

Barnevernets undersøkelsesarbeid

– fra bekymring til beslutning.

Samlede resultater og anbefalinger

Svein Arild Vis, Øivin Christiansen, Karen J. Skaale Havnen, Camilla Lauritzen, Anette C. Iversen og Torill Tjelflaat.



NORCE

NTNU

Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
- Psykisk helse og barnevern



NORCE

 NTNU

Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
- Psykisk helse og barnevern



Trykk og design

Norbye & Konsept AS
www.norbye.no

Illustrasjonsfoto

Mostphoto

ISBN

978-82-93031-75-8

Innhold

Forord	4
1. Introduksjon	5
1.1 Teoretisk utgangspunkt for analyse av beslutninger i barnevernet	6
2. Design og metode	7
2.1 Kjennetegn ved barna og familiene i journalstudien	9
2.2 Kjennetegn ved kommunene i studien	9
2.3 Etikk, godkjenninger og datasikkerhet	9
3. Tidligere forskning om faktorer som påvirker beslutninger i en barnevernundersøkelse	11
3.1 Betydningen av sakskjennetegn	11
3.2 Faktorer knyttet til beslutningstakerne	11
3.3 Faktorer knyttet til organisering av tjenester	11
3.4 Tidligere forskning på bruk av faglige rammeverk for barnevernets undersøkelser	11
4. Evaluering av Kvellomalen – anbefaling om nasjonalt rammeverk	15
4.1 Sammenligning av Kvellomalen med ICS og BBIC	16
4.2 Bruken av Kvellomalen	17
5. Meldingsarbeidet	19
5.1 Hvem melder til barnevernet?	19
5.2 Hvilke forhold er det uttrykt bekymring for i meldingene?	20
5.3 Forskjeller i barneverntjenestenes arbeid med meldinger	24
5.4 Terskel for å undersøke saker	26
5.5 Begrunnelser for beslutning om å undersøke eller henlegge melding	27
6. Undersøkelsesarbeidet	29
6.1 Gjennomføring av undersøkelser	29
6.2 Undersøkelsesplaner	30
6.3 Hvem er involvert i undersøkelsen og bidrar med informasjon?	30
6.4 Hjemmebesøk	31
6.5 Tidsbruk og omfang	31
6.6 Problemforskyvning fra melding til avsluttet undersøkelse	33
6.7 Problemforskyvning fra melding til begrunnelse for tiltak	34
6.8 Familier med innvandrerbakgrunn	35
6.9 Arbeid med meldinger om vold	36
6.10 Hvilke forhold har betydning for beslutninger om tiltak?	37
6.11 Hvilke hjelpetiltak fikk barna?	38
6.12 Begrunnelser for henleggelse	38
6.13 Barnets deltakelse og medvirkning	40
6.14 Barnets innflytelse på barnevernets vurderinger og beslutninger	41
6.15 Ungdommenes erfaringer med undersøkelsesarbeidet	41
6.16 Foreldrenes erfaringer med undersøkelsesarbeidet	42
6.17 Foreldrenes innflytelse på barnevernets beslutninger	43
7. Oppsummerte hovedfunn	45
8. Anbefalinger	47
8.1 Anbefalinger knyttet til arbeidsprosessen i barnevernets meldings og undersøkelsesarbeid	47
8.2 Anbefalinger knyttet til et helhetlig rammeverk for barnevernets undersøkelser	48
8.3 Anbefalinger knyttet til medvirkning og samarbeid i meldings- og undersøkelsesarbeidet	49



Forord

Meldinger til barneverntjenesten er utgangspunkt for de ca. 50 000 undersøkelser som årlig gjennomføres i Norge. Barneverntjenestene har vært kritisert av fagfolk, brukere, politikere og media, nasjonalt og internasjonalt, for manglende systematikk, dokumentasjon og medvirkning. Noe kritikk har vært berettiget, mens annen kritikk har vært basert på feilaktig informasjon og misforståelser.

Gjennom prosjektet «Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning» har Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord), RKBU Vest, RKBU Midt-Norge og Institutt for helse og miljø og likeverd (Hemil) ved Universitetet i Bergen, på oppdrag av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, gjennomført et nasjonalt forskningssamarbeid på barnevernfeltet.

Praksisnær, forskningsbasert kunnskap er essensiell for å identifisere hva som kreves for å sikre god kvalitet i barneverntjenesten. Gjennom prosjektet er det samlet inn et unikt datamateriale med et enormt potensiale for å ha avgjørende betydning for kvalitetsutvikling av barneverntjenesten både nasjonalt og internasjonalt.

Vi er både stolte og takknemlige for å ha så mange dyktige og engasjerte medarbeidere. Tusen takk til alle som har bidratt til både delrapportene og denne sluttrapporten. Særlig takk til ungdommer og foreldre og til ansatte og ledere i barnevernstjenester som har bidratt til at prosjektet kunne gjennomføres. Sammen kan vi bidra til beste for barna!



UiT RKBU Nord



Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
- Psykisk helse og barnevern



Per Håkan Brøndbo

Instituttleder
RKBU Nord
UiT Norges arktiske
universitet

Odd Sverre Westbye

Senterleder
RKBU Midt-Norge
NTNU

Ann Heidi Nebb

Senterleder
RKBU Vest
NORCE

Benedicte Carlsen

Instituttleder
Institutt for helse og miljø
og likeverd (Hemil)
Universitetet i Bergen

1. Introduksjon

Gjennom en offentlig anbudskonkurranse bestilte Barne-, ungdoms og familiedirektoratet våren 2015 et forskningsprosjekt om barnevernets undersøkelsesarbeid. Formålet var å få kunnskap om hvordan barnevernundersøkelser gjennomføres i Norge og hva som skal til for å sikre god kvalitet i slike undersøkelser.

Prosjektet har blitt gjennomført i samarbeid mellom fire forskningsmiljø i Tromsø, Bergen og Trondheim. Disse er RKBU Nord ved UiT Norges Arktiske universitet, RKBU Vest ved NORCE Norwegian Research Centre, RKBU Midt-Norge ved NTNU og Institutt for helse og miljø og likeverd (Hemil) ved Universitetet i Bergen.

RKBU er regionale kunnskapssenter for barn og unges psykiske helse og barnevern. RKBU driver med forskning, undervisning og fagutvikling som skal komme barn og unge til gode.

Institutt for helse og miljø og likeverd (Hemil)¹ er et tverrfaglig institutt med basis i samfunnsvitenskapene og psykologi. Instituttet driver med forskning og undervisning innen et bredt spekter av tema på fagområdene helsefremmende arbeid, barnevern og global utvikling.

Prosjektet har bestått av 5 delstudier. Det er de viktigste funnene i disse som presenteres i denne sluttrapporten og som gir grunnlag for forskernes anbefalinger. Det er tidligere publisert en rapport fra hver av disse delstudiene:

Delrapport 1 : Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen

Delrapport 2: Evaluering av Kvellomalen

Delrapport 3: Meldinger til barnevernet

Delrapport 4: Når barnevernet undersøker

Delrapport 5: Å medvirke når barnevernet undersøker

Til sammen 16 forskere har deltatt i prosjektet:

Svein Arild Vis, prosjektleder, Førsteamanuensis, UiT Norges Arktiske Universitet

Øivin Christiansen, Forsker II, NORCE Norwegian Research Centre AS

Camilla Lauritzen, Professor, UiT Norges Arktiske Universitet

Karen J. Skaale Havnen, Forsker II, NORCE Norwegian Research Centre AS

Anette Christine Iversen, Professor Universitetet i Bergen

Torill Tjelflaat, Seniorrådgiver, NTNU

Sturla Fossum, Førsteamanuensis, UiT Norges Arktiske Universitet

Marte Knag Fylkesnes, Forsker II, NORCE Norwegian Research Centre AS

Veronika Paulsen, Førsteamanuensis, NTNU

Gro Ulset, Forsker, NTNU

Eirinn Ljones, Forskningsassistent, NORCE Norwegian Research Centre AS

Kirsten Buck Rustad, Stipendiat, UiT Norges Arktiske Universitet

Reidun H. Nygård, Førsteamanuensis, UiT Norges Arktiske Universitet

Frederikke Jarlby, Forskningsassistent, NORCE Norwegian Research Centre AS

Jannike Kaasbøl, Førsteamanuensis, NTNU

Stein Erik Ulvund, Professor II, UiT Norges Arktiske Universitet



UiT RKBU Nord



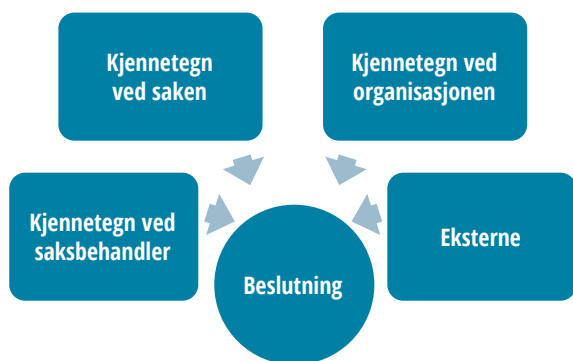
Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
- Psykisk helse og barnevern



¹ <https://www.uib.no/hemil/>

1.1 Teoretisk utgangspunkt for analyse av beslutninger i barnevernet

Baumann et al (2011) har utviklet et teoretisk rammeverk hvor kunnskap fra beslutningsteori anvendes spesifikt i en barnevernkontekst. Teorien har som utgangspunkt at når barnevernet fatter beslutninger, er utfallet av beslutningen avhengig av sakskjennetegn knyttet til barnets situasjon, foreldrenes omsorgsevne og ressurser i nærmiljøet, men at det også har betydning hvordan disse opplysningene fortolkes og forstås av den enkelte saksbehandler. Fordi beslutninger knyttet til barnevernundersøkelser tas i en organisasjon der virksomheten er lovregulert og styrt av tilgjengelige ressurser, har også organisatoriske og andre eksterne forhold innvirkning på de beslutninger som fattes. Teorien illustrerer hvordan barnevernbeslutninger avgjøres i en kompleks interaksjon mellom ulike faktorer. Det er derfor ikke tilstrekkelig bare å undersøke fakta i saken, eller bare etterspørre saksbehandleres vurderinger dersom man skal forstå hva som kjennetegner forsvarlige avgjørelser.



Figur A: Økologisk beslutningsmodell, basert på Fluke mfl. (2014).

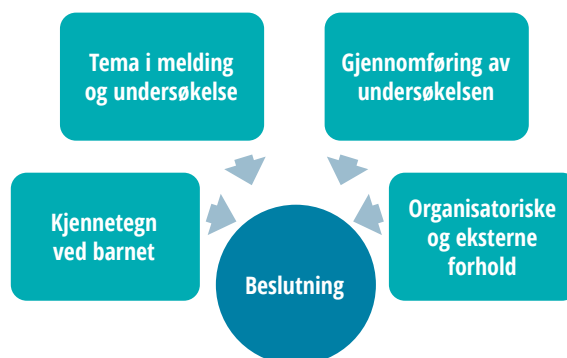
Vi tok utgangspunkt i modellen ovenfor i prosjektutformingen, og underveis har vi operasjonalisert teorien slik at den passer bedre med dette delprosjektets formål, altså hvordan beslutninger i løpet av en undersøkelse fattes. Det har medført at vi har organisert de fire faktorene som er av betydning for beslutningen, noe annerledes enn i den opprinnelige modellen, selv om alle elementene likevel er med.

Når det gjelder kjennetegn ved saksbehandler/ beslutningstaker, er det i Norge i svært liten grad slik at en enkelt saksbehandler fatter en beslutning alene. Hvordan arbeidet med meldingen foregår i tjenestene, hvilke begrunnelser som legges til grunn og hvordan ledere og saksbehandlere arbeider ut fra informasjonsgrunnlag og tidligere kjennskap til saken, er sentrale

problemstillinger i studien. Vi har derfor valgt å tematisere saksbehandlerens betydning for beslutning i arbeid med meldinger og undersøkelser.

Når det gjelder kjennetegn ved saken, fant vi det hensiktsmessig å dele denne faktoren i to. I vår studie har vi problemstillinger som omhandler kjennetegn ved barna det meldes bekymring om til barnevernet, og problemstillinger som omhandler kjennetegn ved selve sakskomplekset, altså innhold i bekymringene og hvordan disse endrer seg i løpet av undersøkelsen. Vi har derfor delt kjennetegn ved saken i kjennetegn ved barnet og kjennetegn ved bekymringstema i saken. Når det gjelder de to siste forholdene i den opprinnelige modellen, fant vi det hensiktsmessig å slå disse sammen til én faktor: organisatoriske og eksterne forhold som får betydning for arbeidet med en melding.

Den justerte teoretiske modellen vi har som utgangspunkt for prosjektet, ser dermed slik ut:



Figur B: Justert økologisk beslutningsmodell.



2. Design og metode

Dette er en studie av arbeidsprosesser og beslutninger i en barnevernsundersøkelse. Det er benyttet mange ulike design og metoder i de ulike delstudiene.

Systematisk litteratursøk: Det er gjennomført søk i internasjonale og norske databaser for å identifisere tidligere forskning som omhandler barnevernets undersøkelsesarbeid. Totalt 6900 publikasjoner ble vurdert og funnene fra de 118 mest relevante ble kodet og vurdert. Funnene er presentert i Delrapport 1.

Vurdering av fagsystem og prosedyrer:

Innholdet i Kvellomalen er analysert og sammenlignet med innholdet i det svenske (BBIC) og danske (ICS) rammeverk for barnevernundersøkelser. Det er gjennomført vurdering av implementeringskvalitet for Kvellomalen i henhold til kriteriene i Ungsinn databasen.² Validitet og reliabilitet av tester og scoringsinstrumenter er vurdert og sammenholdt med dokumentasjon i Psyktestbarn.³ Resultatene er presentert i delrapport 2.

Retrospektiv journalstudie: Det ble trukket et tilfeldig utvalg på 1365 meldinger fra perioden 2015–2017 (figur C). Meldingene kom fra 16 barnevernkontor, disse representerte seks bydeler fra de største byene, fem mellomstore byer og fem mindre kommuner. Ved utvalg av kommuner ble det tatt hensyn til geografisk spredning, kommunestørrelse, henleggelsesrate i tjenesten de tre siste år, meldingsbelastning i barneverntjenesten og sosioøkonomiske indikatorer for befolkningen.

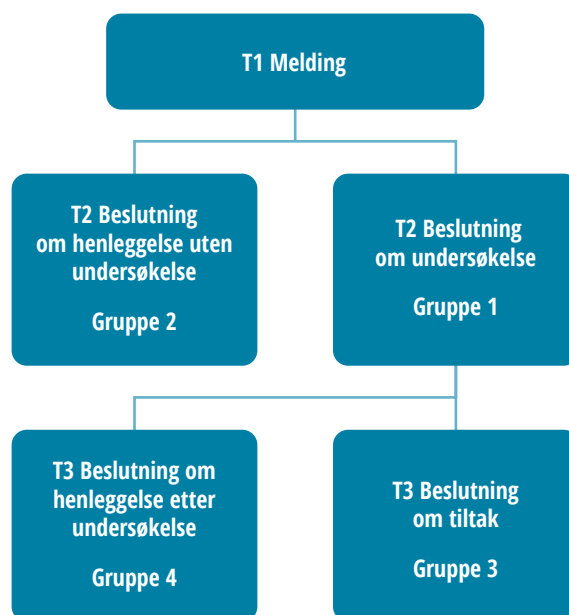
Journaler
1365 meldinger
1123 undersøkelser
883 undersøkelsesrapporter
446 tiltak
117 begrunnelser

Figur C: Datagrunnlag fra journaler

² <https://ungsinn.no/klassifisering/>

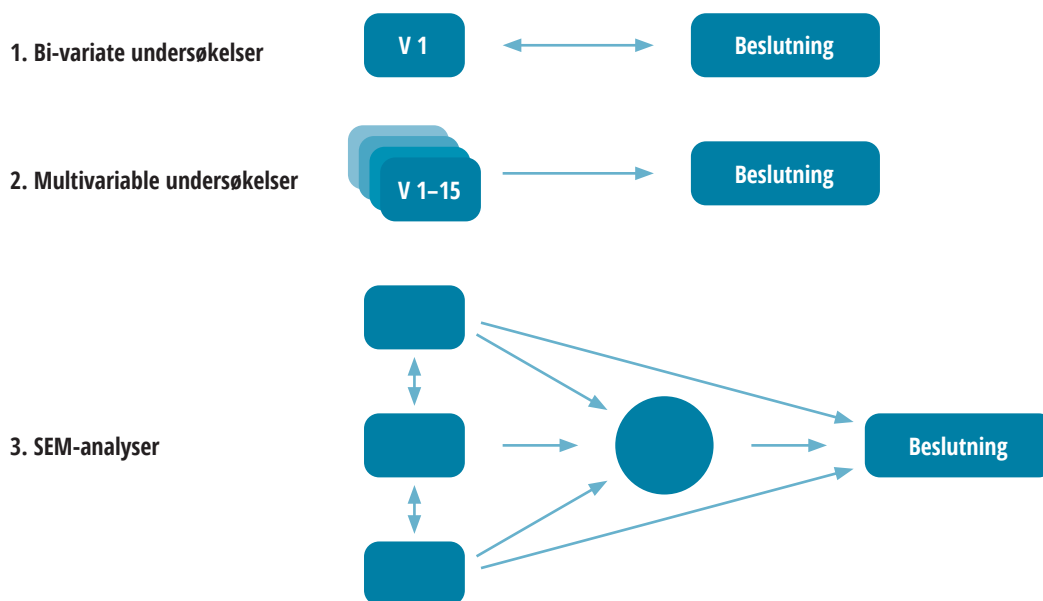
³ <https://psyktestbarn.r-bup.no/no/>

Det ble utarbeidet et kodeskjema med 100 spørsmål som forskere besvarte med utgangspunkt i de opplysninger som var tilgjengelig i journalen. Spørreskjemaet ble pilotert og reliabilitetstestet. Det endelige kodingsinstrumentet hadde en gjennomsnittlig interrater reliabilitet på 89,8 %. Det ble innhentet opplysninger om kjennetegn ved barnet og familien, kjennetegn ved innholdet i bekymringsmeldingen, kjennetegn ved barnevernets arbeid med undersøkelser, hvordan bekymringsbildet endrer seg i løpet av en undersøkelse og hvilke begrunnelser som ble brukt for de beslutninger som ble fattet. Denne informasjonen ble brukt for å analysere hvilke forhold som har betydning for beslutninger om undersøkelse og beslutninger om å iverksette tiltak (Figur D).



Figur D: Studiedesign

Analysestrategi i den kvantitative delen av studien har vært å sammenligne gruppe 1 mot gruppe 2 og gruppe 3 mot gruppe 4. Analysene er bygget opp med enkle bi-variate analyser som ser på sammenhenger mellom enkeltvariabler. Det er gjort multivariate analyser for å vurdere hvilke forhold som har størst betydning for om saker henlegges og det er gjort sti-analyser (SEM) for å se på hvordan ulike bekymringer i samspill påvirker beslutninger i barnevernet (Figur E). Resultatene er presentert i delrapport 3,4 og 5.



Figur E: Statistiske analysestrategier

Kvalitativ dokumentanalyse: Det ble gjennomført en kvalitativ analyse av 117 saker, der forskerne studerte begrunnelser for tiltak og henleggelse, samt begrunnelser for å gjennomføre eller ikke gjennomføre samtaler med barnet. I tillegg ble det sett på innholdet i samtalen. Det er brukt en tematisk testanalyse. I tillegg en diskursanalytisk tilnærming der det er vektlagt hvilken funksjon det saksbehandlere skriver har og hvordan begrunnelsene kan forstås i lys av barneverntjenestens mandat. Funnene er presentert i delrapport 4 og 5.

Intervju med ledere: Vi gjennomførte semi-strukturerte intervju med barnevernledere (N=14) for å undersøke hvilken betydning organisering og fagsystem har for barnevernets beslutninger. Det er gjort tematisk analyse med fokus på å oppsummere og finne overordnede kategorier. Resultatene er presentert i delrapport 3 og 4.

Det er gjennomført kvalitative intervju om brukerperspektiv og brukermedvirkning med saksbehandler (N=11), foreldre (N=12) og barn (N=6) i totalt 12 saker. I analysen er det brukt en triangulerende tilnærming ved å belyse temaet brukermedvirkning fra de ulike aktørenes posisjoner og samtidig identifisere sammenhenger og variasjoner mellom dem. Resultatene er presentert i delrapport 5.

