

 NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern		<h1>Rapport</h1>	
Postadresse: RKBU Midt-Norge Postboks 8905 MTFS 7491 Trondheim Besøksadresse: Klostergata 46, Trondheim Telefon: +47 73 55 15 00 E-post: rkbu@ntnu.no www.ntnu.no/rkbu Foretaksnr. 974 767 880		TITTEL <h2>Barneverntjenestens arbeid med bekymrings- meldinger i Trøndelag</h2>	
		FORFATTER(E) Jim Lurie	
		FINANSIERING Stiftelsen Wøyen og RKBU Midt-Norge	
RAPPORT NR 2/2015	GRADERING Åpen	OPPDRAGSGIVERS REF.	
ISBN 978-82-93343-02-8 (Trykt utgave) 978-82-93343-03-5 (WEB)		PROSJEKTNR. 46072000	ANTALL SIDER (inkl. vedlegg) 50
PROSJEKTLEDER Jim Lurie			
DATO Februar 2015			
SAMMENDRAG <p>Denne rapporten presenterer resultater fra en undersøkelse av barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag. Den er basert på kvalitative intervjuer med barnevernledere og medarbeidere fra ti barneverntjenester i Trøndelag i perioden november 2012–april 2013. Det ble også benyttet statistisk informasjon fra Statistisk sentralbyrå og fra kommunenes halvårslige rapportering til fylkesmannen.</p> <p>Resultatene viser store variasjoner mellom tjenestene i hvordan det arbeides med bekymringsmeldinger. Det ble funnet forskjeller blant annet med hensyn til hvordan arbeidet var organisert, hvordan meldingene ble registrert, hvem det var som meldte, i hvilken grad man brøt frister, hvordan man begrunnet henleggelse, hvor stor andel av meldingene det var som ble henlagt, hvordan henlagte meldinger ble oppbevart, og hva slags tilbakemeldinger melderne fikk. Med hensyn til noen av aspektene ved arbeidet var variasjonen innenfor grensene for barnevernets skjønn, med hensyn til andre aspekter var det noen barneverntjenester som brøt lov eller regler.</p> <p>Mange informanter opplevde at noen meldinger ble sendt for sent, etter at andre instanser hadde vært bekymret i lengre tid. Det var satt i verk tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og andre instanser som kunne bidra til flere, tidligere og bedre meldinger til barnevernet.</p>			
STIKKORD	NORSK	ENGELSK	
	Bekymringsmeldinger	Report of child at risk	
	Barneverntjeneste	Child welfare services	
	Barnevernarbeideres erfaringer	Workers' experience	
	Praksis variasjoner	Practice variations	

JIM LURIE

Barnevertjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag

Illustrasjon forside: thinkstockphotos.com

FORORD

Det har vært økende interesse for barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i den senere tid. Statens helsetilsyn skal sammen med fylkesmenn gjennomføre landsomfattende tilsyn i 2015 om hvordan barneverntjenester i kommunen arbeider med mottak og avklaring av meldinger. Målsettingen er at tilsynet skal "medføre økt oppmerksomhet på meldinger til barneverntjenesten, og bidra til at tilsette kommuner sikrer at barneverntjenestens håndtering av meldinger er i tråd med regelverket" (Helsetilsynet 2014).

Helsetilsynets interesse for meldingsarbeid skyldes blant annet en rapport fra Riksrevisjonen om "det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler" (Riksrevisjonen 2012). En av rapportens hovedfunn var at "mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir ikke fanget opp tidlig". Når det gjelder arbeid med meldinger, ble det påpekt at barneverntjenestene har henlagt mange meldinger som burde vært fulgt opp enten med undersøkelser, eller barneverntjenestene burde ha innhentet mer informasjon fra melder før beslutningen om å henlegge meldingen ble tatt.

Denne rapporten handler om hvordan barnevernarbeidere fra 10 barneverntjenester i Trøndelag arbeidet med mottak, gjennomgang og vurdering av bekymringsmeldinger. Dataene ble samlet inn gjennom kvalitative intervjuer med barnevernledere og andre medarbeidere vinteren 2012 og våren 2013. Det ble funnet mange variasjoner i tjenestens meldingsarbeid. Resultater fra prosjektet ble lagt frem på møter i Helsetilsynet i mars 2014 og Regionråd ved RKBU Midt-Norge i april 2014.

Prosjektet er gjennomført ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge) ved NTNU. Forsker Jim Lurie har ledet prosjektet og skrevet rapporten. Intervjuene er gjennomført av forsker Synøve Melheim. Intervjuene er transkribert av forskningsassistent Ida Sund Morken. Vi vil takke Stiftelsen Wøyen for finansiering av prosjektet. Vi vil også takke barnevernlederne og medarbeiderne fra de ti barneverntjenestene i Trøndelag som har deltatt som informanter i intervjuene. Uten deres nyttige informasjon hadde ikke det vært mulig å gjennomføre prosjektet.

Trondheim, februar 2015

Jim Lurie

JIM LURIE

Barnevertjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag

INNHold

FORORD	iii
SAMMENDRAG.....	1
1. INNLEDNING	3
Bakgrunn	3
Økt interesse for barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger	4
Rapportens innhold	7
2. METODE	9
Målsetting.....	9
Forskningsspørsmål.....	9
Datakilder	9
Statistikk.....	10
Intervjuer	10
Utvalg og utvalgsriterier.....	10
NSD-godkjenning.....	12
3. RESULTATER.....	13
Organisering av meldingsarbeidet.....	13
Bruk av mal for meldinger	14
Meldere til barnevernet	14
Hva registreres som melding?.....	16
Innhenting av tilleggsinformasjon.....	18
Fristoverskridelser	20
Henleggelse av meldinger.....	21
Grunner til at meldinger blir henlagt.....	21
Henlegges det meldinger man burde ha undersøkt?	24
Oppbevaring av henlagte meldinger	25
Tilbakemelding til meldere	26

Bør det meldes tidligere til barneverntjenesten?.....	27
Hva gjøres for å styrke samarbeidet med andre instanser som melder til barnevernet?	29
4. KONKLUSJON	31
Praksisvariasjoner.....	31
Brudd på lover og regler.....	33
Behov for flere og tidligere meldinger til barnevernet	35
REFERANSER	37
VEDLEGG.....	39

TABELLISTE

Tabell 1. Meldinger, henleggelse, fristbrudd i 2012	12
Tabell 2. De ti hyppigste melderne til barneverntjenester i Norge i 2013	15
Tabell 3. De ti hyppigste melderne til barneverntjenester i utvalget i 2012	16
Tabell 4. Meldinger og fristbrudd i utvalget i 2012	20
Tabell 5. Meldinger og henleggelse i utvalget i 2012	21

SAMMENDRAG

Det har vært økende interesse for barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i den senere tid. Blant annet har man spurt seg hvorfor andelen meldinger som henlegges uten undersøkelser, varierer så mye fra barneverntjeneste til barneverntjeneste. Riksrevisjonens "Undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler" fra 2012 konkluderte bl.a. som følger:

"Barneverntjenestene har henlagt mange bekymringsmeldinger som enten burde vært fulgt opp med en undersøkelse, eller barneverntjenestene burde ha innhentet mer informasjon fra melder før beslutningen om å henlegge meldingen ble tatt. Samtidig kan det se ut til å være en underrapportering av meldinger om små barn."

Denne rapporten, "Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag", er gjennomført ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge) ved NTNU. Prosjektet er finansiert med midler fra Stiftelsen Wøyen og fra RKBU Midt-Norge.

Rapporten handler om barneverntjenestens erfaringer med arbeid med mottak, gjennomgang og vurdering av bekymringsmeldinger i barneverntjenester i Trøndelag. Dataene ble samlet inn gjennom kvalitative intervjuer med barnevernledere og/eller -medarbeidere fra ti barneverntjenester i Trøndelag i perioden november 2012–april 2013. Det ble også benyttet statistisk informasjon fra Statistisk sentralbyrå og kommunenes halvårslige rapportering til fylkesmannen.

