

Barnevernets undersøkelsesarbeid

- fra bekymring til beslutning.

Delrapport 4

Når barnevernet undersøker

av Øivin Christiansen, Karen J. Skaale Havnen, Anette C. Iversen, Marte Knag Fylkesnes,

Camilla Lauritzen, Reidunn Håøy Nygård, Fredrikke Jarlby og Svein Arild Vis.



Illustrasjon: Colourbox

NORCE



NTNU

Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
– Psykisk helse og barnevern



Rapport 4 2019

Tittel

Barnevernets undersøkelsesarbeid
Når barnevernet undersøker, delrapport 4

Prosjektleder

Svein Arild Vis, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord), UiT -Norges arktiske universitet.

Forfattere

av Øivin Christiansen, Karen J. Skaale Havnen, Anette C. Iversen, Marte Knag Fylkesnes, Camilla Lauritzen, Reidunn Håøy Nygård, Fredrikke Jarlby og Svein Arild Vis.

Oppdragsgiver

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

ISBN

978-82-93031-66-6 Barnevernets undersøkelsesarbeid rapport 4 (trykket)
978-82-93031-67-3 Barnevernets undersøkelsesarbeid rapport 4 (digital)

Illustrasjonsbilde

Colourbox

Antall sider

259

Dato

oktober 2019

Sammendrag

Dette er den fjerde delrapporten fra prosjektet «Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning». Rapporten baserer seg på analyse av 1123 barnevernssaker samt intervju med ledere og saksbehandlere. Forskningen som formidles i denne rapporten følger undersøkelsesprosessen fra barnevernstjenesten har besluttet at meldingen skal undersøkes til undersøkelsen er gjennomført og det er fattet en beslutning om at barnet skal motta tiltak eller at saken skal henlegges. Formålet med analysene er å øke kunnskapen om de hvordan barnevernstjenesten gjennomfører undersøkelsene, hva som kjennetegner vurderingene de foretar hva som har betydning for beslutningene som tas.

Prosjektet

Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord) skal i samarbeid med RKBU Vest, RKBU Midt Norge, Senter for barnevernforskning og innovasjon ved NTNU og Hemilsenteret ved Universitetet i Bergen forske på barnevernets undersøkelsesarbeid. Oppdraget er gitt av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet og har en varighet på fire år. Prosjektet er delt inn i fem delprosjekter. Denne rapporten er den andre i en serie på seks. Formålet med studien er å identifisere hva som kreves for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet i Norge.

Sammendrag

Formål

Meldinger til barnevernstjenestene i Norge er utgangspunkt for at det årlig gjennomføres barnevernsundersøkelser som omfatter nesten 50 000 barn. Gjennom undersøkelsene skal barnevernsarbeiderne identifisere hvem av disse barna som har rett til tiltak fra barnevernet og hvem som ikke har det. Undersøkelsene har to hovedformål: å gi et tilstrekkelig bilde av barnets situasjon og behov og å legge til rette for samarbeid med barnet og familien om eventuelle tiltak.

Dette er den fjerde delrapporten fra prosjektet «Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning». Samlet har prosjektet som hovedmål å identifisere hva som er nødvendig for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet. Forskningen som formidles i denne rapporten har for det første som mål å beskrive kjennetegn ved undersøkelsesprosessen fra barnevernstjenesten har besluttet at meldingen skal undersøkes til undersøkelsen er gjennomført og det er fattet en beslutning om at barnet skal motta tiltak eller at saken skal henlegges. For det andre har vi som mål å øke kunnskapen om de vurderinger som gjøres i barnevernstjenestene og om hva som har betydning for beslutningene som tas.

Rapportens hovedproblemstillinger er:

- Hva kjennetegner barna, familiene og meldingene som barnevernstjenesten undersøker?
- Hvordan arbeider barnevernstjenestene med undersøkelsene?
- Hva kjennetegner barnevernstjenestens skjønnsmessige vurderinger og beslutninger?
- Hvilke forhold har betydning for om undersøkelsene konkluderer med tiltak eller henleggelse?

Hvilken betydning det har for disse spørsmålsstillingene at barna har innvandrerbakgrunn, er spesielt belyst. Det er også viet spesiell oppmerksomhet til bruken av Kvellomalen i undersøkelsesarbeidet.

Metode

Det kvantitative datamaterialet baserer seg på en gjennomlesing og koding av dokumenter i undersøkelsene vedrørende 1 123 barn fra 16 barnevernstjenester (journalstudien). Det er gjort statistiske analyser for å studere kjennetegn ved barna og familiene sakene omhandler, meldingene som var utgangspunkt for undersøkelsene og arbeidet de barnevernsansatte har utført i undersøkelsesfasen. Vi har studert i hvilken grad variasjoner ved disse forholdene har hatt betydning for om undersøkelsesens konklusjon ble å henlegge saken eller å iverksette tiltak for barnet.

Det kvalitative datamaterialet bygger på fire kilder:

- Tekstutdrag i 69 saker fra journalstudien for å utforske hvordan barnevernstjenestene begrunner henleggelse etter undersøkelse.
- Intervju med ledere fra 14 av de 16 barnevernstjenestene om ulike sider ved undersøkelsesarbeidet
- Seks fokusgrupper med til sammen 41 kontaktpersoner for å bidra til å tolke de kvantitative funnene og samtidig gi et utfyllende innblikk i undersøkelsesarbeidet.
- Sju andre fokusgrupper med til sammen 39 kontaktpersoner med formål å studere hvorvidt innvandrerbakgrunn har betydning for framgangsmåter, vurderinger og beslutninger når barnevernstjenesten undersøker barns situasjon.

Resultater

Kun en tredel av alle meldinger utløser tiltak

For seks av ti barn som ble undersøkt av barnevernstjenestene var konklusjonen at saken deres henlegges. Sett i sammenheng med andelen meldinger som ble henlagt tidligere, uten undersøkelse, endte kun en tredel av det totale antallet meldinger (1 365) med at barnet fikk tiltak fra barnevernstjenesten. Disse tallene samsvarer med den nasjonale barnevernsstatistikken og bidrar dermed mer til å bekrefte representativiteten ved vårt utvalg enn å bringe ny kunnskap.

Meldinger som utgangspunkt for undersøkelse

Mange av barna var kjent fra tidligere

Nesten halvparten av barna som undersøkelsene omfattet hadde vært meldt til barnevernstjenesten tidligere. Mer enn en fjerdedel hadde tidligere hatt barnevernstiltak. Kunnskap om barnet fra tidligere kontakt vil naturlig nok ha betydning for den aktuelle undersøkelsen. Det ble oftere konkludert med tiltak for de som hadde slik tidligere kontakt.

Episodemeldinger og meldinger fra politi ble oftere henlagt

De fleste meldinger som ble undersøkt baserte seg på en bekymring melder har hatt for barnet eller familien over tid. En ikke ubetydelig andel hadde sitt utgangspunkt i enkelthendelser («episodemeldinger»). Dette var i mange tilfeller meldinger om episoder knyttet til foreldrenes rus eller kriminalitet. De kom oftest fra politiet og ble oftere enn andre meldinger henlagt. Det er verd å merke seg at denne type meldinger også var de som oftest ble henlagt uten undersøkelse, slik vi har vist i prosjektets delrapport 3.

Hvordan arbeider barnevernstjenestene med undersøkelsene?

Undersøkelsesplaner: varierende bruk og lite om formål

I halvparten av sakene forelå det en undersøkelsesplan. Denne andelen varierte betydelig mellom tjenestene. En stor andel av planene inneholdt det vi anser som «standard formuleringer»; en

oversikt over samtaler og møter som skulle avholdes og hvem det skulle innhentes informasjon fra. Tema eller hypoteser/spørsmål som skulle undersøkes forekom langt sjeldnere. Det var sjelden indikasjoner på at planen var utarbeidet sammen med familien. Blant kontaktpersonene som deltok i fokusgrupper var det ulik oppfatning av hvor nyttige undersøkelsesplaner var.

Det tok nesten tre uker før undersøkelsesarbeidet startet opp

Fra det var bestemt at meldingen skulle undersøkes til arbeidet faktisk kom i gang tok det i gjennomsnitt 19 dager. For barn og familier som kjenner til at noen har sendt melding til barnevernet, er dette lang tid å vente.

Mest kontakt med foreldre/omsorgspersoner

Å etablere tillit, trygghet, samarbeid og motivasjon til foreldrene, og samtidig utøve den myndighet som er innbakt i undersøkelsesarbeidet var høyt prioritert, men også svært utfordrende. I gjennomsnitt var det 2,9 møter med foreldrene i løpet av undersøkelsen. Bak gjennomsnittstallet skjuler det seg en betydelig variasjon, mellom tjenestene, men ikke minst mellom hver undersøkelsessak. Flere samtaler økte sannsynligheten for at undersøkelsen konkluderte med tiltak.

Overraskende stor andel barn var ikke snakket med

Vi finner at kontaktpersonene har snakket med barnet i 60 % av sakene. Hvert fjerde barn mellom seks og tolv år var ikke snakket med. Det samme gjaldt hvert sjuende barn over 12 år. Andelen som ikke er snakket med er overraskende høy sett i lys av både formelle bestemmelser og faglige forventninger til barnevernstjenestene. Hva dette funnet kan skyldes og hva som var innholdet i samtale med barna, vil bli nærmere utforsket i delrapport 5, som handler om medvirkning.

I hver sjuende undersøkelse var ingen utover familien involvert

I gjennomsnitt var det innhentet informasjon fra 2,6 instanser som del av undersøkelsene. Oftest fra allmenne tjenester som skole/barnehage, helsestasjon/skolehelsetjeneste og fastlege. Men i en sjudel var det ikke innhentet annen informasjon enn den som foreldre og barn bidro med. Barnevernstjenestene benyttet seg i svært liten grad av familieråd, nettverksmøter eller sakkyndig utredning for å supplere sin kjennskap og kompetanse i undersøkelsesfasen.

Behov for økt bevissthet rundt hjemmebesøk og observasjoner

Barnevernsarbeiderne hadde vært på hjemmebesøk i halvparten av sakene og foretatt en eller annen form for observasjon av samspill i en fjerdedel. Både ledere og kontaktpersoner pekte på behovet for større bevissthet om hva som var hensikten med disse arbeidsformene. De så det som særlig viktig i lys av den utrygghet og skepsis mange familier signaliserer når de skal undersøkes av barnevernet.

Når utgangspunktet er mistanke om vold, blir undersøkelsene etterforskningspregete

I følge barnevernsarbeiderne ble «voldssaker» håndtert etter en egen rutine i de fleste barnevernstjenestene. Den involverer flere ansatte, er aksjonsrettet og følger en tydelig rekkefølge for samtaler. Å snakke med barnet først framstår som et viktig prinsipp. Barnevernstjenesten bruker ofte tid på å planlegge «aksjonsdagen». For barn og foreldre vil innkalling og samtaler likevel komme plutselig og hastig. Meldinger om fysisk mishandling omhandlet oftere barn med innvandrerbakgrunn enn norsk bakgrunn. Ut fra hvordan de barnevernsansatte omtalte arbeidet i voldssaker, må vi anta at undersøkelsene i disse familiene, mer enn i familier med norsk bakgrunn, var preget av avdekking av risiko, trygging av barnet og en prosedyreorientert tilnærming.

Behov for differensiering av undersøkelsene

Både ledere og kontaktpersoner var samstemt om at det ikke er formålstjenlig med ett format for alle undersøkelser. Ulikt utgangspunkt tilsier undersøkelser av ulikt omfang, noe som også var betegnende for hva som skjedde i praksis. Lederne mente at det heller var en tendens til at undersøkelsene ble for omfattende enn det motsatte.

Bruk av og erfaringer med Kvellomalen

Evaluering av Kvellomalen er et eget delprosjekt, og er gjennomført i to faser. Den første fokuserte på Kvellomalens innhold og implementeringsstrategi. Innholdet ble sammenlignet med tilsvarende maler som benyttes i Sverige og Danmark. Resultatene fra disse analysene er formidlet i prosjektets delrapport 2. I denne rapporten har vi studert hvordan Kvellomalen brukes i barnevernstjenestene og hvilke erfaringer barnevernsansatte har med malen.

Begrenset bruk

9 av de 16 barnevernstjenestene i utvalget hadde benyttet Kvellomalen i minst én sak, men bare to tjenester i et flertall av undersøkelsene. Ser vi på alle 1 123 undersøkelsene samlet, var deler av malen benyttet i en femtedel. Den delen som klart oftest var brukt, var Kvellos liste for avkrysning av risiko- og beskyttelsesfaktorer.

Mer omfattende undersøkelser, samme beslutning

Når Kvellomalen var benyttet, var det sammenlignet med de øvrige undersøkelsene, oftere undersøkelsesplaner og undersøkelsesrapporter, flere møter med foreldre og barn, og det var innhentet informasjon fra flere instanser. Kvello-undersøkelsene tok lengre tid enn de øvrige undersøkelsene. Bruken av Kvellomalen hadde imidlertid ikke betydning for om saken ble konkludert med henleggelse eller tiltak.

Intervjuer med ledere og fokusgrupper med kontaktpersoner gjenspeilte stor variasjon mellom barnevernstjenestene i bruken av Kvellomalen; fra at tjenesten ikke brukte malen i det hele tatt til at

siktemålet var å benytte den i alle saker, men da i versjoner tilpasset saken. Mellom disse ytterpunktene var det tjenester som ikke benyttet malen i praksis, men som et teoretisk tilfang, og tjenester som benyttet den kun i de mest alvorlige sakene. Det positive med Kvellomalen, slik barnevernsarbeiderne uttrykte det, var større grad av systematikk i undersøkelsene, mens det negative var at malen var for omfattende og hadde en for sterk vekt på risiko.

Når undersøkelsene ble oppsummert og konkludert

Problembildet endret seg

Vi har fulgt beskrivelsen av problemområder (bekymringer) gjennom undersøkelsesprosessen, fra hvordan de ble beskrevet i henholdsvis meldingene, undersøkelsesrapportene og begrunnelsene for å iverksette tiltak.

Fra melding til avsluttet undersøkelse er det to tydelige trekk. For det første inneholdt rapportene beskrivelser av problemer knyttet til barnas fungering for langt flere barn. Vi antar dette som et resultat av at barnevernstjenestene nokså rutinemessig innhenter opplysninger fra barnehager og skoler og får mer kunnskap om barna gjennom det. For det andre fant vi at foreldreferdigheter og sider ved samhandlingen mellom foreldre og barn ble beskrevet som bekymringsfullt for langt flere barn i undersøkelsesrapportene enn i meldingene. Det gjaldt foreldrenes stimulering/veiledning/grensesetting og deres evne til å forstå barnet. Det var denne type problematikk som oftest ble knyttet til «nye» barn, det vil si barn med meldinger der denne type foreldreomsorg ikke var en del av innholdet i meldingen. Motsatt var fysisk mishandling omtalt for langt færre barn etter endt undersøkelse sammenlignet med i meldingene. Dette skyldtes både at bekymringen for vold mot barnet var avkrefet og at denne type bekymring sjelden ble knyttet til nye barn i løpet av undersøkelsen. For en relativt stor andel av barna, fortalte undersøkelsesrapporten ikke noe om hva som var status når det gjaldt den mishandlingen som meldingen hadde formidlet. Dette indikerer at barnevernstjenestenes dokumentasjon for ofte er mangelfull når det gjelder viktig tematikk.

Når vi så på hvilke problematiske forhold som var oppgitt som begrunnelse for å sette inn tiltak, framsto foreldrenes stimulering/veiledning/grensesetting og deres evne til å forstå barnet som det klart mest vanlige problemområdet, også her for barn som det var knyttet andre bekymringer til når de ble meldt til barnevernstjenesten.

Når det gjelder hva som ble vektlagt når konklusjonen på undersøkelsen var henleggelse, kommer vi tilbake til det nedenfor når vi oppsummerer hva som kjennetegner barnevernstjenestens skjønnsmessige vurderinger.

Råd og veiledning var det dominerende tiltaket

Når barnevernstjenesten konkluderte undersøkelsen med å sette inn barnevernstiltak, var det i ni av ti tilfeller hjelpetiltak i hjemmet. Det desidert vanligste hjelpetiltaket var råd og veiledning, som ble iverksatt i forhold til 71% av barna som fikk hjelpetiltak. Støttetiltak var langt sjeldnere, og bare 5% fikk utelukkende støttetiltak. En fjerdedel av barna fikk samarbeidstiltak. Oppfølgingssamtaler med barn og Circle of Security (COS-veiledning) finner vi ikke i barnevernsstatistikken, men begge ble iverksatt for nesten hvert tiende barn.

Når barna hadde innvandrerbakgrunn, var undersøkelsene mer risikoorientert.

Vi studerte betydningen av innvandrerbakgrunn ved hjelp av den kvantitative journalstudien og en egen fokusgruppestudie. Barna med innvandrerbakgrunn bodde oftere med begge foreldrene, sammenlignet med barna i de øvrige sakene. Foreldrene med innvandrerbakgrunn hadde sjeldnere selv bedt om hjelp, og de var sjeldnere orientert om at melding var sendt. Meldingene omhandlet færre problemområder, når barna hadde innvandrerbakgrunn, og oftere mistanke om fysisk mishandling. Når barnevernstjenestene henla undersøkelser vedrørende familier som ikke hadde bakgrunn fra Norge, skyldtes det oftere at familien ikke ønsket tiltak.

I fokusgrupper diskuterte kontaktpersoner arbeidet med undersøkelser ut fra en vignett som hadde to varianter. I noen fokusgrupper hadde familien norsk bakgrunn og i andre bakgrunn fra Eritrea. Meldingen gjaldt mistanke om vold, og dette innholdet hadde større betydning for kontaktpersonenes diskusjon om framgangsmåte enn familiens landbakgrunn. Vi merket oss blant annet at språklige og kommunikasjonsmessige utfordringer ble lite vektlagt. Når informasjonen i saken ble vurdert, ble vold og dynamikken i familien mer knyttet til kultur i familien fra Eritrea og mer individforklart i den norske familien. Den eritreiske familiens flukterfaring og utfordringer til det å være relativt ny i Norge ble også tillagt vekt. Behov for tiltak som kunne virke avlastende og integrerende ble trukket fram.

Har organisatoriske og eksterne forhold betydning for undersøkelsesarbeidet?

Undersøkelser ble oftere henlagt i tjenester med høyere meldingsbelastning og i tjenester som har høy andel lavinntektsfamilier. Slike sammenhenger mistet sin betydning når de ble vektet mot andre forhold (se nedenfor). Den interne organiseringen av barnevernstjenesten og av undersøkelsesarbeidet varierer og endres over tid, ifølge lederne. De viktigste hensynene ved valg av organisering var effektiv bruk av ressursene, sårbarhet/robusthet både for den enkelte kontaktperson og undersøkelsesarbeidet som sådan, viktigheten av å bygge opp og best mulig utnytte kompetansen, samt hensynet til å redusere brudd i relasjoner mellom familien og de barnevernsansatte og brudd på tidsfrister.

Størst betydning for utfallet

Det var relativt mange enkeltforhold som hadde betydning for beslutningene som ble fattet. For å oppsummere de viktigste funnene og undersøke hvilke forhold som hadde størst betydning totalt sett ble det gjort en logistisk regresjonsanalyse. Denne viste at når ulike enkeltforhold ble veid i forhold til hverandre var det bekymringer knyttet til foreldreomsorg og enkelte forhold som gjaldt familie- og miljøfaktorer som hadde størst betydning for om undersøkelsen konkluderte med tiltak. Forhold knyttet til barnets fungering ble ikke funnet å ha noen selvstendig betydning for utfallet i saken, når det ble veid mot andre betydningsfulle forhold. Flere møter med foreldrene i undersøkelsen hadde også sammenheng med hyppigere tiltak. Tidligere enkeltfunn om at meldinger fra politi ofte ble henlagt, ble bekreftet også når det var tatt hensyn til andre forhold.

En sammensatt pakke av viktig kompetanse

Gjennom intervju beskrev barnevernslederne kompetanseelementer som de anså som viktige i undersøkelsesarbeidet spesielt, men også i arbeidet i barnevernstjenesten mer generelt. De framhevet en kombinasjon av relevant utdanning, erfaring med oppgavene, personlig egnethet, samt kunnskap om og håndtering av konteksten arbeidet skjer innenfor. De var særlig opptatt av den personlige kompetansen som dreide seg om respekt og ydmykhet i møte med personer i vanskelige livssituasjoner som en motsats til å være moraliserende og opptre nedverdiggende. Forståelse av rollen inkluderte å kunne stå i konflikt, se verdien av god dokumentasjon samt være bevisst egen kompetanse og rolle og samtidig verdsette kompetansen som andre faggrupper og tjenester besitter.

Hva kjennetegner barnevernets skjønsmessige vurderinger?

For å belyse denne sentrale problemstillingen vil vi først vise til det vi fant som tema i barnevernsarbeidernes begrunnelser for å avslutte undersøkelser med henleggelse. Disse funnene er basert på nærmere analyser av tekstutdrag fra et underutvalg i journalstudien. Flere av temaene i begrunnelser for henleggelse reflekterer allerede presentert funn i tillegg til å supplere dem.

Ikke overraskende ble det i begrunnelsene oftest vist til en samlet vurdering av barnets situasjon og foreldrenes omsorg. Hvilke forhold som da ble vektlagt varierte i likhet med sakenes tematikk, men det var visse tendenser som vi omtaler nedenfor. Når undersøkelser hadde en konkret hendelse eller mistanke om vold som utgangspunkt, var troverdigheten og samstemtheten i informasjonen som var samlet inn vesentlig. Barnets utsagn ble oftere referert enn ellers. Men alt i alt hadde foreldrene en enda tydeligere plass i vurderingene. Kontakten og samhandlingen med foreldrene i løpet av undersøkelsen ble vektlagt, tilsynelatende fordi dette kunne si noe om deres fungering som omsorgspersoner. I tillegg var foreldrenes innstilling til å motta barnevernstiltak en betydelig faktor i vurderingene og i mange saker det avgjørende moment for utfallet. Avveininger av barnevernets

mandat, ansvar og oppgaver i forhold til andre tjenester ble aktualisert i flere saker. Hvorvidt slike tjenester allerede var engasjert i familien eller de burde være det, ble tillagt vekt i begrunnelsene.

De skjønsmessige vurderingene av barnas situasjon ble svært ofte knyttet til foreldrenes fungering, enten utfallet av undersøkelse var tiltak eller henleggelse. Vi har vist hvordan det fra innholdet i meldingen til undersøkelsesrapport og begrunnelser skjer en dreining i problembeskrivelsene, og at foreldres samspill med barna, og ikke minst deres emosjonelle omsorg blir stående som det sentrale aspekt i skjønnsutøvelsen, begrunnelser og valg av tiltak. Slik var det også når konklusjonen var henleggelse.

Benyttet barnevernsarbeiderne seg av spesielle referanserammer når de foretok sine vurderinger? To slike rammer kunne identifiseres. For det første ble det fra mange av tjenestene vist til spesielle rutiner og prosedyrer når vold var tema i undersøkelsene. Prosedyrene retter oppmerksomheten og dermed vurderingene mot om barnet er trygt eller i risiko. For det andre var lister over risiko- og beskyttelsesfaktorer det vi registrerte som det vanligste bidraget fra Kvellomalen. Avveiningen mellom disse faktorene syntes først og fremst å være en egen del av undersøkelsesrapportene, mer enn en vesentlig del av den samlede skjønsmessige vurderingen.

Diskusjon

Funnene fra dette delprosjektet peker på flere vesentlige trekk ved barnevernstjenestens virksomhet, og de gir grunnlag for viktige diskusjoner.

Behov for både differensiering og systematikk i undersøkelsesarbeidet

Det er stor variasjon i meldingsinnhold og forhistorie når barnevernsarbeiderne starter sine undersøkelser. Omfanget av samtaler og andre arbeidsoppgaver varierer betraktelig og barnevernslederne peker tydelig mot behovet for å ha differensierte format og innretninger for undersøkelsesarbeidet. Dette blir et vesentlig hensyn når et kvalitetssystem for barnevernet utvikles og skal implementeres. Behovet for differensiering er ikke et argument mot slike system, men et argument mot ustrakt standardisering. I stedet for standardisering må fagsystem tilrettelegge for systematikk; fungere som et rammeverk og ta utgangspunkt i og stimulere til begrunnede valg for hva som gjøres og hva som unnlates. Behovet for dette finner vi blant annet i at tema for undersøkelser sjelden er klargjort og at barnevernsarbeidere selv mener hensikt med hjemmebesøk og observasjoner i mange tilfeller må være tydeligere.

Dagens saksbehandlingsrundskriv er uklart når det gjelder hva som skal være innretningen for undersøkelsen. I tråd med lovens føring om å ikke gjøre undersøkelsen mer omfattende enn formålet tilsier, bør meldingens innhold og eksisterende kunnskap om barnet være det tydelige utgangspunkt for undersøkelsene.

Flere valg når vold er tema

Mistanke om ulike former for vold mot barn eller i familien forekommer hyppig i meldinger som undersøkes. En etterforskningsmessig prosedyre synes å være vanlig og innebærer en annen oppstart på undersøkelsene enn saker for øvrig. Risikoavklaring blir viktigere enn en bred behovskartlegging. Det er behov for gode prosedyrer ved alvorlig mistanke om vold og behov for rask avklaring. Vi mener det likevel er grunn til å se nærmere på om det eksisterer en voldsdiskurs som preger begrepsbruk og handlingsvalg.

Det kan være flere grunner til skepsis mot barnevernet i familier med innvandrerbakgrunn

Det er indikasjoner på at en større andel familier med innvandrerbakgrunn enn familier med norsk bakgrunn erfarer risiko- og etterforskningspregete undersøkelser. Dermed er det grunn til å utvide forståelsen av hva som kan ligge til grunn for den skepsis og frykt for barnevernet som man oftere finner i disse befolkningsgruppene. Frykten baserer seg trolig ikke bare på kulturelle oppfatninger om forholdet mellom myndigheter og familier, men at flere med innvandrerbakgrunn møter et mer inngripende barnevern.

Behov for skjønnsvurderinger og tiltaksvalg med et bredere perspektiv

I tråd med andre studier av dagens norske barnevern, registrerte vi i en sterk vektlegging av emosjonell og samspillsorientert foreldreutøvelse i det skriftlige materialet. Det gjaldt informasjonen og vurderingene i undersøkelsesrapporter og begrunnelser for valg av tiltak. Vi savner oppmerksomhet om den normative funksjon barnevernets blikk har og et videre perspektiv på barns og familienes behov, hvor levekår og andre belastninger og marginaliserende faktorer inkluderes.

Har foreldrene en for sentral rolle?

En mulig konsekvens ved et sterkt fokus på foreldrene og deres ferdigheter kan være at barnas utfordringer og vansker ikke blir godt nok fanget opp. Dette ikke minst sett i lys av den høye forekomst av psykiske vansker hos barn i barnevernet som andre studier har vist.

Avhengigheten av foreldrenes samtykke for at barn skal få hjelp fra barnevernet, har vært trukket fram som bekymringsfullt. Flere grep er tatt for å komme dette i møte. Samtidig er det viktig å se på betydningen av foreldrenes innstilling som en konsekvens av den lave terskelen for tiltak som er en viktig intensjon i norsk barnevernslovgiving. Et barnevern som vil komme tidlig inn, vil ikke alltid være velkommen.

Barnevernstjenesten må ses som en del av det samlede lokale hjelpeapparatet

Barnevernstjenesten forholder seg til andre tjenester fra meldinger kommer inn til tiltak iverksettes og følges opp. De fleste meldinger kommer fra andre tjenester i lokalmiljøet. De samme tjenestene kontaktes for å gi informasjon som kan belyse situasjonen for barn og familier. Ansvarsfordelingen

mellom barnevernstjenesten og andre hjelpeinstanser er ofte et viktig vurderingstema når undersøkelsene skal konkluderes. Til sist har vi sett at ansvars- og samarbeidsgrupper er det nest mest vanlige hjelpetiltak barnevernstjenesten iverksetter. Det er behov for ytterligere kunnskap om sammenhengen mellom barnevernets og andre instansers innsats for utsatte barn og familier, slik det i praksis utspiller seg.

En av tre meldinger ender med tiltak, - for mange eller «feile» meldinger

Andelen undersøkelser som ender med henleggelse har økt gjennom flere år. Kun en tredel av meldingene endte med at barnet fikk tiltak, både i følge våre funn og nasjonal statistikk. Når stadig flere undersøkelser konkluderer med henleggelse, er det grunn til å spørre om det er for mange eller «feile» barn som meldes til barnevernet. Med andre ord gir også disse tallene grunn til å se nærmere på samhandlingen mellom barnevernstjenesten og andre tjenester. Svært mange meldinger fra politiet sendes rutinemessig, og det eksisterer lignende meldingsrutiner i andre tjenester. Slike meldinger utløser svært sjelden tiltak, og det gir grunn til å revurdere / revidere rutinene. Med de forvaltnings- og dokumentasjonskrav som følger hver enkelt undersøkelse, knyttes mange ressurser opp til slike saker.

Samtidig: I flere undersøkelser som endte med henleggelse, foregikk det dialoger og rådgivingsarbeid som trolig hadde verdi for barn og familier. Dette er et aspekt ved undersøkelsene som også må tas med når verdien av å melde til barnevernstjenestene tas opp til debatt.

Innhold

Sammendrag	3
Formål.....	3
Metode	3
Resultater	4
Diskusjon	10
1. Introduksjon	20
1.1. Rapportens oppbygging	21
2. Bakgrunn.....	23
2.1 Det rettslige grunnlaget	23
2.2 Saksbehandlingsrundskrivets føringer for undersøkelsesarbeidet.....	24
2.2.1 Undersøkelsenes formål og omfang	24
2.2.2 Informasjonsinnhenting og medvirkning	25
2.2.3 Undersøkelsenes avslutning og konklusjon	25
2.2.4 Tilbakemelding til melder.....	26
2.3 Kunnskap om barnevernets undersøkelser i Norge.....	26
2.3.1 Overordnede tilnærminger i undersøkelsesarbeidet.....	27
2.3.2 Hvem skal motta hjelp fra barnevernet?	29
2.3.3 Kjennetegn ved barn og familier som blir undersøkt av barnevernstjenesten.....	30
2.3.4 Stabilitet og endringer i problembildet.....	31
2.3.5 Hvordan gjennomføres undersøkelsene?	32
2.3.6 Når undersøkelsen omhandler barn med innvandrerbakgrunn	37
2.4 Barnevernets vurderinger	38
2.5 Betydningen av kompetanse og organisatoriske forhold	42
3. Teoretisk utgangspunkt.....	44
3.1 Problemstillinger	46
4. Metode.....	48
4.1 Utvelgelse og rekruttering av barnevernstjenester	49

4.2	Kvantitativt datagrunnlag, utvalg og prosedyre.....	50
4.2.1	Kodeskjema	51
4.3	Hvilken informasjon ble innhentet via kodeskjemaet?.....	53
4.4	Statistiske analyser	54
4.5	Kvalitativt datagrunnlag: metode, utvalg og prosedyrer	55
4.5.1	Kvalitativ dokumentanalyse	55
4.5.2	Intervju med barnevernledere	56
4.5.3	Fokusgruppeintervju	57
4.5.4	Analyser av intervjumaterialet	58
4.6	Brukermedvirkning.....	59
4.7	Etiske vurderinger og godkjenninger	59
	Resultater	62
	Oppsummerte funn fra delrapport 3 om meldingsarbeidet.....	63
5.	Hva kjennetegner barna og familiene som omfattes av barnevernets undersøkelser?.....	65
5.1	Beslutning etter avsluttet undersøkelse	66
5.2	Betydningen av demografiske forhold	66
6.	Hva kjennetegner meldingene som undersøkes?.....	68
6.1	Betydningen av tidligere kontakt med barnevernet	68
6.2	Betydningen av meldingsinstans.....	68
6.3	Betydningen av meldingstype	70
6.4	Meldingstype og utfall.....	72
6.5	Betydningen av meldingsinnhold	73
7.	Hvordan arbeider barnevernstjenesten med undersøkelsene?	76
7.1	Undersøkellesplan	76
7.2	Kontakt med barn og foreldre i undersøkelsen	78
7.2.1	En god undersøkelse er lik «relasjon, relasjon, relasjon»	80
7.3	Hjemmebesøk og observasjoner.....	82
7.4	Informasjonsinnhenting fra andre instanser.....	85

7.5	Bruk av familieråd, nettverksmøter og tester i undersøkelsesarbeidet	88
7.6	Bruk av sakkyndige i undersøkelsesarbeidet.....	89
7.7	Tidsbruk i undersøkelsesarbeidet	90
7.8	Hvor omfattende bør undersøkelse være?	92
7.8.1	Når meldingen omhandler vold.....	95
7.9	Oppsummering av funn om undersøkelsesarbeidet.....	97
8.	Evaluering av Kvellomalen del 2, erfaringer og bruk.....	100
8.1	Oppsummerte funn fra Evaluering av Kvellomalen, del 1.....	100
8.2	Tidligere studier om Kvellomalen.....	102
8.3	Bruken av Kvellomalen	103
8.3.1	I hvilket omfang ble Kvellomalen brukt?.....	103
8.3.2	Hvilke deler av Kvellomalen ble brukt?	104
8.4	Risiko- og beskyttelsesfaktorer	104
8.4.1	Risiko- og beskyttelsesfaktorer som grunnlag for beslutningen	107
8.5	Kjennetegn ved undersøkelser etter Kvellomalen	108
8.6	Barnevernsarbeidernes erfaringer med og synspunkter på Kvellomalen.....	110
8.6.1	Variert og differensiert bruk – «Bruke den med nennsom hånd»	111
8.6.2	Innvendingene	112
8.6.3	Som teoretisk tilfang	113
8.6.4	Regulering av praksisen.....	114
8.7	Kvellomalen i hvilke saker?	115
8.8	Oppsummert om bruken av Kvellomalen	115
9.	Endrer problembildet seg fra melding til endt undersøkelse?.....	117
9.1	Undersøkelserapporter.....	117
9.2	Tematisk innhold i undersøkelsesrapportene	118
9.3	Er innholdet i meldingene omtalt i undersøkelsesrapportene?	125
9.4	Sammenhenger mellom meldingstype, informasjonskilde og konklusjon	126
10.	Beslutninger om tiltak	133

10.1	Hvilke tiltak fikk barna?	133
10.2	Fordeling av hjelpetiltak	134
10.3	Sammenhengen mellom demografiske kjennetegn og tiltakskategorier	138
10.4	Begrunnelser for tiltak.....	139
10.5	Sammenhengen mellom meldingsinnhold og begrunnelse for tiltak	140
11.	Beslutninger om henleggelse	148
11.1	En nærmere analyse av begrunnelser for henleggelse	149
11.2	Situasjonen er god nok.....	150
11.2.1	Foreldrenes omsorg og barnets fungering.....	150
11.2.2	Situasjonen har endret seg til det positive.....	150
11.2.3	Undersøkelsen har i seg selv hatt en positiv effekt.....	151
11.2.4	«... men fortsatt sårbar».....	152
11.3	Status tillagt innhentet informasjon.....	152
11.3.1	Barnets uttalelser	152
11.3.2	Sammenfallende informasjon	153
11.3.3	Det var ikke hold i meldingen.....	154
11.3.4	Minste inngreps prinsipp.....	154
11.4	Kontakten med foreldrene i undersøkelsesfasen	155
11.5	Grenser for barnevernets mandat og myndighet	156
11.5.1	Ønsker ikke hjelp	156
11.5.2	Andre tjenesters ansvar	158
11.5.3	Hvor blir det av familie og nettverk?.....	161
11.6	Barnevernstjenesten henlegger, men formaner foreldrene.....	161
11.7	Formidler indirekte hva som er «gode foreldre»	162
12.	Betydningen av organisatoriske og eksterne forhold	165
12.1	Betydningen av eksterne faktorer.....	165
12.2	Organisering av undersøkelsesarbeidet	166
12.2.1	Følge familien over tid.....	166

12.2.2	Det ble veldig sårbart	167
12.2.3	Utvikle og utnytte kompetanse	168
12.3	Beslutningsprosessen, kvalitetssikring, forsvarlighet og avgjørelsesmyndighet	168
12.3.1	Beslutninger i teamet eller kun med de involverte kontaktpersonene	169
12.3.2	Barnevernstjenestens leder eller mellomleder.....	169
12.3.3	Kvalitetssikring gjennom sjekklister	170
12.3.4	Midtveisevaluering, jevnlig gjennomgang eller «dørstokkdrøftinger».....	170
12.4	Erfaringer med elektroniske fagsystemer	171
13.	Oppsummering av forhold som har betydning for utfallet av en undersøkelse.....	174
14.	Betydningen av foreldres innvandrerbakgrunn for barnevernets undersøkelser	178
14.1	Nærmere om utvalget fra Journalstudien.....	180
14.1.1	Demografiske kjennetegn	181
14.1.2	Meldingsinstans, meldingsinnhold og meldingstype	182
14.1.3	Gjennomføring av undersøkelsen	187
14.1.4	Utfall av undersøkelsen	189
14.2	Fokusgrupper B - Vignettstudien.....	196
14.3	Undersøkellesfasen: Vurdering av meldingen og plan for undersøkelsen.....	198
14.3.1	Tema på tvers av fokusgruppene	198
14.3.2	Når familien var fra Eritrea – hvilke tema fremkom?.....	200
14.4	Beslutningsfasen: konklusjon og valg av tiltak	204
14.4.1	Tema på tvers av fokusgruppene	206
14.4.2	Når familien var fra Eritrea – hvilke tema fremkom i beslutningsfasen?.....	208
15.	Hva er vesentlig kompetanse i undersøkelsesarbeidet?.....	216
15.1	Formell kompetanse versus personlig egnethet og erfaring	216
15.2	Respekt i møte med familier i en vanskelig livssituasjon	216
15.3	Dømmekraft, stresstoleranse og trygghet	217
15.4	«Å være litt kontordame» - håndtere dokumentasjonskravene	218
15.5	Lokalkunnskap og benytte andres kompetanse.....	219

15.6	Å bygge opp den barnevernfaglige kapitalen.....	219
16.	Oppsummering av hovedfunn.....	221
16.1	Hvem er barna og foreldrene som undersøkes?.....	221
16.2	Hva kjennetegner meldingene som undersøkes?	221
16.3	Hvordan arbeider barnevernstjenestene med undersøkelsene?	223
16.3.1	Undersøkelsesplan	223
16.3.2	Kontakten med foreldre	223
16.3.3	Kontakten med barnet	223
16.3.4	Hjemmebesøk og observasjoner	224
16.3.5	Involvering av andre personer og instanser	224
16.3.6	Tidsbruk	225
16.3.7	Hva er hensiktsmessig omfang på undersøkelsene?.....	225
16.4	Bruk av og erfaringer med Kvellomalen	226
16.5	Endringer i problembildet fra melding til endt undersøkelse	226
16.5.1	Sammenhenger mellom meldingstype, informasjonskilde og konklusjon	227
16.6	Beslutninger om tiltak	227
16.7	Beslutninger om henleggelse	228
16.8	Betydningen av eksterne og organisatoriske forhold	229
16.9	Oppsummering av forhold som har betydning for utfallet av undersøkelsen.....	230
16.10	Betydningen av innvandrerbakgrunn	231
16.11	Hvilken kompetanse trengs i undersøkelsesarbeidet?	233
16.12	Hva kjennetegner barnevernets skjønnsmessige vurderinger?	234
17.	Diskusjon	236
17.1	Behov for både differensiering og systematikk i undersøkelsesarbeidet	236
17.1.1	Det tar ofte tid før undersøkelsen reelt kommer i gang	238
17.2	Meldinger om vold gir undersøkelsene et etterforskningspreg.....	238
17.3	Hva betyr innvandrerbakgrunn i slike saker?	239
17.4	Behov for skjønnsvurderinger og tiltaksvalg med et bredere perspektiv	240

17.5	Har foreldrene en for sentral rolle?	241
17.6	Kun en tredel av meldingene ender med tiltak: - for mange eller «feile» meldinger?	242
17.6.1	Men: en «henleggelse» er ikke bare en henleggelse	243
17.7	Barnevernstjenesten som del av det lokale hjelpeapparatet	243
18.	Styrker og svakheter	244
19.	Avslutning	245
	Litteratur	247

1. Introduksjon

Hvert år gjennomfører norske barnevernstjenester nesten 50 000 undersøkelser. Det har vært en vedvarende økning av meldinger og undersøkelser til barnevernet så lenge det har vært ført nasjonal barnevernsstatistikk. En liten nedgang er registrert fra 2017 til 2018¹. Barnevernstjenesten skal foreta undersøkelse når meldingen de har mottatt kan tyde på at «*det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak*» (§ 4-3, 1.ledd).

I et videre perspektiv betyr dette at barnevernstjenestens ansatte gjennom håndtering av meldinger og undersøkelser trekker opp grenser for hvilke situasjoner og «særlige behov» (§4-4) som skal utløse innsats fra det offentlige. For barna og familiene handler det på den ene siden om hva som utløser samfunnets granskende blikk og på den annen side hva som utløser tiltak og tjenester som kan bidra til at barna får gode levekår og utviklingsmuligheter (§4-1).

Det er hvordan dette samfunnsmandatet utføres i praksis som er tema for denne rapporten. Rapporten inngår i prosjektet «Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning» som utføres på oppdrag av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I utlysningen av prosjektet heter det:

Prosjektet skal generere bred kunnskap over de innledende fasene av en barnevernssak, sett fra ulike ståsteder; fra leder-, saksbehandler- og barn/foreldres perspektiv. Saksgangen fra melding mottas til undersøkelse avsluttes, skal studeres ved hjelp av ulike metodiske tilnærminger. Studien skal ha et nasjonalt perspektiv og minoritetsperspektivet skal ivaretas.

Den delen av prosjektet som denne rapporten tar for seg har ifølge oppdraget et todelt siktemål: å kartlegge hvordan barnevernstjenestens ansatte arbeider med undersøkelsessaker, og å studere de barnevernfaglige vurderingene som inngår i dette arbeidet. Med det skal prosjektet bidra til å belyse hvordan gode beslutninger kan fattes.

De overordnede problemstillingene for denne rapporten blir med det:

- Hva kjennetegner barna, familiene og meldingene som barnevernstjenesten undersøker?
- Hvordan arbeider barnevernstjenestene med undersøkelsene?
- Hva kjennetegner barneverntjenestens skjønsmessige vurderinger og beslutninger?
- Hvilke forhold har betydning for om undersøkelsene konkluderer med tiltak eller henleggelse?

Problemstillingene blir nærmere konkretisert i slutten av kapittel 3. I et eget kapittel vil vi belyse disse temaene spesielt i forhold til barn og familier med innvandrerbakgrunn (kap.14). I et annet

¹ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-meldingar-til-barnevernet>

kapittel belyser vi hvordan barnevernstjenestene bruker Kvellomalen i undersøkelsessaker og hvilke erfaringer de har med den (kap.8).

Funn fra forskningsprosjektet «Undersøkelsesarbeid i barnevernet: Fra bekymring til beslutning.» formidles gjennom fem delrapporter og en sluttrapport. Dette er den fjerde delrapporten, og den etterfølger:

Delrapport 1: Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen. (Vis, S.A., Lauritzen, C., & Fossum, S., 2016).

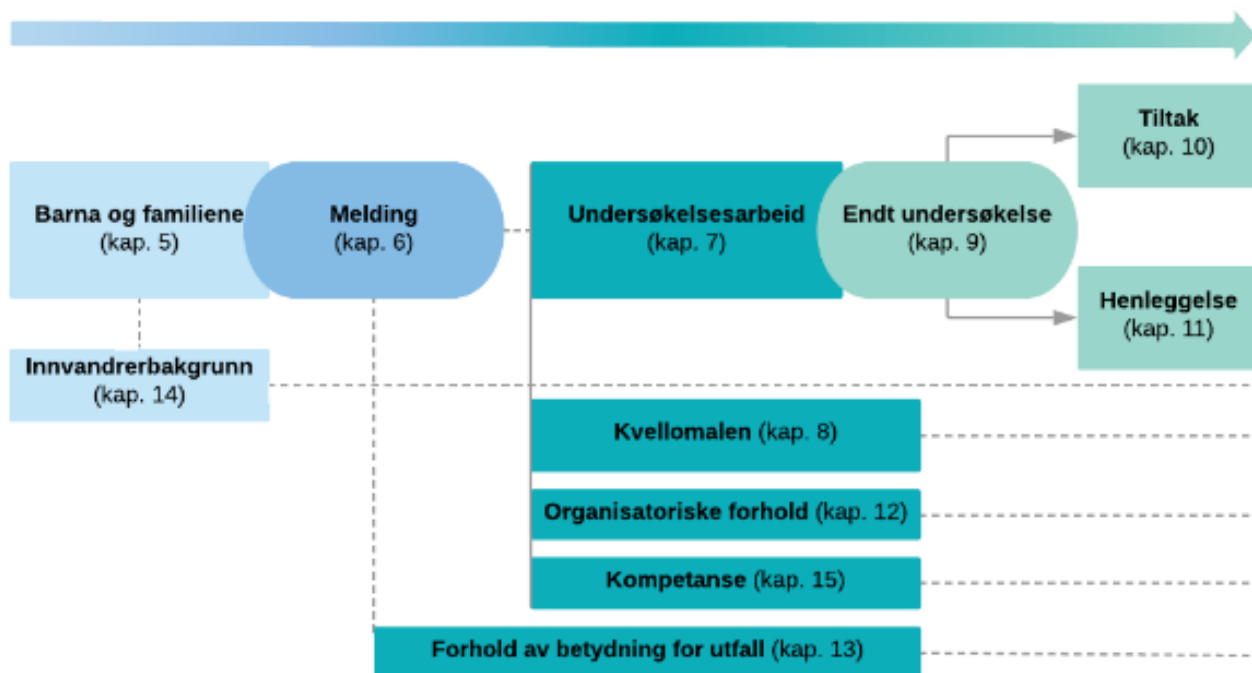
Delrapport 2: Evaluering av Kvellomalen (Lauritzen, C., Vis, S.A., Havnen, K.J.S., & Fossum, S., 2017).

Delrapport 3: Meldinger til barnevernet (Lauritzen, C., Vis, S.A., Ulset, G., Tjelflaat, T. & Rustad, K.B., 2019)

I den femte og siste delrapporten er temaet barns og foreldres medvirkning.

1.1. Rapportens oppbygging

De foran nevnte problemstillingene har vært styrende for organiseringen av denne rapporten. I kapittel 2 referer vi først til de formelle rammene for undersøkelsesarbeidet før vi trekker fram kunnskap fra norsk forskning og fra tilsynsrapporter som er relevant for de sider ved barnevernets undersøkelsesarbeid som inngår i våre analyser. Deretter presenterer vi overordnede teoretiske perspektiver (kap.3.) og design og metode (kap. 4). Fordi omfanget av problemstillinger og resultater er så stort, er disse fordelt på 11 kapitler (kap. 5-15) før de oppsummeres i kapittel 16. Disse kapitlene følger flyten i undersøkelsesarbeidet fra hvem sakene omhandler, hva som kjennetegner meldingene, hvordan arbeidet i undersøkelsesfasen utføres og hva som er resultatene av undersøkelsene. Kapittel 8 utgjør del 2 av prosjektets evaluering av Kvellomalen. Kapitlet viser hvordan Kvellomalen er benyttet og formidler erfaringer med malen. Kapittel 14 skiller seg også ut fra de øvrige resultatkapitlene ved at det spesielt tar for seg hvilken betydning foreldres innvandrerbakgrunn har for undersøkelsesarbeidet og beslutningene. Utvalgte tema basert på resultatene diskuteres i det avsluttende kapitlet. Figur 1.1. illustrerer rapportens oppbygging



Figur 1.1. Rapportens oppbygging

2. Bakgrunn

I dette kapitlet beskriver vi den konteksten som tema, problemstillinger og funn relaterer seg til. Det dreier seg om undersøkelsesarbeidets juridiske ramme, teoretiske og faglige perspektiver og eksisterende kunnskap om denne delen av barnevernets virksomhet, slik den er beskrevet i tidligere norsk forskning og i kartlegginger som er gjort av tilsynsmyndighetene.

2.1 Det rettslige grunnlaget

Dette forskningsprosjektet gjennomføres i en fase der barnevernsloven er under revisjon, og denne rapporten skrives samtidig som et utkast til ny lov er ute til høring (BLD, Høringsnotat – Forslag til ny barnevernlov, april, 2019). Lovutkastet bygger på NOU 2016:16 der lovutvalget foreslår enkelte endringer også når det gjelder undersøkelsesarbeidet. Den juridiske rammen for det arbeidet vi har studert, er eksisterende barnevernlov, Lov om barneverntjenester fra 1992, der det først og fremst § 4-3 som omhandler undersøkelsesarbeidet (se tekstboks). Vi vil referere til forslag fra lovutvalget og høringsutkastet der det tematisk er aktuelt i den videre framstillingen.

§ 4-3. Rett og plikt for barnevernstjenesten til å foreta undersøkelser.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barnevernstjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.

Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig.

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet.

Barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige. Den sakkyndiges rapport skal før den legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4 være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 2-5. Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akutsituasjoner, jf. §§ 4-6, 4-9 og 4-25. Den sakkyndiges rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barnevernstjenestens beslutning om å henlegge en sak.

Barnevernstjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c, kan barnevernstjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse.

Avgjørelser om å henlegge saken etter en undersøkelse, skal regnes som enkeltvedtak.

Oppsummert gir lovteksten følgende føringer for barnevernstjenestens undersøkelser:

- Barnevernstjenesten har **plikt til** å undersøke hvis det er rimelig grunn til å anta at det foreligger grunnlag for tiltak
- Undersøkelsen skal skje **snarest**. Senest innen 3 måneder, men med mulighet for utvidelse til 6 måneder ved særlige grunner
- Barnevernstjenesten har **rett til** å undersøke. Foreldre eller barn kan ikke motsette seg at undersøkelse gjennomføres, slik de i hovedsak kan når det gjelder hjelpetiltak
- Undersøkelsen skal **ikke være mer omfattende** enn nødvendig

I tillegg kan barnevernstjenesten:

- **engasjere sakkyndig**
- kreve å **snakke med barnet i enerom**
- **gjennomføre hjemmebesøk** uten at foreldrene kan motsette seg det
- bringe barnet til **særlig undersøkelse** i visse tilfeller.

2.2 Saksbehandlingsrundskrivets føringer for undersøkelsesarbeidet

I saksbehandlingsrundskrivet² for barnevernstjenesten utdypes lovens reguleringer av undersøkelsesarbeidet, og det gis flere føringer for hvordan barnevernstjenestene bør gjennomføre undersøkelsene. Her følger de viktigste føringene i rundskrivet.

2.2.1 Undersøkelsenes formål og omfang

Saksbehandlingsrundskrivet fremhever at det «av hensyn til barnet» skal være en lav terskel for å åpne en undersøkelsessak. Noen nærmere føringer for denne vurderingen gis ikke. Videre sier rundskrivet at undersøkelsen skal «ta utgangspunkt i de opplysninger som framkommer i bekymringsmeldingen», og den skal «ikke gjøres mer omfattende enn det formålet tilsier». Formuleringene kan sies å være innskrenkende på hvor bredt barnevernsarbeiderne skal anlegge undersøkelsene. På den annen side heter det også at undersøkelsen skal «omfatte barnets totale omsorgssituasjon», noe som må sies å foreskrive en utvidende tilnærming.

Barnevernstjenesten oppfordres til å utarbeide en plan for undersøkelsen. Dette er ikke et pålegg, men anbefales som et virkemiddel for å sikre framdrift i undersøkelsen, understøtte kontakten med familien og barnet, samt å legge en plan for informasjonsinnhenting. Vi kommer nærmere inn på statusen til undersøkelsesplaner i kapitlet om barnevernstjenestens arbeid med undersøkelsessaker (kap. 7.1.).

Saksbehandlingsrundskrivet viser til at noen barnevernstjenester knytter iverksetting av undersøkelse til bestemte lovbestemmelser som angir visse typer tiltak, vanligvis § 4-4 (hjelpetiltak) eller § 4-12 (omsorgsovertakelse). «En slik praksis er ikke i overensstemmelse med loven» slås det

² <https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/#90>

fast. Begrunnelsen for denne føringen er at den nevnte tilnærming ved starten av en undersøkelse vil kunne legge uheldige føringer for undersøkelsesarbeidet, og at konklusjon om aktuelle tiltak først skal skje etter undersøkelsen. Rundskrivet framholder at dette likevel ikke er til hinder for at det kan iverksettes tiltak mens undersøkelsen fortsatt pågår, dersom dette vurderes hensiktsmessig.

Dersom det i undersøkelsessaken er mistanke om vold eller overgrep skal barnevernstjenesten «på et tidligst mulig tidspunkt etablere kontakt og samarbeid med politiet». Dersom det er aktuelt med tilrettelagt avhør av barnet, bør dette gjennomføres ved Statens barnehus, heter det i rundskrivet. Videre omtales barnevernstjenestens tilstedeværelse ved slike avhør.

Saksbehandlingsrundskrivet gir for øvrig ingen føringer når det gjelder om undersøkelsene skal følge en spesiell prosedyre eller mal. Om dette skal gjøres er med andre ord noe den enkelte kommune / tjeneste selv kan vurdere.

2.2.2 Informasjonsinnhenting og medvirkning

Saksbehandlingsrundskrivet tar videre for seg informasjonsinnhenting og understreker at dette som hovedregel skal skje i samarbeid med den saken gjelder. Hovedprinsippet er at opplysninger innhentes med samtykke fra barnets foresatte og eventuelt barnet selv. Dersom det ikke oppnås samtykke er det bestemmelsene i barnevernlovens § 6-4 som regulerer om opplysninger likevel kan innhentes. Det dreier seg om situasjoner hvor det er grunn til å tro at det eksisterer mulig mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller alvorlige atferdsvansker. Videre når barn ikke får nødvendig helsehjelp eller det er grunn til å tro at barnet blir utsatt for menneskehandel. Foreldre skal som hovedregel vite hvilke instanser det innhentes informasjon fra, hvilken informasjon barnevernstjenesten kommer til å be om, samt gis innsyn i opplysninger som mottas fra andre. Unntakene gjelder alvorlige saker, der informasjon ikke bør gis av hensyn til barnets sikkerhet.

Barnevernstjenesten skal alltid snakke med barnet meldingen omhandler, dersom det ikke er spesielle hensyn som tilsier noe annet. Rundskrivet viser til bestemmelsene i § 6-3 om barns medvirkning, og vektlegger betydningen av å spesielt tilrettelegge for samtalene med barnet, og at det skal være mulig for barnet å ha en støtte- eller tillitsperson med seg i samtalene.

2.2.3 Undersøkelsenes avslutning og konklusjon

Saksbehandlingsrundskrivet understreker at arbeidet som er utført og vurderingene som er gjort i undersøkelsen skal dokumenteres. I april 2018 ble det siste leddet i § 4-3 lagt til i loven. Her heter det at avgjørelser om å henlegge saken etter undersøkelse skal regnes som enkeltvedtak. Denne bestemmelsen var altså ikke tatt inn i loven på den tiden undersøkelsene i vårt utvalg ble gjennomført (2015-2017). I en tolkningsuttalelse til § 4-3 fra Bufdir i 2018 understreker direktoratet

at «både vedtak om iverksettelse av tiltak og henleggelse må begrunnes grundig. De faglige vurderingene i saken må være dokumentert i et omfang som i ettertid gjør det mulig å se hva beslutningen er basert på.».

Dersom barnevernstjenesten henlegger en sak «med bekymring» fordi foreldrene ikke samtykker til anbefalte tiltak, må foreldrene «informeres nøye om vurderingene av hjelpebehovet» heter det i saksbehandlingsrundskrivet. Barnevernstjenesten må i slike tilfeller arbeide «for å få foreldrene i dialog om hva som er årsaken» til at de ikke ønsker tiltak, og at de må vurdere om andre tiltak kan være aktuelle for barnet.

I saker der konklusjonen er henleggelse med bekymring «kan barnevernstjenesten på eget initiativ gjenoppta saken etter seks måneder etter at den forrige undersøkelsen ble henlagt». Man trenger med andre ord ikke avvente nye meldinger fra andre instanser eller personer.

2.2.4 Tilbakemelding til melder

Offentlige meldere skal senest tre uker etter at undersøkelsen er sluttført få informasjon om dette. De skal også få informasjon om hovedkonklusjonen, det vil si om saken følges opp videre eller henlegges, jfr. § 4-7a. Det skal ikke gis opplysninger om hvilke tiltak som iverksettes med mindre det er viktig for en helhetlig oppfølging av barnet. Årsak til henleggelse skal som hovedregel ikke opplyses til melder, men kan i noen tilfeller være aktuelt «når det er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver ovenfor det enkelte barn».

2.3 Kunnskap om barnevernets undersøkelser i Norge

Undersøkellesarbeidet i norsk barnevern har vært studert i ulike forskningsprosjekter. Flere av disse er omtalt i kunnskapsstatusen som er utarbeidet som delrapport 1 fra dette prosjektet (S. A. Vis, Lauritzen, & Fossum, 2016). De norske studiene har i all hovedsak vært kvalitative. De har ofte omhandlet erfaringer med undersøkelsesarbeidet sett fra de som utfører det (ansatte i barnevernstjenestene) og/eller fra foreldrene til de barna sakene har dreid seg om.

I tillegg har arbeidet med meldinger og undersøkelser vært et sentralt fokusområde når fylkesmennene og Helsetilsynet har ført tilsyn med barnevernstjenesten. Slettebø og kolleger (2019) har gjennomgått sentrale tilsynsrapporter fra Riksrevisjonen, Statens Helsetilsyn og fylkesmennene publisert de siste ti årene. Nedenfor følger en oppsummering av de manglene de fant når det gjaldt forsvarlighetskravet i arbeidet med undersøkelser. Det er verd å bemerke at dette ikke er en statusbeskrivelse av arbeidet i undersøkelsesfasen pr dags dato, men oversikten viser hva som har

vært og for mange barnevernstjenester fortsatt vil være utfordrende når det gjelder å holde tilfredsstillende kvalitet i arbeidet.

- Fristbrudd og kravet om snarest å undersøke forholdet der det er grunn til bekymring, innfris ikke.
- Mangelfull innhenting av informasjon fra andre instanser.
- Behov for bedre utredninger og en grundigere faglig vurdering av alvorlighetsgraden i sakene.
- Saker meldes ikke til politiet når det er grunnlag for dette.
- Ved innhenting av samtykke presiseres det ikke hvilke opplysninger samtykke gjelder
- Rutinene for samtaler med barn er ikke gode nok.
- Barn blir ikke alltid snakket med og barns rett til medvirkning blir ikke godt nok ivaretatt
- Offentlig melder får ikke tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført.
- Undersøkelser inneholder omfattende informasjon om barnet og familien, men det er mangler i oppsummeringen og analysen av informasjonen som er innhentet, og hjelpetiltakene er derfor ikke tilpasset barnets og familiens situasjon.

(Slettebø, Briseid, Brodtkorb, Skjeggstad, & Sverdrup, 2019, p. 24)

I fortsettelsen oppsummerer vi kunnskapen som fins om norske barnevernstjenesters arbeid med undersøkelser relatert til de temaene som dette prosjektet retter oppmerksomheten mot. Vi viser først og fremst til relevant forskning, men også de til juridiske rammer, retningslinjer og rapporter fra tilsyn.

Før vi forholder oss mer avgrenset til den norske barnevernkonteksten, vil vi imidlertid kortfattet trekke fram noen beskrivelser av ulike overordnede tilnærminger i barnevernets undersøkelsesarbeid som vi finner i den internasjonale litteraturen.

2.3.1 Overordnede tilnærminger i undersøkelsesarbeidet

Backe-Hansen (2001) beskriver beslutningsprosessen i barnevernssaker som en tredelt prosess. I den første fasen innhentes relevant informasjon, i den andre fasen bearbeides informasjonen og i den tredje fasen integreres informasjonen mot en beslutning hvor det foregår en matching mellom den konkrete saken og gjeldende lovverk. Beskrivelsen kan også ses som en forenklet beskrivelse av prosessene i en undersøkelsessak. I realiteten er prosessen mindre lineær og mer kompleks, både innenfor og mellom de tre fasene.

Kompleksiteten kommer fram når man i forskningslitteraturen har beskrevet og kategorisert ulike tilnærminger i undersøkelsesarbeidet (se S. A. Vis et al., 2016). For eksempel når det pekes på:

- undersøkelser rettet mot å avdekke risiko versus å identifisere behov (Fuller, Pacey, & Schreiber, 2015),
- undersøkelser basert på en fast struktur versus mer et mer fleksibelt og individuelt tilpasset forløp (Bartelink, van Yperen, & ten Berg, 2015),
- undersøkelser som tilstreber et mest mulig objektiv informasjonstilfang versus undersøkelser som vektlegger involvering, dialog og samarbeid med familien (Holland, 1999).

Kategoriene kan oppfattes som motsetninger, men i realiteten beskriver de heller noen ytterpunkter som praksisen beveger seg mellom:

Risiko versus behov: I alle land hvor det fins et offentlig barnevern er en hovedoppgave å avdekke og intervensjon når barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt eller mishandling. I mange land er barnevernets mandat avgrenset til dette. Mandatet kan beskrives som smalt og risikoorientert og undersøkelsestilnærmingen har preg av etterforskning (Gilbert, Parton, & Skivenes, 2011). I flere av disse landene har det vokst fram «a differential response» (Fuller et al., 2015), som et supplement til risikotilnærmingen og med vekt på en bredere kartlegging av familienes behov. Hensikten har vært å få flere alternative framgangsmåter å spille på, alt etter sakens tematikk, men også å kunne sette inn innsatser på et tidligere tidspunkt for forebygge omsorgssvikt og for å møte familiene på en mindre inngripende og truende måte. Vi kjenner denne behovsrettete tilnærmingen fra norsk og nordisk barnevern, men også i andre land vil de kjenne seg igjen i et tosidig oppdrag, men vektleggingen vil være forskjellig.

Struktur versus fleksibilitet: Vektlegging av en fast struktur for undersøkelsene eller av mer individuell tilpasning, er en kjent problemstilling i Norge. Den er sentral i diskusjonen om hvordan kvaliteten i barnevernets undersøkelsesarbeid bør styrkes: i retning av større grad av standardisering eller i retning av større rom for skjønnsutøvelse? (Ponnert & Svensson, 2016; Samsonsen, 2016). Betyr standardiseringen fare for å overse de store individuelle forskjellene i sakene og i situasjonen til barn og familier i kontakt med barnevernet? Eller betyr den fleksible tilnærmingen at for mye er overlatt til den enkelte barnevernsarbeideren med fare for redusert forutsigbarhet for alle involverte?

Objektivitet versus involvering: I et beslutningsteoretisk perspektiv representerer disse ytterpunktene en rasjonell versus en intuitiv beslutningsprosess (Helm, 2010; Holland, 1999). Holland (1999) understreker, når det gjelder rasjonell versus intuitiv tilnærming, at man sjelden finner disse i rendyrket form. En rasjonell tilnærming legger vekt på en skrittvis prosess slik den vi skisserte fra Backe-Hansen (2001), der beslutningene tas når barnevernsarbeideren sitter med «alle fakta er på bordet». Etter en intuitiv tilnærming «vokser beslutningen fram» underveis i en prosess der samarbeid med familien og mer dybdeforståelse vektlegges (Holland, 1999). Forskning fra

barnevernsfeltet og fra andre beslutningsarenaer viser at dette typisk er ytterpunkter som en i praksis sjelden finner i rendyrket form (Munro, 2008; Trevithick, 2014).

2.3.2 Hvem skal motta hjelp fra barnevernet?

Når barnevernsarbeidere foretar undersøkelser, får de rollen som portvakter (Terum, 2003) for hvem som skal defineres inn og hvem som skal defineres ut av barnevernet. I og med at verken politikken eller jussen er entydig når det gjelder barnevernets mandat og vilkårene for å iverksette tiltak, er det ikke innlysende hvilke barn og familier som skal slippes over barnevernets terskel. Så vel faglige, politiske og normative trender og prioriteringer virker inn på disse vurderingene. Dermed er det også i stor grad overlatt de som jobber i tjenesten å trekke opp skillet mellom å iverksette tiltak eller henlegge saken etter at en undersøkelse er gjennomført. Dette bakteppe er et vesentlig argument for å se nøye på hva som kjennetegner barn, ungdom og familier som blir meldt til og undersøkt av barnevernet, og hva som skjer i de påfølgende beslutningsprosessene. Ut fra et «bottom-up» perspektiv er det i daglige praksisen at politikken på barnevernsområdet i realiteten utformes (Kojan & Christiansen, 2016; Lipsky, 1980).

Barnevernet i Norge har alltid hatt et særlig ansvar for å beskytte barn som er utsatt for omsorgssvikt og mishandling. I tillegg har det vært barnevernets oppgave å gripe inn overfor barn og unge som bryter samfunnets normer og regler (Hagen, 2001), og det var nettopp uro for en økende ungdomskriminalitet som var bakgrunnen for den første barnevernslovgivningen (Vergerådsloven, 1896). Gjennom barnevernsloven fra 1953, og i enda sterkere grad gjennom Lov om barneverntjenester fra 1992, ble det gjort tydelig at barnevernet også måtte ta del i det forebyggende arbeidet. Hjelp skulle settes inn på et tidligere tidspunkt for at omsorgssvikt, overgrep og skjevutvikling skulle unngås. Lov om barnevern fra 1953 ble etterfulgt av Lov om barneverntjenester nettopp for å markere barnevernet som en hjelpetjeneste (Kojan & Christiansen, 2016). Jo tidligere innsats det er snakk om, jo lengre blir listen over problemskapende forhold som kan aktualisere barnevernstjenestens innsatser. Kriteriet for å sette inn hjelpetiltak (§ 4-4, annet ledd) benytter lite spesifikke begreper, som «forhold i hjemmet», «andre forhold» og «særlige behov» som gir stort rom for skjønnsutøvelse og dermed også for forskjeller mellom ulike barnevernstjenester. Dette kan forstås som en vesentlig årsak til at det nærmest kontinuerlig, år for år, har vært en økning i antall henvendelser til barnevernet (meldinger), antall undersøkelser og antall barn med barneverntiltak. Barnevernets ekspensjon har de senere årene ført til en debatt om hvorvidt barnevernets mandat er blitt for vidt, eller om det forstås og praktiseres for vidt. Det er reist bekymring for om innsatsen innenfor «velferdsbarnevernet» går på bekostning av ressurser og innsatser innenfor «kjernebarnevernet», og at barnevernstjenesten påtar seg ansvar som egentlig påligger andre tjenester. Blant dem som omtaler dette, er Lovutvalget som har utredet innholdet i en

ny barnevernlov (NOU 2016:16). De foreslår å innskrenke barnevernets innsatser på det mer generelt forebyggende området og å understreke barnevernets oppgave å beskytte utsatte barn. I den forbindelse er det interessant å merke seg at både de og BLD (*Høring - forslag til ny barnevernslov*, 2019) i sitt utkast til ny barnevernlov, foreslår at en ny lov igjen skal hete Lov om barnevern og ikke Lov om barneverntjenester, som nåværende lov. Kane og Neverdal (2018) er uenige i lovutvalgets vurdering. Med utgangspunkt i Barnekonvensjonen peker de på at barnevernstjenesten med sin særlige erfaring og kompetanse når det gjelder barn i risiko, har en særlig viktig rolle å spille i samfunnets kollektive ansvar for barn.

Til tross for signaler om et «smalere» mandat for barnevernet, forslås det både i NOU 2016:16 og i BLD's forslag til ny lov å beholde samme vilkår for å sette inn hjelpetiltak som i gjeldende lov. Det beskrives heller ikke i noen av disse dokumentene hvilke grupper av barn og familier, eller hvilke type problemer som bør ekskluderes fra barnevernet og eventuelt henvises til andre tjenester.

2.3.3 Kjennetegn ved barn og familier som blir undersøkt av barnevernstjenesten

Barnevernforskningen i Norge har over tid gitt oss en hel del kunnskap om sosiodemografiske forhold og levekår for barn og familier i kontakt med barnevernet. Dette har vi ikke minst fått når data fra den nasjonale barnevernsstatistikken er blitt koblet med andre nasjonale registre, for eksempel om familiens bruk av helsetjenester, trygdeytelser og sosialhjelp, foreldres utdanning, boligforhold mm. Denne type koblinger er gjort helt siden tidlig på 1990-tallet (Clausen, 2000; Clausen & Kristofersen, 2008). Det er imidlertid viktig å merke seg at når denne forskningen refererer til barnevernsbarn eller barn og familier i kontakt med barnevernet, omfatter det, så langt vi kjenner til, barn som har tiltak fra barnevernet, og den inkluderer dermed ikke barn som omfattes av undersøkelsessaker som konkluderte med henleggelse (se f.eks. Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen, & Hvinden, 2014; Frønes, 2015). Ny forskning er igangsatt, som forhåpentligvis vil rette på dette (se:

<https://www.frisch.uio.no/prosjekter/?view=project&pid=4821>).

Selv om kunnskapen vi har om barn og familier i barnevernet, gjelder de som mottar tiltak, kan denne kunnskapen gi indikasjoner for hva som kjennetegner de som har kontakt med barnevernet i undersøkelsesfasen.

Barn som mottar barneverntiltak skiller seg fra resten av barnebefolkningen når det gjelder sosiodemografiske forhold. De kommer langt oftere fra familier som er marginale når det gjelder utdanning og tilknytning til arbeidslivet. Videre bor de sjeldnere med begge foreldrene og oftere med unge mødre (Clausen & Kristofersen, 2008; Frønes & Strømme, 2014). Det er også en klar overrepresentasjon av barn med ikke-vestlig bakgrunn (Berg et al., 2017), se også nedenfor om innvandrerbakgrunn.

Staer og Bjørknes (2015) sammenlignet barn som var i ulik alder ved første kontakt med barnevernet. Hun fant at ulike marginaliserende faktorer forekom i mindre grad når barna var i tenårene ved første kontakt versus i førskolealder (se også Fauske, Kojan, & Skårstad Storhaug, 2018; Kojan, 2011). Dette kan blant annet henge sammen med variasjon når det gjelder årsak til kontakten: oftere barnas egne vansker for tenåringer, versus oftere foreldrenes/familiens vansker for yngre barn.

Staer undersøkte også om det kunne registreres endringer i barnevernpopulasjonen med tanke på sosiale faktorer. For å studere dette sammenlignet hun barn som kom i kontakt med barnevernet henholdsvis på 1990-tallet og 2000-tallet (se mer detaljer i Staer & Bjørknes 2015). Den største endringen var en betydelig større andel barn med innvandrerbakgrunn. Når det gjaldt andre sosiodemografiske faktorer var det mindre endringer. Vedrørende foreldrenes utdanning, var det noe færre foreldre som kun hadde grunnskoleutdanning på 2000-tallet versus ti-året tidligere. Samtidig var reduksjonen i denne gruppen langt større i befolkningen for øvrig.

Samtidig som alle studier dokumenterer at barn og familier i kontakt med barnevernet har langt dårligere levekår enn befolkningen for øvrig, er det også vist variasjoner avhengig av om det dreier seg om barn som mottar hjelpetiltak eller barn som blir overtatt omsorgen for. Familier hvor det fattes vedtak om omsorgsovertakelse er som gruppe dårligere stilt enn familier som erfarer hjelpetiltak (se for eksempel Clausen, 2000) Dette gir grunn til å tro at de barna og familiene som er gjenstand for barnevernets undersøkelser er enda mer sammensatt gruppe enn de som mottar hjelpetiltak.

Frønes (2015) understreker at den marginalisering som kjennetegner mange barn og familier i kontakt med barnevernet dreier seg om mer enn knapphet på økonomiske goder. Det dreier seg også om tilgang til sosiale og kulturelle ressurser. «I kunnskapssamfunnet er kulturelle ressurser og utvikling av kompetanse i oppveksten svært viktig» (Frønes, 2015, s.5).

2.3.4 Stabilitet og endringer i problembildet

Den delen av SSB's barnevernsstatistikk som er offentlig tilgjengelig gir oss informasjon om barn som undersøkes når det gjelder kjønn, alder og innvandringskategori/landbakgrunn. I denne rapporten vil vi benytte disse opplysningene som sammenligningsgrunnlag når vi presenterer funn fra vårt utvalg om de samme forholdene.

Det samme gjelder informasjon om innholdet i meldinger som barnevernstjenestene undersøker. På dette temaet er det verd å merke seg at det selv innenfor en så kort periode som fem år, har skjedd visse endringer når det gjelder hva undersøkelsene handler om (SSB, 2019). Den største endringen er at andelen undersøkelser der tema var «foreldrenes manglende foreldreferdigheter» har økt fra 22 til 32 prosent fra 2013 til 2018. Undersøkelser der vold og familiekonflikter var tema

har også økt: «Barnet utsatt for fysisk mishandling fra åtte til ti prosent; «vold i hjemmet/barnet vitne til vold»: fra 16 til 20 prosent, og «høy grad av konflikt hjemme» fra 13 til 16 prosent. Foreldres problemer knyttet til psykisk helse eller rus har holdt seg stabilt, og barnas problemer relatert til psykisk helse eller atferdsuttrykk har økt svakt. Det samme gjelder andre former for mishandling (psykisk og seksuell) som dessuten sjelden er tema i undersøkelsene, ifølge den nasjonale barnevernsstatistikken.

2.3.5 Hvordan gjennomføres undersøkelsene?

Forskningsbasert kunnskap om hvordan undersøkelser typisk utføres av norske barnevernstjenester er svært begrenset. De senere årene har det vært en del oppmerksomhet om forholdet mellom såkalt tradisjonelle former for undersøkelser og undersøkelser som baserer seg på strukturerte maler (først og fremst Kvello-malen) (Lauritzen, Vis, Havnen, & Fossum, 2017; Samsonsen & Turney, 2016). Over tid er det også utført enkelte studier hvor foreldres erfaringer med barnevernsundersøkelser er innhentet (K. U. Christiansen, 1993; Kildedal, Uggerhøj, Nordstoga, & Sagatun, 2011; Lurie, 2018; Samsonsen & Willumsen, 2015). Langt mindre forskningsmessig oppmerksomhet har det vært om betydningen av juridiske rammer som tidsfrister, omfanget og gjennomføringen av samtaler og møter, bruken av hjemmebesøk og observasjoner, samt informasjonsinnhenting og informasjonsbearbeiding.

Tidsfrister

Undersøkelsene skal skje innen tre måneder hvis ikke særlige grunner tilsier utvidelse til maksimalt seks måneder. Fristen begynner å løpe fra det tidspunktet meldingen er gjennomgått og beslutningen er at det skal gjennomføres en undersøkelse (Saksbehandlingsrundskrivet).

Saksbehandlingsrundskrivet oppgir hvilke «særlige forhold» som kan gi grunnlag for å bruke mer enn seks måneder på undersøkelsen:

- Spesielt vanskelige, omfattende og dermed tidkrevende saker
- Ved bruk av sakkyndig utredning
- Hvis familien unndrar seg kontakt
- Hvis familien oppholder seg utenlands for en lengre periode

Stor saksmengde, sykdom, ferieavvikling og lignende forhold knyttet til barnverntjenesten gir ikke grunnlag for utvidet frist. Fylkesmannen skal orienteres om og hvorfor det ikke er mulig å overholde tre-måneders-fristen.

Helt siden tidsfristbestemmelsene ble innført i 1993 er det ført statistikk over i hvilken grad barnevernstjenestene overholder fristene. Statistikken viser at andel undersøkelsessaker som avsluttes etter fristen på tre måneder har blitt sterkt redusert de senere årene. I 2013 var det 23%

som gikk ut over tre måneders fristen i 2015: 17%, mens det gjaldt 12% av alle avsluttete undersøkelser i 2018 (SSB, 2019).

I Lurie og kollegers studie av undersøkelsesarbeidet i kommuner i Midt-Norge (Lurie, Kvaran, Tjelflaat, & Sørli, 2015) er tidsfrister et tema. Blant kommunene som deltok i studien varierte andelen undersøkelser som varte ut over tre måneder fra null til åtti prosent (2012-tall). Grunnene til overskridelse var i stor grad de samme som oppgis som «gyldige» grunner ifølge saksbehandlingsrundskrivet. Det gjaldt vansker med å etablere kontakt med familien og ventetid på utredninger. Men også ventetid grunnet politietterforskning og dommeravhør, og at det tok tid før barnevernstjenesten mottok svar fra instanser man hadde anmodet om informasjon fra. Den vanligste grunnen var imidlertid kapasitetsvansker grunnet ubesatte stillinger, sykdom og stor saksmengde. Med andre ord forhold som ikke er akseptert som «gyldige». Lurie og kolleger (2015) intervjuet også representanter fra Fylkesmannen. De mente at når tidsfrister var et problem over flere år, skyldtes det gjerne mangler ved ledelse og planlegging av virksomheten.

Standardiserte maler versus mer intuitiv planlegging og gjennomføring av undersøkelsene.

Det har over en lengre tid vært diskusjoner i norsk barnevern om behovet og for og praktiseringen av mer standardiserte prosedyrer for undersøkelser i barnevernstjenesten (Ustvedt Christiansen, 1993; Samsonsens, 2016). Diskusjonen skjøt fart etter at Øyvind Kvello introduserte og startet utstrakt opplæring i Kvellomalen (Rød & Heggdalsvik, 2016). Internasjonalt er bruk av definerte prosedyrer og maler når barnevernet skal gjennomføre undersøkelser langt vanligere enn i Norge. Dette er det gjort grundig rede for i dette prosjektets første delrapport (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016).

Diskusjonen vi her viser til var bakgrunnen for Vibeke Samsonsens phd-prosjekt (Samsonsens, 2016.) hvor hun sammenlignet barnevernets undersøkelsesarbeid i Norge og England. I motsetning til i Norge, hvor det er en mer åpen og skjønnsmessig måte å gjennomføre undersøkelser på, er det i England en mer strukturert praksis, basert på rammeverket Assessment Framework (AF). AF har for øvrig vært utgangspunkt for det rammeverk for undersøkelser som benyttes i Sverige: Barns Behov i Centrum (BBIC), i Danmark: Integrated Children's System (ICS) og en rekke andre land (Léveillé & Chamberland, 2010). Samsonsens intervjuet foreldre og barnevernansatte om sine erfaringer, i tillegg til at hun studerte dokumenter fra undersøkelsessaker (Samsonsens & Willumsen, 2015). Hun fant at norske barnevernansatte ønsket klarere retningslinjer og en tydeligere struktur for arbeidet i undersøkelsessaker. De engelske barnevernsarbeiderne, på sin side, var fornøyde med den modellen for arbeidet de arbeidet etter, men savnet samtidig større tiltro til deres profesjonelle skjønn og flere ressurser til å imøtekomme de behovene de avdekket (Samsonsens, 2016). Samsonsens (Samsonsens, 2016; Samsonsens & Turney, 2017) konkluderer med at man i undersøkelsesarbeidet bør sikre en

balanse mellom struktur og en fast modell på den ene siden og rom for profesjonelt skjønn på den andre siden.

I Kunnskapsstatusen om barnevernets undersøkelsesarbeid (Vis et al., 2016) oppsummerer forfatterne den internasjonale forskningen om hvilken betydning undersøkelsesmaler har for undersøkelsesarbeidet. Bruk av maler innebærer at mer informasjon innhentes, fokuset på barnets behov blir tydeligere, barnet er oftere snakket med og undersøkelsesarbeidet blir totalt sett mer omfattende og tidkrevende. Noe mer usikker er forskningsdokumentasjonen når det gjelder om foreldre er mer delaktige og om de erfarer undersøkelsene mer positivt. Det gjelder også sosialarbeidernes erfaringer med bruk av maler. Det er ikke påvist at bruk av maler fører til at det fattes andre eller bedre beslutninger.

Barns og foreldres deltakelse og involvering

Hvordan barn og foreldre medvirker i undersøkelsesarbeidet og hvilke erfaringer de har med denne formen for kontakt med barnevernet, vil være tema i neste delrapport fra prosjektet. Forskningen som er gjort på disse temaene blir ikke nærmere redegjort for i dette kapitlet (se bl.a. kunnskapsstatusen i delrapport 1, (Vis et al., 2016)).

Kontakten mellom barnevernsarbeiderne på den ene siden og barnet og barnets familie på den annen side utgjør imidlertid en helt vesentlig del av aktivitetene som inngår i undersøkelsesarbeidet, enten den foregår ved telefonsamtaler, møter, hjemmebesøk eller observasjoner. I denne rapporten ser vi nærmere på omfanget av denne kontakten, og vi finner lite forskning som har kartlagt dette tidligere. I den tidligere nevnte studien ved fire barnevernstjenester i Bergen fra midten av 1990-tallet (Havnen, Christiansen, & Havik, 1998), varierte gjennomsnittet for antall kontakter med familien i sakene fra 1,8 til 3,5 mellom de fire tjenestene. Telefonisk kontakt telte med. Det hadde vært kontakt med barnet i ca. en tredel av undersøkelsene, oftest gjennom fellessamtale med barnet/ungdommen og foreldre. Forskerne fant ikke at omfanget av kontakt hadde betydning for undersøkelsens konklusjon. Denne studien er mer enn tjue år gammel, og det er stort behov for mer og oppdatert kunnskap om hva som er omfanget og formen på kontakt mellom barnevernet og de undersøkelsessaken handler om.

Hjemmebesøk og observasjon

I barnevernslovens bestemmelse om undersøkelser (§ 4-3) heter det at: «Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet.» Hvor vanlig det er å gjennomføre hjemmebesøk, hva barnevernstjenesten ønsker å oppnå med å oppsøke familien i sitt eget hjem og hvordan besøkene gjennomføres, er lite beskrevet i norsk forskningslitteratur. Temaet omtales imidlertid i studien til Lurie og kolleger (2018), der både

barn, foreldre og kontaktperson i fem saker er intervjuet om undersøkelsesfasen. Foreldre og barn hadde opplevd hjemmebesøkene som kunstige og ubehagelige. De la vekt på å framstå slik at de ga et godt inntrykk, selv om barnevernet ønsket at de ikke skulle gjøre noe annerledes enn det vanlige. Flere foreldrene var videre usikre på hva barnevernstjenesten ville oppnå med hjemmebesøket og hva de egentlig mente i etterkant.

I Fylkesnes' studie (Fylkesnes, 2011) kommer det fram et mer positivt bilde av hjemmebesøk. Hennes intervju med foreldre som hadde minoritetsetnisk bakgrunn og deres saksbehandlere avgrenset seg riktignok ikke til undersøkelsesfasen. Siktemålet var å få fram god praksis, og foreldrene som deltok hadde positive erfaringer fra kontakten med barnevernstjenesten. Enkelte saksbehandlere hadde opplevd at foreldrene var mer komfortable med å snakke med barnevernet på sin egen «hjemmebane». Det refereres også til en kontaktperson som var overrasket over hvor viktig det var for enkelte foreldre at barnevernet kom hjem til dem og fikk se at de hadde et ordentlig og ryddig hjem. Fylkesnes mener overraskelsen kan avspeile en vektlegging av ulike sider ved foreldreskapet mellom kulturer. Mens det i norsk kontekst er den intime relasjonen mellom foreldre og barn som er vesentlig, kan det for enkelte minoritetsforeldre være den praktiske ivaretagelsen av barna som settes høyest. Hjemmebesøket kunne dermed forstås som en anerkjennelse av dette verdisettet.

Cook (2019) understreker at møter mellom barnevernsansatte og ukjente familier i deres eget hjem er følelsesmessig utfordrende. Saksbehandlere hun intervjuet formidlet at de måtte mestre både egne og familiemedlemmenes følelser samtidig som de skulle ha nytte av besøket i undersøkelsen. De følelsesmessige aspektene var knyttet til å møte det ukjente, opplevelse av å være inntrengende, bli mislikt, påføre stress og frykt og samtidig håndtere egen frykt for å bli utsatt for aggresjon.

Håndtering av saker som omhandler vold

Det har vært økt oppmerksomhet om vold i nære relasjoner de senere årene i alle offentlige tjenester, også i barnevernet. I tillegg har det, som vi har sett foran, vært et økende antall meldinger og undersøkelser som omhandler fysisk mishandling mot barn (NB: gjelder ikke seksuelle overgrep) eller at barn har vært vitne til vold i hjemmet. Det kan derfor være viktig å se særlig på hvordan barnevernstjenesten arbeider med saker som har denne type innhold.

I en undersøkelse gjennomgikk Kjær og Mossige (2013) samtlige meldinger fra 2004 som omhandlet vold eller seksuelle overgrep ved ni barneverntjenester. Temaet var aktuelt i en firedel av alle meldingene, og av disse var det vel en femtedel som ble henlagt. Forskerne fant at denne andelen var foruroligende høy. De mente at behandlingen av meldingene i for stor grad varierte mellom tjenestene, og at meldinger om vold og overgrep dermed var gjenstand for vilkårlig behandling.

Flere år senere har også det offentlige barnevoldsutvalget (NOU, 2017:12) reist kritikk mot hvordan offentlige tjenester, herunder barnevernstjenestene, håndterer saker som omhandler vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Grunnlaget deres var undersøkelse av særlig alvorlige saker av denne typen, i noen tilfeller saker hvor barnet hadde mistet livet. Oppdraget var å finne ut hvor det hadde sviktet. Utvalget mente at det bør vurderes om det kreves så spesialisert kompetanse for å håndtere slike saker, at hele eller deler av ansvaret bør ligge på statlig nivå.

Det foreligger ikke studier som har sett spesielt på hvordan barnevernet håndterer undersøkelser som omhandler vold og overgrep. Det gjorde heller ikke Dahle og Hennem (2008), men de gjennomførte intervjuer med 73 barnevernansatte om hvordan de i ulike faser jobbet med saker hvor vold og seksuelle overgrep var tema. Deres mål var å identifisere hva som ble formidlet som god praksis. Barnevernsarbeiderne trakk fram mange av de samme framgangsmåter som gjelder saker generelt. Det særegne var behovet for raskt å avklare om barnet kan bo hjemme eller må akutt plasseres for å skjermes mot videre overgrep. Samarbeid med politiet i denne fasen og senere i prosessen var også særlig viktig i disse sakene.

Aadnanes (2018) intervjuet ti saksbehandlere fra to barnevernstjenester om hvordan de arbeidet med saker som omhandlet mistanke om alvorlig omsorgssvikt og mishandling. Hun fant at barnevernsarbeiderne primært var opptatt av å avdekke om mishandling hadde funnet sted og i den forbindelse benyttet en mer etterforskningspreget tilnærming. Hensikten var å samle reliabel informasjon og dokumentasjon og bedømme risikoen for barnet. Flere henviste til Klemetsrudmodellen når de skulle beskrive sine framgangsmåter.

Klemetsrudmodellen beskriver en framgangsmåte for barnevernstjenestens med saker som omhandler vold i nære relasjoner (Arnesen & Diesen, 2008). Den skisserer to prosedyrer, én der meldingen/saken omhandler vold mellom de voksne i familien og én som omhandler vold mot barn. Hovedhensikten er å kunne arbeide raskt, grundig og forutsigbart i slike tilfeller. Når meldingen gjelder vold mot barn, avklares først innholdet i meldingen nærmere med melder, det gjennomføres samtale med barnet før samtale med foreldre. Deretter samtale med både barn og foreldre sammen. Alt i løpet av en og samme dag. Det legges vekt på ivaretagelse av barnet både i samtale og etterpå. Klemetsrudmodellen har ikke vært gjenstand for forskning eller evaluering.

Også i Helsetilsynets gjennomgang av 106 saker som alle endte som saker for Fylkesnemnda (Helsetilsynet, 2019), fant de henvisning til Klemetsrudmodellen eller elementer fra denne i en del saker der vold var et tema. Helsetilsynet savnet imidlertid nærmere beskrivelse av hva som konkret var gjort, og mente at det derfor var vanskelig å vurdere om denne framgangsmåten fremmet kvaliteten på arbeidet med disse sakene.

2.3.6 Når undersøkelsen omhandler barn med innvandrerbakgrunn

Barnevernets arbeid i møte med familier som har innvandringsbakgrunn har vært gjenstand for opphetet debatt de senere årene, både nasjonalt og internasjonalt. Kritikere stiller spørsmål ved hvorvidt barnevernet tilbyr likeverdige tjenester på tvers av ulike sosiale og etniske grupper (Czarnecki, 2018; Hennem, 2017). Registerdata viser at barn med innvandringsbakgrunn er overrepresenterte når det gjelder å motta tiltak fra barnevernstjenesten. I 2017 var det 54,4 tiltak per 1000 barn blant barn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn mot bare 18.9 blant vestlige innvandrere og 28.0 blant barn som ikke har innvandringsbakgrunn (SSB, 2019). Meldings-, og undersøkelsesarbeidet har imidlertid i svært liten grad blitt undersøkt i Norge og vi har derfor lite kunnskap om mønstre på tvers av grupper i denne viktige fasen av saksgangen. Nærmere studier basert på registerdata om barn med barneverntiltak kan uansett være relevante for å forstå forskjeller og likheter på gruppenivå også når det gjelder undersøkelsesarbeidet.

