

Tvangsanbringelser i Norden

*En komparativ beskrivelse af de
nordiske landes lovgivning*

Anne-Dorthe Hestbæk

With an English Summary

København 1998
Socialforskningsinstituttet
98:15

Tvangsanbringelser i Norden

En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning

Forskningsleder: Vita Bering Pruzan

Forskningsgruppen om børn, familie og minoriteter

Sekretærarbejdet er udført af forskningssekretær Jette Buntzen

Undersøgelsens følgegruppe:

Seniorforsker Else Christensen, Socialforskningsinstituttet

Cand.psych. Bo Ertmann, Danmarks Lærerhøjskole

Fuldmægtig Mette Grostøl, Amdtsrådsforeningen i Danmark

Afdelingsleder Ilse Johansen, Brøndby Kommune

Byretsdommer Niels Feilberg Jørgensen, Odense Byret

Fuldmægtig Pernille Kvarning, Kommunernes Landsforening

Ankechef Hanne Moos, Den Sociale Ankestyrelse

Landsdommer Marianne Højgaard Pedersen

Fuldmægtig Annette Poulsen, Socialministeriet

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-602-3

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principiayout af Bysted A/S

Illustrationer: Claus Dahl

Oplag: 1.400

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

Denne rapport om tvangsanbringelser i Norden er blevet til på foranledning af Den Sociale Ankestyrelse i Danmark. Undersøgelsens problemstilling har været at foretage en sammenlignende beskrivelse af lovgivningen på tvangsanbringelsesområdet i de nordiske lande med udgangspunkt i danske forhold. Redegørelserne for lovgivningen er suppleret med faktuelle oplysninger om omfanget af anbringelser i de nordiske lande.

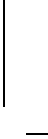
Komparative undersøgelser byder på helt særlige problemer. I dette tilfælde bestod problemet bl.a. i, at tvangsanbringelse ikke er et entydigt begreb landene imellem, og at antallet af (tvangs)anbragte kan opgøres på forskellige måder. Det har derfor været af afgørende betydning for projektet, at der har været knyttet en nordisk ekspertgruppe til undersøgelsen. Ekspertgruppen har været samlet til et 2-dages seminar i København i marts 1998 og har spillet en endog meget aktiv rolle i rapportens afsluttende fase. Den nordiske ekspertgruppe bestod ud over seniorforsker Anne-Dorthe Hestbæk af forsker Tarja Heino, Stakes, Finland; afdelingsleder Gudjon Bjarnason, Barnaverndarstofa, Island; forsker emeritus Turid Vogt Grinde, NOVA, Norge, samt afdelingsdirektør Suzanne Julin, Socialstyrelsen, Stockholm.

Herudover har der som et led i Socialforskningsinstituttets sædvanlige kvalitetssikring været nedsat en dansk følgegruppe til undersøgelsen. Den nordiske ekspertgruppe og den danske følgegruppe har hver især ydet et betydningsfuldt input til rapporten. Begge grupper takkes for deres store indsats.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker, cand.scient.pol. Anne-Dorthe Hestbæk. Stud.jur. Susanne Beck Petersen har været student på undersøgelsen. Socialrådgiver, fil.dr. Tine Egelund, Socialstyrelsen i Stockholm, har læst manuskriptet og givet nyttige kommentarer. Undersøgelsen er finansieret af Nordisk Ministerråd og Socialministeriet i Danmark.

København, december 1998

Jørgen Søndergaard



Indhold

| | |
|---|-----------|
| Kapitel 1 | |
| Sammenfatning og perspektiver | 9 |
| 1.1. Introduktion | 9 |
| 1.2. Sammenfatning af undersøgelsens resultater | 10 |
| 1.3. Rapportens opbygning | 19 |
| 1.4. På tværs af de nordiske sprog | 20 |
| Kapitel 2 | |
| Tvangsanbringelser i Norden – en indledning | 21 |
| 2.1. Baggrunden for en komparativ undersøgelse | 21 |
| 2.2. Problemstilling | 22 |
| 2.3. Metodeovervejelser: At sammenligne på tværs af lande | 25 |
| 2.4. At måle anbringelser | 26 |
| 2.5. Den nordiske ekspertgruppe | 31 |
| Kapitel 3 | |
| Danmark | 33 |
| 3.1. Organisering af børneværnet | 33 |
| 3.2. Udviklingen på anbringelsesområdet i tal | 34 |
| 3.3. Udviklingen i lovgivningen | 42 |
| 3.4. Ansvar og kompetence på børneområdet | 48 |
| 3.5. Kriterier for at anbringe uden for hjemmet | 51 |
| 3.6. Foreløbige anbringelser uden samtykke | 56 |
| 3.7. Retssikkerhed for forældre m.fl. | 56 |
| 3.8. Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse | 59 |
| 3.9. Klageregler | 61 |
| 3.10. Perspektiver | 64 |
| Kapitel 4 | |
| Finland | 67 |
| 4.1. Organisering af børneværnet | 68 |
| 4.2. Udviklingen på anbringelsesområdet i tal | 68 |
| 4.3. Udviklingen i lovgivningen | 76 |
| 4.4. Ansvar og kompetence på børneområdet | 77 |
| 4.5. Kriterier for at anbringe uden for hjemmet | 80 |
| 4.6. Brådsvende omhændertagande | 85 |
| 4.7. Retssikkerhed for forældre m.fl. | 85 |
| 4.8. Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse | 86 |

| | |
|--------------------------|----|
| 4.9. Klageregler | 90 |
| 4.10. Perspektiver | 93 |

Kapitel 5

| | |
|---|-----------|
| Island | 95 |
| 5.1. Organisering af børneværnet | 96 |
| 5.2. Udviklingen på anbringelsesområdet i tal | 98 |
| 5.3. Udviklingen i lovgivningen | 101 |
| 5.4. Ansvar og kompetence på børneområdet | 102 |
| 5.5. Kriterier for at anbringe uden for hjemmet | 107 |
| 5.6. Foreløbige anbringelser | 110 |
| 5.7. Retssikkerhed for forældre m.fl. | 111 |
| 5.8. Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse | 111 |
| 5.9. Klageregler | 113 |
| 5.10. Perspektiver | 115 |

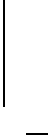
Kapitel 6

| | |
|---|------------|
| Norge | 117 |
| 6.1. Organisering af børneværnet | 117 |
| 6.2. Udviklingen på anbringelsesområdet i tal | 121 |
| 6.3. Udviklingen i lovgivningen | 125 |
| 6.4. Ansvar og kompetence på børneområdet | 128 |
| 6.5. Kriterier for at anbringe uden for hjemmet | 133 |
| 6.6. Midlertidige/foreløbige vedtak | 138 |
| 6.7. Retssikkerhed for forældre m.fl. | 139 |
| 6.8. Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse | 141 |
| 6.9. Klageregler | 144 |
| 6.10. Perspektiver | 146 |

Kapitel 7

| | |
|---|------------|
| Sverige | 149 |
| 7.1. Organiseringen af børneværnet | 150 |
| 7.2. Udviklingen på anbringelsesområdet i tal | 151 |
| 7.3. Udviklingen i lovgivningen | 158 |
| 7.4. Ansvar og kompetence på børneområdet | 160 |
| 7.5. Kriterier for at anbringe uden for hjemmet | 163 |
| 7.6. Omedelbar omhændertagande | 168 |
| 7.7. Retssikkerhed for forældre m.fl. | 170 |
| 7.8. Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse | 171 |
| 7.9. Klageregler | 174 |
| 7.10. Perspektiver | 177 |

| | |
|--|------------|
| Kapitel 8 | |
| <i>På tværs af de nordiske lande</i> | 179 |
| 8.1. Tvangsanbringelsesbegrebet | 179 |
| 8.2. Anbringelsesområdet i tal | 183 |
| 8.3. Anbringelsessteder | 187 |
| 8.4. Kompetence til at træffe afgørelse i tvangssager | 191 |
| 8.5. Kriterier for at anbringe uden for hjemmet | 196 |
| 8.6. Foreløbige anbringelser | 200 |
| 8.7. Retssikkerhed for forældre m.fl. | 204 |
| 8.8. Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse | 207 |
| 8.9. Klagemuligheder | 215 |
| 8.10. Ligheder og forskelle | 220 |
| | |
| <i>English Summary</i> | 227 |
| | |
| <i>Bilag 1. Ordliste, dansk-norsk-svensk</i> | 238 |
| <i>Bilag 2. Anbringelsesområdet i tal</i> | 240 |
| <i>Bilag 3. Oversigt over lovgivning på anbringelsesområdet</i> | 242 |
| | |
| <i>Litteratur</i> | 249 |
| | |
| <i>Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997</i> | 261 |



Sammenfatning og perspektiver

Dette kapitel indledes med en kort introduktion til rapportens problemstilling. Derefter følger en sammenfatning af undersøgelsens resultater samt en diskussion af, hvilke perspektiver resultaterne åbner op for. Afslutningsvis beskrives rapportens opbygning.

1.1.

Introduktion

Formålet med undersøgelsen er at foretage

en sammenlignende beskrivelse af de nordiske landes lovgivning på tvangsanbringelsesområdet med udgangspunkt i Danmark.

En af årsagerne, til at det er interessant at foretage denne sammenligning, er, at lovgivningen omkring anbringelser har været genstand for store ændringer i samtlige 5 nordiske lande i de seneste 10 år. Dette har ikke været beskrevet samlet, og der har således manglet et fundament for at sammenligne landene.

Rapporten rummer derfor en redegørelse for de bestemmelser, der i hvert af de nordiske lande regulerer tvangsanbringelsesområdet retligt. Det gælder fx, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse i tvangsanbringelsessager, kriterier for at gribe ind med tvang, retssikkerheden for de private parter, børns retsbeskyttelse, klageregler m.v.

For at øge nytteværdien af rapporten samt perspektivere landenes lovgivning vil der for hvert land også blive redegjort for anbringelsesområdet i tal. Hvor mange børn og unge anbringes årligt uden for hjemmet? Hvor stor en andel af disse anbringelser sker med tvang? Hvor mange foreløbige anbringelser finder sted?

Hvordan er aldersfordelingen på de anbragte? Hvilke anbringelsessteder benytter landene m.v.?

1.2.

Sammenfatning af undersøgelsens resultater

En sammenfatning af en rapport som denne, hvor hovedparten består i beskrivelse af 5 lande, kunne nemt ende op i lutter gentagelser, hvis hvert kapitel skulle indgå i sammenfatningen. Jeg vil i stedet koncentrere sammenfatningen om de centrale forskelle og ligheder mellem landene, som undersøgelsen har afdækket, samt de diskussioner som dette giver anledning til, og endelig de perspektiver det rejser. For en mere dybtgående redegørelse henvises der til de mange tabeller og figurer i kap. 8, hvor landene sammenlignes (samt bilag 2 og 3 bagest i rapporten, som giver en samlet oversigt over anbringelsesområdet i tal samt anbringelseslovgivningen).

Mange ligheder i lovgivning og praksis

Ser man overordnet på de 5 landes anbringelseslovgivning, er den første refleksion, at landene på mange områder ligner hinanden meget. I den forstand kan man sige, at lovgivningen indikerer en *fælles nordisk model*:

- I alle landene har kommunen ansvaret for at tage initiativ til en anbringelsessag (ärinde), og forberedelsen af sagen sker på kommunalt niveau.
- Der er relativt ens kriterier for, i hvilke situationer det offentlige kan/bør gribe ind med tvang.
- Der stilles særlige krav til sagsbehandlingen i disse sager, fx om udarbejdelse af planer for anbringelsen, hvor planens indhold er fastlagt ved lov.
- Kompetencen til at træffe afgørelse om en tvangsanbringelse kan ikke delegeres fra de uafhængige forvaltningsmyndigheder eller forvaltningsdomstole til forvaltningen.
- Der er knyttet særlige retssikkerhedsmæssige (rättsskyddsmässiga) procedurer til en tvangsanbringelse. Det er fx retten til at

udtale sig over for det organ, der kan træffe afgørelse om at tvangsanbringe.

- Der er i alle lande en mulighed for at klage over en sådan afgørelse til en uafhængig klageinstans.
- Det er muligt at iværksætte en foreløbig anbringelse (brådskande/omedelbar omhändertagande/omsorgsovertakelse), såfremt fjernelsen af barnet fra hjemmet ikke kan afvente den sædvanlige procedure knyttet til en tvangsanbringelse.
- Landene har i 1990'erne ratificeret FN's Børnekonvention, hvilket afspejles bl.a. i retssikkerhedsbestemmelserne for børn.

Også i landenes praksis ses grundlæggende ligheder. I alle 5 lande er familiepleje (familievård/fosterhjem) den mest benyttede form for anbringelsessted og døgninstitutioner (anstalter/barnevernsinstitutioner) den næst mest benyttede form (se tabel 8.3). Der er dog store forskelle på den relative vægtning af disse to typer anbringelsessteder. Danmark har den største andel børn og unge anbragt på andre anbringelsessteder end familiepleje og døgninstitution. På trods af disse forskelle ses en række fælles udviklingstendenser, som også præger udviklingen på centraleuropæisk plan (Hellinckx & Colton, 1993). Det er:

- styrkelse af familieplejens antalsmæssige forspring over for døgninstitutioner,
- metodisk og organisatorisk udvikling af anbringelsesstederne,
- mere fleksible indskrivningsmuligheder for det enkelte barn,
- relativt flere anbringelsespladser i privat regi og færre pladser i offentligt regi.

Også vigtige forskelle

Der er dog også nogle afgørende forskelle mellem landene. Den vigtigste er forskellen i, hvordan tvangsanbringelsesbegrebet defineres i lovgivningen (udførligt specificeret i kap. 8).

Danmark, Finland og Island har tre, Sverige to typer placeringer uden for hjemmet (jf. også figur 8.1), hvilket i princippet giver en adskillelse af frivillighed og tvang:¹⁾

- Placering uden for hjemmet som frivillig støtteforanstaltning, uden at der er tale om anbringelse, uden indgreb i det grundlæggende forældreansvar, og hvor forældrene til hver en tid kan begære barnet hjemgivet (gælder ikke Sverige).
- Frivillig anbringelse uden for hjemmet med dertil knyttede procedurekrav, fx om udarbejdelse af plan for anbringelsesforløbet. Forældrene kan til hver en tid begære barnet hjemgivet.
- Tvangsanbringelse uden for hjemmet med dertil knyttede retsvirkninger og procedurekrav bl.a. om, at afgørelsen skal træffes af en myndighed, der er uafhængig af forvaltningen, og at afgørelsen kan ankes. Forældrene kan ikke få barnet hjem, som de ønsker det, og der kan træffes beslutning om at begrænse samværet (umgänge) mellem forældre og barn.

Også i Norge kan børn og unge placeres uden for hjemmet som støttetiltag ("§ 4-4, femte led-placeringer"). Til forskel fra de øvrige 4 lande har Norge imidlertid ikke hjemmel til at iværksætte, hvad der i de andre lande defineres som frivillige anbringelser. Barnevernlovens § 4-12 giver hjemmel til at overtage omsorgen for et barn i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet. Hvis forældrene og den unge på 15 år og derover er enige heri, kan beslutningen om omsorgsovertagelse træffes ved forenklet behandling i fylkesnævnet, hvor parterne ikke er repræsenteret og ikke møder med vidner. Hvis de private parter ikke er enige heri, træffes afgørelsen om omsorgsovertagelse ved fuld fylkesnævnshandling. Man må imidlertid være opmærksom på, at omsorgsovertagelse i Norge altid må betragtes som et tvangsindgreb, uanset at forældrene og den unge har givet samtykke til forenklet fylkesnævnshandling. Der gøres indgreb i forældreansvaret, retten

1) Det betyder dog ikke, at grænsen mellem frivillighed og tvang er fuldstændig entydig i disse lande. Man taler i samtlige lande om problemet med gråzone-områder, hvor der kan være tale om "frivillig tvang".

til samvær mellem børn og forældre kan begrænses, og forældrene kan *ikke* kræve deres barn hjemgivet.

Disse forskelle betyder, at det er vanskeligt at sammenligne omfanget af tvangsanbringelser uden at tage en række forbehold.

På et mere konkret plan er der naturligvis også en række *forskelle i lovgivningen* og de procedurer, der er affødt heraf:

- Kompetencen til at træffe *afgørelse i tvangsanbringelsessager* er ikke placeret i samme organ og regi (jf. figur 8.2). I Finland og Sverige skal beslutningen om tvangsanbringelse godkendes i länsretten, som er en regional forvaltningsdomstol. I Danmark og Island ligger kompetencen i kommunale forvaltningsmyndigheders regi (børn og unge-udvalg/barnskyddsnämnd), i Norge hos en statslig forvaltningsmyndighed (fylkesnemnd). Undersøgelsen giver dog ikke belæg for at udtale sig om, i hvilken udstrækning disse forvaltningsdomstole og forvaltningsmyndigheder i praksis fungerer forskelligt, og hvilke konsekvenser det måtte have fx for de berørte børn og deres forældre.
- Danmark og Norge har krav om børnesagkyndig repræsentation i det besluttende organ, dette skal tilstræbes i Island. I Finland og Sverige er der ikke krav om børnesagkyndige.
- Danmark og Island har bestemte *kriterier om anbringelse med samtykke* og andre *kriterier om anbringelse uden samtykke*. I Finland og Sverige er kriterierne for at anbringe (omhändertagende) med og uden samtykke generelle. Det er frivillig anbringelse, når de private parter samtykker og tvangsanbringelse, når parterne ikke samtykker. For Norges vedkommende indebærer anbringelse uden for hjemmet i forbindelse med omsorgsovertagelse altid et element af tvang, uanset om forældrene accepterer forenklet behandling i fylkesnævnet og dermed omsorgsovertagelse.
- *Børn og unges rettigheder* i en tvangsanbringelsessag (fx retten til at blive hørt, at udtale sig for det besluttende organ, at anke sagen (besvære) etc.) er ikke helt ens. En af forskellene ved-

rører børns og unges partsrettigheder. Svenske børn og unge er altid part i en tvangsanbringelsessag *uanset alder*. Norske børn og unge er (uanset alder) altid part i en tvangsanbringelsessag på grund af adfærdsproblemer (og ellers når de fylder 15 år). Danske og finske 15-årige og derover er part i deres egen sag med deraf følgende rettigheder. I Finland har også børn fyldt 12 år selvstændig klageret, og både i Danmark og Finland har 12-årige og derover ret til at udtale sig i sagen. I Island skal man være myndig (fyldt 18 år) for at have partsrettigheder, men 12-årige og derover har ret til at udtale sig over for barnskyddsnet.

- Muligheden for at gribe ind over for forældrene varierer noget. I Island giver barnavernsloven hjemmel til at fjerne en voksen fra hjemmet samt til at straffe voksne, der begår overgreb mod børn. I Norge giver barnevernloven hjemmel til at fratage forældremyndigheden samt til tvangsadoption. I den forstand er disse indgreb mere fremme i børneværnets tiltag end i Danmark, hvor de ikke har hjemmel i anbringelseslovgivningen.
- Da afgørelsen om at anbringe uden samtykke træffes i forskelligt regi, er der tilsvarende *forskelle i klageinstanserne*. I Danmark og Island er 1. klageinstans en landsdækkende forvaltningsmyndighed (Den Sociale Ankestyrelse/Barnskyddsrådet), mens det i Sverige er kammarrätten, en forvaltningsdomstol, som der findes 4 af i Sverige. I Finland klager man enten til det kommunale socialnævn eller til länsrätten (en regional forvaltningsdomstol), alt efter hvilken procedure der er gået forud. I Norge klages i 1. instans til en lokal domstol (by/herredsretten) (se figur 8.6).
- *Sammensætningen af klageinstansen* varierer. I Finland er der krav om børnesagkyndig repræsentation, hvilket ikke er tilfældet i Island, Norge og Sverige. Danmark har en praksis med deltagelse af en børnesagkyndig rådgiver i ankemødet.
- Hvad angår *retten til at klage* over en afgørelse om tvangsanbringelse, har de kommunale socialnævne i Finland og Sverige selv mulighed for at klage over en afgørelse i länsrätten, hvis den går socialnævnet imod. Ud over de biologiske forældre

samt indehaverne af forældremyndigheden nævner finsk samt islandsk lov også plejefamilien eller andre, der har haft den daglige omsorg for barnet umiddelbart før tvangsanbringelsen, som klageberettigede parter i en sag om anbringelse uden samtykke (se figur 8.7).

Selv om der ovenfor gives eksempler på en række forskelle i landenes lovgivning, efterlader lighederne stadig et vægtigt indtryk, når man betragter landene overordnet. Denne konstatering bliver interessant, når man samtidig kan konstatere, at der er *store forskelle i landenes praksis:*

- Danmark har en næsten dobbelt så stor *andel af de 0-17-årige anbragt* uden for hjemmet, som de øvrige lande (ca. 9‰ af alle 0-17-årige er anbragt uden for hjemmet mod de øvrige landes 5-6‰; se også tabel 8.1 samt bilag 2).
- Til gengæld – og måske som en konsekvens af ovenstående – udgør *andelen af alle anbringelser med tvang* en relativt lille del af samtlige anbringelser i Danmark (ca. 10 pct.). I Finland og Norge, hvis lovgivning som nævnt adskiller sig fra de øvrige lande på netop dette punkt, er samtlige anbragte (jf. BSL § 16 og § 17, stk. 2/BL § 4-12) at betragte som anbragt med en eller anden grad af tvang. I Sverige udgør de tvangsanbragte knap 1/3 af alle anbragte 0-17-årige ved årets udgang.
- Danmark har på årsbasis endog meget få børn og unge (39), der placeres uden for hjemmet efter bestemmelserne *om foreløbig anbringelse*. I Finland og Norge er der et noget større antal foreløbige anbringelser (mere end 600 sager i hele 1996), mens der i Sverige er ca. 1.300 foreløbigt anbragte (omedelbart omhændertagna) årligt.
- Hvad angår *brugen af forskellige typer anbringelsessteder*, ligner Danmark og Finland hinanden med ca. 45 pct. familiepleje-anbragte, ca. 30 pct. døgninstitutionsanbragte og resten anbragt på andre typer anbringelsessteder ved udgangen af 1996. I den anden ende af spektret ligner Norge og Sverige hinanden med relativt mange familieplejeanbragte (75-82

pct.), 8-23 pct. på døgninstitutioner og en relativt lille andel på andre typer af anbringelsessteder.

- Sverige adskiller sig fra de øvrige lande ved dels at have et ret stort antal *sikrede (sluten) døgninstitutioner*. Ved udgangen af 1996 opholdt ca. 10 pct. af alle tvangsanbragte sig på sikrede afdelinger. Desuden kan man i Sverige placere tvangsanbragte i eget hjem som et led i udslusningsprocessen.

Forskelle og ligheder i en nordisk model

Som svar på spørgsmålet om, hvorvidt der kan identificeres en nordisk anbringelsesmodel, kan man konkludere, at lovgivningen overordnet bærer præg af de samme grundlæggende ideer og principper med Norge som undtagelse. Lovenes anvendelse og fortolkning resulterer dog i en række forskelle i praksis, som ikke kan forstås ud fra lovgivningen alene.

Hvorfor er der disse forskelle i anbringelsespraksis, når lovgivningen i store træk rummer de samme krav til et godt børneliv og de samme kriterier for, hvornår man skal gribe ind med en tvangsanbringelse? Der findes ikke nogen enkel forklaring herpå, men der er en række elementer, der hver især vil kunne bidrage til forståelsen af praksisforskellene. Som det er blevet påpeget af andre (jf. kap. 8), må man drage landenes kultur og traditioner på anbringelsesområdet ind i billedet.

Danmark har på et tidligt tidspunkt, på linie med de øvrige lande i Mellem- og Sydeuropa, haft en stærk institutionskultur, og har også i dag et stort og varieret udbud af døgninstitutioner. Det er nærliggende at antage, at et større udbud af døgnanbringelsespladser i Norge og Sverige til især unge ville kunne medføre en stigning i såvel antallet som andelen af anbragte unge, da der aktuelt er mangel på adækvate døgninstitutionstilbud.²⁾

Danmark har i nordisk sammenhæng haft ry for at have en høj omsætning af anbragte børn og unge over året målt i forhold til

2) I Danmark udgør de 15-17-årige anbragte således 40 pct. af alle anbragte i alderen 0-17 år. I Norge udgør de 28 pct., i Sverige 33 pct.

antal anbragte pr. 31. december. Et højt omsætningstal vidner om mange korte anbringelsesforløb. Finland og især Sverige har langt flere foreløbige anbringelser. Man kan have den hypotese, at en række af de forløb, der i Danmark bliver til korterevarende anbringelsesforløb efter de almindelige anbringelsesparagraffer, i Finland og Sverige registreres som foreløbige anbringelser.

Som nævnt i kap. 8 må mange andre faktorer antages at spille ind på anbringelsesområdet. Det kan fx være de overordnede socialpolitiske traditioner og ideologier, børneværnets opbygning og finansieringsstruktur, professionskulturer blandt de ansatte inden for børneværnet, uddannelses- og kvalifikationsstruktur, familiestruktur og -ideologi, opfattelsen af ansvarsfordelingen mellem stat og familie, demografiske forhold samt levekår og problemtyngde i de enkelte kommuner.

Perspektiver

Betragter man anbringelsesområdet og de faktorer, der påvirker det, står anbringelseslovgivningen i centrum som en basal ramme for det offentliges praksis på anbringelsesområdet. Praksis har imidlertid også en vis feed-back effekt på lovgivningen, der kan justeres, fx når det viser sig, at loven ikke fungerer optimalt.

Uden for denne relation mellem lovgivning og praksis findes en række faktorer, der kan influere på anbringelsesområdet. Vi har imidlertid ikke systematisk viden om, hvordan samspillet er mellem lovgivning og praksis på den ene side, og de øvrige faktorer på den anden side, og hvilke faktorer der fx virker mere ind på relationen imellem lovgivning og praksis end andre.³⁾

Skal man gøre sig nogen forhåbning om at forstå de konstaterede praksisforskelle vil det være nødvendigt med mere dybtgående, komparative studier i de enkelte lande. Følgende problemstillinger kunne da være interessante at undersøge:

3) Sygekassernes Helsefond i Danmark har imidlertid bevilget et beløb til fortsættelse af projektet om tvangsanbringelser i Norden, hvor disse problemstillinger vil blive taget op.

- Hvad der skal til, for at en sag bliver til en sag i det enkelte land?
- Hvor ligger tærsklen for, hvornår kommunerne griber ind med en tvangsanbringelse set i lyset af, at de formelle indgrebskriterier er relativt ens?
- Er der forskel på indsatsen over for forældrene under anbringelsen, som kan spille ind på, om barnet hjemgives eller ej?
- Hvilke værdisæt dominerer på anbringelsesområdet, fx værdier om barnets bedste, om permanente anbringelser, om betydningen af kontakten med de biologiske forældre etc.?
- Er der forskel i den indsats, der ydes over for barnet og familien, efter at anbringelsen er ophørt (eftervård)?
- Skal vi skaffe os sammenlignelig viden, ville det være af stor betydning at lave en prospektiv, longitudinel undersøgelse.

Samtidig trænger vi også til flere evalueringer og effektundersøgelser, da der ikke findes noget samlet overblik over effekten af at placere børn uden for hjemmet under forskellige former og med forskellige indsatser, eller effekten af at benytte tvang frem for frivillige indsatser. En af de senere undersøgelser på området er Nygaard Christoffersens (1993) efterundersøgelse af tidligere anbragte som 25-årige. Sammenlignet med en repræsentativ kontrolgruppe af 25-årige og med 25-årige, som er børn af forældre på langvarig kontanthjælp, står de tidligere anbragte som unge voksne i en betydelig mere udsat position. De får sjældnere en erhvervsuddannelse, er oftere arbejdsløse, de mangler i større udstrækning selvtillid, føler sig oftere afvist af andre, og de har langt hyppigere haft selvmordsovervejelser eller selvmordsforsøg (sammenlignet med både risikogrupper og kontrolgrupper).

En anden undersøgelse er Vinnerljungs (1996) registerundersøgelse af svenske søskende, hvor mindst et barn er vokset op i en langvarig familieplejeanbringelse, mens mindst én anden søskende er forblevet i hjemmet under opvæksten. Undersøgelsen viser overraskende, at der ikke er de store forskelle i disse børns liv som voksne, når de betragtes på gruppeniveau. (Vi ved dog ikke, om disse søskende oplever deres liv forskelligt). Resultaterne er provokeren-

de, fordi de tvinger os til at genoverveje, hvornår det er bedst for et barn at blive fjernet fra hjemmet, og hvornår det – tilsyneladende – er lige så godt for barnet at blive i hjemmet.

1.3.

Rapportens opbygning

Rapporten er opbygget således, at der i *kap. 2* redegøres mere udførligt for problemstillingen samt baggrunden for at undersøge udviklingen på tvangsanbringelsesområdet. *Kap. 2* rummer også en diskussion af de metodemæssige muligheder og begrænsninger ved komparative undersøgelser på tvangsanbringelsesområdet.

Herefter følger i *kap. 3-7* beskrivelser af de 5 nordiske lande i alfabetisk rækkefølge og bygget over samme skabelon:

- En redegørelse for udviklingen på anbringelsesområdet i tal
- Den historiske udvikling i lovgivningen
- Ansvar og kompetence på børneområdet
- Kriterier for at anbringe uden for hjemmet
- Foreløbige anbringelser
- Retssikkerhed for forældrene m.fl.
- Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse
- Reglerne for at klage over en tvangsanbringelse
- Perspektiver

I *kap. 8* sammenlignes der på tværs af landene med henblik på at fremhæve forskelle og ligheder på udvalgte områder.

Bag i rapporten findes *bilag 1-3*, som rummer

- en lille dansk-norsk-svensk ordliste,
- et skema over anbringelsesområdet i tal i alle 5 lande, samt
- et skema over lovgivningen på anbringelsesområdet på udvalgte områder i alle 5 lande.

Formålet med skemaerne er, at den interesserede læser på en nem og overskuelig måde kan orientere sig om et bestemt tema på tværs af de 5 lande. Allerbagest findes et *English Summary*.

1.4.

På tværs af de nordiske sprog

Det kan ikke undgås, at der bliver nogle sproglige skævheder i en rapport som denne, der er udarbejdet af en forsker med dansk som modersmål. Rapporten er hovedsageligt skrevet på dansk, men der er i kap. 4-7 om Finland, Island, Norge og Sverige citater fra de nationale lovgivninger på originalsprogene (islandsk og finsk lov dog i oversættelse til henholdsvis engelsk og svensk). Desuden vil der ved udvalgte gloser være en oversættelse i parentes, fx i tilfælde hvor det danske begreb måtte forekomme svært forståeligt for andre end danskere, eller hvor omvendt begreber på svensk eller norsk må forekomme uforståelige for danskere. Bagest i rapporten forefindes som nævnt en mindre ordliste over udvalgte danske, norske og svenske gloser (bilag 1).

Jeg tilstræber konsekvent at nævne landene i alfabetisk rækkefølge ved sammenligninger. Det vil sige, at Danmark som regel nævnes først, mens Sverige til stadighed må lide under at blive nævnt til sidst. Endelig skal det nævnes, at jeg allerede under litteratursøgningen i projektets indledende fase måtte konstatere, at omfanget af litteratur om Finland og Island på fx svensk eller engelsk ikke er særlig stort. Litteraturhenvisningerne til disse to lande er derfor mindre omfattende end til de øvrige lande.

Tvangsanbringelser i Norden - en indledning

I dette kapitel redegøres der for baggrunden for den foreliggende undersøgelse samt undersøgelsens problemstilling. Dernæst beskrives kort de metodemæssige muligheder og begrænsninger forbundet med at foretage en komparativ undersøgelse. Herunder redegøres der dels for problemet med at sammenligne statistisk materiale på tværs af lande, dels for hvilke mål, der benyttes i rapporten. Endelig er der en beskrivelse af arbejdet i den nordiske ekspertgruppe, der har været knyttet til undersøgelsen.

2.1.

Baggrunden for en komparativ undersøgelse

Denne undersøgelse er blevet til på foranledning af Den Sociale Ankestyrelse i Danmark. Ankestyrelsen, som er første klageinstans (besværsinstans) for tvangsanbringelser, indgår i Nordisk Generaldirektørkollegium. På årsmødet i 1996 besluttede man, at Danmark skulle iværksætte en komparativ undersøgelse af lovgivningen omkring tvangsanbringelser i de nordiske lande. Den foreliggende rapport er resultatet heraf.

På mange områder er der tradition for, at de nordiske lande sammenligner sig med hinanden. Vi ved imidlertid af erfaring, at der på trods af det nordiske fællesskab også er en række forskelle mellem landene såvel i struktur som i kultur. På anbringelsesområdet har ikke mindst Turid Grinde dokumenteret dette gennem Nordisk Råds projekt i 1980'erne "Samfunnets respektive familiens ansvar for barna" (Grinde, 1989, 1993). På vej mod årtusindeskiftet må man konstatere, at der er sket en markant udvikling på børneområdet i Norden i de seneste 10 år. I samtlige lande er lovgivningen ændret mere eller mindre gennemgribende siden den forrige nordiske undersøgelse. En række lande står aktuelt atter over for nye lovgivningstiltag. Anbringelsesområdet er således ikke

statisk, men kan med en metafor betragtes som et stort, tungt skib i stadig fremdrift.

2.2.

Problemstilling

Denne rapport beskriver tvangsanbringelseslovgivningen, som den aktuelt ser ud i de 5 nordiske lande. Men ét er lovenes indhold. Noget andet er, hvordan lovene fortolkes og anvendes. Lovene levner et rum for skønmæssige vurderinger, hvorfor de – naturligtvis – ikke udmøntes fuldstændig ens. Dette afspejles fx i store forskelle internt i landene. Der er altså grænser for, hvor vidtrækkende man kan konkludere på baggrund af en undersøgelse som denne, hvor vægten ligger på analyse af lovens bogstav.

Enhver lov bliver til i en given samfundsmæssig kontekst. Imidlertid ændrer vores fortolkning af loven sig i takt med, at samfundet i øvrigt ændrer sig, også selv om lovens bogstav stort set ikke forandres. Således varierer vores opfattelse, af hvornår det er legitimt at anbringe med tvang, over tid (jf. også Lundström, 1996). Man kan derfor sige, at fortolkningen af loven er en *social konstruktion*, der varierer med bl.a. den aktuelle sociale, økonomiske og politisk-ideologiske kontekst, dog inden for bestemte rammer.

Formålet med undersøgelsen er at foretage

en sammenlignende beskrivelse af lovgivningen omkring tvangsanbringelser i de nordiske lande med udgangspunkt i danske forhold.

Lovene og retssystemet har den vigtige funktion - ud over at regulere et område retligt - at udstikke principper og værdier for den samfundsmæssige praksis på et givent område. Derfor rummer lovene paragraffer, som ikke nødvendigvis er konkret anvendbare, men som fra det enkelte lands synspunkt er vigtige at bevare af hensyn til signalværdien/formålet. Det kan fx inden for børneværnsområdet være de generelle formålsbestemmelser om børns

ret til en tryk og sikker opvækst, som alle landes lovgivning rummer.

Med lovgivning tænkes fx både på de formelle kriterier, der skal være opfyldt, for at der er hjemmel (hemul) til at anbringe med tvang, og på hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse. Der tænkes endvidere på fx retssikkerheden i anbringelsessager samt klageregler.

Jeg har herudover ønsket at tilføje oplysninger om anbringelsesområdet i tal, sådan at læserne kan danne sig et indtryk af omfanget af (tvangs)anbringelser i de respektive nordiske lande. Disse oplysninger er søgt gjort så sammenlignelige som muligt gennem så vidt muligt at anvende de samme mål for alle landene. Udvalgte oplysninger er samlet på tværs af landene i en række skemaer i kap. 8. Herudover rummer bilag 2 og 3 i skemaform oplysninger om anbringelsesområdet i tal og i lovgivning for alle landene.

Jeg beskriver også omfanget af og bestemmelserne omkring frivillige anbringelser. Det kan måske undre, når problemstillingen vedrører tvangsanbringelser. Det er imidlertid kun muligt at forholde sig kvalificeret til tvangsanbringelsesområdet, hvis vi kender den kontekst, som tvangsanbringelserne er en del af.

Hvorfor undersøge tvangsanbringelser?

Et argument for at kaste blikket på tvangsanbringelser i Norden er, at børneværnet i Norden ikke har været genstand for en samlet behandling siden Grindes projekt i 1980'erne (op.cit.). Siden da er der, som nævnt, sket en markant udvikling på det lovgivningsmæssige område, hvilket der ikke er noget samlet overblik over.¹⁾

I starten af 1990'erne ratificerede de 5 lande FN's **Børnekonvention**. Konventionen benævner individer under 18 år som børn og fremhæver, at det er nødvendigt at betragte børn både som objek-

1) Det skal understreges, at den foreliggende rapport er resultatet af en beskrivende undersøgelse, som i indhold og indsats på ingen måder tåler sammenligning med Grindes undersøgelse, der løb fra 1983-88.

ter med behov for en særlig beskyttelse, men også som subjekter med særlige rettigheder. Børn skal have andel i samfundets ressourcer, og børn skal tage del i beslutninger, der vedrører dem selv. Det er en generel vurdering, at konventionen har været med til at øge den nationale og internationale opmærksomhed omkring børn som selvstændige rettighedshavere (Korpinen, 1995).

En række af børnekonventionens artikler har betydning for anbringelsesområdet. Fx siger artikel 3, at hensynet til barnets tarv skal være et overordnet princip i alle spørgsmål, som vedrører barnet, og at staten er forpligtet til at sikre barnets omsorg og beskyttelse. Et barn må kun adskilles fra forældrene mod deres vilje, hvis beslutningen herom underlægges en retlig prøvelse, og adskillelsen i øvrigt er nødvendig af hensyn til barnets tarv (artikel 9). Barnet har ret til at give udtryk for egne synspunkter i alle forhold, der vedrører det selv, og barnets synspunkter skal tillægges betydning alt efter barnets alder og modenhed (artikel 12). Endelig skal staten træffe passende foranstaltninger til beskyttelse af børn mod mishandling, forsømmelse, misbrug med videre (artikel 19), samt sikre alternativ omsorg til børn, der af en eller anden grund ikke kan blive i hjemmet (artikel 20). Børn, der berøves deres frihed, har ret til at opretholde kontakten med forældrene, til hurtig juridisk bistand, samt til at få sagen prøvet ved en domstol eller anden lignende uafhængig, upartisk myndighed (artikel 37) (Dansk UNICEF Komite og Socialministeriet, 1991).²⁾

Afgrænsning

Skønt det ville have haft stor nytteværdi, er en række problemstillinger beslægtet med tvangsanbringelsesområdet ikke behandlet i undersøgelsen. Det gælder fx begrænsning eller ophør af samvær (umgänge) mellem børn og forældre under en tvangsanbringelse, indlæggelse af et barn til behandling eller undersøgelse uden samtykke og tvangsindlæggelse/tilbageholdelse af gravide rusmiddelbrugere uden samtykke. Heller ikke helt konkrete problemstillin-

2) Danmark har netop afleveret sin 2. rapport til FN's Børnekomité om opfølgningen på FN's børnekonvention. Heri gøres der kun få bemærkninger af betydning for anbringelsesområdet (Justitsministeriet, 1998).

ger som fx køns- og aldersfordeling for tvangsanbragte, varigheden af tvangsanbringelserne i de respektive lande eller omfanget af nye anbringelser (nytilkomna) behandles i rapporten.

På et mere overordnet niveau er der den afgrænsning i undersøgelsen, at jeg primært har fokuseret på den lovgivning, der direkte regulerer tvangsanbringelsesområdet. Der er naturligvis en lang række andre lovkomplekser, der regulerer børns liv retligt, som ikke er inddraget, hvilket (jf. Berger, 1996) altid vil give et ufuldstændigt eller snarere partielt billede af en større helhed.

2.3.

Metodeovervejelser: At sammenligne på tværs af lande

Undersøgelsen er komparativ. Det vil sige, at tvangsanbringelsesområdet sammenlignes på tværs af de 5 nordiske lande. En litteratursøgning inden for det socialretlige område omhandlende børn viser, at den komparative litteratur er ganske sparsom (Therborn, 1996). Imidlertid er der i takt med internationaliseringsprocessen en stigende interesse for at sammenligne sig internationalt og for at importere og eksportere socialpolitiske ideer. Backe-Hansen & Havik (1997) problematiserer faren for, at man på et ikke så velovervejet grundlag implementerer ideer fra andre lande, uden at være grundigt informeret om de debatter, der måtte have gået forud herfor. Hertil kan føjes den overvejelse, at en given lovgivning altid er udviklet til at passe ind i et givent lands kultur. Det er ikke sikkert, at samme lovs ordlyd og indhold vil passe lige så godt ind i et andet lands kultur.

Internationalt bliver især Danmark, Norge og Sverige betragtet som "den skandinaviske model" - også selvom man internt i de tre lande mener at adskille sig fra hinanden. Spørgsmålet er, hvorvidt man kan tale om *den* nordiske model på anbringelsesområdet, eller om landene adskiller sig grundlæggende fra hinanden.

Al komparativ forskning lider under den svaghed, at der ofte er stærke vanskeligheder forbundet med sammenligninger på tværs. Populært sagt kan man komme til at sammenligne æbler med

pærer. Grinde har beskæftiget sig med denne begrænsning i komparativ forskning inden for anbringelsesområdet (1989 og 1993). Hendes studier peger på, hvor vanskeligt det er at sammenligne lande. Fra nationale studier ved vi ligeledes, hvor vanskeligt det kan være at sammenligne tal blot inden for en enkelt nations grænser, fordi lovgivning og opgørelsesmetoder ændrer sig over tid.

Det er tilmed ikke blot vores måder at opgøre antallet af anbragte børn og unge på i statistikken, der er forskel på. Forskellene er også indlejret i hele vores måde at betragte en børnesag på. Selv om to lande måske begge har som et kriterium for at anbringe uden samtykke, at der er tale om alvorlig risiko for barnets sundhed eller udvikling, vil opfattelsen af, hvornår der er tale om alvorlig risiko, formentlig variere mellem landene. Vores nationale opfattelser af, hvad der er normalt, og hvad der er afvigende, er imidlertid vanskelige at sætte ind i en absolut skala, der kan kvantificeres og sammenlignes. Vi er langt hen ad vejen nødt til at bero på kvalitative vurderinger af de nationale kulturer som den faktor eller det filter, der i princippet kan betyde, at en på papiret ens lovgivning i praksis forvaltes med store variationer.

Ulempen er således, at man altid må tage sammenlignende studier med et vist forbehold i den forstand, at der oftest ikke er tale om fuldstændigt sammenlignelige størrelser. Fordelen er, at de komparative studier trods alt giver os en mulighed for at forholde os til hinanden på samfundsniveau og dermed også at forstå den hjemlige socialpolitiske kontekst bedre. I bedste tilfælde kan sådanne undersøgelser inspirere til nytænkning på nationalt plan.

2.4.

At måle anbringelser

Når man, som jeg har gjort, starter med at studere tvangsanbringelser i sit eget land på nært hold, får man hurtigt en ganske entydig opfattelse af, hvad en tvangsanbringelse er, og under hvilke betingelser det er muligt at træffe afgørelse herom. En tvangsanbringelse er en placering uden for hjemmet uden de private par-



ters samtykke. Begynder man så at læse om de øvrige nordiske lande – om vistelser, placeringer uden for hjemmet som støttetiltag, omsorgsovertakelser og omhändertagande med og uden samtykke, med fuld eller forenklet sagsbehandling – fremstår tingene ikke så entydigt længere. Jeg skal undlade at begynde redegørelsen for tvangsanbringelsesbegrebet her, men vil henvise til landekapitlerne samt til kapitel 8, hvor de 5 lande sammenstilles.

Hvis det skal give mening at sammenligne, er det for det første nødvendigt, at vi tror, vi har tal, som er sammenlignelige og dermed i teknisk forstand opgjort på samme måde. Det er ikke altid tilfældet, og selv inden for det enkelte land er sammenligninger på tværs af et større spænd af år forbundet med masser af problemer, fx som følge af ændringer i lovgivningen, ændrede opgørelsesmetoder eller ændrede indberetningssystemer.

Det er lige så vigtigt, at vi måler det samme fænomen. Tvangsanbringelse er imidlertid ikke et entydigt begreb, som alle i Norden forstår det samme ved. I et land har man én form for tvangsanbringelser med hjemmel i én paragraf, i et andet to slags tvangsanbringelser med hjemmel i samme paragraf og i et tredje land flere slags tvangsanbringelser hjemlet i flere forskellige paragraffer.

Tilsvarende problemer gør sig gældende på europæisk plan. Hellinckx & Colton (1993) konstaterer, at såvel begreber som registreringer af døgnplaceringer varierer stærkt mellem EU-landene. De beskriver vanskelighederne med at sammenligne informationer fra lande, hvor love, økonomiske forhold og begreber varierer. Hellinckx og Colton mener, at det bl.a. er et spørgsmål om at kunne forstå forskellige referencerammer og traditioner, som giver forskellige associationer til tænkningen, hvilket imidlertid er vanskeligt at dokumentere. Selv om vi påvirkes af de samme internationale tendenser, tilpasses disse tendenser til de nationale betingelser, hvilket giver betydelige forskelle i forudsætninger, holdninger og værdier også mellem de nordiske lande (Grinde, 1989).

Undersøgelsen har derfor givet mig store metodemæssige udfordringer. Jeg har måttet søge at afklare, dels hvad landenes respektive statistikker egentlig opgør, dels hvad man forstår ved en række helt centrale begreber, fx frivillig anbringelse, tvangsanbringelse, omsorgsovertakelse, omhändertagande, öppen vård m.v. Her har hjælpen fra de nordiske eksperter været uvurderlig.

Jeg skal ikke undlade at bemærke, at det statistiske materiale i den foreliggende rapport, hvor lidet det end må forekomme, har kostet langt flere ressourcer at indsamle, end læseren umiddelbart forestiller sig. De nordiske landes statistiske enheder har store udfordringer foran sig, hvis der er et ønske om at etablere sammenlignelige data. Når man læser de konkrete tal må man tage et vist forbehold for de eksakte tal. Jeg har dog valgt i vid udstrækning at bringe de præcise tal i stedet for hele tiden at tage forbehold ved at skrive ca. 1.200, ca. 4.100 etc.

I den foreliggende rapport forekommer i landekapitlerne følgende mål, som det er hensigtsmæssigt at knytte nogle bemærkninger til:

Omsætningstal

Omsætningstallet opgør omfanget af anbringelser over en given periode, fx antallet af anbragte i hele 1996. Omsætningstallet er højere end bestandstallet, idet alle anbringelser, der har været aktuelle i et givent år, medregnes - også de, der er ophørt inden årets udgang. Hvis man opgør omsætningstallet på antallet af foranstaltninger, fx antal foreløbige anbringelser, kan det enkelte barn i princippet indgå mere end en gang i det samme tal.

Bestandstal

Til forskel fra omsætningstallet opgøres bestandstallet på en given dag, typisk den 31. december. Bestandstallet er lavere end omsætningstallet, fordi det kun medtager de børn, der var anbragt den pågældende dag. I en bestandsopgørelse er der derfor en overrepræsentation af børn anbragt i længere forløb, mens kortvarige placeringer vil være underrepræsenteret. I bestandsopgørelser kan det enkelte barn kun tælle med en gang.

Andelen af anbragte

Her sættes antallet af fx alle anbragte 0-17-årige i forhold til, hvor mange 0-17-årige der er i befolkningen som helhed. Andelen af anbragte er et godt, sammenligneligt mål på tværs af lande, og angives typisk i procent (fx antal anbragte pr. 100 0-17-årige i befolkningen) eller i promille (fx antal tvangsanbragte pr. 1.000 0-17-årige i befolkningen) (se fx tabel 8.1). Andelen af anbragte kan foretages med både bestandstal og omsætningstal.

Anbragte 0-17-årige/anbragte uanset alder

For at gøre tallene sammenlignelige har jeg tilstræbt at foretage alle opgørelser for anbragte i alderen 0-17 år. Reglerne om anbringelse af unge fyldt 18 år varierer imidlertid noget fra land til land. Derfor forekommer der i rapporten også opgørelser af anbragte uanset alder. På nogle områder har det kun været muligt at få oplysningerne uden aldersspecifikation. Det vil altid være angivet, hvilke aldersgrupper en given tabel eller figur inkluderer.

Antal børn – antal tiltag

Jeg tilstræber i rapportens opgørelser at tælle "hoveder", det vil sige, hvor mange børn og unge der var anbragt på et givent tidspunkt eller i et givent år. Hvert barn kan kun tælle med en gang i en sådan opgørelse. I nogle lande foretages visse opgørelser dog ikke på antal børn, men på antal indsatser (åtgærd/tiltak). Det kan fx være antallet af foreløbige anbringelser over et år (se bilag 2). I disse opgørelser kan det enkelte barn i princippet tælle med mere end én gang, hvis barnet fx har været midlertidigt anbragt 2 eller flere gange inden for det samme kalenderår.

Foreløbige anbringelser

Det danske begreb foreløbige anbringelser indgår i en række af opgørelserne. Det modsvares i de øvrige lande af brådskende omhändertagende, midlertidige/foreløbige vedtak samt omedelbar omhändertagende. I Danmark opgøres de meget få foreløbige anbringelser særskilt, mens de fx i Sverige ofte indgår i opgørelser over anbringelser uden samtykke. Jeg har i en række tilfælde be-

regnet fx antallet af tvangsanbringelser både inklusive og eksklusive foreløbige anbringelser (se fx bilag 2).

2.5.

Den nordiske ekspertgruppe

Som optakt til undersøgelsen blev der på initiativ fra Den Sociale Ankestyrelse foretaget en departemental høring i de nordiske lande med henblik på at indsamle relevant lovgivning. Desuden har der til undersøgelsen været knyttet en ekspertgruppe bestående af en ekspert fra hvert af de nordiske lande. Den nordiske ekspertgruppe har ud over denne rapport forfatter bestået af :

Finland: Tarja Heino:

Ph.d., forsker ved STAKES i Helsinki (National Research and Development Centre for Welfare and Health). Hun er forfatter til en række rapporter og artikler om anbringelsesområdet i Finland, herunder afhandlingen "Det dunkla klientskapet inom barnskyddet. Hur ett klientskap konstrueras av socialarbetaren" fra 1997.

Island: Gudjón Bjarnason:

Afdelingsleder i Barnaverndarstofa i Reykjavik (Statens barnskyddscenter), en statslig børneværnsmyndighed, der bl.a. rådgiver og fører tilsyn med de kommunale barnskyddsnavn, styrer de statslige behandlingsinstitutioner m.v. og er kommunerne behjælpelig med at finde plejefamilier.

Norge: Turid Grinde:

Turid Grinde er forsker emeritus, cand.psych. og Master of Public Health i 1976. Hun har tidligere været ansat ved Psykologisk Institut på Universitetet i Oslo og derefter ved Socialdepartementet fra 1969-1988 senest på et Nordisk projekt om barnevern. Pt. er Turid Grinde forsker ved NOVA i Oslo (Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velfærd og aldring) og har som aktuelt forskningsområde klager over børneværnsbeslutninger.

Sverige: Suzanne Julin:

Suzanne Julin er cand.jur., afdelingsdirektør i Socialtjänstgruppens allmänna enhet, Socialstyrelsen i Stockholm. Hun har arbejdet med børnespørgsmål samt familieretsspørgsmål i Socialstyrelsens regi siden 1972.

Eksperternes opgave har været at yde mig professionel sparring på forskningsprojektet. Det vil sige at diskutere begrebsmæssige forskelle og fortolkninger af loven, hjælpe med at fremskaffe litteratur om og personlige kontakter i de respektive lande, og i sidste fase at læse og tage stilling til manuskriptudkast om deres eget land. Ekspertene har også bistået med lokalt at få andre nationale eksperter til at læse og kommentere dele af manuskriptet. Sidst, men ikke mindst har eksperterne lagt store kræfter i at fremskaffe den fornødne statistiske dokumentation til mig.

Ekspertgruppen deltog i marts 1998 i et 2-dages seminar på Socialforskningsinstituttet i København. Her blev det indledningsvis diskuteret, hvad man i de respektive lande forstår ved centrale begreber som anbringelse set i forhold til tvangsanbringelse, foreløbig anbringelse, partsrettigheder, familiepleje (fosterfamilie/fosterhem) over for døgninstitution (anstalt) med videre, retssikkerhed i al almindelighed og børns retsbeskyttelse i særdeleshed, indgrebskriterier m.v. Desuden har Turid Grinde aflagt yderligere et besøg på Socialforskningsinstituttet. Ekspertgruppen har været til uvurderlig hjælp, ikke mindst i den sidste fase, hvor det bogstavelig talt er væltet ind med statistikker, supplerende litteratur samt kommentarer til manuskriptudkast. Uden denne gruppe ville den færdige rapport have været spækket med fejlagtige oplysninger samt fortolkninger af loven, der ikke ville have ramt fortolkningen i det pågældende land.

Danmark

Danmark har i 90'erne været gennem store ændringer i regelsættene inden for det sociale område, der også berører tvangsanbringelsesområdet. På baggrund af et større udvalgsarbejde om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge blev bistandsloven ændret markant med virkning fra 1. januar 1993. Pr. 1. juli 1998 er et helt nyt lovkompleks for det sociale område trådt i kraft som en afløser for den tidligere bistandslov (BL), hvilket dog ikke har medført afgørende ændringer på tvangsanbringelsesområdet. Den nye lov om social service (SEL) omtaler tvangsanbringelser som "anbringelser uden for hjemmet uden samtykke". Da begrebet "tvangsanbringelse" oftest anvendes i daglig tale, vil det fortrinsvis blive brugt også her.

3.1.

Organisering af børneværnet

Danmark har lagt termen "børneværn", som giver associationer til noget gammeldags, bag sig. Problemet er, at vi ikke har fundet et begreb, der kan afløse "børneværn" i dets positive forstand – at værne om børn. Vi taler fx om "viften af foranstaltninger" i indsatsen over for "børn og unge med behov for særlig støtte", hvilket ikke er særlig mundret. Jeg vil derfor tillade mig at genindføre begrebet børneværnet. Det fremmer også sammenligningen med de øvrige nordiske lande, der bruger begreber som "barnevern", "barnomsorg" og "barnskydd".

I Danmark ligger ansvaret for at anbringe børn og unge uden for hjemmet hos de 275 kommuner. Hver kommune skal (retssikkerhedslovens § 18, BL § 126) nedsætte et børn og unge-udvalg. Børn og unge-udvalget tager stilling til tvangsforanstaltninger på baggrund af en indstilling fra forvaltningen på kommunens veg-

ne.¹⁾ Siden 1993 har kommuner og amtskommuner delt udgifter-
ne til døgnanbringelse uden for hjemmet ligeligt. De 14 amter²⁾ er
ansvarlige for at tilvejebringe det nødvendige antal døgninstitu-
tionspladser (SEL § 51; BL § 96). Kommunerne skal selv finde
egnede familieplejer (fosterfamilier, familiehem), mens fx pladser
på socialpædagogiske opholdssteder udbydes som private service-
ydelser, kommunen kan købe.

3.2.

Udviklingen på anbringelsesområdet i tal

I dette afsnit redegøres der for udviklingen på anbringelsesområ-
det, hvad angår bl.a. omfanget af anbragte børn og unge, omfan-
get af tvangsanbringelser, aldersfordelingen på de anbragte, samt
hvilke typer af anbringelsessteder der bruges (i bilag 2 bag i rap-
porten findes disse oplysninger samlet for alle 5 lande).

Udviklingen i omfanget af anbringelser

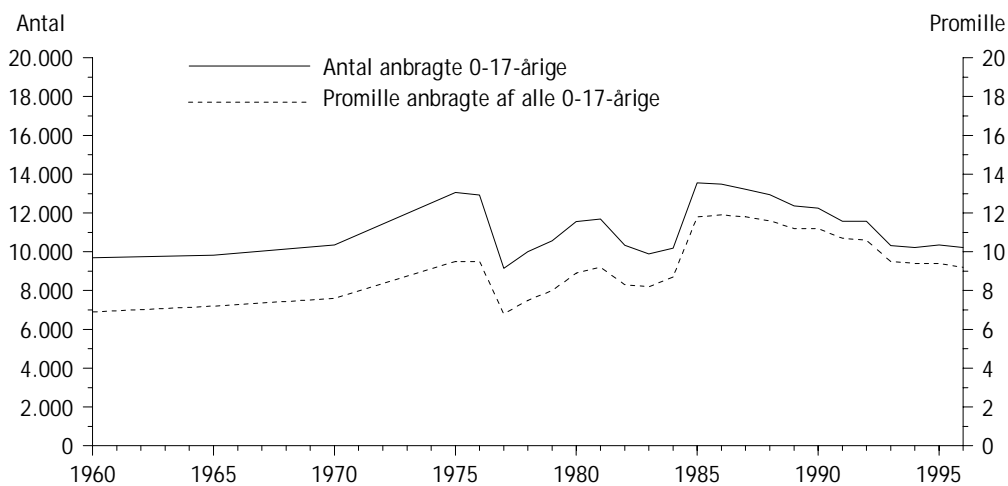
Det er umiddelbart svært at sammenligne anbringelsestal fra de
seneste 30 år, idet bl.a. lovændringer gennem tiderne har medført,
at man har henregnet forskellige grupper af børn og unge til antal-
let af anbragte (jf. også Hestbæk, 1997; Nygaard Christoffersen,
1993).

Desuden måtte man i starten af 1980'erne erkende, at statistikre-
gisteret med oplysninger om bistand til børn og unge havde fun-
geret utilstrækkeligt. En lang række sager blev ikke registreret som
afsluttede, men forblev fejlagtigt registrerede som uafsluttede. Op-
gørelserne for slutningen af 1970'erne samt starten af 1980'erne
overvurderede derfor antallet af anbragte. Via en tilbundsgående
gennemgang af systemet fik man afsluttet et betydeligt antal sager.
Konsekvensen er, at tallene for 1982 derfor ikke kan sammenlig-
nes med årene før. En anden ændring var, at indberetningssyste-
met blev ændret med virkning fra tællingsåret 1983.

-
- 1) Jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 937 af 10. december 1997 om
forretningsorden for børn og unge-udvalgene.
 - 2) København og Frederiksberg udgør hver især en amtskommune, mens
de øvrige 14 amter består af en række kommuner i fællesskab.

Ændringen af bistanloven pr. 1. januar 1993 indebar, at aflastningsophold, hvor barnet opholder sig hos en aflastningsfamilie fx hver anden eller hver tredje weekend, ikke længere tæller som anbringelse. Ligeledes blev der indføjet en ny placeringsmulighed, idet kommunen kan yde økonomisk støtte til et ophold uden for hjemmet, uden at der er tale om en egentlig anbringelse med deraf følgende retsvirkninger.³⁾ Bl.a. derfor faldt det samlede antal anbragte børn og unge i den statistiske opgørelse fra 1992 til 1993 (figur 3.1).

Figur 3.1.
Antallet og andelen af anbragte 0-17-årige (promille) 1960-1996 (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen (diverse årgange). Danmarks Statistik: Befolkningens bevægelser samt Befolkningen i kommunerne (diverse årgange).

Med disse forbehold in mente viser opgørelsen over de seneste knap 40 år, at såvel antallet som andelen af anbragte er præget af

- 3) Hvorvidt der bliver tale om en frivillig anbringelse uden for hjemmet (jf. SEL § 40, stk. 2, nr. 11) eller et frivilligt ophold uden for hjemmet (jf. SEL § 40, stk. 2, nr. 10) beror på en konkret vurdering af, om der er behov for en socialpædagogisk eller behandlingsmæssig indsats over for barnet efter en forud fastlagt plan med behov for opfølgning.

en vis *konstans*. Antallet af anbragte i alderen 0-17 år har svinget omkring de 10.000 i hele perioden med visse udsving, og med en faldende trend fra 1986 og frem.

Andelen af alle børn og unge i alderen 0-17 år, der er anbragt uden for hjemmet, har svinget omkring 1 pct. (10‰) med den laveste andel i 1960'erne (ca. 7‰). I de seneste 10-12 år er både antallet og andelen af anbragte faldet, dog med en vis stagnation fra 1994 og frem.

Udviklingen i omfanget af tvangsanbringelser

En opgørelse over antallet af tvangsanbragte i alderen 0-17 år viser et fald fra 1977 og frem med et lavpunkt i 1984 (436 tvangsanbragte ved årets udgang). Herefter er antallet af tvangsanbragte steget støt til at udgøre 1.056 ved udgangen af 1996 (stiplet linie i figur 3.2). Ser man på de tvangsanbragtes andel af alle anbragte (fuldt optrukken linie i figur 3.2), viser det stort set det samme mønster. I 1985 var kun 3,5 pct. af alle anbragte i alderen 0-17 år anbragt med tvang. Denne andel er steget markant i de seneste 10-12 år, således at 10,3 pct. af alle anbragte var tvangsanbragt ved udgangen af 1996.

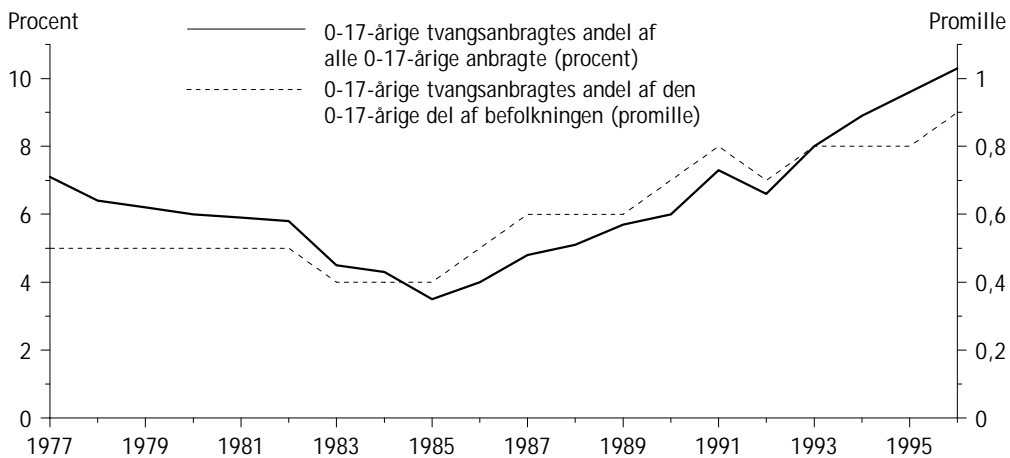
En relativt stor andel af de 0-6-årige, der er anbragt uden for hjemmet, er anbragt uden forældrenes samtykke (24 pct.), mens kun 3 pct. af de anbragte på 15 år og derover er tvangsanbragt. De tvangsanbragtes faldende andel frem til midten af 1980'erne skal formentligt ses i sammenhæng med etableringen af et mere bredspektret og fintmasket net af forebyggende foranstaltninger i den samme periode. Det er dog interessant at konstatere, at trenden er vendt; mens antallet og andelen af alle anbragte børn og unge er faldet over de sidste 10-12 år, er der samtidig sket en *tre-dobling* i andelen af tvangsanbragte.

Der kan ikke gives nogen entydig forklaring på den stigende brug af tvangsanbringelser. Nogle peger på, at det er en negativ effekt af, at kommunerne i nogle år har prioriteret den forebyggende indsats, hvor barnet kan blive i eget hjem. Herved har systemet

skubbet en pukkel af tunge anbringelsessager foran sig (Amtsrådsforeningen, 1998; Amtsrådsforeningen i Danmark, 1996).⁴⁾ Denne hypotese bidrager imidlertid ikke til at forklare, hvorfor en stigende andel små børn i alderen 0-3 år anbringes med tvang.

Figur 3.2.

Tvangsanbragtes andel af alle anbragte (pct.) og af alle 0-17-årige (promille) 1977-1996 (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen (diverse årgange). Danmarks Statistik: Befolkningens bevægelser samt Befolkningen i kommunerne (diverse årgange).

En anden forklaring kan være, at holdningerne til tvangsanbringelse har ændret sig, således at det i dag er mere legitimt for kommunerne at anbringe børn og unge med tvang, end det var for 10 år siden. Graversen-udvalget slog til lyd for, at det for at undgå de såkaldte gråzone-anbringelser med "frivillig tvang" (jf. også Caspersen, 1988) evt. kunne blive nødvendigt at acceptere flere tvangsanbringelser. Det nævnes desuden eksplicit i serviceloven/BL, at der ikke behøver at være sket alvorlig skade, før man kan tvangsanbringe uden for hjemmet. Det er tilstrækkeligt, at *risikoen* herfor er åbenbar.