Resultatene viser store variasjoner mellom tjenestene i hvordan det arbeides med bekymringsmeldinger. Det ble funnet forskjeller blant annet med hensyn til hvordan arbeidet var organisert, hva man registrerte som meldinger, hvem det var som meldte, i hvilken grad man brøt frister, hvordan man begrunnet henleggelse, hvor stor andel av meldingene det var som ble henlagt, hvordan henlagte meldinger ble oppbevart, og hva slags tilbakemeldinger melderne fikk. Noe praksis var ikke helt i samsvar med barnevernloven og regelverket, for eksempel på områdene fristoverskridelser, oppbevaring av henlagte meldinger og tilbakemelding til meldere.

Mange informanter opplevde at noen meldinger ble sendt for sent, etter at andre instanser, som barnehager og helsestasjoner, hadde vært bekymret over lengre tid. Bar-

nehager og helsestasjoner har tidlig kontakt med mange barn, men sender forholdsvis få meldinger til barnevernet. Informantene mente at andre instanser venter for lenge med å melde til barnevernet fordi de ikke ønsker å ødelegge tillitsforholdet til foreldrene, fordi de mangler kunnskap om når det skal meldes, eller fordi de vil undersøke og dokumentere bekymringer nærmere selv. Barneverntjenestene har brukt forskjellige virkemidler for å forbedre samarbeidet med andre instanser for å få til flere, tidligere og bedre meldinger til barneverntjenesten.

1. INNLEDNING

Bakgrunn

Denne rapporten handler om barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag. Den er basert på intervjuer med barnevernledere og medarbeidere i ti barneverntjenester i perioden november 2012–april 2013. Barnevernarbeidernes erfaringer med mottak, gjennomgang og vurdering av meldinger kartlegges. Andre aspekter ved meldingsarbeidet som undersøkes, er organisering, begrunnelse for henleggelse av meldinger, oppbevaring av henlagte meldinger, tilbakemelding til meldere og tiltak for å få flere, tidligere og bedre meldinger til barnevernet.

Utgangspunkt for studien var blant annet en undring over hvorfor det var så stor variasjon i andelen meldinger som ble henlagt, mellom de ulike barneverntjenestene i Norge. Kommunenes rapportering til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) for første halvår 2011, for eksempel, viste at barneverntjenester i Trøndelag henla gjennomsnittlig 16 % av meldingene, men at det var store variasjoner mellom kommunene. Flere kommuner henla få eller ingen meldinger, mens andre henla en tredjedel av meldingene eller mer.

En artikkel i Helsetilsynets "Tilsynsmelding 2010" foreslo en mulig forklaring på denne store variasjonen i andelen henleggelse. Under overskriften "Hvordan overholde frister uten å gjøre bra barnevernsarbeid" foreslo forfatteren for stor vektlegging av fristoverholdelse som grunn til henleggelse av meldinger i noen kommuner. Han skrev:

"De senere årene har det vært stort fokus på å overholde frister gitt i barnevernloven. Som lydige barnevernarbeidere i kommunene bestreber vi oss alle på å overholde frister, men hvordan overholdes fristene? Henleggelse av meldinger er en måte å overholde frister på, og henleggelsesprosenten varierer fra 0 til 50 i kommunene. Da reduseres antallet saker som skal undersøkes. Men hvilke faglige betraktninger gjøres når en melding vurderes å kvalifisere til henleggelse? Det kan være at det ikke er behov for tiltak, noe som er greit nok. Det kan også hende at det ikke er tid eller bemanning til å gjøre grundige nok undersøkelser til å kunne fatte vedtak om noe konkret tiltak innen fristen, noe som ikke er så greit." (Bøe 2010, s.32).

En rapport fra Trondheim kommunerevisjon påpekte ulik henleggelsesandel for meldinger og barnevernundersøkelser i byens fire bydeler. Revisjonen mente at bydelen med høyest andel henleggelse kunne ha en for høy terskel for iverksetting av undersøkelser og tiltak, og at det ble henlagt for mange saker som ikke burde ha vært henlagt. Det ble anbefalt etablering av "en felles forståelse av terskelen for når det bør fattes barnevernvedtak", for hele byen (Trondheim kommunerevisjon 2010).

Planene for en studie av barneverntjenestens arbeid med meldinger til barnevernet i Trøndelag ble drøftet i november 2011 med representanter fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, som ga sin støtte til prosjektet (Hågensen og Sjetne 2011). Det ble i desember 2011 søkt om forskningsmidler for prosjektet fra Stiftelsen Wøyen, som innvilget søknaden i februar 2012. Arbeidet med prosjektet ble satt i gang høsten 2012.

Økt interesse for barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger

Det har vært økende interesse for barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i den senere tid. Statens helsetilsyn har bestemt at det skal gjennomføres landsomfattende tilsyn om dette temaet i 2015. Helsetilsynet er blant annet opptatt av barneverntjenestens henleggelse av meldinger som burde ha vært undersøkt. I en rapport fra mars 2014 om helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet, står det følgende om dette:

"Statistikk fra BLD og Oslo kommune viser at nesten 20 prosent av bekymringsmeldingene til barnevernet ble henlagt hvert år i perioden 2010-2012. Både tilsyn og andre kilder har avdekket at barneverntjenesten har henlagt meldinger som ikke burde vært henlagt. Statens helsetilsyn ser behov for tiltak både for å bedre meldeadferd og for å øke kompetansen hos barnevernet i vurdering av meldinger.

Statens helsetilsyn ser med bekymring på at det har blitt avdekket at meldinger som ikke skulle vært henlagt har blitt henlagt. Statens helsetilsyn skal sammen med fylkesmennene gjennomføre landsomfattende tilsyn med barneverntjenestens arbeid med meldinger i 2015. Tilsynets tema er fra meldingen mottas av barneverntjenesten til den besluttes henlagt eller undersøkt, og tilbakemelding til melder. Dette tilsynet vil medføre økt oppmerksomhet på meldinger til bar-

neverntjenesten, og bidra til at tilsette kommuner sikrer at barneverntjenestens håndtering av meldinger er i tråd med regelverket." (Helsetilsynet 2014, s.52)

Helsetilsynets bekymringer bygger blant annet på "Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler", som ble lagt frem for Stortinget i juni 2012. Riksrevisjonen hadde fire hovedfunn, herunder at "mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, ikke [blir] fanget opp tidlig".

Rapporten inneholder følgende utdypning av dette funnet:

"Barneverntjenestene har henlagt mange bekymringsmeldinger som enten burde vært fulgt opp med en undersøkelse, eller barneverntjenestene burde ha innhentet mer informasjon fra melder før beslutningen om å henlegge meldingen ble tatt. Samtidig kan det se ut til å være en underrapportering av meldinger om små barn."

Riksrevisjonen peker på fire svakheter i barneverntjenestens arbeid med meldinger og undersøkelser:

- utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet
- mangelfulle rutiner
- svak oppfølging fra barnevernleder
- mangelfull gjennomføring av internkontroll

I rapporten kommer Riksrevisjonen med følgende anbefaling:

"Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for klarere krav til barneverntjenestens saksbehandling i arbeidet med meldinger og undersøkelser. Riksrevisjonen mener også at det er nødvendig med mer bistand til kommunene for å styrke lederkompetansen og internkontroll i barneverntjenestene." (Riksrevisjonen 2012, s. 7)

Riksrevisjonen så i rapporten nærmere på barneverntjenestens henleggelse av meldinger og på om meldingene henlegges på riktig grunnlag. Det ble påpekt stor variasjon mellom barneverntjenester i andelen meldinger som henlegges. Barneverntjenestene i Norge mottok over 48.000 bekymringsmeldinger i 2011, og litt over 19 % av disse ble henlagt uten undersøkelse. Det var imidlertid stor variasjon mellom kommu-

nene i andelen henleggelse. 52 kommuner hadde ingen henleggelse i det hele tatt, halvparten av kommunene henla under 14 % av meldingene, mens 60 kommuner henla mer enn 30 % av meldingene i 2011.