Staer og Bjørknes (2015) studerte tiltak blant barn i aldrene 6-12 år og fant for eksempel at barn av ikke-vestlige innvandrerforeldre har dobbelt så stor sannsynlighet for barneverntiltak sammenlignet med barn av norske foreldre. Imidlertid var ikke effekten av etnisitet lenger signifikant når de kontrollerte for sosioøkonomiske forhold. Berg et al. (2017) gjorde lignende funn. De fant at barn med innvandringsbakgrunn var overrepresenterte i barnevernspopulasjonen, men dette gjaldt primært hjelpetiltak og helt marginalt for omsorgstiltak. Innenfor gruppen som mottok hjelpetiltak var barn med flukt som innvandringsbakgrunn og barn som selv hadde innvandret særlig overrepresentert. Resultatene fra disse studiene kan tolkes som at det ikke er etnisitet i seg selv som er årsak til overrepresentasjon men heller lav sosioøkonomisk status, marginale levekår og forhold knyttet til årsaken for migrasjon.

Forskningslitteraturen belyser noen særskilte utfordringer som kan ha betydning for barnevernets undersøkelser i familier med innvandringsbakgrunn: utbredt mistillit/ frykt, språklige barrierer, kulturforskjeller, diskriminering/rasisme og kulturalisering. Ipsos (2018) undersøkte tilliten til barnevernet i den norske innvandrerbefolkningen og fant at denne var signifikant lavere sammenlignet med representativt utvalg av befolkningen. 41% av innvandrerutvalget rapporterte stor tillit til barnevernet, mens andelen var 55% i sammenligningsutvalget. Personer med innvandrerbakgrunn manglet oftere kjennskap til barnevernet, var redde for barnevernets inngripen, og rapporterte ofte at barnevernet mangler kulturell kompetanse som fører til misforståelser og feile beslutninger. I tråd med dette, fant Fylkesnes, Iversen, Bjørknes og Nygren (2015) at frykten for barnevernet» var et sentralt tema i foreldre med flyktningebakgrunn sine fortellinger. Foreldrene rapporterte at det var en utbredt oppfatning at barnevernet «bare tar barn», uten å gå i dialog med foreldre og at barnevernet diskriminerer. Frykt og mistillit kan få store konsekvenser for kvaliteten på

undersøkelsesarbeidet, som eksempelvis at familier vegrer seg mot kontakt med barnevernet samt at stressreaksjoner vanskeliggjør informasjonsutveksling og kommunikasjon (Rasmussen, Akinsulure-Smith, Chu, & Keatley, 2012; Løvgren, 2017; Berg et al. 2017).

Når barnevernet griper inn i familier med kort botid i Norge, kan også språklige barrierer og bruk av tolk medføre misforståelser og usikkerhet (Bø, 2015). Manglende tilgang på kvalifiserte tolker og lite opplæring i god tolkebruk kan bidra til at barn og foreldre ikke får den informasjonen de har rett på eller gitt anledning til å formidle sine erfaringer og meninger (Haugen, Paulsen, & Caspersen, 2017). I tillegg rapporterer både barnevernsarbeidere og familier at kulturelle forskjeller i syn på barndom og foreldreskap samt statens rolle kan gjøre det utfordrende å etablere et godt samarbeid og komme til enighet om løsninger (Križ & Skivenes, 2010).

Flere forskere advarer imidlertid mot at utfordringer på dette feltet ensidig forstås i lys av familiens bakgrunn og kulturelle forskjeller - kulturalisering (Berg et al., 2017; Fylkesnes & Paulsen, 2018). Når kultur tillegges for stor betydning kan forhold som økonomi, marginalisering, rasisme, kjønn, profesjonsmakt osv. mistes av syne når barn og familier sin situasjon skal forstås og utfordringer løses (Rugkåsa, Ylvisaker, & Eide, 2017). Kulturkompetanse handler således om å kunne identifisere når og hvordan familiens bakgrunn skal tillegges vekt når fremgangsmåter velges og beslutninger tas (Fylkesnes og Paulsen, 2019).

Å fokusere på innvandringsbakgrunn i forskning kan også ha flere problematiske sider, deriblant kulturalisering. «Innvandring» er et svært politisert fenomen i dagens samfunn og en fallgrube for forskningen er å reprodusere og forsterke stereotype og konfliktorienterte diskurser om det etniske mangfoldets konsekvenser for den norske velferdsstaten. Vår hensikt er å bygge videre på analysene i de foregående kapitlene og belyse noen særskilte problemstillinger vi har identifisert gjennom kvantitative og kvalitative analyser.

2.4 Barnevernets vurderinger

Både nasjonalt og internasjonalt, og både fra praksis, policy og forskning, er det knyttet interesse til hvordan barnevernets ansatte vurderer og fatter beslutninger i barnevernssaker. Samtidig er det, ikke minst fra tilsynsmyndighetene, reist kritikk mot denne viktige delen av barnevernets arbeid. Det er uttrykt bekymring for at tilsynelatende like saker blir vurdert ulikt på tvers av barnevernstjenester, men også mellom ansatte i samme tjeneste (Helsetilsynet, 2017). I tillegg er det hevdet at barnevernets vurderinger nærmest er et «sort hull» som det er vanskelig å få innsyn i. Det dreier seg om hvordan barnevernstjenesten skriftlig og muntlig uttrykker, eller kanskje særlig; ikke uttrykker, sine avveininger og sin argumentasjon (Backe-Hansen, 2001; Helsetilsynet, 2012; Rød, 2014).

Interessen og bekymringen er naturlig nok særlig stor når det gjelder vurderinger knyttet til de alvorligste barnevernssakene, der barnevernet må ta stilling til om barnet fortsatt kan bo hjemme eller om det må fattes vedtak om å flytte barnet til en annen omsorgsbasis (Backe-Hansen, 2001; Christiansen & Anderssen, 2010; Ellingsen, Linn Andersen, & Viblemo, 2015). Men det har også vært oppmerksomhet på vurderings- og beslutningsprosessene i barnevernssakenes tidlige faser og i saker med ulik grad av alvorlighet (Christiansen, Havnen, & Havik, 1998; Helsetilsynet, 2017; Križ & Skivenes, 2010; Rød, 2014; Stang, 2007).

I flere studier er det benyttet vignetter (kasus) for å studere hvordan innholdet i en konstruert melding eller undersøkelse blir vurdert og hvilke beslutninger deltakerne vil fatte. Vignettstudier har et slags kvasi-eksperimentelt design ved at deltakerne blir stilt i samme situasjon, det vil si stilt overfor likelydende informasjon. Dermed kan man se hvordan den enkelte deltakers individuelle normer, kunnskap og synspunkter virker inn på vurderingene. Ved å variere vignettene knyttet til visse kjennetegn, kan man dessuten se hvilken betydning det aktuelle kjennetegnet har for vurderinger og beslutninger (se Vis et al., 2016). Vignetter er i barnevernssammenheng benyttet for å studere samsvar og variasjoner i vurderingene mellom ulike yrkesgrupper (Dickens, Berrick, Pösö, & Skivenes, 2016), mellom ansatte innenfor samme eller ulike barnevernstjenester (Ellingsen et al., 2015; Heggdalsvik, Rød, & Heggen, 2018) eller mellom barnevernsansatte i ulike land (Bunkholdt, 2006; Grinde, 2006; Križ & Skivenes, 2013; Skivenes & Stenberg, 2013). I kapittel 14 presenterer vi funn fra en studie hvor dette er gjort, ved at man har gitt noen deltakere en vignett med en familie med norsk-etnisk bakgrunn og andre likelydende vignett med den ene forskjellen at familien har minoritetsetnisk bakgrunn. Mulighetene for sammenligning er vignettstudienes styrke, mens deres svakhet er muligheten for at deltakerne svarer hva de ideelt sett ville gjort mer enn hva de ville vurdert og besluttet i en reell situasjon (Egelund & Thomsen, 2002; Evans et al., 2015). En annen svakhet er at beslutninger i undersøkelsessaker sjelden tas helt individuelt, oftere som resultat av drøftinger i team. Sånn sett er man nærmere en reell beslutningssituasjonen når vignetter vurderes og diskuteres i fokusgrupper.

Studier med respondenter fra forskjellige land, deriblant Norge, har vist flere interessante trekk ved vurderingene. I studien til Grinde (2006) og Bunkholdt (2006) deltok barnevernsarbeidere fra Danmark, Island og Norge. De besvarte et spørreskjema knyttet til fire ulike vignetter og diskuterte deretter sine vurderinger med kolleger i grupper. De fant i grove trekk at norske barnevernsarbeidere i større grad enn islandske og danske, vektla barnets interesser når de kommer i konflikt med foreldrene. I tråd med dette uttrykte de norske deltakerne større aksept for å gripe inn med tvangstiltak. Islandske og norske barnevernsarbeidere vurderte foreldres alkoholproblemer mer alvorlig enn danske (Bunkholdt, 2006). I en annen og senere vignettstudie deltok

barnevernsarbeidere fra Storbritannia, USA (California) og Norge. Ca. 100 deltakere fra hvert land besvarte et spørreskjema der de skulle vurdere risikoen i situasjonen til en fem år gammel jente hvor vold i familien var en sentral problematikk (Kriz & Skivenes 2013; Skivenes & Stenberg, 2013). En undergruppe av deltakerne ble intervjuet med utgangspunkt i en versjon av samme vignett (Skivenes & Skramstad, 2013). På tvers av landene identifiserte barnevernsarbeiderne langt på vei de samme risikofaktorene (Skivenes & Stenberg, 2013), men de norske deltakerne vektla i større grad tilknytning og emosjonell ivaretagelse av barnet (Skivenes & Skramstad, 2014). Tilsvarende funnene fra den nordiske sammenligningen (Bunkholdt, 2006), fant forskerne i denne studien at de norske barnevernsarbeiderne oftere vurderte risikoen for barnet å være høyere. De amerikanske deltakerne lå i motsatt ende når det gjaldt risikovurdering, og de engelske i en mellomposisjon. Forskerne mener forskjellene i vurderinger har sammenheng med forskjeller i barnevernssystem mellom landene. Det norske barnevernet, med sin familieorientering, har en lavere terskel enn de to andre landene, når det gjelder å iverksette tiltak. California (USA) har den høyeste terskelen, der spørsmålet om barns sikkerhet er det mest avgjørende og i mindre grad en bredere oppmerksomhet om barnas utviklingsstøttende behov (Skivenes & Stenberg, 2013). Skivenes og Skramstad (2014) mener at de ulike landenes verktøy for undersøkelse og beslutning også kan ha betydning. De peker på at vektleggingen av barns behov i bred forstand som man finner i det engelske Assessment Framework, i større grad fanger opp tilknytning og emosjonell omsorg. Når denne siden ved omsorgen også vektlegges av norske kolleger, mener de at det skyldes den sterke stillingen tilknytningsteori har i norsk barnevern og viser blant annet til Raundalens utredning (NOU 2012:5; Skivenes & Skramstad, 2013).

I «Terskel-studien» til Ellingsen og kolleger (2015) er det forskjeller og likheter i vurderingene til norske barnevernsarbeidere som studeres. Ansatte fra seks ulike tjenester vurderte to vignetter basert på en anonymisert sak fra en syvende tjeneste. Den første vignetten omhandlet voldsproblematikk, og avdekket stor enighet på tvers av tjenestene. Deltakerne på tvers av tjenester ga uttrykk for nulltoleranse for vold som argument for å gripe inn. De som vurderte vignetten var imidlertid langt mer tilbøyelig til å gripe sterkere inn enn det som barnevernstjenesten i realiteten hadde gjort. Forskerne peker på at det kan skyldes at vignetten ikke fanget opp viktige inntrykk fra samhandlingen som de barnevernsansatte typisk opplevde i sin behandling av en sak. I begge vignettene hadde familien innvandrerbakgrunn. Det var gjennomgående stor enighet mellom tjenestene også når det gjaldt hvilken betydning dette hadde, foruten at de ansatte ved den ene tjenesten i større grad trakk fram problematiske sider ved familiens minoritetsbakgrunn (Ellingsen et al., 2015)

I samme studie sammenlignet Ellingsen og kolleger terskler for iverksetting av tiltak basert på statistikk om tjenestene, og de ba ledere og ansatte å kommentere tallene. Forskerne fant blant annet at relasjonen mellom barnevernstjenesten og samarbeidspartnerne hadde betydning for hvor mange og hva slags meldinger tjenesten mottok. Barnevernstjenester som hadde utviklet et godt samarbeid fikk meldinger som var mer «kvalifisert», ved at samarbeidspartnerne visste mer om barnevernets vurderinger og muligheter for å sette inn tiltak. Dermed medførte samarbeidsrelasjonen i større grad vedtak om tiltak som resultat av undersøkelsene.

På midten av 1990-tallet ble det gjennomført studier av barnevernets arbeid med meldinger og undersøkelser i Tromsø (Holtan, 1997), Trondheim (Drugli & Marthinsen, 1998) og i Bergen (Havnen et al, 1998, Christiansen et al., 1998). Dokumenter i sakene ble gjennomgått og i Bergen ble det også gjennomført intervju med saksbehandlerne i de 112 sakene som ble studert. Et felles funn var at meldingsinstans hadde betydning for om undersøkelsene konkluderte med tiltak eller henleggelse. Meldinger fra privatpersoner eller politi og barnevernvakt ble oftere henlagt enn meldinger fra andre samarbeidspartnere. Når meldingen kom fra en annen instans, i samråd med foreldrene og var en anmodning om hjelp, var det størst sannsynlighet for at det ble fattet vedtak om tiltak. Funnene pekte mot at foreldrenes innstilling var en avgjørende faktor for undersøkelsens utfall.

Bergensundersøkelsen viste videre at barnevernsarbeiderne i sine vurderinger la vekt på det inntrykk de hadde fått av foreldrene i løpet av undersøkelse. Dersom foreldrenes fremtreden la grunnlag for tillit, reduserte det bekymringen og la grunnlag for henleggelse av saken. Videre formidlet saksbehandlerne at foreldres negative holdning til barnevernet medførte at saksbehandlerne opplevd manglende legitimitet til å fortsette undersøkelsen (Christiansen et al., 1998). Alle tre studiene viste at barnevernets egne ressurser hadde betydning for utfallet og at fokuset på relasjonen til foreldrene gjorde at barnets situasjon ofte kom i bakgrunnen. I halvparten av de henlagte undersøkelsene var saksbehandlerne fortsatt bekymret for barnet (Havnen et al., 1998). Forskerne reiste spørsmål om praksisen i barnevernet innebar en fare for at barn som hadde klart behov for hjelp, ikke ble fanget opp (Drugli & Marthinsen, 1996; Holtan, 1997; Havnen et al. 1998).

Vurderinger som de ansatte i barnevernstjenesten gjør i forbindelse med undersøkelser, er de senere årene blitt ytterligere aktualisert etter at andelen undersøkelser som ender med tiltak fra barnevernstjenesten har vist en kontinuerlig nedgang. I perioden 2004-2006 endte i gjennomsnitt 52% av undersøkelsene med tiltak, mens denne andelen var sunket til 42% i 2014-2016. I 2018 var det kun 39,8% av undersøkelsene som ble avsluttet med at barnet fikk tiltak, viser SSB's barnevernsstatistikk. Om meldingene barnevernstjenestene undersøker har endret seg, eller om vurderingene har endret seg og dermed ført til en høyere terskel for tiltak, er det ingen som har

studert. Heller ikke vår studie kan gi klare svar på dette, fordi vi ikke har tilstrekkelig forskningsbasert kunnskap om vurderingene i ulike periode å sammenligne med.

2.5 Betydningen av kompetanse og organisatoriske forhold

Kompetansen til de som arbeider i barnevernstjenesten har vært på dagsorden i flere år (NOU 2008:9). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har de siste årene fått gjennomført omfattende kartlegginger og utredninger i den anledning (Bufdir, 2018). Delvis som en følge av dette, har BLD iverksatt en nasjonal kompetansestrategi bestående av ulike tiltak, inkludert initiativ til vurdere lengre grunnutdanning og krav til autorisasjon for de som skal arbeide i barnevernstjenestene.

Bufdir deler kompetansebehovet for de kommunale barnevernstjenestene inn i tre nivåer: kompetanse som den enkelte medarbeider må besitte, kompetanse tjenesten samlet må besitte og kompetanse tjenestene må ha tilgang til. Basert på bred kartlegging og involvering ble det videre identifisert kompetansebehov knyttet til ulike oppgaver og faser i barneverntjenesten. Oppsummert, også med relevans for undersøkelsesarbeidet, pekes det på: *«at kompetanse i å snakke, ivareta og samarbeide med barn er sentralt for alle deler av barnevernets arbeid. Barnevernsarbeidere må også ivareta samarbeidet med familie og andre tjenester. Videre vektlegges kompetanse i å ivareta et helhetlig perspektiv på viktige deler av barn og familiers liv. Vi finner også et tydelig behov for kompetanse i å søke og bruke kunnskap i arbeidet, samt kompetanse innenfor forvaltning og juss. Til sist er behovet for god lederkompetanse hos barnevernsleder synliggjort.»* (Bufdir, 2018, s.29).

På oppdrag fra Bufdir har NIFU (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017) blant annet gjennom surveys kartlagt ledere og ansatte i barnevernstjenester sin oppfatning av kompetansestatus og -behov. Begge disse gruppene mente at kompetansen i hovedsak er god. Det vises til at svært få ansatte er uten høyere utdanning og at ulike former for videreutdanning er vanlig blant de fagansatte. Spesielle utfordringene det pekes på er knyttet til oppgaver, grupper av brukere og problematikk som de sjeldnere står overfor. Det gjelder for eksempel familier med minoritetskulturell bakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. Det er verd å merke seg at lederne også pekte på utfordringer når det gjelder oppgaver som inngår i det daglige arbeidet, nemlig metodisk arbeid med analyser og beslutninger.

Lederne framhevet veiledning og opplæring i jobbsituasjonen som viktigst for å heve kompetansen. Både ledere og ansatte pekte på behov for flere stillinger som relevant når kompetanse er på tale. Behovet for flere stillinger rapporteres tydeligst fra barnevernstjenester i store kommuner. Oppfatningen av egen kompetanse varierte lite med kommunestørrelse, men de større tjenestene

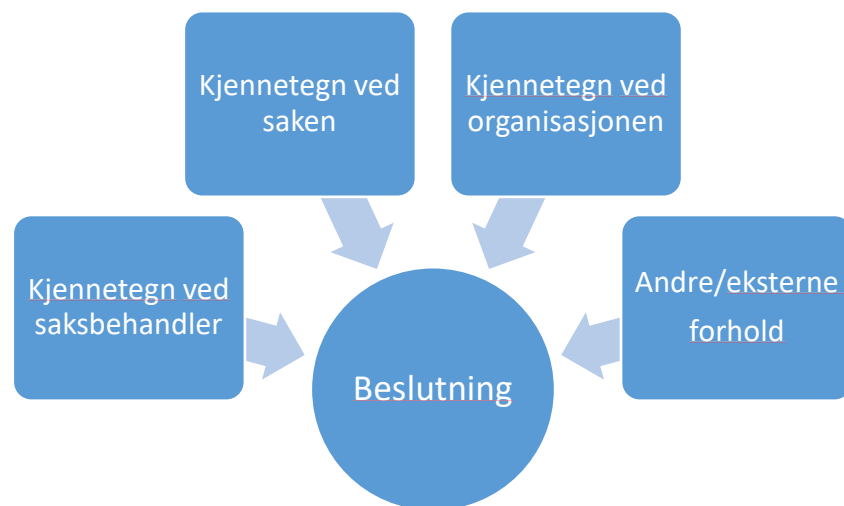
opplyste å ha mer spesialisert kompetanse, både når det gjelder metodikk og overfor spesielle grupper.

Betydningen av kommunestørrelse berører også organisatoriske sider ved barnevernstjenestene, og hvilken betydning slike forhold har for kvalitet på arbeidet. For eksempel om det er sammenheng mellom størrelse på tjenestene, spesialisering av oppgaver, organisering i interkommunalt barnevern og kvalitet. Det er gjennomført enkelte evalueringer av interkommunale barnevernstjenester (Brandtzæg, 2006, 2016), men uten klare svar når det gjelder spørsmål om kvalitet.

Helsetilsynet skriver i sin rapport (Helsetilsynet, 2019) etter gjennomgang av 106 barnevernssaker for fylkesnemnda, at de ble bedt om å vurdere på hvilke måter organisatoriske forhold kunne ha hatt betydning for kvalitet og utfall av sakene. De rapporterer at de har hatt begrenset mulighet til å foreta slike vurderinger. De finner ikke grunnlag for å knytte kvalitet eller mangel på kvalitet til størrelse på kommunene. Uten å vise til tall, rapporterer de imidlertid at spesialisering av oppgaver i tjenestene «i enkelte saker» har ført til bytte av kontaktperson med «*unødige brudd og tidsspille*» som konsekvens (s.122). Hvorvidt bytte av kontaktperson fører til dårligere kvalitet i arbeidet, kan de imidlertid ikke fastslå.

3. Teoretisk utgangspunkt

Utgangspunktet for denne studien er en forståelse av beslutninger og beslutningsprosesser i barnevernet som komplekse, slik det blant annet beskrives av Kojan og Christiansen (2016). Kompleksiteten gjør seg gjeldende ved det sammensatte bilde av problemer og ressurser som kjennetegner barn som kommer i kontakt med barnevernet. Men kompleksitet er også et kjennetegn ved den konteksten som barnevernsarbeider befinner seg i når de skal gjøre vurderinger og fatte beslutninger i barnevernssaker og at beslutningsfatningen derfor må forstås økologisk. En slik forståelse er utgangspunktet for det teoretiske rammeverket Baumann og kolleger (2011) har utviklet, der kunnskap fra beslutningsteori anvendes spesifikt i en barnevernkontekst. Rammeverket har som utgangspunkt at barnevernet fatter beslutninger avhengig av sakskjennetegn, det vil si forhold knyttet til barnets situasjon, foreldrenes situasjon og deres omsorgsutøvelse og ressurser i nærmiljøet. Det har også betydning hvordan disse sakskjennetegnene forstås og fortolkes av den enkelte kontaktperson. Kontaktpersonen inngår dessuten i en organisasjon, barnevernstjenesten, som med sin struktur og sine ressurser også har betydning for undersøkelsens beslutning. Det samme gjelder eksterne forhold som lovgivning, rådende verdier og normer, faglige trender som påvirker barnevernsarbeidet og faktorer ved kommune og lokalmiljø.



Figur 3.1 Økologisk beslutningsmodell*

* Basert på Fluke m.fl. (2014) og Baumann m.fl. (2011).

Vi tok utgangspunkt i modellen ovenfor i utformingen av prosjektet. Samtidig har vi underveis operasjonalisert teorien slik at den passer bedre med dette delprosjektets design og formål, der en

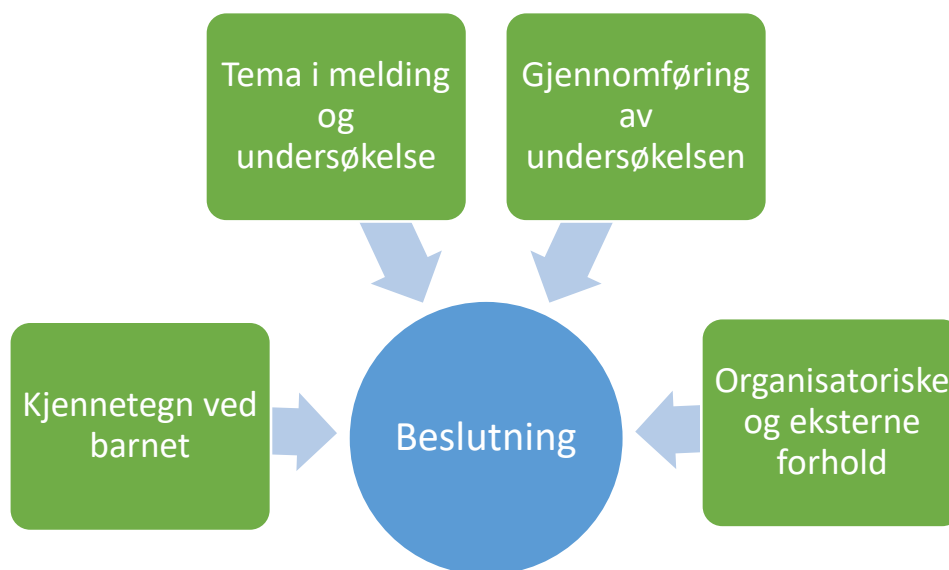
sentral strategi har vært å følge arbeidsprosessen fra det er besluttet at saken skal undersøkes til det er fattet en beslutning i etterkant av undersøkelsen.

I vårt design var det ikke mulig å finne informasjon om den enkelte beslutningstaker / kontaktperson. Vi vet imidlertid at kontaktpersoner har en sentral rolle når det gjelder hvordan undersøkelsene skal gjennomføres, og har derfor lagt inn dette som en viktig faktor i beslutningsøkologien.

Når det gjelder kjennetegn ved saken, har vi funnet det hensiktsmessig å dele denne i to deler. I vår studie har vi problemstillinger som dreier seg om hvem familiene og barna som undersøkes er, og problemstillinger som omhandler de tema som inngår i meldingen og som framkommer i løpet av undersøkelse. Vi har derfor delt kjennetegn ved saken i to elementer: kjennetegn ved barnet og tema i meldingen og undersøkelsen.

Når det gjelder de to siste forholdene i den opprinnelige modellen, fant vi det hensiktsmessig å slå disse sammen til en faktor: organisatoriske og eksterne forhold som får betydning for arbeidet med en melding.

Den justerte modellen vi har som utgangspunkt for denne rapporten ser dermed slik ut:



Figur 3.2 Justert økologisk beslutningsmodell for barnevernets undersøkelser.

Den store variasjonen i tematikk som undersøkelsessakene omhandler, gjør det viktig med en relativt detaljert kartlegging av hvilke forhold ved barna, foreldrene og familiene som er tematisert i undersøkelsene, fra innholdet i meldingene, via hva som beskrives som situasjonen etter undersøkelse, til begrunnelse for å iverksette tiltak. Vi har i den forbindelse tatt utgangspunkt i en sosialøkologisk forståelse av barns behov og utvikling (Bronfenbrenner, 1979; Gulbrandsen, 2006) Gulbrandsen, 2017), slik den er nedfelt i forskjellige utgaver av rammeverket The Assessment

Framework (Lauritzen et al., 2017; Léveillé & Chamberland, 2010; United Kingdom Department of Health, 2000). Den organiserer temaene i tre hovedområder: Barnets utvikling og behov, foreldrenes omsorgskompetanse og/eller familie og miljø.



Figur 3.3 Sosialøkologisk modell for barnets behov og utvikling*.

* Basert på Assessment Framework (United Kingdom Department of Health, 2000), videreutviklet i Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum (2017).

De to presenterte modellene utfyller hverandre. Vi ønsket å benytte dem samlet som utgangspunkt for å studere sammenhenger mellom kjennetegn ved barna og deres familier, tematisk innhold i meldingene og undersøkelsene (trekantmodellen), aktiviteter i gjennomføringen av undersøkelsene og kontekstuelle forhold. Videre for å utforske hvilken betydning de har enkeltvis og samlet for undersøkelsens konklusjon om iverksetting av tiltak eller henleggelse.

3.1 Problemstillinger

Kunnskapen om norske barnevernstjenesters arbeid med undersøkelser er begrenset slik vi har vist i kapittel 2. Det gjelder kunnskap om den konkrete gjennomføring av undersøkelsene og om hva som har betydning for konklusjonen når undersøkelsene er avsluttet. Forskningsprosjektets design, med en kombinasjon av et omfattende kvantitativt materiale og ulike kvalitative datakilder, kan bidra til ny kunnskap i forhold til en rekke tema og problemstillinger. Denne rapporten vil belyse følgende problemstillinger:

- Hva kjennetegner barna og familiene som omfattes av barnevernets undersøkelser?
 - Hva er barnas alder og kjønn, hvem bor de sammen med og hvorvidt har de innvandrers- eller norsk bakgrunn?
 - Hvilken betydning har slike demografiske forhold for undersøkelsens utfall; om undersøkelsene avsluttes med at saken henlegges eller at barnet får tiltak?
- Hva kjennetegner meldingene som undersøkes?
 - Hvem står bak meldingene som undersøkes, hvilke type meldinger dreier det seg om og hvilke problematiske forhold (meldingsinnhold) er utgangspunkt for undersøkelsene?
 - Hvilken betydning har meldingsinstans, type melding og meldingsinnhold for utfall av undersøkelsen?
- Hvordan arbeider barnevernstjenesten med undersøkelsene?
 - I hvilken grad benyttes undersøkelsesplaner?
 - Hvor omfattende er kontakten med barn og foreldre i form av møter, samtaler, hjemmebesøk og observasjoner?
 - I hvilken grad benyttes familieråd, nettverksmøter eller sakkyndig utredning?
 - Hvilken betydning har elektroniske fagsystemer for arbeidsprosessen?
 - Hvilke eksterne instanser innhenter barnevernstjenestene informasjon fra?
 - Hvor lang tid bruker barnevernstjenestene på å gjennomføre undersøkelsene og hvor omfattende bør undersøkelsene være?
- I hvilken utstrekning og på hvilke måter benyttes Kvellomalen i undersøkelsene?
 - Hva er de barnevernsansattes erfaringer med og synspunkter på Kvellomalen?
- I hvilken grad har ulike arbeidsformer i undersøkelsesfasen betydning for utfallet?
- Hva kjennetegner barnevernstjenestens skjønnsmessige vurderinger og beslutninger?
 - Hvordan beskrives barnets situasjon og hvilken forståelse ligger til grunn for beslutningene?
 - Hvilke tiltak fikk barna og hva var begrunnelsen for å iverksette tiltak?
 - Hvordan begrunner barnevernstjenestene beslutningen om henleggelse?
 - Hvilken betydning har andre tjenesters ansvar og arbeid for vurderinger og beslutninger?
- Hvilken betydning har organisatoriske og eksterne forhold for arbeidet med undersøkelsene og for utfallet av dem?
 - Hvordan kvalitetssikres undersøkelsesarbeidet og beslutningene?
- Hvilken betydning har foreldres innvandrerbakgrunn for gjennomføring, skjønnsmessige vurderinger og beslutninger i barnevernstjenestenes undersøkelser?
- Hva er vesentlig kompetanse i barnevernets undersøkelsesarbeid?

4. Metode

Funnene som presenteres i denne rapporten baserer seg på et bredt datagrunnlag innsamlet gjennom et forskningsdesign som kombinerer kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. Metodene omfatter i) gjennomlesing av saksdokumenter og koding av opplysninger herfra med henblikk på så vel kvantitative som kvalitative analyser, ii) telefonintervju med ledere i barnevernstjenester, og iii) fokusgruppeintervjuer med ansatte i barnevernstjenester. Tabell 4.1 gir en samlet oversikt over metodene, deres formål og sammensetting av utvalgene. Videre i kapitlet redegjør vi nærmere for de metodiske valgene som er gjort og beskriver framgangsmåtene knyttet til de ulike datasettene.

Tabell 4.1 Samlet oversikt over metoder, formål og utvalg

Metode	Formål og innretting	Utvalg
Journalstudie, Kvantitative analyser	Bred kartlegging gjennom koding av saksdokumenter for å beskrive ulike forhold ved: barna/familiene, saksinnhold, gjennomføring av undersøkelsene, og beslutningene. Samt å studere sammenhenger mellom disse forholdene.	Fra hovedutvalget: 16 barnevernstjenester
Journalstudie, Kvalitative dokumentanalyser	Fase I/forstudie: Nærlesing for å utvikle kodeskjema. Fase II: Dypere innsikt i begrunnelser for henleggelse etter undersøkelse.	
Intervju barnevernsledere, Kvalitative analyser	Beskrivelse av tjenestene, organisering og utførelse av arbeidet, utfordringer relatert til undersøkelsesfasen	
Fokusgrupper A kontaktpersoner, Kvalitative analyser	Utdype erfaringer og synspunkter vedr. undersøkelsesarbeidet, bl.a. med utgangspunkt i kvantitative data fra journalstudien	
Fokusgrupper B Kontaktpersoner, Kvalitative analyser	Med utgangspunkt i vignetter få fram betydningen av familienes land- / innvandrerbakgrunn i undersøkelser	Fra 7 andre barnevernstjenester

4.1 Utvelgelse og rekruttering av barnevernstjenester

Tilgang til barnevernstjenestens saksdokumenter for gjennomlesing og koding var en viktig premis for prosjektets forskningsdesign. For å gjøre en slik journalstudie mulig, ble det søkt om nødvendige tillatelser (se 4.7.), og det ble opprettet samarbeid med 16 barnevernstjenester, som utgjør prosjektets hovedutvalg. I tillegg til å gjøre saksdokumenter tilgjengelig, deltok ledere fra disse tjenestene i individuelle intervjuer, mens kontaktpersoner fra flere av de samme tjenestene deltok i det ene settet av fokusgrupper (A). To av de 16 tjenestene var interkommunale, seks var bydelstjenester fordelt på tre byer, mens de resterende åtte var tjenester som dekket hele kommunen.

Barnevernstjenestene ble valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier forskerne definerte på forhånd:

1. Tjenester fra kommuner av ulik størrelse.
2. Geografisk spredning fra alle fire barnevernregioner (Sør/Østlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge).
3. Tjenester som brukte Kvellomalen, og tjenester som ikke brukte den.
4. Både tjenester med høye og lave henleggelsesrater utfra SSB statistikk.
5. Tjenester som hadde minimum 50 meldinger pr. år.
6. Både tjenester som benyttet journalsystemet Familia og tjenester som benyttet Acos.
7. Tjenester fra kommuner med variasjon i levekårsprofil.
8. Tjenester fra to bydeler i de største bykommunene (Oslo, Bergen og Trondheim).

Prosjektleder kontaktet barnevernslederne i et utvalg av de tjenestene som oppfylte utvalgskriteriene med et informasjonsskriv, samt en skriftlig forespørsel om å delta i forskningsprosjektet. Av de tjenestene som først ble kontaktet, var det to som ikke ble deltakere i studien. Den ene tjenesten svarte ikke på henvendelser, den andre tjenesten ønsket å delta, men på grunn av endringer i personalsituasjon kunne ikke datainnsamling gjøres innen fristen. Disse tjenestene ble derfor erstattet av to nye tjenester som tilfredstilte de samme seleksjonskriteriene. I kommuner med bydelsorganisering ble bydelene utpekt i samarbeid mellom sentral kommuneadministrasjon, den lokale barnevernleder og forskerne.

Det finnes ingen oversikt over hvilke barnevernstjenester som benytter Kvellomalen, eller hvor omfattende bruken av den er i hver tjeneste. I vår sondering og kontakt før endelig utvelgelse av kommuner og tjenester, søkte vi kunnskap om dette så langt det lot seg gjøre. På den måten mente vi å kunne sikre en spredning i bruk / ikke bruk av malen.

Som nevnt var geografisk spredning på de fire barnevernregionene et sentralt utvalgsriterium. Vi inkluderte fem tjenester fra region vest, fire tjenester fra region øst/sør, fire tjenester fra region midt og tre tjenester fra region nord. Små kommuner (> 5 000 innbyggere) mangler i utvalget. Det er av hensyn til forskningsdesignet, hvor det var vesentlig at det var et visst antall meldinger pr år, for at inklusjonsperioden ikke skulle strekke seg lengre bakover i tid.

I tabell 4.2 beskrives de deltakende tjenestene med nøkkeltall i henhold til inkluderingskriterier.

Tabell 4.2 Beskrivelse av kommuner/bydeler som deltok i prosjektet.

Tjeneste	Henleggelsesrate (%)			Meldings- belastning 1	SØF Inntekt 2	SØF Utdanning ³	Fagsystem	Region / Kommunestr ⁴
	2015	2016	2017					
1	10,0	15,3	19,6	3,0	10,9	76,6	Acos	V/M
2	5,7	12,7	11,1	3,1	12,5	76,3	Familia	V/M
3	11,1	13,8	12,3	4,2	11,7	77,8	Familia	V/SB
4	7,8	10,0	5,5	7,0	32,0	61,3	Familia	S/SB
5	11,1	13,8	12,3	4,2	11,7	77,8	Familia	V/SB
6	29,3	19,2	23,8	4,6	7,8	76,2	Familia	V/SB
7	16,5	20,0	23,4	4,6	10,2	74,4	Familia	V/MS
8	11,4	10,4	16,0	6,4	10,6	68,6	Familia	N/M
9	17,3	16,0	10,2	4,3	9,4	77,6	Familia	S/MS
10	18,4	12,3	11,6	3,4	9,7	79,1	Acos	M/SB
11	21,0	19,0	18,3	4,2	12,0	77,3	Familia	S/SB
12	18,4	12,3	11,6	3,4	9,7	79,1	Acos	M/SB
13	24,0	41,1	32,8	6,2	12,2	64,4	Familia	N/M
14	33,7	25,1	30,5	4,7	18,6	66,8	Familia	S/MS
15	35,1	18,0	13,8	5,7	10,5	77,2	Familia	M/M
16	46,2	27,1	22,0	4,8	13,8	73,6	Familia	M/M

Noter: Alle tall hentet fra SSB; ¹ Andel barn med melding i forhold til barnebefolkning (%), ² Sosioøkonomiske forhold (SØF): Andel barn i lavinntekts-familier (%), ³ SØF Utdanning: Andel i befolkning med utdanning utover grunnskole (%), ⁴ Region: N=Nord, M= Midt, S=Sør-Øst, V=Vest; Kommunestørrelse: M= mindre (innb. 5.000-15.000), MS= Mellom stor (innb. > 15.000), SB= storby/bydeler

4.2 Kvantitativt datagrunnlag, utvalg og prosedyre

Hensikten med det kvantitative journalstudien var å kunne belyse prosjektets problemstillinger i sin bredde, både når det gjelder tema og volum. 1365 barnevernsjournaler ble gjennomgått av et kollegium bestående av forskere og vitenskapelige assistenter med erfaring fra barnevernstjenesten. I journalstudien har det skriftlige materialet som barnevernstjenestene produserte og samlet i meldings- og undersøkelsesfasen blitt analysert systematisk. Saker som var meldt til barnevernstjenesten i tidsrommet januar 2015-juni 2017 har blitt inkludert. Denne avgrensingen ble

gjort for å sikre at de saker som analyseres er av forholdsvis nyere dato og reflekterer dagens praksis i tjenestene, og samtidig at saken har rukket å bli ferdig behandlet.

Det ble gjennomført en tilfeldig trekning av meldinger for inklusjon i studien basert på meldingens løpenummer i kommunens journalsystem. Trekningen ble foretatt ved bruk av et dataprogram som var spesielt utviklet for dette formålet og for å sikre et tilfeldig og representativt utvalg (Rørnes, 2017). Første og siste meldingsnummer i de aktuelle årene ble innhentet. Ut fra alle meldingsnummer ble det så tilfeldig trukket et gitt antall saker som skulle gjennomgås ved hvert kontor. Antall meldinger som ble trukket ved hvert kontor, varierte fra 50 til 150. Det ble trukket flere saker fra de større kontorene og færre fra de minste. Det ble også trukket en liste med reservesaker. Meldinger fra reservelisten ble inkludert i de få tilfellene en melding fra det opprinnelige utvalget var en feilregistrering eller ikke lot seg spore opp.

Forskerne som skulle kode sakene kontaktet deretter barnevernstjenestene og leverte listen med de trukne meldingsnumrene, og ble så gitt tilgang til dokumentene som fulgte meldingen, gjennom det elektroniske fagsystemet og saksmappen. Det var i mange tilfeller nødvendig med tilgang til både mappe og elektronisk journal fordi det forekom at enkelte typer informasjon bare var arkivert i en av disse. Dette var særlig tilfelle for meldinger fra den tidligste perioden av datamaterialet.

Alt skriftlig materiale knyttet til perioden fra innkommet melding til avsluttet undersøkelse ble så gjennomgått av forskerne. Det betyr all korrespondanse, planer, mottatte rapporter, undersøkelsesrapporter, vedtak, samt referater fra møter og samtaler, enten gjennom eget dokument eller som del av barnevernstjenestens journalnotater. I journalen var det også referat fra telefonsamtaler med foreldre, større barn, familiemedlemmer og samarbeidspartnere. I noen grad fant vi også oppsummeringer etter interne drøftinger.

Forskerne hadde ikke tillatelse til å ta med seg saksmaterialet ut av barnevernskontorene, og all datainnsamling måtte derfor gjennomføres på kontoret. I praksis ble dette gjort ved at forskeren fylte ut et elektronisk kodeskjema for hver sak parallelt med gjennomlesingen.

4.2.1 Kodeskjema

Utviklingen av kodeskjemaet startet med at det ble gjennomført en kvalitativ pilotstudie hvor forskere gjennomgikk 20 saker ved to barnevernskontor. Formålet med dette var for det første å undersøke hvilken type informasjon vi kunne finne i dokumentene og registreringene vi hadde tilgang til. For det andre, ut fra denne innsikten formulere og prøve ut spørsmål og svarkategorier som samsvarte med materialet og samtidig var egnet til å belyse prosjektets problemstillinger. I tillegg til erfaringene fra pilotstudien lå den forskningsbaserte kunnskapen om barnevernets undersøkelsesarbeid (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016; Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum, 2017) til

grunn for kodeskjemaets innhold. Det ble foretatt flere revisjoner før det endelige kodeskjemaet forelå.

De fleste spørsmålene og svarkategoriene omhandlet opplysninger som var direkte identifiserbare i journalene, mens noen krevde i større eller mindre grad tolkning av det foreliggende skriftlige materiale i saken.

Kodeskjemaet ble deretter prøvd ut av forskerne i prosjektgruppen. Først ble 20 saker dobbeltkodet av to forskere. Samsvar mellom koderne ble beregnet ved prosentmessig enighet og estimering av Cohens Kappa koeffisient. Noen variabler med lavt samsvar mellom kodere ble etter denne utprøvingen ekskludert fra kodeskjemaet, mens andre ble omformulert. For analyse av innhold i undersøkelsesrapporter ble kategoriene «ikke omtalt» og «omtalt som ikke bekymringsfullt» slått sammen i de fleste analyser, med unntak av de som presenteres i kapittel 9.3. Gjennomsnittlig interrater enighet var 90,8% for meldingsinnhold og 88,8% for innhold i undersøkelsesrapporter. Samlet interrater enighet var 89,8 %. I helseforskning ansees interrater enighet på over 80 % å være akseptabelt (McHugh, 2012). For en mer detaljert beskrivelse av prosedyrer og estimat for interrater reliabilitet vises til delrapport 3 (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelflaat, & Rustad, 2019). For å sikre en mest mulig enhetlig praksis for tolking og koding av journalopplysninger, ble det gitt opplæring og veiledning i bruk av skjemaet for kodere som ikke deltok i utvikling og utprøving av kodeskjema. Totalt deltok 9 forskjellige kodere i datainnsamlingen. To av disse var erfarne barnevernsarbeidere. De resterende var forskere, med unntak av en vitenskapelig assistent, som alltid satt sammen med og kunne konferere med en forsker under kodingen. Det er testet om det er forskjeller i koding mellom forskere og ikke-forskere og om det gir forskjellig resultat når saker kodet av andre enn forskere ekskluderes fra analysen. Resultatene viser at dette ikke har betydning for konklusjonene i studien.

Sensitive data, som journalstudien behandler, krever høyere grad av sikring enn vanlige ikke-sensitive data jf. Personopplysningsloven §2, punkt 8 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Innsamling av data og lagring/oppbevaring av data i dette prosjektet ble derfor gjort ved bruk av Tjenester for Sensitive Data (TSD) ved Universitetet i Oslo. TSD leverer en tjeneste der forskere kan samle inn, lagre, dele og gjøre beregninger på sensitive data innenfor en sikker sone.

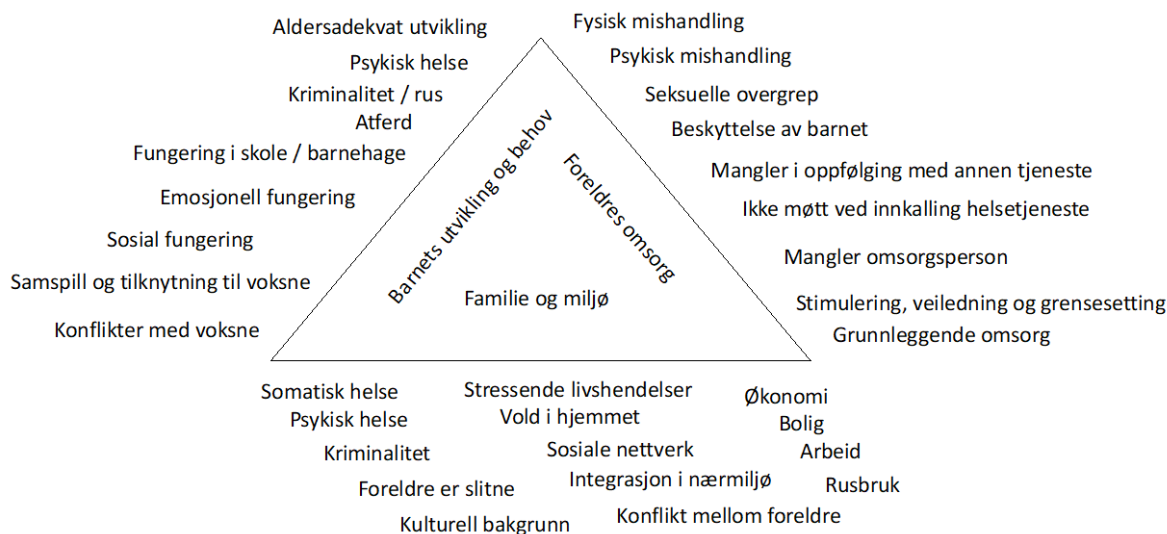
Kodingen ble foretatt i et elektronisk nettskjema som ble transportert direkte til sikker sone i TSD ved bruk av kryptering. Dette er en sikker løsning for datainnsamling via nett, som kan håndtere store datamengder og kan samle inn opplysninger på en måte som tilfredsstiller datatilsynets konsesjonsvilkår for behandling av sensitive personopplysninger.

4.3 Hvilken informasjon ble innhentet via kodeskjemaet?

Flere av temaområdene det er innhentet informasjon om gjennom kodeskjemaet, finnes det også informasjon om i SSB's barnevernsstatistikk. I noen grad skiller kategoriene vi har benyttet seg fra SSB's kategorier på tilsvarende temaområder. Når det gjelder meldingsinnhold og innhold i undersøkelsesrapporter og vedtak, er vår kategorisering basert på den forskningsbaserte kunnskapen om barnevernets undersøkelsesarbeid som er publisert i delrapport 1 og 2 (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016; Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum, 2017), se også kapittel 3. Når det gjelder begrunnelser for utfallet av undersøkelsen; henleggelse eller iverksetting av tiltak, har vi ønsket en mer detaljert kategorisering og en kategorisering som er benyttet i annen forskning, for eksempel Hjelpetiltaksprosjektet (Christiansen et al., 2015).

Informasjon om barnet. Barnets alder, kjønn, hvem barnet bor sammen med, søsken, fødested barn og foreldre.

Informasjon om meldingen. Skriftlig eller muntlig melding, hvem var melder, innhold i meldingen relatert til barnet (11 mulige svaralternativer, inkludert de åpne kategoriene «ingen» og «annet»), innhold i meldingen relatert til foreldrenes omsorg (12 mulige svaralternativer, inkludert de åpne kategoriene «ingen» og «annet»), innhold i meldingen relatert til miljø og familie (16 mulige svaralternativer, inkludert de åpne kategoriene «ingen» og «annet»). Se figur 4.1 for komplett oversikt over kategorier som ble brukt for å kategorisere meldingsinnhold. Det ble også spurt om hvilken type melding det var (6 mulige svar: episodemeldinger eller bekymring over tid knyttet til enten barn eller foreldre, søknad, og «annet» som åpen kategori), og om foreldrene kjente til at meldingen ble sendt.



Figur 4.1 Kategorier for koding av meldingsinnhold

Kjente barnevernet barnet fra før? Er barnet meldt tidligere, har barnet hatt hjelpetiltak i hjemmet? Har barnet vært plassert utenfor hjemmet? Har barnet vært under omsorg?

Arbeidet i undersøkelsesfasen. Tidsbruk, forelå det undersøkelsesplan, antall samtaler med barn og omsorgspersoner, hvilke instanser var det innhentet informasjon fra, var det gjennomført hjemmebesøk, observasjoner, tester, var det benyttet sakkyndig og/eller tolk? Var Kvello-malen benyttet, hvilke deler av malen? Forelå det en undersøkelsesrapport, hvilke temaområder omhandlet den, og hvilke var omtalt som bekymringsfulle?

Undersøkelsens beslutning. Hva var konklusjonen på undersøkelsen? Hvilke tiltak ble det fattet vedtak om? Hva var begrunnelsen for henholdsvis henleggelse og tiltak? Hvilke tematiske forhold (problemområder) fant vi i begrunnelsene for tiltak?

4.4 Statistiske analyser

For å beskrive sammenhenger mellom enkeltvariabler ble det anvendt Kjikvadrat-tester og t-tester, i kapittel 14 også ANOVA. Multivariabel analyse av faktorer som hadde betydning for om undersøkelser ble henlagt eller førte til tiltak ble gjort i SPSS ved bruk av logistisk regresjon. I enkelte tilfeller er effekter av bivariate analyser oppgitt som odds ratio (OR) og for kontinuerlige variabler Hedges g. Effekter av SEM analyser er oppgitt som standardiserte regresjonskoeffisienter (B). For å teste endringer i kategoriske variabler mellom to tidspunkt ble det brukt McNemar's Chi-square test. Statistisk signifikante resultater uavhengig av analysemetode, er merket med stjerner (*) i tabellene,

der $*$ = $p < 0.05$, $**$ = $p < 0.01$ og $***$ = $p < 0.001$. Signifikante p-verdier indikerer den statistiske sannsynligheten for at observerte funn skal inntreffe, og når denne er svært lav (> 0.05) regnes sammenhengen som signifikant og ikke som et resultat av tilfeldigheter.

Sti-analyser ble også gjort med Mplus software. Analysene kan med Mplus terminologi (Muthen & Muthen, 2010) best beskrives som: "Structured Equation Modeling (SEM) with categorical factor indicators and relationships between observed variables that are not indicators". Den strukturelle modellen beskriver tre typer sammenhenger i en samlet multivariat regresjonsanalyse. Disse er (i) sammenhenger mellom latente variabler, (ii) sammenhenger mellom observerte variabler og (iii) sammenhenger mellom latente variabler og observerte variabler som ikke er faktorindikatorer. Det ble testet for direkte og medierte effekter. Fordelen med SEM analyser er at man kan studere komplekse situasjoner der mange typer variabler påvirker hverandre, i motsetning til ordinær multivariat analyse (regresjonsanalyse) der man kun studerer sammenhengen mellom prediktorer og avhengig variabel.

4.5 Kvalitativt datagrunnlag: metode, utvalg og prosedyrer

Det kvalitative materialet som er benyttet baserer seg på fire datakilder og analyser, hvorav tre er relatert til barnevernstjenestene som inngår i hovedutvalget (jfr. tabell 4.1.). Det gjelder en kvalitativ analyse av strategisk valgte tekstutdrag fra dokumenter i journalstudien, individuelle telefonintervju med ledere samt fokusgrupper med kontaktpersoner. Den fjerde datakilden er fokusgrupper med kontaktpersoner som er gjennomført uavhengig av de øvrige barnevernstjenestene. Nedenfor redegjør vi nærmere for formål, prosedyrer og framgangsmåter, samt utvalg for de ulike kvalitative datakildene.

4.5.1 Kvalitativ dokumentanalyse

Hensikten med den kvalitative analysen fra journalstudien som presenteres i denne rapporten, er å gi mer utfyllende kunnskap om hva som ligger til grunn for at barnevernstjenestene avslutter undersøkelser med å henlegge saken. Temaet er lite utforsket, og det var derfor ønskelig å supplere den informasjonen om henleggelsesgrunner som kom fram gjennom den kvantitative kodingen. Spørsmålene vi stilte til tekstene var: Hvilke forhold tillegges vekt, hvordan argumenteres det og hvilken kunnskap og normative vurderinger kommer til uttrykk i barnevernstjenestens skriftlige begrunnelser?

Framgangsmåten besto i at det parallelt med kodingen av dokumentene ble gjort et strategisk utvalg av sekvenser fra undersøkelsesrapporter o.l. som kunne belyse spørsmålene. Strategien besto først og fremst i å velge tekstutdrag fra saker der vurderinger og begrunnelser for henleggelse tydelig

kunne identifiseres i dokumentene. Totalt ble det valgt tekstutdrag fra 69 undersøkelsessaker for dette formålet³.

To forskere har hatt hovedansvaret for analysene ved at de har lest utdragene hver for seg og sammenholdt sine forslag til tematisering og kategorisering. I analysen har vi vektlagt både «*hva som sies*» om hvorfor saken henlegges og «*hvordan det sies*», det vil si hvordan argumenter og begrunnelser var formulert i tekstene. Inspirert av diskursanalyse (Willig, 2008), har vi blant annet undersøkt hvilken funksjon det som barnevernsarbeiderne skriver har, og hvordan begrunnelsene kan forstås i lys av det mandat barnevernstjenestene forvalter.

4.5.2 Intervju med barnevernledere

Ledere ved barnevernstjenestene som journalstudien var knyttet til, er intervjuet pr telefon.

Hensikten med intervjuene var primært å få innsikt i forhold som forskerne ikke kunne få kunnskap om gjennom å lese dokumenter i enkeltsaker. Det gjaldt hvordan arbeidet med meldinger og undersøkelser var organisert i tjenestene, og i hvilken grad arbeidet var standardisert og fastlagt i rutiner. Videre søkte vi etter ledernes synspunkter når det gjaldt hva som er vesentlig kompetanse for undersøkelsesarbeidet, hva de eventuelt så av mangler ved tjenestens kompetanse, og om det var spesielle utfordringer knyttet til undersøkelsesfasen.

Intervjuguiden ble utviklet i et arbeidsseminar der alle forskerne i prosjektet deltok og bidro (se vedlegg 1) og lederne fikk den tilsendt i forkant av telefonintervjuet. Intervjuene var strukturerte og fulgte i hovedsak den planlagte tematiske rekkefølgen. Intervjuene ble gjennomført av to forskere fra RKBU Midt-Norge.

Utvalget besto av til sammen 14 informanter som hadde en lederfunksjon i sin tjeneste. Samtlige var kvinner. Det var sju ledere som hadde sosionomutdanning, fem hadde barnevernspedagogutdanning, mens to hadde annen høyere utdanning. Mange oppga også at de hadde ulike videreutdanninger, eksempelvis lederutdanning, kurs om minoriteter i barnevernet og veilederutdanninger. Alderen varierte fra 35 år til 63 år, med en gjennomsnittsalder på 48,9 år. Informantene hadde gjennomsnittlig 16,5 års erfaring fra barnevernfaglig arbeid (range 5-26) og gjennomsnittlig sju års erfaring som ledere (range 0,5-26). Tjenestene de representerte hadde et variasjonsspenn i antall årsverk fra ni til 92 (gjennomsnitt 42,8).

³ Tilsvarende framgangsmåte ble gjort for å samle informasjon om samtaler med barn i undersøkelsesfasen. Analyser av dette materialet formidles i neste delrapport fra prosjektet-

4.5.3 Fokusgruppeintervju

Fokusgrupper ble valgt fordi denne metoden egner seg godt når man ønsker å få tak i hvordan informanter forstår og fortolker et fenomen eller tema. Kombinasjonen gruppeinteraksjon og temafokus er beskrivende for fokusgrupper i samfunnsvitenskapelig forskning (Halkier, 2002). Metoden gir imidlertid begrenset innsikt i hva barnevernsarbeiderne faktisk gjør i praksis. Vi har benyttet fokusgrupper på to måter i denne rapporten, med ulike formål og framgangsmåter.

Fokusgruppe A, med tilknytning til journalstudien

Vi gjennomførte 6 fokusgruppeintervju med deltakere fra 10 av de 16 barnevernstjenestene som deltok i prosjektet. I forkant av fokusgruppeintervjuene identifiserte forskerne et utvalg av funn fra den kvantitative delen av journalstudien. Funnene ble sammenfattet, delvis for det samlede utvalget og delvis for hver enkelt deltakende tjeneste for å kunne presenteres for fokusgruppene på powerpoint. Presentasjon av funnene var dermed utgangspunkt for temavalg og for samtalene i fokusgruppene. Hensikten var å styrke grunnlaget for vår fortolkning av de kvantitative funnene, og dessuten få supplerende innsikt i deltakernes erfaringer og synspunkter på arbeidet i meldings- og undersøkelsesfasen. Gjennom samtalene formidlet kontaktpersonene også hvordan arbeidet med undersøkelser ble utført og hva som hadde innvirkning på arbeidet. Vi vurderte at dette samlet ville gi et mer helhetlig og valid kunnskapsgrunnlag.

Samtlige fokusgrupper ble ledet og gjennomført av to forskere sammen. Det ble tatt lydopptak av gruppeinteraksjonen. Dette i samråd med deltakerne.

Lederne ved barnevernstjenestene ble bedt om å plukke ut ansatte som til daglig arbeidet med meldings- og undersøkelsesarbeid i tjenestene til fokusgruppene. Tre grupper var sammensatt av ansatte ved samme tjeneste, mens de øvrige tre gruppene var sammensatt på tvers av flere tjenester. Majoriteten var kvinner, gjennomsnittsalder 39,9 år (range 27-61). Alt i alt deltok 41 kontaktpersoner i de seks fokusgruppeintervjuene. De fleste deltakerne var enten sosionomer eller barnevernspedagoger, men det var også en førskolelærer og en vernepleier med i utvalget. Kontaktpersonene hadde i gjennomsnitt 6,5 års erfaring i barnevernet (range <0,5-16). Vi mangler bakgrunnsinformasjon om tre av fokusgruppedeltakerne.

Fokusgruppe B, vignettstudie

I denne rapporten har vi også benyttet datamateriale fra et annet sett av fokusgrupper (B) med kontaktpersoner i barnevernstjenester. Disse fokusgruppene skulle diskutere og foreta valg knyttet til en vignett (kasusbeskrivelse) relatert til meldings- og undersøkelsesarbeidet. Ved å introdusere vignetter ønsket vi å få fram deltakernes ulike erfaringer, forståelser og avveininger, samt hvordan kollegagruppen gjennom interaksjon jobbet seg fram til ulike typer beslutninger. Vi ville belyse

hvordan barnevernsfaglig skjønnsutøvelse praktiseres i møte med komplekse problemstillinger, henholdsvis i familier med etnisk norsk og etnisk minoritetsbakgrunn. Sammen med kvantitative analyser fra journalstudien og bidrag fra fokusgruppene A, skulle dette materialet belyse hvordan barnevernstjenesten jobbet med undersøkelser som omhandlet familier med innvandrerbakgrunn.

Denne fokusgruppestudien ble initiert av Forskningsnettverket for Universitet og Høgskolene på Vestlandet (UH-nett Vest) og ledet av HEMIL- senteret ved Universitetet i Bergen.

Deltakerne i fokusgruppene var kontaktpersoner ved sju ulike barnevernstjenester på Vestlandet. Totalt var det 39 deltakere hvorav tre var menn og 36 var kvinner. Barnevernsarbeidere som til daglig arbeider sammen deltok i samme fokusgruppe fordi man ønsket at diskusjonene skulle ha likhetstrekk med den type diskusjoner som vanligvis foregikk i tjenesten. I fokusgruppene ble deltakerne presentert for en vignett i form av et kasus. Kasuset beskrev bekymringer om vold mot et barn på fem år. Det var to varianter av vignetten. Den ene varianten beskrev en familie med bakgrunn fra Eritrea (fire grupper), og den andre bakgrunn fra Fredrikstad (tre grupper). Vignetten var todelt. Første del var presentert som en melding til barnevernstjenesten. Andre del som en kort undersøkelsesrapport der informasjon som hadde kommet fram vedrørende barnet og familien ble formidlet. Fokusgruppene fikk 20 minutter til å diskutere hver del, med fokus på hvilke framgangsmåter de ville benytte og hvilke vurderinger og beslutninger de ville gjøre i den aktuelle saken. De ble eksplisitt bedt om å drøfte vignettene «som om det var et saksmøte på kontoret». To moderatorer ledet fokusgruppediskusjonene. Moderatorene introduserte spørsmålene til deltakerne, lot deretter diskusjonen gå fritt, og deltok dermed kun når det var behov for avklaringer.

4.5.4 Analyser av intervjumaterialet

Intervjuene ble transkribert av ekstern databehandler og deretter gjort tilgjengelige for forskerne som tekstfiler. Tekstfilene fra lederintervjuene og fra fokusgruppene (B) som utforsket betydningen av innvandrerbakgrunn, ble importert til NVivo (versjon 12). Dette dataprogrammet ble benyttet for å gjøre det enklere å organisere, analysere og tematisere materialet.

Lederintervjuene fulgte en relativt fast struktur, men ulike tema ble likevel bragt på bane under ulike sekvenser. Dette innebar at man måtte identifisere relevante sekvenser på tvers av hele materialet etter hvert som de tematiske kategorier gradvis ble utviklet (Braun & Clarke, 2006; Silverman, 2006).

Også fokusgruppediskusjonene (A & B) tok utgangspunkt i en oppsatt plan, men med mer åpne spørsmål som skulle invitere til meningsutveksling. Foruten å fokusere på hvilke tema som framkom, søkte analysen derfor å fange opp dynamikken i diskusjonene. For eksempel tema som var gjenstand for mer inngående diskusjon, engasjement, nyanseringer og uenighet. I tråd med tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006) ble materialet analysert stegvis. Transkripsjonen fra hver fokusgruppe ble

først gjennomlest for seg, utsagn ble fordelt under foreløpige kategorier. Kategoriene ble supplert etter hvert som øvrige transkripsjoner ble analysert og gradvis revidert når de ble prøvd ut på materialet som helhet.

Funn fra de fokusgruppene som diskuterte ut fra en vignett, er presentert i en egen helhetlig framstilling. Funn fra det øvrige intervjumaterialet er brukt på to måter. De er delvis formidlet som ledes og kontaktpersoners bidrag til å belyse, nyansere og/eller utdype de kvantitative funnene fra journalstudien. Men de er også for enkelte temaområder presentert som en helhet der det ikke foreligger eller kun foreligger begrensede kvantitative data/funn. Det gjelder for eksempel tema som organisering, kompetanse og begrunnelser for henleggelse.

4.6 Brukermedvirkning

Brukerne, definert som barn og foreldre/omsorgspersoner, har ikke deltatt direkte i den delen av prosjektet som her rapporteres. Deres deltakelse er kun formidlet gjennom det de barnevernsansatte har nedfelt i dokumenter og formidlet i intervjuer. I prosjektets neste delrapport er det et hovedmål å formidle deres erfaringer fra barnevernstjenestenes undersøkelser. Ansatte i de kommunale barnevernstjenestene kan også defineres som brukere, særlig når et hovedsiktemål med hele forskningsprosjektet er å bidra til å utvikle den praksis de til daglig utøver. Datakildene i denne rapporten er de ansattes skriftlige produksjon samt deres uttalelser i intervjuer og fokusgrupper. Forskerne har imidlertid hatt stor innvirkning på hvordan det skriftlige (saksdokumentene) blir fortolket og formidlet, med kodeskjemaets kategorier som vesentlige virkemiddel. Av den grunn var fokusgruppeintervjuer med kontaktpersoner vesentlig. Kontaktpersoner fra et flertall av tjenestene fikk her anledning til å kommentere og medvirke i tolkningen av kvantitative funn, og utdype vår kunnskap om deres praksis og faglige forståelser.

4.7 Ethiske vurderinger og godkjenninger

Forskningsetiske hensyn er svært viktige å ha avklart før man kan gjøre studier som involverer innsyn i sensitive og personlige opplysninger. Journalstudier benyttes i forskning både i helsevesenet og i barnevernet. Slike studier forutsetter fritak fra taushetsplikten. Det er to hovedgrunner til dette. For det første er det store praktiske vansker med å innhente samtykke. For det andre vil ekskludering av alle saker der det ikke kan innhentes samtykke, føre til for lav deltakelsesandel til at studien kan ha vitenskapelig relevans. I en slik vurdering vil undersøkelsens verdi være sentral og kreve en god begrunnelse for bruk av journaler som data. Arbeidet med meldinger og undersøkelser i barnevernet er av fundamental betydning for et stort antall barn i Norge, både med hensyn til hvem som får hjelp og hvordan behovene for hjelp vurderes.

Prosjektet har innhentet nødvendig godkjenning hos flere instanser. Først ble prosjektet forelagt regional etisk komite (REK) ved UIT- Norges Arktiske Universitet. Her var vurderingen at prosjektet ikke var behandlingspliktig i REK da det ikke karakteriseres som helseforskning.

Det er søkt fritak fra taushetsplikt i henhold til fovaltningslovens § 13, hos hos Barne, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Vi søkte om å få innsyn i følgende dokumenter av betydning for prosjektet:

- Meldinger til barnevernet.
- Barnevernstjenestenes brev til kommunale helse- og sosialtjenester, spesialisthelsetjenester, skole og spesialpedagogiske tjenester der barnevernet anmoder om informasjon i saken.
- Dokumenter fra ovennevnte tjenester med svar på barnevernets henvendelser.
- Referat fra møter og samtaler med barnet og med foreldrene gjennomført i undersøkelsesfasen.
- Referat fra møter og samtaler med andre informanter gjennomført som ledd i undersøkelsen.
- Barnevernstjenestens undersøkelsesplan.
- Barnevernets oppsummering av undersøkelsen.
- Journalnotater som omhandlet barnets behov, foreldrenes omsorgsevne eller ressurser og risiko faktorer knyttet til barnets familie og nærmiljø.
- Vedtak.

I realiteten betyr dette at alle sakens dokumenter skulle gjennomgås. Ved å basere studien på journaler hvor tilgang var gitt med hjemmel i unntak fra taushetsplikt, kunne alle typer saker inkluderes i studien. Dette gjorde at man unngikk bias som oppstår ved frafall grunnet mangel på samtykke fra hver enkelt klient.

Prosjektet ble av Bufdir forelagt Rådet for taushetsplikt og forskning for en uttalelse. Rådet for taushetsplikt og forskning anbefalte Bufdir å innvilge fritak fra taushetsplikt, jamfør forvaltningsloven §13, da nytten av prosjektet ble vurdert å være større enn ulempen for andre, i denne sammenheng de som omtales i barnevernets journaler.

Intervjustudiene er forelagt Norsk senter for forskningsdata (NSD) som har tilrådd prosjektet. Journalstudien er I tillegg videresendt fra NSD til Datatilsynet for vurdering av konsesjonsplikt etter personopplysningsloven. Datatilsynet satte flere vilkår for konsesjon. For det første skulle foreldre som har vært del av barnevernets undersøkelse underrettes i etterkant gjennom et informasjonsskriv. Informasjonsskrivet er vedlagt denne rapporten (vedlegg 3). Et annet vilkår var at data bare kunne publiseres på fylkesnivå og ikke på kommunenivå, dette for å unngå at indirekte identifiserbare opplysninger ble publisert. Begrunnelsen til Datatilsynet var at enkelte av de

kvalitative dataene som skulle innhentes fra journaler (disse inngår ikke i denne rapporten), og som omhandlet begrunnelser i et mindre utvalg saker, kunne være personidentifiserende. Da våre informantkommuner er spredd over hele landet, er det likevel slik at det fra mange fylker kun er en kommune. Vi har derfor valgt å løse dette ved å anonymisere både navn på tjeneste, kommune og fylke, kun geografisk region opplyses. Vi oppgir likevel overordnet statistikk, som ikke kan identifisere enkeltsaker, på kommunenivå uten å identifisere kommunen med navn.

Ledere som er intervjuet og kontaktpersoner som har deltatt i fokusgrupper ble orientert om studiens formål og samtykket ved å delta. I formidling av funn fra disse datakildene har vi lagt vekt på å unngå opplysninger som kan bidra til at de kan identifiseres.

Resultater

I det følgende presenteres resultatene fra de analyser som er foretatt i prosjektet. Resultatene er fordelt på flere kapitler fordi de omhandler et stort antall tema og problemstillinger. For de fleste tema presenteres først resultater fra journalstudien, og deretter fra det kvalitative materialet; intervjuene med barnevernlederne og fokusgruppeintervjuene med kontaktpersoner fra tjenestene der vi har gjennomgått journaler. De kvantitative dataene suppleres i kapittel 11 med funn fra kvalitative analyser av et strategisk utvalg undersøkelsesrapporter, mens de etterfølges av funn fra fokusgruppene som har diskutert en vignett i kapittel 14. Siden denne rapporten dreier seg om undersøkelsesarbeidet i barnevernet har vi valgt å starte med en kort oppsummering av hovedfunn fra delrapport 3, om meldingsarbeidet. Dette fordi mange av analysene som presenteres bør sees i sammenheng med det arbeidet og de avklaringer som allerede har blitt utført i meldingsfasen.

I fortsettelsen oppsummerer vi først funn fra delrapport 3 om meldingsarbeidet. De videre kapitlene omhandler: 5) Hvem er barna og familiene som undersøkes? 6) Kjennetegn ved meldingene som undersøkes, 7) Hvordan arbeider barnevernet i undersøkelsen? 8) Bruk av og erfaringer med Kvellomalen, 9) Endringer i bekymring fra melding til endt undersøkelse, 10) Beslutninger om tiltak, 11) Beslutninger om henleggelse, 12) Organisering av undersøkelsesarbeidet, 13) En oppsummerende analyse av hva som har betydning for undersøkelsenes utfall, 14) Betydningen av foreldres innvandrebakgrunn, og 15) Kompetansebehov i undersøkelsesarbeidet. I kapittel 16 oppsummerer vi hovedfunnene fra de enkelte resultatkapitlene, før vi avslutningsvis diskuterer disse i kapittel 17.

Oppsummerte funn fra delrapport 3 om meldingsarbeidet.

Hovedformålet med delrapport 3 var å frembringe kunnskap om kjennetegn ved meldinger som blir henlagt og meldinger som går til undersøkelse, og om hvilke opplysninger og vurderinger barnevernsarbeidere vektlegger i beslutningene.

Journalstudien samlet data om 1365 meldinger til barnevernet i 16 ulike barnevernstjenester. Statistiske analyser av meldingsgrunnlaget i disse sakene ble gjort for å undersøke forskjeller og likheter i sakstyper og meldingsinnhold mellom gruppene av meldinger som ble henlagt og som gikk til undersøkelse. Analyse av data fra journalene dannet deretter grunnlaget for fokusgruppeintervju med et utvalg kontaktpersoner (N = 41) og for individuelle intervjuer med barnevernledere (N = 14) i tjenestene som deltok.

17,7 % av meldingene ble henlagt og 82,3 % gikk videre til undersøkelse. Det var stor variasjon tjenestene imellom, og henleggelsesratene varierte mellom 4,0 % og 43,9 %.

Det var ingen kjønnsmessig forskjell i utfall etter meldingsavklaring, men en større andel meldinger vedrørende unge i alderen 16-17 år ble henlagt sammenlignet med yngre barn. Meldinger om barn som bodde med begge foreldre gikk oftere til undersøkelse enn meldinger om barn som bodde med en foreldre, og meldinger om barn med innvandrerbakgrunn ble oftere undersøkt enn norske barn.

Om lag halvparten (48,9 %) av meldingene omhandlet barn som var kjent for barnevernet fra før. Vel halvparten av disse hadde også tidligere hatt tiltak fra barnevernet. Sjansen for henleggelse økte med antall tidligere meldinger, men det kom an på meldingens innhold. I om lag en tredjedel av sakene inneholdt meldingen kun én type bekymring. Denne var som regel utløst av en episode eller hendelse. Når hendelsen gjaldt barnets rus/kriminalitet eller foreldres kriminalitet, økte sjansen for henleggelse. Når hendelsen gjaldt vold eller overgrep, var det redusert sjanse for henleggelse. Omtrent to tredjedeler av meldingene var kjennetegnet av at meldingen var utløst av en bekymring som hadde bygget seg opp over tid. I disse meldingene var årsaken til bekymring sammensatte og knyttet seg både til barnets utvikling og foreldrenes omsorg, samt til forhold i familie og nærmiljø. Det ble funnet tre hovedtyper sammensatte meldinger:

A. Sammensatte meldinger av Type I handlet om symptomer på vansker i fungering hos barnet kombinert med mangler ved foreldres veiledning og grensesetting. Disse meldingene ble sjeldnere henlagt når de gjaldt eldre barn og oftere når de gjaldt familier med innvandrerbakgrunn.

B. Sammensatte meldinger av Type II var meldinger som handlet om familiekonflikter eller foreldres psykiske helse kombinert med bekymring for barnet sikkerhet. Disse meldingene hadde økt sjanse for undersøkelse dersom det også forelå mistanke om familievold.

C. Sammensatte meldinger av Type III var meldinger som handlet om sosiale og materielle belastninger i familie og nærmiljø kombinert med mangler i foreldrenes grunnleggende omsorg. Disse meldingene hadde redusert sjanse for undersøkelse dersom de gjaldt yngre barn eller dersom det hadde vært tidligere meldinger i saken.

Kun 3,8 % av sakene ble ikke avklart innen syvdagersfristen. I meldingsfasen ble det i de fleste tilfeller (79,8 %) ikke gjort noe annet enn å fatte beslutning om henleggelse eller undersøkelse. Ved 10 % av meldingene tok barnevernstjenesten kontakt med melder for utdyping av meldingen. Foreldrene ble kontaktet i løpet av meldingsuken ved 9,2 % av meldingene. Det gjaldt primært i kommuner som hadde beredskap (barnevernvakt) som integrert del av barnevernstjenesten. For om lag en tredjedel (34,1 %) av meldingene ble det konkludert den dagen meldingen kom eller påfølgende arbeidsdag. Det er ikke klart i hvilken utstrekning en rask meldingsavklaring skyldes at saken ble vurdert å være akutt. De ansatte oppfattet at det gis ulike styringssignaler fra fylkesmennene om hvor langt man kan gå i å innhente tilleggsinformasjon før det bør opprettes undersøkelse.

Organisatoriske og eksterne forhold ved barnevernstjenestene hadde betydning for utfallet av meldingsavklaringen. Bydelstjenester fra større bykommuner undersøkte oftere meldingene enn mellomstore og mindre tjenester i utvalget, samtidig som høy meldingsbelastning (meldinger pr. 1000 barn) og høy andel barn i lavinntektsfamilier hadde sammenheng med oftere henleggelse.

5. Hva kjennetegner barna og familiene som omfattes av barnevernets undersøkelser?

I dette kapitlet presenteres utvalget av saker som studeres i denne rapporten, utfallet av undersøkelsene, og betydningen av demografiske forhold for utfallet. Etter barnevernstjenestens meldingsavklaring ble det besluttet at meldinger vedrørende 1123 barn skulle undersøkes nærmere, dvs. 82,3% av de opprinnelige 1365 meldingene. Det er disse meldingene som studeres videre i denne rapporten, fra undersøkelse til beslutning om tiltak eller henleggelse. Tabellen nedenfor viser fordelingen av demografiske kjennetegn ved barna i det totale undersøkelsesutvalget, og hvilken betydning disse hadde for om undersøkelsen ble henlagt eller endte med tiltak.

Tabell 5.1. Fordeling av demografiske kjennetegn i utvalget totalt, og etter utfall av undersøkelsen (US)

	<i>Henlagt US</i>	<i>Tiltak</i>	<i>Totalt</i>
Alle undersøkte saker (n)	60,3% (677)	39,7% (446)	100% (1123)
<i>Kjønn</i>			
Jente (548)	61,6%	38,4%	47%
Gutt (595)	59,2%	40,8%	53%
<i>Alder</i>			
0-1 år (94)	56,4%	43,6%	8,4%
2-5 år (232)	56%	44%	20,7%
6-12 år (456)	62,1%	37,9%	40,6%
13-15 år (201)	59,2%	40,8%	17,9%
16-17 år (140)	65,7%	34,3%	12,5%
<i>Bosted</i>			
Mor og far (461)	62,9%	37,1%	41,1%
Mor/far alene (387)	60,7%	39,3%	34,7%
Delt bosted mor/far (97)	54,6%	45,4%	8,7%
Mor/far/partner (141)	56,7%	43,3%	12,7%
Utenfor foreldrehjem (28) ^{a)}	42,9%	57,1%	2,5%
<i>Landbakgrunn</i>			
Norsk (656)	58,8%	41,2%	58,4%
Innvandrere (467)	62,3%	37,7%	41,6%

^{a)} Utenfor foreldrehjem omfatter bosted hos familie/nettverk, plassert barnevern, hybel/internat, mottak/bofellesskap for enslige mindreårige asylsøkere (EM) o.l.

Kolonnen til høyre viser hvordan demografiske kjennetegn var fordelt i det totale utvalget av undersøkelsessaker. Utvalget hadde høyt samsvar med barnevernsstatistikken (SSB 2019) når det gjaldt kjønn og alder⁴ mens vi ikke har sammenlignbare tall fra SSB for hvem barnet bodde med. Sammenlignet med andre barnevernsutvalg, f.eks. hjelpetiltaksprosjektet (Christiansen et al. 2015), var det færre barn som bodde med eneforeldre i vårt utvalg. Når det gjelder landbakgrunn hadde utvalget en langt høyere andel barn med innvandrerbakgrunn enn hva som rapporteres i barnevernsstatistikken (41,6% vs. 29%). Noe av denne forskjellen skyldes at prosjektet har definert

⁴ Aldersfordeling barnevernsstatistikken 2018: 0-5 år (27,7%), 6-12 år (43%), 13-18 år (29,1%), (SSB 2019)

innvandrerbakgrunn videre; som at minst en foreldre er født utenfor Norge (se også Staer & Bjørknes, 2015), mens SSB bruker begrepene «innvandrere» og «norskfødte med innvandrereforeldre», som forutsetter at begge foreldre og alle besteforeldre er utenlandsfødte⁵. Dette betyr selvsagt at utvalgene ikke kan sammenlignes direkte på dette punktet. En nærmere redegjørelse for betydningen av innvandrerbakgrunn i barnevernets undersøkelsesarbeid og beslutninger, inkludert en sammenligning med norske barn vil presenteres i kapittel 14.

5.1 Beslutning etter avsluttet undersøkelse

En hovedproblemstilling i prosjektet er å undersøke barnevernets beslutninger. Hvilke saker blir henlagt etter undersøkelse og hvilke meldinger fører til tiltak? De to kolonnene til venstre i tabell 5.1 viser hvor stor andel av alle undersøkelsene som ble henlagt eller endte med tiltak totalt sett, og fordelt etter demografiske kjennetegn i utvalget. Av alle 1123 undersøkelsene ble 60,3% (677) henlagt, mens 39,7% (446) førte til tiltak⁶. Av de opprinnelige 1365 meldingene var det kun 33% som førte til tiltak. Dette utfallet er i samsvar med barnevernsstatistikken (SSB 2019), og gir et bilde av at utvalget vårt er representativt for beslutninger i barnevernet. I tillegg kan det opplyses at det var forholdsvis stor tjenestevis variasjon i henleggelsesrate, fra 45,8% til 74,4%.

5.2 Betydningen av demografiske forhold

Ved meldingsavklaring ble det funnet at flere demografiske forhold hadde betydning for om meldingen ble henlagt eller gikk videre til undersøkelse (se delrapport 3). Det var større andel meldinger om ungdommer (16-17 år) som ble henlagt, større andel meldinger om barn i toforeldrefamilier versus ene-foreldrefamilier som ble undersøkt, og større andel meldinger om barn med innvandrerbakgrunn som ble undersøkt.

Tabell 5.1 viser at etter gjennomført undersøkelse var det ikke lenger noen statistiske forskjeller av betydning for noen demografiske forhold når det gjaldt beslutning om henleggelse eller tiltak. Dette betyr at omtrent like mange gutter som jenter fikk tiltak, at noenlunde samme andel yngre og eldre barn fikk tiltak, at barnets bosituasjon ikke hadde noen betydning, og at heller ikke innvandrerbakgrunn hadde noen betydning for om barnet fikk tiltak eller ikke. Dette betyr også at den silingen av meldinger som ble gjort i meldingsfasen hadde jevnet ut de opprinnelige forskjellene i demografiske kjennetegn. Selv om (socio)demografiske forhold ikke hadde noen betydning for utfallet i denne studien, er det viktig å bemerke at utvalget av demografiske variabler som vi hadde

⁵ Innvandrere» (barnet er innvandret til Norge og har to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre) og «norskfødte med innvandrereforeldre» (barnet er fødd i Norge av to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre (SSB ref..).

⁶ Vi gjør oppmerksom på at vi med tiltak inkluderer både hjelpetiltak og omsorgstiltak, og at ca. 90% av tiltakene var hjelpetiltak.

tilgang til å studere, var forholdsvis snevert, og at inkludering av informasjon om foreldres utdanning, arbeid og økonomiske forhold kunne gitt et annet resultat. Betydningen av demografiske kjennetegn for hvilke(t) tiltak barnet fikk vil bli belyst seinere i rapporten.

6. Hva kjennetegner meldingene som undersøkes?

I dette kapitlet beskrives ulike kjennetegn ved meldingene som gikk til undersøkelse, og hvilken betydning kjennetegnene hadde for om undersøkelsen ble henlagt eller konkluderte med tiltak. Dette gjelder tidligere kontakt med barnevernet, meldingsinstans, type melding og innhold i meldingen.

6.1 Betydningen av tidligere kontakt med barnevernet

I rapport 3 om meldingsarbeidet ble det funnet at tidligere kontakt med og/eller tiltak fra barnevernet var forbundet med hyppigere henleggelse av meldingene. Nedenfor viser vi en samletabell for sammenhenger mellom tidligere kontakt med barnevernet og utfall i saken for de undersøkte sakene. Sammenhengene er testet med en kji-kvadratanalyse for hver type kontakt.

Tabell 6.1 Utfall i sakene etter tidligere kontakt med barnevernet, samletabell

Tidligere kontakt med barnevernet	Henlagt US %	Tiltak %	Totalt (1123)
Tidligere meldinger (521)*	57,2%	42,8%	46,4%
Tidligere hjelpetiltak (299)**	52,2%	47,8%	26,6%
Tidligere plasseringstiltak (47)	57,4%	42,6%	4,2%

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

Tabellen viser at totalt sett hadde det vært tidligere meldinger om nesten halvparten av barna i utvalget, omtrent en fjerdedel av barna hadde hatt tidligere hjelpetiltak og en liten andel hadde hatt tidligere plasseringstiltak. Både tidligere meldinger og i enda større grad tidligere hjelpetiltak hadde sammenheng med utfallet av undersøkelsen. I motsetning til funn fra meldingsarbeidet, var disse kjennetegnene forbundet med større sannsynlighet for at undersøkelsen konkluderte med tiltak. Dette kan tyde på at det har foregått en viktig siling av saker i meldingsarbeidet, og at en derfor oftere står igjen med saker som kvalifiserer for tiltak etter endt undersøkelse.

6.2 Betydningen av meldingsinstans

Tabell 6.2. under viser hvilke instanser de 1123 meldingene kom fra og i hvilken grad de ble henlagt eller førte til tiltak etter endt undersøkelse. Totalt sett var det mer enn 30 ulike instanser eller personkategorier som meldte saker. I delrapport 3 om meldingsarbeidet ble disse instansene grupperte i 7 større kategorier, kategorier som vi også har benyttet oss av i denne rapporten: Private meldere, Barnevern, Skolesektor, Helsesektor, Politi/justissektor, Sosialsektor og Andre. Det er disse hovedkategoriene som vektlegges i omtalen av tabellen, og som er gjenstand for videre analyse.

Tabell 6.2 Sammenhengen mellom meldingsinstans/kategori og utfall i saken

Hovedkategori % (n)	Meldingsinstans (n)	Henlagt US %	Tiltak %
	Alle undersøkte saker (1123)	60,3% (677)	39,7% (446)
<i>Private 21,4% (240)</i>		62,1%	37,9%
	Barnet selv (8)	62,5%	37,5%
	Mor/far/foresatte (86)	47,7%	52,3%
	Øvrige familie (17)	41,2%	58,5%
	Naboer (13)	76,9%	23,1%
	Andre privatpersoner (46)	71,7%	28,3%
	Anonym (68)	75%	25%
	Frivillig org./idrettslag (2)	100%	0
<i>Barnevern 15% (173)</i>		55,5%	44,5%
	BVT annen kommune (53)	50,9%	49,1%
	BVT utfra melding søsken (37)	48,6%	51,4%
	BVT annen kjennskap (22)	63,6%	36,4%
	Bufetat (3)	66,7%	33,3%
	Barnevernvakt (58)	60,3%	39,7%
<i>Skolesektor 20,6% (231)</i>		55%	45%
	Skole (139)	56,1%	43,9%
	PPT (6)	16,7%	83,3%
	Barnehage (86)	55,8%	44,2%
<i>Helsesektor 19,7% (221)</i>		58,8%	41,2%
	Helsestasjon/skolehelsetjenester (61)	50,8%	49,2%
	Psyk. helsevern barn/unge (36)	47,2%	52,8%
	Psyk. Helsevern voksne (37)	67,5%	32,4%
	Lege/tannhelse/sykehus (67)	67,2%	32,8%
	Legevakt/ambulanse (10)	60%	40%
	Rusvern (10)	60%	40%
<i>Politi/justissektor 14,1% (158)</i>		72,2%	27,8%
	Politi/lensmann (143)	76,2%	23,8%
	Asylmottak/innvandrerinstitusjon (15)	33,3%	66,7%
<i>Sosialsektor 6,3% (71)</i>		60,6%	39,4%
	NAV (39)	66,7%	33,3%
	Familievernkontor (7)	57,1%	42,9%
	Krisesenter (5)	40%	60%
	Utekontakt/fritidsklubb (6)	66,7%	33,3%
	Annen etat i kommunen (14)	50%	50%
<i>Andre 2,6% (29)</i>	<i>Andre (29)</i>	62,1%	37,9%

Kji-kvadrat =14,233, df=6, p=0,027 analysert for hovedkategorier av meldingsinstanser. Tall fra analysene av hovedkategorier i kursiv.

Av tabell 6.2 ser vi at den største andelen meldinger som gikk videre til undersøkelse kom fra hovedkategorien private. Derneft var det meldinger fra skolesektor og helsesektor, mens politi/justissektor og sosialsektor var noe sjeldnere. Det er verd å merke seg at kun 12% av

meldingene kom fra hjelpeinstanser (f.eks. psykisk helsevern). En kji-kvadratanalyse viste at det var signifikante forskjeller mellom hovedkategoriene av meldingsinstanser og utfallet i sakene. Sammenlignet med utfallet av undersøkte saker totalt sett fant vi at meldinger fra skolesektor (45%) og barnevern (44,5%) førte hyppigere til tiltak, mens meldinger fra helsesektor, private meldere, sosialsektor og andre skilte seg lite ut (37,9% - 41,2% tiltak), og meldinger fra politi/justissektor ble oftere henlagt (72,2%).

Innenfor hver enkeltkategori av meldingsinstanser var det også til dels store variasjoner både når det gjaldt den faktiske forekomsten av meldinger og beslutningsprofil (forholdet henlagt/tiltak).

Meldinger som oftere ble henlagt (76,2% - 66,7%) kom fra politi/lensmann, anonyme, privatpersoner, psykisk helsevern voksne, lege/tannlege/sykehus og NAV, mens meldinger som oftere førte til tiltak (43,9% - 52,8%) kom fra annen barnevernstjeneste, meldinger via sak på søsken, barnehage og skole.

Funnene samsvarer i noen grad med funn fra meldingsfasen, der også meldinger fra politi ble oftere henlagt, og meldinger fra barnehage førte oftere til undersøkelse. De andre funnene hadde varierende grad av samsvar.

Som drøftet i delrapport 3 er det vanskelig å tenke seg at meldingsinstans alene kan forklare variasjonen i utfallet av undersøkelsene. Meldinger som oftere førte til tiltak kom fra annen barnevernstjeneste, fra skole og barnehage, typiske «barnesektorer», mens meldinger som oftere ble henlagt kom fra politi, helsevern for voksne, Nav etc., etater som i større grad forbindes med «voksensektor». Vi skal i det neste avsnittet vise sammenhengen mellom meldingsinstans og meldingstype, og deretter undersøke hvilken betydning meldingstype har for utfallet av undersøkelsen.

6.3 Betydningen av meldingstype

Ved gjennomlesing av journalene kategoriserte vi meldingene i fem meldingstyper: Bekymring over tid foreldre, bekymring over tid barn, episodemelding foreldre, episodemelding barn og søknad om tiltak. Dette er en inndeling som ble brukt første gang i forskningsprosjektet «Når gir barnevernet hjelp» (Havnen & Christiansen, 1998), for å undersøke betydningen av meldingsinnhold for beslutningene som ble tatt. Meldingstypene skiller i hovedsak mellom om meldingen har fokus på foreldre eller barn, og dernest om det går fram av meldingsinnholdet at det gjelder en bekymringsfull situasjon som har vart over tid, eller en enkeltstående episode. I praksis er det mange ganger slik at meldingen både omhandler bekymringer over tid og har referanse til enkeltepisoder, slik at disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. En enkeltmelding kan derfor ha blitt registrert under flere meldingstyper. Kategorien «søknad om tiltak» skiller seg fra de andre, men fanger opp meldinger

som omhandler søknad fra foreldre, evt. i samråd med en tjeneste eller instans, om ulike støtteordninger som besøkshjem, støttekontakt e.l.