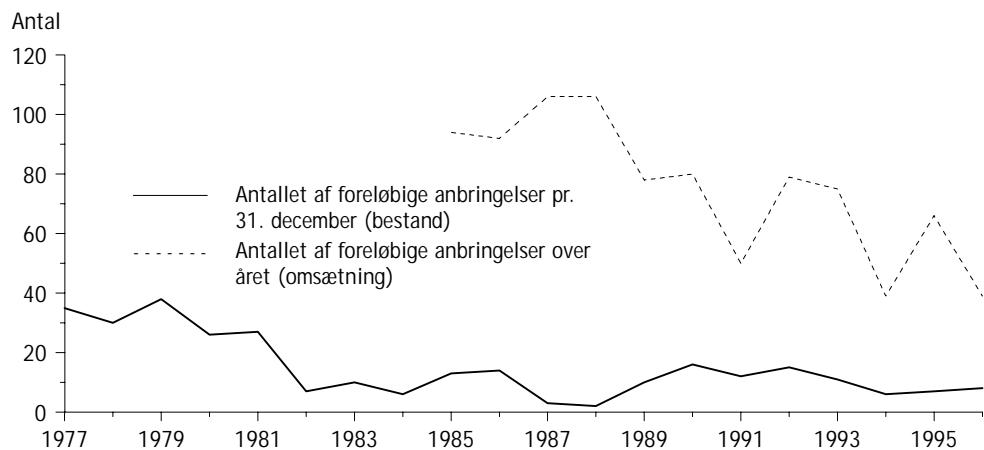
4) Dog går 2/3 af udgifterne til børn og unge inden for det sociale område stadig til behandling, mens 1/3 bruges på forebyggende tiltag.

Endelig mener nogle, at vi som en konsekvens af en samfundsudvikling med svækket integration står over for familier med tungere og tungere problemer. I disse familier er frivillige støttetiltag i hjemmet sjældent tilstrækkelige. Familien vil samtidig ikke give samtykke til at anbringe barnet uden for hjemmet, hvorfor det kan blive nødvendigt at anbringe med tvang.

Foreløbige anbringelser

Danmark benytter i ringe omfang foreløbige anbringelser (brådskande/omedelbar omhändertagande, jf. figur 3.3).

Figur 3.3.
Antallet af foreløbigt anbragte opgjort over året samt pr. 31. december 1977-1996.



Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen (diverse årgange).

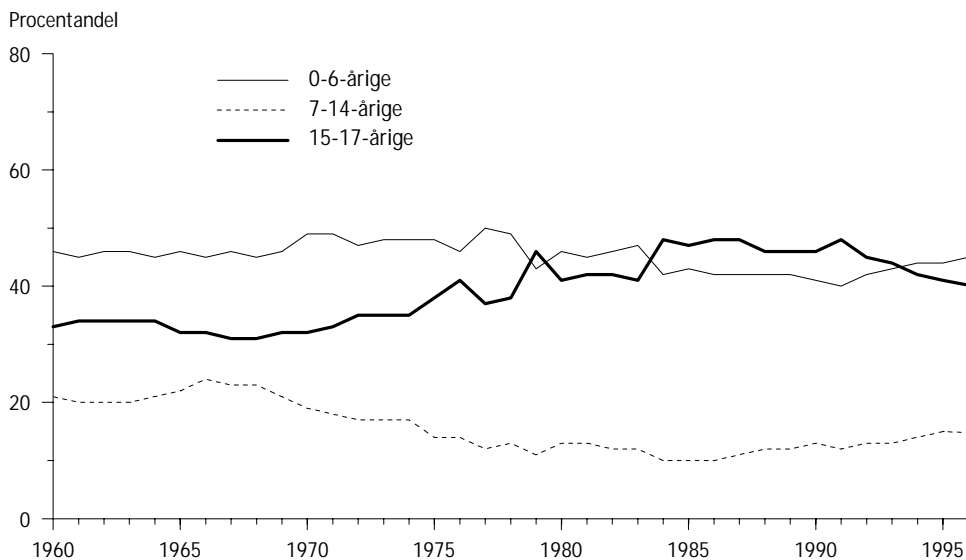
Antallet af foreløbige anbringelser målt ved årets udgang har fra 1977 og frem ligget på under 40, og ved udgangen af 1996 var i alt 8 (otte) børn eller unge foreløbigt anbragt. Antallet af foreløbige anbringelser over årene har svinget lidt mere (den stiplede kurve i figur 3.3), men siden 1989 har der ikke været over 80 forelø-

bige anbringelser over et helt kalenderår.⁵⁾ (Kriterierne for at træffe foreløbige afgørelser beskrives i afsnit 3.6).

Udviklingen i aldersfordelingen

Over de sidste knap 40 år har aldersfordelingen for anbragte børn og unge forandret sig i en langsigtet, stabil trend. Efter en faldende tendens udgør de 0-6-årige anbragte nu en stigende andel af alle anbragte (15 % ved udgangen af 1996). Andelen af 7-14-årige er efter nogle års fald igen kommet op på at udgøre 45 pct. af alle 0-17-årige anbragte de seneste år, mens de 15-17-årige er faldet til at udgøre 40 pct. Dette er delvis en følge af den nævnte lovændring, hvor visse ophold uden for hjemmet, som især vedrører store børn og unge, ikke længere medregnes til anbringelsestallet.

Figur 3.4.
Fordelingen af 0-17-årige anbragt uden for hjemmet på aldersgrupper 1960-96 (procent) (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen (diverse årgange).

5) Omfanget er så lille, at man må overveje, hvorvidt der er tale om fejl i indberetningen af foreløbige anbringelser til Danmarks Statistik.

Anbringelsessteder

Danmark benytter en række forskellige anbringelsessteder fordelt på 3 hovedtyper: familiepleje (fosterfamilje/familiehem), døgninstitutioner (barnevernsinstitutioner/anstalter) samt opholdssteder.

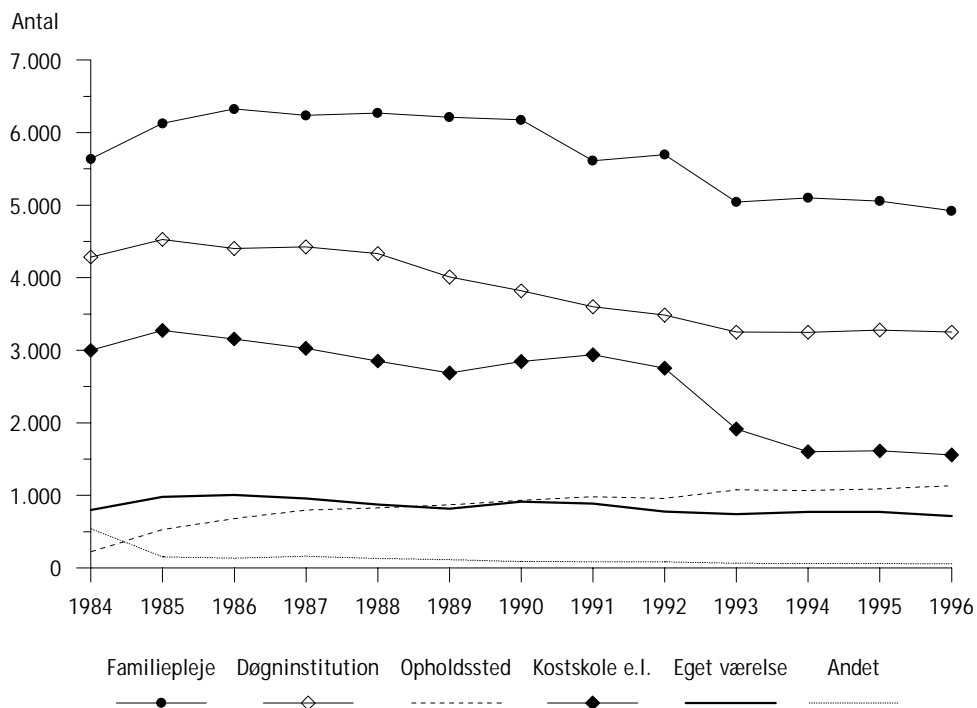
Mest udbredt er *familiepleje*, som dækkede 42 pct. af alle anbringelser ved udgangen af 1996. I praksis rummer "familiepleje" forskellige anbringelsestilbud. Der er fx familieplejer, som består af et ægtepar, der ikke nødvendigvis har særlige pædagogiske eller terapeutiske forudsætninger, men som vurderes at kunne yde det anbragte barn støtte i form af et sundt og stabilt familieliv. Et andet eksempel er de professionelle familieplejer, hvor en eller begge forældre har fx en pædagogisk uddannelse, og hvor plejeforholdet forudsætter, at mindst en af forældrene ikke har andet erhvervsarbejde end det, der vedrører det anbragte barn.

Plejefamilier skal godkendes af den stedlige kommune. Organisatorisk er det oftest sådan, at kommunen indgår en kontrakt med en familie om plejeforholdet for det enkelte barn, hvori vederlaget (godtgøring) herfor specificeres. Mange steder har kommunen uddelegeret opgaven med at finde samt at føre tilsyn med familieplejer til private familieplejeforeninger.

Den næststørste kategori er *døgninstitutioner* under ét med 28 pct. af alle anbragte. Det er fx skolehjem, hvor eleverne modtager undervisning på institutionen; behandlingshjem, hvor der ydes en behandlingsmæssig indsats, hvad enten denne er rettet mod fysiske eller psykiske problemer; eller det er observationshjem, hvor barnet eller den unge er for en kortere periode med henblik på observation af den enkeltes behov. Desuden er der spædbørnshjem rettet mod små børn med behandlingsbehov, fx børn med føtalt alkoholsyndrom, børn af narkotikamisbrugere, samt små børn, der af andre grunde enten skal i langvarig familiepleje eller bortadopteres. I Danmark starter ca. 50% af børnene anbringelsesforløbet på en døgninstitution (Hestbæk, 1997), hvor de mere langsigtede behov klarlægges. Herefter flytter en del videre til fx familiepleje eller anden form for døgnpleje, eller de hjemgives måske.

Den tredje store kategori af anbringelsessteder kaldes under ét for *opholdssteder* og er i særdeleshed døgntilbud til unge. Opholdssteder skal godkendes af den stedlige amtskommune. Under opholdsstederne hører fx kost- og efterskoler med 13 pct. af alle anbragte. En kost- eller efterskole er typisk et almindeligt undervisningstilbud, hvor eleverne bor på skolen. Størstedelen af pladserne besættes af almindeligt betalende elever, mens nogle pladser købes af kommunerne til anbringelse af en ung.

Figur 3.5.
Anbragte børn og unge (uanset alder) opgjort på typen af anbringelsessted 1984-1996 (antal) (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Danmarks Statistik: Social sikring og retsvæsen (diverse årgange).

En anden form for opholdssted er det, der i statistikken lidt misvisende kaldes socialpædagogiske kollektiver, der rummer 10 pct. af samtlige anbragte. De socialpædagogiske kollektiver så dagens lys i tresserne og halvfjerdsene bl.a. i form af "arbejds- og levestedsmiljøer" parallelt med hele kollektivbevægelsen (Hegland, 1985). De betegnes i dag ofte som *socialpædagogiske opholdssteder* (Støvelbæk & Holbøll, 1994), og har udviklet sig til at repræsentere en mangfoldighed af døgnanbringelsesmuligheder for især unge. De betragtes som en mellemform mellem og alternativ til familiepleje og døgninstitution. Et eksempel kan være et ægtepar med socialpædagogisk uddannelse, der etablerer et opholdssted for 4-6 unge med en bestemt problematik (Hegland, 1985; Jørgensen, 1997). Udviklingen i lovgivningen har medført, at der i store træk efterhånden kun er økonomiske og administrative forskelle på socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner.

Endelig rummer opholdsstederne også anbringelse på eget værelse med 6 pct. Kategorien "Andet" dækker primært skibsprojekter, hvor unge er knyttet til et skib, og hvor den pædagogiske og behandlingsmæssige indsats bl.a. foregår i forbindelse med udøvelsen af de praktiske opgaver.

Brugen af familiepleje, døgninstitution og kost-/efterskoler er faldet svagt men stabilt gennem de sidste ca. 15 år. Til gengæld har der været en stigende brug af socialpædagogiske opholdssteder (figur 3.5).

3.3.

Udviklingen i lovgivningen

Langt op i dette århundrede var dansk lov på børneområdet præget af, at statens opgaver var af kontrollerende, indgribende og sanktionerende karakter.⁶⁾ Betænkningen om statstilsyn af 1895 samt børneloven af 1905 afspejlede en tro på, at det gennem (tvangs)opdragelse var muligt at sikre børn mere hensigtsmæssige opvækstbetingelser. Op til 1958 medførte en anbringelse uden for

6) Afsnittet bygger på Graversen-betænkningens korte gennemgang af udviklingen i dansk børneværnslovgivning (Betænkning 1212, 1990).

hjemmet, at forældremyndigheden overgik til det offentlige, så længe anbringelsen varede. Hvad enten forældrene gav deres samtykke til anbringelsen eller ej, gjaldt de samme procedureregler.

I perioden 1958-1964 fyldbyrdedes overgangen fra et *reaktivt* system byggende på tvang til et *tilbudsorienteret* system, hvor foranstaltninger ideelt set skal være helhedsorienterede, frivillige og iværksættes som resultat af en dialog med familien. Muligheden for frivillig anbringelse og dermed for at bevare forældremyndigheden under anbringelsen blev indført.

I 1976 blev dansk sociallovgivning reformeret med indførelsen af bistandsloven, der i én lov omfattede hele det sociale område. Indholdsmæssigt medførte det dog ikke væsentlige ændringer. Bistandsloven er siden revideret flere gange på børn og unge-området. I 1982 blev reglerne om tvangsanbringelse ændret for at styrke forældrenes retssikkerhed. Der blev indført ret til gratis advokatbistand, en stramning i brugen af foreløbige anbringelser og et krav om årlig genbehandling af tvangsanbringelsessager. I 1984 blev det besluttet, at tvangsmæssig afbrydelse af kontakten mellem det anbragte barn og forældrene kun må ske for en tidsbegrænset periode. Klagemulighederne herover blev endvidere styrket.

Den seneste større revision af betydning for anbringelsesområdet skete med ikrafttræden den 1. januar 1993. Denne revision var et resultat af Graversen-udvalgets betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge (Betænkning 1212, 1990), hvilket der redegøres særskilt for nedenfor, og vurderes af Andersen et al. (1996) at betyde en klar styrkelse af såvel børnenes som forældrenes retssikkerhed. I foråret 1997 vedtog Folketinget at lade bistandsloven afløse af et helt nyt lovkompleks. Pr. 1. juli 1998 reguleres anbringelsesområdet således primært via *serviceloven* samt retssikkerhedsloven.⁷⁾

7) Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service. Da lovene er trådt i kraft kort tid før denne rapportes offentliggørelse, henvises der ofte til både serviceloven (SEL) og den tidligere bistandslov (BL).

Endelig kan det nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1. juli 1992 er indkorporeret i dansk ret, og at Danmark har ratificeret FNs børnekonvention i 1991. Begge konventioner rummer artikler⁸⁾ af betydning for anbringelsesområdet.

Graversen-udvalget⁹⁾

Forud for ændringen af bistandsloven pr. 1. januar 1993 var der foregået et stort arbejde i "Udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge", i daglig tale Graversen-udvalget. Udvalgets kommissorium var følgende:

"Der har fra tid til anden været rejst kritik af bistandslovens regler om foranstaltninger over for børnefamilier med særlige behov. Disse regler bringes ofte i anvendelse i tilspidsede situationer, hvorfor det er af særlig betydning, at retssikkerheden er så stor som mulig på dette område... Med henblik på en revurdering af bistandsloven på dette område nedsættes et sagkyndigt udvalg..."
(Betænkning 1212, 1990, p. 7)

Udvalgets opgave var rettet mod at opstille nogle krav til håndteringen af børnesager, der har gyldighed, uanset hvordan den pædagogiske udvikling former sig. Som lede-tråde for arbejdet havde udvalget opstillet en række problemstillinger. Én problemstilling vedrørte retssikkerhed forstået som et retligt værn for familierne mod vilkårlighed, magtfuldkommenhed og magtfordrejning fra det offentlige side, hvor børn og forældre i udgangspunktet har sammenfaldende interesser. En anden problemstilling vedrørte retsbeskyttelse af barnet mod overgreb og opvækstvilkår, der skader barnets sundhed eller udvikling. Den hidtidige lovgivning var i denne henseende blevet kritiseret for en for ensidig varetagelse af forældrenes retssikkerhed.

8) Artikel er betegnelsen for de enkelte afsnit i konventionerne.

9) Udvalget var opkaldt efter formanden i hovedparten af perioden, professor Jørgen Graversen. Nuværende landsdommer Lis Sejr færdiggjorde udvalgsarbejdet.

Graversen-udvalget fremhævede vigtigheden af at skabe kontinuitet i arbejdet med de berørte familier som en forudsætning for adækvat behandling. Den sociale indsats skulle iværksættes på baggrund af et velunderbygget kendskab til familien samt systematiske forundersøgelser, og formålstjenlighed skulle være styrende for valg af foranstaltning.

Graversen-betænkningen opstillede to modeller for placering af beslutningskompetencen i tvangsanbringelsessager. Dels en model med kompetencen i amtskommunalt regi. Dels en videreførelse af den kommunale kompetence, men i et nyt børn og unge-udvalg, hvilket med visse justeringer blev den model, politikerne valgte at videreføre. Desuden blev retssikkerheden styrket, idet dommeren og den pædagogisk/psykologiske sagkyndige blev stemmeberettigede medlemmer af udvalget. Børn og unge-udvalget er som forvaltningsmyndighed uafhængigt af den kommunale forvaltning.

Lovrevision pr. 1. januar 1993

På grundlag af Graversen-betænkningen blev bl.a. kriterierne for tvangsanbringelse ændret med virkning fra 1. januar 1993. Der skal være "*åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade*" som følge af de årsager, der nævntes i bistandslovens § 35, nr. 1-4. Disse ændrede formuleringer var primært tænkt som en præcision af lovgivningen, der var ikke tilsigtet en realitetsændring. Kriterierne er videreført uforandret i servicelovens § 42.

Af øvrige lovændringer i forlængelse af Graversen-udvalgets arbejde, som er videreført i serviceloven, kan nævnes følgende:

- Der skal foretages en grundig undersøgelse af barnets eller den unges forhold, når det må antages, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte (SEL § 38, BL § 32c). Undersøgelsen skal klarlægge, hvilke former for støtte, der er behov for. Der bør ikke iværksættes mere indgribende foranstaltninger end nødvendigt. Det er muligt at foretage en undersøgelse uden forældrenes eller den unges samtykke, typisk under op-

hold på en institution eller ved indlæggelse på sygehus. Undersøgelsen skal være afsluttet inden 2 måneder efter børn og unge-udvalgets afgørelse herom (SEL § 39; BL § 32d). Reglen er uden for anbringelsesbestemmelserne, idet det netop skal afklares, om betingelserne for anbringelse eller andre foranstaltninger er til stede

- Inden der tages beslutning om anbringelse uden for hjemmet, skal kommunen udarbejde en plan – kaldet handleplan – for opholdet, uanset om der er tale om anbringelse med eller uden samtykke (SEL § 53; BL § 66b). Serviceloven præciserer 4 indholdsmæssige krav til planen. Formålet med anbringelsen samt den forventede varighed af anbringelsen i lyset af formålet skal fremgå. Endvidere skal det angives, hvorvidt der gælder særlige forhold vedrørende barnets eller den unges behandling, uddannelse m.m., og endelig hvilke former for støtte der selvstændigt skal iværksættes over for familien i forbindelse med, at barnet eller den unge opholder sig uden for hjemmet og i tiden efter hjemgivelse.
- For at fremme et forpligtende samarbejde mellem familie og forvaltning og forebygge uhensigtsmæssige hjemtagelser, skal forældrene og den unge på 15 år og derover afgive *informeret samtykke* til formålet med anbringelsen, sådan som det er beskrevet i planen (se afsnit 3.7).
- Unge fyldt 15 år er part i sagen. For at en anbringelse skal være frivillig, kræves der samtykke fra både forældremyndighedsindehaveren og den 15-årige og derover (SEL § 40, stk. 1; BL § 33, stk. 1).
- Når man vil tvangsanbringe, skal forvaltningen udarbejde en indstilling til børn og unge-udvalget om anbringelse uden samtykke.¹⁰⁾ Indstillingen skal bl.a. indeholde den nævnte plan samt oplysninger om barnets/den unges og forældremyndighedsindehaverens holdning til sagen (SEL § 59, BL § 123).
- Forældre og børn har ret til samvær og kontakt under en anbringelse (SL § 57, stk. 1; BL § 67, stk. 1). Således "*... påhviler det kommunen at sørge for, at forbindelsen mellem forældrene*

10) Jf. bekendtgørelse 937/97 om forretningsorden for børn og unge-udvalg.

og barnet eller den unge holdes ved lige” (Socialministeriet, 1998a).¹¹⁾

Bistandsloven pr. 1. januar 1993 indeholdt således mange nye regler for arbejdet med børn og unge i kommuner og amter.

Service-loven pr. 1. juli 1998 (gældende lov)

Som nævnt trådte et nyt lovkompleks i kraft pr. 1. juli 1998, herunder serviceloven samt retssikkerhedsloven, som begge bygger på bistandsloven. Hvad angår anbringelser uden for hjemmet, adskiller serviceloven sig ikke afgørende fra den tidligere bistandslov. Som en reaktion på en række konstaterede problemer med at realisere bistandslovens intentioner for et anbringelsesforløb (Christensen, 1998; Hestbæk, 1997) er der i den nye servicelov indarbejdet en række præciseringer.

Service-loven understreger betydningen af et grundigt undersøgelsesarbejde forud for beslutninger om foranstaltninger (SEL § 38, stk. 1), herunder at kommunen skal inddrage de fagfolk, som allerede har viden om barnet/den unge. Der skal i planen specifikt tages stilling til, hvilken indsats der selvstændigt skal iværksættes over for forældrene (SEL § 53, stk. 2), samt hvilke foranstaltninger der tænkes iværksat både over for forældre og barn efter en eventuel hjemgivelse af barnet. Desuden skal de kommunale sagsbehandlere have en stærkere kontakt med anbringelsesstederne. Endelig er der sket en præcisering af bestemmelserne om eftervård (SEL § 46, stk. 3 og 4). Forud for hjemgivelse skal kommunen sammen med indehaveren af forældremyndigheden samt barnet/ den unge angive den videre indsats i forbindelse med hjemgivelsen. Når den unge fylder 18 år, og anbringelsen ophører, skal kommunen i samarbejde med den unge angive, hvilken form for støtte og vejledning der skal ydes den unge.

11) Dansk lovgivning læner sig således op ad de skoler, der betragter forældrene som uerstattelige (fx Fanshell & Shinn, 1978; Aldgate, 1976; Lindén, 1983), hvad angår betydningen af kontakten mellem barn og forældre.

3.4.

Ansvar og kompetence på børneområdet

Kommunalbestyrelsen¹²⁾ har en overordnet forpligtelse til at føre tilsyn med de forhold, som børn og unge i alderen 0-17 år lever under, ligesom den har pligt til at yde rådgivning og støtte (SEL §§ 6 og 33; BL § 32, stk. 1). I praksis udfører den kommunale forvaltning dette arbejde.

Underretningspligt

Borgerne har en generel pligt til at underrette kommunalbestyrelsen, hvis de får kendskab til, at et barn under 18 år udsættes for vanrøgt, nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer barnets sundhed eller udvikling i fare (SEL § 36, BL § 20). Offentligt ansatte samt visse grupper, der i kraft af deres profession har kontakt med børn og unge, har en skærpet underretningspligt (læger, medarbejdere ved alternative pasningsordninger samt medarbejdere ved de frie grundskoler og frie kostskoler).¹³⁾

Børn og unge-udvalget

I hver kommune findes en særlig forvaltningsmyndighed nedsat af kommunalbestyrelsen, børn og unge-udvalget, som skal træffe afgørelse om bl.a. tvangsanbringelser (SEL § 62; BL § 127).

Børn og unge-udvalget nykonstitueres hvert 4. år samtidig med den nye kommunalbestyrelse. Udvalget har 5 medlemmer: 3 medlemmer er valgt af og blandt kommunalbestyrelsens medlemmer; desuden er byretsdommeren i retskredsen medlem (er der flere byretsdommere, udpeger Justitsministeriet en). Endelig udpeger amtsrådet¹⁴⁾ et pædagogisk/psykologisk sagkyndigt medlem. Efter de samme regler vælges en personlig stedfortræder for hvert medlem. Udvalgets sammensætning afspejler, at der er en overvejende lægmandsindflydelse i udvalget, og udvalget er uafhængigt af den

12) Kommunalbestyrelse (byråd/borgerrepræsentation) er kommunens politiske ledelse. Vælges ved kommunalvalget hver 4. år, senest i 1997.

13) Bekendtgørelse nr. 875/1997 om underretningspligt over for kommunen med hjemmel i servicelovens § 35.

14) Amtsrådet er den politisk valgte ledelse af amtskommunen. Amtsrådet nyvælges hvert 4. år samtidig med valg til kommunalbestyrelserne.

kommunale forvaltning (Pedersen, 1993). Udvalget vælger selv formand og næstformand blandt de 3 kommunalbestyrelsesmedlemmer. Formanden fastsætter tid og sted for børn og unge-udvalgets møder.

Dommerens opgaver fremgår af retssikkerhedsloven (§20, stk. 2) og af bekendtgørelse af forretningsorden for børn og unge-udvalget (937/97). Dommeren leder forhandlingerne i udvalget og påser, at der er foregået de nødvendige undersøgelser forud for forhandlingen. Dommeren skal påse, at parterne (indehaverne af forældremyndigheden, den unge på 15 år og derover samt deres advokat(er)) har fået tilbud om at se sagens akter. Dommeren skal også påse, at de er blevet gjort bekendt med muligheden for at udtale sig, inden der træffes afgørelse i sagen. De 12-14-årige børn skal have været indkaldt med henblik på at udtale sig, i praksis ofte i et separat møde med udvalget. Dommeren kan kræve, at der optages et retligt forhør efter retsplejelovens § 1018, hvilket forekommer meget sjældent. Dommerne vejleder generelt børn og unge-udvalget om, hvordan lovene forstås og anvendes.

Børn og unge-udvalget er kun beslutningsdygtigt i tvangsanbringelsessager, når mindst 4 ud af 5 medlemmer er til stede, heraf både dommeren og den pædagogisk/psykologisk sagkyndige eller disses stedfortrædere. Ingen ud over udvalgets medlemmer og protokolføreren må deltage i mødet under voteringen, heller ikke sagsbehandleren. En beslutning om tvangsanbringelse kræver mindst 4 af de 5 medlemmers stemme for beslutningen.

Børn og unge-udvalgets kompetence

Børn og unge-udvalget er tillagt beslutningskompetence om følgende tvangsmæssige foranstaltninger (SEL § 62; BL § 127):

- 1) gennemførelse af undersøgelse efter § 39,
- 2) anbringelse uden for hjemmet efter § 42,
- 3) opretholdelse af anbringelse efter § 43,
- 4) gennemførelse af lægelig undersøgelse/behandling efter § 44,
- 5) godkendelse af foreløbig afgørelse efter § 45, stk. 3,

- 6) ændring af anbringelsessted efter § 55, stk. 2, jf. § 42,
- 7) afbrydelse af forbindelsen m.v. efter § 57, stk. 3,
- 8) flytning eller hjemtagelse efter § 64, stk. 4, og
- 9) brev- og telefonkontrol efter § 108, stk. 2.

Som noget nyt er det lovfæstet, at børn og unge-udvalgets afgørelser skal meddeles skriftligt. De skal (som hidtil) være begrundede og indeholde oplysninger, om hvordan man kan klage over afgørelsen (SEL § 62; BL § 127).

Børn og unge-udvalget træffer desuden beslutning om (SEL § 57; BL § 67):

- at barn og forældre skal have samvær sjældnere end 1 gang om måneden, eller at samværet helt skal afbrydes,
- anonymisering af barnets/den unges anbringelsessted, samt
- at barn og forældre kun må have overvåget samvær.¹⁵⁾

Børn og unge-udvalget træffer sin beslutning efter indstilling fra forvaltningen på vegne af kommunen, og beslutningerne iværksættes af forvaltningen. Det er forvaltningens kompetence at vælge anbringelsessted. Udvalget kan ikke selvstændigt pålægge forvaltningen at iværksætte bestemte foranstaltninger. Udvalget kan således ikke betinge sig, at barnet anbringes på en bestemt institution, men kan alene godkende eller afvise kommunens indstilling om foranstaltning.

De beføjelser, som børn og unge-udvalget er tillagt, kan ikke varetages af andre, hverken i forvaltningen eller i andre udvalg under kommunalbestyrelsen (Pedersen, 1993).

15) Ved overvåget samvær (samvær under tilsyn) må forældre og barn ikke være alene sammen, kun under tilstedeværelse af en repræsentant for kommunen, fx medarbejder fra forvaltningen, døgninstitutionen eller familieplejeforeningen. Overvåget samvær kan besluttes, når det er nødvendigt af hensyn til barnets sundhed eller udvikling, dvs. de samme kriterier der ligger til grund ved en tvangsanbringelse. I minimum 10 pct. af alle anbringelser, der i 1994 startede på døgninstitution, opholdssted eller i familiepleje, blev der besluttet overvåget samvær (Hestbæk, 1997).

3.5.

Kriterier for at anbringe uden for hjemmet

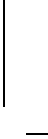
Den danske lovgivning har to sæt af kriterier for at anbringe henholdsvis med og uden samtykke. En frivillig anbringelse uden for hjemmet kan iværksættes, når den må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte (SEL § 40; BL § 33).

For at kunne anbringe med tvang skal en række skærpede kriterier være opfyldt (SEL § 42, stk. 1; BL § 35, stk. 1). Det centrale kriterium er, at der skal være åbenbar risiko for, at barnets eller den ungs sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af:

- 1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet/den unge,
- 2) vold eller andre alvorlige overgreb,
- 3) misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge, eller
- 4) andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet/den unge.

Det er en betingelse, at det må anses for godtgjort, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den ungs fortsatte ophold i hjemmet med eventuelle støtteforanstaltninger.

Da tvanganbringelse er en meget indgribende foranstaltning, er det af retssikkerhedsmæssige grunde nødvendigt at have så præcise kriterier som muligt. I lovbemærkningerne (Socialministeriet, 1998a) anføres det, at opregningen af kriterier er udtømmende. Her beskrives således samtlige de forhold, der kan begrunde en tvanganbringelse. Det bemærkes også, at de 4 punkter bidrager til styrkelse af retssikkerheden, idet de er af mere oplysende karakter i forhold til forældrene end tidligere, og de kan bidrage til en mere ensartet praksis i kommunernes børn og unge-udvalg. Derudover stiller en udtømmende beskrivelse øgede krav til kommunerne om at begrunde årsagerne til, at der er åbenbar risiko for alvorlig skade på barnets eller den ungs sundhed eller udvikling. Samtidig skal de samme kriterier af hensyn til beskyttelsen af



barnet eller den unge sikre, at der er de fornødne handlemuligheder for det offentlige.

De 4 kriterier giver ikke i sig selv grundlag for at anbringe uden samtykke. Der skal *samtidig* foreligge en åbenbar risiko for alvorlig skade på sundhed eller udvikling som følge af de nævnte forhold. Ved sundhed forstås barnets eller den unges almentilstand, både helbredsmæssige forhold og andre forhold af betydning for barnets trivsel. Samtidig understreges det i vejledningen til loven (Socialministeriet, 1998a), at begreberne "åbenbar risiko" og "sundhed eller udvikling" indebærer, at der skal tages hensyn til såvel den øjeblikkelige tilstand som til barnets *fremtidige opvækstbetingelser*. Det er således *ikke* en betingelse for tvangsmæssig anbringelse, at der allerede er indtruffet skade. Tvangsindgrebet kan principielt begrundes i en prognostisk vurdering af sandsynligheden for, at der vil indtræffe alvorlig skade.

Selv om man har forsøgt at gøre kriterierne udtømmende, åbnes der i praksis for en høj grad af skønsmæssig vurdering. Hvornår er der fx tale om, at utilstrækkelig omsorg eller tilpasningsproblemer giver en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade, og hvor går grænsen herfor?

Hvis hensynet til barnet eller den unge på afgørende måde taler for det, kan børn og unge-udvalget beslutte at anbringe efter tvangsbestemmelserne, selv om parterne giver samtykke til anbringelsen (SEL § 42, stk. 2; BL § 35, stk. 2). Det kan fx være i sager, hvor kommunen er i tvivl om, hvorvidt samtykket vil blive opretholdt. Betingelserne for tvang skal naturligvis være opfyldt.

Endelig kan børn og unge-udvalget med samtykke fra den unge på 15 år og derover beslutte at anbringe uden for hjemmet uden samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden (SEL § 42, stk. 3; BL § 35, stk. 3), uanset at kriterierne for tvang ikke er opfyldt. Denne beslutning kan tages, når anbringelsen må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges særlige behov, og

problemerne ikke kan løses under den unges fortsatte ophold i hjemmet - altså et lempeligere tvangskriterium.

Proceduren i en tvangsanbringelsessag

Ved både frivillige og tvangsmæssige anbringelser er det et krav, at der, forinden der træffes beslutning om anbringelse, udarbejdes en plan for opholdet (SEL § 53; BL § 66). Planen skal angive:

- formålet med anbringelsen,
- den forventede varighed af anbringelsen under hensyntagen til formålet,
- særlige forhold vedrørende barnets eller den unges pleje, behandling, uddannelse med videre,
- hvilke former for støtte, der selvstændigt skal iværksættes over for familien i forbindelse med barnets/den unges ophold uden for hjemmet og i tiden efter hjemgivelse.

Planen er en gyldighedsbetingelse for en tvangsanbringelse. Ankestyrelsen og landsretten har ophævet beslutninger om tvangsanbringelse med den begrundelse, at kommunen ikke havde udarbejdet en fyldestgørende plan. Kan en akut tvangsanbringelse ikke afvente, at der udarbejdes en plan, er det tilstrækkeligt med en kortfattet beskrivelse af formålet med anbringelsen.

Forvaltningen forelægger på kommunens vegne sin indstilling om tvangsanbringelse til afgørelse i børn og unge-udvalget. Indstillingen skal (SEL § 59; BL § 123) som en del af afgørelsesgrundlaget indeholde en redegørelse for:

1. grundlaget for at kriterierne for en tvangsanbringelse anses for opfyldt (SEL, § 42; BL § 35),
2. de foranstaltninger, der har været tilbudt familien, og grunde til, at de nu må anses for at være utilstrækkelige,
3. de forhold og ressourcer i familien og hos barnet eller den unge eller i dennes omgivelser, som under anbringelsen kan bidrage til at klare vanskelighederne,

4. planen for anbringelsen jf. ovenfor, herunder den støtte og de initiativer som er påtænkt for barnet/den unge og dennes familie under anbringelsen og i tiden derefter,
5. barnets/den unges holdning til den påtænkte foranstaltning.

Denne indstilling er ligesom planen en gyldighedsbetingelse for tvangsanbringelsen.

Begrænsninger i beslutningernes rækkevidde

En tvangsanbringelse skal iværksættes i umiddelbar tilknytning til beslutningen herom for at bevare sin retsvirkning. Beslutningen har normalt varighed i op til 1 år. Varer en tvangsanbringelse ud over 1 år, forudsætter det fornyet afgørelse i børn og unge-udvalget, ellers er beslutningen ugyldig (Sel § 43; BL § 35a). Ved en sådan genbehandling skal børn og unge-udvalget tage stilling til, om de materielle betingelser for at opretholde tvangsanbringelsen stadig er opfyldt.

Børn og unge-udvalget kan fastsætte en kortere eller længere frist for genbehandling end 1 år. Der kan kun fastsættes en længere frist, når det med stor sikkerhed må antages, at forholdene vedvarer ud over 1 år, og hensynet til barnet afgørende tilsiger at forlænge fristen. Er sagen indbragt for Den Sociale Ankestyrelse, landsretten eller Højesteret, regnes 1-års-fristen fra datoen for den endelige afgørelse/dom. Ankestyrelsen eller retten kan fastsætte en kortere eller længere genbehandlingsfrist.

Kommunen er forpligtet til på et hvert tidspunkt at hjemgive barnet, hvis grundlaget for tvang ikke mere er til stede. I den sammenhæng regnes en overgang fra tvangsmæssig til frivillig anbringelse for en hjemgivelse, selv om anbringelsen fortsætter blot på et andet retligt grundlag

Visse frivillige foranstaltninger, herunder ophold på institution, plejefamilie eller andet egnet opholdssted, kan forlænges ud over det 18. år, hvis den unge samtykker heri, dog højst frem til den unge fylder 20 år. Ved udgangen af 1996 var der ca. 1.400 unge

over 18 år, der havde ophold uden for hjemmet (jf. SEL § 46, stk. 2). Tvangsanbringelser kan ikke forlænges ud over det 18. år.

3.6.

Foreløbige anbringelser uden samtykke

Hvis en tvangsanbringelse af hensyn til barnets eller den unges behov ikke kan afvente, at sagen behandles i børn og unge-udvalget, kan formanden (eller i dennes fravær næstformanden) træffe en foreløbig afgørelse om at anbringe barnet uden samtykke for en begrænset periode (SEL § 45; BL § 35c). Indehaveren af forældremyndigheden samt evt. andre parter skal inden 24 timer efter iværksættelsen have skriftlig meddelelse herom samt en begrundelse for afgørelsen. Meddelelsen skal oplyse om retten til (efter forvaltningsloven) at se sagens akter og til at udtale sig om sagen, samt om retten til gratis advokatbistand.

Snarest muligt og senest 7 dage efter iværksættelsen skal afgørelsen forelægges børn og unge-udvalget til godkendelse, også selvom foranstaltningen måtte være ophørt. Ved udvalgets godkendelse af formandens beslutning tages der stilling til, om de oplysninger, som forelå, da formanden traf sin afgørelse, kunne begrunde en formandsafgørelse. Den foreløbige afgørelse har gyldighed 1 måned. Inden da skal der træffes en endelig beslutning, såfremt tvangsanbringelsen ønskes opretholdt. Baggrunden for de relativt snævre tidsfrister er et ønske om at optimere forældrenes og barnets retssikkerhed, og erfaringen viser, at det er muligt at overholde 7-dages-fristen.

Chefen for Den Sociale Ankestyrelse kan give pålæg om at iværksætte en foreløbig tvangsanbringelse. Ankestyrelsen kan ligeledes undtagelsesvist bestemme, at en foreløbig afgørelse skal godkendes af Ankestyrelsen inden 7 dage.

3.7.

Retssikkerhed for forældre m.fl.

Formålet med den ny lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er at styrke borgernes aktive medvirken og

indflydelse, når de sociale myndigheder behandler deres sag samt at styrke borgernes retssikkerhed. Retssikkerhedsloven regulerer sammen med bl.a. forvaltningsloven borgernes retssikkerhed i en sag med det offentlige. Det er bl.a. retten til:

- aktindsigt,
- partshøring,
- begrundelse af afgørelser, samt
- klageret og klagevejledning.

Derudover foreskriver offentlighedsloven, at administrationen har pligt til at nedskrive mundtlige oplysninger, der har betydning for afgørelsen af en sag.

Kommunen har i forbindelse med en række tvangsmæssige afgørelser, herunder tvangsanbringelse,¹⁶⁾ pligt til at gøre indehaveren af forældremyndigheden bekendt med retten til at udtale sig i sagen over for børn og unge-udvalget (SEL § 62, stk. 2; BL § 127), samt retten til at se sagens akter, inden der træffes en afgørelse (SEL § 61; BL § 125).¹⁷⁾ Denne pligt fritager ikke kommunen for at foranstalte en partshøring i forbindelse med børn og unge-udvalgets møde (forvaltningsloven, § 19).

Forældremyndighed

Serviceovens regler om foranstaltninger for børn og unge retter sig som udgangspunkt mod dem, der har forældremyndigheden over et barn, idet de er ansvarlige for barnets personlige forhold og legale repræsentanter for barnet jf. myndighedsloven. Hvis barnets forældre er skilt, men stadig deler forældremyndigheden, træffes beslutningen således over for dem begge.

16) Desuden opretholdelse af tvangsanbringelse, gennemførelse af lægelig undersøgelse eller behandling uden samtykke, godkendelse af foreløbig afgørelse, ændring af anbringelsessted, afbrydelse af forbindelse mellem barn og forældre, overvåget samvær samt brev- og telefonkontrol (SEL § 60, BL § 124).

17) En undersøgelse af nye anbringelser i 1994 viste, at 70 pct. af forældrene til tvangsanbragte børn tager mod tilbuddet om aktindsigt (Hestbæk, 1997).

Forældremyndigheden berøres formelt set ikke af en anbringelse, heller ikke når anbringelsen sker uden forældrenes samtykke. Forældrene bibeholder ansvaret for helt grundlæggende beslutninger som fx dåb og konfirmation, men det praktiske ansvar for den daglige omsorg overgår til kommunen. Det er således kommunen, der træffer afgørelse om valg af og ændring af anbringelsessted, behandling, uddannelse m.v. (SEL § 55).¹⁸⁾

Der er i serviceloven ikke hjemmel til at fratage forældrene forældremyndigheden; dette kan kun ske efter de snævre regler om tvangsadoption i adoptionsloven (Betænkning 1212, 1990). Det påhviler kommunen at være opmærksom på, om der er grundlag for at fremme en sag om tvangsadoption, hvis afgørende hensyn til barnet tilsiger det, og muligheden for at vende tilbage til det hjemlige miljø er udelukket (Socialministeriet, 1998a). Muligheden for tvangsadoption tages dog kun i brug i yderst sjældne tilfælde (mindre end én gang om året).

Informeret samtykke

Forudsætningen, for at der er tale om en frivillig anbringelse, er, at indehaveren af forældremyndigheden samt den unge på 15 år og derover giver samtykke til formålet med anbringelsen, sådan som det står beskrevet i planen. Dette samtykke kan ske skriftligt eller mundtligt; jf. vejledningen til serviceloven anses det for hensigtsmæssigt, at samtykket gives skriftligt. Målet er at få forældrene mere inddraget i processen og forpligte dem stærkere på samarbejdet for at undgå uhensigtsmæssige hjemgivelser.

Det var Graversen-udvalgets håb, at en højere grad af forældreinddragelse kunne mindske omfanget af gråzone-anbringelser med frivillig tvang, hvor forældrenes samtykke ikke bygger på fuld enighed. Problemet er imidlertid ikke elimineret helt. I en nyere

18) Ændring af anbringelsesstedet kræver parternes samtykke. Kan samtykke ikke opnås, kan anbringelsesstedet kun ændres ved en afgørelse efter tvangsbestemmelserne, jf. SEL § 42.

undersøgelse tilkendegiver hver 10. forælder til frivilligt anbragte, at de oplevede anbringelsen som frivillig tvang (Hestbæk, 1997).¹⁹⁾

Advokatbistand og bisidder

Kommunen skal (SEL § 60) tilbyde indehaveren af forældremyndigheden gratis advokatbistand i forbindelse med en sag om:

- gennemførelse af en undersøgelse som nævnt i § 39,
- anbringelse uden for hjemmet efter § 42,
- opretholdelse af en anbringelse ud over 1 år,
- gennemførelse af lægelig undersøgelse/behandling efter § 44,
- godkendelse af en foreløbig afgørelse efter § 45, stk. 3,
- ændring af anbringelsessted efter § 55, stk. 2, jf. § 42,
- afbrydelse af forbindelsen m.v. efter § 57, stk. 3, og
- brev- og telefonkontrol, jf. § 108, stk. 2.

Forældremyndighedens indehavere har ret til at medtage en bisidder til mødet i børn og unge-udvalget, og bisidderen har ret til at udtale sig over for udvalget (SEL § 62, stk. 2). Dommeren i børn og unge-udvalget kan dog sætte en øvre grænse for antallet af bisiddere, og loven benytter begrebet bisidder i ental.

3.8.

Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse

En nyskabelse i 1993-loven var bestemmelser om børns og unges rettigheder, som er videreført i serviceloven. Barnets og den unges holdning til foranstaltningen skal indgå i sagsbehandlingen og fremgå af redegørelsen for en evt. undersøgelse samt af indstillingen om tvangsanbringelse til børn og unge-udvalget. Det betyder, at barnet må orienteres om, hvilke foranstaltninger der tænkes iværksat og inddrages i en dialog herom.

19) I et retssikkerhedsperspektiv skal man bemærke, at man ved at acceptere en frivillig anbringelse fraskriver sig de retssikkerhedsgarantier, som ellers ligger i loven, fx retten til gratis advokathjælp og til at indbringe sagen for Den Sociale Ankestyrelse.

Unge, der er fyldt 15 år, har de mest vidtgående rettigheder. De har partsstatus i en tvangsanbringelsessag og skal derfor inddrages på lige fod med dem, der har forældremyndigheden. Den unge skal orienteres af kommunen om retten til at se sagens akter (aktindsigt) samt til at udtale sig over for børn og unge-udvalget, inden der træffes afgørelse. Den unge skal endvidere have tilbud om gratis advokatbistand under en sag om bl.a. tvangsanbringelse.²⁰⁾ Af retssikkerhedsmæssige grunde bør det tilstræbes, at den unge og forældrene får hver sin advokat som en beskyttelse af den unge.

Børn i alderen 12-14 år har en ret til at blive hørt, før der tages beslutning om at iværksætte en given foranstaltning (SEL § 58; BL § 124a). Høringsretten gælder alle foranstaltninger efter servicelovens kap. 8 og ikke blot tvangsanbringelser. Høringsretten er obligatorisk, og kommunen skal ikke vurdere, om barnet med nytte kan udtale sig om sagen. Ligeledes kan forældremyndighedens indehaver ikke modsætte sig, at kommunen giver barnet mulighed for en samtale. Af høringsretten følger, at barnets opfattelse af sagen bør tillægges betydning i det samlede beslutningsgrundlag jf. bemærkningerne til lovforslaget (Hålvørk, 1997).

For børn under 12 år skal der foreligge oplysninger om barnets holdning til foranstaltningen, hvis barnets modenhed og sagens art tilsiger det. Selv om der ikke er tale om en egentlig høringsret, nævnes det i bemærkningerne til loven, at kommunen skal inddrage også mindre børns holdning, inden der træffes afgørelse.

Hensigten med tilbuddet om at udtale sig over for børn og unge-udvalget er bl.a. at sikre, at barnet bliver orienteret om, hvad der skal ske. Tilbuddet kan undlades, hvis barnet er under 12 år, eller det må antages at være til skade for barnet eller den unge. Praxis viser, at kommunerne i relativt stort omfang holder samtaler med

20) Desuden i forbindelse med opretholdelse af anbringelse, gennemførelse af undersøgelse eller lægelig undersøgelse/behandling uden samtykke, godkendelse af foreløbig anbringelse samt ændring af anbringelsessted.

også ret små børn. Blandt nyanbragte børn og unge i 1994 havde der været holdt en personlig samtale med i alt 62 pct.²¹⁾

Hvis forældrene anmoder om aktindsigt, bør der altid (jf. bemærkningerne til SEL § 61) foretages en konkret vurdering af, om man skal benytte forvaltningslovens regler om undtagelse fra aktindsigt for at beskytte det barn, der har betroet sig til offentligt ansatte eller andre om sine problemer. Der foretages først en konkret vurdering af, om afgørende hensyn til barnet taler for undtagelse af oplysninger fra aktindsigt på det tidspunkt, hvor forældrene begærer aktindsigt.²²⁾

3.9.

Klageregler

Det kommunale børn og unge-udvalgs afgørelse kan af forældremyndighedsindehaveren samt den unge på 15 år og derover indbringes for Den Sociale Ankestyrelse som første ankeinstans inden 4 uger efter, at klagerne har fået meddelelse om en afgørelse (SEL § 123; BL § 128). Den Sociale Ankestyrelse er en landsdækkende, domstolslignende forvaltningsmyndighed og øverste administrative klageinstans inden for det sociale område. Klageberettigede er indehaverne af forældremyndigheden samt den unge, der er fyldt 15 år (SEL § 123, stk. 2; BL § 128, stk. 2).

Ankestyrelsens virksomhed er reguleret via retssikkerhedsloven (tidligere ankestyrelsesloven). Ankestyrelsen kan af egen drift træffe afgørelse om og pålægge kommunen at gennemføre en undersøgelse eller at iværksætte frivillige foranstaltninger (SEL § 40). Ankestyrelsen har desuden kompetence til at træffe afgørelse om

21) 21 pct. af de 0-6-årige har haft en personlig samtale med sagsbehandleren, 54 pct. af de 7-11-årige, 77 pct. af de 12-14-årige og 85 pct. af de unge på 15 år og derover. Tallene afdækker, at en række 12-årige og derover med høringsret ikke har deltaget i en samtale. Det kan ikke aflæses af materialet, hvor mange der har takket nej til et tilbud herom (Hestbæk, 1997).

22) Som diskuteret i Børnerådets bog "Fortrolighedsrummet", kan der ligge et problem i, at man ikke på forhånd kan love barnet anonymitet (Kähler, Højgaard Pedersen & Schwartz, 1997).

undersøgelse uden samtykke, tvangsanbringelse samt lægelig undersøgelse og behandling uden samtykke samt til at pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen (SEL § 47). Endelig kan Ankestyrelsens chef træffe foreløbige afgørelser i samme omfang som formanden for børn og unge-udvalget (SEL § 45, stk. 5).

En klage over en foreløbig anbringelse kan ikke behandles af Ankestyrelsen, så længe der verserer en almindelig tvangsanbringelsessag jf. SEL § 42 for kommunens børn og unge-udvalg, da der kun kan klages i sager, hvor der allerede er truffet en afgørelse af børn og unge-udvalget.

Under behandlingen af en klagesag indhenter Ankestyrelsen sagens akter fra kommunen. Ankestyrelsen skal tage stilling til, hvorvidt børn og unge-udvalgets praksis er i overensstemmelse med lovgivningen og den praksis, der knytter sig hertil, herunder om de formelle og forvaltningsmæssige krav er iagttaget. Spørgsmålet om det konkrete anbringelsessted ligger uden for Ankestyrelsens kompetence.

Ankestyrelsen træffer sin afgørelse i et anklemøde, hvori der deltager 2 ankechefer (næsten altid jurister), og 2 medlemmer, som er beskikket af socialministeren efter indstilling fra en række organisationer.²³⁾ De beskikkede medlemmer sørger for, at ankemødet er vidende om befolkningens almindelige levevilkår og opfattelse på det pågældende område. Desuden medvirker en rådgivende børnepsykiater, der er tilknyttet Ankestyrelsen. Til mødet indkaldes også den/de, der har forældremyndigheden over barnet samt børn og unge, der er fyldt 12 år.

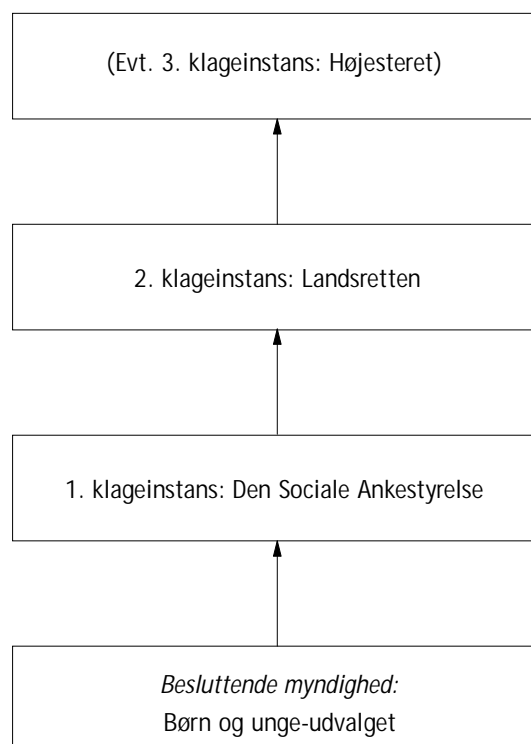
Reglerne for advokatbistand, aktindsigt og ret til at udtale sig jf. afsnit 3.7 og 3.8 gælder også ved behandling af en sag i Ankestyrelsen. Der er tale om et tilbud, som parterne ikke behøver at

23) Således er der i bl.a. tvangsanbringelsessager samt fx sager om adoption uden samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden tale om såkaldt *udvidet votering*. I en række andre sagstyper deltager der kun en ankechef og to beskikkede medlemmer i ankemødet.

benytte sig af. Ankestyrelsens afgørelse skal foreligge inden 8 uger efter, at klagen er modtaget. Afgørelsen skal være begrundet og fremsendes skriftligt til parterne med vejledning om, hvordan sagen kan ankes til landsretten. Selv om sagen indbringes for Ankestyrelsen, udsætter det ikke iværksættelsen af de foranstaltninger, der er besluttet. I særlige tilfælde kan styrelseschefen beslutte, at en afgørelse ikke må iværksettes, før styrelsen har truffet afgørelse i sagen (SEL § 123, stk. 3; BL § 128, stk. 3).

Antallet af klager er steget gennem de seneste år. Den Sociale Ankestyrelse modtog 412 klager over afgørelser i børn og ungesager i 1997. Samme år var 1.056 0-17-årige anbragt uden samtykke ved årets udgang.

Figur 3.6.
Det danske klagesystem.



Hvis parterne vil klage over Ankestyrelsens afgørelse til landsretten, skal de henvende sig til Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at afgørelsen er truffet. Herefter skal styrelsen sørge for, at sagen indbringes for landsretten inden 5 arbejdsdage fra modtagelsen. Kammeradvokaten²⁴⁾ udarbejder på vegne af Ankestyrelsen en redegørelse for sagen, hvor også nye relevante oplysninger søges indhentet. I praksis ankes ca. halvdelen af Ankestyrelsens afgørelser om tvangsanbringelser til landsretten.

I disse sager optræder landsretten som *specialdomstol*, idet retten tiltrædes af 2 dommere, der er sagkyndige i børneforsorg og i børne- eller ungdomspsykiatri eller -psykologi (SEL § 125; BL § 130). Både indehaveren af forældremyndigheden og den unge, fyldt 15 år, er parter i sagen, også når kun den ene af parterne har krævet sagen forelagt for landsretten. Også Ankestyrelsen er automatisk part i sagen. Ved domstolsprøvelsen gælder parternes ret til gratis advokathjælp samt retten til aktindsigt, at blive hørt og at udtale sig. I Danmark kan børn under 18 år kun med rettens tilladelse overvære retsmøder (jf. retsplejeloven). Da unge, fyldt 15 år, imidlertid er part i sagen, vil de i kraft af deres partsstatus have ret til at overvære retsmøderne.

Landsrettens afgørelse kan normalt ikke indbringes for Højesteret (SEL § 126; BL § 131). I sager af principiel karakter kan procesbevillingsnævnet²⁵⁾ give tilladelse til at klage over landsrettens afgørelse, hvilket dog kun sker yderst sjældent (hvorfor denne mulighed står i parentes i figur 3.6).

3.10.

Perspektiver

Med ikrafttrædelsen af bl.a. serviceloven og retssikkerhedsloven pr. 1. juli 1998 er Danmark midt i implementeringen af ny lovgivning på det sociale område. På tvangsanbringelsesområdet er der dog kun mindre ændringer i forhold til den tidligere bistandslov.

24) Kammeradvokaten er statens sædvanligt brugte advokat.

25) Procesbevillingsnævnet tager bl.a. stilling til, hvorvidt en sag er af så principiel karakter, at den kan prøves ved Højesteret.

En velgennemtænkt lov skaber nogle fælles rammer som en slags mindste fællesnævner for det sociale arbejde og sagsbehandlingen i forbindelse hermed. Loven giver imidlertid ikke i sig selv en garanti for høj kvalitet. En række nyere undersøgelser af anbringelsesområdet har peget på, at 1993-lovens intentioner for det sociale arbejde endnu ikke fuldt er implementeret på anbringelsesområdet, samt på at der er behov for kvalitetsudvikling på en række felter (Christensen, 1998; Hestbæk, 1997; Kildedahl, 1996; Wegler & Warming, 1996).

Bla. som en konsekvens heraf tilbyder Den Sociale Ankestyrelse i 1998-1999 sagsbehandlere i alle landets kommuner og amter gratis undervisning i sagsbehandlingsmetoder samt regel anvendelse for at opkvalificere sagsbehandlingen i kommunerne og dermed styrke de nye loves gennemslagskraft.

Desuden har socialministeren ved udgangen af 1998 bebudet ændringer netop i servicelovens bestemmelser om anbringelser. I den anledning er der udsendt et idekatalog (Socialministeriet, 1998b) med især ændringer i loven. Det er fx en understregning af, at al støtte skal ydes under hensyntagen til barnets bedste; ophævelse af bestemmelsen om, at det skal tilstræbes, at barnet eller den unge kan blive i hjemmet; ændring af den primære betingelse for tvangsanbringelse fra "åbenbar risiko" til "overvejende sandsynlighed" for skade; indførelse af en såkaldt hjemtagelsesperiode, hvor kommunen kan beslutte, at et barn anbragt med samtykke ikke må flyttes fra anbringelsesstedet samt en række andre forslag.

Som nævnt må det forventes, at mange års fald eller stagnation i anbringelsestallet vil blive vendt til en stigning i de kommende år, afspejlet i en stigende efterspørgsel på anbringelsespladser. Medio 1998 vurderedes det, at ca. 150 børn og unge stod på venteliste til en døgnanbringelsesplads som udtryk for, at antallet af pladser ikke dækkede den aktuelle efterspørgsel. Kapacitetsmæssigt er anbringelsesområdet således under pres. Det er imidlertid typisk, at disse børn og unge er anbragt i en midlertidig døgnforanstaltning,

mens de venter på den ønskede plads. Kun et fåtal modtager ikke en særlig bistand i ventetiden (Amtsrådsforeningen, 1998).

Hvad angår de aktuelle ventelister, efterspørges der særligt behandlingspladser til børn, der er tidligt følelsesmæssigt skadet samt til unge normløse eller kraftigt udadreagerende unge. En særlig type anbringelsessted er sikrede pladser til unge kriminelle på institutioner, hvor de unge ikke frit kan gå og komme, som de vil, hvilket kan betragtes som et alternativ til ungdomsfængsel. Staten og amterne er på forsøgsbasis i færd med at tilvejebringe et antal nye sikrede pladser til unge på landsplan, ligesom man er undervejs med særlige døgnpladser til unge med behov for psykologisk eller psykiatrisk behandling.

Herudover synes problematikken omkring anbringelse af børn og unge fra etniske minoritetsgrupper at blive et stigende problem. I den kommende periode vil der i 4 store kommuner blive etableret nye behandlingsformer og indsatser rettet mod særligt vanskeligt stillede unge, især unge fra etniske minoritetsgrupper.

Endelig er der en langvarig trend i retning af, at en stadigt stigende andel af alle anbringelser sker med tvang. Der er stigende fokus på anbringelse af de helt små børn (0-3-årige). Statistikken viser (Danmarks Statistik, Social sikring og retsvæsen), at blandt nytilkomne anbragte er de 0-3-åriges andel i de seneste 10 år steget fra at udgøre 7 pct. til at udgøre 12 pct. Ser man kun på de tvangsanbragte, er andelen af nye tvangsanbragte i alderen 0-3 år på 10 år steget fra at udgøre 29 pct. af alle nye tvangsanbragte til at udgøre 42 pct. af alle nye tvangsanbragte ved udgangen af 1996. Dette er formentlig fremmet af, at muligheden for at tvangsfjerne helt små børn blev tydeliggjort i 1993-loven med formuleringen, at der skal være tale om "åbenbar risiko" – der behøver ikke at være sket skade.

Finland

Finland har i 1990'erne været gennem en økonomisk depression, som har berørt den offentlige børneomsorg. Besparelser inden for sektoren har medført, at statens og kommunernes service på området er blevet svækket samtidig med, at børnefamiliernes problemer er blevet tungere og deres behov for støtte er vokset.¹⁾ En konsekvens af offentlige besparelser samtidig med en øget problemtyngde har været, at tærsklen for at blive anbragt uden for hjemmet er hævet. Der gribes ind senere, og kriterierne for at anbringe uden for hjemmet fortolkes strengere (Corander, 1994). Nogle frygter, at børn, specielt de der behøver støtte fra børneværnet, ikke får tilstrækkelig hjælp, og at risikoen for social nød måske vil vokse i fremtiden (Salavuo, 1997). Statsrådet konkluderer således i en evaluering af 1990-lovens omsætning til praksis, at *“Depressionen och massearbetslösheten har ökat antalet barn och unga i fara att bli åsidosatta” (Social- och Hälsovårdsministeriet, 1995a, p. 5)*. Denne frygt synes i nogen udstrækning at blive bekræftet her senere i 1990'erne. Professionelle inden for børneområdet rapporterer om en øget problemtyngde hos visse grupper af børn og af længerevarende karakter.²⁾

Fagligt set er den sociale indsats i de senere år forskudt fra forældreerstattende tiltag over i retning af forældre støttende omsorg for hele familien inden for *“öppna vården”*³⁾ og indsatsen får mere og

- 1) Samtidig er der som udtryk for en politisk prioritering sket en generel omfordeling af midler inden for børneområdet med det formål at opprioritere dagpasningsområdet frem for andre indsatsområder.
- 2) Baseret på oplysninger fra bl.a. Tarja Heino fra den nordiske ekspertgruppe.
- 3) I Finland betegner "öppen vård" forebyggende støttetiltag, som ikke er baseret på en beslutning om omhændertagande. Den mest centrale forskel mellem placering som öppen vård og omsorgsovertagelse er måske den, at man ved öppen vård ikke stiller spørgsmål ved forældreevnen (Kivinen, 1988 jf. Corander, 1994). (I Sverige indbefatter öppenvård alle foranstaltninger, der ikke er knyttet til en institution, uanset om de sker med samtykke eller ej; modsætningen hertil er institutionsvård).

mere karakter af at være multiprofessionel som udtryk for et behov for en mangesidig indsats. Forebyggende foranstaltninger i åben omsorg inkluderer fx familievejledning og rådgivning, lægmandshjælpere og hobbyaktiviteter. Omsorg (vård) omfatter fx familiepleje, børnehjem samt efterværn. Det er i praksis svært at skelne mellem disse kategorier; grænserne mellem forebyggelse og offentlig omsorg er – og bliver mere og mere – uklare (Salavuo, 1997).

4.1.

Organsering af børneværnet

I Finland ligger ansvaret for at anbringe børn og unge uden for hjemmet hos den kommunale forvaltnings socialnævn (sosiaalilautakunta), der er et folkevalgt organ. Der er i de senere år iværksat nye finansieringssystemer med henblik på at fremme det kommunale selvstyre. Specielt for de små kommuner har det givet problemer at skulle finansiere de store omkostninger i forbindelse med anbringelser. Der har derfor været tanker fremme om at skabe et system til udjævning af disse omkostninger mellem kommunerne ved hjælp af lovgivning.

Det er länsstyrelsens (lääninhallitus) ansvar at overvåge den kommunale socialtjenestes arbejde. Ansvaret for at tilvejebringe det nødvendige antal døgnanbringelsespladser ligger hos kommunerne. Länsretten (lääninoikeus) skal tage stilling til socialnämndens indstilling om anbringelse, hvis barnet skal anbringes uden for hjemmet uden samtykke fra forældrene. Den fungerer også som ankeinstans for visse beslutninger taget af socialnævnet.

4.2.

Udviklingen på anbringelsesområdet i tal⁴⁾

Finland påbegyndte i 1991 opbygningen af et nyt statistisk registreringssystem. Således er tallene for årene 1991 og frem ikke umiddelbart sammenlignelige med tallene for årene før, som er indsamlet under tidligere lovgivning og med andre kriterier. Der-

4) Se også bilag 2 bag i rapporten, hvor oplysningerne er samlet på tværs af lande.

for må der tages et generelt forbehold for sammenligninger på tværs af disse perioder.

Som der vil blive redegjort for i afsnit 4.5, åbner den finske barnskyddslov (BSL) for 5 forskellige muligheder for at placere et barn eller en ung uden for hjemmet. Når et barn placeres uden for hjemmet, sker det i første instans oftest som en frivillig hjælpeforanstaltning. Det er sjældent, at det offentlige overtager omsorgen for barnet (omhændertagande) ved første placering. Andelen af omsorgsovertagelser ud af det samlede antal placeringer er aktuelt faldende (Heino & Sallila, 1998).

Udviklingen i omfanget af anbragte

Anden verdenskrig havde dramatiske konsekvenser for finske børn, og omkring 50.000 blev forældreløse, hvilket affødte et stort antal anbragte børn. Fra midten af 1950'erne og indtil slutningen af 1980'erne var der igen en faldende trend i antallet af anbragte børn, og antallet af børnehjem faldt også (Salavuo, 1997).

