

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON

Fastsettelse av samvær ved omsorgsovertakelse

En analyse av hvordan fylkesnemnda begrunner sin utmåling.

Contact Rights when Children are placed in Public Care
*An Analysis of how the County Social Welfare Board justify
the Regulation of Contact Rights.*

AV TINA GERDTS-ANDRESEN

*Høyskolelektor ved Høgskolen i Østfold.
tina.gerds-andresen@hiof.no*

SAMMENDRAG Med utgangspunkt i 91 fylkesnemndsvedtak fra perioden 1. juli 2018 til 31. desember 2019 ser denne studien på hvordan fylkesnemnda begrunner begrensinger i samværsretten. Studien baserer seg på tekstdata med innholdsanalyse som analyseverktøy. Innholdsanalysen viser at det er grunn til å stille spørsmål ved om fylkesnemndas begrunnelser samsvarer med gjeldende norsk og internasjonal rett når fylkesnemnda regulerer samværsretten mellom barn og foreldre. Fylkesnemndas begrunnelser kan gi et inntrykk av at fylkesnemnda tildeler et (samværs)gode når de fastsetter samvær. Vedtakene synliggjør i liten grad individuelle vurderinger av hvilke samvær som vil være til det enkelte barns beste.

NØKKEORD Samværsrett, barnevern, omsorgsovertakelse, fylkesnemndsvedtak

ABSTRACT This study aims at the regulation for contact rights between children placed in public care and their parents. The study investigated whether the Norwegian County Social Welfare Board systematically contradicts the child's and parents' conventional rights when justifying regulation of contact. A total of 91 care orders issued in the period of 1. July 2018 to 31. December 2019 were analyzed. Results give reasons to question whether the Board's justifications are in line with both current Norwegian and international law. The necessity of contact regulation does not appear to be clearly justified.

KEYWORDS Contact rights, child welfare, public care, county social welfare board

1 Innledning

Denne studien retter fokus mot hvilke begrunnelser som gis for fastsettelse av samvær mellom barn og foreldre ved vedtak om omsorgsovertakelse. Med samvær menes i denne konteksten fysiske treff mellom barn og foreldre, og rammene for hvordan slike fysiske treff tillates gjennomført. Retten til samvær er solid forankret i FNs barnekonvensjon (BK), i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og gjennom Den europeiske menneskerettighetsdomstolens tolkning av denne. Begge konvensjonene er inkorporert som en del av norsk rett, for å sikre at norsk lov er i overensstemmelse med de konvensjonelle rettighetene. Tilsvarende rettighet til samvær for barn og foreldre når barn er under offentlig omsorg, følger direkte av lov 7. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven, heretter bvl.) § 4-19. Når vedtak om omsorgsovertakelse er truffet, skal fylkesnemnda ta standpunkt til omfanget av samværsretten. Av bestemmelsens første ledd fremkommer at «barn og foreldre har, hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre». Samværsretten er forankret i det biologiske prinsipp og bygger på at det har en egenverdi for barnet å få opprettholde kontakten med sine biologiske foreldre (Barne- og familiedepartementet, 2017). Det er viktig å understreke at samværsretten er en gjensidig rettighet for barn og for foreldre. Dette følger direkte av barnevernlovens bestemmelse, og også av BK artikkel 9 nr. 3, hvor det fastholdes barns rett til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, og implisitt av EMK artikkel 8, som blant annet verner om retten til familieliv. Videre følger det både av BK artikkel 3 nr. 1 og bvl. § 4-1 at enhver handling som berører barn, skal vurderes ut fra hva som er til det beste for det enkelte barn. Nødvendige momenter som inngår i en «barnets beste»-vurdering, er ifølge FNs barnekomité (2013) barnets eget syn, barnets identitet, karaktertrekk og egenskaper ved barnet (herunder kulturell identitet), kjønnsidentitet og seksuell orientering. Bevaring av barnets familjemiljø og tilknytning blir også fremholdt som viktige momenter, i tråd med BK artikkel 9 og 16. Unntaket er dersom atskillelse er nødvendig ut fra barnets beste, jf. artikkel 9(1). I så fall skal kontakt opprettholdes med mindre dette strider mot barnets beste, jf. artikkel 9(3). Komitéen fremhever kompleksiteten i vurderingen av hva som er til et barns beste, og hvor det kreves individuelle vurderinger for hvert enkelt barn i lys av situasjonen barnet til enhver tid befinner seg i.

Det er fylkesnemnda som skal fastsette samvær i første instans når barn blir tatt under offentlig omsorg. Dette følger av bvl. § 4-19 annet ledd, hvor det fremkommer at fylkesnemnda skal «ta standpunkt til omfanget av samværsretten, men kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær». Uttrykket «omfang av samværsretten» refererer til en tidsmessig eller kvantitativ regulering,

det vil si hvor ofte samværerne skal finne sted og hvor langvarig det enkelte samvær skal være (Haugli, 2000). Når det gjelder graden av restriksjon, fremkommer det av bestemmelsens ordlyd at det strengeste kan bestå i at samvær nektes i et nærmere angitt tidsrom eller på ubestemt tid, og at barnets adresse sperres for foreldrene. Kvalitative restriksjoner som eksempelvis at samværerne må foregå under tilsyn eller på et bestemt sted, kan også vedtas dersom dette finnes nødvendig og vurderes å være til barnets beste. En slik restriksjonsadgang følger både av forvaltningsrettens vilkårslære (Haugli og Havik, 2018) og som et utslag av minste inngreps prinsipp. Fylkesnemndas førstegangsfastsettelse av samværsordning vil i varierende grad kunne basere seg på erfaringer om hvordan et samvær faktisk fungerer i den enkelte familie. I familier hvor barn er plassert utenfor hjemmet forut for omsorgsvedtaket, vil dette kunne bidra med informasjon om hvordan kontakt mellom barn og foreldre påvirker barnet i hverdagen. Det er imidlertid viktig å merke seg at fylkesnemndas førstegangsfastsettelse av samværsordning i begrenset grad kan basere seg på erfaringer om hvordan et samvær faktisk fungerer i den enkelte familie. Fylkesnemnda må derfor legge andre forhold til grunn for sine vurderinger av hvilket samværsomfang som er til det enkelte barns beste. I henhold til Atwools (2013) gjennomgang av forskningslitteraturen bør følgende forhold inntas i fylkesnemndas vektning og begrunnelse for reguleringen av barn og foreldres samværsrett: 1) barnets utviklingsstadium, utviklingshistorie og kapasitet til samvær, 2) den emosjonelle påvirkningen på barnet, 3) barnets eget ønske, 4) type plassering og fremtidige mål og 5) kulturelle forhold. Atwools (2013) tematiske oppsett samsvarer godt med FNs barnekomité's (2013) krav for hvilke ulike forhold som skal vektes for å kunne ta stilling til hva som er det enkelte barns beste, jf. BK artikkel 3 nr. 1.

Et viktig bidrag for å sikre at fylkesnemndas vedtak synliggjør de faglige begrunnelsene, og vektninger av ulike forhold som ligger bak fylkesnemndas reguleringer av samværsretten, var tilføyelsene inntatt ved lovendring av § 7-19 som trådte i kraft 1. juli 2018. Bestemmelsen fastholder at vedtak skal begrunnes som dommer, og hvor det ved lovendringen ble presisert at fylkesnemndas vedtak skal synliggjøre «barnets synspunkt» og «hvilken vekt barnets mening er tillagt». Videre følger det av nytt fjerde punktum at det skal fremgå av vedtaket «hvordan barnets beste er vurdert». Av forarbeidene til bestemmelsen fremkommer det at vedtaket skal synliggjøre en vurdering av mulige konsekvenser avgjørelsen kan ha for barnet, og hvordan relevante momenter er vektet for å finne frem til hva som er til det enkelte barns beste (Barne- og familiedepartementet, 2017). Utfordringene innenfor dette området er imidlertid mange, og det er en mangel på gode empiriske studier, både nasjonalt og internasjonalt, hvor effekten av kontakt og samvær for barn som vok-

ser opp i en annen omsorgsbasis, undersøkes (Stang & Baugerud, 2018). Vi vet derfor lite om hvilke samværsfastsettelse som kan bidra til å fremme eller hemme barns utvikling per i dag. Som et bidrag til å styrke de faglige refleksjonene og vurderingene knyttet til regulering av samværsretten for barn som er tatt under offentlig omsorg, retter denne studien derfor fokus mot fylkesnemndas begrunnelser for samværsutmålingene. Studien tar utgangspunkt i perioden fra iverksatt lovendring, og hvor spørsmålet som søkes besvart, er: På hvilken måte begrunner fylkesnemnda samværsreguleringen som blir vedtatt ved omsorgsovertakelse.

2 Verdien av samvær

2.1 Innledning

Samværsutmålinger må forstås som komplekse avgjørelser. Det er mange og ulike forhold ved både barnet, barnets foreldre og barnets plasseringssted som må vurderes hver for seg, men også vektet i forhold til hverandre. Haugli og Havik (2018) fremholder at avgjørelsene også er komplekse fordi de skal være i tråd med så vel sentrale samfunnsverdier som norsk lovverk og internasjonale konvensjoner. Avgjørelsene skal basere seg på barnefaglig kunnskap om barns utvikling og om forhold som utgjør henholdsvis beskyttelse av og risiko for denne. Det er et rettslig utgangspunkt både nasjonalt og internasjonalt at barn og foreldre som ikke bor sammen, har rett til samvær med hverandre. Både barnevernloven og konvensjonene fastholder imidlertid at retten til samvær bare gjelder hvis den i sin utforming og gjennomføring ikke strider mot hva som er til barnets beste.