Riksrevisjonen gjennomførte også en ny vurdering av 169 meldinger som ble henlagt i 2010. Meldingene ble innhentet fra barneverntjenester i 39 kommuner fra den halvparten av landets kommuner som har høyere andel henlagte meldinger enn medianen. Meldingene ble vurdert av to tidligere barnevernledere. De var enig i barneverntjenestens vurdering av meldingen i litt over halvparten av sakene (53 %). For 22 prosent av meldingene var det enighet om at barneverntjenestens avgjørelse om å henlegge meldingen var feil, enten fordi meldingen burde vært fulgt opp med undersøkelse, eller fordi det manglet utdypende informasjon fra melder, eller fordi denne informasjonen var utilstrekkelig. For 25 prosent av meldingene hadde de to tidligere barnevernledere ulik vurdering. Dette skyldtes blant annet ulike erfaringer med det øvrige hjelpeapparatet. Gjennomgangen avdekket også store variasjoner i barneverntjenestens dokumentasjon av hvorfor meldingen ble henlagt. Det ble også funnet variasjon i hvilke meldinger som registreres som henlagte meldinger. Det varierte særlig hvordan man registrerte meldinger i saker som allerede var undersøkt av barnevernet.

Kjær og Mossige (2013) har i "Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep" sett på 431 meldinger vurdert av 9 barneverntjenester i 2004. 92 av meldingene (21 %) ble henlagt. De konkluderer med følgende:

"Studien viser at barnevernets skjønnsmessige vurderinger om å åpne en barnevernundersøkelse i saker hvor meldingen har innhold med vold og seksuelle overgrep, er preget av høy grad av vilkårlighet. Barnevernet forholder seg ikke til barnevernlovens vilkår for når en undersøkelse skal åpnes." (s.83)

I 17 saker ble det ikke funnet noen dokumentasjon på begrunnelse eller utøvelse av skjønn. De vanligste oppgitte begrunnelsene for henleggelse var at andre instanser bør inn (20 %), at foreldrene håndterer situasjonen (20 %), og at bekymringen ikke er alvorlig / at det ikke er en reell sak (14 %).

Rapportens innhold

Kapittel 1. Innledning – redegjørelse for prosjektet og for den økte interessen, bl.a. fra Statens helsetilsyns og Riksrevisjonens side, for barneverntjenestens arbeid med meldinger.

Kapittel 2. Metode – informasjon om målsetting, forskningsspørsmål, datainnsamling og utvalget.

Kapittel 3. Resultater – organisering av meldingsarbeidet, bruk av mal, registrering av meldinger, melderne, avklaring av meldinger, frister og fristbrudd, henleggelsesgrunner, oppbevaring av henlagte meldinger, tilbakemelding til meldere og samarbeid med andre instanser.

Kapittel 4. Konklusjon – praksisvariasjoner, brudd på lov og regler og behov for flere og tidligere meldinger til barnevernet.

JIM LURIE

Barnevertjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag

2. METODE

Dette kapitlet inneholder en beskrivelse av prosjektets målsetting og forskningsspørsmål. Prosjektets datakilder, statistikk og kvalitative intervjuer beskrives, og informasjon om utvalg og utvalgsriterier presenteres.

Målsetting

Målsettingen med prosjektet var å få økt kunnskap om barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Midt-Norge og å bidra til videreutvikling av dette arbeidet. Det skulle innhentes informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider med mottak, gjennomgang og vurdering av meldinger.

Forskningsspørsmål

Prosjektet hadde følgende fire forskningsspørsmål:

1. **Organisering:** Hvordan er barneverntjenestens arbeid med mottak, gjennomgang og vurdering av meldinger organisert?
2. **Vurdering:** Hvordan vurderer barneverntjenesten hvilke meldinger som skal undersøkes, og hvilke meldinger som skal henlegges?
3. **Arkivering:** Hvordan er praksisen med arkivering av henlagte meldinger?
4. **Tilbakemelding til meldere:** Gis det tilbakemelding til offentlige ansatte og privatpersoner som melder til barnevernet? Hvilken tilbakemelding gis det i så fall?

Datakilder

Det ble innhentet data fra to kilder for denne undersøkelsen: eksisterende statistikk og kvalitative dybdeintervjuer med ledere og/eller barnevernarbeidere fra ti barneverntjenester i Sør- og Nord-Trøndelag fylke.

Statistikk

Det ble benyttet barnevernstatistikk om meldinger, henleggelse og fristoverskridelser fra kommunenes halvårslige rapportering til fylkesmannen. Vi har i tillegg innhentet statistikk på kommunenivå om hvem som melder til barneverntjenesten, fra Statistisk Sentralbyrå (SSB 2013).

Intervjuer

Hoveddatakilde for undersøkelsen var kvalitative intervjuer med barnevernledere og/eller -medarbeidere. Det ble benyttet en veiledende intervjuguide som var organisert med utgangspunkt i de fire hovedforskningsspørsmålene ovenfor (se vedlegg). Innenfor hvert tema ble det stilt flere mer detaljerte spørsmål. Intervjuene var semi-strukturerte for å sikre at alle hovedtemaer ble tatt opp i alle intervjuene, men samtidig fleksible nok til å gi mulighet for utdypning av spørsmål som informantene selv ville utdype.

Det ble intervjuet én eller to medarbeidere i hvert intervju. Barnevernledere ble bedt om å velge ut én eller flere informanter som hadde kunnskap/erfaring med tjenestens arbeid med meldinger. Fire av intervjuene var med én informant, og seks var med to informanter. Barnevernlederen selv deltok i de fleste intervjuene, enten alene eller sammen med andre barnevernarbeidere, for eksempel fagleder for meldingsmottak.

Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2012–april 2013. Intervjuene varte i ca. 60–90 minutter. De ble tatt opp som lydfil på PC og senere transkribert.

Utvalg og utvalgskriterier

Det ble sendt ut en e-postinvitasjon og et informasjonsskriv til 20 (av 28) barneverntjenester i Sør- og Nord-Trøndelag i november 2012. Halvparten av de forespurte tjenestene ble med i utvalget. Flere av tjenestene ønsket ikke å delta i undersøkelsen.

Utvalgskriteriene var utarbeidet med tanke på variasjon i flere variabler:

- geografi (begge fylker skulle være representert)
- kommunestørrelse (målt i befolkning)
- organisering (barneverntjenester drevet av enkeltkommuner / interkommunale barneverntjenester)

- antall meldinger (i 2012)
- andel henlagte meldinger
- andel meldinger ikke vurdert innenfor fristen

Utvalget omfattet:

- tjenester fra begge fylkene (selv om de fleste var fra Sør-Trøndelag)
- tjenester fra kommuner med mellom 6000 og 50.000 innbyggere
- åtte tjenester drevet av enkeltkommuner og to interkommunale tjenester
- tjenester med mellom 60 og 400 meldinger i 2012
- tjenester med mellom 0 og 34 % henlagte meldinger

Tabellen nedenfor viser antallet meldinger i 2012, andelen meldinger som ble henlagt uten undersøkelse, og andelen meldinger som ikke ble vurdert innenfor tidsfristen på én uke. Tilsvarende tall for hele landet i 2012 var 20 % meldinger henlagt uten undersøkelse og 2 % meldinger ikke vurdert innenfor tidsfristen. Henleggelsesandelen for utvalget var litt lavere, 17 %, mens andelen fristbrudd var den samme som i resten av landet, 2 %.

Det er imidlertid stor variasjon mellom tjenestene i utvalget på disse statistikkene. Tre tjenester med forholdsvis få meldinger hadde også lav andel henleggelse. To tjenester med flere meldinger henla en betydelig større del enn landsgjennomsnittet (34 % og 29 %). Fire tjenester i utvalget hadde ingen fristbrudd, mens tre andre hadde 2–3 ganger så stor andel fristbrudd som gjennomsnittet (4–6 %).

Tabell 1. Meldinger, henleggelse, fristbrudd i 2012**Kilde: Kommunenes halvårlige rapportering til fylkesmannen**

Tjeneste	Meldinger	Henleggelse %	Fristbrudd %
A	378	20	0
B	334	16	0
C	305	34	5
D	218	12	3
E	209	8	4
F	152	11	6
G	133	29	2
H	78	0	0
I	71	3	3
J	57	2	0
Sum	1935	17	2

NSD-godkjenning

Prosjektet ble meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) i juni 2012. NSD svarte at prosjektet var meldepliktig i henhold til personopplysningsloven, og godkjente datainnsamling i tråd med vedlagte kommentarer (jf. brev fra NSD 05.07.12).