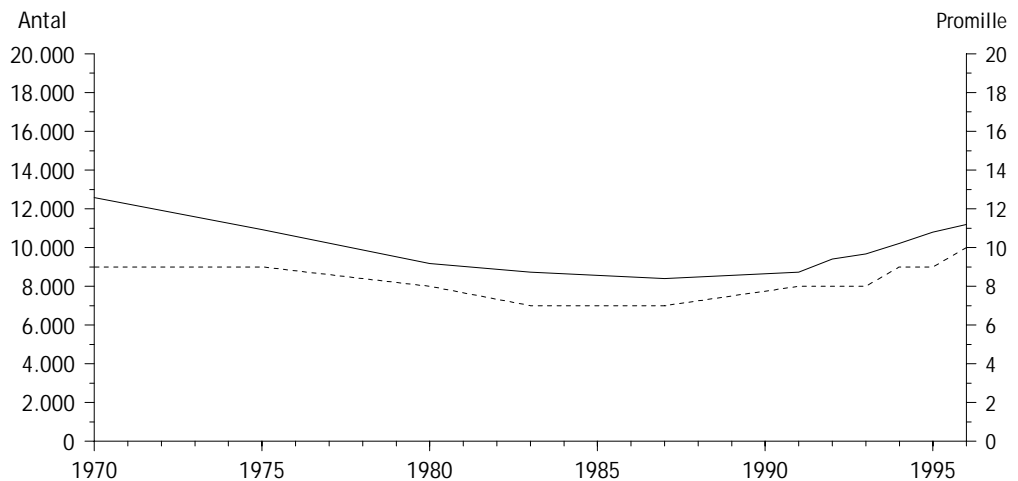
Frem til slutningen af 1980'erne har der været tale om et langsomt, men stabilt fald i antallet og andelen af børn og unge placeret uden for hjemmet til 8.400 over året i 1990. (Bemærk at figur 4.1 inkluderer alle former for placeringer: placering som frivilligt støttetiltag (§ 14), omhændertagande med samtykke (§ 16) og uden samtykke (§ 17), placering som eftervård (§ 34) samt privat familiepleje).

I 1990'erne er trenden vendt til vækst igen, og man var i 1996 oppe på 11.200 placerede over året uanset alder. Opgjort kun for 0-17-årige omhændertagna jf. §§ 16 og 17 er antallet af anbragte i 1996 6.672, altså ca. det halve.

Fra 1991 og frem er det muligt at specificere opgørelsen nøje, efter hvilken paragraf i barnskyddslagen barnet eller den unge er blevet placeret uden for hjemmet. De placeringsformer, der i denne undersøgelse regnes som egentlige anbringelser, er frivillig

Figur 4.1.

Antallet af alle placerede uanset alder og andelen af placerede pr. 1.000 0-17-årige i befolkningen (opgjort over året).⁵⁾



Kilde: Statistikcentralen (1996): Statistisk årsbok för Finland 1996.

Anm.: Bemærk at tallene inkluderer alle former for placeringer: placering som frivilligt støttetiltag (§ 14), omhändertagande med samtykke (§ 16) og uden samtykke (§ 17), placering som eftervård (§ 34) samt privat familiepleje.

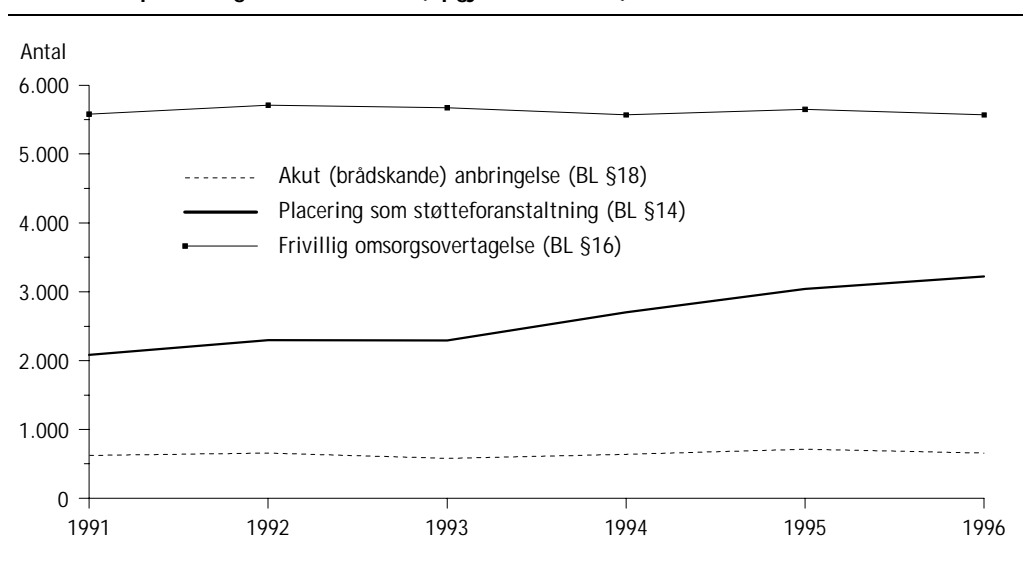
omsorgsovertagelse (BSL § 16), tvungen omsorgsovertagelse (BSL § 17), samt foreløbig anbringelse (brådskande omhändertagande jf. BSL § 18). Alle 3 former for omsorgsovertagelse begrænser de private parters muligheder for at få barnet hjemgivet (jf. afsnit 4.5). I den forstand må alle 3 typer anbringelse betragtes som tvangsindgreb.

Som det fremgår af figur 4.2 udgør omsorgsovertagelse med samtykke den hyppigst anvendte mulighed, og i perioden 1991-96 har antallet af frivilligt anbragte ligget stabilt højt på omkring 5.500 sager om året.

5) Bemærk at andelen af anbragte er beregnet af 0-17-årige (nævner), men med udgangspunkt i alle børn og unge anbragt uden for hjemmet uanset alder (tæller). Dette giver en overvurdering af andelen af anbragte.

Placeringer som frivillige støttetiltag er steget markant i perioden 1991-96 fra 2.081 til 3.222 placeringer om året. Det er nærliggende at antage, at brugen af forskellige typer placeringer påvirker hinanden. Således er omfanget af omsorgsovertagelser med samtykke, hvilket kan betegnes som Finlands gråzone med mulighed for "frivillig tvang", stagneret i et stabilt højt leje, mens omfanget af placeringer som støttetiltag er steget med 66% i samme periode.

Figur 4.2.
Antallet af placeringer 1991-1996 (opgjort over året).



Kilde: Heino & Sallila (1998), tabel 7.

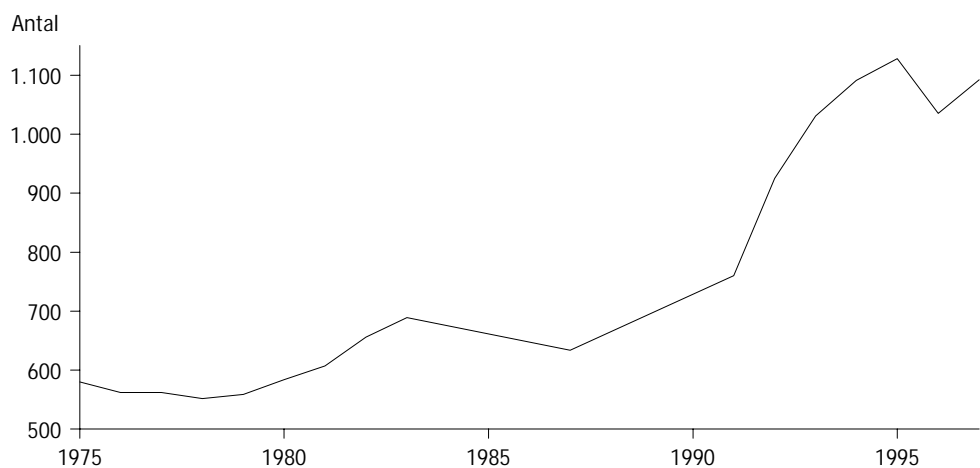
Omfanget af omsorgsovertagelser uden samtykke

Som nævnt ovenfor må man betragte alle former for omhændertagende jf. BSL §§ 16, 17 og 18 som tvangsindgreb.

Ser man snævert på tvangsomhændertagende jf. BSL § 17, findes tallene for perioden før 1991 kun opgjort inklusive foreløbige tvangsanbringelser (brådskande omhændertagende). For perioden 1991-96 findes der separate tal for tvangsanbringelser jf. BSL § 17 (figur 4.3). Mens der i hele 1991 blev tvangsanbragt 760 børn og unge over året, var dette antal i 1997 steget til ca. 1.100 om-

sorgsovertagelser uden samtykke over året, hvor det p.t. synes at have stabiliseret sig. Alt i alt har der været en markant stigning over årene. Tal fra Stakes⁶⁾ viser, at antallet af nytilkomne, tvangs-anbragte børn og unge jf. BSL § 17, stk. 2 i perioden 1993-1997 ikke er steget, men derimod faldet svagt. Når antallet af nye tvangsanbringelser ikke er stigende, mens den samlede bestand af tvangsanbragte ved årets udgang samtidig er stigende, kan man opstille den antagelse, at børnene og de unge i gennemsnit forbliver længere tid i systemet som tvangsanbragte, eller at en række anbringelser med samtykke undervejs overgår til tvangsanbringelser.

Figur 4.3.
Antallet af sager med omsorgsovertagelse uden samtykke 1975-1997 (opgjort over året).



Kilde: Muuri (1998). Statistikmeddelande 23.

Anm.: Tallene dækker det sidst opgjorte placeringsgrundlag det pågældende år og er eksklusive foreløbige anbringelser.

Andelen af sager med omsorgsovertagelse uden samtykke er steget noget i de senere år. I starten af 1990'erne udgjorde de 0-17-årige

6) Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Sosiaal- ja Terveysalan Tutkimus- ja Kehittämiskeskus).

tvangsanbragte 12-14 pct. af alle anbragte (omhändertagna) i samme aldersgruppe. Ved udgangen af 1996 udgjorde de tvangsanbragte 0-17-årige 18 pct. af alle anbragte (omhändertagna).

Lægger man antallet af omsorgsovertagelser med og uden samtykke sammen (BSL § 16 og § 17), er antallet af sager med disse to tvangsindgreb steget fra 6.342 i 1991 til i alt 6.672 over året i 1996. Stigningen er dog udelukkende betinget af det stigende antal omsorgsovertagelser uden samtykke (BSL § 17).

Foreløbige anbringelser

Omfanget af såkaldt brådskende omhändertagande (jf. BSL § 18)⁷⁾ har svinget lidt op og ned omkring de 650 sager om året (se figur 4.3 ovenfor). I de seneste år har andelen af helt nye anbringelser, der begynder med en beslutning om foreløbig anbringelse, været på knap 20 pct. Af de anbringelser, der starter som en foreløbig anbringelse, bliver ca. 2/3 fortsat inden for samme kalenderår i form af omsorgsovertagelse (jf. afsnit 4.4), hvad enten dette sker med eller uden samtykke.

Foreløbige anbringelser kan betragtes som en anbringelse uden samtykke. Måler man de foreløbige anbringelsers andel af samtlige tvangsanbringelser, er de foreløbige anbringelser faldet fra at udgøre 45 pct. af alle tvangsanbringelser over året i 1991 til at udgøre 37 pct. i 1996.

Udviklingen i aldersfordelingen

Der er i løbet af 1990 sket nogen forskydning i alderssammensætningen af de anbragte, når man betragter frivillig og tvangsmæssig omsorgsovertagelse samt foreløbige anbringelser under ét. Mens der i begyndelsen af 1990'erne blev anbragt flest helt små børn i alderen 0-1 år, er andelen af små børn faldet midt i 1990'erne (de 0-6-årige udgjorde 24 pct. af alle anbragte i 1991 og 20 pct. af alle anbragte i 1996). Til gengæld er andelen af teenagere (12-17 år) steget, og den største, enkelte aldersgruppe anbragt uden for

7) Svarer til foreløbige anbringelser/midlertidige vedtak/omedelbar omhändertagande.

hjemmet udgøres af de 15-årige (Heino & Sallila, 1998). Samlet set har gruppen af 15-17-årige dog holdt sig stabilt på at udgøre 27 pct. af samtlige anbragte såvel i 1991 som i 1996.

Typer af anbringelsessteder

Det registreringskema, som kommunerne indsender hvert år for hver enkelt anbringelsessag, afspejler nuanceringen i brugen af anbringelsessteder. Der indgår bl.a. almindelig og privat familiepleje, børnehjem, "skyddshem", ungdomshjem, specialbørnehjem, skolehjem, anstalt for specialomsorg m.v.

Over de senere år har udviklingen været præget af fire trends. For det første er der blevet flere pladser i privat regi og færre i offentligt regi. For det andet er der en udvikling i retning af, at flere anbringelser sker i familiepleje (familjevård), mens færre anbringes på døgninstitution (anstalt) (figur 4.4). I 1980 befandt 46 procent af døgnanbringelsespladserne sig således i institutionsregi, og dette er faldet støt over årene til at udgøre 35 procent i 1996.⁸⁾

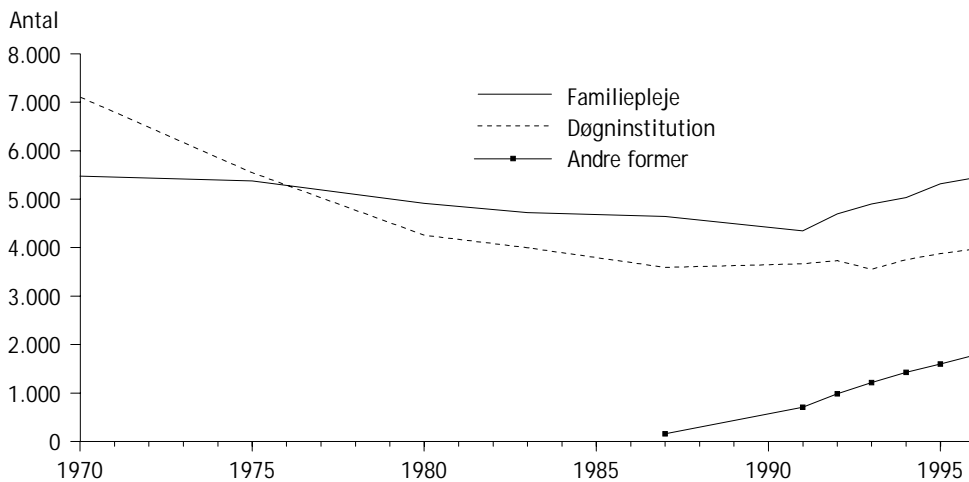
For det tredje er forskellen mellem anbringelse på institution og andre former for anbringelse mindsket i de senere år, ligesom det er blevet mere udbredt at benytte andre typer af anbringelsessteder (stødboende) end familiepleje og døgninstitution. Endelig har mange institutioner med specialindsatser over for unge måttet lukke, fordi kommunerne for at spare penge har forskudt deres efterspørgsel i retning af flere familieplejeanbringelser. Det har medført, at viften af døgninstitutionstilbud er blevet mere ensidig. Helt konkret betyder det, at en voksende gruppe af unge ikke får den behandling, de har behov for (Corander, 1994; Social- och Hälsovårdsministeriet, 1995a).

I Finland findes tre typer af plejefamilier, der er forskelligt organiseret. For det første er der enkeltpersoner, som er i et egentligt an-

8) Dette tal er inklusive familjegrupphem, som hovedsageligt er private, professionelle familieplejer med 4-7 børn. Gennem mange år har der i øvrigt været en tradition for, at man i de små landkommuner relativt oftere benytter familiepleje, mens man i de større bykommuner relativt oftere benytter institutionsanbringelser.

sættelsesforhold med den konkrete kommune. For det andet er der aftaler mellem en kommune og en enkeltperson om et bestemt vederlag for at have et bestemt barn i familiepleje. Og for det tredje er der familiepleje organiseret som en privat virksomhed, der udbyder en serviceydelse (Barnskyddskonferencen, 1994).

Figur 4.4.
Anbragte børn og unge uanset alder særskilt for typen af anbringelsessted 1970-1996 (opgjort over året).



Kilde: Stakes (1988, 1995): *Facts about Finnish Social Welfare and Health Care.*

Anm.: Tallene for døgninstitutioner inkluderer andre typer af anbringelsessteder for perioden 1970-1986.

Fra 1987 og frem er døgninstitutioner og andre typer af anbringelsessteder opgjort hver for sig.

Finland har i barnskyddsförordningen (BSF), som er en præcisering af udvalgte områder i barnskyddslagen, helt konkrete bestemmelser omkring omfanget af personale på døgninstitutioner. I de respektive boenheder (bostadsenheter) på døgninstitutionen må der fx højst være 8 børn eller unge. Inden for samme gruppe af bygninger må der højst bo 24 børn/unge (BSF § 8). Hver boenhed skal være bemanded med tilstrækkeligt personale, når der tages hensyn til børnenes/de unges plejebehov. Der skal være mindst 5 ansatte til omsorgs- og plejeopgaver etc.

4.3.

Udviklingen i lovgivningen

Børneværnet i Finland har gået en langsommelig vej for at nå dagens love. Den første barnskyddslag trådte i kraft i 1936 efter tre årtiers forberedelse. Det var først og fremmest fattigdom, forældreløshed og børn, der stak af fra hjemmet, som var årsag til behovet for børneværn. I de seneste (10) år er de mest forekommende årsager derimod stofmisbrug, mentale problemer, brister i forældrevelsen og omsorgssvigt af børn (Corander, 1994).

Barnskyddslagen af 1936 anvendtes gennem godt 50 år med revisioner undervejs, men fra midten af 1970'erne og frem startede en større ændringsproces af lovene. Pr. 1. januar 1984 blev den gamle lov erstattet af en ny barnskyddslag (BSL)⁹⁾, samtidig med at en ny forældremyndighedslov (lag angående vårdnad om barn och umgängesrätt (samværsret)) trådte i kraft. I arbejdet med barnskyddslagen og forældremyndighedsloven var det specielt tilsigtet at indarbejde hensigterne fra forarbejderne til FN's børnekonvention, som på daværende tidspunkt var under udarbejdelse. En anden intention med ændringen i 1984-loven var at gå bort fra en symptomorienteret tænkning og over til at fokusere på en generel beskrivelse af de forudsætninger for anbringelse (omhændertagande), som må være til stede, og som må betragtes ud fra en helhedsvurdering af barnets behov (jf. afsnit 4.5).

Barnskyddsloven af 1984 blev revideret i 1990. Man havde specielt til formål at forstærke barnets retsbeskyttelse og rettigheder inden for børneværnet samt at betone vigtigheden af tidlige og tilstrækkelige støtteforanstaltninger før og efter en anbringelse (eftervård). Lovændringerne til barnskyddsloven i 1990 fremhæver forebyggende, ikke-stigmatiserende og støttende foranstaltninger. Et af de centrale formål med reformen var at ændre vægtningen fra pleje uden for familien til foranstaltninger, der fremmer at børn forbliver i deres eget hjem (Salavuo, 1997). Bag den finske barnskyddslovgivning ligger nemlig princippet om, at forældrene via forældremyndigheden har det primære ansvar for barnet og

9) Barnskyddslagen (BSL) 683/83 (Lastensuojelulaki).

dets opvækst (Heiliö, 1997). Når en familie har behov for hjælp, skal man forsøge med mindst mulig offentlig indgriben (mindsteindgrebsprincippet), dog under hensyntagen til barnets bedste. Det betyder også, at sagsbehandleren altid skal overveje, om en indsats kan ske som en frivillig foranstaltning i hjemmet (öppen vård), eller hvorfor en sådan indsats ikke er tilstrækkelig set i forhold til barnets bedste.

1990-loven har været genstand for en vurdering af, i hvilken udstrækning loven er blevet implementeret i kommunerne jf. Statsrådets redegørelse til Riksdagen (Social- och Hälsovårdsministeriet, 1995a). Finland må, ligesom en række af de øvrige nordiske lande, konkludere, at ikke alle målsætninger er blevet realiseret, og at den nye lov har skabt nye problemer. Det fremhæves bl.a., at det er nødvendigt med yderligere beskyttelse af børn i de tilfælde, hvor der ikke er overensstemmelse mellem barnets og forældrenes interesser. Familierne skal i endnu større udstrækning sikres en tidlig indsats med hjælpetiltag. Det skal overvejes at skabe hjemmel (hemul) til at anbringe de tungeste grupper af unge på lukkede afdelinger (sluten afdeling). Endelig vurderer man i Statsrådets redegørelse, at tidsfristerne ved foreløbige anbringelser (brådskande omhändertagande) er så snævre, at de bliver uhensigtsmæssige for sagens behandling set fra såvel forvaltningens som de private parters synspunkt (jf. også Corander, 1994).

Barnskyddsloven blev revideret igen i 1992, bl.a. vedrørende familiepleje. En ny familieplejelov blev stiftet (312/1992) og de modsvarende paragraffer i barnskyddsloven ophævedes. Ønsket er at forstærke familieplejens stilling som anbringelsesform, sikre plejeforældrenes rettigheder m.h.t. løn, dækning af omkostninger, fritid, pension mv.

4.4.

Ansvar og kompetence på børneområdet

Socialnævnet og socialtjänsten skal på kommunens vegne holde øje med og udvikle børn og unges opvækstforhold samt afhjælpe og forebygge misforhold deri.

Underretningspligt (anmälningsskyldighet)

I Finland er der for udvalgte grupper en specifik underretningspligt (anmälningsskyldighet jf. BSL § 40). Personer, som er ansat eller har en betroet opgave inden for social-, sundheds- eller skolevæsenet, politiet eller ved en menighed (församling), og som i kraft af deres profession eller opgave får kendskab til, at et barn har et åbenbart behov for offentlig omsorg, skal uden tøven anmelde dette til socialnævnet uanset eventuel tavshedspligt. Andre end de, der er nævnt oven for, kan foretage en anmeldelse til myndighederne, men er ikke forpligtet til det. Det vil sige, at der eksisterer en underretningsmulighed men ikke underretningspligt for borgerne i al almindelighed. Praksis viser, at ca. halvdelen af alle indberetninger kommer fra familiemedlemmer, slægt eller andre privatpersoner. Den anden halvdel kommer fra forskellige myndigheder eller grupper inden for det offentlige.

Socialnævnet og länsrätten

Socialnævnet er forpligtet til at tage beslutning på kommunens vegne om foranstaltninger, når et barns eller en ungs sundhed eller udvikling er truet på grund af opvækstvilkårene, eller på grund af barnets/den unges egen adfærd (BSL § 12). Hvis socialnævnet vurderer, at der er behov for mere end støtteforanstaltninger, har nævnet ansvaret for at træffe afgørelse om omsorgsovertagelse (omhändertagande) og dertil knyttet placering af et barn uden for hjemmet.

En beslutning om omhändertagande er mere indgribende og indebærer en større grad af myndighedsovervågning. Når først socialnævnet har besluttet at overtage omsorgen for barnet, har nævnet ret til at tage beslutning om barnets pleje, opvækst mv. for at opnå målet med omsorgsovertagelsen (BSL § 19). Forældrene opretholder deres forældremyndighed i grundlæggende spørgsmål såsom barnets religion, navn etc. Socialnævnet bør dog tilstræbe at samarbejde med forældrene og evt. andre indehavere af forældremyndigheden.

I tilfælde af en sag om omsorgsovertagelse kan der nedsættes en støttegruppe for socialnævnet bestående af repræsentanter for socialforsorgen, sagkyndige i spørgsmål om børns opvækst og udvikling og andre sagkyndige. Gruppen har til opgave at bistå socialnævnet ved sager omkring tiltag for familier og børn samt afgive udtalelser i spørgsmål, som gælder omsorgsovertagelse og placering uden for hjemmet.

I første omgang indstiller forvaltningen på kommunens vegne sager om omsorgsovertagelse til socialnævnet (sosiaalilautakunta). Socialnævnet består af politisk valgte lægfolk, og der er ikke knyttet nogen betingelser til deres profession. Antallet af medlemmer af socialnævnet kan variere og er i store træk op til den enkelte kommune. Nævnets opgave ligner de almindelige domstoles, idet medlemmerne skal forholde sig til og afveje forskellige og ofte modsatrettede interesser hos parterne.

Hvis de private parter alle samtykker til omhændertagande, kan socialnævnet behandle sagen, idet socialnævnet er første besluttede instans ved frivillige foranstaltninger. Selv om de private parter giver deres samtykke til omhændertagande, kan de imidlertid ikke frit tilbagekalde beslutningen. De har 30 dages "fortrydelsesret", efter at afgørelsen om omhændertagande er blevet meddelt dem. Inden for denne periode kan de anke (söka ändring av) afgørelsen til länsrätten (BL § 36).¹⁰⁾ Anker forældrene eller den 12-årige og derover ikke sagen inden 30 dage, er beslutningen om omhændertagande bindende. Forældrene samt barnet/den unge skal i givet fald rejse en ny sag om, at forudsætningerne for omhændertagande er bortfaldet, hvis de ønsker, at afgørelsen skal ændres (BL § 20).

Länsrätten består af 2 jurister og en børnesagkyndig, bistået af den jurist der indstiller sagen. En ændring i 1996 af förvaltningsprocesslagen (26.7.1996/586) har medført, at länsrätten skal iværksætte en mundtlig behandling af sagen, når retten vurderer, at der er behov for dette, eller når en af sagens parter begærer dette (§§

10) Anken kan også afleveres til socialnævnet, der skal videresende anken sammen med socialnævnets bemærkninger inden 14 dage.

37 og 38). Den mundtlige forhandling giver länsrätten lejlighed til at høre barnet, evt. adskilt fra forhandlingen med forældrene.

Det finske socialnævn er forpligtet til at iværksætte efterværn (eftervård) for barnet eller den unge samt forældre, forældremyndighedsindehavere (vårdnadhavare) samt de personer, som har været ansvarlige for barnet eller den unges omsorg, når en anbringelse ophører (§ 34). Forpligtelsen ophører, når den unge fylder 21 år. Ligesom alle andre støttetiltag forudsætter efterværn altid samtykke. Efterværnet kan bl.a. bestå af støtteplacering uden for hjemmet (BSL §§ 13 og 14).

4.5.

Kriterier for at anbringe uden for hjemmet

Finland skelner principielt mellem at blive placeret uden for hjemmet som støtteforanstaltning, og det at det offentlige overtager omsorgen for et barn i forbindelse med omhändertagande (BSL §§ 16 og 17). Man kan godt placere et barn uden for hjemmet som et støttetiltag, uden at der tages beslutning om omhändertagande (BL § 14). Her kan forældrene i princippet kræve at få barnet hjem når som helst.

Omhändertagande kan beslutes både med og uden samtykke fra forældrene og de 12-årige og derover. Det er samtykket eller det manglende samtykke, der er udslagsgivende for, om der bliver tale om frivillig eller tvungen omhändertagande.

Placering og omhändertagande

Alt i alt har det finske anbringelsessystem 5 forskellige former for placeringer uden for hjemmet (figur 4.5). For det første frivillig placering uden for hjemmet som støtteforanstaltning, der er tidsbegrænset, når det gælder børn under 12 år (BSL § 14). Dernæst kommer frivillig omsorgsovertagelse (omhändertagande) (BSL § 16) i forbindelse med placering uden for hjemmet, omsorgsovertagelse med tvang (tvångsomhändertagande, BSL 17, stk. 2) samt foreløbig anbringelse (brådskande omhändertagande). Alle disse 3 former må betragtes som tvangsindgreb, bl.a. fordi barnet ikke

kan tages hjem, som forældrene ønsker det. (Ved omsorgsovertagelse med samtykke kan de private parter inden 30 dage fortryde og modsætte sig beslutningen, som så behandles i länsrätten. Efter 30 dage er beslutningen bindende på lige fod med omsorgsovertagelse uden samtykke). Endelig er der frivillig placering som efterværn, efter at socialnævnet har afsluttet omsorgsovertagelsen, eller denne er ophørt (BSL § 20).

Socialnævnet kan tage beslutning om "omhändertagende", dvs. at omsorgen for barnet eller den unge overgår til det offentlige i forbindelse med en anbringelse uden for hjemmet,¹¹⁾

Figur 4.5.
Det retlige grundlag for placering uden for hjemmet i Finland.

| Lovgrundlag | Placeringstype |
|-----------------|--|
| BL § 14 | Placering uden for hjemmet som frivilligt støttetiltag |
| BL § 16 | Omhändertagande med samtykke |
| BL § 17, stk. 2 | Omhändertagande uden samtykke |
| BL § 18 | Brådskande omhändertagande (foreløbig anbringelse) |
| BL § 34 | Placering som led i eftervård (efterværn) |

- såvida (såfremt) brister i omsorgen om barnet eller andra förhållanden i hemmet allvarligt hotar (truer) att äventyra (skade) barnets hälsa (sundhed) eller utveckling eller barnet allvarligt äventyrar sin hälsa (sundhed) eller utveckling genom att använda rusmedel, genom brottslig (kriminell) gärning som ej kan anses obetydlig eller genom annat därmed jämförbart beteende (adfærd),
- såvida i 4 kap. stadgade öppenvårdsinsatser inte är ändamålsenliga (hvis hjælpeforanstaltninger jf. lovens kap. 4 ikke er formålstjenlige) eller möjlige eller såvida de har visat sig otillräckliga, och

11) Her citeret fra den svensksprogede udgave af Finlands barnskyddslag.

- såvida vårdan (omsorgen) utom hemmet bedöms motsvara barnets bästa.

Omsorgsovertagelse kan kun besluttet, hvis alle tre forudsætninger foreligger samtidig. I vurderingen af, hvorvidt barnets sundhed eller udvikling er alvorligt truet, skal der tages hensyn til barnets fysiske behov samt behov for rådgivning og tilsyn alt efter alder og modenhed, den sociale og fysiske omsorg for barnet samt barnets fysiske og sociale omgivelser og eventuelle risici heri. En betydelig forandring i forhold til tidligere er, at forældremyndighed og ansvaret for barnets omsorg formelt set forbliver hos forældremyndighedens indehaver på trods af omsorgsovertagelsen, hvis domstolen ikke har bestemt andet. Her anvendes princippet om den mindst mulige indgriben.

Der træffes afgørelse om omsorgsovertagelse uden samtykke (tvangsomhændertagande), hvis indehaveren af forældremyndigheden (vårdhaver) eller et barn, der er fyldt 12 år, er uenige i socialnævnets opfattelse og modsætter sig omsorgsovertagelse (BSL § 17, stk. 2). Det er således ikke problemernes karakter, der betinger en beslutning om at tvangsanbringe, men det faktum at man ikke kan opnå de private parterers samtykke. Ligeledes er man nødt til at anbringe efter tvangsparagraffen, hvis kommunen ikke har kunnet foretage en høring af parterne i sagen. Høringsproceduren skal normalt være gennemført, for at der kan være tale om omsorgsovertagelse med samtykke.

Når socialnævnet tager beslutning om at overtage omsorgen for barnet uden samtykke og placere det uden for hjemmet, skal beslutningen forelægges for länsretten (lääninoikeus) inden 30 dage. Det samme gælder, hvis den kommunale pligt til at høre parterne i forbindelse med omsorgsovertagelsen af en eller anden grund ikke har kunnet gennemføres.

Forudsætninger for at anbringe uden for hjemmet

Omhændertagande forudsætter, at frivillige foranstaltninger har været overvejet, og at de vurderes som umulige, utilstrækkelige

og/eller uhensigtsmæssige. Desuden skal de to andre forudsætninger nævnt ovenfor være til stede: forholdene i hjemmet eller barnets egen adfærd må alvorligt udsætte barnets sundhed eller udvikling for skade, og anbringelsen uden for hjemmet må bedømmes at være til barnets bedste.

Uanset hvilken form for børneværnsforanstaltning, der iværksættes, skal der udarbejdes en plan, medmindre der er tale om en helt midlertidig foranstaltning. Planen skal fremme formålstjenlige støtteforanstaltninger for barnet og forældrene selv efter omsorgsovertagelsens ophør (BSL § 11 samt BSF § 4). Planen skal udar-

bejdes i samarbejde med forældrene, indehavere af forældremyndigheden, barnet eller den unge (vederbørende), også selvom sagen drejer sig om et barn under 15 år, samt personer der skal deltage i omsorgen for barnet under anbringelsen.¹²⁾ Planen skal indeholde overvejelser om hensigten og målet med placeringen, særlig støtte og hjælp til barnet, til dets forældre og til dem som tager sig af omsorgen for barnet, samt overvejelser om hvordan samarbejdet med barnets forældre og andre nærtstående til barnet skal gennemføres og opretholdes. Det bør også fremgå, hvor ofte planen skal revideres.

Beslutninger om omhändertagande skal laves efter en fastsat formular, som forudsætter en særskilt vårdplan (BSF § 4, stk. 2), som særligt retter sig mod omsorgen uden for hjemmet. Denne særlige vårdplan skal indeholde formål og målsætninger med placeringen; under hvilke former barnet, forældrene og de personer, som har barnet i pleje, skal have særlig støtte; hvordan samarbejdet med forældrene og andre nærtstående til barnet skal gennemføres, og endelig hvorledes man forestiller sig at støtte i perioden efter hjemgivelsen. Den senere vårdplan er en slags præcisering af den første.

Begrænsninger i beslutningernes rækkevidde

En beslutning om, at det offentlige overtager omsorgen for barnet (omhändertagande), skal iværksættes senest 3 måneder efter, at beslutningen herom er taget i länsretten (eller högsta förvaltningsdomstol i en ankesag). Hvis kriterierne for at anbringe uden for hjemmet ikke længere er til stede, skal socialnævnet afslutte omsorgsovertagelsen, jf. mindsteindgrebsprincippet, såfremt det ikke strider klart mod barnets bedste, (BSL § 21), hvilket uddybes nedenfor. Omsorgsovertagelse ophører altid, når barnet fylder 18 år eller indgår ægteskab.

12) Jf. Korpinen (1995) bliver der i praksis ikke altid udarbejdet planer, og børnene er ofte ikke involveret i at udarbejde planen. En undersøgelse af Kivinen (1992) viste jf. Korpinen (op.cit., p. 47), at 40 pct. af børnene ikke var involveret heri.

4.6.

Brådskande omhändertagande

Hvis barnet af de årsager, som er nævnt ovenfor i afsnit 4.5., befinder sig i umiddelbar fare eller har behov for at blive anbragt uden for hjemmet med det samme, kan det af socialnævnet anbringes akut og uden samtykke (brådskande omhändertagande jf. § 18), uden at beslutningen først godkendes i socialnævnet. En sådan beslutning kan tages af formanden for socialnævnet, af dennes stedfortræder, eller af en embedsmand på socialnævnets vegne som en delegationsbeslutning (socialvårdsloven § 12, stk. 2). Unge på 18 år og derover kan ikke være genstand for en akut anbringelse uden samtykke.

En akut anbringelse ophører senest 14 dage efter, at beslutningen er taget, hvis den ikke inden da er blevet optaget til behandling i socialnævnet som en sag om omhändertagande (BSL § 18, stk. 2). Sagen skal da behandles af socialnævnet hurtigst muligt og senest 30 dage efter, at beslutningen om den foreløbige anbringelse blev taget; ellers bortfalder beslutningen. Denne periode på 30 dage kan af særlige årsager forlænges med højst 30 dage. Særlige årsager kan være, at afgørelsen kræver et særlig omfattende udredningsarbejde, fx hvis der er grund til at antage, at barnet har været udsat for seksuelt misbrug (BSF § 14).

4.7.

Retssikkerhed for forældre m.fl.

Finland fik i 1990 indført et vidtfavnende partsbegreb ved afgørelse om omsorgsovertagelse, placering uden for hjemmet og ophør af omsorgsovertagelse. BSL § 17 skelner mellem 4 mulige parter i en sag. For det første de biologiske forældre; for det andet personer der har forældremyndigheden; for det tredje personer, der aktuelt har eller netop har haft ansvaret for barnets eller den unges omsorg, og endelig børn og unge der er fyldt 12 år. Hensigten med dette udvidede partsbegreb har været dels at klargøre, hvad der er til barnets bedste ud fra flere synsvinkler end tidligere, dels at øge retsbeskyttelsen (rättsskyddet) for personer, der står barnet nær. I praksis har det imidlertid medført det problem, at

barnets og forældrenes beskyttelse i form af forvaltningens tavshedspligt (sekretesskydd) er i konflikt med de berørte parterets ret til at få oplysninger (oppgifter).

Parterne i en sag har de almindelige retssikkerhedsgarantier, det vil sige høringsret, ret til at udtale sig i sagen, ret til aktindsigt (dokumentinsyn), ret til at få meddelelse (delgivning) om nævnets beslutning og ret til at klage over afgørelsen (söka ändring).

Forældremyndighed

I forbindelse med omsorgsovertagelse (jf. BSL §§ 16 og 17) bevarer forældrene formelt set forældremyndigheden med dertil hørende rettigheder og pligter, selv om den daglige omsorg overgår til det offentlige. Socialnævnet har dog ret til at tage beslutninger, som vedrører omsorgen for barnet, fx valg af anbringelsessted m.v., såfremt det er af betydning for at opnå målet med omsorgsovertagelse.

Finsk lov er baseret på et princip om, at barnets bånd til familien skal respekteres. Selv om der er behov for permanent anbringelse, og loven åbner mulighed herfor, benytter man sig i praksis meget sjældent af bortadoption mod forældrenes vilje.

4.8.

Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse

Barnskyddslagets ordlyd er præget af princippet om hensynet til barnets bedste. Hensyntagen til barnets bedste er særlig relevant i sager, hvor forældrene ikke giver deres samtykke, og hvor barnets behov, ønsker og personlige rettigheder er i konflikt med forældrenes ditto (Heiliö, 1997). Ved afklaringen, af hvad der egentlig er til barnets bedste, skal der tages hensyn til barnets egne ønsker og holdninger før der tages beslutning om anbringelse uden for hjemmet. Opvækstforholdene skal udredes, og de forskellige foranstaltningers mulige indvirken på barnets udvikling skal vurderes. Den socialarbejder, der har ansvaret for barnets sag, skal over-

våge, at barnets bedste tilgodeses (BSL § 10), og rådgive barnet med henblik på at få den nødvendige hjælp:

"Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter skall övervaka att barnets bästa tillgodoses samt på tjänstens vägnar hjälpa barnet och vid behov anvisa tillräcklig hjälp för det."
(BSL, § 10, stk. 3).

Princippet om barnets bedste medfører bl.a., at man fra begyndelsen aldrig kan afgøre, hvor lang tid en anbringelse vil vare, selvom man er forpligtet til at komme med et skøn over varigheden.

Barnskyddsloven opstiller en række retssikkerhedsgarantier for børn og unge knyttet til bestemte alderstrin. Helt overordnet skal man på samme tid tage højde for på den ene side barnets ret til frihed og selvbestemmelse og på den anden side barnets ret til omsorg (vård), opdragelse og uddannelse (Kaivosoja, 1996). I forberedelsen af anbringelsen skal man inddrage barnets synspunkter og ønsker bl.a. i planen. Praksis viser dog, at planerne ikke altid udarbejdes, og at beskrivelsen af barnet oftest overskygges af beskrivelse af forældrene i de tilfælde, hvor der er en værdplan (Korpinen, 1995). Også andre studier peger på, at det i praksis ikke altid går så nemt med at få inddraget børn og unge forud for en anbringelse uden for hjemmet.¹³⁾

Siden den seneste ændring af barnskyddsloven har 12-årige og derover haft en egentlig ret til at blive hørt (lag om förvaltningsförfarande § 15), inden der tages beslutning om en anbringelse, uanset om anbringelsen sker frivilligt eller med tvang. Socialnævnet og länsrätten har ret til at høre barnet om dets synspunkter uden for de formelle møder.

Børn fyldt 12 år kan efter BSL § 14 ikke anbringes med forældrenes samtykke, men mod deres egen vilje, uden at der er tale om omhändertagende (omsorgsovertagelse) med deraf følgende rets-

13) Dufva-Laitinen, 1994; Liukku, 1996; Tuomela, 1995, alle jf. Kaikko, 1998, samt Kajava, 1997.

virksomheder (BSL §§ 16,17,18 og 35, stk. 2). Ligeledes kan børn under 12 år kun placeres uden for hjemmet som led i en frivillig støtteforanstaltning i højst 3 måneder, hvilket kan forlænges med yderligere højst 3 måneder (BSL § 17). Denne bestemmelse er en reaktion på tidligere tiders erfaringer, hvor man måtte erkende, at en del børn forblev på institutionerne, uden at der blev taget stilling til, om barnet havde bedst af at blive, af at flytte til et andet anbringelsessted eller at blive hjemgivet til forældrene.

Unge fyldt 15 år har partsrettigheder på lige fod med forældrene fx til selvstændigt at udtale sig om sagen (BSL § 10). 12-årige og derover kan selvstændigt anke en sag om omhändertagande, placering uden for hjemmet samt ophør af omhändertagande.

Når først barnet er blevet anbragt, skal socialnævnet på eget initiativ og på en måde, der er tilpasset barnets alder og udviklingsniveau, klargøre over for barnet, hvorfor det er blevet anbragt uden for hjemmet, samt redegøre for de målsætninger, som allerede er besluttet eller er under planlægning (BSL § 26). Socialnævnet skal desuden høre personer, der er sagkyndige i børns opvækst og udvikling, hvis der er behov for dette (BSL § 17). Et barn har i princippet ret (men ikke pligt) til at opretholde personlige relationer til og kontakt med sine forældre og andre nærtstående personer (BSL § 24). Socialnævnet overtager kompetencen til at træffe afgørelse om kontakt, når et barn er blevet tvangsanbragt, og hvis det skønnes at være til barnets bedste.

Hvad skal børn og unge sikres?

Mens FN's børnekonvention var under udarbejdelse, pågik der samtidig et arbejde med at inkorporere de samme principper i den finske barnskyddslag. Derfor var der tydelig inspiration fra FN's Børnekonvention i Barnskyddslagen af 1990. Selve ratificeringen har haft den effekt at skabe mere opmærksomhed omkring børns rolle og rettigheder. FN's Børnekonvention er af den finske rigsdag blevet accepteret som gældende i Finland. Hvis nogle af konventionens bestemmelser står i modsætning til gældende finsk lov, har konventionen højeste prioritet.

Det ledende princip for finsk børneværnslovgivning er således at arbejde for *barnets bedste* og at sikre børnebefolkningens velfærd og udvikling i tråd med FN's børnekonvention fra 1989. Det vil bl.a. sige at hjælpe forældre og andre med ansvar for barnets omsorg med at skabe gunstige opvækstbetingelser med et permanent perspektiv. Princippet om barnets bedste har to dimensioner. Barnets bedste gælder i videre forstand hele børnebefolkningen, mens den snævrere dimension retter sig mod det enkelte barns bedste. For at klarlægge barnets bedste skal man tage hensyn til barnets egne ønsker og meninger, udrede dets opvækstforhold samt bedømme forskellige foranstaltningers sandsynlige indvirken på dets udvikling (BSL § 10 og lag om vårdnad om barn och umgängs rätt § 11).

Ved anbringelser stilles barnets interesse mod forældrenes. Barnets bedste bør veje tungere end forældrenes ret til selvbestemmelse; truslen mod et barns velfærd opfattes som større end den trussel mod forældrenes frihed, som omhændertagande af børn indebærer (Corander, 1994).

I medfør af BSL § 1 har det enkelte barn ret til et trygt og stimulerende opvækstmiljø samt til en harmonisk og mangesidig udvikling. Børn har fortrinsret til særskilt beskyttelse. I udviklingen af den offentlige børneforsorgsservice bør man særligt være opmærksom på børn og unges behov og ønsker (BSL § 7), og ved iværksættelse af foranstaltninger skal barnets bedste iagttages i første instans (BSL § 9). Den offentlige omsorg skal tilrettelægges således, at barnets personlige integritet respekteres. (jf. også § 1 i lagen om vårdnad och umgängs rätt till barnet, 1993). Under en anbringelse skal barnet sikres de kontinuerte og trygge relationer, som er af vigtighed for udviklingen. Afstanden til anbringelsesstedet må ikke udgøre en hindring for at opretholde kontakten med personer, som er vigtige for barnet (BSF § 5).

Hvis kriterierne for at anbringe uden for hjemmet ikke længere er indfriet, skal barnet i princippet hjemgives. Dog skal der altid foretages en konkret vurdering af, hvorvidt en hjemgivelse strider

mod barnets bedste. I vurderingen heraf skal man tage hensyn til den tid, anbringelsen har varet, til forholdet mellem barnet og den som har varetaget omsorgen for barnet under anbringelsen, samt til samværet mellem barnet og dets biologiske forældre (BSL § 20). Strider hjemgivelsen mod barnets bedste, må den ikke realiseres, uanset hvor stabile forholdene i hjemmet er blevet.

4.9. Klageregler

Børn, der er fyldt 12 år, forældrene, indehaverne af forældremyndigheden, samt andre, der har eller umiddelbart før anbringelsen har haft ansvar for barnets pleje og opvækst, kan anke (besväre) en afgørelse truffet af länsrätten om omsorgsovertagelse til högsta förvaltningsdomstol (korkein hallinto-oikeus) inden 30 dage fra meddelelsen herom (BSL § 35). Ankemuligheden vedrører ikke kun tvungen omsorgsovertagelse, men formelt set alle tilfælde af omsorgsovertagelse (omhändertagande) samt ophør af omsorgsovertagelse.

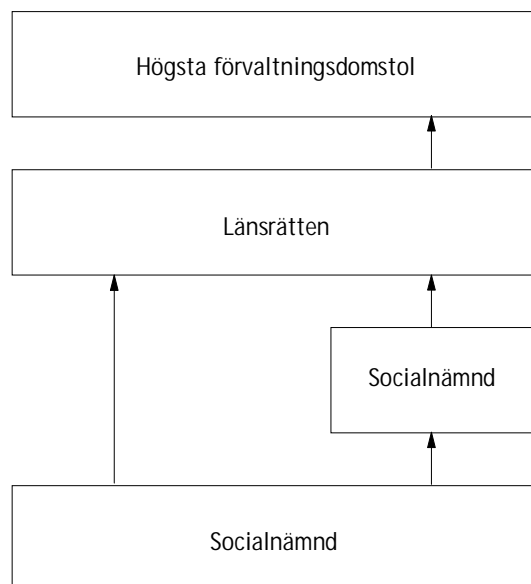
Socialnævnet skal orientere parterne om muligheden for at anke sagen, hvis der er behov herfor. Ifølge förvaltningsprocesslagen (§ 14) skal meddelelsen om en afgørelse, der kan ankes, altid følges af en klagevejledning (besvärsanvisning). Dette gælder også, selvom parterne ikke havde indvendinger under høringsprocessen (BSL § 17). Herudover gælder de øvrige almindelige retssikkerhedsbestemmelser. I ankesagen er det sagsbehandlerens/socialarbejderens ansvar at varetage barnets interesser, hvis ikke der er blevet tilfornet barnet en talsperson i tingsrätten. Länsrätten kan ikke selv tilforordne en talsperson for barnet (god man).¹⁴⁾

Som tidligere nævnt er det socialnævnet, der indstiller til länsrätten, at det offentlige overtager omsorgen for et barn eller ung i forbindelse med en placering uden for hjemmet. Socialnævnet skal give de private parter meddelelse om afgørelsen, så snart nævnet har truffet denne. De private parter har da – på det tidspunkt

14) En talsperson for barnet kan dog på socialnævnets begæring forordnes af tingsrätten i en separat proces jf. förmynderskapslagen § 65.

hvor länsrätten endnu ikke har behandlet sagen – mulighed for inden 30 dage at klage til länsrätten over socialnævnets afgørelse om at indstille barnet til tvangsanbringelse. Socialnævnet skal i så fald sende sagen inkl. socialnævnets egen udtalelse herom til länsretten inden 14 dage (BSL § 36). I disse tilfælde tager länsretten samtidigt stilling til både socialnævnets indstilling om tvungen omsorgsovertagelse samt til partens anke af socialnævnets beslutning herom.

Figur 4.6.
Det finske klagesystem.



Kilde: Korpinen (1995).

Länsretten, som er en regional forvaltningsdomstol, består af 2 jurister samt en børnesagkyndig og bistås desuden af den jurist, der indstiller sagen. Tidligere behandlede länsretten hovedsageligt klager ud fra skriftlig dokumentation. Et retssikkerhedsmæssigt pro-

blem i denne sammenhæng var, at der ikke var noget krav om, at dokumenterne til länsretten skulle indeholde de private parters synspunkter (Korpinen, 1995). På grund af ressourcemangel blev der ofte kun foretaget en høring af parterne i helt særlige tilfælde. Dette har imidlertid forandret sig efter ikrafttræden af den nye förvaltningsprocesslag i 1996. Jf. §§ 37 samt 38 heri skal der iværksættes mundtlige forhandlinger i länsrätten efter behov, eller når parterne anmoder herom, hvilket har skærpet opmærksomheden omkring betydningen af de mundtlige forhandlinger. Länsretten kan desuden på eget initiativ iværksætte mundtligt "förhör", hvilket praktiseres.

Länsrättens afgørelser med hjemmel i barnskyddslagen kan ankes videre til högsta förvaltningsdomstol (BSL § 37). Denne förvaltningsdomstol er besat med 5 dommere, der alle er jurister. I alt tog länsrätten stilling til 437 klagesager på området i 1996. Praxis viser, at länsretten og högsta förvaltningsdomstol i hovedparten af sagerne opretholder de beslutninger, der oprindeligt blev indstillet af socialnævnet (Korpinen & Sallila, 1997). Afgørelser taget ved förvaltningsdomstolene kan ikke indbringes for de ordinære domstole. Socialnævnet kan selvstændigt anke en sag til højeste förvaltningsdomstol, hvis länsretten ikke godkender en sag fremsendt af nævnet. Länsrätten er i så fald ikke selv part i en sådan sag og har heller ikke kompetence til selv at tage sager op.

En beslutning om tvungen omsorgsovertagelse kan – på trods af en igangværende ankesag – iværksættes, hvis dette ikke kan udskydes, uden at barnes sundhed eller udvikling trues, og hvis socialnævnet har besluttet, at foranstaltningen skal iværksættes med det samme (BSL § 38). Ankeinstansen kan ligeledes beslutte, at foranstaltningen ikke skal iværksættes, eller at den skal afbrydes, såfremt den er blevet iværksat.

Sager om socialnævnets underretning (underställning) af eller de private parters anke til länsrätten skal behandles hurtigt (i brådskande ordning) i länsretten, hvilket dog ikke er specificeret nærmere (BSL § 39).

4.10.

Perspektiver

Finland står aktuelt med nogle års økonomiske lavkonjunkturer i bagagen og med et begrænset økonomisk råderum for udviklingen af børneværnet. På trods heraf har man i de seneste år opnået, at klienternes synspunkter i bl.a. anbringelsessager kommer mere frem i medierne end tidligere, bl.a. fordi en række organisationer står bag dem. At klienternes krav kommer frem i søgelyset stiller bl.a. større krav til de professionelle om at åbne deres arbejdsprocedurer mere. Ligeledes er strukturen i serviceydelserne blevet ændret i retning af et multi-professionelt system, der kan tage sig af klienternes komplekse problemer. Samtidig hermed er institutionerne blevet mindre og er blevet indrettet til at være multi-funktionelle (og kan fx tage sig af både anbringelser og støtteforanstaltninger).

Et igangværende 5-årigt forskningsprogram om omhændertagande i Stakes' regi skal bl.a. undersøge processen før, under og efter en omsorgsovertagelse. Der fokuseres bl.a. på inddragelse af de private parter, på kvalitet i anbringelsesprocessen samt på forbedring af retssikkerheden gennem høring, samt på empowerment, dvs. en styrkelse af klientens ressourcer. Desuden skal der forskes i, i hvilken udstrækning klientgruppen inden for børneværnet har ændret karakter som følge af den økonomiske nedtur. Her vil man også undersøge, hvordan familierne ser på anbringelsesprocessen. Endelig skal en praksisrelateret del af forskningsprogrammet undersøge, hvordan en tilstrækkelig god anbringelsesproces forløber, og hvordan man kan implementere det i praksis i kommunerne.

I Statsrådets redegørelse til Riksdagen (Social- och Hälsovårdsministeriet, 1995a) anbefaledes det at etablere et særskilt barnombud (børneombudsmand) på statsligt plan. Opgaven for et barnombud skulle være at følge og bedømme hele den samfundsmæssige, administrative og politiske beslutningstagen, som retter sig mod børn og herunder se på beslutningernes konsekvenser for børn. Dette forslag er dog ikke realiseret endnu. Desuden har en statslig kommission foreslået en ændring i kompetencen til at tage beslut-

ninger, så det altid bliver länsretten, som i børneværnsager i første instans skal træffe afgørelser uden samtykke fra de private parter (Social- og Hälsovårdsministeriet, 1995b). Endelig har Social- och hälsovårdsministeriet gennemgået og vurderet alle bestemmelser om tvangsprocedurer inden for børneværnet. Komiteen skal komme med sine forslag på baggrund heraf i den kommende periode.

For at leve op til ratificering af FN's Børnekonvention skal en række forhold forbedres. Der skal bl.a. etableres flere psykiatriske behandlingspladser for børn og unge, som er adskilt fra voksenafdelingerne. Socialvæsenets og retsvæsenets forudsætninger for at høre barnet og den unge samt for at vurdere, hvad der vil være den bedste løsning for barnet, skal forbedres bl.a. gennem et centralt initieret videreuddannelsesprogram varetaget af Social- og Hälsovårdsministeriet i samarbejde med Stakes. Som børneværnet er organiseret p.t. vurderes det, at sagsbehandlerne ikke har reel mulighed for at videreudanne eller specialisere sig. Især små kommuner har problemer med overhovedet at skaffe ekspertise på området. Derfor er der startet et videreuddannelsesprogram for foreløbig 60 socialarbejdere. Dertil kommer, at universiteterne har etableret andre længerevarende videreuddannelseskurser for ansatte inden for børneværnet (barnskyddet).

Det diskuteres desuden, hvorvidt man skal lave en forenkling af reglerne angående børns retssikkerhed, således at 12 år vil være den gennemgående aldersgrænse for, hvornår børn har ret til at blive hørt, udtale sig, få aktindsigt samt klage over afgørelsen.

Endelig har Social- och Hälsovårdsministeriet igangsat et projekt med henblik på at udvikle en netværksbaseret specialservice inden for hele den sociale sektor, herunder også børneværnet og forebyggende foranstaltninger i dette regi, bl.a. for at styrke de mere specialiserede indsatser. Dette skal munde ud i nye udviklingsprojekter i hele landet.

Kapitel 5

Island

På mange områder skiller Island sig ud fra de øvrige nordiske lande, ikke mindst hvad angår geografisk placering og demografi, men også når det drejer sig om den statslige og kommunale struktur, erhvervsstruktur samt omfanget af statslig regulering.

Island ligger geografisk afsondret fra nabostaterne og er befolkningsmæssigt en lille nation med ca. 270.000 indbyggere ved udgangen af 1996 – et fåmandssamfund, som Bjarnason betegner det (1998). Der er tale om en befolkning med relativt mange børn og unge; 29 pct. af befolkningen er i alderen 0-17 år, hvor denne aldersgruppe kun udgør 21-23 pct. af befolkningen i de øvrige nordiske lande (Bietvelt, Bjarnason & Reynisdóttir, 1995). Alligevel bruger Island af de nordiske lande den laveste andel af landets bruttonationalindkomst til udgifter inden for social- og sundhedsvæsenet specifikt rettet mod børn og familier.

Social støtte til børnefamilier er mindre end i de andre nordiske lande, uanset om børnene er små eller store. En del problemer er relateret til antallet af teenage-mødre, som er højt i nordisk sammenhæng. Social forskning om børn og familier har været relativt begrænset.

Arbejdstidens omfang på Island adskiller sig noget fra det øvrige Norden. Mange forældre har en forholdsmæssig lang arbejdsuge, og er i kraft heraf meget væk fra hjemmet. Den faktiske gennemsnitlige arbejdstid for alle ansatte er 48 timer om ugen, men for fuldtidsarbejdende er gennemsnitsarbejdsugen oppe på 54,2 timer om ugen (Bietvelt, Bjarnason & Reynisdóttir, 1995). Island har gennem mange år haft en meget lav arbejdsløshed, og der er tradition for, at børn starter med at arbejde tidligt.

Gennem mange år var det islandske samfund organiseret i over 200 kommuner. Som led i kommunesammenlægningen med hen-

blik på at opnå større enheder befolkningsmæssigt og administrativt, var man i 1994 nede på 171 kommuner. Heraf har de 78 mindste kommuner under 200 indbyggere hver (Bietvelt, Bjarnason & Reynisdóttir, 1995).

5.1.

Organisering af børneværnet

Det islandske børneværn er omstruktureret markant i 90'erne og er nu organiseret med et statsligt og et kommunalt niveau. Island har ikke et administrativt niveau mellem stat og kommuner. Fra og med 1992 er Socialministeriets socialdepartement øverste statslige forvaltningsmyndighed på børneværnsområdet. Departementet er ansvarligt for at sikre et tilstrækkeligt udbud af specialiserede hjem og institutioner, som kan tages i brug af kommunerne, når det almindelige anbringelsessystem ikke slår til. Det nationale Barnskyddsrådet (barnaverndarrådet) blev dannet i 1992, og er øverste klageinstans for barnskyddsnævnenes beslutninger om tvangsanbringelser (barnavernsloven § 46).

Statens barnskyddscenter (barnaverndarstofa) er en anden ny statslig børneværnsmyndighed. Centeret skal bl.a. rådgive de kommunale barnskyddsnævn i deres daglige arbejde og føre tilsyn hermed, styre de statslige behandlingsinstitutioner for børn og unge og visitere børn og unge hertil samt hjælpe barnskyddsnævnene med at finde kompetente plejefamilier (Bjarnason, 1997b). Statens barnskyddscenter varetager de opgaver, som i de øvrige nordiske lande typisk varetages på amts-/läns-/fylkesniveau. Centeret er også øverste klageinstans vedr. bl.a. sagsbehandlingen i børnesager.

Generelt har man gennem den seneste lovgivning søgt at lave en skarpere adskillelse end tidligere af, hvilke opgaver der varetages i statsligt regi, og hvilke opgaver der er kommunernes ansvar.

Det daglige børneværnsarbejde ligger på kommunalt niveau i barnskyddsnævnene og er fuldt kommunalt finansieret. Der er 82 barnskyddsnævn i hele landet, det vil sige færre end antallet af kommuner, fordi man – også via lovgivningen – tilskynder små

kommuner til at gå sammen om at konstituere barnskyddsnevne med ansvar for større distrikter. (Før 1992 var der 170 nævne med mindre distrikter. Kommunerne må ikke udføre børneværnsopgaver, medmindre de er af en vis størrelse for at skabe bedre muligheder for at skaffe sig ekspertise på området. Island er således inde i en slags centraliseringsproces, når det gælder visse børneværnsopgaver (Árnason & Bjarnason, 1991). Imidlertid lider sektoren under stærk personalemangel.

46 af de 82 barnskyddsnevne er socialnævne, som behandler sager, der vedrører både barnavernsloven (BL) og socialloven. De resterende 36 nævne tager sig udelukkende af børnesager (barnskydds-*árenden*). For nemheds skyld omtales begge nævnstyper som barnskyddsnevne i denne rapport. Statens barnskyddscenter har (BL § 3) kompetencen til at pålægge de kommunale barnskyddsnevne at gøre deres arbejde i henhold til lovens krav og kan pålægge barnskyddsnevnet at iværksætte eller at ophøre med bestemte foranstaltninger.

Historisk set har man i Island haft stærke og udvidede slægtskabsbånd. Langt op i det 20. århundrede (og stærkere end det har været tilfældet i de øvrige nordiske lande) har man holdt fast i traditionen om, at familien tager sig af børnene, hvis forældrene ikke selv kan. Derfor er det i en vis udstrækning stadig ikke ualmindeligt, at børn og unge er i uformel pleje hos familiemedlemmer, uden at dette nødvendigvis kommer til de kommunale myndigheders kendskab. Dette afspejles også i barnavernslovens partsbegreb, der nævner "forældrene, andre myndighedsindehavere eller andre, der er tæt knyttet til barnet". Særlig udbredt er, at børn fra byerne sendes til familie eller bekendte på landet over sommeren (*sommervistelse*).

Da mange af disse kortere eller længerevarende uformelle plejeforhold ikke har været kendt af systemet, har man ikke haft noget overblik over omfanget heraf (Bjarnason, 1998). Nu er der imidlertid lovgivet om, at såfremt et barns private ophold uden for hjemmet overstiger 6 måneder, skal barnskyddsnevnene oriente-

res herom. Der er dog grund til at antage, at denne lovgivning i praksis ikke er slået fuldt igennem, hvorfor man endnu ikke har et reelt overblik over omfanget. På dette område kan man sige, at Island stadig er i brydningerne mellem det traditionelle samfunds normer for omsorg for børn (barnskydd) og det moderne samfunds normer, hvor størsteparten af den særlige støtte til og omsorg for truede børn og unge foregår i institutionaliserede og professionaliserede rammer.

5.2.

Udviklingen på anbringelsesområdet i tal

Man har som nævnt manglet et nøjagtigt overblik over, hvor stort et antal børn og unge der faktisk er anbragt midlertidigt eller permanent uden for hjemmet. Nu er der imidlertid indført et nyt registreringssystem, hvor den enkelte kommune i princippet skal rapportere alle anbringelser til Statens barnskyddscenter én gang årligt på et meget udførligt registreringsskema. Her oplyses bl.a. om barnets familiebaggrund, alder, årsag til anbringelsen, hvilken indsats der har været iværksat m.v. Da de fælles statistikregistre endnu ikke er helt udbygget, er der imidlertid nogen usikkerhed forbundet med tallene.

Island skelner bl.a. mellem permanent anbringelse, korttidsanbringelse, forsøgsanbringelse (försöksfoster) samt lette placeringer/sommerplaceringer (sommervistelser), hvor målsætningerne for de forskellige typer er forskellige (Bjarnason, 1998).

En *forsøgsanbringelse* varer fra 3 mdr. til 1 år og går forud for en beslutning om en permanent anbringelse. Der blev taget beslutning om forsøgsanbringelse af i alt 11 børn i 1996.

Permanente anbringelser kan besluttes i sager, hvor man vurderer, at barnet efter al sandsynlighed aldrig vil komme tilbage til sine forældre. Det er det skridt, der kommer tættest på en adoption. Således forbliver mange børn hos deres plejeforældre, når de bliver myndige. Pr. 31. december 1996 fandtes der i alt 193 børn,

der var permanent anbragte, heraf 76 med tvang. Dette antal antages at ligge nogenlunde stabilt fra år til år (Bjarnason, 1998).

Teknisk set er det i Island muligt at bortadoptere uden forældrenes samtykke, men justitsdepartementet praktiserer loven således, at det stort set næsten aldrig forekommer (1 gang i 1996).

Tabel 5.1.

Omfanget af placeringer og anbringelser i 1996 (opgjort pr. 31. december).

| | Antal i alt | Heraf med tvang |
|---|-------------|-----------------|
| Placeringer (støttetiltag): | | |
| Støttefamilie jf. BVL § 21, litra b | 82 | – |
| Vistelse uden for hjemmet | 128 | – |
| Børn placeret med familie til udredning | 21 | – |
| Sommervistelse ¹⁾ | 254 | |
| Anbringelser: | | |
| Permanent familiepleje | 19 | 5 |
| Langtidsfoster (familiepleje) | 56 | 25 |
| Korttidsfoster (familiepleje) | 11 | 3 |
| Forsøgsfoster (familiepleje) | 12 | 2 |
| Statslige behandlingshjem (langvarigt) | 48 | 0 |
| Statens behandlingscenter (udredning) | 3 | 0 |
| Skolehjem ²⁾ | 3 | 0 |
| Egen bolig | 193 | 76 |
| Kortvarig placering (behandling, sygehus e.l., BVL § 22) | 65 | 0 |
| Foreløbigt anbragte (omedelbar omhändertagende, BVL § 22) | 12 | 0 |
| Antal anbringelser i alt (eksklusive placeringer) | 422 | 111 |

Kilde: Gudjon Bjarnason, Barnaverndarstofa, Reykjavik.

1) Målt over året.

2) Formelt set en frivillig foranstaltning, men af tvangsorienteret karakter.

Når det drejer sig om *korttidsanbringelser* er statistikken noget mere usikker. I alt har Statens barnskyddscenter oplysninger om 56 korttidsanbragte børn og unge ved udgangen af 1996, heraf

var knap halvdelen af anbringelserne sket med tvang. Formålet er her, at barnet kommer hjem igen, og anbringelsen varer typisk fra 6 måneder til 1 år.