Fra midten av 1970-tallet kan det sies å ha utviklet seg to ulike ideologiske retninger innen tilknytningsteoretisk forståelse av barns behov for kontakt med sine foreldre etter omsorgsovertakelse (Bunkholdt, 1990; Grinde, 1988; 1993; Ogden & Backe-Hansen, 1995), retninger som i ulik grad danner grunnlag for forståelse av hvilket samværsomfang som vil være til et barns beste. Retningene blir noe forenklet benevnt som henholdsvis «behovsretningen» og «relasjonsretningen». Avhengig av hvilken teoretisk forankring beslutningene gis, vil dette få vesentlige implikasjoner med hensyn til forståelsen av verdien av samvær etter en omsorgsovertakelse. Begge retningene har sitt utgangspunkt i psykoanalytisk teori og forståelse. Mens «behovsretningen» vektlegger en mer tradisjonell psykoanalytisk teori, vektlegger «relasjonsretningen» en objektreasjonsteori.

2.2 Behovsretningen

«Behovsretningen» fremholder hvor viktig ivaretagelse av barnets behov er for barnets utvikling, og tar utgangspunkt i en syntese hvor begrepene psykologiske

foreldre, barns behov og barns tidsoppfatning utgjør de tre vesentlige komponenter (Angel, 2007). Retningen bygger blant annet på det arbeid som Mahler, Pine og Bergman har utført (Mahler, Pine & Bergman, 1988). I første rekke er det Goldstein, Freud og Solnit som representerer denne retningen (Goldstein, Freud & Solnit, 1973; 1979; 1980). Grunnleggende for retningen er forståelsen av at barnets følelsesmessige binding til sine omsorgspersoner kommer fra den daglige tilfredsstillende av barnets behov for fysisk omsorg, emosjonell omsorg og sosial og intellektuell stimulering. Barns evne til å utvikle følelsesmessige bindinger er medfødt og biologisk forankret. Vi omtaler dette oftest som utvikling av tilknytning. Tilknytning som psykologisk begrep har sitt utspring i John Bowlby og Mary Ainsworth sitt arbeid. Senere er det videreutviklet på noe ulikt vis av blant andre Mary Main og Pat Crittenden. Tilknytningsteorien retter fokus mot kvaliteten på tilknytningen barn utvikler. Den vil variere, avhengig av hvordan omsorgen utøves, og de relasjonserfaringer barnet har med sine omsorgspersoner (Smith, 2002). Voksne som over tid dekker barnets psykiske og fysiske behov, bygger opp et psykologisk forhold til barnet. De etablerer seg som psykologiske foreldre. For barn som bor under offentlig omsorg, fastholder «behovsretningen» at det må prioriteres å legge til rette for etablering av den nye foreldre-barn-relasjonen. Retningen tar følgelig til orde for at dette forholdet må vektes tyngre enn barnets biologiske tilhørighet, slik at barnets tilknytning til nye omsorgspersoner kan etableres.

Med utgangspunkt i «behovsretningen», kan samvær mellom barn og biologiske foreldre forstyrre tilknytningen barnet skal få til sine nye foreldre, og således hemme eller skade barnet i dets utvikling. I 2012 ble det derfor fremmet forslag om innføring av et nytt og førende prinsipp ved avgjørelser i saker etter barnevernloven. Raundalen-utvalget (Barne- og familiedepartementet, 2012) fremholdt at oppdatert forskning om relasjonsbygging og god tilknytningskvalitet viste at barns utvikling blir påvirket negativt dersom de over tid blir eksponert for stressende og angstfremkallende omgivelser. Omsorgssviktsituasjoner ble trukket frem som eksempel på slike omgivelser, og hvor samvær kan bidra til å opprettholde negative følelser og livserfaringer. Ved innføring av et utviklingsfremmende tilknytningsprinsipp for fastsettelse av samværsomfang var tanken at samvær mellom barn og foreldre skulle være utviklingsfremmende. Hva som vurderes som utviklingsfremmende, måles ut fra tilknytningskvaliteten mellom barnet og dets foreldre, slik den fremstod forut for overføring i ny omsorgsbasis. Ved fastsettelse av sjeldnere samvær bidrar dette til at ikke-tilstedeværende foreldre blir relasjonsmessig fremmede for barnet. Barnet går i stedet inn i en interaksjon med sine psykologiske foreldre hvor ny tilknytningskvalitet utvikles. Det utviklingsfremmende tilknytningsprinsippet ble ikke lovfestet, men tilknytningsforskning har fått stor

faglig tilslutning på tvers av en rekke fagdisipliner som et slags universelt fenomen (Kvello, 2015).

På denne måten hevder «behovsretningen» at foreldrene er utskiftbare, og at barn kan knytte nye følelsesmessige bånd til nye voksne som blir deres psykologiske foreldre. Videre hevdes det at dersom tilknytningskvaliteten mellom barnet og foreldrene ikke vurderes til å være av en gitt kvalitet, vil det være til barnets beste med sjeldent samvær. Det avgjørende er hvordan fylkesnemnda vurderer «kvaliteten på kontakt». «Behovsretningen» er tydelig på at det ved kortvarige plasseringer av barn er viktig at kontakten mellom barn og foreldre opprettholdes. Dette sikres best gjennom fastsettelse av hyppig og regelmessig kontakt. Når plasseringen antas å ta et lengre forløp, og det er usikkerhet om tilbakeføring vil finne sted, hevder imidlertid retningen at barnets behov for psykologiske foreldre og etablering av nye tilknytninger skal prioriteres. Haugli og Havik (2018) omtaler det nye foreldreskapet som en presumptiv adopsjon. En slik nyetablering av foreldreskap krever imidlertid få kontaktpunkter mellom barnet og dets foreldre, og derav begrenset samværsrett.

2.3 Relasjonsretningen

«Relasjonsretningen» vektlegger barns identitet og fremholder hvor viktig barnets aller første relasjon er for dets opplevelse av hvem det er (Haugli & Havik, 2018). Retningen forfekter blant annet at grunnelementer i barnets utvikling er barnets relasjoner til sine foreldre og ikke primært hvordan barnet får sine ulike behov dekket (Fanshel & Shinn, 1978). Det vil derfor alltid være de biologiske foreldrene som er barnets psykologiske foreldre, uavhengig av hvordan foreldrene skjøtter sitt omsorgsansvar. I Norden er blant annet Börjesson, Cederström og Hessle talspersoner for denne retningen (Börjesson mfl., 1979; Cederström & Hessle, 1980). Retningen fremstår i nær relasjon med det biologiske prinsipp, og ligger nær opp til verdiene som ligger til grunn både for utvikling av de ulike konvensjonene og konvensjonspraksis, men også barnevernloven. Det biologiske prinsipp innebærer at barn normalt har best av (og rett til) å vokse opp med sine foreldre, og hvis dette ikke er mulig, skal de ha kontakt med hverandre. Prinsippet har ikke fått noe konkret uttrykk i barnevernloven, men ligger som premiss for en rekke av lovens bestemmelser, deriblant bvl. § 4-19 om samvær (Barne- og familiedepartementet, 2016). Prinsippet følger imidlertid direkte av BK artikkel 9 nr. 3 hvor det fastslås at barn som er atskilt fra en eller begge foreldre, har rett «til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt [...] regelmessig, med mindre dette strider med barnets beste».

«Relasjonsretningen» understreker hvilken betydning de tidlige interaksjoner og samspillprosesser mellom barn og foreldre har for utvikling av barnets identitet. Biologiske bånd kan aldri skiftes ut, heller ikke ved separasjon. Det fremholdes derfor som vesentlig for barnet at det får beholde relasjonen til de biologiske foreldrene også etter en omsorgsovertakelse (Haugli & Havik, 2010). Selv meget tidligere adskillelser vil skape et tomrom i barnet. Dette innebærer at barn vil profitere på regelmessig kontakt også etter en omsorgsovertakelse, gjennom hyppig kontakt. Kontakten skal bidra til å sikre at foreldrene forblir barnets psykologiske foreldre også etter at barnet er overført i annen omsorgsbasis. Retningen understreker at først da kan barnet ha utbytte av de bedrede oppvekstbetingelsene (Haugli, 2000). Et sentralt stikkord ved «relasjonsretningen» er kontinuitet. Ved vurdering av hvilket samværsomfang som er til barnets beste, kreves det etter lovens § 4-1 at det synliggjøres hvordan barnets behov for «kontinuitet» ivaretas. Med utgangspunkt i «relasjonsretningens» ideologi betyr kontinuitet i denne sammenheng å opprettholde kontakt med sine biologiske foreldre. Forarbeidene til barnevernloven (Barne- og familiedepartementet, 1991) begrunnet viktigheten av å opprettholde kontakt med at det både er sterke følelsesmessige bånd mellom barn og foreldre og fordi kontakten med foreldrene kan bidra til å skape en rød tråd i barnets egen livsfortelling. Forskning viser at kontakt med foreldre står som et sentralt behov hos mange barn som er under offentlig omsorg, men det kan også være tilfeller der slik kontakt ikke er til barnets beste (Taplin mfl., 2015).

2.3 Samværsforståelse til barnets beste

Ved fastsettelse av hvilket samværsomfang som er til det enkelte barns beste, jf. bvl. § 4-1 og BK artikkel 3(1), vil den teoretiske forståelsen av hva det innebærer for et barn å separeres fra sine foreldre og hvordan barn best kan sikres en god etablering i ny omsorgsbasis, bidra til å påvirke hvilket samværsomfang og hvilken utforming som etableres. «Behovsretningen» og «relasjonsretningen» gir tilløp til to ulike forståelser av hvordan separasjon av barn og foreldre kan påvirke barns videre utvikling. Mens «behovsretningen» forfekter muligheten for at barn gir slipp på sine biologiske foreldre til fordel for nye foreldre i den nye omsorgsbasisen, er det med utgangspunkt i «relasjonsretningen» svært risikofylt for barn at de blir avskåret fra regelmessig kontakt med sine biologiske foreldre.