3. RESULTATER

Dette kapittelet presenterer resultater fra undersøkelsen. Temaer som drøftes, er organisering av arbeidet med meldinger, bruk av meldingsmaler, meldere til barnevernet, registrering av meldinger, innhenting av tilleggsinformasjon, fristoverskridelser, henleggelse av meldinger, henleggelsesgrunner, henleggelse av meldinger som burde ha vært undersøkt, oppbevaring av henlagte meldinger, tilbakemelding til meldere, behov for tidligere melding til barnevernet og arbeid for å styrke samarbeidet med andre instanser.

Organisering av meldingsarbeidet

Tjenestene organiserte arbeidet med meldinger på forskjellige måter. Felles for de fleste tjenestene i studien var at meldinger ble drøftet på et ukentlig meldingsmøte, og at det var barnevernlederen som tok den endelige beslutningen om hvorvidt en melding skulle henlegges eller undersøkes videre. I én tjeneste tok faglederen denne beslutningen sammen med mottaksteamet.

Det varierte hvem som arbeidet med meldingsmottak og avklaring, og hvem som var til stede på slike ukentlige møter for avklaring av meldinger. Flere tjenester drøftet meldinger i et fagmøte med alle faglige ansatte, mens andre drøftet meldingene bare i et lederteam med barnevernledere og flere andre medarbeidere. En mindre tjeneste brukte en generalistmodell, der alle arbeidet med meldinger, og der alle var med på å drøfte meldingene på et ukentlig møte.

Andre tjenester hadde mer spesialisering i arbeidet med mottak og vurdering av meldinger. Flere hadde en mottakskonsulent eller en meldingsansvarlig som mottok og registrerte meldinger og la dem frem for drøfting med lederen og/eller med en faggruppe. Noen større tjenester hadde et eget team med ansvar for arbeid med meldinger og eventuelt også med undersøkelser. Disse teamene besto av mellom tre og fem medarbeidere, som ofte arbeidet med andre type saker i tillegg. To større tjenester hadde mottaksteam med tverrfaglig sammensetning, som besto av både barnevernfaglig personell og andre med bakgrunn fra PPT og helsetjeneste.

Bruk av mal for meldinger

De fleste tjenestene i studien bruker en mal for melding til barneverntjenesten. Tjenestene tar også imot muntlige meldinger, men de fleste forventet skriftlige meldinger fra offentlige instanser. Noen kommuner bruker egen mal, mens andre bruker den som ligger ute på Barnevernet.no. Malene eller lenker til malene ligger ofte ute på tjenestenes nettside. Noen tjenester har bare én mal, mens andre har to – en for privatpersoner og en for offentlige instanser. Barnevernet.no har to maler (se også vedlegg).

Malen for privatpersoner inneholder bl.a. disse spørsmålene:

- Hva har du observert/hørt som gjør at du er bekymret?
- Har barnet fortalt noe til deg direkte som gir grunn til bekymring? I så fall hva?
- Kjenner du til andre som er eller bør være bekymret for barnet? Hvem?
- Hva er din relasjon til barnet og familien?

Malen for offentlige meldere har bl.a. følgende punkter:

- Hvilke bekymringer gir grunnlag for melding:
- Hva er blitt gjort fra melderens side? Eventuelle tiltak som er prøvde eller pågår:
- Eventuelle opplysninger om foreldre, herunder samarbeid med foreldre:
- Er de foresatte informert om meldingen og på hvilken måte?
- Andre opplysninger melder mener er viktig for barneverntjenesten.
- Har melder kjennskap til om barnet er henvist eller har kontakt med andre offentlige instanser?

Meldere til barnevernet

Statistisk sentralbyrås (SSB) årlige barnevernsstatistikk for 2013 viser at det i 2013 ble sendt inn 52.550 meldinger til barnevernet om 46.550 barn (det kan bli sendt inn flere meldinger for ett og samme barn). Statistikken for 2013 gjelder alle meldinger til barnevernet, i motsetning til tidligere statistikk, der man bare tok med meldinger som ble undersøkt. Tabellen nedenfor viser de ti kategoriene som har meldt oftest. Over halvparten av meldingene kom fra fire kilder.

Tabell 2. De ti hyppigste melderne til barneverntjenester i Norge i 2013**Kilde: SSB**

Melderer	Antall	%
Total	52553	100
Politi/lensmann	7811	15
Barneverntjeneste	7208	14
Skole	6886	13
Foreldre/foresatte	4765	9
Andre	3252	6
Lege/sykehus/tannlege	3206	6
Barnevernsvakt	3047	6
Andre privatpersoner	2725	5
Barnehage	2706	5
Helsestasjon/skolehelsetjeneste	2575	5

Tallene for meldere til barneverntjenester i vårt utvalg for 2012 er omtrent de samme som tallene fra SSB for 2013, men det er visse forskjeller. Den største forskjellen er at politi/lensmann bare sto for 6 % av meldingene i vårt utvalg, mot 15 % i statistikken fra SSB. En forklaring på dette kan være at statistikken for hele landet er for alle meldinger, mens statistikken for utvalget er for meldinger som undersøkes. Mange barneverntjenester henlegger forholdsvis mange av meldingene fra politiet. Ifølge SSB ble 41 % av meldingene fra politiet henlagt uten undersøkelse i 2013. Vi har ikke tall på dette for vårt utvalg, men flere informanter har fortalt at mange meldinger fra politiet henlegges fordi de handler om ting som ikke går ut over barnets omsorgssituasjon, for eksempel at foreldrene er anmeldt for trafikkforseelser eller lignende.

Tabell 3. De ti hyppigste melderne til barneverntjenester i utvalget i 2012**Kilde: SSB**

Melderer	Antall	%
Total	1848	100
Skole	270	15
Barneverntjeneste	248	13
Foreldre/foresatte	188	10
Barnevernsvakt	162	9
Andre	159	9
Andre offentlige instanser	146	8
Barnehage	132	7
Politi/lensmann	108	6
Helsestasjon/skolehelsetjeneste	96	5
Lege/sykehus	93	5

Det er store variasjoner mellom tjenestene i utvalget med hensyn til hvem som melder oftest. Meldinger fra foreldre/foresatte varierer fra 4 til 35 %, fra barneverntjenesten fra 0 til 33 %, og fra skole fra 10 til 29 %. Bare 6 % av meldingene i utvalget kom fra barnehager, men i én tjeneste kom over 27 % av meldingene fra barnehager. Den samme variasjonen ser vi for meldinger fra politiet: 6 % av meldingene i utvalget kom fra politiet, men i én tjeneste kom 18 % fra politiet.

Hva registreres som melding?

Barneverntjenestene i denne studien hadde ulik praksis når det gjelder hva som defineres og registreres som bekymringsmelding til barnevernet. Barnevernloven har ingen definisjon av en melding, men BLDs "Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten" (1995) har følgende føringer:

"§ 4-2 kommer til anvendelse uavhengig av om meldingen er fremsatt skriftlig eller muntlig, og uavhengig om melderer er en offentlig ansatt eller en privatperson. Bestemmelsen kommer videre til anvendelse når en privat part (foreldre, barn) selv ber om et tiltak fra barneverntjenesten, uavhengig av om vedkommende har utformet henvendelsen som en formell søknad eller ikke. Også anonyme meldinger skal i utgangspunktet vurderes. Ved anonyme meldinger må

barneverntjenesten utvise særlig aktsomhet og nøye vurdere om meldingen kan være fremsatt i sjikanehensikt." (s.14)

En informant i utvalget definerte meldinger på en måte som er i samsvar med disse føringene. Denne tjenesten definerte de aller fleste henvendelser med bekymring for et barn som meldinger, herunder både muntlige og skriftlige henvendelser. "Melding er melding", oppsummerte denne informanten. Underretninger fra politiet ble også betraktet som meldinger.