Alt i alt er der knap 425 anbragte børn og unge ved udgangen af 1996, hvilket skønnes at være et rimeligt stabilt tal i de seneste år. Det svarer til ca. 5,4 ‰ af alle børn og unge i alderen 0-17 år. Desuden findes der en del *lettere anbringelser og placeringer*, fx den typiske sommervistelse, hvor børn fra byerne systematisk kommer på landet i 1-3 måneder i skolernes sommerferie (semester), som varer 3 måneder. Dette tiltag regnes for at være en social støtteforanstaltning, hvor opholdet har funktion som aflastning for barnet og/eller familien (Bjarnason, 1997b og 1998). I hele 1996 blev der over året foretaget 254 af disse lettere anbringelser. Endelig var der ved udgangen af 1996 12 foreløbigt anbragte børn og unge.

Barnaverndarstofa har lavet en oversigt over samtlige anbragte ved udgangen af 1996 fordelt på forskellige anbringelsesformer og anbringelsessteder (tabel 5.1).

Anbringelsessteder

Det samlede billede af anbringelsessteder er præget af, at Island ikke har basis for samme store udbud af døgnpladser, hverken i antal eller i variation, som de øvrige nordiske lande har.

Familiepleje (familiehem) er den helt dominerende type anbringelsessted både i tilfælde, hvor der er tale om en egentlig slægtskabsrelation som nævnt ovenfor og også i form af almindelige familiepleje-anbringelser tilvejebragt med kommunens mellemkomst. Herudover nævnes i barnavernsloven en række institutionstyper: almindelig døgninstitution, behandlingsinstitutioner, sommeropholdssteder og sommerlejre, hjælpe- og nødcentre for børn og unge i krisituationer og andre former for hjem, der tilbyder omsorg og hjælp i kortere eller længere perioder (BL § 51). En undersøgelse af børn anbragt i 1980'erne viste, at hovedparten af de børn, der blev anbragt i private hjem, blev anbragt i landmandshjem og ret mange af dem meget langt fra hjemmet (Kri-

stinsdottir, 1991). Private organisationer og andre parter kan etablere hjem eller institutioner, som yder omsorg for børn og unge, hvis projektet er godkendt af det statslige Barnskyddsråd.

Kun Reykjavik Kommune er stor nok til at drive egen døgninstitution. Staten har etableret modtageinstitutioner og herudover 25 døgnpladser beregnet til langvarige anbringelser, 8 pladser til korttidsbehandling samt 4 nødpladser, som fx politiet kan henvise til i akutte situationer. Herudover råder den islandske stat for tiden over 30 pladser på privat drevne hjem for børn og unge. Desuden er der 12 pladser på Statens Behandlingshem för Ungdom, hvor man har specialiseret sig i modtagelse, krisebehandling samt korterevarende, specialiseret behandling af unge.

Næsten alle børn under 12 år kommer i familiepleje, mens ældre børn oftere kommer på statslige døgninstitutioner. Kun Reykjavik kommune har specielle korttidspladser på institutioner for små børn. Udviklingen går i retning af færre døgninstitutioner og flere placeringer i familiepleje. Man har netop etableret de første familieplejer på markedslignende vilkår, hvor man forhandler med privatpersoner om driften af et familiehjem med alle dertil hørende opgaver (Bjarnason, 1997b). Som en følge af den ændrede myndighedsalder er man i færd med at etablere nye døgnanbringelsespladser for gruppen af 16-17-årige. Den tidligere myndighedsalder vanskeliggjorde anbringelse med tvang efter det fyldte 16. år.

5.3.

Udviklingen i lovgivningen

Islands første barnavernslov kom i 1932. Før dette havde børneværnsager primært hjemmel i sociallovgivningen som en slags fattigdomslovgivning. Islands forsøg på at gennemføre en landsdækkende socialreform i 1970'erne var gennem en lang og vanskelig proces (Kristinsdottir, 1991). I slutningen af 1970'erne udnævnte regeringen 4 komitéer efter hinanden, men disse blev opløst eller opløste sig selv.

I de seneste 10 år har Island fået ny lovgivning inden for det sociale område på stort set alle delområder (barnavernslov, barnelov, myndighedslov, sociallov m.v.). Det har gjort det vanskeligt for myndighederne at følge med implementeringsmæssigt. I 1992 trådte en ny forvaltningslov i kraft, der bl.a. spiller en stor rolle for reguleringen af sagsbehandling og klager. På Island er det nyt, at man hermed har en lov, der "står over" barnavernsloven.

Pr. 1 januar 1993 trådte den nye barnavernslov (BL, Lög um vernd barna og ungmenna) i kraft. Denne er siden blevet revideret i såvel 1995 som 1997. En af ændringerne vedrører Islands definition af myndighedsalder. Tidligere var man som 16-årig personligt myndig, og som 18-årig fuldt myndig. Det betød, at det var meget vanskeligt at anbringe unge på 16 og 17 år med tvang. Det krævede, dels at man fratog den unge myndigheden over sig selv jf. myndighedsloven, dels Justitsministeriets accept. Altinget (Islands lovgivende forsamling) vedtog i 1997 én myndighedsalder på 18 år med virkning fra 1. januar 1998.

5.4.

Ansvar og kompetence på børneområdet

De kommunale barnskyddsnavn har ansvaret for at holde øje med børns og unges vilkår, adfærd og hjemlige omgivelser med det formål at opdage sociale problemer så tidligt som muligt (BL § 4). Hvis barnskyddsnavnet får mistanke om:

- 1) at et barns fysiske eller psykiske helbred kan være truet p.g.a. manglende omsorg, manglende forældreverne eller adfærd, eller
- 2) at barnet eller den unge truer sit eget helbred eller sin egen udvikling med sin adfærd,

skal navnet undersøge sagen med det samme (BL § 18). Såfremt der bliver brug for offentlig indgriben, handler barnskyddsnavnet på det lokale kommunestyres vegne. Navnet skal iværksætte de foranstaltninger, der er mindst muligt indgribende i forhold til at sikre barnets velfærd.



Underretningspligt (anmalingsskyldighed)

Der findes både en generel og en specifik pligt til at underrette barnskyddsnevne. Enhver der får kendskab til, at et barn bliver mishandlet, udsat for omsorgssvigt eller har så utilfredsstillende vilkår, at det udgør en trussel for barnet, er forpligtet til at meddele dette til barnskyddsrådet i den kommune, hvor barnet er bosat (BL § 12). Herudover har alle ret til at informere barnskyddsrådet om ethvert forhold, som kan forventes at behøve barnskyddsrådets opmærksomhed.

Personer, som i kraft af deres beskæftigelse eller position har at gøre med børn og unge, og som i kraft af deres arbejde bliver opmærksom på uacceptable opvækstvilkår, er forpligtet til at meddele dette til barnskyddsnevne (BL § 13). Daginstitutionspersonale, private dagplejere, lærere, præster, læger, jordemødre, sygeplejersker, psykologer, socialarbejdere og andre, som er ansvarlige for sociale foranstaltninger eller rådgivning, har en skærpet underretningspligt, når som helst det er påkrævet. Denne skærpede underretningspligt har forrang for den gældende lovgivning om professionelles tavshedspligt (BL § 13). Såfremt den person, der har foretaget underretning af barnskyddsrådet, ønsker at være anonym, skal dette respekteres, medmindre særlige omstændigheder gør dette utilrådeligt (BL § 15). Personer, der på grund af deres beskæftigelse eller position er i berøring med børn og unge, er forpligtet til at bidrage til, at foranstaltningerne over for børn og unge bliver effektive og til at samarbejde med de lokale myndigheder omkring dette formål (BL § 16). Underretningspligten har en stor vægt i barnavernsloven, og der kan i princippet gives op til 2 års fængsel for at undlade at underrette myndighederne. I alt modtager barnskyddsnevne ca. 1.300 indberetninger årligt, hovedsageligt fra socialkontorer, politi, skoler, bedsteforældre, slægtninge etc.

Barnskyddsrådet (barnaverndarnefndir)

Der findes i alt 82 barnskyddsråd, og udviklingen er gået i retning af færre råd dækkende større geografiske distrikter. Det enkelte kommunestyre vælger selv sit barnskyddsråd, dog ikke

blandt medlemmer af kommunestyret selv. Det lokale kommunestyre kan overlade det til fx et lokalt områdenævn eller anden lokal myndighed at vælge barnskyddsnet. Nævnet kan have ansvar for mere end én kommune, eller man kan aftale en anden form for regionalt samarbejde (BL § 6).

Et barnskyddsnet består af 5 medlemmer og et tilsvarende antal stedfortrædere (BL § 6). Generelt bør barnskyddsnettene bestå af både mandlige og kvindelige medlemmer. Medlemmerne skal være velansete samt have viden i spørgsmål af den karakter, som barnskyddsnettene beskæftiger sig med. Det skal om muligt tilstræbes, at der vælges en jurist til barnskyddsnettet og derudover medlemmer med specialiseret viden om børn. I praksis sidder der ofte skolelærere og præster i nettene. Nogle net lider under, at det ikke er muligt at rekruttere netmedlemmer med børnesagkyndig erfaring eller uddannelse. Når halvdelen af barnskyddsnettenes medlemmer er til stede, inklusive formanden eller næstformanden, er nettet legalt konstitueret (BL § 41).

Barnskyddsnettene skal ansætte personale med specialiserede kvalifikationer inden for området (BL § 7) med henblik på at yde forældre, forældremyndighedsindehavere samt institutioner adækvat vejledning. I praksis volder dette dog store problemer på grund af mangel på kvalificeret personale. I nogle kommuner er der ansat socialrådgivere (socionomer) og psykologer ved barnskyddsnettene, men en del net har ikke selv ressourcer til at lave egentlige undersøgelser af børn og familier. De fleste mindre kommuner har slet ikke fast personale. I så fald kan den enkelte kommune købe sig til sagkyndig bistand fra personer fra andre kommuner, der fx ansættes til at udrede én bestemt sag.

I princippet er det islandske barnskyddsnet forpligtet til at føre et register over børn og unge i distriktet, som nettet vurderer tilhører en særlig risikogruppe (BL § 20). Normalt skal forældre orienteres om, at deres barn står i dette register, ligesom barnets navn skal slettes, såfremt man må vurdere, at barnet ikke længere er specielt udsat. I praksis har dette register dog ikke fungeret endnu,

men det forventes at komme op at stå i forbindelse med den nye sagsregistreringspraksis.

Barnskyddsævnens kompetence

Alle afgørelser, der indebærer tvang, skal tages af barnskyddsævnet – en forvaltningsmyndighed – som også er ansvarlig for at beslutte frivillige foranstaltninger jf. BL § 21. Derudover skal ævnet finde og udvælge plejefamilier i samarbejde med Statens barnskyddscenter samt besøge plejefamilierne mindst én gang årligt.

Barnskyddsævnet har kompetence til at træffe afgørelse i følgende tvangsforanstaltninger (BL § 24):

- overvågning af hjemmet,
- pålæg om barnets forhold og pleje, fx at barnet skal gå i daginstitution eller skole, skal modtage medicinsk eller anden behandling m.v.,
- omsorgsovertagelse og deraf følgende fjernelse af barnet fra hjemmet og placering i familiepleje eller døgninstitution, lægelig undersøgelse, hospitalsindlæggelse, eller anbringelse på anden institution for at garantere barnets sikkerhed eller skabe mulighed for en tilfredsstillende undersøgelse af barnet,
- forbud mod at tage barnet med ud af landet.

Afgørelser jf. § 24 skal altid være midlertidige (temporære), og må ikke være længere end nødvendigt i hver enkelt tilfælde, og de skal revideres med højst 6 måneders interval.

Hvis forældrene under en frivillig anbringelse ønsker deres barn hjemgivet, har barnskyddsævnet kompetence til at undersøge sagen og i givet fald beslutte, at barnet skal forblive på anbringelsesstedet, hvis der drages god omsorg for det, og det er til barnets bedste at forblive der (BL § 35). Det samme gælder, hvis barnet har været i privat familiepleje (BL § 40).

I særlige tilfælde kan barnskyddsævnene fratage én eller begge forældre forældremyndigheden (vårnaden) over barnet (BL § 25,

se afsnit 5.5 nedenfor). I så fald overgår forældremyndigheden til barnskyddsnavnet. Barnskyddsnavnet kan endvidere træffe afgørelse om at anbringe barnet på grund af alvorlige adfærdsproblemer mod barnets vilje, men med forældrenes samtykke (BL § 22). Barnet skal anbringes i en adækvat institution med henblik på korttidsbehandling (højest 4 uger).

Endelig har barnskyddsnavnene den mulighed at beslutte, at en forælder eller et andet medlem af husholdningen, der ikke er biologisk forælder til barnet, skal "fjernes fra hjemmet" med tvang (BL § 28). Det er dog ikke barnskyddsnavnet, men en anden juridisk repræsentant (sýslumatur), der udfører denne beslutning. Dette kan ske i de tilfælde, hvor barnskyddsnavnene vurderer, at et barn, som ellers ville kunne fungere i hjemmet, er truet som følge af handlinger eller adfærd fra en beboer i hjemmet, fx som følge af vold, misbrug m.v. At fjerne den voksne fra hjemmet med tvang forudsætter, at der forgæves er forsøgt med frivillige tiltag over for den pågældende voksne. I praksis bruges paragraffen ganske sjældent (2 gange i 1996), ofte i forbindelse med seksuelle overgreb mod et barn.

Hvis det er nødvendigt at bruge magt til at effektuere en tvangsanbringelse (eller andre beslutninger truffet af barnskyddsnavnene eller det nationale Barnskyddsrådet), ligger ansvaret for magtanvendelse hos politiet i en sådan nødsituation (BL § 48). Der skal dog altid være en repræsentant for barnskyddsnavnet eller Barnskyddsrådet til stede, hvis det bliver nødvendigt at ty til magtanvendelse.

5.5.

Kriterier for at anbringe uden for hjemmet

Som nævnt skelnes der i Island mellem forskellige former for placering uden for hjemmet.

En frivillig anbringelse kræver, at forældrene samtykker skriftligt i overværelse af 2 vidner, som bekræfter, at forældrene fuldt ud har

fået forklaret indholdet i foranstaltningen og de juridiske konsekvenser heraf (BL § 44).

Hvis barnskyddsnævnet finder det “uppenbart att barns hälsa eller utveckling kan hotas (trues) p.g.a. föräldrars vanvård (omsorgssvigt), inkompetens (uegnethed) eller beteende (adfærd)” kan det træffe afgørelse om tvangsanbringelse eller andre tvangsforanstaltninger som nævnt i afsnit 5.4 (BL § 24).¹⁾

Barnskyddsnævnet kan med forældrenes samtykke, men uden barnets eller den unges samtykke beslutte at anbringe barnet i op til 4 uger med henblik på fx behandling eller undersøgelse, når barnet eller den unges sundhed eller udvikling er truet pga. egen adfærd (BL § 22). Hvis forældrene ikke samtykker, kan der ikke anbringes efter denne paragraf. Truer den unge sin adfærd *alvorligt* pga. stofmisbrug kan barnskyddsnævnet i særlige tilfælde få Justitsministeriets godkendelse til at tvangsanbringe den unge på institution eller et hospital (jf. myndighedsloven).

Hvis det bliver åbenbart, at vilkårene eller omsorgen for eller opdragelsen af et barn er utilstrækkelig på grund af “vanvård, inkompetens eller beteende” som nævnt ovenfor, eller et barn truer sin egen sundhed eller udvikling gennem sin adfærd (fx kriminalitet eller misbrug), skal barnskyddsnævnet udarbejde en *skriftlig plan* over, hvad der skal ske i sagen (BL § 19). Planen skal specificere de tiltag, der foreslås som værende bedst af hensyn til barnet, hvilken støtte forældrene skal tilbydes for at gøre dem i stand til at beholde forældremyndigheden over barnet, og hvad forældrene selv skal gøre for fortsat at bevare forældremyndigheden over deres barn.

Som et mere vidtgående skridt er der i barnavernsloven hjemmel til at fratage en eller begge forældre forældremyndigheden (BL § 25), hvis

1) Citeret fra den svenske udgave af lag om barna- och ungdomsvård fra 1992.

- opdragelsen, den daglige omsorg eller kontakten mellem forældrene og barnet er dybt mangelfuld, barnets alder og udviklingstrin taget i betragtning,
- barnet er sygt eller handicappet, og forældrene ikke yder det adækvat behandling, træning eller vejledning,
- barnet mishandles, misbruges seksuelt, eller udsættes for alvorlige mentale eller psykiske eller fysiske overgreb i hjemmet,
- det vurderes, at barnets fysiske eller psykiske sundhed eller udvikling er truet som følge af, at forældrene er åbenlyst uegnede til at have forældremyndigheden, fx på grund af misbrug, alvorlig psykisk sygdom eller psykisk handicap, eller fordi forældrenes adfærd sandsynligvis vil forvolde barnet alvorlig skade.

Fratagelse af forældremyndigheden kan dog kun komme på tale, hvis det ikke er muligt at iværksætte andre foranstaltninger, der kan forbedre situationen, eller hvis disse tiltag allerede er gennemprøvet uden succes.

Forudsætninger for at skride til tvangsanbringelse

Forudsætningen for overhovedet at anbringe uden for hjemmet er, at ingen andre foranstaltninger, som er beskrevet i barnavernsloven, synes at være formålstjenlige til at skabe de ønskede vilkår for barnet eller den unge.

Inden barnskyddsnevnet afslutter behandlingen af en sag (både hvad angår frivillige og tvangsmæssige foranstaltninger), skal det opnå så fuldstændig information som muligt om situationen for barnet eller den unge (BL § 43).²⁾

En beslutning om tvang skal munde ud i udstedelse af en kendelse. I sager, hvor der skal iværksættes hjælpeforanstaltninger mod forældrenes vilje, samt i sager der drejer sig om omsorgsovertagelse (fránta vörðnad), skal der være en advokat med i nævnet. Så-

2) En undersøgelse af anbringelsessager i 1980'erne viste, at børnene ofte var usynlige i journalerne, og socialarbejderne skrev overraskende lidt om børnenes daglige situation og betingelser (Kristinsdóttir, 1991).

fremt der ikke er nogen advokat blandt barnskyddsnævnets medlemmer, skal den lokale sýslumatur eller dennes legale repræsentant deltage som medlem af barnskyddsnævnet i beslutningen om at tvangsanbringe (BL § 45). Mindst 4 ud af barnskyddsnævnets 5 medlemmer skal tiltræde afgørelsen.³⁾ Afgørelsen skal foreligge på skrift og inkludere argumenterne for nævnets afgørelse om at anbringe med tvang, en opsummering af forhandlingerne samt en konklusion som basis for denne afgørelse. Afgørelsen skal meddeles parterne pr. anbefalet brev eller anden sikker meddelelsmetode. Heri skal der også gøres opmærksom på muligheden for at anke afgørelsen til Barnskyddsrådet.

Hvis barnskyddsnævnet beslutter at anbringe uden for hjemmet, hvad enten det er med eller uden samtykke, skal nævnet med det samme sikre barnet ordentlig omsorg (BL § 27). Nævnet skal også udarbejde en skriftlig plan for, hvad der skal ske, som specificerer, fx hvorvidt og hvornår barnet i givet fald kan vende tilbage til sine forældre, eller hvorvidt det skal anbringes i permanent familiepleje.

Begrænsninger i beslutningernes rækkevidde

Beslutninger jf. § 24 om anbringelse uden forældrenes samtykke skal altid være midlertidige og må ikke vare længere end nødvendigt for hvert enkelt barn.⁴⁾ Beslutningen skal fornys hver 6. måned. Bestemmelsen om, at forældrene mod barnets vilje kan acceptere anbringelse med henblik på undersøgelse eller behandling, har en maksimumsperiode på 4 uger.

Der kan ikke besluttes tvangsforanstaltninger for unge på 18 år og derover.

5.6.

Foreløbige anbringelser

Hvis en nødsituation fordrer, at foranstaltninger, der normalt skal besluttes af barnskyddsnævnet, iværksættes med det samme, kan

3) I tilfælde af at socialnævnet tiltrædes af en advokat, skal stadig 4 ud af 6 medlemmer tilslutte sig afgørelsen.

4) Dette gælder også ved forbud mod at tage barnet ud af landet.

formanden for nævnet eller en embedsmand (tjänstmann) tage beslutning om dette, herunder at anbringe uden samtykke (brådskande omhändertagande, BL § 47). Sager vedr. akut anbringelse uden samtykke skal forelægges for barnskyddsnævnet hurtigst muligt og senest inden for en uge. Barnskyddsnævnet skal udstede en endelig kendelse inden for to måneder, såfremt anbringelsen skal overgå til at være af længerevarende karakter.

5.7.

Retssikkerhed for forældre m.fl.

Efter at den personlige myndighedsalder er blevet lavet om, tages beslutningen om at tvangsfjerne et barn under 18 år i dag udelukkende over for de voksne parter. Før barnskyddsnævnet udsteder en kendelse om en tvangsanbringelse, har det pligt til at informere forældrene eller andre myndighedsindehavere i forhold til barnet om deres rettigheder. Disse parter skal have mulighed for at fremlægge deres syn på sagen for barnskyddsnævnene, enten mundtligt eller skriftligt, og evt. med bistand af en advokat (BL § 46). Hvis det er nødvendigt, kan barnskyddsnævnene tilbyde forældrene økonomisk bistand til at dække omkostningerne til advokatsalær. I praksis har kommunerne fortolket denne paragraf således, at der er en fast indtægtsgrænse for, hvornår den enkelte er berettiget til vederlagsfri advokatbistand.

Barnskyddsnævnet skal sørge for, at parterne i tilstrækkelig god tid forud for en evt. kendelse har adgang til al den skriftlige dokumentation, som nævnet baserer sine konklusioner på. Nævnet kan beslutte, at parterne alene har adgang til at se den nødvendige information, men at de ikke kan få udleveret kopier heraf.

5.8.

Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse

I Island har børn og unge under 18 år ikke partsstatus i en tvangsanbringelsessag. Børn, der er fyldt 12 år, nyder den retsbeskyttelse at have ret til at udtale sig om sagen over for barnskyddsnævnet, men et manglende samtykke fra barnet eller den unge berører ikke beslutningen (BL § 46). Børn under 12 år kan gives samme mu-

lighed for at udtale sig, hvis de ønsker det. I særlige tilfælde kan barnskyddsnævnet udpege en talsmand for barnet. I forbindelse med forældrenes aktindsigt kan nævnet beslutte at tilbageholde visse data, hvis de skønnes at stå i modsætning til barnets interesser, eller hvis de er opstået under fortrolighed.

For børn med adfærdsvanskeligheder er der i § 22, stk. 2 en særlig bestemmelse i de tilfælde, hvor man ønsker at placere barnet til udredning eller behandling. Er barnet fyldt 12 år, og placeringen sker uden barnets vilje, skal det gives lejlighed til at udtale sig over for barnskyddsnævnet med hjælp af en speciel ombudsmand, hvis det er nødvendigt. Det er tilladt at give børn under 12 år samme mulighed, hvis de ønsker det.

Efter anbringelsen skal barnskyddsnævnene informere barnet så udførligt som muligt om årsagerne til, at det er blevet anbragt, såfremt det er tilrådeligt under hensyntagen til barnets alder og udvikling. Barnet skal ligeledes informeres om de planer, barnskyddsnævnene har for dets fremtid (BL § 34).

Hvad skal barnet sikres?

Jf. islandsk grundlov (stjónarskrá, § 76) skal børn sikres den pleje (vård), omsorg og tilsyn, de behøver. Jf. barnavernlovens § 1 skal børn og unge sikres at kunne vokse op i tilfredsstillende omgivelser. I børneværnsarbejdet skal de lokale barnskyddsnævn følge den kurs i den sociale indsats, som må forventes at være mest profitabel for barnet. Ligeledes skal alt børneværnsarbejde være rettet mod at styrke stabiliteten i børns og unges opvækst.

Institutioner, som yder social og sundhedsmæssig service, fx alkoholbehandlingsinstitutioner, skal organisere deres arbejde med forældrene på den måde, der er bedst for børnene.

Den islandske barnavernslov stiller konkrete krav til forældreskabet. Forældre skal opfylde deres pligter som myndighedsindehavere og ansvarlige opdragere på den måde, som bedst passer til børns behov og omstændigheder (BL § 17, Children's Act § 29).

Barnskyddsnevnene skal støtte forældrene heri ad frivillighedens vej, før der benyttes tvang, idet der dog altid skal tages hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Island har også den særlige bestemmelse, at andre voksne i husstanden end forældremyndighedsindehaveren har samme ansvar for den andens barn som for egne børn. Ingen af de andre nordiske lande har en sådan regel, hvor en sambo/stedforælder har juridiske forpligtelser over for den andens barn (Berger, 1996).

Det er bemærkelsesværdigt, at barnevernsloven angiver en række forseelser over for børn, hvor voksne kan straffes med bøde, tilbageholdelse eller fængsling i op til to år. Det gælder fx ved alvorlig fysisk eller psykisk skade på barnet, seksuelt misbrug samt fysisk eller psykisk omsorgssvigt, hvor barnets liv eller sundhed har været bragt i fare (BL § 63). Det gælder, hvis man har udsat et barn eller en ung for straf, trusler eller fare, som må antages at skade barnet fysisk eller psykisk, samt hvis man har opmuntret et barn eller en ung til illegale handlinger, promiskuitet, misbrug eller ledt det på afveje rent moralsk (BL §§ 64 og 65). Endelig gælder bestemmelsen, hvis man tyranniserer et barn eller en ung, truer det hårdt eller umoralsk, eller krænker det (BL § 66). Det er noget særligt for Island, at der kan gøres indgreb over for de voksne jf. en børneværnslov.

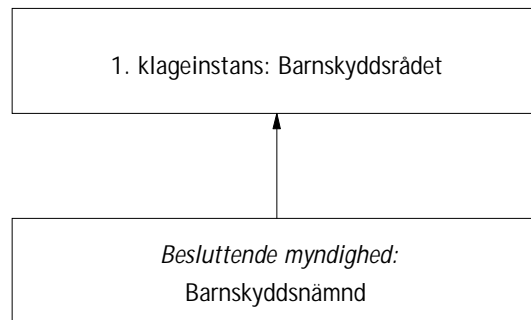
5.9.

Klageregler

Der er i den islandske barnavernslov ingen specielle regler om retlig prøvelse af barnskyddsnevnets afgørelser. Det nationale Barnskyddsrådet, som blev dannet i 1992, er eneste og dermed øverste klageinstans for barnskyddsnevnenes beslutninger om tvangsanbringelser (BL § 19, se figur 5.1).

Socialministeren udpeger 3 medlemmer af Barnskyddsrådet og 3 stedfortrædere for en fireårs periode (BL § 9). Formanden og næstformanden udpeges også af socialministeren og skal være kvalificerede til at fungere som dommere i byretten/underretten.

Figur 5.1.
Det islandske klagesystem.



Forældrene til et tvangsanbragt barn, indehaverne af forældremyndigheden eller andre, som er tæt knyttet til barnet, kan inden 4 uger efter, at parterne blev orienteret om tvangsanbringelsen, klage over barnskyddsnævnets kendelse til det nationale Barnskyddsråd med henblik på en endelig afgørelse (BL § 49). Barnskyddsrådet er forpligtet til at behandle sagen og komme med en afgørelse omgående. Børn og unge har ikke en selvstændig ret til at klage over en kendelse om deres egen tvangsanbringelse.

En klage til Barnskyddsrådet udsætter ikke iværksættelsen af tvangsanbringelsen. I særlige tilfælde kan Barnskyddsrådet beslutte, at barnskyddsnævnets beslutning skal udskydes, indtil Barnskyddsrådet selv har fremlagt sin afgørelse. Dette skal normalt ske inden for seks måneder fra den dato, hvor de modtog sagen.

Barnskyddsrådet kan genvurdere de retlige aspekter såvel som den fremlagte dokumentation. Rådet skal enten bekræfte konklusionen i barnskyddsnævnets kendelse eller forkaste denne helt eller delvis. Rådet kan også anbefale, at der iværksættes andre foranstaltninger end de, der er foreslået af barnskyddsnævnet. Rådet kan ligeledes sende sagen tilbage til barnskyddsnævnet for en gen-

vurdering, eller det kan selv søge ny information gennem barnskyddsnavnene eller andre kanaler, hvis der er nødvendigt.

Domstolene kan af egen drift tage myndighedsafgørelser op til forhandling, og grundloven hjemler ligeledes mulighed for, at man kan tage en sag til domstolene. I princippet skal domstolen kun tage stilling til formelle kriterier, men praksis viser, at domstolene også forholder sig til indholdsmæssige spørgsmål.

5.10.

Perspektiver

Udviklingen på anbringelsesområdet i Island viser tydeligt mødet mellem det traditionelle og det moderne samfund, hvor Island på dette område stadig er i en overgangsperiode på vej ind i moderniteten. Der er sammenstød mellem traditioner gennem mange år (hundreder) på den ene side, og på den anden side det moderne samfunds krav til forælderroller, til professionalisering af den sociale sektor, og til en praksis med mere offentlig kontrol og varetagelse af bestemte omsorgsopgaver for udsatte grupper af børnefamilier. Der er i de senere år sket en tydelig styrkelse af den statslige styring på området.

En af de aktuelle debatter drejer sig om, hvorvidt Island skal indføre en egentlig domstolsbehandling i tvangsanbringelsessager. Samtidig har man været meget interesseret i det norske fylkesnemnderssystem. Der synes dog at være enighed i Island om, at man på lang sigt ikke vil fortsætte med den nuværende model, hvor samme organ er støttende i forhold til forældrene, men samtidig skal tage beslutning om tvangsanbringelse.

Ligeledes diskuterer man mulighederne for at indføre arbejdstidsregler svarende til de øvrige nordiske lande. Det har gennem mange år været kutyme for mange arbejdstagere at have mere end ét fuldtidsjob. I mange børnefamilier ser man derfor, at forældrene er relativt meget væk fra hjemmet. Samtidig med en kort skoledag og lav dækningsgrad for pasning efter skoletid betyder det, at mange børn enten passes to forskellige steder efter skoletid, eller

at de har ansvaret for sig selv, indtil forældrene kommer hjem (Bietvelt, Bjarnason & Reynisdóttir, 1995). I den sammenhæng har det været fremført, at Island har nogle særlige opvækstvilkår, der i andre landes øjne kan have bidraget til at øge behovet for en social indsats over for børn og unge (Bjarnason, 1997a).

"Social- och barnvården på Island står på en korsväg. Den ligger efter utvecklingen i Skandinavien i en viss förståelse. Man har hittills tyckts lita på den "uofficiella" hjälpen, släkt och grannar. Man upptäcker allt klarare, at denna inte finns och et professionellt barnskydd måste utvecklas. Den utvecklingen är på full fart." (Bjarnason, 1997b).

Kapitel 6

Norge

Det norske børneværn har i 80'erne og 90'erne været præget af større udviklings- og forskningsprogrammer. Forud for dette havde børneværnet været genstand for nogen kritik. Kritikken var blandt andet rettet mod de mange tilfælde, hvor kommunerne efter en indberetning aldrig fik iværksat den nødvendige indsats (mappebørnene, jf. Grinde, 1989; Otnes, 1996). Der var desuden for lange sagsbehandlingstider; det var i mange små kommuner svært at opbygge en ekspertise på anbringelsesområdet; og endelig fandtes der ikke et tilfredsstillende statistisk overblik, som det var muligt at forske på baggrund af og planlægge ud fra (Bastøe & Bredesen, 1994). Anden kritik vedrørte retssikkerheden i tvangsanbringelsessager.¹⁾ Larsen og Johnsens undersøgelse (1992) af tvangsanbringelser i 1980'erne pegede bl.a. på manglende dokumentation i mange sager; sjælden inddragelse af børnesagkyndige samt meget lange sagsbehandlingstider efter en foreløbig beslutning (1-18 måneder).

6.1.

Organisering af børneværnet

I løbet af 1970'erne foregik der et omfattende reformarbejde på det sociale område. Ansvaret for døgninstitutionerne (børne-, ungdoms- og mødre hjem) overgik til fylkeskommunen, der fik statstilskud til driften heraf. Der blev givet rammetilskud til styrkelse af administration og foranstaltninger i den sociale sektor; stillet krav om mindstebemanding ved socialkontorer, og det tilstræbtes at forskyde tyngdepunktet i den offentlige indsats fra placering uden for hjemmet til forebyggende tiltag i hjemmet.

Det norske børneværn er i dag opbygget således, at Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvar for opgaverne jf.

1) I Norge betegnes tvangsanbringelse som (tvungen) omsorgsovertakelse jf. barnevernlovens § 4-12, eller som placering og tilbageholdelse i institution uden barnets eller den unges eget samtykke jf. lovens § 4-24.

barnevernsloven (BVL).²⁾ Staten er på regionalt niveau repræsenteret gennem 19 fylkesmenn, én i hvert fylke (en parallel til de danske amter og de svenske og finske län). Fylkesmannen skal påse, at kommuner og fylkeskommuner udfører de opgaver, de er pålagt efter loven, samt føre tilsyn med de fylkeskommunale døgninstitutioner (BVL § 2-3, § 5-7).

Fylkeskommunerne bistår kommunerne ved anbringelse uden for hjemmet (BVL § 2-2), samt ved rekruttering og formidling af familieplejer (fosterhjem). Fylkeskommunerne har ansvaret for at etablere og drive døgninstitutioner og specialindsatser, fx visse behandlingstilbud (BVL § 5-1). Fylkeskommunen skal ifølge barnevernloven udarbejde en plan for, hvordan den vil dække aktuelle og fremtidige anbringelsesbehov, og planen skal sendes til Barne- og familiedepartementet til udtalelse. Da ikke alle fylker er lige store, kan flere fylkeskommuner gå sammen om at tilvejebringe de nødvendige døgntilbud.

Fylkeskommunen finansierer etableringen og driften af døgninstitutioner samt de forstærkede familieplejer (se nedenfor). Den enkelte kommune yder ved brug af en fylkeskommunal døgninstitution en vis refusion til fylkeskommunen som kompensation herfor (BVL § 9-5).³⁾ Taksterne fastsættes af departementet. Staten giver årlige tilskud til delvis dækning af kommunernes og fylkeskommunernes udgifter til barneverntjenesten (BVL § 9-5).

Fylkesnævnet (-nemnda) er statsligt udnævnte beslutningsorganer, som på fylkesniveau træffer afgørelse jf. barnevernloven og socialtjenesteloven,⁴⁾ særligt beslutninger som indebærer tvang. Da nogle af de 19 fylker har et lille befolkningsunderlag, er der i alt kun 12 fylkesnævn (hvoraf de 7 dækker hver 2 fylker).

2) Lov om barneverntjenester, ikrafttrådt 1. januar 1993.

3) I 1997 var kommunernes refusion til fylkeskommunen NOK 10.500 pr. plads pr. måned inklusive forplejning (Veland, 1997).

4) Lov om sociale tjenester, ikrafttrådt den 1. januar 1993.

I hver kommune skal der være en barneverntjeneste med en leder, der har ansvar for opgaver i medfør af barnevernloven (BVL § 2). Herudover stiller loven kommunerne relativt frit med hensyn til, hvordan de vil organisere den kommunale barneverntjeneste i tråd med lokale prioriteringer og forudsætninger, og i praksis er børneværnsarbejdet meget forskelligt organiseret. Kommunen kan beslutte, at visse opgaver lægges ud til et folkevalgt nævn (BVL § 2-1). Der kan være tale om et allerede eksisterende organ, som ikke må være kommunestyret selv.

Kommunen og dens barneverntjeneste har ansvaret for børneværnsarbejdet i det daglige, og skal følge med i de vilkår, som børn lever under (BVL § 3-1). Barneverntjenesten har desuden ansvar for at iværksætte tiltag, som kan forebygge omsorgssvigt og adfærdsproblemer. Den har et særligt ansvar for at søge at afdække omsorgssvigt samt adfærds-, social og emotionelle problemer så betids, at varige skader kan undgås.

Norsk Barnevernsamband⁵⁾ offentliggjorde i 1988 10 grundlæggende principper for et fagligt børneværnsarbejde i Norge (Børn i Tiden, 1997). De 10 principper omhandler forskellige aspekter af børneværnsarbejdet i bred forstand, fx børns ret til: kontinuitet og stabilitet; til at blive informeret, hørt og snakket med, og til at deres mening skal tages alvorligt; til at blive hjulpet, hvis der er behov for det, selv om forældrene modsætter sig denne hjælp; man beskrev vigtigheden af at skabe en omsorgssituation for det anbragte barn, der er bedre end den situation, barnet forlod, og vigtigheden af en ordentlig handleplan for anbringelsen. Disse principper kom FN's børnekonvention i forkøbet. Norges ratificering af konventionen bidrog således hovedsageligt med at bekræfte den statslige forpligtelse til at arbejde for konventionens principper.

5) Norsk Barnevernsamband er en paraplyorganisation med 27 medlemsorganisationer, der har børne- og ungdomsværn på arbejdsprogrammet. Formålet er at fremme samarbejdet inden for børn og unge-sektoren og at arbejde for tiltag, der kan forbedre børns og unges opvækstvilkår.

Udviklings- og forskningsprogrammer

Udviklingen af børneværnet har naturligvis fundet sted over mange år. Her vil jeg særligt fokusere på to nyere udviklingsprogrammer. I perioden 1986-1989 blev der gennemført en 4-årig handlingsplan for barne- og ungdomsvernet. Der var afsat 170 mio. NOK til at gennemføre planen. Evalueringen af handlingsplanen viste, at man i nogen udstrækning opnåede at styrke børneværnet, bl.a. fordi den i sig selv havde en signaleffekt i forhold til at øge opmærksomheden omkring problemerne på området. Der blev oprettet øremærkede stillinger til børnearbejdet i mange kommuner, og indsatsen over for især unge blev styrket (Bastøe, 1991). Evalueringen peger dog også på en række problemer. Der var mangel på langtidsplasser til børn og unge, og familieplejen som anbringelsesform havde behov for at blive styrket.

Handlingsplanen afdækkede nye behov, hvilket affødte "Udviklingsprogram for børneværnet" i perioden 1991-93. Det nye udviklingsprogram medførte, at børneværnet over 3 år fik tilført 1,3 milliarder NOK ekstra i tillæg til de generelle statslige rammebevillinger. Denne prioritering fik også en afsmittende økonomisk effekt på lidt længere sigt.

Dette udviklingsprogram tog blandt andet fat på at opbygge tidsfrister for og faste rutiner i forbindelse med indberetninger (meldinger), undersøgelser, udarbejdelse af planer m.v. med henblik på at øge kvaliteten i arbejdet og på at gøre sagsbehandlingen mere ensartet over hele landet. Således blev 89 pct. af alle indberetninger gennemgået inden for en uge i 1996, sådan som børneværnloven foreskriver (Veland, 1997), og der er nu en større grad af forudsigelighed i sagsbehandlingen. Begge dele er med til at styrke retssikkerheden. Ligeledes er der blevet en bedre oversigt over og styring af sagsmængden (Bastøe & Bredesen, 1994), og antallet af ansatte i børneværnet er øget markant i perioden.

I perioden 1992-96 finansierede Norges forskningsråd et delprogram for børneværnsforskning med 12 projekter. Disse er afrapporteret dels enkeltvis, dels i en fælles antologi "Børneværn på

barns premisser" (Backe-Hansen & Havik, 1997a). Der redegøres i antologien for tre konklusioner på tværs af projekterne: For det første at der oftest ikke er entydige løsninger, men at flere forskellige veje kan føre til det samme mål. For det andet at det er essentielt at respektere klientens egne fortolkninger og løsningsforsøg i de processer, der ofte indebærer et stærkt element af offentlig kontrol. Og for det tredje at det er vigtigt, at børneværnet som ansvarlig på området ikke binder sig til en bestemt forståelsesform eller teoretisk indgangsvinkel i mødet med klienten (Backe-Hansen & Havik, 1997b).

6.2.

Udviklingen på anbringelsesområdet i tal

Op til 1990'erne har Norge haft et ufuldstændigt statistisk datagrundlag på anbringelsesområdet. Da behovet for bedre data efterhånden voksede, blev det statistiske indberetningssystem fra kommuner og fylkeskommuner ændret med virkning fra 1992 og igen med den nye barnevernlovs ikrafttræden i 1993. Det har betydet brud i tidsserierne, således at man ikke direkte kan sammenligne tallene på anbringelsesområdet før og efter 1992. Til gengæld er man undervejs med et bedre og mere specificerbart datagrundlag end det, der hidtil har været tilgængeligt.

Som der redegøres for i afsnit 6.5, betragtes en sag med omsorgsovertagelse i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet som tvangsanbringelser i den foreliggende rapport. Norge har ikke samme form for frivillige anbringelse, som man kender det i fx Danmark og Sverige.

Udgifterne til foranstaltninger over for børn og familier er steget voldsomt siden 1980, særligt i perioden 1990-93. Det skal ses i sammenhæng med den nationale satsning på børneområdet i perioden, som også er afspejlet i en stærk stigning i antallet af klienter og antallet af ansatte inden for børneværnet (Otnes, 1996). Det er vanskeligt at dokumentere, i hvilken udstrækning forøgelsen i antallet af klienter skyldes, at flere børn har alvorlige problemer, og i hvilken udstrækning styrkelsen af børneværnet har ført

til, at systemet opfanger en større andel af børn med vanskeligheder end tidligere. Grinde (1996) samt Jonassen (1996) hælder til den sidstnævnte fortolkning, hvilket understøttes af, at omfanget af tvangsanbringelser (omsorgsovertagelser) har været nogenlunde stabilt, mens omfanget af hjælpetiltag er steget markant.

Udviklingen i antallet og andelen af anbragte

I nordisk sammenhæng har Norge gennem 1980'erne haft relativt få døgnanbringelser. Dette er ofte vurderet som et udtryk for, at man i Norge prioriterer de forebyggende omsorgsopgaver meget højt og griber ind på et relativt tidligt tidspunkt med omfattende støttetiltag (Grinde, 1995). I løbet af 1990'erne er forskellene til de øvrige nordiske lande dog jævnet noget ud, men Norge har stadig den laveste andel af anbragte børn og unge på nordisk plan.⁶⁾

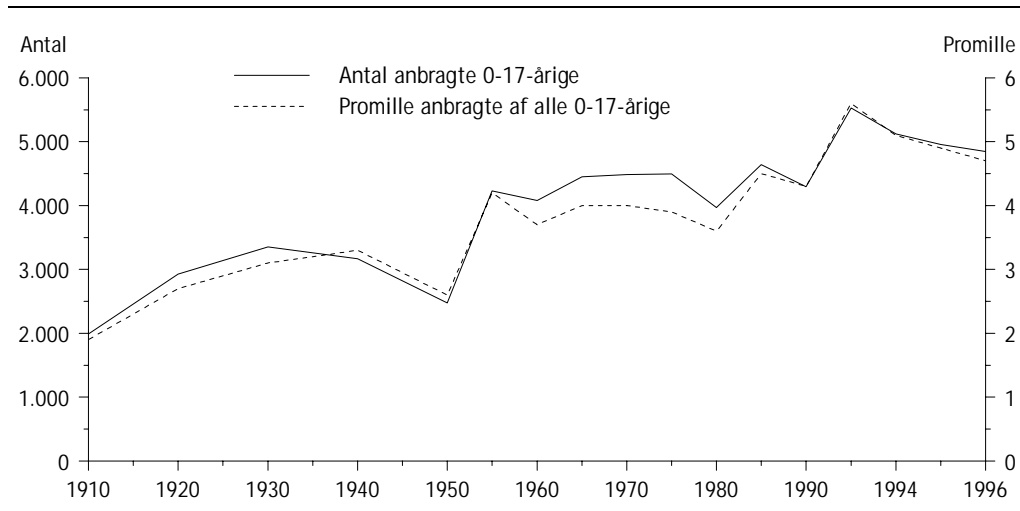
Figur 6.1 viser udviklingen i antallet af anbringelser i form af omsorgsovertagelser, uanset om disse er besluttet med fuld eller forenklet nævnsbehandling (hvilket der redegøres for senere).

Antallet af omsorgsovertagelser har generelt været stigende op igennem århundredet fra at udgøre ca. 2‰ i 1902 til at udgøre 4,8‰ ved udgangen af 1996. Fra 1970'erne til i dag har der kun været små ændringer, bortset fra et boom i antallet af placeringer i 1992.⁷⁾ På det seneste er der tale om et fald på 5 pct. i omfanget af omsorgsovertagelser fra 1995 til 1996. Hvad figuren ikke viser er, at der samtidig har været en stigende anvendelse af placering uden for hjemmet som hjælpetiltag. I 1993 blev ca. 450 børn og unge placeret uden for hjemmet på den måde (BVL 4-4, 5. led), mens tallet ved udgangen af 1996 var tredoblet til at udgøre ca. 1.300 placeringer som hjælpetiltag (Statistisk Sentralbyrå, 1997).

-
- 6) Island ikke medregnet, idet Island formelt set har en lidt mindre andel anbragte, men til gengæld antages at have en del uformelt anbragte.
 - 7) Det har været diskuteret om øgningen i 1992 kunne have sammenhæng med overgangen til en ny lov fra 1993. Kommunerne var usikre på de nye betingelser, og de sørgede måske derfor for at gøre flest mulige sager færdige i 1992. Antallet af sager faldt igen i 1993 (Ericsson, 1996).

Figur 6.1.

Antallet og andelen (%) af 0-17-årige anbragt uden for hjemmet uden samtykke 1910-1996 (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Otnes (1996).

Anm.: Som følge af, at visse tiltag under fattigdomsomsorgen blev indregnet i børneværnsstatistikken fra 1953 og frem, steg antallet af børn under omsorg betragteligt i perioden 1950-55.

Efter det nye beslutningssystem findes der oplysninger over antallet af sager behandlet ved fuldt eller forenklet nævn. Man antager, at sager, som behandles forenklet, i det væsentligste bygger på forældrenes samtykke til omsorgsovertagelsen. Der indgår imidlertid som nævnt altid et element af tvang, idet det ikke står forældrene frit at kræve barnet tilbageført. Oplysningerne gælder imidlertid stadig antal afgørelser og ikke, hvor mange børn der indgår i de enkelte sager. Tvangsstatistikken er derfor mangelfuld og vil blive ændret, jf. oplysninger fra Barne- og familiedepartementet.

Udviklingen i aldersfordelingen

Jf. tabel 6.1 har der i de seneste år ikke været væsentlige ændringer i sammensætningen af de 0-17-årige anbragte fordelt på aldersgrupper. I 1996 udgjorde de 0-6-årige således 20 pct., de 7-14-årige udgjorde 52 pct. og de 15-17-årige 28 pct.

Tabel 6.1.

Aldersfordelingen for 0-17-årige anbragt uden for hjemmet ved omsorgsovertagelse (opgjort den 31. december) (procent).

| Aldersgruppe | 1993 | 1996 |
|--------------|---------|---------|
| 0-6 år | 21 pct. | 20 pct. |
| 7-14 år | 50 pct. | 52 pct. |
| 15-17 år | 29 pct. | 28 pct. |

Kilde: Grinde (upubliceret materiale).

Anbringelsessteder

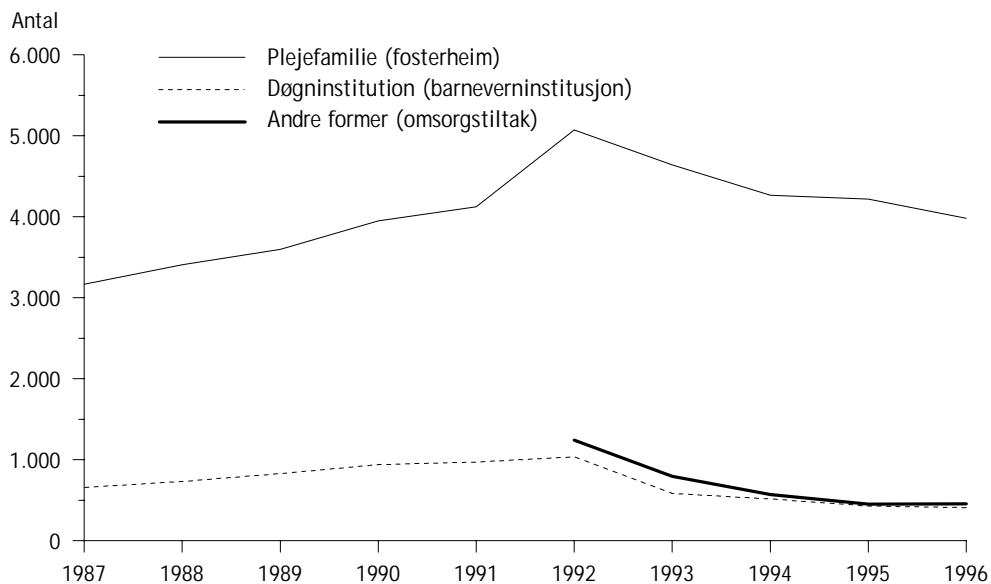
Norge arbejder med to hovedtyper af anbringelsessteder: Familieplejer (fosterhjem) samt døgninstitutioner (barneverninstitutioner). Familiepleje er den hyppigst anvendte anbringelsesform. Det skyldes både økonomiske betragtninger, men også at det i samfundet i øvrigt er mest almindeligt, at børn vokser op i en familie. Ud over ordinære familieplejer har man bl.a. også forstærkede familieplejer, som modtager ekstra støtte med henblik på at klare tunge sager, samt beredskabshjem. Disse beredskabshjem står til rådighed for at modtage børn med kort varsel i akutte situationer. På forsøgsplan arbejdes der med specialist-familiepleje ud fra en forventning om, at familieplejer kan løse tunge opgaver, hvis de får tilstrækkelig professionel opbakning (Steffensen, 1997).

Der er to hovedtyper af døgninstitutioner. Dels institutioner beregnet til helt korte ophold, når barnet er i en krisesituation. Dels institutioner beregnet til længerevarende ophold. For begge typer vedkommende ser man ofte en specialisering på aldersgrupper, fx børnehjem for børn i alderen 1-12 år, og ungdomshjem i forskellige udformninger for de 13-18-årige samt bo- og arbejdskollektiver rettet mod unge med misbrugsproblemer.

De norske døgninstitutioner er gennemgående relativt små og har fra 4-36 pladser, som evt. er fordelt på flere mindre enheder. Ca. 2/3 ejes og drives af fylkeskommuner og kommuner, mens resten drives privat. Udviklingen på døgninstitutionsområdet går i ret-

Figur 6.2.

Antallet af anbragte, særskilt for anbringelsessted 1987-1996 (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Statistisk Sentralbyrå (1997, 1998).

ning af dels en *specialisering* rettet mod specifikke målgrupper, dels en *sammenlægning* af små institutioner til organisatorisk set større enheder med samme ledelse (Veland, 1997). Der sker en stærk udvikling af institutionerne, og i mange tilfælde er det i praksis vanskeligt at skelne mellem institution og familiepleje.

Som man kan se af figur 6.2, er ca. 4/5 af alle anbragte i familiepleje, mens ca. 1/5 er anbragt i institutioner eller andre typer anbringelsessteder (sidstnævnte er dog først medtaget i statistikken i de senere år).

6.3.

Udviklingen i lovgivningen

Norge vedtog i 1896 "lov om forsømte barns behandling" og var således det første land i verden, som fik en egentlig børneværns-

lov, der pålagde staten bestemte forpligtelser over for børn (Barne- og familiedepartementet, 1996). Frem til 1953 var bestemmelserne om offentligt børneværn spredt på flere forskellige love med fokus på adfærdsproblemer hos barnet (Grinde, 1995). Barnevernstjenestens indsats bestod hovedsageligt i, at barnet blev placeret i familiepleje eller på børnehjem.

Med barnevernloven af 1953 blev bestemmelserne om børn samlet i én lov. Barnevernet fik nu også ansvar for børn fra familier med sociale problemer, og det blev muligt at iværksætte forebyggende tiltag. 1953-loven skelnede mellem frivillige hjælpeforanstaltninger i hjemmet, og anbringelse uden for hjemmet, som altid krævede, at det offentlige overtog omsorgen. Det tog dog mange år før princippet om forebyggelse for alvor slog igennem, og først i 1980 var der flere børn med forebyggende tiltag end børn, hvor det offentlige havde overtaget omsorgen. Selv om den aktuelle lovgivning tager sigte på en generel forebyggelse af sociale problemer, er hovedparten af den faktiske indsats stadig rettet mod individuel hjælp til mennesker, der falder igennem det sociale sikkerhedsnet (Otnes, 1996).

Som nævnt blev der i perioden under 1953-loven fremsat kritik af børneværnets måde at fungere på, ligesom børneværnsstatistikken var mangelfuld (Bastøe & Bredesen, 1994). Samtidig kom der i 1970'erne og 1980'erne en række udredninger og stortingsmeldinger, der var med til at skabe forudsætningerne for lovændringen i 1993.

I 1989 fremmede den daværende regering et forslag til én samlet sociallov. Fra børneværnets side ønskede man imidlertid at opretholde en separat barnevernlov (Grinde, 1996). Efter et regeringskifte i 1990 blev forslaget til en samlet sociallov trukket tilbage, og ansvaret for børnevernet overgik fra Socialdepartementet til Barne- og familiedepartementet. I 1992 blev den nye lov om barneverntjenester vedtaget med ikrafttræden den 1. januar 1993. Modsat Danmark, der har én fælles lov om social service i bred

forstand, har Norge således en særskilt lov, der regulerer barnevernets indsats over for børn og unge.

Den omfattende gennemgang af børneværnsområdet i 1980'erne og 1990'erne affødte en række ændringer i 1993-loven, men hovedprincipperne fra den tidlige barnevernlov er dog opretholdt. En af de vigtigste ændringer i 1993 vedrørte beslutningskompetencen i tvangssager. Tidligere lå denne kompetence i folkevalgte nævn på kommunalt niveau (barnevernemnd og sosialudvalg), men man havde gennem årene erfaret en del problemer med denne ordning. Mange norske kommuner er så små, at det er vanskeligt at opnå og bibeholde et erfaringsgrundlag på fx tvangsanbringelsesområdet. Ligeledes oplevede mange små kommuner habilitetsproblemer. Derfor overgik kompetencen til at tage beslutninger, der inkluderer tvang, i 1993 til fylkesnævnene. Det er fortsat kommunerne, der har ansvaret for det forebyggende arbejde, samt for at følge op på fylkesnævnenes beslutninger.

Samtidig blev der indført en mulighed for at placere et barn uden for hjemmet som en støtteforanstaltning (BVL § 4-4), uden at det offentlige overtager omsorgen. Af andre nyskabelser kan nævnes formålsformuleringer om den rette hjælp til rette tid til barnets bedste. Kommunerne blev desuden frit stillet med hensyn til, hvordan de vil organisere barneverntjenesten, herunder om de vil nedsætte et folkevalgt organ. Der blev indført tidsfrister i sagsbehandlingen, bl.a. for varigheden af undersøgelser samt en særbestemmelse om tvangsanbringelse som følge af adfærdsvanskeligheder hos barnet/den unge (BVL § 4-24). Endelig blev der indført et krav om, at kommunerne skal rapportere om omfanget af anbringelser m.v. til fylkesmændene hvert kvartal.

Grunde sammenfatter udviklingen i det norske børneværnssystem fra 1970'erne og op til i dag således (1996):

Figur 6.3. Udviklingen i norsk børneværn fra 1970'erne til i dag.

| Fra: | Til: |
|--|---------------------------------------|
| - fokus på det enkelte barn | - fokus på familien som helhed |
| - lægmandsbehandling | - professionel sagsbehandling |
| - statsligt ansvar | - kommunalt ansvar |
| - begrænsede offentlige tilbud | - øget social tryghed |
| - døgnplaceringer | - prioritering af forebyggende tiltag |
| - få typer børneværnsforanstaltninger | - bredt spekter af alternativer |
| - accept af det offentliges beslutninger | - medindflydelse og klagemuligheder |

Kilde: Grinde (1996, p. 13).

6.4.

Ansvar og kompetence på børneområdet

Som nævnt er det kommunens generelle pligt at holde øje med de forhold, som børn lever under. Det er ligeledes kommunens ansvar at rejse sag om bl.a. omsorgsovertagelse med deraf følgende anbringelse uden for hjemmet, eller sag om tilbageholdelse på institution af et barn på grund af alvorlige adfærdsvanskeligheder. For at føre kontrol med kommunernes sagsbehandling skal barneverntjenesten for hver enkelt sag registrere dato for modtagelse af indberetninger og dato for opfølgning af sagen på et særligt tidsfristskema, som er udarbejdet af Barne- og familiedepartementet.⁸⁾ Disse regler og procedurer er et resultat af tidligere problemer med tidsfrister og manglende opfølgning.

Barneverntjenesten skal sende kvartalsvise rapporter med kopi af afsluttede tidsfristskemaer til fylkesmanden, der til hver en tid kan bede om kopi af afsluttede og ikke-afsluttede skemaer til kontrol. Bliver fylkesmanden bekendt med, at fristerne i BVL er overskredet, skal han klargøre årsagen hertil. Gennem vejledning skal fylkesmanden bidrage til, at disse overskridelser ikke gentager sig.

8) Jf. "Forskrift om fylkesmannens adgang til å ilægge kommuner og fylkeskommuner mulkt (bøde) ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9", fastsat af Barne- og familiedepartementet 16. december 1992.

Ved gentagne tidsoverskridelser eller en markant overskridelse af en enkelt frist, kan fylkesmanden ikende (ilegge) kommunen eller fylkeskommunen en bøde (mulkt). Denne bøde kan variere fra 1.000 NOK i de mildeste tilfælde op til 100.000 NOK i de groveste tilfælde. Pengene tilfalder statskassen. Denne form for straf benyttes kun i meget lille udstrækning, men muligheden herfor har en vigtig signalværdi over for kommunerne.

Underretningspligt (meldeplikt)

Offentlige myndigheder, der har formodning om mishandling i hjemmet eller andre alvorlige former for omsorgssvigt, skal indberette (melde) dette til barneverntjenesten uanset tavshedspligten i forvaltningslovens §§ 13-13e (BVL § 6-4). Det samme gælder organisationer og private, som udfører opgaver for stat, fylkeskommune eller kommune, samt visse professioner og erhvervsgrupper som bl.a. læger, psykologer, jordemødre m.fl. Modtager barneverntjenesten en indberetning fra de ovenfor nævnte grupper eller private, skal den snarest og inden en uge gennemgå indberetningen og vurdere, om denne skal følges op af en undersøgelse (BVL § 4-3). Hvis forholdene i hjemmet tilsiger det, eller barnet af andre årsager har behov derfor, kan barneverntjenesten formidle anbringelse uden for hjemmet, såfremt problemerne ikke kan løses ved andre støttetiltag.

Fylkesnævnets sammensætning og kompetence

Før 1993 blev tunge børneværnsager behandlet af et folkevalgt nævn på kommunalt niveau. Nu er kompetencen flyttet til det statslige fylkesnævn med regional placering, og det er alene fylkesnævnet, der kan tage beslutning om omsorgsovertagelse og dermed anbringelse uden samtykke (BVL § 4-12).

Fylkesnævnenes ledere er heltidsansatte jurister, der er statsligt udnævnt. I den enkelte sag tilsiges derudover normalt 2 sagkyndige nævnsmedlemmer og 2 lægmedlemmer, som skal repræsentere et almindeligt samfundssyn. De sagkyndige trækkes fra Barne- og familiedepartementets liste over godkendte sagkyndige (fx psykologer, psykiatere, erfarne socialrådgivere (socionomer) m.v.). Læg-

folkene trækkes fra domstolens liste over sædvanligvis gode borgere, der i valgperioden står til rådighed for retten.

Fylkesnævnet tager sig principielt af alle tvangssager, og derudover skal sager, som medfører store konsekvenser for barnet, afgøres af nævnet. Nævnet kan også nægte tilbageførsel af et frivilligt anbragt barn til de biologiske forældre, samt nægte at et barn flyttes fra et bestemt anbringelsessted.

Hovedreglen er, at en afgørelse, som hører under fylkesnævnets myndighedsområde, skal afgøres af fylkesnævnets 5 medlemmer

på grunnlag af et forhandlingsmøde. Forhandlingsmødet gjennomføres efter samme mønster som i civile saker ved de almindelige domstole. Denne behandlingsmåde omtales som "fuld nævnsbehandling". Er parterne enige kan sagen afgøres ved *forenklet behandling* i fylkesnævnet. I disse tilfælde tages beslutningen af fylkesnævnslederen og to lægmedlemmer på grunnlag af de foreliggende sagsdokumenter uden forhandlingsmøde, dvs. uten at parterne er repræsenteret, og uten at der føres vidner eller andre beviser. De private parter skal imidlertid være gjort oppmerksom på, at en beslutning taget ved forenklet nævnsbehandling er bindende på samme måte som ved full nævnsbehandling. I praksis afgøres en sag ved forenklet behandling kun, når parterne er enige både om denne behandlingsmåde og i resultatet af afgørelsen. Selv om parterne er enige i, at sagen skal afgøres ved forenklet behandling, kan fylkesnævnets leder allikevel bestemme, at der skal gjennomføres forhandlingsmøde, og/eller at der skal udnævnes sakkyndige medlemmer i sagen.

Fylkesnævnene har etter (BL § 7-2) kompetence til at foretage afgørelser jf. barnevernloven og sosialtjenesteloven (beslutningerne fordelte sig på hver af de to love med henholdsvis 96 pct. og 4 pct. af afgørelserne i 1997). "Fylkesnemnda skal avgjøre:

- saker om pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 fjerde ledd,
- saker om forbud mot flytting av barn etter § 4-8,
- saker om medisinsk undersøkelse og behandling av barn etter § 4-10,
- saker om behandling av barn med særlige behandlings- og opplæringsbehov etter § 4-11,
- saker om omsorgsovertakelse av barn etter § 4-12, § 4-8 annet og tredje ledd og § 4-21 og de saker som skal eller kan avgjøres av fylkesnemnda etter §§ 4-13, 4-15, 4-18, 4-19, 4-20, 9-2 og 9-3,
- saker om tiltak for barn med atferdsvansker etter § 4-24,
- klager over midlertidige vedtak etter § 4-6 annet og tredje ledd om å plassere barn utenfor hjemmet, klager over foreløpig vedtak etter § 4-9 første og annet ledd, jf. § 4-8 og klager

- over midlertidige vedtak etter § 4-25 annet ledd annet punktum, jf. § 4-24,
- klager over vedtak etter § 4-17 om flytting av barn.”⁹⁾

I forbindelse med omsorgsovertagelse jf. § 4-12 skal fylkesnævnet tage stilling til omfanget af samvær mellem forældre og børn. Endelig har fylkesnævnets leder kompetence til at godkende forvaltningens beslutninger om foreløbig anbringelse (jf. afsnit 6.6). Det skal bemærkes, at nogle indgrebsmuligheder bruges meget sjældent eller aldrig. I 1996 var der på landsplan kun 3 afgørelser om medicinsk undersøgelse, 9 om flytning af børn og ingen om behandling/uddannelse. Selv om disse bestemmelser bruges sjældent, kan de dog være nyttige i enkelte specielle sager.

Fylkesnævnenes praksis

Sager, som hører under fylkesnævnets kompetenceområde, indledes med, at kommunen forbereder sagen til behandling i fylkesnævnet med forslag til konkrete foranstaltninger (BVL §§ 2-1 og 7-3). I forslaget skal barneverntjenesten redegøre for de omstændigheder, der lægges til grund for det tiltag, man foreslår iværksat. Kommunen skal vedlægge de skriftlige udtalelser og forklaringer, som forslaget bygger på, og oplyse, hvilke personer der skal afgive forklaring over for fylkesnævnet. Under sagen bør kommunen lade sig repræsentere af en advokat (BVL § 7-3).

Når fylkesnævnet har modtaget sagen, skal nævnet snarest holde møde med parterne og om muligt inden 4 uger efter, at nævnet har modtaget sagen. Der blev i 1995 i alt fremsendt 2.094 sager fra kommunerne til fylkesnævnene, og af disse blev 1.743 (85 pct.) realitetsbehandlet. 52 pct. af sagerne var genstand for egentlig nævnsbehandling (36 pct. med fuld nævnsbehandling og 16 pct. med forenklet nævnsbehandling). Fylkesnævnet gav i 1995 kommunerne medhold i 82 pct. af de indsendte sager.