Retningene er samstemte på en grunnleggende forståelse av at det er til barns beste å vokse opp hos sine foreldre. Til tross for at de er mindre samstemte på hvor grensen går for hva et barn tåler av sviktende omsorg, er de samstemte på at det ved uttrykkelig kortvarige plasseringer er til barnets beste å ha omfattende samvær med foreldrene sine. Hva gjelder samvær mellom barn og foreldre ved lang-

varige plasseringer, har de to retningene imidlertid svært ulike holdepunkt. Oppsummert kan det sies at de to retningene fremholder helt ulike oppfatninger om hvorvidt samvær kan sies å fremme eller hemme et barns utvikling etter at barnet er tatt under offentlig omsorg. Det sprikende punktet er hvorvidt samvær er en nødvendig betingelse for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg sin nye omsorgsbasis, eller om samvær utgjør et potensielt hinder for dette. Avhengig av hvordan fylkesnemnda vekter de ulike teoretiske fundament, vil dette potensielt gi store utslag på samværsutmålingen, uavhengig av det enkelte barns behov, ønsker eller forutsetninger. Fylkesnemndas begrunnede vektning vil derfor være avgjørende for hvorvidt samværsreguleringen kan sies å være i tråd med gjeldende konvensjonelle og lovmessige rettigheter for barn og foreldre, og til det enkelte barns beste.

3 Metode

3.1 Innledning

Studien inngår som del av en større kvalitativ studie som baserer seg på tekstdata. Datagrunnlaget er fylkesnemndsvedtak nedlastet fra det offentlige registeret Lovdata (lovdata.no) med dokumentanalyse som metodisk tilnærming. Ifølge Stang og Baugerud (2018) bringes bare et fåtall av fylkesnemndenes avgjørelser om samvær inn for domstolene, og en enda mindre andel behandles av Høyesterett. Det er derfor i stor grad fylkesnemndene som utformer samværsretten i praksis, og følgelig fylkesnemndas vedtak som best er egnet for nærmere analyse når det her søkes kunnskap om hvilke faglige begrunnelser som danner grunnlag for regulering av samværsretten mellom barn og foreldre ved omsorgsovertakelse.

3.2 Utvalgsprosedyre

Vedtak om omsorgsovertakelse treffes i første instans av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Ifølge informasjon fra Lovdata (lovdata.no) er hovedregelen at hver femte sak fra hver fylkesnemnd oversendes Lovdata for offentliggjøring. Det var 12 fylkesnemnder på tidspunktet for uthenting av datamaterialet. Vedtakene som inngår i datamaterialet, er fra perioden 1. juli 2018 til 31. desember 2019. Søk foretatt i Lovdata 1. januar 2020 i basen FNV, med søkeord «lov-1992-07-17-100-§4-12» i feltet for lovhenviing og fra «01.07.18» i datofeltet, identifiserte 358 mulige fylkesnemndsavgjørelser i relasjon til omsorgsovertakelsesvedtak. Nærmere gjennomgang identifiserte at 98 av de 358 vedtakene omfattet vedtak om omsorgsovertakelse med fastsettelse av samværsutmåling i første instans. Av de 98 vedtakene henviser 4 av dem avgjørelse om samvær videre til behandling i samtaleprosess, mens 3 vedtak inneholder samværsavtale som er inngått gjen-

nom allerede gjennomført samtaleprosess. Disse vedtakene mangler følgelig en faglig begrunnelse for samværsreguleringen, og hvor fylkesnemnda gjengir avtalen uten nærmere faglig betraktning.

3.3 Bearbeidelse av data

Bearbeidelse av vedtakene ble gjennomført ved bruk av dokumentanalyse. For å analysere datamaterialet ble det anvendt en kvalitativ innholdsanalyse inspirert av Boolsen (2017). Gjennomføring av den innledende analyse med koding av samtlige vedtak ble utført av to uavhengige parter. Kodenes pålitelighet ble deretter testet ved å sammenligne kodingene for det enkelte vedtak, basert på utarbeidede matriser. Der hvor det ble identifisert uoverensstemmelser i det kodede materialet, ble den aktuelle koding utført på nytt av begge parter i fellesskap. Med utgangspunkt i det kodede materialet ble det utledet fire analytiske hovedkategorier for gjennomføring av innholdsanalysen: (1) plasseringenes forventede varighet, (2) barn som bor hjemme frem til omsorgsvedtak foreligger, (3) barn som er akutt plassert forut for omsorgsvedtaket, og (4) barn som er frivillig plassert forut for omsorgsvedtaket, med den teoretiske forankringen av «behovsretningen og relasjonsretningen» i samværsretten som rammer for analysen. Innholdsanalyse regnes ifølge Bratberg (2017) å stille sterkere enn andre kvalitative teknikker for tekstanalyse når det gjelder reliabilitet. Innholdet som kodes er den konkrete teksten, og kodingen er utført manuelt, basert på strenge kriterier med minimalt tolkningsrom. Inspirert av Dahler-Larsen (2002) ble det i analysearbeidet benyttet matriser som analyseredskap.

Frekvensene fra en innholdsanalyse betraktes i store trekk på samme måte som annet tallmateriale og kan legges til grunn for tilsvarende statistiske analyser (Bratberg, 2017). Dette gav mulighet til å se nærmere på variasjon av faglige begrunnelser med utgangspunkt i barnas alder, samt til nærmere å analysere fellesnevnerne for hva som kjennetegner faglige begrunnelser for utmåling av samvær i ulike former.

3.4 Etske betraktninger

Denne studien anvender sekundærdata for nærmere analyse. Med sekundærdata forstås analyse av eksisterende materiell som opprinnelig er utarbeidet til annet formål enn å svare på forskningsspørsmål (Ringdal, 2018). Fylkesnemndsvedtak er ikke utarbeidet i forskningøyemed, og inneholder forholdsvis nærgående beskrivelser av sårbare barn og familiers livssituasjon. Det er den enkelte nemndleders ansvar å anonymisere fylkesnemndsvedtakene før publisering på Lovdata. Vedtakene inneholder imidlertid geografiske opplysninger, alder og kjønn på barn

i familien, beskrivelse av familiekonstellasjoner samt beskrivelse av ulike offentlige aktører som har bidratt i oppfølgingsarbeidet med det enkelte barn og dets familie. For å bidra til å forhindre identifisering av de involverte barn og familier er derfor geografisk tilhørighet og vedtaksnummer unntatt i denne fremstillingen.

3.5 Metodiske begrensninger

Vedtakene, slik de foreligger på Lovdata, gir en avgrenset gjengivelse av faktiske forhold, gjengitt av fylkesnemnda med utgangspunkt i hvordan fylkesnemndas leder og fylkesnemndsmedlemmene har forstått den enkelte sak. Innholdsanalysen vil derfor ikke kunne gi svar på påvirkningsforhold som ligger bak beslutningene som er beskrevet i vedtaket. Det er de nedskrevne ord (eller mangel på disse) som blir gjenstand for nærmere analyse, i den kontekst de fremkommer i vedtakene.

4 Resultat

4.1 Innledning

Denne studien inkluderer 91 fylkesnemndsvedtak for nærmere analyse: 38 vedtak fra perioden 1. juli 2018 til 31. desember 2018, og 53 vedtak fra perioden 1. januar 2019 til 31. desember 2019. Vedtakene fordeler seg noe ujevnt mellom de ulike fylkesnemndene, men alle fylkesnemndene er representert i det inkluderte utvalget. Vedtakene retter seg mot totalt 115 barn i alderen nyfødt til 16 år, 57 jenter og 58 gutter.

Den innledende innholdsanalysen identifiserte fire hovedtemaer for hvordan vi kan forstå hvilket forhold som ligger bak fylkesnemndas fastsettelse av samvær for barn og foreldre når barn skal bo under offentlig omsorg:

1. Plasseringenes forventede varighet.
2. Barn som bor hjemme frem til omsorgsvedtak foreligger.
3. Barn som er akutt plassert forut for omsorgsvedtaket.
4. Barn som er frivillig plassert forut for omsorgsvedtaket.

4.2 Plasseringens forventede varighet

Fylkesnemnda skal ved avgjørelse av samværsspørsmålet etter bvl. § 4-19 annet ledd fastsette omfanget av samværet mellom barn og foreldre. I vedtakene fremheves det at «omsorgsovertakelsens formål og varighet» vil være av vesentlig betydning for samværsutmålingen:

«Ved midlertidig omsorgsovertagelse vil en i større grad måtte legge til rette for tilbakeføring gjennom opprettholdelse av en hyppig og nær kontakt med de biologiske foreldrene.»

«Hvis omsorgsovertagelsen derimot er ment å være langvarig, vil siktemålet i hovedsak bare være å gi barnet tilstrekkelig kunnskap om foreldrene. Den daglige tilknytning bør da konsentreres om fosterforeldrene.»

Som det fremkommer av sitatene ovenfor, tenderer fylkesnemnda til en «behovsrettet» teoretisk forankring når de på generelt grunnlag fastholder at ethvert barns tilknytning bør konsentreres om fosterforeldrene dersom omsorgsplasseringen forventes å bli langvarig. Den teoretiske forankring introduseres innledningsvis i vedtakene, hvor definisjonen av «langvarige plasseringer» synes å legitimere en strengere regulering av barn og foreldres samværsrett, uten at det fremkommer ytterligere begrunnelse. Av de 91 gjennomgåtte vedtakene konkluderer fylkesnemnda med «at omsorgsovertakelsen kan bli langvarig» i 83 av vedtakene. Dette utgjør 91 % av de gjennomgåtte vedtak hvor det ble besluttet omsorgsovertakelse, og hvor samværets mulige omfang umiddelbart innskrenkes med følgende begrunnelser:

«Formålet med samværet er da å gi barnet en mer kognitiv/intellektuell forståelse av hvem som er de biologiske foreldrene, og ikke skape eller opprettholde en følelsesmessig tilknytning til foreldrene.»