Fokusgruppeintervju: Det ble gjennomført fokusgruppeintervju med saksbehandlere fra 10 av de 16 tjenestene som deltok i journalstudien. I fokusgruppene ble det presentert foreløpige funn

fra analysene i journalstudien som utgangspunkt for diskusjoner om hvilken betydning organisering, arbeidsmåter og ulike faglige ståsted har for de vurderinger og beslutninger som gjøres. Resultatene er presentert i delrapport 3 og 4.

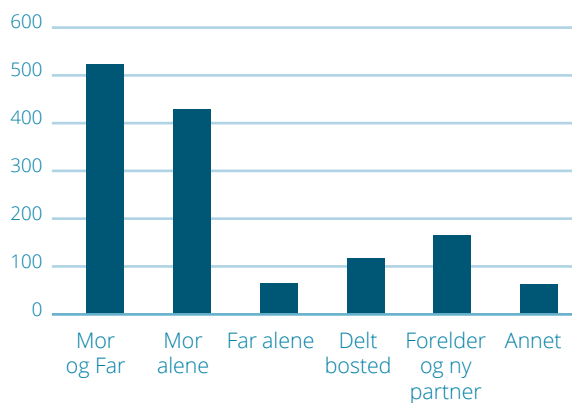
Vignettstudie: I vignettstudien ble 39 saksbehandlere i syv barnevernstjenester på Vestlandet bedt om å ta stilling til en kasusbeskrivelse relatert til meldings- og undersøkelsesarbeid. Deretter diskuterte man i fokusgrupper hvordan man ville vurdert og besluttet i en slik hypotetisk sak. Analysene hadde fokus på om saker blir vurdert forskjellig avhengig av om det gjelder en familie med innvandringsbakgrunn eller en etnisk norsk familie. Resultatene er presentert i delrapport 4.



2.1 Kjennetegn ved barna og familiene i journalstudien

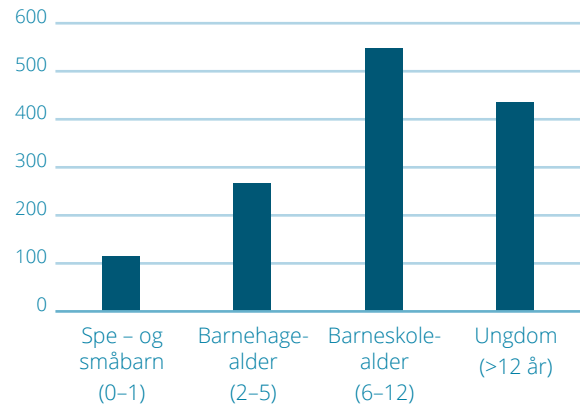
Kjennetegn ved barna og familiene i utvalget ble registrert ved kjønn og alder på barna, barnas bosted og landbakgrunn (innvanderstatus hvis minst en foreldre er født utenfor Norge). Utvalget var representativt i forhold til barnevernsstatistikken for barnas kjønn (53 % gutter) og alder, men overrepresentert når det gjaldt innvandrerbakgrunn (43 %). Vår definisjon av innvandrerbakgrunn er for øvrig videre enn det som i offisiell statistikk karakteriseres som innvandrer, der begge foreldre må være født utenfor Norge. Vi undersøkte betydningen av disse kjennetegnene for om meldingen ble henlagt eller om det ble besluttet at meldingen skulle undersøkes videre, og tilsvarende om undersøkelsen ble henlagt eller endte med tiltak fra barnevernet.

Daglig omsorg for barnet



Figur F: Hvem som har daglig omsorg for barnet (N=1365)

Barnets alder



Figur G: Barnets alder på meldingstidspunkt (N=1365)

2.2 Kjennetegn ved kommunene i studien

De viktigste kjennetegn ved kommunene som deltok var:

- Totalt 16 barnevernkontor; 6 fra storby, 5 mellomstore kommuner og 4 mindre kommuner med under 20 000 innbyggere.
- Alle fire barnevernregioner representert.
- Variasjon i organisasjonsform (generalist/spesialist) og elektronisk journalsystem (Familia/Acos).
- Variasjon i henleggelsesrater (2015–2017) fra 5 % til 46 %.
- Variasjon i meldingsbelastning fra 3,0–7,0 meldinger pr 1 000 barn.
- Andel familier under fattigdomsgrense varierte fra 7 % til 32 %.

2.3 Etikk, godkjenninger og datasikkerhet

Studien er vurdert og tilrådet av Rådet for taushetsplikt og Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Forskerne fikk innsyn i journaler etter vedtak om fritak fra taushetsplikt fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det er innvilget konsesjon fra Datatilsynet. Data oppbevares på sikker server ved Tjenester for Sensitive Data (TSD) ved Universitetet i Oslo.



3. Tidligere forskning om faktorer som påvirker beslutninger i en barnevernundersøkelse

Datagrunnlag

Det ble gjennomført systematiske litteratursøk i relevante databaser. Funnene fra 118 studier ble kodet og sammenstilt.

Funn

I det følgende oppsummeres hovedfunnene i forskningslitteraturen om viktige faktorer i beslutningsarbeidet knyttet til sakskjennetegn, faktorer knyttet til beslutningstakere og faktorer knyttet til organisering av tjenester. Når det gjelder eksterne faktorer, ble det ikke identifisert studier der hovedfokus kun var på betydning av slike faktorer.

3.1 Betydningen av sakskjennetegn

Hovedfunnet i studiene som omhandlet sakskjennetegn var at visse faktorer hadde betydning for om saker ble henlagt i løpet av en undersøkelse. De viktigste faktorene var:

- familienes etniske bakgrunn
- barnets kjønn og alder
- rusbruk blant foreldrene
- foreldrenes sosioøkonomiske status

Selv når det kontrolleres for saksforhold blir det oftere iverksatt undersøkelser og det blir oftere fremmet sak om å ta barnet under omsorg hvis familien har etnisk minoritetsbakgrunn.

Saker der barnet var gutt ble henlagt i større grad enn der barnet var jente.

Når det gjelder alder, ble det også funnet at saker som dreide seg om barn i alderen 6 til 10 år ble sjeldnere henlagt enn saker knyttet til både yngre og eldre barn.

Rusmisbruk hos foreldre var forbundet med lave terskler for intervensjon på tvers av studier.

Sosioøkonomisk status var også en sentral faktor på tvers av studier. I tilfeller der familien hadde sosioøkonomiske utfordringer, ble en undersøkelse oftere startet enn når familien hadde høyere sosioøkonomisk status, uavhengig av alvorlighetsgraden.

3.2 Faktorer knyttet til beslutningstakerne

Flere studier pekte på at det er betydelig variasjon i saksbehandleres vurderinger og beslutninger i barnevernssaker. Det er også påvist betydelig variasjon mellom ulike tjenester/kommuner og ulike land.

- Flere av studiene pekte på at saksbehandlerens personlige egenskaper og holdninger påvirker beslutningene deres.
- I tillegg ble saksbehandlerens kompetanse funnet å ha betydning.

3.3 Faktorer knyttet til organisering av tjenester

Når det gjelder studiene som så på organisering, var tilgjengelige tiltak og ressurser mest viktig for om en sak ble henlagt eller videre undersøkt. Faktorer ved de enkelte kontor ser ut til å være viktigst, for eksempel ressurser, organisasjonskultur, rammebegrensninger og personell. Den enkelte saksbehandlerens personlige ståsted og preferanser ble funnet å være mindre viktig enn kulturen som eksisterer på organisasjonsnivå. Det ble også gjort funn som tydet på at saksbehandlerne hadde for knappe tidsrammer til å innhente tilstrekkelig informasjon som utgangspunkt for å fatte beslutninger.

3.4 Tidligere forskning på bruk av faglige rammeverk for barnevernets undersøkelser

Internasjonalt finnes det flere ulike undersøkelsesmalere. Den britiske Assessment Framework (AF) modellen, er den som har vært lengst i bruk og som det finnes mest forskning på og erfaringer med (Vis, Lauritzen, & Fossum, 2016). Denne forskningen er i all hovedsak basert på erfaringer fra Storbritannia og Australia. I Sverige og Danmark har man utviklet egne

versjoner basert på den engelske Assessment Framework. Disse heter henholdsvis Barns behov i centrum (BBIC) og Integrated Children's System (ICS). Felles for disse er en trekantmodell som illustrerer hvilke hovedområder som bør gjøres til gjenstand for undersøkelse i en barnevernssak. Trekantmodellen brukes som utgangspunkt for å kategorisere ulike saksforhold relatert til henholdsvis barnets helse og utvikling, foreldrenes omsorgsutøvelse og belastninger i familie og miljø. Disse hovedområdene har utspring i en økologisk forståelse av barns behov og utvikling. Sentralt i denne modellen er at barnets utvikling ses som et resultat av samspill mellom faktorer knyttet til barnet selv og barnets utviklingsmessige behov, foreldrenes omsorgskompetanse og forhold i familie og nærmiljø.

Det er god dokumentasjon på at når undersøkelsesmalen anvendes fører dette til:

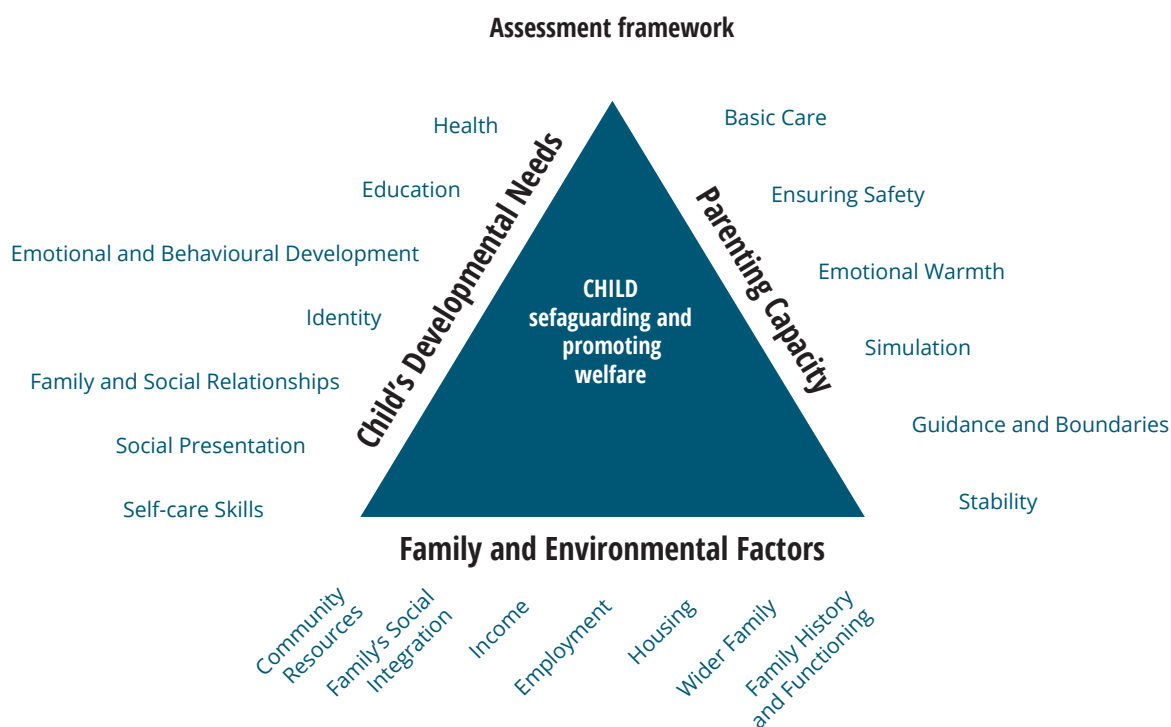
- mer informasjon innhentes.
- større fokus på barnets behov.
- barnet blir i større grad konsultert i løpet av undersøkelsen.
- undersøkelsesarbeidet blir mer omfattende og tidkrevende.

Implikasjoner

Samlet sett gir ikke forskningslitteraturen entydige konklusjoner om hva som har størst betydning for utfallet av en barnevernsundersøkelse. Fordi det er stor variasjon i type problematikk og bakgrunn for barnevernssaker er det metodisk utfordrende å designe studier som fanger opp alle relevante variabler knyttet både til saksforhold, sosialarbeider og organisatoriske forhold. Det er imidlertid indikasjoner på at saksbehandlervurderinger henger sammen med organisatoriske forhold og at beslutninger er bedre forklart av kjennetegn ved barnevernsorganisasjonen enn ved kjennetegn ved saksbehandleren. Det ble identifisert kunnskapshull på viktige områder:

- Beskrivelse av om bruk av forskjellige undersøkelsesmetoder fører til at det fattes andre eller bedre beslutninger.
- Beskrivelse av barns perspektiv på barnevernets undersøkelsesarbeid.
- Hvilken betydning familiens etnisitet har for barnevernets undersøkelsesarbeid i Norge.
- Hvilke saksopplysninger det norske barnevernet innhenter og tillegger mest vekt når saker konkluderes.

Referanser: Delrapport 1 s. 18–63.



Figur H: The assessment framework for children and their families





4. Evaluering av Kvellomalen – anbefaling om nasjonalt rammeverk

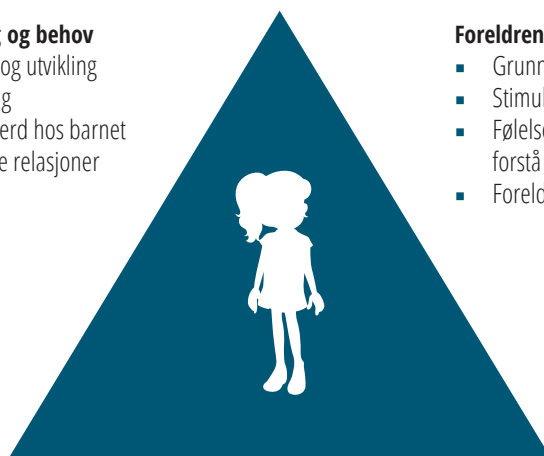
Kvellomalen er et kartleggingsverktøy utviklet til bruk som støtte i barnevernets undersøkelsesarbeid med informasjonsinnhenting, analyse og beslutninger. Malen ble utviklet og implementert av Øyvind Kvello fra tidlig 2000-tall, og ble publisert og omtalt gjennom flere fagbøker fra 2007 til 2015.⁴ I 2015 ble malen brukt helt eller delvis av 58 % av landets kommuner.⁵ Evaluering av Kvellomalen hadde som siktemål å først sammenligne Kvellomalen med tilsvarende maler i Danmark (ICS) og Sverige, (BBIC) og deretter

kartlegge den empiriske bruken av malen i et utvalg undersøkelsessaker. De to problemstillingene vil bli belyst i hver sine delkapittel.

Nedenfor vises en modell av våre anbefalinger til hvilke elementer et økologisk rammeverk for informasjonsinnhenting bør inneholde, basert på evalueringen av Kvellomalen. Modellen vil bli ytterligere kommentert etter presentasjon av funn i kapittel 4.1.

Barnets utvikling og behov

- Barnets helse og utvikling
- Skole og læring
- Følelser og atferd hos barnet
- Barnets sosiale relasjoner



Foreldrenes omsorgskompetanse

- Grunnleggende omsorg og hverdagsrutiner
- Stimulering, veiledning og grensesetting
- Følelsesmessig tilgjengelighet og evne til å forstå barnet
- Foreldrenes evne til å beskytte barnet

Familie og miljø

- Nåværende familiesituasjon og foreldrenes problemer
- Familiens historikk og fungering
- Bolig, arbeid og økonomi
- Familiens sosiale nettverk og relasjoner

Figur 1: Sosialøkologisk modell for informasjonsinnhenting.⁶

⁴ Kvello 2007, Kvello 2010, Kvello 2015.

⁵ Vis et al 2015

⁶ Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum (2017).

4.1 Sammenligning av Kvellomalen med ICS og BBIC

Formålet med denne delstudien var å beskrive og evaluere Kvellomalen, for deretter å sammenligne den med utredningsmalene som brukes i Danmark (Integrated Children's System, ICS) og Sverige (Barns Behov i Centrum, BBIC). Ved hjelp av relevant litteratur ble malene sammenlignet på fire hovedområder; innhold, utforming, metoder for informasjonsinnhenting og implementering. Funn fra sammenligning av malenes innholdskategorier blir presentert i denne sammenheng.

Datagrunnlag

- Beskrivelse av Kvellomalen er basert på kurshefte/veileder utarbeidet av Visma Barnevern Familia i samarbeid med Øyvind Kvello, versjon 8.3 (Visma, 2016), læreboken «Barn i risiko – skadelige omsorgssituasjoner» (Kvello, 2015) og 2 intervju med Kvello.
- Beskrivelse av ICS er basert på materiale som er fritt tilgjengelig fra Socialstyrelsen i Danmark, og materialet er hentet fra nettsidene socialstyrelsen.dk hentet den 02.11.2016.
- Beskrivelse av BBIC er basert på materiale fra tilsvarende nettsider i Sverige og hentet på samme tidspunkt fra Socialstyrelsen.

Funn

Innholdet i Kvellomalen ble sammenlignet med ICS og BBIC 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, med noen viktige forskjeller.

- Barnets utvikling og behov: Kvellomalen hadde et sterkere fokus på individuelle faktorer ved barnet og samhandling innad i familien, mens barnets daglige fungering og relasjoner utenfor familien f.eks. på skolen, ble mindre vektlagt.
- Foreldres omsorgskompetanse: Kvellomalen hadde et sterkere fokus på samspill mellom foreldre og barn, og mindre fokus på omsorgsoppgaver knyttet til barnets hverdagsliv.

- Familie – og miljøforhold: Kvellomalen hadde svakere fokus på miljømessige forhold som kunne ha innvirkning på barnets utvikling.
- Kvellomalen inneholder et system for risikovurdering av barnets helse og utvikling basert på antall og typer utvalgte risiko- og beskyttelsesfaktorer. Det mangler empirisk dokumentasjon for tolking av spesifikke grenseverdier for høy eller lav risiko, og det bør utvises forsiktighet med å benytte antall (risiko)faktorer som en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget i en barnevernundersøkelse.

Implikasjoner

Kartlegging og undersøkelser i barnevernssaker kan utfra en sosialøkologisk modell relateres til tre hovedområder; barnets utvikling og behov, foreldrenes omsorgskompetanse og familie og miljø, jfr. figuren over. På denne bakgrunn konkluderte evalueringen med at informasjonsinnhenting ut fra Kvellomalen ikke var fullt ut dekkende for en helhetlig kartlegging av barnets situasjon.

Basert på evalueringen av Kvellomalen og tidligere forskning om utredningsmal, mener vi det er grunnlag for å anbefale utarbeiding av et helhetlig nasjonalt rammeverk for undersøkelsesarbeidet i barnevernet, basert på de tre nevnte hovedområdene, og vist i figur 4.1. Elementene i det foreslåtte rammeverket for informasjonsinnhenting er utarbeidet som en syntese av innholdet i Kvellomalen og ICS/BBIS, og er utformet etter mønster av det engelske rammeverket Assessment Framework.

Hvert av delområdene bør operasjonaliseres videre med underpunkter, som gir føringer for hvilken informasjon som kan innhentes i undersøkelsen. Rammeverket bør videre være fleksibelt og informasjonsinnhenting må kunne tilpasses til ulike typer saker, både hjelpetiltakssaker, akutte saker og omsorgssviktsaker. Målsettingen med et nasjonalt rammeverk må ikke være å gå bredt ut i alle saker, men å spisse undersøkelsen og gi den optimale retningen fra bekymring til beslutning. Dette kan bidra til at saker avsluttes tidligere enn før og at en i større grad får anledning til å jobbe med de vesentlige bekymringene i hver enkelt sak.

Et rammeverk for informasjonsinnhenting bør være integrert i en helhetlig arbeidsmodell for barnevernfaglig arbeid, som også inkluderer systemer og anvisninger for systematisk tiltaksarbeid, evalueringsarbeid og statistikk/kunnskapsgenerering.

Referanser: Delrapport 2 og delrapport 4, kapittel 8.1.



4.2 Bruken av Kvellomalen

Formålet med denne delstudien var å evaluere den empiriske bruken av Kvellomalen, og om bruken av malen hadde betydning for hvordan sakene opplyses og for hvilke beslutninger som fattes. Foruten å vise omfanget og hvordan Kvellomalen ble brukt av ulike tjenester, har vi sammenlignet undersøkelser der Kvellomalen var brukt med undersøkelser der den ikke var brukt.

Datamateriale

1123 undersøkelsessaker fra journalstudien, fokusgruppeintervjuer med kontaktpersoner og intervjuer med barnevernledere.

