnevernloven*.
- Bengtsson, T.T. & T.B. Jakobsen. (2009). Institutionsanbringelse af unge i Norden: En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og tendenser. SFI-rapport 09:12. København: Socialforskningsinstituttet.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Grinde, T.V. (2003). *Nordisk barnevern: Likheter i lovgivning – forskjeller i praksis. Om kultur, normer og holdninger*. NOVA skriftserie 2/03. Oslo: NOVA.
- Grinde, T.V. (red.). (2004). *Nordisk barnevern: Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang*. NOVA rapport 18/04. Oslo: NOVA.
- Harrikari, T. & M. Satka. (2006). A New Regime of Governing Childhood? Finland as an Example. *Social Work and Society*, 4(2), <http://www.socwork.net/2006/2/series/transition/harrikarisatka>.
- Hearn, J., Pösö, T., Smith, C., White, S. & J. Korpinen. (2004). What is child protection? Historical and methodological issues in comparative research on *lastensuojelul* child protection. *International Journal of Social Welfare*, 13(1), 28–41.
- Hestbæk, A.-D. (1998). *Tvangsanbringelser i Norden: En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning*. Socialforskningsinstituttet rapport 98:15. København: Socialforskningsinstituttet.
- Indenrigs- og socialministeriet. (2004). Forlig om en forstærket indsats for udsatte børn og familier (anbringelsesreform), <http://www.ism.dk/Temaer/social-omraader/Boern-unge-og-familie/udsatte-boern-og-unge/Anbragte-boern-og-unge/Sider/Start.aspx>.

Indenrigs- og socialministeriet. (2009). Aftale om *Barnets Reform*,
<http://www.ism.dk/data/Dokumentertilnyheder/2009/Aftale%20om%20Barnets%20Reform1.pdf>.

Sallnäs, M. (2005). Vårdmarknad och svårigheter – om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12 (2–3).

Sinko, P. (2008). The New Child Welfare Act in Finland. *Children Webmag*,
<http://www.childrenwebmag.com/articles/child-care-articles/the-new-child-welfare-act-in-finland>.

Socialdepartementet. (2008). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. SOU 2008:18.

Socialdepartementet. (2009). *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*.
Betänkande av barnskyddsutredningen. SOU 2009:68.

Statistisk sentralbyrå. (2009). Barnevern, 2008. Fleire undersøkingar i barnevernet.
<http://www.ssb.no/barneverng/>.