Andre tjenester i utvalget var mer selektive når det gjaldt hvilke henvendelser de definerte som meldinger. Flere informanter fortalte at de fikk mange underretninger fra politiet, men at ikke alle ble definert som meldinger. En informant forklarte det på denne måten:

"Det er en evig diskusjon om vi kan forvente at politiet selv skiller mellom underretning og melding. De tenker jo at når de har sendt en underretning hit, er det vi som har kompetanse til å vurdere om det er en bekymring eller ikke, og vi tenker kanskje noen ganger at når det er helt åpenbart en melding, så må de kalle det en melding og ikke en underretning. For de underretningene er jo ofte veldig tynne, og det står alltid at vi skal ta kontakt for flere opplysninger. Det er jo ofte det som er praksis, vi får underretningen og så ber vi om utdyping. Da må vi selv vurdere om dette er noe vi skal anse som en melding."

Flere informanter fortalte at de la vekt på hvordan den som tok kontakt med barnevernet, definerte henvendelsen. Dersom vedkommende selv definerte den som en melding, ville barnevernet som regel gjøre det samme.

Flere informanter behandlet muntlige og skriftlige henvendelser ulikt. De godtok muntlige henvendelser, det være seg ved personlig oppmøte eller pr. telefon, fra privatpersoner som meldinger, men det ble forventet at offentlige instanser leverte inn skriftlige meldinger. Offentlige instanser som kom med muntlige henvendelser til barnevernet, ble oppfordret til å sende en skriftlig melding.

Flere informanter fortalte at de noen ganger drøftet muntlige henvendelser med potensielle meldere for å avklare om de var villig til å innlevere en melding. De fikk informasjon om hva det vil si å stå som melder, bl.a. at barnevernet ikke kan love melderens anonymitet dersom det blir bestemt at saken skal undersøkes videre.

Informantene hadde også ulik praksis for registrering av flere meldinger om samme barn. Rutinehåndboken har følgende føring om dette:

"Dersom det mottas flere meldinger vedrørende samme barn, skal første melding registreres som melding. Øvrige meldinger om barnet skal anses som informasjon i en undersøkelsessak." (s.35)

Flere informanter fortalte at de fulgte rutinehåndbokens anbefalinger på dette området og bare registrerte den første meldingen som melding. Senere meldinger ble registrert som informasjon i en pågående sak. Andre sa at om slike senere meldinger ble registrert som meldinger eller ikke, kom an på hva de inneholdt. Dersom en senere melding inneholdt nye, ukjente opplysninger som burde undersøkes nærmere, kunne det være aktuelt å registrere den som en ny melding. Noen tjenester registrerte de fleste henvendelser som nye meldinger, uansett om familien allerede var i kontakt med barnevernet eller ikke.

En annen type henvendelser som ikke alle registrerte som meldinger, var informasjon fra den ene forelderen eller fra begge foreldrene i forbindelse med samlivsbrudd, separasjon eller konflikter om samvær med barnet. Noen tjenester ga råd til foreldrene i slike saker uten å registrere henvendelsen som en bekymringsmelding. Andre tjenester kunne registrere slike henvendelser som meldinger, men henlegge meldingen uten undersøkelse fordi saken falt utenfor barneverntjenestens mandat. Foreldrene ble henvist til familievernnet isteden.

Hvordan barneverntjenestene definerer og registrerer meldinger, har konsekvenser for de berørte familiene. Ulik praksis fra barneverntjeneste til barneverntjeneste gjør at familiene får ulikt tilbud etter hvor i landet de bor (se også neste kapittel).

Innhenting av tilleggsinformasjon

Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om de skal følges opp med en barnevernundersøkelse (jf. bvl § 4-2). Det betyr at det er lite tid til innhenting av mye tilleggsinformasjon ut over det som står i meldingen, når barnevernet skal avklare om en melding skal undersøkes nærmere. Vi spurte informantene hvilken praksis de hadde på dette området. Praksisen var stort sett lik hos alle tjenestene, bortsett når det gjaldt kontakt med familien.

De fleste informantene pekte på at innholdet i meldingene ofte i seg selv tilsa om meldingen skulle undersøkes eller ikke. Det var også vanlig praksis å sjekke eget arkiv for å finne ut om man hadde informasjon om barnet eller familien fra før. De fleste tok også kontakt med melderer for utdypning av meldingen, dersom meldingen var uklar eller ga for lite informasjon til at man kunne ta stilling til om saken burde undersøkes. Det var særlig aktuelt med slik utdypning ved underretninger fra politiet, som ofte var ganske korte, og som inneholdt en oppfordring til barnevernet om å ta kontakt for nærmere informasjon.

En informant fortalte at de bevisst henla veldig få meldinger uten undersøkelse, og at de derfor hadde lite behov for å innhente mye tilleggsinformasjon til avklaring av meldingen. De tok kun kontakt med melderer dersom det var behov for mer informasjon.

De fleste barneverntjenestene tok ikke kontakt med foreldrene før det var bestemt at man skulle undersøke saken, med mindre det var foreldrene selv som hadde sendt meldingen. Noen tjenester kontaktet foreldrene unntaksvis i meldingsfasen, dersom det var nødvendig for å bestemme om meldingen skulle undersøkes.

Flere informanter hadde tidligere brukt et såkalt "meldingsmøte" i avklaringen av meldinger, men hadde sluttet med det etter at BLD hadde uttalt seg negativt om denne praksisen. Barnevernet hadde innkalt både melderer og foreldrene til et felles møte for å drøfte meldingen. BLD kom med en uttalelse om meldingsmøter i 2006, hvor det ble konkludert med følgende:

"Departementet har i utgangspunktet ingen innvendinger mot at det avholdes såkalte meldingsmøter dersom meldingens innhold er av en slik karakter at et slikt møte anses nødvendig for å få saken tilstrekkelig opplyst. Det departementet er kritisk til er at slike møter ikke defineres som en del av undersøkelse etter § 4-3. Dette innebærer både en risiko for at saker ikke blir gjenstand for tilstrekkelig grundige undersøkelser, samt en fare for at de bestemmelser som er gitt for å ivareta barnas og foreldrenes interesser i forbindelse med undersøkelsen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt." (BLD brev 18.10.2006)

Fristoverskridelser

Barneverntjenester i Norge overholdt fristen på én uke for gjennomgang og vurdering av meldinger for nesten 98 % av meldingene i 2012. De ti tjenestene i utvalget vårt kom noe dårligere ut. Her var det 46 av i alt 1935 meldinger (2,4 %) som ikke ble avklart innen en uke. Det varierte noe fra tjeneste til tjeneste hvor stor andel av meldingene det var som ble avklart for sent. Fire av tjenestene hadde ingen fristbrudd, mens de andre seks hadde fra 2 til 6 % fristbrudd.

Tabell 4. Meldinger og fristbrudd i utvalget i 2012

Kilde: Kommunenes halvårsrapportering til fylkesmannen

Tjeneste	Meldinger	Fristbrudd	Fristbrudd %
1	305	16	5,2
2	209	9	4,3
3	218	7	3,2
4	133	3	2,3
5	152	9	5,9
6	71	2	2,8
7	78	0	0
8	57	0	0
9	334	0	0
10	378	0	0
Sum	1935	46	2,4

Informantene ble ikke spurt om sine erfaringer med fristbrudd, men flere kommenterte dette likevel. En grunn til fristbrudd som ble nevnt av flere, var at melderer ikke var tilgjengelig for utdypning av meldingen i løpet av den første uken. Skoler sendte ofte meldinger til barneverntjenesten i slutten av skoleåret eller rett før juleferien når skolen var stengt og det var vanskelig å få tak i lærere som kunne gi informasjon om barnet meldingen gjaldt.

En annen informant fortalte at kommunen hadde bosatt en del mindreårige flyktninger, og at barneverntjenesten hadde fått et tildelingsbrev om disse som skulle behandles som en bekymringsmelding. En informant tok opp at de ukentlige meldingsmøtene for avklaring av meldinger kunne komme for lenge etter innleveringen dersom det var behov for å innhente tilleggsinformasjon fra melderer.

Henleggelse av meldinger

Ca. 20 % av meldingene i Norge i 2012 ble henlagt uten undersøkelse. Barneverntjenestene i vårt utvalg henla noen færre meldinger enn barneverntjenestene i landet som helhet. De henla 335 av 1935 meldinger (17,3 %).

Det var imidlertid ganske stor variasjon i andelen henleggelse i utvalget, fra 0 til 34 % (se tabell 5). Tre tjenester henla nesten ingen meldinger, og tre andre hadde forholdsvis få henleggelse (8–12 %). Bare to tjenester henla flere meldinger enn gjennomsnittet i landet.