Funn

Bruken av malen:

- Av totalt 1123 undersøkelser ble Kvellomalen brukt i 227 saker (20,2 %).
- Kvellomalen hadde totalt sett vært brukt i 9 av de 16 tjenestene.
- 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.
- Det var ingen saker der hele Kvellomalen ble brukt. Registrering av risiko – og beskyttelsesfaktorer var den delen av malen som oftest var brukt.
- Kommunene lager egne tilpassede versjoner av malen.

Effekter av Kvellomalen:

- Mer omfattende undersøkelser, sammenlignet med saker der malen ikke var brukt.
- Barnet ble i større grad konsultert.
- Bruk av malen hadde ikke betydning for barnevernets beslutning om å henlegge eller gi hjelp.

Implikasjoner

Samlet sett brukes malen i en mindre andel saker enn det som var forventet utfra at et flertall av kommunene i tidligere studier hadde rapportert at de bruker verktøyet. Tjenestene velger å bruke Kvellomalen på sin egen måte. For enkelte tjenester betyr det at de hadde laget en egen variant. For flere betydde det å være selektive når det gjaldt i hvilke saker man tar malen i bruk. Dette peker mot at Kvellomalen i hovedsak brukes som et hjelpeverktøy og ikke som et helhetlig rammeverk som virker styrende på prosessen i en undersøkelse. Vår vurdering er at effekten av bruk av Kvellomalen i norsk praksis ikke skiller seg vesentlig fra det som er beskrevet i virkninger av andre typer maler som for eksempel BBIC, ICS og AF.

Referanser: Delrapport 4, kapittel 8.





5. Meldingsarbeidet

Når barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding skal den snarest og senest innen en uke ta stilling til om meldingen skal undersøkes eller om den kan henlegges uten ytterligere undersøkelse. Meldingsarbeid betegner den aktivitet som foregår i barnevernet denne første uka og inntil en beslutning om å undersøke eller henlegge saken er tatt.

Det er anledning for barnevernet til å kontakte melder for å be om utdypende opplysninger. Det skal gis tilbakemelding til melder fra offentlige om at meldingen er mottatt og hvis meldingen kommer fra offentlig instans skal det også informeres om det ble åpnet undersøkelsessak. Barnevernet kan vurdere om man skal informere foreldre om meldingen dersom den besluttes henlagt.

Det er ikke tematisert i barnevernloven eller saksbehandlingsrundskrivet hvorvidt det er anledning til å kontakte foreldre på telefon uten å først ha åpnet undersøkelse. I saksbehandlingsrundskrivet for barneverntjenesten hevdes det at «Det har utviklet seg en ulik praksis når det gjelder behandling av innkomne meldinger. For å sikre barns og foreldres rettssikkerhet, er det viktig at meldinger håndteres forsvarlig og etter de samme grunnleggende prinsipper. I enkelte barneverntjenester gjennomføres møter mellom foreldre og offentlig melder for å avklare om meldingen gir grunn til å åpne en undersøkelse eller ikke. Behovet for et slikt «meldingsmøte» vil som en klar hovedregel innebære at meldingen har et innhold som tilsier at det skal åpnes en undersøkelse etter barnevernloven § 4-3. Slike «meldingsmøter» må av hensyn til rettssikkerheten og en forsvarlig saksbehandling defineres som en del av undersøkelsen.». Det er uklart om annen kontakt med familien, for eksempel på telefon for å avklare enkelte forhold i meldingen eller kontakt i forbindelse med akuttavklaring også må defineres som påbegynt undersøkelse.

Mottak av akutte henvendelser til barnevernet er organisert på forskjellige måter. Noen tjenester har en egen barnevernvakt. Enkelte av disse tar kun imot akutte henvendelser og åpner når barneverntjenestens kontor stenger. Andre er åpne på dagtid og tar også imot og følger opp bekymringsmeldinger som ikke er akutte. Mange av barnevernvaktene er interkommunale, det vil si at en og samme barnevernvakt betjener flere kommuner. Noen barneverntjenester har en bakvaktordning som går på omgang blant barnevernets ansatte og som tar i mot og betjener akutte henvendelser. Barnevernvaktens anledning til å kontakte familier i en akuttsituasjon er ikke klart regulert i barnevernloven eller saksbehandlingsrundskrivet.

5.1 Hvem melder til barnevernet?

De siste tiårene har antallet meldinger til barnevernet vært økende, men synes nå å ha stabilisert seg på et årlig nivå tilsvarende om lag 5 % av barnebefolkningen. Andelen barn i Norge som i løpet av et år for første gang er i kontakt med barnevernet er likevel betydelig lavere. Dette skyldes at en melding kan omhandle et barn som er kjent for barnevernet fra tidligere. Våre funn viser at:

- Nesten halvparten av sakene (49 %) handler om et barn som er meldt tidligere.
- Det er registrert gjennomsnittlig 2,6 tidligere meldinger på barn som er kjent hos barnevernet fra før.

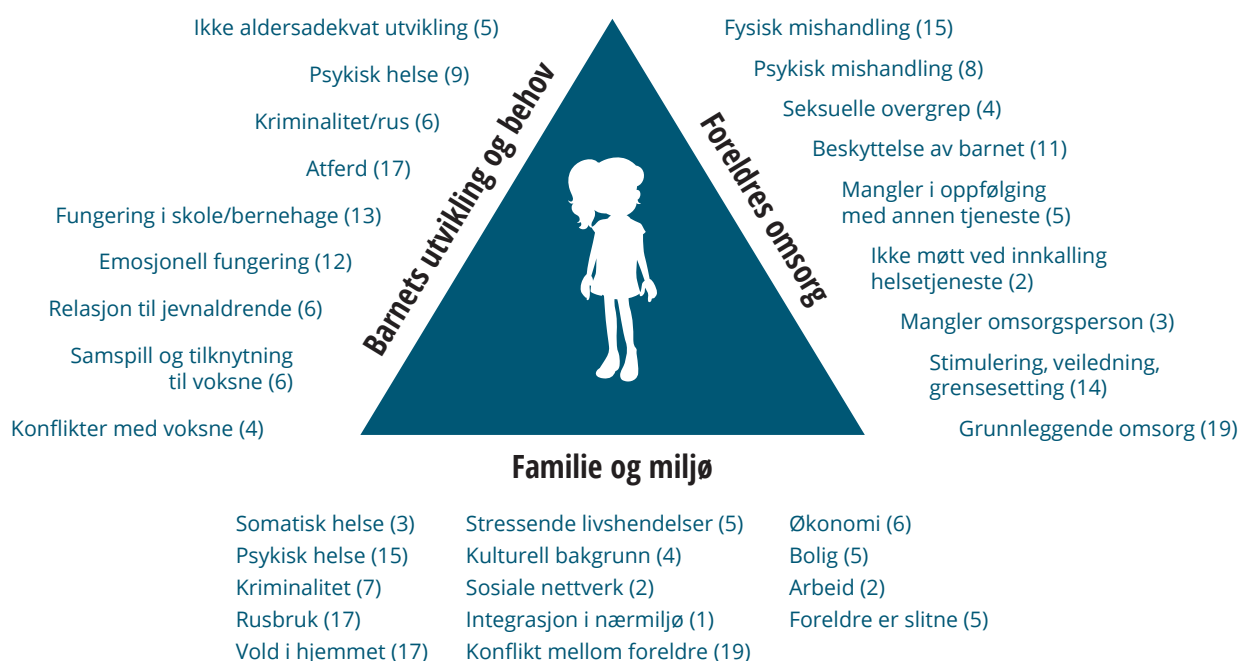
De fleste meldinger kommer fra offentlige tjenester som har lovpålagt opplysningsplikt til barneverntjenesten (jmfør Barnevernloven § 6-4.) Opplysningsplikten er også nedfelt i de ulike etaters lovverk. Meldinger fra offentlige instanser utgjorde utdanningssektoren 20 %, helsetjenester 20 %, justismyndighet 17 % og sosialtjenesten 6 %. Av de meldinger som kommer fra private parter (22 %) kommer de fleste fra foreldrene selv, eller fra anonyme meldere. Det er svært sjelden at barnet selv står registrert som melder. Det er likevel slik at en del meldinger som kommer fra blant annet skole og helsetjeneste er utløst av at barnet har sagt fra om bekymringsfulle forhold til andre. Vi har imidlertid ikke konkrete tall på hvor stor andel av meldingene som er direkte forårsaket av at barnet selv har sagt fra.

Det er klare forskjeller i hvilke typer bekymringer som kommer fra de ulike melderne:

- Foreldrene selv melder oftere om barnets psykiske problemer eller om konflikter mellom foreldre og om den andre forelderens rusbruk.
- Andre private melder oftere om svikt i grunnleggende omsorg og om foreldres rusbruk.
- Skole og barnehage melder oftere bekymring for barnets utvikling og fungering, og er de tjenestene som i størst grad melder mistanke om vold mot barnet.
- Politiet melder i hovedsak om vold i hjemmet og om foreldre og barnets kriminalitet og rusbruk.
- Helsetjenestene melder oftere bekymring om barn og foreldres psykiske helse og om bekymring for samspillet mellom foreldre og barn.
- Sosialtjenestene melder oftere bekymring om økonomi og boforhold.

Disse forskjellene illustrerer ført og fremst at de ulike tjenestene har innsikt i forskjellige deler av barnet og familiens situasjon. Våre analyser viser at det samlet sett er innholdet i meldingene som har størst betydning for barnevernets avgjørelser om en melding skal undersøkes eller ikke og ikke hvem som meldte saken.

Referanse: Delrapport 3, s.46–48.



Figur J: Innholdet i meldinger til barnevernet. Tallene i parentes viser forekomst i prosent.

5.2 Hvilke forhold er det uttrykt bekymring for i meldingene?

Meldinger til barnevernet inneholder mange ulike typer bekymringer. Vi har i denne studien kategorisert disse og knyttet kategoriene til de tre hovedområdene i økologisk utviklingsteori; bekymringer for barnets utvikling og behov, bekymringer for foreldres omsorgsutøvelse og bekymringer for forhold knyttet til familie og nærmiljø.

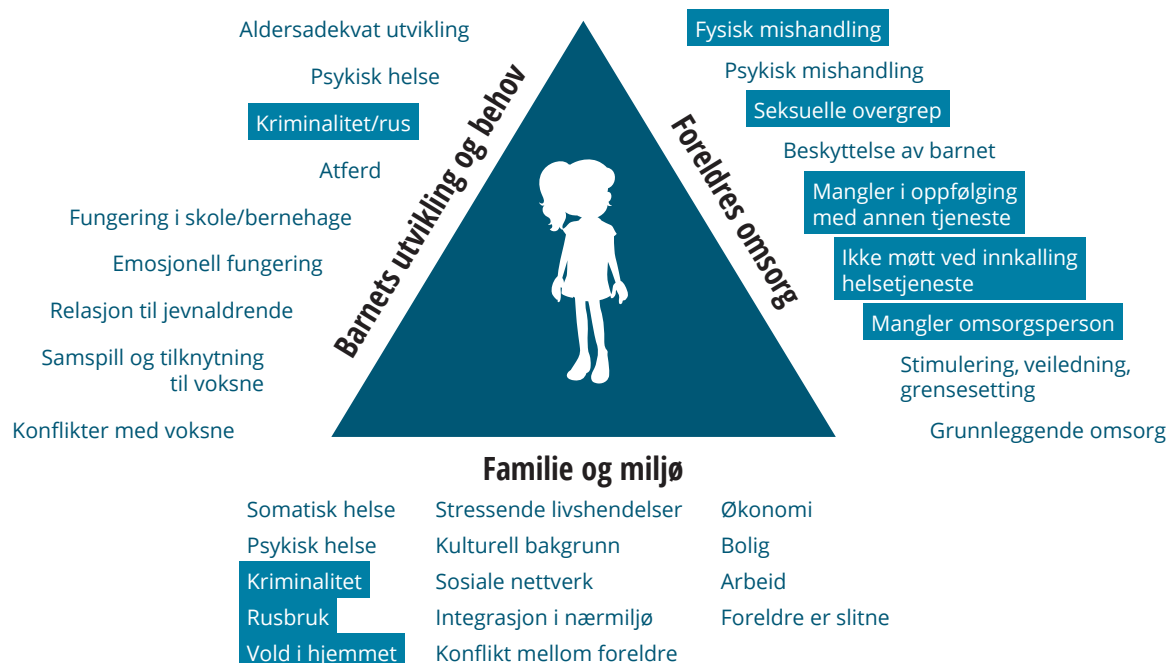
- To tredjedeler av meldingene inneholder mer enn én type bekymring.
- Hver melding inneholder i gjennomsnitt 2,7 ulike bekymringer. Meldinger kan kategoriseres i fire hovedtyper:
 1. Meldinger som referer til episodiske hendelser med ulike typer vold, overgrep, rus og kriminalitet.
 2. Meldinger om symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldres oppdragelse.
 3. Meldinger om psykiske problemer og konflikter i familien som går ut over barnet.
 4. Meldinger med bekymring for ulike sosioøkonomiske forhold som går ut over foreldrenes omsorg for barnet.



Episodiske meldinger

Episodiske meldinger er meldinger der bekymringen relateres til en eller flere spesifikke hendelser. Disse meldingene inneholder ofte kun en bekymring knyttet til det aktuelle hendelsesforløpet.

- De vanligste typene episodiske bekymringer er knyttet til foreldres rusbruk, familievold der barnet har vært vitne til vold i hjemmet og fysisk mishandling av barnet.
- Meldinger som handler om fysisk mishandling, seksuelle overgrep og vold i hjemmet har økt sjans for undersøkelse.
- Meldinger om foreldres eller barnets kriminalitet og rus henlegges oftere hvis familien er kjent for barnevernet fra før.

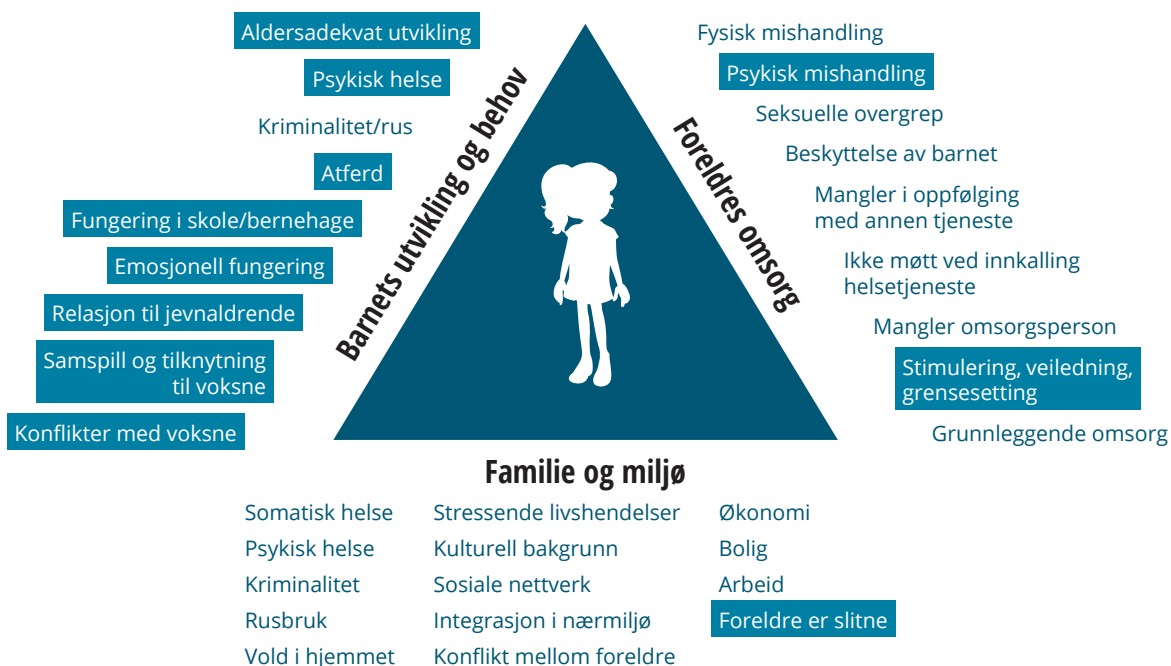
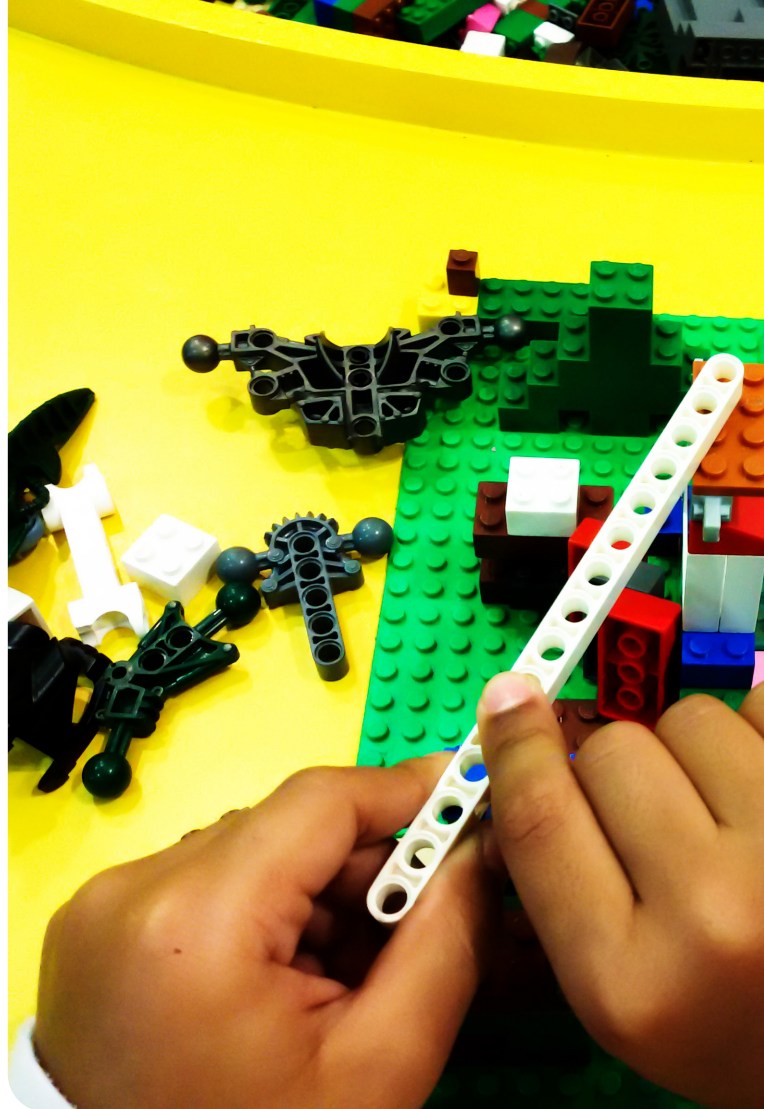


Figur K: Innholdet i episodiske meldinger.

Sammensatte meldinger om symptomer på vansker hos barnet

Som det framgår av Figur L, er sammensatte meldinger av denne type karakterisert ved at bekymringene i hovedsak er knyttet til barnet. Sakene kjennetegnes ved at barnet har symptom på psykiske helsevansker herunder atferdsvansker, emosjonelle problem og vansker i sosial fungering. Noen ganger handler disse bekymringene bare om barnet, men de knyttes også ofte til mangler ved foreldrenes stimulering, veiledning og grensesetting av barnet.

- I disse sakene er det sjeldnere bekymring knyttet til sosioøkonomiske forhold.
- Sammensatt problematikk av denne type forekommer oftere blant eldre barn.
- Det har oftere vært flere tidligere meldinger i saken.
- Forekommer sjeldnere i familier med innvandrerbakgrunn.



Figur L : Innholdet i sammensatte meldinger med symptomer på vansker hos barnet.



Sammensatte meldinger om psykiske problem og konflikter i familien

Disse meldingene har sitt utspring i foreldrekonflikter som kan antas å gå utover beskyttelsen av barnet. For eksempel kan det være at foreldre med konflikter seg imellom trekker barnet inn i disse eller ikke skjerner barnet fra konflikter i hverdagen. I noen av disse sakene er det i mindre grad foreldrekonflikter, men snarere foreldrenes psykiske helseproblem, som ligger bak manglende beskyttelse av barnet. I noen tilfeller er foreldrenes manglende evne til å sette barnets behov foran egne problemer så omfattende at det i meldingene også er bekymring for at barnet utsettes for psykisk vold.