Tabell 6.3. er en samletabell for sammenhenger mellom den enkelte meldingstype og meldingsinstanser, og sammenhengene er testet med en kji-kvadratanalyse for hver meldingstype⁷. Som vi ser av tallene i parentes i kolonnen til venstre var det stor forskjell på forekomsten av ulike meldingstyper, fra bekymring knyttet til foreldre som gjaldt 509 meldinger til søknad om tiltak som kun gjaldt 30 meldinger.

Tabell 6.3 Meldingstyper etter meldingsinstans, samletabell

Meldingstype (n)	Meldingsinstanser (%)						
	Privat	Barnev	Skole	Helse	Politi	Sosial	Andre
Bekymring foreldre (509)	27,1%	16,1%	14,3%	23,6%	4,7%	10,6%	3,5%
Bekymring barn (329)	22,5%	11,6%	35,6%	21,3%	3,3%	4,3%	1,5%
Episode foreldre (367)	13,4%	20,4%	14,7%	18,5%	26,4%	4,1%	2,5%
Episode barn (146)	11%	14,4%	28,8%	16,4%	24,7%	3,4%	1,4%
Søknad om tiltak (30)	70%	6,7%	10%	3,3%	10%	0	0

p<.001 for alle 5 meldingstyper. Flere kryss mulig for hver melding.

Bekymringsmeldinger om foreldre ble oftest meldt av privatpersoner og instanser innen helsesektoren, og sjeldnest av politi og sosialsektor. Bekymringsmeldinger om barn ble oftest meldt av skolesektor og dernest av privatpersoner, og sjeldnest av politi og sosialsektor. Episodemeldinger både om foreldre og barn ble ofte meldt av politi, men episodemeldinger om barn kom enda oftere fra skolesektoren, og episodemeldinger om voksne kom også fra barnevernet selv i egen eller fra andre kommuner. Sosialsektoren og private meldte forholdsvis sjelden om episoder vedrørende foreldre eller barn. Søknader om tiltak kom i all hovedsak fra privatpersoner. Sammenhengene mellom meldingstyper og meldingsinstanser var sterkt signifikante for alle meldingstyper ($p<0.001$).

I delrapport 3 om meldingsarbeidet ble det gjort nærmere analyser av hvilke spesifikt meldingsinnhold som ble meldt fra ulike instanser. Forskjeller i bekymringsmeldinger om foreldre og barn syntes i stor grad å variere med om meldingsinstansene var såkalte barneinstanser eller vokseninstanser. Episodemeldinger handlet ofte om kriminalitet eller avvikende atferd hos foreldre og barn som ble meldt av politiet, men episodemeldingene om barn gjaldt også episoder med vold eller fysiske/seksuelle overgrep som ble meldt fra skole/barnehage. Lignende sammenhenger mellom meldingstype og meldingsinstanser ble funnet i en tidlig studie av beslutninger i barnevernet, «Når gir barnevernet hjelp?» (Havnen og Christiansen, 1998).

⁷ I tabellen er kun vist tall for saker kjennetegnet av ulike meldingstyper, og ikke sammenligningsgruppene uten slike kjennetegn.

6.4 Meldingstype og utfall

Tabell 6.4 er en samletabell over sammenhenger mellom ulike meldingstyper og utfallet av undersøkelsen, og er basert på en kji-kvadratanalyse for hver meldingstype. Kolonnen til høyre viser den relative forekomsten av ulike meldingstyper for de 1123 meldingene, mens de to kolonnene i midten viser andel av de ulike meldingstypene som ble henlagt eller endte med tiltak. I tabellen er kun vist tall for saker kjennetegnet av ulike meldingstyper, og ikke sammenligningsgruppene *uten* slike kjennetegn.

Tabell 6.4. Sammenhengen mellom meldingstyper og utfall av undersøkelsen, samletabell

Meldingstype (n)	Henlagt US %	Tiltak %	Totalt (n=1123)
Bekymring foreldre (509)*	56,4%	43,6%	45,3%
Bekymring barn (329)***	52%	48%	29,3%
Episode foreldre (367)***	68,1%	31,9%	32,7%
Episode barn (146)	61,6%	38,4%	13%
Søknad om tiltak (30)**	33,3%	66,7%	2,7%

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

I kolonnen til høyre ser vi at det totalt sett var størst andel meldinger i de meldingstypene som gjaldt foreldre, både bekymringsmeldinger (43,6%) og episodemeldinger (32,7%). Dernest var det bekymringsmeldinger om barn (38,4%) og episodemeldinger om barn (13%), og en liten gruppe søknader om tiltak (2,7%).

Det var meldingstypen søknad om tiltak som oftest endte med tiltak, i om lag to tredjedeler av undersøkelsene, men også bekymringsmeldinger om barn og foreldre førte oftere til tiltak sammenlignet med meldinger som ikke inngikk i disse meldingstypene. Episodemeldinger om foreldre skilte seg ut ved at de ble henlagt i mer enn to tredjedeler av sakene, noe som kan ses i sammenheng med at mange av disse var meldt av politiet. Episodemeldinger om barn skilte seg ikke fra det totale utvalget når det gjaldt utfall, noe som kan ha sammenheng med at disse meldingene både inneholdt mindre alvorlige episoder om rus og kriminalitet, men også alvorligere meldingsinnhold om vold og overgrep. Vi skal i de neste avsnittene utforske ulike enkeltinnhold i meldingene nærmere, for å få mer detaljkunnskap om hvilke forhold som medvirker til at en undersøkelse blir henlagt eller fører til tiltak.

6.5 Betydningen av meldingsinnhold

For å kartlegge meldingsinnholdet i undersøkelsessakene har vi tatt utgangspunkt i de tre hovedkategoriene Barnets utvikling og behov, Foreldres omsorgskompetanse og Familie- og miljøforhold i trekantmodellen (se kapittel 3). Hver av kategoriene er igjen inndelt i underkategorier, som vi har brukt for å kartlegge det spesifikke meldingsinnholdet i undersøkelsessakene.

Tabellen 6.5 nedenfor viser både den relative forekomsten av ulike meldingsinnhold (høgre kolonne) og i hvilken grad et spesifikt meldingsinnhold ble oftere henlagt eller førte til tiltak (kolonnene i midten). Det ble gjort separate kji-kvadratanalyser for hvert spesifikt meldingsinnhold, der utfallet ble sammenlignet med alle saker som ikke hadde dette spesifikke meldingsinnholdet (ikke vist i tabellen). Vi vil starte med å gi en omtale av forekomsten av de hyppigste meldingsinnhold for hver av hovedkategoriene.

Kolonnen til høyre i tabellen viser at det totalt sett var stor variasjon i forekomsten av ulike typer meldingsinnhold knyttet til barnet, foreldrenes omsorg og familie- og miljøfaktorer. Det vanligste meldingsinnholdet knyttet til barnet var atferdsvansker, fungering i skole/barnehage og emosjonell fungering, som gjaldt for mellom 10% og 20% av barna, mens de andre meldingsinnholdene kun gjaldt for en lavere andel av barna. Det er imidlertid viktig å merke seg at for hele 60 % av barna ble det ikke registrert noen spesifikk problematikk knyttet til deres fungering.

For meldingsinnhold knyttet til foreldreomsorg var problemer knyttet til grunnleggende omsorg det hyppigste, etterfulgt av fysisk mishandling og stimulering/grensesettingsproblematikk og noe sjeldnere (manglende) beskyttelse av barnet. Disse problemene gjaldt også for mellom 10% og 20% av barna. For en tredjedel av meldingene var det ikke knyttet noe forhold til foreldreomsorg. De hyppigste bekymringene knyttet til familie- og miljøforhold var konflikter mellom foreldre, vold i nære relasjoner og foreldres rusbruk og psykiske helse. Disse forekom for mellom 15% og 19% av barna. Ingen forhold knyttet til familie- og miljøforhold gjaldt for nesten en tredjedel av barna.

Totalt sett var det få problemområder som forekom for en stor andel av barna, men heller slik at problemene var forholdsvis jevnt og tynt fordelt mellom barna. Gjennomsnittlig hadde barna omkring 1 problem pr. hovedområde, og de fleste hadde 1 eller 2 problemer (variasjon 0-8). Noe av dette kan skyldes de mange kategoriene som er brukt, og at enkelte problemer kan passe inn i flere kategorier. For hovedområdene samlet hadde barna om lag 4 problemer i gjennomsnitt (variasjon 0-20), og de to tredjedeler hadde 3 eller 4 problemer.

Tabell 6.5. Utfall i sakene etter meldingsinnhold, samletabell

Meldingsinnhold knyttet til barnet (n)	Henlagt US %	Tiltak %	Total (n=1123)
Nedsatt funksjonsevne/senutvikling (54)	59,3%	40,7%	4,8%
Psykiske problem/lidelse (106)**	47,2%	52,8%	9,4%
Kriminalitet/rusbruk (53)	64,2%	35,8%	4,7%
Atferd (201)**	50,2%	49,8%	17,9%
Fungering i skole/barnehage (149)**	47,7%	52,3%	13,3%
Emosjonell fungering (132)***	43,9%	56,1%	11,8%
Relasjoner til jevnaldrende (68)*	45,6%	54,4%	6,1%
Relasjoner til voksne (samspill) (67)**	41,8%	58,2%	6%
Konflikter med voksne (46)***	34,8%	65,2%	4,1%
Ingen (666)***	65,2%	34,8%	59,3%
Meldingsinnhold knyttet til foreldreomsorg			
Henlagt US %	Tiltak %	Total (n=1123)	
Fysisk mishandling (187)**	49,7%	50,3%	16,7%
Psykisk mishandling/omsorgssvikt (98)	60,5%	41,8%	8,7%
Seksuelle overgrep (45)	68,9%	31,1%	4%
Mangler omsorgsperson (32)	53,1%	46,9%	2,8%
Manglende oppfølging med annen tjeneste (65)	67,7%	32,3%	5,8%
Ikke møtt ved innkalling helsetjeneste (23)**	87%	13%	2%
Stimulering/veiledning/grensesetting (163)***	46%	54%	14,5%
Grunnleggende omsorg (226)	56,2%	43,8%	20,1%
Evne til å forstå av barnet (106)***	37,7%	62,3%	9,4%
Beskyttelse av barnet (122)	58,2%	41,8%	10,9%
Ingen (373)*	64,6%	35,4%	33,2%
Meldingsinnhold knyttet til familie og miljø			
Henlagt US %	Tiltak %	Total (n=1123)	
Foreldres somatiske helse (39)	64,1%	35,9%	3,5%
Foreldres psykiske helse (174)	56,9%	43,1%	15,5%
Foreldres rusbruk (195)	65,1%	34,9%	17,4%
Foreldres kriminalitet (63)	61,9%	38,1%	5,6%
Foreldre slitne/utslitt (64)***	39,1%	60,9%	5,7%
Konflikt mellom foreldre (218)	54,6%	45,4%	19,4%
Stressende livshendelser i familien (60)	50%	50%	5,3%
Vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold (210)	60%	40%	18,7%
Familiens sosiale nettverk (29)	44,8%	55,2%	2,6%
Familiens økonomi (71)	56,3%	43,7%	6,3%
Familiens boforhold (60)	71,7%	28,3%	5,3%
Familiens integrasjon i nærmiljø (16)	37,5%	62,5%	1,4%
Foreldrenes arbeidssituasjon (19)	57,9%	42,1%	1,7%
Familiens kulturelle bakgrunn (42)	61,9%	38,1%	3,7%
Ingen (335)	63,3%	36,7%	29,8%

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Det er gjort separate kji-kvadratanalyser for hvert enkelt meldingsinnhold.

Kolonnene i midten viser i hvilken grad et spesifikt meldingsinnhold ble henlagt eller førte til tiltak. Totalt sett ble 60,3% av alle undersøkelsessakene henlagt mens 39,7% førte til tiltak. Når utfallet for psykiske problem/lidelse hos barnet viser 47,2% henlagte saker og 52,8% tiltak, betyr dette at meldinger om psykiske problem førte oftere til tiltak enn når dette meldingsinnholdet ikke var til stede, og oftere enn gjennomsnittlig for alle saker i utvalget. I teksten nedenfor omtales i hovedsak signifikante funn.

For meldingsinnhold knyttet til barnet ser vi at alle enkeltforhold unntatt nedsatt funksjonsevne/senutvikling og kriminalitet/rusbruk hadde en signifikant sammenheng med utfallet av undersøkelsene. Sammenlignet med gjennomsnittet for utvalget var det en større andel av hver av enkeltforholdene som førte til tiltak. I saker der det ikke var noe meldingsinnhold knyttet til barnet i det hele, var det en mindre andel som førte til tiltak og en større andel som ble henlagt. Enkeltforholdene der størst andel av meldingene førte til tiltak var barnets konflikter med voksne og barnets emosjonelle fungering.

For meldingsinnhold knyttet til foreldrenes omsorgskompetanse var funnene mer varierende. Forhold som hadde en klar sammenheng med beslutning om tiltak var fysisk mishandling, stimulering/veiledning/grensesetting og (mangelfull) evne til å forstå barnet. Ikke møtt ved innkalling til helsetjeneste og ingen forhold knyttet til omsorgskompetanse hadde sammenheng med en lavere andel tiltak. Et alvorlig meldingsinnhold som seksuelle overgrep skilte seg ikke ut fra gjennomsnittet når det gjaldt henleggelse eller tiltak. En mulig forklaring på det kan være at barnevernet gjennom undersøkelsen ikke har kunnet bekrefte et slikt meldingsinnhold, og/eller at bekymringen for barnet syntes å være ubegrunnet.

For meldingsinnhold knyttet til familie- og miljøforhold var det kun ett forhold som skilte seg klart ut fra gjennomsnittet i utvalget. Det var foreldre slitne/utslitt, som førte til tiltak langt oftere enn gjennomsnittet. Det er verd å merke seg at en del enkeltinnhold forekom ganske sjeldent, og at det derfor kan være vanskelig å oppnå statistisk signifikante resultat selv om prosentandelene tyder på forskjeller sammenlignet med det totale antall saker.

Vi skal i seinere analyser (kapittel 9) gjøre sammenligninger av i hvilken grad det opprinnelige meldingsinnholdet ble bekreftet eller ikke gjennom undersøkelsesarbeidet.

7. Hvordan arbeider barnevernstjenesten med undersøkelsene?

Som vi har vist i den innledende delen av denne rapporten, finnes det svært lite forskningsbasert kunnskap om hvordan barnevernstjenestene gjennomfører undersøkelser. Vi har derfor ved gjennomlesing av saksdokumentene registrert en rekke arbeidsoperasjoner og aktiviteter som både kan beskrives og drøftes i forhold til prinsipper og retningslinjer for barnevernets arbeid, og som kan ha betydning for det videre utfallet i saken. I dette kapitlet presenteres derfor både kjennetegn ved undersøkelsene og hvilken betydning disse hadde for det endelige utfallet av undersøkelsene.

De ulike elementene vil bli gruppert og gjort rede for gjennom flere deltemaer som undersøkelsesplan, kontakten med foreldre og barn, hjemmebesøk og observasjoner, informasjonsinnhenting fra andre instanser, bruk av sakkyndige og tidsbruk. Hvordan undersøkelsene gjennomføres var også et sentralt tema i intervjuene med ledere og fokusgrupper med kontaktpersoner. Når vi presenterer funn relatert til de ulike temaene og arbeidsoperasjonene inkluderer vi derfor analyser av dette kvalitative materialet. Avslutningsvis oppsummerer vi funnene.

7.1 Undersøkelsesplan

I Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 5.1. heter det:

«... Barnevernstjenesten bør utarbeide en plan for undersøkelsen som gjennomgås med familien. Planen skal sikre fremdrift i forhold til frister og kommunikasjon med familien og barnet, samt barnevernstjenestens plan for innhenting av informasjon. Planen for undersøkelsen kan endre seg underveis. Familien skal i så fall informeres om dette.»

Undersøkelsesplan er altså noe barnevernstjenestene «bør» utarbeide, men ikke noe de er pålagt. Et forslag fra Lovutvalget (NOU 2016:16) om at dette er noe som «skal» lages, er ikke fulgt opp i departementets Høringsutkast til ny barnevernlov (april 2019). De foreslår en formulering i loven om at undersøkelsen «skal gjennomføres systematisk og grundig nok» og mener at det med systematisk også innebærer at undersøkelsen må skje planmessig.

I utvalget vårt fant vi at undersøkelsesplan ble brukt i vel halvparten av sakene (52,9%), med en tjenestevis variasjon fra 15,7% til 89,5% (kji-kvadrat=271.283, df=15, p<0.001). Det var oftere planer i storbytenester enn i mindre og mellomstore, i nevnte rekkefølge, og det var visse regionvise forskjeller (øst 70,3%, midt 60,7%, vest 42,6% og nord 41,1%). Det var ingen sammenheng mellom bruk av undersøkelsesplaner og utfallet av undersøkelsen.

Når det gjaldt innholdet i planene fant vi at 43,3% av planene var basert på det vi anså som standard formuleringer. Disse planene fulgte en forhåndsdefinert disposisjon der en skulle fylle inn forslag til møter med foreldre/omsorgspersoner og barn, eventuelle møter med andre tjenester, samt oversikt over hvilke instanser det skulle innhentes informasjon fra. I de fleste planene (81,3%) var det fylt inn hvem i familiene og hvilke instanser en planla å hente inn informasjon fra. I knapt halvparten av planene (47,5%) var det antydning hvilke tema som skulle undersøkes, og kun i en liten andel (16%) var det formulert spørsmål eller hypoteser som skulle belyses i undersøkelsen. Det var ofte vanskelig å registrere hvorvidt planen var utarbeidet sammen med familien. Derfor markerte forskerne «vet ikke» for 60,8% av planene. Bare i noen få planer (5,9%) kunne det fastslås at planen var utarbeidet sammen med familien.

Utarbeidelse og bruk av undersøkelsesplan var et tema som kom opp i flere av fokusgruppene og lederintervjuene. Selv om det ikke er en lovpålagt oppgave, var det i enkelte tjenester klare forventninger om at en slik plan skulle utarbeides i alle undersøkelsessaker. Dette kom fram i en av fokusgruppene, hvor deltakere fra disse tjenestene mente at om journalgjennomgangen hadde skjedd i dag, ville undersøkelsesplan ha foreligget i nærmere 100 % av sakene. Kontaktpersoner fra en annen tjeneste, mente bruken av undersøkelsesplaner hadde skutt fart etter at de hadde hatt tilsyn på grunn av høy andel fristbrudd i undersøkelsesarbeidet. Fylkesmannen hadde gitt «*påpakning*» for manglende planer. «*Da lå det vel en tanke hos Fylkesmannen at hadde man hatt det og brukt den systematisk, hadde kanskje det vært med på å unngå en del fristoverskridelser.*»

Behovet for oversikt og systematikk ble også trukket fram i fokusgrupper, for eksempel ved at planen kan bidra til kontinuitet selv om kontaktpersonen slutter eller blir sykemeldt. Enkelte deltakere mente imidlertid at en undersøkelsesplan fører til dobbeltarbeid, fordi at planlegging er noe de gjør uansett. Det ble i den sammenheng også uttalt at planene lett blir urealistiske, slik denne kontaktpersonen uttrykte det: «*Hvis man skal bruke den planen litt sånn slavisk, man må uansett endre på det underveis. Bildet endrer seg, ikke sant, så det var sjeldent at planen, når den en gang ble laget, ble fulgt til syvende og sist.*» Til slike innvendinger var responsen fra andre at en fleksibilitet var selvsagt og at den ble ivaretatt gjennom en midtveisevaluering eller i hvert fall at de var tydelige på at planen var foreløpig og kunne endres underveis.

Denne meningsutvekslingen kan knyttes til en diskusjon om undersøkelsesplaner først og fremst er et systemverktøy eller om det (i tillegg) er et verktøy for å underbygge og styrke det faglige arbeidet som skal skje i undersøkelsesfasen. I en fokusgruppe ble dette tydelig satt på agendaen med utgangspunkt i denne kontaktpersonens uttalelse:

«Jeg lager jo ikke undersøkelsesplan, av prinsipp for eksempel... Det er noe med den tanken på at du skal starte en undersøkelse med blanke ark og med åpent sinn. Du vet ikke hvor dette fører hen. Hvis du har laget en plan og presenterer det for mor og far på første samtale. Det strider på en måte imot den måten jeg tenker er riktig å jobbe da, i forhold til at man skal finne ut ting underveis, altså hvor går vi hen. Hvem skal vi snakke med, man skal ha de med på laget - sant?»

Kontaktpersonen mente planen først og fremst var et systemkrav: *«et sånt teknisk grep som er viktig for Familia, men som ikke er viktig for meg og som ikke er viktig for familien. ... Men det hender, bare for å tilfredsstille Familia, at jeg skriver planen etter at undersøkelsen er ferdig».*

En kollega responderte slik: *«Nei jeg er ikke enig i dine tanker ... Grunnen til at jeg i utgangspunktet verdsetter en plan, er for å gi foreldrene ro, oversikt og kontroll over egen sak. Og de vet hva vi har tenkt å gjøre, og når, og at vi har på en måte formidlet det. Og at de kan senke skuldrene, for da eier de på en måte sin egen sak og ser på en måte gangen i det, fremover.»*

Det sentrale temaet er altså, noe forenklet sagt, om undersøkelsesplaner er «brukervennlige». De fleste fokusgruppedeltakerne som engasjerte seg i dette temaet, mente planene bidro til åpenhet og transparens, og at det er særlig viktig når frykten for barnevernet er høy hos foreldrene.

Når vi intervjuet barnevernslederne, var undersøkelsesplaner ikke en del av intervjuguiden. To av lederne kom likevel inn på temaet da det på slutten av intervjuet ble spurt om de mente det var behov for å styrke arbeidet med meldinger og undersøkelse framover, og i tilfelle hva og hvordan. Det å få enda bedre innarbeidet i tjenesten at undersøkelsesplaner er et nyttig verktøy, var et prioritert forbedringsområde. Den ene lederen erkjente at planen ble nedprioritert i travle tider, og enkelte ganger ble utarbeidet i ettertid. Den andre lederen understreket verdien for familien med mer gjennomsiktighet i undersøkelsesfasen. *«... for disse familiene våre etterspør ingenting, de bare forholder seg til det som er. Der tenker jeg at vi kanskje kan forplikte oss litt mer.»*

Som det framgår, fant vi verken i journalgjennomgangen eller intervjuene indikasjoner på at tjenestene som deltok i vår studie la stor vekt på å utarbeide undersøkelsesplanen sammen med foreldre eller barn/ungdommer. I den grad det i det hele tatt var utarbeidet en plan, syntes praksisen i hovedsak å være at innholdet langt på vei var definert av barnevernstjenesten og at den så ble gjennomgått med familien. For øvrig kan det synes som om det er en slik praksis saksbehandlingsrundskrivet legger opp til.

7.2 Kontakt med barn og foreldre i undersøkelsen

Barneverntjenestens kontakt med barn og foreldre kan være avgjørende både for å beskytte barn mot omsorgssvikt og overgrep og for å undersøke om barnet eller familien kan ha rett til hjelp.

Gjennom journalstudien har vi kartlagt hvor mange møter barnevernstjenesten har med omsorgspersoner og barn i løpet av undersøkelsesfasen. Kontakten med barn og foreldre, ikke minst ved oppstart av undersøkelsene, var også et sentralt tema for ledere i intervjuer og kontaktpersoner i fokusgrupper. Vi presenterer funnene samlet nedenfor.

Et hovedfunn var at jo mer omfattende kontakt mellom barnevernet og familien jo oftere ble undersøkelsen konkludert med tiltak. For hele utvalget på 1123 saker var det i gjennomsnitt 2,9 møter med foreldrene, med en tjenestevis variasjon fra 2 til 3,8. Antallet møter på tvers av tjenester varierte fra 0 til 18, og det var gjennomsnittlig flere møter i sakene som endte med tiltak (3,6 møter) enn i sakene som endte med henleggelse (2,4 møter). Hva som er et tilstrekkelig omfang av kontakt kan være vanskelig å vurdere, samtidig som det er rimelig å tenke seg at mer kompliserte saker krever flere møter. I en undersøkelsesplan er det ofte satt opp et møte med foreldre for å gjennomgå meldingen, ev. et nytt møte for å drøfte nærmere informasjonsinnhenting og et møte avslutningsvis for å oppsummere arbeidet og vurderingene i saken. En gjennomsnittlig møtefrekvens med foreldre på 2,9 kan trolig vurderes som forsvarlig for å få gjennomført en forholdsvis enkel undersøkelse, mens så snart det blir mer kompliserte forhold som skal undersøkes vil antallet møtepunkter trolig måtte økes.

Det var i gjennomsnitt 1,4 møter med barnet i løpet av undersøkelsen når vi ser på hele utvalget under ett (variasjon 0-14 møter), og en tjenestevis variasjon fra 0,9 til 2 møter. Flere møter med barnet førte oftere til tiltak. Her er det viktig å merke seg at det vi registrerte var «hvor mange ganger har noen fra barnevernet møtt barnet i løpet av undersøkelsen?» Antallet møter med barna er med andre ord ikke ensbetydende med samtaler, men inkluderer tilfeller der barnet har vært til stede ved møter med foreldrene eller ved hjemmebesøk. Vi registrerte imidlertid også om det var snakket med barna i undersøkelsesfasen, og det var tilfelle for 60,5% av barna. Med tanke på at alle barn over 7 år og yngre barn som er i stand til det skal snakkes med hvis det ikke er gode grunner for å la være (Bvl §§ 1-6, 6-3), synes dette funnet å være overraskende lavt. Vi har undersøkt alderen på de barna som ikke er snakket med og funnet at nesten halvparten av barna det gjaldt var fra 6 år og eldre, og 15,6% av barna var 13 år og eldre.

I fokusgruppene med kontaktpersoner skapte funnene vedrørende samtaler med barn reaksjoner. En utbredt tilbakemelding på tallene var at praksis hadde endret seg i etterkant av perioden våre data var hentet inn fra (1,5-4 år før fokusgruppeintervjuene). Slik disse to kontaktpersonene uttrykte det:

Kontaktperson 1: «Ja. Vi tror jo også at det er veldig endret nå i forhold til hva det var for noen år tilbake. For sånn som å snakke med barn nå. Det gjør vi så å si med alle. Hvis ikke vi gjør det, så er det veldig god grunn til å ikke gjøre det. Det kan for eksempel være hvis BUP

har veldig hyppig oppfølging og det vil være direkte skadelig at vi kommer inn som en ny fremmed for å snakke med barn. Men vi snakker med alle barn nå egentlig.»

Kontaktperson 2: «Det er avvik. Hvis ikke vi snakker med barna, så skal vi journalføre de vurderinger som er gjort.»

Både ut fra det som formidles av barnevernsarbeiderne og ut fra den generelle understreking av barns deltakelse og involvering de senere årene ("Forskrift om medvirkning og tillitsperson," 2014; NOU 2016:16), ville det vært grunn til å tro at samtaler med barna forekommer i sterkere grad. Samtidig kan det være at de ansatte undervurderer hvor ofte de finner grunner til å unnlate slike samtaler. Dette temaet blir nærmere belyst i prosjektets delrapport 5.

7.2.1 En god undersøkelse er lik «relasjon, relasjon, relasjon»

Hva som er kvalitet og hva som er vesentlige forutsetninger i undersøkelsesarbeidet var tema både i fokusgrupper med kontaktpersoner og intervju med ledere. «Relasjonskompetanse» var et nøkkelord i denne sammenhengen. Flere var opptatt av at den vesentlige relasjonsbyggingen som skjer i undersøkelsesarbeidet er en form for usynlig arbeid: «Jeg tror det er mye bra arbeid som på en måte ikke vises i journalene». Og samtidig er det avgjørende for å skaffe et godt nok grunnlag for å fatte beslutninger i saken. En kontaktperson sa det slik:

«Jeg tenker først og fremst relasjon. Relasjon, relasjon, relasjon. Det er så sykt viktig hvis jeg skal få riktig informasjon, spesielt i de sakene som kommer igjen og igjen. Hvorfor får jeg ikke denne informasjonen? Hvorfor klarer jeg ikke å finne ut av det? Så jeg opplever at det å komme i posisjon til å få gode samtaler rundt familiesituasjonen deres blir viktig. Så jeg bruker ganske mye tid på det.»

Det som skjer i møter med de involverte er med andre ord viktig for å skape fremgang i prosessen. Relasjonsbygging innebærer å tilstrebe et samarbeid med familien, basert på respekt, forståelse og ydmykhet, slik denne lederen uttrykte det:

«Det jeg tenker, det er det å være i dialog. For vi legger veldig stor vekt på å være i dialog med foreldre. Og på det å møte med respekt og ydmykhet i forhold til at de fleste som kommer her, er i en veldig vanskelig livssituasjon. Og vi skal samarbeide så langt som vi virkelig bare kan. Og ikke være litt sånn strenge og moralis... – altså vi vil ikke ha den typen ... tilnærming til folk som har det vanskelig.»

Ut over å få saken godt opplyst er det for kontaktpersonene ofte viktig å legge et grunnlag for det tiltaksarbeidet som mange av familiene skal starte på. Prosessen fra å etablere kontakt, forstå situasjonen, sikre et godt beslutningsgrunnlag og kunne gå videre til tiltak, er krevende, men tilfredsstillende når det lykkes:

Kontaktperson 1: «Det som kjennetegner en god undersøkelse er vel at du kan sende den fra deg med god samvittighet. Der har jeg funnet ut hva problematikken er, og jeg tror at tiltaket er det som skal til for å kunne hjelpe dem.»

Kontaktperson 3: «Og det å kjenne at en har gjort et godt stykke arbeid, fått til en relasjon, det er mennesker vi holder på med, og unger. Det å kjenne at man har et stykke arbeid man gjør fra A til Å (...).»

Kontaktperson 2: «Men jeg har merket en kolossal endring på når undersøkelsene blir hastet og du vinner egentlig ikke ved å treffe foreldrene, du kommer ikke i noen kontakt med dem. Da gir det ikke noen god følelse. Selv om du ikke skal ha noen relasjon for å kunne drive tiltaksarbeid, så skal du starte med en relasjon til et inntaksarbeid. Du skal forsikre dem og jobbe med dem.»

Å «forsikre dem», som den siste kontaktpersonen uttrykte, er en særlig utfordring for ansatte i barnevernstjenesten. Skepsis og utrygghet skal i beste fall erstattes med tillit og trygghet slik disse to lederne uttrykte det:

«Ja, jeg tenker at det vi har fokus på og er gode på: De på undersøkelse, de er ekstremt trygge på seg selv. Og de møter så mye utrygghet (...) men akkurat undersøkelsesarbeidet, og det å ta inn folk som kommer og har blitt ... De føler de er meldt til barnevernstjenesten, de er liksom «anmeldt», er det noen som bruker, at de er anmeldt til barnevernstjenesten. Det sier jo litt om temperaturen og følelsen. Da må jeg ha folk som kan ta imot, roe ned, jobbe godt, prøve å trygge for å komme til kjernen i hva vi kan hjelpe til med her. Vi skal ikke bare sjekke og kontrollere, vi skal hjelpe til; det er det som er målet. Det tenker jeg at det har vi veldig stort fokus på.»

«For å klare å få familien til å ta imot tiltak, så må jo familien ha en viss tiltro til barnevernstjenesten. Så det å jobbe med relasjon, å ha fokus på at her skal vi prøve å få til en relasjon, her skal vi ikke gå inn i noen krig eller ... her prøver vi å gjøre det vi kan for å ... så tenker jeg at det kan være med på å øke sjansen for at de tar imot tiltak som en tenker er nødvendige.»

Både leder og kontaktpersoner understreket i ulike intervju at det tar tid å bygge trygghet og tillit og at de strever med å lykkes med det innen de tre månedene de har til rådighet for undersøkelsen:

Leder: «Erfaringen vår er at vi får til noe i undersøkelsen, men erfaringene våre er at de er for utrygge på oss til å si ja. Det gjør de gjerne senere, når de har gått over til tiltak. Men de må først bli trygge på at vi har gode intensjoner, på en måte.»

Kontaktperson: Barna de bruker jo tid på å ville fortelle til deg (...) Men vi har et lovverk som sier at det skal vi ha fått unna om tre måneder. Det er ikke sikkert går (...) Det å bygge tillit til et barn tar jo tid.»

De barnevernansatte vi har intervjuet synes å prioritere relasjonsarbeidet høyt i undersøkelsesfasen, fra første kontakt til tiltak er vedtatt eller saken henlagt. Funnene er i tråd med hva andre finner, også når de som er i «den andre enden av relasjonen», foreldrene formidler sine erfaringer (jfr. Kildedal et al., 2011) Å etablere tillit, trygghet, samarbeid og motivasjon og samtidig utøve den myndighet som er tydelig i undersøkelsesfasen, er svært utfordrende. Dette blir også utdypet når vi ser nærmere på hva informantene mener er vesentlig kompetanse i undersøkelsesarbeidet (kapittel 15).

7.3 Hjemmebesøk og observasjoner

Vi har registrert antall hjemmebesøk og hvorvidt det har vært foretatt observasjoner i sakene. Kriteriet for at observasjoner var gjennomført var svært vidt og medførte at observasjon ble registrert både om det var notert generelle eller mer spesifikke observasjoner i dokumentene. Ledere og kontaktpersoner hadde også betraktninger om bruken av disse virkemidlene, noe vi inkluderer i teksten nedenfor. Totalt sett hadde høyere bruk av hjemmebesøk og observasjoner sammenheng med hyppigere tiltak.

Det var gjennomført hjemmebesøk i 54,3% av undersøkelsene. I gjennomsnitt var det 0,8 hjemmebesøk pr. undersøkelse med en variasjon fra 0 til 12. Mellom tjenestene varierte andelen undersøkelser hvor det var gjennomført hjemmebesøk fra 32 % til 74 %.

Blant de sakene der undersøkelsen konkluderte med tiltak var det hjemmebesøk i 63,1 %. Dette var signifikant oftere enn i de henlagte undersøkelsessakene (48,6%). På den annen side var det en tredel av undersøkelsene som konkluderte med tiltak, der det ikke var foretatt hjemmebesøk.

Tallene står noe i kontrast til det umiddelbare budskapet fra så vel kontaktpersoner som ledere som er intervjuet. Når vi i lederintervjuene kom inn på temaet hjemmebesøk, var den generelle responsen at hjemmebesøk er noe man gjennomfører i alle undersøkelser. En leder svarte slik på spørsmålet:

«Ja. Det skal begrunnes hvis en ikke har det [hjemmebesøk], ja. Det skal det. Det er på en måte barnevernet som kan dra hjem til folk og se hvordan de har det. I lovens navn, holdt jeg på å si. Så det er et viktig prinsipp, det at vi skal på hjemmebesøk.»

Denne lederen peker på barnevernstjenestens spesielle mandat og dermed rett til å se hvordan familier har det hjemme. En annen sier det slik: *«Jeg tenker at det nå ikke er gangbar mynt å si at man ikke gjennomfører hjemmebesøk i undersøkelser. Det må være unntakene.»*

Men det er altså unntak, og unntaket gjelder særlig når undersøkelsen omhandler ungdom:

«Og så er vi ofte på hjemmebesøk, men ikke alltid. Hvis det er snakk om en kriminell ungdom for eksempel, eller en ungdom som røyker hasj og er litt ufin med politiet, disse atferdssakene som ikke er altfor alvorlige. Så er det ikke alltid at vi tenker at vi trenger å dra på hjemmebesøk når ikke bekymringen handler om hjemmeforholdene.»

Når det gjelder ungdom, kan det heller være aktuelt å ta en eller flere ekstra samtaler enn å gå på hjemmebesøk, mente en kontaktperson. Som en annen sa: *«Føler når du kommer til en 16-åring at det blir litt sånn kaffeslabberas i sofaen.»*

Tallene fra journalgjennomgangen bekreftet at andelen hjemmebesøk varierte med barnets alder.

Mens hjemmebesøk ble gjennomført i tre fjerdedeler av undersøkelsene der barna var under 1 år, inngikk det i kun tre av ti undersøkelser vedrørende ungdom over 15 år. Hva som gjør det mindre aktuelt med hjemmebesøk i saker vedrørende ungdom, framstår uklart. Er det fordi saken er mindre alvorlig, eller er det fordi det er mindre viktig å møte foreldre og ungdom sammen, og erfare samspill og kommunikasjon mellom dem?

Hensikten med hjemmebesøk i undersøkelsesfasen er generelt sett et sentralt spørsmål, slik også Lurie og kolleger (2018) påpeker. Ikke minst sett i lys av den utrygghet og skepsis mange familier signaliserer når de skal undersøkes av barnevernet. Flere ledere var opptatt av formålet. En barnevernleder sa det slik: *«Ja, det med hjemmebesøkene, for eksempel, det må være veldig tydelig i forkant. Hvorfor gjør vi det, og hva får vi ut av det»*. Og en annen mente at dette er et tema der det er behov for økt bevisstgjøring: *«Jeg vet for eksempel at kanskje det kan være et tidspunkt hvor vi skal begynne å snakke om hva vi gjør på hjemmebesøk, hva er det vi ser etter.»*

Fra intervjumaterialet var det tydelig at det viktigste, eller vanligste, formålet med hjemmebesøkene var å observere samspillet mellom barna og de voksne. I vel en fjerdedel av undersøkelsene (26,5%) var det gjennomført en eller annen form for observasjon av samspillet mellom barnet og foreldrene i hjemmet. Mellom tjenestene varierte bruken av observasjon fra 6,3% til 49,1% av sakene.

I en fokusgruppe var det en oppfatning av at det var mindre fokus på observasjoner enn tidligere:

Kontaktperson 1: «Jeg synes vi hadde både flere hjemmebesøk og mange observasjoner. Det synes jeg. Vi brukte mer tid på hjemmebesøkene.»

Kontaktperson 2: «Man skulle trodd vi klarte flere ting samtidig, og det gjør vi absolutt, men det er barnesamtalene som har fått fokus. Hjemmebesøk og observasjoner har blitt litt, forstå meg rett, glemt. Nå skal vi snakke med ungene, og det må vi få gjort, og jeg er enig i at det er viktig, men tiden har forandra seg litt.»

Kontaktperson 1: «Ja, også har du den tiden du har.»

Kontaktperson 2: «Ja, vi har det. Vi har også vanskelige dager. Har du et hjemmebesøk kan du på en måte si "check" hjemmebesøk, men det har vært en veldig lang dag for ungene, for oss, for foreldrene. Snart må man begynne med kveldsstell, så man er mest bare innom og sier hei, og runder av med noen setninger. Det blir ansett som et hjemmebesøk, men egentlig var det mer å bare treffe dem i tjue minutter. Det blir ikke mye hold i det man ser, man ser mye, men ...»

Kontaktpersonene pekte på at hjemmebesøk og observasjoner, ikke minst kvaliteten på disse, kan bli en salderingspost innenfor tidsrammen for undersøkelser. Verdien av observasjonene blir da et viktig tema, og kontaktpersonene diskuterte dette ved å være innom flere spørsmål; kan man stole på det man observerer? Hvor mange og lange hjemmebesøk er nødvendig? Hva gjør vi når vi observerer? Og har barnevernsarbeidere den nødvendige kompetansen til å gjennomføre, tolke og vurdere observasjoner?

Kontaktpersonene hadde også fokus på hvor «kunstig» situasjonene ved observasjon kan være:

«Men det blir fryktelig oppkonstruert fordi når vi kommer på hjemmebesøk, da er det for det første rimelig strigla og foreldrene oppfører seg ... Jeg vet ikke om dere har lest den siste boka til BarnevernsProffene om hjemmebesøk, det som skrives der? Aldri opplevd at mamma har oppført seg sånn før. Aldri.»

I ungdomssaker er dette særlig fremtredende som beskrevet av denne kontaktpersonen: *«Hvis vi, som sagt, kommer på hjemmebesøk og får en 14-åring til å liksom sitte i stua når de har lyst å gå på rommet å spille Fortnite eller dra ut, det blir feil da.»*

Hva betyr det så å observere? Og hva betyr det når det inngår som en del av hjemmebesøk? I rapporten fra Helsetilsynets gjennomgang av 106 saker som har gått til fylkesnemnda (Helsetilsynet, 2019), er de inne på temaet. Når de leste notater/rapporter etter hjemmebesøk fant de at det sjelden var planlagte og strukturerte observasjoner, men at det kunne foreligge relativt detaljerte referater. De påpeker at det var utydelig hvordan barnevernstjenesten tolket og vektla det de hadde observert, og at det var utydelig om og hvordan observasjonene var tatt opp med familien.

Også fra fokusgruppeintervjuene fant vi uttalelser som gir grunn til å reise spørsmål om hvordan det som observeres forklares for familien, gjennomføres og brukes i ettertid. Denne ordvekslingen illustrerer dette, der fokusgruppen diskuterer med utgangspunkt i tall for hvor mange hjemmebesøk og observasjoner som ble gjennomført i deres (to ulike) tjenester:

Kontaktperson 1: «Det er ikke alltid jeg tar en sånn observasjon av samspillet. Men selvfølgelig ser jeg, og jeg er jo på jobb, jeg er fagperson, så jeg får med meg ting. Men jeg registrerer nødvendigvis ikke på et vanlig hjemmebesøk, hvor jeg bare har kjent på stemningen, sett litt hvordan de er sammen, så er det ikke liksom observasjon av samspill. Da (når det skal gjennomføres observasjon) er det mer slik at jeg avtaler med foreldrene at vi skal ha en observasjon. Det blir litt sånn.»

Kontaktperson 2: «Vi kaller det jo hjemmebesøk.»

Kontaktperson 3: «Ja, for det er jo noe med at det høres litt mindre farlig ut, enn en observasjon. Vi ønsker å se hvordan er det på ettermiddagen når barna kommer hjem fra skole og barnehage og dere skal spise middag og det er en vanlig ettermiddag. Det er måten vi forklarer det på, istedenfor å si at det er observasjon av samspill. For det er skummelt for mange foreldre.»

Kontaktperson 2: «Det vi og sier er at vi vil snakke med ungene deres. Derfor kommer vi på hjemmebesøk først, slik at ungene kan få se oss, hilse på oss, og dermed ikke trenger å være så nervøse den dagen vi faktisk skal ha en samtale, av den typen avdekkende.»

Kontaktperson 3: «De skal ha sett oss og hilst på oss først.»

Kontaktperson 2: «Ja, og kanskje vi sier at vi skal komme innom de på skolen på onsdag og treffe de. Hva tenker de om det. Og jeg gleder meg til å treffe deg. Det blir ... det er litt av det som gjør at vi pleier å ha tidlig hjemmebesøk i undersøkelsesfasen. Vi skal ha en kontakt, vi danner oss en kontakt med ungen før vi innhenter informasjon.»

Kontaktperson 1: «Men det der tallet (fra forskerens powerpointpresentasjon). Jeg tenker kanskje at det stemmer litt, for jeg tar ikke samspillsobservasjon i alle mine saker. Men jeg holder jo på med Care Index (eng.), så jeg filmer jo og forbereder det veldig. Det blir veldig sånn, dette er en samspillsobservasjon, jeg vet hva jeg er ute etter. Men når jeg er på hjemmebesøk skriver jeg kanskje bare «familieatmosfære:» og så skriver jeg litt. At jeg så dette og vurderer at det så trygt og godt ut, eller jeg så at sånn og sånn. Men at jeg ikke titulerer det en samspillsobservasjon.»

Kontaktperson 4: «Jeg tror du er inne på noe der. At når det har vært kalt observasjon så har det vært veldig sånn at vi har avtalt fokus på forhånd og det er avtalt med foreldrene at vi kommer hjem og skal se dere i en måltidsituasjon og en lekesituasjon eller. Og vi skal se etter sånn og sånn. At da er det mer metodisk forberedt.»

Kontaktperson 1: «Men vi utfører jo mange flere observasjoner enn de tallene tilsier. Men at det er kanskje på andre ting enn bare samspill.»

Å tråkke over dørstokken til familier og å gjøre seg opp meninger om hvordan livet er i ulike familier basert på få (oftest ett) «besøk», er en oppgave med mange dilemma og utfordringer, slik disse to kontaktpersonen uttrykte det, i hver sin fokusgruppe:

«Jeg tenker at samspill observerer vi hele tiden når vi har barn og foreldre sammen, eller foreldrene sammen. Samspillet med foreldrene, uten at vi nødvendigvis kaller det det. Det er nok det med at vi ikke er flinke nok til å dokumentere det, hva vi faktisk driver på med. Slik som dere sier, at det må tydeliggjøres. At egentlig lurer vi de litt. De tror vi bare skal hjem på et koselig kaffebesøk, men vi sitter her og får med oss og observerer. Men det står alltid i sluttrapporten. Der skriver vi alltid fra hjemmebesøk om hva vi har sett og om vi har vurdert ting. Så må du vurdere da, for det er ganske inngripende, i forhold til bekymringa. Jeg tenker at i de alvorligste sakene så er det på sin plass kanskje å ha det. Men hvis det handler om helt andre ting så tenker jeg at det er å gå over en strek.»

Å bruke hjemmebesøk og observasjoner i undersøkelsesarbeidet kan derfor tenkes å kreve høy bevissthet om formål, kontekst og utbytte.

7.4 Informasjonsinnhenting fra andre instanser

Undersøkelser innebærer å samle, organisere og analysere informasjon. Ved siden av møter og samtaler med dem saken gjelder, er innhenting av opplysninger fra ulike instanser som har kjennskap til familien en sentral oppgave i undersøkelsesfasen. Det finnes flere lovregler og retningslinjer som regulerer barnevernstjenestenes informasjonsinnhenting og andre instansers informasjonsplikt- og rett overfor barnevernet; for eksempel om pålegg om å utgi informasjon, og om når samtykke fra foreldre og større barn er nødvendig og ikke nødvendig. Vi har ikke samlet eksakte data om hvordan reglene for informasjonsinnhenting har blitt praktisert, men vi har registrert hvilke instanser det var innhentet informasjon fra. Et hovedinntrykk er likevel at barnevernstjenesten var nøye på å få foreldres samtykke til å anmode om informasjon fra aktuelle instanser. I flere tjenester ble dette gjort samtidig med gjennomgangen av undersøkelsesplanen. Foreldrenes underskrift på undersøkelsesplanen inkluderte dermed også skriftlig samtykke. Det var sjeldnere vi så at samtykket

omfattet hvilke temaer de aktuelle instansene skulle gi opplysninger om. I enkelte tjenester registrerte vi også en praksis der det ble sendt standardiserte forespørsler til instansene. Det vil si skjema med en liste spørsmål, i noen tilfeller med en merknad om at instansen kunne svare på det som var relevant. Listen kunne inneholde inntil 25 spørsmål, og i enkelte tjenester syntes de å ta utgangspunkt i lister som Kvello (2015) har utarbeidet.

Vi vil først vise en detaljert oversikt over hvilke enkeltinstanser og kategorier av instanser det ble innhentet informasjon fra (tabell 7.1). Deretter viser vi hvilken betydning informasjon fra ulike kategorier meldingsinstanser hadde for utfallet av undersøkelsen (tabell 7.2) og til slutt en tabell som viser omfanget av innhentet informasjon pr. barn (tabell 7.3).

Tabell 7.1. Hvilke instanser er det innhentet informasjon fra i undersøkelsen (US)? N=1123.

Kategori instanser	Informasjon fra minst 1 instans	Enkeltinstanser	Info fra i US % (n)
Barnevern	6,5%	Barnevernvakt	0,9% (10)
		Statlig barnevern/annen BVT	5,3% (59)
		Besøks-beredskapshjem	0,7% (8)
Skolesektor	64,6%	Skole	45,1% (507)
		PPT	9,3% (104)
		Barnehage	20,1% (226)
Helsesektor	63,8%	Helsestasjon/skolehelsetjeneste	37,8% (424)
		Fastlege	37,4% (420)
		Andre kommunale helsetjenester	10% (112)
		Psykisk helsevern barn/unge	12,2% (137)
		Spesialisthelsetjeneste/sykehus, rus/psykiatri voksne	15,1% (170)
Politi/justissektor	32,4%	Politi/lensmann	30,2% (339)
		Asylmottak/innvandrers-institusjon	1,8% (20)
		Namsfogd, tingrett, advokat,	0,4% (4)
		Barnehus	0,6% (7)
Sosialektor	17,4%	NAV	11,5% (129)
		Familievernkontor	5,6% (63)
		Krisesenter	1,1% (12)
Andre	1,4%	Prest, menighet	4% (4)
		ATV, SMISO, senter mot tvangsekteskap, koranskole	0,8% (9)
		Folkeregister	0,3% (3)
Ingen informasjon	14,5%		14,5% (163)

Når vi ser på enkeltinstanser, fant vi at det ble hyppigst innhentet informasjon fra skole (45%), helsestasjon/skolehelsetjeneste (37,8%), fastlege (37,4%) og politi (30,2%), mens det noe sjeldnere ble innhentet informasjon fra barnehage (20,1%), spesialisthelsetjeneste voksne (15,1%), psykisk helsevern barn og unge (12,2%) og NAV (11,5%). Det er imidlertid viktig å påpeke at meldinger fra barnehage gjelder barn under skolealder, og for barn under 6 år fant vi at det ble innhentet informasjon fra barnehage for mer enn halvparten av barna. Fra andre enkeltinstanser ble det innhentet informasjon i inntil 10% av sakene, men oftest lavere. Det er også interessant å merke seg at i en såpass stor andel av sakene som 14,5% fant vi ikke at det ble innhentet informasjon fra noen andre enn familien. At skole/barnehage og helsestasjon/skolehelsetjeneste var hyppige informasjonsgivere til barneverntjenesten virker rimelig utfra de førstnevntes kontakt med barn flest, og at det for en del barn med problemer blir formidlet kontakt fra skolen til helsesøster. Det er også flest barn i skolealder i utvalget. Det kan synes mer uventet at det for såpass høy andel barn ble innhentet informasjon fra fastlege.

Når vi grupperte enkeltinstansene i seks kategorier (informasjon fra minst en enkeltinstans i hver kategori) fant vi at det ble innhentet informasjon fra skolesektor og helsesektor i nesten to tredjedeler av sakene. Fra politi/justissektor, sosialsektor og instanser tilhørende kategorien barnevern ble det innhentet informasjon langt sjeldnere. Vi benyttet denne kategoriseringen av instanser til å undersøke om det var forskjeller i utfallet av undersøkelsen, avhengig av hvem det var innhentet informasjon fra. Vi gjennomførte separate analyser for hver kategori enkeltinstanser og sammenlignet med beslutningsprofilen for hele utvalget (og når det ikke var innhentet informasjon fra denne instansgruppen) (tabell 7.2).

Tabell 7.2. Informasjonsinnhenting etter kategorier enkeltinstanser og utfall i saken, samletabell.

Kategorier enkeltinstanser	Henlagt US %	Tiltak %
Totalt (1123)	60,3% (677)	39,7% (446)
Barnevern (73) **	43,8%	56,2%
Skolesektor (726) **	56,9%	43,1%
Helsesektor (717) ***	55,8%	44,2%
Politi/justissektor (364)	58,8%	41,2%
Sosialsektor (195) **	51,3%	48,7%
Andre (16)	56,3%	43,8%
Ingen (163) ***	73,6%	26,4%

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Separate analyser for hver kategori enkeltinstanser.

Det generelle bildet viste at det var en sammenheng mellom innhenting av informasjon fra ulike instanser og økt sannsynlighet for at undersøkelsen endte med tiltak. Unntakene var politi/justissektor og andre instanser, der det ikke var signifikante forskjeller. De høyeste forekomstene av tiltak var når informasjon var hentet fra instanser i kategorien barnevern eller sosialsektor. At informasjon fra ulike barneverninstanser ble vurdert som betydningsfull for tiltak virker rimelig, mens det kanskje var mer uventet at informasjon fra sosialsektoren bidro til å utløse tiltak såpass ofte. På den andre siden er instanser som NAV og familievernkontor tjenester for grupper med særlige behov, i motsetning til instanser innen skole og helse som langt på vei har kontakt med alle barn og familier. Det kan også bety at barnevernet tar på alvor familiens totale situasjon, og ikke bare problemer knyttet til barnas fungering.

I tabell 7.3. nedenfor viser vi hvor mange instanser det ble innhentet informasjon fra for hvert barn. Vi fant at det i gjennomsnitt var innhentet informasjon fra 2,5 instanser pr. barn, med en variasjonsbredde fra 0-9 instanser. Det var også en signifikant forskjell mellom antall instanser det var innhentet informasjon fra og utfallet i saken. Mens det i tiltakssaker var innhentet informasjon fra 2,8 instanser var tilsvarende tall for henlagte saker 2,2. Mer informasjon førte altså oftere til tiltak.

Tabell 7.3. Antall instanser som det ble innhentet informasjon fra pr. barn.

Antall instanser	% (n)
0	14,5% (163)
1	18,9% (212)
2	19,1% (215)
3	19,8% (222)
4	14,9% (167)
5	8,2% (92)
6	3,2% (36)
7	1,2% (14)
8	0,1% (1)
9	0,1% (1)

7.5 Bruk av familieråd, nettverksmøter og tester i undersøkelsesarbeidet

I utvalget fant vi at kun 9 familieråd var blitt registrert gjennomført i løpet av undersøkelsesperioden på 2,5 år (2% av tiltakene), og 12 nettverksmøter (3% av tiltakene). Med tanke på at dette er

anbefalte metoder for å fremme brukermedvirkning og for å mobilisere ressurser rundt barnet og familien, synes dette å være et lite antall. Når det gjelder familieråd, er det bygget opp et landsomfattende apparat for å styrke bruken av metodikken, både med ressursbanker av koordinatortjenester og opplæring av barnevernsansatte. Ifølge barnevernsstatistikken var det i 2018 gjennomført 1986 familieråd og 550 nettverksråd, men metodene er her oppført som tiltak. Våre funn kan indikere at det er langt mindre vanlig å benytte familieråd i undersøkelses- enn i tiltaksfasen.

Når det gjaldt referanse til bruk av tester for vurdering av barnets fungering, foreldre-barn-samspill, tilknytning, foreldrefungering, evnetester etc. var dette sjeldent forekommende, med en høyeste forekomst for IQ-test (16), Euro-ADAD (7) og WMCI (4). Vi har ikke informasjon om det var barneverntjenesten selv eller andre instanser som hadde gjennomført testene.

7.6 Bruk av sakkyndige i undersøkelsesarbeidet

I 23 undersøkelsessaker (2%) hadde barneverntjenesten benyttet seg av muligheten til å engasjere en sakkyndig for å utrede sider av saken. De 23 sakene var fordelt på 10 av de 16 barneverntjenestene som inngikk i utvalget.

Barnevernslederne ble i intervjuene spurt om bruken av sakkyndige i deres tjeneste. Som på flere andre spørsmål om praksis, svarte mange ledere i første omgang relativt absolutt også på direkte spørsmål om sakkyndige, - og da var svaret at dette var noe deres tjeneste aldri eller svært sjelden benyttet seg av: «Det tror jeg faktisk ikke jeg har vært borti, det med at man hyrer inn en sakkyndig, for eksempel en privatpraktiserende psykolog, i undersøkelser. Det gjør vi jo ikke.», «Nei. Jeg har ikke brukt sakkyndige etter at jeg begynte å jobbe her.», «Nei. Bare når det er pålagt av nemda.», «Sakkyndige skal vi bruke minst mulig av ulike grunner, kanskje særlig økonomiske.»

Denne type klare svar ble imidlertid, for flere ledes vedkommende, noe nyansert i neste omgang. Da forklarte de at det var enkelte spesielle saker der det kunne komme på tale. Det gjaldt for eksempel saker der psykisk sykdom var et sentralt tema i vurdering av omsorgsovertakelse, og i enkelte saker med høyt konfliktnivå mellom foreldrene. En leder sa det slik:

«Det er gjerne i de sakene der det er mye psykiatri. Og i vanskelige saker med foreldrekonflikter, der vi blir usikker på om foreldrekonflikten er så stor at det faktisk går så utover omsorgsutøvelsen at vi må vurdere omsorgsovertakelse.»

Flere understreket at det var sjelden sakkyndighetsutredning i nye undersøkelsessaker. Sakkyndige engasjeres fortrinnsvis i saker som har gått over tid, og der det er forhold «vi ikke får tak på», som en sa. En annen leder utdypet dette poenget:

«Og da er det viktig å si noe om at det ofte er saker der vi enten har en lang kjennskap til saken fra før, og det står på stedet hvil og det går liksom ikke framover. Da lurer vi litt på om det er noe vi ikke ser her, er det noe vi ikke får greie på, er det noe vi ikke går dypt nok inn i? Da engasjerer vi en sakkyndig. Det er veldig sjelden vi setter sakkyndig inn i nye saker. Vi prøver oss først selv. Jeg snakker om store komplekse saker der vi har hatt flere undersøkelser, men det ser ikke ut til at tiltaket virker og det ser ikke ut til at det går noe særlig framover, da engasjerer vi en sakkyndig.»

Lederne syntes å mene at det over tid har skjedd en endring i retning av mindre bruk av sakkyndige. Og som i ovennevnte sitat; at de mente tjenesten selv burde inneha kompetanse til å gjøre omsorgsvurderinger. En leder i en større tjeneste beskrev det slik:

Leder: «Men det er sjelden vi henter for eksempel sakkyndige, psykolog for eksempel. Vi har psykologer på enheten også. Så de kan vi jo bruke. Men det er sjelden vi leier inn noen for å ta en hel undersøkelse for eksempel. For ti år siden så gjorde vi det i nesten alle vanskelige saker.»

Intervjuer: «Så det er rett og slett en stor endring?»

Leder: «Ja, absolutt.»

Intervjuer: «Og det har med at dere har psykolog i enheten å gjøre?»

Leder: «Ja, og så tror jeg jo det handler om at barnevernskonsulentene har fått en høyere – Jeg har egentlig lyst til å si status, men det er ikke det jeg mener ... En tyngde da, større tyngde enn det vi hadde for 15 år siden. Hvis jeg var i en nemnd for eksempel og det kom en sakkyndig og sa imot meg, så hørte man jo på han eller henne med en gang, det gjør man ikke i dag.»

Landsdekkende tall fra Barnesakkyndig kommisjon (Barnesakkyndig kommisjon, 2019), der alle sakkyndighetsutredninger skal kvalitetssikres, bekrefter at det de senere årene har blitt stadig færre sakkyndighetsutredninger i barnevernstjenesten. Fra 2014 til 2018 var reduksjonen på 25%. I Helsetilsynets gjennomgang av 106 saker som er behandlet av Fylkesnemnda (akuttsaker og saker om omsorgsovertakelser) ble det innhentet sakkyndig utredning i 14 saker, et tall Helsetilsynet anser som overraskende lavt (Helsetilsynet, 2019). I tråd med lederne uttalelser, fant de at det ble benyttet sakkyndig i saker med høyt konfliktnivå, eller «der barnevernstjenesten av andre grunner ikke kommer i posisjon til å gjøre en god kartlegging» (s. 88). Barnesakkyndig kommisjon mener det er uklart hva nedgangen skyldes, men mener i likhet med lederne, at økt kompetanse i barnevernstjenesten kan være en forklaring.

7.7 Tidsbruk i undersøkelsesarbeidet

Som kjent skal en melding undersøkes snarest og innen en uke, mens en undersøkelse normalt skal gjennomføres innen 3 måneder. Til tross for at antall meldinger og undersøkelser har økt betydelig over år, gjennomføres stadig flere undersøkelser innenfor tidsfristen på tre måneder, som vist i kap.

2. I 2018 var andelen undersøkelser som overskred tidsfristen 13% på landsbasis. I perioden 2015-2017, som vårt materiale er hentet fra, var andelen på 15%.

I saksbehandlingsrundskrivet er det gitt nærmere presiseringer om hvordan tidsbruken skal regnes (se kap. 2.2.). Det er særlig viktig å merke seg at tidsfristen for en undersøkelsesperiode løper fra det tidspunktet barnevernstjenesten har besluttet om meldingen skal henlegges eller gå videre til undersøkelse. Både i Familia og i Acos var det adskilte registreringer for start melding, melding avklart, start undersøkelse og undersøkelse avsluttet. Dette gjorde det mulig å registrere at det i mange saker kunne gå flere uker fra meldingen var avklart til undersøkelsen ble registrert som påbegynt. I journalstudien hadde vi derfor to spørsmål for å fange opp formell og reell tidsbruk i undersøkelsesarbeidet. Formell tidsbruk var tiden fra avklart melding til avsluttet undersøkelse, mens reell tidsbruk var tiden fra faktisk start til avsluttet undersøkelse. I de fleste tilfeller var undersøkelsen registrert som startet den datoen det ble gjort noe aktivt i saken, f.eks. at det ble sendt ut brev eller tatt en telefon til foreldre e.l.

Våre analyser om tidsbruk viste at varigheten av den formelle (totale) undersøkelsesperioden var 84,1 dager i gjennomsnitt, med en variasjonsbredde fra 1-381 dager (SD 46,1 dager). 71,8% av undersøkelsene ble gjennomført innen tidsfristen på 3 måneder, mens tilsvarende for landsgjennomsnittet var 87 % i 2018 (SSB 2019). Dette betyr en fristoverskridelse i 28,2% av undersøkelsene i utvalget mot 13% på landsbasis. (24,7% av undersøkelsene varte fra 3-6 måneder, mot 10% på landsbasis, og 3,5% varte mer enn 6 måneder, mot 2% på landsbasis.) En mulig forklaring på den hyppigere fristoverskridelsen i utvalget kan være at informasjonen i journalstudien gjelder perioden 1.1.2015 til 30.06.2017, og at tallene derfor ikke er helt sammenlignbare. Den «reelle» tidsbruken i undersøkelsene viste imidlertid en varighet på 64,6 dager (fra 0-365 dager), og at 87,6% av undersøkelsene faktisk ble gjennomførte innen tre-måneder og 98,1% innen 6 måneder. Disse tallene kan tyde på at utfordringen ikke er å gjennomføre selve undersøkelsesarbeidet innenfor tre måneders fristen, men det å komme i gang med undersøkelsen raskest mulig.

I gjennomsnitt gikk det 19,5 dager fra meldingsavklaring til undersøkelsen startet (SD 21,8 dager, variasjonsbredde fra 0-113 dager). (Ca. halvparten av undersøkelsene ble startet opp innen 11 dager, mens for to tredjedeler av sakene ble undersøkelsene først startet opp innen 20 dager). Grunnene til dette tidsspennet vet vi ikke sikkert, men i tillegg til generelt tidspress, kan det for noen barnevernstjenester være organisatoriske forhold som overføring av saker fra et team til et annet som er lite effektivt. I enkelte saker så vi også at det hadde betydning hvilket tidspunkt på året meldingen ble mottatt på, hvor ferieavvikling forsinket oppstarten. Uansett årsak, kan det registrerte

tidsspennet fra meldingsavklaring til faktisk oppstart av undersøkelsen være et mulig forbedringsområde i undersøkelsesarbeidet.

Når det gjelder betydningen av tidsbruk for utfallet av undersøkelsen fant vi at lengre undersøkelser oftere førte til tiltak enn kortere undersøkelser. Dette kan bety at i en del saker har det tatt tid både å bli enige om behovet for tiltak og/eller å komme frem til det beste tiltaket.

Som vist i kapittel 2 gir saksbehandlingsrundskrivnet forholdsvis tydelige retningslinjer for når en undersøkelse kan utvides til 6 måneder. Dette gjelder i særlig kompliserte saker, med behov for langvarige og omfattende undersøkelser, gjerne med gjennomføring av sakkyndig utredninger. Det er også i noen tilfelle vanskelig å få gjennomført nødvendige møter med familien, både pga. langvarige utenlandsferier og av andre grunner der foreldrene unndrar seg kontakt. Det er imidlertid ikke godkjent grunn å skylde på forhold knyttet til barnevernstjenesten som sykemeldinger, arbeidspress, ferieavvikling o.l.

Når det gjaldt utvidete undersøkelser i utvalget (321) (undersøkelser som gikk ut over tre måneder), fant vi begrunnelser for dette i mindre en femtedel av sakene. En hyppig begrunnelse var vansker med å få gjennomført samtaler med foreldrene (18), enten pga. samarbeidsproblemer, langvarige ferier i utland o.l. En annen hyppig grunn (12) var at barnevernstjenesten ventet på informasjon fra ulike instanser som Bup, lege, politi, skole, sakkyndig, barnehus o.l. Andre grunner var kompliserte saker (8) og nye opplysninger eller endringer i saken som måtte undersøkes (8). Dette er alle forhold som nevnes i saksbehandlingsrundskrivnet, og kan derfor anses som «gyldig grunn». Men det var også enkeltsaker der utvidelsen var begrunnet med arbeidspress, skriving av fylkesnemndssak, sykemeldinger, ferieavvikling e.l., og i en sak var begrunnelsen at det tok lang tid før undersøkelsen faktisk startet opp. Rundskrivnet er klar på at dette ikke er holdbare begrunnelser.

7.8 Hvor omfattende bør undersøkelse være?

«Viktig å ikke gå seg helt bort fra bekymringa på en måte»

Føringene i barnevernsloven om at *«undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier»* (§4-3, annet ledd) var direkte eller indirekte et tema som opptok våre ledere og kontaktpersoner. Hos lederne kom dette temaet typisk opp når vi snakket om hvordan undersøkelsesarbeidet ble organisert og hva som skjedde i overgangen fra meldingsgjennomgang til iverksetting av undersøkelsene. I fokusgruppene ble temaet blant annet bragt på bane når foreløpige funn om hyppighet og omfang av aktiviteter i undersøkelsen ble presentert, aktiviteter som samtaler med foreldre og barn, hjemmebesøk og informasjonsinnhenting.

Samlet kan det virke som både ledere og kontaktpersonene var mest bekymret for at de la opp til for omfattende undersøkelser. Men informantene trakk fram ulike faktorer og hensyn som kunne føre til stor variasjon i omfanget.

- Føringer i loven
- Tidsfristen
- Belastninger for familien
- Ressurser
- Behov for å være sikker nok
- Overgangen mellom fasene
- Undersøkelsessakenes ulike utgangspunkt

«Ta utgangspunkt i meldingen. Vi prøver å ha fokus på å undersøke det meldingen inneholder.»

Dette utsagnet fra en av kontaktpersonene synes å avspeile mange av våre informanternes oppfatning. I hvert fall var det ingen som sa seg uenig i en slik tilnærming. Samtidig er det antakelig ikke helt entydig hva denne føringen innebærer, hvor langt fra meldingsutgangspunktet er det aktuelt å bevege seg for eksempel i informasjonsinnhenting:

«Viktig å ikke gå seg bort fra bekymringa helt på en måte. Skal jo på en måte skrive den oppsummeringsrapporten for undersøkelsen ... Så er det på en måte det å svare på bekymringa, at det er det viktigste. Få undersøkt den. Det kan jo plutselig bli veldig mye med svar.»

En av lederne mente at undersøkelsene kunne bli for omfattende utfra en frykt for å være for unnfallende og kunne bli kritisert for ikke å ha gått grundig nok til verks:

«Den totale sikringen, den har nok vært litt på en måte misbrukt før, i frykt for å ikke sikre nok. ... For vi har jo lyst til å undersøke mer. Vi blir jo fort bekymret for barn. Og for at vi ikke skal bli helt bekymringstjeneste, så må vi av og til undersøke så kort som meldingen tilsier.»

For å være på den sikre siden kan det oppleves viktig å innhente informasjon fra en rekke instanser, uten at dette er godt begrunnet, slik vi kan forstå den samme lederen:

«Vi har gjort litt om på praksis de siste årene for vi gikk veldig bredt ut før. Når vi først åpnet en undersøkelse så var det innhenting av litt sånn alle mulige informanter. Foreldre sier sjeldent nei. De er redde, de. Så de samtykker til alt mulig. Innhenting fra både politiet og lege og skole og barnehage, BUP og DPS, altså full føyke; der har vi prøvd å spisse det litt til at det må handle om meldingen. Er det melding fra skolen på barnets fungering, så er det ikke nødvendig med innhenting fra lege og politi.»

Barnevernslederen pekte på familiens sårbarhet når de møter barnevernets behov for å undersøke. De kan ha samtykket til innhenting av informasjon fra ulike instanser ut fra frykten for konsekvensene av å si nei.

Utgangspunktet når en undersøkelse starter er svært ulikt, og det har betydning for hvordan undersøkelsen planlegges og forløper. Vi har foran sett at halvparten av alle meldingene dreide seg om barn som var meldt tidligere, noen hadde hatt flere tidligere meldinger og en del tidligere tiltak i tillegg. Dette har betydning for omfanget: *«En del av disse kommer jo inn igjen gang på gang, så hvis vi undersøkte for et halvt år siden ser vi jo an hva vi trenger nå».*

I delrapport 3 om meldinger (Lauritzen et al., 2019) fant vi at en del saker gikk til undersøkelse selv om barnevernstjenesten hadde god grunn til å tro at saken ville bli henlagt etter en første kontakt med familien. Føringer fra saksbehandlingsrundskriv og fra fylkesmennene tilsa at en slik kontakt ikke kunne gjøres i meldingsfasen. Enkelte av tjenestene i vårt utvalg hadde tidligere gjort dette innenfor det de kalte en «mini-undersøkelse» i meldingsfasen. Dette ble nå en svært kort, avklarende kontakt med familie og/eller annen aktuell informant før undersøkelsen ble henlagt. Faseinndelingen i saksforløpet kombinert med de ulike utgangspunkt forskjellige meldinger gir, hadde altså også betydning for undersøkelsenes innhold og varighet.

Det er ikke bare overgangen mellom meldingsfasen og undersøkelsesfasen som påvirker undersøkelsesarbeidet. Informantene ga også eksempler på at det kunne være en glidende overgang mellom undersøkelse og tiltak. I noen tilfeller var det fortsatt behov for kartlegging etter at tiltak var iverksatt, slik denne lederen beskrev: *«Det er også slik at man i tiltaksfasen kan innhente videre opplysninger, slik at man på sett og vis fortsetter å undersøke også i forbindelse med tiltak.»* I et senere kapittel (kap. 11) vil vise eksempler på den motsatte varianten, der barnevernsarbeiderne i løpet av undersøkelsen har vært involvert i rådgiving, kontaktetablering og samarbeid med andre hjelpetjenester.

For flere av lederne var det en avveining når de skulle organisere undersøkelsesarbeidet. Hvordan kunne de ta hensyn til sakenes ulikhet og samtidig ha en viss systematikk og forutsigbarhet. En av lederne fortalte at de hadde laget sin *«egen mal/rutine i forhold til det med undersøkelse».* Der hadde de lagt vekt på at den skulle være tilpasset rammen på tre måneder. En annen leder beskrev det som hun kalte en *«standardundersøkelse, som ligger der som en midtre list».* Hun fortsatte:

«Og så er vi nødt til å se på, fordi at det er noen barn som trenger mye mer grundige undersøkelser, og som er veldig krevende saker. Og når derfor noen barn trenger mer enn gjennomsnittet av en undersøkelse, så må vi hele tiden ha fokus på hvem kan vi gjøre det enklere hos. Og det er jo også i tråd med loven, at man ikke skal gjøre det mer omfattende.»

Det er en dobbeltgreie, både en faglig lovmessig ting, men også ta ansvaret for å fordele ressursene godt.»

Differensiering i undersøkelsesarbeidet er med andre ord en nødvendighet ut fra hva som er faglig hensiktsmessig og ut fra at kapasiteten uansett vil være begrenset. Det ble imidlertid påpekt at det ofte ikke er fornuftig å ta stilling til undersøkelsens totale omfang ved oppstart:

«Vi har i utgangspunktet noe minste minimum som vi sier skal være i enhver undersøkelse. Og så sier vi at vi alltid må stoppe opp og gjøre undersøkelser innimellom mindre omfattende enn hva vi i utgangspunktet hadde tenkt, fordi at det viser seg at ting ikke var helt så bekymringsfullt. Eller omvendt, at vi må gjøre mer. Sånn at vi har veldig fokus på at det må individuelt tilpasses.»

En leder viste til hvordan en annen barnevernstjeneste hadde inndelt undersøkelsessakene i fem ulike typer. Dette var noe hun mente de kunne lære av. *«De har differensiert i fem trappetrinn der det går fra kort undersøkelse til full utredningsmal og metodikk.»* For dem var full utredningsmal en undersøkelse etter Kvellomalen. Denne tilnærmingen viser at spørsmålet om omfang på undersøkelsene, er et tema som fort kommer på banen når barnevernsansatte snakker om Kvellomalen. Omfangsspørsmålet føres derfor videre i rapportens neste kapittel.

7.8.1 Når meldingen omhandler vold

Når ledere og kontaktpersoner fortalte om organisering og gjennomføring av undersøkelser, ble det fra flere av dem påpekt at «voldssaker» ble håndtert etter en egen rutine, som denne lederen: *«Vi har en sånn spesiell modell for å håndtere oppstart av voldssaker»*. Voldssaker ble brukt som betegnelse når meldingen omhandlet mistanke om vold eller overgrep. Rutinen informantene beskrev ble enten omtalt som Klemetsrudmodellen eller den hadde klare paralleller til denne. En leder beskrev framgangsmåten slik:

«Altså det er jo en modell som vi har snekra sammen selv, og vi kaller det jo bare 'oppstart vold'. Men det er jo ikke noen offisiell modell eller noe navn som gir mening for andre enn oss. Men det er jo disse tredelte samtalene som mange barnevernstjenester bruker, altså at man først drar ut og snakker med barnet som har fortalt om vold for eksempel, eller det er meldt på, for å prøve å få barnets historie uinstruert. Og så ber man samme dagen foreldre komme hit på kontoret, og tar en prat med mor alene, far alene, og de sammen. Og så tar vi en vurdering på om det er trygt for barnet å dra hjem til foreldrene, og så pleier vi da å være med hjem sånn at vi som barnevern er der når mor og far og barn møtes ... Det er jo mange barnevernstjenester som praktiserer den på litt ulike varianter, vil jeg tro.»

En av kontaktpersonene fortalte at hennes tjeneste hadde innført en slik rutine fordi Fylkesmannen etter tilsyn hadde påpekt at de manglet rutiner i slike saker.

Slik barnevernsarbeiderne formidlet det, var det knyttet en akuttvurdering til voldsrutinen. En leder forklarte:

«Og så er det alvorlighetsgraden ... Det er ikke sånn at hver eneste melding med mistanke om vold og overgrep gjør at vi handler samme dagen. Vi kan for eksempel planlegge ... finne en dag to–tre–fire–fem dager fram i tid. Men jeg gjør det på samme måten som jeg registrerte i sted. Men at en vurderer det ikke som så akutt, prekært at en må gjøre det samme dagen.»

Barnevernstjenesten bruker i slike situasjoner tid på å planlegge gjennomføringen. For barn og foreldre vil innkalling og samtaler likevel komme plutselig og hastig. Å snakke med barnet først framstår som et viktig prinsipp i disse undersøkelsene. Og det framheves at dette er viktig til tross for at *«enkelte foreldre vil bli mer oppskjørt av at vi gjør det på den måten»*.

Å følge en slik voldsrutine krever at tjenesten benytter de ansatte på en annen måte enn ellers. Fra en tjeneste ble det fortalt at «hele teamet» ble involvert. Andre pekte på at det er de som arbeider i mottaket som er står for planlegging og gjennomføringen, eventuelt supplert med kontaktpersoner som jobber med undersøkelser til vanlig. Dette hadde sammenheng med erfaring og kompetanse, slik denne lederen formidlet: *«Jeg må legge til at det jobbes mye med vold her. De som jobber i mottak får mengdetrening på det.»* På tvers av datamaterialet registrerte vi at det kun var i saker med mistanke om vold at det ble foretatt en helt egen og definert form for undersøkelse.

For å belyse kvantitativt hvordan barneverntjenesten jobbet med voldssaker sammenlignet med andre saker utførte vi nærmere analyser av de 187 sakene i journalstudien som omhandlet mistanke om fysisk mishandling mot barnet. Fra meldingsrapporten vet vi at dette opprinnelig var 201 meldinger, hvorav de aller fleste ble undersøkt. Et hovedfunn var at slike meldingsinnhold hadde oftere sammenheng med tiltak enn meldinger som ikke hadde dette innholdet, noe som indikerer at denne type meldinger var alvorlige.

Det ble ikke funnet noen forskjell på mishandlingssakene og andre saker når det gjaldt bruk av eller innholdet i undersøkelsesplanen, og heller ikke når det gjaldt tidsbruk. Det var imidlertid forskjeller i hvilke informanter som ble benyttet. I mulige overgrepssaker ble det oftere innhentet informasjon fra skolen, politi og fastlege, og det var flere møter både med omsorgspersoner totalt og med mor, far og barn. Det var ikke flere hjemmebesøk, men hjemmebesøkene hadde i noe større grad fokus på observasjon av foreldre – barn samspill. Det var også oftere enesamtaler med barnet, og disse samtalerne hadde i større grad fokus på å undersøke episodiske hendelser og forholdene i hjemmet generelt. På tross av flere samtaler med barna ble det noe overraskende, ikke funnet noen forskjell når det gjaldt å innhente barnets synspunkt og meninger. Om dette skyldes metodikk eller forhold ved barna eller situasjonen vet vi ikke.

Samlet sett viser de kvantitative analysene at det ved undersøkelser av fysiske overgrep var hyppige samtaler med foreldre og barn hver for seg og samlet, noe som kan gjenkjennes i de beskrevne

voldsrutinene fra det kvalitative materialet. At det også hyppigere enn i andre saker var lagt vekt på å undersøke episodiske hendelser og forholdene i hjemmet ved enesamtaler med barna, kan tyde på at barneverntjenesten hadde et særlig fokus på å etterforske om det var trygt for barna hjemme.

7.9 Oppsummering av funn om undersøkelsesarbeidet

Tabell 7.4. er en samletabell for enkeltfunn som er presentert i teksten gjennom kapitlet om undersøkelsesarbeidet. Det gjelder omfanget av barnevernets kontakt med foreldre og barn, hjemmebesøk og observasjoner, informasjonsinnhenting, tidsbruk og bruk av undersøkelsesplaner. Det er også inkludert enkeltfunn fra kapittel 8 om bruken av Kvellomalen og kapittel 9 om undersøkelsesrapporter og bruk av tolk. For å lettere kunne lese tabellen er kontinuerlige variabler presentert først og deretter kategoriske. Nedenfor oppsummeres hovedfunn, både når det gjelder kjennetegn ved undersøkelsen og betydning for utfall av saken.

Tabell 7.4. Kjennetegn ved undersøkelsesarbeidet og betydningen for utfall av saken

Kontinuerlige variabler	Totalt (n=1123) M (SD)	Henlagt US M (SD)	Tiltak M (SD)
Antall møter totalt med omsorgspersoner ***	2,9 (2,3)	2,4 (1,8)	3,6 (2,8)
Antall møter med mor ***	2,2 (1,9)	1,9 (1,5)	2,8 (2,3)
Antall møter med far ***	1,5 (1,6)	1,4 (1,4)	1,8 (1,8)
Antall møter med barnet ***	1,4 (1,4)	1,2 (1,1)	1,8 (1,8)
Antall hjemmebesøk ***	0,8 (1,1)	0,6 (0,7)	1,0 (1,4)
Total (formell) varighet (dager) undersøkelse *	84,1 (46,1)	81,8 (45,6)	87,7 (46,8)
Antall dager fra avklart melding til reell start US	19,5 (21,8)	20 (21,6)	18,7 (22,1)
Antall dager fra reell start til ferdig undersøkelse *	64,6 (43,1)	61,7 (41,8)	68,9 (44,8)
Antall instanser hentet informasjon fra ***	2,5 (1,7)	2,2 (1,7)	2,8 (1,8)
Kategoriske variabler	Totalt (n=1123) % (n)	Henlagt US %	Tiltak %
Samtale med barnet *	60,5% (680)	57,2%	65,7%
Hjemmebesøk ja/nei ***	54,4% (610)	48,6%	63,1%
Observasjon av samspill **	26,5 % (298)	23%	31,8%
Undersøkelsesplan	52,9 % (594)	52,3%	53,8%
Undersøkelsesrapport	78,6% (883)	80,4%	76%
Bruk av Kvellomalen	20,2 % (227)	19,2%	21,7%
Bruk av tolk	11,2% (126)	11,4%	11%

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

Barnevernets kontakt med foreldre og barn omfattet både møter, hjemmebesøk og observasjoner. I gjennomsnitt var det 2,9 møter mellom barnevernet og en eller begge omsorgspersonene, med en klart hyppigst kontakt med mødre. For barna var det 1,4 møter i gjennomsnitt, men det er likevel viktig å merke seg at bare 60% av barna var snakket med, og at nesten halvparten av disse var over 6 år gamle. Det ble gjennomført hjemmebesøk i vel halvparten av undersøkelsene og observasjon av samspill i vel en fjerdedel. Hyppigheten av barnevernets kontakt med foreldre og barn hadde en klar sammenheng med utfallet av undersøkelsen. Flere møter med foreldre og barn, både enkeltvis og totalt sett, førte oftere til at undersøkelsene ble konkludert med tiltak. Dette gjaldt også for spesielle kontaktformer som hjemmebesøk og observasjon av samspill.

Tidsbruk for gjennomføring av undersøkelsene var i gjennomsnitt 84 dager, med en forholdsvis stor variasjonsbredde (SD=46 dager). Mer detaljerte analyser viste at 71,8% av undersøkelsene ble gjennomført innen fristen på 3 måneder, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet. Det ble påpekt at fristoverskridelser i en del saker hadde sammenheng med sein oppstart av undersøkelsene (i snitt 19,5 dager etter meldingsavklaring), heller enn reell tidsbruk. Økt tidsbruk hadde sammenheng med større sannsynlighet for tiltak.

Det ble i gjennomsnitt innhentet informasjon fra 2,5 instanser, men i om lag en sjudel av undersøkelsene ble det ikke hentet informasjon fra andre enn familien. I nesten to tredjedeler av undersøkelsene ble det hentet informasjon fra skolesektor (skole, barnehage) og helsesektor (særlig helsestasjon, fastlege), mens fra politi/justissektor ble det hentet informasjon i om lag en tredjedel av undersøkelsene. Informasjonsinnhenting fra skole og helsesektor førte forholdsvis ofte til tiltak, men enda større betydning hadde informasjon fra barnevernet selv fra egen eller andre kommuner og informasjon fra sosialsektoren. Det var en klar sammenheng mellom antall instanser det var hentet informasjon fra og sannsynligheten for tiltak.

Det ble benyttet undersøkelsesplaner i vel halvparten av undersøkelsene, Kvellomalen var brukt i om lag en femdel av undersøkelsene og det ble skrevet undersøkelsesrapport i nesten fire femdel av sakene. Både for undersøkelsesplan og bruk av Kvellomalen var det store tjenestevise variasjoner, noe vi redegjør nærmere for i neste kapittel. Tolk ble brukt i om lag en tidel av sakene. Ingen av disse hjelpemidlene ble funnet å ha noen sammenheng med utfallet av undersøkelsene.

Utførelsen av undersøkelsesarbeidet var et sentralt tema i fokusgrupper med kontaktpersoner og lederintervju. Når det gjaldt omfanget av samtaler med barn og hjemmebesøk, mente kontaktpersonene at tallene ville sett annerledes ut hvis det var dagens praksis som ble kartlagt.

Relasjonsarbeid ble framhevet som helt sentralt i undersøkelsesarbeidet, samtidig som det kanskje ikke alltid var så synlig. Det handlet om å etablere tillit, trygghet, samarbeid og motivasjon i møte med foreldre og barn som ofte er skeptiske og engstelige i møte med barnevernet.

I kontaktpersonenes diskusjon om hjemmebesøk og observasjoner ble det påpekt at hensikten med disse møtene og hva de kunne forvente å få ut av dem, litt for ofte var uavklart. Når dette var tilfelle for deres egen del, kunne det innebære enda større usikkerhet for familiene som fikk barnevernet «på døra».

Når informantene diskuterte hvor omfattende en undersøkelse bør være, var de mest bekymret for at man la opp til for vidtrekkende undersøkelser. En grunn til at det ble sånn, kunne være at barnevernsarbeiderne ville unngå kritikk for å ikke være grundig nok. Det ble understreket at undersøkelsene ikke kunne følge et format, men at der var behov for differensiering i tråd med variasjonsbredden på sakene som skulle undersøkes.

Ledere og kontaktpersoner fra mange av tjenestene viste til at de hadde en egen rutine de fulgte i saker som omhandlet vold. Framgangsmåten skilte seg fra det som var vanlig, blant annet ved at den var nøye planlagt, og samtaler med foreldre og barn hver for seg og sammen ble gjennomført på en dag. Denne måten å starte opp undersøkelser på omtales også i kapittel 14.

Barnevernstjenestene hadde kun benyttet sakkyndig utredning i to prosent av sakene, og i seks tjenester fant vi ingen undersøkelser med bidrag fra sakkyndige. Lederne var samstemte om at sakkyndig utredninger benyttes sjeldnere enn tidligere. De begrunnet det med at tjenestenes egen kompetanse når det gjaldt utredninger var styrket, for noen ved ansettelse av egen psykolog, samt at utredninger i barnevernet krever en kompetanse som først og fremst utvikles gjennom erfaring innenfor barnevernkonteksten.

Samlet viser dette kapitlet at det er store variasjoner mellom ulike undersøkelsessaker. Arbeidet er delvis preget av innarbeidete rutiner og prosedyrer, men variasjonene og funnene fra intervju materialet viser at det er en rekke avveininger i starten og underveis i undersøkelsesforløpet.

8. Evaluering av Kvellomalen del 2, erfaringer og bruk

Evaluering av Kvellomalen er et eget delprosjekt i hovedprosjektet «Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning». Evalueringen er delt i to, og del 1 omfattet en systematisk sammenligning av innholdet i Kvellomalen med tilsvarende maler i Sverige (BBIC) og i Danmark (ICS), og er publisert i delrapport 2 (Lauritzen et al., 2017). Del 2 omfatter bruken av og erfaringer med Kvellomalen, hvor datakilder fra hovedprosjektet (journalstudien og kvalitative data) utgjør det empiriske grunnlaget. Viktige problemstillinger i denne delen har vært å studere i hvilken utstrekning og på hvilken måte Kvellomalen blir brukt, og om bruk av malen har betydning for hvordan sakene blir opplyst og for hvilke beslutninger som blir fattet. Vi vil starte med en oppsummering av funn fra del 1 av evalueringen, samt tidligere studier av Kvellomalen.

8.1 Oppsummerte funn fra Evaluering av Kvellomalen, del 1

Innholdet i Kvellomalen er utførlig beskrevet og vurdert i delrapport 2 fra dette prosjektet (Lauritzen et al., 2017). Kort beskrevet består Kvellomalen av 10 hovedområder/skilleark som totalt inneholder 16 seksjoner der ulike sider ved barnet og familiens situasjon kan beskrives med tekst. Til hver seksjon er det knyttet en hjelpetekst, og i tillegg et skåringssystem/skala som kan benyttes som et hjelpemiddel i vurdering av informasjonens alvorlighetsgrad. Et eget skilleark lister opp en rekke risiko- og beskyttelsesfaktorer med betydning for barns utvikling, som skal fylles ut i tillegg til selve malen. Nedenfor gjengis hovedkonklusjoner fra rapporten vedrørende det tematiske innholdet, metoder for informasjonsinnhenting, systemer for risikovurdering og implementering.

Innhold: Innholdet i Kvellomalen ble sammenlignet med BBIC og ICS utfra dimensjonene «barnets utvikling og behov», «foreldres omsorgskompetanse» og «familie- og miljøforhold». Vi fant at Kvellomalen inneholdt de samme hovedtema for informasjonsinnhenting som de andre malene, men noen viktige forskjeller ble identifisert. For dimensjonen «barnets utvikling» hadde Kvellomalen et sterkere fokus på individuelle faktorer ved barnet og samhandling innad i familien, mens barnets daglige fungering og relasjoner på arenaer utenfor familien ble mindre vektlagt. Lignende forskjeller ble funnet for dimensjonen «foreldres omsorgskompetanse», hvor Kvellomalen hadde et sterkere fokus på samspill mellom foreldre og barn, og mindre fokus på omsorgsoppgaver knyttet til barnets hverdagsliv. Når det gjaldt dimensjonen «familie- og miljøforhold», fant vi at Kvellomalen fokuserte mindre på miljømessige forhold som kunne ha en innvirkning på barnets utvikling. Ut fra en økologisk forståelse av barns utvikling og behov var konklusjonen at informasjonsinnhenting ut fra Kvellomalen ikke er fullt ut dekkende for en helhetlig kartlegging av barnets situasjon.

Metoder for informasjonsinnhenting: Metoder for informasjonsinnhenting som blir særlig vektlagt i Kvellomalen, er samspillsobservasjon og kartlegging av foreldrenes evne til mentalisering. Begge metodene blir ansett som viktige i utredningsarbeidet, men det påpekes at det krever særlig kompetanse både å innhente pålitelig informasjon og foreta vurderinger av disse temaene. Kvellomalen viser også til en rekke standardiserte tester og metoder til bruk i informasjonsinnhenting, men som ikke er del av selve malen eller opplæringsprogrammet. En gjennomgang av de spesifikke testene og metodene som omtales viser at de har varierende dokumentasjonsgrad, og at det er usikkerhet knyttet til tolkning og klinisk bruk i en barnevernundersøkelse for flere av kartleggingsinstrumentene.