Tabell 5. Meldinger og henleggelse i utvalget i 2012

Kilde: Kommunenes halvårsrapportering til fylkesmannen

Tjeneste	Meldinger i 2012	Henleggelse	Henleggelse %
1	305	104	34,1
2	209	17	8,1
3	218	27	12,4
4	133	39	29,3
5	152	16	10,5
6	71	2	2,8
7	78	0	0
8	57	1	1,8
9	334	53	15,9
10	378	76	20,1
Sum	1935	335	17,3

Grunner til at meldinger blir henlagt

Vi spurte informantene hvorfor det henlegges meldinger uten undersøkelse. Flere tjenester i utvalget henla nesten ingen meldinger i 2012. En informant sa følgende om dette:

"Nei, i hodet mitt handler det om at jeg kjenner denne kommunen ganske godt etter ha bodd her i mange år, men jeg kjenner ikke hver enkelt person så godt at jeg kan si at det her er bare tull. Det tar jeg ikke på meg. Men selv om det kommer meldinger som jeg tenker at dette kan ikke være noe i, for sånn har ikke jeg oppfattet vedkommende, så tar jeg ikke sjansen på det, og tenker at vi

skal undersøke det. Og så tenker jeg at undersøkelsesfasen, kort eller lang, avhenger av at vi får oppklart den kjapt. Men ikke allerede i meldingen konkluderer med at det som står her, er bare tull. Det tar jeg ikke sjansen på. Det er min vurdering."

En annen informant sa:

"Vi har jo ganske lav terskel for å iverksette tiltak og, da. Og det henger jo kanskje sammen med at det trenger ikke være sånn kjempealvorlig før vi undersøker en sak heller. Sånn sett, så om man tenker at her er det en familie som har noen behov, trenger ikke behovet å være så stort, men det kan være ting som kan bidra til en litt enklere hverdag."

Andre informanter oppga flere grunner til å henlegge meldinger. Tre av grunnene som ble nevnt av flere informanter, var:

- Det er ingen grunn til å tro at det vil være behov for tiltak etter barnevernloven.
- Barneverntjenesten kjenner til saken fra før / har allerede undersøkt saken, og meldingen gir ikke grunn til å undersøke saken på nytt.
- Melderen henvises til instanser som er bedre egnet til å gi hjelp til familien.

Den første grunnen er i samsvar med barnevernloven (§ 4-3) om barneverntjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser. Barneverntjenesten skal snarest undersøke "dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernlovens kapittel 4".

Informantene ga flere eksempler på saker som ikke faller inn under barnevernets undersøkelsesplikt etter barnevernloven. Blant disse var saker som var helt ubegrunnet eller sjikanøse, for eksempel anonyme meldinger fra naboer eller andre som åpenbart hadde til hensikt å skade familien. Andre eksempler var underretninger fra politiet om ting barnevernet mente ikke var en risiko for barnet (for eksempel at foreldrene hadde vært innblandet i en bilulykke). Familier som hadde flyttet til en annen kommune, eller ungdom som var fylt 18 år (eller er nesten 18 år), var andre eksempler i denne kategorien.

Flere informanter fortalte at de henla meldinger hvor barneverntjenesten kjente til saken fra før og meldingen ikke ga grunn til å undersøke saken på nytt. Informantene

fortalte at dersom en ny melding ga ny informasjon om en kjent familie, kunne saken undersøkes på nytt. Dette spørsmålet henger imidlertid sammen med barneverntjenestens praksis for registrering av flere meldinger vedrørende samme barn, som ble omtalt ovenfor. En informant uttalte dette om denne typen henleggelse:

"Vi kan få flere meldinger på samme sak på samme tid, i hvert fall innen de tre måneder innenfor fristen. Også er det litt sånn at nå har noen meldt så da kan jeg likeså godt melde og, så da kan det ofte strømme på, både to og tre og fire meldinger på samme sak. Så det er den hyppigste grunnen til henleggelse på vår tjeneste."

Den tredje vanlige grunnen var at saken henvises til andre instanser som barnevernet mener er bedre egnet til å svare på bekymringen enn barnevernet. Flere informanter nevnte i denne forbindelse meldinger om foreldrekonflikter og samværsproblemer, som ble sett på som mer innenfor barneloven enn barnevernloven. Disse meldingene ble henvist til familievernkontoret og henlagt av barneverntjenesten. Andre eksempler på meldinger som henlegges og henvises til andre instanser, var meldinger om barn med psykiske vansker, som ble henvist til BUP, og om familier med økonomiske problemer, som ble henvist til NAV.

En informant sa følgende om meldinger om foreldrekonflikter:

"Vi får en del meldinger på krysningepunktet i lovverket barneloven/barnevernloven. Foreldrekonflikter, samværsituasjoner, den type ting som vi vurderer opp mot at det ikke er innen vårt lovverk. Det er mange der ute som har forventning om at det må barnevernet gå inn og ordne opp i ... Vi prøver jo på best mulig måte å gi råd når det er foreldre som henvender seg selv, til å gå veien videre. Da i første omgang til familievernkontor ... For vi er veldig tilbakeholden når vi beveger oss i det krysningepunktet der, for ikke å gå inn i den type saker, for det er ikke innen vårt lovverk."

Dersom konflikten gikk ut over barnets omsorgssituasjon, kunne meldingen undersøkes likevel:

"Det er jo noen tilfeller i ytterste konsekvens, om foreldre er, det er jo ofte krig på så høyt plan at man kan vurdere at barnet kan ikke bo i den krysningen der, faktisk ikke hos noen av foreldrene. Da blir det jo et barnevernsanliggende."

En annen informant fortalte at de pleide å henvise saker med foreldrekonflikter om barnefordeling til familievernkontoret eller tingretten. Denne informanten sa at de likevel undersøker slike meldinger hvis de mener at barnet er i fare. Informanten omtalte føringer fra statlige myndigheter på dette området:

"Men om det er bekymringer om vold, så skal vi jo sjekke ut det, da. Om mor er redd for at far drikker og slår når han har sine fem dager med samvær, så skal vi undersøke det. Og Barneombudet og departementet har jo også sagt noe om at barnevernet sin rolle må være mer fremtredende i foreldrekonfliktene. Fordi det er så mange unger som lider under denne krigføringen, og det er en litt moderne form for omsorgssvikt, der foreldre mister totalt perspektivet på barnet og barnets behov i denne konflikten."

BLD ga i 2013 ut en veileder om forholdet mellom barnevernloven og barneloven – "Barneverntjenestens rolle der foreldrenes konflikter går ut over barnets omsorgssituasjon" (Q 1211B). Departementet slår fast at barneverntjenesten kan ikke henlegge meldinger i slike saker fordi de faller utenfor barneverntjenestens ansvar:

"Barneverntjenesten må følge opp meldingen også der foreldrene til barnet er i konflikt. Dersom barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding som har bakgrunn i en konflikt mellom foreldrene, må de behandle meldingen på samme måte som enhver annen melding i den avklarende fasen. Barneverntjenesten kan ikke avvise en melding med den begrunnelse at konflikter mellom foreldrene faller utenfor barneverntjenestens ansvar. Utgangspunktet for vurderingen skal alltid være barnets omsorgssituasjon. Dette gjelder også i tilfeller der årsaken til bekymringen kan ha sammenheng med en konflikt mellom foreldrene." (s.23)

Ingen informanter oppga arbeidspress, prioritering av tidsfristoverholdelse eller taktikk for å redusere antallet undersøkelser som må gjennomføres, som grunn til henleggelse av meldinger. Disse tingene ble omtalt i første kapittel som mulige forklaringer på hvorfor noen barneverntjenester henlegger så mange meldinger (Bøe 2010). At ingen informanter oppga disse grunnene, er ikke særlig overraskende, men det kan ikke utelukkes helt at disse tingene er underliggende årsak til flere av henleggelsene.

Henlegges det meldinger man burde ha undersøkt?

Vi spurte informantene om de hadde opplevd at tjenesten deres hadde henlagt meldinger som burde ha vært undersøkt. Mange av dem sa at de hadde det, men når de

mente det, kom det av at de senere hadde fått nye, mer alvorlige opplysninger om det samme barnet, for eksempel gjennom en ny melding. Det hadde derfor blitt åpnet undersøkelse senere.