«Samværet må ikke være så hyppig at det forstyrrer barnets tilknytningsprosess og dagligliv i fosterhjemmet.»

«Ut i fra etablert praksis legger fylkesnemnda til grunn at formålet med samvær da er å sikre [...] kjennskap til sine biologiske foreldre, og ikke opprettholde en relasjon [...].»

Til tross for at det ved fastsettelse av samvær må tas utgangspunkt i at en omsorgsovertakelse skal anses som midlertidig, og at omsorgen for barnet skal tilbakeføres til foreldrene så snart forholdene tillater det, legger fylkesnemnda ved sin fastsettelse av samværsomfang opp til at de fleste av de omsorgsplasserte barna ikke skal kunne tilbakeføres til foreldrenes omsorg. Et av vedtakene utdyper dette:

«Dersom man ved fastsettelse av samvær alltid tar utgangspunkt i at omsorgen skal tilbakeføres, vil en rekke barn oppleve at samværsordningen forstyrrer deres mulighet til å etablere seg i fosterhjemmet.»

Det er med andre ord fylkesnemndas utgangspunkt at et begrenset samvær er nødvendig for at barn skal reetablere seg ved omsorgsovertakelse. Vedtakene mangler imidlertid faglig begrunnelse som underbygger en slik nødvendighet. De 83 vedtakene som konkluderte med langvarig omsorgsovertakelse, berører 108 barn i alderen fra nyfødt til 16 år, og hvor 59 av vedtakene berørte barn i alderen fra 7 til 16 år. Samtlige vedtak henviser til høyesterettsdommen av 2012 (Rt-2012-1832), og de fleste vedtak fremhever innledningsvis:

«Ved langvarige plasseringer varierer samværsfastsettelsen etter saker for Høyesterett vanligvis mellom 3-6 ganger i året.»

«Samværet skal dog fastsettes ut fra hva som anses å være til barnets beste i den konkrete sak.»

Fylkesnemndas anvendelse av høyesterettsdommen av 2012 (Rt-2012-1832) som innledende tekst gir en tydelig indikasjon på at fylkesnemnda mener dommen fastslår «en fastsatt standard» for hvilket samvær som skal vedtas dersom plasseringen er vurdert som «langvarig». Flere vedtak henviser også eksplisitt til en slik «standard» i sin begrunnelse:

«[...] finner fylkesnemnda å ville utmåle et samvær som ligger innenfor rammen på tre til seks ganger i året som Høyesterett flere ganger har lagt til grunn som en normalordning ved mer langvarige omsorgsovertakelser.»

«Av Rt-2012-1832 fremgår at i samværsaker behandlet av Høyesterett har det ved langvarige plasseringer i de fleste saker vært fastsatt tre til seks samvær i året.»

Dommen fra 2012 fremholder imidlertid at det ikke lar seg fastslå en standard ved samværsutmålinger (Rt-2012-1832, avsnitt 36), og at enhver regulering av samværsretten skal bero på en konkret vurdering av det enkelte barns særlige behov. Dette er i tråd med både barnevernlovens og konvensjonenes grunnleggende premisser om at barn og foreldre har rett til kontakt med hverandre dersom ikke særlige forhold taler mot dette. Tilsvarende presisering fremkommer også av Høyesteretts egen avgjørelse av 27. mars 2020, avsnitt 124:

«[...] har nok avgjørelsen blitt oppfattet som en slags standardnormering. Det er derfor grunn til å understreke at den ikke kan forstås slik. Hvor omfattende samværet skal være, må fastsettes konkret ut fra omstendighetene i den enkelte sak.»

Til forskjell fra de 83 andre vedtakene legger fylkesnemnda i 6 vedtak til grunn at nødvendigheten av en omsorgsovertakelse anslås å være kortvarig eller at forventet varighet av plassering ikke lar seg fastslå på vedtakstidspunktet. Vedtakene berører 7 barn i alderen fra 7 til 14 år. Fylkesnemnda fastholder i vedtakene at barna skal tilbakeføres til biologisk forelder når det er forsvarlig og til barnets beste, og det bemerkes:

«Samværsordningen må støtte opp om dette.»

Av innholdsanalysen fremkommer det at bakgrunnen for omsorgsovertakelsen er sammensatt, og det er ikke identifisert forhold som skiller disse vedtakene innholdsmessig fra vedtakene hvor fylkesnemnda fastslår «varig plassering». Vedtakene synliggjør ikke hvilke forhold som tilsier at det er mer sannsynlig med kortvarig plassering av disse barna enn hva som er vurdert for de øvrige familiene. Vedtakenes ordlyd gir imidlertid en indikasjon på en noe mer ydmyk tilnærming til tematikken:

«Fylkesnemnda er usikker på hvor lenge [jente 7 år] skal bli boende i fosterhjem.»

«Etter fylkesnemndas oppfatning er det for tidlig å fastslå at det her dreier seg om en oppvekstplassering og at senere tilbakeføring av [jente 9 år] er uaktuelt.»

Totalt 6 av de 7 barna anslås å ha utviklet særlige omsorgsbehov som følge av omsorgssvikt, og barna er fra 7 til 13 år på vedtakstidspunktet.

Det er imidlertid kun i to vedtak fylkesnemnda finner at «skillet mellom kort- og langtidsplassering» ikke er av vesentlig betydning for samværsutmålingen. Begge vedtak berørte jenter som var 14 år på vedtakstidspunktet. Fylkesnemnda fastholdt i disse vedtakene at

«[NN] har bodd hele livet hos sine foreldre og er tilknyttet de.»

«Det er også sannsynlig at foreldrene vil få en sentral rolle i [NNs] liv etter at hun blir myndig.»

Fylkesnemnda viser i disse vedtakene at foreldre kan ha en betydelig rolle for barn også etter en omsorgsovertakelse, og hvor samværsreguleringen må stå i forhold til dette.

Fylkesnemnda fastholder i de aller fleste vedtak, uavhengig av plasseringens forventede varighet, at samværsordningen som fastsettes «er et minimumsamvær» og at barneverntjenesten således står fritt til å justere samværene utover minimum når det er gjort erfaringer som tilsier at en slik utvidelse vil være til barnets beste:

«Hvis [jente 10 år og 16 år] ønsker det kan barneverntjenesten øke samværstiden på sikt dersom samværene går bra og mors fungering tilsier det.»

«Nemnda skal fastsette det samværet som vurderes riktig i dag. Partene kan senere endre samværet hvis de er enig om det, og endringen er til barnets beste.»

Praksisen slik den fremkommer av de gjennomgåtte vedtak i denne studien, gir grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt fylkesnemndas fastsettelse av samvær faktisk tar utgangspunkt i «det som er riktig på vedtakstidspunktet». Fylkesnemnda er nemlig forpliktet til å fastsette det samværet som anses som riktig på vedtakstidspunktet. I dette ligger en normalforventning om at barneverntjenesten utarbeider samværsplan i tråd med fylkesnemndas vedtak, og at samvær praktiseres som fastsatt av fylkesnemnda over tid, slik at man får et evalueringsgrunnlag før det eventuelt foretas utvidelser. Praksisen slik den fremkommer av vedtakene, tenderer til en sjablongmessig fastsettelse av et minimum, som verken gjenspeiler foreldres faktiske samværskompetanse eller barnets særlige behov for beskyttelse på vedtakstidspunktet. Fylkesnemndas gjennomgående henvisning til at barneverntjenesten skal vurdere utvidelse av samværene, gir en indikasjon på at fylkesnemnda mener en slik utvidelse kan være aktuell. Spørsmålet som da reises, er hvorvidt det heller skulle vært fastsatt en annen samværsregulering som utgangspunkt, som skulle vært nedjustert eller revurdert av fylkesnemnda ved behov. Dette er en adgang fylkesnemnda har, men som kun er benyttet i ett av de 91 vedtakene i studien.

4.3 Barn som bor hjemme frem til omsorgsvedtak foreligger

En nærmere gjennomgang av de 91 fylkesnemndsvedtakene identifiserte 33 barn som bodde hjemme da spørsmålet om omsorgsovertakelse ble behandlet. Dette utgjør 29 % av det totale antall barn i utvalget. Barna var i alderen fra 7 måneder til 15 år. Vedtakene beskriver et forholdsvis likt antall barn med og uten identifiserte særlige behov på vedtakstidspunktet, utover at de lever under omsorgssvikt.

Samtlige vedtak fremholder at samværets omfang skal fastsettes etter en bred, skjønnsmessig vurdering. Videre fremholdes det i vedtakene at det skal legges avgjørende vekt på det som er til beste for barnet, inkludert «å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen», jf. bvl. § 4-1. I vedtakene fremheves omsorgsovertakelsens formål og antatte varighet, i tillegg til de konkrete omstendigheter i den enkelte sak, inkludert barnets synspunkter, barnets sårbarhet og behov for omsorg og beskyttelse som sentrale momenter når samværsutmålingen skal begrunnes. I tillegg fremholdes viktigheten av at «barnet får bevare familiemiljøet». Til tross for at fylkesnemndene fastholder behov for «bred skjønnsmessig vurdering» og et bredt utvalg «sentrale momenter» som skal vektes ved samværsutmålingen, viser imidlertid denne studien en forholdsvis ensartet begrunnelse for den samværsregulering som fastsettes:

«Fylkesnemnda vurderer at samværene må være av et omfang som minst mulig virker forstyrrende på tilknytningen og tilhørigheten i fosterhjemmet, samtidig som en opprettholder kjennskap til og kontakt med sitt biologiske opphav.»

«[...] gi ro og stabilitet i fosterhjemmet slik at hun får mulighet til å reparere den utryggheten hun er påført, samtidig som hun får opprettholde sitt kjennskap til sin biologiske familie.»