Risikovurdering: Kvellomalen inneholder et system for risikovurdering for barnets helse og utvikling knyttet til tilstedeværelse eller fravær av utvalgte risiko- og beskyttelsesfaktorer. De utvalgte faktorene omhandler til dels forhold som ikke er inkludert i malens kartleggingstema, og det kan derfor være behov for å innhente ytterligere informasjon for å kunne ta stilling til om disse er til stede eller ikke. Analyse av risiko er basert på en vurdering av bl.a. antall og type risiko- eller beskyttelsesfaktorer, intensitet, varighet og om beskyttelsesfaktorene kan moderere risikofaktorene. Høy risiko er definert som tilstedeværelse av 5 eller flere risikofaktorer (eller tilstedeværelse av alvorlig vold, misbruk eller omsorgssvikt), mens 3 – 4 risikofaktorer betegner moderat risiko. Det er god støtte i forskningslitteraturen for at en slik kumulativ risikovurdering har større styrke enn rent skjønnsmessige vurderinger. Det foreligger imidlertid ingen evaluering av sjekklisten eller dokumentasjon for bruken av spesifikke grenseskårer, og det er heller ingen automatisk sammenheng mellom de opplistede risikofaktorer og barnets omsorgssituasjon. Det er derfor viktig å utvise forsiktighet med å bruke antall risikofaktorer som en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget i en barnevernssak. Det anbefales også at utvalgte risiko- og beskyttelsesfaktorer blir knyttet til spesifikke tema i kartleggingsmalen.

Det finnes også et skåringssystem knyttet til malens spesifikke kartleggingsområder. Skåringene av enkelttema gis på en skala fra 0 - 6, der en lav skåre betyr høy grad av bekymring og en høy skåre betyr lav grad av bekymring. Ved flere skårer på 3 anbefales vurdering av hjelpetiltak, og ved flere skårer på 1 – 2 anbefales vurdering av omsorgsovertakelse. Det er imidlertid ikke retningslinjer for hva som konkret kan utgjøre de ulike tallfestingene, og heller ingen empirisk dokumentasjon for de valgte grenseverdiene. Skåringssystemet vurderes som dårlig egnet som grunnlag for beslutninger i barnevernet.

Implementering: Rapportens konklusjon når det gjelder implementering av Kvellomalen er at denne, på tross av en lovende oppstartfase, pr. i dag er for mangelfull til å ivareta behovet for en nasjonal

implementering i barnevernstjenesten. Det er imidlertid viktig å anerkjenne det omfattende implementeringsarbeidet som ble gjort de første årene, da malen ble innført som den første systematiske utredningsmalen for barnevernsarbeid i Norge.

8.2 Tidligere studier om Kvellomalen

Som det fremgår i en statusrapport om barnevernets undersøkelses- og utredningsarbeid (Vis, Storvold, Skilbred, Christiansen, & Andersen, 2014), ble Kvellomalen for noen år tilbake anvendt i en eller annen form i 58 % av norske kommuner. Statusrapporten peker på at det var stor variasjon med hensyn til hvilke deler av malen som ble anvendt av barnevernstjenesten, samt hvordan den ble anvendt i ulike typer saker. Rapporten, som bl.a. oppsummerte inntrykk fra erfaringskonferanser og mer generelle spørsmål fra en survey om undersøkelsesarbeidet, inneholdt ikke konkret informasjon om hva den nevnte variasjonen bestod av. Det ble likevel nevnt at elementer i Kvellomalen som syntes å være ofte brukt gjaldt barnets fremtoning, foreldrenes forståelse av barnet samt kartlegging av risiko- og beskyttelsesfaktorer. Av elementer som ble sjelden eller aldri brukt var, skåringsystemet knyttet til vurdering av alvorlighetsgrad.

Bruken av Kvellomalen ble også undersøkt i forbindelse med den tidligste implementeringen av malen i 2011-2013 (Kjær Bendiksen, 2017). Til sammen 101 barnevernstjenester fra alle landsdeler som hadde fått opplæring i Kvellomalen deltok i en survey, med i alt 503 respondenter. Dataene ble i hovedsak samlet inn ved avslutning av opplæringsprogrammet, da kursdeltakerne hadde praktisert bruken av malene mellom kurssamlingene i om lag et halvt år. Et hovedfunn var at 61% av respondentene hadde brukt malen helt eller delvis. Respondentene som svarte hadde brukt malen 2 (hele malen) eller 3 (deler av malen) ganger i gjennomsnitt, men det går ikke fram i hvilket omfang den enkelte barnevernstjeneste hadde brukt malen. De fleste spørsmålene i surveyen gjaldt synspunkter knyttet til relevans og opplevd nytteverdi av malen, men det var heller ikke her rapportert nærmere om bruken av de enkelte elementene i malen. Et hovedfunn i studien var at barnevernansatte i stor grad ønsket å bruke malen, men at det var et delt syn på om malen burde brukes i alle saker eller bare i de mest alvorlige sakene.

Implementering av Kvellomalen har blitt undersøkt i en masteroppgave (Beinnes, 2016). 6 barnevernledere ble intervjuet om hvilke forhold som påvirket implementeringen av Kvellomalen, og hvilke konsekvenser dette hadde hatt for det barnevernfaglige arbeidet. Studien viste at 4 av de 6 kommunene hadde hatt intensjoner om å bruke Kvellomalen i alle saker, men bare en av tjenestene hadde gjennomført det. De 3 andre tjenestene brukte malen i enkelte saker, som oftest de som var preg av alvorlig omsorgssvikt. De 2 siste tjenestene hadde ikke lyktes med å implementere

Kvellomalen. Det mest fremtredende funnet var at Kvellomalen hadde ført med seg økt kunnskap om barn som lever i risiko under sviktende omsorgsbetingelser.

8.3 Bruken av Kvellomalen

I journalstudien ble det registrert at Kvellomalen var brukt dersom minst en av seksjonene var utfylt med tekst, at skåringssystemet var benyttet eller at det var registrert risikofaktorer eller beskyttelsesfaktorer. Vi har med andre ord benyttet et vidt inklusjonskriterium i retning av å inkludere saker hvor det var spor av Kvellomalen. Bortsett fra informasjon om bruken av Kvellomalen på de spesifikke områdene, ga journalstudien anledning til å sammenligne kjennetegn ved undersøkelser basert på Kvellomalen sammenlignet med øvrige undersøkelser. Dette gjaldt bruk av undersøkelsesplaner, tidsbruk, fra hvem og hvordan ble informasjon innhentet og rapportskrivning. Informasjon fra det kvalitative materialet vil bli trukket inn underveis. Vi vil først presentere funn omkring bruken av selve Kvellomalen for deretter å vise om/hvordan en undersøkelse etter Kvellomalen skiller seg ut fra tradisjonelle undersøkelser.

8.3.1 I hvilket omfang ble Kvellomalen brukt?

Totalt sett fant vi at Kvellomalen ble brukt i 9 av de 16 tjenestene i utvalget. I de øvrige 7 tjenester ble det ikke funnet noen saker der Kvellomalen hadde vært brukt. Dette gir en forekomst for bruk av Kvellomalen på tjenestenivå tilsvarende 56,3% tjenestene. Dette er omtrent samme forekomst (58%) som ble beskrevet i den nasjonale spørreundersøkelsen fra 2014 (Vis et al, 2015)

Blant de tjenestene som hadde benyttet Kvellomalen var den brukt i svært liten utstrekning i fem tjenester, det vil si i under 15 % av undersøkelsene. To tjenester brukte malen i om lag 30 % av undersøkelsene, mens de to tjenestene som hyppigst brukte Kvellomalen hadde brukt den i om lag 70 % av undersøkelsene.

Av totalt 1123 undersøkelser ble Kvellomalen brukt i 227 saker (20,2%). Av disse var versjonen i Familia brukt i 52 (22,9%) saker mens det i 175 (77,1%) saker var brukt en annen versjon av malen. En annen versjon av malen betyr enten at tjenesten brukte IKT systemet ACOS (N=7 saker), eller at det var brukt lister med risiko- og beskyttelsesfaktorer som ikke samsvarer fullt ut med den listen som finnes i Familia versjon 8.3 (N=168 saker). Grunnen til at det finnes forskjellige utgaver av listen med risiko- og beskyttelsesfaktorer er dels at listen er noe forskjellig i de ulike programversjonene av Familia og dels at noen tjenester har lagt til egne risikofaktorer som ikke er med i Kvello sine versjoner.

Vi kan konkludere med at omfanget av tjenester som oppgir å bruke Kvellomalen (56,3%) (Vis et al., 2014), ikke gir et godt bilde av i hvilken utstrekning malen brukes på saksnivå (20,2%). Særlig er det

verdt å merke seg at det i kun 4,6 % av sakene anvendes den nyeste versjonen av malen, og at de fleste tjenestene som bruker malen lager egne tilpassede versjoner. Dette bekrefter konklusjonen fra delrapport 2 om at kvaliteten på implementering har vært svak de siste årene, og at det mangler rutiner for sikring av at malen brukes som intendert.

8.3.2 Hvilke deler av Kvellomalen ble brukt?

Som vist innledningsvis i kapitlet, inneholder Kvellomalen ulike deler og seksjoner. Vi skal nedenfor vise hvor ofte de ulike delene faktisk ble benyttet i de 227 undersøkelsene der malen mer eller mindre er benyttet.

Tabell 8.1. Bruken av de forskjellige deler av Kvellomalen

Seksjon	% (n)
Seksjon 5-6 Bolig, arbeid og økonomi	37% (84)
Seksjon 7 Barnet	59,9% (136)
Seksjon 8 Barnets meninger og ønsker	46,3% (105)
Seksjon 9 Omsorgspersonen	51,5% (117)
Seksjon 10 Omsorgspersonens forståelse av barnet	51,5% (117)
Seksjon 11 Generell familiefungering	39,6% (90)
Seksjon 12 Omsorgspersonens samspill med barnet	34,4% (78)
Seksjon 13 Spesifikke omsorgs og familieforhold	33,9% (77)
Risikofaktorer	86,8% (197)
Beskyttelsesfaktorer	83,3% (189)
Skåring av temaområder	4% (9)

Tabell 8.1 viser at det var registrering av risiko- og beskyttelsesfaktorer som ble hyppigst benyttet, i mer enn 80% av Kvelloundersøkelsene. De øvrige seksjonene som omhandler beskrivelse av barnet og foreldrene ble benyttet i om lag halvparten av Kvelloundersøkelsene, mens seksjonene som omhandler samspill i familien ble benyttet i om lag en tredjedel. Med tanke på at samspillsobservasjoner er en viktig del av Kvellomalen kunne en kanskje forvente at dette området ble oftere brukt, men som nevnt i den tidligere evalueringsrapporten (Lauritzen et al., 2017) er observasjon av samspill en krevende oppgave, både hva gjelder gjennomføring og tolkning (jfr. kap. 7.3.). Det ble kun funnet et fåtall eksempler på at skåringssystemet for temaområdene var benyttet, noe som er i samsvar med informasjon fra Statusrapporten (Vis et al 2015). Vi vil senere vise hvordan de barnevernsansatte forklarer måten de anvender Kvellomalen på.

8.4 Risiko- og beskyttelsesfaktorer

På bakgrunn av sin forskningsgjennomgang har Kvello kommet fram til en liste over 32 risikofaktorer og 10 beskyttelsesfaktorer som kan ha betydning for barns utvikling. Faktorene er listet opp i tabell

8.2 til 8.4 sammen med den registrerte bruken av dem. Når det gjelder risikofaktorer, var det i gjennomsnitt registrert 3,7 forhold, varierende fra 0-13. For beskyttelsesfaktorer var det registrert 3 forhold i gjennomsnitt per barn, med en variasjon 0-9 faktorer. For oversiktens skyld har vi delt tabellen i tre deler, en for risikofaktorer knyttet til barnet, en for risikofaktorer knyttet til omsorgspersoner/familie/miljø og en for beskyttelsesfaktorer. De vil bli kommentert hver for seg.

Tabell 8.2 Registrerte risikofaktorer knyttet til barnet

Faktornummer	Risikofaktorer knyttet til barnet (N=227)	N (%)
1.	Født prematurt	10 (4,4%)
2.	Alvorlig somatisk sykt	8 (3,5%)
3.	Utviklingsforsinkelse/lav IQ	12 (5,3%)
4.	Oppmerksomhetsvansker, konsentrasjonsvansker	36 (15,9%)
5.	Sky/tilbaketrukket	11 (4,8%)
6.	Psykisk lidelse	19 (9,4%)
7.	Utsatt for omsorgssvikt	48 (21,1%)
8.	Ikke aldersadekvat vennskap	22 (9,7%)
9.	Alvorlig mobbet minst 1 år eller mobber andre	5 (2,2%)
10.	Relasjonsbrudd til nære personer	42 (18,5%)
11.	Adoptert/fosterhjemsplassert	4 (1,8%)
12.	Rusmiddelmisbruk	4 (1,8%)
13.	Kriminalitet	3 (1,3%)
14.	Vagabondering/fare for seg selv	1 (0,4%)
15.	Flyttet minst 3 ganger	25 (11%)
16.	Går i dårlig fungerende barnehage/skole	5 (2,2%)

Jevnt over er det få av risikofaktorene knyttet til barnet som er brukt i særlig omfang. Kun ett forhold ble registrert for mer enn 20% av barna; dette var at barnet var utsatt for omsorgssvikt. Utenom disse forholdene var det kun tre forhold som ble registrert for mer enn 10% av barna. Dette var oppmerksomhets- eller konsentrasjonsvansker (15,9%), relasjonsbrudd til nære personer (18,5%) flyttet minst 3 ganger (11%) og flyttet minst 3 ganger (11%). Hele ni forhold var registrert for mindre enn 5% av barna, noe som tyder på at mange av de opplistede risikofaktorene synes å være lite til stede for barnevernundersøkelsene i utvalget.

Tabell 8.3. Risikofaktorer knyttet til omsorgsperson, familie og miljø

Faktornummer	Risikofaktorer knyttet til omsorgsperson, familie, miljø	N (%)
1.	Psykisk lidelse	63 (27,8%)
2.	Utsatt for omsorgssvikt/overgrep	43 (18,9%)
3.	Rusmiddelmisbruk	37 (16,3%)
4.	Kognitiv svak/psykisk utviklingshemmet	-
5.	Fysisk funksjonsnedsettelse, somatisk sykdom	9 (4%)
6.	Høyt konfliktnivå i familien	67 (29,5%)
7.	Voldsutøvelse i familien	83 (36,6%)
8.	Kriminalitet	30 (13,2%)
9.	Utenfor ordinært arbeidsliv	63 (27,8%)
10.	Familie stigmatisert	17 (7,5%)
11.	Innvandrer 1. eller 2. generasjon	24 (10,6%)
12.	Uavklart oppholdsstatus	4 (1,8%)
13.	Lang adskillelse fra omsorgsperson	12 (5,3%)
14.	Samlivsbrudd foreldre	87 (38,3%)
15.	Steforeldre	44 (19,4%)
16.	Belastet nærmiljø	5 (2,2%)

Risikofaktorer knyttet til omsorgspersoner eller familie/miljøforhold (se over) er jevnt over hyppigere registrert enn faktorer knyttet til barnet. To forhold er registrert for mer enn en tredjedel av barna; samlivsbrudd med foreldre (38,3%) og voldsutøvelse i familien (36,6%). Tre forhold er registrert for vel en fjerdedel av barna; høyt konfliktnivå i familien (29,5%), psykisk lidelse (27,8%) og foreldre utenfor arbeidslivet (27,8%). De resterende forholdene er registrert for mellom 19% og 2% av barna.

Tabell 8.4. Registrerte beskyttelsesfaktorer

Faktornummer	Beskyttelsesfaktorer (N=227)	N (%)
1.	Barnet aldersadekvat fungering	96 (42,3%)
2.	Barnet optimistisk/positivt selvbilde, sosial	19 (8,4%)
3.	Barnet har venner, prososialt fellesskap	70 (30,8%)
4.	Barnet har hobbyer	69 (30,4%)
5.	Barnet tilpasser seg skolens/barnehagens krav	69 (30,4%)
6.	Omsorgspersonen har god omsorgsutøvelse	83 (36,6%)
7.	Foreldre integrert i samfunn	63 (27,8%)
8.	Omsorgspersoner enig i barneoppdragelse	60 (26,4%)
9.	Barnet har tilgang på voksne i tillegg til foresatte	69 (30,4%)
10.	Omsorgspersoner positivt engasjert i skole/barnehage	84 (37%)

Beskyttelsesfaktorene er forholdsvis hyppig benyttet, og kun ett forhold (barnet optimistisk) er registrert for mindre enn 10% av barna. Alle de andre forholdene er registrert for mellom ca. en fjerdedel og to femdel av barna. Det aller hyppigst registrerte forholdet er at barnet har aldersadekvat fungering (42,3%), og dernest at omsorgspersonen er positivt engasjert i skole/barnehage (37%) og omsorgspersonen har god omsorgsutøvelse (36,6%). Den forholdsvis

hyppige registreringer av beskyttelsesfaktorer kan bety både at kontaktpersonene er opptatt av ressurser i barnas liv, og at disse er en viktig del av beslutningsgrunnlaget

8.4.1 Risiko- og beskyttelsesfaktorer som grunnlag for beslutningen

Som nevnt i oppsummering fra delrapport 1 om evaluering av Kvellomalen, er analyse av risiko basert på en vurdering av bl.a. antall og type risiko- eller beskyttelsesfaktorer, intensitet, varighet og om beskyttelsesfaktorene kan moderere risikofaktorene. Evalueringen fremholder at det er god støtte i forskningslitteraturen generelt for at en kumulativ risikovurdering har større styrke enn rent skjønnsmessige vurderinger. På grunn av manglende evaluering av sjekklisten eller dokumentasjon for bruken av spesifikke grenseskårer, anbefales det imidlertid å utvise forsiktighet med å bruke antall risikofaktorer i denne listen som en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget i en barnevernssak. Det mangler dokumentasjon for at risikofaktorene som er inkludert i Kvellomalen predikerer forekomst av omsorgssvikt. Listen er primært en oppsummering av risikofaktorer som er assosiert med at barn og unge kan utvikle psykiske helsevansker. Dette er ikke ensbetydende med at det er grunnlag eller behov for inngripen fra barnevernets side.

I det kvalitative materialet fra journalstudien (strategisk utvalg av begrunnelser for beslutning etter endt undersøkelse) var det flere eksempler (i 16 saker) på hvordan denne registreringen var anvendt i rapporter/vedtak. De ble som regel trukket inn i vurderingen som ledet fram til undersøkelsens konklusjon. I flere av disse sakene fant vi først en generell tekst om betydningen av faktorene.

Følgende er tre ulike varianter:

1) Risikofaktorer er en fellesbetegnelse på faktorer som øker faren for at en skal utvikle vansker. Beskyttelsesfaktorer er en fellesbetegnelse på faktorer som demper risikoen for at en person skal utvikle vansker dersom personen er rammet av risikofaktorer.

2) En beskyttelsesfaktor kan være beskyttende/virksom mot flere risikofaktorer. Risikofaktorer påvirker hverandre slik at de kan bli alvorligere over tid, og bidra til en forverring av situasjonen. På samme måte påvirker beskyttelsesfaktorene hverandre slik at de styrker hverandre.

3) Beskyttelsesfaktorenes betydning er tydeligst når risikofaktorene er store framfor små, og når de har vart en viss periode. Ved tre eller fire risikofaktorer defineres barnet som risikoutsatt, mens ved fem eller flere defineres det som høyrisikoutsatt.

Når den aktuelle saken ble relatert til Kvellos liste over faktorer, framsto det i hovedsak på to måter. I en barnevernstjeneste ble det gitt en oppstilling av hvilke faktorer som barnevernstjenesten mente var til stede. Noen ganger med benevnelsen for faktoren, andre ganger var det kun referert til

nummeret i Kvellos liste. Listen var gjerne fulgt opp med en konstatering av intensitet: om faktorene var svake, moderate eller svake, og aktualitet: om faktorene er aktive nå eller «ligger tilbake i tid». Et utdrag fra dokumentene:

«I denne undersøkelsen er det avdekket tre risikofaktorer (nr 6, 30 og 31) i guttens liv hvor to vurderes som svake i styrke og en som moderat. Videre er det avdekket ni beskyttelsesfaktorer (nr. 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 og 42), og gutten vurderer ikke som risikoutsatt.»

Oftest når rapporten inneholdt en slik framstilling, var det ingen samlet vurdering, mens det i enkelte tilfeller kunne konkluderes som dette: «Det vurderes at beskyttelsesfaktorene ikke kan veie opp for risikofaktorene».

Den andre måten å trekke inn risiko- og beskyttelsesfaktorer på koblet i større grad de nevnte faktorene til forhold som var framkommet i den aktuelle saken. Et eksempel er:

«Risikofaktorer som foreligger: Vold i nære relasjoner: Denne risikofaktoren vurderes å være betydelig ut fra det barnets bror fortalte i samtale med barnevernet ... Beskyttelsesfaktorer: Omsorgspersonene engasjerer seg positivt i hvordan jenta har det i barnehagen: Barnet tilpasser seg godt i barnehagen. Barnehagen rapporter ingen bekymring vedrørende barnets utvikling og har et godt samarbeid med foreldrene.»

Uavhengig av hvordan risiko- og beskyttelsesfaktorene ble trukket inn i barnevernets skriftlige oppsummering, var det vanskelig å se at disse ble tillagt noen vesentlig vekt når konklusjon skulle trekkes. I den grad det ble gjort opp et «regnskap», ble dette heller benyttet til å underbygge den øvrige informasjonen og konklusjonen om å henlegge eller iverksette tiltak.

8.5 Kjennetegn ved undersøkelser etter Kvellomalen

Den første delrapporten fra undersøkelsesprosjektet oppsummerte internasjonal forskningslitteratur om bruk av undersøkelsesmaler i barnevernets undersøkelsesarbeid slik:

Det foreligger god dokumentasjon på at når utredningsmaler anvendes så fører dette til at mer informasjon innhentes, at det blir større fokus på barnets behov og at barnet i større grad blir konsultert i undersøkelsen. En sideeffekt er at undersøkelsesarbeidet blir mer omfattende og tidkrevende. Det mangler forskning på om økt informasjonstilgang ved bruk av utredningsmaler fører til at det fattes andre og/ eller bedre avgjørelser (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016, s.4).

De refererte funnene bygger i stor grad på studier av triangelmodeller basert på det britiske kartleggingsverktøyet the Assessment Framework (inkludert den svenske BBIC-modellen og den danske ICS-modellen). Vi skal i denne delen se nærmere på om disse funnene også stemmer når det gjelder bruken av Kvellomalen. For å undersøke dette spørsmålet har vi registrert en rekke kjennetegn ved undersøkelsesarbeidet og sammenlignet disse mellom undersøkelser utført ved bruk av Kvellomalen og tradisjonelle undersøkelser (ikke Kvellomal). Resultatene vises i tabell 8.5.

nedenfor. For å gjøre tabellen mer oversiktlig har vi først presentert forekomsttall for kategoriske variabler og deretter for kontinuerlige.

Tabell 8.5 Kjennetegn ved undersøkelser etter Kvellomalen versus vanlige undersøkelser

	<i>Kvellomal (227)</i>	<i>Vanlig US (896)</i>
	<i>% (N)</i>	<i>% (N)</i>
Undersøkellesplan ***	76,2% (173)	47% (421)
Plan for å hente informasjon fra ***	91,9% (159)	77% (324)
Plan for hvilken informasjon **	57,2% (99)	43,5% (183)
Samtale med barnet ***	75,3% (171)	56,8% (509)
Observasjon av samspill ***	43,6% (99)	22,2% (199)
Undersøkelsesrapport ***	97,8% (222)	73,8% (661)
Vedtak om tiltak ^{ns}	42,7% (97)	39% (349)
	<i>M/SD</i>	<i>M/SD</i>
Antall dager før oppstart **	16,7 (16,9)	20,4 (23,7)
Antall dager med undersøkelse *	74,7 (53,8)	64,9 (55,7)
Antall informanter (offentlige instanser) ***	3,4 (1,5)	2,2 (1,7)
Antall møter med omsorgsperson ***	4,2 (2,6)	2,6 (2,1)
Antall møter med mor ***	3,2 (2,0)	2,0 (1,8)
Antall møter med far ***	2,2 (1,8)	1,4 (1,5)
Antall møter med barnet ***	2,1 (1,7)	1,2 (1,3)
Antall hjemmebesøk ***	1,1 (1,2)	0,7 (1,0)
Antall tiltak *	0,7 (1,0)	0,5 (0,8)

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Tabell 8.5 viser bruken av og innholdet i undersøkelsesplaner, tidsbruk i undersøkelsen, omfang av informasjonsinnhenting, møter med familien, utvalgte metoder i informasjonsinnhenting, undersøkelsesrapporter og utfall av undersøkelsen. Et raskt blikk på tabellen viser at det er signifikante forskjeller mellom undersøkelser etter Kvellomalen og andre undersøkelser for hvert eneste kjennetegn, bortsett fra når det gjelder vedtak om tiltak. Bruk av Kvellomalen førte altså ikke til at flere barn fikk tiltak enn andre undersøkelser, men barna fra Kvellundersøkelser mottok likevel noe flere tiltak enn de andre. En mulig forklaring på det kan være at Kvellomalen ble brukt i mer alvorlige saker, der et sterkere hjelpebehov utløste flere tiltak for ett og samme barn. Relatert til forskningsspørsmålet om bruk av maler fører til bedre eller andre beslutninger for barn, kan dette tyde på at barn etter en Kvellundersøkelse får avdekket flere behov enn ellers, og at dette kan utgjøre en viktig forskjell for de barna det gjelder.

De andre forskjellene i tabellen går med ett unntak i samme retning, og viser at bruk av Kvellomalen hadde sammenheng med høyere skårer på alle aktiviteter i undersøkelsen, bortsett fra at

Kvellundersøkelser kom noe raskere i gang enn andre undersøkelser. Uten av vi har dokumentert det, kan denne «positive» forskjellen være enda et tegn på at Kvellomalen blir brukt ved mer alvorlige meldinger, hvor undersøkelsen også blir igangsatt raskere.

Bruk av undersøkelsesmalen blir ofte satt i sammenheng med økt systematikk, transparens og forutsigbarhet i undersøkelsesarbeidet (Vis et al. 2016). Hjelpemiddel i dette arbeidet er bl.a. bruk av undersøkelsesplaner og undersøkelsesrapporter, som var klart oftere brukt sammen med Kvellomalen enn uten denne. Undersøkelsesplaner ble brukt i mer enn tre fjerdedeler av Kvellosakene, mot under halvparten av de øvrige. Plan for hvem det skal hentes informasjon fra og om hva var også oftere brukt i Kvellosakene, og vi fant undersøkelsesrapporter for hele 98% av Kvellosakene mot 74% av de andre. Det synes slik sett å være en klar sammenheng mellom bruk av Kvellomalen og andre former for systematikk i undersøkelsesarbeidet. Om det betyr at Kvellomalen også fører til systematikk på andre områder eller om barnevernstjenester som er tilhengere av systematikk i arbeidet velger å bruke Kvellomalen, vet vi imidlertid ikke.

Undersøkelse etter Kvellomalen tok lengre tid og var mer omfattende enn andre undersøkelser på alle punkter. Det ble innhentet informasjon fra flere instanser, det var flere møter med familiemedlemmer og undersøkelsen tok noe lengre tid. Det var klart flere møter med det enkelte barn (2,1 vs. 1,2), og en langt høyere andel av barna var snakket med av barnevernet (75% vs. 57%). Begge disse funnene er i tråd med den tidligere nevnte kunnskapsstatusen om undersøkelsesarbeidet (Vis et al 2016). Selv om evalueringsrapporten om Kvellomalen påpekte forholdsvis mange og betydningsfulle forskjeller fra den svenske (BBIC) og den danske malen (ICS) (Lauritzen et al. 2017), tyder funnene på at når det først brukes en utredningsmal, får det mange av de samme konsekvenser for gjennomføring av undersøkelsene.

8.6 Barnevernsarbeidernes erfaringer med og synspunkter på Kvellomalen

Bruk av Kvellomalen var tema både i lederintervjuene og fokusgruppeintervjuene. I hovedtrekk bekreftet informantene en variert og differensiert bruk av malen, og de uttrykte både positive og negative erfaringer og synspunkter knyttet til bruken av den. I tråd med hva vi fant i journalstudien, var det informanter som ikke benyttet Kvellomalen i sin praksis. Alle hadde likevel meninger om den, og det framgår at et stort flertall hadde deltatt i opplæring.

Informantenes bruk av Kvellomalen kan plasseres som fire posisjoner langs et kontinuum: 1) Malen brukes ikke, 2) Malen brukes ikke i praksis, men bidrar som teoretisk tilfang, 3) Malen brukes i visse saker: ikke i mindre alvorlige/lettere saker, men i mer omfattende/tyngre saker, og 4) Malen brukes i alle saker, men i en tilpasset versjon. Ingen av informantene beskriver at de bruker hele Kvellomalen konsekvent i alle saker.

8.6.1 Variert og differensiert bruk – «Bruke den med nennsom hånd»

Men det som mange, eller kanskje tilnærmet alle, sier når det har gått en tid etter opplæring er jo sånne ting som: «Ja, vi bruker Kvello, men vi gjør det litt på vår egen måte».

I likhet med denne lederen uttrykker mange, så vel ledere som kontaktpersoner, at de velger å bruke Kvellomalen på sin egen måte. For enkelte betyr det at de hadde laget en egen variant, slik denne lederen forklarte det: «Ja, vi bruker Kvellomalen. Det vil si at vi har laget en forenklet utgave selv.» For flere betydde det å være selektive når det gjaldt i hvilke saker man tar malen i bruk. I noen tilfeller er undersøkelsene så begrenset, at det ikke gir mening at benytte seg av den fulle versjonen av Kvellomalen i undersøkelsen. I tråd med «minste inngripens prinsipp» tilpasses malen til alvorlighetsgraden i den enkelte sak som denne lederen uttrykte det:

«Vi bruker den i større omsorgsutredninger, og vi bruker den i ... altså når vi lager arbeidsplan så vil den alltid bli kobla opp imot Kvellomalen, men det er ikke alltid vi utreder absolutt alt, vi forholder oss til loven og minste inngripen som gjør at det ikke nødvendigvis blir den fulle omfattende Kvellomalen i bruk hver gang. Selv om vi gjør det kortere så bruker vi deler av den i rapporten, fagteksten vår.»

Denne praksisen syntes langt på vei også å gjelde de tjenestene som benyttet Kvello-malen mest. I fokusgruppen konstaterte en av kontaktpersonene først: «Kvellomalen er lik undersøkelsesmåten for oss». Videre i samtalen ble dette nyansert i dialogen mellom kolleger:

Kontaktperson 1: «Det varierer hvor mye du fyller ut. Hvis det er mild 4–4 bekymring, og det er søknad om hjelp, så går vi ikke inn og fyller ut den malen på alle punktene.»

Intervjuer: «Nei. Så det går litt på skjønn?»

Kontaktperson 1: «Ja, det har med skjønn å gjøre. I de alvorlige sakene blir den mer eller mindre fylt ut til punkt og prikke.»

Kontaktperson 2: «De ytterste punktene kan være det at du etter en samtale finner ut at det kanskje ikke er noe mer å gå på. Så du slipper nesten alt av innhold, klipper inn barnesamtalen, og skriver en konklusjon og en vurdering. Vi kan justere den veldig mye.»

Kontaktperson 1: «Den skal fylles ut, men det er en variabel for hvor nøye du skal fylle den ut.»

Kontaktperson 3: «Ja.»

Kontaktperson 4: «Det er jo ressursbruk, vi skal ikke undersøke større enn nødvendig.»

Kontaktperson 1: «Vi skal ikke undersøke større enn bekymringen tilsier.»

Lederen for den andre «Kvello-tjenesten» viste til en lignende praksis hos dem:

«Vi har den fulle Kvellomalen, som vi nesten aldri bruker, og så har vi en som vi har forenklet litt som vi kaller vår ordinære undersøkelsesmal, og så har vi en rapportmal for såkalte enkle rapporter. Det er de undersøkelsene som har vært mindre omfattende, som vi skriver i et litt enklere format. Det er de to vi stort sett bruker, de to siste variantene. For Kvellomalen er veldig svær og omfattende.»

8.6.2 Innvendingene

I sitatene over har informantene berørt de vanligste innvendingene mot å benytte seg av Kvellomalen i undersøkelsene. Først og fremst gjaldt det at malen oppleves for omfattende, men i mange saker kunne den også oppfattes som for intervenserende. Begge disse aspektene berøres av denne lederen:

Leder: «Vi hadde han [Kvello] inne og vi brukte ganske mye ressurser på det. Men det å tenke Kvello er nok ganske greit implementert. Men det å bruke Kvellomalen, det ble aldri implementert. Og jeg tror det er for komplisert, det er for mye.»

Intervjuer: «For omfattende?»

Leder: «Ja, det blir det. Og de få Kvello-kartleggingene som jeg har gått inn og sett på, da har min konklusjon vært at dette er et verktøy vi kan ha nytte av der bekymringen øker underveis. For jeg syns faktisk det er for inngripende og for stort i startfasen ... Jeg tenker at det er veldig mye nyttig, det er veldig mye greit, og det er veldig mye som er nyttig også for bevissthet hos saksbehandler eller hos barnevernstjenesten. Men jeg syns at når vi sitter med en helt på en måte ordinær sak og skal gjøre en Kvello-kartlegging og liste opp for disse foreldrene alle verdens risikofaktorer som finnes i deres liv. Nei, jeg syns det blir for inngripende.»

Et for sterkt fokus på risiko var en innvending som også kom fram i en fokusgruppe, som beskrevet nedenfor. Denne kontaktpersonen var kritisk og mente at en undersøkelse etter Kvellomalen blir for ensidig negativ, noe som vil være negativt for samarbeidet med familien. Videre mente hun at bruk av malen krever erfaring og en kritisk bevissthet til det man finner og skriver:

«Jeg må si jeg er veldig skeptisk. Hvis man skal utføre etter Kvellomalen, er det veldig mye en skal gjennom i undersøkelsen. Og man er på jakt etter å finne svarene. Man skal lete etter alle feil og mangler, slik at man kan besvare punktene og se ut som en kjempegod saksbehandler. Og du har den rapporten. Så tenker jeg at hvis jeg hadde gått tilbake og lest hva jeg hadde skrevet, hadde jeg tenkt at det så kjempebra ut, veldig godt skrevet, veldig alvorlig. Men hvor reelt er det egentlig? Hvilke briller har en på seg. Det er noe med tapet på det, som jeg tenker er litt skummelt. Og hvis du er nyutdannet og begynner med det der, er det kjempefarlig. Du kan rett og slett gjøre vondt verre, og du vet ikke hva du snakker om. Jeg tenker, skal en bruke Kvellomalen skikkelig, da skal en være kompetent og vite hva du driver med. Å sette nyutdannede på det der, tenker jeg er veldig uforsvarlig.»

En annen kontaktperson fra en annen tjeneste, som heller ikke brukte malen, var enig og uttalte:

«Man går så detaljert inn og. For man undersøker alle forhold og det er jo som du sier, at man avdekker så masse, kanskje ting som ikke ... Man problematiserer ting som kanskje ikke

trenger å bli det. Også vet vi at barnevernstjenesten i Norge ikke har den tiltakspakken. Så man avdekker ting, men så kan man ikke gjøre noe med det. Og hva er da poenget.»

Denne kontaktpersonen pekte på enda en uheldig side ved å gjøre en så omfattende kartlegging som malen legger opp til. Det gjelder faren for å identifisere problematiske forhold som man i neste omgang ikke har tiltak å sette inn overfor. Dette er en kritikk som har vært reist mot utredninger innen ulike virksomheter i helse- og sosialsektoren.

Det sterke risikofokuset og letingen etter «feil og mangler» som det er pekt på, risikerer ifølge noen kontaktpersoner å overskygge eller fjerne fokus fra familienes ressurser: *«For det er så mye viktig man mister på den veien»*. Videre poengteres: *«Selv i veldig alvorlige saker er det det [ressurser] man skal ha fokus på, for å se hva kan vi bygge på her. Så jeg tenker at det er et bevisst valg vi har tatt og det går litt på hvilket menneskesyn en har også.»*

8.6.3 Som teoretisk tilfang

Det var tydeligvis ulike oppfatninger om hva Kvellomalen tilførte undersøkelsesarbeidet. Men som vi har påpekt, var det flere barnevernsansatte som mente de hadde hatt nytte av Kvellos strukturer og ikke minst det han formidlet muntlig og skriftlig, selv om de ikke benyttet malen:

Kontaktperson 1: *«Jeg bruker jo bøkene som et oppslagsverk. Så jeg bruker på en måte materialet. Det er jo ikke hans, han har jo bare samlet det. Så teorien hans. Det er veldig greit å bruke det han på en måte har skapt som et oppslagsverk, men ikke verktøyene.»*

Kontaktperson 2: *«At han har vært viktig for barnevernet er jo helt klart.»*

Kontaktperson 1: *«Det som jeg liker er at man trenger ikke nødvendigvis å ta et helt WMCI-intervju på foreldre, jeg kan ta mentaliseringsintervju (...) Han har forenklet en del sånn metodikk da, som blir lettere anvendelig. Samme med den CROWELL-prosedyren, så har jo han også en sånn lekeobservasjon. Så sånne ting er veldig positiv med Kvello sitt arbeid.»*

I følge sistnevnte kontaktperson har Kvello selv fortatt justeringer av standardiserte kartleggingsverktøy for at de skal være tilpasset barnevernkonteksten. Kvello ble også trukket fram av flere når det var snakk om observasjoner. En kontaktperson ordla seg slik når hun beskrev hvordan hun etter et hjemmebesøk vurderte behovet for mer strukturert observasjon:

«Ser vi at dette er godt nok, det er ikke der vi skal inn og ha hovedinnsatsen. Andre ganger kan vi oppdage at vi bør gå inn og se med et litt skarpere blikk. Og da må vi inn og avtale. Kvellomalen er jo nå sånn det er hos oss.»

8.6.4 Regulering av praksisen

I lys av den differensierte praksisen mellom tjenester, men like mye innad i samme tjeneste, blir et vesentlig spørsmål hva og hvem som styrer hvordan Kvellomalen skal tilpasses den enkelte undersøkelsessak. En barnevernleder forklarte hvordan dette skjedde hos dem:

Intervjuer: *«Men er det noen ganger dere ... eller i noen saker at dere bruker hele Kvellomalen?»*

Leder: *«Tilnærmet, men ikke hele, nei.»*

Intervjuer: *«Nei, ikke hele. Hvem er det som avgjør om og hvor mye en skal bruke av den malen?»*

Leder: *«Det vi har gjort, er å ... ut ifra Kvellomalen har vi laget noen overskrifter selv som vi tenker er greie å bruke. Sånn at det er samarbeid mellom saksbehandleren og ledelsen om hvor grundig vi skal gå til verks i undersøkelsene, og hvor omfattende den rapporten bør være.»*

Lederen fra en av de som benyttet Kvellomalen som «vår undersøkelsesmåte» mente øyensynlig at en slik praksis ikke var tilstrekkelig:

Intervjuer: *«Kan du si noe om hvordan dere kom fram til at dere ville bruke den i alle saker?»*

Leder: *«Litt fordi det var for vanskelig å vurdere bruken i noen saker og ikke i andre saker, da ble den på en måte ... da ble den ikke brukt. Så skulle vi få til å bruke den, så måtte vi innføre på alle sakene. Og det ble også lettere å si at vi skal gjøre det etter at vi fikk den inn som Word-versjon, for da ble det liksom lettere for saksbehandlerne, da ble det til hjelp for dem istedenfor at det bare ble noe de bare måtte fylle ut for at vi lederne skulle bli fornøyd liksom. Og jo mer de bruker den, jo mer trening får dem og jo enklere blir det, og et bedre dokument blir det også. Så har vi beholdt den ...»*

Lederen pekte på to forhold som hadde betydning for at malen ble benyttet: Det var gjort et tydelig valg og at det var i mindre grad overlatt til den enkelte kontaktperson å vurdere om malen skulle brukes. Videre måtte det ikke være ekstra kompliserende å ta verktøyet i bruk.

Denne lederen påpekte også at en utbredt bruk av Kvellomalen hadde fordeler for henne som leder og for det beslutningsansvaret hun hadde: *«Sånn som meg som barnevernleder blir det på en måte enkelt å se hva som er gjort, hva som er tenkt og hva som er vurdert. Om jeg skal godkjenne det arbeidet.»*

Lederen kan forstås som at en felles bruk av Kvellomalen bidro til oversikt og systematikk. Dette var en oppfatning som vi ikke fant igjen hos alle. En annen leder var skeptisk til en forståelse av at Kvellomalen er nødvendig for å arbeide systematisk og til at det er skapt en norm om alltid å bruke Kvello:

«Det har jo rullet en sånn bølge over landet, som veldig mange har vært med på, og så er det noen som ikke har blitt med på det, og det er jo på en måte litt problematisk i noen sammenhenger. En litt problematisk posisjon fordi det er nesten sånn ... I hvert fall det jeg har vært med på, det som jeg tenker er de mest ekstreme situasjonene, så er det sånn at det på en måte nesten blir underforstått at hvis man ikke jobber Kvello, så jobber man ikke systematisk.»

8.7 Kvellomalen i hvilke saker?

Et hovedfunn fra intervjuene er at Kvellomalen brukes mest i alvorlige saker. Dette kan finne støtte fra journalstudien om at undersøkelser etter Kvellomalen startet opp raskere, og at når barn med Kvellundersøkelse først fikk tiltak, så fikk de flere enn andre barn med tiltak. Et viktig spørsmål er om effekter av bruk av Kvellomalen i undersøkelsesarbeidet skyldes malen i seg selv eller om malen faktisk brukes i andre typer saker slik at forskjeller kan tilskrives en bias i seleksjon av saker som utredes med Kvellomalen. For å teste dette sammenlignet vi meldingsinnholdet i saker med og uten Kvellundersøkelse. Resultatet viste at malen ble noe oftere brukt (28,6% vs. 16,7%) dersom meldingen inneholdt bekymringer om vold i hjemmet ($\chi^2(1)=11,19, p=0,001$). Det var ingen andre tydelige sammenhenger mellom meldingsinnhold og bruk av malen. Bekymringer om vold i hjemmet er uten tvil et alvorlig meldingsinnhold, og det var et av de hyppigste meldingsinnholdene i saker som ble undersøkt videre (n=210). Slike undersøkelser ble også påbegynt raskere enn andre meldinger, men endte ikke oftere med tiltak. Andre saker som kan vurderes som særlig alvorlige er de som endte med begjæring om omsorgsovertakelse, frivillig plassering og akutt plasseringer. For disse sakene ble imidlertid Kvellomalen bare brukt noen få ganger (6 av 49). Det er i denne sammenheng viktig å påpeke at av hele utvalget i journalstudien var det kun et lite mindretall av sakene som endte med tiltak utenfor hjemmet, noe som tilsier at denne studien ikke har omfattet de mest alvorlige sakene i særlig omfang. I tillegg omhandlet intervjuene vanlig praksis i tjenestene, og var ikke knyttet til de enkelte sakene i utvalget. Hva tjenestene legger i vurderingen om at malen brukes mest i alvorlige, saker synes derfor fremdeles uklart. Selv om det kan være enkelte forhold som peker mot at Kvellomalen brukes i mer alvorlige saker, har vi ikke i denne studien kunnet påvise at det er vesentlige forskjeller mellom saker som undersøkes med eller uten Kvellomalen.

8.8 Oppsummert om bruken av Kvellomalen

Konklusjonen fra denne delstudien er at resultatene samsvarer i sin helhet med vår oppsummering av annen forskningslitteratur (Vis et al. 2016). Kvellomalen førte til mer omfattende undersøkelser, barnet ble i større grad konsultert, men den hadde ikke betydning for utfallet. Effekten av bruk av Kvellomalen skiller seg dermed ikke vesentlig fra andre typer maler som for eksempel BBIC (Sverige) ICS (Danmark) og AF (England). I tillegg til det som har vært dokumentert i tidligere forskning fant vi

at Kvelloutredninger førte til gjennomsnittlig litt flere hjelpetiltak i saker som ikke ble henlagt. Dette tolker vi som en effekt av at flere behov har blitt utredet og at det fører til at det ytes flere typer hjelpetiltak for å dekke disse behovene. Disse resultatene peker mot nytten av maler for å sikre en systematisk og grundig utredning som også tar hensyn til barns perspektiv. Det er likevel et tankekors at undersøkelsene blir vesentlig mer omfattende og tidkrevende uten at dette synes å ha betydning for om saken henlegges eller ikke.

Overordnet sett opplever forskjellige kontaktpersoner positive og negative sider ved bruken av malen, avhengig av sakenes alvorlighetsgrad og kontaktpersonenes foretrukne menneskesyn, fremgangsmåte og arbeidsrutiner. I tillegg handler det også om hva slags verktøyer som prioriteres og vektlegges av lederne og avhenger derfor også av hva lederen er tilhenger av.

9. Endrer problembildet seg fra melding til endt undersøkelse?

I dette kapitlet beveger vi oss fra gjennomføringen av undersøkelsen til den informasjonen vi fant i barnevernstjenestenes undersøkelsesrapporter. Vi gjengir først kort noen trekk ved undersøkelsesrapportene for deretter å se nærmere på om problembildet har endret seg fra melding til avsluttet undersøkelse, det vil si om forhold som det var uttrykt bekymring for i meldingen var beskrevet som fortsatt bekymringsfullt i rapportene, slik barnevernsarbeiderne hadde formulert det. Vi ville altså undersøke om forekomsten av ulike problemområder totalt sett hadde endret seg fra meldingstidspunktet til undersøkelsesrapport. I tillegg ville vi se nærmere på om de ulike bekymringsfulle forholdene var knyttet til de samme eller andre barn på de to tidspunktene. I siste del av kapitlet går vi videre og benytter oss av tre typologier av meldinger som ble utviklet i delrapport 3 (Lauritzen, Vis, Ulset og Tjelflaat 2019). Vi ser på sammenhengen mellom de tre typologiene og informasjonskilder i undersøkelsen og videre mellom informasjonskilder og konklusjonen etter fullført undersøkelse.

9.1 Undersøkelsesrapporter

Det er ikke et krav om en egen undersøkelsesrapport verken i lov eller rundskriv., men saksbehandlingsrundskrivet slår fast at barnevernstjenestens arbeid med saken, herunder vurderinger og konklusjoner skal dokumenteres i et enkeltvedtak. Dette gjelder uavhengig av om saken blir henlagt eller fører til tiltak. Bestemmelsen om vedtak også i henlagte saker kom i 2018, det vil si etter den perioden vi har basert journalstudien på. Forventningene om at barnevernstjenestene skal dokumentere de vurderingene som ligger til grunn for konklusjonen etter undersøkelse, er imidlertid ikke nye, jfr. rapporter etter tilsyn og revisjoner (f.eks. Helsetilsynet, 2012).

Vi har benyttet en vid definisjon av det vi har kalt undersøkelsesrapport. Rapportene kunne være i form av oppsummeringer i brev til foreldre, som del av begrunnelser for vedtak eller i egne adskilte rapporter. Oppbyggingen av rapportene var svært ulik, fra systematiske gjennomganger av informasjon fra ulike kilder til en mer tversgående gjennomgang av viktige tema i undersøkelsene, gjerne i tråd med overskrifter fra Kvellomalen eller andre utredningsmaler. Andre rapporter inneholdt et minimum av informasjon, som kunne være vanskelig å tolke.

I utvalget ble det funnet ulike former for undersøkelsesrapporter i nesten fire femdel av tjenestene (78,6%), og det er disse sakene (n=883) som er gjenstand for analysene nedenfor. Det kan for øvrig bemerkes at det var store forskjeller i bruk av undersøkelsesrapport, både kommunevise/tjenestevise (51,9% - 90%), regionale (øst 87%, midt 80,2%, vest 79,6%, nord 65,2%) og størrelsesmessige variasjoner (storby 83,8%, mellomstore 73,8% og mindre 77,5%).

9.2 Tematisk innhold i undersøkelsesrapportene

Vi har ikke systematisk registrert hvilke forhold det ble innhentet informasjon om fra hvilke instanser. Det er informasjonen i undersøkelsesrapportene som er våre data, og i noen grad vil tematikken gi indikasjoner på hvor informasjonen kommer fra, som vi ser nedenfor. Fordi undersøkelsen bl.a. har som formål å «bekrefte» eller «avkrefte» bekymringene i meldingen, fant vi det interessant å undersøke i hvilken grad de samme forhold ble framstilt som bekymringsfulle og om det var visse typer bekymringer som hadde økt i omfang eller blitt redusert gjennom undersøkelsesarbeidet. For å gjøre presentasjonen mer oversiktlig har vi delt funnene i tre deler, basert på modellen for barns behov og utvikling som er vist i kapittel 3, a: Bekymringer knyttet til barnet, b: Bekymringer knyttet til foreldrenes omsorg og c: Bekymringer knyttet familie- og miljøforhold. I hver av delene er det en tabell som viser endringer i den totale forekomsten av ulike problemer fra melding til undersøkelsesrapport, og en figur som viser de spesifikke endringene i problembildet knyttet til barna.

Bekymringer knyttet til barnas fungering

Tabell 9.1 Endring i forekomst av ulike problemer fra melding til undersøkelsesrapport, barnas fungering (n=883)

<i>Problemer knyttet til barnets fungering</i>	<i>I melding % (n)</i>	<i>I undersøkelses- rapport % (n)</i>
Nedsatt funksjonsevne/senutvikling ***	5% (44)	9,4% (83)
Psykiske problem/lidelse	9,4% (83)	10,8% (95)
Kriminalitet/rusbruk *	4,8% (42)	3,3% (29)
Atferd	17% (150)	15,7% (139)
Fungering i skole/barnehage ***	13,6% (120)	22% (194)
Emosjonell fungering ***	11,7% (103)	18,9% (167)
Relasjoner til jevnaldrende ***	5,5% (49)	11,4% (101)
Relasjoner til voksne (samspill) ***	6,8% (60)	10,9% (96)
Konflikter med voksne	4,3% (38)	5,8% (51)

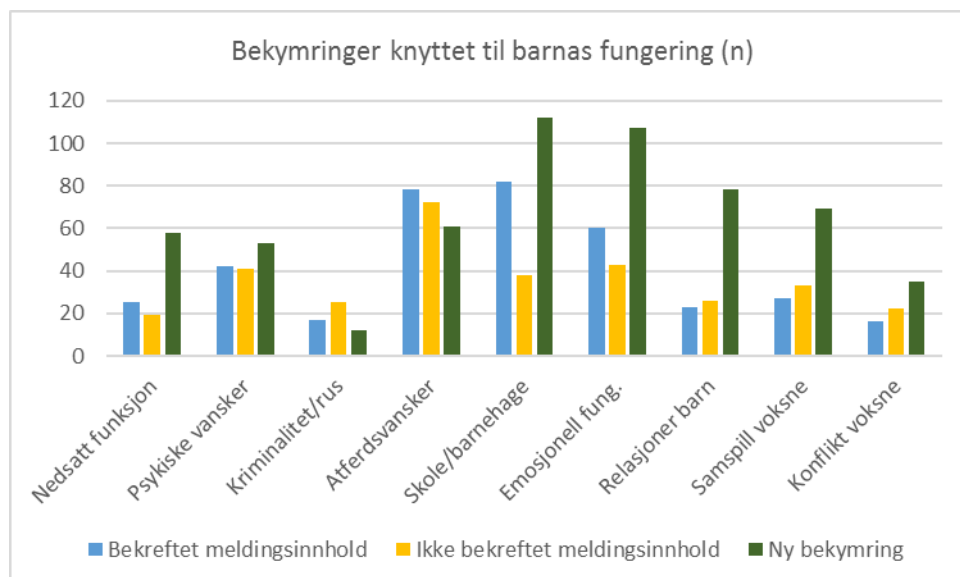
McNemar's *kji*-kvadrat test. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Sett under ett var det en økt forekomst av bekymringer knyttet til de fleste sider vedr. barnets fungering fra melding til undersøkelsesrapport. Særlig gjaldt det problemer knyttet til barnas fungering i skole/barnehage og emosjonell fungering, men også for relasjonelle vansker knyttet til jevnaldrende og voksne og nedsatt funksjonsevne/senutvikling. Økningen betyr at barnevernet, når det gjaldt disse problemområdene, i løpet av undersøkelsen hadde fanget opp nye bekymringer (for flere barn) enn det som var kjent gjennom meldingen.

En kunne kanskje forventet at også bekymringer knyttet til barnas psykiske vansker hadde økt, sett i lys av kunnskap om at omtrent halvparten av barn i kontakt med barnevernet har psykiske vansker (Iversen 2009, Havnen 2015). Når vi ikke fant det, kan det ha sammenheng med at vi har benyttet flere kategorier knyttet til psykiske vansker, og at slike problemer kan være kodet under ulike kategorier. Det kan også være at mulige psykiske vansker er tatt hånd om av andre instanser og dermed ikke framstår som bekymringsfullt for barnevernet.

Et område som viste redusert forekomst var problemer knyttet til kriminalitet/rusbruk, men disse bekymringene gjaldt kun en liten andel av barna. Dette tyder på at bekymringer knyttet til rus/kriminalitet ble sjeldnere bekreftet gjennom undersøkelsen og/eller at det ikke ble fanget opp mange nye problemer på dette området. For de andre problemområdene var det ingen endring i forekomst fra melding til undersøkelsesrapport.

Mens tabell 9.1 har vist de totale endringer av problembildet vedrørende barnas fungering fra melding til undersøkelse, viser figur 9.1 mer spesifikt hva som gjemmer seg i det totale bildet. Figuren viser hvor mange barn som fikk bekymringen fra meldingen bekreftet (blå søyle), hvor mange som ikke fikk bekymringen i meldingen bekreftet (gul søyle) og hvor mange barn som fikk det aktuelle problemet beskrevet i undersøkelsesrapporten uten at det var nevnt i meldingen (grønn søyle). Fordi andelen barn med ulike bekymringer totalt sett er forholdsvis lav har vi valgt å vise de reelle tallene heller enn prosent. Disse forklaringene gjelder også for figur 9.2 og 9.3. *Tabell 9.1b.*



Figur 9.1 Endringer i problembildet fra melding til endt undersøkelse, barnas fungering (n=883).

Figur 9.1 viser de spesifikke endringene i problembildet fra melding til endt undersøkelse. I tråd med det generelle problembildet (tabell 9.1), viser figuren at det er særlig nye problemer som dominerer

bildet. Som nevnt gjelder disse områdene i størst grad problemer knyttet til barnas fungering i skole/barnehage, emosjonell fungering, relasjoner mellom barn, samspillsproblematikk og nedsatt funksjonsevne. Unntaket gjelder særlig rus/kriminalitet der det sjelden avdekkes nye bekymringer i løpet av undersøkelsen, men denne type bekymringer gjelder totalt sett en liten andel av barna.

Når det gjelder forholdet mellom bekreftet og ikke bekreftet meldingsinnhold varierer dette med type bekymring. Den største forskjellen er for barnas fungering i skole/barnehage og emosjonell fungering, hvor meldingsinnholdet langt oftere ble bekreftet enn ikke bekreftet. For de andre områdene er det mindre forskjeller i antall barn der bekymringer ble bekreftet eller ikke, men særlig meldingsinnhold knyttet til rus/kriminalitet ble sjeldnere bekreftet.

Funnene om flere nye bekymringer etter endt undersøkelse kan tolkes som at barnevernet rutinemessig er opptatt av å kartlegge barnas fungering og relasjoner på ulike livsområder og arenaer, ikke minst i skole/barnehage, uavhengig av hvilke problemer som er nevnt i meldingen. Dette synes å være i samsvar med intensjoner i saksbehandlerrundskrivet om at undersøkelsene skal omfatte barnets totale situasjon, og dermed i tråd med viktige forutsetninger for en god undersøkelse. At forekomsten av bekymringer omkring kriminalitet/rus har blitt redusert etter endt undersøkelse kan ses i sammenheng med at mange slike meldinger ble vurdert som mindre alvorlige enkeltepisoder, som oftere ble henlagt enn bekymringer som hadde vart over tid.

Bekymringer knyttet til foreldreomsorg

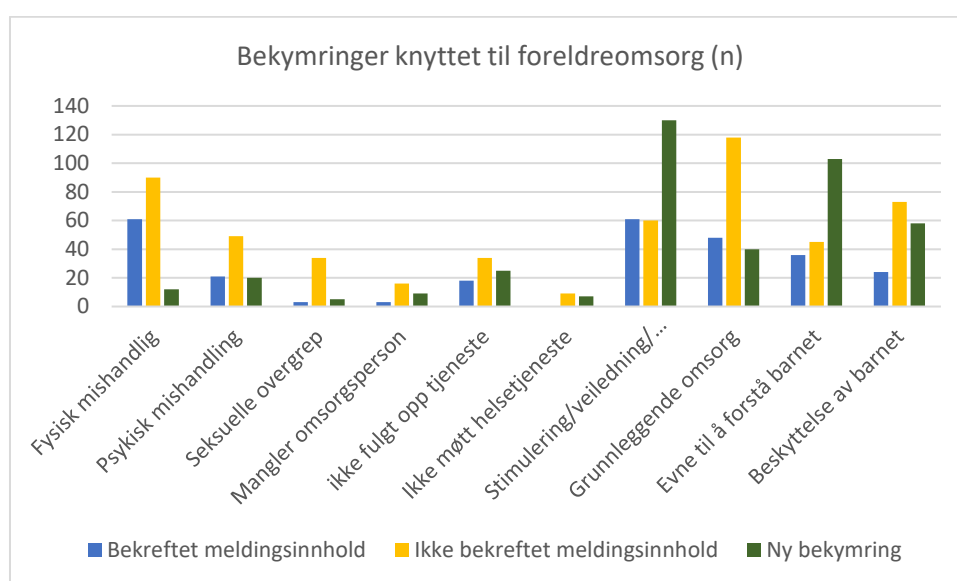
Tabell 9.2 viser endringer i den totale forekomsten av ulike bekymringer knyttet til foreldreomsorg omtalt i melding og i undersøkelsesrapport. Som vi ser gjelder de spesifikke problemene kun for mellom 1% og 22% av barna med undersøkelsesrapport, noe som betyr at de fleste barna *ikke* var registrert med noen av disse vanskene.

Tabell 9.2 Endring i forekomst av ulike problemer fra melding til undersøkelsesrapport, foreldreomsorg (n=883).

<i>Problemer knyttet til foreldreomsorg</i>	<i>I melding % (n)</i>	<i>I undersøkelses- rapport % (n)</i>
Fysisk mishandling ***	17,1% (151)	8,3% (73)
Psykisk mishandling/omsorgssvikt ***	7,9% (70)	4,6% (41)
Seksuelle overgrep ***	4,2% (37)	0,9% (8)
Mangler omsorgsperson	2,2% (19)	1,4% (12)
Manglende oppfølging av annen tjeneste	5,9% (52)	4,9% (43)
Ikke møtt ved innkalling helsetjeneste	1,7% (15)	1,5% (13)
Stimulering/veiledning/grensesetting ***	13,7% (121)	21,6% (191)
Grunnleggende omsorg ***	18,8% (166)	10% (88)
Evne til å forstå av barnet ***	9,2% (81)	15,7% (139)
Beskyttelse av barnet	11% (97)	9,3% (82)

*McNemar's kji-kvadrat test. *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.*

For omsorgsproblemer samlet fant vi en økning i total forekomst av bekymringer knyttet til stimulering/veiledning/grensesetting og foreldrenes evne til å forstå barna fra melding til undersøkelsesrapport. Dette indikerer at disse problemområdene i noen grad har blitt fanget opp gjennom undersøkelsen selv om de ikke var nevnt i meldingen. Forekomsten av problemer knyttet til fysisk/psykisk mishandling, seksuelle overgrep og grunnleggende omsorgsproblematikk ble imidlertid redusert fra melding til undersøkelsesrapport, noe som tyder på at slike meldingsinnhold ofte *ikke* ble bekreftet gjennom undersøkelsen, og heller ikke ble fanget opp for nye barn. For de øvrige meldingsinnhold var det ingen tydelig forskjell i forekomsten av bekymringer fra melding til undersøkelsesrapport.



Figur 9.2 Endringer i problembildet fra melding til endt undersøkelse, foreldreomsorg (n=883).

Figur 9.2 viser de spesifikke endringene i problembildet fra melding til endt undersøkelse når det gjelder foreldreomsorg. Til forskjell fra bekymringer knyttet til barnas fungering er det ikke *nye* problemer (grønne søyler) som dominerer, men heller at mange meldingsinnhold *ikke* ble bekreftet (de gule søylene). Den reduserte forekomsten av meldingsinnhold knyttet til potensielt alvorlige problemer som omsorgssvikt og mishandling innebærer altså at slike meldingsinnhold svært ofte *ikke* ble bekreftet, og at de sjelden ble avdekket som nye problemer når de ikke var del av meldingsinnholdet. Når mulig alvorlige problemer ikke blir bekreftet, må vi anta at bekymringene har blitt redusert i løpet av undersøkelsen. At problemer knyttet til omsorgssvikt/overgrep sjelden blir avdekket viss ikke de er omtalt i meldingen, kan være uttrykk for at disse problemområdene ikke blir undersøkt i tilstrekkelig grad, eller at de er undersøkt men vurdert som lite alvorlige. For å nyansere

bildet er det imidlertid viktig å bemerke at når omsorgssvikt/overgrep først ble bekreftet, så hadde de en klar sammenheng med tiltak.

Nye omsorgsproblemer som ble avdekket i løpet av undersøkelsen (uten å ha vært nevnt i meldingen) gjaldt særlig stimulering/veiledning/grensesetting og evne til å forstå barnet. Det kan virke som at dette er tema som ofte inngår i barnevernets undersøkelser uavhengig av meldingsinnhold, og som vi også finner igjen som begrunnelser for det mye brukte hjelpetiltaket «Råd og veiledning». For disse problemområdene ble meldingsinnholdet bekreftet nesten like ofte som ikke bekreftet.

Familie- og miljøforhold

Tabell 9.3 viser endringer i den totale forekomsten av ulike bekymringer knyttet til familie- og miljøproblemer omtalt i melding og i undersøkelsesrapport. Heller ikke disse problemområdene gjaldt for mer enn mellom 1% og 22% av barna med undersøkelsesrapport, noe som betyr at de fleste barna *ikke* var registrert med noen av disse vanskene.

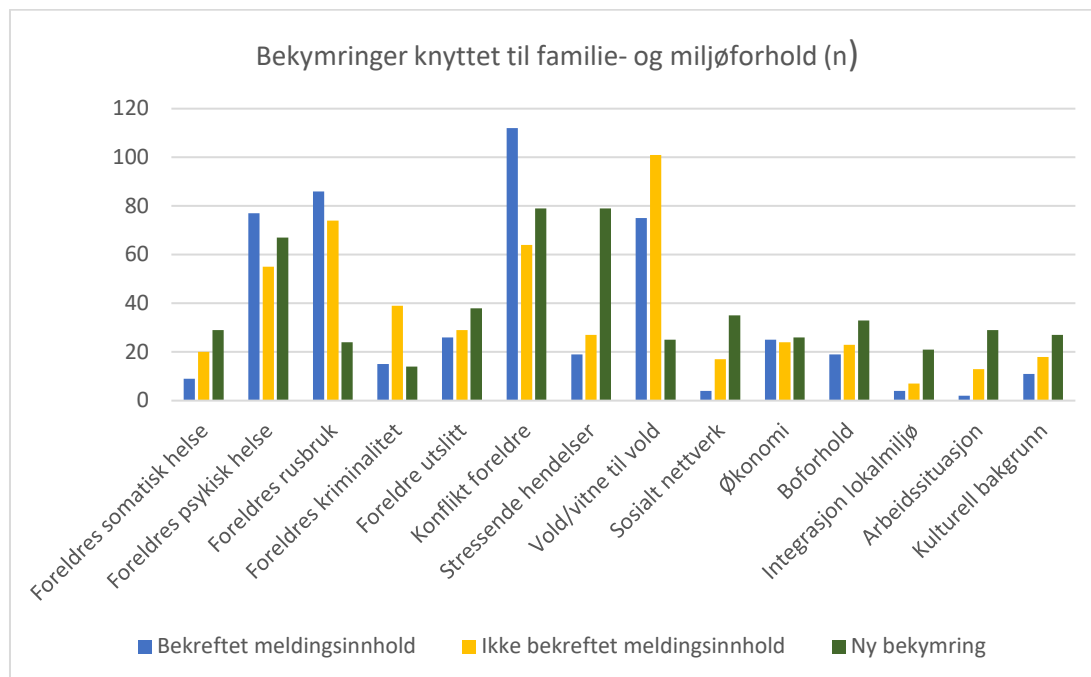
Tabell 9.3 Endring i forekomst av ulike problemer fra melding til undersøkelsesrapport, familie- og miljøforhold (n=883).

Problemer knyttet til familie- og miljøforhold	I melding % (n)	I undersøkelses- rapport % (n)
Foreldres somatiske helse	3,3 % (29)	4,3 % (38)
Foreldres psykiske helse	14,9% (132)	16,3% (144)
Foreldres rusbruk ***	18,1% (160)	12,5% (110)
Foreldres kriminalitet ***	6,1% (54)	3,3% (29)
Foreldre slitne/utslitt	6,2% (55)	7,2% (64)
Konflikt mellom foreldre	19,9% (176)	21,6% (191)
Stressende livshendelser i familien ***	5,2% (46)	11,1% (98)
Vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold***	19,9% (176)	11,3% (100)
Familiens sosiale nettverk *	2,4% (21)	4,4% (39)
Familiens økonomi	5,5% (49)	5,8% (51)
Familiens boforhold	4,8% (42)	5,9% (52)
Familiens integrasjon i nærmiljø *	1,2% (11)	2,8% (25)
Foreldrenes arbeidssituasjon *	1,7% (15)	3,5% (31)
Familiens kulturelle bakgrunn	3,3% (29)	4,3% (38)

McNemar's *kji*-kvadrat test. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

For familie- og miljøforhold samlet var det en tydelig økning i forekomst av bekymringer knyttet til stressende livshendelser, og i noen grad knyttet til familiens sosiale nettverk, foreldres arbeidssituasjon og familiens integrasjon i nærmiljøet. De sistnevnte tema gjaldt imidlertid en liten andel av barna. En kan anta at de økte problemene vil komme fram etter hvert som barnevernet blir kjent med familien. Bekymringer knyttet til foreldres rusmisbruk, kriminalitet og voldsproblematikk hadde en redusert forekomst i undersøkelsesrapportene. En mulig årsak til dette kan være at

rusproblematikk og vold gjerne er knyttet til episodiske hendelser, som oftere blir henlagt. Det kan også være at slike problemområder sjelden blir undersøkt viss ikke de er omtalt i meldingen. For andre bekymringer var det ingen tydelige endringer i forekomst fra melding til undersøkelsesrapport.



Figur 9.3 Endringer i problembildet fra melding til endt undersøkelse, familie- og miljøforhold (n=883).

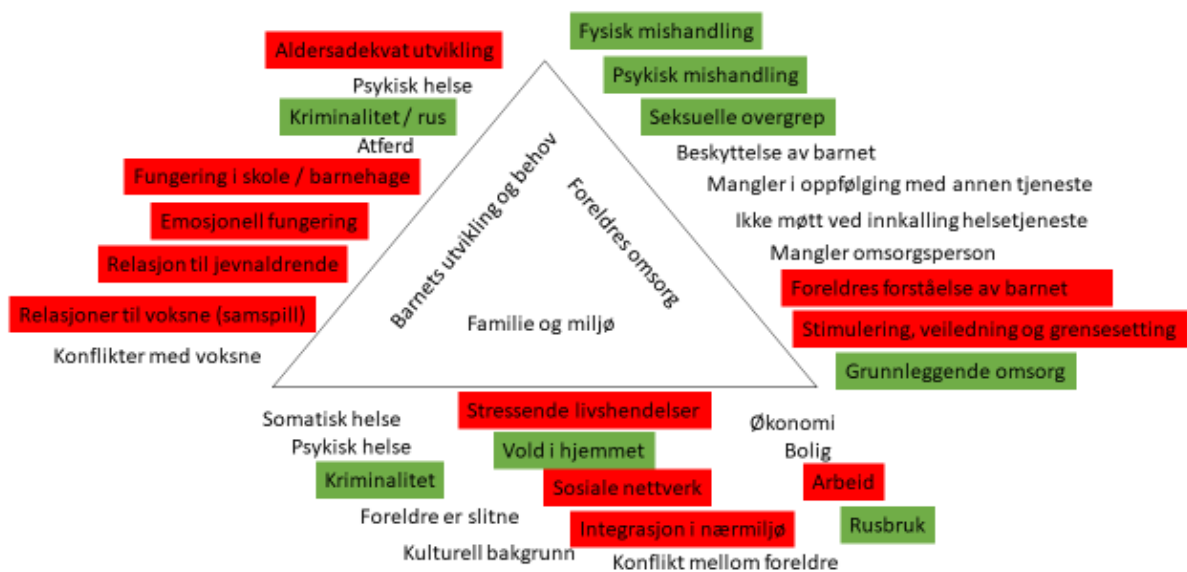
Figur 9.3 viser de spesifikke endringene i problembildet fra melding til endt undersøkelse når det gjelder familie- og miljøproblemer. Som for de andre hovedområdene ble det også for familie- og miljøproblemer funnet store variasjoner i hvilken grad meldingsinnholdet ble bekreftet i undersøkelsesrapporten. Meldingsinnhold knyttet til foreldrekonflikter og foreldres rus- og psykiske vansker ble oftere bekreftet enn ikke bekreftet, mens innhold særlig knyttet til vold (og kriminalitet) ble sjeldnere bekreftet enn ikke bekreftet. Nye bekymringer som ikke var nevnt i meldingen gjaldt oftest stressende livshendelser, foreldrekonflikter og foreldres psykiske helse, noe som indikerer at dette ofte er tema for barnevernets undersøkelser, uavhengig av meldingsinnholdet. Foreldres kriminalitet ble sjelden omtalt i undersøkelsesrapporten hvis det ikke var omtalt i meldingen, noe som kan tyde på at dette ikke har særlig oppmerksomhet i barnevernets undersøkelser.

Oppsummering

Analysene av endret problembilde fra melding til etter endt undersøkelse har vist at enkelte problemområder har økt mens andre har blitt redusert og noen har hatt lite endring. Tydeligst framstår flere og nye problemer knyttet til barnas fungering og særlig til foreldrefunksjoner som grensesetting/veiledningsproblematikk og evne til å forstå barna. I tillegg har det vært en økning i

familie- og miljøfaktorer særlig knyttet til stressende livshendelser. Det virker forståelig at det gjennom kontakten med familien og innhenting av informasjon framkommer et mer utfyllende bilde av belastende forhold. At mulig alvorlige problemområder knyttet til omsorgssvikt/overgrep og vold (og kriminalitet/rus) ofte blir vurdert som ikke bekymringsfullt og heller ikke framkommer som nye bekymringer, kan imidlertid være tegn på at disse områdene ikke blir undersøkt tilstrekkelig, og/eller at de heller ikke har samme oppmerksomhet i barnevernets undersøkelsesopplegg. Den siste antagelsen kan vi ikke bekrefte, men det er et viktig spørsmål å stille i forhold til hvilke tema en god undersøkelse bør omfatte. Men når slike forhold først har blitt bekreftet, har de en klar sammenheng med tiltak.

I figur 9.4. gir vi en samlet framstilling av endringer i problembildet fra det som var innholdet i meldingen til det som er omtalt som bekymringsfullt etter endt undersøkelse. De problemområder som er markert rødt har hatt en signifikant økning i forekomst, mens de som er markert grønt forekom signifikant sjeldnere når undersøkelsen ble oppsummert.



Figur 9.4. Samlet framstilling av endringer i problembildet fra melding til endt undersøkelse.

9.3 Er innholdet i meldingene omtalt i undersøkelserapportene?

I de foregående analysene i dette kapitlet har vi forholdt oss til det som sto i undersøkelserapportene angående ulike problemforhold, sammenlignet med innholdet i meldingene. I figurene, har vi i søylen «ikke bekreftet meldingsinnhold» inkludert både de tilfellene der det aktuelle problemområdet var beskrevet som ikke bekymringsfullt lenger, og de tilfeller der vi ikke kunne finne de samme problemområdet omtalt i dokumentene som oppsummerte undersøkelsen. Det vi vil se nærmere på her, er de siste tilfellene.

Noe bakgrunnen for dette er rapporten fra Helsetilsynet (2019) der de hadde studert dokumentene i mer enn hundre saker som hadde gått til fylkesnemnda. Der fant de flere eksempler på at alvorlig meldingsinnhold ikke var fulgt opp i barnevernets undersøkelser.

Vår studie bygger på et helt annet utvalg saker, hvor de aller fleste, statistisk sett, ikke vil være aktuelle for fylkesnemndsbehandling. Vi har registrert en stor bredde av problemer og belastninger, enkelte av mer generell karakter og dermed noe vanskeligere å klart definere. Derfor har vi her valgt ut problemområder som vi mener var særlig lett å identifisere i det skriftlige materialet: fysisk mishandling, seksuelle overgrep, vold i nære relasjoner. Det fantes en undersøkelserapport i 82,2% av sakene når meldingsinnholdet omhandlet vold og overgrep. 97 av disse 309 rapportene (31,4%) omtalte ikke vold eller overgrep til tross for at dette var et bekymringstema i meldingen. Noen av barna var registrert med flere av de tre problemområdene. I tabellen nedenfor ser vi fordelingen for hvert enkelte tema når det gjelder om (i) meldingsinnholdet ikke var omtalt, (ii) meldingsinnholdet var omtalt som ikke bekymringsfullt, med andre ord ikke bekreftet, og (iii) meldingsinnholdet ble bekreftet som bekymringsfullt. Ikke omtalt og ikke bekreftet tilsvarer gul søyle i tidligere figurer.

Tabell 9.4 Sammenheng mellom innhold i melding og undersøkelserapport, utvalgte meldingsinnhold, N= 883

Meldingsinnhold	Omtalt i meldingen N	Ikke omtalt i rapport N(%)	Ikke bekreftet N(%)	Bekreftet N(%)
Fysisk mishandling	151	34 (22,5)	56 (37,1)	61 (40,4)
Seksuelle overgrep	37	15 (40,5)	19 (51,4)	3 (8,1)
Vold i nære relasjoner / barnet var vitne til vold	176	60 (34,1)	41 (23,3)	75 (42,6)

Note: gjennomsnittlig interrater enighet var 88,4%.

Som det fremgår av tabellen, var det en betydelig andel saker der vi ikke kunne finne omtale av presumptivt alvorlig meldingsinnhold i undersøkelserapporten. Det bør legges til at det også var et ikke ubetydelig antall saker med melding om vold og overgrep (N=67) der det ikke fantes noe dokument som oppsummerte og konkluderte undersøkelsen. Vi undersøkte om det var spesielle

kjennetegn ved tjenester der de aktuelle problemområdene ikke ble omtalt i undersøkelsesrapportene. Vi fant eksempler på slike mangler i alle tjenester, og andelen varierte mellom 17,9% og 55,6% av de aktuelle sakene. Dette gjaldt i midlertid et begrenset antall saker totalt sett og det har derfor ikke vært mulig å identifisere statistisk signifikante sammenhenger som kan forklare kommunale forskjeller.

Vi fant ingen sammenhenger mellom manglede omtale av meldingsinnhold i rapportene og kjennetegn ved barnet, planlegging av undersøkelsen, omfanget av undersøkelsen eller omtale av andre typer bekymringer. I og med at manglende dokumentasjon ikke forklares av forhold knyttet til saken, arbeidet med saken eller andre organisatoriske forhold, antar vi at de forhold som omtales eller ikke omtales i undersøkelsesrapporter i all hovedsak forklares av de valg og vektlegginger som kontaktpersonene foretar underveis og i arbeidet med utarbeidelse av rapporten.

Vi kan ikke slå fast at bekymringen i disse sakene ikke ble fulgt opp og vurdert, men fant altså at informasjonen og vurderingene ikke kom fram i dokumentene/rapportene som oppsummerte undersøkelsen. Funnene tilsier at det er svakheter i tjenestenes dokumentasjon av undersøkelsesarbeidet. Det må anses som vesentlig at de bekymringer som fremkommer i meldinger omtales, og i den utstrekning det er mulig, avklares når undersøkelsen skal konkluderes. Dette vil ha betydning for de foreldrene saken gjelder, for samarbeidspartnere som melder saker og ikke mist for barnet som er gjenstand for en bekymring. Men det har også betydning for barnevernstjenestens arbeid. Med kunnskap om at halvparten av meldingene som barnevernstjenestene mottar omhandler barn som er meldt tidligere, må det være svært viktig for hvordan en ny melding om et barn skal følges opp at informasjon om arbeidet med og vurdering av tidligere meldinger om samme barn er tilgjengelig.

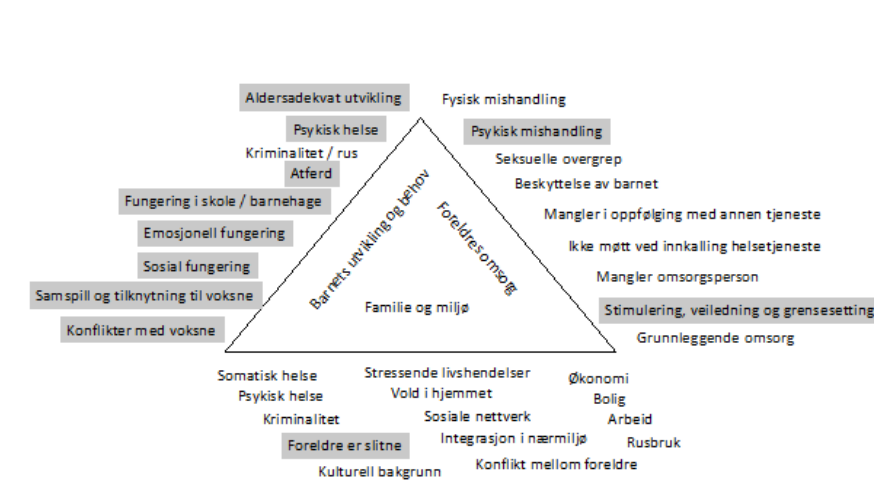
9.4 Sammenhenger mellom meldingstype, informasjonskilde og konklusjon

Vi har allerede vist at det er mange og ulike sammenhenger mellom det spesifikke innholdet i meldingen og bekymringsinnholdet i undersøkelsesrapporten. Dette gjelder både på gruppenivå og på individnivå. Vi har også vist at det er sammenhenger mellom ulike informasjonskilder og utfallet i saken. I de neste analysene har vi undersøkt nærmere de komplekse sammenhengene mellom meldingsinnhold og informasjonskilder, og videre mellom informasjonskilder og konklusjon etter endt undersøkelse. For å belyse dette spørsmålet har vi benyttet oss av 3 typologier av sakskomplekser (sammensatte meldingsinnhold) som ble utviklet i delrapport 3. Det er sjekket at typologiene også er gyldige for utvalget av undersøkelsessaker (se metodekapitlet). .

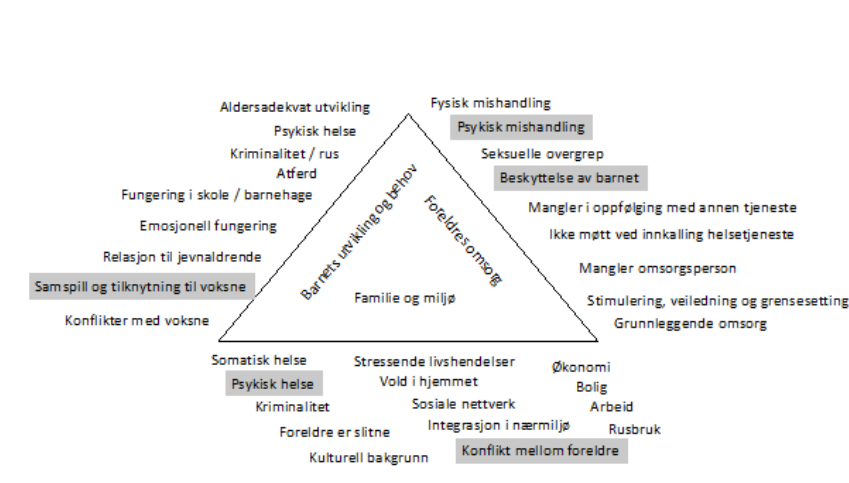
De tre typologiene av saker er:

- Symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldrenes stimulering og grensesetting (oppdragelse).
- Konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover barnet.
- Stressende livssituasjon i familien med bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold som går utover foreldres omsorg og oppdragelse.

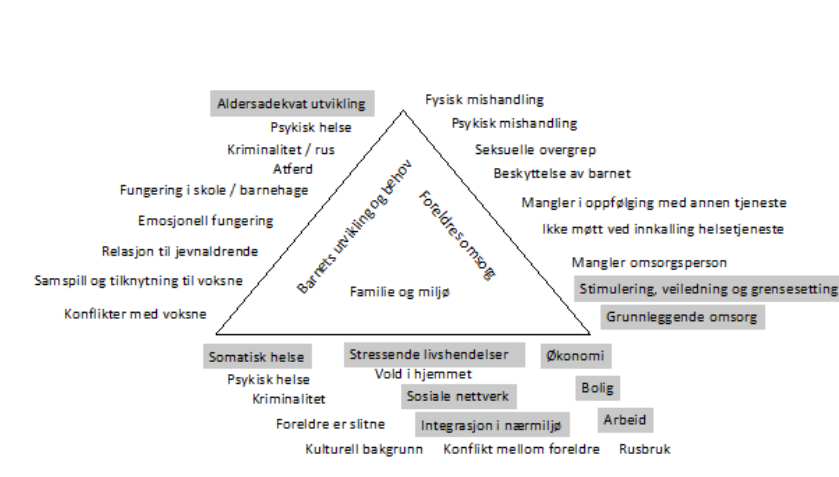
Det spesifikke meldingsinnholdet i de tre typologiene vises i figurene nedenfor. Innhold som inngår i de ulike typologiene er skraveret. For mer detaljer om typologiene, se delrapport 3 (Lauritzen, Vis, Ulset og Tjelflaat 2019).



Figur 9.5. Typologi 1. Symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldrenes oppdragelse (stimulering, veiledning og grensesetting)

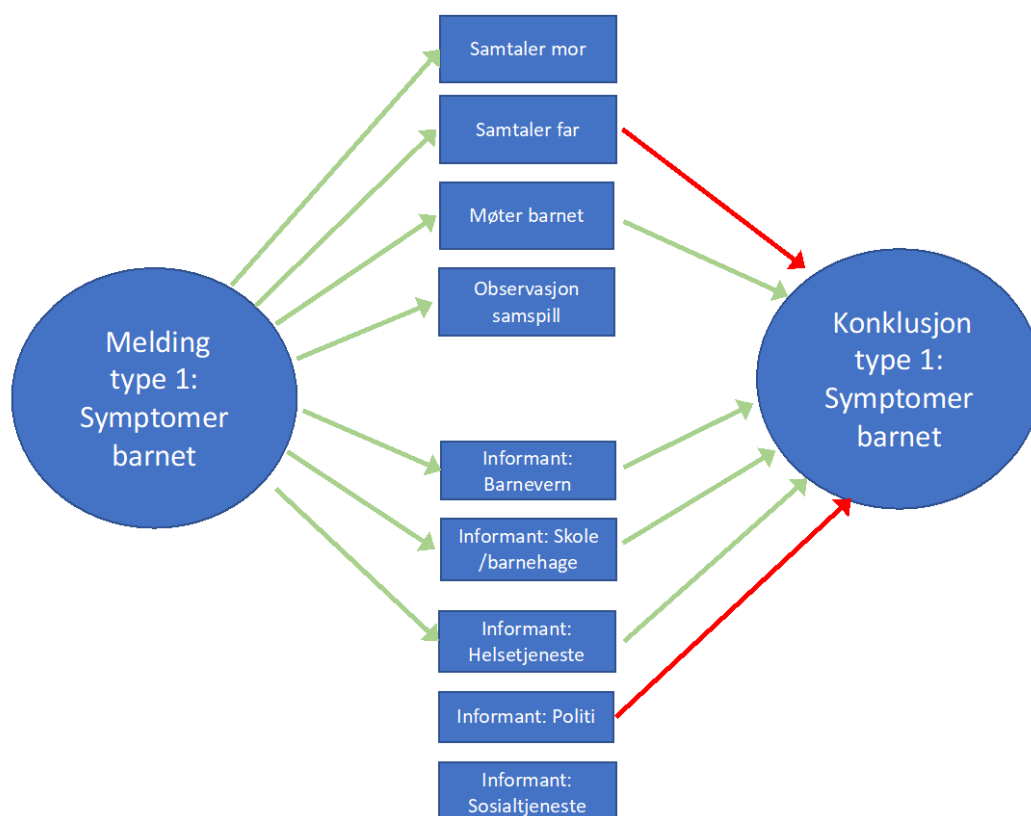


Figur 9.6. Typologi 2. Konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover beskyttelse av barnet



Figur 9.7. Typologi 3. Bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold og mangler i foreldres omsorg og oppdragelse

Analysene av sammenhengen mellom meldingstypologier, informasjonskilder og konklusjon om bekymring etter endt undersøkelse blir også presentert i 3 figurer, og deretter i en oppsummerende tabell over de samme resultatene. Sirkelene i figurene representerer latente variabler, og firkanter representerer observerte variabler. Fremgangsmåte for utvikling av de latente variablene er redegjort for i delrapport 3 (Lauritzen, Vis, Ulset og Tjelflaat 2019). Estimer for modell-fit for disse latente faktorene når utvalget er begrenset til saker som ble undersøkt, viser tilsvarende resultat som i delrapport 3, både ved meldingstidspunkt (RMSEA= 0.028, C.I = 0.024-0.032, CFI=0.87) og for sammenhengen mellom bekymringer etter undersøkelse (RMSEA=0.040, C.I.=0.035-0.045, CFI=0.89). Sammenhengene mellom variabler er oppgitt i effektstørrelser. Med effekt menes hvor sterk prediksjon det er i våre sti-analyser for at informanter kontaktes og i hvilken grad informantkilden predikerer om bekymringen bekreftes eller ikke. Som veiledende utgangspunkt har vi sett hen til den kategorisering som brukes for andre standardiserte effektmål (Cohen, 1988). Med stor effekt menes dermed standardiserte regresjonskoeffisienter over 0,8. med middels effekt menes standardiserte regresjonskoeffisienter mellom 0,5 og 0,8 og med små effekter menes regresjonskoeffisienter mellom 0,2 og 0,5. Til forskjell fra det som er situasjonen når effekter uttrykkes som forskjell mellom to grupper slik Cohen beskriver, er det i disse modellene variablene og ikke selve effekten som er standardisert. Disse modellene beskriver derfor den relative effekten av hver enkelt variabel sett i forhold til de andre variablene i modellen. Hva som er mye og lite i denne situasjonen er derfor også i stor grad en kvalitativ vurdering.

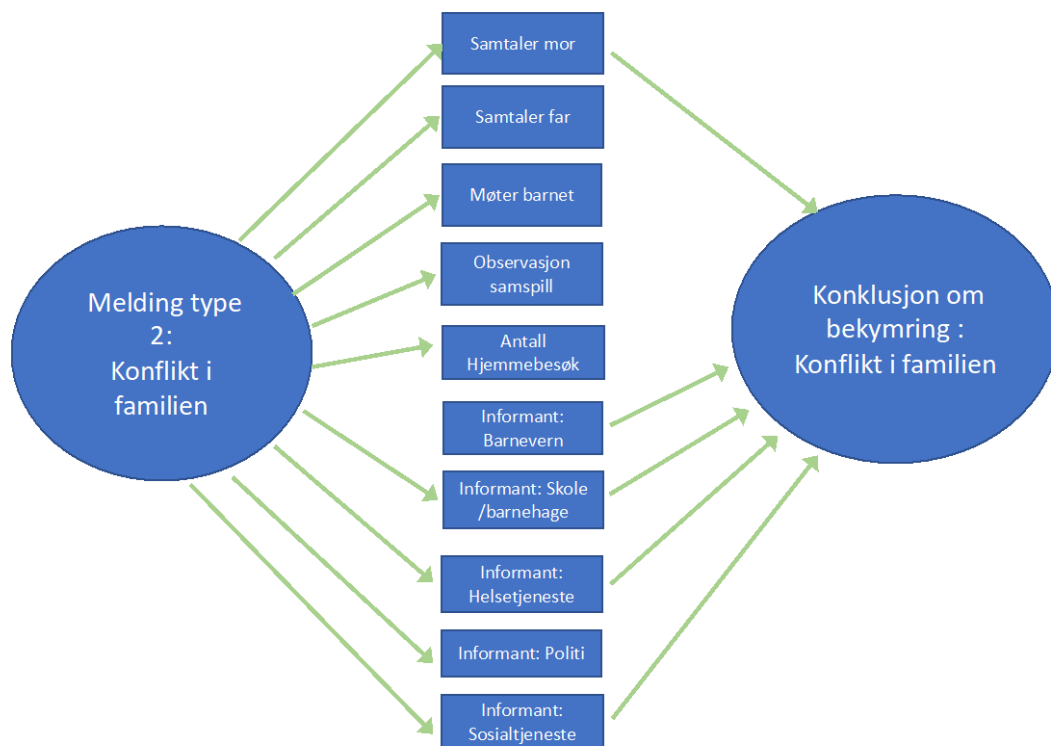


Figur 9.8. Typologi 1: Sammenheng mellom meldingsinnhold, informasjonskilder og konklusjon etter endt undersøkelse.