Det kan likevel tenkes at flere av disse meldingene burde ha vært undersøkt tidligere, og at barneverntjenesten ikke gjorde nok i første omgang for å avklare meldingen. For eksempel kan det hende at de burde ha innhentet tilleggsinformasjon fra melder.

En informant sa dette:

"Ja, vi har erfart det. Vi har tatt stilling til meldingen og syntes det var såpass klart at vi har ikke sett noen grunn til å utdype den i løpet av meldingsuke, fordi ut ifra det som forelå, var det kurant å fatte en beslutning om å henlegge. Og så blir det selvfølgelig gitt tilbakemelding til melder, da, med en begrunnelse om hvorfor det ble henlagt, og da har vi opplevd å få en mer utdypende melding – det har vi opplevd, fra det offentlige. For det er jo selvfølgelig sånn at vi har jo ikke noen regel om at alle meldinger vi mottar så kontakter vi melder for å få utdypende opplysninger, det er jo ikke sånn."

En annen fortalte at kommunen hadde gått gjennom meldinger henlagt over et halvt år og konkludert med at de fleste henleggelsene var riktige. Det var likevel noen få meldinger som kanskje burde vært undersøkt tidligere, men som ikke ble undersøkt før man fikk inn ny informasjon som gjorde saken mer alvorlig.

En annen informant fortalte at de hadde henlagt meldinger fra skolen som ble innlevert rett før sommerferien, fordi lærerne ikke var tilgjengelige for utdypning av meldingen. Når de senere snakket med lærerne, fant de ut at saken var mer alvorlig enn først tenkt, og åpnet en undersøkelse.

Oppbevaring av henlagte meldinger

Henlagte meldinger skulle opprinnelig oppbevares i ett år (jf. rundskriv Q-24 2005 "Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten"). Nå anbefaler BLD (jf. brev av 05.07.2010) å oppbevare henlagte meldinger i fem år i barneverntjenestens ordinære saksbehandlingssystem og deretter å overføre dem til langtidslagring, dersom det ikke har kommet nye opplysninger som gir grunn til å foreta undersøkelser.

Vi spurte informantene om deres praksis på dette området. Resultatene viste variasjoner blant tjenestene, men ingen hadde helt innført de nye rutineene. Seks tjenester oppbevarte nå henlagte meldinger i fem år, men sa ingenting om overføring til langtidslagring etter dette. En informant var glad for endringen, som gjorde det lettere å følge opp saken dersom det kom en ny melding i løpet av fem år.

De andre informantene var enten usikre på praksisen ved sin tjeneste for oppbevaring av henlagte meldinger, eller de hadde kortere oppbevaringstid, bare 1–2 år. En informant kunne ikke svare på dette, og fortalte at det var merkantilt personell på kontoret som tok seg av dette. En annen fortalte at tjenesten veldig sjelden henla meldinger uten undersøkelse i det hele tatt, men at de når de gjorde det, oppbevarte meldingene på samme måte som andre klientdokumenter.

Tilbakemelding til meldere

Barnevernloven har fått en ny bestemmelse om tilbakemelding til melder (§ 6-7 a) med virkning fra 1. juli 2009. Det skal gis en tilbakemelding til alle som har sendt en melding til barneverntjenesten, innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. Privatpersoner har kun krav på bekreftelse på at meldingen er mottatt, mens offentlige instanser med opplysningsplikt til barneverntjenesten (jf. § 6-4) også skal få vite om det er satt i gang en undersøkelse. Offentlige instanser skal få ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført, med informasjon om hvorvidt saken følges opp videre med barneverntiltak.

De fleste informantene var klar over lovendringen på dette området, men ingen praktiserte helt i tråd med lovens bestemmelser. En informant fortalte at de sjelden hadde gitt tilbakemelding før loven ble endret, men at de nå hadde forbedret seg på dette.

Alle ga tilbakemelding til både private og offentlige meldere. De fleste ga private bare tilbakemelding om at meldingen var mottatt (slik loven krever), men minst én barneverntjeneste ga private også informasjon om hvorvidt det ble igangsatt undersøkelse.

Offentlige meldere fikk informasjon om at meldingen var mottatt, og om hvorvidt det ble åpnet undersøkelse eller ikke. Det var imidlertid større variasjon når det gjaldt tilbakemelding til disse melderne etter gjennomført undersøkelse. Minst én tjeneste hadde en egen mal for slik tilbakemelding og informerte om hvorvidt det hadde blitt åpnet

undersøkelse eller ikke. De fleste oppga ikke om de ga offentlige meldere opplysninger om resultatene av undersøkelsen, om hvorvidt saken ble henlagt, eller om hvorvidt det ble satt inn tiltak. En informant ga denne typen opplysninger, og to andre sa at dette var noe de arbeidet med for å få til en forbedring.

Loven angir tidsfrister for tilbakemelding til meldere. Det skal gis tilbakemelding om mottatt melding innen tre uker, og om gjennomført undersøkelse innen tre uker etter at undersøkelsen er ferdig. Disse fristene ble bare nevnt av to informanter, som sa at de som oftest klarte å gi tilbakemelding innen fristen.

Bør det meldes tidligere til barneverntjenesten?

Informantene ble spurt om de hadde fått bekymringsmeldinger som burde ha blitt sendt til barnevernet tidligere. Informanter fra alle barneverntjenestene i utvalget hadde opplevd det. Flere svarte at det skjedde ofte. Informantene nevnte særlig helsestasjoner og barnehager, og flere av dem mente at disse instansene meldte både for sjelden og for sent til barnevernet. Barnevernet fikk ofte meldinger om barn etter at de hadde begynt på skolen, og da kom det ofte frem at barnets problemer hadde vært kjent av flere instanser i lengre tid. En informant ønsket flere meldinger fra voksenpsykiatrien om foreldre med psykiske problemer som hadde barn som ble negativt påvirket av foreldrenes psykiske helse.

Informantene hadde flere forklaringer på hvorfor andre offentlige instanser kviet seg for å melde saker til barnevernet. Ønsket om å ivareta et godt tillitsforhold til foreldrene var én forklaring. En informant sa det på denne måten:

"Det vi ofte får tilbakemeldinger på fra barnehager og skoler, er at de syns det er en relasjonell utfordring. Ved å melde bryter de tillit til foreldre. Og i det tenker jeg at når de velger å fortolke eller posisjonere seg på den måten, er de også med på å opprette stigmatiseringen av barnevernet i samfunnet, som en cowboyetat som bare griper inn og flytter barn i hytt og pine og har lite faglig vurdering om hva vi gjør. Vi tenker jo at skolen på mange måter bør forholde seg til barnevernet på samme måte som de forholder seg til helsesøster, som en støtteetat for å sikre barns vekst og utvikling."

En annen forklaring var at andre instanser mente at de måtte ha god dokumentasjon av barnets og foreldrenes problemer før de kunne sende en melding til barnevernet. En informant sa:

"Vi ser veldig ofte at meldinger sendes for sent. Vi ser og at barnehager kan melde sent i forhold til at de blir bedre på dokumentasjon, beskrivelser, loggføring og sånt, at vi får mest mulig utdypende, og da kan barnehage sender med logger og opplysninger som ligger mange måneder i tid. Og da lurer vi på: "De første kloremerkene så dere i september, og så melder dere ikke før i mars?" Det der prøver vi å gi noen signaler på, fordi en del barnehager, skoler og sånt som tenker at de må undersøke, dokumentere og følge med først."

Manglende kompetanse om risikofaktorer som burde rapporteres til barnevernet, var en annen forklaring. En informant fortalte:

"Jeg skulle ha ønsket at både helsesøster og barnehager meldte til barnevernet tidligere. Det handler litt om kompetanse, tenker jeg. De burde ha fått økt kompetanse på det. Hva er det vi ser? Når man får den magefølelsen, hva er det det handler om? At unger har en atferd vi vil gjøre noe med, og hva er det man kan se som har en sammenheng med omsorg i hjemmet? Der føler jeg det er mye som glipper. Det legges så stor vekt på at helsesøster følger opp barn fra de blir født. Jo, de gjør det, men hva innebærer kontrollene hos helsesøster, og hvordan skal de samtidig vinkle alt positivt og veilede foreldre til å bli gode foreldre samtidig som de skal ivareta kontrollfunksjonen som man i enkelte sammenhenger sier at de har? Jeg syns det ofte er veldig tynt grunnlag helsesøster har for å kunne uttale seg om samspill og omsorg."