- I denne typen saker er det oftere, enn i andre typer saker, bekymring for at det har forekommet episoder med vold mellom foreldrene.
- Forekommer oftere i saker med yngre barn.



Figur M: Innholdet i sammensatte meldinger om psykiske vansker og konflikter i familien.

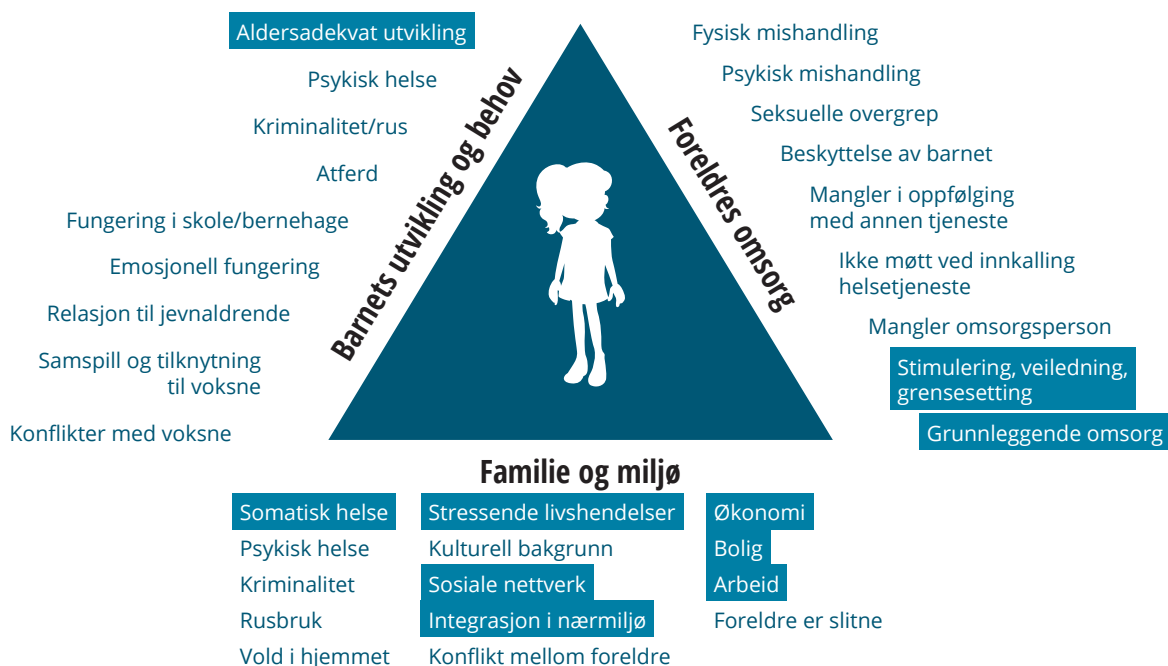
Sammensatte meldinger med bekymring for ulike sosioøkonomiske forhold

Disse meldingene kjennetegnes ved bekymringer knyttet til flere typer sosioøkonomiske forhold i familien. Felles for disse familiene er en livssituasjon preget av mange belastninger, og de kan være materielt og sosialt marginaliserte. Eksempler på dette er familier som står utenfor ordinært arbeidsliv, der dette også går utover familien og barnas muligheter til å delta i sosialt fellesskap og aktiviteter. Noen av disse sakene gjelder familier med innvandrerbakgrunn der sosial isolering knyttes til familiens kulturelle bakgrunn, mens andre gjelder familier der foreldre har somatiske helseproblemer. Når mange slike belastninger opptrer samtidig, kan det også vekke bekymring for at dette går utover foreldrenes evne til grunnleggende omsorg og oppdragelse. Dette handler både om materielle forhold som bolig, mat og klær, men også om rutiner i hverdagen og hvordan foreldre ivaretar barnets behov for veiledning og stimulering.

- Det er sjeldnere bekymring for at barnet har vært utsatt for vold i disse sakene.
- Handler oftere om yngre barn
- Barnet er oftere kjent fra tidligere meldinger.

Implikasjoner

Meldinger til barnevernet inneholder et stort spenn av ulike typer bekymringer og opplysninger. Noen er åpenbart alvorlige og bygger på god kjennskap til barnets og familiens situasjon, mens andre bærer mer preg av å være meldinger som er sendt rutinemessig utfra enkelthendelser og på bakgrunn av begrenset kjennskap til barnet. Mange barn og familier er kjent for barnevernet fra tidligere, noe som gjør at barnevernet har tilgang til opplysninger om barnet og familien i sine journaler. Dette innebærer at når barnevernet skal vurdere en melding er det svært varierende hvor mye og hvor god informasjon som er tilgjengelig. Dette må antas å ha betydning for når barnevernet ser behov for å innhente tilleggsinformasjon for å kunne avklare om meldingen skal undersøkes.



Figur N: Innholdet i sammensatte meldinger med bekymring for sosioøkonomiske forhold

5.3 Forskjeller i barneverntjenestenes arbeid med meldinger

Vi har kartlagt hvilken aktivitet barnevernstjenesten har loggført i saken i løpet av meldingsuken før saken ble registrert som henlagt eller det ble opprettet en undersøkelsessak.

Funn

Arbeid med meldinger

Det fremgår av fokusgruppeintervjuene og intervjuene med lederne at de kommunale barneverntjenestene jobber med bekymringsmeldinger på ulike måter. I de fleste saker gjøres lite annet enn å motta meldingen. I noen tilfeller kontaktes melder for å få mer informasjon, atter andre kan ta kontakt både med melder og med foreldre.

- I 79 % av sakene er det ikke innhentet annen informasjon enn det som fremkom av meldingen før saken ble konkludert.
- Utfyllende opplysning fra melder er innhentet i 10 % av sakene.
- Informasjon fra foreldre er innhentet i 9 % av sakene.
- I sjeldne tilfeller (<1 %) innhentes informasjon fra barnet eller fra andre instanser.

Et sentralt tema i dette prosjektet var Fylkesmannens betydning for arbeidet med en melding. Det synes å være ulike føringer fra ulike fylkesmenn. Ifølge mange av informantene, har det tidligere vært lagt tydelige føringer på at ingen tilleggsinformasjon skal kunne innhentes i meldingsavklaringsfasen. Denne føringen har imidlertid med tiden blitt mindre tydelig. Det hersket noe tvil eller uenighet blant våre informanter om hva man formelt sett har lov til å foreta seg i meldingsavklaring uten at det opprettes en undersøkelsessak. Saksbehandlere og ledere som uttaler seg om dette, uttrykker at det trolig hadde vært hensiktsmessig om tjenestene kunne arbeide litt mer med meldingene. Når de opplever at de trenger noe mer informasjon for å kunne konkludere/avklare disse på en forsvarlig måte, kan det være lettere om en har anledning til å ta en telefon til for eksempel foreldrene eller melder. Mange fremhever fordelene med å kunne gjennomføre en såkalt miniundersøkelse, blant annet vises det til mildeste inngreps prinsipp, og å kunne skåne familier for å innhente opplysninger og involvere omgivelser i en stigmatiserende barnevernssak.

Vurderingstema

Når tjenestene vurderer om meldingen skal henlegges eller tas videre, er det ifølge lederne noen kriterier de forholder seg til: alvorlighetsgrad, akuttvurdering, historikk og barnets alder. Selve beslutningen tas etter en helhetsvurdering av hvilke opplysninger som foreligger. Dersom en melding synes å være akutt, har man en litt annen prosedyre enn for meldinger som ikke fremstår som så alvorlige. Dersom man vurderer at barnet kan være i fare eller står uten omsorg, handles det raskere.



Noen meldinger omtales som enklere å vurdere enn andre:

- Useriøse meldinger
- Meldinger som ikke lar seg undersøke
- Barnevernet er ikke rett instans
- Familien er kjent for barneverntjenesten, bekymring allerede avklart.

Meldinger vurderes i svært liten grad av kun én saksbehandler. Man drøfter i team, med kollegaer eller med leder hva som er grunnlaget for bekymring samt hvilken lovparagraf man skal vurdere ut ifra. Beslutninger om å henlegge eller undersøke meldinger er dermed et resultat av en totalvurdering av opplysningene som foreligger i meldingen, en vurdering man gjør i fellesskap med andre i tjenesten. Dette kan være annerledes i veldig små kommuner med svært få ansatte der det i mindre grad er et kollegeteam å drøfte saker med.

Spesialist- eller generalistmodell?

Et annet sentralt tema i prosjektet var fordeler og ulemper relatert til organisering etter spesialist – eller generalistmodell. Både fordeler og ulemper knyttet til begge organisasjonsmodellene ble trukket frem. En kjent utfordring har vært at meldinger ikke har kommet kjapt nok ut fra mottaksteam til saksbehandlere i tjenester med spesialistorganisering. I små eller mellomstore tjenester blir man mer sårbar med spesialisering, og man har mer behov for at ansatte kan utføre mer enn en spesialisert oppgave. Man har, med andre ord, behov for at saksbehandlere mestrer alle kjerneoppgavene i barnevernet og ikke eksempelvis bare meldingsvurdering.

Implikasjoner

Til tross for at saksbehandlingsrundskrivet slår fast at det ikke er tillatt å gjennomføre meldingsmøter uten å først åpne undersøkelsessak det fortsatt er det usikkerhet i tjenestene om lovgrunnlaget for å kontakte foreldre i løpet av meldingsruken. Dette gjelder særlig spørsmål om det heller ikke er tillatt å kontakte foreldre på telefon eller på annen måte oppsøke foreldre direkte for å stille spørsmål som kan avklare behovet for en undersøkelse. Flere tjenester opplever at saksbehandlingsrundskrivets omtale av meldingsmøter, av enkelte fylkesmannsembeter tolkes utvidet til å omfatte all kontakt mellom barnevernet og foreldrene i meldingsruken. En slik tolkning oppfattes av tjenestene å kunne være i konflikt med minste inngreps prinsipp i de saker der det kun er behov for enkelte avklaringer. Dette må også sees i lys av at nesten halvparten av de meldte sakene er kjent fra tidligere undersøkelser og/eller har pågående

tiltak. Det må også legges til at det i mange saker som meldes inn som en akutt situasjon vil være behov for å kontakte barnets omsorgspersoner for å kunne avklare forholdet. Det er vanskelig å se for seg hvordan man kan gjøre forsvarlige akuttvurderinger dersom man må avvente å kontakte foreldre til det er tatt en formell beslutning om å åpne undersøkelse. Det er derfor behov for å avklare lovgrunnlaget og gi tydelige styringssignaler for barnevernets kontakt med foreldre i arbeid med å avklare meldinger. Dette gjelder i både nye og kjente saker og i arbeidet med akuttvurdering. Det bør tas hensyn til at det er stor variasjon i hvordan dette arbeidet er organisert i tjenestene.



5.5 Begrunnelser for beslutning om å undersøke eller henlegge melding

Dersom barneverntjenesten henlegger meldingen uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger. Henleggelse av åpenbart grunnløse meldinger trenger ikke å begrunnes. Vi undersøkte om det var oppgitt begrunnelser for å henlegge eller undersøke i journalene.

Begrunnelser for henleggelse

- Begrunnelse for henleggelse ble funnet i 93 % av de henlagte sakene.
- I 17,4 % sakene er begrunnelsen en generell standardbegrunnelse knyttet til at saken ikke fyller lovens vilkår, uten at det er nærmere spesifisert hvorfor.

I tilfeller der det var begrunnet nærmere hvorfor vilkårene ikke var oppfylt, er begrunnelsen i:

- 29,8 % tidligere kjennskap til familien
- 21,5 % at meldingen ikke var alvorlig nok
- 19,0 % at saken er andre instansers ansvar
- 8,3 % at saken tilhører annen kommune eller at person eller adresse er ukjent i kommunen
- 5,0 % at meldingen var en engangshendelse
- 2,5 % av sakene knyttet til barnets alder.

Totalt 6,6 % av henleggelsene er begrunnet med at det allerede pågår undersøkelse i saken. I disse tilfellene er det vanlig at meldingen behandles som en opplysning i pågående undersøkelse. Det er imidlertid avdekket forskjeller i hvordan kommunene behandler meldinger i pågående undersøkelse. Noen ganger registreres disse ikke som en melding i klientjournal og den blir følgelig heller ikke formelt henlagt.

Begrunnelser for undersøkelse

Det finnes begrunnelser for å starte undersøkelse i 91,1 % av sakene.

Begrunnelser i saker som går til undersøkelse er oftere standardiserte (28,4 %) enn i saker som henlegges. Standardbegrunnelsen for undersøkelser er ulike varianter av at «saken fyller kriteriene i loven» eller «at det kan være aktuelt med tiltak etter loven».

I tilfeller der det i begrunnelsen er referert konkret til saksopplysninger, er begrunnelsene i:

- 36,2 % knyttet til barnets utvikling og helse,
- 30,2 % til foreldres omsorg
- 9,1 % forhold ved oppvekstmiljø.

Av andre begrunnelser som knyttes til vurdering av alvorlighetsgrad, finner vi i 20,3 % av sakene at meldingen blir vurdert som tegn på et mer alvorlig problem og i 8,1 % at meldingen vurderes som mer alvorlig fordi det er tegn på hendelser som gjentar seg.

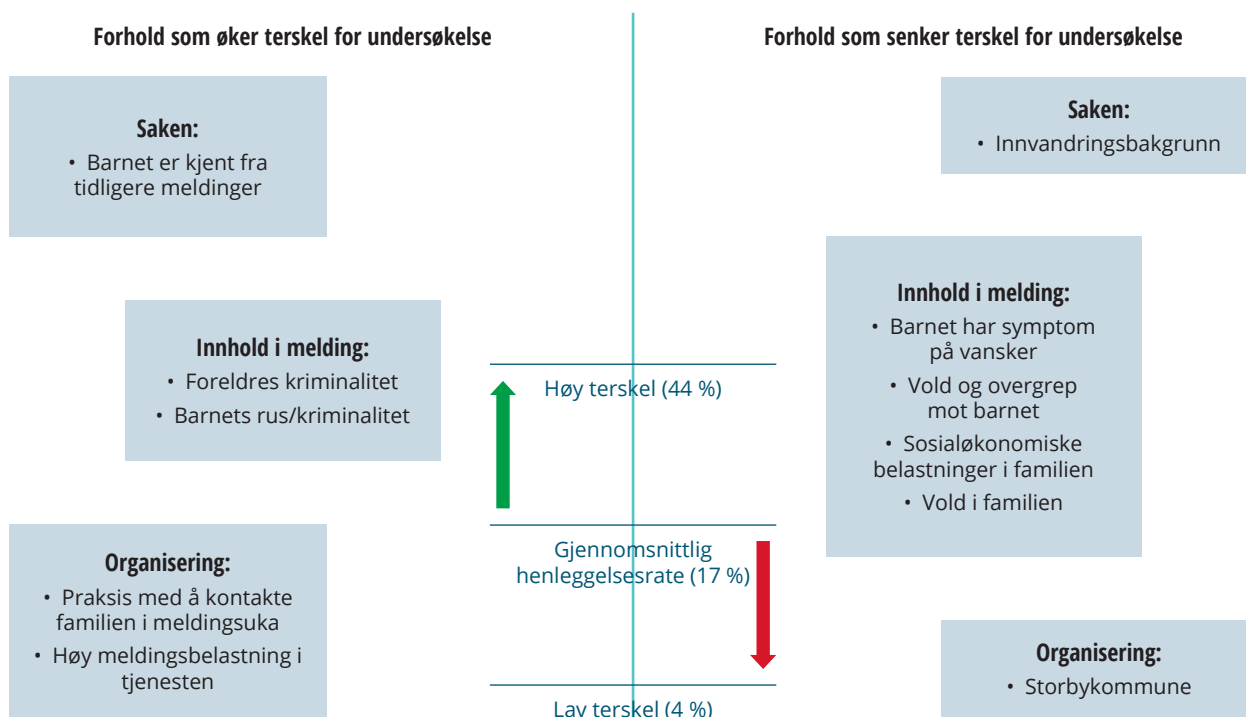


5.4 Terskel for å undersøke saker

De aller fleste (82,3 %) meldinger til barnevernet i Norge blir undersøkt. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Henleggelsesraten i vår studie varierte fra 4 % til 44 %. Vi har undersøkt hvordan kjennetegn ved barnet og familien, innholdet i meldingen, arbeid med meldingen og organisatoriske forhold påvirker terskler for å undersøke meldinger. Med «terskel» menes en nedre grense for å henlegge eller undersøke en melding. Høy terskel for å undersøke innebærer at man undersøker meldinger i mindre grad og at henleggelsesraten er høy. Ved lav terskel for henleggelse undersøkes meldinger i stor grad og henleggelsesraten er lavere.

Funn

Det er innholdet i meldingen som har størst betydning for om saker undersøkes eller ikke. Vi finner imidlertid at både andre sakskjennetegn og organisatoriske forhold også påvirker om et saksinnhold oppfattes å være alvorlig nok til å starte undersøkelse.



Figur O: Forhold som har betydning for terskler i meldingsarbeidet.



Meldinger som handler om at barn eller foreldre er mistenkt for kriminelle forhold har høyere terskel for undersøkelse. Høy terskel for å undersøke meldinger forklares også ved organisatoriske faktorer som at tjenesten har høy meldingsbelastning og ved at tjenesten i større grad avklarer saker på et tidlig tidspunkt ved å kontakte familien i meldingsuka.

Meldinger som omhandler hendelser med vold og overgrep mot barn eller familievold har lav terskel for undersøkelse. Når meldingen inneholder bekymring for barnets utvikling og helse eller sosioøkonomiske belastninger i familien senkes også terskelen for å undersøke saken. Det er generelt lavere terskel for å starte undersøkelse i storbyer og i familier med innvandrerbakgrunn.

Implikasjoner

I den internasjonale faglitteraturen er gjentagende meldinger om bekymring for barn sett på som en indikasjon på økt risiko for omsorgssvikt, og i de fleste andre land synker terskelen for undersøkelse hvis barnet har vært meldt tidligere. Det er derfor overraskende at vi ser den motsatte effekten i Norge. Dette kan forstås med utgangspunkt i at andelen

meldinger som undersøkes er svært høy i Norge. Det er altså hovedregelen at en melding undersøkes når det er usikkert om et barn kan ha behov for hjelp fra barnevernet. Det er nettopp det å bringe klarhet i denne usikkerheten som er formålet med undersøkelsen. Siden svært mange meldinger i Norge omhandler saker som er kjent for barnevernet fra tidligere kan tjenestene i noen tilfeller henlegge en melding basert på kunnskap man allerede har om barnet og familien uten å innhente ny informasjon. Vi tror dette er den viktigste forklaringen på at gjentagende meldinger øker sjansen for henleggelse.

Samlet sett viser analysene våre hvilke saks-kjennetegn som har størst betydning for beslutning om henleggelse eller undersøkelse av meldinger. Samtidig er det store forskjeller i terskel mellom de ulike tjenestene. Når vi tar hensyn til forskjeller i måten tjenestene er organisert og jobber på finner vi at dette forklarer noen, men ikke alle tjenestevise forskjeller i terskel. Som forventet utfra beslutningsteori er altså både saksforhold, arbeidsmåter og organisatoriske/eksterne forhold medbestemmende for om saker undersøkes eller ikke.



6. Undersøkellesarbeidet

Ifølge Lov om barneverntjenester har barneverntjenesten plikt til å undersøke en melding hvis det er rimelig grunn til å anta at det foreligger grunnlag for tiltak. Undersøkelsen skal skje snarest og være gjennomført innen 3 måneder, men med mulighet for utvidelse til 6 måneder ved særlige grunner. Etter loven har videre barneverntjenesten rett til å undersøke. Det vil si at foreldre eller barn ikke kan motsette seg at undersøkelse gjennomføres, slik de i hovedsak kan når det gjelder hjelpetiltak (se Bvl § 4-3).

Saksbehandlingsrundskrivnet 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 rundskrivnet 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.

Undersøkellesarbeidet i barnevernet har to hovedformål. For det første skal det sikre et best mulig informasjonsgrunnlag for beslutningene som skal fattes. For det andre skal det legge grunnlag for samarbeid med familien dersom konklusjonen blir å iverksette tiltak. Også i de tilfeller der konklusjonen blir å henlegge saken, er det vesentlig at barn og foreldre har hatt et mest mulig positivt møte med barnevernet gjennom undersøkelsen, i og med at det for mange vil kunne oppstå nye vansker og nye meldinger til barnevernet med påfølgende undersøkelser.