Note: Grønne piler indiker økt sjanse for at meldingstypologien ble bekreftet i undersøkelsesrapporten, røde piler indikerer redusert sjanse, ingen piler indikerer ingen sammenheng.

Når meldingen omhandler sammensatte saker med bekymring om symptomer hos barnet og mangler i foreldres veiledning og grensesetting innhentes det oftest informasjon fra helsetjenestene (B=0,52) og fra skole/barnehage (B=0,42) og noe sjeldnere fra barnevernet selv (B=0,18). I denne typer saker innhentes det ikke vanligvis informasjon fra politi og fra sosialtjenestene. Dette må antas å skyldes at undersøkelsen i hovedsak rettes mot de som kan informere om barnets situasjon. Barnevernet har noe oftere møter med mor (B=0,62) og barnet (B= 0,58) enn med far (B= 0,46). I denne type saker er det relativt ofte gjennomført observasjon av samspill i hjemmet (B=0,57). Det er rimelig å forvente at samspillsobservasjon er relevant for å avklare uttrykk og omfang av barnets symptomer og for å vurdere om disse i hovedsak kan relateres til foreldrene samspill med barnet eller om det har andre årsaker. Vi finner imidlertid at antall samtaler med mor eller samspillsobservasjon ikke er en signifikant prediktor for om bekymringen bekreftes eller ikke. Dette reiser spørsmål om de metoder som brukes i samspillsobservasjon er egnet for å avklare denne type

bekymringer. Vi finner også at flere samtaler med far bidrar til å forklare at bekymringer ikke lenger forekommer ($B=-0,10$). Informasjon fra politiet predikerer at bekymringer avkrefte ($B=-0,24$). Prediktor for at bekymringer bekrefte er informasjon fra skole barnehage ($B=0,51$) informasjon fra helsetjeneste ($B=0,31$) informasjon fra barnevernet selv ($B=0,23$) og antall ganger barnevernet har møtt barnet ($B=0,11$). Dette indikerer viktigheten av barnevernstjenestens kontakt direkte med barnet i undersøkelse av saker for å avklare meldinger.

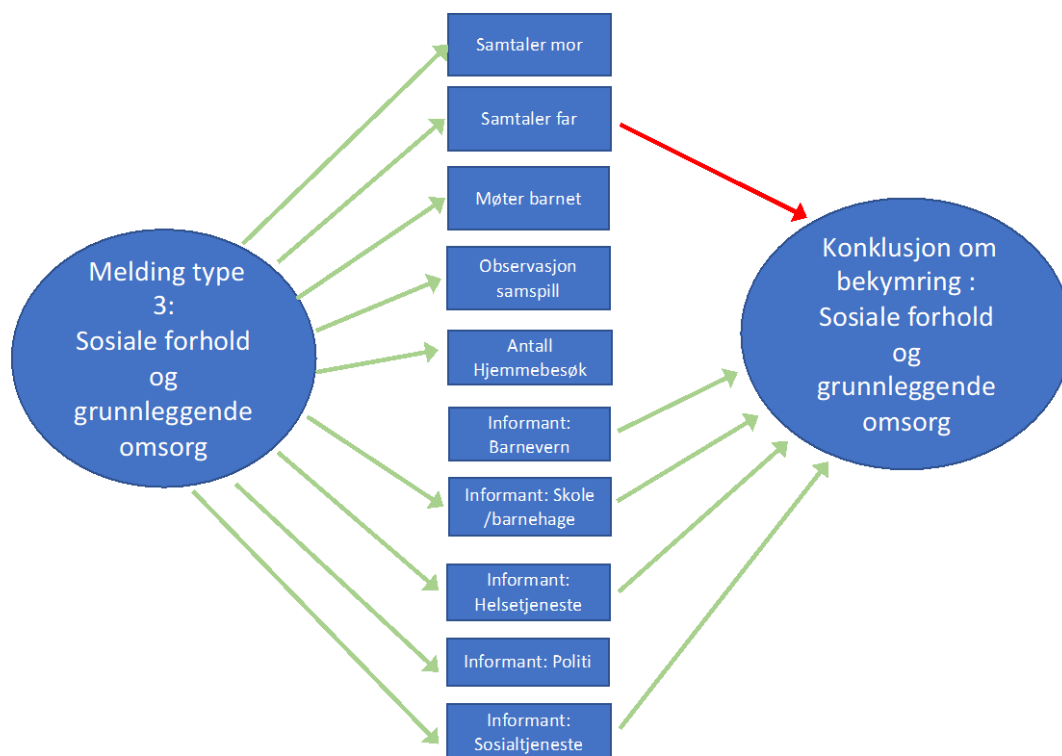


Figur 9.9. Typologi 2. Sammenheng mellom meldingsinnhold, informasjonskilder og konklusjon etter endt undersøkelse.

Note: Grønne piler indiker økt sjanse for at meldingstypologien ble bekreftet i undersøkelsesrapporten, røde piler indikerer redusert sjanse, ingen piler indikerer ingen sammenheng.

Når meldingen gjelder sammensatte saker med bekymring om konflikt i familien eller foreldres psykiske helse som går ut over barnets sikkerhet er dette sterkest assosiert med at det innhentes informasjon fra helsetjenesten ($B=0,56$) og i mindre grad skole/barnehage ($B=0,23$) og politi ($B=0,22$). Til forskjell fra type 1 saker innhentes det imidlertid mer sannsynlig informasjon fra sosialtjenesten ($B=0,19$) i denne type saker. Denne type saker er sterkt assosiert med møter med mor ($B=0,83$), med far ($B=0,49$), med barnet ($B=0,75$), hjemmebesøk ($B=0,79$) og samspillsobservasjon. ($B=0,63$). Flere møter med mor gir økt sjanse for at bekymringen bekrefte

($B=0.17$). Det er ikke en tilsvarende effekt for møter med far, med barnet hjemmebesøk eller samspillsobservasjon, da ingen av disse informasjonskildene forklarer utfallet av undersøkelsen. Informasjon som er innhentet gjennom disse informantene er ikke en prediktor for om bekymringen bekreftes. Av de eksterne informantene bidrar informasjon fra barnevernstjenesten selv ($B=0,35$) og fra sosialtjenesten ($B=0,29$) i størst grad til å bekrefte bekymringen. Informasjon fra helsetjenesten ($B=0,19$) og fra skole/barnehage ($B=0,16$) bidrar også, i noe om enn i mindre grad, til å bekrefte bekymringene. Heller ikke for denne typen saker bidrar samspillsobservasjon eller antall hjemmebesøk til å forklare utfall av undersøkelsen.



Figur 9.10. Typologi 3: Sammenheng mellom meldingsinnhold, informasjonskilder og konklusjon etter endt undersøkelse.

Note: Grønne piler indikerer økt sjans for at meldingstypologien ble bekreftet i undersøkelsesrapporten, røde piler indikerer redusert sjans, ingen piler indikerer ingen sammenheng.

Når meldingen som omhandler sosioøkonomiske forhold som går ut over den grunnleggende omsorgen for barnet er dette sterkest assosiert med at det innhentes informasjon fra helsetjenesten ($B=0,56$) og i mindre grad skole/barnehage ($B=0,23$) politi ($B=0,21$) og sosialtjeneste ($B=0,19$). Også i denne typer saker er det sterk assosiasjon med møter med mor ($B=0,82$), med barnet ($B=0,75$) og for

hjemmebesøk (B=0,80) og samspillsobservasjon (B=0,64) Resultatet av samtaler med mor, barnet og hjemmebesøk med eller uten samspillsobservasjon har ikke betydning for om utfallet. Det er informasjon fra barnevernet selv (B=0,40) og fra sosialtjenesten (B=0,33) som synes å tillegges størst vekt. I mindre grad bidrar imidlertid også komparent opplysninger fra skole/barnehage (B=0,19) og fra helsetjenesten (B=0,16) til å avklare saken. Opplysninger fra far synes på samme måte som i saker som gjelder symptomer på barnets problem til å bidra til å avkrefte bekymringene i denne type saker (B=-0,11). De omtalte sammenhengene er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 9.5. Sammendrag av effekter av sammenhenger mellom informasjonskilder og meldingstypologi, og informasjonskilder og konklusjon på bekymringene etter endt undersøkelse

Informasjonskilde	Type 1 saker:		Type 2 saker:		Type 3 saker	
	Meldings- typologi	Innhold konklusjon	Meldings- typologi	Innhold konklusjon	Meldings- typologi	Innhold konklusjon
Mor	Middels	Ingen	Stor	Liten	Stor	Ingen
Far	Liten	Liten	Liten	ingen	Liten	Liten
Barnet	Middels	Liten	Middels	ingen	Middels	Ingen
Hjemmebesøk	-	-	Middels	ingen	Middels	Ingen
Observasjon	Middels	Ingen	Middels	ingen	Middels	Ingen
Barnevern	Liten	Liten	Ingen	Liten	Ingen	Liten
Skole/barnehage	Liten	Middels	Liten	Liten	Liten	Liten
Helsetjeneste	Middels	Liten	Middels	Liten	Middels	Liten
Politi/justis	Ingen	Liten	Liten	ingen	Liten	Ingen
Sosialtjeneste	Ingen	Ingen	Liten	Liten	Liten	Liten

Note: det var ikke mulig å beregne koeffisienter for variabelen hjemmebesøk i type 1 saker.

Samlet sett ser vi at selv om det i alle typer sammensatte saker er sannsynlighet for hjemmebesøk og samspillsobservasjon, finner vi ikke at disse bidrar til å predikere konklusjonene i undersøkelsesrapporten vedrørende om bekymringene som fremkom i meldingen ble bekreftet eller ikke. Informasjon som kommer fra barnet synes å ha betydning i saker som hovedsakelig omhandler barnets problem og symptomer på vansker hos barnet. Informasjon fra mor synes å ha betydning i saker som omhandler konflikter i familien og foreldres psykiske helsevansker som går utover barnets sikkerhet. Informasjon fra far synes generelt å redusere bekymringen i saker som handler om barnets problem og saker med sosioøkonomiske problem. Samlet sett synes det som om opplysninger som kommer fra barnevernet selv, fra helsetjenesten og fra skole/barnehage tillegges størst vekt for om bekymringene bekreftes.

10. Beslutninger om tiltak

Dette kapitlet har fokus på de sakene der undersøkelsen konkluderte med vedtak om tiltak. Foruten å beskrive hvilke enkelttiltak og kategorier av tiltak barna fikk, har vi undersøkt om det er en sammenheng mellom ulike typer tiltak og demografiske kjennetegn ved barna og familiene. Begrunnelser for tiltak blir presentert, og vi har undersøkt den mulige sammenhengen mellom innhold i den opprinnelige meldingen og innhold i begrunnelsene for tiltak. Da de aller fleste barna fikk et eller flere hjelpetiltak (89% av alle som fikk tiltak), er det hjelpetiltakene vi har mest fokus på.

10.1 Hvilke tiltak fikk barna?

Tabell 10.1. viser beslutningene fra de 1123 undersøkelsene som ble konkludert. Som allerede kjent var det 60,3% av alle undersøkelsene som ble henlagt, mens totalt 39,7% ble konkludert med tiltak. De aller fleste barna fikk hjelpetiltak (35,4%), mens begjæring om omsorgsovertakelse, akutt plassering og frivillig plassering omfattet mellom 0,9% og 2,4% av barna. I en sak var konklusjonen begjæring om pålegg av hjelpetiltak. Den har blitt kategorisert som hjelpetiltak.

Tabell 10.1. *Beslutning etter undersøkelsen (n=1123)*

<i>Beslutning</i>	<i>% (n)</i>
Saken henlegges	60,3% (677)
Hjelpetiltak	35,4% (397)
Begjæring omsorgsovertakelse	1,1% (12)
Akutt plassering	2,4% (27)
Frivillig plassering	0,9% (10)
Totalt	100% (1123)

Vi undersøkte om det var forskjell i demografiske kjennetegn for barna i de henlagte sakene, i hjelpetiltakssakene og i plasseringssakene, og fant forskjeller når det gjaldt alderssammensetning og hvor barna bodde. Barna med plasseringstiltak skilte seg ut ved at de langt oftere enten var yngre eller eldre (oftere under ett år og over 13 år) enn barna i de andre gruppene, og at de oftere allerede bodde utenfor foreldrehjemmet da vedtaket ble fattet.

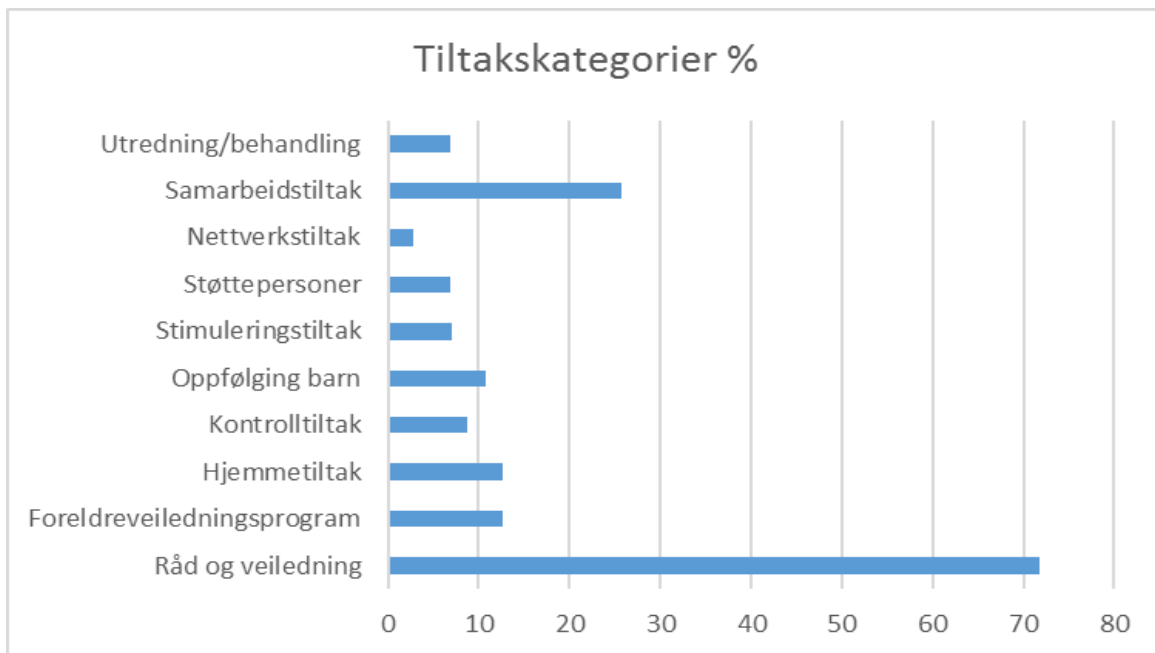
Tabell 10.2. Fordelingen av demografiske kjennetegn etter ulike utfall av saken.

	<i>Henlagt US</i>	<i>Hjelpetiltak</i>	<i>Plasseringstiltak</i>
Alle undersøkte saker (1123)	(677)	(397)	(49)
<i>Kjønn</i>			
Jente	48%	45,1%	49%
Gutt	52%	54,9%	51%
<i>Alder**</i>			
0-1 år	7,8%	8,3%	16,3%
2-5 år	19,2%	23,9%	14,3%
6-12 år	41,8%	40,8%	22,4%
13-15 år	17,6%	17,4%	26,5%
16-17 år	13,6%	9,6%	20,4%
<i>Bosted**</i>			
Mor og far	43,3%	39,5%	30,6%
Mor/far alene	35,1%	33,7%	38,8%
Delt bosted mor/far	7,9%	10,6%	4,1%
Mor/far/partner	11,9%	13,4%	16,3%
Utenfor foreldrehjem a)	1,8%	2,8%	10,2%
<i>Landbakgrunn</i>			
Norsk	57%	60,2%	63,3%
Innvandrere	43%	39,8%	36,7%

**p<0.01 a) Utenfor foreldrehjem omfatter bosted hos familie/nettverk, plassert barnevern, hybel/ internat, mottak/bofellesskap for enslige mindreårige asylsøkere (EM) o.l.

10.2 Fordeling av hjelpetiltak

Dette delkapitlet dreier seg om de barna som fikk vedtak om hjelpetiltak, totalt 397 barn. Da vi har registrert nesten 30 ulike hjelpetiltak har vi valgt å starte med en oversiktsfigur hvor vi har fordelt enkelttiltakene i 10 større tiltakskategorier (figur 10.1). Deretter viser vi en tabell (tabell 10.3) med forekomsten av alle enkelttiltakene. I tabellen viser vi også tall fra Nærstudien i Hjelpetiltaksprosjektet (Christiansen et al. 2015) for å kunne sammenligne forekomsten av tiltak over tid. Til slutt viser vi en tabell der vi har gruppert enkelttiltakene i støttetiltak og veiledningstiltak (tabell 10.4), som vi også sammenligner med tall fra tidligere studier og Barnevernsstatistikken.



Figur 10.1 Forekomst av barn med hjelpetiltak pr. tiltakskategori (%) (n=397)

Figur 10.1 viser at mer enn sju av ti barn mottok råd og veiledning. Den nest mest brukte kategorien var ulike samarbeidstiltak (individuell plan, ansvarsgruppe, samarbeidsgruppe), som en fjerdedel av barna mottok. Foreldreveiledningsprogram (manualbaserte program), hjemmetiltak (miljøarbeider, hjemkonsulent) og oppfølging av barn (samtaler, oppfølging bolig) ble innvilget for vel en tidel av barna. Tradisjonelle stimuleringstiltak (barnehage, SFO, fritidsaktiviteter, leksehjelp, økonomisk hjelp) og støttepersoner for barn (besøkshjem, støttekontakt) samt kontrolltiltak (tilsyn, ruskontroll) og utredning/behandling ble innvilget noe sjeldnere, mens nettverkstiltak (familieråd, nettverksmøte) kun ble innvilget for knapt tre prosent av barna.

Tabell 10.3. Forekomsten av ulike typer hjelpetiltak pr. barn i undersøkelsesprosjektet og Nærstudien

Enkelttiltak	U-prosjektet (n=397) %	Nærstudien (n=245) %
Tiltak rettet mot foreldre		
Råd og veiledning	71,8% (285)	70%
MST	2,3% (9)	-
PMTO	1,8% (7)	4%
FET	-	1%
DUÅ	0,5% (2)	4%
ICDP	-	<1%
Marte Meo	0,3% (1)	2%
COS	8,1% (32)	4%
Miljøarbeider	8,6% (34)	13%
Hjemkonsulent	4% (16)	(i miljøarb.)
Tilsyn/kontroll	4% (16)	5%
Ruskontroll	5,5% (22)	-
Tiltak rettet mot barn		
Samtale barn	9,1% (36)	16%
Oppfølging i bolig	2% (8)	1%
Barnehage	1% (4)	13%
SFO	0,8% (3)	5%
Fritidsaktivitet	1,8% (7)	9%
Leksehjelp	1% (4)	<1%
Økonomisk hjelp	3,3% (13)	20%
Besøkshjem	4,5% (18)	27%
Støttekontakt	2,5% (10)	6%
Andre typer tiltak		
Familieråd	2,3% (9)	-
Nettverksmøte	0,5% (2)	-
Individuell plan	0,3% (1)	-
Ansvarsgruppe	14,4% (57)	37%
Samarbeidsgruppe	11,1% (44)	-
Foreldre/barn-senter	2% (8)	1%
Utredning/behandling	4,8% (19)	-
Uspesifisert	0,8 (3)	-

Tabell 10.3 viser forekomsten av ulike typer hjelpetiltak pr. barn i undersøkelsesprosjektet og Nærstudien. Tiltakene er også ryddet etter om de hovedsakelig retter seg mot foreldre, barn eller andre områder. Vi har allerede nevnt at barna i utvalget vårt mottok til sammen nesten 30 ulike enkelttiltak. Det var imidlertid stor spredning av tiltakene, og andel barn pr. tiltak var lavere enn 10% for ca. halvparten av tiltakene. En sumskåre av alle tiltak viste at hvert barn fikk 1,7 tiltak i gjennomsnitt (1 - 6), mer enn halvparten av barna fikk 1 tiltak, en tredjedel fikk 2 tiltak, en sjuandel fikk 3 eller 4 tiltak og noen få fikk flere.

Råd og veiledning var det altoverveiende mest brukte enkelttiltaket (og tiltakskategori), og det ble innvilget for hele 71,2% av barna. De nest mest brukte enkelttiltakene var ansvarsgruppe (14,4%) og samarbeidsgruppe (11,1%). Samtale barn (9,1%) og COS (8,1%) ble innvilget for en noe lavere andel av barna, mens de resterende og fleste enkelttiltakene omfattet under 5% av barna.

Både fordi det er vanskelig å sammenligne med tall fra Barnevernsstatistikken da denne oppgir antall tiltak og ikke tiltak pr. barn, og for å kunne sammenligne tiltaksutvikling over tid har vi valgt å vise tall fra Nærstudien i hjelpetiltaksprosjektet (Christiansen et al. 2015). Denne studien gjaldt barn som mottok hjelpetiltak på et gitt tidspunkt, uavhengig av om de hadde hatt tiltak over lengre tid eller nettopp fått sitt første hjelpetiltak. Trolig fordi en del av barna i Nærstudien hadde hatt hjelpetiltak over lengre tid, mottok de flere tiltak pr. barn (2,6) enn vår studie. Dette gjør at heller ikke denne studien er helt sammenlignbar med vår studie, men den kan gi noen pekepinner.

Sammenlignet med Nærstudien var det små forskjeller for tiltak *rettet mot foreldre*. I begge utvalgene var råd og veiledning det klart hyppigst brukte tiltaket. Det er samlet noe mindre bruk av foreldreveiledningsprogrammene i vårt utvalg, men bruken av COS ser ut som den har fortsatt å øke i årene etter Nærstudien.

Når det gjelder tiltak *rettet mot barna* var det imidlertid betydelige forskjeller fra Nærstudien. Støtte- og stimulerings tiltak til barn som besøkshjem, økonomisk hjelp, barnehage, fritidsaktiviteter ble langt sjeldnere brukt i vår studie (<5% for alle tiltakene) enn i Nærstudien. I Nærstudien mottok hele 27% av barna besøkshjem, 20% mottok økonomisk hjelp og 13% mottok barnehage som hjelpetiltak. Disse forskjellene kan vanskelig forklares bare med ulikhet i utvalgene, men heller som en dreining i tiltaksbruken bort fra mer tradisjonelle hjelpetiltak. Også ansvarsgruppe ble oftere brukt for barna i Nærstudien (37%) enn i vår studie (14%). Dette kan være forståes som at ansvarsgruppe er et tiltak eller en arbeidsform som er enda mer vanlig når barna og familien har hatt tiltak fra barnevernet over en viss tid, men forskjellen er likevel betydelig.

I registerdatastudien i Hjelpetiltaksprosjektet ble det påvist en tydelig dreining fra såkalte støttetiltak mot ulike typer veiledningstiltak i perioden 2002 til 2010 (Madsen & Backe-Hansen, 2015). De refererte funnene fra vår studie synes å bekrefte en slik utvikling, med den lave forekomsten av tiltak rettet mot barna. For å gjøre en mer direkte sammenligning har vi gjort en lignende gruppering, der veiledningstiltak består av tiltakskategoriene: råd og veiledning, foreldreveiledningsprogram, hjemmetiltak og foreldre/barn-senter, og støttetiltak består av tiltakskategoriene: samtale/oppfølging barn, stimulerings tiltak og støttetiltak.

Tabell 10.4. Fordeling av veiledningstiltak og støttetiltak

Støttetiltak	Veiledningstiltak		
	Ja	Nei	Totalt
Ja	17,1% (67)	5,1% (20)	22,2% (88)
Nei	71,3% (276)	6,5% (26)	77,8% (309)
Totalt	88,4% (351)	11,6% (46)	100% (397)

Tabell 10.4 viser en fordeling av veilednings- og støttetiltak for de 397 barna med hjelpetiltak. Vi ser at hele 71,3% av barna fikk veiledningstiltak alene, mens 5,1% fikk støttetiltak alene og 17,1% fikk begge deler. Tilsvarende tall fra registerdatastudien i 2010 var at 61% av barna fikk kun veiledningstiltak, 23% fikk kun støttetiltak og 16% fikk en kombinasjon. Dette tyder på en ytterligere dreining fra støttetiltak mot veiledningstiltak; en utvikling som faktisk gjør ulike former for støttetiltak til et «unntakstiltak». Tall fra den nasjonale barnevernsstatistikken når det gjelder tiltak for «nye barn» i barnevernet, viser for øvrig en lignende utvikling (SSB, 2019). Selv om det fra myndighetenes side har vært en ønsket dreining fra såkalte kompenserende til endringsrettede tiltak (BLD, 2013), kan det stilles spørsmål ved om denne dreiningen har gått så langt at barnevernstjenesten står i fare for å undervurdere de sammensatte behovene mange av familiene har (Christiansen et al., 2015; Ljones, Hollekim, & Christiansen, 2019; Skilbred & Havnen, 2017). Etter sin gjennomgang av 106 barnevernssaker for Fylkesnemnda var også Helsetilsynet (2019) sin vurdering at tiltakene som tidligere var satt inn ikke var omfattende nok.

10.3 Sammenhengen mellom demografiske kjennetegn og tiltakskategorier

Et annet viktig spørsmål er om det settes inn ulike tiltak avhengig av demografiske kjennetegn ved barna og familien. Med utgangspunkt i hver av de 10 tiltakskategoriene i figur 10.1 har vi undersøkt om det var en sammenheng med demografiske kjennetegn som kjønn, alder, bosted og landbakgrunn. Funn som viser signifikante forskjeller blir referert nedenfor (tabeller ikke vist).

Kjønn ble funnet å ha betydning for to tiltakskategorier, kontrolltiltak og utredning/behandling. For kontrolltiltak var gutter overrepresentert (kji-kvadrat = 4,229, df=1, p=0,04), mens for utredning/behandling var jenter overrepresentert (kji-kvadrat= 3,739, df=1, p=0,05). Hvordan vi kan forstå dette er vanskelig å si uten nærmere analyser, men begge tiltakskategoriene omfatter ganske få barn.

Alder ble funnet å ha betydning for bruken av samtale/oppfølging barn og utredning/behandling. Samtale/oppfølging barn ble oftest brukt når barna var fra 13 år og eldre (kji-kvadrat= 32,521, df=1, p=0.000). Utredning/behandling ble oftest brukt når barna var i alderen 0-1 år (kji-kvadrat= 15,102, df=1, p=0.004). Funnene kan synes å være rimelige ut fra tiltakenes innretning. Råd og veiledning ble

noe oftere brukt når barna var i alderen 2-5 år og sjeldnere når barna var i alderen 16-17 år, men sammenhengen var ikke signifikant ($p < .10$).

Hvem barnet bodde med hadde betydning for bruken av tiltaket råd og veiledning (kji-kvadrat=11,588, $df=1$, $p=0,02$). Dette tiltaket var sjeldnest brukt når barnet bodde utenfor foreldrehjemmet, noe som er rimelig, blant annet fordi en stor gruppe av disse barna var enslige mindreårige som ikke hadde sine foreldre tilgjengelige.

Landbakgrunn hadde betydning for tiltaket samtale/oppfølging barn (kji-kvadrat=3,772, $df=1$, $p=0.05$), ved at barn med innvandrerbakgrunn oftere hadde dette tiltaket enn barn med norsk bakgrunn. Dette kan virke rimelig utfra at barn med innvandrerbakgrunn kan ha en mer sentral posisjon i møte med det norske systemet enn norske barn, særlig som «oversettere» for sine foreldre. Hvordan dette kan forstås vil bli undersøkt nærmere i kapitel 14 om betydningen av innvandrerbakgrunn.

10.4 Begrunnelser for tiltak

Tabell 10.5 viser begrunnelser for tiltak for alle barna som fikk tiltak ($n=446$). Det ble funnet begrunnelser for nesten alle tiltak (unntatt 12).

Tabell 10.5. Begrunnelser for tiltak

Begrunnelser for tiltak	% ($n=446$)
Barnets nåværende helse og utvikling	26%
Barnets fremtidige helse og utvikling	46,9%
Tidligere kontakt med familien	12,1%
Foreldrenes forventete utbytte av tiltak	45,3%
Barnets utbytte av tiltak	17,3%
Barnets sikkerhet	15,2%
Manglende utbytte av andre tiltak	1,3%
Foreldrenes ønsker	25,8%
Barnets ønsker	5,8%
Samarbeidspartneres anbefaling	5,2%
Barnevernets samarbeid med foreldre	12,3%
Barnevernets samarbeid med barnet	2%
Hensyn til barnets beste	7,2%
Behov for hjelp i en overgangsperiode	6,5%
Forholdene i hjemmet	26,5%
Barnets særlige behov	15,7%
Annet	9,4%
Ingen begrunnelse funnet	2,7%

De hyppigste begrunnelsene, som gjaldt for nesten halvparten av tiltakene, var hensynet til barnets fremtidige helse og utvikling (46,9%) og til foreldrenes forventete utbytte av tiltaket (45,3%). Tre type begrunnelser fant vi i omtrent en fjerdedel av tiltakssakene: barnets nåværende helse og utvikling (26%), foreldrenes ønsker (25,8%) og forholdene i hjemmet (26,5%). Øvrige grunner for iverksetting av tiltak som gjaldt for mer enn 10% av barna, var tidligere kontakt med familien, hensynet til barnets utbytte av tiltaket, til barnets sikkerhet, til barnevernets samarbeid med foreldre og for å imøtekomme barnets særlige behov. Begrunnelsene for å iverksette tiltak avspeiler for de fleste barnas vedkommende en forebyggende profil og en tro på at foreldre med noe hjelp kan bli i stand til å ivareta barna i fremtiden.

10.5 Sammenhengen mellom meldingsinnhold og begrunnelse for tiltak

På samme måte som vi i kapittel 9 har kodet innholdet i meldingene og innholdet i undersøkelsesrapportene, har vi også kodet innholdet i begrunnelsene for tiltak. Vi har analysert forekomsten av hvert enkelt problemforhold omtalt i meldingen opp mot samme forhold i begrunnelsen, og fått et bilde av hvilke enkeltforhold som går igjen eller har blitt redusert eller økt fra melding til begrunnelse for tiltak. Vi har også undersøkt i hvilken grad de opprinnelige meldingsforholdene ble omtalt eller ikke i begrunnelsene, og hvilke nye forhold som ble nevnt. For å gjøre presentasjonen mer oversiktlig har vi delt funnene i tre deler, a: Problemer knyttet til barnets fungering, b: Problemer knyttet til foreldrenes omsorg og c: Problemer knyttet familie- og miljøforhold. I hver av delene er det en tabell som viser endringer i den totale forekomsten av ulike problemer fra melding til begrunnelse, og en figur som viser den spesifikke fordelingen av problemer i begrunnelsene for tiltak. Vi gjør oppmerksom på at utvalget barn i de neste analysene er alle barn med tiltak (n=446).

Problemer knyttet til barnas fungering

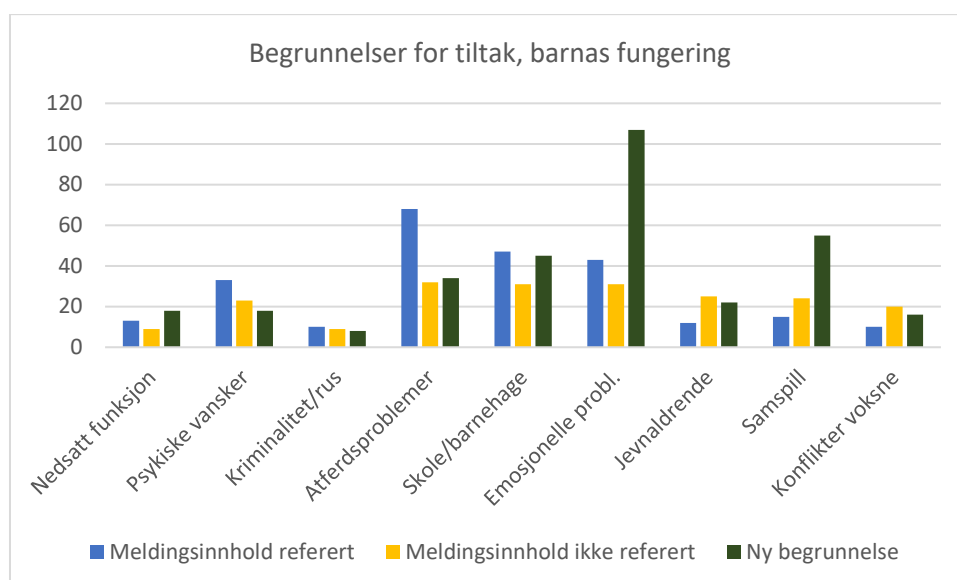
Tabell 10.6 Endring i total forekomst av problemer omtalt i melding og begrunnelse for tiltak, barnas fungering (n=446).

<i>Problemer knyttet til barnets fungering</i>	<i>Melding (M)</i>	<i>Begrunnelse (T)</i>
Nedsatt funksjonsevne/sen utvikling	4,9% (22)	7% (31)
Psykiske problem/lidelse	12,6% (56)	11,2% (50)
Kriminalitet/rusbruk	4,3% (19)	4% (18)
Atferd	22,4% (100)	22,9% (102)
Fungering i skole/barnehage	17,5% (78)	20,6% (92)
Emosjonell fungering *	16,6% (74)	21,1% (94)
Relasjoner til jevnaldrende	8,3% (37)	7,8% (34)
Relasjoner til voksne (samspill) **	8,7% (39)	15,7% (70)
Konflikter med voksne	6,7% (30)	5,8% (26)

*McNemar's kji-kvadrat test. *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.*

Tabell 10.6 viser endringer i den totale forekomsten av problemer knyttet til barnas fungering omtalt i meldingene og i begrunnelsene for tiltak. Selv om utvalget vi nå analyserer kun består av de 446 barna som fikk tiltak, ser vi at de omtalte problemområdene både i meldingene og i begrunnelsene kun gjelder for mellom 4% og 23% av barna. For de fleste barna var disse vanskene ikke omtalt i det hele, noe som tyder på at de trolig ikke disse vanskene.

Det var samlet sett høyt samsvar mellom problemer omtalt i meldingen og begrunnelse for tiltak. Kun for to problemer, barnas emosjonelle fungering og barnas relasjoner til voksne (samspill), ble det funnet en statistisk signifikant endring, i betydningen av at disse problemer var oftere omtalt i begrunnelsen for tiltak enn i meldingen. Dette innebærer at disse problemene var omtalt for flere barn i begrunnelsene for tiltak enn hva de opprinnelig var. I hvilken grad problemene var knyttet til de samme og/eller nye barn vil bli vist i figuren under.



Figur 10.2 Fordeling av problemområder omtalt i begrunnelser for tiltak, barnas fungering

Figur 10.2 viser den spesifikke fordelingen av problemområder omtalt i begrunnelsene for tiltak. De blå søylene viser antallet barn der det spesifikke meldingsinnholdet ble omtalt i begrunnelsen, de gule søylene viser antall barn der meldingsinnholdet ikke var omtalt, og de grønne søylene viser antallet barn hvor det spesifikke problemet ikke var nevnt i meldingen men fremstod som et nytt tema i begrunnelsen for tiltak. Vi har valgt å ikke ta med noen søyle for de barna hvor de spesifikke problemområdene verken var nevnt i melding eller som begrunnelse. Denne forklaringen gjelder for alle figurene i kapitlet.

Som i tabellen ser vi ser tydelig at begrunnelser knyttet til emosjonelle problemer og samspillproblemer er benyttet forholdsvis ofte, selv om disse problemene ikke var nevnt i meldingen. Dette kan tolkes som at barnevernet er særlig oppmerksom på å fange opp denne type problemer uavhengig av meldingsinnhold, og/eller det kan ha sammenheng med det planlagte tiltaket.

Problemer knyttet til atferd, skole/barnehage, emosjonelle problemer og psykiske vansker blir noe oftere omtalt i begrunnelsene for tiltak enn ikke omtalt, men forskjellene er ikke store. I den grad meldingsinnholdet blir omtalt i begrunnelsen er det rimelig å tro at dette blir vurdert som viktig å framheve, og satt i sammenheng med det konkrete tiltaket som ble vedtatt. Når det ikke blir omtalt i begrunnelsen kan det forstås som at dette meldingsinnholdet ikke lenger blir vurdert å ha betydning for tiltaket, eller at andre forhold har vært viktigere å framheve.

Problemer knyttet til foreldreomsorg:

Tabell 10.7 viser endringer i den totale forekomsten av problemer knyttet til foreldreomsorg omtalt i meldingene og i begrunnelsene for tiltak. Totalt sett ser vi at slike problemer blir omtalt i mellom 1% og 22% av meldingene og i mellom 1% og 45% av begrunnelsene. Det er altså en betydelig forskjell mellom enkelte problemområder i hvilken grad de er omtalt både i meldingene og i begrunnelsene.

Tabell 10.7 Endring i total forekomst av problemer omtalt i melding og begrunnelse for tiltak, knyttet til foreldreomsorg (n=446).

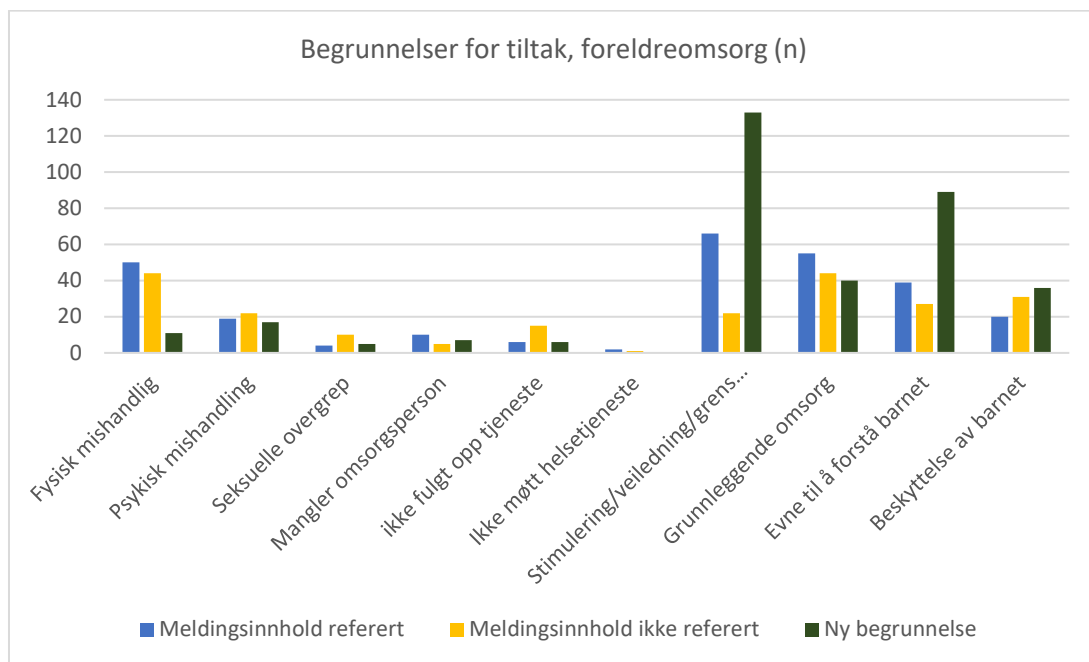
<i>Problemer knyttet til foreldreomsorg (n=446)</i>	<i>Melding (M)</i>	<i>Begrunnelse (T)</i>
Fysisk mishandling ***	21,1% (94)	13,7% (61)
Psykisk mishandling/omsorgssvikt	9,2% (41)	8,1% (36)
Seksuelle overgrep	3,1% (14)	2,2% (10)
Mangler omsorgsperson	3,4% (15)	3,8% (17)
Manglende oppfølg. med annen tjeneste	4,7% (21)	2,7% (12)
Ikke møtt ved innkalling helsetjeneste	0,7% (3)	0,4% (2)
Stimulering/veiledning/grensesetting ***	19,7% (88)	44,6% (199)
Grunnleggende omsorg	22,2% (99)	21,3% (95)
Evne til å forstå av barnet ***	14,8% (66)	28,7% (128)
Beskyttelse av barnet	11,4% (51)	12,6% (56)

*McNemar's kji-kvadrat test. *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.*

Det generelle bildet av problemer knyttet til foreldreomsorg er imidlertid at det er stor grad av samsvar mellom total forekomst i meldingene og i begrunnelsene for tiltak. Tre områder viste imidlertid tydelige endringer; fysisk mishandling, stimulering/veiledning/grensesetting og evne til å forstå barnet (følelsesmessig tilgjengelighet). Fysisk mishandling ble omtalt for langt færre barn i begrunnelsen for tiltak enn i meldingen. Dette kan bety at dette meldingsinnholdet ikke ble bekreftet

gjennom undersøkelsen, eller at barnevernet av ulike grunner kanskje ikke ønsket å fokusere på fysisk mishandling i selve begrunnelsen.

Stimulering/veiledning/grensesetting og evne til å forstå barnet ble omtalt for langt flere barn i begrunnelsene for tiltak enn i meldingene. Begge problemene var omtalt minst dobbelt så ofte i begrunnelsene som i meldingene, noe som igjen tyder på at dette er problemområder som blir fanget opp av barnevernet uavhengig av om de har vært nevnt i meldingene. Slike problemer passer også godt i begrunnelser for barnevernets hyppigst brukte tiltak, råd og veiledning.



Figur 10.3 Fordeling av problemområder omtalt i begrunnelser for tiltak, foreldreomsorg

Figur 10.3 viser den spesifikke fordelingen av problemområder omtalt i begrunnelsene for tiltak.

Det bekreftes at begrunnelser knyttet til stimulering/veiledning/grensesetting og evne til å forstå barnet omtales særlig ofte, uavhengig av om de var omtalt i meldingen eller ikke. Også grunnleggende omsorg og fysisk mishandling ble ofte omtalt, men fysisk mishandling ble sjelden nevnt som en *ny* begrunnelse. Dette kan tyde på at fysisk mishandling er vanskelig å avdekke, eller at barnevernets undersøkelser i for liten grad er innrettet mot dette området. De fleste andre problemområdene gjelder forholdsvis få barn og skiller lite mellom de ulike kategoriene av begrunnelser.

Problemer knyttet til familie- og miljøforhold

Tabell 10.8 viser endringer i den totale forekomsten av problemer omtalt i meldingene og i begrunnelsene for tiltak knyttet til familie- og miljøforhold. Samlet sett ser vi at slike problemer er

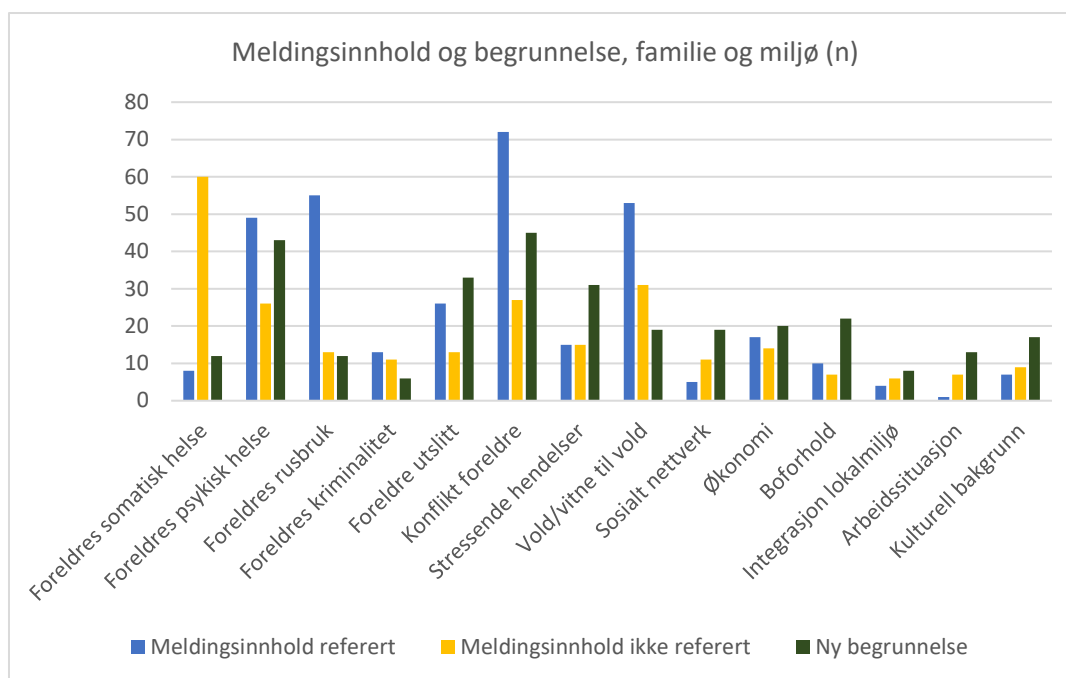
omtalt i mellom ca. 2% og 26% av meldingene og begrunnelsene for tiltak, noe som tyder på at mange av disse problemene kun gjelder en liten andel av barna.

Tabell 10.8 Endring i total forekomst av problemer omtalt i melding og begrunnelse for tiltak, knyttet til familie- og miljøforhold (n=446).

<i>Problemer knyttet til familie og miljø</i>	<i>Melding (M)</i>	<i>Begrunnelse (T)</i>
Foreldres somatiske helse	3,1% (14)	4,5% (20)
Foreldres psykiske helse *	16,8% (75)	20,6% (92)
Foreldres rusbruk	15,2% (68)	15% (67)
Foreldres kriminalitet	5,4% (24)	4,3% (19)
Foreldre slitne/utslitt **	8,7% (39)	13,2% (59)
Konflikt mellom foreldre *	22,2% (99)	26,2% (117)
Stressende livshendelser i familien *	6,7% (30)	10,3% (46)
Vold i nære relasjoner/barnet vitne	18,8% (84)	16,1% (72)
Familiens sosiale nettverk	3,6% (18)	5,4% (24)
Familiens økonomi	7% (31)	8,3 (37)
Familiens boforhold **	3,8% (17)	7,2% (32)
Familiens integrasjon i nærmiljø	2,2% (10)	2,7% (12)
Foreldrenes arbeidssituasjon	1,8% (8)	3,1% (14)
Familiens kulturelle bakgrunn	3,6% (16)	9,4% (24)

*McNemar's kji-kvadrat test. *p<.05, **p<.01, ***p<.001.*

I omtalen av familie- og miljøforhold var det noen flere problemområder som hadde en signifikant endring i total forekomst fra melding til begrunnelse for tiltak, enn for de øvrige to hovedområdene (barnas fungering og foreldreomsorg). Dette gjaldt foreldres psykiske helse, foreldre utslitt, konflikt mellom foreldre, stressende livshendelser i familien og familiens boforhold (gjaldt få barn). Alle disse problemene ble omtalt for flere barn i begrunnelsene for tiltak enn i meldingene. Dette tyder på at barnevernet har fanget opp disse problemene for nye barn, uavhengig av om de var nevnt i meldingene. Problemer knyttet til andre forhold enn de nevnte viste ingen endring i omtale fra melding til begrunnelse for tiltak. Det var heller ingen problemområder som var omtalt sjeldnere i begrunnelsene enn i meldingene.



Figur 10.4 Fordeling av problemområder omtalt i begrunnelser for tiltak, familie- og miljøforhold

Figur 10.4 viser den spesifikke fordelingen av problemområder for familie- og miljøforhold omtalt i begrunnelsene for tiltak. Problemområder som ofte var omtalt både i meldingene og i begrunnelsene gjaldt særlig konflikter mellom foreldre, foreldres rusmisbruk og psykiske helse og vold i hjemmet. Konflikter mellom foreldre, foreldres psykiske helse og i noe mindre omfang slitne foreldre og stressende livshendelser, var også omtalt relativt ofte som *nye* tema i begrunnelsene, men foreldres rusmisbruk og vold i hjemmet sjelden ble omtalt i begrunnelsene viss de ikke allerede var nevnt i meldingene. Dette kan tyde på at barnevernet i mindre grad fanget opp nye problemer knyttet til rus- og voldsproblematikk, enten fordi dette er vanskelige problemer å avdekke, og/eller at de ikke blir undersøkt rutinemessig. Et problemområder som sjelden var omtalt i begrunnelsene gjaldt foreldres somatiske helse. Dette kan tyde på at barnevernets tiltak i liten grad er rettet inn mot slike problemer, og at andre begrunnelser som er mer tilpasset tiltaket har blitt benyttet i stedet for. Dette er for øvrig et relativt sjelden meldingsinnhold generelt sett.

Oppsummering

I 39,7% av sakene konkluderte barnevernstjenestenes etter undersøkelse med å iverksette tiltak. En av ti fikk en type plasseringstiltak, de øvrige hjelpetiltak i hjemmet. Barna som fikk vedtak om flytting var oftere under 1 år og over 13 år sammenlignet med de øvrige. I den eldste gruppen var det et større innslag av enslige mindreårige flyktninger.

Barna mottok totalt sett 30 ulike hjelpetiltak. Til tross for denne bredden var det altoverveiende mest brukte hjelpetiltaket vedtak om råd og veiledning, som ble iverksatt for hele 71,2% av barna. De øvrige tiltakene ble samlet i 10 større tiltakskategorier. En fjerdedel av barna fikk ansvarsgruppe/samarbeidsmøter. Ett av ti barn fikk tiltakskategorier som ulike foreldreveiledningsprogram, hjemkonsulent/miljøarbeider og oppfølgingssamtaler. Kontrolltiltak, stimulerings- og utredningstilbud barn (barnehage, SFO o.l.), støttepersoner barn (besøkshjem, støttekontakt), nettverkstilbud og utredning/behandling var sjeldnere. En sumskåre viste at hvert barn fikk 1,7 tiltak i gjennomsnitt (fra 1-6 tiltak).

En inndeling av tiltakene i støttetiltak og veiledningstilbud viste at kun 5,1% fikk støttetiltak alene. 89,4% fikk veiledningstilbud, oftest alene (71,3%), men også i kombinasjon med støttetiltak (17,1%). Funnene bekrefter den sterke dreining fra støttetiltak til veiledningstilbud som også andre studier har vist.

Når det gjelder kjennetegn ved mottakerne av hjelpetiltak, fant vi at gutter oftere fikk kontrolltiltak enn jenter, mens jenter fikk oftere utrednings-/behandlingstilbud. Alder ble funnet å ha en sammenheng med oppfølging/samtale med barn over 13 år og utredning/behandling med barn under 1 år. Landbakgrunn hadde sammenheng med oftere oppfølging/samtale med barn med innvandrerbakgrunn enn med norsk bakgrunn.

Det var oftest vist til flere begrunnelser når det ble vedtatt å sette inn tiltak. De vanligste begrunnelsene, som gjaldt for nesten halvparten av tiltakene, var hensyn til barnets fremtidige helse og utvikling og foreldrenes forventede utbytte av tiltakene. Det siste av disse henger trolig sammen med at den klart vanligste tilnærmingen for å gi hjelp til barnet var gjennom veiledning til foreldrene.

Analysene av hvilke problemområder som var omtalt i begrunnelsene for tiltak sett i forhold til meldingsinnholdet viste at noen problemområder ble omtalt uavhengig av om de var nevnt i meldingene, mens andre problemområder bare ble omtalt dersom de allerede var del av meldingsinnholdet. Begrunnelser knyttet til barnas fungering gjaldt særlig ofte barnas emosjonelle problemer og barnas relasjoner til voksne (samspill), som ble omtalt uavhengig av om de var nevnt på meldingstidspunktet. For foreldreomsorg gjaldt tilsvarende for stimulerings-/veilednings-/grensesettingsproblemer og evne til å forstå barna, og for familie- og miljøforhold gjaldt det særlig foreldres psykiske helse og konflikter mellom foreldre. At disse problemområdene ble omtalt relativt ofte i begrunnelsene har vi tolket som at de både er del av barnevernets mer rutinemessige undersøkelser, og at de i stor grad kan knyttes til tiltakene som iverksettes.

Problemområder som sjeldnere ble omtalt i begrunnelsene, særlig hvis de ikke var del av meldingsinnholdet, gjaldt fysisk mishandling/overgrep, rusproblematikk og foreldres somatiske helse.

Vi har tolket dette som at fysisk mishandling/overgrep og rusproblemer sjelden blir avdekket som nye problemer, enten fordi dette er krevende, eller fordi disse problemområdene ikke er en tydelig del av barnevernets rutinemessige undersøkelser. Det kan også være at det ikke alltid er ønskelig å nevne slike problemer direkte i begrunnelsene av hensyn til samarbeid med foreldre. At foreldres somatiske helseproblemer sjelden er omtalt i begrunnelsene kan knyttes til barnevernets tiltak, men her i betydningen av at disse i liten grad er rettet inn mot dette området.

11. Beslutninger om henleggelse

Nedenfor presenterer vi først forekomsten av ulike begrunnelser for henleggelse som vi fant i dokumentene, fordelt på kategorier i kodeskjemaet. Deretter gir vi en mer utdypende gjengivelse av hvordan barnevernstjenesten argumenterte for henleggelse, basert på et utvalg tekstutdrag fra disse dokumentene (se kap. 4.5.1.) Enkelte steder underveis inkluderer vi funn fra fokusgruppene med kontaktpersoner når de utdyper og eksemplifiserer temaene. Vi var både opptatt av bredden og nyansene i de forhold som vektlegges, men også hvordan barnevernsarbeiderne gjennom dette skriftlige materialet fortolker og handler ut fra barnevernets mandat.

I tabell 11.1 viser vi grunnene for henleggelse vi registrerte i de 677 henlagte sakene.

Tabell 11.1. Grunner for henleggelse av undersøkelsen

Grunner for henleggelse	% (n=677)
Barnets alder	1%
En-gangs hendelse	2,4%
Ikke bekymringsfullt nok/lenger	46,2%
Tillit til at foreldre gir god omsorg i fremtiden	24,4%
Familiens ansvar å løse ev. problem	2,1%
Andre instanser ivaretar saken	19,5%
Familien ønsket ikke hjelp	24,8%
Tidligere kjennskap til familien	3,4%
Familien flyttet	7,7%
Ikke grunnlag for tiltak etter loven	30%
Andre instanser sitt ansvar	8%
Ingen begrunnelse funnet	4,6%

I ni av 10 henlagte undersøkelsessaker fant vi begrunnelser utover standard formuleringer (F.eks.: Ikke grunnlag for tiltak etter barnevernloven). Kun for en liten andel av sakene ble det ikke funnet noen begrunnelse i det hele tatt. Dette synes i stor grad å imøtekomme kravene om at henleggelse også skal begrunnes (jfr. saksbehandlingsrundskrivet). Den vanligste grunnen til henleggelse var, ikke overraskende, at situasjonen ikke lenger var bekymringsfull, eller ikke bekymringsfull nok til at det burde iverksettes tiltak (46,2%). En relativt parallell grunn var at barnevernstjenesten hadde tillit til at foreldrene ville gi barnet god omsorg i framtiden (24,4%). Disse begrunnelsene opptrådte ofte sammen, slik at henvisning til en eller begge disse grunner, forekom i 55,8% av de henlagte sakene. En annen grunn det ofte ble vist til, var at det ikke var grunnlag for tiltak etter barnevernloven (30%). Dette var imidlertid en mer oppsummerende begrunnelse som oftest forekom sammen med andre begrunnelser, og ofte da med henvisning til foreldrenes omsorg.

De øvrige grunnene sier ikke direkte noe om hvordan barnevernstjenesten har vurdert situasjonen for barnet med tanke på problemer eller alvorlighet. Som vi ser, i en firedel (24,8%) begrunnet barnevernstjenesten henleggelsen med at familien ikke ønsket hjelp fra barnevernet. Vi kommer nærmere inn på dette temaet nedenfor. Det gjør vi også når det gjelder henvisningen til at andre instanser ivaretar saken, som også var en relativt vanlig begrunnelse (19,5%). I noen henleggelsessaker var det ikke åpenbart at andre instanser allerede ivaretok barnas behov for hjelp, men barnevernet pekte i sin begrunnelse på at det var andre tjenester som hadde dette ansvaret (8%). I 7,7% av sakene var det oppgitt at familien hadde flyttet. Om det er sendt melding til annen barnevernstjeneste, vet vi ikke.

I den nasjonale barnevernsstatistikken (SSB, 2019) benyttes en langt grovere kategorisering av henleggelsesgrunner, og i motsetning til i vår registrering, kan det der kun oppgis en grunn pr undersøkelse. Blant de henlagte undersøkelsene i hele landet i 2018, var 80% «etter barnevernstjenestens vurdering», 14% etter partenes ønske og 6% på grunn av flytting.

11.1 En nærmere analyse av begrunnelser for henleggelse

Når barnevernstjenesten skriftlig begrunnet sine beslutninger etter endt undersøkelse, ble nesten alltid mer enn ett forhold trukket fram. Her har vi imidlertid valgt å framstille de ulike begrunnelsene tematisk og vise bredden og nyansene innenfor de ulike temaområdene.

Overordnet kan begrunnelsene inndeles i fire typer argumentasjoner eller temaområder. Det første temaområdet er en konstatering av at det ikke er aktuelt med tiltak fra barnevernstjenesten, ut fra en vurdering av barnets situasjon og foreldrenes omsorg på det tidspunktet undersøkelsen ble avsluttet. Barnevernet vurderer situasjonen som god nok. Som vi kan forvente, og i tråd med den kvantitative registreringen, var dette det temaområdet som vi oftest identifiserte. Det andre temaområde dreier seg om statusen som tillegges den informasjonen undersøkelsen hadde framskaffet. Her er betydningen av barnets uttalelser sentralt. I det tredje temaområdet er det kontakten og samhandlingen med familien, først og fremst foreldrene, i løpet av undersøkelsen som tillegges betydning. Det fjerde og siste temaområdet omhandler barnevernets mandat, myndighet og ansvar, både overfor foreldre, særlig i tilfeller de ikke ønsker hjelp fra barnevernet, og overfor andre tjenester.

Gjennom undersøkelsesrapportene og andre oppsummerende dokumenter gjør barnevernsarbeiderne mer enn å begrunne henleggelsen. I mange tilfeller formidler de forventninger til foreldrene, direkte gjennom det som framstår som en slags formaning og indirekte ved å beskrive hva som kjennetegner 'gode foreldre'. Hvordan dette framkommer viser vi til slutt i kapitlet.

11.2 Situasjonen er god nok

Under dette temaområdet beskriver barnevernet situasjonen til barnet som god nok når de har vurdert foreldrenes omsorg og barnets fungering. Noen saker blir henlagt som en følge av at situasjonen har endret seg til det bedre etter meldingen ble sendt, i andre saker har selve undersøkelsen hatt en positiv effekt på barnets situasjon. Vi går ikke i detalj når det gjelder hvilke situasjonsbeskrivelser som ble trukket fram og gjort til argument for henleggelse. Dette kommer vi inn på avslutningsvis i kapitlet der vi oppsummerer hvordan barnevernets vurderinger og begrunnelser samlet tegner et bilde av hva som er 'gode foreldre'.

11.2.1 Foreldrenes omsorg og barnets fungering

Beslutninger om å henlegge saken etter endt undersøkelse var i mange tilfeller en konstatering av at barnet saken gjelder ikke hadde behov for tiltak fra barnevernstjenesten. Barnets situasjon blir vurdert som god nok. Det vises ofte til innholdet i meldingen, til forhold det var uttrykt bekymring for, men som barnevernstjenesten konkluderer med er tilfredsstillende. Ikke sjelden framstår argumentasjonen i dokumentene som generelle beskrivelser av foreldres omsorg for barna, som: «*Barnevernstjenesten har ingen bekymring for fars omsorg for sine sønner*», eller at de «*vurderer mors omsorgsevne som tilstrekkelig i dag*». I dette siste eksemplet ble det tilføyd: «*Ut fra de fleste instansenes rapporter framstår mor som omsorgsfull for barna sine.*» Noe mer konkret beskrivelse av omsorgen var det vanskelig å finne, annet enn: «*I møte med mor har barnevernstjenesten fått inntrykk av at mor klarer å se hvert enkelt barn.*» «*Å se barnet*» framstår som en kode som skal innholdsforklare vurderingen og konklusjonen.

I likhet med argumentasjonen vedrørende foreldrenes omsorg, var en konstatering av at barnet eller ungdommen fungerer godt i noen tilfeller spesifikk, konkret og relatert til innhold i meldingen. I andre tilfeller var den en generell oppsummering av beskrivelse av typen: «*Skolen opplyser at barnet har en aldersadekvat utvikling.*» Opplysninger om at barnet har aldersadekvat utvikling eller god fungering, blir en del av dokumentasjonen på at kvaliteten på foreldrenes omsorg er tilfredsstillende.

11.2.2 Situasjonen har endret seg til det positive

Til tross for at barnevernsundersøkelsene oftest er gjennomført i løpet av tre måneder, kunne barnevernstjenesten i flere tilfeller konstatere at det hadde skjedd en positiv endring i løpet av undersøkelsen: «*Situasjonen har endret seg positivt siden meldingen ble sendt*». Barnevernets vurderinger uttrykte håp på vegne av barnet, eller oftest på vegne av foreldrene: «*Mor forteller under siste samtale at de ser lys i enden av tunnelen*», «*Mor er i en annerledes situasjon nå enn tidligere*», «*Far er forhåpentligvis i ferd med å reorientere seg og gi slipp på det som har vært. I dette*

er det håp om at han greier å sette barnet i fokus og ta ansvar for å få hjelp for egne sorg- og krisereaksjoner.»

Som vi har sett, var foreldrekonflikter en sentral problematikk i mange av sakene. I enkelte av disse sakene, hadde det skjedd en bevegelse: *«Foreldrene har et bedre samarbeid ved slutten av undersøkelsen».*

11.2.3 Undersøkelsen har i seg selv hatt en positiv effekt.

I flere saker hvor det hadde skjedd positive endringer, mente barnevernsarbeideren som skrev rapporten at undersøkelsen og det som skjedde i den, i seg selv hadde hatt en positiv effekt. Undersøkelsen hadde fått foreldrene til å gjøre noe med situasjonen hjemme, eller den hadde satt familien i kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Foreldrene hadde *«på eget initiativ»* eller *«på egen hånd»*, *«tatt grep»*. I enkelte tilfeller hadde undersøkelsen vært *«en vekker»*, skal vi tro barnevernstjenesten, slik at foreldrene hadde *«tatt hendelsen på alvor.»* Andre ganger var det en slags bevisstgjøring som barnevernet hadde registrert hos foreldrene: *«Ut fra samtaler i undersøkelsen vurderer barnevernstjenesten det dithen at foresatte har tatt tak i situasjon som førte til melding», «Far har fått større forståelse, barnevernet har bevisstgjort foreldrene, foreldrene samarbeider bedre enn før.»*

I tråd med det vi fant i rapportene påpekte også kontaktpersonene i fokusgruppene at det kan skje vesentlige endringer hos familiene i undersøkelsesfasen, for eksempel en form for bevisstgjøring: *«På en måte er det kanskje hjelp nok bare det å komme i kontakt med oss og bli bevisst på hva som er utfordringen i familien».* Kontaktpersoner beskrev blant annet at samtaler i løpet av undersøkelsen med kontaktpersonene kan hjelpe familiene:

«Det er flere ganger man i løpet av undersøkelser opplever at mye har skjedd bare i undersøkelsesfasen. Ved å ha samtaler med dem, få noen skikkelig klare og gode samtaler om hva som er greit og ikke, så opplever man at de endrer seg litt.»

I en annen fokusgruppe snakket kontaktpersonene om hvordan kontakten i undersøkelsen kunne ha en viktig veiledende funksjon, sett fra deres side:

Kontaktperson 1: *«Også er det jo og en del saker der en veileder i undersøkelsen. Også ser man, for eksempel etter at det har gått tre måneder, at her har faktisk familien gjort noen grep, etter råd fra barnevernstjenesten, så nå er det ikke lenger en barnevernssak, også kan man henlegge.»*

Kontaktperson 2: *«Det sier vi jo, at endringsprosessen starter allerede når undersøkelsen begynner. Setter i gang noe hos barna.»*

Kontaktperson 3: *«Idet undersøkelsen starter, så starter endringsopplegget.»*

Både rapportene og fokusgruppesamtalene formidler altså at endringsprosesser igangsettes i undersøkelsesfasen, slik barnevernstjenesten ser det, og at slike endringer i seg selv taler for å henlegge saken.

11.2.4 «... men fortsatt sårbar»

En henleggelse etter undersøkelsen og en konstatering av at foreldrenes omsorg og /eller barnets fungering er tilfredsstillende, er ikke ensbetydende med at «alt er såre vel». I de fleste henleggelsesrapportene, fant barnevernstjenesten grunn til å vise til belastninger eller problemer; at familien er «sårbar», at konflikten mellom foreldrene ikke er løst. I noen tilfeller hadde barnevernstjenesten likevel trukket en her-og-nå-konklusjon: *«På bakgrunn av informasjon om familiens nåværende situasjon, vurderer ikke barnevernstjenesten at familiens hjelpebehov er prekært på dette tidspunktet.»*

I en annen sak hadde barnevernet *«ikke funnet grunnlag for bekymring for omsorgssituasjonen i dag»*. Men på den annen side: *«Barnevernet er usikker på om foreldrene har innsikt i hvor alvorlig skolen ser på guttens faglige og sosiale utvikling.»*

I de fleste undersøkelsene som endte med henleggelse, hadde barnevernstjenesten, i hvert fall slik det uttrykkes skriftlig, foretatt avveininger av hva som er problemer og hva som er ressurser i barnets situasjon. Som vi har sett foran, benyttet noen barnevernstjenester Kvellos liste over risiko- og beskyttelsesfaktorer i sin rapport. I slike tilfeller virket det som om oppstillingen av disse faktorene ikke ble tillagt avgjørende vekt, men heller ble benyttet for å underbygge den vurderingen som var gjort basert på den samlede informasjonen undersøkelsen har gitt.

11.3 Status tillagt innhentet informasjon

I undersøkelsene innhentes det vanligvis informasjon fra flere parter. Når undersøkelsen skulle oppsummeres skriftlig varierte det hvilke informasjonskilder som ble referert og vektlagt. I noen saker ble barnets stemme tillagt særlig vekt. Videre hadde det betydning om informasjonen framsto som sammenfallende eller sprikende. Henleggelsen kunne også begrunnes med at det ikke var hold i meldingen eller ut ifra en vurdering av «minste inngripens prinsipp».

11.3.1 Barnets uttalelser

Hva da med barnets egne uttalelser og synspunkter? I de 1125 undersøkelsessakene vi kartla hadde barnevernet i gjennomsnitt møtt barnet 1,4 ganger i undersøkelsesperioden. De hadde hatt samtale med 48,1% av barna over 6 år. Grunnlaget for å referere til barnet vil derfor variere. Vi vil komme nærmere inn på dette i neste delrapport fra prosjektet, men i denne sammenheng ser vi på om informasjon fra barnet er en del av grunnlaget for henleggelse, slik vi leser dokumentene.

Det er særlig i saker som omhandler vold i familien eller bruk av fysisk avstraffelse, barnet framsto som en avgjørende viktig informant. I en sak var en viktig del av oppsummeringen at: *«Barnevernstjenesten ser ingen grunn til å betvile barnets utsagn om far.»* I en annen sak het det: *«Foreldrene og gutten har formidlet at det ikke forekommer vold i hjemmet nå.»* I denne og flere lignende saker var barnet også spurt om situasjonen i familien for øvrig, noe som igjen ble tillagt vekt i vurderingen: *«Gutten har selv sagt at han har det bra hjemme, og at det ikke angår han så mye at søsknene trenger ekstra oppfølging fra foreldrene.»*

Vi har sett at konflikter mellom foreldrene ofte var utgangspunkt for meldinger og undersøkelser. Barnevernstjenesten synes i disse sakene å påta seg oppgaven å sette barnet i fokus i slike saker. Selv om det også i disse sakene varierte hvorvidt og hvordan barnet er snakket med, så vi eksempler på at barnets egen opplevelse hadde betydning. I denne saken var uttalelsene et argument for henleggelse: *«Barnevernstjenesten skal ha et barneperspektiv. I samtale med barnet forteller han at det har vært mye konflikter mellom foreldrene, men at det har blitt mye bedre nå.»*

Som nevnt synes det som om barnets uttalelse og synspunkt hadde særlig stor betydning i saker som omhandlet vold i familien. Vi spør oss om barnets uttalelser i de øvrige sakene, først og fremst fungerte som en tilslutning og forsterkning til den øvrige informasjonen i saken, og dermed som ledd i barnevernstjenestens argumentasjon for sin konklusjon. I det tekstmaterialet vi her bygger på, fant vi ikke referanse til opplysninger eller synspunkter fra barnet som gikk på tvers av hovedtendensen i den øvrige informasjon og på tvers av beslutningen som ble fattet.

11.3.2 Sammenfallende informasjon

At informasjonen fra ulike informasjonskilder sammenfaller framstår som et eget argument for den beslutningen barnevernstjenesten kom til. Dette aspektet ved informasjonen ble særlig tydelig når undersøkelsens utgangspunkt var melding om vold, mistanke om mishandling eller en enkelt hendelse eller episode. I slike saker kan det se ut som om undersøkelsen har hatt et mer etterforskende preg hvor et hovedanliggende har vært å få avkreftet eller bekreftet mistanken om voldsbruk eller å få et bedre bilde av hva som skjedde ved hjelp av flere «vitneutsagn» til hendelsen. I en sak konstaterte barnevernet etter en kort undersøkelse at det egentlig var *«få og lite håndfaste opplysninger»* i meldingen om vold. Og videre: *«I løpet av undersøkelsen har det ikke framkommet opplysninger som bekrefter dette, verken i samtale med barnet eller mor, eller fra faglærer eller kontaktlærer på skolen.»*

Som i denne henlagte saken, ble informasjon fra skole og barnehage tillagt betydelig vekt når det gjaldt vurdering av barnets dagligliv og fungering.

11.3.3 Det var ikke hold i meldingen

I noen av den nevnte type saker er barnevernets konklusjon at det egentlig ikke var hold i meldingen eller at den bygget på en misforståelse fra melders side.

«Barnevernstjenesten vurderer at det er en misforståelse som ligger til grunn for meldingen og at det er lite sannsynlig at barna utsettes for vold fra foreldrene.» Når barnevernstjenesten mente at det lå misforståelser eller mangelfullt grunnlag bak meldingen, gjaldt det oftest familier med innvandrerbakgrunn. Det kunne for eksempel være språklige vansker som lå bak: «Far mener fysioterapeuten har misforstått da far ikke snakker så mye norsk». For barnevernstjenesten besto undersøkelsen dermed mer av å oppklare misforståelser enn å foreta en helhetlig kartlegging av barnets situasjon. I delrapport 3 (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelflaat, et al., 2019) refereres det til saksbehandlere som i fokusgruppene påpekte at for mange saker oppstår fordi meldingsinstansen ikke har tatt seg tid til å sjekke ut realiteter eller mulige misforståelser før de meldte til barnevernet. De barnevernsansatte mente at dette unødvendig krevde undersøkelsesressurser fra barnevernet.

Enkelte undersøkelser hadde lignende trekk, men der barnevernstjenesten ikke nødvendigvis mente melder hadde misforstått, men at melder selv bidro til at foreldre handlet på en måte som kunne vekke bekymring for barnet. Meldingen kunne vært unngått hvis de ansatte i tjenesten *«hadde vært klok»*. I en undersøkelsessak baserte meldingen fra en annen kommunal etat blant annet på at far har opptrådt høylytt og oppfarende på etatens kontor, med sitt lille barn til stede. I

undersøkelsesrapporten het det at de ansatte i tjenesten kunne opptrådt smidigere, forstått familien annerledes og kommunisert bedre. *«Det er for eksempel ikke greit at familien ikke får svar når de henvender seg til kommunen.»*

11.3.4 Minste inngreps prinsipp

Et av de grunnleggende prinsippene for barnevernet er «minste inngreps prinsipp». I studien av undersøkelsesarbeidet i Bergen på 90-tallet (Christiansen et al. 1998) fant forskerne at barnevernet ikke sjelden avsluttet undersøkelsen tidligere enn de egentlig kunne tenkt seg ut fra den foreliggende informasjonen. For eksempel lot de være å ha enda en samtale, foreta hjemmebesøk eller ha samtale med barnet, dersom foreldrene var negative til det. Dette ble av forskerne forstått som at de ansatte opplevde manglende legitimitet for å ta flere steg i undersøkelsen. Informasjonen de satt med reiste flere spørsmål, men ikke med tilstrekkelig alvorlighet til at de kunne utfordre foreldrenes innstilling. Praksisen kan forstås som for passiv og ansvarsfraskrivende, men også som styrt av minste inngreps prinsipp og lovteksten om at undersøkelsen ikke skal gjøres mer omfattende enn formålet tilsier.

I denne studiens materiale fant vi færre spor av slike vurderinger i undersøkelsesarbeidet. Det kan skyldes at praksis har endret seg, men det kan også skyldes at vi i denne studien kun forholder oss til

det skriftlige materialet og ikke til intervjuer med de som arbeidet med saken, slik det ble gjort i Bergens-undersøkelsen (Havnen et al., 1998). Barnevernstjenesten hadde imidlertid i enkelte saker unnlatt å snakke med barna, nettopp ut fra prinsippet om minste inngrep, men mer konkret begrunnet med at barna bodde hos en annen forelder enn den meldingen omhandlet, og kun hadde samvær med den sistnevnte. Men i en slik sak også fordi *«det bli vurdert at samtale med barnevernstjenesten for barnet [alder: 12 år] kan oppleves belastende istedenfor hjelpende.»*

Også foreldres frykt for barnevernet var i enkelttilfelle grunnlag for å ikke undersøke saken videre. I oppsummeringen het det blant annet: *«Mor forteller i samtaler med barnevernet at det har vært en stor påkjenning for henne at det ble sendt en bekymringsmelding og at hun har hatt problemer med å sove på bakgrunn av dette.»*

11.4 Kontakten med foreldrene i undersøkelsesfasen

Et tema som ofte ble trukket fram som argument for undersøkelsens konklusjon, var hvordan foreldrene hadde framstått i kontakten med barnevernstjenesten i løpet av undersøkelsen. Det synes som om dette omtales og tillegges vekt fordi det sier noe vesentlig om hvem foreldrene er som personer, og implisitt om dem som omsorgspersoner for sine barn, selv om den forbindelsen ikke så ofte var eksplisitt beskrevet.

Slik det framsto i det skriftlige materialet, talte det for henleggelse når foreldrene framsto som:

- *Rolig og samlet*
- *Åpen og ærlig*
- *Samarbeidsvillig*
- *Med godhet og engasjement for barna*
- *Opptatt av barna og deres beste*

Videre ble det referert til foreldrenes synspunkter og deres måte å forholde seg til innholdet i meldingen, til aktuell situasjonen i sin familie og til barnevernets forståelse av dette. Formuleringer som gikk igjen var at foreldrene innser, erkjenner vansker, innrømmer, uttrykker forståelse. Dersom foreldrene knyttet seg opp mot barnevernets forståelse av situasjonen, blir dette tilsynelatende en positiv kvalitet ved deres personlighet som må forstås som å ha betydning for deres omsorgsutøvelse: Foreldrene viser innsikt, eller er realistiske. Det samme så ut til å være tilfelle når foreldre matcher de profesjonelles språk og tilnærming, slik som denne moren blir beskrevet: *«Barnevernstjenesten vurderer at mor er god til å beskrive gutten og hans behov. Hun reflekterer godt og er nyansert.»*

Foreldrenes innsikt, realisme og refleksivitet så ut til å bli ytterligere forsterket når det i tillegg kunne refereres til foreldres utsagn om at de er positive til å søke hjelp dersom behov skulle dukke opp igjen eller bli større. Barnevernstjenesten «*har tiltro til at de vil ta kontakt.*» Eller det konstateres at foreldrene «*vil ikke nøle med å ta kontakt.*» I en annen sak trekkes det fram at:

«Barnevernstjenesten opplever at mor er lettet over å være i gang med behandling, at hun er positivt innstilt til å samarbeide og rådføre seg med barnevernet.»

Betydningen av foreldrenes måte å forholde seg til problemkomplekset som har vært tema i undersøkelsen, ble tydelig i enkelte saker der barnevernstjenesten henla, men fortsatt var bekymret for barnas situasjon. I slike saker kunne vi finne motsatsen til det som beskrives som kvaliteter. I en sak henvises det til at mor «*kan ikke skjønne barnevernets bekymring rundt dette.*» Når mor heller ikke ønsker de tiltak barnevernet foreslår, konstateres det i rapporten at: «*Mor viser lite innsikt i barnevernstjenestens bekymringer.*»

Flere andre studier har funnet at kontakten og relasjonen mellom barnevernets ansatte og foreldrene har betydning for hvordan barnevernet vurderer foreldrenes omsorg og ivaretagelse av barn (Christiansen & Anderssen, 2010; Davidson-Arad, Englechin-Segal, Wozner, & Gabriel, 2003; Fylkesnes, Iversen, & Nygren, 2018). Betydningen av foreldres forståelse av egen og barnets situasjon og deres motivasjon for å arbeide med den er vesentlige faktorer med tanke på at positiv endring skal skje (Ward, Brown, & Hyde-Dryden, 2014). Men det kan stilles spørsmål ved om forventninger til hvordan foreldre skal forholde seg til barnevernet er mer normativt enn faglig begrunnet.

11.5 Grenser for barnevernets mandat og myndighet

Når de barnevernsansatte vurderte om undersøkelsen skulle fortsette, om den skulle henlegges eller om det skulle settes inn tiltak, ble spørsmålet om hvor grensen går for barnevernets mandat aktuelt. Spørsmålet ble særlig aktuelt når barnevernstjenesten mente barnet kunne ha behov for hjelp, men familien ikke ønsket hjelpen. Men spørsmålet var også direkte eller indirekte aktuelt når det gjaldt hvor grensen for barnevernets ansvar og hjelpetilbud skulle trekkes opp mot det som er andre tjenester og instansers ansvar.

11.5.1 Ønsker ikke hjelp

I følge barnevernsstatistikken ble 14,2% av undersøkelsene i 2018 «lagt bort etter parten sitt ønske». Når denne grunnen forkom mye oftere i vårt materiale (24,8%) kan det skyldes at det kunne registreres flere grunner i hver sak, i motsetning til i barnevernsstatistikken hvor det bare var mulig å oppgi en svarkategori.

Måten «saken er lagt bort etter parten sitt ønske» i vårt materiale er sammensatt. Variasjonen strekker seg fra en ytterlighet der barnevernstjenesten syntes å ha vært på tilbudssiden, men at avgjørelsen om tiltak eller ikke så ut til å være overlatt til familien (oftest foreldre, men noen ganger var barnets innstilling også referert i rapportene).

Som en motsatt ytterlighet, fant vi at barnevernstjenesten presenterte en rekke forhold som tilsa at det var et klart behov for hjelpetiltak. Når foreldrene motsatte seg hjelp, ble det konstatert at det ikke var grunnlag for å fremme sak om å pålegge hjelpetiltak.

I mellom disse ytterpunktene, var det undersøkelser som konkluderte med at det var identifisert behov, men der avslag på forslaget om tiltak måtte aksepteres. Noen ganger fordi det fantes nesten tilsvarende hjelpetilbud fra andre tjenester, som familien var mer positiv til. Andre ganger for at familien hadde et åpenbart ønske om å klare seg selv: *«Far gir også uttrykk for at de er en sårbar familie, men påpeker samtidig at de ønsker å klare seg selv uten bistand fra offentlig hjelp.»*

En grunn til at foreldre ikke ønsker hjelp fra barnevernstjenesten er at slik hjelp oppleves stigmatiserende (Thrana & Fauske, 2014), og at det, også ifølge dette materialet, er knyttet frykt til det å ha kontakt med barnevernet. Barnevernsarbeidere viste i flere tilfeller forståelse for denne holdningen og for avslaget på tilbudet om hjelp. At andre tjenester var aktuelle alternativ, gjorde trolig henleggelse lettere å forsvare:

«Barnevernstjenesten vurderer at barnet har særlig behov for oppfølging og videre hjelp, men har oppfattet at både barnet og mor har vært stresset i forbindelse med at barnevernstjenesten startet undersøkelse. Mor har sin historie med barnevernet og har et ønske om at hjelpetiltak fra barnevernet hører fortiden til. Nå er hun og barnet i gang med å skape seg et nytt familieliv og en mer positiv og annerledes fremtid. Barnevernstjenesten vil likevel understreke at det er behov for tiltak, men har forståelse for at mor ønsker å benytte allerede etablert offentlig hjelp. Barnevernstjenesten vil derfor i første omgang tilrå at hjelp til barnet blir gitt gjennom...»

I en annen sak viste barnevernstjenesten i rapporten på den ene siden til «ikke stor bekymring», og på den andre siden til usikkerhet om hvordan barnets «emosjonelle behov blir møtt.» Videre vurderte barnevernstjenesten: *«at barna framstår som trygge sammen med foreldrene. Likevel vurderes det som viktig at foreldrene mottar veiledning på hvordan de kan reagere i lignende situasjoner som beskrevet i meldingen.»* Hjemmebesøk hadde åpenbart også skapt usikkerhet, men dette ble formildende fortolket: *«barnevernstjenesten vurderer at foreldrenes atferd under hjemmebesøkene kan forklares med foreldrenes nervøsitet og med den påkjenning det har vært for dem å ha en pågående undersøkelse.»* Også i dette tilfelle fant barnevernet å kunne henlegge, fordi foreldrene søkte hjelp hos andre og fordi *«de er ressurssterke og at de vil kunne følge opp dette på egenhånd, da de har et sterkt ønske om dette.»*

Fra rapportenes vurderinger og begrunnelser kunne vi, som i saken ovenfor, se spor av forhandlinger om tiltak mellom barnevernsarbeiderne og foreldrene, samt avveininger av hvor langt barnevernstjenesten skal gå for å tilby hjelp opp mot respekten for foreldrenes rett til selvbestemmelse.

Også tidligere studier har funnet at foreldrenes innstilling til hjelp fra barnevernet er en avgjørende faktor for beslutningen som fattes (Havnen et al., 1998; Stang, 2007). Senere har det vært påpekt at barns rett til hjelp er truet av at hjelpen ikke utløses uten foreldrenes samtykke. Dette dilemma var et av argumentene for å rettighetsfeste hjelp i barnevernloven (NOU 2016:16), uten at det endrer på foreldrenes myndighet i slike saker.

Med det bakteppet var det interessant å se etter om barnets mening om tiltak, eller ikke, framkom i materialet. Blant henleggelsessakene, som det her dreier seg om, var det flere der det ble vist til at heller ikke barnet ønsket, eller ikke så behov for hjelp fra barnevernet. Vi kunne like fullt ikke se at det var referert til som et avgjørende argument for konklusjonen. Det ble heller anført som barnets tilslutning til foreldrenes oppfatning. Slik så vi det i sak vedrørende en 13 år gammel gutt:

«Barnevernstjenesten har tilbudt mor miljøterapeut knyttet til oppfølgingen av barnet ... Mor opplever ikke behov for hjelp fra barnevernstjenesten slik situasjonen er pr i dag. Barnet ønsker heller ikke videre kontakt med barnevernet. På bakgrunn av at mor takker nei til tiltak, avsluttes undersøkelsen.»

11.5.2 Andre tjenesters ansvar

Når vi kategoriserte begrunnelsene for henleggelse, var det to kategorier som viste til forholdet andre tjenester gjorde eller burde gjøre. I en femdel av henleggelsene (19,5%) var begrunnelsen helt eller delvis at andre instanser ivaretok saken, mens i 8% av henleggelsene fant vi at barnevernet viste til at behovene som var framkommet i undersøkelsen lå under andre tjenesters ansvar. I 26,1% av henleggelsessakene var minst en av begrunnelsene brukt.

Ofte ble det vist til foreldres kontakt med hjelpeapparatet for sin egen del, som et av flere forhold som tilsa at undersøkelsen kunne avsluttes med henleggelse: «Mor er i gang med behandling.» «Far er i kontakt med DPS». I en sak dreide det seg om en ung alenemor med et spebarn, hvor barnevernet understreket betydningen av at mor fikk støtte og oppfølging. De kunne imidlertid vise til at dette var ivaretatt gjennom helsestasjon og en frivillig organisasjon. Konklusjonen var: «Samlet er tilbudet mor får fra andre instanser tilstrekkelig for å sikre at barnets behov blir ivaretatt uten at barnevernstjenesten iverksetter ytterligere hjelpetiltak.»

I sakene var det også barn som hadde særlig behov for oppfølging, behandling eller utredning. Når saken ble henlagt, viste barnevernstjenesten gjerne til at disse behovene allerede var ivaretatt gjennom barnas kontakt med BUP, skolehelsetjeneste, PPT eller gjennom ekstrainsats i skolen. Kort omtalt slik: «Jenta er ivaretatt av BUP», eller mer utfyllende, som i dette tilfelle:

«Barnevernstjenesten vurderer at barnets vansker først og fremst er knyttet til psykisk helse, vansker på skolen og sosial fungering.» Det vises til at aktuelle deler av hjelpeapparatet er på banen for dette barnet, som BUP og psykososialt team og at det er satt inn «en rekke tiltak i skolen.» Det konstateres også at det gjennom undersøkelsen «ikke er avdekket forhold som tyder på at barnet ikke mottar god nok omsorg fra foreldrene.» Også i andre saker syntes spørsmålet om hjelpetiltak kunne være aktuelt, ikke primært å handle om barnets særlige behov, men om det var problematiske sider ved foreldrenes omsorg. For et barn kom meldingen fra skolehelsetjenesten, som mente barnet hadde behov for særlig innrettet hjelp. Selv om denne hjelpen ikke var på plass, hadde barnevernstjenesten en klar oppfatning av at dette ikke var barnevernets ansvar: «Barnevernstjenesten vurderer dette til en sak som skal ligge hos skolen da det ikke er bekymringer rundt guttens omsorgssituasjon, men heller has motivasjon til å komme i en lærings situasjon.»

Selv om barnevernets ansatte mente ulike behov ble ivaretatt av andre eller hørte til andre tjenesters ansvar, registrerte vi i en del undersøkelsesrapporter at de kommenterte hvordan disse tjenestene burde utføre oppgaven sin. De ga en form for føringer eller anbefalinger av og til som en talsmann for familiens interesser. I ett tilfelle dreide det seg om hva slags psykologisk hjelp foreldrene kunne trenge, mens i et annet tilfelle ble det gitt råd vedrørende samarbeid mellom skole, BUP og familien. Her var rådene til skolen også en indirekte kritikk: «Foresatte opplever at de ikke får nok informasjon fra skolen, og det er viktig at det blir en endring på det framover... Det er viktig at forventningene som settes til jenta stemmer overens med hennes forutsetninger slik at hun kan oppleve mestring.»

Også i fokusgruppene trakk kontaktpersonene fram grensene mellom barnevernets andre tjenesters ansvar når de diskuterte grunner til henleggelse. De pekte på at utydelige grenser skapte utfordringer i samarbeidet, og de formidlet et ønske om at andre tjenester måtte ta et større ansvar og ha flere tiltak å spille på.

I fokusgruppene diskuterte de på bakgrunn av kvantitative funn fra journalstudien. De festet seg blant annet ved 'andre instansers ansvar' som begrunnelse for henleggelse, påpekte at barnevernets mandat bør være tydeligere for andre tjenester:

Men den: «andre instansers ansvar» kunne kanskje også vær høyere. At vi bør bli flinkere på at dette er barnevern, dette kan andre ta. For vi er jo sånn oppsamlingsinstans. Vi er jo siste sikkerhetsnett.