Fylkesnævnet er et domstolslignende forvaltningsorgan, og sagsgangen i en fylkesnævns sag minder om domstolenes. Parterne

9) Her citeret fra den norske barnevernlov.

fremlægger sagerne i et forhandlingsmøde med deres advokater. Mødet kan vare flere dage, idet der føres vidner. Herefter har fylkesnævnet et møde, hvori man tager beslutning. Alle medlemmers stemme tæller lige meget, og beslutningen afgøres ved simpelt flertal. Lederen af fylkesnævnet skal herefter udforme beslutningen samt grundlaget herfor på skrift, og nævnet mødes igen for at godkende og underskrive beslutningen, som sendes til parterne via deres advokater. Det skal fremgå, om afgørelsen er taget i enstemmighed eller ej.

Grundes igangværende undersøgelse af fylkesnævnenes virksomhed viser betydelige regionale forskelle i sagsmængden pr. 1.000 børn hos de enkelte nævn. Også andre børneværnsdata viser store variationer. Det er oplagt at antage, at kommunernes indsendelse af sager til nævnet påvirkes af omfanget og tyngden af problemerne, af hvilke tiltag det overhovedet er muligt at iværksætte samt af traditioner. Det rejser ifølge Kristofersen følgende diskussion:

“Er det (for) store ulikheter i terskler for bruk av ulike omsorgs- og plasseringstiltak mellom barneverntjenesten i fylkene? Hvor store ulikheter i terskler for plasseringstiltak/omsorgstiltak er vi villige til å akseptere med en nasjonal lovgivning som gjelder i samtlige fylker?” (Kristofersen, 1997, p. 163).

6.5.

Kriterier for at anbringe uden for hjemmet

Norsk lovgivning skelner mellem på den ene side placering uden for hjemmet som frivillig hjælpeforanstaltning og på den anden side omsorgsovertagelse, hvor det offentlige formelt set overtager en del af omsorgen for barnet.

Den første type i figur 6.4 er en frivillig foranstaltning (“§ 4-4, femte-led-placering”), som forældrene kan bringe til ophør, når de ønsker det. I praksis er omfanget af placeringer efter denne paragraf stigende. De er hovedsageligt ment som kortvarige hjælpetiltag. Hvis forældrene forventes ikke at kunne give forsvarlig omsorg gennem længere tid, bør barneverntjenesten samtidig med

beslutning om placering efter § 4-4, 5. led vurderer, om det offentlige skal overtage omsorgen jf. BVL § 4-12.

Figur 6.4.

Det retlige grundlag for placering uden for hjemmet i Norge samt besluttende myndighed ved forskellige typer af placeringer.

| Barnevernloven | Placeringstype efter grad af indgriben | Besluttende myndighed |
|----------------|---|-----------------------------------|
| § 4-4, 5. led | Placering som frivillig hjelpeforanstaltning | Afgørelse træffes af socialnævnet |
| § 4-12 | Omsorgsovertagelse | Forenklet fylkesnævnshandling |
| § 4-12 | Omsorgsovertagelse | Fuld fylkesnævnshandling. |
| § 4-24 | Tvangsanbringelse som følge af alvorlige adfærdsvanskeligheder hos barnet | Fuld fylkesnævnshandling |

“Det offentlige kan overtage omsorgen for et barn jf. § 4-12:

- a) dersom der er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trykghet som det trenger etter sin alder og utvikling,
- b) dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring,
- c) dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, eller
- d) dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.“¹⁰⁾

Omsorgsovertagelse jf. BVL § 4-12 kan kun besluttes af fylkesnævnet og fordrer, at det er nødvendigt ud fra den situation barnet befinder sig i, og at det ikke er muligt at skabe tilfredsstillende

10) Citeret fra barnevernloven.

forhold for barnet ved frivillige foranstaltninger i hjemmet. Den sidste betingelse er en illustration af princippet om det mildeste indgreb (Barne- og familiedepartementet, 1996). Kan indgrebet ske i hjemmet, skal dette først forsøges.

Hvis forældrene og et barn fyldt 15 år accepterer det, kan sagen afgøres ved *forenklet fylkesnævnshandling* (anden type i modellen). Her tages beslutningen af nævnets leder og 2 lægfolk på grundlag af sagsdokumenterne, uden at parterne er repræsenteret, og uden at der føres vidner. Den tredje type, omsorgsovertagelse uden samtykke, er de egentlige tvangsanbringelser jf. BVL § 4-12, idet der ikke er enighed mellem familien og forvaltningen. Disse sager fordrer *fuld nævnshandling* som beskrevet ovenfor.

§ 4-12 i barnevernloven, som er det retlige grundlag for omsorgsovertagelse både med og uden samtykke, skaber Norges gråzone på anbringelsesområdet. Gråzone, fordi der ikke altid er en entydig grænse for, hvornår eller til hvad man har parternes fulde samtykke, og hvornår man ikke har deres samtykke. Det skal understreges, at selv om forældrene og den 15-årige og derover ved type 2 giver samtykke til omsorgsovertagelse jf. § 4-12, er der stadig tale om en anbringelse efter tvangsreglerne, hvilket på lige fod med type 3 binder forældrene. De kan ikke hjemtage deres barn på eget initiativ, og der kan træffes afgørelse om at begrænse samværet mellem forældre og barn.

Når et barn er placeret uden for hjemmet som et frivilligt hjælpe-tiltag efter § 4-4 femte led, eller når forældrene selv har placeret barnet uden for hjemmet (privat placering), og denne placering har varet i mere end to år, kan der træffes afgørelse om omsorgsovertagelse med henblik på at hindre hjemgivelse til de biologiske forældre. Kriteriet herfor er, at barnet har fået en sådan tilknytning til mennesker og miljø, hvor det er, at det efter en samlet vurdering vil føre til alvorlige problemer for barnet at blive flyttet. Denne beslutning kan træffes, selv om kriterierne for omsorgsovertagelse i § 4-12 ikke er til stede.

Den sidste type anbringelse tager udgangspunkt i barnets problemer (BVL § 4-24). Har et barn alvorlige adfærdsvanskeligheder i form af **alvorlig eller gentagen kriminalitet, vedvarende misbrug eller andre former for adfærdsvanskeligheder**, kan barnet uden samtykke besluttet anbragt uden for hjemmet på en døgninstitution til observation, undersøgelse og korttidsbehandling i op til 4 uger. Ved fornyet beslutning kan anbringelsestiden forlænges med yderligere 4 uger. Har barnet behov for en længerevarende behandling, kan der træffes beslutning om uden samtykke at placere barnet i en behandlings- eller uddannelsesinstitution i op til 12 måneder. Ved fornyet beslutning kan perioden i særlige tilfælde forlænges med op til yderligere 12 måneder.

Det er kun barnet/den unge, der er part i en tvangsanbringelsessag jf. § 4-24. Forældrene er *ikke* part, og deres samtykke er derfor uden betydning for sagen. § 4-24 giver den mest entydige hjemmel til at beslutte tvangsanbringelse, og de fleste sager behandles ved fuld nævnsbehandling. Det sker, at der med hjemmel i § 4-24 tages beslutning, selv om forældrene og den 15-årige eller derover er enige i anbringelsen. Det kan skyldes, at kommunen er usikker på, om samtykket vil blive opretholdt.

Tilbageholdelse i institution med samtykke

Et barn med alvorlige adfærdsvanskeligheder kan placeres og tilbageholdes på en institution med forældrenes og barnets samtykke; er barnet fyldt 15 år, er barnets samtykke tilstrækkeligt (BVL § 4-26). Institutionen kan sætte som et vilkår, at familien accepterer, at barnet kan tilbageholdes i institutionen i op til 3 uger fra indslusningsdatoen eller i op til tre uger, efter at samtykket til placeringen evt. trækkes tilbage.

I sådanne sager skal barnet give institutionsledelsen skriftligt samtykke til tilbageholdelsesmuligheden, senest når opholdet begynder. Før barnet afgiver sit samtykke, skal det gøres bekendt med vilkårene om at kunne blive tilbageholdt. Det er særlige institutioner, der tager imod børn på disse præmisser, hvilket skal fremgå af fylkeskommunens plan (BVL § 4-27). Disse anbringelser kan dog

også ske i familieplejer med særlige forudsætninger for at løse de aktuelle problemer.

Forudsætninger for at skride til omsorgsovertagelse

En beslutning om omsorgsovertagelse skal iværksættes så hurtigt som muligt, og beslutningen bortfalder, hvis den ikke er effektueret inden 6 uger (BVL § 4-13). Fylkesnævnet kan dog forlænge denne frist, når særlige grunde tilsiger det. Meldinger fra kommunerne lyder, at denne frist er implementeret i praksis, idet stort set alle tiltag, der indebærer omsorgsovertagelse, bliver sat i værk inden 6 uger fra fylkesnævnets beslutning (Barne- og familiedepartementet, 1996). Når omsorgsovertagelsen er besluttet, skal barnet placeres i familiepleje, døgninstitution eller uddannelses- eller behandlingsinstitution (BVL § 4-14). I sit forslag til fylkesnævnet skal barneverntjenesten redegøre for de synspunkter, som bør lægges til grund for valg af anbringelsessted.¹¹⁾

En beslutning om at anbringe barnet uden samtykke på grund af adfærdsvanskeligheder kan principielt kun træffes, såfremt den foreslåede institution fagligt og materielt er i stand til at tilbyde barnet tilfredsstillende hjælp set i forhold til formålet med anbringelsen (BVL § 4-24). Forinden en sådan beslutning skal barneverntjenesten have vurderet, om der i stedet bør iværksættes hjælpeforanstaltninger (BVL § 4-25).

Ved omsorgsovertagelsen skal barneverntjenesten vedtage en *plan* for barnets omsorgssituation. Senest to år efter beslutningen skal barneverntjenesten vedtage en plan for barnets fremtidige omsorgssituation, som ikke ændres, medmindre forudsætningerne for planen falder bort. Denne plan skal i princippet forelægges fylkesnævnet til evt. udtalelse, men praksis synes dog usikker.

11) Fylkesnævnet kan stille krav til placeringen, og kan barnet ikke placeres som forudsat i kommunens forslag eller i fylkesnævnets beslutning, skal sagen forelægges fylkesnævnet på ny. Praksis viser dog, at man ofte formulerer sig lempeligt i sådanne sager.

Begrænsninger i beslutningernes rækkevidde

Barnevernloven gælder for børn under 18 år (BVL § 1-3). Hvis barnet samtykker, kan frivillige tiltag, som er iværksat før det fyldte 18. år, opretholdes, indtil barnet fylder 20 år. Hvis barnet anbringes uden samtykke på grund af adfærdsvanskeligheder (BVL § 4-24), skal barneverntjenesten fortløbende følge op på anbringelsen og revurdere foranstaltningen efter 6 måneder. Selv om barnet fylder 18 år i løbet af en sådan anbringelse, kan foranstaltningen fuldføres, hvis den er besluttet inden det fyldte 18. år. Hvis den unge samtykker, kan foranstaltninger opretholdes til den unge fylder 23 år.

En beslutning om omsorgsovertagelse skal ophæves, når forældrene kan give barnet forsvarlig omsorg, dog ikke hvis barnet er blevet så knyttet til plejeforældrene, at det vil føre til alvorlige problemer for barnet, hvis det bliver flyttet.¹²⁾

6.6.

Midlertidige/foreløbige vedtak

Norsk lovgivning åbner mulighed for foreløbige anbringelser i akutsituationer såvel med som uden samtykke (midlertidige/foreløbige vedtak jf. BVL § 4-6, 4-9 og 4-25). For at der kan være tale om en akut anbringelse uden samtykke, skal der være fare for, at barnet kan lide væsentlig skade ved at forblive i hjemmet. En beslutning om foreløbig anbringelse kan tages af såvel barnevernadministrationens leder som af påtalemyndigheden.

Fordi der med foreløbige beslutninger er tale om indgribende foranstaltninger, skal beslutninger herom underlægges en særskilt kontrol. Foreløbige beslutninger skal snarest og om muligt inden 48 timer foreløbigt godkendes af lederen af fylkesnævnet. Det vil sige, at barneverntjenesten skal sende kopi af beslutningen i umiddelbar tilknytning til, at beslutningen tages. Hvis fylkesnævnets

12) Praxis tyder ifølge Stang (1995) på, at tilbageføring af omsorgsansvaret til forældrene sker i langt mindre udstrækning end det, lovteksten lægger op til.

leder ikke godkender beslutningen, falder den straks bort, og barnet skal hjemgives med det samme.

Såfremt lederen godkender sagen, skal den derefter sendes til egentlig behandling i fylkesnævnet snarest og inden 6 uger, hvis den foreløbige anbringelse sker som et resultat af forholdene i hjemmet (BVL § 4-6). Sker den foreløbige anbringelse som et resultat af barnets egen adfærd (BVL § 4-25), skal sagen sendes til behandling i fylkesnævnet inden 2 uger. Er sagen ikke sendt til fylkesnævnet inden disse frister, bortfalder beslutningen, og barnet skal hjemgives med det samme.

En stor del af fylkesnævnenes virksomhed vedrører godkendelse af foreløbige beslutninger, hvilket i 1995 udgjorde 32 pct. af de sager, som blev indbragt for fylkesnævnene.

6.7.

Retssikkerhed for forældre m.fl.

Forvaltningsloven gælder også for børneværnsområdet. Den rummer regler for partsrettigheder, fx

- retten til at blive holdt løbende orienteret om sagen,
- krav om varsling af parterne før der tages beslutning i sagen,
- krav til en undersøgelse,
- adgangen til at gøre sig bekendt med sagen (dokumentinsyn)
- parternes adgang til at imødegå oplysninger,
- krav til at beslutninger skal begrundes, samt
- muligheden for at klage over en afgørelse (enkeltvedtak).

Parterne i en sag skal således informeres om, hvordan de anker sagen, ligesom der er adgang til gratis juridisk bistand, sådan at klientens forudsætninger for at formulere en klage og begrunde den ikke bliver en barriere for, at sagen ankes.

Med 1993-loven blev retssikkerheden og retsbeskyttelsen forbedret gennem en række lovfæstede krav til sagsbehandlingsprocedurer, herunder de allerede nævnte tidsfrister for sagsbehandling.

Forældremyndighed

Omsorg og forældreansvar ligger på de biologiske forældre, indtil barnet fylder 18 år og bliver myndigt jf. lov om barn og forældre. Barneverntjenesten skal træde til, hvis forældrene ikke magter opgaven. En beslutning om omsorgsovertagelse og deraf følgende anbringelse uden for hjemmet uden samtykke (BVL § 4-12) tages således i udgangspunktet over for forældrene, som beholder et begrænset forældreansvar for barnet. Hvis omsorgsovertagelse besluttet med udgangspunkt i barnets adfærd (BVL § 4-24), er barnet dog sagens part.

Norsk barnevernlov berører spørgsmålet om fratagelse af forældremyndighed. Såfremt fylkesnævnet har taget beslutning om at overtage omsorgen for et barn, kan nævnet også vedtage, at forældreansvaret i sin helhed skal fratages forældrene (BVL § 4-20). Det sker i ca. 30-40 tilfælde om året.

Herefter kan fylkesnævnet give samtykke til adoption af barnet,

- hvis det må regnes for sandsynligt, at forældrene varigt ikke vil kunne tage ansvar for barnets omsorg, eller barnet har fået en sådan tilknytning til de mennesker og det miljø, hvor det er, at det efter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet, hvis det bliver flyttet, og
- hvis adoption vil være til barnets bedste, og
- hvis adoptanterne (adoptivsøkerne) har været plejeforældre for barnet og har vist sig egnede til at opdrage barnet som deres eget.

De fleste af de 30-40 årlige beslutninger om fratagelse af forældremyndigheden er med sigte på, at barnet skal kunne adopteres. Det er imidlertid noget usikkert, hvor mange sådanne adoptioner der bliver gennemført, bl.a. fordi enkelte beslutninger ændres ved en prøvelse i retten. I 1995 var der i alt 101 adoptioner af almindelige norske børn, dvs. uden adoptioner af udenlandske børn og stedbørn. De fleste af adoptionerne skete med samtykke, fx når meget unge mødre ikke kunne beholde et barn, ved alvorlig syg-

dom hos forældrene eller ved adoption af børn, som var opvokset hos slægtninge.

6.8.

Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse

Gennem de seneste årtier har der i Norge været en øget opmærksomhed om, at børn må anskues som samfundsborgere med selvstændige rettigheder og et selvstændigt behov for beskyttelse over for urimelig vilkår. Norges ratificering af FN's Børnekonvention samt oprettelsen af en særskilt børneombudsmand (barneombud) har været et led i denne proces.

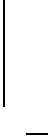
Børn skal informeres og tages med på råd, når barnets udvikling, modenhed og sagens art tilsiger det (BVL § 6-3). Når barnet er fyldt 12 år, skal det altid have mulighed for at udtale sig, før der bliver truffet beslutning om at anbringe uden for hjemmet. Der skal lægges vægt på, hvad barnet mener.

Når barnet er fyldt 15 år og forstår, hvad sagen drejer sig om, er barnet part i sagen og har således en parts rettigheder. Fylkesnævnet kan indvillige i, at et barn under 15 år tildeles partsstatus i særskilte tilfælde. I sager med tvangsanbringelse af børn med adfærdsvanskeligheder (jf. BVL § 4-24) er barnet *altid* part uanset alder og møder med egen advokat. Det betyder, at barnet har en egen ret til at påklage en beslutning (bringe et vedtak inn).

Fylkesnævnet kan udnævne en *talsperson* for barnet i sager, der skal for nævnet (BVL § 7-4).¹³⁾ Hensigten er, at også børn, der ikke er part i sagen, kan få lejlighed til at få deres mening frem via talspersonen. Denne bestemmelse er især tænkt som en beskyttelse af børn under 15 år, der ikke er repræsenteret ved en advokat.

Fylkesnævnets leder skal udarbejde en liste over personer, som har erfaring fra arbejde med børn, og som er villige til at påtage sig opgaven som talsperson.

13) Jf. Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda, fastsat af Barne- og familiedepartementet 22. december 1993.



Talspersonen skal efter samtale med barnet fremstille sagen fra barnets synsvinkel og give sin selvstændige vurdering af sagen. Talspersonen skal indkaldes til fylkesnævnets forhandlingsmøde og afgive en mundtlig rapport til nævnet. Vedkommende afgiver forklaring efter de samme regler som vidner (jf. tvistemålsloven) og afhøres efter de samme regler, såvidt de passer.

Hvad skal børn og unge sikres?

Formålet med barnevernloven er at sikre, at børn og unge, som lever under forhold, der kan skade deres sundhed og udvikling, får nødvendig hjælp og omsorg i tide (BVL § 1-1). Loven skal også bidrage til, at børn og unge får trygge opvækstvilkår. Der står endvidere specifikt om barneverntjenesten, at denne skal bidrage til at give det enkelte barn gode levekår og udviklingsmuligheder gennem rådgivning, vejledning og hjælpetiltag (BVL § 4-4).

Ved anvendelse af bestemmelserne i barnevernlovens kapitel 4 om særlige tiltag skal der lægges afgørende vægt på at finde tiltag, som er til *barnets bedste*, herunder at give barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Hvis der er modstridende interesser mellem barnet og forældrene, skal barnets interesser således være afgørende ved valg af foranstaltning. Da der ofte vil være argumenter både for og imod tvangsanbringelse, kan man komme i den situation, at princippet om barnets bedste ikke giver noget entydigt svar. I sådanne tilfælde må man benytte sig af de øvrige fortolkningsprincipper i loven. Det er dels *det biologiske princip* om, at barnet så vidt muligt skal vokse op hos sine biologiske forældre. Dels er det *princippet om det mildeste indgreb*, hvor der ikke må træffes mere indgribende afgørelser, end hvad der er strengt nødvendigt (Barne- og familiedepartementet, 1996).

Institutionerne skal drives på en sådan måde, at børnene selv kan bestemme i personlige spørgsmål og have det samvær med andre, som de ønsker, så langt det er foreneligt med barnets alder og modenhed, med formålet med anbringelsen, og med institutionens ansvar for driften (BVL § 5-9). Barnet skal have ret til at

bevæge sig både i og uden for institutionens område (hvilket dog kan begrænses).

Ligeledes skal forholdene på døgninstitutioner tilrettelægges, sådan at de indskrevne børn kan deltage i udformningen af institutionens daglige liv og andre forhold, som berører den enkelte. Barnet skal have mulighed for at dyrke sine personlige interesser og fritidsaktiviteter, og institutionen skal vise respekt for og tage hensyn til barnets (og forældrenes) holdninger og kulturelle baggrund. Barnet må ikke på en utilbørlig måde udsættes for påvirkning eller undertrykkelse af holdningsmæssige, politisk eller ideologisk art.¹⁴⁾

6.9.

Klageregler

Fylkesnævnets beslutninger kan af den private part indbringes for en videre prøvning i det sædvanlige retsapparat (domstolene). Det skal ske inden for to måneder, efter at afgørelsen er truffet.¹⁵⁾ Parternes søgsmål sker til by- eller herredsretten (første overprøvning), og alle sider af sagen kan overprøves, også de skønmæssige. Ekspertisen i by-/herredsretten er mere juridisk og mindre børnesagkyndigt orienteret. En afgørelse i herreds- eller byretten kan efter den nye barnevernlov overprøves ved lagmansretten¹⁶⁾ og evt. gå videre til Høyesteret. En behandling af sagen i Høyesteret forudsætter en indstilling herom fra kjæremålsudvalget.

Fylkesnævnet er også klageinstans for visse beslutninger taget i kommunalt regi:

- klager over midlertidige beslutninger om placering uden for hjemmet,
- klager over foreløbige beslutninger om forbud mod flytning eller omsorgsovertagelse,

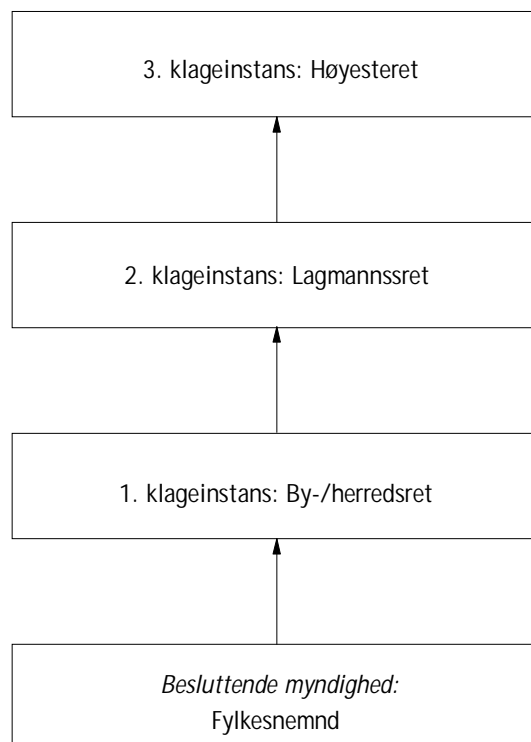
14) Forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon, fastsat af Barne- og familiedepartementet 9. februar 1993.

15) Tidligere var der ingen tidsfrist, hvilket betød, at en afgørelse kunne påklages flere år efter, at der var truffet beslutning herom.

16) Lagmansretten er den norske parallel til den danske landsret.

- klager over midlertidige beslutninger om tilbageholdelse af et barn med alvorlige adfærdsvanskeligheder, samt
- klager over beslutninger om flytning af et barn.

Figur 6.5.
Det norske klagesystem.



Kommunen kan *ikke* kræve, at fylkesnævnets beslutning overprøves.¹⁷⁾ Ligeledes kan staten ikke længere anke by- og herredsrettens afgørelser videre i retssystemet. Staten er ikke længere part i disse

17) Barne- og familiedepartementet har i en proposition til Stortinget foreslået, at kommunen skal kunne indbringe fylkesnævnets beslutninger for domstolene. Forslaget er endnu ikke behandlet af Stortinget.

sager. De private parter har mulighed for at klage over en midlertidig beslutning om anbringelse uden for hjemmet.

Der har gennem de senere år været et stigende antal sager, hvor børneværnsbeslutninger ankes videre til retten. En gennemgåelse af Grinde (upubliceret materiale) af fylkesnærnsbeslutninger som i 1995 blev anket til by- og herredsretten viser, at retten stadfæstede fylkesnærnsbeslutninger for 53% af børnene, mens sagen blev trukket, bortfaldt eller endte med forlig for 28% af børnene. For 8% af børnene blev fylkesnærnsbeslutninger ændret. Flere af beslutningerne som blev stadfæstet af by- og herredsretten, blev også anket videre til lagmannsretten.¹⁸⁾

6.10.

Perspektiver

Det norske børneværnssystem står p.t. i en situation, hvor man har lagt mange års undersøgelser bag sig og gennemført omfattende revisioner af lovgivning og praksis på børneområdet. Bastøe & Bredesen (1994) peger på, at det i den fortløbende udviklingsproces er nødvendigt at se på grunduddannelserne på det sociale område, og hvilket indhold de skal have for at styrke kvalifikationerne på børneområdet. Desuden peger de på vigtigheden af at udvikle metoder til kvalitetssikring, resultatmåling og evaluering samt af at udvikle et bredere helhedssyn. De primære problemer er ikke længere materielle behov som i 50'erne og 60'erne, men derimod ofte komplekse psyko-sociale problemer, der kræver en koordineret indsats.

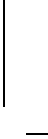
Barne- og familiedepartementet har for 1998 udpeget 3 indsatsområder, der trænger til et særligt løft. Det er for det første det forebyggende arbejde for udsatte børn og unge, for det andet udvikling af nye tilbud til unge med særlige adfærdsvanskeligheder, og endelig en styrkelse af hele familieplejeområdet (fosterhjemområdet). I forbindelse hermed er der udarbejdet en "Handleplan for styrkning av fosterhjemsarbeidet" (Barne- og familiedepartementet, 1997). Et delmål er at udvikle særlige anbringelsespladser

18) Oplysninger herom givet af Turid Grinde personligt.

til unge med en etnisk minoritetsbaggrund, et andet at forbedre opfølgningen og efterværnet, når diverse tiltag ophører i 18-års alderen. Stortinget har vedtaget et lovforslag om, at frivillige foranstaltninger kan iværksættes helt op til, at den unge fylder 23 år. Denne nye regel trådte i kraft i september 1998. Det er tanken, at man ved udslusning skal lave en plan i samarbejde med den unge for årene efter hjælpetiltagene, og at kommunen skal følge op på denne plan.

Forskningsprogrammet om evaluering af barnevernloven fortsætter. Effekterne af overførsel af ansvaret fra lokale folkevalgte nævn til fylkesnævn er under evaluering, og der er iværksat et projekt om de nye bestemmelser vedrørende tvangsmæssige foranstaltninger for unge med alvorlige adfærdsproblemer. Ordningen med barnets talsperson er under evaluering, og retssikkerheden for børn, der anbringes uden for hjemmet som et frivilligt støttetiltag jf. § 4-4, vurderes (Hatland, 1997). Der er ligeledes søsat et nyt forskningsprogram "Barnevernsforskning 1997-2001", som bl.a. skal undersøge værdier og normative forståelsesrammer for børneværnet samt diskutere begrebet "barnets bedste". Programmet sætter i særdeleshed på at tilvejebringe ny viden om unge. Af mere konkrete forskningsprojekter kan nævnes en forløbsundersøgelse af 6-12-årige, der anbringes uden for hjemmet med henblik på at sammenligne dem på lang sigt, samt overgangen fra ung til voksen når de 18-årige kan udskrives af anbringelsessystemet (Haavind, 1997).

Alt i alt lægges der administrative og forskningsmæssige kræfter i at få implementeret 1993-loven på en hensigtsmæssig måde, samt at få evalueret gode og dårlige konsekvenser af loven med henblik på fremtidige justeringer.



Sverige

De centrale principper i svensk børneværn er frivillighed og selvbestemmelse (socialtjänstlagen, SoL §§ 1 og 9). Det skal tilstræbes, at alle indsatser sker i forståelse med den unge og forældremyndighedens indehaver (lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU § 1, jf. SoL), og målet med den offentlige indsats i forbindelse med en tvangsanbringelse skal være, at den unge kan vende tilbage til sit eget hjem eller flytte i egen bolig. Dermed understreges det, at foranstaltninger så vidt muligt skal iværksættes under frivillige former, og at den offentlige omsorg skal ses som en tidsbegrænset indsats, også når det gælder tvangsanbringelse.

I forhold til, at man i Sverige historisk set kan iagttage en høj grad af stabilitet på lovgivningsområdet og kun små forandringer, når det gælder antallet af børn, som tvangsanbringes, er der sket store forandringer i børneværnets organisering.

Sverige har i 1990'erne været gennem en alvorlig økonomisk nedgang, hvilket naturligvis har smittet af på socialtjänstens arbejde med børn og unge. Der har været øget opmærksomhed på mulige besparelser, samtidig med at klientgruppen inden for børneværnet har været præget af den høje arbejdsløshed. En ny undersøgelse fra Socialstyrelsen (1998a og 1998b) peger på, at ressourcerne i socialtjänsten ikke er blevet skåret ned - endnu - men har været fredet. Det skal dog ses i sammenhæng med et stigende antal klienter. Samtidig har den socialfaglige praksis ændret sig, idet man i større udstrækning end tidligere forsøger at mindske antallet af anbringelser og i stedet arbejder med tiltag i hjemmet ("hemmahos"-indsatser). Dette såvel af økonomiske som af ideologiske årsager, idet det ofte ses som bedst for barnet at kunne forblive i hjemmet. Der sker ligeledes en omorientering fra "vård til öppen vård", det vil sige fra tiltag, der indebærer placering uden for

hjemmet, til hjælpeforanstaltninger (tiltak) i hjemmet (Socialstyrelsen, 1998a og 1998b).¹⁾

7.1.

Organiseringen af børneværnet

I Sverige ligger ansvaret for anbringelse uden for hjemmet hos den enkelte kommune. Kommunen skal oprette et nævn under socialtjänsten, som har ansvaret for omsorgen for børn og unge.²⁾ Disse nævn kaldes i det følgende socialnævn. Imidlertid blev det obligatoriske socialnævn afskaffet gennem en riksdagsbeslutning i 1990 (Socialtjänstkommittén, 1994), og kommunerne har siden haft stor frihed i organiseringen af disse nævn, når blot intentionerne i socialtjänstlagen indfries. De kan derfor i praksis også forekomme under andre betegnelser, fx barn- og ungdomsnämnd, stadsdelsnämnd eller social distriktsnämnd.

Socialstyrelsen er central tilsynsmyndighed for socialtjänsten (SoL § 67). Socialstyrelsens tilsynsfunktioner går ud på at følge, lede og udvikle socialtjänsten gennem at tage imod og formidle viden samt påpege behov for forandringer og dermed sikre borgerne god service og omsorg i overensstemmelse med sociallovgivningen. Styrelsen skal ligeledes medvirke til, at bl.a. retssikkerhedsspørgsmål bliver løst betryggende og modvirke alt for store forskelle i standard mellem landets kommuner.

Den regionale länsstyrelse skal følge socialnævnenes tillem্পning af lovgivningen samt yde nævnene rådgivning. Enkeltpersoner kan klage til länsstyrelsen, hvis de er utilfredse med sagsbehandlingen. Länsstyrelsen giver tilladelse til at drive døgninstitutioner som privat virksomhed (SoL § 69), ligesom styrelsen fører tilsyn med alle døgninstitutioner (HVB/anstalter) på anbringelsesområdet. Kommunerne har tilsynet med familieplejerne (familiehem).

-
- 1) Bemærk at mens öppen vård i Sverige dækker over tiltag i hjemmet, betegner det i Finland frivillige foranstaltninger i modsætning til tvangsforanstaltninger.
 - 2) Jf. socialtjänstlagen (SoL, 1980:620) og lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU, 1990:52).

7.2.

Udviklingen på anbringelsesområdet i tal

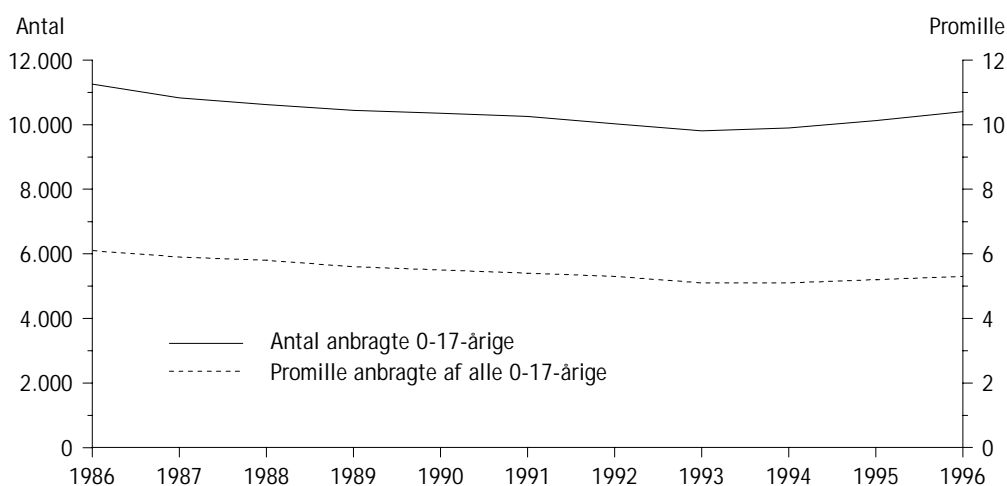
Her redegøres kort for udviklingen i omfanget af anbringelser med og uden samtykke, af foreløbige anbringelser (omedelbar omhändertagende) samt for aldersfordelingen på anbragte børn og unge og brugen af forskellige typer af anbringelsessteder.³⁾

Udviklingen i antallet og andelen af anbragte

Fra 1986 til 1996 har der været et fald i antallet af anbragte 0-17-årige målt ved årets udgang fra ca. 11.300 i 1986 til ca. 10.400 anbragte børn og unge i alderen 0-17 år (figur 7.1), dog med en svagt stigende tendens i de seneste år.

Figur 7.1.

Antallet og andelen (%) af 0-17-årige anbragt uden for hjemmet 1986-1996 (opgjort pr. 31. december).



Anm.: Tallene er eksklusive foreløbige anbringelser (omedelbar omhändertagende).

Kilde: Specialkørsler fra Socialstyrelsen, Stockholm.

3) Det skal bemærkes, at Socialstyrelsen (1997a) gør opmærksom på, at statistikkens kvalitet betyder, at evt. konklusioner snarere bør fremstå som velbegrundede hypoteser, så længe de udelukkende baseres på det statistiske materiale.

Ser man i stedet på den andel, der er anbragt uden for hjemmet, har der tilsvarende været en faldende andel anbragte børn og unge i alderen 0-17 år fra at udgøre 6,1 ‰ af alle 0-17-årige i 1986 til at udgøre 5,3 ‰ ved udgangen af 1996, ligeledes med en svagt stigende tendens i de senere år. I lyset af, at Sverige i 90'erne har været gennem en massiv økonomisk recession er det interessant, at det relative omfang af anbringelser har holdt sig nogenlunde konstant. I samme periode har der været en markant stigning i brugen af visse forebyggende foranstaltninger (öppen vård), bl.a. brugen af kontaktperson som frivillig foranstaltning (SoL § 10).

En undersøgelse af kohorterne født i 1972-74 viser, at 3,2 pct. har været anbragt uden for hjemmet med støtte fra enten SoL eller LVU på et eller anden tidspunkt i deres opvækst, inden de fylder 18 år (Vinnerljung, 1996).

Udviklingen i omfanget af tvangsanbringelser

Ifølge Socialstyrelsen har antallet af tvangsanbringelser inklusive foreløbige anbringelser⁴⁾ gennemløbet samme mønster som nævnt ovenfor. Fra 1986 til 1996 faldt antallet af tvangsanbragte 0-17-årige ved årets udgang fra ca. 3.800 til ca. 3.300 børn og unge, dog med en stigende tendens de seneste år (figur 7.2).

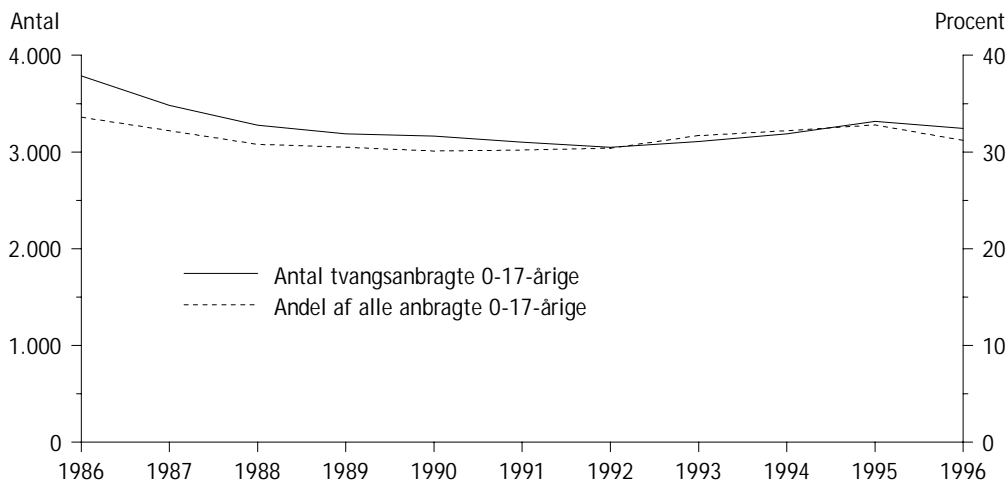
Ikke blot det absolutte antal, men også andelen af alle anbragte 0-17-årige, der er tvangsanbragt uden for hjemmet, er i perioden 1986-96 faldet fra at udgøre lidt over 1/3 til at udgøre lidt under 1/3 af alle anbragte børn.

Ca. 3/4 af alle tvangsanbringelser sker med udgangspunkt i forholdene i hjemmet (hemmiljö, LVU § 2), og knap 1/4 sker med udgangspunkt i barnets problemer (beteendefallen, LVU § 3). For 2 pct. af sagernes vedkommede indgår begge paragraffer i anbringelsesgrundlaget. Udviklingen siden 1986 viser, at omfanget af tvangsanbringelser på grund af problemer i hjemmet er faldet markant fra ca. 3.500 tvangsanbragte ved udgangen af 1986 til ca.

4) Tvångsomhändertagande jf. LVU §§ 2 og 3 samt omedelbar omhändertagande jf. LVU § 6.

Figur 7.2.

Antallet af 0-17-årige anbragt uden for hjemmet med tvang samt andelen af alle anbragte 0-17-årige, der blev anbragt med tvang (%) 1986-1996 (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Specialkørsler fra Socialstyrelsen, Stockholm.

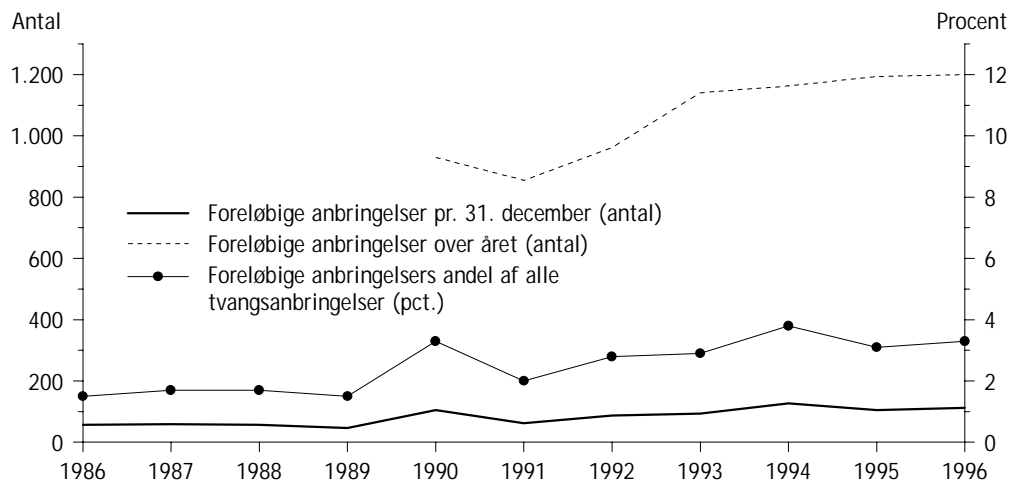
2.800 tvangsanbragte ved udgangen af 1996. I samme periode er omfanget af tvangsanbringelser på grund af den unges egen adfærd steget fra ca. 325 ved udgangen af 1986 til over 450 ved udgangen af 1996. Disse udviklingstendenser ønsker man at undersøge nærmere i Socialstyrelsen.

Omedelbar omhændertagande

Næsten 1/3 af alle tvangsanbringelser i Sverige starter med en foreløbig anbringelse (omedelbar omhændertagande, LVU § 6). Der er sket en stigning i antallet af foreløbige anbringelser fra ca. 900 i starten af 90'erne til ca. 1.200 påbegyndte foreløbige anbringelser af 0-17-årige over året i 1996 (figur 7.3, stiplede kurve). Da de foreløbige anbringelser er af en ganske begrænset varighed, er der kun relativt få af disse, når de opgøres pr. 31. december (fuldt optrukket kurve).

Figur 7.3.

Antallet af foreløbige anbringelser (opgjort over året samt pr. 31. december), samt foreløbige anbringelsers andel (pct.) af samtlige tvangsanbringelser (opgjort pr. 31. december 1986-1996).



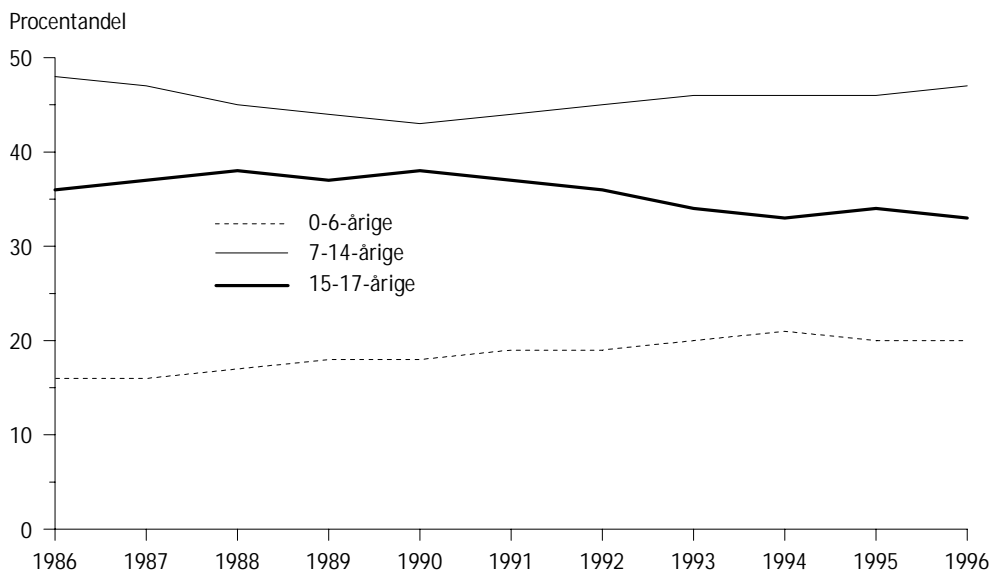
Kilde: Specialkørsler fra Socialstyrelsen, Stockholm.

Ser man på de foreløbige anbringelsers andel af samtlige tvangsanbringelser, er de foreløbige anbringelsers andel steget lidt i løbet af 1990'erne. Af de foreløbige anbringelser i 1996 havde 55 pct. udgangspunkt i problemer i hjemmemiljøet, 40 pct. i barnets egen adfærd og 5 pct. var begrundet i begge problemstillinger. I 1995 fortsatte 2/3 af alle foreløbige anbringelser direkte over i et mere længerevarende anbringelsesforløb. For 47 pct. af de foreløbige anbringelsers vedkommende blev der inden 30 dage truffet beslutning om at fortsætte med en regulær tvangsanbringelse. 19 pct. blev fortsat i form af en frivillig anbringelse. I resten af sagerne med foreløbig anbringelse (33 pct.) blev der ikke truffet afgørelse om anbringelse inden 30 dage.

Aldersfordeling

Fordelt på aldersgrupper befinder 20 pct. af alle anbragte 0-17-årige sig i aldersgruppen 0-6 år opgjort ved udgangen af 1996. 47 pct. befinder sig i gruppen af 7-14-årige, og en tredjedel af dem, der er anbragt uden for hjemmet, er unge i alderen 15-17 år. I perioden 1986-1996 har der været en trend i retning af relativt flere små børn (de 0-6-åriges andel af alle anbragte 0-17-årige er steget fra 16-20 pct.), og relativt færre unge (de 15-17-åriges andel er faldet fra 36 pct. til 33 pct.).

Figur 7.4.
0-17-årige anbragt uden for hjemmet fordelt på aldersgrupper 1986-1996 (opgjort pr. 31. december).



Kilde: Specialkørsler fra Socialstyrelsen, Stockholm.

Ser man kun på tvangsanbringelser inkl. foreløbige anbringelser, udgør de 0-6-årige en noget større andel (27 pct.) af de tvangsanbragte og de unge 15-17-årige en noget mindre andel (28 pct.).

Typer af anbringelsessteder

Sverige har to hovedtyper af anbringelsessteder, dels familiepleje (familiehjem, tidligere fosterhjem), dels hem för vård eller boende (HVB), hvilket tidligere hed børne- eller ungdomshjem. HVB er en samlebetegnelse for forskellige typer af døgninstitutioner, uanset om de er offentligt eller privat drevne (figur 7.5). Af institutionstyper findes der bl.a. børnepsykiatriske klinikker samt hem för särskild tillsyn av ungdomar (de såkaldte § 12-hjem). Ifølge LVU § 12 skal der forefindes særskilte hjem for unge, som har behov for et særligt nøje (noggrann) tillsyn eller overvågning, herunder mulighed for anbringelse på sikrede (sluten) afdelinger. Det er kun på disse institutioner, at bestemmelserne i LVU om begrænsninger i den unges bevægelsesfrihed, postkontrol, kropsvsitation med videre finder anvendelse og da udelukkende i sager, hvor den unge er tvangsanbragt på grund af egne adfærdsproblemer (LVU § 3). Den unge kan normalt højst være på en sikret afdeling i 2 måneder i træk. Visitation til disse "hem för särskild tillsyn" foregår via Statens Institutionsstyrelse (1997) (SiS) og kan ikke påklages. Ved udgangen af 1996 opholdt 379 børn og unge svarende til ca. 10 pct. af alle tvangsanbragte sig på såkaldte § 12-hjem. Af disse var 117 over 18 år.

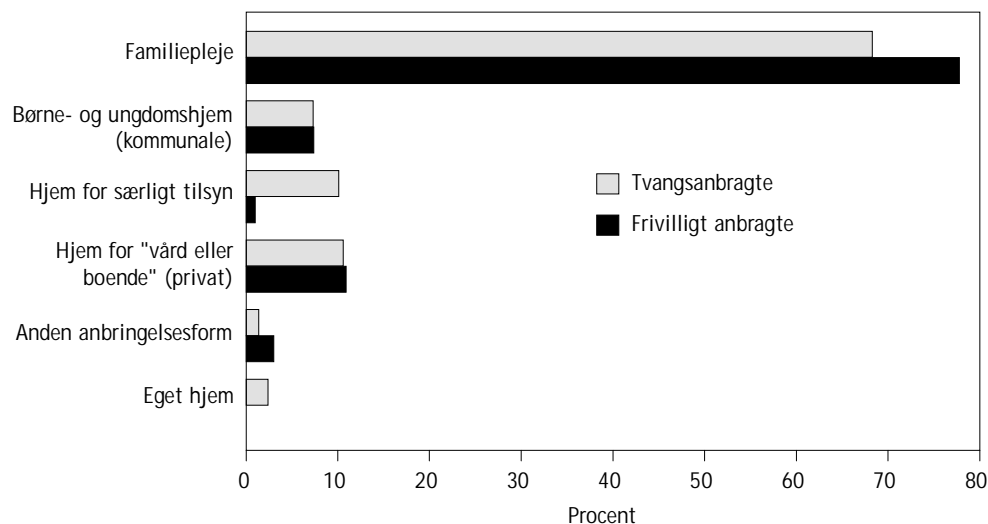
Pr. januar 1996 fandtes der 295 HVB-institutioner med 1.956 pladser til børn og 124 HVB-institutioner for både børn og forældre med i alt 1.693 pladser. Desuden driver Statens Institutionsstyrelse 38 hem för särskild noggrann tillsyn av ungdomar med i alt 626 pladser.

Brugen af familiepleje er mindsket de senere år, men stadig kommer ca. 3/4 af alle anbragte i familiepleje enten fra starten eller siden hen i anbringelsesforløbet. Næsten 80 pct. af de frivilligt anbragte bor i familiepleje, mens det gælder for knap 70 pct. af de børn, der er tvangsanbragt (figur 7.5). Vinnerljung (1996) nævner, at statistikkens definitioner af, hvem der skal tælle med som børn anbragt i familiepleje har ændret sig over årene, hvorfor det i virkeligheden kan være svært at foretage direkte sammenligninger af de eksisterende tal. Specifikt nævnes det, at der i ældre statistik

i et anseeligt omfang var tale om underrapportering fra kommunerne til de centrale myndigheder.

Pr. 1. januar 1998 blev det indføjet i Socialtjänstloven, at kommunerne ved anbringelser uden for hjemmet bør overveje, om barnet kan komme i pleje hos slægtninge (anhöriga), dog altid under hensyntagen til, hvad der vil være bedst for barnet. Disse anbringelser skal dog betragtes som en anbringelse i professionel familiepleje (familiehem).

Figur 7.5.
Anbragte fordelt efter anbringelsessted, særskilt for anbringelsesgrundlag (opgjort pr. 31. december 1996).



Kilde: Specialkørsler fra Socialstyrelsen, Stockholm.

En tvangsanbringelse skal altid påbegyndes uden for eget hjem. Man kan imidlertid tvangsanbringe i eget hjem i de tilfælde, hvor man må antage, at dette bedst fremmer en god omsorg for barnet. Denne mulighed bruges som en slags overgangsordning, hvis varighed ikke er defineret i loven. Det ligger dog i sagens natur, at

der ikke kan være tale om en langvarig anbringelse i eget hjem. Det kan fx være, at barnet op til en hjemgivelse bor i hjemmet i længere og længere perioder ad gangen. Fordelen for det pågældende barn og dets familie er bl.a., at barnet successivt får mulighed for at vænne sig til at bo hjemme igen. Socialstyrelsen (1997b) understreger, at tvangsanbringelse i eget hjem ikke må iværksættes som følge af vanskeligheder med at finde plads på et egnet anbringelsessted, og det skal altid være motiveret ud fra et hensyn til omsorg/behandling. Herved kræver det særlige argumenter at placere barnet i eget hjem, hvis det er anbragt med udgangspunkt i problemer i netop hjemmet. Der er i praksis kun ganske få placeringer om året i eget hjem. (Pr. 31. december 1996 var i alt 89 børn og unge - heraf 67 15-årige og derover - placeret i eget hjem med hjemmel i LVU ud af i alt ca. 10.400 anbragte jf. Socialstyrelsen, 1997).

7.3.

Udviklingen i lovgivningen

Så langt tilbage som til 1300-tallet findes der i Sverige dokumentation for, at der er blevet foretaget tvangsanbringelser som følge af forældrenes fattigdom eller forældreløshed. I den nuværende form er tvangsanbringelser imidlertid et 1900-talsfænomen (Lundström, 1993). Grundtanken i lovgivningen er, at det er samfundets opgave at beskytte børn mod en uegnet eller farlig opdragelse, og at forhindre børn i at udføre handlinger, der er til skade for dem selv eller andre.

I 1902 fik Sverige sin første særskilte lovgivning på børneværnsområdet, som dog ifølge Lundström (op.cit.) ikke havde væsentlig betydning uden for de større kommuner. I 1924 blev det gjort obligatorisk at nedsætte et kommunalt børneværnsnævn, hvor al børneværnsvirksomhed skulle samles. Hermed skete der en tydeliggørelse af det kommunale ansvar. 1924-lovens principper videreførtes i store træk som grundlag for børneværnets form og indhold frem til begyndelsen af 1980'erne, dog med en ændret børneværnslov af 1960. I starten af 1980'erne gennemførte man en større socialreform. Dermed erstattedes de tidligere sociale om-

sorgslove af et helt nyt lovkompleks, hvor tvangsbestemmelserne blev overført til en særskilt lovgivning. Hermed kom der en skarpere sondring mellem frivillig og tvangsmæssig omsorg (Schiratzki, 1997).

Den overordnede lov på området er Socialtjänstlagen (SoL), som er en rammelov, der bl.a. regulerer alle frivillige hjælpeforanstaltninger. Med Socialtjänstlagen af 1980 ophørte børneværnets særskilte organisering i børneværnsnævn formelt set og blev en del af den øvrige socialforsorg (i de fleste kommuner havde dette dog været praksis siden 1970'erne). Hvor der tidligere havde været flere typer af tvangsforanstaltninger, blev tvangsanbringelse (tvangsomhändertagande) nu den eneste form for tvangsforanstaltning (Lundström, 1993).

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Trådte i kraft 1. juli 1982 og har siden været gennem en revision pr. 1. juli 1990. Den er en supplerende lov til socialtjänstlagen. Den regulerer kun tvangsområdet, når barnet eller den unge har et behov for omsorg eller beskyttelse, som ikke kan tilgodeses på frivillig vis, fordi forældrene eller den unge, som er fyldt 15 år, modsætter sig dette. LVU rummer egne bestemmelser om samvær med forældrene under en tvangsanbringelse, klageregler etc.

I 1990 ændrede man ordlyden i indgrebskriterierne for tvangsanbringelser fra, at der skulle være tale om "allvarlig fara" til, at der skal være tale om "*påtaglig risk*" (åbenbar risiko). Hensigten var ikke at skærpe forudsætningerne for en tvangsanbringelse, men at præcisere de principper, der allerede var en del af praksis. Med begrebet åbenbar risiko understreges muligheden for, at samfundet kan gribe ind på et tidligt tidspunkt over for fx teenagere, idet muligheden for at vende en destruktiv udvikling så synes større.

Loven "föräldrabalken" nævnes ofte i forbindelse med børn- og ungeområdet. Ifølge föräldrabalken har børn ret til omsorg, tryk og en god opvækst. Børn skal behandles med respekt (aktning) for deres person og egenart, og de bør ikke udsættes for fy-

sisk afstraffelse eller anden krænkende behandling. Föräldrabalken er også lovgrundlag i de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fratage forældrene forældremyndigheden.

I 90'erne var socialtjänstlagen (SoL) genstand for en grundig gennemgang (översyn). En række af de seneste ændringer i SoL er bl.a. en følge af Sveriges ratifikation af FN's Børnekonvention i 1990. Blandt andet er der inført en bestemmelse om, at når en foranstaltning vedrører børn, skal der særskilt tages hensyn til barnets bedste (SoL § 1). Barnets holdning skal så vidt muligt tilvejebringes, og der skal tages højde for barnets ønsker under hensyntagen til barnets alder og modenhed (SoL § 9). Desuden er der indført bestemmelser om, at barnet har ret til at udtale sig (komme til tals) i visse familieretlige og sociale ærinder.

7.4.

Ansvar og kompetence på børneområdet

Kommunerne er ansvarlige for at varetage sociale opgaver jf. socialtjänstloven, og kommunerne finansierer alle foranstaltninger efter SoL og LVU. Opgaverne udføres i praksis af det eller de nævn, som kommunalbestyrelsens medlemmer (kommunalfullmäktigane) bestemmer (SoL § 4).

Underretningspligt (anmälningsskyldighet)

Alle, der får kendskab til, at et barn har brug for hjælp fra socialtjenesten, *bør* anmelde dette til socialnævnet (SoL § 71, stk. 1). Myndigheder, hvis virksomhed berører børn og unge samt andre myndigheder inden for bl.a. sundhedsvæsenet og socialvæsenet, har imidlertid *pligt* til at foretage en anmeldelse, hvis de i deres arbejde får kendskab til noget, som kan indebære et behov for, at socialnævnet griber ind for at beskytte barnet. Det samme gælder personer, der bedriver privat erhvervsvirksomhed, der berører børn og unge (SoL § 71, stk. 2).⁵⁾ Også ansatte i familierådgivninger (der yder anonym rådgivning) har pligt til at anmelde til soci-

5) Selv om parterne nævnt i stk. 2 ikke underretter det offentlige, har de oplysningspligt til det nævn, der måtte iværksætte en udredning.

altjänsten, hvis de får kendskab til, at en mindreårig udnyttes seksuelt eller mishandles i hjemmet (SoL § 71, stk. 3).

Socialnævnet (socialnämnda)

Socialnævnet skal overvåge, at børn og unge vokser op under gode og trygge forhold. Socialnævnet skal sørge for, at børn og unge, som risikerer at udvikle sig uhensigtsmæssigt, får den beskyttelse og støtte, de behøver. Nævnet skal, hvis hensynet til barnets bedste nødvendiggør det, sørge for, at barnet bliver anbragt uden for hjemmet, om nødvendigt med tvang efter LVU.

Ved en anmeldelse har socialnævnet pligt til at påbegynde en udredning af, hvad der er kommet til nævnets kendskab, og som evt. kan foranledige et indgreb fra nævnets side. Det er ikke alle anmeldelser, der fører til en udredning.⁶⁾

Socialnævnet er sammensat efter de regler, som kommunaloven (1991:900) foreskriver. Som nævnt har kommunerne stor frihed i nævnsopbygningen. Der er ikke faste regler for, hvor mange (politisk valgte) medlemmer, der skal være af socialnævnet, hvilket bestemmes af fullmäktigane (kommunalbestyrelsen). Der er heller ikke faste regler for, hvorvidt der skal nedsættes udvalg (utskott) under socialnævnet. Socialnævnet bestemmer selv hvor og hvornår, nævnet holder møde. Der skal desuden holdes møde, når mindst en tredjedel af medlemmerne (ledamöterna) begærer det, eller hvis nævnsformanden anser det for nødvendigt. For at der kan være tale om et egentligt nævnsmøde, skal medlemmerne mødes personligt; mødet kan ikke foregå pr. telefon. Mere end halvdelen af medlemmerne skal være til stede, for at socialnævnet kan behandle sager og være beslutningsdygtigt.

Proceduren for sagsbehandlingen ved en tvangsanbringelse er, at kommunens socialnævn udarbejder en ansøgning til länsrätten (forvaltningsdomstol på regionalt niveau) om at træffe afgørelse

6) Hvor mange der er af disse sager vides ikke præcist, men et forsigtigt skøn viser, at mellem 10 og 50 pct. af sagerne ikke er genstand for en udredning (Holmberg, 1998).

om at anbringe et givent barn uden for hjemmet uden forældrenes samtykke. Länsrätten träffar herefter den endelige afgørelse om, hvorvidt der skal foretages en tvangsanbringelse (LVU § 4).

Socialnævnets og länsrättens kompetence

Socialnævnet har kompetence til:

- at ansøge länsstyrelsen om lov til at iværksætte en tvangsanbringelse (vård med stöd av LVU jf. § 4),
- at placere tvångsomhändertagna børn og unge uden for hjemmet (LVU § 11),
- at tage beslutning om foreløbig anbringelse (omedelbar omhändertagande, LVU § 6),⁷⁾
- at ansøge länsstyrelsen om forlænget udredningstid i forbindelse med en foreløbig anbringelse (LVU § 8),
- at træffe afgørelse om samværet mellem forældrene og det anbragte barn, herunder anonymisering i forbindelse med tvangsanbringelser (vistelsesort röjas inte för föräldrar eller annan vårdnadshaver, LVU § 14),
- at træffe afgørelse om ophør af en anbringelse (LVU § 21),
- at træffe afgørelse om forebyggende indsatser i hjemmet (besluttet mod forældrenes/den unges vilje, den såkaldte mellemtvang, LVU § 22),
- at ansøge om forbud mod at flytte den unge fra et bestemt anbringelsessted (flyttningsförbud LVU § 24),
- at træffe afgørelse om, at et forbud mod flytning skal ophøre (LVU § 26),
- at træffe afgørelse om et midlertidigt forbud mod flytning (LVU § 27),⁸⁾
- at træffe afgørelse om, at den unge skal undersøges af en læge (LVU § 32).

7) Også socialnævnets formand og evt. andre medlemmer har en kompletterende ret (beslutsrätt) til at træffe afgørelse om en foreløbig anbringelse, hvilket også skal efterprøves i länsrätten, jf. også afsnit 7.5.

8) Der gælder det samme som ved foreløbige anbringelser jf. forrige note.

Socialnævnet har desuden kompetence til at træffe afgørelse om "mellemtvang", dvs. tvangsmæssig iværksættelse af hjælpeforanstaltninger (regelmæssig kontakt med en særligt udpeget kontaktperson samt behandling under åbne former, LVU § 22). Formålet er at kunne iværksætte forebyggende foranstaltninger, selv om forældrene og den 15-årige og derover ikke giver samtykke hertil. Mellemtvang besluttes dog i relativt få sager.

Forudsætningen er for det første, at det må antages, at den unge under 20 år på grund af adfærdsproblemer vil få behov for en egentlig tvangsforanstaltning jf. LVU, hvis adfærden fortsætter (altså en prognostisk vurdering). For det andet forudsættes det, at støtte og behandling ikke kan iværksettes med forældremyndighedsindehavernes og den unges samtykke, hvis vedkommede er fyldt 15 år. Mellemtvang skal ophøre, når den unge fylder 21 år. Der er ingen nedre aldersgrænse.

Länsrätten er en regional forvaltningsdomstol og besluttende myndighed i tvangsanbringelsessager. Länsrätten har kompetence til:

- at træffe beslutning om, hvorvidt en ansøgning om tvangsanbringelse jf. LVU skal bifaldes eller ej (LVU § 4),
- at tillade forlænget udredningstid (LVU § 8), samt til
- at træffe beslutning i de sager (ärenden), hvor der klages over socialnævnets afgørelse jf. LVU § 41.

7.5.

Kriterier for at anbringe uden for hjemmet

Socialnævnet har et overordnet ansvar for at

"...i nära samarbete med hemmet sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt (ugunstigt) får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet..." (SoL § 12).

Sverige har 2 separate love, som regulerer henholdsvis hjælpeforanstaltninger med samtykke (socialtjänstloven) og tvangsforanstaltninger (LVU, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga). Kriterierne for at anbringe med og uden samtykke kan principielt være de samme jf. dog uddybningen nedenfor. Samtykket til anbringelsen eller det manglende samtykke afgør, hvilket lovgrundlag der benyttes. Både mundtligt og skriftligt samtykke er gyldigt. Et mundtligt samtykke skal dokumenteres i journalen. Socialstyrelsen (1997b) anbefaler, at der regelmæssigt bør afgives skriftligt samtykke til den (vård)plan, der er udarbejdet med henblik på at mindske evt. usikkerhed om, hvad samtykket gælder.

Socialtjänstloven lægger stærkt vægt på frivillighed og medbestemmelse i samarbejdet med klienterne. LVU anvendes, når det ikke er muligt at træffe afgørelse om anbringelse med samtykke fra forældrene og den unge, der er fyldt 15 år, og hjælpen samtidig anses for at være nødvendig (erforderlig vård). Selv om kriterierne for tvang er opfyldt, skal myndighederne alligevel tilstræbe at opnå forældrenes og den unges samtykke og dermed at anbringe efter regelsættet for frivillige anbringelser (SoL). Anvendelsen af foranstaltninger i medfør af LVU forudsætter dog ikke, at frivillige foranstaltninger har været prøvet først.

Et samtykke til en given foranstaltning skal normalt respekteres. Hvis forældrene og den 15-årige og derover samtykker omkring den nødvendige indsats, kan der ikke anbringes med hjemmel i LVU. Hvis forældrene samtykker, mens den 15-årige og derover modsætter sig en tvangsforanstaltning, er det dog muligt at tage beslutning jf. LVU, idet indehaverne af forældremyndigheden (vårdnadshaverne) dog giver deres samtykke til støtte jf. LVU.

Der skal træffes afgørelse om at anbringe med tvang (bereda vård), når følgende 3 forudsætninger er opfyldt:

- Ett missförhållande skall föreligga med anknytning till den unges hemmiljö (§ 2, de s.k. miljöfallen eller till den unges eget beteende (adfærd) (3§, de s.k. beteendefallen).

- Missförhållandet skall medföra att det finns en påtaglig (åbenbar) risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.
- Behövlig vård kan inte ges på frivillig väg (§ 1, stk. 2).⁹⁾

Lovgivningen har således den klassiske opdeling mellem problemer knyttet til forældrene på den ene side (miljøbetingede problemer), og problemer knyttet til barnet/den unge på den anden side (adfærbetingede problemer). En tvangsanbringelse kan kun besluttes, når det anses for at være til barnets bedste; det er ikke muligt at tvangsanbringe ud fra samfundshensyn. Med formuleringen om åbenbar risiko for, at sundhed eller udvikling lider skade, antydes det, at problemerne endnu ikke behøver at have medført alvorlig skade. Risikoen for en sådan skade er tilstrækkelig for en

9) Citeret fra Socialstyrelsen, 1997b, p. 11.

indgriben med tvang, men loven og forarbejderne dertil understreger, at der skal være tale om åbenbar (påtaglig) risiko.