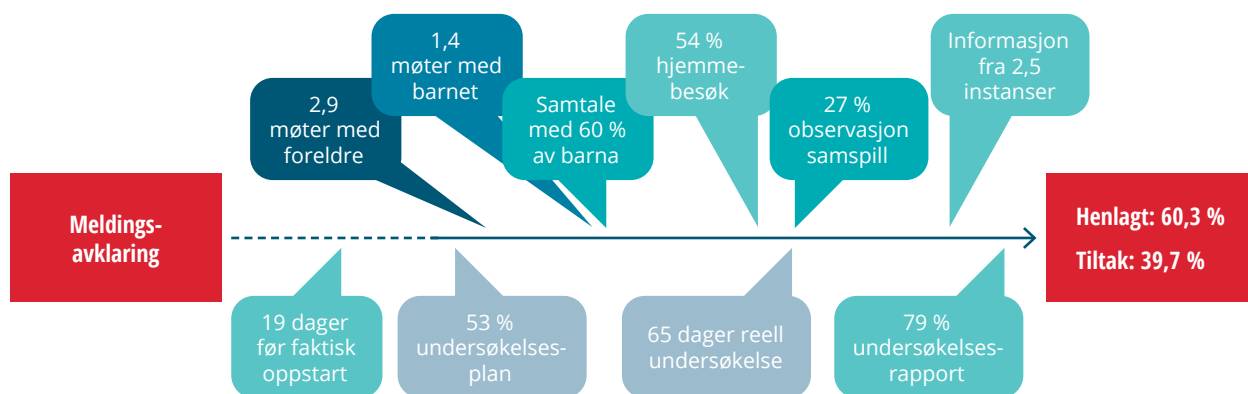
De to hovedformålene betyr at undersøkellesarbeidet er preget av en tosidighet. Innhenting og analyse av relevant informasjon tilsier at det bør legges vekt på mest mulig objektivitet, mens samarbeidsrelasjonen med barn og foreldre tilsier at det bør legges vekt på involvering, dialog og medvirkning. For de ansatte i barneverntjenestene som skal utføre undersøkelsene, er denne tosidigheten en utfordring. I dette prosjektet har vi både gjennom problemstillinger og forskningsdesign søkt å få kunnskap om begge disse sidene ved undersøkellesarbeidet, men også hvordan de samvirker i barneverntjenestenes praksis.

6.1 Gjennomføring av undersøkelser

Til nå har det ikke vært gjennomført noen studie, basert på et stort kvantitativt utvalg, av hva barneverntjenestene gjør når de utfører undersøkelser etter barnevernslovens § 4-3. Derfor har vi lagt vekt på relativt detaljerte registreringer av aktivitetene i hver sak.

Funn

Illustrasjonen nedenfor gir et bilde av hva som var gjennomsnittlig aktivitet i de 1 123 undersøkelsessakene vi har studert. Vel og merke hva som kunne leses ut av sakenes dokumenter. I fortsettelsen omtaler vi først praksis vedrørende undersøkelsesplaner, informasjonsinnhenting og hjemmebesøk, samt undersøkelsenes tidsbruk og omfang. Samtaler med barn omtales mer inngående senere i rapporten.



Figur P: Aktiviteter i undersøkelsesarbeidet.

6.2 Undersøkellesplaner

Det anbefales at barneverntjenesten utarbeider en plan for undersøkelsen, men en slik plan er ikke lovpålagt. I Saksbehandlingsrundskrivet heter det at planen bør «gjennomgås med familien». Hensikten er å sikre framdrift, styrke kommunikasjonen med familien og barnet og gjør det klart hva slags informasjon barneverntjenesten vil innhente. Det understrekes at det kan være behov for å endre planen underveis, noe som familien i tilfelle bør informeres om (pkt. 5.1.).

Datagrunnlag

Journalstudien, intervjuer med foreldre og ungdom.

Funn

Omfang

Det var utarbeidet en plan i vel halvparten av undersøkelsene. Andelen varierte betydelig mellom tjenestene.

Innhold

Nesten halvparten av planene var basert på standardformuleringer. D.v.s. at de inneholdt oversikt over møter og samtaler samt hvilke instanser barneverntjenesten ønsket å innhente informasjon fra. I knapt halvparten var det antydning hvilke temaer som skulle undersøkes, sjelden var det formulert spørsmål eller hypoteser som skulle belyses i undersøkelsen.

Medvirkning

Det var sjelden spor av at familien hadde medvirket til å utarbeide planen. Foreldre syntes å akseptere at undersøkelsene ble gjennomført ut fra barnevernets rutiner.

Barneverntjenesten ba foreldrene om samtykke til innhenting av informasjon fra andre instanser. Helt unntaksvis var det nedtegnet hva det skulle innhentes informasjon om. Når familiens private nettverk i liten grad involveres i undersøkelsen, kan det være en konsekvens av at foreldrene er lite delaktige i planleggingen. Ungdom formidlet at de fikk god informasjon om undersøkelsen i starten, men savnet informasjon underveis.

Implikasjoner

Barneverntjenesten har vide fullmakter når det gjelder å gjennomføre undersøkelser. Foreldre og barn vil ofte være ukjent med hva en undersøkelse er og vil dessuten være urolig for hva som skal skje. De har derfor behov for god og forståelig informasjon, men også invitasjon til å foreslå hvem som kan bidra til å gi viktige opplysninger om barnets situasjon og det som er bekymringsfullt. Da er det vesentlig at de samtidig blir fortalt hvilke spørsmål og tema barnevernet vil ha belyst.

Referanser: Delrapport 4, s. 76–78. Delrapport 5, s. 89–92 & s. 121–123.



6.3 Hvem er involvert i undersøkelsen og bidrar med informasjon?

Til tross for at undersøkelser er en hovedoppgave for de ansatte i barneverntjenestene, har det til nå vært svært lite forskning om hvilke oppgaver og aktiviteter som utføres når undersøkelser gjennomføres. Vårt materiale ga en unik mulighet til å studere dette med grunnlag i et stort representativt utvalg saker.

Datagrunnlag

Journalstudien.

Funn

- Samtaler med foreldre er den dominerende aktivitet i undersøkelsene. Inkludert hjemmebesøk var det i gjennomsnitt 2,9 samtaler med foreldre/omsorgspersoner. Antallet varierte fra 0 til 18 mellom saker.
- Barneverntjenesten hadde i gjennomsnitt hatt 1,4 møter med barnet (variasjon fra 0 til 14 møter) og hatt samtale med 60 % av barna.
- Familieråd eller nettverksmøter hadde funnet sted i 5 % av sakene.
- I 15 % av sakene var det ingen andre informanter enn familien selv.
- I gjennomsnitt var det innhentet informasjon fra 2,5 instanser i løpet av undersøkelsen.
- De klart vanligste informantene var skole og barnehage (vel halvparten sakene). Det ble innhentet informasjon fra helsestasjon/skolehelsetjeneste, fastlege og politi i rundt en tredel av sakene.
- Enkeltvis analyser viste sammenhenger mellom økende antall samtaler, hjemmebesøk og informanter (instanser) og vedtak om tiltak som utfall av undersøkelsen.
- Sakkyndigutredninger og standardiserte tester ble helt unntaksvis benyttet i undersøkelsesfasen.

Implikasjoner

Funnene viser at det er stor variasjon når det gjelder undersøkelsesens omfang, og at samtaler med de berørte barn og foreldre er hovedaktiviteten og hovedinformasjonskilden. Det gjennomsnittlige aktivitetsnivået kan synes lavt, men det må tas i betraktning at halvparten av barna har vært meldt tidligere. Undersøkelsesens variasjon når det gjelder tematikk, alvorlighet og grad av tidligere kjennskap tilsier at et rammeverk for undersøkelser må kunne benyttes fleksibelt. Det er rom for større involvering av personer i familiens nettverk, både for et bredere informasjonsgrunnlag og for å mobilisere støtte og hjelp til barnet.

Referanser: Delrapport 3, kapittel 7.

6.4 Hjemmebesøk

Når barnevernstjenesten gjennomfører en undersøkelse er det vanlig å foreta hjemmebesøk. Barnevernloven sier at «Foreldrene eller den barnet bor hos, ikke kan motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet» (§ 4-3, 3.ledd).

Datagrunnlag

Koding av saksdokumentene i undersøkelser vedrørende 1123 barn. Intervju med 12 foreldre og 14 barnevernledere, samt seks fokusgrupper med kontaktpersoner fra ti barnevernstjenester.

Funn

- I 54,3 % av alle undersøkelser var det foretatt hjemmebesøk. Andelen varierte mellom 32 % og 74 % i barnevernstjenestene.
- Jo yngre barnet var, jo vanligere var det med hjemmebesøk.
- Det var klart oftere hjemmebesøk i undersøkelser der konklusjonen var iverksetting av tiltak versus der konklusjonen var at saken henlegges. Samtidig var det ikke hjemmebesøk i en tredel av sakene der det ble besluttet å sette inn tiltak.
- Andelen hjemmebesøk står noe i kontrast til uttalelser fra barnevernsansatte og -ledere om at de bare unntaksvis unnlot å gjennomføre hjemmebesøk i løpet av en undersøkelse.
- Formålet med hjemmebesøkene var ofte uklart for foreldrene, og de oppfattet det mest som en rutinemessig del av undersøkelsen.
- Flere foreldre antok at barnevernet ville se hvordan de hadde det hjemme og bli kjent med barna.

- Av foreldre ble hjemmebesøk på den ene siden sett som et uttrykk for en fleksibel arbeidsform og en positiv interesse for familien og på den annen side som kontroll.
- Flere barnevernsansatte mente også at det burde bli tydeligere både for dem selv og familien hva de ville oppnå med å komme på hjemmebesøk.
- Selv om flere barnevernsansatte uttrykte at observasjon av samspill var et vesentlig formål med hjemmebesøk, fant vi sjelden tegn på at dette skjedde med et tydelig formål og etter en plan.

Implikasjoner

Selv om hjemmebesøk for enkelte familier vil være et positivt alternativ til kontormøter, vil det at barnevernet kommer hjem til dem klart innebære et element av kontroll for de aller fleste. Kontrollelementet tilsier at barnevernet oftere enn det som er praksis, bør gjøre det klart, så vel for seg selv som for foreldre og barn, hva som er formålet med hjemmebesøk. Det betyr også å gi familien innsyn i hvilke observasjoner og hvilken informasjon de dokumenterer i etterkant av hjemmebesøket.

Referanser: Delrapport 4 s. 82–85. Delrapport 5: s. 127–132.



6.5 Tidsbruk og omfang

En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder, unntaksvis kan den utvides til seks måneder (Bvl § 4-3). Etter å ha vært møtt med skepsis da tidsfrister ble innført med Lov om barneverntjenester fra 1993, synes det å være en allmenn aksept for at tidsfrister er viktig og at de fristene som er fastsatt er rimelige. Fristene setter rammer for undersøkelsene, men det må være faglige vurderinger som legges til grunn for hvor omfattende den skal være. Det dreier seg om forholdet mellom fokusert undersøkelse ut fra meldingens innhold og en bredere helhetlig kartlegging av barnets behov, jfr. Bvl § 4-3 som sier at undersøkelsen «ikke skal gjøres mer omfattende enn formålet tilsier».

Datagrunnlag

Vi har registrert tidsbruk i de 1123 sakene som inngår i journalstudien. I tillegg var organisering av undersøkelsesarbeidet tema i intervjuer med barnevernledere.

Funn

Tidsbruk

Formelt regnes undersøkelsesperioden fra det tidspunkt det er avklart at meldingen skal undersøkes. I praksis vil det gjerne ta noen dager før første aktivitet finner sted.

- Formelt sett varte undersøkelsene i gjennomsnitt 84 dager.
- Det tok imidlertid 19,5 dager i gjennomsnitt før undersøkelsen reelt ble igangsatt.
- Reelt sett var tidsbruken i gjennomsnitt 65 dager.
- 71,8 % av undersøkelsene var gjennomført innen 3 måneder.
- Blant undersøkelsene som varte mer enn 3 måneder fant vi en begrunnelse i en femtedel av sakene. De vanligste begrunnelsene gjaldt eksterne faktorer som vansker med å få gjennomført samtaler med de saken gjaldt og ventetid på informasjon fra andres instanser.

Implikasjoner

Funnene indikerer at utfordringen ikke først og fremst ligger i å gjennomføre undersøkelser i løpet av tre måneder, men å komme raskt i gang. Årsakene til at undersøkelsen i noen tilfeller tar lengre tid kan være forskjellige, men synes hovedsakelig å være knyttet til organisatoriske forhold som bemannings-situasjon, ferieavvikling og sykefravær, men også generelt stor arbeidsmengde og organisering av arbeidet. Det siste gjelder overgangen fra mottak til de som skal utføre undersøkelsen.

Omfang

Samlet sett påpeker barnevernledere (i intervju) og kontaktpersoner (i fokusgrupper) følgende forhold som vesentlig for undersøkelsenes omfang:

- Føringer i lov og rundskriv
- Tidsfristene
- Forholdet mellom pågang av meldinger og tjenestens kapasitet
- Hvordan overgangen mellom fasene, mottak, undersøkelse og tiltak er organisert
- Hensyn til belastningen for familien
- Behovet for å være sikker nok
- Undersøkelsessakenes ulike utgangspunkt.



Forholdene trekker i ulike retninger, men det var sjelden mulig i saksdokumentene og finne avveininger eller begrunnelser for omfanget av den enkelte undersøkelse. Informantene syntes gjennomgående å være mer bekymret for at det ble lagt opp til for omfattende heller enn for avgrensede undersøkelser. «Viktig å ikke gå seg helt bort fra bekymringa på en måte» var en uttalelse som siktet til viktigheten å ta utgangspunkt i meldingens innhold, med henvisning til lovens ordlyd: «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).

Barnevernslederne så behovet for at undersøkelsespraksis skulle være mer ensartet på tvers av barneverntjenester. Samtidig pekte de på at sakene er svært forskjellige og at det derfor er behov for å kunne differensiere. Forskjelligheten dreier seg både om tematikk, alvorlighet og foreldre/barns innstilling til kontakt med barnevernet. I

tillegg kommer at barnevernet ofte har hatt kontakt med barnet/familien tidligere (halvparten av barna som ble undersøkt, hadde vært meldt tidligere) og dermed innehar informasjon som kan være relevant for den nye undersøkelsen.

Implikasjoner

En rekke forhold virker inn på tidsbruken i og omfanget av undersøkelsene, slik barnevernslederne fremstiller det. En periode på tre uker før undersøkelsen kommer i gang vil i mange tilfeller være uforsvarlig. Det bør framskaffes mer kunnskap om hva dette skyldes og hvordan ulike saker prioriteres når undersøkelse skal settes i gang. Det er fortsatt mangelfull dokumentasjon om hvorfor en undersøkelse går utover fristen på tre måneder. Også disse funnene peker på at et nasjonalt rammeverk for undersøkelser må kunne ta høyde for differensiering når det gjelder omfang.

Referanser: Delrapport 4, side 90–99. Delrapport 5, kapittel 8 & 9.

6.6 Problemforskyvning fra melding til avsluttet undersøkelse

Proessen fra en melding blir besluttet undersøkt til barnevernet har kommet fram til en samlet vurdering og konklusjon i undersøkelsesrapporten, er preget av en rekke vurderinger, revurderinger og beslutninger knyttet til både innhenting av informasjon og tolking av den innhentede informasjonen. For å få et innblikk i denne prosessen har vi studert mulige endringer i problembildet fra meldingstidspunktet til avsluttet undersøkelse. Med problembildet mener vi her hvilke bekymringer meldingen opprinnelig inneholdt, og hvilke forhold som ble omtalt som bekymringsfulle i undersøkelsesrapportens oppsummering eller konklusjon. Bekymringene er kategorisert langs de tre dimensjonene i den økologiske trekanten.

Datagrunnlag

Undersøkelsesrapporter vedrørende 883 barn.

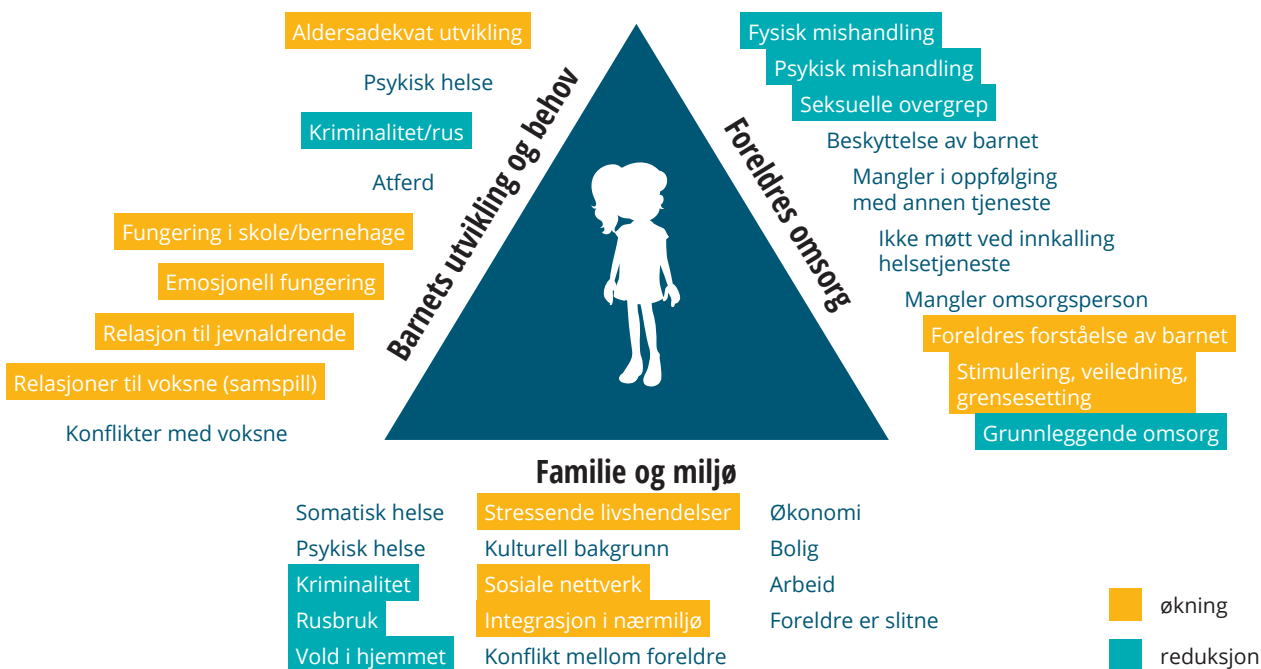
Funn

Figuren nedenfor oppsummerer hvilke bekymringsforhold som har økt (gul) eller minket (grønn) signifikant i løpet av undersøkelsesprosessen.

Implikasjoner

Problemområder som har økt i løpet av undersøkelsesprosessen er tydeligst når det gjelder barnas utvikling og behov, men også bekymringer knyttet til viktige foreldrefunksjoner som forståelse av barnet og stimulering/veiledning/grensesetting har økt betraktelig. I tillegg har det blitt en økning for mer lavfrekvente problemer som stressende livshendelser, nettverk, arbeid og integrasjon i nærmiljøet. Disse funnene kan forstås som at barnevernet både vektlegger og har avdekket flere problemer på disse områdene i løpet av undersøkelsen. Motsatt har omfanget av mulig alvorlige bekymringsforhold som mishandling, overgrep, vold, rusbruk hos foreldre og spørsmål om grunnleggende omsorgsevne blitt redusert. Dette kan bety at bekymringene har blitt avkreftet eller ikke bekreftet, men det tyder også på at barnevernet har avdekket få nye bekymringer på disse områdene i løpet av undersøkelsen. En implikasjon av det siste kan være at barnevernet ikke har tilstrekkelig fokus på disse områdene i undersøkelsesarbeidet, og derfor ikke fanger opp nye alvorlige forhold godt nok.

Referanser: Delrapport 4, kapittel 9.2, s 118–124.



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

6.7 Problemforskyvning fra melding til begrunnelse for tiltak

Med tanke på at en undersøkelse skal ta utgangspunkt i bekymringer fra meldingstidspunktet, ville det være rimelig å anta at de samme bekymringsforhold også var omtalt i begrunnelsen for vedtak, enten for å vise til at bekymringen var blitt redusert/avkrefret, eller for å begrunne behovet for tiltak. På samme måte som vi studerte endringer i problembildet fra meldingstidspunktet til avsluttet undersøkelse, har vi derfor sammenlignet det opprinnelige meldingsinnholdet med hvilke bekymringer barnevernet omtalte i begrunnelsene for vedtak om tiltak. Bekymringene er kategorisert langs de tre dimensjonene i den økologiske trekanten.