«[...] er det sannsynlig at [jente 5 år] kommer til å vokse opp i fosterhjemmet. Samværet skal derfor fastsettes ut fra at hun skal ha tilknytning til fosterhjemmet og kjennskap til sin biologiske familie.»

Fylkesnemnda begrunner følgelig samværsreguleringen ut fra hensynet til å skape «ro og stabilitet» og å sikre et samværsomfang som er minst mulig forstyrrende for barnets tilknytning og tilhørighet i sin nye omsorgsbasis. Det fremkommer imidlertid ikke av vedtakene hvilke forhold ved det enkelte barn som krever slik regulering, om dette er barn som har behov for en slik «ro og stabilitet», eller om barnet kunne hatt behov for en annen (mulig utvidet) kontaktform. Fylkesnemnda differensierer heller ikke på alder ved samværsfastsettelsen. Tvert imot er det flere vedtak hvor det fremholdes både god kontakt, godt samarbeid og god samværskompetanse hos foreldrene, uten at dette påvirker fylkesnemndas begrunnelse og samværsregulering i særlig grad:

«Foreldrene må antas å ha normalt god samværskompetanse.»

«I avveiningen mellom samvær med foreldrene og ro for å sikre tilknytning, vurderer fylkesnemnda at tilknytningsprosessen er det viktigste.»

Vedtakene som henviser til foreldre med «normalt god samværskompetanse», berører ulike barn i aldersgruppen 4 til 10 år. I samtlige vedtak henviser fylkesnemnda til høyesterettsdommen av 2012 (Rt-2012-1832) for hvilket samværs spenn som vurderingene strekker seg innenfor. Samværsfastsettelse for foreldre med «normalt god samværskompetanse» viser en utmåling fra 3 til 6 samvær i året med timebegrensning på 2 til 4 timer. Fylkesnemnda fremholder i flertallet av vedtakene at

«Formålet med samværene er at barnet opprettholder sitt kjennskap til sine foreldre, kultur og bakgrunn».

Fylkesnemnda synliggjør imidlertid ikke gjennom vedtakene hvordan barnets behov for kontakt med sine foreldre kan stille seg ulikt, avhengig av hvor lenge barnet har bodd sammen med sine foreldre før det blir overført til offentlig omsorg, forhold ved barnet, barnets eget ønske, eller kvaliteten på relasjonen mellom barnet og foreldrene. Tvert imot er det nærliggende å forstå fylkesnemndas begrunnelse for samværsutmåling dit hen at det beste en forelder med god samværskompetanse kan håpe på, begrenses til 6 samvær per år avgrenset til noen timers varighet. Ett vedtak skiller seg imidlertid ut ved følgende utdypning:

«[Gutt 4 år] vil ifølge den sakkyndige nepe utvise noe langvarig savn etter mor eller far dersom han blir plassert hos nye omsorgspersoner som gir ham god utviklingsstøtte.»

Som sitatet viser, legger fylkesnemnda i denne saken til grunn en sakkyndig tilnærming hvor barnets psykologiske foreldre vektas sterkere enn barnets biologiske tilhørighet. Begrunnelsen for samværsutmålingen knyttes til en antakelse om at barnet «nepe vil utvise noe langvarig savn» og dermed ikke har behov for særlig kontakt. Spørsmålet som her aktualiseres er hvorvidt en slik begrunnelse samsvarer med gjeldende rett for hva som er vilkår ved regulering av barn og foreldres samværsrett.

Videre fremkommer det i et fåtall av vedtakene, at fylkesnemnda avviker fra en forståelse av at samværsretten er en gjensidig rettighet for barn og foreldre. Av vedtakene kan vi lese:

«Det er barnets behov for samvær med foreldrene som er avgjørende, ikke omvendt.»

Slik vedtakene er formulert fremstår fylkesnemndas juridiske utgangspunkt i disse vedtakene, ved begrunnelse av samvær, i opposisjon til både nasjonal og internasjonal rett hvor samværsretten fremholdes som en gjensidig rettighet for både foreldre og barn. For barnets del følger en slik rett direkte av bvl. § 4-19 og BK artikkel 9 nr. 3, mens samværsrett for foreldre er ansett å følge av EMK artikkel 8 som gjelder retten til respekt for familielivet. At samværsretten er en gjensidig rettighet for barnet og for foreldrene, burde dermed være uomtvistelig. Dette må ikke forveksles med adgangen til å nekte samvær når det er til barnets beste. Samværsnekt krever imidlertid særlig begrunnelse som ikke fremkommer av de nevnte vedtak.

Ett vedtak skiller seg imidlertid klart fra de øvrige 90 vedtakene i denne studien. Fylkesnemnda begrunner i dette vedtaket samværsutmålingen ved å påpeke at

«hyppige samvær kan gjøre plasseringen mindre belastende for [jente 13 år].»

I forlengelsen av sin begrunnelse fastslår fylkesnemnda et minimumsamvær til 12 ganger per år. Videre fremhever fylkesnemnda i dette vedtaket at barneverntjenesten bør vurdere hyppigere samvær dersom jenta synes å profitere på samværene.

4.4 Barn som er akutt plassert forut for omsorgsvedtaket

Med «akutt plassert» henviser denne studien til barn som er tvangsplassert med hjemmel i bvl. § 4-6 annet ledd. Barnevernloven har flere hjemler for midlertidig å ta barn umiddelbart under offentlig omsorg. Det er imidlertid kun bvl. § 4-6 annet ledd som er representert i det gjennomgåtte materialet. Analysen identifiserte 52 barn som var midlertidig under offentlig omsorg i påvente av behandling av omsorgsspørsmålet. Dette utgjør 45 % av det totale antallet barn i utvalget. Barna var i alderen fra nyfødt til 16 år. Plasseringsperioden varierte fra 2 til 15 måneder fra midlertidig vedtak ble fattet, til omsorgsspørsmålet ble behandlet, med en gjennomsnittlig plasseringstid på 5 måneder. Med unntak av 3 familier hvor barneverntjenesten grunnet høy risiko for nye overgrep eller retraumatisering grunnet alvorlige overgrep ikke hadde lagt til rette for samvær mellom barna og deres foreldre, var det etablert samværsordning mellom barna og deres foreldre i perioden fra barnet ble midlertidig plassert utenfor hjemmet, og frem til vedtaksbehandlingen av omsorgsspørsmålet. Samværs hyppigheten varierte fra ukentlige treff til treff annenhver uke.

I 8 % av vedtakene fremkommer det at samværene i akuttperioden har hatt negativ påvirkning på barnet. Fylkesnemnda har tillagt denne negative erfaringen «tung

vekt» ved sin samværsfastsettelse. I 35 % av vedtakene fremkommer det informasjon om etablert samværsordning under akutt plassering, men det fremkommer ikke av vedtakets ordlyd hvordan samværet har fungert for verken barnet eller foreldrene. I 57 % av vedtakene fremkommer det opplysninger om uforbeholdent positive erfaringer knyttet til samværskvaliteten mellom foreldre og barn. Barna er i aldersspennet fra 2 måneder til 16 år. Av vedtakene kan vi eksempelvis lese:

«Erfaring viser at [de ukentlige] samværene gjennomgående har fungert fint og at samspillet mellom [gutt 2 år] og foreldrene har hatt en positiv utvikling den siste tiden.»

«[Gutt 4 år] menes å ha en tydelig positiv opplevelse av det å ha kontakt med mor [ukentlig].»

«[Jente 6 år] har hatt positiv utvikling siden plassering [...] med ukentlige samvær med foreldrene. Jenta gleder seg til og har lite reaksjoner knyttet til samværene. Samværene er beskrevet som gode.»

Med to unntak synes imidlertid ikke fylkesnemnda å vektlegge denne erfaringen i sin begrunnelse for samværsutmåling:

«[...] sannsynligvis bli boende i fosterhjem over lang tid.»

«[...] behov for ro og stabilitet til å knytte seg til fosterhjemmet.»

«Erfaringsmessig vil hyppige samvær på sikt føre til en uheldig slitasje på fosterhjemmet.»

Som sitatene viser, begrunner fylkesnemnda samværsfastsettelsen i standardiserte forhold, uten at det knyttes vurderinger til det enkelte barns faktiske livssituasjon. Dette gjelder også for barn som overføres til omsorgsbaser de kjenner godt fra før, som besteforelder, besøkshjem eller andre kjente voksne:

«[NN] har nå et særlig behov for ro og få anledning til å knytte seg til sine nye omsorgsgivere.»

Sitatet er gjentakende på tvers av vedtak, og vedtaksgjennomgangen viser at fylkesnemnda i sin faglige vurdering av hvilke samvær som skal fastsettes, ikke skiller

mellom barn som overføres til omsorgsbaser med kjente voksenpersoner med etablerte relasjoner, og barn som overføres til ukjente omsorgsbaser med ukjente voksne. Fylkesnemnda skiller heller ikke på hvilke barn de mener er i behov for «ro», og synes i sin vedtakspraksis å fastholde dette som en type standard ved omsorgsvedtaksfastsettelse uavhengig av om barnet allerede har bodd i ny omsorgsbaser over flere måneder eller forholdsvis nylig ble overført den aktuelle omsorgsbasen. Det skjelles heller ikke mellom de barn som er nettverbsplassert, hos nær familie eller andre kjente voksne med opplyst etablert relasjon, og barn som er overført til ukjente omsorgsbaser. Utvalget viser heller ingen differensiering i fylkesnemndas begrunnelse sett i forhold til barnets alder. Ett vedtak skiller seg imidlertid tydelig fra de øvrige 90 vedtakene på dette området:

«[Jente 9 år] skal ikke etablere tilknytning til nye personer for henne i aktuelt fosterhjem. Hun har allerede en nær tilknytning til sine besteforeldre, og det er beskrevet at hun allerede har falt til ro der, skolemessig og sosialt.»