En annen fokusgruppe beskrev lignende utfordringer som omhandlet et ansvarsdilemma, og et ønske om en tydeligere ansvarsfordeling mellom barnevernstjenesten og andre tjenester: *«Ikke bare for å lette vår arbeidsmengde, men også for familiene sin del»*, og som en annen kontaktperson uttrykte det: *«Vi må forstå bedre hva som er barnevern, hva er ikke barnevern»*. Kontaktpersonene beskrev at barnevernet noen ganger tar ansvaret for familiene på tross av at de vurderer at f.eks. psykiatrien bedre ville kunne ivareta familien:

Kontaktperson 1: *«På «andre instansers ansvar» synes jeg det skulle vært mye høyere. Der tenker vi fort veldig mye psykiatri, som andre hadde hatt bedre kompetanse til, og som kunne vært mye bedre ivaretatt i et annen system.»*

Kontaktperson 2: *«Ja, psykiatrien er en tung materie å jobbe inn mot ...»*

Kontaktperson 1: *«De er veldig god til å si nei.»*

Kontaktperson 2: *«Vi har ikke ressurser» [sier de i psykiatrien]*

Kontaktperson 1: *«Mens vi må på en måte ta det. For er det en bekymring for barnet, så kan ikke vi si nei.»*

Noen av kontaktpersoner beskrev, i forlengelse av ovenstående sitat, at de gjør mye, som andre instanser burde ha gjort. Samtidig beskrev kontaktpersonene et eget ansvar for å hjelpe familiene i kontakt med de instanser som kan hjelpe familiene:

Kontaktperson 1: *Ja, det står jo i loven vår. Vi skal jo være et bindeledd ut til andre instanser. Vi skal jo hjelpe disse familien og geleide de i samfunnet. Så i mange saker så er vi en koordinator som bare hjelper de videre, at her skal du være.*

Kontaktperson 2: *Og vi tar jo ofte på oss den jobben, å passe på at andre gjør jobben.*

Kontaktperson 3: *Ja, det er alltid barnevernets rolle det. Å være den vaktbikkjen.*

Manglende tiltak hos andre tjenester var også et tema. Kontaktpersonene nevnte eksempler når det gjaldt å hjelpe familier (særlig familier med etnisk minoritetsbakgrunn) med å forstå og navigere i systemet:

Respondent 1: *«Jeg tror at årsaken [til å tilby midlertidig hjelp i en overgangsfase] kan være at vi har hatt- vi har jo snakket om det tidligere i dag også, det med de vage meldinger fra skole og sånt, også kan det være en del unger som detter imellom de berømte stolene, så det kan være behov for kanskje å få satt noen systemer i gang rundt familiene. Og da ser vi at ofte er vi den instansen som klarer å hjelpe foreldrene inn i den her slalåmløpa som det er å finne ut av PPT, og BUP og alt det her. Så vi velger nok i noen saker å være de som følger og står på for hjemmet.»*

Intervjuer: *«Så dette er et resultat av manglende tiltak hos en del andre tjenester som vi har vært innom tidligere?»*

Respondent 1: *«Jeg vil tro det.»*

11.5.3 Hvor blir det av familie og nettverk?

Til vanlig, når barn eller voksne opplever vansker og trenger hjelp for en kortere eller lengre tid, er mottar de ofte hjelp som er en blanding av formell og uformell støtte. Ulike tjenester kommer i tillegg til hjelpen fra familie og nettverk. På samme måte som det ble henvist til innsatser fra andre tjenester, kunne vi derfor anta at forventet støtte fra familie og nettverk var et argument for henleggelse i barnevernssaker.

I det kvalitative materialet fra journalgjennomgangen (fra 117 saker) fant vi svært få tilfeller der dette var tematisert. Samtidig var denne form for begrunnelse heller ikke noe vi hadde lagt opp til å registrere ved journalgjennomgangen. Dette kan forstås som manglende bevissthet om betydningen av uformell støtte både blant praktikere og blant oss forskere.

I de få sakene der det ble henvist til støtte fra nettverk eller storfamilie, var det oftest som noe familien manglet, og dermed som en av flere grunner til tiltak fra barnevernet eller andre instanser. Men i enkelte saker ble det referert til foreldrenes forsikring om at de hadde det de trengte av støtte rundt seg, og at de derfor ikke ønsket hjelp fra barnevernstjenesten. Slik var det i denne saken, der barnevernstjenesten tilsynelatende sluttet seg til mors beskrivelse av situasjonen:

«Barnevernstjenesten ser at mor er i en annerledes situasjon nå enn tidligere, med ny samboer, et nytt barn og et godt nettverk rundt dem. Jenta og mor har mange støttepersoner og instanser rundt seg de har tillit til, noe som kan være en ressurs og beskyttelsesfaktor form jenta sin omsorgssituasjon og utvikling.»

I ett tilfelle argumenterte barnevernstjenesten for at «mor må spille på nettverket sitt». I denne saken var barnevernstjenesten enig med mor i at det var behov for tilsyn når barnet hadde samvær med sin far, men de mente altså at det var mors ansvar å sikre barnet trygge samvær og få personer i nettverket til å stille opp for dette.

Skal vi tro denne kontaktpersonen i en av fokusgruppene kunne hjelp fra barnevernet langt oftere erstattes ved å aktivere familienes egne nettverk: «Få koblet på nettverket, mer nettverkbistand enn offentlig bistand. Det er mye familiene klarer å ordne opp i selv. Det er mange tilfeller som gjør at vi kan trekke oss litt tilbake».

11.6 Barnevernstjenesten henlegger, men formaner foreldrene

Som allerede beskrevet, er barnevernets henleggelse sjelden en entydig konstatering av at barnet har det bra, og at det ikke er problematiske sider ved omsorgssituasjonen. Det kommer fram i måten barnets situasjon er beskrevet, men det kommer også fram i måten barnevernsarbeiderne uttrykker seg når de oppsummerer og konkluderer. I flere saker fant vi formuleringer som kan forstås som alt fra gode råd, via oppfordringer og anbefalinger, til påpekninger eller en slags formaning. Adressaten

er som regel foreldrene. I en sak oppsummerte barnevernstjenesten at de var «*ikke bekymret for omsorgen barnet får*». De tilføyde imidlertid: «*Men vil likevel råde mor til å være åpen for å ta kontakt dersom den psykiske helsen skulle bli dårligere igjen.*» Tilsvarende i en annen sak der de «*oppfordrer foreldrene til å ha en åpen dialog med skolen.*»

Når barnevernstjenesten etter undersøkelsen merket seg flere problematiske forhold, men likevel konkluderte med henleggelse, var formuleringene mer insisterende: «*Barnevernstjenesten er usikker på om foreldrene har innsikt i hvor alvorlig skolen ser på jentas faglige og sosiale utvikling. Vi anbefaler på det sterkeste at foreldrene samarbeider med skolen rundt disse spørsmålene og iverksetter riktige tiltak.*»

I saker der barnevernstjenestens henleggelse blant annet var begrunnet i oppfølgingen fra andre tjenester, var det maktpåliggende å peke på betydningen av å holde på eller forsterke denne kontakten. I andre saker der barnevernstjenesten var bekymret eller usikker, men der foreldrene ikke ønsket hjelp, var tydelige formaninger til foreldrene et siste virkemiddel som barnevernstjenesten kunne benytte, så det ut til. I denne familien mente barnevernstjenesten at «*hovedbekymringen er knyttet til gjentakelse*» med tanke på mors vansker: «*Det er imidlertid viktig for barnevernstjenesten å påpeke fars ansvar for å skjerme og beskytte barna dersom det på nytt skulle bli behov for det.*»

I ovenstående sak benyttet rapportskriveren ordet «*viktig*» flere ganger i den avsluttende vurderingen. På den måten understreket og forsterket de henvisningene til hva foreldrene måtte foreta seg. I en annen sak var det store konflikter mellom foreldrene, og det var særlig fars fungering som ble vurdert problematisk. Saken har vært i barnevernet tidligere, og det kan virke at barnevernet hadde behov for å formidle tydelig at de forventet endringer framover:

«Hendelsen er uheldig og er et signal om at far har utfordringer han må arbeide med og ta tak i. ... Barnevernet har bevisstgjort foreldrene på at det nå må handling til, slik at far kan få på plass de nødvendige verktøyene for egen del og for sin rolle som familiefar.... Barnevernet er tydelig på de prosesser vi har vært gjennom før med foreldrene ifht hvilke konsekvenser det får for barn å leve med krangling og sinne blant foreldrene.»

Når barnevernstjenesten råder eller formaner, kan det oppfattes som en type hjelp når hjelpetiltak ikke er aktuelt. Men i noen tilfeller kan det også tenkes at barnevernstjenesten ved å formulere seg slik i en rapport, legger grunnlag for og legitimerer at en eventuell ny melding må tas på alvor og undersøkes grundig.

11.7 Formidler indirekte hva som er «gode foreldre»

Gjennom sine begrunnelser for at saken kunne henlegges etter undersøkelse, og gjennom sine beskrivelser av hva som gjorde barnevernstjenesten fortsatt bekymret, uttrykker barnevernsarbeiderne direkte eller indirekte hva de mener barn trenger og dermed hva som er god

omsorgsutøvelse. Dette sitatet rommer formuleringer og budskap som vi fant i flere av sakene: *«Jenta har særlig behov for sensitiv omsorg, en strukturert og forutsigbar hverdag med tydelige rammer og rutiner og voksne som makter å følge henne opp både praktisk og emosjonelt.*

Sitatet uttrykker at barn trenger: sensitivitet, struktur, forutsigbarhet, tydelige rammer, rutiner, og oppfølging. I varierende omfang fant vi i tillegg følgende formuleringer og begreper som formidler hva som ligger i god omsorg:

- *Se barnet*
- *Skjerme*
- *Bekymre seg tilstrekkelig*
- *Være trygg i foreldrerollen*
- *Engasjere seg i barnet*
- *Ha god oversikt over barnets hverdag*
- *Forutsigbarhet og faste rammer*
- *Samarbeide med skole*
- *Ikke sette egne behov foran barnets*
- *Mentalisere*

I de forrige kapitlene (9 og 10) har vi sett at problemer knyttet til 'stimulering / veiledning / grensesetting' og 'foreldrenes evne til å forstå barnet' var de klart vanligste når barnas situasjon ble beskrevet etter undersøkelsen. Beskrivelsene som er kort listet opp her har klare paralleller til slike problembeskrivelser. De kan nærmest betraktes som en slags eksemplifisering av dem.

Når slike beskrivelser nedtegnes i barnevernstjenestenes dokumenter, får de en klar normerende funksjon. Ikke minst fordi de inngår i oppsummerende vurderinger knyttet til om barnevernet kan henlegge barnets sak eller ser det nødvendig å følge den videre. I en slik sammenheng kan det være vanskelig å vite om beskrivelsene uttrykker hva som er ideelle normer for godt foreldreskap eller om de uttrykker hva som er grunnleggende nødvendig for barns velferd og utvikling (Hennum, 2011; Langsrud, Fauske, & Lichtwarck, 2017).

Oppsummering

60,3% av undersøkelsene endte med at saken ble henlagt. De vanligste begrunnelsene for henleggelse, som vi fant i vel halvparten av sakene, var at situasjonen for barnet ikke var så bekymringsfull at det ville utløse barnevernstiltak, ofte relatert til en vurdering av at foreldrene ville gi god omsorg i framtiden. I nesten en tredjedel av sakene ble det vist til at det ikke var grunnlag for

tiltak i loven, mens i en fjerdedel av sakene var begrunnelsen at foreldrene ikke ønsket hjelp eller at barnevernet hadde tillit til at foreldrene kunne gi god omsorg i fremtiden. En femdel av begrunnelsene var at andre instanser ivaretok behovet for hjelp.

En nærmere tekstanalyse viste at begrunnelsene kunne deles inn i fire typer argumentasjoner eller temaområder. Det første temaområdet, var en konstatering av at det ikke er aktuelt med tiltak fra barnevernstjenesten ut fra en vurdering av barnets situasjon og foreldrenes omsorg på det tidspunktet undersøkelsen ble avsluttet. Det andre temaområde reflekterte saker der det ble viktig for barnevernstjenesten å avveie den samlede informasjonen i saken, gjerne fordi undersøkelsen tok utgangspunkt i en episode eller en mistanke om vold. I slike tilfeller var betydningen av barnets uttalelser sentralt. I det tredje temaområdet var det kontakten og samhandlingen med familien, først og fremst foreldrene, i løpet av undersøkelsen som ble tillagt betydning. Det fjerde og siste temaområdet viste hvordan barnevernet vurderte sitt mandat og ansvar. Vurderingen ble særlig aktuell når foreldrene ikke ønsket hjelp fra barnevernet, men også når henleggelsen ble begrunnet med at ansvaret for å gi hjelp og støtte lå hos andre tjenester.

I begrunnelsene for henleggelse formidlet barnevernsarbeiderne at undersøkelsen i flere tilfeller hadde hatt en endrende effekt i seg selv, eller at den hadde medvirket til at foreldrene hadde «tatt tak» i sin egen situasjon. I flere andre saker, når barnevernstjenesten henla til tross for fortsatt en viss bekymring for barnet, handlet de gjennom det de skrev. De formulerte seg i anbefalinger eller formaninger rettet mot foreldre. Ikke minst om å ta kontakt eller opprettholde kontakten med andre tjenester. Gjennom de skriftlige vurderingene og begrunnelsene formidler barnevernstjenesten direkte eller indirekte hva de mener barn trenger og hva som er 'gode foreldre'. Det er vanskelig ut fra formuleringene å skjelle mellom hva barnevernet anser som grunnleggende nødvendig for barns velferd og utvikling og hva som mer må forstås som rådende normer for godt foreldreskap.

12. Betydningen av organisatoriske og eksterne forhold

Den økologiske modellen viser til organisatoriske og eksterne forhold som viktige for beslutninger i barnevernet (Baumann, 2011). Vi har kunnskap om enkelte slike faktorer når det gjelder de 16 tjenestene som inngår i journalstudien. I dette kapitlet presenterer vi disse dataene først før vi presenterer hva de 14 lederne formidlet når vi ba de beskrive organiseringen av arbeid med undersøkelser. Lederne viste også til eksterne forhold som har betydning for organisering og gjennomføring av undersøkelsesarbeidet.

12.1 Betydningen av eksterne faktorer

Kommunestørrelse hadde betydning for henleggelsesraten etter ferdig undersøkelse ($\chi^2(2) = 7,45$; $p = 0,02$). I de mindre kommunene (<15 000 innbyggere) endte 45,0 % av undersøkelsene med tiltak, i de store kommunene (15 000 – 100 000 innbyggere) endte 42,0% av undersøkelsene med tiltak og i de store byene (>100 000 innbyggere) endte 36,5 % av undersøkelsene med tiltak fra barnevernet. Det er nærliggende å anta at dette henger sammen med større tilgang på hjelpetiltak fra andre tjenester i de største byene. Kortere geografisk avstand til spesialisttjenester kan også ha betydning. Det hadde ingen betydning hvilket fagsystem (Acos/Famila) som tjenesten benyttet.

Sammenhenger mellom beslutningene og eksterne forhold er vist i tabell 12.1. Resultatene viser at undersøkelser ble oftere henlagt i tjenester med høyere meldingsbelastning og i tjenester som har høy andel lavinntektsfamilier. Det må imidlertid bemerkes at selv om forskjellene er statistisk signifikante, er de svært små. Det er også en sterk sammenheng innbyrdes mellom meldingsbelastning og andel lavinntektsfamilier i kommunen ($r = 0,58$, $p < 0,0005$). Dette er en indikasjon på at kommuner med fattigdomsproblematikk også får flere meldinger til barnevernet, men at disse tjenestene også henlegger sakene. Fattigdomsproblematikk sees generell i større grad i de store byene og kan være en del av forklaringen på at henleggelsesraten i de største byene er høyere.

Tabell 12.1. Sammenheng mellom eksterne forhold og beslutning etter undersøkelse, $N = 1016$.

	Henlagt sak M (SD)	Tiltak M (SD)	Effekt (d)
Meldingsbelastning i kommunen	4,75 (1,28)	4,60 (1,06)	0,12*
Andel familier med lavinntekt	13,26 (6,66)	12,25 (5,37)	0,17**

Note: $d =$ Cohen's d , * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Vi har valgt å ta disse variablene inn i regresjonsanalysen i neste kapittel. For å undersøke om det er forskjellige terskler for å få hjelpetiltak i de forskjellige tjenestene når det kontrolleres for innholdet i sakene.

12.2 Organisering av undersøkelsesarbeidet

«Det er jo veldig mange som forsker på barnevern, men det jeg synes er veldig, veldig rart, - jeg har aldri sett noen som har vært interessert i det å forske på de forskjellige måtene å organisere det på. Og da tenker jeg ikke på barnevernstjenester som består av fem ansatte, men (tjenester) med en viss størrelse, la oss si over 30. Og det at ikke flere har vært interessert i det synes jeg er kjemperart, for jeg tenker – med organisasjons- og ledelsesbriller på – at det må finnes én måte som er lurere enn andre.»

I intervju med barnevernlederne er organisering av meldings- og undersøkelsesarbeidet et sentralt tema. Med organisering siktes det først og fremst til hvordan tjenesten har inndelt sine ansatte i grupper/team for å ivareta de oppgaver som hører inn under ulike faser i barnevernssakene: mottak, undersøkelse, hjelpetiltak og oppfølging av barn som bor utenfor hjemmet. Inndelingene omtales gjerne som ulike former for «spesialistmodell». Enkelte tjenester organiserer team etter alder, for eksempel et team som tar saker på små barn og et team for større barn og ungdom. Som kontrast snakker man gjerne om en «generalistmodell» som betyr at de ansatte har ansvar for en sak (et barn) gjennom flere eller alle faser i saksforløpet.

Samlet finner vi ut fra det lederne formidler tre trekk knyttet til organisering:

1. det eksisterer en rekke varianter med større eller mindre innbyrdes forskjeller,
2. endringer i måte å organisere arbeidsoppgavene på er vanlige, og nye grep er stadig oppe til vurdering,
3. en hvilken som helst form for organisering har negative konsekvenser som man prøver å kompensere for.

De hensynene som synes å være viktige i organiseringsdiskusjonen er effektiv bruk av ressursene, sårbarhet/robusthet, kompetansebygging og -utnyttning samt hensynet til å redusere brudd i relasjoner mellom familien og de barnevernsansatte. En leder sa det slik:

«Men det er jo det å bruke ressursene mest mulig effektivt, og samtidig som en på en måte klarer å gjøre jobben best mulig. Så er det egentlig å ha kontinuerlige vurderinger på hvordan vi må organisere oss. Så det kan hende at om et halvt år så har vi gjort litt endringer igjen. (... som sagt så leker jeg litt med tanken om å faktisk gjøre en ganske kraftig endring i organiseringa)»

12.2.1 Følge familien over tid

En kjent utfordring for brukere av ulike tjenester innen hjelpeapparatet er å måtte forholde seg til en serie av ulike tjenesteytere. Det er en negativ side ved et sektorinndelt og oppsplittet tjenestespekter, men det handler også om hvordan den enkelte tjeneste organiserer sin virksomhet.

Flere av barnevernlederne formidlet at dette var et problem som de prøvde å redusere. En leder fortalte at de tok særlig hensyn til barn i overgangen fra mottak til undersøkelse.

«For før så snakket de med en saksbehandler i mottak, og så ble det undersøkelse, og så ble det en ny en. Så nå har vi begynt å jobbe saksbehandler i mottak sammen med saksbehandler i undersøkelse i disse oppstartene og akutt situasjonene, for å liksom sikre saken bedre, og ikke få det bruddet.»

Her var dette forbeholdt noen type meldinger, mens en annen tjeneste hadde innført denne ordningen ved oppstarten i alle undersøkelser. Tilsvarende var eksempel på at man, både av hensyn til foreldre og barn, trakk med seg en kontaktperson fra tiltaksteamet inn i undersøkelser, der det var rimelig klart at undersøkelsen ville ende med iverksettelse av tiltak.

Også for mange barnevernsarbeidere kan det være utilfredsstillende å måtte bryte kontakten med barn og foreldre fordi andre skal overta saken. Dette ble aktualisert av en leder som fortalte: *«Etter mange år som spesialist, så er det flere og flere som vil tilbake til at de følger familien over tid.»*

Lederen tilføyer imidlertid: *«Men alle vil ikke det. Her har de litt ulike drivkrefter og motivasjoner. Så noen jobber halvgeneralist og noen jobber bare spesialist.»* For denne lederen var det den ansattes preferanser som var styrende.

12.2.2 Det ble veldig sårbart

Barnevernstjenestene har ingen venteliste eller køordning. Tvert imot har de lovpålagte frister som skal overholdes uavhengig av innholdet i det som kommer inn til tjenesten. Dette gjør at arbeidsmengden med meldinger og undersøkelser er styrt av omgivelsene og dermed kan svinge/varierte betydelig. Dette var flere ledere opptatt av, og denne uforutsigbarheten var en utfordring for organiseringen, som denne lederen beskrev: *«En har ikke helt kontroll på hvor mye meldinger som kommer inn. Og det kan toppe seg noe voldsomt i noen perioder.»* En annen påpekte at det blir *«for sårbart med for tette skott, ved sykdom»* Tre av lederne fortalte om at kapasitetsproblemer i mottak og undersøkelser hadde ført til tidsfristoverskridelser og involvering fra fylkesmannen:

«Fylkesmannen satte ned foten og sa på en måte 'Dette går ikke lenger.' Og da gjorde det sånn at vi faktisk var nødt til å få felles fokus fordi vi jobber som spesialister... Og da så jeg nok det at det var for tette vegger mellom de forskjellige avdelingene våre her, som gjorde sånn at selvfølgelig de som jobba med undersøkelser satt alene med sine saker og ikke fikk hjelp nok.»

En annen tjeneste hadde organisert de ansatte i et småbarnsteam og et team for større barn og unge. Selv om organiseringen hadde gode faglige begrunnelser, var det også for dem vanskelig å finne «den rette» fordelingen av ansatteressursene: *«Småbarnsteamet ble en flaskehals. Å så vi det*

at vi klarte ikke å prioritere godt nok de alvorlige meldingene på små unger som da ble liggende å vente fordi det ikke var kapasitet.»

Flere informanter formidlet at presset på inntaket kombinert med det som ofte opplevdes som knappe tidsfrister, gjorde dette arbeidet særlig utsatt. En av lederne mente på sin side at i «konkurransen» mellom undersøkelses- og tiltakssakene, var det de første som vanligvis ble prioritert: *«Det er jo en vanlig problemstilling at når de samme folkene jobber med undersøkelser og tiltakssaker, at undersøkelsene får prioritet fordi det blir så mye styr med fristbrudd.»*

12.2.3 Utvikle og utnytte kompetanse

Hensyn både til ressurser og relasjoner kunne ligge under behovet for å endre eller løse opp på teaminndeling og spesialisering. Kompetansehensyn var et annet hensyn som ble trukket fram av enkelte ledere.

En av lederne hadde allerede fra hun begynte lagt vekt på å bringe barnevernsarbeiderne sammen på tvers av teamene. Hun mente det lett utviklet seg «subkulturer» innenfor for eksempel undersøkelsesteamet. Hun forklarte:

«Vi har vært veldig spesialisert i mange år, i ni år, men det så vi ganske mange svakheter med etter hvert for det ble veldig mange ulike kulturer og ulike arbeidsmetodikker. Og så ble de ansatte egentlig for trygge på hverandre, så de sluttet å være nysgjerrige.»

I denne tjenesten var løsningen å sette sammen ansatte på tvers av teamene, blant annet når en undersøkelse skulle planlegges: *«Da kommer team med både tiltak, undersøkelse og omsorgsarbeidere, slik at ikke kulturen på undersøkelsen bare får leve sitt eget liv, så må vi ha innspill fra de som jobber med andre deler av tjenesten.»*

En av de tjenestene som hadde hatt særlig oppfølging fra Fylkesmannen, så en lignende effekt av at man måtte jobbe mer på tvers, ifølge lederen: *«Det fellesløftet gjorde sånn at vi fikk spredt kompetansen på flere og fikk kvalitetssikra mye av det arbeidet vi gjorde... Så du får litt kunnskap og kunnskapsdeling på tvers, og så får du egentlig en veldig robust tjeneste.»*

12.3 Beslutningsprosessen, kvalitetssikring, forsvarlighet og avgjørelsesmyndighet

I intervjuene med barnevernslederne fikk de spørsmål om hvordan de vurderer at undersøkelsessakene er gjennomført, vurdert og konkludert forsvarlig?

Det overordnede bildet er at det alltid foregår en dialog mellom kontaktpersonen(e) som har stått for undersøkelsen og en leder når det skal fattes en avsluttende beslutning. I hvilket forum dette skjer og hvilken posisjon denne lederen innehar, varierer, i noen grad med tjenestenes størrelse.

Oppfølging og diskusjoner skjer også underveis i undersøkelsesforløpet, spesielt når situasjonen for barna ser ut til å være mer alvorlig eller når saken stiller kontaktpersonene overfor særlige dilemma. Oppfølgingen blir ikke alltid så systematisk som intensjonen er, ifølge enkelte av lederne.

Vi skal se nærmere på hvordan prosessene og kvalitetssikringen av dem ble beskrevet av lederne.

12.3.1 Beslutninger i teamet eller kun med de involverte kontaktpersonene

I enkelte tjenester syntes det å være en mer kollektiv beslutningsform enn i andre tjenester. Det kollektive ligger i at det var lagt opp til at undersøkelsessakene skal legges fram for teamet for diskusjon og konklusjon. En barnevernsleder uttalte seg først klart om at det var hun som kvalitetssikret undersøkelsesarbeidet, men nyanserte:

«Ja, og når det gjelder barnevernsleder så er det jo ikke sånn én person. Det betyr jo at jeg har et team. Det foregår gjerne i et team, men den formelle beslutningen er det jo barnevernslederen som tar, det formelle.»

En annen leder understrekte også teamets betydning, som en sikring mot individuell saksbehandling:

«Før undersøkeren konkluderer undersøkelsen sin, så skal man tilbake til teamet og si hva den har fått inn av informasjon og hva de har observert. Så skal teamet komme fram til om det er grunnlag for å tilby et hjelpetiltak eller ikke. Så det skal det stå et team bak. Så man ikke gjør noen personlige varianter på det.»

I andre, og nok de fleste tjenestene, var forumet for beslutning et møte der kontaktpersonene la saken fram for leder, og hvor leder eller de sammen konkluderer. Lederen fra en av disse tjenestene fortalte at de hadde forlatt teamdiskusjonene fordi de var for tidkrevende:

«Før når vi hadde avdelingsmøter, så diskuterte man enkeltsaker i avdelingsmøtene. Veldig mye bortkastet tid, for de formidlet veldig mye informasjon. Nå er nesten all diskusjon når en jobber i noe, mellom den ene eller de to kontaktpersonene som er inne og avdelingsleder.»

I de større tjenestene gjorde antallet undersøkelsessaker og det medførende presset på undersøkelsesteamene at det ikke var mulig å ta alle sakene inn i møter med teamet.

12.3.2 Barnevernstjenestens leder eller mellomleder

Det var også en viss variasjon mellom tjenestene med hensyn til om det var barnevernstjenestens leder selv eller en underordnet mellomleder (typisk teamleder/avdelingsleder) som hadde ansvaret for oppfølging av undersøkelsessakene og for beslutningsprosessen. Det siste var absolutt det vanligste, noe som trolig skyldes at de minste barnevernstjenestene ikke var representert i vårt utvalg. Dersom beslutningsmyndigheten var delegert til en mellomleder, var det likevel klart at det var tjenestens leder som formelt godkjente beslutningene. I tillegg formidlet flere ledere at de ble trukket inn i vurderingene i visse tilfeller. Det gjaldt saker hvor det var aktuelt å fatte akuttvedtak eller å fremme sak for fylkesnemnda. Men det kunne også være andre saksforhold:

«Dersom man lurer på hva som skal være kontorets praksis, så blir det tatt opp på møter med enhetsleder sånn at vi får en felles forståelse og enighet. ... Da booker man seg inn på et beslutningsmøte i hennes kalender. Da er det meg og en eller to kontaktpersoner, alt etter som.»

Det var også aktuelt å trekke inn barnevernsleder dersom det var uenighet om vurderingene og hvis det kunne dreie seg om å sette i verk kostbare tiltak. Beskrivelsen av praksis innebærer at mellomlederen har stor innflytelse på beslutningene i undersøkelsessakene, også ved at det er hun/han som har ansvar for å vurdere når lederen skal involveres.

12.3.3 Kvalitetssikring gjennom sjekklister

To barnevernsledere fortalte at de som en kvalitetssikring hadde utarbeidet en sjekklister som alltid skulle gjennomgås før en undersøkelsessak/-rapport var godkjent.

«Og når saksbehandler i undersøkelse er ferdig med undersøkelsen, så legges mappa til teamleder, og da er utgangspunktet at det er forventet at den er i orden. Men da har teamleder en ganske punktrik liste som går igjennom saken, og ser etter at alt er på plass og at alt er gjennomført. Og det er alt fra det er sendt beslutning om opprettelse av undersøkelse, at varselmelding, tilbakemelding til meldere, at vedtak er fattet, at tiltaksplanen er ferdigstilt, at den er henlagt riktig, at rapport er skrevet og at barnet er snakka med. Det er en lang liste, da. Så vi har gode kvalitetssikringsystemer. Og så har jo jeg også alltid en sånn liste.»

12.3.4 Midtveisevaluering, jevnlig gjennomgang eller «dørstokkdøftinger»

En av barnevernslederne fremhevet behovet for å diskutere undersøkelsessaken underveis. Hun la vekt på dilemmaene som gjerne kan oppstå og som gjør at undersøkelsesarbeidet ikke kan beskrives som en lineær prosess:

«Det er jo ikke sånn at man gjennomfører undersøkelsen, og så når man har gjennomført de aktivitetene så setter man seg ned, drøfter og tar en beslutning. Det er litt mer prosess. Så det er jo veldig sjeldent at det oppstår diskusjoner om vi skal ... Altså, der det oppstår diskusjoner er vel der vi har veldig høy bekymring, men ikke har samtykke til tiltak. Skal vi da for eksempel, hvis jeg sier at vi får samtykke til et 'tulletiltak', i den forstand at det egentlig ikke adresserer bekymringer – det er jo en måte å opprettholde kontakt med familien da, og noen ganger kan man tenke seg at hvis vi gjør det så kanskje klarer vi å komme bedre i posisjon. Det er jo av og til sånne diskusjoner som oppstår.»

Lederen trekker fram betydning av foreldrenes samtykke til at tiltak kan iverksettes, både for undersøkelsens prosess og beslutning.

I en av de mindre tjenestene ble i prinsippet alle undersøkelsessakene gjennomgått i teammøte flere ganger. Den enkelte kontaktpersons liste blir gjennomgått: *«Men det er ikke sånn at en nødvendigvis går så veldig dypt inn i hver da. Men i løpet av de tre månedene så vil det være flere ganger at en sånn undersøkelse har vært oppe i det møtet, ja».*

Rutinemessige midtveiseevalueringer var nevnt av to ledere. Vi oppfatter det som noe annet enn en mer «etter behov»-vurdert stoppunkt i undersøkelsesperioden. Det kan imidlertid virke som om dette var en noe man ønsket å praktisere mer enn at det var noe som rent faktisk ble gjennomført rutinemessig.

«Vi får ikke til en midtveiseevaluering i undersøkelsen. Det blir litt etter temperaturen i saken. Er det alvorlige ting som avdekkes, så får jo saken ganske mye oppmerksomhet, da blir den tatt inn på team raskt, men systematisk midtveiseevaluering, det får vi ikke til.»

Midtveiseevalueringen skal sikre en åpen diskusjon om saken med mulighet for konstruktive innspill til det videre arbeidet fra leder og kollegaer. En leder sa det slik:

Men vi skal i hvert fall ha en jevnlig oppdatering, og vi skal ha en slags midtveiseevaluering i saken. Det er veldig ønskelig at den skal skje på team fordi at vi mener vi kan lære mye av hverandre. Og vi kan også komme med gode innspill. Og den fine, klare tanken er at saksbehandler kan si «Nå er saken der og der. Bekymringa var sånn og sånn. Nå har jeg gjort sånn og sånn. Hva tenker dere?» Altså at saksbehandler eier saken, og så kan teamet komme med innspill. Det skjer ikke bestandig sånn som vi har så gode intensjoner om, fordi at vi har folk som bare bretter opp ermene og vil suse på. Så det blir en del drøftinger på dørstokk til meg eller fagleder, og det er vi ikke så glade i.»

I vår dokumentgjennomgang fant vi i enkelte tilfeller, men totalt sett svært sjelden, oppsummeringer eller referat fra møter hvor en pågående undersøkelsessak var drøftet.

12.4 Erfaringer med elektroniske fagsystemer

I utvalget på 16 barnevernstjenester var det tre som benyttet ACOS og 13 som benytter Familia som elektronisk fagsystem. I intervju med lederne ble de spurt om erfaringer med disse systemene. Deres synspunkter når det gjelder fagsystemenes funksjonalitet, varierte fra de som syntes det fungerte godt til de som omtalte det som ubrukelig og utdatert. De fleste lederne ga uttrykk for noe midt imellom. De aksepterte at det var dette systemet de nå hadde, det hadde sine mangler og utfordringer, men det dreide seg mye om hva man vente seg til.

«Det som er ... Vi har blitt såpass vant med å bruke det at vi er for så vidt ... Vi syns kanskje det er litt sånn unødvendig kronglete i en del sammenhenger. Men ellers ... Jeg vet ikke. Det er det vi har på en måte.»

En leder mente at «det ikke er verdt å bruke krefter på ting man ikke kan gjøre noen ting med.» De brukte Familia og «det er som det er, og så må vi bare gjøre det beste ut av det.»

Det kan virke som om en av grunnene til en slik holdning var at de ventet på et nytt fagsystem, på DigiBarnevern. «Folk er tålmodige og venter på noe nytt som kommer». De forventet at dette nye systemet vill ville innebære klare forbedringer, slik en annen formidlet: «Det er det nye DigiBarnevern som skal komme som vi håper blir kjempebra»

Enkelte ledere trakk fram hva som var problematisk eller mangelfullt med de eksisterende fagsystemene:

- Kronologi: ønske om et system som bedre støtter og kvalitetssikrer arbeidsprosessen, for eksempel at du ikke kommer videre i en sak uten å følge kronologien i saken.
- Bedre muligheter for å hente ut statistisk informasjon.
- Gode mobile løsninger.
- Mer generelt: funksjoner som kan hindre dobbeltarbeid

Flere leder pekte på at bruken av de elektroniske fagsystemene er like viktig som programmet i seg selv. Noen av de større tjenestene hadde opplæring og vedlikehold satt i system. Det ble pekt på at de ansatte trengte trening for å bli vant til programmet, og at det var viktig å ha rutiner som fanget opp feil eller mangelfull bruk i tide.

«Ja, og det er såpass kronglete at det oppstår en masse sårne som egentlig blir statistikk-feil fordi man ikke får krysset av på riktig sted, sånn at alle saksbehandlere får ikke med seg sårne ting, forståelig nok.»

Brukervennligheten er med andre ord viktig, blant annet for å sikre kvalitet på den informasjonen som fagsystemet kan generere om tjenestens virksomhet.

Oppsummering

Undersøkelser ble oftere henlagt i tjenester med høyere meldingsbelastning og i tjenester som har høy andel lavinntektsfamilier. Det er en sterk innbyrdes sammenheng mellom disse to faktorene som at kommuner med fattigdomsproblematikk får flere meldinger til barnevernet men at disse tjenestene også henlegger sakene.

Det var mange varianter av hvordan oppgaver knyttet til ulike faser i saksbehandlingen var fordelt på de ansatte. Det var dessuten vanlig at denne form for organisering ble endret over tid. Dermed var det vanskelig å identifisere et klart skille mellom generalistmodell og spesialistmodell. Lederne viste til at enhver form for organisering hadde enkelte negative aspekter som de prøvde å redusere. Viktige hensyn i organiseringen var effektiv bruk av ressursene, sårbarhet/robusthet både for den enkelte kontaktperson og undersøkelsesarbeidet som helhet, viktigheten av å bygge opp og best mulig utnytte kompetansen internt, samt hensynet til å redusere brudd i relasjoner mellom familien og de barnevernsansatte og brudd på tidsfrister.

Tilstrømningen av meldinger varierer og gjør det vanskelig å beregne ressursbehov i et mottaks-/undersøkelsesteam. Det kan innebære at saker hopper seg opp i slike team. På den annen side vil nettopp disse oppgavene ofte bli prioritert, fordi det er knyttet lovbestemte tidsfrister til dem. Konsekvensen kan da bli at andre team og faser får mindre ressurser.

Oppfølging og kvalitetssikring av undersøkelses- og beslutningsprosessen var i de fleste tjenester et ansvar for en mellomleder. Enkelte, og da av de mindre, barnevernstjenestene hadde en kollektiv arbeidsform der saksdiskusjoner underveis og beslutninger til slutt ble gjort i teammøter. Vanligere var det at oppfølging og beslutning foregikk i møte mellom aktuelle kontaktperson og nærmeste leder. Barnevernstjenestens leder sto for den formelle godkjenningen av beslutningen og ble trykket inn i vurderinger som var av mer prinsipiell karakter.

Det var eksempler på rutiner som skulle sikre kvaliteten i undersøkelsene og i rapportene som ble skrevet. To tjenester hadde egne sjekklister for dette formålet, og enkelte tjenester ønsket å innarbeide midtveisevalueringer, men fant det vanskelig å gjennomføre systematisk.

Erfaringene med elektroniske fagsystem var varierende. De fleste hadde innfunnet seg med mangler ved systemene, og flere hadde forventninger om at et nytt DigiBarnevern skal gi bedre løsninger.

13. Oppsummering av forhold som har betydning for utfallet av en undersøkelse

Gjennom resultatkapitlet har vi vist at det er en rekke enkeltforhold som har betydning for utfallet av en undersøkelse. For å oppsummere de viktigste resultatene og undersøke hvilke forhold som totalt sett har størst betydning for utfallet av en undersøkelse, har vi estimert en logistisk regresjonsmodell. Kriterium for inklusjon av variabler i modellen var statistisk signifikant sammenheng, $p < 0,05$, mellom enkeltvariabel og utfall av beslutningen i bivariate analyser. Alle variabler ble analysert i en samlet modell, og dermed kontrollert for hverandre. Det var ingen sammenheng mellom demografiske kjennetegn og beslutning om tiltak etter endt undersøkelse, disse ble derfor ikke inkludert i modellen. De variabler som ble inkludert var meldingsinstans, barnevernets arbeid med undersøkelsen, registrert bekymring etter endt undersøkelse knyttet til barnet, foreldrene og familie/miljø-faktorer, samt organisatoriske og eksterne forhold. Forhold knyttet til det opprinnelige meldingsinnholdet ble ikke inkludert i modellen da det er rimelig å tro at bekymringsinnhold etter endt undersøkelse har større betydning. I tillegg var det høy innbyrdes korrelasjon mellom meldingsinnhold og bekymring etter undersøkelse. De inkluderte variablene i modellen hadde variabel inflasjons faktor (VIF) mellom 1,05-og 1,84. Dette indikerer at multikolaritet ikke er et problem for presisjonen i estimatene (Midi, Sarkar, & Rana, 2010).

Tabell 13.1 viser vår modell for prediksjon av beslutninger om tiltak etter undersøkelse. Modellen er signifikant (kji-kvadrat (41) =355,04; $p < 0,0005$), noe som indikerer at den er relevant for å forklare utfallet av en barnevernundersøkelse. Som forventet var det barnevernets omtalte bekymringer etter endt undersøkelse som virket å ha størst betydning, og særlig barnevernets bekymringer for foreldrenes omsorgsutøvelse og familie- og miljøforhold. Barnevernets bekymringer for ulike sider av barnets fungering og utvikling syntes imidlertid ikke å ha særlig betydning for beslutninger om tiltak når dette forholdet ble avveid mot andre forhold. Når det gjaldt barnevernets arbeid med undersøkelsen var antall møter med foreldrene en viktig prediktor for tiltak, mens antallet møter med barnet, antall hjemmebesøk og forekomst av samspillsobservasjon ikke syntes å ha betydning for utfallet. Meldingsinstans hadde betydning for utfallet ved at meldinger fra politi/justissektor predikerte at saken ble henlagt. Organisatoriske og eksterne forhold hadde ingen betydning for utfallet i saken når vi kontrollerte for alle disse andre saksforholdene. Mer spesifikke sammenhenger vises i tabellen under og omtales nærmere.

Tabell 13.1. Logistisk regresjonsmodell for prediksjon av beslutning om tiltak etter undersøkelse, N=883

Variabler	OR	CI
Melder (Private som referanse)		
Barnevern	1,65	0,93-2,97
Skole/barnehage	1,32	0,76-2,30
Helsetjeneste	1,38	0,80-2,38
Politi/justissektor	0,37**	0,18-0,76
Sosialtjeneste	1,58	0,74-3,38
Andre	0,50	0,12-2,03
Antall tidligere meldinger	0,97	0,88-1,08
Arbeid med undersøkelsen		
Antall møter totalt med foreldre	1,17**	1,04-1,32
Antall ganger møtt barnet	1,04	0,86-1,25
Antall hjemmebesøk	1,17	0,90-1,53
Observasjon av samspill	0,75	0,48-1,16
Antall informanter	1,03	0,92-1,16
Antall dager arbeid med saken	1,00	0,996-1,002
Bekymring etter endt US knyttet til barnet		
Psykkiske problem/lidelse	0,79	0,41-1,52
Atferd	1,39	0,77-2,50
Fungering i skole/barnehage	1,23	0,73-2,10
Emosjonell fungering	1,02	0,58-1,81
Relasjoner til jevnaldrende	1,23	0,64-2,35
Relasjoner til voksne (samspill)	1,67	0,86-3,25
Konflikter med voksne	2,19	0,88-5,44
Bekymring etter endt US knyttet til foreldrenes omsorg		
Fysisk mishandling	5,22****	2,60-10,50
Psykisk mishandling	0,31*	0,12-0,79
Mangler omsorgsperson	6,73*	1,20-37,83
Stimulering/veiledning/grensesetting	4,80***	3,03-7,60
Grunnleggende omsorg	2,00*	1,06-3,75
Følelsesmessig tilgjengelighet (forståelse av barnet)	2,06**	1,21-3,52
Beskyttelse av barnet	1,04	0,54-2,02
Bekymring etter endt US knyttet til familie og miljø		
Foreldres psykiske helse	1,23	0,73-2,07
Foreldres rusbruk	1,44	0,81-2,58
Foreldres kriminalitet	3,28*	1,14-9,49
Foreldre slitne/utslitt	2,69**	1,31-5,51
Konflikt mellom foreldre	1,49	0,95-2,34
Stressende livshendelser i familien	1,17	0,66-2,09
Vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold	1,76	0,93-3,30
Familiens sosiale nettverk	1,51	0,57-4,02
Familiens økonomi	2,60*	1,17-5,76
Foreldrenes arbeidssituasjon	1,30	0,47-3,64
Eksterne forhold		
Storby (mellomstor kommune som referanse)	1,14	0,68-1,90
Liten kommune (mellomstor kommune som referanse)	1,12	0,70-1,79
Meldingsbelastning	0,90	0,72-1,12
Andel lavinntekt	1,00	0,95-1,04

$R^2 = \text{Nagelkerke} = 0,45$. Odds ratio > 1 indikerer økt sjanse for tiltak, odds ratio < 1 indikerer økt sjanse for henleggelse. * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. US= undersøkelse.

At meldinger fra politi/justissektor var en prediktor for henleggelse virker rimelig utfra tidligere funn i rapporten om at særlig episodiske meldinger knyttet til foreldres rus og kriminalitet ble oftere henlagt. Dette kan igjen ses i sammenheng med at politi har faste rutiner for å sende meldinger til barnevernet, uten at det alltid er undersøkt i hvilken grad innholdet i meldingene har relevans for barna sin omsorgssituasjon.

Arbeidet med undersøkelsen hadde kun betydning når det gjaldt antall møter barnevernstjenesten hadde hatt med foreldrene. Analysen viste at jo flere møter, jo større sjanse for tiltak. Møter med barnet, hjemmebesøk, observasjon av samspill og antall instanser det var innhentet opplysninger fra, syntes imidlertid ikke å ha betydning når det ble avveid mot andre forhold. Dette betyr at selv om det ble påvist flere bivarierte sammenhenger mellom barnevernets arbeid og hvorvidt man i undersøkelsesrapporter konkluderte med bekymring (se kapittel 9.3) hadde dette liten betydning for de endelige beslutningene.

Ingen av bekymringsforholdene knyttet til barnets fungering hadde betydning for om det ble besluttet å gi hjelpetiltak. Dette kan virke noe overraskende, da barnas fungering i de tidligere bivarierte analysene har framstått som et viktig fokus i barnevernets undersøkelser. Dette må forstås slik at selv om barn har psykisk vansker, sosial vansker eller vansker i forhold til utvikling og fungering gir ikke dette alene grunnlag for tiltak fra barnevernet, men må ses i sammenheng med om det samtidig er knyttet bekymring for foreldres omsorg og belastninger i familie- og miljøforhold. Når det ikke er slike sammenhenger så vil disse sakene typisk henlegges, gjerne med begrunnelse der det er vist til andre instansers ansvar.

Av bekymringer knyttet til foreldrenes omsorg fant vi at særlig manglende omsorgsperson, fysisk mishandling og grensesetting/stimulering/veiledning økte sannsynligheten for tiltak (mellom 4 og 7 ganger), sammenlignet med om disse bekymringene ikke var tilstede. Også bekymringer knyttet til foreldrenes grunnleggende omsorgsutøvelse og følelsesmessig tilgjengelighet økte sannsynligheten for at det ble iverksatt tiltak. Dette kan ha sammenheng med hvilke tiltak barnevernstjenestene har tilgjengelig, noe vi kommer tilbake til i den avsluttende drøftingen.

Motsatt fant vi at bekymringer knyttet til psykisk mishandling var assosiert med henleggelse. Vi har i studien ikke kategorisert innholdet i bekymring om psykisk mishandling etter alvorlighetsgrad og kan derfor ikke med sikkerhet si at disse oftere omhandler mindre alvorlige hendelser. Mer detaljerte analyser (ikke presentert) av grunner for henleggelse indikerer likevel at barnevernet anså de aktuelle bekymringene om psykisk mishandling som mindre alvorlige, at foreldrene ikke ønsket tiltak, at andre instanser ivaretok saken og tillit til at foreldre ga god omsorg. Vi kan anta at i mange tilfeller som omhandler mer alvorlige former for psykisk mishandling er det også andre alvorlig bekymringer i

saken, og at det i den samlede analyse er disse som predikerer utfallet, heller en psykisk mishandling alene.

Når det gjaldt bekymringer knyttet til familie og miljø, fant vi at slitne foreldre, foreldres kriminalitet og familiens økonomi hadde betydning for beslutninger om tiltak. Vi har tidligere i flere analyser vist at episoder vedrørende foreldres kriminalitet ofte ender med henleggelse. At foreldres kriminalitet i de samlede analysene predikerer tiltak kan umiddelbart være vanskelig å forstå. Dette ut fra at meldinger som omhandlet foreldres kriminalitet ofte endte med henlagt undersøkelse. Når vi her finner en sammenheng med tiltak, skyldes det trolig at i de tilfeller det fortsatt er knyttet bekymring til foreldres kriminalitet etter endt undersøkelse, er dette av så alvorlig karakter at det er en sterk indikator for tiltak.

Eksterne forhold, det vil si kjennetegn knyttet til kommunen, ble ikke funnet å ha betydning for beslutningene. Dette innebærer at de forskjeller vi har funnet kommuner i mellom hva gjelder andelen saker som ender med tiltak kan forklares av sakenes innhold. Det er dermed ikke grunnlag for å hevde at det er store forskjeller mellom kommunene i forhold til hvem som får hjelp og hvem som ikke får hjelp. Vi kan likevel ikke se bort ifra at det kan være kommunale forskjeller i de vurderinger som ligger til grunn for å konkludere med om et forhold er bekymringsfullt eller ikke. Tidligere forskning (Vis, Lauritzen og Fossum, 2016) har vist at det var klare forskjeller i sosialarbeideres vurderinger av slike forhold og at disse også forklares av organisatoriske forhold i tjenesten. Det er derfor mulig at terskelen for hva som vurderes som bekymringsfullt er forskjellig i kommuner med stor og liten meldingsbelastning, selv om resultatene i denne analysen viser at når et meldingsinnhold først er vurdert som bekymringsfull, så har idet ingen betydning hvilken kommune saken kommer fra.

Oppsummert viser resultatet av den samlede analysen at det først og fremst er barnevernets vurderinger og bekymringer etter endt undersøkelse som har betydning for det endelige utfallet i saken. Dersom barnevernet i løpet av arbeidet med å undersøke saken har blitt bekymret for om foreldrene er i stand til å gi omsorg for barnet, så iverksettes det tiltak på bakgrunn av disse bekymringene. Når det gjelder det arbeidet som gjøres i undersøkelsesfasen, er det samtaler med foreldrene selv som er av størst betydning for utfallet.

14. Betydningen av foreldres innvandrerbakgrunn for barnevernets undersøkelser

Som beskrevet i rapportens innledningskapittel, har forskningen om barnevernets involvering i familier med innvandrerbakgrunn i hovedsak fokusert på tiltaksarbeidet. Meldings-, og undersøkelsesarbeidet har i mindre grad blitt gjenstand for forskning og vi har derfor mindre kunnskap om betydningen av innvandrerbakgrunn i denne viktige fasen av saksgangen. *Spørsmålet vi stiller er: Hvilken betydning har innvandrerbakgrunn for barnevernstjenestens arbeid, vurderinger og beslutninger i undersøkelsesfasen?*

Kapitlet bygger på tre ulike datakilder: 1) kvantitative data fra journalstudien, 2) fokusgrupper A med kontaktpersoner som drøfter de kvantitative funnene i journalstudien og 3) Fokusgrupper B vignettstudie som utforsker barnevernsarbeideres vurderinger og beslutninger i undersøkelsesarbeidet

Hvem defineres som «innvandrer» i forskning? Innvandrerbakgrunn defineres av Statistisk sentralbyrå (SSB) som personer som har to utenlands fødte foreldre, uavhengig av hvor personen (barnet) selv er født. Videre inndeler SSB innvandrere i to kategorier 1) EU28/EØS⁸, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand og 2) Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa unntatt EU28/EØS. Når det gjelder barn, skiller SSB mellom barn født i Norge av innvandrerforeldre og barn født utenfor Norge av innvandrerforeldre. Staer og Bjørknes (2015) bruker begrepet «etnisk bakgrunn» i sin artikkel basert på registerdata. De skiller mellom norsk, vestlig og ikke vestlig bakgrunn og begrunner dette med at innvandrere med vestlig bakgrunn har lik sosial-demografisk profil som den norske populasjonen. De deler derfor inn i tre kategorier: 1) Norsk: barnet og begge foreldre født i Norge; 2) Vestlig: minst en av foreldre og barnet født i et vestlig land – Europa unntatt Tyrkia, Oceania og Nord-Amerika og 3) ikke –vestlig: Afrika, Asia, Sør – og Sentral Amerika og Tyrkia. Løvgren (2017) har også brukt registerdata i sin studie av meldinger på barn i alderen 7-12 år som førte til tiltak. Hun valgte å kun inkludere saker der begge foreldre var født i samme land og delte inn i fire kategorier; Norsk, Nordisk, Europa og Afrika/Asia. Det eksisterer altså ikke en standard måte kategorisere innvandrere på, og ulike inndelinger gir ulike fordeler og ulemper. Hvordan en definerer innvandrere og hvor mange grupper en deler inn i er selvfølgelig også avhengig av utvalgets størrelse og hvilke opplysninger som er registrert.

Vår definisjon av innvandrerbakgrunn. Utfra de opplysningene som fremkom i saksmappene ble mor og fars fødested registrert i følgende kategorier: Norge, Norden, tidligere Øst-Europa, Europa for

⁸ https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en

øvrig, Asia, Afrika, Nord-Amerika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania. I tillegg var mor eller fars fødested registrert som ukjent eller ikke aktuelt i ca. 10 prosent av sakene (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelfaat, & Rustad, 2019, p. 41). Som vist i barnevernsstatistikken er det er stor forskjell i andelen meldinger og tiltak mellom innvandrergupper fra ulike deler av verden og det er særlig familier fra Asia/Afrika som skiller seg ut med dobbelt så mange meldinger som innvandrere med bakgrunn fra Europa². Vi delte følgelig utvalget inn i tre analysegrupper:

1) Barn med bakgrunn fra Norge. Gruppen består av 608 barn av to norskfødte foreldre og 51 barn av en norskfødt og en forelder registrert som ukjent eller ikke aktuell. Hovedsakelig er det fars fødeland som er registrert som ukjent, som kan skyldes at farskap er ukjent eller at far ikke har vært en del av saksutredningen. Totalt består denne gruppen av 659 barn (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelfaat, et al., 2019).

2) Barn med bakgrunn fra Europa. Gruppen består av 116 barn av en eller to foreldre født i Norden, tidligere Øst-Europa eller Europa for øvrig. I tillegg ble barn med bakgrunn fra Nord Amerika eller Oseania inkludert. Utvalget fra Nord Amerika og Oseania var så lite at det ikke kunne utgjøre en egen analyseenhet. Samtidig ønsket vi ikke å ekskludere barna fra analysene, og valgte europeisk bakgrunn som egnet analyseenhet da områdene tilhører det vestlige kulturområdet. Barn av foreldre som har migrert til Norge som arbeidsinnvandrere kan antas å være overrepresentert i denne kategorien.

3) Barn med bakgrunn fra Asia/Afrika. Gruppen består av 301 barn av en eller to foreldre født i Asia/Afrika. Her er også inkludert barn med bakgrunn fra Sør- og Mellom Amerika. Begrunnelsen for å inkludere sistnevnte barn i utvalget er tilsvarende som over, at sør- og mellom Amerika kan sies å tilhøre et ikke-vestlig kulturområde. Barn i familier som har kommet til Norge grunnet flukt antar vi at er overrepresentert i denne kategorien.

Analysekategoriene våre skiller seg fra SSB sin definisjon på flere punkter. For det første, kan vår definisjon sies å være videre enn SSB sin definisjon fordi vi inkluderer barn med kun en utenlands født forelder. For det andre skiller vi ikke i våre analyser mellom barn født i Norge og barn født utenfor Norge, noe SSB gjør i noen av sine analyser. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare med SSB sin barnevernsstatistikk. I det videre vil gruppene bli referert til som barn med henholdsvis norsk bakgrunn, europeisk bakgrunn og asiatisk/afrikansk bakgrunn.

I de kvalitative delene (fokusgruppe A og fokusgruppe B vignettstudie) opererer vi ikke med en slik definisjon av innvandrerbakgrunn. I fokusgruppene hvor deltakerne reflekterte rundt funnene i journalstudien, ble ikke deltakerne bedt om å ta stilling til nyanser knyttet til ulike grupper av innvandrere. I fokusgruppe B vignettstudien hadde kasusfamilien eritreisk bakgrunn, som da inngår i

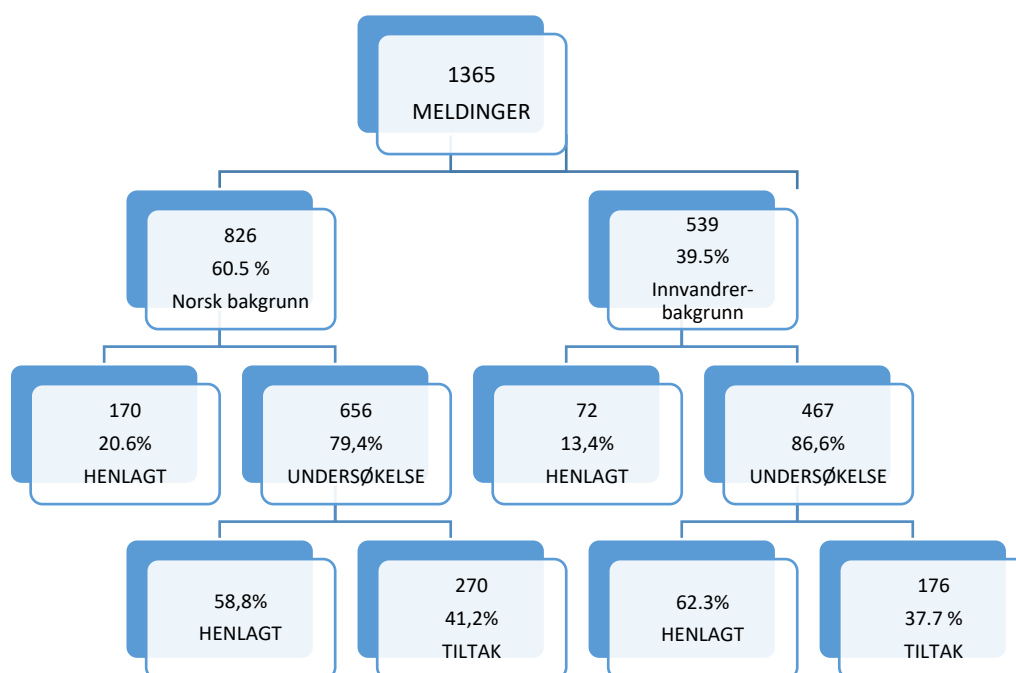
kategorien barn med bakgrunn fra Asia/Afrika. Dette er utfyllende beskrevet i metodekapittelet og vil bli diskutert underveis.

14.1 Nærmere om utvalget fra Journalstudien

I Undersøkellesprosjektets delrapport 3 om meldingsarbeidet gjaldt 39,5% av meldingene barn med innvandrerbakgrunn (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelfaat, et al., 2019side 41). I henhold til Barnevernsstatistikken (2017)² hadde 27 % av barna med melding innvandrerbakgrunn. I vårt utvalg er det en større representasjon av barn med innvandrerbakgrunn enn i barnevernsstatistikken, som kan forklares med at vi inkluderer familier der kun en av foreldrene er født utenfor Norge. Delrapport 3 viste også at meldingene som gjaldt familier med innvandrerbakgrunn hadde høyere sannsynlighet for å bli undersøkt (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelfaat, et al., 2019)

Figur 14.1 viser oversikt over hele utvalget i Journalstudien og forløpet for saker med foreldre født i Norge og saker med foreldre født utenfor Norge (innvandrerbakgrunn). Av de 826 meldingene som gjaldt barn med foreldre født i Norge endte 270 med tiltak, som tilsvarer 32,7 % av utvalget. Av de 539 meldingene som gjaldt barn av foreldre født utenfor Norge endte 176 med tiltak som også tilsvarer 32,7 %. Det er altså ingen forskjell i andelen av meldinger som får tiltak når gruppene sammenlignes, og overrepresentasjon i denne studien kan muligens forklares med at barnevernet mottar flere meldinger som gjelder barn med foreldre født utenfor Norge enn barn av norskfødte foreldre. Dette vil vi komme tilbake til.

²Kilde: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Bekymringsmeldinger



Figur 14.1. Oversikt over beslutningene fra melding til tiltak. Barn med norsk bakgrunn og barn med innvandrerbakgrunn

I dette delkapittelet vil vi undersøke om det er forskjell og likheter på tvers av analysekategoriene når det gjelder:

- 1) Demografiske kjennetegn
- 2) Meldingsinstans, meldingsinnhold og meldingstype
- 3) Gjennomføring av undersøkelsen
- 4) Utfall av undersøkelsen

Utvalget som analysene i dette kapittelet er basert på, består kun av de sakene som gikk videre til undersøkelse og hvor barnet bodde med en eller begge foreldre. I det opprinnelige meldingsutvalget var det 5.5 % som hadde annet bosted. Dette var barn som bodde på asylmottak, bolig for enslige mindreårige flyktninger, fosterhjem, barneverninstitusjon eller annet (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelfaat, et al., 2019 side 40). Fordi vi i dette kapittelet er særlig opptatt av å undersøke betydningen av foreldrenes bakgrunn valgte vi å ekskludere saker der barnet hadde annet bosted, dette gjaldt 4,2 % av meldingene som gikk videre til undersøkelse. Vi sitter da igjen med et utvalg som består av 1076 meldinger som gikk videre til undersøkelse og hvor barnet bor med en eller begge foreldre. I tillegg til å presentere resultater fra Journalstudien vil vi inkludere kvalitative analyser fra fokusgruppe A med kontaktpersoner gjennomført som en del av undersøkelsesprosjektet.

14.1.1 Demografiske kjennetegn

Tabell 14.2. viser oversikt over demografiske kjennetegn for de tre valgte gruppene. Vi fant ingen signifikante forskjeller mellom gruppene når det gjaldt barnas alder og kjønn. Det var flest barn i aldersgruppen 6-12 år og flere gutter enn jenter. Vel 60 % av barna med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika var født i Norge. Som nevnt tidligere har vi valgt å ikke skille på barnas fødeland men ta utgangspunkt i foreldres bakgrunn.

Analysene viste signifikante forskjeller når det gjaldt hvem barna bodde med. Over halvparten (56.5%) av barna med bakgrunn fra Asia/Afrika bodde med begge foreldre, mens tallene for europeisk bakgrunn var 46,6 % og norsk bakgrunn var 35,2%. Flere barn med norsk bakgrunn hadde også delt bosted (11.1%) og bodde med mor/far og ny partner (17.6%), sammenlignet med barn med innvandrerbakgrunn.

Tabell 14.2. Demografiske forhold

		Bakgrunn fra Norge (659)	Bakgrunn fra Europa (116)	Bakgrunn fra Asia/Afrika(301)
Barnets kjønn	jente	46,7%	42,2%	47,5%
	gutt	53,3%	57,8%	52,5%
Barnets alder	0-1 år	8,0%	10,3%	8,0%
	2-5 år	19,0%	23,3%	24,6%
	6-12 år	41,4%	43,1%	42,9%
	13-15 år	18,5%	16,6%	16,6%
	16-18 år	13,1%	6,9%	8,0%
Barnets omsorgsperson***	Mor og Far	35,2%	46,6%	56,5%
	Mor/far alene	36,1%	37,9%	33,9%
	Delt bosted	11,1%	8,6%	4,0%
	Mor/far partner	17,6%	6,9%	5,6%

*** p < 0.001

14.1.2 Meldingsinstans, meldingsinnhold og meldingstype

Selv om denne rapporten har fokus på barnevernets undersøkelser og beslutninger, vil vi først gi en oversikt over hvem som hadde sendt og hva som var innholdet i meldingene i de tre gruppene av saker som utgjør utvalget i dette kapittelet. Vi vil videre undersøke forskjeller og likheter når det gjelder meldingsinstanser, meldingsinnhold og meldingstype.

Tabell 14.3. viser sammenheng mellom familiens bakgrunn og hvem som var meldingsinstans (de syv hovedkategoriene av meldere er skissert i kap. 6.1). Det er flest private meldere i gruppen med norsk bakgrunn (25.0%), mens det er færrest i gruppen med bakgrunn fra Asia/Afrika (15%). Som vist i oversikt over hele utvalget som gikk til undersøkelse (kap. 6.1) utgjør foreldre/foresatte den største andelen av private meldere fulgt av anonym og andre privatpersoner. I tråd med dette fant Løvgren (2017) at mer enn dobbelt så mange norskfødte foreldre som ikke-norskfødte selv hadde meldt saken til barnevernet. En årsak til at færre foreldre med innvandrerbakgrunn kontakter barnevernet kan være frykt og manglende tillit (Fylkesnes, Iversen, Bjørknes, & Nygren, 2015; Fylkesnes et al., 2018), som også Løvgren (2017) diskuterer i sin artikkel. I begge gruppene barn med innvandrerbakgrunn fant vi at det var flest meldinger fra utdanningssektor (Skole, PPT og barnehage). Også Løvgren (2017) fant at ¼ av meldingene som gjaldt barn av innvandrere kom fra skole, og at barn av innvandrere fra Asia/Afrika hadde høyere sannsynlighet for å bli meldt fra skole og barnevernstjenesten enn barn av norskfødte foreldre. Som vi ser, var det også i gruppen med bakgrunn fra Asia/Afrika en høyere andel meldinger fra sosialtjenesten.

Tabell 14.3: Hvem meldte saken?

	Bakgrunn fra Norge (659)	Bakgrunn fra Europa (116)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (301)	Total
Private	25,0 %	19,0%	15,0%	21,6%
Barnevern	14,4%	12,9%	19,3%	15,6%
Utdanningssektor	19,3%	24,1%	23,6%	21,0%
Helsetjeneste	22,8%	19,0%	13,3%	19,7%
Justis	12,3%	13,8%	15,0%	13,2%
Sosialtjeneste	4,2%	6,0%	11,3%	6,4%
Andre	2,0%	5,2%	2,7%	2,5%
Total	100%	100%	100%	100%

P < 0.005 for tabellen som helhet.

Tabell 14.4. viser oversikt over meldingsinnhold relatert til de tre hovedområdene barnet, foreldrenes omsorg og familie og miljø. Vi fant signifikante forskjeller mellom de tre gruppene i 12 av 33 typer meldingsinnhold. Bekymringene knyttet til barnet (psykisk problem/lidelse, atferd, emosjonell fungering og konflikter med voksne) gjaldt flere av meldingene i gruppen barn med norsk bakgrunn. Når det gjaldt bekymringer knyttet til foreldreomsorg fant vi at den største forskjellen gjaldt fysisk mishandling, som gjaldt nesten dobbelt så mange av meldingene på barn med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika (22,4 % og 24,4%) som barn med norsk bakgrunn (13,1%). Andre forhold som var signifikant forskjellig var 'ikke møtt ved innkalling helsetjeneste' og beskyttelse av barnet som gjaldt en større andel av barn med europeisk bakgrunn. I kategorien problemer knyttet til familie og miljø ser vi at det var bekymringer knyttet til foreldrenes rusbruk i 24,1 % av meldingene som gjaldt barn med norsk bakgrunn, mens dette kun gjaldt 8 % av meldingene om barna med innvandrerbakgrunn. Vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold gjaldt en høyere andel barn med innvandrerbakgrunn (24,1% og 27,2%) enn barn med norsk bakgrunn (14,3%). Foreldrenes somatiske helse og integrasjon i nærmiljø var registrert for en høyere andel barn med innvandrerbakgrunn fra Asia/Afrika, selv om det var tema som gjaldt en relativt liten andel av meldingene som ble undersøkt. At det var knyttet bekymring til familiens kulturelle bakgrunn for barn med innvandrerbakgrunn og ikke for barn med norsk bakgrunn, er ikke overraskende. Det er viktigere å merke seg at dette kun gjaldt en liten andel av denne gruppen.

Tabell 14.4: Meldingsinnhold relatert til barnet, foreldrenes omsorg og familie og miljø

Problemer knyttet til barnet	Bakgrunn fra Norge (659)	Bakgrunn fra Europa (116)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (301)
Nedsatt funksjonsevne/sen utvikling	5,5%	4,3%	4,3%
Psykiske problem/lidelse**	11,4%	6,9%	4,3%
Kriminalitet/rusbruk	5,2%	2,6%	4,0%
Atferd*	20,6%	19,0%	12,3%
Fungering i skole/barnehage	15,3%	12,1%	10,3%
Emosjonell fungering**	14,1%	6,9%	8,3%
Relasjoner til jevnaldrende	7,1%	4,3%	5,0%
Relasjoner til voksne (samspill)	7,4%	4,3%	3,7%
Konflikter med voksne*	5,2%	4,3%	1,7%
Problemer knyttet til foreldreomsorg			
Fysisk mishandling***	13,1%	22,4%	24,3%
Psykisk mishandling/omsorgssvikt	8,5%	7,8%	10,0%
Seksuelle overgrep*	5,3%	0,9%	3,0%
Mangler omsorgsperson	2,0%	4,3%	2,0%
Manglende oppfølging med annen tjeneste	5,6%	9,5%	5,3%
Ikke møtt ved innkalling helsetjeneste**	0,9%	6,0%	2,0%
Stimulering/veiledning/grensesetting	15,8%	19,0%	11,3%
Grunnleggende omsorg	21,9%	21,6%	16,9%
Evne til å forstå av barnet	10,2%	9,5%	8,0%
Beskyttelse av barnet*	11,8%	16,4%	7,6%
Problemer knyttet til familie og miljø			
Foreldres somatiske helse**	2,9%	0,0%	5,6%
Foreldres psykiske helse*	17,8%	12,1%	12,0%
Foreldres rusbruk***	24,1%	7,8%	8,0%
Foreldres kriminalitet	4,9%	6,9%	6,3%
Foreldre slitne/utslitt	6,8%	2,6%	4,7%
Konflikt mellom foreldre	20,0%	25,0%	17,3%
Stressende livshendelser i familien	5,0%	7,8%	5,6%
Vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold***	14,4%	24,1%	27,2%
Familiens sosiale nettverk	2,3%	1,7%	3,7%
Familiens økonomi	5,9%	6,9%	7,0%
Familiens boforhold	4,6%	3,4%	7,6%
Familiens integrasjon i nærmiljø**	0,8%	0,9%	3,3%
Foreldrenes arbeidssituasjon	2,0%	0,9%	1,7%
Familiens kulturelle bakgrunn***	0,0%	4,3%	10,6%

* p < 0.05 ** p < 0.01 *** p < 0.001

Tabell 14.5. viser sammenhengen mellom antall bekymringstema knyttet til de tre hovedkategoriene: barnet, foreldrenes omsorg og familie og miljø. Det var kun signifikant forskjell mellom de tre gruppene av barn når det gjelder antall bekymringstema knyttet til barnet. I hele 68,4 prosent av meldingene som gjaldt barn med bakgrunn fra Asia/Afrika var det registrert ingen bekymring knyttet til barnet. Det var ingen signifikant forskjell i antall bekymringer knyttet til foreldrenes omsorg eller familie og miljø på tvers av gruppene.

Tabell 14.5. Antall bekymringer knyttet til barnet, foreldrenes omsorg og familie og miljø

		<i>Bakgrunn fra Norge (659)</i>	<i>Bakgrunn fra Europa (116)</i>	<i>Bakgrunn fra Afrika/Asia (301)</i>
Barnet **	ingen	5,4%	62,1%	68,4%
	en	18,2%	15,5%	15,6%
	to eller flere	26,4%	22,4%	15,9%
Foreldrenes omsorg	ingen	33,8%	25,9%	32,6%
	en	39,3%	44,0%	45,5%
	to eller flere	26,9%	30,2%	21,9%
Familiemiljø	ingen	29,3%	34,5%	28,2%
	en	39,2%	34,5%	37,2%
	to eller flere	31,6%	31,0%	34,6%

** p < 0.01

Tabell 14.6. viser forekomst av forskjellige type meldinger for de tre gruppene (se nærmere om de forskjellige meldingstypene i kap. 6.3). Tabellen viser at det var en signifikant større andel meldinger som handlet om bekymring over tid for et barn når barnet hadde norsk bakgrunn (33,8%) sammenlignet med barn som hadde bakgrunn fra Asia/Afrika (18,9%). Når meldingene omhandlet episoder knyttet til foreldre, gjaldt det motsatt en signifikant større andel familier med bakgrunn fra Asia/Afrika. Dette kan henge sammen med at mange av denne type episodemeldinger dreide seg om mistanke om fysisk mishandling.

Tabell 14.6. Type melding og innvandringsbakgrunn

	Bakgrunn fra Norge (659)	Bakgrunn fra Europa (116)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (301)
Bekymring over tid knyttet til foreldrene	48,7%	42,2%	42,5%
Bekymring over tid knyttet til barnet***	33,8%	29,3%	18,9%
Bekymring ut fra episode knyttet til foreldrene**	29,7%	36,2%	39,9%
Bekymring ut fra episode knyttet til barnet	13,4%	12,1%	11,6%
Anmodning om tiltak	2,4%	0,0 %	3,0%
Kjente foreldrene til at meldingen ble sendt? **	38,8%	27,6%	27,9%

** p < 0.01 *** p < 0.001

Det var også signifikant forskjell i andelen foreldre som kjente til at meldingen ble sendt. Bare 28 % av foreldre med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika kjente til at meldingen ble sendt mot 39 % av de norske. Dette kan skyldes at norske foreldre oftere melder selv. En annen forklaring kan være at melder ikke har hatt tilstrekkelig kommunikasjon med enkelte familier med innvandrerbakgrunn i forkant av at de sendte melding. En tredje forklaring kan være at flere av meldingene gjaldt mistanke om vold.

Resultatene knyttet til meldingene gir samlet sett et inntrykk av at det er flere typer bekymringer i meldingene som gjelder barn med norsk bakgrunn, samt at meldingene oftere har bakgrunn i bekymringer over tid. Meldingene som gjelder barn med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika gjaldt oftere episoder, samt at de oftere omhandlet vold (mistanke om fysisk mishandling eller vold i nære relasjoner).

I delrapporten om meldingsfasen ble det referert til diskusjoner blant kontaktpersoner i fokusgrupper. De hadde blant annet en oppfatning om at det var lavere terskel for å melde innvandrerfamilier (Lauritzen, Vis, Ulset, Tjelfaat, et al., 2019, pp. 41-43). En studie av læreres utførelse av meldeplikten viste at større sannsynlighet for melding til barnevernet dersom det er klare tegn på omsorgssvikt, som for eksempel mistanke om vold (Aksnes, Iversen, & Barreda, in review). Mistanke om vold utløser automatisk meldeplikten. En Ut fra disse referansene kan en mulig hypotese være at usikkerhet i kontakt med familier med innvandrergrunn og frykt for ikke å ha

oppfylt meldeplikten, gir en lavere terskel for å melde om mulig vold eller mishandling når det gjelder familier med ikke-norsk bakgrunn.

14.1.3 Gjennomføring av undersøkelsen

Barnevernets arbeid i undersøkelsen er utførlig beskrevet i kapittel 7. I dette kapitlet ser vi om det var forskjeller og likheter i gjennomføring av undersøkelsen for de tre gruppene av barn; norsk bakgrunn, bakgrunn fra Europa og bakgrunn fra Asia/Afrika. Tabell 14.7 viser gjennomsnittlig antall møter med mor, far og barn i løpet av undersøkelsen. Det var stor variasjon i hvor mange møter det hadde vært, særlig gjaldt det møter med mor som varierte fra 0 til 18 når barna hadde bakgrunn fra Norge eller fra Asia/Afrika.

Vi fant signifikante forskjeller i gjennomsnittlig antall møter mellom barnevernet og far og barnevernet og barnet. Mulige forklaringer på at det er flere møter med far i innvandrerfamilier kan være at Vi har ikke klare forklaringer på dette, men vet at en høyere andel av barna med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika bodde med begge foreldrene, noe som kan bety oftere møter med far (se tabell 14.1. oversikt over demografiske forhold). Når det gjelder møter med barna, kan det handle om at en i saker med mistanke om vold mer rutinemessig har samtaler med barna. Barnevernets håndtering av meldinger som gjelder mistanke om vold vil bli tatt videre opp i analyse av Fokusgrupper B – Vignettstudien senere i kapitlet og i kapittel 7.

Tabell 14.7. Møter med familien i løpet av undersøkelsen (gjennomsnitt og standardavvik)

	Bakgrunn fra Norge		Bakgrunn fra Europa		Bakgrunn fra Asia/Afrika	
	Mean	(SD)	Mean	(SD)	Mean	(SD)
Møter med mor	2,18	(1,85)	2,27	(1,56)	2,49	(2,1)
Møter med far**	1,46	(1,56)	1,65	(1,49)	1,83	(1,82)
Møter med barnet**	1,29	(1,36)	1,55	(1,47)	1,57	(1,57)

** p < 0.01

Tabell 14.8. Gjennomføring av undersøkelsen i familien

	Bakgrunn fra Norge (659)	Bakgrunn fra Europa (116)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (301)
Hjemmebesøk	54,0%	56,9%	5,5%
Observasjon av samspill	25,6%	30,2%	29,9%
Samtaler med barnet	61,0%	56,9%	61,1%

Tabell 14.8. viser oversikt over gjennomføring av undersøkelsen i familien. I mer enn halvparten av sakene ble det utført hjemmebesøk og gjennomført samtaler med barnet. Det var ingen signifikant forskjell mellom de tre gruppene av barn. Det ble brukt tolk i 31.9% av sakene med bakgrunn fra Asia/Afrika og 13.8% av sakene med bakgrunn fra Europa. Det indikerer at det særlig i møte med barn og familier med bakgrunn fra Asia/Afrika relativt ofte kan være språklige utfordringer, med eller uten bruk av tolk.

Innhenting av informasjon fra eksterne instanser

Tabell 14.9. viser hvilke grupper av eksterne instanser det er innhentet informasjon fra i undersøkelsen. Uavhengig av foreldrenes bakgrunn var oppvekst og helsesektor de instansene det ble innhentet informasjon fra i flest saker etterfulgt av politi/justis. Det er kun politi-justis sektor det er signifikant forskjell mellom gruppene og for en høyere andel av meldingene som gjaldt barn bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika ble det hentet inn informasjon fra politi-justissektor. Dette kan ha sammenheng med at det var en høyere andel meldinger som gjaldt mistanke om fysisk mishandling og vold i nære relasjoner i disse gruppene (se tabell 14.3). Det innhentes imidlertid også informasjon fra politi-justis i et stort antall saker med norsk bakgrunn.

Tabell 14.9: Innhenting av informasjon fra eksterne

	Bakgrunn fra Norge (659)	Bakgrunn fra Europa (116)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (301)	
Barnevern	7,0%	2,6%	5,3%	6,0%
Oppvekst	65,4%	69,8%	64,8%	65,7%
Helsesektor	56,1%	56,9%	57,8%	56,7%
Politi	27,8%	34,5%	39,2%	31,7%
justissektor**				
Sosialsektor	17,3%	16,4%	18,6%	17,6%

** p< 0.01 *** p< 0.001

14.1.4 Utfall av undersøkelsen

I denne siste delen vil vi presentere resultater som belyser utfall av undersøkelsene. Det forelå undersøkelsesrapport i de fleste sakene og det var ingen signifikant forskjell mellom gruppene. Videre vil vi presentere hvilke områder som var omtalt som bekymringsfullt for de tre gruppene av barn, andelen vedtak om tiltak, begrunnelser for henleggelse og tiltak, og hvilke hjelpetiltak som ble tilbudt.

Forhold som var omtalt som bekymringsfullt

Tabell 14.10. viser oversikt over forhold som var omtalt som bekymringsfullt i undersøkelsesrapporten. Vi fant signifikante forskjeller på 12 av 33 problemområder. En grafisk fremstilling av de områdene hvor det er signifikante forskjeller er også vist i figur. 14.2

Tabell 14.10. Forhold som er omtalt som bekymringsfullt i undersøkelserapport (n= 854)

Problemer knyttet til barnet	Bakgrunn fra Norge (525)	Bakgrunn fra Europa (86)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (243)
Nedsatt funksjonsevne/sen utvikling	9,3%	8,1%	9,9%
Psykiske problem/lidelse**	13,3%	7,0%	5,3%
Kriminalitet/rusbruk	4,2%	1,2%	1,6%
Atferd*	18,1%	11,6%	11,9%
Fungering i skole/barnehage**	24,8%	26,7%	14,8%
Emosjonell fungering***	23,0%	10,5%	11,5%
Relasjoner til jevnaldrende	12,2%	11,6%	9,9%
Relasjoner til voksne (samspill)**	13,1%	4,7%	7,0%
Konflikter med voksne	6,9%	3,5%	3,3%
Problemer knyttet til foreldreomsorg			
Fysisk mishandling**	5,5%	12,8%	12,8%
Psykisk mishandling/omsorgssvikt	4,8%	4,7%	3,3%
Seksuelle overgrep	0,6%	0,0%	1,6%
Mangler omsorgsperson	1,1%	1,2%	1,6%
Manglende oppfølging med annen tjeneste	4,8%	8,1%	4,1%
Ikke møtt ved innkalling helsetjeneste	1,7%	1,2%	0,4%
Stimulering/veiledning/grensesetting	23,8%	19,8%	18,5%
Grunnleggende omsorg	9,7%	15,1%	8,2%
Evne til å forstå av barnet	16,6%	12,8%	15,6%
Beskyttelse av barnet	9,5%	7,0%	9,9%
Problemer knyttet til familie og miljø			
Foreldres somatiske helse	4,8%	4,7%	3,3%
Foreldres psykiske helse*	19,0%	14,0%	11,1%
Foreldres rusbruk**	16,0%	7,0%	7,4%
Foreldres kriminalitet	2,9%	4,7%	2,9%
Foreldre slitne/utslitt**	9,3%	1,2%	4,5%
Konflikt mellom foreldre**	25,7%	15,1%	16,5%
Stressende livshendelser i familien	11,8%	8,1%	10,7%
Vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold	10,1%	10,5%	14,4%
Familiens sosiale nettverk	3,6%	7,0%	5,3%
Familiens økonomi	6,3%	4,7%	4,5%
Familiens boforhold	5,7%	9,3%	5,3%
Familiens integrasjon i nærmiljø***	1,0%	3,5%	6,6%
Foreldrenes arbeidssituasjon	3,6%	2,3%	3,7%
Familiens kulturelle bakgrunn***	0,2%	7,0%	11,9%

** p< 0.01 *** p< 0.001

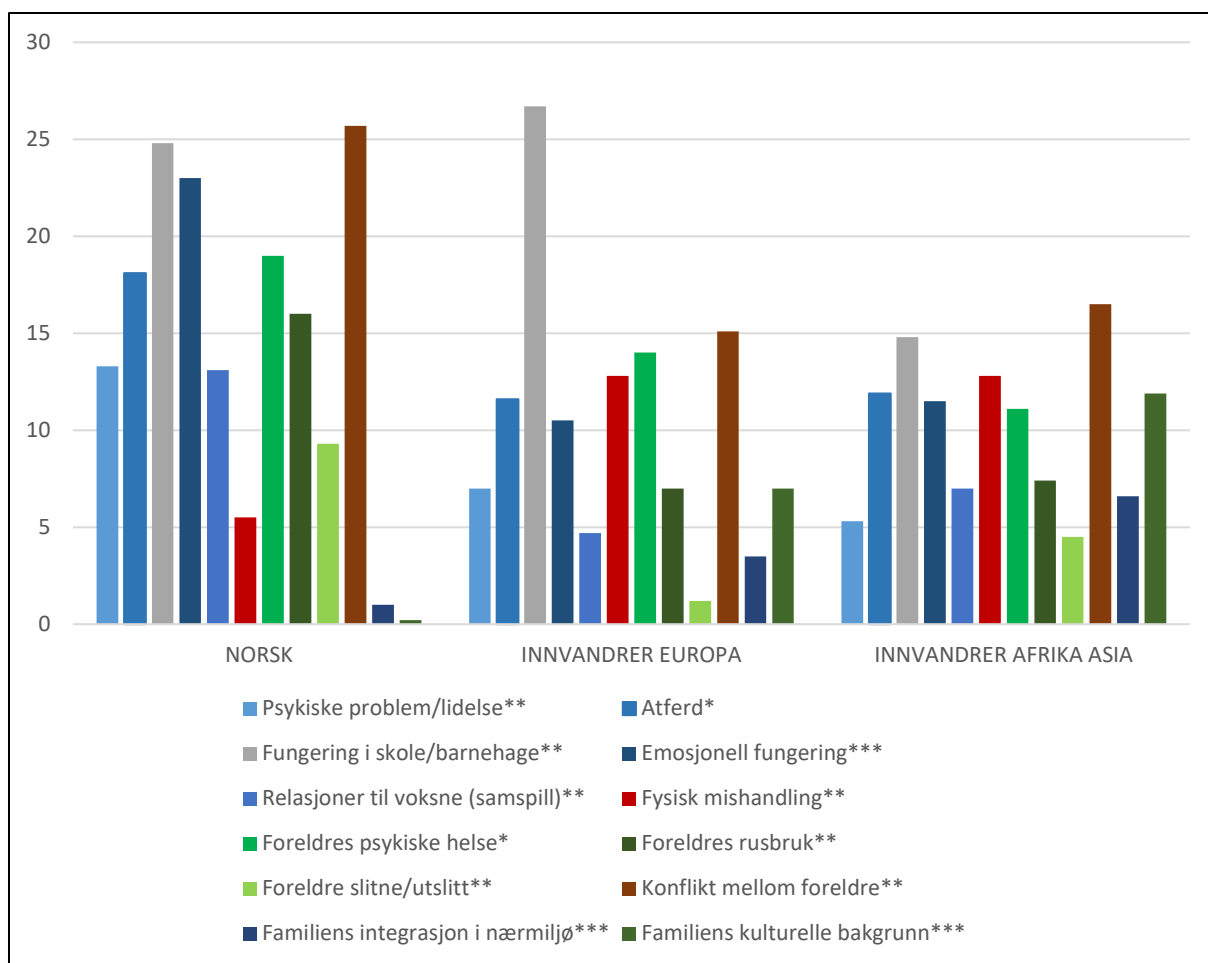
Når det gjaldt problemer knyttet til barnet var det en høyere andel barn med norsk bakgrunn hvor psykisk problem/lidelse, atferd og emosjonell fungering var bekymringsfullt. Disse bekymringene gjaldt også signifikant flere barn av norske foreldre i meldingsinnholdet. Imidlertid er det viktig å understreke at det er færre barn med undersøkelsesrapport enn med meldinger og at vi ikke kan vite om det er de samme barna det var knyttet bekymring til i melding og i undersøkelsesrapport. I gruppen barn med norsk bakgrunn var det også signifikant flere saker med problem knyttet til relasjoner med voksne (samspill). Fungering i skole/barnehage gjaldt flest barn av norske foreldre og barn med europeisk bakgrunn. Som i meldingsinnholdet ser vi at det er færrest bekymringer knyttet til barnet for saker som gjaldt barn med bakgrunn fra Asia/Afrika.

For problemer knyttet til foreldreomsorg er det kun fysisk mishandling som er signifikant forskjellig, ved at fysisk mishandling var registrert i vel dobbelt så mange saker som gjaldt barn med bakgrunn utenfor Norge (12,8%). Sammenligner vi med meldingsinnholdet var andelen nesten dobbel så høy (22,4% og 24,3%) for sakene med foreldre fra Europa og fra Asia/Afrika. Selv om vi ikke vet om det er de samme sakene kan en anta at en del av sakene som gjaldt mistanken om fysisk mishandling enten hadde blitt avkreftet eller ikke bekreftet gjennom undersøkelsen. I vårt utvalg ser vi ingen forskjell mellom barn med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika i andelen saker som gjaldt vold.

Noen saksbehandlere opplever at familier med innvandrerbakgrunn har andre livserfaringer og dermed forståelser av blant annet oppdragelse og barns behov som kan kræsje med barnevernets forståelser. Dette kan også skape mer toleranse hos sosialarbeiderne, fordi de ikke stiller samme krav til familier med andre kulturelle bakgrunner, slik en deltaker i en fokusgruppe uttrykte: *«Jeg tror nok at hadde jeg kommet hjem til en norsk familie som har det sånn som når jeg har vært hjemme hos noen fra Afrika, så hadde jeg sikkert reagert mer enn jeg gjør der»*. Dette er tema vi vil diskutere mer inngående i tilknytning til vignettstudien i siste del av kapittelet.

For problemer knyttet til familie og miljø var det signifikante forskjeller mellom gruppene når det gjaldt foreldres psykiske helse, foreldres rusbruk, foreldre slitne/utslitt og konflikt mellom foreldre. For alle disse problemområdene var det en høyere andel barn med norsk bakgrunn. I hele 25,7% av sakene med norske foreldre var det konflikt mellom foreldre. En mulig forklaring på flere konflikter i den norske gruppen kan være at flere bor med mor/far og ny partner eller har delt bosted. Storhaug, Kojan & Kvaran (2012) fant at foreldrenes forståelse av årsaken til kontakt med barnevernet oftere var konflikt når barnet bodde med mor eller far og ny partner eller far alene.

For saker der foreldrene har bakgrunn fra Asia/Afrika var det en høyere andel med problem knyttet til integrasjon i nærmiljø (6,6%) og kulturell bakgrunn (11,9%). I figur 14.2 vises de 12 områdene hvor det er signifikante forskjeller mellom de tre gruppene av barn.



Figur 14.2. Grafisk fremstilling av forhold som er signifikante forskjellig mellom gruppene

Begrunnelse for henleggelse

Det var ingen signifikant forskjell mellom de tre gruppene av barn når det gjaldt andelen vedtak om tiltak, 41,0% av barn med norsk bakgrunn, 39,2% av barna med asiatisk/afrikansk bakgrunn og 31,9 % av barna med bakgrunn fra Europa fikk vedtak om tiltak.

Når det gjelder begrunnelse for henleggelse undersøkte vi om det var forskjeller mellom gruppene for de årsakene som var nevnt i minst 10% av sakene. Resultatene er presentert i tabell 14.11. Det var signifikante forskjeller i tre av begrunnelsene. 'Tillit til at foreldrene gir god nok omsorg i fremtiden' var oftere oppgitt som grunn for sakene med norsk bakgrunn (29,0 %). 'Familiene ønsker ikke hjelp' var oftere henleggelsesgrunn i sakene hvor foreldrene hadde bakgrunn fra Europa (30,4 %) eller Asia/Afrika (30,1%). 'Familien flyttet' var oftest oppgitt som henleggelsesgrunn i sakene med foreldre fra Europa (19,0%). En mulig forklaring kan være at gruppen hovedsakelig består av arbeidsinnvandrere som har «to hjemland» og at familien flytter på grunn av arbeid. Det er også mulig at noen familier «flykter» fra det norske barnevernet. De siste årene har det vært en rekke saker omtalt i media som gjelder familier med øst-europeisk bakgrunn som flykter fra det norske

barnevernet. Det ville vært interessant å vite barnevernets vurdering i disse sakene, men det har vi ikke informasjon om.

Tabell 14.11. Begrunnelser for henleggelse som var nevnt i minst 10% av sakene (n= 651)

	Bakgrunn fra Norge (389)	Bakgrunn fra Europa (79)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (183)
Ikke bekymringsfullt lenger	49,4%	38,0%	44,3%
Har tillit til at foreldrene gir god nok omsorg i fremtiden*	29,0%	17,7%	19,1%
Ikke grunn for tiltak etter loven	32,6%	24,2%	30,1 %
Andre instanser ivaretar saken	21,3%	15,2%	16,4%
Familien ønsker ikke hjelp fra barnevernet	22,4%	30,4%	30,1%
Familien flyttet***	3,3 %	19,0%	9,8%

** p< 0.01 *** p< 0.001

I fokusgruppene diskuterte kontaktpersonene hvorvidt innvandrerfamilienes frykt for barnevernet kunne være grunnen til at mange av innvandrerfamiliene takker nei til tilbud på tross av et eventuelt behov:

«Jeg tror i hvert fall at en del av disse innvandrerforeldrene vi har, de har en lenger skepsis til barnevernstjenesten og kan takke nei til hjelpetiltak, [...] Mange har en helt irrasjonell frykt og helt utrolige forestillinger om hva barnevernet er i stand til å foreta seg. Så selv om de da har vært gjennom en undersøkelse og de har sett at vi gjør faktisk ikke alle disse tingene som de sier på russisk tv og i Polen og sånn, så har de dette med at de skal ikke ha denne innblandingen fra det offentlige. Den skal ikke være i mitt liv, Det tror jeg er nok et sånt kulturelt perspektiv. Altså det offentlige skal ikke blande seg inn i mitt familieliv. Så selv om vi tilbyr tiltak, for det gjør vi jo ofte, så takker de nei. Hvis ikke det er snakk om rene økonomitiltak. Selv da er det noen som takker nei.»