Datagrunnlag

Undersøkelserapporter vedrørende 446 barn, inkludert begrunnelser for vedtak om tiltak.

Funn

Figuren nedenfor oppsummerer hvilke av de opprinnelige bekymringsforhold som ble oftere (gul) eller sjeldnere (grønn) omtalt i begrunnelsene for vedtak enn på meldingstidspunktet.

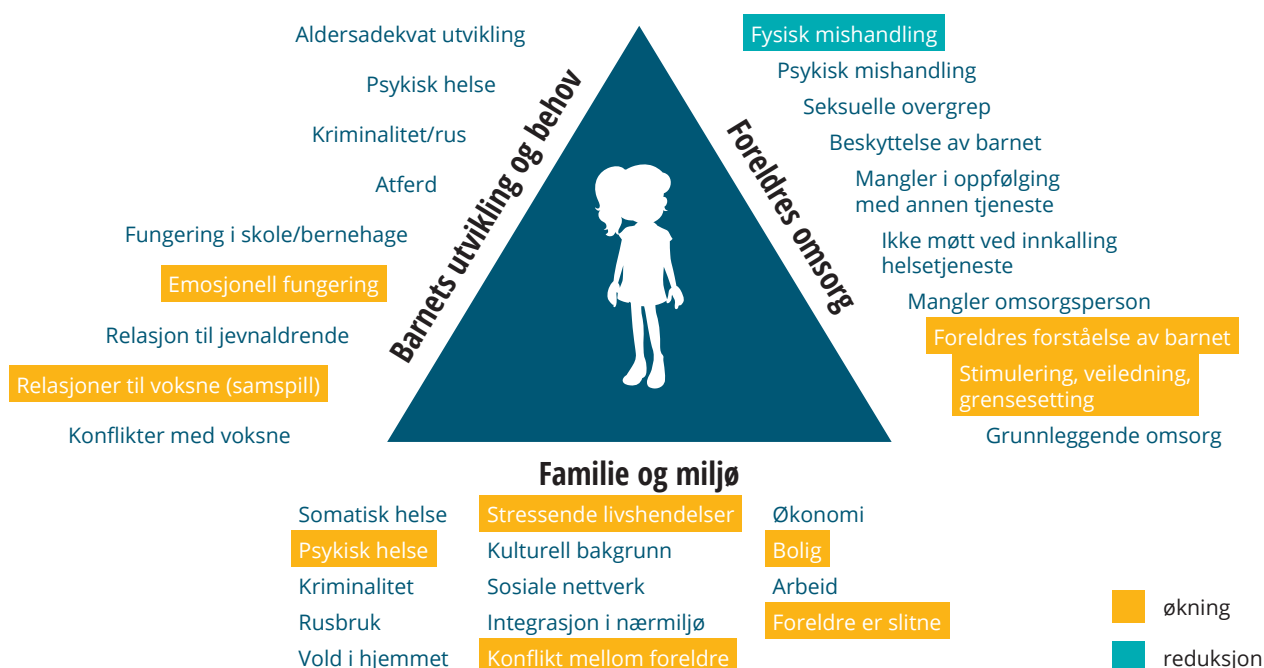
Implikasjoner

I tråd med avdekking av flere nye bekymringer på alle sider av trekanten i løpet av undersøkelsen (figur R), ble dette også gjenspeilet i begrunnelsene for vedtak om tiltak. Forhold knyttet til barnets emosjonelle fungering og relasjoner til jevnaldrende

var ofte omtalt i begrunnelsen, uavhengig av om dette var del av meldingsinnholdet. Det samme gjaldt forhold knyttet til foreldres omsorg som stimulering /veiledning/grensesetting og evne til å forstå barna, og familie- og miljøforhold, som foreldres psykiske helse og konflikter mellom foreldre. At de nevnte forholdene ofte var nevnt i begrunnelsene uavhengig av om de var omtalt i selve meldingen, har vi tolket som at dette er forhold som «rutinemessig» inngår i barnevernets undersøkelsesarbeid, men også at de i stor grad kan knyttes til tiltakene som iverksettes, f.eks. råd og veiledning.

Kun ett bekymringsforhold, fysisk mishandling, var sjeldnere omtalt i begrunnelsene enn på meldingstidspunktet. At et mulig alvorlig meldingsinnhold om fysisk mishandling ofte ikke var omtalt i begrunnelsen for tiltak, kan tyde på at bekymringene har blitt redusert, og/eller at det sjelden blir avdekket nye bekymringer om fysiske overgrep. Funnet stemmer overens med tekstanalyser som viste at barnets uttalelser om vold og overgrep ofte var nevnt i undersøkelserapporten, men ikke i det endelige vedtaket, særlig hvis det var i motstrid til foreldrenes synspunkt (jfr. delrapport 5). Hovedkonklusjonen er at det er lite sammenheng mellom opprinnelig meldingsinnhold og begrunnelse for tiltak.

Referanser: Delrapport 4, kapittel 10.5, s 140-147.



Figur R: Samlet framstilling av endringer i problembildet fra melding til begrunnelse for vedtak om tiltak.



6.8 Familier med innvandrerbakgrunn

Barnevernets arbeid med familier med innvandrerbakgrunn har vært gjenstand for kritikk og debatt både nasjonalt og internasjonalt de senere år. Innvandrere har mindre kunnskap om og tillit til barnevernet og i mange miljøer eksisterer det en frykt for barnevernet. Familier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert når det gjelder tiltak, særlig gjelder dette familier med ikke-vestlig bakgrunn. Paulsen, Thorshaug & Berg (2014)⁷ foreslår tre forklaringsfaktorer a) kulturelle og minoritetsrelaterte, b) levekårsfaktorer og c) flyktningerelaterte. I denne studien har vi definert innvandrerbakgrunn som at minst en av foreldrene er født i utlandet og vi får dermed en høyere andel med innvandrerbakgrunn enn SSB sin nasjonale barnevernsstatistikk som definerer innvandrerbakgrunn som personer med to utenlandskfødte foreldre.

Datagrunnlag

Fra journalstudien, inngår 1365 meldinger, 1076 undersøkelser og 854 undersøkelsesrapporter. Fokusgruppe A med kontaktpersoner og fokusgruppe B – vignettstudie (vurderinger av innvandrerfamilie vs. etnisk norsk familie).

Funn

Det var 39 % som hadde innvandrerbakgrunn og bakgrunn fra Asia/Afrika utgjorde den største gruppen. Sammenlignet med barn med norsk bakgrunn bodde en høyere andel barn med innvandrerbakgrunn med både mor og far, mens flere barn med norsk bakgrunn hadde delt bosted eller bodde med mor/far og ny partner.

⁷ Paulsen, V., Thorshaug, K., & Berg, B. (2014). Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS. ISBN: 978-82-7570-382-6

Meldinger til barnevernet

- I om lag 4 av 10 meldinger barnevernet mottok gjaldt bekymringen barn med innvandrerbakgrunn.
- Familier med innvandrerbakgrunn ba sjeldnere selv om hjelp fra barnevernet og var sjeldnere orientert om at melding var sendt sammenlignet med familier med norsk bakgrunn. Videre omhandlet meldingene som gjaldt barn med innvandrerbakgrunn oftere episoder knyttet til foreldrene, fysisk mishandling, familievold, sjeldnere foreldres rus og sjeldnere bekymring om barnets fungering og psykiske helse sammenlignet med meldinger som gjaldt barn med norsk bakgrunn. I 10,6 % av meldingene som gjaldt barn med bakgrunn fra Asia/Afrika var det registret bekymringer knyttet til familiens kulturelle bakgrunn.
- Det var 1,7 ganger høyere odds for at meldingene som gjaldt barn med innvandrerbakgrunn (særlig ikke-vestlig bakgrunn) ble undersøkt enn meldinger som gjaldt barn med norsk bakgrunn.

Barnevernets undersøkelse:

- Vi fant få forskjeller i barnevernets gjennomføring av undersøkelser mellom barn med innvandrerbakgrunn sammenlignet med barn med norsk bakgrunn.
- I undersøkelsesrapporten var det registrert lavere andel bekymringer knyttet til barnets psykiske helse og adferd når barnet hadde innvandrerbakgrunn enn når barnet hadde norsk bakgrunn.
- Andelen bekymringer for fysisk mishandling var omtrent halvert i undersøkelsesrapporten både for barn med norsk- og innvandrerbakgrunn, men andelen blant barn med innvandrerbakgrunn var fortsatt dobbelt så høy som for barn med norsk bakgrunn. Familiens kulturelle bakgrunn var nevnt som bekymringstema i 12 % av sakene som gjaldt barn med bakgrunn fra Asia/Afrika.
- Saker som gjaldt barn med innvandrerbakgrunn, ble oftere henlagt etter endt undersøkelse med begrunnelse om at familien ønsket ikke tiltak eller familien hadde flyttet.
- Innvandrerbakgrunn hadde ikke betydning for om barnet fikk tiltak eller ikke.

Kontaktpersonenes refleksjoner om funnene

I fokusgruppene med kontaktpersoner (A) mente flere at det kunne være lavere terskel for å melde familier med innvandrerbakgrunn til barnevernet og at det blant annet skyldes språkbarrierer og kommunikasjonsvansker med barnehage og skole. Manglende informasjon om norske normer for barneoppdragelse og manglende starthjelp i kommunene kunne også være en forklaring.

Refleksjoner fra vignettstudien

Funnene fra vignettstudien (B) tyder på at familiens innvandrerbakgrunn ikke var avgjørende for fremgangsmåter for håndtering av meldinger som gjaldt mistanke om vold, men at derimot voldsmeldinger utløser særskilte prosedyrer. I noen av fokusgruppene ble kulturforskjeller i familieliv og oppdragelse diskutert som mulig forklaring på voldsutøvelse, og at dette ga forhåpninger om at endring var mulig gjennom tiltak og informasjon om norske normer og regler. Innvandreres frykt for barnevernet ble også diskutert i fokusgruppene med kontaktpersoner (A) som en mulig forklaring på hvorfor familier med innvandrerbakgrunn oftere takker nei til tiltak.

Implikasjoner

Resultatene fra denne studien kan bidra til en større forståelse for innvandrerfamiliers frykt for barnevernet: De meldes oftere til barnevernet, de undersøkes oftere og ettersom flere meldinger gjelder vold møter de oftere en mer risiko- og etterforskningspreget undersøkelse. Mulige forklaringer som at innvandrerbarn blir meldt til barnevernet pga. kommunikasjonsproblem og manglende starthjelp i kommunen, kan tyde på at det er behov for mer kunnskap og bevissthet om hvordan ulike samarbeidsinstanser forstår sitt ansvar for barn med innvandrerbakgrunn, sett i lys av hva som meldes og når det meldes til barnevernet.

Referanser: Delrapport 3 side 11–12, 40–43, 97.
Delrapport 4 kap. 14

6.9 Arbeid med meldinger om vold

Det har vært en økt oppmerksomhet om vold i nære relasjoner de senere årene, og særlig om vold mot barn. På landsbasis har det vært en økning i andelen meldinger til barnevernet som omhandler fysisk mishandling mot barn eller vold i familien (Statistisk sentralbyrå, 2020). Meldinger med et slikt alvorlig innhold stiller barnevernstjenestene overfor særlige utfordringer. Det dreier seg ikke minst om å vurdere troverdigheten i informasjonen og sikkerheten for barnet, men også om når barnevernet skal koble inn politiet.

Datamateriale

Alle datakilder i prosjektet.

Funn

Meldinger med mistanke om fysisk mishandling mot barn samt meldinger om vold i hjemmet

- var blant de vanligste tema i meldingene (30 %).
- var blant de meldingene som oftest ble undersøkt.
- utgjorde rundt 30 % av meldingene fra skoler og barnehager.
- var blant de meldingene som oftest gikk til undersøkelse.
- forekom oftere når barnet hadde innvandrerbakgrunn.

Undersøkelse av meldinger om vold

- Mange undersøkelser som omhandler vold gjennomføres ifølge ansatte ved flere av barnevernstjenestene, etter en egen «voldsrutine». 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».
- Undersøkelsene får et mer etterforskningsmessig preg og er mer risiko- enn behovsorienterte.
- Når vold forekommer i familier med innvandrerbakgrunn, fant vi indikasjoner på at volden forstås kulturelt, mens den i familier med norsk bakgrunn forstås individuelt.
- Journalgjennomgangen viste at det oftere var samtale med barnet når meldingen gjaldt fysisk mishandling og vold i nære relasjoner. Barnets uttalelser ble oftere tillagt vekt i voldssaker enn i andre saker.

Erfaringer

- For noen ungdommer der saken gjaldt voldsproblematikk, ble det første møtet med barnevernet opplevd som kaotisk og skremmende, f.eks. ved at de ble hentet ut av klasserommet uten forberedelse.
- Det første møtet med barnevernet fikk både for foreldre og ungdommer som var intervjuet, mer eller mindre preg av å være et avhør.
- Lang tid fra aksjonsdagen til neste kontakt med barnevernet var en ekstra belastning for enkelte familier.

Barnevernets vurderinger/beslutninger

- Halvparten av meldingene som omhandlet fysisk mishandling endte med henleggelse etter undersøkelse.
- Fortsatt bekymring for fysisk mishandling etter undersøkelse var en av de sterkeste prediktorene for iverksetting av tiltak.
- I en betydelig andel av saker der vold mot barnet eller i familien var en del av meldingsinnholdet, fant vi ikke denne tematikken omtalt i undersøkelsesrapporten. Det kunne dermed se ut som om det skjedde en endring i fokus fra begynnelse til avslutning av undersøkelsene.

Implikasjoner

Vi har ikke oversikt over hvor mange av meldingene i vårt materiale som ble undersøkt etter en spesifikk voldsrutine. Men ifølge intervjuene er det snakk om en utbredt praksis. 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 å diskutere når og i hvilket omfang meldinger med tema vold bør utløse denne type rutiner. En nærmere avklaring av hva som ligger i voldsbenevnelsen vil være nyttig med tanke på å vurdere en hensiktsmessig undersøkelsesmetodikk.

I og med at familier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i saker som omhandler vold, er det grunn til å anta at disse familiene oftere møter et mer etterforskende barnevern. Dette kan være en medvirkende faktor når det gjelder frykt for barnevernet i innvandremiljøer, noe som ansatte i barnevernet bør være bevisst.

Det må sikres at alvorlig innhold i meldingene omtales så avklart som mulig i oppsummerende dokumentasjon/rapporter.

Referanse: Flere steder i delrapport 3, 4 og 5.

6.10 Hvilke forhold har betydning for beslutninger om tiltak?

En rekke enkeltforhold hadde sammenheng med større sjanse for beslutninger om tiltak. Dette gjaldt meldingsinnhold, meldingsinstans, antall tidligere meldinger, arbeid med undersøkelsen, barnevernets bekymringer etter endt undersøkelse knyttet til barnet, foreldres omsorgsevne og familie- og miljøforhold og kjennetegn ved kommunen. For å undersøke hvilke forhold som samlet sett hadde størst betydning ble det gjennomført en logistisk regresjonsanalyse, der alle enkeltforhold ble veid mot hverandre. Signifikante sammenhenger presenteres nedenfor.

Datagrunnlag

Undersøkelserapporter vedrørende 883 barn.

Funn

- Det var barnevernets bekymringer etter at undersøkelsen var ferdig som hadde størst betydning for om det blir iverksatt tiltak.
- Det var økt sjanse for tiltak når barnevernet var bekymret for mishandling av barnet, når barnet manglet omsorgsperson, når det var mangler i foreldrenes stimulering/veiledning/ grensesetting, samt mangler i grunnleggende omsorg eller i foreldrenes evne til å forstå barnet.
- Følgende bekymringer for miljøforhold førte til økt sjanse for tiltak fra barnevernet: foreldres kriminalitet, foreldre var utslitt og familien hadde dårlig økonomi.
- Bekymringer knyttet til barnets fungering og behov hadde ikke signifikant betydning for om det ble iverksatt tiltak.

Implikasjoner

Funnene gir klare indikasjoner på at det først og fremst er barnevernets bekymringer etter endt undersøkelse som har betydning for om undersøkelsen ender med beslutning om tiltak. Dette gjelder vel å merke bekymringer knyttet til foreldrenes omsorg og familie- og miljøforhold, og ingen forhold knyttet til barnets fungering. Når barnevernet var bekymret for foreldrenes omsorg knyttet til fysisk mishandling og stimulering/veiledning grensesetting var det f.eks. omkring 5 ganger så høy sjanse for tiltak som når de ikke var bekymret for slike forhold. Selv om tidligere funn indikerer at forholdsvis mange meldinger om fysisk mishandling ble vurdert som ikke bekymringsfulle, viser de samlede analysene at når barnevernet først er bekymret for fysisk mishandling, da er det høy sjanse for tiltak.

To forhold; når politiet hadde meldt saken, og når bekymringen gjaldt psykisk mishandling, virket i motsatt retning, og minsket sjansene for at undersøkelsen endte med tiltak. Selve arbeidet med undersøkelsen hadde heller ingen innvirkning på konklusjonen, bortsett fra antall møter med foreldrene, som hadde noe innvirkning. Innhentet informasjon eller samtale med barnet hadde ingen direkte betydning for det endelige vedtaket, noe som også har blitt påpekt i kvalitative analyser av barnets medvirkning. Eksterne eller organisatoriske forhold, som kjennetegn ved kommunen eller barneverntjenesten hadde heller ingen betydning samlet sett.

Referanser: Delrapport 4, kapittel 13, s 174-177.



6.11 Hvilke hjelpetiltak fikk barna?

Når barnevernstjenestene avsluttet undersøkelsene med vedtak om tiltak, var det i all hovedsak hjelpetiltak i hjemmet det dreide seg om.

Datagrunnlag

Journalstudien; gjennomgang av dokumenter for 397 barn som fikk vedtak om hjelpetiltak.

Funn

Forekomsten av ulike typer hjelpetiltak kan deles i tre grupper:

- Tiltak rettet mot foreldre. For eksempel: Råd og veiledning, PMTO, DUÅ, ICDP, Marte Meo, Cos, Miljøarbeider, Ruskontroll m.fl.
- Tiltak rettet mot barn. For eksempel: Samtaler med barnet, Barnehage/SFO, Fritidsaktivitet, Leksehjelp, Besøkshjem, Støttekontakt m.fl.
- Andre typer tiltak herunder; Familieråd, Individuell plan, Ansvarsgruppe, Samarbeidsgruppe, Foreldre/barn-senter m.fl.

Råd og veiledning var det altoverveiende mest brukte enkelttiltaket, og det ble innvilget for hele 71,8 % av barna. De nest mest brukte enkelttiltakene var ansvarsgruppe (14,4 %) og samarbeidsgruppe (11,1 %). Samtale med 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. Det gjaldt blant annet tradisjonelle hjelpetiltak som økonomisk hjelp (3,3 %), støttekontakt (2,5 %) og besøkshjem (4,5 %).



Implikasjoner

Selv om vi i denne studien ikke har hatt fokus på innholdet i hjelpetiltakene, vet vi at råd og veiledning er et hjelpetiltak med svært varierende innhold (Skilbred & Havnen, 2017). Den hyppige bruken av dette tiltaket, kan tyde på at råd og veiledning svært ofte settes inn som et første tiltak etter en undersøkelse, muligens mer som en videre oppfølging etter undersøkelse enn som en tydelig målrettet innsats. Det er behov for ytterligere forskning på råd og veiledning som barneverntiltak, både når det gjelder formål og innhold.

Vi har foran vist til at det i løpet av undersøkelsen skjer en dreining i problembildet. En årsak til dette kan være at det ved undersøkelsenes avslutning like mye framheves problemer og behov som passer med de tiltak barnevernet setter inn, som behov som avspeiler den helhetlige situasjonen for barnet og familien.

Våre funn og annen forskning om hjelpetiltak i barnevernet tilsier at det er behov for å styrke barnevernets kompetanse når det gjelder å vurdere sammenhengen mellom barns/familiers behov og kunnskap om ulike tiltaks potensiale for å imøtekomme behovene. Når valget mellom et tiltak som ikke er evaluert og et tiltak som har dokumentasjon på at det er virksomt for barn eller familier, bør kommunene velge tiltak som har en dokumentert effekt.

Referanse: Delrapport 4, kapittel 10, s. 133-139.