Kriterierne for at tvangsanbringe efter LVU § 2 med udgangspunkt i forældrebetingede problemer er "misshandel", "otillbørligt utnyttjande" (utilbørlig udnyttelse), "brister i omsorgen" (omsorgssvigt) eller "något annat förhållande i hemmet". Det er dog ikke disse forhold i sig selv, som udgør grundlaget for at gribe ind med tvang, men de *konsekvenser*, som forholdene kan få for det enkelte barn. Derfor skal konsekvenserne bedømmes fra sag til sag og sættes i relation til forskellige børns forskellige behov.

Kriterierne for at tvangsanbringe efter LVU § 3 med udgangspunkt i adfærdsproblemer hos barnet er, at der er tale om "misbrug af beroendeframkallande medel" (afhængighedsskabende/rusmidler), "brottslig (kriminell) verksamhet" eller "något annat socialt nedbrytande beteende" (adfærd). Allerede ved 13-14-års alderen ser man anbringelser efter § 3 som følge af den unges kriminelle handlinger. Socialstyrelsen anbefaler imidlertid at anbringe efter § 2 (brister i forældreomsorgen), fordi det ofte er dette, der i praksis er udløsende for den unges problemer (Socialstyrelsen, 1997b).

Proceduremæssige forudsætninger

Socialnævnets ansøgning til länsrätten om tvangsanbringelse skal jf. LVU indeholde en redegørelse for:

- den unges forhold,
- de omstændigheder som begrundet anbringelsen,
- tidligere vedtagne foranstaltninger,
- den pleje, som socialnævnet tilsigter at arrangere,

Herudover anbefaler Socialstyrelsen (1997b), at der vedlægges

- en ansøgning, hvori problemerne begrundes, og på hvilken måde barnet frygtes at tage skade af de nuværende forhold; hvorfor det må antages, at anbringelsen ikke kan ske med

samtykke fra forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 15 år; og endelig de private parter syn på det skønnede anbringelsesbehov (jf. anbringelsesplanen),

- en social udredning om barnet,
- en anbringelsesplan, som bør specificere tidligere indsatser, den unges nuværende situation; det foreliggende behandlingsbehov og på hvilken måde socialnævnet tænker sig at tilgodese dette behov, fx hvad angår typen af anbringelsessted; samvær mellem forældre og barn under anbringelsen; et vist tidsperspektiv samt endelig under hvilke forudsætninger anbringelsen kan ophøre,
- lægeattest eller fx børnepsykiatrisk udredning jf. LVU § 32.

Socialstyrelsen understreger, at ønsket om en lægeattest/-udtalelse ikke er en formalitet, men et vigtigt element i vurderingen af, hvorvidt samfundet skal gribe ind med tvangsanbringelse og under hvilke former. En lægeundersøgelse bør derfor finde sted, inden socialnævnet beslutter sig for at ansøge om tvangsanbringelse.

Indehaverne af forældremyndigheden og den unge over 15 år skal tage stilling til anbringelsesplanen, inden de afgør, om de vil give samtykke til anbringelsen. Af retssikkerhedsmæssige årsager er det vigtigt, at den, der berøres af afgørelsen, kan se konsekvenserne heraf, samt at planen er realistisk.

Begrænsninger i afgørelsernes rækkevidde

Ved tvangsanbringelser på grund af problemer i hjemmemiljøet (LVU § 2) skal socialnævnet mindst hver 6. måned *overveje*, om det stadig er nødvendigt, at barnet er anbragt med tvang. Det tilsvarende gælder for frivillige anbringelser. Overvejelserne behøver ikke munde ud i en formel afgørelse, og derfor behøver socialnævnet heller ikke at videreformidle evt. skriftligt materiale i forbindelse med overvejelserne.

Er anbringelsen sket efter LVU § 3 (adfærdsproblemer), skal socialnævnet, inden 6 måneder fra tvangsanbringelsen blev iværksat, tage stilling til, om den skal ophøre. Der skal altid foretages en

prøvelse, hvis indehaveren af forældremyndigheden eller den unge på 15 år og derover begærer det, eller hvis andre årsager tilsiger det. Prøvelsen er et forvaltningsretligt ærinde, og derfor gælder de almindelige regler om fx ret til aktindsigt, at udtale sig for socialnævnet, skriftlighed i afgørelsen m.v., ligesom afgørelsen kan påklages på almindelig vis til länsrätten.

Tvangsanbringelser med udgangspunkt i forældreproblemer (§ 2) skal ophøre senest, når den unge fylder 18 år. Tvangsanbringelser med udgangspunkt i barnets/den unges problemer (§ 3) skal besluttes, inden den unge fylder 20 år og ophøre, inden den unge fylder 21 år. Socialstyrelsen understreger (1997b), at man – skønt aldersgrænserne er absolutte – ikke bør lade offentlige foranstaltninger ophøre pr. automatik, når den unge når de angivne aldersgrænser. Man bør derimod afgøre i hver enkelt sag, hvorvidt foranstaltningerne skal ophøre.

Afgørelse om at iværksætte tvangsforanstaltninger jf. LVU § 3 for unge over 18 år er i øvrigt betinget af, at denne type foranstaltning er mere hensigtsmæssig end øvrige tvangsforanstaltninger for voksne.¹⁰⁾ Foranstaltninger i socialtjenestens regi har ikke forrang frem for strafferetlige sanktioner over for kriminelle 18-20-årige. Socialtjenesten kan i sådanne tilfælde gribe ind, også mod de unges vilje, og ansøge om tilladelse til at yde hjælp efter LVU, såfremt denne hjælp anses for at være mere hensigtsmæssig.

7.6.

Omedelbar omhændertagande

Ifølge LVU § 6 kan socialnævnet beslutte at anbringe akut og uden samtykke i form af omedelbar omhændertagande (foreløbig/midlertidig anbringelse, brådkande omhændertagande), hvis følgende to forudsætninger er opfyldt:

Det skal *for det første* være sandsynligt, at den unge behøver støtte efter LVU. Dette må sandsynliggøres gennem en præliminær vur-

10) Fx omsorgsovertagelse jf. LVM (1988:870, lag om vård af misbrugere i visse fall).

dering heraf. Som led heri skal det bl.a. specificeres, hvorvidt den foreløbige anbringelse sker med udgangspunkt i forholdene i hjemmet eller i barnets/den unges adfærd. *For det andet* skal det vurderes, at rettens afgørelse om anbringelse ikke kan afventes på grund af risikoen for den unges sundhed eller udvikling, eller at den fortsatte udredning alvorligt kan vanskeliggøres eller videre foranstaltninger kan hindres, hvis barnet ikke anbringes akut.

Foreløbige anbringelser med udgangspunkt i den unges adfærd kan kun iværksættes for børn og unge under 20 år. Tages der afgørelse om en foreløbig anbringelse med udgangspunkt i forholdene i hjemmet, er aldersgrænsen 18 år.

Kan socialnævnets afgørelse om anbringelse ikke afventes, har nævnets formand (ordförande) eller et andet udvalgt medlem af nævnet (ledamot) kompetence til at beslutte foreløbige anbringelser. Denne kompetence er kompletterende, der er ikke tale om en formel delegation af beslutningskompetencen (Socialstyrelsen, 1997b). En afgørelse om foreløbig anbringelse skal anmeldes ved socialnævnets næste møde. Formålet er, at nævnet følger med i, hvordan disse sager behandles, da det er nævnets ansvar at overvåge, at en anbringelse ikke varer længere end nødvendigt. En afgørelse om foreløbig anbringelse taget af formanden eller dennes suppleant kan ikke ændres af socialnævnet. Nævnet kan beslutte, at anbringelsen skal ophøre, hvis den ikke længere anses for nødvendig.

Socialnævnet skal indbringe afgørelsen for länsrätten inden én uge fra den dag, afgørelsen blev taget (LVU § 7). Derefter skal länsrätten efterprøve afgørelsen snarest muligt og helst inden én uge. Formålet er at udøve en kontrol af afgørelsens rigtighed. Indbringes afgørelsen ikke for länsrätten inden den foreskrevne tid, bortfalder den foreløbige anbringelse. Länsrätten kan også selv træffe afgørelse om en foreløbig anbringelse, når først socialnævnet har ansøgt om at måtte tvangsanbringe barnet eller den unge (LVU § 6, stk. 3).

Stadfæster länsrätten en afgørelse om foreløbig anbringelse, skal socialnævnet inden 4 uger efter iværksættelsen af den foreløbige anbringelse ansøge länsrätten om, at den unge tvangsanbringes for en længere periode (LVU § 8). Länsrätten kan tillade at forlænge fristen ud over de 4 uger, hvis yderligere udredning eller andre særskilte omstændigheder gør det nødvendigt. Det er ikke muligt successivt at træffe gentagne afgørelser om foreløbig anbringelse på samme grundlag.

7.7.

Retssikkerhed for forældre m.fl.

I forbindelse med socialnævnets ansøgning til länsrätten om tvangsanbringelse gælder förvaltningslagens almindelige retssikkerhedsregler (rettsskydd) i forbindelse med socialnævnets myndighedsudøvelse (jf. SoL § 54).

Den, der er part i en sag, har ret at udtale sig i sagen (meddela sig muntligen); ret til at blive holdt orienteret om sin egen sag og få aktindsigt, og endelig ret til at få foretræde for socialnævnet. Af sagens dokumenter skal det fremgå, hvilke afgørelser der er taget. Alle afgørelser skal være begrundede, og formålet med afgørelserne skal fremgå. Al dokumentation skal udformes med respekt for den enkeltes integritet (jf. SoL § 52).

I en LVU-sag er det *altid* barnet eller den unge, der er part i sagen. Dette fratager dog ikke forældremyndighedens indehavere retten til at klage over en afgørelse, som vedrører børn og unge under 18 år. I sager, der indebærer foreløbig eller tvangsanbringelse, har indehaverne af forældremyndigheden ret til gratis (kostnadsfri) juridisk hjælp. Parterne kan selv anmode om at få tildelt en bestemt person som "biträde".

I nogle tilfælde vil det forekomme, at den, der skal give sit samtykke til fx en anbringelse, ikke er i stand til at forstå konsekvensen heraf, fx fordi pågældende er psykisk syg. I disse tilfælde bør man jf. Socialstyrelsen (1997b) anbringe efter tvangslovgivningen for at beskytte den pågældende.

Forældremyndighed

Foranstaltninger jf. LVU indebærer principielt ikke, at de grundlæggende forældrefunktioner (jf. föräldrabalken) fratages forældrene. Forældrene bevarer forældremyndigheden (vårdnad) under en tvangsanbringelse og hermed retten til at bestemme over barnets uddannelse og religion fx. Forældremyndighedens rettigheder suspenderes dog på en række områder, idet socialnævnet overtager retten til at bestemme omsorgen for barnet under anbringelsen, hvilket dog så vidt muligt skal ske i forståelse med den unge og indehaverne af forældremyndigheden.

Som nævnt skal der i princippet altid arbejdes for, at den unge hjemgives til forældrene igen, også ved en tvangsanbringelse. Socialstyrelsen (1997b) bemærker dog, at der kan forekomme sager, hvor det ikke inden for en overskuelig tidsramme vil være realistisk at genforene forældre og børn. I disse sager må socialnævnet overveje, om ansvaret for omsorgen skal fratages forældrene (vårdnadsöverflyttning, jf. föräldrabalken), hvilket sker i forholdsvist få tilfælde. I forarbejderne til LVU¹¹⁾ samt i Socialstyrelsens vejledning i anvendelsen af LVU er det anført, at muligheden for at overflytte forældremyndigheden til plejeforældrene (familjehemföräldre) bør udnyttes i større udstrækning, end det hidtil er sket, hvis forudsætningerne herfor er opfyldt.

7.8.

Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse

Uanset alder er børn og unge altid part i en sag, hvor der er truffet en afgørelse jf. LVU, som indebærer tvang. Unge, som er fyldt 15 år, er desuden "processbehöriga" i deres egen anbringelsessag, hvilket vil sige, at de har ret til at udtale sig (föra talan) i sagen samt taleret på socialnævnets møde. Ligeledes kan 15-årige og derover selv klage over en afgørelse samt udtale sig ved sagens behandling i länsrätten.

11) Regeringens proposition 1989/90:28: Vård i vissa fall av barn och ungdomar, p. 9, samt Socialstyrelsen (1997b).

Børn under 15 år er ikke "processbehøriga", men de bør høres, hvis det kan være til nytte for udredningen, og det kan antages, at det ikke er til skade for barnet.¹²⁾ Det forudsættes, at sagsbehandleren møder barnet i disse sager, ikke blot for at danne sig et indtryk af barnet men også for at få en fornemmelse af barnets vilje (Socialstyrelsen, 1994).¹³⁾

Barnet/den unge har som part i en LVU-sag ret til gratis juridisk bistand (kostnadsfri juridisk hjælp). Ifølge Socialstyrelsens opfattelse (1997b) bør socialnævnet overveje at tilbyde gratis bistand, så snart nævnet vurderer, at det kan blive nødvendigt at anbringe uden for hjemmet. På dette tidspunkt ved man endnu ikke, om det vil blive med eller uden parternes samtykke. Det tilstræbes, at forældrene og barnet/den unge tildeles hver sin advokat (bitræde).

Hvis et barn under 15 år tilforordnes offentligt bitræde, er denne automatisk en særlig repræsentant (ställeföreträdere) for barnet i den sag, som vedkommende er forordnet til. Barnet kan gennem sin repræsentant klage over en afgørelse om, at det skal tvangsanbringes, hvilket blev indført i 1996.¹⁴⁾ Formålet med, at den under 15-åriges bitræde også er barnets legale repræsentant, er, at repræsentanten skal varetage barnets interesser uafhængigt af forældremyndighedsindehaverne, fungere som rådgiver for barnet, tilse at der foregår den nødvendige udredning m.v. Ordningen med barnets repræsentant er af nyere dato og har betydet, at det offentlige bitrædes rolle samt barnets selvstændige rolle over for forældrene er blevet styrket, mens forældremyndighedsindehaverens

12) En undersøgelse (Mattsson, 1998) af 34 anbringelsessager med hjemmel i LVU viser, at ingen af de berørte børn deltog i den mundtlige forhandling i länsrätt, kammarrätt eller Regeringsrätten. Der var i sagerne ikke argumenteret med evt. nytte- eller skadeovervejelser. Anden forskning har peget på, at det er alment forekommende, at den, der er ansvarlig for at udrede barnets behov og ønsker, ikke er i direkte kontakt med barnet selv (Hessle et al., 1996). Mattsson (op.cit.) konkluderer, at den mest almindelige måde at skaffe sig viden om barnet på er at spørge voksne i barnets omgivelser.

13) Jf. Rättshjälpslagen (1972:429).

14) Barnet kan ikke klage over länsrättens eventuelle afslag på ansøgning om tvangsanbringelse.

rolle som repræsentant for barnet er blevet indskrænket (Mattsson, 1998).

Henvendelser om sagsbehandling fra unge over 15 år skal altid behandles. For børn under 15 år har forældrene som udgangspunkt ret til at være til stede og repræsentere barnet. Men henvender barnet sig selv til socialnævnet og beder om hjælp, må denne begæring ikke negligeres. Socialforvaltningen har pligt til at organisere sig således, at børn ved et besøg på forvaltningen eller ved en telefonopringning uden hindring får lov til at tale med en om deres problemer (Socialstyrelsen, 1994). Barnet har dog ikke retskrav på at blive tvangsanbragt med hjemmel i LVU.

Barnet kan i visse situationer have krav på en særskilt tavshedspligt. Tavshedspligt til beskyttelse af mindreårige gælder i forhold til indehaveren af forældremyndigheden, hvis det kan antages, at den mindreårige kan lide betydelige men, såfremt en given oplysning blev afsløret for indehaveren af forældremyndigheden. Det må her antages at dreje sig om særligt integritetsfølsomme oplysninger eller oplysninger, som kan misbruges af forældremyndighedens indehaver på en måde, så det skader barnet alvorligt, det være sig fysisk eller psykisk (Socialstyrelsen, 1994).

Hvad skal børn og unge sikres?

Pr. 1. januar 1998 er der i SoL (§1 og § 9, stk. 2) indført to bestemmelser af stor betydning for børn og unge, affødt af Sveriges ratificering af FN's Børnekonvention (indholdet svarer til artikel 12 i konventionen). For det første skal der i alle afgørelser vedrørende børn tages hensyn til barnets bedste. For det andet har alle børn ret til at udtrykke deres mening i sager, som vedrører dem selv, og der skal tages hensyn til barnets vilje alt efter barnets alder og modenhed. For at styrke sagsbehandlingen i forbindelse med udredningen af barnets behov er det en bærende tanke, at flere aktører skal have ansvaret for at repræsentere og udrede barnets behov og interesser (Mattsson, 1998).

Jf. loven "föräldrabalken" har børn ret til omsorg, tryghed og en god opvækst, og dette skal socialnævnet arbejde for (Socialstyrelsen, 1997b). Børn skal behandles med respekt for deres person og egenart og må ikke udsættes for fysisk afstraffelse (kroppslig bestraffning) eller anden krænkende behandling. Socialnævnet skal sammen med hjemmet understøtte en alsidig personlighedsudvikling og en hensigtsmæssig fysisk og social udvikling hos barnet. Den, som har forældremyndigheden er ansvarlig for, at de nævnte behov tilgodeses.

7.9.

Klageregler

Hverken socialtjänstloven eller LVU indeholder bestemmelser om, hvem der har ret til at klage over (överklaga) en afgørelse efter disse love, hvorfor det udlæses af domstolenes praksis gennem tiden (Socialstyrelsen, 1997b). Klagerne behandles i de almindelige forvaltningsdomstole (länsrät, kammarrät og Regeringsrät).¹⁵⁾

Efter förvaltningsloven § 22 (1986:223) kan en afgørelse ankes af den person, som afgørelsen angår, hvis afgørelsen går vedkommende imod og i øvrigt kan ankes (överklages). LVU § 41 opremser, hvilke afgørelser (beslut), taget af socialnævnet, der kan ankes til länsrätten:

- afgørelse om, hvor barnet/den unge skal anbringes eller om at flytte barnet/den unge fra det sted, vedkommende er anbragt,
- afgørelse om fortsat tvangsanbringelse,
- afgørelse om samvær med forældre eller om anonymisering af anbringelsessted (LVU § 14),
- afgørelse om tvangsmæssig iværksættelse af forebyggende foranstaltninger (mellemtvang, LVU § 22) eller prøvelse af, hvorvidt en sådan beslutning skal gælde, og

15) En forvaltningsdomstol er (jf. Nordstedts juridiske håndbog, 15. oplag på oplysning fra Suzanne Julin, ekspertgruppen), en slags særlig kvalificeret statslig myndighed, som gennem sin karakter af domstol har særlige udredningsbeføjelser, som ikke tilkommer almindelige myndigheder.

- afgørelse om samvær med forældremyndighedens indehaver i forbindelse med en beslutning om ikke at flytte barnet/den unge eller beslutning om midlertidigt forbud mod flytning (LVU § 31).

Andre afgørelser efter LVU kan ikke ankes, heller ikke socialnævnets eller nævnsformandens beslutning om en foreløbig anbringelse jf. LVU § 6. En sådan afgørelse kommer dog for länsrätten inden for en uge, hvor beslutningens gyldighed prøves. Hvis socialnævnet modtager en anke over de nævnte afgørelser, er nævnets eneste opgave, ud over at sende anken til länsrätten, at kontrollere, at anken er indkommet i rette tid.

Länsrätten, som er en regional forvaltningsdomstol, findes i hvert län (svarende til amt/fylke) og består af en lovkyndig (lagfaren) dommer og tre politisk valgte nævnsmænd (som er lægmænd). Antallet af dommere og nævnsmænd kan øges, hvis der er særligt behov derfor, dog ikke ud over et antal på 2 dommere og 4 nævns- mænd. Nævnsmændene er på länsplan udnævnt af regeringen eller en anden myndighed fastsat af regeringen. De udnævnes gennem forholdstalsmæssige (proportionelle) valg blandt politisk valgte i de regionale råd (landstingsfullmäktiga). Det skal tilstræbes, at de alt i alt får en alsidig sammensætning med hensyn til alder, køn og erhverv. Medlemmerne af länsrätten har lige stemmeret.

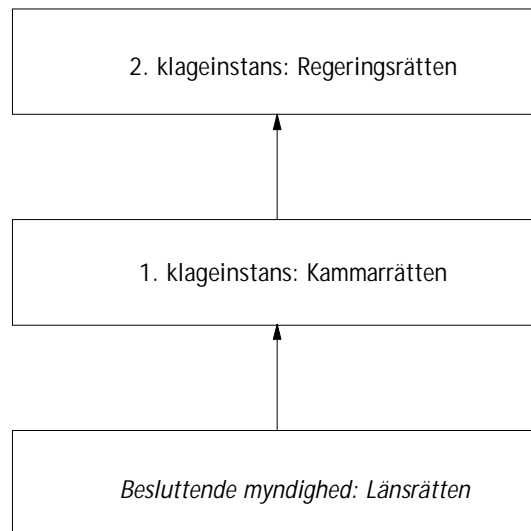
Processen i forvaltningsdomstolene er i princippet skriftlig i modsætning til de almindelige domstole. Jf. förvaltningslovens § 9 kan der begæres mundtlig forhandling i länsrät og kammarrät, hvilket er sædvane i LVU-sager. I princippet skal rätten tilse, at sagen udredes behørigt, men der er i praksis en tendens til, at domstolene mest benytter foreliggende materiale fra parterne.

Länsrätten tager som nævnt bl.a. stilling til det kommunale socialnævns ansøgning om at måtte tvangsanbringe. Länrettens afgørelse kan efter förvaltningsprocessloven (1971:291) ankes til kammarrätten, som består af 3 kyndige jurister (lagfarne ledamöter)

og 2 politisk valgte domsmænd (nämnsmän).¹⁶⁾ Også her kan antallet af dommere øges, dog ikke ud over 4 jurister og 3 nævns­mænd (figur 7.6).

Som noget særligt i nordisk sammenhæng kan socialnævnet klage over såvel länsrättens som kammarrättens afgørelse, både når nævnet selv står som ansøger, og når de private parter klager over nævnets beslutninger.

Figur 7.6. Det svenske klagesystem.



Kammarrättens afgørelse kan ankes videre til Regeringsrätten, hvis der gives særskilt tilladelse hertil. Det gælder fx spørgsmål, hvor retsgrundlaget er uklart, eller spørgsmål som ikke har været genstand for retlig behandling før. Det er sjældent, at LVU-afgørelser indbringes for Regeringsrätten. Desuden kan borgerne klage til

16) Dog kan länsrättens beslutninger om forlænget ansøgningstid ved midlertidige anbringelser og lægeundersøgelser efter § 32 ikke ankes.

justitieombudsmannen¹⁷⁾, hvis de føler sig fejlagtigt behandlet af socialtjenesten.

De respektive retter kan bestemme, at beslutninger taget i en given retsinstans skal gælde med det samme (LVU § 40).

7.10.

Perspektiver

Sverige kan se frem stående på et solidt fundament af forskningsbaserede undersøgelser på en række områder inden for børneværnet. Nye ændringer i SoL, bl.a. om barnets bedste, skal implementeres i den kommende periode.

§ 12-hjemmene (de særskilte ungdomshjem) skal fremover også huse unge i alderen 15-17 år, som har begået kriminalitet, idet de skal kunne afsone deres straf på hjemmet. I modsætning til almindelige anbringelser, hvor perioden ikke er forud defineret, men bestemt af den enkeltes behov, kan disse afsoninger variere mellem 14 dage og 4 år afhængigt af kriminalitetens karakter. Den unge skal ved opholdets start være på en lukket afdeling (låsbar enhed) og skal siden flyttes til en åben afdeling, når det skønnes muligt. Staten skal betale for disse placeringer (almindelige anbringelser finansieres af kommunerne).

Regeringen har i riksdagsåret 1997/98 fremlagt et forslag gående ud på, at tvangslovgivningen på anbringelsesområdet skal være genstand for en nøje gennemgang med henblik på at vurdere behovet for forandringer (proposition 1997/98:182). Hensigten er tydeligere at udforme loven som en *beskyttelseslov* med barnets bedste som det primære formål. I den anledning har der været gennemført en høring hos en række interessenter. Medens kamrarrätten og länsrätten i Stockholm begge tilkendegiver, at lovgivningen tilgodeser barnets bedste, peger bl.a. Socialstyrelsen,

17) Justitieombudsmannen udøver tilsyn med myndigheders og offentlige funktioners tillempling af love og andre forfatninger. Opgaven er i første omgang at prøve klagemål fra almenheden. Desuden kan justitieombudsmannen inspicere de kommunale socialforvaltninger.

Stockholm Kommune, Det Juridiske Fakultet i Lund samt en regional länsrät på en række problemer hermed. I forbindelse med gennemgangen af LVU ønsker regeringen desuden, at det overvejes, hvordan socialtjänsten i større udstrækning kan lade barnet komme til orde (til tals) i situationer, hvor indehaverne af forældremyndigheden modsætter sig dette.

Det nævnes i propositionen, at efter mange års kritik er kvaliteten af børneværnsudredningerne faktisk øget i de senere år, og børnene er blevet mere synlige i udredningerne. Det understreges, at det stadig er nødvendigt med en indsats for at øge kvaliteten heraf. Proposition foreslår også et udviklingsarbejde med henblik på at skabe en ny model for langvarige familieplejeophold (familiehem). Modellen kan tænkes at indebære at hele eller dele af forældremyndigheden i perioden overgår til plejefamilien. Hensigten hermed er at mindske usikkerheden for de langvarigt placerede børn, uden at man dog ønsker at ændre ved det grundlæggende princip for anbragte børn om, at man altid skal stræbe efter at genforene barnet med de biologiske forældre.

Endelig peger nye undersøgelser (Socialstyrelsen 1998a og 1998b jf. Holmberg, 1998) på, at socialstyrelsen må forholde sig dels til et stigende antal foreløbige anbringelser, et endog stærkt stigende antal underretninger (anmælinger) og heraf følgende ressourcekrævende udredninger, dels til den voldsomme overrepræsentation af børn og unge fra de etniske minoriteter der modtager støtte fra det offentlige. Fx er unge, der ikke er født i Sverige, fem gange så hyppigt genstand for en foreløbig anbringelse, som svenske unge. Holmberg (op.cit.) rejser spørgsmålet, hvorvidt det kan skyldes, at socialtjänsten mangler kompetence og metoder til at imødegå de kulturelt funderede problemstillinger.

Det er fra politisk hold allerede besluttet, at der skal foretages en udredning om retssikkerheden for børn i langvarige anbringelsesforløb, ligesom det skal undersøges nærmere, hvad der ligger til grund for stigningen i omfanget af foreløbige anbringelser.

På tværs af de nordiske lande

De foregående kapitler har beskrevet lovgivningen på tvangsanbringelsesområdet for de nordiske lande. Dette kapitel rummer en opsummering på tværs af lande uden at være en slavisk sammenligning på alle de behandlede punkter. Snarere er der tale om at fremhæve interessante forskelle, hvor landene kan blive inspireret af hinanden og lære af hinandens styrker og svagheder. Følgende problemstillinger vil blive taget op:

- tvangsanbringelsesbegrebet
- anbringelsesområdet i tal
- brugen af forskellige typer af anbringelsessteder
- kompetence til at beslutte tvangsanbringelser
- kriterier for at anbringe uden for hjemmet
- foreløbige anbringelser
- retssikkerhed for forældre m.fl.
- børns retssikkerhed og retsbeskyttelse
- klagemuligheder

For at fremme overskueligheden er der på udvalgte steder skemaer, der i kort form muliggør en sammenligning mellem landene. Skemaerne er uddrag af bilag 2 og 3 bagest i rapporten. Afslutningsvis rejses spørgsmålet om, hvilke faktorer der spiller ind på udviklingen på anbringelsesområdet, og i hvilken udstrækning landene kan lære af hinanden.

8.1.

Tvangsanbringelsesbegrebet

Gennemgangen af lovgivningen i hvert enkelt land har vist, at der er nogle afgørende forskelle mellem landene med hensyn til indholdet af tvangsanbringelsesbegrebet.

Lidt forenklet kan man sige, at der findes 5 former for placeringer uden for hjemmet, som giver en - i princippet - tydelig skillelinie

dels mellem støttetiltag og egentlige anbringelser (omhändertagende/omsorgsovertakelse), dels mellem frivillighed og tvang i anbringelserne:¹⁾

- Placering som støttetiltag
- Frivillig anbringelse
- Tvangsanbringelse med samtykke
- Tvangsanbringelse uden samtykke
- Foreløbig anbringelse

I figur 8.1 har jeg indplaceret de måder, hvorpå landene kan placere et barn uden for hjemmet. Placering som frivillig støtteforanstaltning findes i *Danmark, Finland, Island og Norge*. Der er ikke tale om anbringelse, der stilles ikke spørgsmål ved forældreoven og gøres derfor ikke indgreb i det grundlæggende forældreansvar, og forældrene kan til hver en tid begære barnet hjemgivet. Denne form for placering kan også iværksættes som efterværn (eftervård).

En såkaldt frivillig anbringelse (vård och fostran) uden for hjemmet må betragtes som mere indgribende end en støtteforanstaltning. Der stilles en række krav til sagsbehandlingsprocedurerne, fx krav om udarbejdelse af planer for anbringelsesforløbet og krav til regelmæssig vurdering af sagen. Selv om forældrene bevarer hele eller hovedparten af forældremyndigheden, overgår ansvaret for den daglige omsorg for barnet til det offentlige, og der er tale om et vist element af myndighedskontrol. Dog kan forældrene til hver en tid få barnet hjemgivet. Denne mulighed findes i *Danmark, Island og Sverige*.

Hvad angår *tvangsanbringelser* bliver det mere kompliceret. Mens en tvangsanbringelse i *Danmark, Island og Sverige* i store træk kun findes i form af anbringelse uden samtykke, kan man i *Finland og Norge* tvangsanbringe henholdsvis med og uden samtykke fra de private parter. Det skal dog understreges, at der i begge tilfælde er

1) Det betyder ikke, at grænsen mellem frivillighed og tvang er fuldstændig entydig i disse lande. Man taler i flere lande om problemet med gråzoner-områder med elementer af "frivillig tvang".

Figur 8.1.
Placerings- og anbringelsesformer i de nordiske lande.

| Placerings- type | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|-------------------------------------|---|--|---|---|---|
| Lovgrundlag | Serviceoven | Barnskyddslagen | Barnavernsloven | Barnevernloven | Socialtjänstlagen *LVU |
| Placering som støtte- tiltag | Økonomisk støtte til ophold på kost-/efterskole (§ 40, stk. 2, 10) | Placering som støtteiltag (öppenvård) (§ 14) | Midlertidig an- bringelse (§ 21, litra f) | Placering som hjælpertiltag (§ 4-4, stk. 5) | – |
| Frivillig anbringelse | Frivillig anbrin- gelse § 40, stk. 2, 11 | – | Övertaga vårdna- den med föräl- drars samtykke (§ 21) | – | Vård och fostran utanför det egna hemmet (SoL §§ 6g og 22) |
| Tvangsan- bringelse | Tvangsanbringelse uanset årsag (§ 42) | Omhändertagande med samtykke u- anset årsag (§ 16) Omhändertagande uden samtykke u- anset årsag (§ 17, stk. 2) | Tvangsanbringelse som følge af pro- blemer i hjemme- miljøet (§ 24) --- Tvangsanbringelse mod barnets vilje som følge af ad- færdsproblemer (§ 22) | Omsorgsovertakel- se med forenklet eller fuld nævns- behandling pga. problemer i hjem- memiljøet (§ 4- 12) --- Placering/tilbage- holdelse u. bar- nets samtykke pga. adfærdspro- blemer (§ 4-24) | Tvångsomhänder- tagande som følge af problemer i hjemmemiljøet (LVU § 2) --- Tvångsomhänder- tagande som følge af barnets/den unges adfærds- problemer (LVU § 3) |
| Foreløbig/ akut anbrin- gelse | Foreløbig anbrin- gelse (§ 45) | Brådskande om- händertagande (§18) | Foreløbig anbrin- gelse (§ 47) | Midlertidig be- slutning om pla- cering uden for hjemmet (§ 4-6, 4-9 og 4-25) | Omedelbar om- händertagande (LVU § 6) |

* Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

tale om tvangsindgreb, uanset om der gives samtykke eller ej. Derfor er cellen med frivillige anbringelser i figur 8.1 tom for *Finlands og Norges* vedkommende²⁾. Ved *omhändertagande/om-*

- 2) Bemærk dog, at i tabel 8.1 samt kap. 4 er omhändertagande jf. BSL § 16 ikke medregnet som tvangsanbringelse, men kun omhändertagande uden samtykke jf. BSL § 17, stk. 2.

sorgsovertakelse med samtykke kan forældrene på trods af samtykket ikke få barnet hjem, som de ønsker det, og der kan træffes beslutning om at begrænse samværet (umgänge) mellem forældre og barn. Samtykket fra de private parter indebærer i *Finland*, at sagsbehandlingsproceduren kan sluttes, og afgørelsen træffes i socialnævnet (medmindre de private parter fortryder deres samtykke og alligevel ønsker sagen prøvet i länsrätten). I *Norge* giver forældrene samtykke til, at sagen behandles forenklet i fylkesnævnet. Det vil bl.a. sige uden forældrenes og barnets tilstedeværelse og uden vidneførsel.

Endelig kommer så den danske og islandske tvangsanbringelse, tvångsomhändertagande i *Sverige*, omhändertagande uden samtykke i *Finland* samt omsorgsovertakelse med fuld fylkesnævnshandling i *Norge*. Disse former må betragtes som de *mest ultimative tvangsanbringelsesformer*. Det manglende samtykke betyder bl.a., at sagen skal gennem den mest omfattende sagsbehandlings- og beslutningsprocedure af alle placeringsformerne. For alle tvangsanbringelserne gælder det også, at afgørelsen skal træffes af et organ, der er uafhængigt af forvaltningen, og at man kan klage over (besväre) afgørelsen til en uafhængig myndighed.

Herudover kan tilføjes andre muligheder, fx at Island har mulighed for at korttidsplacere et barn eller en ung uden for hjemmet med forældrenes, men mod barnets/den unges vilje. I *Norge* kan man, med de private parters samtykke, tilbageholde et barn/ung med alvorlige adfærdsvanskeligheder på institution. Institutionen kan sætte som et vilkår, at barnet tilbageholdes i op til 3 uger fra indslusningen (inntaket) eller i op til 3 uger efter, at samtykket er trukket tilbage.

Forskelle i, hvilke anbringelsestyper det enkelte land har til rådighed, betyder, at det er vanskeligt at sammenligne omfanget af anbringelser, sådan som de faktisk står sammenstillet i tabel 8.1 i næste afsnit, uden at tage en række forbehold.

8.2.

Anbringelsesområdet i tal

For at lette sammenligning på tværs af lande er det tilstræbt at etablere de samme mål for de enkelte lande (hvilket dog ikke har været muligt i alle tilfælde). Her er ikke mindst den *andel* af børn og unge-befolkningen, der er anbragt uden for hjemmet både med og uden tvang et vigtigt og tilnærmelsesvis sammenligneligt mål (i bilag 2 findes en samlet oversigt over de områder, hvor landene sammenlignes kvantitativt). De absolutte tal, fx at **Island** har ca. 400 og **Danmark** ca. 11.500 anbragte børn, giver ikke mening i sig selv.

Ydermere har jeg søgt at begrænse opgørelserne til at gælde børn og unge i alderen 0-17 år af hensyn til sammenligneligheden. Det betyder, at jeg stort set ikke beskæftiger mig med, hvor mange 18-årige og derover der er anbragt/har ophold uden for hjemmet, selv om disse i nogle lande udgør en anseelig del af de placerede (i bilag 2 er anbringelsestallene opgjort såvel inklusive som eksklusive 18-årige og derover). Ligeledes er det en generel begrænsning i vurderingen af omfanget af anbringelser, at den foreliggende rapport kun i ringe udstrækning forholder sig til omfanget af frivillige hjælpeforanstaltninger.

For samtlige landes vedkommende er der knyttet forskellige usikkerheder til de statistiske mål. Dette kombineret med ændret lovgivning over årene og deraf ændrede definitioner af, hvad der hører til i anbringelsesstatistikken gør, at man må tage et generelt forbehold for sammenligninger af tal. Dette gælder ikke blot på tværs af landene, men også på tværs af et større spænd af år i de enkelte lande. Tallene er at betragte som tilnærmede størrelser, hvilket er et typisk problem i og begrænsning ved komparative undersøgelser jf. også kap. 2.

I **Danmark** faldt andelen af 0-17-årige anbragt uden for hjemmet fra 12‰ i 1986 til 9,2‰ i 1993, mens 1‰ var tvangsanbragt i 1993 (inkl. foreløbige anbringelser) (tabel 8.1). En del af faldet er dog betinget af en lovændring med virkning fra 1. januar 1993, hvor visse placeringer blev udtaget af anbringelsesbegrebet. Samti-

Tabel 8.1.

Omfanget af anbringelser med og uden samtykke (antal samt andele) (opgjort pr. 31. december 1996).

| Anbringelsestype | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|--|--------------------------------|------------------------------|-------------------|-------|------------------------------|
| Antal 0-17-årige anbragt uden for hjemmet | ¹⁾ 10.234 10.226 | ^{1) 2)} 7.325 | ³⁾ 422 | 4.845 | ¹⁾ 10.472 |
| Antal 0-17-årige anbragt med tvang | ¹⁾ 1.064 1.056 | ¹⁾ 1.347 1.003 | ³⁾ 76 | 4.845 | ¹⁾ 3.343 3.231 |
| Andelen af alle anbringelser, der skete med tvang | ¹⁾ 10,4% 10,3% | ¹⁾ 18,4% | – | 100% | ¹⁾ 32% 31% |
| Andelen af alle 0-17-årige anbragt uden for hjemmet | ¹⁾ 9,2‰ | ²⁾ 6,0‰ | 5,4‰ | 4,8‰ | 5,3‰ |
| Andelen af alle 0-17-årige der var anbragt med tvang | ¹⁾ 1,0‰ 0,9‰ | ¹⁾ | – | 4,8‰ | ¹⁾ 1,7‰ 1,6‰ |

Anm.: Mange celler indeholder to tal. Tal foroven er alle inklusive foreløbige anbringelser, mens tal forned i cellen er eksklusive foreløbige anbringelser. For Finlands vedkommende skal man være opmærksom på, at opgørelsen af tvangsanbragte kun inkluderer omhændertagande uden samtykke (BSL § 17, stk. 2) og ikke omhændertagande med samtykke (BSL § 16), selv om begge overordnet set må defineres som tvangsindgreb jf. figur 8.1.

1) Disse tal inkluderer foreløbige anbringelser/omedelbar omhændertagande.

2) Inkluderer placering uden for hjemmet som hjælpeforanstaltning.

3) Uanset alder.

dig med faldet i andelen af anbragte er der sket en markant stigning i brugen af hjælpeforanstaltninger til børn, bl.a. støtte til ophold på kostskole og efterskole uden at der er tale om en egentlig anbringelse.

Også Finland har oplevet en stigning i omfanget af placeringer som hjælpeforanstaltning. Antallet af tvangsanbringelser (tvangsomhændertagande) målt ved årets udgang har været svagt stigende, mens antallet af nye tvangsanbringelser imidlertid er faldet svagt. Omfanget af frivillige anbringelser (omhændertagande) har været nogenlunde uændret de seneste år. Alt i alt var 6,0‰ af alle 0-17-

årige anbragt uden for hjemmet (inkl. placeringer som hjælpeforanstaltning, tabel 8.1).

I **Island** har antallet af anbringelser de seneste år ligget på nogenlunde samme niveau; ca. 5,4‰ af alle 0-17-årige var anbragt ved udgangen af 1996. Man benytter i stor udstrækning ophold (vistelser) uden for hjemmet som hjælpeforanstaltning, og dertil kommer et ukendt antal uformelle anbringelser hos familie og slægtninge.

Som det fremgår af tabel 8.1, adskiller *Norge* sig ved, at samtlige anbragte er defineret som tvangsanbragte. **Norge** har haft en svagt stigende andel af tvangsanbringelser af børn og unge fra ca. 4‰ i 1980'erne til 4,8‰ ved udgangen af 1996.³⁾ **Norge** har ligesom de øvrige lande oplevet en markant stigning i omfanget af hjælpeforanstaltninger. For få år siden er der indført mulighed for at placere barnet uden for hjemmet som hjælpeforanstaltning, hvilket er et tiltag i kraftig stigning.

I **Sverige** har der siden slutningen af 1980'erne været et fald i andelen af anbragte børn og unge til at i alt ca. 5,3‰ af alle 0-17-årige var anbragt uden for hjemmet ved udgangen af 1996, mens 1,7‰ var tvangsanbragt (inkl. foreløbige anbringelser).

Alt i alt havde **Danmark** ved udgangen af 1996 omkring dobbelt så stor en andel anbragte børn og unge, som de øvrige lande, der alle befandt sig på nogenlunde samme niveau. Til gengæld har Danmark sammen med Finland den *laveste* andel tvangsanbragte børn og unge.

NOSOSKO⁴⁾ har opgjort antallet af anbragte over året (omsætningsstallet jf. tabel 8.2) fordelt på aldersgrupper, hvilket kan supplere tabel 8.1, som baserer sig på et bestandstal pr. 31. december. Ser man på gruppen af 0-20-årige under ét, er der interessante forskelle mellem landene. Også målt over året og inkl. de 18-19-

3) Beregnet på basis af Statistisk Sentralbyrå (1998) tabel 2.15.

4) Nordisk Social-Statistisk Komité, som udarbejder socialstatistik for de nordiske lande.

Tabel 8.2.

Andelen af anbragte børn og unge pr. 1.000 i aldersgruppen i 1984 og 1995 (opgjort over året).

| | Andelen af anbragte i 1984 over året. pr. 1.000 børn i aldersgruppen | | | | Andelen af anbragte i 1995 over året. pr. 1.000 børn i aldersgruppen | | | |
|---------|---|---------|----------|---------|---|---------|----------|---------|
| | 0-6 år | 7-14 år | 15-17 år | 0-20 år | 0-6 år | 7-14 år | 15-17 år | 0-20 år |
| Danmark | 6,1 | 13,1 | 39,8 | 15,9 | 3,9 | 11,9 | 29,3 | 12,0 |
| Finland | 4,3 | 7,3 | 14,6 | 7,5 | 5,1 | 8,3 | 12,7 | 7,9 |
| Norge | 3,4 | 5,6 | 8,8 | 4,8 | 3,4 | 7,9 | 14,2 | 7,1 |
| Sverige | 4,4 | 8,7 | 15,2 | 8,1 | 3,6 | 7,0 | 14,4 | 6,5 |

Anm.: Da tallene i denne tabel er opgjort over året, er andelen af anbragte markant højere end bestandstal opgjort ved årets udgang (som fx tabel 8.1).

Kilde: Grinde (1995) samt NOSOSKO (1997).

årige anbringer **Danmark** dobbelt så stor en andel børn og unge, som **Finland, Island, Norge** og **Sverige** gør. **Danmark** har dog mindsket sit relative forspring fra 1984 til 1995.

Ser man på alderssammensætningen inden for det enkelte land, var der i **Danmark** anbragt relativt færre 0-6-årige børn⁵⁾ og relativt færre 15-17-årige i 1995 end i 1984. For **Finlands** vedkommende var den samlede andel anbragte steget lidt; der blev anbragt forholdsvis flere børn i alderen 0-14 år i 1995 og forholdsvis færre unge 15-17-årige. **Norges** samlede andel anbragte steg betragteligt i perioden med den mest markante stigning for unge på 15-17-år. Endelig oplevede **Sverige** et fald i den samlede andel anbragte i perioden, hvilket var jævnt fordelt på aldersgrupper.

Overordnet kan man konstatere, at målt over året har **Danmark, Finland** og **Norge** i perioden 1984-1995 tilnærmet sig hinanden

5) Hvad man ikke kan se af dette er, at der har været en stigning i omfanget af de 0-3-årige, men åbenbart et større fald for de 4-6-årige.

en smule, hvad angår andelen af anbragte. **Sverige** har haft et relativt fald og har i 1995 for aldersgruppen 0-20 år den laveste andel af anbragte i Norden, når man måler det over året.

Omfanget af tvangsanbringelser

Det må konstateres, at landene også adskiller sig markant fra hinanden, hvad angår omfanget af tvangsanbringelser (jf. tabel 8.1). I **Danmark** (som har haft en stigende andel tvangsanbragte de seneste 10 år) var ca. 10 pct. af alle anbringelser med tvang, hvilket i nordisk sammenhæng må betragtes som en relativt lille andel. I **Sverige** var knap 1/3 af alle anbragte anbragt med tvang, mens dette gjaldt omtrent halvdelen af alle de permanent anbragte i **Island**. For at komplettere billedet er det dog nødvendigt at tilføje, at **Island** til gengæld har en udbredt tradition for anbringelser i privat familiepleje uden det offentlige mellemkomst. Såfremt disse ophold indgik i den officielle statistik, ville billedet forrykkes noget. **Finland** og **Norge** har en særstatus, idet samtlige børn og unge, hvor det offentlige har overtaget omsorgen, må betragtes som værende tvangsanbragte (jf. afsnit 8.1).

Det er interessant at konstatere, at hvis man i stedet fokuserer på hvor stor en andel af samtlige 0-17-årige, der på et givent tidspunkt er anbragt uden for hjemmet med tvang, ligger **Danmark** *lavest* af de nordiske lande (1,0‰ inkl. foreløbige anbringelser). **Island** og **Sverige** har den højeste andel 0-17-årige, der er anbragt uden samtykke (henholdsvis 2‰ og 1,7‰).

8.3.

Anbringelsessteder

Hovedtrends på tværs af landene med hensyn til brugen af anbringelsessteder viser:

- en styrkelse af familieplejens (familiehem/fosterhjem) antalmæssige forspring over for døgninstitutioner (anstalter/barnevernsinstitutioner),
- metodisk og organisatorisk udvikling af og på anbringelsesstederne,

- mere fleksible indskrivningsmuligheder for det enkelte barn,
- relativt flere anbringelsespladser i privat regi, og færre pladser i offentligt regi.

De nordiske lande har ikke overraskende de samme to hovedkategorier af anbringelsessteder, nemlig familiepleje og døgninstitution. Familieplejeanbringelser er dominerende i alle 5 lande, og udviklingen de seneste 10 år styrker denne tendens, idet landene i mindre og mindre udstrækning benytter døgninstitutioner. Den samme tendens ses også på centraleuropæisk plan (Hellinckx & Colton, 1993). Der er imidlertid store forskelle i, hvor stor en andel af anbringelsespladserne, familiepleje dækker.

Danmark har den mindste andel børn og unge i familiepleje, 42 pct. ved udgangen af 1996, og den største andel af børn og unge (30 pct.), der er anbragt på andre typer af anbringelsessteder end familiepleje og døgninstitution, hvilket under ét betegnes som opholdssteder.⁶⁾ **Finland** havde 49 pct. familieplejeanbragte ved udgangen af 1996, mens **Sverige** og **Norge** toppede med ca. 75-82 pct. familieplejeanbragte samme år (tabel 8.3).

Tabel 8.3.
Fordelingen af anbragte efter typen af anbringelsessted (pr. 31.12.96). Procent.

| | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|------------------------|---------|---------|--------|-------|---------|
| Familiepleje | 42 | 49 | - | 82 | 75 |
| Døgninstitution | 28 | 37 | - | 8 | 23 |
| Andet anbringelsessted | 30 | 14 | - | 9 | 2 |
| I alt | 100 | 100 | - | 99 | 100 |

Der kan være mange forklaringer på disse store forskelle. En ganske pragmatisk forklaring kan være, at **Danmark** har en relativt

6) Begrebet opholdssteder dækker over gruppen af såkaldte socialpædagogiske kollektiver, kost- og efterskoler m.v. jf. kap. 3.

stor bestand af anbragte i alderen 15-17 år (jf. bilag 3).⁷⁾ Til så "gamle" anbragte kan det være svært at finde velegnede familieplejer, og anbringelsesstedet vil relativt oftere være en institution eller et opholdssted.

Et andet bidrag til forklaring kan være, at der er nogle nationale særtræk ved vores måde at forstå barnevernet på, vores traditioner, socialpolitiske idealer og de praktiske og økonomiske muligheder for at etablere de mest hensigtsmæssige løsninger for anbragte børn og unge (jf. også Grinde, 1989). **Danmark** er geografisk set, og måske også kulturelt og ideologisk set, mere knyttet til det europæiske kontinent, hvor der er en langvarig institutionstradition. I den flamske del af Belgien er ratioen institutioner-familiepleje således 60:40 og i Spanien 88:12 (Hellinckx &, Colton 1993). **Finland, Island, Norge og Sverige** har desuden udtalt udkantsproblematik, idet de alle har kommuner, der arealmæssigt er store, men befolkningsmæssigt er små. I disse områder kan det være vanskeligt at etablere en døgninstitution, mens det formentlig er nemmere at etablere familiepleje. Endelig har både **Norge** og **Sverige** en lang tradition for at anbringe i familiepleje.⁸⁾

I alle landene kan der konstateres en stor udvikling i og differentiering af anbringelsesformerne. Som et led heri sker der en nedbrydning af det tidligere ret så skarpe skel mellem familiepleje og institution, en udvikling der allerede var i gang i 1980'erne (Grinde, 1989). Der ses familieplejelignende institutioner og institutionslignende familieplejer, hvor det i praksis er den økonomiske og administrative struktur, der afgør, om anbringelsesstedet rubriceres som den ene eller den anden type.

Et særligt led er etableringen af differentierede former for familiepleje, såvel organisatorisk som behandlingsmæssigt. Det spænder

7) Inkluderer man de 18-årige og derover i opgørelsen for **Danmark**, forstærkes denne tendens.

8) En supplerende forklaring er, at den svenske socialstyrelse anbefaler, at mindre børn ikke anbringes på døgninstitutioner for en længere periode, og familieplejer anses generelt for at være en bedre løsning for små børn.

fra almindelige plejeforældre uden særlig pædagogisk uddannelse over familieplejer, hvor den ene voksne går hjemme til familieplejer, hvor begge voksne er professionelle inden for området, og hvortil der er knyttet fast psykologbistand. Et paradoks-problem, som er blevet nævnt af den nordiske ekspertgruppe, er faren for, at kommunerne på grund af mangel på døgnpladser bruger alle typer af familiepleje til alle typer anbringelser efter den ledige sengs princip. Derved profiterer man ikke tilstrækkeligt af de specialiserede behandlingsformer, der udvikles. Ligeledes er der den fare ved en organisationsform med fastansatte familieplejer, der altid står til rådighed for en kommune, som det ses fx i **Finland**, at kommunen visiterer hertil, uden at barnet nødvendigvis matcher familieplejen, bl.a. fordi kommunen i forvejen lønner denne familiepleje. Det skal nævnes, at man i alle 5 lande kender problemerne med at matche de anbragte børn med de mest hensigtsmæssige familieplejer, da det er vanskeligt at skaffe et tilstrækkeligt udbud af familieplejer.

Der ses desuden en større fleksibilitet i de måder, det enkelte barn kan anbringes på. Det er fx døgninstitutioner med tilknyttede familieplejer og selvstændige boliger til udslusning af unge under opsyn. Det er muligheden for fx at være indskrevet på døgninstitution fra mandag til fredag og så fast være hjemme i weekenden. Eller muligheden for en fast plads på en døgninstitution i nærmiljøet, hvor barnet kan bo i de situationer, hvor forældrene ikke magter at drage omsorg for det. Også disse udviklingstræk er typiske på centraleuropæisk plan (Hellinckx & Colton, 1993).

Privat familiepleje findes som en anbringelsesmulighed i alle landene. Privat familiepleje er ikke en anbringelse, men en aftale mellem to private parter. Det er typisk, at den lokale kommune skal give samtykke til placering i privat familie, der varer ud over en nærmere angivet periode. Tidligere har privat familiepleje formentlig været relativt udbredt i samtlige lande. **Island** adskiller sig i dag fra de øvrige lande ved, at der stadig praktiseres en gammel tradition for, at slægtninge tager sig af familiens børn, når forældrene af forskellige grunde ikke selv kan varetage omsorgen

for barnet. Således er der i **Island** et relativt stort antal børn og unge i privat familiepleje uden det offentliges mellemkomst, og uden at det offentlige er orienteret herom (hvorfor der heller ikke findes statistik herpå).

Sverige adskiller sig ved, at man som eneste nordiske land i lovgivningen har hjemmel til at tvangsanbringe i eget hjem. Det kan umiddelbart lyde selvmodsigende, men muligheden kan fx benyttes til at afprøve, om det skønnes holdbart at udsluse en ung til hjemmet, hvilket evt. kan ske i flere tempi. Muligheden benyttes dog i relativt få tilfælde (pr. 31. december 1996 var i alt 89 børn og unge anbragt i eget hjem i medfør af LVU).

Sverige har desuden flere hundrede pladser på sikrede (sluten) afdelinger på institutioner i statsligt regi. Visitationen til disse institutioner sker centralt via Statens Institutionsstyrelse. Ved udgangen af 1996 var ca. 10 pct. af alle tvangsanbragte placeret på sikrede institutioner, også unge over 18 år (Socialstyrelsen, 1997a). I modsætning hertil er der i **Finland** ikke hjemmel i barnskyddsloven til at anbringe unge på lukkede afdelinger (jf. Social- och Hälsovårdsministeriet, 1995a). **Danmark** har denne hjemmel, og har p.t. godt 50 sikrede pladser. Et ekstra antal sikrede pladser er under etablering, bl.a. i tilknytning til et almindeligt fængsel.

8.4.

Kompetence til at træffe afgørelse i tvangssager

Der er en række forskelle mellem landene, hvad angår kompetencen til at træffe afgørelse i tvangsanbringelsessager. Forskellene vedrører bl.a. (figur 8.2):

- hvilken type myndighed, der har kompetence til at træffe beslutning om tvangsanbringelse,
- i hvilket regi denne myndighed er placeret,
- myndighedens kompetenceområde,
- den faglige sammensætning af de kompetente myndigheder, og endelig
- forskelle i disse organers måde at fungere på.

Hvad angår **type** og **regi** foregår initiativet til en tvangsanbringelse, forberedelse af sagen, kontakten med barnet og familien samt udarbejdelse af indstilling/ansøgning om tvangsanbringelse i alle 5 lande i kommunalt regi. Kompetencen til at tage beslutninger om tvangsanbringelse er imidlertid ikke placeret i samme regi eller niveau i alle lande. I *Danmark* besluttet en tvangsanbringelse af en kommunal forvaltningsmyndighed, børn og unge-udvalget. I **Finland** kan det kommunale socialnævn (som også er en forvaltningsmyndighed) træffe afgørelse om omhændertagande med samtykke, hvilket defineres som en form for tvangsanbringelse i denne rapport jf. afsnit 8.1. Hvis de private parter ikke giver deres samtykke, skal socialnævnet ligesom i *Sverige* indsende en ansøg-

ning om tvangsanbringelse (vård utom egna hemmet) til afgørelse i länsrätten, som i begge lande er en regional forvaltningsdomstol.⁹⁾ I **Island** træffes afgørelsen i barnskyddsnevnet - en forvaltningsmyndighed i kommunalt regi,¹⁰⁾ og i **Norge** er det de statlige fylkesnævn med regional placering, der har kompetence til at træffe afgørelse i sager om omsorgsovertagelse (figur 8.2).

Det skal bemærkes, at undersøgelsens data ikke giver mulighed for at overveje forskelle og ligheder i, samt fordele og ulemper ved henholdsvis forvaltningsmyndigheders og forvaltningsdomstoles praksis i tvangsanbringelsessager.

I **Danmark** og **Island** træffes afgørelsen om at tvangsanbringe således på kommunalt niveau, mens disse afgørelser i **Sverige** træffes på regionalt niveau (län) og i **Norge** på statsligt niveau. I **Finland** afhænger beslutningsniveauet af, hvorvidt der gives samtykke (kommunalt niveau) eller ikke gives samtykke (regionalt niveau).

Spørgsmålet om placering af beslutningskompetencen har været genstand for overvejelser i flere lande. I **Danmark** overvejede man i Graversen-betænkningen (Betænkning 1212, 1990) muligheden for at flytte beslutningskompetencen til amtsniveau, men besluttede fra politisk hold at opretholde kompetencen i kommunalt regi. I **Norge** har man omvendt centraliseret ansvaret og flyttet det fra kommunalt niveau til statsligt niveau med virkning fra 1993 for at skabe større ekspertise i sagerne samt mindske afgørelsernes afhængighed af lokale forhold. Man vurderede, at det ikke var muligt at etablere eller opretholde en faglig indsats af tilstrækkelig høj kvalitet i mange af de befolkningsmæssigt små kommuner.

For alle lande gælder det, at sagsbehandlingen i sager om tvangsanbringelse (tvungen omsorgsovertagelse/tvångsomhändertagande) er underlagt særlige regler, samt at kompetencen ikke kan delegeres fra de kompetente myndigheder/domstole til fx embedsmænd i forvaltningen. Dog kan kompetencen til at træffe afgørel-

9) Dette gælder dog ikke ved brådskande/omedelbar omhändertagande.

10) **Island** har ikke et administrativt niveau mellem kommune og stat.

se om en foreløbig anbringelse ofte delegeres til formanden for det pågældende udvalg og evt. dennes stedfortræder. I **Sverige** har formanden samt evt. et andet medlem af socialnævnet en kompletterende beslutningsret.

Den fjerde dimension vedrører de besluttende organers kompetence. Det er værd at fremhæve, at det **islandske** barnskyddsnavn har kompetence til at anbefale andre foranstaltninger end dem, der er foreslået af det kommunale socialnævnet. I **Danmark, Finland** og **Sverige** skal børn og unge-udvalget/länsrätten udelukke de forhold, der forudsætningerne for en tvangsanbringelse foreligger. De har ikke kompetence til selvstændigt at foreslå foranstaltninger. I **Norge** træffer fylkesnævnet en afgørelse ud fra det forslag, som kommunen har fremmet ved nævnet. Hvis alternative tiltag drøftes i fylkesnævnet, kan dette evt. fremstå som råd, kommunen kan overveje, men ikke som en bindende beslutning.

Den femte dimension vedrører, hvorvidt det kompetente organ er domineret af lægfolk, børnesagkyndige eller juridisk kyndige (dommere), og dermed hvilke faglige synspunkter der er repræsenteret i organet. I **Danmark** lægger man vægt på lægmandselementet. Således vælges 3 af børn og unge-udvalgets 5 medlemmer blandt kommunalbestyrelsens politisk valgte medlemmer. Derudover udpeges der en dommer samt en børnesagkyndig til børn og unge-udvalget. Alle 5 medlemmer har lige stemmeret.

Finland har 2 dommere og 1 børnesagkyndig i länsrätten. Jf. **islandsk** lov skal man tilstræbe, at barnskyddsnavnets 5 medlemmer er velansete og vidende på området, at der både er mandlige og kvindelige medlemmer af nævnet, og at der vælges en advokat samt personer med specialviden om børn til nævnet. I praksis sidder der ofte lærere og præster i nævnene, men man lider i de små kommuner under manglen på personer med de fornødne kvalifikationer.

Norge lægger vægt på den sagkyndige vurdering i fylkesnævnet. Fylkesnævnet ledes af en fuldtidsansat jurist. Til hver børnesag

udpeges der derudover 2 sagkyndige (fx psykologer eller erfarne socialrådgivere) samt 2 lægfolk, som skal repræsentere almindeligt samfundssyn. **Sverige** har som det eneste land ikke et krav om børnesagkyndig ekspertise i länsrätten.

Figur 8.2.
Kompetencen til at træffe afgørelse i tvangsanbringelsessager.

| | Danmark | Finland * | Island | Norge | Sverige |
|-----------------------|--|--|---|--|--|
| Besluttende myndighed | Børn og unge-udvalget | Socialnämnd Länsrätt | Barnskyddsnämnd | Fylkesnemnd | Länsrätt |
| Regi | Kommunalt | Kommunalt Regionalt | Kommunalt | Statsligt | Regionalt |
| Type | Forvaltnings- myndighed | Forvaltnings- myndighed/ -domstol | Forvaltnings- -myndighed | Forvaltnings- myndighed | Forvaltnings- domstol |
| Kompetence- område | Tager stilling til forvaltningens indstilling om tvangsanbringelse | Tager stilling til socialnämndens indstilling om tvangsanbringelse | Tager stilling til forvaltningens indstilling. Kan selvstændigt anbefale andre tiltag | Tager stilling til forvaltningens indstilling om tvangsanbringelse | Tager stilling til socialnämndens ansøgning om at anbringe med tvang |
| Faglig sammensætning | 3 lægfolk 1 dommer 1 børnesagkyndig | 2 dommere 1 børnesagkyndig | 5 medlemmer. Børnesagkyndig og juridisk specialviden tilstræbes | 1 leder (jurist) 2 børnesagkyndige 2 lægfolk | 1 jurist 3 domsmænd (politisk valgte) |

* *Det besluttende organ i Finland er betinget af, om der gives samtykke til omhændertagande eller ej. Her beskrives kompetenceområde for og sammensætning af länsrätten.*

Nævnets/udvalgets arbejdsform er den sidste dimension, som skal nævnes her (indgår ikke i figur 8.2). I **Danmark** indkaldes indehaverne af forældremyndigheden samt børn fyldt 12 år, parternes advokat samt evt. bisiddere til det møde i børn og ungeudvalget, hvor forvaltningen fremlægger sagen til afgørelse. Der føres ikke vidner. Udsagn fra eventuelle informanter kan skriftligt

indgå i udvalgets beslutningsgrundlag. I **Norge** og **Sverige** kan der indkaldes vidner til sagens behandling i nævnet. I **Norge** er det sædvane, at både den berørte familie og kommunen fører vidner i fylkesnævnet parallelt med den måde, hvorpå der benyttes vidneførsel ved almindelige domstole. Forældrene og deres advokat har måske familiemedlemmer, bekendte etc. som deres vidner, mens det offentlige og det offentliges advokat måske har indkaldt barnets skolelærer eller børnehavepædagog som vidne. I **Sverige** har såvel forældremyndighedsindehaverne som barnet og socialnævnet mulighed for at begære, at der indkaldes vidner til domstolens forhandlingssmøde. Domstolene kan ligeledes på eget initiativ indkalde egne sagkyndige.

8.5.

Kriterier for at anbringe uden for hjemmet

I dette afsnit ses der på såvel frivillige som tvangsmæssige anbringelser. I en undersøgelse af tvangsanbringelser knytter der sig naturligvis en særlig interesse til de bestemmelser i loven, der giver hjemmel (hemul) til at anbringe et barn uden samtykke, herunder de specifikke tvangsanbringelseskriterier. Nogle vil måske undre sig over, at jeg overhovedet beskæftiger mig med frivillig anbringelse og placering som hjælpeforanstaltning (öppenvård). For at forstå og vurdere tvangsanbringelsesområdet, må man imidlertid også kende det, der ligger uden om. Det er fx nærliggende at antage, at formen for og omfanget af frivillige tiltag i en vis udstrækning kan påvirke og være påvirket af anvendelsen af tvangstiltag.

I **Danmark**, **Finland**, **Island** og **Norge** findes de primære bestemmelser om såvel frivillige som tvangsmæssige anbringelser i én og samme lov (henholdsvis service-, barnskydds-, barnaverns- og barnevernloven, jf. figur 8.3). Det er værd at bemærke, at mens **Danmark** har en generel servicelov for hele den sociale sektor, har **Finland**, **Island** og **Norge** en decideret "børneværnslov". I **Sverige** hentes hjemlen til frivillige anbringelser i socialtjänstlagen, mens tvangsforanstaltninger er hjemlet i en særlov (undtagelseslag), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

En anden forskel drejer sig om organiseringen af kriterierne for at anbringe henholdsvis med og uden samtykke. I **Danmark og Island** er der to særskilte sæt af specificerede kriterier for at anbringe henholdsvis med og uden samtykke. I **Finland og Sverige** er kriterierne for omhændertagende de samme, uanset om der er tale om samtykke eller ej. Tvangsanbringelse aktualiseres i de sager, hvor forældrene ikke giver deres samtykke. Samtykket - eller det manglende samtykke - er således udslagsgivende for, hvorvidt der bliver tale om tvang eller ej.