Dette er et vedtak hvor fylkesnemnda foretar en individuell vurdering av denne jentas særlige behov, og hvor det tydeliggjøres at de generelle retningslinjene for «barns behov for ro til å etablere tilknytning til fosterhjemmet» ikke gjøres relevant i denne saken. Videre fremholder fylkesnemnda at «det bør avventes med overnattingssamvær til mor kan dokumentere rusfrihet over tid». Med dette signaliserer de at slikt samvær bør vurderes, men setter rammer for når en slik vurdering aktualiseres. Med utgangspunkt i gjeldende regelverk for samværsregulering skulle man forventet slike vedtak som en standard. Når dette representerer unntaket, er det grunn til å stille spørsmål ved hva som er årsaken til det.

I flere av vedtakene fremheves foreldrenes samværskompetanse som «god» eller «alminnelig god», men hvor foreldre med «alminnelig god samværskompetanse» likevel tilkjennes et begrenset samvær, med følgende begrunnelse:

«[...] mest sannsynlig vil vokse opp i fosterhjemmet. Samlet samværsomfang bør derfor fastsettes til fire ganger per år.»

«Veiledende for denne avveilingen er at Høyesterett, når det er tale om langvarige plasseringer i de fleste saker har fastsatt samværet mellom tre og seks ganger per år.»

«Mye taler for at plasseringen blir langvarig. Da skal samværene først og fremst sikre at barnet opprettholder kjennskap til foreldrene. Fosterhjemmet skal være omsorgsbasen barnet skal knytte seg til.»

I et fåtall av vedtakene fremkommer det imidlertid at fylkesnemnda har foretatt en reell vekting hvor faktiske forhold rundt barnets situasjon blir vurdert opp mot foreldrenes samværskompetanse ved vurdering av samværsfastsettelse:

«Når det gjelder tilknytningen mellom mor og (gutt 6 mnd.) fremstår den i dag som svak. [...] Under samværene som har vært gjennomført strever mor med å lese guttens stress signaler, og han får ikke nødvendige pauser fra mor.»

«Kvaliteten på samværene og reaksjonene [NN] viser på samværene, tilsier et begrenset antall samvær.»

«Med dagens samværsintervall, ukentlige samvær, fremstår omfanget av [gutt 4 år] reaksjoner som en unødig stor belastning.»

Som sitatene ovenfor viser, er dette faglige begrunnelser for «innskrenking og streng regulering» av samvær. De kvaliteter og erfaringer som løftes frem, er av negativ karakter. Det er forhold ved samværene som påvirker barnet negativt, og som medfører at samværshyppigheten blir begrenset ved samværsutmålingen. Tilsvarende vekting av foreldrenes «alminnelige gode samværskompetanse» er imidlertid ikke identifisert i de gjennomgåtte vedtak. Fylkesnemnda synes å fastsette et forholdsvis likt samvær for foreldre uavhengig av den beskrevne samværskompetanse. Felles for vedtakene er en henvisning til høyesterettsdommen av 2012 (Rt-2012-1832) med tilhørende uttalt samværsliv:

«Dette er i tråd med vanlig praksis.»

I enkelte vedtak fremhever fylkesnemnda at fremtidige (gjentatte) flyttinger for barnet, fra beredskapshjem til fosterhjem, er et moment som taler for at barnet har behov for «ro» den første tiden etter omsorgsvedtaket:

«Dette vil innebære et nytt brudd for [NN], og medføre behov for ro og stabilitet til å knytte seg til nytt fosterhjem.»

«Fylkesnemnda vurderer at [gutt 10 år] har stort behov for ro [...]. Det vises her til at det blir mye nytt å forholde seg til i tiden fremover – både det at det er avklart at han skal bo i fosterhjem [...] og at han skal bytte skole.»

Med ett unntak fremkommer det imidlertid ikke av vedtakenes ordlyd hvorvidt fylkesnemnda har vurdert om en kontinuerlig og hyppig samværsordning med biologisk forelder kunne bidratt til økt stabilitet i denne perioden hvor barnet står overfor gjentatte flyttinger mellom omsorgsbaser. Kun et av vedtakene tematiserer dette:

«Kontakten med mor kan i den forbindelse representere en kontinuitet som vil kunne være til hjelp, samtidig som det heller ikke kan utelukkes at det vil innebære en belastning for [gutt 2 år].»

Fylkesnemndas samværsutmåling viser imidlertid at de ikke vektet mors rolle som tungtveiende, og derfor likevel besluttet en forholdsvis streng samværsregulering med 4 årlige treff av noen timers varighet per gang.

4.5 Barn som er frivillig plassert forut for vedtaket

Med «frivillig plassert» henviser denne studien til plasseringer hvor barneverntjenesten og foreldre har avtalt at barn skal bo utenfor hjemmet i en kortere eller lengre periode, jf. bvl. § 4-4 sjette ledd. Men studien henviser også til plasseringer som er oppstått uforutsett, og hvor plasseringshjemmelen er bvl. § 4-6 første ledd. Rent terminologisk er bvl. § 4-6 første ledd en bestemmelse som kan anvendes ved akutte hendelser, eksempelvis dersom barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke, eller barnet er uten omsorg av andre grunner. Når denne fremstillingen presenterer datamaterialet under overskriften «frivillig plassert», har dette en sammenheng med at et vedtak etter bvl. § 4-6 første ledd ikke kan opprettholdes mot foreldrenes eller barnets vilje dersom barnet er over 15 år. Realiteten i vedtaket er dermed at det er aksept for den midlertidige ordningen.

Analysen identifiserte 23 barn som var frivillig plassert utenfor hjemmet på tidspunktet for fylkesnemndas behandling av omsorgsspørsmålet. Dette utgjør 20 % av det totale antallet barn i utvalget: 5 av barna var plassert etter bvl. § 4-6 første ledd, mens 18 barn var plassert med hjemmel i bvl. § 4-4 sjette ledd. Barna var i alderen fra 7 måneder til 16 år, og plasseringsperioden varierte fra én måned til fem år. 13 av barna var plassert i barnets eller foreldrenes nettverk, og for flertallet av barna ville ikke omsorgsvedtaket føre til endring av plasseringssted. Alle barna har etablert samværsordning, som varierer fra ukentlige til månedlige dagstreff, noen med overnattingsamvær. Til tross for de allerede etablerte ordninger innleder fylkesnemnda sine samværsvurderinger med å henvise til høyesterettsdommen av 2012 (Rt-2012-1832), og hvor den anslåtte samværshyppigheten

med «3 til 6 samvær per år» i realiteten innebærer en samværsinnskrenkning for samtlige 23 barn. Av vedtakene kan vi lese:

«[P]erspektivet for plasseringen er endret, og [gutt 7 år og gutt 4 år] skal etablere en relasjon til fosterhjemmet som psykologisk familie. Samværet må støtte opp om dette forholdet.»

«Samvær med foreldrene må ikke stå i veien for en tilknytningsprosess.»

«Plasseringens varighet må få betydning for samværsomfanget.»

Som sitatene ovenfor viser, henviser fylkesnemnda til de generelle vurderingsmomentene som bør vektes når de skal vurdere samværsfastsettelse ved omsorgsovertakelse. Dette er imidlertid barn som skiller seg fra ordinære omsorgsvedtak ved at det allerede foreligger omfattende informasjon om barnets tilknytning, tilhørighet og fungering under forhold med ukentlig til månedlig samvær. Vedtakene viser ingen vurdering eller vektning av allerede eksisterende samværsordninger utover å henvise til at omfanget ikke står i forhold til «vanlig praksis» når plasseringen forventes å bli «varig».

Ett av vedtakene skiller seg imidlertid positivt ut. Fylkesnemnda oppsummerer der at en familieplassing tilsier en mer omfattende samværsordning enn hva som er vanlig ved forventede oppvekstplassing. Videre fremholder fylkesnemnda i sin begrunnelse av samværsutmålingen:

«Det er etablert en ordning for [at gutt 6 år] treffer sine foreldre med om lag seks ukers mellomrom. Fylkesnemnda vurderer at det er grunn til å opprettholde denne kontinuiteten i hans liv.»

Som det fremkommer av sitatet ovenfor, var fylkesnemnda i denne saken opptatt av opprettholdelse av «kontinuitet» når vedtakets plasseringshjemmel ble endret. Til tross for at fylkesnemnda i vedtaket appellerer til barneverntjenesten om en «fleksibel» samværsordning, både i «omfang og varighet», unnlater nemnda å vedta den eksisterende samværsvarigheten som på vedtakstidspunktet var overnattingsamvær. Fylkesnemnda henstiller gjennom vedtaksbegrunnelsen til at det ikke tenkes en endring i eksisterende samværsordning, som tilsier treff hver sjettede uke også etter omsorgsovertakelse. I vedtaket fastsettes det imidlertid et «minimalsamvær» som avviker fra den faglige vurderingen, med følgende begrunnelse:

«Fylkesnemnda vurderer at det er til barnets beste at det nå fastsettes en samværsordning som kan fungere fleksibelt.»

Fylkesnemndas begrunnelse, både her og i de øvrige vedtakene som omhandler barn som var frivillig plassert utenfor hjemmet forut for omsorgsvedtaket, kan gi inntrykk av at samværsreguleringen er en tildeling av et gode. Samværsregulering er imidlertid en begrensning i en rett, og hvor enhver begrensning av samværsretten må faglig begrunnes. Slik faglig begrunnelse fremkommer ikke av vedtakenes ordlyd.

Vurdering av hvorvidt det vil være til barnets beste med overnattingsamvær, synes å være et tilbakevendende tema fra foreldrenes side i de fleste vedtak, men hvor fylkesnemnda kun i et fåtall av vedtakene tar stilling til et slikt samvær. Ett vedtak skiller seg her ut ved at fylkesnemnda fremhever:

«Overnattingsamvær er egnet til å forbedre samværskontakten mellom mor og [jente 8 år]. Det krever imidlertid at mor støtter opp under plasseringen.»