Vi har ikke invitert representanter fra innvandrerbefolkningen til å diskutere mulige forklaringer på våre funn. For noen kan det for eksempel tenkes at de ikke opplever barnevernstjenestens tiltak som nok relevante og tilpasset deres behov. Dette leder oss over til å se på sakene der det ble vedtatt tiltak.

Begrunnelse for tiltak

Tabell 14.12. viser hvilke begrunnelser for tiltak som var registrert i minst 10 % av sakene. For de fleste begrunnelser var det ingen signifikante forskjeller mellom de tre gruppene av barn. De fire begrunnelsene hvor det var signifikante forskjeller er 'foreldrenes ønsker' som gjaldt en høyere andel norske (30,7%) enn barn med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika (16,2 % og 20,3%). Dette kan ha

sammenheng med at flere norske foreldre tar kontakt med barnevernet selv. Men også at det er en større skepsis til barnevernet blant familier med innvandrerbakgrunn (Fylkesnes et al., 2015; Kabatanya & Vagli, 2019). I en høyere andel saker med norsk bakgrunn var 'forholdene i hjemmet' (30,4%) og 'barnets særlige behov' nevnt (19,3%) som begrunnelse. For barn med europeisk bakgrunn var det en høyere andel der 'barnets ønsker' var begrunnelse.

Tabell 14.12: Argumentasjon i begrunnelse for tiltak som var nevnt i minst 10% av sakene (n = 425)

Grunner for tiltak	Bakgrunn fra Norge (270)	Bakgrunn fra Europa (37)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (118)
Barnets nåværende helse og utvikling	27,8%	32,4%	21,2%
Barnets fremtidige helse og utvikling	46,3%	48,6	45,8%
Tidligere kontakt med familien	11,9%	13,5%	11,9%
Foreldrenes forventete utbytte av tiltak	45,2%	37,8%	53,4%
Barnets utbytte av tiltak	17,0%	13,5%	20,3%
Barnets sikkerhet	11,9%	21,6%	19,5%
Foreldrenes ønsker*	30,7%	16,2%	20,3%
Barnets ønsker*	6,3%	13,5%	1,7%
Barnevernets samarbeid med foreldre	11,5%	18,9%	14,4%
Hensyn til barnets beste	7,8%	10,8%	4,2%
Forholdene i hjemmet*	30,4%	27,0%	18,6%
Barnets særlige behov**	19,3%	5,4%	9,3%
Annet	9,3%	10,8%	11,0%

** p< 0.01 *** p< 0.001

Tabell 14.13. viser oversikt over hvilke typer hjelpetiltak som ble tilbudt. Tiltakene er gruppert, grupper som var mindre enn 5% er ikke tatt med. Det er verd å merke seg at det er svært få i gruppen barn med bakgrunn fra Europa og en bør være forsiktig med tolkning av resultatene. Det mest brukte hjelpetiltaket i alle tre grupper er råd og veiledning. Den eneste signifikante forskjellen var kontrolltiltak som gjaldt en høyere andel barn med bakgrunn fra Europa. Når det gjelder evidensbaserte foreldreprogram (PMTO, ICDP, COS m.fl.), ser vi at denne typen tiltak var sjeldnere

bruk blant innvandrere fra Asia/Afrika (8,4%), men forskjellen var ikke signifikant. En høyere andel innvandrere fra Asia/Afrika har miljøarbeider som tiltak (16,8%) men denne forskjellen var heller ikke signifikant.

Tabell 14.13. Hjelpetiltak (n = 381)

	Bakgrunn fra Norge (243)	Bakgrunn fra Europa (31)	Bakgrunn fra Asia/Afrika (107)
Råd og veiledning	72,4%	83,9%	71,0%
Foreldreprogram	14,4%	16,1%	8,4%
Hjemmetiltak/Miljøarbeider	11,1%	3,2%	16,8%
Kontrolltiltak**	9,5%	22,6%	3,7%
Samtale/oppfølging barn	8,2%	9,7%	15,0%
Stimuleringstiltak	9,1%	3,2%	2,8%
Støttetiltak	7,0%	6,5%	5,6%
Samarbeidstiltak	23,5%	32,3%	29,0%
Utredning/behandling	7,4%	6,5%	5,6%

** p< 0.01

Oppsummert finner vi ikke signifikante forskjeller i antall bekymringer knyttet til foreldreomsorg eller familie og miljø mellom meldinger som gjaldt barn med norsk bakgrunn og meldinger som gjaldt barn med innvandrerbakgrunn. Når barna hadde innvandrerbakgrunn var det imidlertid færre bekymringer knyttet til barna. For barn med norsk bakgrunn var det knyttet bekymring til flere sider ved barnets psykiske helse og emosjonelle fungering. Meldinger om barn med norsk bakgrunn kom dessuten oftere med bakgrunn i at melder hadde vært bekymret for barnet over tid. Det var nesten dobbelt så mange meldinger med bekymring om fysisk mishandling og vold i nære relasjoner/barnet vitne til vold for barn med bakgrunn i Europa eller Asia/Afrika. Også meldinger som hadde utgangspunkt i episoder knyttet til foreldre dreide seg oftere om barn i disse gruppene.

Når vi så på gjennomføringen av undersøkelsene, var det ingen signifikante forskjeller mellom de tre gruppene av barn når det gjaldt omfang av hjemmebesøk, observasjoner av samspill og samtaler med barnet. Det var marginale forskjeller knyttet til hvilke instanser det var innhentet informasjon fra. I utvalget med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika ble det oftere innhentet informasjon fra politi- og justissektor, samt at det gjennomsnittlig ble gjennomført litt flere møter med far og barnet.

Vi fant samme tendens i undersøkelsesrapportene som i meldingene ved at det var registrert flest bekymringer knyttet til barnets psykiske helse og emosjonelle fungering i gruppen med norsk

bakgrunn. Ved slutten av undersøkelsen var det også oftere bekymring knyttet til foreldres rus, konflikter mellom foreldre og til at foreldrene var slitne/utslitt, sammenlignet med barn med innvandrerbakgrunn. For barn med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika var det fortsatt dobbel så høy andel med bekymring om fysisk mishandling, selv om andelen totalt sett var redusert sammenlignet med meldingsinnholdet. Ikke overraskende var det oftere vist til bekymringer knyttet til integrasjon og problemer relatert til familiens kulturelle bakgrunn når barnet hadde bakgrunn fra Asia/Afrika og Europa, men den type problemer gjaldt likevel bare en mindre andel av disse barna.

Det var ikke forskjell mellom gruppene når det gjelder andelen saker som ble henlagt, men det var enkelte forskjeller når vi så på begrunnelser for henleggelse. Der barnet hadde bakgrunn fra Europa var begrunnelsen oftere at familien hadde flyttet. Vi så også en tendens til at flere av sakene fra Europa og Afrika/Asia ble henlagt med begrunnelsen at familien ikke ønsket hjelp fra barnevernet, men denne sammenhengen var ikke signifikant. Når det gjelder begrunnelser for å sette inn tiltak, var det oftere vist til forholdene i hjemmet, foreldrenes ønsker eller barnets særlige behov når barnet hadde norsk bakgrunn. var begrunnelsen. Det var enkelte forskjeller mellom de to gruppene med bakgrunn henholdsvis fra Europa og Asia/Afrika når det gjaldt hvilke tiltak som ble iverksatt. Det var flere med bakgrunn fra Europa som fikk foreldreveiledningsprogram og kontrolltiltak enn familier med bakgrunn fra Asia/Afrika.

14.2 Fokusgrupper B - Vignettstudien

For å belyse betydningen av innvandringsbakgrunn i barnevernets undersøkelsesarbeid mer i dybden, benyttet vi datamateriale fra fokusgruppediskusjoner med kontaktpersoner i barnevernet (Fokusgrupper B, videre referert til som Vignettstudien). Funnene i journalstudien tydeliggjorde at barnevernet oftere undersøker bekymringer om vold mot barn i saker der foreldrene er født utenfor Norge. Vi ønsket derfor å utforske hvordan barnevernfaglig skjønnsutøvelse praktiseres i denne typen undersøkelser med fokus på hvordan innvandringsbakgrunn gjøres relevant i dette arbeidet. Vi spør:

- 1) Hvordan vurderer kontaktpersoner risiko, egnede metoder for undersøkelse og hva som er virksomme tiltak, når familien har henholdsvis etnisk minoritetsbakgrunn og majoritetsbakgrunn?
- 2) Hvordan gjøres familiens minoritetsetniske bakgrunn relevant av kontaktpersoner i saker der bekymringer om vold mot barn undersøkes?

Fremgangsmåte: Syv fokusgrupper ble presentert for en vignett og bedt om å reflektere rundt vurderinger og fremgangsmåter. To varianter av vignetten ble presentert: i den ene var familien fra

Eritrea (fire fokusgrupper), i den andre fra Fredrikstad (tre fokusgrupper). Fokusgruppediskusjonene ble strukturert som en toleddet prosess. Først ble deltakerne presentert for en bekymringsmelding om vold mot et barn på fem år (del 1). Deretter fikk deltakerne presentert en kort beskrivelse av informasjon som hadde kommet fram i undersøkelsen vedrørende det samme barnet (del 2). I hver del ble deltakerne bedt om å diskutere hvordan de vurderte saken og hvordan de ville gått fram i undersøkelsesarbeidet.

Det er av betydning at vignetten kontaktpersonene diskuterte beskrev en familie fra Eritrea med kort botid i Norge hvor mor er eneforsørger (vignettene er presentert i sin helhet under). Eritrea er et afrikansk land som på grunn av politisk og sosial uro over mange tiår har opplevd at en vesentlig del av befolkningen har flyktet fra landet og lever i diaspora. Flukt innebærer for mange familier belastende erfaringer i hjemlandet, på reisen og i ankomstlandet, som krig, tap, sorg og savn, diskriminering og fattigdom. Ifølge SSB er 21747 personer i Norge i dag innvandret som flyktninger fra Eritrea ⁹. I det påfølgende vil vi benytte benevnelsen «Eritrea vignetten» (fremfor eksempelvis «innvandrer vignetten») for å tydeliggjøre at landbakgrunn, flyktningstatus, familiens sammensetning og botid i Norge kan ha hatt betydning for temaene som fremkom. Analysene vil imidlertid vise at funnene har overføringsverdi til aspekter ved undersøkelsesarbeidet generelt, undersøkelser om vold spesielt samt hvordan barnevernsarbeidere forstår og vektlegger flukt- og migrasjonskonteksten i sine vurderinger og fremgangsmåter. Vi vil diskutere funnenes overføringsverdi fortløpende, og avslutningsvis.

Et overordnet funn var at forskjellene og likhetene på tvers av fokusgruppene syntes å være større enn forskjellene på vignettgruppenivå (Eritrea vignetten versus Fredrikstad vignetten). At familien hadde innvandrerbakgrunn syntes dermed ikke avgjørende for hvilke temaer som fremkom og dynamikken i fokusgruppene. Funnene blir presentert under to overskrifter i) undersøkelsesfasen og ii) beslutningsfasen. Todelingen reflekterer således strukturen i gjennomføringen av fokusgruppene. Under hver overskrift har vi valgt å først beskrive noen tematiske mønstre på tvers av fokusgruppene. Deretter beskrives temaer som fremkom i fokusgruppene om Eritrea vignetten. Sistnevnte belyser særskilte hensyn eller utfordringer i undersøkelsesarbeidet når familien har innvandrerbakgrunn.

⁹ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/innvandrerbefolkningen-i-norge/>

14.3 Undersøkellesfasen: Vurdering av meldingen og plan for undersøkelsen

Del 1 av vignetten hadde form av en melding fra en barnehage om et barn som hadde fortalt at mamma slo. Fokusgruppedeltakerne ble bedt om a) å vurdere meldingens innhold og skissere en plan for undersøkelsen og b) begrunne hvilke barnevernfaglige vurderinger de la til grunn for valg av metoder og omfang på undersøkelsen.

Fredrikstad vignetten, del 1

Barneverntjenesten mottok i dag denne bekymringsmeldingen fra barnehagen:

"En gutt på 5 år med tre eldre søsken fortalte i går til en av de ansatte i barnehagen at han blir slått av mamma og stengt inne på rommet når han er slem. Vi melder bekymring til barneverntjenesten fordi vi også ved to anledninger tidligere har observert store blåmerker på guttens lår og rumpe. Pga. usikkerhet om rutiner ved misstanke om vold og overgrep, har ikke personale spurt verken gutten eller mor hva som har skjedd de gangene blåmerkene ble observert. Mor er fra Fredrikstad og flyttet hit for ca. et år siden, hun er alene med omsorgen for de fire barna. De tre andre barna er en jente på 8 år og to gutter på 17 og 19 år. Mor oppfattes av barnehagen som ressurssterk og omsorgsfull, hun har alltid hentet og levert etter avtale. Mor kan ofte virke sliten og trist."

Eritrea vignetten, del 1

Barneverntjenesten mottok i dag denne bekymringsmeldingen fra barnehagen:

«En gutt på 5 år med tre eldre søsken fortalte i går til en av de ansatte i barnehagen at han blir slått av mamma og stengt inne på rommet når han er slem. Vi melder bekymring til barneverntjenesten, fordi vi også ved to anledninger tidligere har observert store blåmerker på guttens lår og rumpe. Pga. usikkerhet om rutiner ved misstanke om vold og overgrep, har ikke personalet spurt hverken gutten eller mor hva som har skjedd de gangene blåmerkene ble observert. Mor er fra Eritrea og kom til Norge for ca. ett år siden, hun er alene om omsorgen for de fire barna. De tre andre barna er en jente på 8 år og to gutter på 17 og 19 år. Mor oppfattes av barnehagen som ressurssterk og omsorgsfull, hun har alltid hentet og levert etter avtale. Mor kan ofte virke sliten og trist».

14.3.1 Tema på tvers av fokusgruppene

Når fokusgruppene ble bedt å vurdere meldingens innhold samt skissere en plan for undersøkelsen fant vi at vurderinger og arbeidsmåter ble diskutert parallelt og vekselvis. Noen grupper begynte med å skissere en plan basert på hva de «vanligvis gjør» når de mottar en melding som omhandler

mistanke om vold, for deretter å diskutere tilpasninger av disse fremgangsmåtene til dette kasuset (barnets alder, barnehagen som melder, familiesituasjonen osv.). Andre grupper hadde en mer utforskende inngang der deltakerne diskuterte hvordan de forstod og vurderte meldingen, eksempelvis hvorvidt meldingen skulle bli kategorisert og behandlet som «en voldssak». Har barnehagepersonalet forstått gutten rett? Kunne blåmerkene komme fra fall i lek for eksempel? På tvers av fokusgruppene syntes det imidlertid å være enighet om at barnet potensielt kunne være i en kritisk situasjon, og at fremgangsmåtene man valgte måtte ta høyde for dette – inkludert at det kunne bli nødvendig å plassere barnet akutt.

Prosedyrer og rutiner i undersøkelsesarbeidet

Et sentralt tema i fokusgruppediskusjonene var rutiner eller arbeidsmåter som «vanligvis» ble anvendte i saker som omhandlet vold. Klemetsrudmodellen ble eksplisitt nevnt i en fokusgruppe, mens andre beskrev rutiner som hadde mange av de samme elementene, som å snakke med barn og foreldre adskilt osv. Beskrivelser av disse fremgangsmåtene fikk en svært sentral plass i samtlige fokusgrupper.

Gruppene skisserte undersøkelsesplaner med følgende elementer:

- 1) På kort sikt: I løpet av de første par dagene innhente informasjon for å avdekke den umiddelbare risikoen for barnet (inkludert beskrivelser av hva man ville undersøke og hvordan man ville gå frem). Dersom alvorlig risiko ble bekreftet - utarbeide en beredskapsplan for mulige handlingsalternativer (inkluder hvem man ville samarbeide med av eksterne instanser som Bufetat, politi, barnehage og arbeidsfordeling internt på kontoret).
- 2) På lang sikt: bred kartlegging av barnet og familien sin situasjon med tanke på behov for tiltak fra barnevernet.

Vurdering av risiko og innhenting av informasjon

At kasuset ble vurdert som «en voldssak» (en sak med høy risiko) hadde således avgjørende betydning for hvordan fokusgruppene planla undersøkelsen fordi det utløste prosedyrer for god praksis. Det var imidlertid stor variasjon på tvers av gruppene med hensyn til hvor mye diskusjonen dreide seg om hvordan barnets og familiens situasjon kunne forstås (vurderinger) eller hvordan man ville gå fram for å undersøke (detaljert plan for undersøkelsen).

Det var også variasjon med hensyn til hvor alvorlig fokusgruppene vurderte innholdet i meldingen. I en av fokusgruppene ble kasuset sammenlignet med en lignende sak der volden hadde blitt anmeldt til politiet. I denne fokusgruppen var det mye diskusjon rundt koordinering av undersøkelsesarbeidet opp mot politiet og barnehusets innsats. En annen fokusgruppe diskuterte hvorvidt det overhodet

var grunnlag for å åpne undersøkelse på bakgrunn av informasjonen som fremkom – dvs. hvorvidt det var behov for å snakke med melder («å avklare meldingen») før saken gikk videre til undersøkelse. I sistnevnte fokusgruppe var ikke anmeldelse til politiet tema for diskusjon overhodet.

I diskusjonene rundt terskler for akutt plassering fremholdt flere fokusgrupper at vurderingene ville avhenge av hvorvidt volden ble bekreftet og hvorvidt det ble ansett som trygt for barnet å reise hjem etter å ha fortalt. Et sentralt tema i sikkerhetsvurderingen var også mors motivasjon og innstilling til samarbeid med barnevernstjenesten, innrømmelse av forholdene og villighet til endring av oppdragerpraksisene.

Det var også noe variasjon i gruppene når det gjaldt hvem de ville ha innhentet informasjon fra på kort og lang sikt. På kort sikt ville samtlige fokusgrupper innhente informasjon fra barnehagen, barnet selv og mor. For å få mer informasjon om hva barnet hadde opplevd, var deltakerne opptatt av å etablere en trygg ramme for samtalen med barnet. De delte erfaringer fra andre saker der de hadde samarbeidet med barnehagepersonalet for å få dette til. Noen hadde hatt barnehagepersonalet med i samtalen, andre hadde instruert barnehagepersonalet til å samtale med barnet for å få mer utdypende informasjon om situasjonen hjemme. For på lengre sikt å få kartlagt barnets situasjon og behov ble følgende andre instanser nevnt: fastlege, helsestasjon, politi samt samtale med søsken og nettverk.

14.3.2 Når familien var fra Eritrea – hvilke tema fremkom?

I samtlige fokusgrupper som diskuterte Eritrea vignetten ble familiens bakgrunn diskutert, men viet relativt lite tid og oppmerksomhet. Vi fant at familiens bakgrunn da omhandlet følgende tre tema:

- Kulturforskjeller i familieliv og oppdragelse
- Ny i Norge
- Språk og bruk av tolk

Rekkefølgen på temaene reflekterer hvor mye diskusjon temaene utløste i fokusgruppene; temaet kulturforskjeller utløste mest diskusjon, mens ny i Norge og språk/bruk av tolk fikk minst oppmerksomhet. En fokusgruppe skilte seg ut ved at familiens bakgrunn kun ble nevnt en gang, og ved at en deltaker påpekte at det var viktig å bestille tolk til samtaler. Diskusjonene i sistnevnte fokusgruppe hadde tilnærmet utelukkende fokus på metoder for å avdekke alvoret i barnets situasjon og strategier for å ivareta sikkerheten til barnet (eksempelvis gjennom akutt plassering). I de tre resterende fokusgruppene var alle tre tema representert, men i noe varierende grad. Samtlige grupper diskuterte familiens flyktningbakgrunn i sammenheng med andre forhold av betydning (som familiens økonomi, nettverk, mors tristhet og omsorgsbelastning, ressurser, samt barnets alder og fungering) og fremgangsmåter i undersøkelsen generelt/ saker som omhandler vold spesielt. Et generelt inntrykk var således at bekymringene knyttet til vold, at saken ble definert som «en

voldssak», preget diskusjonene i vesentlig større grad enn at den var definert som en «innvandrersak».

Kulturforskjeller i oppdragelse

Temaet som fikk mest oppmerksomhet, og da særlig to av fokusgruppene, var hvorvidt kulturforskjeller kunne forklare volden som ble utøvd mot barnet. Her er eksempler på hvordan deltakerne snakket om dette:

Kontaktperson 1: «Hvilke skikker har de i Eritrea? Hvilke skikker er det dem drar med seg? Hvordan er det dem avstraffer ungene sine? Hva er det som er vanlig der? Er det vanlig at de slår dem eller ikke? Det må jo vi inn og fortelle denne mora at i Norge er ikke det lov å gjøre det.»

Kontaktperson 2: «Finne ut hva slags hjelp mor trenger.»

Kontaktperson 3: «Andre måter å oppdra barn på? Det står at hun er sliten og trist, det er i alle fall en av de motivasjonene.»

Kontaktperson 1: «Er det mor som slår eller er det søsknene som slår, det vet vi jo ikke»

Et annet eksempel:

Kontaktperson 1: «Ja, en kan jo fort tenke at her er det en mamma som ikke helt har noen andre måter å gjøre det på, enn å stenge han inne da.»

Kontaktperson 2: «Ja, og hvor ofte er han "slem" da? Og hva er det å være slem? Så kan det jo være at man har ulike holdninger til hva som er greit, sant, men her i Norge så er det jo ikke greit å slå, så da.. sant?»

Kontaktperson 1: «Nei, det kan jo hende at hun tenkte det var greit.»

Kontaktperson 2: «Ja, nemlig. Så det kan jo hende at det er en mamma som godt kan ta imot veiledning og som godt kan forstå hvorfor det er skadelig å slå barna sine. At man kan komme et sted på veien, sant?»

Kontaktperson 3: «Mmm... ja også vet vi jo ikke om det er mor... det står at han ble slått av mamma ja. Han har jo en storebror, du vet den rollen som storebrødre gjerne har i familier, de er jo 17 og 19 år.»

Kontaktperson 1: «Men, jeg tenker litt som deg J, dette kan jo være en dame som kan profitere på veiledning. Fordi det står jo ressurssterk og omsorgsfull. Så det må man jo anta da.»

Sitatene reflekterer flere mønstre på tvers av fokusgruppene. For det første, volden kunne forstås i lys av familiens kulturelle bakgrunn, at foreldre i Eritrea (og også søsken) oftere disiplinerer barna fysisk. Det er her interessant å merke seg at spørsmålet om hvorvidt det var søsknene som utøvde vold kun ble stilt i gruppene som diskuterte Eritrea vignetten. Temaet var fraværende i Fredrikstad

vignetten. For det andre, en slik kulturell fortolkningsramme ga forhåpninger om at endring var mulig - mor handlet mot bedre vitende og informasjon om reglene i Norge og/eller hvor skadelig vold er for barns utvikling kunne derfor være et effektivt tiltak. For det tredje, risikonivået ble ikke vurdert utelukkende ut fra hva barnet var utsatt for, men også ut fra hvorvidt mor «godt kunne ta imot veiledning». At bekymringsmeldingen beskrev mors ressurser syntes å understøtte sistnevnte.

I en fokusgruppe diskuterte deltakerne mer overordnet hvorvidt kultur kunne fungere som «en unnskyldning» i beslutningsprosesser som omhandler vold, dvs. at terskelen (i effekt) kunne være høyere for å gripe inn i familier med innvandrerbakgrunn i saker som omhandlet vold:

Kontaktperson 1: *«Men, ville vi ha håndtert denne saken annerledes om det var en norsk familie?»*

Kontaktperson 2: *«Ja, det tror jeg vi ville ha reagert mye hardere. Faktisk.»*

Flere kontaktpersoner: *«Mmm...»*

Kontaktperson 2: *«Ja, vi ville latt disse utenlandske få litt mer tid til å lære at det ikke er lov til å slå barn i Norge. Enn vi ville gjort om de var norske. Det tror jeg.»*

Kontaktperson 1: *«Hva er det som gjør at vi ikke ville veiledet en norsk mor på dette da? Finne ut hva som ligger bak når en norsk mor slår?»*

Kontaktperson 2: *«Vi ville gjort det og, men her forsøker vi å finne en unnskyldning for hvorfor mor har gjort det, fordi hun er utenlandsk. Den unnskyldningen hadde vi ikke hatt i Norge. Vi ville ha spurt hvorfor har du gjort det, men ikke.. I alle fall jeg ville ha reagert litt forskjellig.»*

Kontaktperson 1: *«Du legger inn litt sånn kultur...(avbrutt)»*

Kontaktperson 2: *«Ja, faktisk så tror jeg at jeg ville ha tenkt at denne utenlandske mora ikke har lært de norske skikkene. Så hun avstraffer på den måten etter der ho kommer fra. Mmmm... Så jeg ville nok ha sett litt lettere på det om jeg fikk vite at det var hun som hadde gjort det enn om jeg hadde fått vite at det var ei norsk som hadde...»*

Diskusjonen i denne fokusgruppen ligner diskusjoner i fokusgruppe A som ble referert til i diskusjon av funnene i Journalstudien. Spørsmålet er hvorvidt det er forskjellige terskler for inngripen når man sammenligner grupper og hvorvidt slike eventuelle forskjeller er rettfærdige. Våre analyser tyder ikke på at fokusgruppene som diskuterte Eritrea vignetten hadde en mer avventende holdning til å gripe inn med kontrolltiltak, sammenlignet med Fredrikstad vignetten. Utvalget i denne undersøkelsen er for lite til å kunne generalisere, men det er et interessant funn som kan være viktig å utforske videre. Kulturelle forklaringer rundt vold mot barn og hvordan disse gis betydning, kommer vi tilbake til under overskriften «beslutningsfasen».

Ny i Norge

Familiens korte botid i Norge var både et eksplisitt og implisitt tema i to av fokusgruppene. Sitatene presentert over (under temaet kulturforskjeller) viste at mors kjennskap til norske regler var tema i fokusgruppene. Dette ble ikke eksplisitt koblet til familiens korte botid i Norge, men det er rimelig å anta at kontaktpersonene ville snakket annerledes om dette dersom familien hadde bodd i Norge 10 år. Vi fant at en slik forståelse av familien som ny i Norge også fremkom i diskusjoner rundt fremgangsmåter; det å åpne undersøkelse ga samtidig en mulighet for å informere mor om at det ikke er lov å slå barn i Norge:

Kontaktperson 1: *«Er det enighet om at vi åpner en undersøkelse? Er det, det vi er blitt enige om?»*

Kontaktperson 2: *«Vi hadde nok kommet til å gjort det. Vi hadde gått inn i det bare fordi vi ville ha orientert denne mora om at [å slå barn] har de ikke lov til å gjøre i Norge, og sett om det ville hjelpe for denne gutten. Da ville du samtidig også avsløre om det var mer.»*

I en fokusgruppe påpekte en deltaker at det å være ny i Norge og alenemor nok var en krevende situasjon, og at mor kunne trenge hjelp til en rekke ting: *«Jeg tenker på hvordan hun har det som er alene med de fire ungene. De har bodd her i ett år, og her må det være mye som mor trenger hjelp til.»*

At familien var ny i Norge kunne også innebære manglende kunnskap om barnevernets rolle, noe en fokusgruppe påpekte det var viktig å ha forståelse for i undersøkelsesarbeidet:

Kontaktperson 1: *«Gutten er fem år gammel, og familien har vært her i ett år»*

Kontaktperson 2: *«Han kan ikke så mye norsk heller han da.»*

Kontaktperson 1: *«Jeg tenker på med språket og forståelsen av hvem vi er. Hvem er barnevernet? Forstår han hvem vi er hvis to fremmede damer plutselig dukker opp i barnehagen? Vi må ha litt forståelse for det.»*

Sitatet tydeliggjør at temaene ny i Norge og språk/ bruk av tolk ofte ble snakket om samtidig. Sitatet er således relevant for neste tema.

Språk og bruk av tolk

Samtlige fokusgrupper var opptatt av at det kunne oppstå språklige utfordringer i kommunikasjonen med familien. I to av gruppene ble det uttalt at de ville bestilt tolk til samtale med mor. I sitatet over reflekterte en kontaktperson rundt barnets språkforståelse med tanke på at familien kun hadde vært i Norge ett år. Ingen av deltakerne i fokusgruppene diskuterte hvorvidt det kunne være behov for tolk i samtale med barnet eller hvorvidt barnehagepersonalet hadde forstått gutten rett, med tanke på guttens norskspråklige kompetanse.

I en fokusgruppe sa en deltaker følgende om utfordringer ved bruk av tolk:

«[Det er] vanskelig og krevende å sitte å forklare til en tolk som forstår dårlig norsk i utgangspunktet. Også når en da skal forklare sånne vanskelige begrep og paragrafer og gjerne prøve å gjøre det så enkelt som mulig, også har de ikke forståelse nok til å oversette det riktig, også har ikke de det begrepet gjerne, sant. Men i alle fall her blir det veldig viktig å ha en tolk til stede. Det blir veldig viktig.»

Et mønster på tvers av fokusgruppene var således at språklige utfordringer ble påpekt, men at diskusjonene i liten grad berørte hvilke konsekvenser familiens korte botid og språklige utfordringer kunne få for fremgangsmåtene i undersøkelsen.

14.4 Beslutningsfasen: konklusjon og valg av tiltak

Etter at fokusgruppene hadde diskutert hvordan de ville gått fram i arbeidet med meldingen, fikk de presentert en kort undersøkelsesrapport. Deltakerne ble så bedt om å a) kort konkludere undersøkelsen og fatte en beslutning med tanke på hvilke tiltak som ville være aktuelle og b) begrunne valga av tiltak og beskrive hvordan de tenkte at disse tiltakene kunne hjelpe barnet.

Del 2. xx2xx Følgende informasjon har kommet fram gjennom undersøkelsen:

Mor forteller om en svært tøff periode etter at hun mistet sin mann for ca. 2,5 år siden. Hun valgte å sende de to eldste barna til sine besteforeldre på Vestlandet, fordi hun opplevde at de taklet sorgen etter faren med å begynne å vanke i et dårlig miljø, hun hadde ikke selv krefter til håndtere dette. I tiden etterpå slet hun med å klare å forsørge seg selv og de to yngste. Hun var mye trist, og bekymret for barna. Hun bestemte seg for å flytte vestover for å være nærmere sine to sønner og sine foreldre. Etter 6 måneder lyktes hun med å få jobb som resepsjonist og flyttet. Besteforeldrene hadde nå skrantne helse og valgte å flytte inn i en eldrebolig et par timer unna. Legen opplever mor som deprimert, og foreskrev antidepressiva kort tid etter at hun flyttet hit. Mor uttrykker at medisinen har gitt god hjelp, selv om hun også nå har tunge dager. Mor sier at hun ikke hadde klart dette uten å ha jobben og gode kollega å gå til. Det har vært utfordrende for familien å flytte sammen igjen, de to eldste er blitt selvstendige og er blitt vant til å styre det meste selv. Mor og de to eldste forteller om en del konflikter og diskusjoner dem imellom.

Gutten på 5 forteller i barnesamtaler at både mor og den eldste broren slår ham og søsteren med flat hånd, eller stenger dem inne på rommet om de oppfører seg dårlig. Gutten virker troverdig i sine fortellinger. Den medisinske undersøkelsen finner ingen synlige tegn på at gutten er blitt utsatt for vold. Jenta på 8 år vil ikke snakke med barneverntjenesten på tross av flere forsøk. Skolen har ingen spesielle bekymringer, og beskriver jenta som stille og snill. I opplysningene fra helsesøster, står de at helsesøster ved guttens 4 års kontroll reagerte på et blåmerke på guttens kinn, som hun opplevde at mor ga en lite troverdig forklaring på. Mor fremstår svært opprørt og vantro når barneverntjenesten konfronterer henne med hva sønnen har fortalt, og benekter all form for fysisk avstraffelse både fra seg selv og den eldste sønnen. Mor forklarer guttens fortellinger med livlig fantasi og mange vanskelige opplevelser de siste årene. Eldste sønn benekter bruk av slike straffemetoder og uttrykker at han kjenner godt til forbudet mot å slå barn. Han legger ikke skjul på at de gjerne skulle fortsatt å bo i egen leilighet slik de gjorde i Besteforeldrenes hus frem til mor flyttet til etter. Mor har vært samarbeidsvillig i møte med barnevernet, men virket redd og på vakt. Hun sier at hun vil ta i mot hjelp, om barnevernet mener hun har behov for det.

Eritrea vignetten, del 2

Følgende informasjon har kommet fram gjennom undersøkelsen:

Mor forteller om en svært tøff periode etter at hun mistet sin mann for ca. 2,5 år siden. Hun valgte å sende de to eldste barna på flukt fordi hun fryktet at de også var i fare. I tiden etterpå slet hun med å klare å forsørge seg selv og de to yngste. Hun var mye trist, og bekymret for barna. Hun bestemte seg for å forsøke å komme seg til Norge for å oppsøke sine to sønner. Etter 6 måneder lyktes hun med å få innvilget familiegjenforening. Legen opplever mor som deprimert og foreskrev antidepressiva kort tid etter ankomst til Norge. Mor uttrykker at medisinen har gitt god hjelp, selv om hun også nå har tunge dager. Mor deltar i språkopplæring, og jobber to dager i uken i en kommunal kantine, der hun trives godt. Mor snakker en del Norsk. Det har vært utfordrende for familien å flytte sammen igjen, de to eldste er blitt selvstendige og vant til å styre det meste selv. Mor og de to eldste forteller om en del konflikter og diskusjoner dem imellom.

Gutten på 5 forteller i barnesamtaler at både mor og den eldste broren slår ham og søsteren med flat hånd, eller stenger dem inne på rommet om de oppfører seg dårlig. Gutten virker troverdig i sine fortellinger. Den medisinske undersøkelsen finner ingen synlige tegn på at gutten er blitt utsatt for vold. Jenta på 8 år vil ikke snakke med barneverntjenesten på tross av flere forsøk. Skolen har ingen spesielle bekymringer, og beskriver jenta som stille og snill. I opplysningene fra helsesøster, står de at helsesøster ved guttens 4 års kontroll reagerte på et blåmerke på guttens kinn, som hun opplevde at mor ga en lite troverdig forklaring på. Mor fremstår svært opprørt og vantro når barneverntjenesten konfronterer henne med hva sønnen har fortalt, og benekter all form for fysisk avstraffelse både fra seg selv og den eldste sønnen. Mor forklarer guttens fortellinger med livlig fantasi og mange vanskelige opplevelser de siste årene. Eldste sønn benekter bruk av slike straffemetoder og uttrykker at han kjenner godt til forbudet mot å slå barn. Han legger ikke skjul på at de gjerne skulle fortsatt å bo i egen leilighet slik de gjorde frem til mor kom til Norge. Mor har vært samarbeidsvillig i møte med barnevernet, men virket redd og på vakt. Hun sier at hun vil ta i mot hjelp, om barnevernet mener hun har behov for det.

14.4.1 Tema på tvers av fokusgruppene

Samtlige fokusgrupper diskuterte hvordan familiens situasjon kunne forstås og vurderes samt hvilke tiltak som ville være hensiktsmessige. Diskusjonene skilte seg således fra diskusjonene rundt vignett del 1, der gruppene i større grad hadde fokus på egnede metoder (for å avdekke risiko og ivareta barnets sikkerhet).

Høy sannsynlighet for vold

På tvers av fokusgruppene var deltakerne enige om at informasjonen som fremkom pekte i retning av at gutten ble utsatt for vold hjemme (basert på guttens fortelling og helsestasjonens

observasjoner). Flere påpekte at det var bekymringsfullt at søsteren ikke ville snakke med barnevernet, og at skolens informasjon om at hun er «stille og snill» kunne være uttrykk for at hun ikke var trygg nok til å fortelle. Diskusjonene rundt vurderingene av tiltak beveget seg i spenningsfeltet mellom hjelpetiltak og kontrolltiltak. Hvordan hjelpe familien og samtidig sikre barnet? En av fokusgruppene konkluderte med plassering av barnet, mens de resterende hadde en mer for-og-imot tilnærming.

Kontrolltiltak versus hjelpetiltak

Et omdreiningspunkt i disse diskusjonene var mors innstilling og motivasjon til endring og samarbeid. Flere fremholdt at det var utfordrende, og nesten umulig, å jobbe mot endring når foreldre ikke innrømmer volden: «*Er det mulig med hjelpetiltak? Det som taler mot er jo benktingen.*», et annet eksempel: «*Hun samtykker jo til hjelp, men samtidig benekter hun volden, sant? Og jeg tenker jo at det er utrolig viktig å bevege mor fra den benektelsen, for ellers så vil det ble vanskelig å stoppe volden.*»

En fokusgruppe skilte seg noe ut da de hadde en annen tilnærming, som deltakerne selv koblet til at kontoret hadde fått opplæring i en spesifikk metode (Signs of safety):

«Det er jo dette med å gå inn en diskusjon på har du slått? Hvem har slått? Hvem har ikke slått.. altså man kommer ikke videre og det kommer ingenting ut av det. Så målet må heller være.. slik som vi har blitt enige om da at.. okay det har kommet bekymringsmeldinger på at barnet har blitt slått, barnet har selv fortalt at det har blitt slått, hva skal til for at vi ikke opplever å få denne type meldinger igjen og vi kan sikre at barnet ikke blir slått på nytt. Kan vi bli enige om at barn ikke skal bli slått? Ja, sant? Det sier de fleste foreldrene ja til. Også jobber vi med hvordan skal vi få det videre til fremover da.»

Fokusgruppene trakk fram en rekke forhold som kunne forklare familien sin situasjon og volden barnet ble utsatt for. Faktorer som ble trukket fram var først og fremst knyttet til forhold ved mors omsorgsevne (psykiske helse herunder traumatiske erfaringer, depresjon) samt familie- og miljøfaktorer (konflikter i familien, nettverk, familiens historie). Også barnas helse og utvikling var tema (traumer, sorg og tap, adhd). En fokusgruppedeltaker oppsummerte det på følgende måte:

«Det er så mange faktorer, å jobbe med. Det er både dødsfall og flytting og depresjon og lite nettverk. Ikke sant? Når de endelig kommer seg til byen så flytter disse besteforeldrene to timer unna. Også er det familie konflikter, disse to eldste som har bodd for seg selv og klart seg, og nå skal de være en familie igjen. Så det var mye. Mange risikofaktorer.»

Når det gjaldt valg av tiltak nevnte samtlige fokusgrupper foreldreveiledning, psykisk helsehjelp til mor, sikkerhetsarbeid rundt barnet og konfliktreducerende tiltak (som eksempelvis veiledning, å bistå familien i at eldre søsken kunne få egen bolig). Andre tiltak som ble sporadisk nevnt var

ansvarsgruppemøter, terapi, tilsyn, samarbeid med NAV, praktisk hjelp, nettverksarbeid, midlertidig plassering, besøkshjem og støttekontakt.

14.4.2 Når familien var fra Eritrea – hvilke tema fremkom i beslutningsfasen?

Familiens eritreiske bakgrunn fikk større plass i diskusjonene når beslutningsfasen var tema, sammenlignet med undersøkelsesfasen. Tre tema var sentrale:

1. Kulturelle forskjeller i oppdragelse og familieliv
2. Belastende erfaringer før bosetting i Norge
3. Ny i Norge

Tema 1 og 3 er de samme som fremkom i undersøkelsesfasen. Språk og bruk av tolk fremkom ikke som et sentralt tema i beslutningsfasen, da temaet kun ble nevnt i en fokusgruppe. Vi har derfor valgt å inkludere språk og bruk av tolk som undertema til hovedtema 3 (ny i Norge). Tema 2 var fraværende i undersøkelsesfasen, som kan henge sammen med informasjonen som fremkom i vignetten om familiens bakgrunn og situasjon.

Kulturforskjeller i oppdragelse

Kulturforskjeller var temaet som utløste mest diskusjon, som det også gjorde i undersøkelsesfasen. Diskusjonene kretset rundt kjønnsroller og oppdragelsesnormer i familien.

Konfliktene mellom mor og de eldste sønnene var, som tidligere påpekt, tema for diskusjon i alle syv fokusgrupper. I samtlige fokusgruppene ble konfliktene også forstått i lys av at de eldste brødrene hadde bodd alene en periode, blitt selvstendige og nå hadde behov for å løsrive seg. Det var bred enighet i fokusgruppene om at det var skadelig for de yngste barna å leve i en slik konflikt, blant annet fordi det kunne være en risikofaktor for stress (og påfølgende vold). Det var derfor barnevernets anliggende å adressere det, gjennom for eksempel veiledning. I fokusgruppene med Eritrea vignetten ble kulturforskjeller introdusert som en tilleggs forklaring – at det i andre kulturer kan være vanlig at eldre sønner har/tar rollen som familiens overhode når far er fraværende. Et tiltak som imidlertid ble nevnt i samtlige fokusgrupper (uavhengig av vignettkategori) var å bistå familien til at brødrene kunne flytte i egen bolig. Følgende sitat illustrerer dette:

Kontaktperson 1: *«Ideelt sett så tenker jeg at det ville være lurt å dele familien litt fremover. Å hjelpe de eldste ut, og inn i sitt eget liv, og så hjelpe mor og de to yngste»*

Kontaktperson 2: *«Kanskje [brødrene] ikke vil det»*

Kontaktperson 1: *«Nei, det kan godt hende. Men samtidig så beskriver kasuset en litt sånn tydelig konflikt her da. Med familiegjenforening og at de har slitt»*

Kontaktperson 3: *«Det er jo to eldre sønner hun har. De har jo kanskje mye makt over damene i den familien der. Det er dem som bestemmer mye der»*

Kontaktperson 1: *«Ja, det er det de har»*

Kontaktperson 3: *«Og jeg vil jo tro at den eldste av disse to guttene, da hvis ikke han har en onkel her eller et eller annet som er overhodet i familien, det er jo deres [kultur]... Nei det står ikke noe om det men...»*

Det siste utsagnet er verdt å dvele litt med. Her reflekterer fokusgruppedeltakeren rundt hvorvidt sønnene er overhodet i familien, men påpeker deretter at det faktisk ikke står skrevet noe om dette i vignetten. Sitatet reflekterer et mønster i datamaterialet der fokusgruppene la til grunn at familien kunne ha andre kjønnsroller enn man har i Norge, men ikke utforsket hvorvidt dette faktisk er tilfelle i Eritrea eller hvordan de kunne undersøke dette videre. Fokusgruppedeltakerne synes således å legge til grunn noen tatt for gitte antakelser om hvilke typer kulturforskjeller møter hos familier med innvandrerbakgrunn – for eksempel et patriarkalsk kjønnsrollemønster i familien.

Et lignende kulturelt antakelsesmønster fant vi når det gjaldt spørsmålet om oppdragervold. Som i undersøkelsesfasen diskuterte fokusgruppene hvorvidt barnet ble utsatt for oppdragervold. En fokusgruppe diskuterte hva oppdragervold egentlig er og hvordan foreldre legitimerer slik atferd:

Kontaktperson 1: *«Blåmerker er vel litt mer enn oppdragervold, er det ikke det?»*

Kontaktperson 2: *«Nei, det er jo snakk om ledninger.. og alt mulig der. I oppdragervold»*

Kontaktperson 1: *«Veldig mange sier jo at: "Det blir jo ikke merke, da er det jo ikke å slå". Oppdragervold er jo veldig mye. Også er unnskyldningen: "Ja, men vi har ikke noe ord for å irettesette, så barna bruker slå. Men egentlig så sier vi bare nei."»*

Diskusjonene dreiet også rundt hva som kan være gode tiltak når fysisk disiplinering var en del av oppdragelsen, inkludert dilemma knyttet til eventuell anmeldelse til politiet:

Kontaktperson 1: *«Ja, det er noe med det at når meldingen er sånn, og den kulturelle bakgrunnen og historikken er sånn at vi tenker at det gjerne er oppdragervold som er den strategien de har levd med - eller det de på en måte har levd med i generasjoner for å prøve å få den oppvoksende slekt til å skjønne forskjellen på rett og galt. Altså, det er noe med hvor tungt vi går inn i forhold til å anmelde noe sånt. Sånn som denne gutten på 19 år som skal starte en ny tilværelse i ett nytt land. Også skal han.... Så kanskje man hadde falt ned [å anmelde] etter en stund, hvis man ser at det ikke blir noen endring og [volden] bare vedvarer til tross for at mor får tilegne seg ny kunnskap og teori om hvordan vold kan skade barnet»*

Kontaktperson 2: *«Jeg tenker at det hadde ikke vært annerledes for meg om hun var norsk. Jeg hadde hatt det samme dilemmaet med [å anmelde]. Da er det ikke oppdragervold, sant? På en måte, altså det er ikke tillært fra en kultur»*

Kontaktperson 1: «Men det er kanskje det du har vokst opp med selv?»

Kontaktperson 2: «Jo, det kan det jo være. Men ikke sånn kulturelt»

Kontaktperson 1: «Nei..»

Kontaktperson 2: «Men jeg hadde hatt det samme problemet hvis hun var norsk. Og det føler jeg er knyttet til at vi har fått beskjed i barnevernstjenesten fra barnehuset om at alt skal politianmeldes, all vold. Og på den andre enden så sitter rettsapparatet og henlegger nesten alle disse sakene, så det er helt sånn mismatch. Ja, og hva er barnets beste perspektivet, og hva er det ikke? Det er en veldig vanskelig avveining»

Diskusjonen aktualiserer flere problemstillinger. For det første at det i norsk kontekst er motsetningsfylt å operere med et begrep som «oppdragervold». All vold mot barn er straffbart, og loven skiller ikke mellom disiplinerende og ikke-disiplinerende fysisk avstraffing av barn. Barnevernet må derfor alltid vurdere plikten til å anmelde forholdet til politiet. Anmeldelse kan imidlertid få store konsekvenser for enkeltpersoner, eksempelvis for 19-åringen som er i starten av å bygge et liv i Norge. For det andre er sannsynligheten for at politiet henlegger saken høy, og barnevernet står da i en situasjon der tilliten og relasjonen til familien er brutt og forutsetningene for å bistå barnet er dårlige. Vurderingss spørsmålet blir da hva som samlet sett vil være til det beste for barnet på sikt. For det tredje aktualiserer fokusgruppediskusjonen at det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt vold er «kulturelt betinget» – kan det innbefatte familier uten innvandrerbakgrunn som utøver vold gjennom generasjoner? Fokusgruppen lander ned på at det ikke er «kultur» når vold utøves i majoritetsfamilier. Dette er et eksempel på hvordan kulturelle forklaringsmodeller gjøres relevante i møte med den etniske minoritetens praksiser, og praksiser i majoritetsbefolkningen som avviker fra den sosiale normen individualiseres.

Kulturelle forklaringer ble imidlertid kontinuerlig diskutert opp mot andre og mer individorienterte fortolkninger i fokusgruppene. Her er et eksempel på at en fokusgruppe diskuterte hvorvidt barnets atferd kunne ha betydning:

«Men det er jo interessant å finne mer ut om i hvilke sammenhenger han blir slått da, er det i... er gutten utfordrende med atferden sin.. er han høyt og lavt... her han AD/HD? Altså for den del, er det slike ting som gjør at det eskalerer her eller hva er det som gjør at... Eller er mor helt frynsete og liksom slår for et godt ord liksom? Men igjen det der.. det er jo noe med kultur da.»

Belastende erfaringer før bosetting i Norge

Familiens erfaringer før ankomst til Norge var et neste sentralt tema i fokusgruppene diskusjoner.

Vignetten beskrev som kjent at mor hadde hatt en tøff periode etter fars død, hadde valgt å sende de eldste sønnene på flukt av frykt for deres sikkerhet, og at fattigdom og bekymringer for barna hadde

motivert henne til å søke familiegenesforening. Diskusjonene handlet om familiens traumatiske erfaringer fra flukten og hvorvidt mor og barn kunne ha behov for terapi; mors depresjon og psykiske helse mer generelt; eldste søskens traumatiske erfaringer som enslige mindreårige flyktninger og konsekvensene av dette for familiens nåværende fungering;

I en fokusgruppe var belastende erfaringer før bosetting gjenstand for bred diskusjon. I to andre var temaet nevnt. Følgende er et eksempel på hvordan temaet ble nevnt i en fokusgruppe:

Kontaktperson 1: *«Hun er jo psykisk syk hun da.»*

Kontaktperson 2: *«Ja, det er sikkert mye. Hun kommer jo fra et krigsherjet land, og hun har jo sikkert mye som hun burde ha fått hjelp til å bearbeide da.»*

I fokusgruppen som diskuterte disse aspektene mer utførlig ble undertemaene også koblet til hverandre. I en fokusgruppe foreslo en deltaker at sinnemestringskurs til mor kunne være et egnet tiltak. Det utløste følgende diskusjon rundt hva som kunne være en fruktbar forståelsesramme og nyttige tiltak:

Kontaktperson 1: *«Det er jo ikke sikkert hun er aggressiv, det er ikke sikkert det er sinne, kanskje det er mer en frustrasjon. Hun trenger i alle fall nye strategier.»*

Kontaktperson 2: *«Og sliten... og en kan se for seg at et utvidet nettverk noe mer avlastning [kunne vært nyttig].»*

Kontaktperson 3: *«Ja, også er hun jo i... altså, det er et halvt år siden hun mistet mannen sin. Det er ikke lenge det i forhold til å være i sorg eller savne han i alle fall. Kanskje sorgen da, men savnet.»*

Kontaktperson 4: *«Ja, også kombinere det med store konflikter med de eldste barna.»*

Kontaktperson 1: *«Kanskje hun trenger terapi? Til seg selv? [...]»*

Kontaktperson 2: *«Ja, og jeg tenker at det å ha sendt fra seg barna sine til noe som hun ikke aner hva er, til ett fremmed land. Da var de 15 og 17 år eller noe sånt [når de reiste]. Hva var det som sto der? "Hun fryktet at det var fare». Så det må jo ha vært.. det sto jo ikke hvordan mannen døde, men det må jo være noe politisk eller?»*

Kontaktperson 4: *«Han døde nok ikke i en bilulykke antageligvis.»*

Kontaktperson 3: *«Nei, sant? Mye usikkerhet og engstelse. Hun trenger sikkert hjelp til å bearbeide.»*

Kontaktperson 1: *«Jeg hadde kanskje forsøkt den gaten først. Litt sånn omfattende tiltak i forhold til mor, avlastning og kanskje psykologhjelp og prøve og få disse guttene ut, som er da voksne. Det man kan jobbe med er mor og barn. Også kanskje de også skulle fått noe hjelp? De guttene har jo også vært på flukt. Som barn.»*

Kontaktperson 4: *«Ja det tenker jeg også.»*

Kontaktperson 5: «Og kommet til et fremmed land. Som enslige mindreårige da når de kom. [...]»

Kontaktperson 4: «Ja, da var de jo.. 15 og 17 når de kom for to og et halvt år siden.»

Kontaktperson 3: «Ja, også har hun flyktet alene med de to yngste, da var dem fire og syv år.»

Kontaktperson 2: «Det har vært masse tøffe belastinger for henne.»

Mors psykiske helse var tema i samtlige fokusgrupper, uavhengig av familiens bakgrunn, og da som mulig forklaring på volden barnet var utsatt for. Flere foreslo å bistå mor til å få nødvendig helsehjelp, gjennom eksempelvis å etablere ansvarsgruppemøter med de ulike tjenestene som er i kontakt med familien. Det var også bred konsensus om at foreldreveiledning ville være et egnet tiltak for å stoppe volden.

Når det gjaldt diskusjoner rundt veiledning til en mor fra Eritrea diskuterte en fokusgruppe hvilken type veiledning som kunne være egnet med tanke på mors situasjon og mulige kommunikasjonsutfordringer:

Kontaktperson 1: «Men jeg tror ikke vi bare kan prate med denne moren her. Her må man være aktivt inne så hun kan se selv.»

Kontaktperson 2: «Ja, jeg tenker hvor godt norsk snakker du når du har bodd ett år i Norge?»
[...]

Kontaktperson 3: «Ja, ett COS kurs og litt sånn.»

Kontaktperson 2: «Ja... kanskje, men det kan hende hun må [ha] noen mer praktiske...»
(avbrutt)

Kontaktperson 1: «Kanskje hun skal ha Marte Meo, å gå inn og filme»

Diskusjonen aktualiserer spørsmål rundt hvorvidt veiledningstiltakene som tilbys er tilpasset familier med innvandrerbakgrunn sine særskilte behov. Når den verbale dialogen er det primære verktøyet kan språklige barrierer være et hinder. Bruk av praktiske øvelser og video vil være nødvendige tilpasninger, særlig i møte med familier med kort botid i Norge.

Ny i Norge

Familiens korte botid i Norge var det tredje hovedtemaet vi fant i fokusgruppediskusjonene rundt beslutningsfasen. Deltakerne trakk fram hvor krevende det kunne være for en familie å etablere seg i et nytt land, med tanke på jobb, å lære et nytt språk, bygge opp et nytt nettverk og bli kjent med og få tillit til de offentlige hjelpesystemene. Konfliktene i familien, mors tristhet og utmattelse, og

barnas situasjon og fungering sa flere at kunne forstås i lys av at familien hadde kort botid i Norge. En fokusgruppe påpekte at mor i en så utfordrende situasjon viste mange ressurser: *«Og hun har bare vært her et år, hun deltar i språkopplæring og hun jobber to dager i uken. Og ho må jo være oppgående, for å kunne mestere det. I tillegg til to unger.»*

Deltakerne var opptatt av at møtet med barnevernet kunne være krevende fordi mange har fått negativ informasjon om barnevernet. Fokusgruppene diskuterte hvorvidt mors noe avventende holdning til hjelp fra barnevernet kunne forstås i lys av hennes korte botid i Norge – at staten og barnevernets rolle i familielivet kunne være nytt og ukjent for henne:

Kontaktperson 1: *«Men hun [sier at hun] vil ta imot hjelp hvis barnevernet mener hun har behov for det. Så det er ikke sikkert hun ser så mye behov for hjelp selv?»*

Kontaktperson 2: *«Ja, også noen ganger så ser det ut som om det ikke er i deres verden, eller kultur eller? At noen andre utenfra (det offentlige) skal blande seg. Ja, at de har familie og nettverk, og at de har sine egne metoder for å håndtere [utfordringer i familien].»*

Kontaktperson 3: *«Familien som ordner opp?»*

En annen fokusgruppe reflekterte rundt hvorvidt søsteren sin vegring for å snakke med barnevernet kunne forstås i lys av en utbredt frykt for barnevernet blant innvandrere og at barn er redd for konsekvensene av å fortelle om vold:

Kontaktperson 1: *«Det spørres hva som er blitt formidlet til jenta da. For jeg tenker at det å møte barnevernstjenesten ... at de opplever mye frykt i forhold til dette, de som kommer fra afrikanske land der det har vært en del fokus på i det siste; det at i Norge tar man barna fra folk når de kommer. Så det med den jenta som ikke tør å snakke.. hun er jo så gammel at hun kan ha fått det med seg. At mor og storebror kan ha snakket om det.»*

Kontaktperson 2: *«Ja eller at mammaen frykter nettopp det. Ja, for da må du flytte hjemmefra og... ja. Mmm.»*

Kontaktperson 1: *«Mmmm, ja. Også opplever en del barn på den alderen også, at de har en del tema på skolen om vold. Det er forbudt å slå er tema, sant? Så de barnet som vet at det skjer hjemme, de blir jo veldig stille om akkurat det da.»*

Kontaktperson 2: *«Ja, fordi man er jo redd, for hva skjer da? Da kommer mamma i fengsel.»*

Familiens korte botid var også oppgitt som begrunnelse for tiltak. For eksempel kunne praktisk hjelp til familien være en måte å avlaste mor på og bygge tillit. Besøkshjem kunne kompensere for familiens manglende nettverk, gi barna verdifull voksenkontakt og være en mulighet for å ta del i den norske kulturen:

Kontaktperson 1: «Jeg tenker at en type avlastningshjem vil jo og [være bra] hvis de har litt fattig nettverk, ikke sant? Ikke noe slekts nettverk ingenting sånt, så vil jo det der å få noen ekstra omsorgsfulle, gode voksne og lene seg til vil være bra for gutten og, sant?»

Kontaktperson 2: «De får en positiv opplevelse sammen med andre og, sant?»

Kontaktperson 3: «Ja, også kan de få hjelp til å lettere forstå det norske samfunnet og den norske kulturen.»

Kontaktperson 1: «Være en del av en norsk familie.»

Kontaktperson 4: «De skulle hatt en sånn slags fadder familie. Alle skulle fått det. Det er mitt hjertesukk»

Å iverksette besøkshjem, som støtte for barna og avlastning for mor, var også tema i fokusgruppene med Fredrikstad vignetten. På tvers av fokusgruppene ble besøkshjem vurdert som egnet tiltak fordi familien manglet nettverk, mor hadde en belastende hverdag og at barna kunne profitere på positive voksenrelasjoner. I en fokusgruppe ble det påpekt at besøkshjemmet kunne fungere som fosterhjem, dersom mor samtykket til frivillig plassering eller dersom omsorgsovertakelse ble nødvendig. I fokusgruppene med Eritrea vignetten ble i tillegg integreringsaspektet vektlagt som begrunnelse. Sitatet over reflekterer således et underliggende mønster i datamaterialet - at barnevernstiltakene kunne bistå familien i integreringsprosessen.

Det er verdt å merke seg at brukermedvirkning i liten grad var gjenstand for diskusjon i fokusgruppene, eksempelvis hvordan man ville gått fram for å sikre god informasjon til familien om saksprosessen og deres rettigheter, hvordan etablere en dialog der familien fikk delt sine erfaringer og ønsker samt sikret at familiens ønsker ble vektlagt i beslutningsprosessene. Deltakerne var opptatt av å snakke med barnet og mor (samt tidvis søsken) som del av undersøkelsen, men fokus var primært rettet mot avdekking av volden og ikke familiens opplevelser og løsninger.

Oppsummering fokusgrupper B - Vignettstudien

Overordnet tydeliggjør analysene hvordan innvandrerbakgrunn gis betydning i samspill med en rekke andre faktorer, som sakskjennetegn, lokale rutiner, tilgjengelige ressurser og tid, metodikk samt barnevernsarbeidernes erfaringer. Vi kunne ikke finne systematiske forskjeller i barnevernsarbeidernes skjønnsutøvelse når vi sammenlignet tema fra fokusgruppene som diskuterte henholdsvis Eritrea vignetten og Fredrikstad vignetten. Forskjellene var altså større på tvers av fokusgruppene, enn mellom vignettkategoriene. At saken omhandlet vold syntes å ha størst betydning for fokusgruppediskusjonene, da fokus var på fremgangsmåter og hva man «vanligvis gjør» i «voldssaker» samt at mors innstilling til samarbeid ble vektlagt. Fokusgruppedeltakerne ble presentert for to ulike vignettspørsmål knyttet til henholdsvis undersøkelsesfasen og

beslutningsfasen. Fokuset på prosedyrer og handling var særlig fremtredende i meldingsfasen, mens fokusgruppene i beslutningsfasen hadde en mer diskuterende og reflekterende tilnærming, der ulike forståelser og tiltak ble vurdert. Undersøkelser med bekymringer om vold mot barn synes således å ha en særskilt prosedyreorientert dynamikk, der avdekking og endring av familiedynamikken (kontroll) blir primære anliggender mens samarbeid og brukernes preferanser blir mer underliggende (hjelp).

Familiens bakgrunn fra Eritrea var tema for diskusjon i fokusgruppene med denne vignetten, både når det gjaldt hvordan familien og barnets situasjon kunne forstås og særskilte utfordringer som kunne oppstå i undersøkelsesarbeidet. Temaet var særlig fremtredende i beslutningsfasen. På tvers av hele datasettet fant vi fire sentrale tema relatert til familiens bakgrunn. Det første temaet *kulturforskjeller i oppdragelse* omhandlet hvordan kulturspesifikke normer kunne forklare utfordringer i familien. Særlig diskuterte deltakerne hvorvidt barnet ble utsatt for oppdragervold og eventuelt hvilke konsekvenser det kunne ha for fremgangsmåter og valg av tiltak. Analysene tydeliggjorde noen stereotype antakelser om innvandrerfamiliers forskjellighet generelt som ble lagt til grunn for diskusjonene (vold i oppdragelsen og patriarkalske kjønnsnormer). En kulturalisert forståelse av bekymringene om vold mot barnet og familiedynamikken preget således diskusjonene, en forståelsesramme som var helt fraværende i diskusjonene rundt Fredrikstad vignetten.

Det andre temaet *ny i Norge* omhandlet utfordringer familien kunne ha på grunn av kort botid i Norge, som eksempelvis begrenset nettverk, svak økonomi, tilpasning til nytt samfunn, manglende kunnskap om forventninger som stilles til foreldre i Norge, mistillit og frykt for barnevernet, mm. At familien var ny i Norge ble vektlagt i diskusjoner rundt hva som var familien sin situasjon samt begrunnelser for å iverksette ulike tiltak (eksempelvis besøkshjem som integreringstiltak). Det tredje temaet, *språk og bruk av tolk*, omhandlet kommunikasjonsbarrierer som kunne oppstå i dialog med familien. Temaet ble imidlertid viet lite tid og plass, samt at deltakerne i svært liten grad hvordan de ville håndtert språklige utfordringer i undersøkelsesarbeidet. Det fjerde temaet, *belastende erfaringer før bosetting i Norge*, omhandlet familiens erfaringer fra hjemlandet og flukten som kunne ha betydning for familiens situasjon her og nå (tap, krig, splitting av familien osv.) og følgelig valg av tiltak.

Vi vil oppsummere hva de kvalitative og kvantitative analyser samlet sett forteller oss om betydningen av innvandrerbakgrunn i kapittel 16.

15. Hva er vesentlig kompetanse i undersøkelsesarbeidet?

Som beskrevet tidligere er et av temaene i lederintervjuene hva som er vesentlig kompetanse i undersøkelsesarbeidet. I intervjuene med lederne var hovedtema hva som kreves av den enkelte ansatte som skal arbeide med undersøkelsessaker. Lederne framhevet også viktigheten av å se på den samlede kompetanse i tjenesten og på de ansattes evne til å innhente kompetanse fra andre (spisskompetanse).

Lederne beskrev en kompleks pakke av kompetanser som var viktige for arbeidet med undersøkelsessaker. Overordnet handler det om en kombinasjon av relevant utdanning, personlig egnethet, erfaring med oppgavene, samt kunnskap og forståelse for konteksten arbeidet skjer innenfor. Det kontekstuelle dreier seg om jus og forvaltning, men også lokalkunnskap i den forstand at man vet hva man har å spille på av andre tjenester og ressurser som kan komme barna og familiene til gode. De personlige egenskaper framheves oftest.

15.1 Formell kompetanse versus personlig egnethet og erfaring

Mens flere påpekte at det var vesentlig med en sosialfaglig utdanning for å jobbe i barnevernet, var det andre som hadde et mer nyansert syn på dette. Det dreide seg om type utdanning, men vel så mye om betydningen av formell utdanning versus personlig egnethet og erfaring.

«Men erfaringsbakgrunn tenker jeg at er veldig viktig. Selvfølgelig en utdanning i bunn, må være en sosial (...). Jeg tenker at det kan være annen høyskoleutdanning også. Som handler om jobb med barn og familie. Jeg ser at førskolelærere, lærere, politi kan gjøre en vel så god jobb hvis de har videre... altså påbygging eller de har den rette erfaringen videre. Så det handler mye om hvordan vi er som personer, hva slags erfaring vi har gjort oss, hvordan vi er på å reflektere rundt de erfaringene i faget, og tar til oss læring underveis.»

I noen tilfeller beskrives den praktiske erfaringen som mere verdifull end den teoretisk utdanning – eller i hvert fall som noe som bør komplementere hverandre f.eks. ved praksiserfaring før en eventuell masterutdanning:

«Det ser jeg og i hverdagen, at om du går rett fra grunnutdanning til master så er det ikke noen høydare i forhold til om du kommer rett ifra grunnutdanningen. For det er den hverdagen hvor du møter temaene og må kompetanseheve deg i forhold til det som er virkningsfullt. Du må ha noen knagger.»

15.2 Respekt i møte med familier i en vanskelig livssituasjon

Når lederne framhevet personlig egnethet, handlet det både om holdninger og verdier, det som kan betegnes som yrkesetikk, og om en type trygghet i rollen som for de fleste krever erfaring å oppnå. Denne lederen, var en av flere som påpekte at respekt og ydmykhet er spesielt viktig når man skal møte barn og foreldre som opplever mange former for problemer i livet:

«Det å møte med respekt og ydmykhet i forhold til at de fleste som kommer her, er i en veldig vanskelig livssituasjon. Og vi skal samarbeide så langt som vi virkelig bare kan. Og ikke være litt sånn strenge og moralis...[moralistisk] – altså vi vil ikke ha den typen tilnærming til folk som har det vanskelig. Det tenker jeg er én, særlig når det er nye, det er en av mine viktigste oppgaver. Man er ung, men skjønner ofte ikke at det ikke bare er å ta seg litt sammen og sånn.»

En annen leder hadde lignende oppfatning og mente dette dreide seg om «det med menneskesyn.» Undersøkelsen er for de fleste familier det første møtet med barnevernet. De ansatte i barnevernstjenesten forvalter myndighetenes makt på et område (familieliv og barneomsorg) som er sterkt normativt preget. Lederen fra det første sitatet hadde erfart at det lå en stor fare for å være moralistisk og nedverdiggende i en slik posisjon. Hun hadde jobbet i barnevernet i mer enn 25 år og hadde vært leder i de fleste av disse årene. Hun så det som en de viktigste lederoppgavene å følge opp sine medarbeidere, ikke minst de som er nye i barnevernet, når det gjaldt holdninger og forståelse for det komplekse i familienes situasjon. En annen leder var inne på det samme. Hun fremhevet at det holdningsmessige også har en operasjonell side når det kommer til vurderinger og beslutninger:

«Og ikke minst også ha en nøkternhet i hva som er godt nok. Du må kunne klare å se det opp mot alternativene som er for barn, fordi veldig ofte så handler jo barnevernet om å finne den minst dårlige løsningen i de alvorlige barnevernssakene.»

15.3 Dømmekraft, stresstoleranse og trygghet

De nevnte personlige egenskapene handler mye om dømmekraft, skal vi lytte til denne lederen: *Så tenker jeg at det er noen ting som er veldig viktige i barnevernstjenesten i møte med sårbare klienter, og det er jo at det er folk her som besitter en sånn evne til god dømmekraft.* Å stadig møte barn og familier i vanskelige livssituasjoner er også følelsesmessige utfordringer. Barnevernsansatte risikerer stadig å «møte seg selv i døren»:

«Altså, en må være i stand til å regulere egne følelser sånn noenlunde, at en vil alltid møte seg selv litt i døren og få reaksjoner når en innarbeider sin barnevernstjeneste, men det må ikke være en grunnleggende utfordring en har.»

«Å tørre å stå i konflikter» er en del av denne følelsesmessige belastningen. Flere av lederne er inne på at dette ikke bare dreier seg om konflikter med familien, men også i møte med samarbeidspartnere. Det konfliktfylte, utfordrende og usikre blir ikke mindre sett i lys av at arbeidet i undersøkelsene innbefatter å ta beslutninger. Det handler ikke bare om den avsluttende konklusjonen på undersøkelsen, men alle de valg og beslutninger som må gjøres underveis. Det er med andre ord ikke små forventninger i barnevernsarbeiderrollen. Denne lederen var opptatt av at oppgavene krever en stor grad av trygghet og selvstendighet i rollen, noe som de ansatte trenger tid på å opparbeide:

Intervjuer: «Er det sider ved undersøkelsesarbeidet dere får godt til og har god kvalitet på?»

Leder: «Ja, jeg tenker at det vi har fokus på og er gode på: De på undersøkelse, de er ekstremt trygge på seg selv. Og de møter så mye utrygghet. For å si det kort og godt, så får du faktisk ikke jobbe på undersøkelse hos oss hvis du er helt fersk og kommer rett fra skolen. Da må du jobbe med noe annet, når krisen har lagt seg litt, for jeg er nødt til å ha folk som kan loven godt nok og kan ta gode beslutninger. For de tar mange beslutninger alene. Du må være veldig selvstendig. Når du får spørsmål der ute av familier eller skoler eller barnehager, så må du kunne svare ellers blir det utrygt. Vi må være trygge i måten vi formidler egen tjeneste på. Hvis du hele tiden springer hjem og spør så blir det veldig utrygt. Det å kunne ta beslutninger og å være trygg på det, stå trygt i det selv, vite at du er innenfor loven, å vite at du balanserer innenfor der du ... Å vite når du skal utkalle flere ressurser eller hjelp, det må du vite. Du må vite når du skal be om bistand, eller når ledelsen må på.»

Denne lederen nevnte ikke begrepet dømmekraft, men omtalte flere kvaliteter som kan knyttes til det begrepet. Barnevernsarbeideren må ha en grunnleggende forståelse av barnevernloven, må kunne formidle hva barnevernstjenesten mener og står for og ta mange beslutninger på det grunnlaget. Samtidig er en viktig side ved denne dømmekraften også å kunne bedømme når din myndighet og kompetanse ikke er tilstrekkelig og «ledelsen må på».

En av de andre hadde trolig mye av de samme situasjonene og funksjonene i hodet når hun påpekte at «saksbehandlerne har mye lederfunksjoner i jobben sin». Hun trakk fram «møteledelse, nettverksforståelse i forhold til det å finne mulighetene sammen med familien.»

15.4 «Å være litt kontordame» - håndtere dokumentasjonskravene

«Men det meste går jo på det med personlig egnethet, at for å jobbe i førstelinja må du ha talent for både å være litt kontordame, men også ha interesse for og forståelse for hva som er risiko for barn da.»

Arbeidet i barnevernstjenesten har endre seg over tid, og den forvaltningsmessige og juridiske siden av jobben er blitt stadig viktigere, mente denne lederen. Hun fortsatte:

«Jeg tenker at moderne barnevern 2020 er noe annet enn barnevern i 1985. Veldig stor forskjell på, for det er veldig høye krav til dokumentasjon og utforming av dokumenter og skriftlige ting, så du bør være både interessert i å kunne, å ha hode for forvaltning og kunne formulere det skriftlig, og like det og betydningen av det.»

Slik vi forstår denne lederen, har en del av dem som ønsker å jobbe med undersøkelser spesielt og i barnevernstjenesten generelt, vansker med å finne seg til rette med de kravene som inngår i denne rollen i dag. I tillegg til å samhandle med barn og foreldre, og i tillegg til «å ha interesse for og forståelse for hva som er risiko for barn» må barnevernsarbeideren se betydningen av systematisk dokumentasjon. En annen leder hadde også erfart at det passer ikke alle: «De som har strevd med å endre arbeidsformen sin til dette mer med dokumentasjon og system og orden i rekkene, de har funnet seg annet arbeid.»

15.5 Lokalkunnskap og benytte andres kompetanse

Vi pekte innledningsvis på den kontekstuelle kompetansen, og har vist hvordan forståelse for de juridiske og forvaltningsmessige kravene inngår i denne kompetansen. Andre sider ved det kontekstuelle handler i stor grad om over tid å oppnå kjennskap til ressurser i lokalmiljøet og til den kompetanse som finnes i andre tjenester og som ofte bedre enn barnevernet kan imøtekomme barna og familienes behov. To ledere uttrykte det slik:

«For det første så må de ha grunnutdanning, men det tenker jeg ligger der. Men også kunnskap om lokale forhold tenker jeg er viktig. Å kunne se ting i en kontekst og å ha kunnskap om det lokale hjelpeapparatet i forhold til at man raskt kan få familien over til rett hjelp.»

«Også trengs det at folk står over tid, sånn at en får god kunnskap om lokalhemmeligheter i forhold til hva finnes av andre ..., som forholder seg til de forskjellige enhetene som de er nødt til å samarbeide med.»

«Lokalhemmeligheter» tar det altså tid å avdekke. Det innebærer tilsynelatende at hva som fins av ressurser varierer fra kommune til kommune, den har et lokalt preg. I tillegg innebærer trolig «det hemmelige» at man over tid lærer hvordan samarbeidet lokalt best kan foregå. I dette samarbeidet er bevissthet om egen og andres kompetanse sentralt. Noe er kjernekompetanse i barnevernstjenesten. Samtidig er barna og familiens problemer så ulike og komplekse at andres spisskompetanse er avgjørende, slik denne leder beskrev det:

«Men det viktigste er å samarbeide med de som har spisskompetansen, tenker jeg, og innhente den. Det tenker jeg er veldig viktig. Det er barnevernet som har ansvaret for all kompetanse på den barnevernfaglige vurderinga. Og det er det barnevernsfaglige, det er det viktigste vi skal ha kompetanse på. Og så kan ikke barnevernet ha kompetanse på alle områdene som det kan oppstå bekymring for. Men vi må samarbeide med de som har sin spisskompetanse på de områdene. Vi må ha den barnevernsfaglige kompetansen og samarbeidsevnen og samarbeidskompetansen, det må vi ha.»

Barnevernstjenestens forhold til samarbeidspartnere har betydning for hvordan barnevernet og oppfattes i lokalsamfunnet. Barnevernets oppdrag er sammensatt og krevende, slik ledere vi har intervjuet uttrykker det, og man må kontinuerlig utvikle kompetansen som trengs:

«Så det er klart at jeg som har jobbet i 18 år, er fortsatt ikke utlært, og jeg kan ikke på stående fot ta en beslutning i alle situasjoner som oppstår. Så barnevernet trenger det støtteapparatet rundt seg, som fylkesmann og samarbeidspartnere. Og barnevernet trenger at det er tillit ute i samfunnet til hva slags jobb barnevernet har.»

15.6 Å bygge opp den barnevernfaglige kapitalen

Kompetanse i undersøkelsesarbeid spesielt eller barnevern generelt handler ikke bare om den individuelle kompetansen til den enkelte ansatte. Det handler om tjenestens samlede

personalressurs, slik vi forstår lederne. For at den skal kunne bygges opp er gjennomtrekk på arbeidsplassen (turn-over) en betydelig utfordring, slik det også er beskrevet i andre sammenhenger (Røsdal et al., 2017). En leder fortalte at de i sin tjeneste hadde god stabilitet i lederfunksjonene. Større var utskiftingene på kontaktpersonnivå: «*Vi har veldig ofte mange nye som er under opplæring, og så kommer de seg opp i god drift, og så blir de gravide og så slutter de.*» De ansatte som jobbet i undersøkelsesteamet, hadde «en levetid» på 3,5 år, fortalte hun. Lederens ønske om endring var relativt beskjedent: «*Hadde en kunne fått opp levetiden til en saksbehandler med ett år i snitt hadde det vært fint.*»

Denne lederen var klar på at det tar tid å oppøve den nødvendige kompetansen i barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid. Også for henne var «*fartstid*» en essensiell faktor, og den inngikk i det som var en vesentlig del av hennes oppgave som leder; å bygge opp den barnevernfaglige kapitalen i tjenesten:

«Og så tenker jeg at fartstid, erfaring og kompetanse har mye å si, rett og slett den barnevernsfaglige kapitalen på et kontor har masse å si. Barnevernfag er jo et øvelsesfag. Du må øve deg på å bli god på mennesker i krise. Det er veldig få av oss som bare kan det. Det er mange som kan ta imot folk i kriser, men om du skal jobbe opp mot lovverk, teorier og faglig forståelse, så tenker jeg at den barnevernsfaglige kapitalen min, som barnevernleder, det er jo de ansatte. Det er jo de jeg til enhver tid har på jobben som skal sy sammen loven, barns beste, alle disse momentene vi skal innom. I tillegg må de bære frykten til foreldrene, og prøve å selge oss inn som en hjelpetjeneste når alle ser oss som en makttjeneste. Det er den barnevernsfaglige kapitalen. Det handler om mengden kompetanse samlet sett på et kontor.»

Oppsummert var ledernes oppfatning av hva som er vesentlig kompetanse i undersøkelsesarbeidet nært knyttet til rolleforståelse. Foruten betydningen av formell utdanning og erfaring framhevet de personlig egnethet med fokus på de ansattes dømmekraft, holdninger og verdier. Videre at dagens barnevern forutsetter kompetanse og forståelse for krav til dokumentasjon og forvaltning så vel som kjennskap til ressurser i lokalmiljøet.

16. Oppsummering av hovedfunn

I dette kapitlet oppsummerer vi funnene i denne rapporten. Vi har langt på vei organisert oppsummeringen etter de problemstillingene som ble introdusert i kapittel 3.1. I neste og siste kapittel følger vi opp med å diskutere sentrale sider ved barnevernets undersøkelser som funnene har aktualisert.

16.1 Hvem er barna og foreldrene som undersøkes?

Utvalget i journalstudien består av 1123 barn i alderen 0-17 år som ble meldt til 16 barnevernstjenester mellom 01.01.15. og 30.06.17. Fordelingen når det gjelder barnas alder og kjønn samsvarer med den nasjonale barnevernsstatistikken, mens det er en større andel barn med innvandrerbakgrunn i denne studien (41,6% vs. 29%) (SSB, 2019). En hovedårsak til overrepresentasjonen er at vi i prosjektet har benyttet en videre definisjon av innvandringsbakgrunn enn den offisielle statistikken.

Delrapport 3 fra prosjektet viste at 17,7% av meldingene ble henlagt uten undersøkelse. Etter endt undersøkelse ble 60,3% av sakene henlagt, mens 39,7% førte til tiltak. Samlet var det kun en tredjedel, 33% av meldingene som førte til tiltak. Også disse tallene samsvarer med barnevernsstatistikken (SSB, 2019). De ovennevnte kjennetegnene tilsier at utvalget som inngår i journalstudien er representativt for barnevernspopulasjonen på viktige områder.

Det var ingen signifikante forskjeller i utfall (tiltak eller henleggelse) ut fra demografiske kjennetegn som kjønn, alder, hvilke omsorgspersoner barnet bodde med eller innvandringsbakgrunn. Forskjeller som ble funnet ved avklaring av melding var blitt utjevnet i løpet av undersøkelsen (da ble en større andel ungdomssaker henlagt, og en større andel barn som bodde med to foreldre og barn med innvandrerbakgrunn ble undersøkt). Med det valgte designet var det ikke mulig å inkludere andre sosiodemografiske forhold, som foreldres utdanning, arbeid, stønader, klasse. Slike forhold kunne muligens vist seg å ha betydning for utfallet.

16.2 Hva kjennetegner meldingene som undersøkes?

Halvparten av barna som meldingene omhandlet hadde tidligere vært meldt til barnevernet. Mer enn en fjerdedel hadde hatt tiltak. Både tidligere kontakt med barnevernet, hvem som meldte, type melding og innholdet i meldingene hadde betydning for utfallet av undersøkelsene.

Private meldere, skolesektor og helsesektor stod hver for seg for ca. 20%, til sammen 60% av meldingene. De vanligste melderne var instanser som er i kontakt med barn flest, mens typiske hjelpetjenester for utsatte grupper, bare sto for 12% av meldingene. Meldinger fra skolesektor og

barnevernsektor førte oftere til tiltak enn de øvrige, men over halvparten av disse meldingene endte med henleggelse. Meldinger fra politi/justissektor ble oftere henlagt enn gjennomsnittet.

Meldingene ble kategorisert i tre typer etter meldingsinnholdet: bekymringsmeldinger, episodemeldinger og søknader. Noen meldinger ble registrert i flere kategorier pga. et sammensatt meldingsinnhold. To tredjedeler av meldingene ble karakterisert som bekymringsmeldinger (bekymring over tid), mens nesten halvparten av meldingene ble karakterisert som episodemeldinger. Både bekymringsmeldinger og episodemeldinger gjaldt langt oftere foreldre enn barn. Søknader om tiltak gjaldt bare et fåtall meldinger, som oftest kom fra foreldrene. Disse resulterte oftest i tiltak.

Det var tydelige sammenhenger mellom meldingstyper og meldingsinstanser og mellom meldingstyper og utfall av undersøkelsen. Bekymringsmeldinger om foreldre kom oftest fra private meldere og helsesektor, mens bekymringsmeldinger om barn kom oftest fra skolesektor. Disse meldingstypene førte oftere til tiltak enn andre meldingstyper. Episodemeldinger om foreldre og noe sjeldnere om barn kom ofte fra politisektor, mens de fleste episodemeldinger om barn kom fra skolesektor. Mens episodemeldinger om foreldrene (kriminalitet, avvikende atferd) ble henlagt i to tredjedeler av sakene, hadde ikke episodemeldinger om barn noen sammenheng med utfallet. Det siste kan henge sammen med at episodemeldinger om barn både omfattet mindre alvorlige episoder knyttet til kriminalitet (fra politi), som oftere ble henlagt, og mer alvorlige episoder knyttet til vold/overgrep (fra skolesektor), som oftere førte til tiltak.

Når det gjaldt det spesifikke innholdet i meldingene, «bekymringstema», var det totalt sett store variasjoner. Ingen av meldingsinnholdene gjaldt for mer enn 20% av barna, og de fleste for under 10%. De vanligste meldingsinnholdene knyttet til barnet var atferdsvansker, fungering i skole/barnehage og emosjonell fungering. Det er likevel viktig å merke seg at for hele seks av ti meldinger var det ikke nevnt noen spesifikk problematikk vedrørende barnet. For meldingsinnhold knyttet til foreldreomsorg var problemer knyttet til grunnleggende omsorg det hyppigste, etterfulgt av spørsmål om fysisk mishandling og stimulering/veiledning/grensesetting. For en tredjedel av meldingene var det ikke knyttet noen problemer til foreldreomsorg. De hyppigste bekymringene knyttet til familie- og miljøforhold var konflikter mellom foreldre, vold i nære relasjoner og foreldres rusbruk og psykiske helse, mens for tre av ti meldinger var det ingen registrerte problemer.

De fleste meldingsinnhold som gjaldt vansker hos barnet hadde sammenheng med oftere tiltak enn når slike meldingsinnhold ikke var til stede. Meldingsinnhold knyttet til foreldreomsorg hadde også sammenheng med oftere tiltak når tema i meldingene var fysisk mishandling, manglende

grensesetting/veiledning/stimulering og mangelfull evne til å forstå barnet. Meldingsinnhold knyttet til familie og miljø som slitne foreldre, hadde sammenheng med oftere tiltak, og det var en svak sammenheng (ikke signifikant) mellom konflikter mellom foreldre og oftere tiltak.

16.3 Hvordan arbeider barnevernstjenestene med undersøkelsene?

Et viktig tema for denne rapporten er hvordan barnevernstjenestene gjennomfører sine undersøkelser. Gjennom journalstudien registrerte vi bruk av undersøkelsesplan, antall møter med foreldre og barn, hjemmebesøk og observasjoner av samspill, informasjonsinnhenting, bruk av Kvellomalen, undersøkelsesrapport og tidsbruk. Flere av disse elementene var også tema i intervjuer og fokusgrupper. For undersøkelsene som endte med tiltak var det signifikant flere møter med foreldre og barn, flere hjemmebesøk og observasjoner, informasjon fra flere instanser var innhentet og undersøkelsene varte noe lengre sammenlignet med henlagte saker. Det var ingen forskjell i undersøkelsenes utfall etter hvorvidt det var brukt undersøkelsesplan, om Kvellomalen var benyttet eller om det var benyttet tolk.

16.3.1 Undersøkelsesplan

I vel halvparten av undersøkelsessakene hadde barnevernstjenesten utarbeidet en undersøkelsesplan, men det var store variasjoner mellom tjenestene (15,7% - 89,5%). Det var også variasjoner i innholdet. De fleste var preget av det vi anså for «standard formuleringer». De inneholdt en oversikt over samtaler og møter som skulle avholdes og hvem det skulle innhentes informasjon fra. Tema eller hypoteser/spørsmål som skulle undersøkes var sjeldent beskrevet. Verken journalstudien eller intervjuene indikerte at det var vanlig praksis å utarbeide undersøkelsesplanen sammen med familien, men derimot å legge den fram med mulighet for forslag/innsigelser.

16.3.2 Kontakten med foreldre

I gjennomsnitt hadde barnevernstjenestene dokumentert 2,9 møter med omsorgspersoner i løpet av en undersøkelse. Antallet varierte fra 0 til 18, de var oftere med mor enn med far, og det var flere møter i tiltakssakene enn i de henlagte sakene.

Kontaktpersonene som deltok i fokusgrupper framhevet «relasjonsarbeidet» som noe av det aller viktigste i undersøkelsesarbeidet, og da særlig relasjonen til foreldrene. Å etablere tillit, trygghet, samarbeid og motivasjon, og samtidig utøve den myndighet som ligger innbakt i undersøkelsesarbeidet, er svært utfordrende, ifølge kontaktpersonene.

16.3.3 Kontakten med barnet

Barnevernstjenestene hadde møtt barnet 1,4 ganger i gjennomsnitt, men også dette antallet varierte betydelig, fra 0 til 14 møter. Direkte samtaler med barna forekom sjeldnere. Det hadde vært samtale med 60% av barna. Hvert fjerde barn mellom seks og tolv år var ikke snakket med. Det samme gjaldt

hvert sjuende barn over 12 år. Denne andelen er overraskende lav sett i forhold til både formelle og faglige krav til barnevernstjenestene. Hva dette kan skyldes og hva som var innholdet i samtalene med barna, vil bli nærmere utforsket i delrapport 5.

16.3.4 Hjemmebesøk og observasjoner

Barnevernsarbeiderne hadde vært på hjemmebesøk i halvparten av sakene, og foretatt en eller annen form for observasjon av samspill i en fjerdedel av sakene. Begge aktivitetene var oftere benyttet i saker som endte med tiltak enn i henlagte saker. Både blant ledere og kontaktpersoner var det flere som mente at de kunne bli mer bevisste og tydelige på hva som var hensikten med hjemmebesøk og observasjoner. Betydningen av dette var ikke minst viktig i lys av den utrygghet og skepsis mange familier signaliserer når de skal undersøkes av barnevernet

16.3.5 Involvering av andre personer og instanser

I 85,5% av undersøkelsene innhentet barnevernstjenestene informasjon fra andre instanser, i gjennomsnitt fra 2,6 instanser pr. sak. De instansene som oftest ble kontaktet, var instanser som i stor grad har kontakt med «alle barn», det vil si barnehage/skole, helsestasjon/skolehelsetjeneste og fastlege. For alle kategorier instanser som det ble innhentet informasjon fra, bortsett fra politi/justissektor var det økt sjanse for at undersøkelsen endte med tiltak. Det var oftest tiltak når det var hentet informasjon fra barnevernsektor og fra sosialsektor.

I en sjudel av undersøkelsene var det ikke innhentet annen informasjon enn den som foreldre og barn bidro med. Nesten tre fjerdedeler av disse sakene ble henlagt.

Barnevernstjenestene benyttet seg i svært liten grad av familieråd, nettverksmøter eller sakkyndig utredning for å supplere sin egen kunnskap og kompetanse i undersøkelsesfasen. Det lave antallet familieråd kan virke overraskende sett i lys av den systematiske satsingen på familieråd gjennom flere år. Antallet kan indikere at familieråd mer benyttes som et virkemiddel i tiltaksfasen. Sakkyndig utredning ble benyttet i to prosent av sakene, og i seks tjenester fant vi ingen undersøkelser med bidrag fra sakkyndige. Lederne i vårt utvalg var samstemte om at sakkyndig utredninger benyttes sjeldnere enn tidligere, noe som bekreftes av landsdekkende tall fra Barnesakkyndig kommisjon. Lederne pekte på to forhold som kunne forklare utviklingen: Det ene var at noen tjenester hadde fått egne psykologer og derfor mindre behov for ekstern kompetanse. Det andre var en endret selvforståelse; en oppfatning av at barnevernstjenestenes utredningskompetanse samlet sett er styrket og en sterkere bevissthet om at utredninger i barnevernet krever en kompetanse som først og fremst utvikles gjennom erfaring innenfor barnevernkonteksten.

16.3.6 Tidsbruk

Totalt sett ble 71,8% saker undersøkt innen tre måneders fristen, en noe lavere andel enn det som kommer fram i den nasjonale statistikken. Det var store variasjoner både mellom enkeltsaker og tjenester. De mindre tjenestene og storby-tjenestene overholdt tidsfristen forholdsvis oftere enn de mellomstore tjenestene. Det tok i gjennomsnitt 19,6 dager, eller nesten tre uker, fra meldingen var avklart og undersøkelsen formelt startet til den reelt kom i gang. Dette kan tyde på at utfordringen ikke primært var å gjennomføre selve undersøkelsesarbeidet i løpet av tre måneder, men å komme tidlig nok i gang.

Grunnene til at det ofte tar tid å komme i gang med undersøkelsene vet vi ikke sikkert. Det kan henge sammen med at meldinger som må undersøkes kommer uregelmessig og i perioder hoper seg opp, eller at det er utfordringer når det gjelder overføring av saker mellom teamene, i tillegg til generelt tidspress og ferieavvikling. Alle disse forholdene ble nevnt når vi intervjuet barnevernlederne.