6.12 Begrunnelser for henleggelse

Både vår journalstudie og den nasjonale barnevernsstatistikken viser at 60 % av undersøkelsene ender med at saken henlegges. Med tanke på hvor krevende det oppleves for mange å sende en melding til barnevernet, ressursene som går med til å gjennomføre undersøkelser i tråd med lovverket og ambivalensen mange barn og foreldre kjenner på når barnevernet tar kontakt, er det vesentlig å få innsikt i hva som gjør at henleggelse er det vanligste utfallet av undersøkelsene. Dette belyses gjennom flere analyser i prosjektet, her fortrinnsvis gjennom det barnevernstjenestens ansatte har beskrevet når de har begrunnet henleggelse.

Datagrunnlag

Koding fra oppsummeringer/undersøkelsesrapporter 1 677 henlagte saker. Nærmere dokumentanalyse fra 69 av sakene.

Funn

Overordnet kan begrunnelsene for henleggelse slik de framkom i dokumentene kategoriseres i fire hovedtyper argumentasjoner:

Ikke bekymringsfullt nok

Den vanligste type argument var at situasjonen ikke lenger var bekymringsfull nok til at det burde iverksettes barnevernstiltak eller at barnevernet hadde

tillit til at foreldrene ville gi barnet god omsorg i framtiden. Denne typen begrunnelse forekom i vel halvparten av de henlagte sakene. Hvor konkret barnets situasjon var beskrevet, varierte betraktelig.

Troverdig informasjon

En annen type argumentasjon dreide seg om hvordan ulik informasjon som var kommet fram ble avveid og vektlagt. 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.

Hvordan foreldrene framsto

I en tredje type argumentasjon viste barnevernet til hvordan foreldrene hadde framstått i undersøkelsen. Det talte for henleggelse når foreldrene for eksempel ble oppfattet som rolige og samlet, åpne og ærlige, samarbeidsvillige og viste godhet og engasjement for barna. Slike karakteristikk syntes implisitt å si barnevernet noe om foreldrene som omsorgspersoner for sine barn, selv om den forbindelsen ofte ikke var eksplisitt beskrevet.

Grenser for barnevernets mandat og myndighet

Den fjerde type argumentasjon var knyttet til barnevernets mandat, myndighet og ansvar.

Det var to undertema:

Grenser for barnevernets involvering i familien, særlig når foreldrene ikke ønsket barnevernets hjelp.

I en firedel av de henlagte sakene var det et av argumentene at foreldrene ikke ønsket hjelp fra barnevernet. Argumentet baserte seg på forskjellig vurderingsgrunnlag fra barnevernstjenesten. En ytterlighet var der barnevernstjenesten syntes å ha vært på tilbudssiden, men at avgjørelsen om tiltak eller ikke så ut til å være overlatt til foreldrene. I den motsatte ytterlighet oppsummerte barnevernstjenesten en rekke forhold som tilsa klart behov for hjelpetiltak. Når foreldrene motsatte seg hjelp, ble det konstatert at saken måtte henlegges til tross for bekymringsfulle forhold. Vi fant ytterst sjelden at å pålegge hjelpetiltak var vurdert som et relevant alternativ. Bare i en sak var dette utfallet av undersøkelsen.

Grensen mellom hva som er barnevernets og andre tjenesters ansvar.

I en firedel av de henlagte sakene var det et argument at andre etater ivaretok saken eller at problematikken lå innenfor andres ansvar. Det var også saker der familien heller ønsket hjelp fra andre tjenester for å slippe det stigma de forbant med barnevernet.

Mer enn bare henleggelse

I begrunnelsene viste barnevernsarbeiderne i flere tilfeller til at undersøkelsen hadde hatt en endrende effekt i seg selv eller medvirket til at foreldrene hadde «tatt tak» i situasjonen. Når barnevernstjenesten henla til tross for fortsatt en viss bekymring, handlet de tidvis 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 sine skriftlige vurderinger og begrunnelser formidlet barnevernstjenesten direkte eller indirekte hva som er 'gode foreldre'.

Implikasjoner

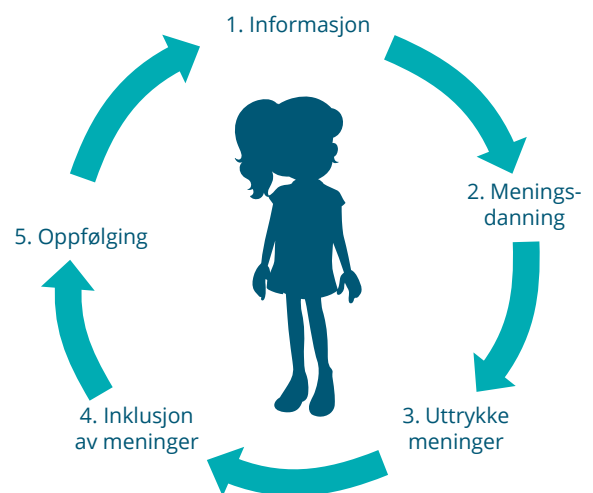
Begrunnelsene for henleggelse reflekterer at barnevernstjenesten har et bredt mandat og forholder seg til barn i situasjoner som varierer betraktelig når det gjelder alvorlighet. Dette kan ligge til grunn for at kontakten med foreldrene i undersøkelsen, foreldrenes innstilling til hjelp fra barnevernet og grensen mellom barnevernets og andre tjenesters ansvar blir vesentlige tema i argumentasjonen. Samtidig er det vesentlig at barnets situasjon på henleggelsestidspunktet er tydelig dokumentert og vurdert, særlig når det gjelder de problemer eller bekymringer som var utgangspunktet for undersøkelsen. Dette er ikke minst viktig med tanke på at barnevernstjenesten kan komme til å motta nye meldinger om barnet.

Referanse: Delrapport 4, kapittel 11.



6.13 Barnets deltakelse og medvirkning

Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til (Barnevernloven § 1-6).



Figur 5: En prosessmodell for barns medvirkning (Strandbu & Vis, 2008).

Barns medvirkning kan ses som en kontinuerlig prosess av gjensidig informasjons- og meningsutveksling mellom barnet og de ansatte i barnevernet.

Datagrunnlag

Informasjon fra saksdokument i undersøkelser vedrørende 1 123 barn, 117 tekstutdrag fra undersøkelsesrapporter og samtaler med barn, samt intervju med 6 barn og 11 kontaktpersoner.

Deltema

1. Når gjennomføres samtaler med barnet?
2. Barnets innflytelse på vurderinger og beslutninger
3. Ungdommenes erfaringer med undersøkelsesarbeidet

Når gjennomføres samtaler med barnet?

En forutsetning for, men ikke en garanti for, medvirkning er at barnevernet samtaler med barnet. Vi har undersøkt hvor ofte barnevernet samtalte med barna både totalt sett, og spesielt for barn over 6 år. I tillegg har vi undersøkt om forhold ved barnet som alder og kjønn hadde betydning for om de ble samtalt med, og om innholdet i meldingen hadde betydning. Vi har også undersøkt hva som var grunner til at barnevernet ikke samtalte med barna.

Datagrunnlag

Saksdokument i undersøkelser vedrørende 1123 barn og 117 tekstutdrag fra undersøkelsesrapporter.

Funn

- Det var kun gjennomført samtale med 60% (680) av alle barna, og med 73% (584) av barn over 6 år.
- Det var store tjenestevise forskjeller.
- Det ble samtalt oftere med barn som hadde hatt tidligere meldinger eller hjelpetiltak fra barnevernet.
- Det ble samtalt oftere med barna med stigende alder og oftere med jenter enn gutter.
- Det ble samtalt oftere med barnet når meldingen gjaldt barnets psykiske eller emosjonelle vansker eller kriminalitet/rusbruk enn når slike vansker ikke var registrert.
- Det ble samtalt oftere med barnet når meldingen gjaldt fysisk mishandling, og sjeldnere når meldingen gjaldt manglende oppmøte til helsekontroller eller oppfølging med andre hjelpeinstanser.
- Det ble samtalt oftere med barnet når meldingen gjaldt vold i nære relasjoner, og sjeldnere når meldingen gjaldt foreldreproblemer knyttet til psykisk helse, rusbruk og utslitthet.
- I de sakene der det ikke var snakket med barnet, var det kun begrunnelse for hvorfor de ikke hadde gjort det i en femtedel (82) av sakene. De hyppigste grunnene var barnets alder, barnet hadde kontakt med andre hjelpeinstanser, bekymringen raskt avklart/ikke nødvendig. Noen ganger var begrunnelsen knyttet til barn eller foreldre sine ønsker eller manglende språkforståelse.

Implikasjoner

Barnevernet skal snakke med alle barn etter alder og modning. At det kun er snakket med 60% av alle barna og 73% av barn over 6 år viser at det er et klart potensiale for å snakke med flere barn. Det er likevel viktig å erkjenne at det noen ganger kan være akseptable grunner for ikke å snakke med barnet. For å vurdere dette er det imidlertid avgjørende at barnevernet dokumenterer hvorfor de ikke har snakket med barnet, noe vår undersøkelse viser er svært mangelfullt. Det synes betryggende at barnevernet snakker oftere med barnet når meldingen gjelder barnets egne problemer, samt fysisk mishandling og vold, enn når slike problemer ikke er registrert. På den andre siden er det også viktig å snakke med barnet når det gjelder ulike foreldreproblemer. Selv om det er en sammenheng mellom ulike meldingsinnhold og hyppighet av samtale med barnet, vet vi ikke om det alltid er snakket med barnet om det spesifikke meldingsinnholdet.

Referanser: Delrapport 5, kapittel 6.1 og 6.2, s 61- 70.



6.14 Barnets innflytelse på barnevernets vurderinger og beslutninger

For å kunne medvirke trenger barna informasjon om saken gjennom hele forløpet, de må få uttrykke sin mening, og deres mening må bli vurdert sammen med annen informasjon. Vi har undersøkt hva det tematiske innholdet i samtale var, hvilken betydning samtale med barnet hadde for barnevernets vurderinger og beslutninger og hvordan barnets synspunkt kom til uttrykk i barnevernets dokumenter.

Datagrunnlag

Saksdokument i undersøkelser vedrørende 1 123 barn og 117 tekstutdrag fra undersøkelsesrapporter og samtaler med barn.

Funn

- Om lag tre fjerdedeler av samtale dreide seg om forholdene i hjemmet, mens omkring en tredjedel av samtale handlet om å gi barnet informasjon eller å innhente barnets synspunkt.
- Samtale med barnet hadde ingen betydning for barnevernets vurdering av bekymringer knyttet til barnets egen fungering, mens informasjon fra skolesektor ble tillagt stor vekt.
- Samtale med barnet hadde betydning for barnevernets vurdering av bekymringer knyttet til beskyttelse av barnet, fysisk mishandling, foreldres evne til å forstå barnet, grensesetting/stimulering/veiledning og konflikter mellom foreldre.
- Samtale med barnet hadde betydning for vedtak om tiltak, men mer komplekse analyser viste at denne sammenhengen ble borte når det var tatt hensyn til andre forhold i tillegg.
- Barnets synspunkt ble ofte referert i undersøkelsesrapporten, og ble tillagt større vekt i beslutningen når det var direkte referert. Når barnets syn var i motstrid til foreldres uttalelser (f.eks. i voldssaker), ble det imidlertid ofte utelatt i den endelige begrunnelsen.

Implikasjoner

At kun en mindre andel av samtale med barna dreide seg om å gi barnet informasjon eller å innhente barnets synspunkt tyder på at grunnlaget for deltakelse og medvirkning var begrenset. At samtale med barnet ikke hadde betydning for barnevernets vurderinger av barnets egen fungering, kan tyde på at barnevernet ikke snakker tilstrekkelig med barnet om deres fungering, men heller bygger sine vurderinger på informasjon fra andre instanser. Samtale med barnet hadde for øvrig betydning for barnevernets vurderinger av mange viktige områder knyttet til barnets omsorgssituasjon. Men både kvantitative og kvalitative analyser viste at særlig når barnets synspunkt var i motstrid til foreldrenes (f.eks. i voldssaker), så ble ikke barnets synspunkt eller samtale med barnet vektlagt i den endelige beslutningen. Som vi har omtalt tidligere synes det å skje en problemforskyvning fra barnevernets vurdering av bekymringene i undersøkelsesrapporten til begrunnelse for vedtak.

Referanser: Delrapport 5, kapittel 6.3, 6.4, 6.5, s 70–83.



6.15 Ungdommenes erfaringer med undersøkelsesarbeidet

Forskning viser at mange barn som har vært i kontakt med barnevernet opplever at de ikke har hatt særlig grad av medvirkning i betydningen innflytelse. På den andre siden viser studier at barn er fornøyde med å delta, selv om de ikke får bestemme. Ungdommene som ble intervjuet har uttalt seg om sine erfaringer med undersøkelsesarbeidet, og har med det supplert informasjonen fra saksdokumentene. Kontaktpersonen har ansvar for å legge til rettes for at barnet får tilpasset informasjon, og skal gi nødvendig hjelp for at barnet kan danne seg en mening.

Datagrunnlag

Intervjuer med 6 ungdommer og 11 kontaktpersoner.

Funn

- Ungdommene formidlet at de fikk god informasjon i oppstarten av undersøkelsen, men mangelfull informasjon underveis og avslutningsvis.
- Noen ungdommer undret seg over at barnevernet ville snakke om forholdene i hjemmet eller på skolen, når bekymringen gjaldt foreldres problemer.
- Flere ungdommer syntes det var vanskelig å ha samtale med barnevernet på skolen, og at det var viktig med fleksibilitet i valg av møtested.
- Ungdommene hadde i hovedsak positive opplevelser av kontakten med barnevernet, og formidlet at kontaktpersonene viste at de brydde seg og ville hjelpe.
- Kontaktpersonene var opptatt av å legge til rette for trygghet og tillit i møte med barna, og ingen ga uttrykk for at det var vanskelig å snakke med barn.
- Kontaktpersonene ville gjerne lytte til barna i spørsmål om hvor samtalen skulle foregå, men noen ganger ble barna innkalt på rutine, uten at de var spurt om hvor de helst ville ha møtet med barnevernet.



Implikasjoner

Ungdommene fremhever at informasjon om barnevernets framgangsmåter og vurderinger ikke bare må formidles innledningsvis, men gjennom hele undersøkelsesforløpet. Dette samsvarer i stor grad med funn fra det kvantitative datamaterialet om at det relativt sjelden var dokumentert at barnet hadde fått informasjon eller blitt spurt om sin mening. Når de stiller spørsmål ved om hvorfor det noen ganger ikke snakkes om det som er den egentlige bekymringen, er dette en påminning om at kontaktpersonene må forklare barnet hvorfor de trenger å vite om forhold i hjemmet, på skolen o.l. Men det understreker samtidig betydningen av at kontaktpersonene snakker med barnet om det saken gjelder og som er viktig for dem. Uten at det blir snakket med barna om det som er viktig for dem, vil ikke barna få reell medvirkning. De relasjonelle sidene av samarbeidet mellom ungdommene og kontaktpersonene synes å bli opplevd som gjensidig positivt, selv om rutiner vedrørende praktiske spørsmål om møtested o.l. kan forbedres.

Referanser: Delrapport 5, kapittel 7, s 84-104.



6.16 Foreldrenes erfaringer med undersøkelsesarbeidet

Tidligere forskning og formidling fra praksis har dokumentert hvor vesentlig kontakten mellom foreldre og barnevernsarbeiderne er både for forløp og utfall av barnevernsundersøkelsene. I undersøkelsesfasen skal kontaktpersonene skaffe til veie et godt nok informasjonsgrunnlag for å kunne fatte beslutninger, men også legge til rette for samarbeid i en eventuell videre tiltaksfase.

Datamateriale

Primært intervju med 12 foreldre og deres kontaktpersoner. I tillegg informasjon fra saksdokumenter i undersøkelser vedrørende 1123 barn.

Funn

- Kommunikasjonen mellom melder og foreldre i forkant av at melding sendes barnevernet, har stor betydning for hvordan foreldrene opplever undersøkelsen (særlig når innholdet i meldingen har vært mangelfullt avklart).
- Frykten for barnevernet var underliggende for de fleste foreldrene, uavhengig av om de selv hadde tatt initiativ til kontakten eller de var meldt av andre instanser, og uavhengig av om de hadde erfaringer med barnevernet fra tidligere kontakt.

- Vi fant få spor av foreldres innvirkning på gjennomføringen, men foreldrene som ble intervjuet regnet med at barnevernet hadde sine rutiner for undersøkelser som de fulgte.
- Barnevernstjenesten innhentet foreldrenes samtykke til hvem de skulle hente informasjon fra, men sjelden om hva informasjonen skulle omhandle.
- Hva som er formålet med de ulike aktivitetene i undersøkelsene, er ofte uklart for foreldrene, ikke minst hvorfor barnevernet vil komme på hjemmebesøk.
- Foreldrene var positive til at barnevernet skulle samtale med barna.
- Foreldrene hadde hovedsakelig positive erfaringer fra samarbeidet med de ansatte i barnevernet. De verdsatte kontaktpersoner som var lyttende og ikke-dømmende, som praktiserte åpenhet og innga tillit, som kunne se situasjonen fra flere sider og ga håp om hjelp.
- Det var viktig for foreldrene at de barnevernsansatte var tilgjengelige og fleksible når det gjaldt kontakten gjennom undersøkelsen, og at de slapp å skifte kontaktperson.

Implikasjoner

Det er vesentlig at de ansatte i barnevernstjenesten er bevisst den utbredte frykten for barnevernet som eksisterer blant foreldre, også der det er en god samarbeidsrelasjon mellom foreldre og kontaktperson. Økt tydelighet om hva som skal undersøkes og hvorfor barnevernstjenesten gjennomfører de ulike oppgavene i undersøkelsesfasen, vil være til hjelp for både barn og foreldre. Det vil også bidra til at barnevernsarbeiderne bedre kan skille mellom hva som er viktig og mindre viktig i den informasjon som tilflyter dem i løpet av undersøkelsen.

Det foreldrene formidlet gjennom intervjuer reflekteres i uttalelser fra kontaktpersoner som deltok i fokusgrupper og diskuterte hva som var vesentlige kvaliteter i undersøkelsesarbeidet. «Relasjonskompetanse» ble særlig trukket fram. Å etablere tillit, trygghet, samarbeid og motivasjon og samtidig utøve den myndighet som er tydelig i undersøkelsesfasen er utfordrende, men sentralt i rolleutforming som kontaktperson i barnevernstjenesten.

Referanser: Delrapport 5, kapittel 8 & 9. Delrapport 4, kapittel 7.

6.17 Foreldrenes innflytelse på barnevernets beslutninger

Vi har tidligere sett at antall samtaler med foreldre hadde betydning for utfallet i saken, også når det var tatt hensyn til en rekke andre betydningsfulle forhold. Dette viser at foreldre generelt sett har sterk innflytelse på barnevernets beslutninger om tiltak eller henleggelse. Vi vil nedenfor vise for hvilke typer bekymringer foreldrenes ønske om hjelp eller ikke ønske om hjelp ble vist til som del av begrunnelsen for barnevernets endelige beslutning. Bekymringene var kategorisert i de tre dimensjonene i den økologiske trekanten, men kun signifikante funn vises.

Datagrunnlag

339 vedtak om tiltak og 544 henlagte undersøkelser basert på 883 undersøkelsesrapporter.

Funn

Foreldres ønske om hjelp eller ikke ønske om hjelp var vist til i barnevernets begrunnelse for tiltak eller henleggelse i omlag en fjerdedel av sakene med begge konklusjoner. I undersøkelsene som endte med tiltak hadde foreldrenes ønske om hjelp betydning i halvparten av sakene som gjaldt bekymringer for slitne foreldre, og i vel en tredjedel av sakene som gjaldt stimulering/veiledning/ grensesetting. Når bekymringene gjaldt fysisk mishandling var imidlertid foreldrenes ønske om tiltak langt sjeldnere. Foreldres ønske om ikke å motta hjelp fra barnevernet hadde betydning for om saken ble henlagt for de aller fleste bekymringstypene, og som oftest for mer enn halvparten av sakene.

Implikasjoner

Oppsummert hadde foreldrene innflytelse på at saken ble henlagt for langt flere og ulike typer bekymringer enn når saken endte med tiltak. Dette kan bety at foreldre lettere aksepterer eller ønsker hjelp når de er slitne eller trenger råd og veiledning, enn når bekymringen dreier seg om fysisk mishandling, vold, barnets atferd eller ulike sosiale forhold i familien. Men det kan også gjenspeile ulike problemforståelser, eller uenighet om tiltak.

Referanser: Delrapport 5, kapittel 8.3.