Figur 8.3.
Organisering af kriterierne for at anbringe uden for hjemmet.

| | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|---|--|---|---|---|
| Lovgrundlag | Serviceoven | Barnskyddslagen | Barnavernsloven | Barnevernloven | Socialtjenstlagen + LVU* |
| Kriterier for henholdsvis frivillig og tvangsmæssig anbringelse | Særskilte kriterier for frivillig og tvangsmæssig anbringelse | Ens kriterier for omhændertagende med og uden samtykke | Særskilte kriterier for frivillig og tvangsmæssig anbringelse | Ens kriterier for omsorgsovertakelse med fuld/forenklet nævnsbehandling | Ens kriterier for frivillig og tvangsmæssig anbringelse |
| Anbringelse pga. miljø- eller adfærdsproblemer | I samme paragraf (§ 42) | I samme paragraf (§ 16) | I separate paragraffer (§§ 24 og 22) | I separate paragraffer (§§ 4-12 og 4-24) | I separate paragraffer (§§ 2 og 3) |

* Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den **norske** barnevernlov specificerer i § 4-12 kriterierne for omsorgsovertagelse. Imidlertid er der en proceduremæssig finesse (beskrevet mere udførligt i kap. 6). Såfremt parterne samtykker hertil, kan en sag om omsorgsovertagelse afgøres ved forenklet behandling i fylkesnævnet (uden at parterne er til stede og uden vidneførsel). Såfremt parterne ikke giver samtykke til forenklet nævnsbehandling er der fuld behandling i fylkesnævnet, hvilket

stiller relativt store proceduremæssige krav. I **Norge** kan man således anbringe efter tvangsparagraffen med to forskellige sæt af sagsbehandlingsprocedurer afhængigt af, om der er givet samtykke hertil eller ej. Retsvirkningerne af de to former er de samme, og begge må betragtes som tvangsindgreb. Forskellen ligger i procedurerne omkring afgørelsen.

Den tredje forskel vedrører, hvorvidt de problemer/kriterier, der kan ligge til grund for en tvangsanbringelse, er samlet i én paragraf eller skilt op på flere paragraffer. **Islandsk, norsk og svensk** lov har 2 separate paragraffer, der regulerer tvangsanbringelser som følge af på den ene side problemer hos forældrene eller i hjemmemiljøet på andre måder, og på den anden side problemer knyttet til barnets eller den unges egen adfærd. Der er til hver af disse paragraffer knyttet særskilte retsvirkninger. Fx stilles der i **Norge** skærpede krav til en tvangsanbringelse på grund af den unges egen adfærd. Dels er der stramme tidsmæssige restriktioner på varigheden af en sådan tvangsanbringelse. Dels skal en foreløbig anbringelse som følge af den unges adfærd indbringes for fylkesnævnet inden for 2 og ikke 6 uger som ellers.

Også **Sverige** har adskilt kriterierne for tvangsbringelse knyttet til hjemmemiljøet og barnets adfærd i to paragraffer. En tvangsanbringelse med udgangspunkt i barnets adfærd må kun besluttes, såfremt det er til barnets bedste. Man kan ikke af hensyn til omgivelserne eller samfundet i al almindelighed tvangsanbringe et barn på grund af adfærdsproblemer. Der er også den forskel, at tvangsanbringelse som følge af problemer i hjemmet skal ophøre, når den unge fylder 18 år. Tvangsanbringelser som følge af adfærdsproblemer kan fortsætte (pågå), til den unge fylder 21 år.

I **dansk og finsk** lov er kriterierne for at tvangsanbringe samlet i samme paragraf, uanset om problemerne er knyttet til hjemmemiljøet eller barnets adfærd.¹¹⁾

11) I andre paragraffer findes andre tvangsbestemmelser fx om forbud mod flytning af et anbragt barn samt tvangsmæssig underkastelse af behandling af et barn eller en ung.

Figur 8.4.

Kriterier for at anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet med tvang.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|--|--|--|--|
| <p>Åbenbar risiko for at den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade som følge af:</p> <p>1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge</p> <p>2) vold eller andre alvorlige overgreb</p> <p>3) misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet/den unge</p> <p>4) andre adfærd- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge. Kan kun iværksættes, når problemerne ikke kan løses under barnets/den unges fortsatte ophold i hjemmet.</p> <p>Kriterierne for tvang kan gælde både øjeblikkelig tilstand og fremtidige opvækstbetingelser</p> | <p>Socialnämnden skal anbringe med tvang</p> <p>1) hvis et barn fyldt 12 år eller indehaveren af forældremyndigheden modsætter sig anbringelse pga. omsorgssvigt eller andre forhold i hjemmet, som truer barnets sundhed eller udvikling, eller hvis barnet selv bringer sin sundhed eller udvikling i fare ved misbrug af rusmidler, ved ikke ubetydelige kriminelle handlinger eller dermed stillet adfærd, samt</p> <p>2) hvis støtteforanstaltninger med samtykke ikke er formålstjenlige, mulige eller tilstrækkelige, og</p> <p>3) hvis anbringelse uden for hjemmet er nødvendig for at tilgodese barnets bedste.</p> <p>Anbringelsen kan kun iværksættes, hvis alle 3 forudsætninger er opfyldt</p> | <p>Barnskyddsnævnet kan træffe afgørelsen om anbringelse uden samtykke,</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvis det anser det for godt gjort at barnets sundhed eller udvikling er truet p.g.a. omsorgssvigt, mgl. forældreevne eller forældrenes adfærd (§ 24), eller • hvis barnet eller den unge alvorligt truer sin egen sundhed eller udvikling ved narkotikamisbrug og barnskyddsnævnet mener, at der ikke er noget alternativ til at anbringe den unge på institution imod dennes vilje (§ 22, stk. 3). <p>Afgørelser efter § 24 må ikke vare længere end nødvendigt og skal jf. § 24, stk. 2 revideres mindst hver 6. måned.</p> | <p>Der kan besluttes omsorgsovertagelse</p> <p>1) hvis der er alvorlige mangler i den daglige omsorg,</p> <p>2) forældrene ikke sørger for et sygt, funktionshæmmet eller hjælptrængende barns behov,</p> <p>3) barnet er udsat for mishandling e.a. alvorlige overgreb,</p> <p>4) det er sandsynligt, at barnets sundhed eller udvikling kan blive alvorligt skadet fordi forældrene ikke kan tage tilstrækkeligt ansvar herfor.</p> <p>Et barn kan placeres på institution uden samtykke pga. alvorlige adfærdsvanskeligheder ved fx vedvarende misbrug, alvorlig kriminalitet e.l. i op til 4 uger. Kan forlænges 4 uger. Barnet kan placeres i behandlingsinstitution i op til 12 mdr. uden samtykke. Kan forlænges 12 mdr.</p> <p>Begge indgreb forudsætter at frivillige tiltag ikke er tilstrækkelige</p> | <p>Et barn eller en ung kan tvangsanbringes, hvis det kan antages, at nødvendige foranstaltninger ikke kan gives barnet eller den unge med samtykke fra forældremyndighedens indehaver eller den unge fyldt 15 år, og</p> <p>1) der på grund af mishandling, utilbørlig udnyttelse, manglende omsorg eller andre forhold i hjemmet er åbenbar risiko for, at den unges helbred eller udvikling skades, eller</p> <p>2) den unge udsætter sit helbred eller udvikling for åbenbar risiko for skade gennem stofmisbrug, kriminalitet eller anden socialt nedbrydende adfærd.</p> |

Lovteksten er reduceret her. Den fulde lovtekst for indgrebskriterier findes i bilag 3.

Det fjerde punkt vedrører definitionen af, hvilke problemer der skal til for at kunne gribe ind med en tvangsanbringelse. På dette område ligner landene hinanden, idet alle som et centralt kriterium har fare for/åbenbar (påtagelig) risiko for, at barnets sundhed eller udvikling er truet/lider alvorlig skade (figur 8.4; den fulde lovtæst findes i bilag 3). Både i **Danmark** og **Sverige** ekspliciteres det, at man med udtrykket "risiko for skade" sigter til, at det er muligt at gribe ind, før skaden er sket. Lovene forudsætter typisk, at det ikke er muligt at løse problemerne i hjemmet.

Selv om der ligger mange overvejelser bag formuleringen af indgrebskriterier, må man erkende, at det er vanskeligt at etablere fuldstændig udtømmende kriterier, der ikke kræver en skønsmæssig vurdering af, hvornår der er tale om en åbenbar risiko for skade på barnets sundhed eller udvikling. Faktisk må man konstatere, at lovene i mange tilfælde åbner for et meget vidt skøn. Det kan på den ene side ses som en indskrænkning af de berørte familiers retssikkerhed. På den anden side må man, som Lundström skriver (1993), overveje, hvor præcist loven skal definere indgrebskriterierne, uden at det bliver en spændetrøje for den socialfaglige indsats. Graversen-udvalget anførte i sin betænkning:

"Fastlæggelsen af disse forhold volder vanskeligheder, da der på den ene side er behov for en rimelig præcis angivelse, men på den anden side skal beskrivelsen være så dækkende, at den giver mulighed for at gribe ind i netop de tilfælde, hvor der af hensyn til barnet er behov for hjælp." (Betænkning 1212, 1990, p. 76)

8.6.

Foreløbige anbringelser

Alle 5 nordiske lande har mulighed for at anbringe barnet uden for hjemmet for en kortere periode uden parternes samtykke (bråds-kande omhændertagande, foreløbig/midlertidig omsorgsovertakelse, jf. figur 8.1 ovenfor).¹²⁾ Muligheden herfor bruges i princippet om sager, hvor der opstår et akut behov for at fjerne

12) Lovens ordlyd om foreløbige anbringelser er næsten fuldt gengivet sidst i bilag 3.

barnet fra hjemmet, og hvor man af hensyn til barnet ikke kan afvente de sædvanlige procedurer, som en tvangsanbringelse forudsætter. Lovgivningen på området varierer en smule med hensyn til, dels hvem der har kompetencen til at beslutte en foreløbig anbringelse, dels varigheden af og tidsfristerne for indberetning af en foreløbig anbringelse.

I **Danmark** kan formanden for børn og unge-udvalget eller dennes stedfortræder tage beslutning om at anbringe foreløbigt. Selve børn og unge-udvalget skal tage stilling til en sådan formandsafgørelse snarest muligt og senest inden 7 dage. Børn og unge-udvalgets afgørelse har gyldighed i 1 måned.

I **Finland** kan formanden for socialnævnet, stedfortræderen herfor eller en embedsmand på socialnævnets vegne tage beslutning om foreløbig anbringelse. Inden 14 dage skal sagen oversendes til behandling i socialnævnet som en sag om omhändertagande, ellers ophører beslutningen. Sagen skal derefter behandles af socialnævnet inden 30 dage, hvilket dog kan forlænges med yderligere 30 dage. Det vil sige, at der i alt kan gå 6-10 uger, fra den foreløbige anbringelse starter, til der tages en endelig beslutning. Disse frister er der imidlertid ikke udelt tilfredshed med. Statsrådet udtalte i sin redegørelse til den finske Riksdag:

"Den ansträngda tidtabellen kan ställa hinder för at bygga upp en sådan positiv samarbetsrelation med föräldrarna, som behövs vid bedömningen, vilket ofta i onödan leder til omhändertaganden mot parternas vilja. En bristfällig utredning av situationen kan även leda till att man hamnar att återbörda (hjemgive) barnet til otillfredsställande förhållanden, ofta med upprepade brådska omhändertaganden (gentagne foreløbige anbringelser) som följd" (Social- och Hälsovårdsministeriet, 1995a, p. 16).

Der bliver således skabt et dilemma, hvor både stramme og løse tidsfrister tilgodeser de private parters interesser på hver sin måde.

I **Island** kan en foreløbig beslutning tages af formanden for socialnævnet eller af en administrativ medarbejder ved nævnet. Sagen skal forelægges Barnskyddsnævnet hurtigst muligt og inden en uge, og den endelige kendelse fra Barnskyddsnævnet skal siden foreligge, inden der er gået 2 måneder.

I **Norge** kan et barn midlertidigt placeres uden for hjemmet mod forældrenes vilje i akutsituationer, uden at fylkesnævnet har truffet en beslutning. Sådanne beslutninger træffes af børneværnsadministrationens leder og af påtalemyndigheden. Fylkesnævnets leder skal snarest, og om muligt inden 48 timer, give en foreløbig godkendelse. Hvis beslutningen godkendes, kan placeringen opretholdes. Hvis barnevernstjenesten mener, at der er behov for placering ud over den akutte situation, må forslag om fx omsorgsovertagelse sendes til fylkesnævnet inden 6 uger. Fristen er 2 uger, hvis det drejer sig om placering på grundlag af barnets adfærdsproblemer. Er forslaget ikke sendt til fylkesnævnet inden disse frister, bortfalder beslutningen, og barnet skal tilbageføres til hjemmet senest ved udløb af fristen.

I **Sverige** træffer i første instans socialnævnet afgørelse om omedelbar omhændertagande. Formanden for socialnævnet (ordförande) og et andet medlem af nævnet (ledamot) er desuden tildelt en kompletterende beslutningskompetence i spørgsmålet om omedelbar omhændertagande, hvis socialnævnets afgørelse ikke kan afventes.¹³⁾ Deres beslutning herom kan ikke omgøres af socialnævnet, men nævnet kan beslutte, at den foreløbige anbringelse skal ophøre. Det vil også sige, at en eventuel anke retter sig mod formandsbeslutningen. **Sverige** har ligesom **Danmark** relativt stramme tidsfrister for behandlingen af omedelbar omhændertagande af hensyn til parternes retssikkerhed. Socialnævnet skal indbringe nævnets afgørelse om en foreløbig anbringelse til länsretten inden én uge, efter at beslutningen er truffet. Herefter skal länsretten tage stilling til afgørelsen snarest muligt og helst inden én uge. Hvis länsretten stadfæster beslutningen om foreløbig anbringelse, skal

13) Det understreges, at der er tale om en kompletterende beslutningsret og ikke en egentlig delegering af kompetence (Socialstyrelsen, 1997b).

socialnævnet inden 4 uger fra placeringsdagen ansøge länsretten om at anbringe med tvang (vård med stöd av LVU).

Forskydningen af beslutningskompetencen fra et uafhængigt organ til forvaltningen bliver interessant, når man ser de markante forskelle i omfanget af foreløbige anbringelser (tabel 8.4).

Danmark havde ved udgangen af 1996 i alt 8 (otte) børn og unge, der var foreløbigt anbragt uden for hjemmet og 39 foreløbige anbringelser over året. Det er et forsvindende lille antal set i forhold til over 1.000 tvangsanbragte 0-17-årige pr. 31. december samme år. **Finland** havde et noget større antal sager med brådskande omhändertagande (658 over året). I **Norge** gav fylkesnævnet accept til foreløbig/midlertidig anbringelse i 523 sager i 1996.

Tabel 8.4.

Omfanget af foreløbige anbringelser, tvangsanbringelser samt alle anbringelser i de nordiske lande.

| | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|--|--------------------|---------------------|--------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Foreløbige anbringelser pr. 31.12. 96 | Antal tiltag 8 | Antal børn 344 | – | Antal børn 603 | Antal børn 112 |
| Foreløbige anbringelser over året 1996 | Antal tiltag 39 | Antal børn 658 | – | Antal vedtak ¹⁾ 523 | Antal børn ²⁾ 1.299 |
| Tvangsanbragte 0-17-årige pr. 31.12.96 | 1.056 | 1.003 | 159 | 4.845 | 3.231 |
| Anbragte 0-17-årige pr. 31.12.96 | 10.234 | ³⁾ 7.325 | 321 | 4.845 | ³⁾ 10.472 |

1) Der er tale om 523 beslutninger i fylkesnævnet med godkendelse af foreløbig anbringelse jf. BL § 4-6, 4-9 og 4-25. Hver beslutning kan gælde flere børn.

2) Inkluderer også unge på 18 år og derover.

3) Inkluderer foreløbige anbringelser/omedelbar omhändertagande.

– Data forefindes ikke.

Nogle af disse sager omfatter imidlertid flere børn. Ved udgangen af 1996 var der i alt 603 foreløbigt anbragte børn i Norge. Ved udgangen af 1996 var der i **Sverige** i alt 112 omedelbart omhændertagna. Det er dog værd at bemærke det relativt store antal foreløbige anbringelser over året (ca. 1.300, hvilket skal ses i relation til ca. 3.750 tvangsanbringelser over året).

Man kan betragte muligheden for foreløbige anbringelser uden samtykke som et indgreb i forældrenes retssikkerhed. Til gengæld må det samtidig betragtes som en betydelig retsbeskyttelse af barnet mod at skulle forblive under uacceptable forhold på grund af de formelle procedurekrav til egentlige tvangsanbringelser. Man må dog ikke være blind for, at det i nogle lande betyder, at en del af kompetencen til at træffe tvangsmæssige beslutninger hermed er forskudt fra de uafhængige organer, der netop skal garantere for retssikkerheden, til forvaltningen. I disse tilfælde består retssikkerheden i de relativt korte sagsbehandlingstider samt i, at de organer, der tager stilling til almindelige tvangsanbringelser, også skal orienteres om den foreløbige anbringelse.

8.7.

Retssikkerhed for forældre m.fl.

Landenes retssikkerhedsgarantier for de berørte familier ligner i store træk hinanden. Ud fra lovens bogstav er der nærmest fælles normer på området. Typisk findes de alment kendte retssikkerhedsgarantier om fx partsrettigheder og god sagsbehandling indarbejdet i anden lovgivning, fx forvaltningsloven og retssikkerhedsloven i **Danmark** og deres paralleller i de øvrige lande. Som part i en sag i et af de nordiske lande har borgeren ret til

- aktindsigt (dokumentinsyn),
- at blive hørt,
- at udtale sig i sagen over for det besluttende organ (meddela sig muntligen),
- at blive holdt orienteret om sagens udvikling,
- at få meddelt en evt. afgørelse skriftligt og med begrundelse for afgørelsen,
- at blive informeret om klagemuligheder.

Det er desuden muligt at medtage en bisidder (biträde) til møder med forvaltningen. Endelig er det et grundlæggende princip, at en afgørelse om tvangsanbringelse skal kunne prøves af en uafhængig, overordnet instans.

Island er det eneste land, hvor advokatbistand i forbindelse med en tvangsanbringelse i udgangspunktet ikke er vederlagsfri. Der er i stedet fastsat en maksimal indtægtsgrænse, under hvilken al advokatbistand er gratis. For øjeblikket følger en arbejdsgruppe, hvordan disse bestemmelser praktiseres.

Hvad angår planer for anbringelsesforløbet er der relativt ens regler. Der er typisk et krav om, at der skal udarbejdes en skriftlig plan for forløbet, og at denne plan skal indeholde en række punkter, som er mere eller mindre specificerede i lovene og vejledningerne hertil. I **Danmark** skal den såkaldte (handle)plan for opholdet uden for hjemmet udarbejdes før, der træffes afgørelse i sagen. Planen skal angive formålet med anbringelsen, den forventede varighed, særlige forhold vedr. pleje, behandling og uddannelse, samt angive, hvilke former for støtte der selvstændigt skal iværksættes over for familien i forbindelse med barnets ophold uden for hjemmet og i tiden efter en hjemgivelse. I **Sverige** skal vårdplanen indeholde en overordnet beskrivelse af den omsorg, socialnævnet finder nødvendig. Det skal af vårdplanen fremgå hvilke indsatser, nævnet tidligere har vedtaget i sagen, den nuværende situation for barnet, behandlingsbehovet og den måde, hvorpå socialnævnet ønsker at tilgodese dette.

Konsekvenser for forældremyndigheden

Landene har relativt ens bestemmelser om, at selv om det offentlige anbringer et barn uden for hjemmet (omhändertagande/omsorgsovertakelse), betyder det ikke, at forældrene helt mister retten til at bestemme over deres barn. Tværtimod præciseres det, at forældremyndighedens indehavere opretholder ansvaret for at tage beslutning om de grundlæggende forhold i barnets liv såsom

navngivning og religion.¹⁴⁾ Da barnet ikke bor i hjemmet, er den praktiske konsekvens for forældremyndighedsindehaveren, at en stor del af omsorgen for barnet i dagligdagen overgår til anbringelsesstedet (på kommunens vegne).

Landenes lovgivning forholder sig noget forskelligt til spørgsmålet om fratagelse af forældremyndighed samt tvangsadoption. I **Danmark** er muligheden for tvangsadoption hjemlet i en særskilt lov, adoptionsloven. Det er kommunens pligt at være opmærksom på, om der er anbringelsessager, hvor det må anses for udelukket, at barnet kan vende tilbage til det hjemlige miljø. I disse tilfælde kan man fremme en sag om adoption uden samtykke, hvis afgørende hensyn til barnet tilsiger dette (Socialministeriet, 1998). Muligheden for tvangsadoption benyttes dog sjældent i **Danmark** - mindre end en gang om året.

Til forskel fra dansk lov går islandsk, norsk og svensk lovgivning noget mere ind i spørgsmålet om fratagelse af forældremyndigheden. **Island** har mulighed for at fratage såvel én som begge forældre forældremyndigheden. **Island** har desuden den for Norden unikke mulighed at fjerne en forælder eller en anden beboer i husstanden fra hjemmet (barnavernsloven § 28). Bestemmelsen bruges ikke ofte og primært i tilfælde af seksuelt misbrug. Tænkt som en generel indgrebsmulighed er den interessant, idet bestemmelsen kan betragtes som en ultimativ beskyttelse af barnet, der i princippet kan blive i hjemmet, mens kilden til problemet flyttes ud af hjemmet. Det er dog ikke således, at fratagelse af forældremyndigheden er det tiltag, man griber først til. Er der risiko for, at barnets sundhed og udvikling skades, skal socialnævnet i planen for en anbringelse tage stilling til, hvilken støtte forældrene skal tilbydes med henblik på at beholde forældremyndigheden, samt hvad forældrene selv kan gøre derfor.

14) Schiratzki (1997), som behandler svenske forhold, mener, at tvangsanbringelse (omhändertagande) begrænser forældremyndighedsindehaverens beføjelser (befogenheter) i en sådan udstrækning, at det er begrundet at sidestille det med overførsel af forældremyndigheden.

Såfremt fylkesnævnet i **Norge** tager beslutning om omsorgsovertagelse i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet, kan nævnet også vedtage, at forældreansvaret i sin helhed skal fratages forældrene. Fylkesnævnet kan herefter også give samtykke til adoption af barnet, hvis:

- det må regnes for sandsynligt, at forældrene varigt ikke vil kunne drage ansvar for barnets omsorg, eller
- barnet har fået en sådan tilknytning til de mennesker og det miljø, hvor det er, at det efter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet, hvis det bliver flyttet, og
- adoption vil være til barnets bedste, og
- adoptanterne (adoptivsøkerne) har været plejeforældre for barnet og har vist sig egnet til at opdrage barnet som deres eget.

Norge adskiller sig således fra **Danmark** ved, at muligheden for tvangsadoption er hjemlet i selve barnevernloven (Stang, 1995). I de senere år har fylkesnævnene truffet afgørelse om at fratage forældreansvaret i ca. 40 sager om året, og Barne- og Familiedepartementet regner med, at der gennemføres ca. 30 tvangsadoptioner pr. år.

I **Sverige** må socialnævnet i sager, hvor barnet er i længerevarende pleje i et andet hjem, og det er åbenbart bedst for barnet at forblive i plejefamilien, overveje, om ansvaret for barnets omsorg (vårdnad) formelt skal fratages forældrene, uanset at situationen i hjemmet er stabiliseret (en såkaldt "vårdnadsöverflyttning" jf. föräldrabalken). I forarbejderne til LVU blev det anført, at mulighederne for at overføre forældremyndigheden til plejefamilien (familjehemsföräldrarna) bør benyttes i øget udstrækning (Socialstyrelsen, 1997b).

8.8.

Børns retssikkerhed og retsbeskyttelse

Selv om samfundet skal beskytte børn mod dårlige opvækstvilkår, hvilket fremgår utvetydigt af landenes lovgivning, vækker tvangsindgreb over for familier ofte stærke reaktioner i offentligheden.

Der bliver sat spørgsmålstegn ved, hvorvidt der er tale om magtfordrejning og vilkårlige indgreb i uskyldige borgeres liv fra det offentliges side. Går man i dybden, er der ikke tale om tilfældige indgreb over for sagesløse borgere. Det er oftest sager, hvor forvaltningen har kendt familien gennem en længere periode, og hvor tvangsindgrebet er den seneste af en række foranstaltninger.

Spørgsmålet om barnets retssikkerhed og retsbeskyttelse er naturligvis interessant, når det drejer sig om foranstaltninger af så indgribende karakter, som tvangsanbringelser er. Opdelingen i retssikkerhed og retsbeskyttelse er inspireret af den danske Graversen-betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge (Betænkning 1212, 1990). Ved *retssikkerhed* sigtede man i Graversen-udvalget til, at barnet og forældrene ofte har overensstemmende interesser i at blive beskyttet mod det offentliges magtfordrejning eller magtfuldkommenhed. I erkendelse af at de gældende bestemmelser om retssikkerhed undertiden blev en ensidig varetagelse af forældrenes interesser, var Graversen-udvalget også interesseret i at se på børns retsbeskyttelse i tilfælde af uoverensstemmelse mellem barnets og forældrenes interesser

“Med begrebet retsbeskyttelse af børn tænkes der på et retligt værn imod overgreb mod børn og imod opvækstvilkår, der skader barnets sundhed eller udvikling” (Betænkning 1212, 1990 p. 59).

I praksis kan retssikkerhed og retsbeskyttelse ikke altid adskilles fra hinanden. Retten til at blive hørt i en tvangsanbringelsessag bidrager fx til at sikre, dels at kommunen ikke iværksætter foranstaltninger hen over hovedet på barnet, dels at eventuelle uoverensstemmelser mellem forældre og barn afdækkes.

Debatten om børns selvstændige retssikkerhed og retsbeskyttelse er blevet fremmet af, at samtlige nordiske lande har ratificeret FN's Børnekonvention i starten af 1990'erne. Børnekonventionens bærende ide om, at der i en eventuel uoverensstemmelse mellem barnets og forældrenes ønsker skal tages hensyn til barnets

bedste, afspejles direkte i landenes lovgivning med visse variationer i formulering og praksisfelter.

Eksempler på lovgivningens hensyntagen til barnets interesser er fx, at man i **Finland, Island og Norge** ikke kan/skal hjemgive barnet, hvis det vurderes at være bedre for barnet at forblive på anbringelsesstedet, uanset hvor meget forholdene i hjemmet er blevet stabiliseret. I **Danmark og Sverige** vil forældrenes "normalisering" i mange tilfælde betyde, at kriterierne for tvang bortfalder, og at forældrene derfor vil kunne kræve barnet hjem. Denne problemstilling er ganske interessant, da en hjemgivelse for nogle børns vedkommende snarere må betegnes som en fjernelse fra det miljø, hvor barnet har slået rod og fundet sig en stabil base - en dobbelt fjernelse. Man bemærker desuden i **finsk** lov, at hvis der i en sag er uoverensstemmelse mellem barnets og forældrenes interesser, skal der vælges den løsning, som må skønnes at være bedst for barnet. Finsk lov fastlægger desuden, at det er sagsbehandlerens ansvar, at barnets behov tilgodeses (- hvilket i praksis skaber et dilemma for sagsbehandleren, der skal samarbejde med forældrene efter en anbringelse).

Af den **norske** barnevernlov fremgår det (§ 4-1), at hensynet til barnets bedste er afgørende ved valg af tiltag etc. Hvis der er modstridende interesser mellem barn og forældre, er barnets interesse udslagsgivende. Kan princippet om barnets bedste ikke afgøre sagen, skal man bruge de to øvrige hovedprincipper i barnevernloven, princippet om det mildeste indgreb (mindsteindgrebsprincippet) samt det biologiske princip (at barnet bør vokse op med sine forældre, jf. Barne- og Familiedepartementet, 1996). I **Sverige** findes der både i SoL og LVU bestemmelser om, at børn skal høres i offentlige anliggender. Pr. 1. januar 1998 er der i SoL indført en bestemmelse om, at når en foranstaltning vedrører et barn, skal barnets holdninger tilvejebringes (klarlægges). Der skal desuden tages hensyn til barnets vilje alt efter alder og modenhed.

Man må imidlertid ud fra praksis konstatere, at det ikke er nogen enkel opgave for børneværnet i de enkelte lande at få barnets be-

hov og ønsker i centrum. Backe-Hansen & Havik (1997b) skriver, at det eksplicit er børneværnets opgave at varetage netop barnets interesser, samtidig med at forskningen viser (og det gælder i princippet alle de nordiske lande), at børnene er for usynlige og for lidt involverede i børnesager (jf. også Egelund, 1997). Backe-Hansen & Havik (op.cit.) mener, at man må rejse en diskussion af, hvor langt man skal gå for at få barnets mening frem.

Formuleringer som hensynet til barnets bedste, barnets tarv og barnets interesser er derfor ikke mirakelredskaber, der gør overvejelserne omkring en eventuel tvangsanbringelse enkle. Vurderingen af, hvad der i den konkrete sag faktisk vil være til barnets bedste, er ofte ganske vanskelig og kompleks, hvad litteraturen også vidner om (se fx Corander, 1994). I nogle tilfælde vil man tilmed opleve, at barnets bedste (nemlig at være anbragt uden for hjemmet) vil stå i modsætning til barnets udtrykte ønske om at forblive i hjemmet eller at komme hjem så hurtigt som muligt.

Børns rettigheder

De respektive lande forholder sig lidt forskelligt til spørgsmålet om barnets rettigheder i en anbringelsessag. Debatten på det nordiske ekspertseminar i forbindelse med undersøgelsen viste imidlertid, at børns retssikkerhed ikke blot er et spørgsmål om formalia. Den er i høj grad også et spørgsmål om, i hvilken udstrækning og på hvilken måde landene søger at realisere lovens intentioner, hvilket ikke kan aflæses af selve lovgivningen.

Fælles for landenes lovgivning er intentioner om, at børnene skal informeres om deres sag og tages med på råd. **Island** og **Finland** ekspliciterer, at barnskydds-/socialnævnet efter anbringelsen skal informere barnet så udførligt som muligt om, hvorfor det har været nødvendigt at anbringe det uden for hjemmet, samt om hvilke planer der er lagt for anbringelsesforløbet.

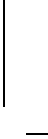
Et af de områder, hvor landene adskiller sig fra hinanden, gælder, hvorvidt barnet er part i en (tvangs-)anbringelsessag. I **Danmark**, **Finland** og **Norge** er unge på 15 år og derover altid part i en sag,

der vedrører dem selv. Det vil bl.a. sige, at de skal give samtykke til en anbringelse, for at der kan være tale om et frivilligt tiltag. De 15-årige og derover har desuden ret til selv at udtale sig i sagen samt til at klage over en afgørelse. For **Norges** vedkommende er barnet - uanset alder - altid part i en tvangsanbringelsessag som følge af adfærdsproblemer hos barnet selv. I **Sverige** er dette yderligere skærpet, idet et barn uanset alder er part i alle sager, hvor der er truffet en afgørelse, der indebærer tvang. I **Island** har børn og unge ikke partsrettigheder i en anbringelsessag, men børn skal i al almindelighed gives mulighed for at udtale sig, når de berøres af en sag. For børn fyldt 12 år er dette obligatorisk. I særlige tilfælde kan barnskyddsnettet udpege en særlig talsmand for barnet.

Alle landene har nedfældet retningslinier for høring af børn under 15 år. I **Danmark** er der krav om, at 12-14-årige børn høres, før der tages beslutning om en anbringelse uden for hjemmet. Børn under 12 år kan gives mulighed for en samtale med fx sagsbehandleren, såfremt barnets modenhed tilsiger det, og dette praktiseres i vidt omfang. I tilfælde af tvangsanbringelse skal barnets holdning til anbringelsen dog altid fremgå af forvaltningens indstilling til børn og unge-udvalget.

I **Finland** har de 12-14-årige ligeledes ret til at blive hørt. Hvis børn i alderen 12-14 år modsætter sig en anbringelse uden for hjemmet, vil der skulle anbringes efter tvangsreglerne, selvom forældrene samtykker til anbringelsen. **Finland** har den laveste alder for selvstændig klageret, nemlig 12 år. I **Island** har børn på 12 år og derover ret til at udtale sig, men et manglende samtykke påvirker formelt set ikke sagens udfald. Også børn under 12 år kan gives mulighed for at udtale sig. I **Norge** har børn fyldt 12 år ret til at udtale sig i sagen, mens man i **Sverige** skal være fyldt 15 år for at have udtaleret. Et såkaldt offentligt "biträde", der også er den mindreåriges legale repræsentant (ställeföreträdare) kan tale på den under 15-åriges vegne.

I **Danmark** og **Finland** har unge på 15 år og derover ret til at få en egen advokat stillet gratis til rådighed. I **Norge** og **Sverige** har



det barn, der er part i en sag, ret til gratis juridisk bistand uanset alder. **Sverige** har desuden et princip om, at børn uden hindring skal kunne komme til at tale med en sagsbehandler eller anden ansat i socialtjänsten, enten personligt eller pr. telefon, når de har del i en sag.

Det **norske** fylkesnævn kan udnævne en talsmand for barnet. Formålet er, at barnets mening skal kendes, før der træffes en afgørelse, som berører barnet. Talsmanden skal have særlig erfaring i at tale med børn. Efter samtalen med barnet redegør talsmanden som vidne for barnets synspunkter. Ordningen er rettet mod sager, hvor barnet ikke har selvstændige partsrettigheder.

Børns fortrolighed

Jf. forvaltningsloven har sagsbehandlerne i **Danmark** notatpligt, hvis barnet kommer med oplysninger af betydning for sagens afgørelse. Forældrenes ret til aktindsigt jf. retssikkerhedsloven giver dem ret til at vide, hvad barnet har udtalt i sagen. Man kan undtagelsesvist yde barnet den beskyttelse at undtage visse oplysninger fra aktindsigt, hvis der er tungtvejende hensyn til barnet, der taler derfor. Den samme beskyttelse findes i **Island, Norge og Sverige**. Problemet set fra barnets side er, at man ikke kan love barnet fortrolighed på forhånd. Det kan betyde, at barnet afholder sig fra at fortælle vigtige oplysninger (Bang & Hansen, 1998; Kähler, Højgaard Pedersen & Schwartz, 1997). Først i det øjeblik forældrene begærer aktindsigt, tages der stilling til et evt. behov for at beskytte barnet mod, at forældrene får oplyst, hvad det har sagt.

Aldersgrænser og myndighed

Der er nu fælles myndighedsalder i alle landene ved det fyldte 18 år. **Island** har netop fået dette indført i 1998. På trods af samme myndighedsalder er der ikke de samme aldersgrænser for, hvornår der kan træffes bestemte afgørelser (figur 8.5).

I **Danmark** ophører en tvangsanbringelse, når den unge fylder 18 år. En anbringelse kan fortsætte som et frivilligt ophold (place-

ring/vistelse), til den unge fylder 20 år. I **Finland** ophører omhændertagande altid, når den unge fylder 18 år eller gifter sig. Til gengæld er de finske kommuner forpligtet til at iværksætte efterværn frem til den unge fylder 21 år. Også i **Island** kan frivillige foranstaltninger jf. barnavernsloven fortsætte ud over det 18. år.

Figur 8.5. Indgrebsalder

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|---|--|--|--|
| Tvangsforanstaltninger ophører, når den unge fylder 18 år. | Omsorgsovertagelse ophører altid, når den unge fylder 18 år eller bliver gift. | Der kan ikke besluttes tvangsforanstaltninger for unge over 18 år, mens frivillig anbringelse kan fortsætte ud over det 18. år med den unges samtykke. | Frivillige tiltag, iværksat før den unge fylder 18 år, kan med samtykke opretholdes til den unge fylder 23 år. | Tvangsanbringelser pga. problemer i hjemmemiljøet kan besluttes for børn og unge under 18 år og skal ophøre senest, når den unge fylder 18 år. |
| Hvis den unge samtykker, kan anbringelsen fortsætte som et frivilligt ophold, indtil den unge fylder 20 år. | Socialnämndens pligt til at arrangere efterværn (eftervård) ophører, når den unge fylder 21 år. | | En § 4-24-anbringelse, besluttet inden det fyldte 18. år, kan gennemføres, selv om barnet fylder 18 år i forløbet. Eftervård kan pågå, til den unge fylder 23 år. | Tvangsanbringelser pga. adfærdsproblemer kan besluttes for unge, som endnu ikke er fyldt 20 år og skal ophøre senest, når den unge fylder 21 år. |

Norge kan en tvangsanbringelse som følge af adfærdsproblemer fortsætte ud over det 18. år, hvis beslutningen er taget, inden den unge fylder 18 år. Dette er ikke muligt, hvad angår tvangsanbringelser som følge af problemer i hjemmemiljøet. Stortinget har med virkning fra 1. september 1998 vedtaget, at frivillige tiltag kan opretholdes, indtil den unge fylder 23 år.

I **Sverige** kan der vedtages tvangsanbringelse jf. LVU § 3 på grund af den unges egen adfærd, frem til den unge fylder 20 år, og den skal ophøre, inden den unge fylder 21 år. Man kan, ligesom i **Norge**, ikke tvangsanbringes på grund af problemer i hjemmemiljøet, efter at man er fyldt 18 år.

8.9.

Klagemuligheder

I alle 5 lande kan man få efterprøvet en beslutning om tvangsanbringelse i en instans, der er uafhængig af forvaltningen. Eksistensen af en uafhængig klageinstans (et af de krav, der er nævnt i FN's Børnekonvention), må betragtes som grundlæggende for retssikkerheden, når der, som ved tvangsanbringelser, gribes dybt ind i børnenes og familiernes situation (Grinde, 1996). Klagemuligheder er en garanti for parternes legale rettigheder (Korpinen, 1995). I det omfang der er tale om skønsmæssige afgørelser, forstærkes vigtigheden af at kunne overklage afgørelsen.

I **Danmark** er 1. klageinstans Den Sociale Ankestyrelse, som er en landsdækkende forvaltningsmyndighed. Klagen over en tvangsanbringelse skal indbringes for Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at afgørelsen er truffet. I Ankestyrelsen træffes afgørelsen af 2 ankechefer og 2 beskikkede medlemmer (lægfolk). Desuden er det praksis, at der deltager en børnepsykiatrisk speciallæge som rådgiver på mødet. Den Sociale Ankestyrelse har en særlig kompetence til efter underretning eller af egen drift at pålægge kommunerne at iværksætte bestemte foranstaltninger, fx tvangsanbringelse, undersøgelse af barnet eller en lægelig undersøgelse eller behandling. Ankestyrelsens afgørelse kan indbringes for landsretten. Landsretten optræder i disse tilfælde som en specialdomstol, idet landsretten ud over de 3 dommere tiltrædes af 2 dommere, der er sagkyndige inden for børneforsorg samt inden for børne- eller ungdomspsykiatri eller -psykologi. I særlige (principielle) tilfælde kan sagen efter tilladelse indbringes for Højesteret, hvilket sker yderst sjældent.

I **Finland** kan man inden 30 dage efter, at socialnævnet har besluttet at indstille til länsrätten om anbringelse/omhændertagande uden samtykke, klage til socialnævnet over dette. I disse tilfælde behandler länsrätten socialnævnets indstilling samt de private parter anke samtidig. Hvis de private parter først anker afgørelsen, efter at länsrätten har taget stilling til socialnævnets indstilling, klages direkte til länsrätten. Länsrätten er en regional forvaltningsdomstol sammensat af 2 jurister og 1 børnesagkyndig. Hvis länsrättens afgørelse går klageren imod, kan sagen ankes videre til Högsta Förvaltningsdomstol, som besættes med 5 dommere, der alle er jurister. Länsrätten er ikke part i en sag, der ankes til högsta förvaltningsdomstol, og länsrätten kan ikke tage sager op af egen drift (figur 8.6).

Figur 8.6.
Klagemuligheder i tvangsanbringelsessager.

| | Danmark | Finland ¹⁾ | Island | Norge | Sverige |
|----------------------------------|--|---|---|----------------------------------|---|
| Besluttende myndighed | Børn og ungeudvalg (kommunalt) | Socialnämnd (kommunalt) Länsrätt (regionalt) | Barnskyddsnämnd (kommunalt) | Fylkesnemnd (statsligt) | Länsrätt (regionalt) |
| 1. klageinstans | Den Sociale Ankestyrelse (landsdækkende forvaltningsmyndighed) | Länsrätten (regional forvaltningsdomstol) | Barnskyddsrådet (landsdækkende forvaltningsmyndighed) | By-/herredretten (lokal domstol) | Kammarrätten (regional forvaltningsdomstol) |
| Sammensætning af 1. klageinstans | 2 ankechefer ²⁾ 2 beskikkede lægmedlemmer | 2 jurister 1 børnesagkyndig | 1 jurist 2 lægmedlemmer | 1 dommer 2 meddommere | 3 jurister 2 domsmænd |

1) I Finland afhænger klageproceduren af, på hvilket stadium i processen de private parter klager (besværrer). Her er redegjort for länsrätten og dens sammensætning.

2) Danmark har en praksis med deltagelse af en børnesagkyndig rådgiver i ankemødet.

Island har kun én klageinstans, barnskyddsrådet, som er en landsdækkende forvaltningsmyndighed. Barnskyddsrådet består af en formand samt 3 medlemmer, der er udpeget af socialministeren

for en 4-års periode. Formanden skal være kvalificeret til at være dommer i byretten. Barnskyddsrådet skal komme med sin afgørelse hurtigt og inden 6 måneder efter, at sagen er blevet indbragt for rådet. **Island** har således den længste frist for at få behandlet en klage i første instans over en afgørelse på dette område.

I **Norge** er første klageinstans over fylkesnævnets beslutning by- eller herredsretten, som er en lokal domstol. I disse sager besættes retten med 3 dommere. Der er ikke noget krav om særlig børnesagkyndig ekspertise i 1. klageinstans, men meddommerne har ofte kompetence inden for området. Desuden udnævner retten sagkyndige til udredning af sagen. By- eller herredsrettens afgørelser kan ankes videre til lagmansretten.¹⁵⁾ Lagmannsrettens afgørelse kan i særlige tilfælde indbringes for Høyesterett, hvilket sker sjældent.

Da alle tvangsanbringelser i **Sverige** skal beslattes af länsretten, som er en domstol på regionalt plan, betyder det, at evt. klager over länsrettens beslutning sker til kammarrätten. Der findes i alt 4 kammarrätter, som er beslutningsdygtige (domför) med 3 jurister og 2 politisk valgte nævnsmand.

Som det fremgår af figur 8.6, adskiller landene sig således ved arten af 1. klageinstans (bl.a. som en følge af, at de organer, der har kompetence til at træffe afgørelse i tvangsanbringelsessager, ligeledes er placeret i forskelligt regi). I **Danmark** og **Island** er 1. klageinstans en landsdækkende forvaltningsmyndighed. I **Finland** er der tale om en regional forvaltningsmyndighed, i **Norge** en lokal domstol og i **Sverige** 4 landsdækkende kammarrätter.

Landene varierer også noget med hensyn til den faglige repræsentation i klageinstansen. **Finland** har jurister, lægmænd og børnesagkyndige repræsenteret i länsrätten. **Danmark, Island** og **Sverige** har ankechefer/jurister og lægmænd/domsmand.¹⁶⁾ **Danmark**

15) Lagmansretten er en parallel til landsretten i Danmark.

16) Dette har været genstand for nogen diskussion i **Sverige**, hvor kritikere mener, at det sagkyndige element i domstolene er for lille.

har dog en praksis, hvor en børnesagkyndig deltager som rådgiver i ankemødet, men uden stemmeret. I **Norge** er der ikke et formelt krav om børnesagkyndig repræsentation, men dommerne er ofte børnesagkyndige, og der er en omfattende brug af specielt udnævnte sagkyndige til sagens udredning.

Hvad angår adgangen til at kunne klage over en afgørelse om tvangsanbringelse, er det værd at notere sig, at i **Finland** har børn fyldt 12 år egen ret til at klage over afgørelsen. I **Danmark**, **Norge** og **Sverige** skal man være fyldt 15 år for selv at være klageberettiget. I **Sverige** har børn under 15 år dog mulighed for at klage via en legal repræsentant for barnet (offentligt biträde), såfremt der tages beslutning om at anbringe barnet (beredas vård). I **Island** har børn og unge under 18 ikke selvstændig klageret (figur 8.7).

Finland og **Island** har et relativt bredt partsbegreb, hvilket afspejler sig i, at også personer, der har eller umiddelbart før tvangsanbringelsen har haft den daglige omsorg for barnet, har selvstændig ret til at klage over en afgørelse om tvangsanbringelse. Det vil sige, at fx bedsteforældre og plejefamilier kan være klageberettigede i nogle sager. Partsbegrebet er strammere i **Danmark** og **Norge**. Begge steder kan fx en plejefamilie dog få partsrettigheder i en sag om flytning af et barn fra et anbringelsessted til et andet.

Der er nogen forskel på den kompetence, der er tillagt 1. klageinstans. I **Danmark** kan Den Social Ankestyrelse af egen drift beslutte, at kommunen skal iværksætte bestemte foranstaltninger, fx tvangsanbringelse. I **Finland** kan länsrätten beslutte, at bestemte foranstaltninger skal afbrydes eller ikke iværksættes, men kan ikke selv tage sager op til behandling. I **Island** kan barnskyddsrådet heller ikke selv tage sager op, men rådet kan sende en sag tilbage til genvurdering eller selv søge ny information.

Hvad angår tidsfrister for at indbringe en klage over en tvangsanbringelse til 1. klageinstans, er der, som det fremgår af figur 8.7, ikke de store forskelle. Forskellene er noget større, når det drejer sig om tidsfristerne for sagsbehandling. Her har **Danmark** relativt

Figur 8.7.

Klageret, sagsbehandlingsfrister samt 2. klageinstanser i tvangsanbringelsessager.

| | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|--|--|---|--|--|---|
| Klageberettigede til 1. klageinstans over afgørelse om tvangsanbringelse | Indehaverne af forældremyndigheden og den unge på 15 år og derover. Kommunen kan ikke få prøvet en indstilling om tvangsanbringelse, som børn og unge-udvalget har underkendt | Børn fyldt 12 år, de biologiske forældre, indehavere af forældremyndigheden samt andre, der har eller umiddelbart før anbringelsen har haft ansvar for barnets pleje og opvækst. Desuden kan socialnævnet klage over länsrettens afgørelse | Forældre, indehavere af forældremyndigheden eller andre, som er tæt knyttet til barnet | Forældre eller indehavere af forældremyndigheden. Kommunen kan ikke selv rejse sag, men er part i en sag, hvor fylkesnævnet går imod det kommunale forslag om at tvangsanbringe ¹⁾ | Den beslutningen angår, hvis den går vedkommende imod, (forældre/indehavere af forældremyndighed, unge fyldt 15 år). Repræsentanter (bitræde) for børn under 15 år, hvis der besluttes anbringelse (vård). Socialnævnet kan klage over länsrättens afgørelse, når nævnet selv er ansøger, og når nævnets beslutninger ankes |
| Sagsbehandlingsfrist i 1. klageinstans | Inden 8 uger | Skal behandles hurtigt (i brådskande ordning) | Så hurtigt som muligt og inden 6 måneder | | Sager jf. LVU ²⁾ skal behandles hurtigst muligt (skyndsamt) |
| 2. klageinstans | Landsretten som specialdomstol, tiltrådt af børnesagkyndige | Högsta Förvaltningsdomstol | Findes ej. Domstolene kan af egen drift tage myndighedsafgørelser op | Lagmannsretten | Regeringsrätten |

1) Der foreligger et forslag til lovændring, som indebærer, at kommunen kan kræve retslig prøvelse af fylkesnævnets beslutninger.

2) Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

korte tidsfrister i 1. klageinstans, før der skal foreligge en afgørelse, nemlig 8 uger. **Island** har en mere vid frist, idet sagen skal behandles hurtigt og inden 6 måneder. For **Finlands** vedkommende er det anført, at sagen skal behandles hurtigt (i brådskande ordning) uden nogen nærmere tidsangivelse. I **Sverige** skal sager med

hjemmel i LVU behandles hurtigst muligt (skyndsamt). Hvis den unge er foreløbigt anbragt (tillfældigt omhændertagen), eller der er truffet afgørelse om et midlertidigt forbud mod at flytte den unge, skal länsrätten afgøre sagen inden 2 uger fra den dag, ansøgningen kom ind. Denne frist kan i visse tilfælde forlænges.

Endelig fremgår det af figur 8.7, at **Island** ikke har en 2. klageinstans. **Danmark** og **Norge** har som 2. klageinstans almindelige domstole, mens det i **Finland** og **Sverige** er forvaltningsdomstole.

8.10.

Ligheder og forskelle

På baggrund af undersøgelsen kan man konkludere, at der på den ene side er tale om en række overordnede ligheder i de nordiske landes måder at tackle tvangsanbringelser på. På den anden side er der også en række væsentlige forskelle såvel i lovgivning som praksis.

Ligheder i lovgivningen

- I alle landene har *kommunen* ansvaret for at tage initiativ til anbringelsessagen.
- *Kriterierne for at gribe ind med en tvangsanbringelse* er forbløffende ens, ofte med næsten det samme ordvalg.
- Der stilles særlige *krav til sagsbehandlingen* i tvangssager, fx om udarbejdelse af planer med et bestemt indhold.
- *Kompetencen* til at *træffe afgørelse* om tvangsanbringelse kan ikke delegeres til forvaltningen.
- Der er knyttet særlige *retssikkerhedsmæssige* (rättsskyddsmässiga) *procedurer* til tvangsanbringelser.
- Der er i alle lande *mulighed for at klage* over en afgørelse om tvangsanbringelse til en uafhængig klageinstans.
- Det er muligt at iværksætte en *foreløbig anbringelse* (brådskan-de/omedelbar omhændertagande/omsorgsovertagelse), såfremt fjernelsen af barnet fra hjemmet ikke kan afvente den sædvanlige procedure knyttet til en tvangsanbringelse.

Forskelle i lovgivning og praksis

Der er imidlertid også visse forskelle i lovgivning og praksis.

- For det første må man fremhæve *forskellene i* indholdet af *tvangsanbringelsesbegrebet*, som gør det vanskeligt at sammenligne omfanget af tvangsanbringelser på tværs af lande.
- Der er desuden forskelle i, hvorvidt *kompetencen til at træffe afgørelse* om tvangsanbringelse er placeret i kommunalt, regionalt eller statsligt regi, samt hvorvidt der tale om forvaltningsmyndigheder eller forvaltningsdomstole.
- I forlængelse heraf er der forskel på *klageinstansernes* regi og sammensætning
- Der er store forskelle i *anbringelsesfrekvenser*. Danmark anbringer ca. dobbelt så stor en andel af de 0-17-årige, som de øvrige lande gør. Med hensyn til tvangsanbringelsesfrekvenser ligger Danmark til gengæld lavest, idet ca. 10 pct. af alle anbringelser sker med tvang. Norge og Finland har en særstatus, hvor alle anbringelsessager med omhændertagande eller omsorgsovertagelse sker med tvang.¹⁷⁾
- Der er store forskelle i *omfanget af foreløbige anbringelser*. Mens de nærmest er fraværende i Danmark, er de i Sverige så udbredte, at det nærmer sig til at være kutyme, at der træffes en foreløbig beslutning, den første gang et barn eller en ung er genstand for en anbringelse uden for hjemmet.
- *Anbringelsestedernes samlede profil* varierer noget. Danmark har den største andel anbragte på andre typer af anbringelsesteder end familiepleje og døgninstitution (30%). Norge og Sverige har omkring 80 pct. af de anbragte i familiepleje mod Danmarks og Finlands 42-49%. Sverige har desuden langt flere pladser på sikrede afdelinger med begrænsninger i den unges frihed, end de øvrige lande.
- Der er nogle forskelle i børn og unges *retsbeskyttelse*, uanset at alle lande tilstræber at leve op til intentionerne i FN's Børnekonvention.
- Med hensyn til muligheden for at foretage *indgreb over for forældrene* har man jf. den islandske barnavernslov hjemmel til

17) Det kan diskuteres, hvorvidt man skal regne Finlands og Norges placeringer som hjælpeforanstaltninger som ækvivalenter til de øvrige nordiske landes frivillige placeringer. Jeg har dog valgt at forstå disse placeringer som frivillige støttetiltag på linie med Danmarks og Islands støtteplaceringer.

at fjerne en voksen i barnets husstand fra hjemmet og til at give bøde til voksne, der fx truer eller straffer et barn. I Norge giver barnevernloven hjemmel til at gribe ind over for forældrene med fratagelse af forældremyndighed samt tvangsadoption. I den forstand kan indgreb over for forældrene af hensyn til barnet være mere oplagte i norske og islandske børnesager, hvor disse indgreb i fx Danmark er hjemlet i en helt anden lovgivning, end anbringelser er.

Hvorfor er der forskel?

Hvorfor er der disse forskelle i anbringelsespraksis, når lovgivningen i store træk rummer de samme krav til et godt børneliv og de samme kriterier for, hvornår man skal gribe ind med en tvangsanbringelse? Og hvilke konsekvenser har de beskrevne forskelle i lovgivning og praksis for de børn og familier, der bliver genstand for en tvangsanbringelse?

Der er ikke noget enkelt svar herpå, men en række elementer kan bidrage til forståelsen af praksisforskellene. Grinde (1989, 1995), som forestod en stor undersøgelse af nordisk børneværn i 80'erne, peger i sine konklusioner på, at mange af de aktuelle forskelle, vi finder i nordisk børneværn, ikke kan forklares på baggrund af hverken lovgivning eller statistikker. Forskelle i praksis er i høj grad også betinget af forskelle i tænkemåde, fx hvorvidt en anbringelsesproces er domineret af terapeutiske og behandlingsmæssige eller af juridiske paradigmer, og i de prioriteringer der foretages i den konkrete sag, fx vurderingen af hvad der vil være til barnets bedste.

“De usynlige kulturelle rammene er vanskelig å registrere uten at en stilles overfor alternative perspektiv på hva som andre ser som “rett og galt”, farget av andre tradisjoner og kulturelle forutsetninger. Forskjeller i “nasjonal tenkning” gjør det vanskeligere å generalisere erfaringer mellom landene” (Grinde, 1995, p. 98).

Danmark har på et tidligt tidspunkt, på linie med de øvrige lande i Mellem- og Sydeuropa, haft en stærk institutionskultur og har

også i dag et stort og varieret udbud af døgninstitutioner. Danmark har også i nordisk sammenhæng haft ry for at have en høj omsætning af anbragte børn og unge over året, hvilket vidner om mange korte anbringelsesforløb. Finland og især Sverige har langt flere foreløbige anbringelser. Man kan derfor have en hypotese om, at en række af de forløb, der i Danmark registreres som korterevarende anbringelsesforløb efter de almindelige anbringelsesparagraffer, i Finland og Sverige registreres som foreløbige anbringelser.

Mange andre faktorer må antages at spille ind på anbringelsesområdet. Hvad angår den økonomiske udvikling, har landene absolut ikke været gennem en bare tilnærmelsesvis ens periode. **Danmark** og **Norge** har i 80'erne haft en periode med økonomiske stramninger og en historisk høj arbejdsløshed. I løbet af 90'erne er udviklingen imidlertid gået i den anden retning, arbejdsløsheden er den laveste i mange år, der er mangel på arbejdskraft inden for udvalgte områder, og man slås i begge lande med at holde lønninger, forbrug og inflation i ave. I **Finland** og **Sverige** har det stået noget nær modsat til. Op gennem 90'erne har begge lande været gennem en økonomisk recession, kæmpet med dårlige økonomiske konjunkturer og høj arbejdsløshed. Der er dog tegn på, at udviklingen er ved at vende. Især i **Finland** har den økonomiske nedtur medført beskæring og omprioritering af udgifterne i socialektoren. Dette har påvirket børneværnet sådan, at tærsklen for, hvornår det offentlige griber ind med en social foranstaltning, er blevet forhøjet. Problemerne skal være relativt tungere, før der er råd til at bruge offentlige ressourcer på dem. **Island** har i forhold til de andre lande været gennem en mere stabil periode med visse udsving, men uden de markante op- eller nedture som de andre lande.

Det er ikke muligt at uddrage en entydig konklusion om, på hvilken måde økonomisk op- og nedgang påvirker anbringelsesområdet. Heino & Sallila (1998) siger herom:

“Det er en interessant fråga hur varje tids varderingar syns i tidens diskussion och hur malen för sparandet påverkas av den ekonomiska utvecklingen. Fragan om hur depressionen hanger samman med barnskyddet vanter ännu på ett svar” (Heino & Sallila, 1998, p. 3)

Mange andre faktorer på makroniveau spiller ind på udviklingen af bornevernet. Det er fx:

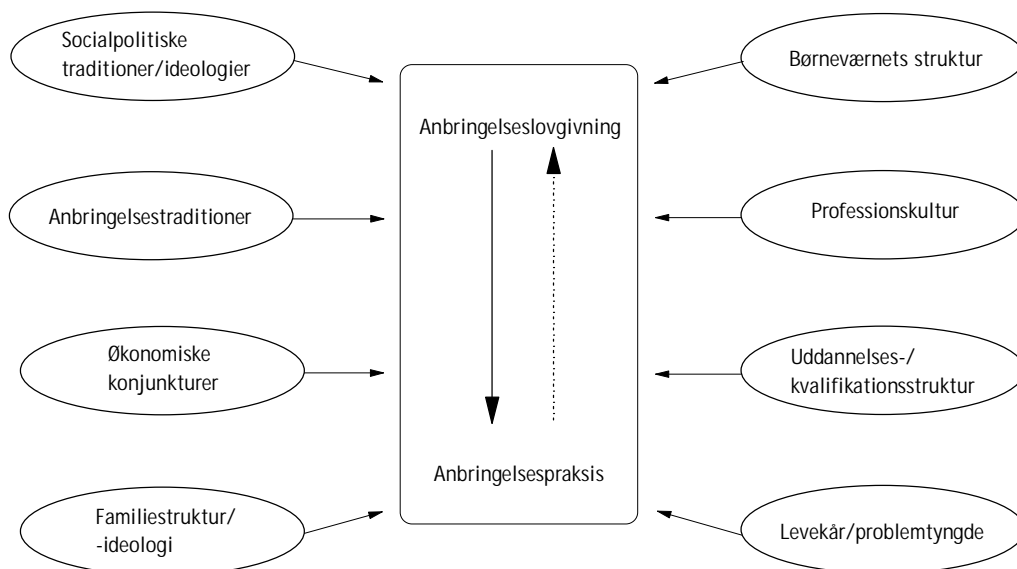
- de overordnede socialpolitiske traditioner og ideologier,
- bornevernet opbygning og finansieringsstruktur, professionskulturer blandt ansatte inden for bornevernet,
- uddannelses- og kvalifikationsstruktur,
- familiestruktur og -ideologi, opfattelsen af ansvarsfordelingen mellem stat og familie,
- demografiske forhold, levekår og problemtyngde i de enkelte kommuner.

Vi må antage, at fx bornevernet måde at fungere på som samlet organisation påvirkes af den dominerende socialpolitiske ideologi. Samtidig påvirkes ideologien igen af erfaringerne fra praksis, når det fx viser sig, at forebyggende arbejde ikke er nok til at overflodiggore anbringelser. Eller når vi må erkende, at selv det bedste velfardssystem endnu ikke har formået at afskaffe det, der ofte betegnes som den sociale og kulturelle arv. Der er således med et fint ord tale om en dialektisk proces, et gensidigt pavirkningsforhold. Desuden påvirkes samfundene af og i det internationale samfund. Ratificeringen og implementeringen af FN's Bornekonvention i de nationale love er et eksempel herpå.

Man kan betragte anbringelsesområdet og nogle af de faktorer, der påvirker det, således som det fremgår af figur 8.8. I centrum står anbringelseslovgivningen som en basal ramme for det offentlige praksis på anbringelsesområdet. Praksis har imidlertid også en vis feed back-effekt på lovgivningen, der kan justeres, fx når det viser sig, at loven ikke fungerer optimalt. Uden for denne relation mellem lovgivning og praksis findes en rekke faktorer, der

kan influere på anbringelsesområdet. Vi har ikke systematisk viden om, hvordan samspillet er mellem lovgivning og praksis på den ene side, og de øvrige faktorer på den anden side, og hvilke faktorer der fx virker mere ind på relationen imellem lovgivning og praksis end andre.

Figur 8.8.
Forholdet mellem lovgivning og praksis.



Perspektiver

Når man forsøger at danne sig et overblik over udviklingen på anbringelsesområdet i sin helhed og tvangsanbringelsesområdet i særdeleshed, er der mangel på valide, sammenlignelige data, der ville kunne muliggøre mere dybtgående, komparative studier.

Skal man dybere ned i forståelsen af forskellene i anbringelsessystemerne og konsekvenserne heraf, vil det være nødvendigt at udvikle begreber og måleinstrumenter, der muliggør sammenlignen-

de studier af praksis i de enkelte lande. Her vil det fx være interessant at undersøge:

- Hvad skal der til, for at en sag bliver til en sag i de enkelte lande?
- Hvilket "problemniveau" skal være til stede, for at der iværksettes henholdsvis frivillige og tvangsmæssige anbringelser?
- Hvilke overvejelser ligger bag valget af forskellige typer af anbringelsessteder?
- Hvilke forskelle er der i indsatsen over for forældrene før og under anbringelsen, og kan forskelle heri bidrage til at forklare forskelle mellem landene i fx anbringelsens varighed, omfanget af genanbringelser m.v.?
- Hvilke værdier er dominerende på anbringelsesområdet (fx værdier om barnets bedste, om permanente anbringelser, om betydningen af kontakten med de biologiske forældre etc.)?
- Hvordan oplever barnet selv anbringelsen uden for hjemmet, hjælpen før anbringelsen, graden af involvering, muligheden for at give sin mening til kende etc.?

Det ville være nyttigt for de enkelte lande, men også unikt i international sammenhæng at iværksætte en prospektiv undersøgelse, fx en forløbsundersøgelse af børn, der anbringes inden for en given periode i de nordiske lande. Man ville i givet fald kunne følge børnene over tid og undersøge, hvad der kendetegner de problemstillinger, de kommer med; hvor længe har de været kendt i det offentlige hjælpesystem, og hvor længe bliver de i systemet på hvilken type anbringelsessted; hvilken indsats iværksettes over for barn og forældre under anbringelsen, hvornår hjemgives det enkelte barn, hvem genanbringes osv. En sådan undersøgelse ville kunne bringe forskningen – og dermed forhåbentlig også praksis – et stort skridt fremad.

English Summary

This research report has been carried out at the initiative of the Danish Social Appeals Board. The objective of the study is to undertake *“a comparative description of the Nordic countries’ legislation in the field of child placement outside the home with the starting point in Denmark.”* One of the factors which makes it interesting to undertake this comparison is that during the past decade, legislation in the domain of placement, both compulsory and with consent, has undergone considerable changes in all five Nordic countries. No comprehensive description has been carried out, and this has resulted in the lack of a basis for cross-national comparison.

This report therefore contains a description of the legal stipulations governing the areas of compulsory placement in the five Nordic countries. It includes questions relating to who has competence to make decisions regarding court ordered placement cases, the criteria for intervention for compulsory placement outside the home, legal security for the private parties involved, the legal protection of children, rules for appeal, etc.

In addition, statistics on child placement are provided for each country. How many children and youth are placed annually outside the home? How large a proportion of these placements are carried out without parental consent? How many provisional placements take place? What is the age distribution of those children and teenagers placed outside the home? What kinds of placement arrangements are used by the various Nordic countries, etc.?

Summary of the survey results

This summary concentrates on the key similarities and differences among the countries covered by the survey, and what discussions and perspectives emerge from these.

Many similarities in legislation and practice

If one examines the child placement legislation in the five Nordic countries, they seem to resemble each other in many areas. One can say that parts of the legislation points in the direction of *a common Nordic placement model*. Hence,

- In all the countries the municipality is responsible for initiating measures for removing the child from the home, and preparation of the case also takes place at the municipality level.
- There are relatively identical criteria for which kind of situations mandate that authorities can/should intervene without parental consent.
- Special demands are placed on case work in these cases, e.g., the demand for the elaboration of a placement plan, the content of the plan being specified by law.
- Competence to make decisions regarding placement outside the home lies in an independent administrative authority or court and cannot be delegated to administration alone.
- There are special legal security stipulations concerning a decision for compulsory out-of-home placement. For example, there is the right to make a statement to the authority making the decision regarding compulsory placement.
- In all the countries, there is the possibility to appeal such a decision to an independent appeals board.
- All the countries allow the possibility to initiate a provisional or emergency placement, insofar as removal of the child from the home cannot wait for the usual procedures connected to compulsory placement.
- During this decade, all countries have ratified the United Nations: The Convention on the Rights of the Child, which is reflected in the wording of the special legal protection measures for children and youth.