Fylkesnemnda kom i denne saken frem til at det var til beste for barnet med overnattingsamvær, men med en avgrensning til maksimalt 8 helger per år «uten adgang til ytterligere utvidelse». Fylkesnemnda begrunnet påstanden slik:

«[...] da det ellers vil medføre totalt sett et for stort fravær fra den daglige tilværelsen i fosterhjemmet.»

Som sitatet viser, er det fylkesnemndas vurdering at fosterbarn ikke bør være borte fra fosterhjemmet i mer enn 8 helger per år. Begrunnelsen gir grunn til å stille spørsmål ved den utberedte bruken av avlastningshjem for barn som er i beredskapshjem og fosterhjem, og hvorvidt slik bruk bidrar til å forstyrre barnets tilknytning til sin nye omsorgsbasis gjennom «for stort fravær fra den daglige tilværelsen». Tilsvarende funn fremkommer av vedtak i en annen sak hvor en far ble beskrevet som å ha en god relasjon til gutt på 2 år. Frem til omsorgsvedtak var det praktisert samvær hos far annenhver helg, og far er i vedtaket beskrevet som en viktig relasjon å opprettholde for gutten. Likevel fremheves det i fylkesnemndas begrunnelse som «åpenbart» nødvendig å innskrenke samværene og frata faren overnattinger, med følgende begrunnelse:

«[...] opparbeide seg en trygg tilknytning og tilhørighet i fosterhjemmet.»

Dette var imidlertid en gutt som allerede hadde bodd i fosterhjemmet i 11 måneder, ble beskrevet som et trygt barn med en god fungering og uten nevneverdige reaksjoner knyttet til samværene. Fylkesnemnda synes gjennom sine begrunnelser å ha behovsretningen som utgangspunkt for sine faglige resonnement. Begrensning av barnets kontakt med biologiske foreldre fremstår som en overordnet intensjon, hvor barn generelt sett menes å ha best av å erstatte sin relasjon til biologiske foreldre med en relasjon til nye psykologiske foreldre. Begrunnelsene er generelt formulert, uten at fylkesnemnda synliggjør i vedtakene hvilke individuelle forhold som tillegges den aktuelle begrunnelse:

«Barnets lave alder [2 år] tilsier at det per i dag ikke er grunnlag for å treffe bestemmelser om lengre dagssamvær eller overnattingssamvær.»

«[Gutt 6 år] sårbarhet og vansker tilsier at det er ekstra viktig at han får ro til å bygge opp en god og trygg tilknytning til fosterforeldrene.»

Fylkesnemndas begrunnelse for regulering av samværsretten i disse sakene gir følgende grunnlag for å stille spørsmål ved hvorvidt fylkesnemndas praksis samsvarer med gjeldende rett. De faglige vektingene og begrunnelsene i disse vedtakene er nærmest fraværende, og fylkesnemndas tilnærming fremstår som en tildeling fremfor en innskrenking av eksisterende rettigheter. Hvorvidt vilkårene for de aktuelle innskrenkninger er nødvendige, fremstår som høyst uklart. Vekting av de ulike forhold ved hva som er til barnets beste, herunder fungering av allerede etablert samværspraksis, er fraværende i de fleste vedtak. Unntaket er et vedtak hvor fylkesnemnda fremholdt:

«Samtidig som det er viktig for [jente 10 år] å treffe foreldrene sine er det like viktig at hun får ro og tid til å kjenne seg trygg i sitt nye fosterhjem.»

Fylkesnemnda vedtok deretter et samværsomfang på 24 dagssamvær, og jenta skulle ha 2 ukers ferie med foreldrene hvert år. Fylkesnemndas faglige begrunnelse for samværsutmålingen var:

«Fylkesnemnda anser at et slikt samværsomfang vil kunne være utviklingsfremmende for henne og til hennes beste.»

5 Diskusjon

Med utgangspunkt i 91 fylkesnemndsvedtak hvor fylkesnemnda skulle ta stilling til regulering av samværsretten ved vedtak om omsorgsovertakelse, har denne studien sett nærmere på hvordan fylkesnemnda har begrunnet begrensningen i samværsretten til 115 barn i aldersgruppen nyfødt til 16 år. Innholdsanalysen viser at det er grunn til å stille spørsmål ved om fylkesnemndas begrunnelser samsvarer med gjeldende norsk og internasjonal rett når de regulerer samværsretten mellom barn og foreldre. Fylkesnemndas begrunnelser kan gi et inntrykk av at fylkesnemnda tildeler et (samværs)gode, og hvor det i svært begrenset grad fremkommer vektinger som underbygger adgangen til å regulere samværsretten mellom barn og foreldre slik det er vedtatt i de gjennomgåtte vedtakene. Jo mer samværsretten begrenses, desto sterkere må fylkesnemndas begrunnelse være. Innholdsanalysen tegner imidlertid et bilde av en standardisert vurderingsnorm på tvers av de ulike fylkesnemndsembeter, en vurderingsnorm det er nødvendig å vie større oppmerksomhet:

Med utgangspunkt i de gjennomgåtte fylkesnemndsvedtak er det mye som tyder på at de sentrale samfunnsverdiene som legges til grunn ved avgjørelse av samvær, tenderer til en «behovsretning» ved vurdering av hvilket samværsomfang som er til barns beste. Fylkesnemnda fremhever barnets behov for «ro», «etablering av tilknytning til nye omsorgsgivere» og «behov for å skjermes i den nye tilværelsen» som viktigere enn å opprettholde en relasjon til de biologiske foreldre. Foreldre blir sett på som hindre istedenfor mulige ressurser, dette til tross for at flere vedtak beskriver foreldrene som å ha «alminnelig god samværskompetanse». Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt en slik vekting er til barnets beste. Gjeldende rett er at all omsorgsovertakelse skal anses som midlertidig, og at omsorgen for barnet skal tilbakeføres til foreldrene så snart forholdene tillater dette (HR-2020-662-S). En slik midlertidighet er forutsatt i EMK artikkel 8, inkorporert i nasjonal rett, både gjennom konvensjonen, men også ved krav om mildeste inngreps prinsipp. Med utgangspunkt i et barneperspektiv vil en slik tilnærming innebære at yngre barn har behov for forholdsvis hyppigere samværsfrekvens enn eldre barn. Samværenes omfang og utforming vil deretter måtte tilpasses det enkelte barns særlige behov sett i forhold til den enkelte forelders samværskompetanse. At gjenforeningsmålet skal stå sentralt ved fastsettelsen av samvær, har vært fremhevet i en rekke avgjørelser fra Høyesterett, jf. blant annet Rt-2004-1046, Rt-2014-976 og HR-2019-788-U. Det er også sterkt understreket i HR-2020-661-S og HR-2020-662-S. Denne studien viser imidlertid at fylkesnemnda har en forholdsvis snever tilnærming til Høyesteretts avgjørelser, hvor særlig fylkesnemndas henvisning til og anvendelse av høyesterettsdommen av 2012 (Rt-

2012-1832) ikke står i forhold til dommens faktiske innhold. Fylkesnemnda synes å hente ut et avsnitt fra dommen (avsnitt 37) uten å bite seg merke i dommens foregående avsnitt som tydeliggjør at det ikke kan fastholdes en standardnorm for fastsettelse av samværsregulering etter barnevernloven. Deretter fremholder fylkesnemnda at det utvalgte avsnitt representerer noe annet enn det faktisk gjør. Høyesterett har selv sett behovet for å gjenta dette poenget i dom av 2020 (HR-2020-661-S; HR-2020-662-S). Her «presiseres» det at den konkrete vurderingen av samværsspørsmålet skal ta utgangspunkt i at en omsorgsovertakelse – enten den ventes å bli relativt kortvarig eller mer langvarig – skal være av midlertidig karakter. Høyesterett fremholder at dette er presiseringer av det som forventes å være allerede gjeldende regler på området, og hvor dommenes innhold ikke fremholder endringer som følge av samfunnsutvikling eller behov for nye (for)tolkninger. Samværet skal fastsettes slik at båndene mellom foreldre og barn kan styrkes og utvikles, jf. K.O. & V.M. v. Norway (2019). Når det i Rt-2012-1832 avsnitt 34 heter at samværet må «ivareta hensynet til å skape og vedlikeholde barnets kjennskap til og forståelse for sitt biologiske opphav», er det av Høyesterett (HR-2020-662-S) presisert at en slik begrensning av formålet med samværet bare kan skje i de tilfellene der gjenforeningsformålet oppgis. En slik oppgivelse, med den virkning at samværet begrenses sterkt eller faller helt bort, forutsetter at det foreligger spesielle og sterke grunner, jf. Rt-2014-976 og HR-2017-2015-A. Sett i forhold til de utvalgte fylkesnemndsvedtak i denne studien henviser 91 % av alle vedtakene til at det etablerte samværet skal «ivareta hensynet til å skape og vedlikeholde barnets kjennskap til og forståelse for sitt biologiske opphav». Vedtakene mangler imidlertid den påfølgende begrunnelsen som legitimerer en slik sterk begrensning. I fylkesnemndas begrunnelser er det et tilbakevendende tema at fastsettelse av færre enn 3 samvær i året er en sterk begrensning, med henvisning til Rt-2014-976. Samtidig viser fylkesnemnda gjennom sin praksis i de gjennomgåtte vedtakene, å mene at samværsfastsettelse fra 3 samvær i året ikke trenger ytterligere faglig begrunnelse. Dette fremholdes i vedtakene å ligge innenfor «normalspennet» for samvær mellom barn og foreldre når barn er under «varig» offentlig omsorg. Med utgangspunkt i de gjennomgåtte vedtak i denne studien er det følgelig rimelig å legge til grunn at en rekke barn og foreldre har fått innskrenket sin rett til kontakt med hverandre, uten at det foreligger en gyldig faglig begrunnelse for dette.