7. Oppsummerte hovedfunn

I dette kapittelet vil vi oppsummere hovedfunn (på tvers av og) fra de empiriske delstudiene (delrapport 2–5). Deretter vil vi komme med våre anbefalinger om hva som kan gjøres for å sikre bedre kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeid.

Hovedfunn om meldingsarbeidet

- Kun 17,7 % av alle meldinger ble henlagt uten undersøkelse, med store tjenestevise forskjeller (4 %–43,9 %). Nesten halvparten av barna var kjent for barnevernet fra før.
- Barn med innvandrerbakgrunn var overrepresentert blant meldingene, og ble oftere undersøkt enn barn med norsk bakgrunn.
- De bekymringstema som forekom hyppigst i meldingene (for minst 15 % av barna), var foreldrenes grunnleggende omsorg, konflikter mellom foreldre, foreldres rusbruk, vold i hjemmet, barnets atferd og fysiske overgrep mot barn.
- Enkelte tjenester praktiserte samtale med foreldre som del av meldingsavklaring.
- Ulik organisering av akutt-tjenester (for eksempel barnevernvakt) i henholdsvis interkommunale/bydelsovergripende ordninger eller som integrert del av et barnevernkontor, førte til ulik praksis for når en henvendelse ble registrert som melding.

Hovedfunn om undersøkelsesarbeidet

- 60 % av alle undersøkelser ble henlagt, noe som innebærer at kun en tredjedel av alle opprinnelige meldinger førte til tiltak.
- Forholdsvis mange saker ble henlagt etter en avklarende samtale med familien, der det ble konkludert med at det ikke var behov for en nærmere undersøkelse eller behovskartlegging.
- Det manglet plan for undersøkelsen i halvparten av sakene. De foreliggende planene manglet ofte opplysninger om hvilke forhold som skulle undersøkes og hva som var formålet med aktivitetene i undersøkelsesfasen (samtaler og ikke minst hjemmebesøk).

- I rapporter og oppsummeringer etter undersøkelsen avslutning manglet det ofte dokumentasjon av hvordan barnevernet vurderte de opprinnelige bekymringene for barnet. Det gjaldt særlig der meldingene formidlet bekymring for vold og fysiske overgrep.
- I saker der Kvellomalen var benyttet, ble undersøkelsene noe mer omfattende, barnas behov bredere kartlagt og barnets uttalelser oftere referert. Bruk av Kvellomalen hadde imidlertid ingen betydning for beslutninger om tiltak eller henleggelse.
- Flere barnevernstjenester benyttet egne rutiner når meldingene inneholdt mistanke om vold og fysiske overgrep. Rutinene er etterforskningspregete, og ble av barn og foreldre som var intervjuet opplevd skremmende. Barn med innvandrerbakgrunn var overrepresentert i voldsmeldinger.

Vurderinger og beslutninger

- Problembildet endret seg fra opprinnelig melding til konklusjon av undersøkelse og begrunnelse for tiltak. Endringen i problembildet indikerer at barnevernet uavhengig av meldingsinnhold har et særlig fokus på foreldrenes stimulering og grensesetting, og deres evne til å forstå barnet. Dette gjenspeilte seg i valg av tiltak som i hovedsak var råd og veiledning.
- Det mest avgjørende for om undersøkelsen førte til tiltak, var om barnevernet etter undersøkelsen vurderte at det var problemer når det gjaldt foreldres omsorgsutøvelse og/eller familie- og miljøforhold. Mer spesifikt var bekymringene særlig knyttet til grensesettingsproblematikk, fysiske overgrep, foreldres kriminalitet og slitne foreldre.
- Foreldrene hadde en sentral plass i barnevernets vurderinger: Hvordan de framsto i kontakten med barnevernet ble tillagt vekt. Henleggelse var ofte begrunnet med at foreldrene ikke ønsket barnevernstiltak. I kun en av 1123 undersøkelser ble det reist sak om pålegg om hjelpetiltak.
- Samtale med barnet hadde betydning for barnevernets bekymringer etter endt undersøkelse, men ikke for om saken ble henlagt eller ikke. Heller ikke bekymringer knyttet til barnets fungering hadde betydning for det endelige utfallet i saken.
- Selv om barn med innvandrerbakgrunn var overrepresentert i meldinger og undersøkelser, fikk de ikke oftere hjelp enn barn med norsk bakgrunn. Ifølge fokusgruppeintervjuer med kontaktpersoner skyldes mange meldinger mangelfull introduksjon til det norske samfunn, samt kommunikasjonsproblem med meldingsinstansene, og mange av sakene ble oppklart og henlagt etter nærmere undersøkelse hos barnevernet.

Medvirkning og samarbeid med familien

- Mange foreldre opplevde frykt eller usikkerhet i møte med barnevernet.
- En betydelig andel barn ble ikke snakket med i undersøkelsen. Det kan i visse tilfeller være akseptable grunner til det, men dokumentasjon av begrunnelsen mangler oftest.
- Barn og foreldre formidlet at de fikk god informasjon i begynnelsen av undersøkelsen, men mer mangelfull underveis og avslutningsvis. Dette begrenser mulighetene for medvirkning.
- Det er indikasjoner på at samtalene med barna ikke alltid handlet om de tema som det er knyttet bekymring til.
- Kontaktpersonene formidlet at de vektla og lyktes oftest med å skape en respektfull relasjon til barn og foreldre.
- Barn og foreldre formidlet at de verdsatte saksbehandlere/kontaktpersoner som var tilgjengelige og fleksible.

Ulike saksbehandlingsforløp

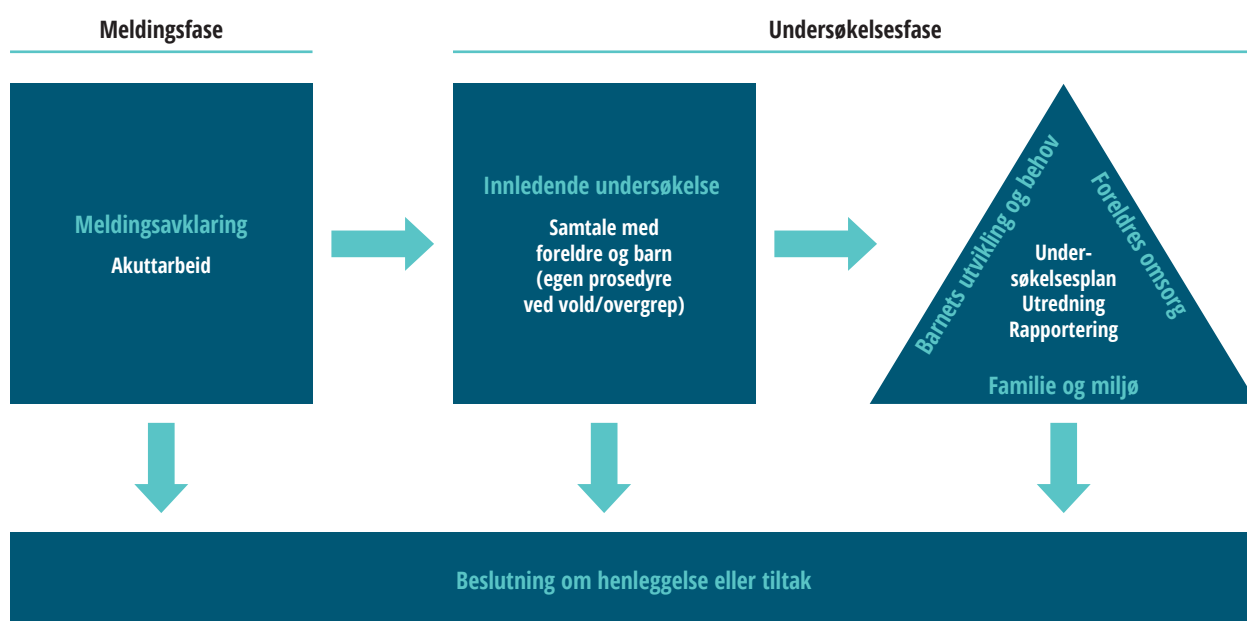
Vi kan kategorisere meldings- og undersøkelsesarbeid i tre hovedtyper av forløp basert på hvor omfattende saksbehandlingen gjøres.

- Meldinger som avklares uten å innhente ytterligere informasjon enn det som er tilgjengelig i meldingen og i barnevernets journaler.
- Meldinger der det er behov for å innhente informasjon for å gjøre enkelte avklaringer knyttet til saksforhold eller hendelsesforløp, men der det ikke er behov for en bred undersøkelse av barnets og familiens situasjon og behov. Slike avklaringer gjøres normalt i et enkelt møte eller med telefonkontakt med familie og andre instanser.
- Meldinger der det er behov for en helhetlig kartlegging og vurdering av ressurser og behov knyttet til foreldres omsorgsutøvelse, hvordan de ivaretar barnets behov og om forhold i familie og nærmiljø. I slike saker kan det være behov for flere samtaler med barnet og foreldrene, hjemmebesøk, møter med andre instanser og skriftlig henvendelse til andre instanser om informasjonsutlevering.



8. Anbefalinger

Prosjektets hovedmålsetting har vært å identifisere hva som er nødvendig for å sikre god kvalitet i barnevernets arbeid med meldinger og undersøkelser. Underveis i denne rapporten har vi gjort det ved å peke på implikasjoner av funn. Her trekker vi fram tre områder som vi anser som særlig viktige og presenterer våre begrunnede anbefalinger. De tre områdene dreier seg om I) forløp og arbeidsprosess i arbeidet med meldinger og undersøkelser; II) betydningen og bruken av ett rammeverk for undersøkelsene, og III) betydningen av medvirkning og samarbeid i meldings- og undersøkelsesarbeidet.



Figur T: Forslag til arbeidsprosess i en barnevernsundersøkelse.



8.1 Anbefalinger knyttet til arbeidsprosessen i barnevernets meldings- og undersøkelsesarbeid

- En to-fase-modell for undersøkelser bør vurderes. I en slik modell skal den første innledende fase avklare om det er behov for en andre fase, som er en mer helhetlig kartlegging av barnets og familiens situasjon.

Våre funn viser at det er stor variasjon i barnevernets undersøkelsesarbeid. En av årsakene til det er at det gjennomgående er en lav terskel for å beslutte at meldinger skal gå til undersøkelse. I løpet av den korte perioden for meldingsavklaring kan barnevernstjenesten som hovedregel kun innhente tilleggsinformasjon fra melder eller fra eget arkiv, det vil si barnevernets eventuelle tidligere kjennskap til barnet/familien. Øvrig må vente til etter at undersøkelsessak er opprettet.

Vår studie viser at dette skillet mellom meldings- og undersøkelsesfase praktiseres svært ulikt i tjenestene og medfører at en stor andel undersøkelser avsluttes etter kun en innledende og avklarende samtale med foreldre og eller barn. Dette kan blant annet skyldes at meldingens innhold ikke er relevant for barnets situasjon, for eksempel ved at barnet ikke har kontakt med forelderen meldingen omhandler, eller at de for-

holdene melder er bekymret for følges opp av andre instanser. Like fullt er det de samme formelle krav til denne type saker som til mer alvorlige og komplekse saker når det gjelder dokumentasjon av arbeidsprosesser, planer, vurderinger og beslutninger. Dette utfordrer barnevernets kapasitet og prioriteringer i meldings- og undersøkelsesarbeidet og medfører lengre saksbehandlingstid, samtidig som det kan innebære unødige belastninger for familiene.

Det er argumenter for at det ikke skal gjøres mer i meldingsfasen, ikke minst at partsrettigheter inntreffer først i undersøkelsesfasen. I stedet for å utvide handlingsrommet i meldingsfasen, foreslår vi derfor en to-faset undersøkelse. Den første fasen består av innledende og avklarende samtaler mellom barnevern og foreldre/barn. Den andre fasen er en mer helhetlig og målrettet kartlegging med basis i et anbefalt rammeverk (se nedenfor). To-fase modellen er ment å ivareta hensyn til partsrettigheter og å etablere et godt samarbeid mellom barnevern og familier i alle saker, samtidig som at det gir barnevernet mulighet til å frigjøre ressurser til undersøkelsessaker som krever en mer inngående undersøkelse ut fra meldingens innhold, kompleksitet og alvorlighet.

8.2 Anbefalinger knyttet til et helhetlig rammeverk for barnevernets undersøkelser

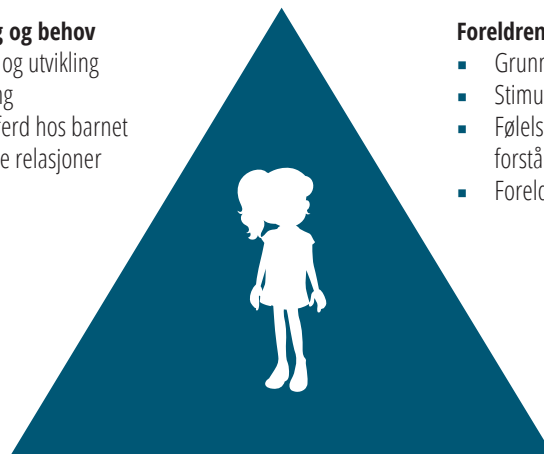
- Som faglig støtte for barnevernets arbeid med planlegging, gjennomføring og dokumentasjon av undersøkelser bør det finnes et nasjonalt faglig rammeverk som kan anvendes fleksibelt og målrettet.

Når undersøkelsens første fase viser behov for en mer omfattende kartlegging av barnet og familiens situasjon bør den videre kartleggingen ta utgangspunkt i rammeverk basert på en økologisk utviklingsmodell. Modellen innbyr til å utforske sammenhenger mellom belastninger og ressurser i familie og miljø, foreldres omsorgsutøvelse og barnets utvikling og behov, slik vi har omtalt og vurdert i prosjektets delrapport 2. Utviklingen av et slikt rammeverk er allerede i gang gjennom Bufdir's Barnevernfaglig kvalitetssystem. Våre funn peker på følgende vesentlige aspekter ved utforming og bruk av rammeverket:

- Rammeverket må sikre at de som benytter det (barnevernsarbeiderne), stimuleres til å ta aktivt stilling til hvilke forhold ved barnet og familien som skal undersøkes med utgangspunkt i meldingens innhold.
- En undersøkelsesplan utarbeides som viser hvilke forhold og tema som skal undersøkes, ikke bare hvem som skal gi informasjon. Dette er vesentlig for at samtykke til informasjonsinnhenting skal være reelt.
- Formål med samtaler, hjemmebesøk og observasjoner gjøres tydelige, både for barnevernsarbeiderne selv og for barn og foreldre.
- Undersøkelserapporter besvarer de tema og spørsmål som undersøkelsen skulle belyse og dokumenterer barnevernets vurderinger.

Barnets utvikling og behov

- Barnets helse og utvikling
- Skole og læring
- Følelser og atferd hos barnet
- Barnets sosiale relasjoner



Foreldrenes omsorgskompetanse

- Grunnleggende omsorg og hverdagsrutiner
- Stimulering, veiledning og grensesetting
- Følelsesmessig tilgjengelighet og evne til å forstå barnet
- Foreldrenes evne til å beskytte barnet

Familie og miljø

- Nåværende familiesituasjon og foreldrenes problemer
- Familiens historikk og fungering
- Bolig, arbeid og økonomi
- Familiens sosiale nettverk og relasjoner

Figur U: Forlag til tematisk rammeverk for utredning av barn og familiers behov i en barnevernundersøkelse.

⁸ https://bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kvalitetsutvikling_i_barnevernstjenestene/Kvalitetssystem/

8.3 Anbefalinger knyttet til medvirkning og samarbeid i meldings- og undersøkelsesarbeidet

Anbefalinger knyttet til barn og foreldres medvirkning

Gjennom å skulle avklare meldinger og gjennomføre undersøkelser er barnevernstjenestene og deres ansatte tillagt betydelig makt og myndighetsutøvelse overfor barn og foreldre. Foreldre kan for eksempel ikke motsette seg at barnevernet snakker med barnet, barnevernet foretar ofte besøk i hjemmet, og konklusjonene på undersøkelsene kan ha vesentlig betydning for både barn og voksne, enten konklusjonen er henleggelse eller iverksetting av tiltak. Maktaspektet tilsier at barnevernsarbeidere når de undersøker, må mestre en kompleks kombinasjon av å ivareta informasjonsinnhenting, dokumentasjon og mest mulig objektive vurderinger på den ene siden og etablere samarbeid og dialog med dem saken gjelder på den andre siden. Barneverntjenesten og dens ansatte skal legge til rette for medvirkning, men ikke ved å kamufflere den makt og myndighet som de forvalter.

For å fremme barns og foreldres medvirkning bør det gjennom rammeverket for undersøkelsene eller på andre måter legges vekt på at:

- Barnevernet snakker oftere med barnet i undersøkelsen, og dokumenterer begrunnelsen i de tilfeller det ikke skjer.
- Barneverntjenesten formidler hva som er formålet, de formelle rammene og hva som dokumenteres for alle faser og aktiviteter i undersøkelsen (samtaler, hjemmebesøk o.l.), ikke bare i begynnelsen. Det vil bedre barns og foreldres mulighet for reell medvirkning når det gjelder hvordan undersøkelsen skal gjennomføres.
- Barn og foreldre møter barnevernsansatte som er lyttende og åpne om sine vurderinger og fleksible i sine arbeidsformer.
- Etter at undersøkelsen er ferdig tilbys barn og foreldre å delta i en samtale der undersøkelsen konkluderes og begrunnes.
- Barns og foreldres ambivalens/frykt for barnevernets makt anerkjennes og rommes.



Anbefalinger knyttet til arbeid med saker som omhandler vold

Når vold er et sentralt tema i melding og undersøkelse, benytter barnevernstjenesten i varierende omfang en egen «voldsrutine». Selv om barns uttalelser ofte står sentralt, legger rutinene mindre vekt på å etablere dialog og samarbeid. I saker der voldsrisikoen er stor, er dette forståelig. I en del andre saker kan det stilles spørsmål ved om rutinenes etterforskningspreg er for invaderende og gjør familiens møte med barnevernet til en unødvendig skremmende opplevelse.

- Det er behov for å utrede nærmere hva som er hensiktsmessige framgangsmåter når vold er tema. Herunder kriterier og prosedyrer når barn og familier ikke kontaktes på vanlig måte.
- I saker der vold er et tema vil det også ofte være behov for en bredere utredning når det gjelder å kartlegge barnets og familiens situasjon.

Anbefalinger knyttet til saker der barnet har innvandrerbakgrunn

Resultatene fra denne studien kan bidra til en større forståelse for innvandrerfamiliers frykt for barnevernet: De meldes oftere til barnevernet, de er oftere ukjent med at det er sendt melding, de undersøkes oftere og ettersom flere meldinger gjelder vold møter de oftere en mer risiko- og etterforskningspreget undersøkelse.

- Faktorer som har betydning for medvirkning generelt er særlig vesentlig i møte med familier med innvandrerbakgrunn.
- Bruken av tolk bør økes for å underbygge kommunikasjonen.
- Det er behov for oppmerksomhet og kunnskap om kontakten og samhandlingen mellom melder og familien i forkant av at melding sendes barnevernet.

Anbefaling om samarbeid med andre instanser

Mens antallet meldinger har økt år for år, har andelen meldinger som utløser tiltak etter endt undersøkelse hatt en jevnt nedadgående tendens. Om lag 2/3 av meldingene til barnevernet kommer fra andre lokale tjenester og instanser, disse er vesentlige informanter i undersøkelsen, de har ofte kontakt med barna/familien mens barnevernet undersøker, og i vurderingen om tiltak eller henleggelse er innsatsen og oppfølgingen fra andre instanser en vesentlig faktor. Barnevernstjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser må derfor forstås i lys av samhandlingen lokalt med skole, barnehage og de ulike hjelpetjenester. Intervjuer viser at kontakten mellom familien og de som melder har stor betydning for kontaktetablering og samhandling mellom familie og barnevern i undersøkelsesfasen.

- Det er behov for mer kunnskap om hvordan barnevernstjenesten og andre instanser forstår sitt eget og hverandres ansvar for utsatte barn i lys av hva og når det meldes til barnevernet.
- Det bør legges vekt på bedre og tydeligere kommunikasjon mellom tjenesten som melder og barn og foreldre. Dette vil gi flere kvalifiserte meldinger, færre meldinger som henlegges basert på misforståelser og bedre mulighet for å nå fram med hjelp til barn som trenger det.



NORCE

 NTNU

Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
- Psykisk helse og barnevern



Oktober 2020