16.3.7 Hva er hensiktsmessig omfang på undersøkelsene?

Ledere og kontaktpersoner var samstemt om at det ikke er formålstjenlig med ett format for alle undersøkelser. De formidlet at det var viktig å ha meldingens innhold som utgangspunkt. Spesielt blant lederne var det større bekymring for at det ble lagt opp til for omfattende undersøkelser enn for smale og korte. Når undersøkelsene var for omfattende, kunne det bero på en frykt for å ikke ha vært grundig nok og behov for å være på den sikre siden, mente noen av lederne.

Både de kvantitative dataene og fokusgruppene med kontaktpersoner viste på den annen side at enkelte undersøkelser var svært korte. Ut fra meldingens innhold og tidligere kjennskap til barnet (halvparten av barna hadde vært meldt tidligere), kunne en avklarende samtale med familien eller andre raskt gi tilstrekkelig grunnlag for henleggelse. Når slike samtaler ikke kunne tas i meldingsfasen, ble konsekvensen det noen kalte en «mini-undersøkelse» (se delrapport 3).

I de sistnevnte sakene var det glidende overganger mellom meldings- og undersøkelsesfasen. Glidende overganger kunne også være tilfelle mellom undersøkelses- og tiltaksfasen, påpekte barnevernsarbeiderne. Det var gode grunner til å ikke vente med å sette inn tiltak, selv om saken ikke var ferdig undersøkt, og som noen påpekte: det var ikke uvanlig at barnevernstjenesten mottok etterspurt informasjon først etter at de hadde formelt avsluttet undersøkelsen og satt i verk tiltak.

Barnevernlederne hadde ulike strategier for differensieringen av undersøkelsene. Det var snakk om å ta utgangspunkt i en «standardundersøkelse», i et «minsteminimum» eller i en inndeling i ulike undersøkelsestyper ut fra sakens alvorlighet og kompleksitet. I det siste tilfelle så man for seg en full

«Kvello-utredning» som den mest omfattende. Samlet syntes utfordringen å være hvordan undersøkelsene kunne tilpasses sakenes ulikhet og samtidig ha en viss systematikk og forutsigbarhet.

Undersøkelsene som hadde utgangspunkt i meldinger som omhandlet mistanke om vold eller overgrep, ble fra flere ledere og kontaktpersoner beskrevet som spesielle. De fulgte en egen «voldsrutine» med vekt på hurtig og samordnet oppstart.

16.4 Bruk av og erfaringer med Kvellomalen

Vi har benyttet et vidt inklusjonskriterium for å konstatere om Kvellomalen var brukt i undersøkelsene. Totalt sett ble Kvellomalen brukt i 9 av de 16 tjenestene i utvalget, men bare to tjenester hadde benyttet malen i et flertall av sakene. På tvers av tjenestene var Kvellomalen dermed benyttet i en femdel av alle undersøkelsene. I undersøkelsessaker der Kvellomalen var benyttet, var det oftere undersøkelsesplaner og undersøkelsesrapporter, flere møter med foreldre og barn, og det var innhentet informasjon fra flere instanser. Kvello-undersøkelsene var med det mer omfattende enn de øvrige undersøkelsene, og de tok lengre tid. Det var ikke forskjell når det gjaldt undersøkelsenes utfall, det vil si om konklusjonen ble henleggelse eller tiltak, men når konklusjonen var iverksetting av tiltak, ble det satt inn noe flere tiltak når Kvellomalen var brukt.

Den seksjonen i Kvellomalen som barnevernsarbeiderne klart mest benyttet, var Kvellos liste for avkrysning av risiko- og beskyttelsesfaktorer. Skåringsystemet var bare brukt i en håndfull saker.

Bruk av Kvellomalen var også tema i intervju med ledere og fokusgrupper med kontaktpersoner. På tvers av dette kvalitative materialet formidlet informantene en variasjon mellom tjenestene i bruken av Kvellomalen; fra at malen ikke ble brukt i det hele tatt til at den ble benyttet i alle saker, men da i en mer eller mindre tilpasset versjon. Mellom disse ytterpunktene fantes det tjenester som ikke benyttet malen i praksis, men som et teoretisk tilfang, og tjenester som benyttet den kun i de mest alvorlige sakene. Informantene omtalte positive og negative sider ved å benytte Kvellomalen. Som positivt viste barnevernsarbeiderne til gjennomgående større systematikk i undersøkelsene, mens det negative var at malen var for omfattende og hadde en for sterk vekt på risiko.

16.5 Endringer i problembildet fra melding til endt undersøkelse

Vi fant en form for rapport, vedtak eller brev som oppsummerte saken etter endt undersøkelse i nesten fire femtedeler av sakene (78,6%), men med store tjenestevise variasjoner.

Undersøkelsesrapportene gjenspeilte større kjennskap til barnet og familien ved at mange var omtalt med flere problematiske forhold enn i meldingene. Det var imidlertid noen tydelige endringer av problembildet. I undersøkelsesrapportene ble det knyttet problemer med barns fungering til langt flere barn enn i meldingene. Det gjaldt særlig emosjonell fungering og fungering i skole/barnehage.

Det siste indikerer at den relativt rutinemessige innhenting av informasjon fra barnas daglige arenaer ga ny kunnskap om barna. Det andre tydelige trekket var at problemer knyttet til foreldres stimulering/veiledning/grensesetting og foreldres forståelse av barnet forekom for langt flere etter undersøkelsene enn før, dermed også i mange tilfeller der dette ikke var tematikk i meldingen.

Bekymringer knyttet til mer «episodiske» hendelser som vold og overgrep, rus eller kriminalitet ble sjeldnest bekreftet i undersøkelsen. Slike forhold syntes også i stor grad å være avhengig av at de forekom i meldingene for at de skulle være et tema mot slutten av undersøkelsen. Vi fant dessuten at bekymring for fysisk mishandling og vold i nære relasjoner i en betydelig andel saker ikke var omtalt ved undersøkelsen slutt til tross for at det var tema i meldingene.

16.5.1 Sammenhenger mellom meldingstype, informasjonskilde og konklusjon

I delrapport 3 om meldingene som inngikk i journalstudien, ble det identifisert tre typologier av meldinger med sammensatt innhold. Disse typene var 1) Symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldrenes stimulering og grensesetting (oppdragelse), 2) Konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover barnet og 3) Stressende livssituasjon i familien med bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold som går utover foreldres omsorg og oppdragelse. Vi benyttet typologiene for å analysere sammenhenger mellom meldingsinnhold, informasjonskilder i undersøkelsesarbeidet og konklusjon etter endt undersøkelse. Samlet sett viste analysene at det var informasjon fra barnevernet selv, fra helsetjenesten og fra skole/barnehage som ble tillagt størst vekt for om bekymringene ble bekreftet eller ikke gjennom undersøkelsesrapporten.

16.6 Beslutninger om tiltak

I 39,7% av sakene konkluderte barnevernstjenestenes etter undersøkelse med å iverksette tiltak. En av ti fikk en type plasseringstiltak, de øvrige hjelpetiltak i hjemmet. Barna som fikk vedtak om flytting var oftere under 1 år og over 13 år sammenlignet med de øvrige. I den eldste gruppen var det et større innslag av enslige mindreårige flyktninger.

Barna mottok totalt sett 30 ulike hjelpetiltak. Til tross for denne bredden var det altoverveiende mest brukte hjelpetiltaket vedtak om råd og veiledning, som ble iverksatt for hele 71,2% av barna. De øvrige tiltakene ble samlet i 10 større tiltakskategorier. En fjerdedel av barna fikk ansvarsgruppe/samarbeidsmøter. Ett av ti barn fikk tiltakskategorier som ulike foreldreveiledningsprogram, hjemkonsulent/miljøarbeider og oppfølgingssamtaler. Kontrolltiltak, stimuleringstiltak barn (barnehage, SFO o.l.), støttepersoner barn (besøkshjem, støttekontakt), nettverkstiltak og utredning/behandling var sjeldnere. En sumskåre viste at hvert barn fikk 1,7 tiltak i gjennomsnitt (fra 1-6 tiltak).

En inndeling av tiltakene i støttetiltak og veiledningstiltak viste at kun 5,1% fikk støttetiltak alene. 89,4% fikk veiledningstiltak, oftest alene (71,3%), men også i kombinasjon med støttetiltak (17,1%). Funnene bekrefter den sterke dreining fra støttetiltak til veiledningstiltak som også andre studier har vist. Blant de 30 forskjellige hjelpetiltakene som ble iverksatt, var oppfølgingssamtaler med barn (9%) og Circle of Security (COS, 8%) av de vanligste. Disse oppgis ikke i barnevernsstatistiken.

Når det gjelder kjennetegn ved mottakerne av hjelpetiltak, fant vi at gutter oftere fikk kontrolltiltak enn jenter, mens jenter fikk oftere utrednings-/behandlingstiltak. Alder ble funnet å ha en sammenheng med oppfølging/samtale med barn over 13 år og utredning/behandling med barn under 1 år. Landbakgrunn hadde sammenheng med oftere oppfølging/samtale med barn med innvandrerbakgrunn enn med norsk bakgrunn.

Det var oftest vist til flere begrunnelser når det ble vedtatt å sette inn tiltak. De vanligste begrunnelsene, som gjaldt for nesten halvparten av tiltakene, var hensyn til barnets fremtidige helse og utvikling og foreldrenes forventede utbytte av tiltakene. Det siste av disse henger trolig sammen med at den klart vanligste tilnærmingen for å gi hjelp til barnet var gjennom veiledning til foreldrene.

På tilsvarende måte som vi foran sammenlignet problembildet fra melding til endt undersøkelse, har vi også undersøkt i hvilken grad det opprinnelige meldingsinnholdet både totalt sett og for det enkelte barn ble gjenspeilet i begrunnelsene for tiltak. Hovedtrekkene var de samme. I begrunnelser knyttet til barnas fungering, var barnets relasjoner til voksne (samspill) enda vanligere i begrunnelsene for tiltak enn i undersøkelsesrapportene. Konflikter mellom foreldrene var et av de problemene som oftest var omtalt i begrunnelsene. Aller tydeligst var henvisningen til foreldrefunksjoner som stimulering/veiledning/grensesetting og foreldrenes evne til å forstå barnet. Det første av disse problemområdene var knyttet til mer enn dobbelt så mange av barna som ved meldingstidspunktet og for nesten halvparten av barna som fikk hjelpetiltak. Dette ser vi delvis som en konsekvens av at barnevernsarbeidernes oppmerksomhet ofte er rettet mot denne tematikken og at begrunnelsene er relatert til de tiltak som settes inn, og da svært ofte råd og veiledning.

16.7 Beslutninger om henleggelse

60,3% av undersøkelsene endte med at saken ble henlagt. Den hyppigste begrunnelsen for henleggelse som ble funnet i nesten halvparten av sakene, var at situasjonen for barnet ikke var bekymringsfull nok. I nesten en tredjedel av sakene ble det vist til at det ikke var grunnlag for tiltak i loven, mens i en fjerdedel av sakene var begrunnelsen at foreldrene ikke ønsket hjelp eller at barnevernet hadde tillit til at foreldrene kunne gi god omsorg i fremtiden. En femdel av begrunnelsene var at andre instanser ivaretok behovet for hjelp.

Vi hadde anledning til å analysere begrunnelser for henleggelse noe mer inngående gjennom et utvalg tekstutsnitt fra barnevernstjenestenes dokumenter. Analysene bekreftet at den vanligste begrunnelsen for henleggelse var at situasjonen for barnet var tilfredsstillende på det tidspunktet undersøkelsen ble avsluttet. Det varierte hvor konkret eller generelt barnevernsarbeiderne hadde beskrevet situasjonen. Selv om undersøkelsen ble avsluttet med henleggelse, var situasjonen for barnet og familien i mange tilfeller mer eller mindre problematisk. Gjennom sine vurderinger og begrunnelser formidlet barnevernsarbeiderne at de engasjerer seg også i mindre alvorlige saker. Det skjedde med særlig oppmerksomhet på foreldrene og deres samspill med barnet.

Når undersøkelser hadde en konkret hendelse eller mistanke om vold som utgangspunkt, var troverdigheten og samstemtheten i informasjonen som var samlet inn vesentlig. Barnets utsagn ble oftere referert enn ellers.

Kontakten med foreldre i undersøkelsesfasen ble også gitt vesentlig betydning. Deriblant hvorvidt kontakten ga grunn til tillit eller ikke. Når foreldre ikke ønsket hjelp, kunne det se ut som om det ikke sjelden hadde foregått en form for forhandling. En forhandling mellom barnevernets forståelse av situasjonen og ønske om å gi hjelp og foreldrenes forståelse, ønske om å avslutte kontakten med barnevernet og heller hente hjelp og støtte fra andre tjenester.

Når barnevernstjenesten syntes å henlegge med en viss bekymring og ikke kunne sette inn tiltak, handlet de til tider gjennom det de skrev. De formulerte seg i anbefalinger eller formaninger rettet mot foreldre. Ikke minst om å ta kontakt eller opprettholde kontakten med andre tjenester.

Vurderingene og begrunnelsene viser hvordan barnevernstjenesten ser sin oppgave overfor barn og familier i sammenheng med det øvrige lokale hjelpeapparatet. I de skriftlige begrunnelsene for henleggelse leser vi dessuten at barnevernstjenesten direkte eller indirekte formidler hva de mener barn trenger og hva som er 'gode foreldre'. Det er vanskelig ut fra formuleringene å skjelne mellom hva barnevernet anser som grunnleggende nødvendig for barns velferd og utvikling og hva som mer må forstås som rådende normer for godt foreldreskap.

16.8 Betydningen av eksterne og organisatoriske forhold

Vi har begrenset kvantifisert kunnskap om eksterne forhold som kan ha betydning for undersøkelsenes utfall, og de analyser vi gjorde viste få signifikante sammenhenger: Undersøkelser ble oftere henlagt i tjenester med høyere meldingsbelastning og i tjenester med høy andel lavinntektsfamilier. Det var en sterk innbyrdes sammenheng mellom disse to faktorene, som at kommuner med fattigdomsproblematikk mottok flere meldinger til barnevernet, men at disse tjenestene også henla sakene oftere.

Når barnevernslederne beskrev organiseringen av undersøkelsesarbeidet, beskrev de en stor variasjon i hvordan tjenestens oppgaver ble fordelt mellom de ansatte, og at det var relativt vanlig at slike organiseringer endret seg over tid. De viste til at enhver form for organisering hadde enkelte negative aspekter som de prøvde å redusere. De viktigste hensynene i vurdering av organiseringsform var effektiv bruk av ressursene, sårbarhet/robusthet både for den enkelte kontaktperson og undersøkelsesarbeidet som sådan, viktigheten av å bygge opp og best mulig utnytte kompetansen, samt hensynet til å redusere brudd i relasjoner mellom familien og de barnevernsansatte og brudd på tidsfrister.

Tilstrømningen av meldinger er vanskelig å forutse og gjør det vanskelig å beregne ressursbehov i et mottaks-/undersøkelsesteam. Det kan, slik enkelte ledere forklarte, innebære at saker hopper seg opp i slike team. På den annen side vil nettopp disse oppgavene ofte bli prioritert, fordi det er knyttet lovbestemte tidsfrister til dem. Konsekvensen kan da bli at andre team og faser får mindre ressurser.

Ut fra det lederne formidlet var det imidlertid vanskelig å finne et klart skille mellom generalistmodell og spesialistmodell. Også tjenester som ikke hadde team for mottak/undersøkelse gjerne hadde en arbeidsdeling f.eks. når det gjaldt oppfølging av plasserte barn.

Oppfølging og kvalitetssikring av undersøkelses- og beslutningsprosessen var i de fleste tjenester et ansvar for en mellomleder. Enkelte, og da av de mindre, barnevernstjenestene hadde en kollektiv arbeidsform der saksdiskusjoner underveis og beslutninger til slutt ble gjort i teammøter. Vanligere var det at oppfølging og beslutning foregikk i møte mellom aktuelle kontaktperson og nærmeste leder. Barnevernstjenestens leder sto for den formelle godkjenningen av beslutningen og ble trukket inn i vurderinger som var av mer prinsipiell karakter.

To tjenester hadde sjekklister for å kvalitetssikre undersøkelsene og rapportene. Rutinemessige stoppunkt for å gjøre justeringer underveis i undersøkelsen var ønskelig, men hadde vist seg vanskelig å gjennomføre systematisk.

Erfaringene med elektroniske fagsystem var varierende. De fleste hadde innfunnet seg med mangler ved systemene, og flere hadde forventninger om at et nytt DigiBarnevern skal gi bedre løsninger.

16.9 Oppsummering av forhold som har betydning for utfallet av undersøkelsen

Gjennom resultatkapitlet har vi vist at det var en rekke enkeltforhold som hadde betydning for utfallet av en undersøkelse. For å oppsummere de viktigste resultatene og undersøke hvilke forhold som totalt sett hadde størst betydning, gjennomførte vi en logistisk regresjonsanalyse. Kriterium for inklusjon av variabler i modellen var en statistisk signifikant sammenheng ($p < 0,05$) mellom

enkeltvariabler og utfall av beslutningen. Alle variabler ble analysert i en samlet modell, og dermed veid mot hverandre.

Det var ingen sammenheng mellom demografiske kjennetegn og beslutning om tiltak etter endt undersøkelse, disse ble derfor ikke inkludert i modellen. De variabler som ble inkludert var meldingsinstans, barnevernets arbeid med undersøkelsen, registrert bekymring etter endt undersøkelse knyttet til barnet, foreldrene og familie/miljø faktorer, samt organisatoriske og eksterne forhold. De opprinnelige bekymringene fra meldingstidspunktet ble ikke inkludert fordi vi antok at barnevernsarbeidernes bekymringer etter endt undersøkelse var viktigere.

Analysen viste at det var barnevernets omtalte bekymringer etter endt undersøkelse som syntes å ha størst betydning for om saken endte med tiltak. Dette gjaldt særlig bekymringer for foreldrenes omsorgsutøvelse (fysisk/psykisk mishandling, stimulering/veiledning/grensesetting, emosjonell tilgjengelighet og grunnleggende omsorg) og enkelte familie- og miljøforhold (foreldres kriminalitet, slitne foreldre og økonomiske problemer). Barnevernets bekymringer for ulike sider av barnets fungering og utvikling syntes imidlertid ikke å ha særlig betydning for beslutninger om tiltak, når disse forholdene ble veid mot andre forhold. Når det gjaldt barnevernets arbeid med undersøkelsen var antall møter med foreldrene en viktig prediktor for tiltak, mens antallet møter med barnet, antall hjemmebesøk og forekomst av samspillsobservasjon ikke syntes å ha betydning for utfallet. Meldingsinstans hadde betydning for utfallet ved at meldinger fra politi/justissektor predikerte at saken ble henlagt. Organisatoriske og eksterne forhold hadde ingen betydning for utfallet i saken når vi kontrollerte for alle de andre saksforholdene.

16.10 Betydningen av innvandrerbakgrunn

Vi har i et eget kapittel (kap. 14) studert hvilken betydning innvandrerbakgrunn har for arbeidsmåter, vurderinger og beslutninger i barnevernsundersøkelsen. Vårt utgangspunkt var både kvantitative og kvalitative data fra journalstudien og data fra fokusgrupper B - vignettstudien. Kvantitative funn fra journalstudien fokuserte på forskjeller og likheter i undersøkelsesarbeidet på tvers av tre utvalgsgrupper: barn med bakgrunn fra Norge, barn med bakgrunn fra Europa og barn med bakgrunn fra Asia/Afrika. Vignettstudien utforsket kontaktpersoners refleksjoner rundt undersøkelser som har bekymringer om vold som tema og familien har bakgrunn fra henholdsvis Norge og Eritrea.

Vi fant ikke forskjeller på tvers av gruppene når det gjaldt alder eller kjønn, men en større andel av barna med innvandrerbakgrunn (fra Europa og Asia/Afrika) bodde med begge foreldre. Det var noen interessante forskjeller når det gjaldt hvordan familier med ulik bakgrunn kommer i kontakt med barnevernet (meldingsinstans) og grunnene for at barnets situasjon undersøkes av barnevernet (bekymringstemaene). For barna med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika var det sjeldnere

foreldrene selv som hadde bedt om assistanse fra barnevernet, familiene var også sjeldnere orientert om at meldingen var sendt (fra meldingsinstansen). I journalstudien fant vi også forskjeller når det gjaldt bekymringstema i meldingene, på tvers av gruppene. Meldingene omhandlet oftere flere bekymringstema når barnas foreldre var født i Norge, samt at barnas psykiske helse og emosjonelle fungering oftere var meldt inn som bekymring. For barna med innvandrerbakgrunn fremkom det overordnet færre bekymringstema i meldingene. Hvorvidt dette reflekterer barnas faktiske situasjon eller primært reflekterer hva meldingsinstansene vurderer skal til for å aktivere en barnevernsundersøkelse, sier ikke våre funn noe om. Det kan ha betydning at fysisk mishandling oftere var bekymringstema når barna hadde bakgrunn fra andre land enn Norge, ved at andre problemer da blir underordnet sett fra melder side.

Samlet kan disse trekkene ved meldingene indikere at inngangen til kontakten med barnevernet er noe forskjellig for barn med henholdsvis norsk bakgrunn og innvandrerbakgrunn. For det første kan det bety at foreldre og barn med innvandrerbakgrunn sjeldnere har en egen motivasjon for å ha kontakt med barnevernet, og at barnevernsarbeidere dermed møter usikkerhet og skepsis i de innledende fasene av undersøkelsene. For det andre, når utgangspunktet oftere er bekymring for mishandlinger, får det konsekvenser for barnevernets tilnærming og fremgangsmåter i undersøkelsen. Funnt fra fokusgruppen / vignettstudien tydeliggjorde at avdekking av risiko og trygging av barnet står i fokus når slike undersøkelser iverksettes. Barnevernsarbeidere snakket om en «voldsrutine» som de fulgte for oppstarten av undersøkelsen.

Innvandringsbakgrunn hadde ikke betydning for fremgangsmåtene i undersøkelsen i følge journalstudien. Unntaket var at barn og far ble snakket med noe oftere når barnet hadde bakgrunn fra Europa eller Asia/Afrika. Barnevernstjenestene benyttet tolk i 1/3 av sakene der barnet hadde bakgrunn fra Asia/Afrika, noe som indikerer at barnevernsarbeidere og familier kanskje opplever barrierer i kommunikasjonen med hverandre i disse sakene. Vignettstudien kastet noe lys over at språk og bruk av tolk kan være utfordrende for gjennomføringen av undersøkelsen. Imidlertid diskuterte fokusgruppene i svært liten grad fremgangsmåter/ prosedyrer for å håndtere disse utfordringene. Dette er et interessant funn, med tanke på hvor sårbar familiers rettsikkerhet i utgangspunktet kan være når alvoret i sakene kan medføre at beslutninger fattes på kort tid, i en uoversiktlig situasjon med et usikkert informasjonsgrunnlag.

I undersøkelsesrapportene fant vi mange av de samme mønstrene som i meldingene. Det var imidlertid en redusert andel saker med bekymring for fysisk mishandling i utvalget med bakgrunn fra Europa og Asia/Afrika. Det var ingen forskjell i henleggelsesrate, men begrunnelsene for henleggelse var noe forskjellige. Når barna hadde bakgrunn fra Asia/Afrika var begrunnelsen noe oftere at

familien ikke ønsket tiltak, og i gruppen med bakgrunn fra Europa var begrunnelsen oftere at familien hadde flyttet. Med hensyn til tiltak var foreldreveiledningstiltak hyppigst iverksatt, på tvers av gruppene. Kontrolltiltak ble noe oftere iverksatt i gruppen med bakgrunn fra Europa.

I vignettstudien fant vi at forskjellene i kontaktpersonenes vurderinger og valg av fremgangsmåter var større på tvers av fokusgruppene, enn mellom vignettkategoriene. At saken omhandlet vold syntes å ha størst betydning for fokusgruppediskusjonene, da fokus var på hva man «vanligvis gjør» i «voldssaker» samt at mors innstilling til samarbeid ble vektlagt. Når det gjaldt hvordan familiens bakgrunn fra Eritrea ble vektlagt, fant vi at fire tema var sentrale: kulturelle forskjeller, ny i Norge, språk og bruk av tolk samt belastende erfaringer før ankomst.

16.11 Hvilken kompetanse trengs i undersøkelsesarbeidet?

Hva som utgjør god kompetanse i undersøkelsesarbeidet var tema i lederintervjuene.

Hovedelementene i den «kompetansepakken» de sett under ett beskrev, var en kombinasjon av relevant utdanning, erfaring med oppgavene og personlig egnethet, samt kunnskap om og håndtering av konteksten arbeidet skjer innenfor.

En relevant grunnutdanning ble beskrevet som en bunnplanke, noen understrekte at den burde være sosialfaglig. Ut over dette var det for lederne like viktig med den kompetanse barnevernsarbeidere fikk gjennom erfaring som den de kunne få gjennom ytterligere formell utdanning, som masterstudier.

Kunnskap innenfor ulike problemområder i barnevernssakene ble nevnt, men det var den personlige kompetanse, eller egnethet, informantene var særlig opptatt av. Det dreide seg om holdninger og verdier med vekt på å respekt og ydmykhet i møte med personer i vanskelige livssituasjoner som en motsats til å være moraliserende og opptre nedverdiggende. Barnevernets mandat og makt gjør samtidig at de ansatte må kunne stå i konflikt og tåle belastningen av å bli kritisert. Samlet innebærer dette en stor grad av trygghet og selvstendighet i rollen.

Økt forvaltningsmessige krav, ikke minst økte krav til dokumentasjon, innebærer at en barnevernsarbeider både må kunne og forstå betydningen av å arbeide med de mer byråkratiske oppgavene, ikke minst skriftlighet.

Undersøkelsesarbeidet skjer også i relasjon til andre instanser lokalt og andre faggruppers kompetanse. Derfor fremhevet lederne betydningen av å vite hva barnevernstjenesten har å spille på av andre tjenester og ressurser som kan komme barna og familiene til gode.

16.12 Hva kjennetegner barnevernets skjønnsmessige vurderinger?

Til slutt i dette oppsummeringskapitlet vil vi fokusere på de skjønnsmessige vurderingene barnevernsarbeiderne foretar i undersøkelsene. Vi baserer oss på funn som allerede er presentert over, men ser hvordan funnene samlet gir kunnskap om gjennomgående trekk ved vurderingene som er foretatt. Den beste mulighet til innsyn i barnevernsarbeiderens skjønnsmessige vurderinger, har vi hatt gjennom de kvalitative analysene av vurderinger og begrunnelser knyttet til beslutningen om å henlegge saken etter undersøkelser. Andre deler av det samlede datamaterialet gir muligheter både til å underbygge, korrigere og supplere de kvalitative dokumentanalysene. Det omfattende kvantitative materiale fra journalstudien ga mulighet til statistisk å identifisere trekk ved barnas situasjon som var fremtredende i sakene og som ble vektlagt av barnevernstjenestene. Fokusgruppene som vurderte innhold og framgangsmåter ut fra en vignett, ga ekstra innblikk i vurderinger knyttet til barn med innvandrerbakgrunn og til saker med voldstematikk.

Det er verd å merke seg at vi i en femdel av undersøkelsene ikke fant noe dokument som oppsummerte undersøkelsen, verken når det gjaldt hva som var den samlede informasjon eller hvilke vurderinger som var gjort.

En forventet dynamikk i undersøkelsesforløpet, er at informasjons- og vurderingsgrunnlaget blir bredere og mer omfattende i løpet av undersøkelsesfasen. Videre at det i begrunnelsene for beslutningen om å henlegge eller sette inn tiltak gjøres vurderinger som uttrykker forhold og forståelser som anses som de mest vesentlige i sakene. Vi mener vi fant en slik dynamikk eller bevegelse. I undersøkelsesrapportene var mange av barna beskrevet med «nye» problemer (som ikke var omtalt i meldingen) på ulike fungeringsområder, ikke minst knyttet til deres fungering i skole og barnehage. Det hadde også ny kunnskap om stressende hendelser i familien.

Foreldrenes samhandling med barna (stimulering og grensesetting) var også oftere et problematisk forhold ved undersøkelsens slutt, og det var det forholdet som oftest ble omtalt. Ved begrunnelse for tiltak og henleggelse ble denne type foreldreferdigheter ytterligere vektlagt, supplert med utfordringer når det gjaldt foreldrenes evne til å forstå barnet. En viktig del av vurderingsgrunnlaget i denne sammenhengen, virker å være de erfaringene de barnevernsansatte hadde fra kontakten med foreldrene i undersøkelsesfasen. Vi fant indikasjoner i det kvalitative materialet på at manglende samsvar mellom foreldrenes og barnevernstjenestens vurdering av situasjonen i familien, kunne oppfattes som manglende forståelse for barnet.

Tre vesentlige faktorer inngår i barnevernstjenestens vurderinger, som vi ikke har kunnet inkludere i de fleste kvantitative analyser, bl.a. regresjonsanalysene. Den første er familiens, og da i første rekke foreldrenes innstilling til å ta imot hjelp fra barnevernet. Dersom barnevernsarbeiderne ser et klart

behov for hjelp til barnet, men foreldrene ikke samtykker, vurderer de om det er grunnlag for å pålegge tiltak eller på annen måte sørge for at det gis hjelp. Barnevernets mandat og makt, hensynet til barnet og hensynet til foreldrenes rettigheter blir sentrale i vurderingene. Barnevernets mandat, ansvar og oppgaver i forhold til andre tjenester er den andre faktoren som spiller inn. Grensene mellom tjenestenes ansvar i forhold til utsatte barn og familier er ikke tydelige, og det gir rom for forhandlinger og skjønnsmessige avveininger. Den tredje faktoren er hvilke tiltak barnevernstjenesten har å spille på. Det skriftlige materialet vi har studert, kvantitativt og kvalitativt, tyder på at det som tillegges vekt i vurderinger og begrunnelser er påvirket av de tiltak som man har tilgjengelig og vanligvis tar i bruk. Slik mener vi det er en sammenheng mellom råd og veiledning og vektlegging av foreldrefunksjoner og emosjonell omsorg. Når beskrivelse av barnas fungering blir mindre betydningsfull i begrunnelsene, kan det skyldes at de i alt overveiende grad blir forstått som konsekvenser av foreldrenes omsorgsutøvelse.

Denne beskrivelsen av vurderinger og vektlegginger, avspeiler en behovsorientert tilnærming. Vi har i de kvalitative dokumentanalysene påpekt at det i en del tilfeller kan være vanskelig å skjelne mellom hva barnevernstjenesten formidler som nødvendige forutsetninger for barns trivsel og utvikling, hva som er ønskelig, men ikke så viktig, og hva som er preget av mer normative oppfatninger om godt foreldreskap.

Når mulig mishandling, overgrep eller familievold er tema, får barnevernstjenestens tilnærming, og med det deres vurderinger et annet preg, som vi foran har vist til. Vurdering av risiko og trygghet for barnet blir det sentrale, og vurderingene sentrerer mer mot troverdighet, samsvar eller motstrid i informasjonen som framkommer. Selv om en stor andel meldinger om vold ender med henleggelse, er fysisk mishandling av barnet også et forhold som predikerer tiltak. Når vold forekommer i familier med innvandrerbakgrunn, fant vi indikasjoner på at volden forstås kulturelt, mens den i familier med norsk bakgrunn forstås individuelt.

Var vurderinger og begrunnelser relatert til teoretisk eller andre spesifikke referanserammer? Det var referert til flere slike, men da i et lite omfang. Den spesielle tilnærmingen til voldstematikk var en mer tydelig referanseramme. Den andre var lister over risiko- og beskyttelsesfaktorer, noe vi registrerte som det vanligste bidraget fra Kvellomalen. Avveiningen mellom disse faktorene syntes imidlertid først og fremst å være en egen del av undersøkelsesrapportene, mer enn en vesentlig del av den samlede skjønnsmessige vurderingen.

17. Diskusjon

Funnene fra denne delen av prosjektet «Undersøkelsesarbeid i barnevernet: Fra bekymring til beslutning» bekrefter kunnskapen om at undersøkelsesarbeidet skjer i et komplekst samspill mellom personer, forståelser, organisasjoner og reguleringer (Baumann et al., 2011; Kojan & Christiansen, 2016). Vi vil her løfte fram noen av de mange diskusjonstema delprosjektets funn aktualiserer. Det dreier seg om hvordan undersøkelsesarbeidet organiseres og gjennomføres, hva som synes å være dominerende tilnærminger og forståelser og hvordan samspillet foregår mellom barnevernstjenesten på den ene siden og først og fremst familien, men også andre tjenester på den andre siden. Samlet sett inngår disse diskusjonstemaene i hvilken rolle barnevernstjenestene har.

17.1 Behov for både differensiering og systematikk i undersøkelsesarbeidet

Prosjektet har gitt muligheter til å studere et stort antall undersøkelsessaker basert på en tilfeldig uttrekning. Datamaterialet er sånn sett unikt i norsk sammenheng. Det har gitt muligheter for å identifisere det vanlige og gjennomsnittlige ved undersøkelsesarbeidet, men også den variasjonen som eksisterer.

Det er egentlig lite variasjon når det gjelder hvilke oppgaver kontaktpersonene utfører i undersøkelsesfasen. I de aller fleste sakene har de samtaler med foreldre/omsorgspersoner og innhenter komparentinformasjon. De møter barna og har oftest samtale med dem. De er relativt ofte på hjemmebesøk, men foretar sjeldnere observasjoner. Slik ble undersøkelsene utført ut fra dokumentene vi har lest. Vi vet at det hadde foregått telefonkontakt med familiemedlemmer og andre instanser, som vi ikke har registrert, og vi kan gå ut fra at det hadde vært enda flere kontakter enn det som er nedtegnet i journalene.

Om aktivitetene og virkemidlene varierte lite, var det likevel betydelig variasjon i hvilket omfanget de ble benyttet. De ulike datakildene vi har benyttet bidrar til flere forklaringer for denne variasjonen, ikke minst hvorfor det gjøres relativt lite i en del undersøkelser:

- Det åpnes undersøkelse fordi det er svært begrenset hva som skal inngå i meldingsfasen, noe som betyr at en del undersøkelser avsluttes etter det som mer har preg av en rask avklaring enn en kartlegging av barnets situasjon (se delrapport 3).
- Barna i halvparten av undersøkelsene har vært meldt tidligere, noe som gir et annet utgangspunkt enn om barnet og familien er ukjent for barnevernstjenesten.
- Sakenes alvorlighet og kompleksitet varierer betydelig

Det siste var et hovedanliggende hos barnevernlederne, og det var en begrunnelse for hvorfor de mente det var viktig å nøye avveie den enkelte undersøkelses omfang. Når vi fant at det i undersøkelsessaker som endte med tiltak var mer av de ulike aktivitetene enn i de henlagte sakene,

kan det tolkes som om at mange andre undersøkelser burde vært mer omfattende. Det er imidlertid vanskelig å trekke en slik slutning når vi ikke kan utelukke at barna som fikk tiltak var i en mer vanskelig situasjon. Det er videre sannsynlig at konklusjonen om tiltak i seg selv kan fordre flere møter, for eksempel for å diskutere hvordan tiltakene skal iverksettes.

Når lederne snakket om undersøkelsesens omfang, ble Kvellomalen ofte bragt på bane. Kvellomalen var benyttet i ca. en femtedel av sakene. Alle lederne, også fra de to tjenestene som benyttet malen oftest, mente at den ikke skulle benyttes i alle saker. For de fleste var Kvellomalen mest aktuell i de mest alvorlige sakene. Journalstudien kunne ikke entydig bekrefte at dette også var praksis.

Konklusjonen på undersøkelsen var ikke oftere tiltak når Kvellomalen var benyttet, men undersøkelsene omfattet flere aktiviteter, inkluderte flere samtaler med barn, de tok lengre tid, og det var indikasjoner på at de ga en bredere kartlegging av barnas behov. Alle disse funnene er i tråd med den oppsummerte litteraturen om undersøkelsesmaler (Vis et al., 2016).

Samlet peker funnene mot et klart behov for å differensiere undersøkelsesarbeidet. Som referert i kapittel 7, arbeider enkelte barnevernstjenester med å lage kriterier for en slik differensiering. Differensiering er verken ensbetydende med ubegrenset fleksibilitet eller med rigid standardisering. Det er mer relevant å snakke om en systematisk arbeidsform, som med utgangspunkt i et rammeverk bidrar til økt bevissthet om valg av tematikk og bruk av virkemidler og aktiviteter i undersøkelsene. Funnene i denne rapporten har vist behov for økt systematikk når det gjelder i) fra starten av undersøkelsen å være tydelig på hvilke spørsmål undersøkelsene skal belyse, og samtidig sikre at spørsmålene justeres når det er nødvendig, ii) å klargjøre formål med og gjennomføring av hjemmebesøk, observasjoner og informasjonsinnhenting i tråd med spørsmålstillingene, og iii) å tydelig dokumentere hva som ble konklusjonen på de spørsmål undersøkelsen skulle belyse og grunnlaget for konklusjonene. En viktig og krevende del av den systematiske arbeidsformen er å kombinere målet om å samle god og relevant informasjon med målet om å involvere foreldre og barn og ta hensyn til at undersøkelsen «ikke skal gjøres mer omfattende enn formålet tilsier» (barnevernloven § 4-3).

Når et nytt kvalitetssystem og et nasjonalt rammeverk for undersøkelser skal tas i bruk, blir det vesentlig å være oppmerksom på hvordan systematisk differensiering både blir mulig, men også faktisk stimuleres.

Saksbehandlingsrundskrivet sier at undersøkelsen skal «ta utgangspunkt i de opplysninger som framkommer i bekymringsmeldingen», og at undersøkelsen «ikke skal gjøres mer omfattende enn det formålet tilsier». På den annen side sier det at undersøkelsen skal «omfatte barnets totale omsorgssituasjon». Det er behov for en avklaring av disse tilsynelatende motsatte signalene

17.1.1 Det tar ofte tid før undersøkelsen reelt kommer i gang

Journalstudien har vist at perioden fra avklart melding til konkludert undersøkelse ikke nødvendigvis sier noe om aktivitetsnivået og heller ikke klart om varigheten av selve undersøkelsesarbeidet. I snitt gikk det nesten tre uker fra det var besluttet å iverksette undersøkelse til undersøkelsen reelt var i gang. Vi anser det for å være en lang passiv periode. Riktignok beskrev lederne (delrapport 3) at det foregikk en prioritering i meldingsfasen, slik at alvorlige og mer akutte situasjoner ble håndtert raskt. Vi må forvente at foreldrene i de fleste undersøkelsessakene har kjennskap til at melding er sendt (jfr. lovbestemmelse). En periode på nesten fire uker før de hører noe fra barnevernstjenesten (meldingsuken pluss tre uker), vil for mange være en betydelig belastning og en ekstra barriere når kontakt skal etableres.

Det kan være ulike forklaringer på «ventetiden», som generelt høyt arbeidspress og manglende kapasitet i tjenesten, eller inntrufne forhold som sykemeldinger og vakanser. Forklaringen kan også ligge i at meldinger ikke kommer i en jevn strøm, slik at stor pågang i perioder kan forårsake opphopning. Det siste ble nevnt av lederne som en vesentlig utfordring i organisering av tjenesten: hvordan sette av et tilstrekkelig antall kontaktpersoner til undersøkelsesarbeidet, eller ivareta tilstrekkelig fleksibilitet når de ansatte var fordelt i spesialiserte team.

Tre måneders fristen for undersøkelser blir aktualisert i denne forbindelsen. Tidsfrister ble innført nettopp for at saker ikke skulle bli liggende eller undersøkelsene strekke langt ut i tid. Og det er ingen indikasjoner på at fristen bør være noe annet enn tre måneder. Men det er grunn til å være oppmerksom på at tidsfristen kan sette en norm som kan gjøre at det som tilsynelatende vil være mindre omfattende undersøkelser blir liggende fordi man vet at man vil rekke tidsfristen selv om arbeidet kommer sent i gang.

17.2 Meldinger om vold gir undersøkelsene et etterforskningspreg

Gjennom lesing av dokumenter og ikke minst gjennom intervjuer kommer det fram at meldinger som omhandler vold/overgrep mot barn eller mistanke om dette, i mange barneverntjenester medførte at undersøkelsene startet annerledes enn det som var vanlig. Tjenestene benyttet egne rutiner, «voldsrutiner», mer eller mindre i tråd med Klemestrudmodellen (se kap. 2.3.4.). Tilnærmingen involverer flere ansatte, er aksjonsrettet, er ofte koordinert med melder og har en særegen dynamikk. Samtaler med barn og voksne gjennomføres etter en gitt rekkefølge og gjerne alle i løpet av en dag. Det legges vekt på å sikre barnet. Også andre har funnet tilsvarende praksis (Aadnanes, 2018; Helsetilsynet, 2019). Undersøkelsene har en etterforskningsmessig karakter, og sett i lys av de overordnede tilnærmingene vi viste til innledningsvis, er undersøkelsene typisk mer risikoorienterte enn behovsorienterte. Hensikten er avdekking av spesifikke farer mer enn en helhetlig kartlegging av

barnas situasjon og behov. Dermed er de også primært orientert om å få fram et objektivt faktagrunnlag, mens etablering av dialog og samarbeid er mer sekundære målsettinger.

Vi har ikke oversikt over hvor mange av de meldte sakene i utvalget slike rutiner er benyttet i. Vi har heller ikke grunnlag for å vurdere om eller i hvilke tilfeller dette har vært en hensiktsmessig framgangsmåte. Rutinene er så langt vi kjenner til, ikke forskningsmessig evaluert, men bygger på erfaring og utprøving (Arnesen & Diesen, 2008). Det er grunn til å tro at denne type prosedyrer kan sikre både effektiv og forsvarlig undersøkelse i mange saker der meldingen gir mistanke om at barnet opplever alvorlig vold eller mishandling. Det er samtidig grunn til diskutere når og i hvilket omfang meldinger med tema vold bør utløse denne type «voldsrutine». Vi spør oss om det er etablert en «voldsdiskurs». Med diskurs sikter vi for det første til at voldsbegrepet hyppig tas i bruk, uten at det har en tydelig definisjon eller avgrensning. Dette er en utfordring både for myndigheter, praktikere og oss forskere. For det andre sikter vi med diskursbegrepet til at voldsbegrepet i barnevernkonteksten forbindes med noen spesifikke handlingsvalg, som beskrevet over.

«Voldsrutinene» vil mest sannsynlig oppleves invaderende og skremmende for de involverte, både ut fra det alvorlige innholdet (anklagene), men også fordi det går svært kort tid fra de blir kjent med at det er sendt melding til barnevernet, til de skal stille på møter. Våre funn om utfallet av «voldsmeldingene» aktualiserer diskusjonen ytterligere. Selv om undersøkelsene noe oftere enn hva som var vanlig konkluderte med tiltak når meldingen omhandlet vold, gjaldt det bare i halvparten av sakene. Av de 187 sakene der meldingen omhandlet fysisk mishandling mot barnet, ble halvparten henlagt og kun 14 hadde plassering som beslutning. Det klart vanligste i slike saker er altså at kontakten med barnevernet avsluttes eller at undersøkelsen etterfølges av hjelpetiltak. For det siste utfallet, er potensiale for en samarbeidsrelasjon et viktig anliggende.

17.3 Hva betyr innvandrerbakgrunn i slike saker?

Funnene fra journalstudien viser at familier med innvandrerbakgrunn var overrepresentert når undersøkelsene hadde sitt utgangspunkt i melding om vold. Det betyr at familier med en slik bakgrunn oftere enn andre familier, møter et aksjons-, risiko- og etterforskningsorientert barnevern i det undersøkelsen starter. Det er rimelig å tenke at dette er med på å farge deres oppfatning av norsk barnevern. Det gir dermed også grunn til å anta at skepsis og frykt overfor barnevernet blant personer med flyktning- og innvandrerbakgrunn kan bygge på noe mer enn manglende kjennskap til systemet og til forholdet mellom det offentlige og familien. Mistanke om vold var et sentralt tema i vignetten som barnevernsansatte samtalte om i fokusgrupper (kapittel 14). Selv om betydningen av innvandrerbakgrunn ble diskutert, var det voldstematikken og prosedyrer i den forbindelse som

tydeligst var i fokus. Språklige og andre barrierer som familiemedlemmene kunne erfare i møte med barnevernet, var lite tematisert.

Journalstudien viste at det i familiene med innvandrerbakgrunn sjeldnere enn i familier fra Norge var bekymring for barns og foreldres egne vansker, for eksempel deres psykiske helse. Vi spør oss om voldstematikken kan ha betydning også for dette. Er det slik at det både for de som melder og for barnevernet selv, kan være vanskeligere å være oppmerksom på andre problemer som familiemedlemmene sliter med?

17.4 Behov for skjønnsvurderinger og tiltaksvalg med et bredere perspektiv

Vi har foran omtalt hvordan «problembildet» endrer seg gjennom undersøkelsesprosessen, det vil si hvordan beskrivelsene av barnas situasjonen på gruppenivå utvikler seg fra meldingene, via undersøkelsesrapporter og til begrunnelser for beslutningen om å henlegge saken eller sette inn tiltak.

Det er viktig å understreke at «problembildet» og «forekomst» av problemer etter endt undersøkelse baserer seg på hvilke forhold vi forskere fant at det var knyttet bekymring til, når vi leste undersøkelsesrapportene. Det er dermed ikke en objektiv observasjon av barnets situasjon, men en kategorisering som både kan være påvirket av forskerens blikk, men ikke minst vil være sterkt påvirket av hva barnevernsarbeideren som skrev rapporten hadde rettet oppmerksomheten mot.

Mens barnas fungering på ulike områder og arenaer var en viktig del av problembildet i undersøkelsesrapportene, var det den økende forekomsten, eller beskrivelsen av, problemer knyttet til foreldre-barn samspillet som var aller tydeligst (stimulering/veiledning/grensesetting og foreldrenes evne til å forstå barnet). Og når beslutningene skulle begrunnes, var det slike forhold som det klart oftest ble referert til. Den sterke vektleggingen av foreldrenes samspill med barna har paralleller til funn fra andre studier som viser hvor sterkt dette fokuset er i dagens norske barnevernsdiskurs (Hennum, 2016; Hollekim, Anderssen, & Daniel, 2016; Ljones et al., 2019; Skivenes & Skramstad, 2013).

Dette bildet underbygges av hvilke tiltak som iverksettes etter undersøkelsen. I likhet med hva andre nyere studier har vist (Christiansen et al., 2015; Madsen & Backe-Hansen, 2015), er råd og veiledning til foreldre det tiltaket som var klart mest benyttet. Når konklusjonen var hjelpetiltak, fikk 71% av barna dette tiltaket. Bare 5% av barna fikk et støttetiltak uten at det samtidig ble vedtatt et veiledningstiltak. Økonomisk hjelp ble gitt til 1 % av barna som ble undersøkt og 3% av de som fikk hjelpetiltak. Mens det tidligere var bekymring for at barnevernet i for stor grad ga barn og familier «kompenserende» tiltak og ikke rettet innsatsen direkte mot foreldrenes omsorgsutøvelse (BLD, 2013), mener vi det er grunn til å spørre om tiltaksbruken etter hvert har fått en motsatt slagside.

Vi ser en fare for at barnas situasjon og opplevde vansker for ensidig sees som en konsekvens av foreldrenes forståelse og ferdigheter. Det er bekymringsfullt sett i lys av omfanget av psykiske og andre helsemessige vansker blant barn i barnevernet som annen forskning har dokumentert (Havnen, 2015; Iversen, Jakobsen, Havik, Hysing, & Stormark, 2007; Lehmann, Havik, Havik, & Heiervang, 2013). Vi mener det videre er vesentlig å rette oppmerksomheten mot den normative funksjonen dette har, og at det er behov for et videre perspektiv på barnas situasjon og utviklingsbetingelser hvor levekår samt andre belastende og marginaliserende faktorer inkluderes. Det vil bety en større oppmerksomhet om alle de tre sider i trekanten som illustrerer en økologisk modell for barns behov og utvikling.

Når Bufdir har identifisert kompetansebehov i barnevernstjenestene, har de blant annet vektlagt kompetanse i «å ivareta et helhetlig perspektiv på viktige deler av barn og familiers liv» (Bufdir, 2018 s. 29). Med utgangspunkt i funnene fra dette prosjektet, mener vi det kan stilles spørsmål ved om et slikt perspektiv ivaretas tilstrekkelig. I det minste gir funnene grunnlag for å spørre hva som står i fare for å falle utenfor det problembildet som blir til gjennom barnevernets beslutnings- og arbeidsprosesser.

17.5 Har foreldrene en for sentral rolle?

Funnene vi nettopp har referert til, tilsier at foreldrene står sentralt i de barnevernsansattes vurderinger. Det forsterkes når vi tar med den betydningen barnevernsarbeiderne tilla foreldrenes måte å framstå på i løpet av undersøkelsen. Videre når vi tar med at i hver fjerde henleggelse var foreldrenes manglende ønske om hjelp en avgjørende grunn. Funnene peker på at det er viktig å trekke inn kontakten og det som kan framstå som forhandlinger om tiltak, når man skal oppsummere hva som har betydning for beslutninger i undersøkelsessaker.

Avhengigheten av foreldrenes samtykke for at barn skal få hjelp fra barnevernet, har vært trukket fram som bekymringsfullt i barnevernsdebatten. Det var et vesentlig argument for å nedfelle i barnevernsloven barnets rett til nødvendige hjelpetiltak og å utvide adgangen til å pålegge foreldrene hjelpetiltak. Det gjenstår å se hva som er den reelle effekten av disse lovendringene. Samtidig er det viktig, tatt i betraktning det vi vet om variasjonen i undersøkelsessakene, å se på betydningen av foreldrenes innstilling som en konsekvens av den lave terskelen for tiltak som loven legger opp til, og som er særpreget for «family service» innretningen som er typisk for norsk og nordisk barnevern (Gilbert et al, 2011). Barnevernstjenestens virksomhet gjennom utredninger og tiltak handler både om å sikre trygghet for barn i høy risiko og å være et tjenestetilbud som skal kunne imøtekomme barns utviklingsmessige behov og problemer i familien som ellers har betydning for barnets velferd.

17.6 Kun en tredel av meldingene ender med tiltak: - for mange eller «feile» meldinger?

18 % av de 1365 meldingene i journalstudien ble henlagt uten undersøkelse. 60 % av undersøkelsene ble henlagt uten tiltak. Av alle barna som meldingene omhandlet, var det dermed en tredel som fikk tiltak av barnevernstjenesten. Liknende tall kan vi finne i den nasjonale barnevernsstatistikken. Statistikken viser at andelen meldinger som går til undersøkelse har holdt seg stabilt, mens andelen undersøkelser som konkluderer med tiltak kontinuerlig er blitt lavere gjennom mange år. Tallene gir grunn til å reise spørsmål om det er for mange barn som meldes til barnevernet: Er det «feil» barn som meldes, ved at meldere har en for lav terskel for hva de oppfatter som skadelig for barn eller ved at de tiltenker barnevernet et videre mandat og ansvar enn det barnevernet selv gjør? Eller er forklaringen en helt annen: at barnevernstjenestens undersøkelser ofte har for dårlig kvalitet, med den konsekvens at beslutninger om henleggelse skjer på et for spinkelt grunnlag. Den siste forklaringen forutsetter at kvaliteten var høyere tidligere, når det var færre henleggelse, noe som er mindre sannsynlig. Vi vil derfor trekke fram funn som vi mener gir grunn til å diskutere om en del meldinger ikke bør sendes til barnevernet.

Vi har sett at meldinger fra politiet henlegges oftest, både i meldings- (se delrapport 3) og undersøkelsesfasen. Videre at episodemeldinger vedrørende foreldre er den meldingstypen som klart oftest henlegges. Felles for mange av disse meldingene er at de sendes til barnevernstjenesten rutinemessig, selv om det trolig varierer rundt i landet. Melding utløses av visse situasjoner der politiet har vært i kontakt med barn, ungdom eller foreldre, en praksis som var vanlig også for vel 20 år siden (Havnen et. al, 1998). I tillegg sender helsestasjoner og tannhelsetjeneste enkelte steder rutinemessig melding ved manglende frammøte etter et visst antall innkallinger.

I England har en enda høyere henleggelsesandel ført til kritikk av barnevernssystemet, for at et stort antall familier bringes i barnevernets granskende søkelys, med bruk av betydelig systemressurser, uten at det munner ut i verken inngrep eller støttetiltak (Parton, Thorpe, & Wattam, 1997; Thorpe, 1994). Praksisen bygger på en risiko-tilnærming, hvor enkeltstående risikofaktorer utløser meldinger, for «sikkerhets skyld.» Man skal sikre at færre utsatte barn ikke fanges opp og sikre at melder ikke kan kritiseres for unnskyldighet.

Det er mulig at slike rutinemessige meldinger også tillegger barnevernet en repressiv funksjon, der en melding til barnevernet i seg selv skal være en «vekker» eller «advarsel». En slik funksjon kunne vi identifisere i hvordan barnevernsarbeidere i enkelte saker formulerte begrunnelsen for å henlegge saken etter undersøkelse. Vi mener det er grunn til å diskutere hvor hensiktsmessig slike rutinemessige meldinger til barnevernet er.

Flere av våre informanter pekte på de ressursene en undersøkelse krever, uansett hvor avgrenset den er, for eksempel når det gjelder dokumentasjon. I likhet med dem, mener vi det må vurderes om dette er ressurser som kunne vært bedre utnyttet i saker som omhandler andre barn.

17.6.1 Men: en «henleggelse» er ikke bare en henleggelse

Hvis vi ser bort fra det som kan være rutinebaserte meldinger, vil det fortsatt være et flertall av undersøkelsene som konkluderer med henleggelse. Ellingsen og kolleger (2015) fant at god kommunikasjon og utviklet samarbeid mellom barnevernstjenesten og meldingsinstanser førte til flere kvalifiserte meldinger. Bruk av konsultasjonsteam kan også bidra til dette (Tonheim et al, 2019). Samtidig er det viktig å merke seg våre funn som har vist at merkelappen «henleggelse» skjuler en rekke ulike aktiviteter som har funnet sted i undersøkelsesfasen. Basert på barnevernsarbeidernes dokumenter, har undersøkelsene ikke sjelden hatt funksjon som et tiltak i seg selv.

17.7 Barnevernstjenesten som del av det lokale hjelpeapparatet

Ansvar for barns velferd og ansvar for barn og familier som er utsatt for ulike former for belastninger er noe barnevernstjenesten deler med andre tjenester. Våre data bekrefter betydningen av samhandlingen og samarbeidet barnevernstjenesten har med andre instanser, ikke minst de som møter barna i det daglige, som skoler og barnehager. Andre instanser og tjenester i lokalmiljøet står bak de fleste meldingene, og de samme tjenestene kontaktes for å bidra med informasjon som tilfører barnevernet kunnskap om barna og familiene deres. Videre er tjenestene ofte inne med innsats i familien parallelt med barnevernet, og andre gang henlegger barnevernstjenesten undersøkelsen med henvisning til oppfølgingen andre tjenester gir. Samarbeidsmøter og ansvarsgrupper utgjør den vanligste formen for hjelpetiltak, sett bort i fra råd og veiledning. Nettverksmetodikk er på den annen side lite benyttet i undersøkelsesarbeidet. Her ligger det tilsynelatende et potensiale for bedre samordnet innsats for barna, hvor også personer i familiens nettverk trekkes inn.

Oppsummert er det tydelig at barnevernets arbeid med undersøkelser og tiltak inngår i et samlet lokalt tjenestetilbud, og at andre tjenester er helt vesentlige «ekstern faktorer» (Baumann et al., 2011) i barnevernstjenestenes beslutningsprosesser. Det er behov for mere kunnskap om hvordan samhandling og grenseoppgang mellom barnevernet og ulike andre tjenester foregår, og styrker eller hemmer hjelpen til barn og familier som trenger det.

18. Styrker og svakheter

Dette forskningsprosjektet er unikt i norsk sammenheng. Det er det første som studerer sentrale kjennetegn ved de innledende fasene av en barnevernssak basert på et så omfattende kvantitativt datamateriale med et supplerende kvalitativt materiale. Det har dessuten vært mulig å trekke et tilfeldig utvalg saker og på den måten få et mer representativt utvalg av sensitiv informasjon fra meldings- og undersøkelsessaker enn det som er vanlig i studier av barnevernets praksis. Samlet har det gitt anledning til å anvende avanserte statistiske metoder for å analysere komplekse sammenhenger. De kvantitative analysene er supplert med flere kvalitative datakilder. Det gir et design som metodologisk gjør det mulig å belyse prosjektets problemstillinger fra ulike innfallsvinkler. Designet har også begrensninger. Saker og praksis fra landets minste kommuner er ikke inkludert. Av økonomiske og kapasitetsmessige hensyn har det ikke vært mulig med en bred kartlegging av forhold ved de aktuelle barnevernstjenestene som kan ha betydning for saksbehandling og vurderinger, for tilgjengelige ressurser, som tiltaksportefølje og de ansattes formelle kompetanse. Relevante data av denne type vil dessuten være vanskelig tilgjengelig blant annet fordi flere kontaktpersoner kan ha behandlet en enkelt sak og fordi beslutninger i stor grad vil ha vært tatt på ledernivå eller mer kollektivt.

Et helt vesentlig aspekt ved journalstudien er at den baserer seg utelukkende på skriftlige dokumenter. Disse er skrevet for et annet formål enn forskning, og dermed i en annen kontekst enn vi som forskere har fortolket dem. Dessuten gir dokumenter begrenset innsyn i avveininger og vurderinger som kan ha vært betydningsfulle i beslutningsprosessene. På den annen side formidler dokumentene aktører og prosesser nettopp slik de barnevernsansatte har valgt å fremstille dem. Vi har dessuten prøvd å redusere begrensningene ved det skriftlige materiale ved å inkludere utdypende kvalitative intervju med ledere og kontaktpersoner. I neste delrapport vil barn, foreldre og kontaktpersoner selv snakke om det som har skjedd i den aktuelle undersøkelsessaken, noe som for prosjektet samlet vil supplere det som kommer fram i denne rapporten.

19. Avslutning

Funnene og diskusjonstemaene som presenteres i denne rapporten peker i retning av flere faktorer som vi mener kan styrke barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser. Flere vil være kjent fra annen forskning og fagutvikling som foregår i barnevernsfeltet. Flere vil dessuten allerede være godt ivaretatt i enkelte tjenester eller i pågående utviklingsarbeider. Vi sammenfatter faktorene her:

Arbeidet med undersøkelser kan styrkes ved:

- Å starte en undersøkelse med å ta tydeligere stilling til hvilke tema, spørsmål eller hypoteser knyttet til barnet og familien som den aktuelle undersøkelsen skal belyse. Dette først og fremst med utgangspunkt i meldingens innhold.
- Å ha tilstrekkelig ressurser og organisere arbeidet slik at undersøkelsene kommer raskt i gang.
- Å foreta en bevisst differensiering av undersøkelsenes omfang innenfor et felles rammeverk. Differensieringen tar hensyn til den store variasjonsbredden i undersøkelsessakene.
- At rammeverket (tematisk og metodisk) stimulerer til å ta bevisste valg. Det betyr blant annet at formål med hjemmebesøk og observasjoner er tydelige, både for barnevernsarbeiderne som skal utføre disse oppgavene og familiene som skal ta imot dem, og at det er godt begrunnet hvorfor det eventuelt ikke skal være samtale med barnet.
- At informasjonsinnhenting fra andre instanser er målrettet, det vil basert på utvalgte og relevante spørsmålstillinger heller enn standardiserte.
- At det legges vekt på et helhetlig perspektiv på hva som representerer utfordringer i barnas og familienes liv. Ikke fordi alt alltid er relevant, men fordi et bredere perspektiv kan utfordre egne dominerende forståelser og tilnærminger.
- Å se nærmere på hva som inngår i voldsbegrepet og hva som er hensiktsmessige tilnærminger ved ulike saker der vold er et tema.
- Å sikre at spørsmål som undersøkelsen skulle belyse er besvart gjennom informasjon og vurderinger, både de spørsmålene som var formulert i starten og de som eventuelt ble aktuelle underveis.
- Å vurdere om tiltak som er tilgjengelig og som er mest vanlig å bruke, eksempelvis råd og veiledning, er tilpasset de behovene som barnet og familien har.
- Å vurdere hva som er en hensiktsmessig ansvarsdeling mellom barnevernstjenesten og andre instanser.

Samlet sett dreier disse faktorene seg om en systematisk arbeidsform, der formål, handlinger og vurderinger er begrunnet. Å realisere dette i større grad enn det som allerede gjøres, vil på mange måter kreve tid og ressurser. På den annen side vil det også kunne redusere oppgaver og informasjon som ikke er relevante for enkelte barn og enkelte saker. Flere av barnevernsarbeiderne som har deltatt i dette prosjektet, understreket betydningen av det som skjer i møter med foreldre og barn som er usikre i møte med barnevernet. Dette sammen med omskifteligheten som preger mange av

barnas og foreldrenes liv, samt barnevernstjenestens oppgave å både yte hjelp og gripe inn om nødvendig, gjør arbeidet i undersøkelsene krevende. Det er imidlertid også en begrunnelse for bevissthet rundt virkemidler og forståelser som inngår i arbeidet.

Litteratur

- Aadnanes, M. (2018). Disclosure and assessment in child abuse and maltreatment cases: young people's and social work professionals' perspectives. *Nordic Social Work Research*, 1-14.
- Aksnes, T. M., Iversen, A. C., & Barreda, G. O. (in review). Teachers' Decisions to Report Cases of Child Maltreatment: A Scoping Review. *Children and Youth Services Review*.
- Arnesen, R., & Diesen, L. (2008). Klemetsrudmodellen. En erfaringsbasert metode for barneverntjenestens arbeid med vold i nære relasjoner. In: Søndre Nordstrand Barnevernstjeneste.
- Backe-Hansen, E. (2001). *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse: en beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*. (2/2001). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L. B., & Hvinden, B. (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010: en longitudinell studie* (Vol. 9/2014). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Barnesakkyndig kommisjon. (2019). *Årsmelding 2018*. Retrieved from <http://img4.custompublish.com/getfile.php/4425763.2254.mllzuziisliaw/%C3%85rsrapport+2018+-+end+ver+rev.pdf?return=www.sivilrett.no>
- Bartelink, C., van Yperen, T. A., & ten Berg, I., J. (2015). Deciding on child maltreatment: A literature review on methods that improve decision-making. *Child Abuse & Neglect*, 49, 142-153.
- Baumann, D., Fluke, J. D., & Kern, H. (2011). The Decision-Making Ecology. *American Humane Association*.
- Beinnes, H. (2016). *Implementering av Kvello-malen i seks kommunale barneverntjenester*.
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G. M. D., Garvik, M., & Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter: Innvandreres møter med barnevernet*. Trondheim: NTNU.
- BLD. (2013). *Prop. 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven*. Oslo
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Bø: Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2016). Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag. *Telemarksforskning. Rapport*, 382, 36.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. doi:10.1191/1478088706qp063oa
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development - Experiments by Nature and Design*.: Harvard university press.
- Bufdir. (2018). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet. Deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016*. Retrieved from <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004452>
- Bunkholdt, V. (2006). Terskler for barneverntiltak. *Norges Barnevern*, 83(2), 13-22.
- Bø, B. P. (2015). Social work in a multicultural society: New challenges and needs for competence. *International Social Work*, 58(4), 562-574.

- Christiansen, K. U. (1993). Hva kan vi lære av klientene. *Norges Barnevern*, 70(1), 15-22.
- Christiansen, Ø., & Anderssen, N. (2010). From concerned to convinced: reaching decisions about out-of-home care in Norwegian Child Welfare Services. *Child & Family Social Work*, 15(1), 31-40. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2206.2009.00635.x>
- Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K. J. S., Aarland, K., & Backe-Hansen, E. (2015). Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak. *Bergen: Uni Research Helse, RKBU Vest*.
- Christiansen, Ø., Havnen, K., & Havik, T. (1998). Rett hjelp - til rett tid - til rette barn: visjon eller virkelighet? *Nordisk sosialt arbeid*, 18(2), 100-107.
- Clausen, S.-E. (2000). *Barnevern i Norge 1990-1997: en longitudinell studie basert på registerdata*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Clausen, S.-E., & Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklinter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie*. (Vol. 3/2008). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Cohen, J. (1988). The effect size index: d. *Statistical power analysis for the behavioral sciences*, 2, 284-288.
- Cook, L. L. (2019). The home visit in child protection social work: Emotion as resource and risk for professional judgement and practice. *Child & Family Social Work*.
- Czarnecki, M. (2018). *Norsk barnevern sett utenfra. Stiller det urimelige krav?*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dahle, R., & Hennem, N. (2008). Barneverntjenestens håndtering av saker med vold og seksuelle overgrep. *NOVA-rapport*, 5, 2008.
- Davidson-Arad, B., Englechin-Segal, D., Wozner, Y., & Gabriel, R. (2003). Why social workers do not implement decisions to remove children at risk from home. *Child Abuse & Neglect*, 27(6), 687-697. doi:10.1016/s0145-2134(03)00106-6
- Dickens, J., Berrick, J., Pösö, T., & Skivenes, M. (2016). Social workers and independent experts in child protection decision making: messages from an intercountry comparative study. *British Journal of Social Work*, 47(4), 1024-1042.
- Drugli, M. B., & Marthinsen, E. (1998). *En undersøkelse av barnevernet i Trondheim: en gjennomgang av inntaksprosedyrer i distriktene og 1000meldte barns karriere i perioden 1994/95* (Vol. nr 4). Dragvoll: Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge.
- Egelund, T., & Thomsen, S. A. (2002). *Tærskler for anbringelse: en vignetundersøkelse om sosialforvaltningernes vurderinger i børnesager*. (Vol. 02:13). København: SFI.
- Ellingsen, D., Linn Andersen, L., & Viblemo, T.-E. (2015). Terskler i barnevernet. In: Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Evans, S. C., Roberts, M. C., Keeley, J. W., Blossom, J. B., Amaro, C. M., Garcia, A. M., . . . Reed, G. M. (2015). Vignette methodologies for studying clinicians' decision-making: validity, utility, and application in ICD-11 field studies. *International journal of clinical and health psychology*, 15(2), 160-170.
- Fauske, H., Kojan, B., & Skårstad Storhaug, A. (2018). Social class and child welfare: Intertwining issues of redistribution and recognition. *Social Sciences*, 7(9), 143.
- Forskrift om medvirkning og tillitsperson, FOR-2014-06-01-697 C.F.R. (2014).

- Frønes, I. (2015). Økningen i antall tilmeldte til barnevernet. Oslo: Atferdssenteret.
- Frønes, I., & Strømme, H. (2014). *Risiko og marginalisering: norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*: Gyldendal akademisk.
- Fuller, T. L., Paceley, M. S., & Schreiber, J. C. (2015). Differential Response family assessments: Listening to what parents say about service helpfulness. *Child Abuse & Neglect*, 39, 7-17.
- Fylkesnes, M. K. (2011). *Om gode arbeidsrelasjoner i det flerkulturelle barnevernet. Etniske minoritetsforeldre og saksbehandleres erfaringer*. The University of Bergen,
- Fylkesnes, M. K., Iversen, A. C., Bjørknes, R., & Nygren, L. (2015). Frykten for barnevernet. En undersøkelse av etniske minoritetsforeldres oppfatninger. *Norges barnevern*, 92(2), 80-96.
- Fylkesnes, M. K., Iversen, A. C., & Nygren, L. (2018). Negotiating deficiency: Exploring ethnic minority parents' narratives about encountering child welfare services in Norway. *Child & Family Social Work*, 23(2), 196-203. doi:10.1111/cfs.12400
- Fylkesnes, M. K., & Paulsen, V. (2018). In I. Studsrød, V. Paulsen, I. Kvaran, & K. Mevik (Eds.), *Barnevernspedagog : En Grunnbok* (pp. 145-157). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gilbert, N., Parton, N., & Skivenes, M. (2011). *Child protection systems: international trends and orientations*. New York: Oxford University Press.
- Grinde, T. V. (2006). Nordisk barnevern: Variasjoner i normer, holdninger og praksis. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 11, 1140-1149.
- Gulbrandsen, L. M. (2006). *Oppvekst og psykologisk utvikling:[innføring i psykologiske perspektiver]*: Universitetsforlaget.
- Hagen, G. (2001). *Barnevernets historie: Om makt og avmakt i det 20. Århundret*. Oslo: Akribe.
- Haugen, G. M. D., Paulsen, V., & Caspersen, J. (2017). *Barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier*: NTNU Samfunnsforskning.
- Havnen, K. (2015). Barnas helse og fungering. In Ø. Christiansen, E. Bakketeig, D. Skilbred, C. Madsen, K. Havnen, K. Aarland, & E. Backe-Hansen (Eds.), *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak* (pp. 102-123). Bergen: RKBV Vest, Uni Research Helse.
- Havnen, K., Christiansen, Ø., & Havik, T. (1998). Når gir barnevernet hjelp? Kartlegging av barneverntenesta sine beslutningar i meldings-og undersøkingsaker. *Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet. Rapport*, 2, 98.
- Heggdalsvik, I. K., Rød, P. A., & Heggen, K. (2018). Decision-making in child welfare services: Professional discretion versus standardized templates. *Child & Family Social Work*, 23(3), 522-529. doi:10.1111/cfs.12444
- Helm, D. (2010). *Making Sense of Child and Family Assessment : How to Interpret Children's Needs*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Helsetilsynet. (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern - undersøkelse og evaluering*. Retrieved from Oslo:
- Helsetilsynet. (2017). Bekymring i skuffen—oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt. In: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Retrieved from

- https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2019/helsetilsynet_rapport_unummerert_gjennomgang_106_barnevernsaker.pdf
- Hennum, N. (2011). Controlling children's lives: covert messages in child protection service reports. *Child & Family Social Work*, no-no. doi:10.1111/j.1365-2206.2010.00744.x
- Hennum, N. (2016). Kunnskapens makt i beslutninger. In Ø. Christiansen & B. H. Kojan (Eds.), *Beslutninger i barnevernet* (pp. 48-61). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hennum, N. (2017). The Norwegian child protection services in stormy weather. *Critical and Radical Social Work*, 5(3), 319-334.
- Holland, S. (1999). Discourses of decision making in child protection: conducting comprehensive assessments in Britain. *International Journal of Social Welfare*, 8(4), 277-287. Retrieved from <Go to ISI>://000083516100006
- Hollekim, R., Anderssen, N., & Daniel, M. (2016). Contemporary discourses on children and parenting in Norway: Norwegian Child Welfare Services meets immigrant families. *Children and Youth Services Review*, 60, 52-60.
- Holtan, A. (1997). *Evaluering av barneverntjenesten i Tromsø kommune: sluttrapport*. Tromsø: Barnevernets utviklingscenter i Nord-Norge.
- Høring - forslag til ny barnevernslov*. (2019). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-barnevernslov/id2639982/>
- Ipsos. (2018). *Tillit til barnevernet blant personer med innvandrerbakgrunn. Laget av Ipsos på oppdrag av Bufdir*. Retrieved from <https://www.ipsos.com/nb-no/rapport-tillit-til-barnevernet-blant-personer-med-innvandrerbakgrunn>
- Iversen, A. C., Jakobsen, R., Havik, T., Hysing, M., & Stormark, K. M. (2007). Mental Health Problems among Child Welfare Clients Living at Home *Child Care in Practice*, 13(4), 387-399.
- Kabatanya, C. L., & Vagli, Å. (2019). Parenting in double translation: lived experiences of Ugandan immigrant parents in Norway. *Nordic Social Work Research*, 1-13. doi:10.1080/2156857X.2019.1644531
- Kane, A. A., & Neverdal, S. (2018). Barnevern—et vern med eller uten et universelt forebyggingsansvar? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 95(04), 248-264.
- Kildedal, K., Uggerhøj, L., Nordstoga, S., & Sagatun, S. (2011). *Å bli undersøkt: norske og danske foreldres erfaringer med barnevernsundersøkelsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjær, A.-K. B., & Mossige, S. (2013). Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 11(02), 83-107.
- Kjær Bendiksen, A. K. (2017). Fra profesjonelt skjønn til strukturerte maler i barnevernundersøkelser. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 15(04), 305-328.
- Kojan, B. H. (2011). *Klasseblikk på et barnevern i vekst*. (2011:134). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Kojan, B. H., & Christiansen, Ø. (2016). Å fatte beslutninger i barnevernet. I *Beslutninger i barnevernet*, red. Øivin Christiansen og Bente Heggem Kojan. Oslo: Universitetsforlaget.

- Križ, K., & Skivenes, M. (2010). 'Knowing Our Society' and 'Fighting Against Prejudices': How Child Welfare Workers in Norway and England Perceive the Challenges of Minority Parents. *British Journal of Social Work, 40*(8), 2634-2651. doi:10.1093/bjsw/bcq026
- Križ, K., & Skivenes, M. (2013). Systemic differences in views on risk: A comparative case vignette study of risk assessment in England, Norway and the United States (California). *Children and Youth Services Review, 35*(11), 1862-1870.
- Kvello, Ø. (2015). Barn i risiko: Skadelige omsorgssituasjoner (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langsrud, E., Fauske, H., & Lichtwarck, W. (2017). Et maktperspektiv på «gode nok foreldre» i barnevernets kontekst. *Tidsskriftet Norges Barnevern, 94*(02), 126-138.
- Lauritzen, C., Vis, S. A., Havnen, K. J. S., & Fossum, S. (2017). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - Evaluering av Kvellomalen*. Tromsø: RKBU Nord.
- Lauritzen, C., Vis, S. A., Ulset, G., Tjelfaat, T., & Rustad, K. R. (2019). *Delrapport 3: Meldinger til barnevernet*. Retrieved from
- Lauritzen, C., Vis, S. A., Ulset, G., Tjelflaat, T., & Rustad, K. B. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid. Delrapport 3. Meldinger til barnevernet*. Retrieved from Tromsø:
- Lehmann, S., Havik, O., Havik, T., & Heiervang, E. (2013). Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, 7*(1), 39. Retrieved from <http://www.capmh.com/content/7/1/39>
- Léveillé, S., & Chamberland, C. (2010). Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families (FACNF). *Children and Youth Services Review, 32*(7), 929-944. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2010.03.009>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ljones, E. H., Hollekim, R., & Christiansen, Ø. (2019). Råd og veiledning som tiltak i barneverntjenesten – utviklingsstøtte for barn eller standardisering av foreldreskap? *Tidsskriftet Norges Barnevern*(3).
- Lurie, J. (2018). *Familiens og barneverntjenestens erfaringer med barnevernsundersøkelser*. Retrieved from Trondheim: <https://www.ntnu.no/documents/10293/1263899358/Rapport+9-2018+-+Familiens+og+barneverntjenestens+erfaringer+med+barnevernunders%C3%B8kelser.pdf/4d46780c-4549-4cac-aeab-566dc900f9ed>
- Lurie, J., Kvaran, I., Tjelflaat, T., & Sørli, H. E. (2015). Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge. *Rapport, 4*, 2015.
- Løvgren, M. (2017). Taking the initiative: determinants of parental self-referral to the Norwegian Child Welfare Services. *Nordic Social Work Research, 7*(3), 212-222. doi:10.1080/2156857X.2017.1309677
- Madsen, C., & Backe-Hansen, E. (2015). Barn og unge som mottok hjelpetiltak 1993-2010. In Ø. Christiansen, E. Bakketeig, D. Skilbred, C. Madsen, K. J. S. Havnen, K. Aarland, & E. Backe-Hansen (Eds.), *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*: Bergen: Uni Research Helse, RKBU Vest.
- McHugh, M. L. (2012). Interrater reliability: the kappa statistic. *Biochemia medica: Biochemia medica, 22*(3), 276-282.

- Midi, H., Sarkar, S. K., & Rana, S. (2010). Collinearity diagnostics of binary logistic regression model. *Journal of Interdisciplinary Mathematics*, 13(3), 253-267.
- Munro, E. (2008). *Effective child protection*. London: Sage.
- NOU 2008:9. *Kompetanseutvikling i barnevernet — Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-08/id558007/>
- NOU 2012:5. *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*.
- NOU 2016:16. *Ny barnevernlov. Sikring av barns rett til omsorg og beskyttelse*.
- NOU. (2017:12). *Svikt og svik - Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og likestillingsdepartementet Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-12/id2558211/>
- Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation—the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 586-599.
- Rasmussen, A., Akinsulure-Smith, A., Chu, T., & Keatley, E. (2012). “911” among West African immigrants in New York City: A qualitative study of parents' disciplinary practices and their perceptions of child welfare authorities. *Social science & medicine*, 75(3), 516-525.
- Rugkåsa, M., Ylvisaker, S., & Eide, K. (2017). *Barnevern I Et Minoritetsperspektiv : Sosialt Arbeid Med Barn Og Familier*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2017. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rød, P. A. (2014). Mellom analyse og argumentasjon. In E. Hærem & B. N. Aadnesen (Eds.), *Barnevernets undersøkelse* (3 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rød, P. A., & Heggdalsvik, I. K. (2016). Beslutninger i undersøkelsesarbeidet. I *Beslutninger i barnevernet*, red. Øivin Christiansen og Bente Heggem Kojan, 76-91.
- Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen, E. H., & Tellmann, S. M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barnevernstjenesten: Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger*: NIFU.
- Samsonsen, V. (2016). *Assessment in child protection: A comparative study Norway-England*. Stavanger: Universitet i Stavanger.
- Samsonsen, V., & Turney, D. (2016). The role of professional judgement in social work assessment: a comparison between Norway and England. *European Journal of Social Work*, 1-13. doi:10.1080/13691457.2016.1185701
- Samsonsen, V., & Turney, D. (2017). The role of professional judgement in social work assessment: a comparison between Norway and England. *European Journal of Social Work*, 20(1), 112-124.
- Samsonsen, V., & Willumsen, E. (2015). Narratives from parents in England and Norway: Power and emotions in child protection assessments. *Journal of comparative social work*, 10(1).
- Silverman, D. (2006). *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Skilbred, D., & Havnen, K. (2017). Hvilke former for råd og veiledning trengs i barnevernet? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 94(04), 238-253.

- Skivenes, M., & Skramstad, H. (2013). The emotional dimension in risk assessment: a cross-country study of the perceptions of child welfare workers in England, Norway and California (United States). *The British Journal of Social Work*, 45(3), 809-824.
- Skivenes, M., & Stenberg, H. (2013). Risk assessment and domestic violence – how do child welfare workers in three countries assess and substantiate the risk level of a 5-year-old girl? *Child & Family Social Work*, n/a-n/a. doi:10.1111/cfs.12092
- Slettebø, T., Briseid, K. M., Brodtkorb, E., Skjeggstad, E., & Sverdrup, S. M. (2019). Godt nok barnevern?: Forståelser av forsvarlighet og internkontroll i den kommunale barneverntjenesten.
- SSB. (2019). Færre meldingar til barnevernet. Retrieved from <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-meldingar-til-barnevernet>. Retrieved 03.07.19. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-meldingar-til-barnevernet>
- Staer, T., & Bjørknes, R. (2015). Ethnic disproportionality in the child welfare system: A Norwegian national cohort study. *Children and Youth Services Review*, 56, 26-32. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2015.06.008>
- Stang, E. G. (2007). *Det er barnets sak: Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Storhaug, A. S., Kojan, B. H., & Kvaran, I. (2012). Enslige mødre i kontakt med barnevernet. *Fontene forskning : et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen (FO)*, 5(2), 4-17.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: Om sjønn og beslutninger i sosialtjensten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thrana, H. M., & Fauske, H. (2014). The emotional encounter with child welfare services: the importance of incorporating the emotional perspective in parents' encounters with child welfare workers. *European Journal of Social Work*, 17(2), 221-236. doi:10.1080/13691457.2013.798628
- Trevithick, P. (2014). Humanising managerialism: Reclaiming emotional reasoning, intuition, the relationship, and knowledge and skills in social work. *Journal of Social Work Practice*, 28(3), 287-311.
- United Kingdom Department of Health. (2000). *Framework for Assessment of children in need and their families*. London: The Stationery Office.
- Vis, S., Storvold, A., Skilbred, D., Christiansen, Ø., & Andersen, A. (2014). Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid-høsten 2014. *Tromsø: RKBU Nord Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen*.
- Vis, S. A., Lauritzen, C., & Fossum, S. (2016). *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen*. (1). Retrieved from
- Ward, H., Brown, R., & Hyde-Dryden, G. (2014). *Assessing Parental Capacity to Change when Children are on the Edge of Care: an overview of current research evidence*: Department for Education© Loughborough University.
- Willig, C. (2008). *Introducing qualitative research in psychology: adventures in theory and method*. Maidenhead: Open University Press.

BARNEVERNETS UNDERSØKELSESARBEID - FRA BEKYMRING TIL BESLUTNING

Intervjuguide - Barnevernledere

BAKGRUNNSOPPLYSINGER

Barnevernleder:

- Kjønn, alder, utdanning, antall år i barnevernet, stillingsbetegnelse, antall år i som barnevernleder (nåværende stilling)

Tjenesten:

- Type tjeneste (egen tjeneste/interkommunal), antall årsverk
- Er det særskilte utfordringer i tjenesten som påvirker arbeidet?
- Er det særskilte utfordringer i forhold til henholdsvis meldinger og undersøkelser som påvirker tjenestens arbeid?

ORGANISERING AV MELDINGS- OG UNDERSØKELSESARBEIDET

- Er tjenesten organisert etter generalistmodell eller spesialistmodell?
- Er det samme ansatte som arbeider med meldinger og undersøkelser?

Meldingsfasen

- Hvilke rutiner har tjenesten for arbeidet med meldinger?
- Hvilke forhold i sakene påvirker/avgjør beslutning om henleggelse eller videre undersøkelse?
- Hvordan fattes beslutningen om henleggelse vs. undersøkelse? (Hvilket forum, hvem er til stede, hva hvis det er uenighet?)
- Hvem kvalitets-sikrer prosessen og beslutningen?

Undersøkellesfasen

- Hvilke rutiner har tjenesten for arbeidet med undersøkelser?
- Anvendes elektroniske fagsystemer (Familia/Acos/annet), og hvilke erfaringer har dere med dette?
- Anvender tjenesten en spesiell metodikk eller mal i undersøkelsesarbeidet?
- Benyttes Kvello-malen i undersøkelsen (alltid/noen ganger) – i så fall hvordan (hele/deler) – og i alle eller bestemte saker (hvilke)?
- Hvem avgjør bruk av Kvello-malen, og på hvilket grunnlag?
- Er det noe opplæring i bruk av Kvello-malen (når/hvordan)?
- Hvilke forhold i sakene påvirker/avgjør beslutningen om henleggelse eller videre tiltak?
- Hvordan fattes beslutningen om henleggelse vs. tiltak? (Hvilket forum, hvem er til stede, hva hvis det er uenighet?)
- Hvem kvalitets-sikrer prosessen og beslutningen?

- Barnevernsstatistikken viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder andel undersøkelser som går til henholdsvis henleggelse og tiltak: Hva kan slike forskjeller skyldes?

KOMPETANSE

- Er det sider ved undersøkelsesarbeidet dere får godt til/har god kvalitet på?
- Hva slags kompetanse er det viktig at barneverntjenesten har for å kunne utføre godt arbeid med undersøkelser?
- Er det sider ved undersøkelsesarbeidet tjenesten mangler kompetanse på, og hvordan kompenseres dere eventuelt for dette?
- Får nyansatte noen form for opplæring/innføring når de skal begynne å arbeide med undersøkelsessaker?
- Når må dere supplere med kompetanse fra sakkyndige eller annen ekstern kompetanse?

UVIKLING OG ENDRING PÅ SYSTEMNIVÅ

- Er det gjort noen endringer når det gjelder måten dere arbeider med meldinger og undersøkelser (Organisering, rutiner, innføring av ny metodikk eller annet) de siste fire årene?
- Er det behov i tjenesten for å styrke arbeidet med meldinger og undersøkelse framover? I tilfelle: Hva og hvordan?

Barnevernets undersøkelsesarbeid – informasjon og forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

De fem partene RKBU Nord, RKBU Vest, RKBU Midt, og Hemilsenteret ved Universitetet i Bergen gjennomfører på oppdrag fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratet forskningsprosjektet ”Undersøkelsesarbeid i barnevernet: fra bekymring til beslutning”. UiT – Norges arktiske universitet er prosjektkontraktør.

Prosjektets hovedmålsetting

Prosjektet skal fremskaffe ny kunnskap om barnevernets arbeid med bekymringsmeldinger og gjennomføring av undersøkelser. Prosjektet skal studere barneverntjenestenes profesjons- og myndighetsutøvelse i møte med barn og familiers behov. Prosjektet skal studere tjenestenes arbeid fra bekymringsmelding mottas, via undersøkelsesfasen, til beslutning om tiltak eller henleggelse fattes. Prosjektets hovedmålsetning er å identifisere hva som må til for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet. Prosjektet tidsramme er fem år (2016–2020).

Prosjektets design

Saksgangen fra melding mottas av barneverntjenesten til undersøkelse avsluttes, skal studeres ved hjelp av en journalstudie. Barne-, ungdoms og familiedirektoratet har innvilget fritak for taushetsplikt til innsyn i journaler, og det er søkt konsesjon fra datatilsynet. Det er gjort et strategisk utvalg av kommuner som nå forespørres om å delta i denne studien. I disse kommunene vil det gjøres et tilfeldig utvalg av saker meldt i tidsrommet 01.01.2015 til 31.12.2017. Antall saker varierer med kommune størrelse. Det utvelges fra om lag 60 saker i de minste kommunene til om lag 300 saker ved de større. Totalt inkluderes cirka 1500 saker i studien. All datainnsamling fra journaler foregår på barnevernskantoret, og forskerne skal ikke ta dokumenter ut av kontoret. I tillegg vil et utvalg ledere, saksbehandlere, foreldre og barn intervjues. Datainnsamlingen vil hovedsakelig foregå i 2018.

Hva innebærer deltakelse for kommunen?

Ved å delta i studien forplikter kommunen seg til å legge til rette for at forskerne får innsyn i saker som trekkes ut til å inngå i studien, Dette innebærer (i) å gi forskerne en plass å arbeide på kontoret og (ii) å finne frem dokumenter i de saker som trekkes ut samt å gi tilgang til sakene i det elektroniske fagsystemet.

Noen saksbehandlere vil bli forespurt om å delta i gruppeintervju, og barnevernleder vil bli spurt om å delta i individuelle intervju av om lag en times varighet. I disse intervjuene diskuteres resultatene fra journalstudien med fagpersoner i kommunen. Det er frivillig for de ansatte å delta i intervju, og det blir innhentet eget samtykke til dette.

Enkelte kommuner vil bli forespurt om å formidle forespørsel til foreldre i en barnevernssak om intervju av foreldre og barn. Det vil være frivillig for foreldre og barn å delta i intervju, og det blir innhentet eget samtykke til dette.

Kommuner som deltar, vil tilbys fagseminarer etter ønske fra de barneverntjenestene som deltar.

Svein Arild Vis
Prosjektleder
Førsteamanuensis
RKBU-Nord
Det helsevitenskaplige fakultet
UIT – Norges arktiske universitet

–

Svein.arild.vis@uit.no
Telefon: 77 62 32 75
Mobil: 454 67 979

Informasjon om innsamling av personopplysninger

Med henvisning til personopplysningsloven § 19 orienteres De med dette om at UiT – Norges arktiske universitet har innsamlet opplysninger fra barneverntjenestens arkiv til bruk i forskning.

Forskere er av Barne-, ungdoms og familiedirektoratet gitt innsyn i barnevernets arkiv med hjemmel i forvaltningsloven § 13 d første ledd. Datainnsamlingen foregår i henhold til konsesjonsvilkår gitt av datatilsynet.

Det er innhentet informasjon om barnets, kjønn, alder og meldingens årsak. Det er også innhentet informasjon om hvordan barnevernet har gjennomført undersøkelsen, herunder hvilke andre instanser barnevernet har samarbeidet med, hvilken type informasjon som er innhentet og vektlagt i beslutningen og hva utfallet av undersøkelsen ble. Informasjonen er registrert anonymt, og det er ikke nedtegnet navn eller fødselsdatoer.

Informasjonen er innsamlet for å gjennomføre forskning om barnevernets undersøkelsesarbeid. Forskningen gjennomføres på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Formålet med undersøkelsen er å identifisere hva som kreves for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet i Norge. Informasjonen vil kun brukes til forskning og vil ikke utleveres til andre.

Den innsamlede informasjonen oppbevares på sikker måte ved UiT – Norges arktiske universitet frem til 31.12.2020 i henhold til konsesjon gitt fra datatilsynet.

Ansvarlig for behandling av informasjonen er:

UiT – Norges arktiske universitet Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Postboks 6050 Langnes, 9037 Tromsø

Prosjektleder er Førsteamanuensis Svein Arild Vis, RKBU Nord, Det helsevitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø; svein.arild.vis@uit.no

Delrapport 4
Regionalt kunnskapssenter for barn og
unge, *-psykisk helse og barnevern.*
(RKBU Nord)

RKBU Nord
UiT -Norges arktiske universitet

rkbunord.uit.no

ISBN: 978-82-93031-66-6 (trykket)

ISBN: 978-82-93031-67-3 (digital)