I forlengelsen av fylkesnemndas standardisering av en begrenset samværsrett i saker basert på hvorvidt omsorgsovertakelsen vurderes å være av midlertidig eller varig karakter, aktualiseres tematikken om hvorvidt det er forsvarlig at fylkesnemnda skal ta stilling til plasseringens forventede varighet ved første gangs behandling av plasseringsspørsmålet. Med utgangspunkt i de siste avgjørelser fra Høyesterett

terett (HR-2020-661-S; HR-2020662-S) er det mye som taler for at det ikke er et reelt behov for en slik kategorisering, en kategorisering som synes å skape hindringer for at barn og foreldre får ivaretatt sine konvensjonelle rettigheter. Vedtakene krever at det faglig begrunnes hvilken regulering som iverksettes, med utgangspunkt i hva som er det enkelte barns beste, jf. bvl. § 7-19. Jo sterkere innskrenkninger i samværsretten, desto sterkere begrunnelse kreves – uavhengig av plasseringens forventede varighet. Det er i dette perspektivet viktig å ha med seg at det er en klar sammenheng mellom hvordan fylkesnemnda definerer den aktuelle plassering, og hvilken oppfølging familien får av barneverntjenesten i etterkant av omsorgsvedtaket, jf. bvl. § 4-16. I forarbeidene (Barne- og familiedepartementet, 2017) fremholdes det som sentralt for vurderingen av om barneverntjenesten skal jobbe aktivt for en tilbakeføring, hvilken forventet varighet som fremkommer av fylkesnemndsvedtaket. Det er følgelig kun i de tilfeller fylkesnemnda fastholder at plasseringen kan være midlertidig, eller av ukjent varighet, at det iverksettes en mer aktiv endringstilnærming fra barneverntjenestens side overfor foreldrene. Med utgangspunkt i denne studien vil det innebære en aktiv oppfølging i 9 % av omsorgssakene. Dersom fylkesnemnda slutter å definere forventet varighet av en plassering, og begrunner reguleringer ut fra sakens faktiske innhold, er det grunn til å forvente at dette også vil påvirke barneverntjenestens plikt til oppfølging etter bvl. § 4-16. Barneverntjenesten vil da i større grad måtte begrunne egen aktivitet ut fra egne faglige vurderinger i saken. Det lovmessige utgangspunktet om at alle omsorgsplasseringer skal behandles som midlertidige, hvor barneverntjenesten har det «løpende og helhetlige ansvar», får straks et mer aktivt innhold.

Fylkesnemndspraksisen slik den fremkommer i denne studien, synliggjør et behov for justeringer for at praksisen skal samsvare med gjeldende rett, både ved synliggjøring av de faglige begrunnelser, vekting av ulike vilkår for inngripen i samværsretten, og – kanskje viktigst – ved en tilnærming og forståelse av at barns kontakt med biologisk nettverk har en sterk egenverdi som skal vedlikeholdes med mindre det foreligger «spesielle og sterke grunner». Utfordringene innenfor dette området er mange, og det er per i dag en mangel på gode empiriske studier hvor effekten av kontakt og samvær for barn som vokser opp i en annen omsorgsbasis, undersøkes (Stang & Baugerud, 2018). Ifølge Bullen mfl. (2015) er det ikke noe dokumentert påvirkningsforhold mellom samværshyppighet og barnets utvikling, isolert sett. Det handler om å tilrettelegge for kontakt i samråd med barnet, og med utgangspunkt i hva som vurderes å være til det enkelte barns beste. Med dette som utgangspunkt må vi kunne forvente betydelig større spredning i fylkesnemndas samværsfastsettelse, både med tanke på hyppighet og omfang. Forskningsresultater og erfaringer fra praksis tyder på at ingen av de utviklings-

teoretiske retningene er helt riktige eller tar helt feil (Havik, 1996; Bunkholdt, 1990; Stang & Baugerud, 2018). Ingen av retningene gir eller kan gi presise anvisninger for hvordan enkeltsaker skal behandles. Samværsutmålingen bør derfor til enhver tid ha et barneperspektiv, hvor det er det enkelte barns behov som skal være normen for hvilken kontaktform og hyppighet det bør tilrettelegges for. Dette er imidlertid individuelle drøftelser som i svært begrenset grad gjenfinnes i vedtakenes ordlyd. I det gjennomgåtte materialet fremstår derfor fylkesnemndas utmåling av mengde og varighet av kontakt mellom barn og foreldre som tilfeldig. Ikke på noe tidspunkt henvises det til individuelle forhold ved barnets situasjon eller empiriske studier som underbygger at den faktiske reguleringen vil kunne bidra til utviklingsfremmende rammer for barnet. Tvert imot baserer reguleringen og utmålingen seg på teoretiske fremstillinger og rettspraksis, uten kjennskap til hvordan reguleringen kan påvirke barnet i positiv eller negativ form i praksis. I de saker hvor det er erfaringer fra samværs gjennomføring, forkastes dette som faglig argument uten nærmere vektning eller begrunnelse. Fylkesnemndsvedtakene gir ingen skissert sammenheng mellom antallet samvær, omfang av hvert samvær og hva som gjør at nettopp denne utmålingen vil være til barnets beste.

Et siste aspekt som har aktualisert seg i denne studien basert på de gjennomgåtte vedtak, er forholdet mellom samværsutmålingen og bruk av avlastning for fosterhjemmene. Mange foreldre ønsker mest mulig samvær med barnet sitt, mens fylkesnemnda jevnt over begrunner begrensninger i samværsretten med at «barnet trenger tid og mulighet til å knytte seg til sine nye omsorgsgivere» - barnet «trenger ro». Ungdommer trenger tid til å prioritere «venner, etablere seg i nytt nærmiljø og finne sin tilhørighet i fosterhjemmet». De to utviklingsteoretiske retningene (Angel, 2007; Haugli & Havik, 2018) har her tematisert at det biologiske prinsipp må vektes i den ene eller andre retning ved fastsettelse av samvær, og hvor behovet for å sikre barnet en best mulig anledning til å knytte seg til sine fosterforeldre kan gjøre at man må sette det biologiske prinsipp til side. Et spørsmål som ikke er tematisert ved fylkesnemndas regulering av samværsretten, er imidlertid bruk av avlastningsordninger for barn i fosterhjem, og på hvilken måte slike ordninger potensielt kan påvirke barnets tilknytningsprosesser og opplevelse av tilhørighet i sin nye omsorgsbasis. Vista Analyse fra 2018 viser at 95 % av fosterhjemmene som deltok i undersøkelsen, opplyste å ha regelmessig avlastning. Avlastningen var utformet som en helg i måneden eller oftere. Med den utbredte bruken det i dag er av avlastningsordninger for barn i fosterhjem, bør det være nærliggende for fylkesnemnda å ta stilling til hvorvidt en hyppigere samværsfrekvens kan være bedre for barnet. Under forutsetning av at foreldrene innehar tilstrekkelig samværskompetanse, vil en hyppigere samværsfrekvens kunne ivareta

barn og foreldres rett til kontakt samtidig som fosterhjemmet får den tiltenkte avlastning. I saker hvor barnet har gitt uttrykk for et ønske om hyppig kontakt, gjerne med overnatting, vil nettopp en slik utforming av samarbeid og samværsform mellom fosterhjemmet og biologiske foreldre kunne bidra til at barnets uttalte ønsker om kontakt i større grad kan vektes, samtidig som ordningen vil kunne bidra til at «båndene mellom foreldre og barn kan styrkes og utvikles» (HR-2020-662-S) under plasseringsperioden. En slik ordning vil selvsagt være avhengig av at den vurderes som å være til barnets beste, og at ordningen ikke utgjør en risiko for at barnet utsettes for urimelig belastning, jf. K.O. & V.M. v. Norway (dommen, 2019). Med utgangspunkt i det gjennomgåtte materialet er det imidlertid en overvekt av foreldre som beskrives som å ha «normalt god samværskompetanse», og som beskrives å bidra til godt samarbeid rundt barnet.

Avslutningsvis er det nødvendig å påpeke at flertallet av vedtakene som er gjennomgått i denne studien, henviser til at fylkesnemnda skal fastsette samvær «som vurderes riktig på vedtakstidspunktet». Begrunnelsene for samværsutmålingen henviser imidlertid til at fylkesnemnda tar høyde for at foreldrene «kanskje ikke klarer å følge opp», eller «barnet kanskje kan reagere negativt» på samværskontakten. Med utgangspunkt i fylkesnemndas begrunnelse for samværsfastsettelsen fremstår det som om «minimumsamværet» ikke fastsettes i forhold til barnets faktiske kapasitet eller foreldrenes faktiske samværskompetanse, men i lys av hvilket samværsomfang som er det minste som kan aksepteres. En slik sikring fremstår som juridisk unødvendig all den tid det foreligger hjemler for å beskytte barn, og muligheter for å få ny samværsregulering dersom erfaringer viser at det er nødvendig. Fylkesnemndas regulering av samværsretten fremstår på denne måten som en sterkere inngripen i de fleste saker enn hva som vurderes som nødvendig ut fra de faktiske forhold. Både fastsettelse av antall samværstreff og varigheten av hvert treff fremstår i det alt vesentlige som tilfeldig, uten nærmere begrunnelse for hva som ligger i «nødvendighetskriteriet» for den sterke reguleringen. For å sikre at det i fremtiden etableres samværsformer og frekvenser som er til barnas beste, er det derfor behov for gjennomføring av en rekke følgestudier. Samtidig er det viktig å være bevisst på at en samværsform eller frekvens som er utviklingsfremmende for ett barn, ikke trenger å være like utviklingsfremmende for et annet barn. Fremtidige samværsanbefalinger bør derfor rette fokus mot det enkelte barns særlige behov, fremfor fastsettelsesfrekvensen i seg selv.