It is not only in child placement law but also in their practices that we can identify many similarities among the Nordic countries. In all five countries, foster family care is the most widely

used means of placement, followed by residential institutions. There are great differences, however, in the relative weight of these two types of placement arrangements. Despite these differences, we can identify several common developmental tendencies which also characterise developments at the European level (Helinckx and Colton, 1993). These tendencies include:

- greater emphasis on foster care over the use of residential institutions;
- methodological and organisational development of the placement settings;
- more flexible registration possibilities for the individual child;
- relatively more placements in privately managed homes/institutions and fewer places in publicly-run care.

Important differences

There are, however, some decisive differences among the countries. The most important is the difference in how the concept of compulsory placement is defined by the legislation. Three central, legal distinctions are as follows:

- Placement outside home as a voluntary support measure without any compulsory element, without intervention into the fundamental parental responsibility, the parents being able at any time to request that the child be discharged back to the home (Denmark, Finland, Iceland and Norway).
- Consensual/voluntary placement outside the home with associated procedural demands for casework and elaboration of a plan for the placement activity sequence. Here, too, the parents can at any time request that the child be returned to their custody (Denmark, Iceland and Sweden).
- Compulsory placement outside the home with the associated legal prescriptions and procedural demands, e.g., the decision is to be made by an authority independent of the administration, and it can be appealed. The parents may not take the child back to their own care even if they request it, and a de-

cision can be made to limit contact between parent and child (all 5 countries).

In contrast to the other three countries, Finland and Norway do not have genuine voluntary placements. If the parents and the youth of 12 years and above (Finland)/15 years and above (Norway) grant their consent, the decision on transfer of care can be made by a simplified procedure. If the private parties contest the decision, the decision on transfer of custody care is made with full treatment in “länsrätten”/”fylkesnemnda”. However, a transfer of care is always to be considered a compulsory measure, regardless of whether or not the parents and the child have given consent to the simplified treatment. An intervention is made in parental care, the right to visits between children and parent can be limited, and the parents have *no* right to have their child returned.

These differences mean that in practice it is difficult to compare the extent of compulsory placements outside home. At the same time, at the more concrete level, there are several differences in the legislation and in the procedures derived from this legislation:

- Competence to decide on compulsory placement is not delegated to the same type of authority and procedure. In Finland and Sweden, the decision must be recognized in the county court (*länsretten*), which is a regional administrative court. In Denmark and Iceland, competence lies in child and youth committees under the municipal administrative authority (*børn og unge-udvalg* in Denmark, *barnskyddsnevnd* in Iceland), and in Norway with a state administrative authority (*fylkesnemnda*). However, the study provides no evidence as to the extent to which these administrative courts and authorities operate relatively identically or differently in practice.
- Denmark and Norway require the presence of child experts in the competent authority, while this must be aimed at in Iceland. Finland and Sweden do not require child experts in the competent organs.

- In Denmark and Iceland there are certain criteria linked to placement with parental consent and other criteria associated with non-consensual placement. In Sweden voluntary placement occurs when the private parties give their consent and compulsory placement when the parties do not consent. In Finland and Norway, assumption of care always has an element of compulsion regardless of whether the parents accept assumption of care.
- The rights of children and youth in a placement situation (e.g., the right to be heard, to make a statement to the competent authorities, to appeal the case, etc.) are not completely identical. One of the differences concerns the children's and teenagers' rights as parties to the case. Swedish children and youth are always a party in a compulsory placement case *regardless of age*. Norwegian children and youth are (regardless of age) always party in compulsory placement cases without consent due to behavioral problems (in other matters only when they attain 15 years of age). Danish and Finnish youth aged 15 and above are parties in their own case. In Finland, children 12 years of age also have the right to appeal independently, and in both Denmark and Finland 12-year-olds and over have the right to make a statement in their case. In Iceland the child must reach the age of majority (18 years) in order to have genuine rights as a legal party, although 12-year-olds and over have the right to speak on their case to the child protection committee.
- In Denmark and Iceland, the first level of appeal is a country-wide administrative authority, the Social Appeals Board (Denmark) and Child Protection Council (Iceland) (respectively, *Den Sociale Ankestyrelse* and *Barnskyddsrådet*), while in Sweden it is one of four administrative "chamber courts" (*kammarrätt*). In Finland the first level of appeal is to the municipal social committee or to the county administrative court (*länsrätten*), depending on which procedure has taken place prior to the appeal. In Norway, appeals are made to a local court (*byretten/herredsretten*).

- The composition of the appeals authority varies: in Finland the child expert is represented whereas this is not the case in Iceland, Norway and Sweden. Denmark includes the participation of a child expert advisor in the appeals meeting.
- In Finland and Sweden, the municipal social committee, which makes recommendations to the county court (*länsrätten*) regarding compulsory placement, has the possibility to appeal decisions going against the recommendations of the committee itself. Beyond the biological parents and the holders of parental custody, Finnish and Icelandic law also mention the foster family or others who have had daily care for the child immediately prior to the placement, as parties having the right to appeal a case of non-consensual placement.

Even though we have given examples of several differences in the Nordic countries' legislation, there remain, however, some dominating similarities between the countries' child placement legislation. This conclusion becomes interesting when one simultaneously realises that there are *great differences in the countries' practices* despite the fact that we cannot document decisive differences in the severity of the problems.

- Denmark places nearly double the proportion of children (below age 17) outside the home as do the other countries (9‰ of all 0-17 year-old Danish children experience placement outside the home versus 4-6‰ in the other countries).
- In contrast, and perhaps as a consequence of the above, the relative proportion of non-consensual out-of-home placements is relatively smaller in Denmark (ca. 10% of all placements). In Sweden the compulsory placements make up nearly one-third of all those 0-17-year-olds placed outside the home at the end of 1996. Finland and Norway have a special status, in that all children and youth for whom a decision has been made regarding "transfer of care" ("*omhändertagande/omsorgsovertagelse*") must be considered to be non-consensual placements, in that the parents may not request the child to be returned to their care.

- Denmark still has very few children and youth (39 per year) placed outside the home according to the stipulations for provisional placements. In Finland and Norway there are a somewhat larger number of provisional placements (more than 600 cases in 1996) compared to 1,300 in Sweden.
- As concerns the use of different types of placement arrangements, Denmark and Finland resemble each other, with about 45% of the children placed in foster care, about 30% in residential institutions and the remainder brought into other types of placement arrangements (end 1996). At the other end of the spectrum, Norway and Sweden resemble each other, with relatively many foster family children (75-82%), versus only 8-23% in residential institutions and a relatively small proportion of other types of arrangements.
- Sweden has a considerably large number of secure residential institution places. At the end of 1996, about 10% of all children placed compulsorily outside the home were in secured institutions.

Why are there differences?

In addressing the question of whether we can speak of a specifically Nordic placement model, one can conclude that the legislation in many ways reflects the same model. The application of the law and its interpretation, however, result in several differences in practice which cannot be understood on the basis of legislation alone.

Why these differences in placement practice, when the legislation across the five countries presents roughly the same demands for a good life of the child and the same criteria for intervening to carry out out-of-home placement without consent? There exists no real explanation for this, but there are several elements, each of which can contribute to the understanding of the differences in practices. Here it is necessary to draw into the picture the country's culture and traditions in the area of child out-of-home placement.

Denmark, in line with the other countries in Central and Southern Europe, has had from a very early period a strong institutional culture and has also today a large and varied selection of residential institutions for children and youth. It is tempting to hypothesize that a larger availability of residential placement places in Norway and Sweden to especially youth could result in an increase in both the number as well as the proportion of youth placed outside the home, as there is currently a lack of adequate residential institutional offerings for these age groups.

In a Nordic context, Denmark has had a reputation for having a large number of children and teenagers placed outside the home measured during the year in relation to the number placed outside the home on 31st December. A high “traffic” in children being placed indicates many relatively short placement periods. Finland and especially Sweden, however, have considerably more provisional placements than does Denmark. One could hypothesize that several of the cases which in Denmark become shorter placement sequences according to the general placement paragraphs, are registered in Finland and Sweden as provisional placements.

Many other factors must be assumed to play a role in the area of child placement outside the home. These could include general social policy traditions and ideologies, the structure of the child welfare and the financing structure, the culture of the various professional groups within the child welfare, education and job-qualification structures, family structures and ideology, perceptions about the division of responsibilities between state and family, demographic factors, as well as the living conditions and weight of problems in the individual municipalities.

Perspectives

Considering the placement area and the factors that affect it stands the child placement legislation at the center, which creates a basic framework for the public sector’s practices of child placement. Practice, however, also has a certain feedback effect on

legislation, which can be adjusted, for example, when it appears that the law does not function optimally. Beyond this relation between legislation and practice are other factors that might influence child out-of-home placement.

We do not have much knowledge concerning the interaction between legislation and practice on one hand, and these additional factors on the other; nor do we fully know which factors affect the relation between legislation and practice. Should we have any hope of understanding the differences identified, it will require more detailed comparative studies in the individual countries. The following problems could then be interesting to investigate:

- What is needed in the various Nordic countries in order for a case to become a “case”?
- What considerations lie behind the choice of different types of placement arrangements?
- Where lies the threshold for the municipalities’ decision to intervene with a placement outside the home seen in light of the relatively identical criteria for intervention? When do caseworkers and other professionals evaluate that there is a clear risk of doing harm to the child’s health and development, and what are the typical criteria for intervening with a compulsory placement decision?
- Is there a difference in the support for the parents during a placement that can affect whether or not the child is released to the parents?
- What set of values dominates in the placement setting, e.g. values linked to the best interest of the child, to values of permanency planning, to the meaning of the contact with the biological parents, values that foster care is better than the residential institution, etc.?
- Are there differences in the effort being made toward the child and the family after the placement period has ceased?

If we are to procure comparative knowledge, of special significance would be a prospective, longitudinal investigation of, for

example, 200 children in each country who are placed outside their home within a given period. In such cases, one should follow the children over time and investigate the problems they bring with them; how long they have been involved with the social assistance system, how long they remain in the system and in what kind of placement setting; what effort has been initiated for the child and parents during placement, when the individual child is discharged to home, who is subject to replacement, etc.

At the same time, we also need more evaluations of effect surveys, as there exists no comprehensive overview of the effect of placing children outside the home under diverse forms with different measures, or the effect of using compulsory versus voluntary measures. One of the few recent large surveys in this field is Vinnerljungs (1996) study of Swedish siblings, where at least one child has grown up in long-term foster care, while at least one other sibling remained to be brought up in the home. Surprisingly, the study shows that there are no great differences in these children's lives as adults when they are considered at the group level. The results are provocative because they force us to re-evaluate when it is best for a child to be removed from the home and when it is apparently just as good for the child to remain in the home.

The report's structure

The report is structured such that Chapter Two contains a more detailed description of the research study's problem and background for investigating the development of child placement. Chapter Two will also contain a discussion of the methodological possibilities and limitations in comparative studies of the placement area. Hereafter, chapters Three to Seven describe the five Nordic countries in alphabetic order: Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. The five country descriptions are constructed around the same pattern:

- A statistical overview of tendencies in the area of child placement outside the home;

- The historical development of child placement legislation;
- Responsibilities and competence in the child welfare area;
- Criteria for compulsory placement;
- Provisional placement arrangements;
- Legal provisions and rights for the parents and others;
- The children's legal provisions and protection of their rights;
- Rules for appeal of a child placement decision;
- Perspectives.

The report concludes in Chapter Eight, with a five-country comparison, the objective of which is to emphasize the similarities and differences in selected areas. Appendices 1-3 of the report contain, respectively, a glossary of key terms in Danish, Norwegian and Swedish, a schematic statistical presentation of the child placement system in all five countries, and a table of key sections of legislation relevant to child placement outside the home.

When comparing the countries, I make consistent efforts to refer to them in alphabetical order. That is, Denmark is usually mentioned first, while Sweden consistently must "suffer" from being mentioned last. During the literature review in the project's initial phase, I discovered early on that the amount of literature on Finland and Iceland written in Swedish or English is not especially large. Since I do not read Finnish or Icelandic, the references to these two countries are therefore less comprehensive than to the other countries.

Bilag 1

Ordliste, dansk-norsk-svensk

| Dansk | Norsk | Svensk |
|--------------------------|--|----------------------------|
| Adfærd | Atferd | Beteende |
| Afgørelse | Avgjersle | Beslut |
| Afhjælpe | Avhjelpe | Tilrätta |
| Aktindsigt | Dokumentinnsyn | Aktinnsyn |
| Akut | Akutt | Brådkande |
| Amt | Svarer til fylke | Svarer til län |
| Anbringelsessted | Plasseringssted | Vistelseort |
| Anke | Anke | Besvär |
| Anvendelse | | Tillämpning |
| Behandling (af sager) | | Handläggning |
| Betingelse | Betingelse | Vilkor |
| Bisidder | | Biträde |
| Embedsmand | Embetsmann | Tjänstmann |
| Enighed/i forståelse med | Enighet | Samförstånd |
| Familiepleje | Fosterfamilie | Familiehem |
| Foranstaltning | Tiltak | Åtgärd |
| Foreløbig anbringelse | Foreløbig/medlertidig omsorgsovertakelse | Brådkande omhändertagande |
| Formand | Formann | Ordförande |
| Formål | Formål | Syfte |
| Forældreevne | Foreldreevne | Föräldrarförmåga |
| Forældremyndighed | Foreldreansvar | Vårdnad |
| Fængsle | Fengsle | Häkta |
| Genstand | Gjenstand | Föremål |
| Gratis advokathjælp | Fri sakførsel/rettshjelp | Kostnadsfri juridisk hjälp |
| Grund/årsag | Grunn | Skäl |
| Gøre rede for | Gjøre rede for | Redovisa |
| Hensigt | Hensikt | Ändamål/avsikt |
| Hjemmel | Hjemmel | Hemul/grund |
| Igangværende | Igangværende/pågående | Pågående |
| Indbringe | Innbringe | Underställa |
| Indstilling | | Yrkande |
| Klage | | Klagamål/besvär |

| | | |
|--------------------|---------------------|-----------------------------|
| Klage over | Overprøve | Överklaga |
| Kriminel | Kriminell | Brottslig |
| Lovgivning | Lovgivning | Lagstiftning |
| Lægmand | Lekmann | Lekman |
| Meddele | Meddele | Delgiva/meddela |
| Medlem | Medlem | Ledamot |
| Midlertidig | Midlertidig | Tillfällig/temporär |
| Mål | Mål | Mät |
| Nødvendig | | Erforderlig |
| Nøjes med | Noyes | Nöja sig med |
| Omsorg/pleje | Omsorg/pleie | Vård/omvårdnad |
| Opdrage | Oppdra | Uppfostra |
| Opgave | Opgave | Uppgift |
| Oprindelse | Oprinnelse | Uppkomst/ursprung |
| Over for | Overfor | Gentemot |
| Overveje | Overveie | Överväga |
| Retsbeskyttelse | | Rättsskydd |
| Sag | Sak | Ärende/mål |
| Sagsbehandling | Saksbehandling | Handläggning |
| Samfundsmæssige | Samfunnsmessige | Samhälleliga |
| Samtykke | Samtykke | Medgivande/samtycke |
| Samvær | | Umgänge |
| Skøn | Sjønn | |
| Slægtning | | Anhörig |
| Stedfortræder | | Ersättare/ställeföreträdare |
| Tage (beslutning) | Treffe (vedtak) | Fatta (beslut) |
| Tage skade | Ta skade/bli skadet | Fara illa |
| Tilfredsstillende | Tilfredsstillende | Godtagbar |
| Tillade | Tillate | Medge |
| Truer | Truer | Hotar |
| Udsætte for | Utsette for | Äventyra |
| Udtale sig | | Föra talan |
| Udvalg | Utvalg | Utskott |
| Uegnet | Uegnet | Olämplig |
| Underretningspligt | Meldeplikt | Anmälningsskyldighet |
| Åbenbar/tydelig | Åpenbar | Påtaglig |

Bilag 2

Anbringelsesområdet i tal. Alle tal pr. 31.12.1996 medmindre andet er angivet.

| | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige | |
|--|--------------------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|------------------------------|---------------------|
| Befolkning pr. 1.1.1997: | 5.275.121 | (pr. 31.12.1996) 5.132.320 | 269.874 | (pr. 31.12.1995) 4.369.957 | 8.844.499 | |
| 0-6-årige | 478.038 | 451.979 | | 425.285 | 804.216 | |
| 7-14-årige | 458.909 | 516.588 | | 428.564 | 857.212 | |
| 15-17-årige | 176.756 | 194.185 | | 159.075 | 303.854 | |
| Antal 0-17-årige | 1.113.703 | 1.162.752 | 78.112 | 1.012.924 ca. | 1.965.282 | |
| 0-17-åriges andel af befolkningen | 21% | 23% | 29% | 23 % | 22% | |
| Antal anbragte børn og unge uanset alder | ¹⁾ 11.631 11.623 | ³⁾ 8.560 | 422 | – | 10.883 | |
| Antal anbragte 0-17-årige | ¹⁾ 10.234 10.226 | ³⁾ 7.325 | – | 4.845 | 10.472 | |
| Antal børn og unge anbragt i løbet af 1996 | 15.909 | ²⁾ 6.809 | | 5.905 | *15.371 | |
| Antal anbragte 0-17-årige i løbet af 1996 | 12.411 | ²⁾ 6.087 | – | (1995) 5.583 | 13.688 | |
| Antal tvangsanbragte uanset alder | ¹⁾ 1.083 1.075 | ¹⁾ 1.397 1.051 | 111 | – | ¹⁾ 3.754 | |
| Antal tvangsanbragte 0-17-årige | ¹⁾ 1.064 1.056 | ¹⁾ 1.347 1.003 | – | 4.845 | ¹⁾ 3.343 3.231 | |
| Antal tvangsanbragte i løbet af 1996 | ¹⁾ 1.383 1.344 | ¹⁾ 1.687 1.103 | – | – | 4.449 | |
| Antal tvangsanbragte 0-17-årige i løbet af 1996 | – | ¹⁾ 1.622 1.043 | – | – | 3.746 | |
| Antal foreløbigt anbragte | 8 | 344 | 12 | 603 | 112 | |
| Foreløbige anbringelser i løbet af 1996 | antal tiltag 39 | antal børn 658 | – | antal beslutninger 523 | antal børn 1.299 | |
| Andelen af alle anbringelser, der skete med tvang (0-17 år) | ¹⁾ 10,4% 10,3% | ¹⁾ 18,4% 13,7% | – | 100% | 31,0% | |
| Andelen af alle 0-17-årige, der var anbragt uden for hjemmet | 9,2‰ | 6,3‰ | ⁴⁾ 5,4‰ | 4,8‰ | 5,3‰ | |
| Andelen af alle 0-17-årige, der var anbragt uden for hjemmet med tvang | ¹⁾ 1‰ 0,9‰ | ¹⁾ 1,2‰ 0,9‰ | – | 4,8‰ | ¹⁾ 1,7‰ 1,6‰ | |
| Aldersfordeling for 0-17-årige anbragte | Pct. ¹⁾ | Antal ¹⁾ | Pct. ³⁾ | Antal ³⁾ | Pct. ¹⁾ | Antal ¹⁾ |
| 0-6-årige | 15% | 1.511 | 20% | 1.437 | 20% | 976 |
| 7-14-årige | 45% | 4.610 | 51% | 3.738 | 47% | 2.506 |
| 15-17-årige | 40% | 4.113 | 29% | 2.150 | 33% | 1.363 |
| Aldersfordeling for tvangsanbragte børn og unge | Pct. ¹⁾ | Antal ¹⁾ | Pct. ¹⁾ | Antal ¹⁾ | Pct. ¹⁾ | Antal ¹⁾ |
| 0-6-årige | 34% | 366 | 29% | 388 | 27% | 887 |
| 7-14-årige | 53% | 565 | 51% | 691 | 46% | 1.525 |
| 15-17-årige | 13% | 133 | 20% | 268 | 28% | 931 |

Noter og anmærkninger til bilag 2.

– Data mangler.

- 1) Inklusive foreløbige anbringelser/vedtak (brådskende/omedelbar omhändertagande).
- 2) Omhändertagande med og uden samtykke jf. BSL § 16 og § 17 samt privat familiepleje. Tallene over året er således mindre end bestandsopgørelserne pr. 31. december ovenfor, fordi opgørelsen over året er eksklusive bl.a. støtteplaceringer og eftervård.
- 3) Inklusive placering som støtteforanstaltning jf. BSL § 14, omhändertagande med og uden samtykke jf. § 16 og § 17, brådskende omhändertagande jf. BSL § 18, efterværn jf. BSL § 34 samt privat familiepleje.
- 4) Andelen af anbragte er beregnet som alle anbragtes (uanset alder) andel af alle 0-17-årige, hvilket giver en noget overvurderet andel.

Referencer til bilag 2:

Danmarks Statistik (1997): *Statistisk 10-års oversigt*. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (1997): *Statistiske Efterretninger. Social sikring og retsvæsen, 1997:19. Bistand til børn og unge 1996*. København: Danmarks Statistik.

Nordic Statistical Yearbook (1997).

Socialstyrelsen (1997a): *Insatser för barn och unga 1996. Statistik, socialtjänst 1997:11*. Stockholm.

Statistisk Sentralbyrå (1997): *Socialstatistikk 1996*. Oslo-Kongsvinger: Norges offisielle statistikk.

Statistisk Sentralbyrå (1998): *Statistisk årbok '98*. Oslo-Kongsvinger: Norges offisielle statistikk.

Desuden særkørsler samt oplysninger givet personligt fra:

- Barnaverndarstofa, Reykjavik,
- Barne- og familiedepartementet, Oslo,
- Danmarks Statistik, København,
- Socialstyrelsen, Stockholm,
- Stakes, Helsinki.
- Statistisk Sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.

Bilag 3

Oversigt over lovgivning på anbringelsesområdet.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|---|---|---|--|
| Lovgrundlag | | | | |
| Lov om social service (Serviceloven, SEL). Ikrafttrådt 1. juli 1998 med senere ændringer. | Barnskyddslag (BSL). Ikrafttrådt 1. januar 1984 med senere ændringer. | Lög um vernd barna og ungmenna (Barnavernsloven, BL) Ikrafttrådt 1. januar 1993. | Lov om barneverntjenester (Barnevernloven, BVL). Ikrafttrådt 1. januar 1993 med senere ændringer. | Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Ikrafttrådt 1. juli 1982 med senere ændringer. Socialtjänstlag (SoL) Ikrafttrådt 1980 med senere ændringer. |
| Besluttende myndighed ved tvangsanbringelse | | | | |
| Børn og unge-udvalget | Socialnämnd Länsrätt (Afhænger af proceduren) | Barnskyddsnämnd | Fylkesnemnd | Länsrätt |
| Regi | | | | |
| Kommunalt | Kommunalt Regionalt | Kommunalt | Statsligt | Regionalt |
| Type | | | | |
| Forvaltningsmyndighed | Forvaltningsmyndighed Forvaltningsdomstol | Forvaltningsmyndighed | Forvaltningsmyndighed | Forvaltningsdomstol |
| Kompetence i forhold til forvaltningen | | | | |
| Tager stilling til forvaltningens indstilling om tvangsanbringelse | Länsrätten tager stilling til socialnämndens indstilling om tvangsanbringelse | Tager stilling til forvaltningens indstilling. Kan selvstændigt anbefale andre tiltag | Tager stilling til forvaltningens indstilling om omsorgsovertagelse | Tager stilling til socialnämndens ansøgning om at anbringe uden samtykke |

(fortsættes)

Bilag 3. Fortsat.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|--|---|--|--|
| Kompetenceområder | | | | |
| Børn og unge-udvalget træffer afgørelse om: 1) gennemførelse af undersøgelse efter § 39, 2) anbringelse uden for hjemmet efter § 42, 3) opretholdelse af anbringelse efter § 43, 4) gennemførelse af lægelig undersøgelse eller behandling efter § 44, 5) godkendelse af foreløbig afgørelse efter § 45, stk. 3, 6) ændring af anbringelsessted efter § 55, stk. 2, jf. § 42, 7) afbrydelse af forbindelse m.v. efter § 57, stk. 3, 8) flytning eller hjemtagelse efter § 64, stk. 4, og 9) brev- og telefonkontrol efter § 108, stk. 2. | Socialnämnden skal, hvis der er behov, træffe beslutning om: • frivillig foranstaltning (§§ 12-14), fx støtteperson, støttefamilie, terapi, støtte til barnets skolegang, erhvervsuddannelse, anskaffelse af bolig samt placering uden for hjemmet • at omhænderta et barn (§ 16). Hvis forældrene eller børn fyldt 12 år ikke samtykker, skal SN fremsende sagen til afgørelsen i länsrätten (§ 17, stk. 2), • brådskande omhändertagande (§ 18) • barnets omsorg under anbringelsen uden for hjemmet og kontakten mellem forældre og barn (§ 19) • afslutte vård/omhändertagande när anbringelsesårsagerne ikke længere foreligger. | Barnskyddsnämnda kan beslutte at (§ 24): a) hjemmet skal være under opsyn, b) give pålæg om børns forhold og omsorg, c) give ordre om barnets omhändertagande, placering i pleje, lægeundersøgelser, indlæggelse på sygehus eller anden institution for at garantere dets sikkerhed eller for at muliggøre hensigtsmæssig undersøgelse af barnet, og at d) barnet ikke må tages ud af landet. Desuden kan nævnet beslutte at placere børn/unge med alvorlige adfærdsvanskeligheder med forældrenes og mod barnets vilje på institution i højst 4 uger m.h.p. undersøgelse og korttidsbehandling (§ 22), og fratage en eller begge forældre forældremyndigheden (§ 25). | Fylkesnemnda træffer jf. BVL § 7-2 beslutning om: a) pålæg af hjælpetiltag b) forbud mod flytning af børn c) medicinsk undersøgelse og behandling af børn d) behandling af børn med særlige behov e) omsorgsovertagelse/tvangsanbringelse f) tiltag for børn med adfærdsvanskeligheder g) klager over midlertidige/foreløbige afgørelser, og h) klager over beslutning om flytning af børn | Länsrätten har bl.a. kompetence til i børneværnsager at: a) træffe beslutning om, hvorvidt en ansøgning om tvangsanbringelse skal bifaldes eller ej (LVU § 4) b) tillade forlænget udredningstid (LVU § 8) c) træffe beslutning i sager, hvor der klages over socialnævnets afgørelse (LVU § 41). |
| Placering som støttetiltag | | | | |
| Økonomisk støtte til ophold på kost-/efter-skole (§ 40, stk. 2, nr. 10) | Placering som støttetiltag (öppenvård, § 14) | Midlertidig (temporär) anbringelse (§ 21, littera f) | Placering som hjælpetiltag (§ 4-4, stk. 5) | |
| Frivillig anbringelse | | | | |
| Frivillig anbringelse (§ 40, stk. 2, 11) | | Övertaga vårdnadan med föräldras samtykke (§ 21) | – | Vård och fostran utanför det egna hemmet (SoL §§ 6g og 22) |

(fortsættes)

Bilag 3. Fortsat.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|--|--|--|---|
| Tvangsanbringelse | | | | |
| Tvangsanbringelse uanset årsag (§ 42) | Omhändertagande med samtykke uanset årsag (§ 16) og uden samtykke uanset årsag (§ 17, stk. 2) | Tvangsanbringelse som følge af problemer i hjemmemiljøet (§ 24) | Omsorgsovertakelse med forenklet eller fuld nævnsbehandling pga. problemer i hjemmemiljøet (§ 4-12) | Tvångsomhändertagande som følge af problemer i hjemmemiljøet (LVU § 2) |
| | | --- | --- | --- |
| | | Tvangsanbringelse mod barnets vilje som følge af adfærdsproblemer (§ 22) | Placering/tilbageholdelse u. barnets samtykke pga. adfærdsproblemer (§ 4-24) | Tvångsomhändertagande som følge af barnets/den unges adfærdsproblemer (LVU § 3) |
| Ens eller forskellige kriterier for henholdsvis frivillig og tvangsmæssig anbringelse | | | | |
| Særskilte kriterier for henholdsvis frivillig og tvangsmæssig anbringelse | Ens kriterier for omhändertagande med og uden samtykke | Særskilte kriterier for frivillig og tvangsmæssig anbringelse | Ens kriterier for omsorgsovertakelse med fuld og forenklet nævnsbehandling | Ens kriterier for henholdsvis frivillig og tvangsmæssig anbringelse |
| Bestemmelser om tvangsanbringelse begrundet i miljø- eller adfærdsproblemer | | | | |
| Findes i samme paragraf (§ 42) | Findes i samme paragraf (§ 16) | Findes i separate paragraffer (§§ 22 og 24) | Findes i separate paragraffer (§§ 4-12 og 4-24) | Findes i separate paragraffer (LVU §§ 2 og 3) |
| Foreløbig/akut anbringelse | | | | |
| Foreløbig anbringelse (§ 45) | Brådskande omhändertagande (§18) | Foreløbig anbringelse (§ 47) | Midlertidig/foreløbig beslutning om placering uden for hjemmet (§§ 4-6, 4-9 og 4-25) | Omedelbar omhändertagande (LVU § 6) |
| Indgrebsalder | | | | |
| Tvangsforanstaltninger ophører, når den unge fylder 18 år. | Omhändertagande ophører altid, når den unge fylder 18 år eller bliver gift. | Der kan ikke besluttes tvangsforanstaltninger for unge over 18 år, mens frivillig anbringelse kan fortsætte ud over det 18. år med den unges samtykke. | Frivillige tiltag iværksat, før den unge fylder 18 år, kan med samtykke opretholdes til den unge fylder 23 år. | Tvangsbringelser efter § 2 kan besluttes for børn og unge under 18 år og skal ophøre senest, når den unge fylder 18 år. |
| Hvis den unge samtykker, kan anbringelsen fortsætte som et frivilligt ophold, indtil den unge fylder 20 år. | Socialnämndens pligt til at arrangere frivillige foranstaltninger og eftervård (eftervård) ophører, når den unge fylder 21 år. | | En § 4-24-anbringelse besluttet inden det fyldte 18. år kan gennemføres, selv om barnet fylder 18 år i placeringsforløbet. | Tvangsbringelser efter § 3 kan besluttes for unge, som endnu ikke er fyldt 20 år, § 1, stk. 3 og skal ophøre senest, når den unge fylder 21 år. |
| | | | Eftervård kan pågå, til den unge fylder 23 år. | |

(fortsættes)

Bilag 3. Fortsat.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---------|---------|--------|-------|---------|
|---------|---------|--------|-------|---------|

Børns og unges partsrettigheder i en tvangsanbringelsessag

| | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|--|--|--|
| 15-årige og derover er part | 15-årige og derover er part | Barnet/den unge under 18 år er ikke part | 15-årige og derover er part i sag jf. § 4-12 (problemer i hjemmet). Ved anbringelse pga. adfærdsproblemer (§ 4-24) er barnet part uanset alder | Barnet er part uanset alder i alle sager med tvangsindgreb |
|-----------------------------|-----------------------------|--|--|--|

Børns og unges høringsrettigheder i en tvangsanbringelsessag

| | | | | |
|------------------|------------------|------------------|------------------|---|
| Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 15 år. Børn under 15 år kan evt. høres via "stælleforetrådere" |
|------------------|------------------|------------------|------------------|---|

Børns og unges ret til at udtale sig i en tvangsanbringelsessag

| | | | | |
|------------------|------------------|------------------|------------------|--|
| Børn fyldt 15 år | Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 12 år | Børn fyldt 15 år. Børn under 15 år kan evt. udtale sig via "stælleforetrådere" |
|------------------|------------------|------------------|------------------|--|

1. klageinstans

| | | | | |
|--|---|---|-----------------------------------|---|
| Den Sociale Ankestyrelse (landsdækkende forvaltningsmyndighed) | Länsretten (regional forvaltningsdomstol) | Barnskyddsrådet (landsdækkende forvaltningsmyndighed) | By-/herredsretten (lokal domstol) | Kammarrätten (regional forvaltningsdomstol) |
|--|---|---|-----------------------------------|---|

Sammensætning af 1. klageinstans

| | | | | |
|--|------------------|----------------|--------------|------------|
| 2 ankechefer | 2 jurister | 1 jurist | 1 dommer | 3 jurister |
| 2 beskikkede lægmedlemmer | 1 børnesagkyndig | 2 lægmedlemmer | 2 meddommere | 2 domsmænd |
| 1 børnesagkyndig deltager som rådgiver | | | | |

(fortsættes)

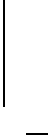
Bilag 3. Fortsat.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|--|--|--|--|--|
| Kriterier for at anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet med tvang | | | | |
| <p>Åbenbar risiko for at barnets/den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade som følge af (§ 42):</p> <p>1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge,</p> <p>2) vold eller andre alvorlige overgreb</p> <p>3) misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge,</p> <p>4) andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge.</p> <p>Kan kun iværksættes, når det anses for godtgjort, at problemerne ikke kan løses under barnets/den unges fortsatte ophold i hjemmet. Kriterierne for tvang kan gælde både øjeblikkelig tilstand og fremtidige opvækstbetingelser.</p> | <p>Socialnämnden skal anbringe med tvang (§ 17, stk. 2 jf. kriterierne i § 16):</p> <p>1) hvis et barn fyldt 12 år eller indehaveren af forældremyndigheden modsætter sig anbringelse som følge af omsorgssvigt eller andre forhold i hjemmet, som truer barnets sundhed eller udvikling, eller hvis barnet selv bringer sin sundhed eller udvikling i fare ved misbrug af rusmidler, ved ikke ubetydelige kriminelle handlinger eller dermed stillet adfærd, samt hvis</p> <p>2) støtteforanstaltninger med samtykke ikke er formålstjenlige, mulige eller tilstrækkelige, og hvis</p> <p>3) anbringelse uden for hjemmet er nødvendig for at tilgodese barnets bedste.</p> <p>Anbringelsen kan kun iværksættes, hvis alle 3 forudsætninger er opfyldt.</p> | <p>Barnskyddsnævnet kan træffe afgørelse om anbringelse uden samtykke:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvis det anser det for godtgjort at barnets sundhed eller udvikling er truet p.g.a. omsorgssvigt, manglende forældreevne eller forældrenes adfærd (§ 24), • eller hvis barnet eller den unge alvorligt truer sin egen sundhed eller udvikling ved narkotikamisbrug, og barnskyddsnævnet mener, at der ikke er noget alternativ til at anbringe den unge på institution imod dennes vilje (§ 22, stk. 3). <p>Afgørelser efter § 24 må ikke vare længere end nødvendigt og skal jf. § 24, stk. 2 revideres mindst hver 6. måned.</p> | <p>Jf. § 4-12 kan der, hvis der ikke skabes tilfredsstillende forhold ved andre hjælpetiltag, træffes beslutning om at overtage omsorgen for et barn, hvis:</p> <p>1) der er alvorlige mangler i den daglige omsorg,</p> <p>2) forældrene ikke sørger for, at et sygt, funktionshæmmet eller hjælptrængende barn får dækket sine behov,</p> <p>3) barnet er udsat for mishandling eller andre alvorlige overgreb i hjemmet</p> <p>4) det er overvejende sandsynligt, at barnets sundhed eller udvikling kan blive alvorligt skadet, fordi forældrene er ude af stand til at tage tilstrækkeligt ansvar for barnet.</p> <p>Jf. § 4-24 kan et barn placeres og tilbageholdes på institution uden eget samtykke og uden samtykke fra den, som har forældreansvaret, pga. alvorlig eller gentagen kriminalitet, vedvarende misbrug af rusmidler eller andre alvorlige adfærdsvanskeligheder.</p> | <p>Et barn eller en ung kan tvangsanbringes,</p> <p>1) hvis det kan antages, at nødvendige foranstaltninger ikke kan gives barnet eller den unge med samtykke fra forældremyndighedens indehaver eller den unge fyldt 15 år (LVU § 1) og</p> <p>2) der på grund af mishandling, utilbørlig udnyttelse, manglende omsorg eller andre forhold i hjemmet er åbenbar risiko for, at den unges helbred eller udvikling skades (LVU § 2), eller</p> <p>3) den unge udsætter sit helbred eller udvikling for åbenbar risiko for skade gennem stofmisbrug, kriminalitet eller anden socialt nedbrydende adfærd (LVU §3).</p> <p>Anbringelsen kan kun iværksættes, hvis alle 3 forudsætninger er opfyldt.</p> |

(fortsættes)

Bilag 3. Fortsat.

| Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---|---|--|---|--|
| <i>Foreløbige anbringelser</i> | | | | |
| <i>Foreløbig anbringelse jf. serviceloven § 45:</i> | <i>Brådszkande omhändertagande jf. barnskyddslagen § 18:</i> | <i>Bráðskande omhändertagande jf. barnaværnslagen § 47:</i> | <i>Midlertidig/foreløbig vedtak jf. barnevernloven</i> | <i>Omedelbar omhändertagande jf LVU §§ 6:</i> |
| <p>Hvis en afgørelse om iværksættelse af en tvangsanbringelse af hensyn til barnets eller den unges øjeblikkelige behov ikke kan afvente forelæggelse for børn og unge-udvalget, og betingelserne i § 42 er opfyldt, kan formanden, eller i dennes fravær, næstformanden træffe en foreløbig afgørelse om at anbringe barnet eller den unge uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver samt den unge, der er fyldt 15 år.</p> <p>Forældremyndighedens indehaver samt evt. andre parter skal inden 24 timer efter iværksættelsen have en skriftlig meddelelse om afgørelsen samt en begrundelse for denne. Desuden skal meddelelsen indeholde oplysninger om retten til aktindsigt, udtaleret og retten til vederlagsfri advokatbistand. Afgørelsen skal snarest muligt og senest 7 dage efter iværksættelsen forelægges for børn og unge-udvalget til godkendelse, uanset om foranstaltningen er ophørt. Efter godkendelse har afgørelsen gyldighed i én måned.</p> | <p>Hvis barnet jf. kriterierne i § 16 befinder sig i umiddelbar fare eller (eljest) har behov for en foreløbig anbringelse, kan socialnämnden beslutte dette, uden at beslutningen indbringes for länsretten til godkendelse.</p> <p>Beslutningen ophører efter 14 dage, hvis sagen ikke inden optages til behandling i länsrätten. Skal ellers behandles uden forsinkelse og senest 30 dage efter beslutningen om foreløbig anbringelse, ellers bortfalder beslutningen. Under særlige omstændigheder kan fristen forlænges med højst 30 dage.</p> | <p>Hvis en nødsituation fordrer, at foranstaltninger, der normalt besluttes af barnskyddsnevnet, iværksættes med det samme, kan formanden for nævnet eller en embedsmand tage beslutning om dette.</p> <p>Sagen skal forelægges barnskyddsnevnet hurtigst muligt og senest inden én uge.</p> <p>Nævnet skal udstede en endelig kendelse inden for to måneder, såfremt anbringelsen skal være af længerevarende karakter.</p> | <p>Er der fare for, at barnet bliver væsentligt skadelidende ved at forblive i hjemmet, kan lederen af barnevernadministrationen eller påtalemyndigheden træffe midlertidig beslutning om anbringelse uden forældrenes samtykke, § 4-6. Der kan ligeledes træffes afgørelse om ikke at flytte barnet fra det sted, det er anbragt, hvis der ikke er rimelig grund til flytningen, eller hvis flytning kan være til skade for barnet. En sådan afgørelse kan også træffes, før et nyfødt barn flytter hjem til forældrene (§ 4-9 jf. § 4-8). I sidstnævnte tilfælde kan også træffes midlertidig afgørelse om anonymisering (§ 4-19).</p> <p>Midlertidig afgørelse om placering og tilbageholdelse i institution jf. § 4-24 kan træffes af barnevernadministrationens leder og af påtalemyndigheden (§ 4-25).</p> <p>Beslutningen om midlertidig/foreløbig vedtak skal snarest og inden 48 timer om muligt, godkendes af lederen af fylkesnævnet, §§ 4-8 og 4-9.</p> | <p>Socialnævnet (SN) (§ 6) beslutte, at en ung under 20 år kan anbringes akut, hvis</p> <p>1) det er sandsynligt, at den unge behøver støtte efter LVU og</p> <p>2) länsrättens (LR) afgørelse om omsorg ikke kan afventes, mht. risikoen for den unges helbred eller udvikling, eller til at den fortsatte udredning alvorligt kan vanskeliggøres eller videre foranstaltninger hindres. Kan SN's afgørelse om omsorgsovertagelse ikke afventes, kan formanden eller et andet tilforordnet medlem træffe afgørelse, som skal anmeldes ved næste møde.</p> <p>SN skal indbringe afgørelsen for LR inden én uge fra den dag, da afgørelsen blev taget, ellers bortfalder den. LR skal prøve afgørelsen snarest muligt, helst inden én uge. Stadfæster LR afgørelsen, skal SN inden 4 uger efter iværksættelsen ansøge LR om, at den unge skal skaffes pleje efter LVU. LR kan tillade en forlængelse af fristen, hvis yderligere udredning eller andre særskilte omstændigheder gør det nødvendigt.</p> |



Litteratur

Aldgate, J. (1976)

The Child in care and his parents. *Adoption & Fostering* 84, 2940.

Amtsrådsforeningen (1998)

Presset på de amtskommunale døgninstitutioner for børn og unge.
Notat. København.

Amtsrådsforeningen i Danmark (1996)

Udviklingen bag det stigende pres på amtskommunale døgninstitutioner for børn og unge. Notat. København.

Andersen, J., Andreassen, E., Caspersen, E., Jacobsen, A. E., Johannesen, L., Lee, K. & Teilman, P. (1996)

Lov og ret om børn. Rapport fra en arbejdsgruppe. København: Det Danske Center for Menneskerettigheder.

Árnason, V. & Bjarnason, G. (1991)

The Principles of Child Protection and the Issue of decentralization.
Paper presented at the Nordic Child Welfare Congress, Copenhagen.

Backe-Hansen, E. & Havik, T. (1997a)

Barnevern på barns premisser. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Backe-Hansen, E. & Havik, T. (1997b)

Barnevern på barns premisser?, i: Backe-Hansen, E. & Havik, T.:
Barnevern på barns premisser, 244-260. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Bang, J. & Hansen, B.H. (1998)

Barnet i centrum. Faglighed og jura i børnesager. København: Schultz Forlag.

Barne- og familiedepartementet (1996)

Stortingsmelding 39 (1995-96). Om barnevernet. Oslo.

Barne- og familiedepartementet (1997)

Stortingsproposition 1 (1997-98), kap. 854. Oslo.

Barnskyddskonferencen (1994)

Nordisk Barnskydd 1991-1993. Materiale til barnskyddskonferencen sommer 94.

Bastøe, P. Ø. (1991)

Barnevernet i utvikling. Evaluering av statens fireårige handlingsplan. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Bastøe, P. Ø. & Bredesen, B. (1994)

Barnevernet på rett spor. Norges Barnevern, 2, 16-25.

Berger, T. (1996)

Barnevernslovgivningen i Norden - noen likheter og forskjeller. Et dokument knyttet til foredrag på NOPUS-seminaret "Barnevernet i Norden 1996", 18. september. Oslo: NOPUS.

Betænkning 1212 (1990)

Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. Afgivet af udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge (Graversen-betænkningen). København: Statens Informationstjeneste.

Bietvelt, B., Bjarnason, G. & Reynisdóttir, S. (1995)

Den sociala utvecklingen på Island. NOPUS uppsats 1995.

Bjarnason, G. (1997a)

Diskussionspunkter för Islands del - för hearing om FN:S Barnkonvention. Reykjavik: Barnaverndarstofa.

Bjarnason, G. (1997b)

Barnskyddet på Island. Reykjavik: Barnaverndarstofa.

Bjarnason, G. (1998)

Några punkter till förklaring av isländsk DATA för projektet "tvangs-anbringelser i Norden". Reykjavik: Barnaverndarstofa,

Børn i Tiden (1997)

Tidsskrift udgivet af Børnesagens Fællesråd, 92, 3. Oprindelig bragt i Norges Barnevern, 2, 1996.

Caspersen, E. (1988)

Tvangsfjernelse af børn. Del I-IV. Aalborg: Aalborg Kommune, trykkeriet.

Christensen, E. (1998)

Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. København: Socialforskningsinstituttet 98:2.

Corander, C. (1994)

Att klarlägga och trygga barnets bästa. Pro gradu afhandling i socialpolitik. Åbo: Åbo Akademi, Socialpolitiska Institutionen.

Danmarks Statistik (1997)

Statistisk 10-års oversigt. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (diverse årgange)

Befolkningen i kommunerne. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (diverse årgange)

Befolkningens bevægelser. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (diverse årgange)

Statistiske Efterretninger. Social sikring og retsvæsen. Bistand til børn og unge. København: Danmarks Statistik.

Dansk UNICEF Komite & Socialministeriet (1991)

Konventionen om Barnets Rettigheder. København.

Dufva-Laitinen, V. (1994)

Lastenkotisijointu avoimuuden tukitoimena asiakasperheiden näkökulmasta (Barnhemsplacering som stödåtgärd till öppenvård ur klientfamiljernas synsvinkel). Kuopio Universitet.

Egelund, T. (1997)

Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningens risikovurdering og indgreb. København: Hans Reitzels Forlag.

Ericsson, K. (1996)

Barnevern som samfunnspeil. Oslo: Pax Forlag A/S.

Fanshell, D. & Shinn, E.B. (1978)

Children in Foster Care: A longitudinal investigation. New York: Colombia University Press.

Grinde, T.V. (1989)

Barn og barnevern i Norden. Samfunnets respektive familiens ansvar for barna. Oslo: Tano.

Grinde, T.V. (1993)

Kunnskapsstatus for barnevernet. Oslo: Tano.

Grinde, T.V. (1995)

Perspektiver og prioriteringer i barnevernet? Nordisk Socialt Arbeid, 2, 83-101.

Grinde, T.V. (1996)

Barnevernet og rettsikkerhet. Overprøvinger etter tidligere barnevernslov ved seks fylkesmannsembeter. Oslo: NOVA-Barnevernets Utviklingscenter, BVU-rapport 4.

Grinde, T.V. (1997)

Om norsk barnevern og døgn-plasseringer utenfor hjemmet. Stencileret notat. Oslo.

Hålvørk, L. (1997)

Ny sociallovgivning 1. juli 1998. København: Jurainformation.

Hatland, A. (1997)

"Velferd og samfunn". Forskningsprogram som setter søkelys på barnevernloven, i: Veland, J.: Barnevernboka. Årbok for barnevernet 97/98, 44-47. Stavanger: Senter for atferdsforskning.

Hegland, T. J. (1985)

Arbejds- og levemiljøer med socialpædagogisk sigte - en systematisk oversigt 1983 (revideret udgave). Aalborg: ALFUFF.

Heiliö, P. (1997)

On legal provisions and principles for the protection of children in Finland. Helsinki: Social- og hälsövärdministeriet, Pro Memo.

Heino, T. & Sallila, S. (1998)

Muutokset lasten sijoituksissa ja sijoituskäytännöissä vuosina 1991-1996 (Förändringar i placeringen av barn och placeringsförfarandet åren 1991-1996. Oversættelse til svensk af sammenfatningen ved Paivi Kaikko. Helsinki: Stakes. Aiheita 5/1998.

Hellinckx, W. & Colton, M. (1993)

Residential and foster care in the EC, i: Colton, M. & Hellinckx, W.: Childcare in the EC. Cambridge: Cambridge University Press.

Hessle, S., Stenström, N., Sundell, K. & Wähler, E. (1996)

Sociala barnavårdsutredningar, i: Andersson, G., Aronsson, K., Hessle, S., Hollander, A. & Lundström, T.: Barnet i den sociala barnavården. Stockholm: Centrum för utvärdering af socialt arbete. Liber.

Hestbæk, A-D. (1997)

Når børn og unge anbringes - en analyse af kommunernes praksis i anbringelsessager. København: Socialforskningsinstituttet 97:6.

Holmberg, S. (1998)

Varför ökar anmälningar om barn som far illa och omedelbara omhändertaganden av ungdomar? Socionomen, 4, 8-11.

Haavind, H. (1997)

Fem nye år med satsning på barnevernforskning 1997-2001: Med vekt på klientenes karrierer og klientens erfaringer, i: Veland, J. (red.): Barnevernboka. Årbok for barnevernet 97/98. Stavanger: Senter for adferdsforskning.

Jonassen, W. (1996)

Middelklassens barn på vei inn i barnevernet? Norges Barnevern, 2, 23-33.

Justitsministeriet (1998)

FN's Konvention om Barnets Rettigheder. Danmarks anden rapport til FN's Børnekomité vedrørende FN-Konventionen af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. København: Justitsministeriet.

Jørgensen, G. (1997)

Børn, unge og voksne på opholdsstederne – et øjebliksbillede af 1996. Dronningmølle: Forlaget Nordkysten.

Kaikko, P. (1998)

Oversigt over børneværnsforskning ved finske universiteter i 1990'erne. Notat udarbejdet af praktikant Päivi Kaikko under vejledning af forsker, dr. Tarja Heino.

Kaivosoja, M. (1996).

Pakko auttaa Tutkimus mielenterveyslain säätämisen heijastumisesta alaikäisten pakkoauttamiskäytäntöihin vuosina 1991-1993. (Tvingad til hjälp. En undersökning om hur stiftandet av mentalvårdslagen återspeglats 1991-1993 i praxis att tvångshjälpa mindreåriga. Svensk sammandrag). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kajava, M. (1997)

The welfare of the child in the process of taking into care. Research on cases of taking into care without the parent's consent. Oulu: Acta University.

Kildedahl, K. (1996)

Det anbragte barn. Frederikshavn: Dafolo Forlag.

Kivinen, T. (1988)

Sijointu avo- ja tukitoimena, i rapporten Sosiaalihuollon raporttisarja 3/98: Eräitä lastensuojelun kehityssuuntia. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Korpinen, J. (1995)

Comparative Study of Taking Into Care Process in Finland and England. Tampere: Tampere University.

Korpinen, J. & Sallila, S. (1997)

Tutkimus Lääninoikeuksien tekemistä ratkaisuista lastensuojeluasioissa, i: Heino, T., Korpinen, J. & Sallila, S.: Tutkimus Lääninoikeuksien tekemistä ratkaisuista lastensuojeluasioissa, 13-22. Helsinki: Stakes.

Kristinsdóttir, G. (1991)

Child welfare and professionalization. Umeå Universitet: Umeå Social Work Studies 15.

Kristofersen, L. (1997)

Plasseringer og omsorgstiltak 1993-1995: Fortsatt betydelige regionale variasjoner i barnevernets "kjernetiltak" etter innføringen av ny lov, i:

Veland, J.: Barnevernboka. Årbok for barnevernet 97/98, 157-165.
Stavanger: Senter for atferdsforskning.

Kähler, M., Højgaard Pedersen, M. & Schwartz, R. (red.) (1997)
Fortrolighedsrummet - om børns ret til fortrolighed. København:
Børnerådet.

Larsen, Y. & Johnsen, J. (1992)
Rettsikkerhet ved tvungen omsorgsovertakelse. Lov og Rett, 4, 231-
277.

Lindén, G. (1983)
Kan børn skifte forældre? København: Nyt Nordisk Forlag Arnold
Busck A/S.

Liukku, L. (1996)
Täytyy pitää ja päästää. Tutkimus luottamushenkilöiden lastensuojel-
lukäsityksistä Jurvan kunnassa. (Man måste hålla i och släppa loss. En
undersökning om förtroendepersoners barnskyddsuppfattningar i
Jurva kommun). Tammerfors: Tammerfors Universitet.

Lundström, T. (1993)
Tvängsomhändertagande av barn. En studie av lagarna, professioner-
na och praktiken under 1900-talet. Stockholm: Stockholms Universi-
tet, Socialhögskolan. Rapport i socialt arbete 61.

Lundström, T. (1996)
Den sociala barnvården, i: Andersson, G., Aronsson, K., Hessle, S.,
Hollander, A. & Lundström, T.: Barnet i den sociala barnvården.
Stockholm: Centrum för utvärdering af socialt arbete. Liber.

Mattsson, T. (1998)
Barnets mening i LVU-processen. Socialvetenskaplig Tidskrift, 1,
45-57.

Muuri, A. (1998)
Underhåll, vårdnad och skydd av barn 1997. Helsinki: Stakes. Sta-
tistikmeddelande 23.

Nordic Statistical Yearbook (1997)
Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Nordisk Barnavård (1997)

Lagstiftning, praxis og utvecklingstendenser. Helsingborg: Nordiska Barnavårdskongressen.

NOSOSKO (1997)

Social tryghed i de nordiske lande 1995. København: Nordisk Socialstatistisk Komité, 6.

Nygaard Christoffersen, M. (1993)

Anbragte børns livsforløb. En undersøgelse af tidligere anbragte børn og unge født 1967. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 93:11.

Ofstad, K. & Skar, R. (1995)

Barnevernloven. Oslo: Juridisk Forlag AS.

Otnes, B. (1996)

Social- og barneverntjenesten. Organisering, omfang og udvikling 1980-1994. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Pedersen, E. (1993)

Nye regler i bistandsloven om foranstaltninger for børn og unge, herunder regler om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger. Juristen, 3, 129-139.

Salavuo, K. (1997)

Finland, i: Colton, M. & Williams, M. (ed.): The World of Foster Care. An International Sourcebook on Foster Family Care Systems, 53-65. Aldershot: Arena.

Schiratzki, J. (1997)

Vårdnad och vårdnadstvister. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Socialministeriet (1998a)

Vejledning. Lov om social service. Servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge. København: Socialministeriet.

Socialministeriet (1998b)

Ideer til debat om ændring af servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge. København: Socialministeriet.

Social- och hälsostyrelsen (1989)

Samarbete om barn och ungdom Sverige-Finland. Helsinki: Social- och hälsostyrelsens handböcker 5.

Social- och hälsostyrelsen (1991)

Samarbete om barn och ungdom Sverige-Finland. Helsinki: Social- och hälsostyrelsens handböcker 9.

Social- och hälsovårdsministeriet (1995a)

Från barnskydd mot barnpolitik. Statsrådets redogörelse till Riksdagen 11.10. 1995. Helsingfors.

Social- och hälsovårdsministeriet (1995b)

Kommissionen för utredning av beslutsprocessen i frågor som gäller barnrätt. Helsinki: Kommittébetänkande 1995:12.

Socialstyrelsen (1994)

Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Stockholm: Allmänna råd från Socialstyrelsen 3.

Socialstyrelsen (1997a)

Insatser för barn och unga 1996. Statistik, socialtjänst 1997:11. Stockholm.

Socialstyrelsen (1997b)

Tillemplning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (1998a)

Anmälan, utredning, insats. Individ- och familjeomsorgens arbete med barn. Stockholm: SoS-rapport 98:4.

Socialstyrelsen (1998b)

Individ- och familjeomsorgens arbete med ungdomar. Stockholm: SoS-rapport 98:5.

Socialtjänstkommittén (1994)

Ny socialtjänstlag. Huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Statens offentliga utredningar, 139, Socialdepartementet.

STAKES (diverse årgange)

Facts about Finnish Social Welfare and Health Care 1997. Helsinki: STAKES.

Stang, E.G. (1995)

Tvangsadopsjon av fosterbarn. Retfærd, 70, 50-68.

Statens Institusjonsstyrelse (SiS) (1997)

SiS interna allmänna råd for verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. 1997:2. Stockholm.

Statistikcentralen (1996)

Statistisk årsbok för Finland 1996. Jyväskylä.

Statistisk Sentralbyrå (1997)

Sosialstatistikk 1996. Oslo - Kongsvinger: Norges offisielle statistikk.

Statistisk Sentralbyrå (1998)

Statistisk Årsbok '98. Oslo - Kongsvinger: Norges offisielle statistikk.

Steffensen, U. (1997)

Metodeudvikling af familieplejen. Oplæg på Socialpædagogisk Landsforbunds landsmøde for familieplejen, refereret i Socialpædagogen, 25, 14-15.

Støvelbæk, H. & Holbøll, P. (1994)

At ville noget andet. Socialpædagogiske opholdssteder – en 3. mulighed. Frederikshavn: Dafolo Forlag.

Therborn, A. (1996)

The Politics of Childhood. The Rights of Children Since the Constitution of Modern Childhood. Comparative Study of Western Nations. London: Childhood.

Tuomela, R. (1995)

Lapsen näkökulma lastensuojelussa. (Barnets synsvinkel i barnskyddsarbejdet). Helsingfors: Helsingfors Universitet.

Veland, J. (red.) (1997)

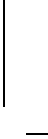
Barnevernboka. Årbok for barnevernet 97/98. Stavanger: Senter for atferdsforskning.

Vinnerljung, B. (1996)

Svensk forskning om fosterbarnsvård. Lund: Centrum för utvärdering av socialt arbete & Utbildning.

Wegler, B. & Warming, H. (1996)

Barnet mellem to familier. Frederikshavn: Dafolo Forlag.



Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997

- 97:1** Bengtsson, S.: Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. 1997. 196 s. ISBN 87-7487-552-3. Kr. 140,00.
- 97:2** Gregersen, O.: Virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsuddannelserne. 1997. 242 s. ISBN 87-7487-553-1. Kr. 175,00.
- 97:3** Andersen, D.: Uddannelsesvalg efter 9. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 205 s. ISBN 87-7487-555-8. Kr. 135,00.
- 97:4** Gruber, T. & Villadsen, K.: Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. 1997. 166 s. ISBN 877487-556-6. Kr. 130,00.
- 97:5** Bonke, J. (red.): Dilemmaet arbejdsliv – familieliv i Norden. 1997. 256 s. ISBN 87-7487557-4. Kr. 140,00.
- 97:6** Hestbæk, A-D.: Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. 1997. 304. s. ISBN 87-7487558-2. Kr. 210,00.
- 97:7** Brogaard, S. & Weise, H.: Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen. 1997. 110 s. ISBN 87-7487-559-0. Kr. 100,00.
- 97:8** Hansen, H.: Elements of Social Security in 6 European Countries. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands. 1997. 140 s. ISBN 87-7487-560-4.
- 97:9** Zeuner, L. (red.): Social integration. 1997. 226 s. ISBN 87-7487-561-2. Kr. 170,00.
- 97:10** Kjær Jensen, M., Kirkegaard, O. & Varming, M.: Sociale boformer. Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt udstødte og hjemløse. SBI-rapport 281. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 195 s. ISBN 87-563-0959-7. Kr. 200,00.
- 97:11** Fridberg, T. (red.): Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? 1997. 236 s. ISBN 87-7487-564-7. Kr. 170,00.
- 97:12** Bunnage, D.: Young Elderly in Denmark in the Mid-1990's. 1997. 39 s. ISBN 87-7487-565-5.
- 97:13** Pedersen, L. (red.): Er der veje til fuld beskæftigelse? 1997. 304 s. ISBN 87-7487-566-3. Kr. 200,00.
- 97:14** Kjær Jensen, M.: Valg af ungdomsuddannelse efter 10. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 38 s. ISBN 87-7487-567-1. Kr. 50,00.

- 97:15** Bonke, J.: Hans ægteskab/hendes ægteskab - økonomiske beslutninger i familier og hjemmeservice. 1997. 269 s. ISBN 87-7487-569-8. Kr. 190,00.
- 97:16** Fridberg, T.: Fra eliteforbrug til masseforbrug. Interessen for kultur 1964-1993. 1997. 94 s. ISBN 87-7487-573-6. Kr. 90,00.
- 97:17** Hansen, E.J.: Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale rekruttering til uddannelserne. 1997. 68 s. ISBN 87-7487-574-4. Kr. 60,00.
- 97:18** Just Jeppesen, K.: Børns kriminalitet. Forsøgserfaringer fra en hurtig forebyggende indsats. 1997. 89 s. ISBN 87-7487-575-2. Kr. 125,00
- 97:19** Bjerregård Bach, H.: Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. 1997 157 s. ISBN 87-7487-576-0. Kr. 150,00.
- 97:20** Langager, K.: Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. 1997. 264 s. ISBN 87-7487-577-9. Kr. 230,00.
- 97:21** Weise, H. & Brogaard, S.: Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. 1997. 192 s. ISBN 87-7487-578-7. Kr. 180,00.
- 97:22** Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Konsekvensanalyse af kulturby 96. 1997. 78 s. Kr. 150,00. Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Cultural Capital of Europe Copenhagen 96. 78 s. Kr. 150,00. Både dansk og engelsk udgave sælges gennem København Information, Rådhuspladsens Informationscenter, 1550. København V, tlf. 33 66 66 33.
- 97:23** Vestergaard, H., Gottschalk, G., Trærup, T., Gruber, T. & Ørum Rasmussen, I.: De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ. SBI-rapport 288. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 215 s. ISBN 87-563-0972-4. Kr. 325,00.
- 97:24** Heide Ottosen, M.: Børn i sammenbragte familier. Et studie af forældreskab som social konstruktion. 1997. 412 s. ISBN 87-7487-579-5. Kr. 270,00.
- 97:25** Nygaard Christoffersen, M.: Spædbarnsfamilien. Rapport nr. 1 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. 1998. 244 s. ISBN 87-7487-580-9. Kr. 200,00.
- 97:26** Bruun-Vierø, I.M.: Annual Report 1996. Catalogue of Projects 1997. 1997. 44 s. ISBN 87-7487-581-7.

- 97:27** Bengtsson, S.: Kvalitet gennem brugerindflydelse. Et forsøg med styring af indhold i stedet for form. 1997. 144 s. ISBN 87-7487-582-5. Kr. 115,00.
- 98:1** Holt, H.: En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-583-3. Kr. 135,00.
- 98:2** Christensen, E.: Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-584-1. Kr. 135,00.
- 98:3** Leisner, E. & Rosdahl, A.: Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor. Interview på 14 institutioner. 1998. 66 s. ISBN 87-7487-586-8. Kr. 75,00.
- 98:4** Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands, Canada. 1998. 208 s. ISBN 87-7487-587-6.
- 98:5** Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Etniske minoritetsbørn i Danmark - det første leveår. Rapport nr. 2 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. 1998. 188 s. ISBN 87-7487-588-4. Kr. 185,00.
- 98:6** Bonfils, I.S.: Puljebordningen. Implementering af puljebordningen i kommuner og amter. 1998. 160 s. ISBN 87-7487-589-2. Kr. 120,00
- 98:7** Andersen, D.: FRIT VALG af dagpasningsordning. Evaluering af forsøgsordningen. 1998. 148 s. ISBN 87-7487-590-6. Kr. 100,00.
- 98:8** Hussain, M.A. & Pico Geerdsen, L.: Erhvervene og de langtidsledige. Marginalisering og integration på arbejdsmarkedet. 1998. 84 s. ISBN 87-7487-591-4. Kr. 85,00.
- 98:9** Bach, H.B., Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A.: Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. 1998. 56 s. ISBN 87-7487-592-2. Kr. 65,00.
- Bach, H.B.: En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 108 s. ISBN 87-7487-593-0. Kr. 100,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.
- Aggergaard Larsen, J.: En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 126 s. ISBN 87-7487-594-9. Kr. 125,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.

- 98:10** Hussain, M.A.: Marginalisering i regioner 1990 og 1994. 1998. 131 s. ISBN 87-7487-595-7. Kr. 125,00.
- 98:11** Anker, N.: Eleverne, virksomhederne og de nyudlærte. Private virksomheders beskæftigelse af elever og praktikvirksomhedernes betydning for nyudlærtes chancer på arbejdsmarkedet. 1998. 343 s. Udgivet af Handelshøjskolen i København, ph.d.-serie 7.98. ISBN 87-593-8091-8.
- 98:12** Andersen, D. & Bach, H.B.: Virksomhedernes brug af løntilskud – og langtidslediges senere jobsituation. 1998. 114 s. ISBN 87-7487-598-1. Kr. 95,00.
- 98:13** Larsen, M. & Langager, K.: Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III. 1998. 219 s. ISBN 87-7487-600-7. Kr. 190,00.

Service rapporter

Nord-Larsen, Mogens:

Ungeindsatsens start. Service rapport 1997.

Ungeindsatsen i Storkøbenhavn. Service rapport 1997.

Besøg på og vurdering af museer 1983 og 1996. Service rapport 1997.

Zeuner, Lilli & Linde, Peter Christian:

Livsstrategier og uddannelsesvalg. Service rapport 1997.

Andre publikationer

Bonke, Jens (red.):

Levevilkår i Danmark 1997 (sammen med Danmarks Statistik). 1997.

Kvist, Jon & Ploug, Niels:

Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i tal. Social tryghed i Europa, 3. 1997.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet tema-nummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Børn. Familie. Samfund. Marts '97. 98 s.

Velfærd – for hvem? Oktober '98

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.