Fire departementer sendte nylig ut et felles brev til landets kommuner om barneverntjenestens opplysningsplikt. Her står det bl.a.:

"Barneverntjenesten er gitt et særlig ansvar for å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For å kunne ivareta denne oppgaven, er barneverntjenesten avhengig av at andre som er bekymret for et barns omsorgs- eller livssituasjon melder fra til den kommunale barneverntjenesten.

Manglende meldinger til barneverntjenesten kan få svært alvorlige konsekvenser, spesielt for de barna som trenger barnevernets beskyttelse aller mest. Derfor svikter vi som samfunnet dersom barneverntjenesten ikke får vite om barn som lider. Vi har alle et ansvar for å sikre at barneverntjenesten blir varslet i tide. Vi må se barna – og ha mot til å handle...

Vi anmoder derfor kommunene om å gjennomgå rutineene for å sikre at alle ansatte har tilstrekkelig kunnskap om meldeplikten og om mulighetene for samarbeid og kommunikasjon innenfor reglene om taushetsplikt. Taushetsplikten skal ikke være til hinder for nødvendig kommunikasjon mellom tjenestene for å sikre at barn som er eller kan være utsatt for vold, mishandling eller andre former for omsorgssvikt blir ivaretatt på en god måte." (Brev av 17.12.2014 fra Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet)

Hva gjøres for å styrke samarbeidet med andre instanser som melder til barnevernet?

Informanter fra alle tjenester fortalte at de hadde forsøkt å få til et bedre samarbeid med andre instanser som var aktuelle meldere til barnevernet, særlig barnehager, skoler og helsestasjoner. Det hadde de gjort for å få flere, tidligere og bedre meldinger. Flere fortalte at disse tiltakene hadde vært vellykkede. Flere hadde opplevd en økning i antallet meldinger fra barnehager og helsestasjoner etter at de hadde forsøkt å styrke samarbeidet med disse instansene.

Informantene beskrev flere typer tiltak som ble benyttet i denne sammenhengen. Mange snakket om økt samarbeid og samhandling, særlig med barnehager og skoler, for å gjøre barneverntjenesten mer synlig, og for å forklare barneverntjenestens rolle og arbeidsmetoder. Flere hadde opprettet kontaktpersoner med ansvar for spesifikke barnehager og skoler som kunne kontaktes hvis man ville drøfte saker og generelle spørsmål. Barneverntjenester ga også opplæring til disse barnehagene og skolene i hvordan man bør skrive bekymringsmeldinger. De tilbød seg også å delta i møter mellom barnehager og foreldre. Tverrfaglig team med barnevernet i barnehager og på skoler ble også nevnt av flere. Disse hadde møter en gang i måneden der spørsmål om barn i risiko kunne drøftes anonymt.

Flere informanter snakket også om samarbeid med andre instanser som melder til barnevernet, som PPT, NAV, helsetjenesten, familievernnet, krisesentre, (barne- og voksen-) psykiatrien, boligjenester og andre. Barneverntjenestene hadde kontakt med disse ulike samarbeidspartnerne enten enkeltvis eller i tverrfaglig team.

I tillegg til disse generelle samarbeidsmetodene var det flere informanter som snakket om tverrfaglige samarbeidsprosjekter som barneverntjenesten i deres kommune deltok i. En tjeneste deltok som pilotkommune i prosjektet Bedre tverrfaglig innsats sammen med 7 andre kommuner i Norge. Prosjektet skulle sikre tidlig intervensjon, bl.a. i forebyggingen av rusproblemer. En annen barneverntjeneste deltok i et prosjekt for samlokalisering av etater, herunder NAV, helse og velferd og barnevernets tiltaksenhet, ved et offentlig servicekontor (OSK). Tjenestene satser på å gi et mer helhetlig tilbud til barnefamilier som strever med sammensatte problemer som fattigdom, problemer med grensesetting, skoleproblemer osv. Det ble arbeidet både med barn og foreldre.

4. KONKLUSJON

I denne rapporten har vi presentert resultater fra en kvalitativ undersøkelse av hvordan ti barneverntjenester i Midt-Norge arbeidet med mottak, gjennomgang og vurdering av meldinger til barnevernet i 2012. Informasjonen er innhentet gjennom intervjuer med barnevernledere og ansatte, og det er deres perspektiv på arbeidet med meldinger som er beskrevet.

Studien viser at det er betydelig variasjon mellom tjenestene i utvalget med hensyn til hvordan det arbeides med meldinger. En del av variasjonen kan tilskrives barneverntjenestenes anledning til å utøve skjønn . Men med hensyn til visse aspekter ved arbeidet er det noen barneverntjenester i studien som bryter lov eller regler. Barneverntjenestene i utvalget var enig i at det var behov for hyppigere og tidligere meldinger fra andre instanser, særlig fra instanser med tidlig kontakt med barn, som helsestasjon og barnehage. Tjenestene har satt i gang ulike tiltak for å styrke samarbeidet med disse instansene og andre instanser om meldinger.

Praksisvariasjoner

Denne studien viser til dels store variasjoner mellom tjenestene i hvordan de gjennomgår og avklarer meldinger. Noe av variasjonen er innenfor det skjønnsrommet loven og reglene gir, men en del praksis ser ut til å være i strid med enten barnevernloven eller regelverket, for eksempel "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene" (BLD 2006).

Variasjon innenfor barnevernlovens og regelverkets skjønnsrom fant vi blant annet med hensyn til hvordan arbeidet organiseres og i hvilken grad man innhenter tilleggsinformasjon når en melding skal avklares. Det var også variasjon med hensyn til hvem som melder til barnevernet. Noen tjenester bruker en generalistmodell, hvor alle deltar i meldingsarbeidet, mens andre har mer spesialisering med egen meldings-/mottakskonsulent og/eller eget meldingsteam. Skolen, barneverntjeneste og foreldre/foresatte sendte flest meldinger til utvalget som helhet i 2012, men for enkelte tjenester var det andre som meldte hyppigst, som barnevernsvakt eller politi. Innhenting av tilleggsinformasjon til avklaring av en melding ble også praktisert ulikt av ulike tjenester.

Det var mest vanlig å innhente tilleggsinformasjon fra melderer og å undersøke egne arkiver, for eventuell tidligere informasjon om barnet og familien. Flere informanter fortalte at man i noen tilfeller også kontaktet foreldre som ikke hadde meldt saken. Flere tjenester hadde også tidligere brukt såkalt "meldingsmøter", hvor barneverntjenesten innkalte både melderer og foreldrene til drøfting av meldingen, men slike møter ble ikke lenger brukt i tiden før det blir satt i gang en undersøkelse, etter BLDs uttalelse om meldingsmøter i 2006.

Det var også store variasjoner mellom tjenestene når det gjaldt andelen meldinger som ble henlagt uten undersøkelse. Tjenestene i utvalget henla gjennomsnittlig 17 % av meldingene i 2012 (litt under landsgjennomsnittet, som er nærmere 20 %), men det var stor variasjon mellom tjenestene. En tjeneste henla ingen meldinger, og beskrev praksisen som bevisst prioritering, og tre andre tjenester hadde få henleggelse (2–8 %). Tre av tjenestene henla mange flere meldinger (20–34 %).

Det er vanskelig å vurdere ut ifra våre data om alle henleggelsene er i samsvar med lovens bestemmelser. Flere informanter fortalte at det hendte at de undersøkte tidligere henlagte meldinger, men at det som regel var etter at det hadde kommet ny informasjon eller nye meldinger av mer alvorlig karakter om det samme barnet.

De tre vanligste grunnene som informantene oppga, for å henlegge meldinger var at det ikke var grunn til å sette inn tiltak etter barnevernloven, at saken henvises til instanser som er bedret egnet til å hjelpe familien, og at barneverntjenesten kjente til saken fra før og eventuelt allerede hadde åpnet undersøkelse og satt i verk tiltak. Den første begrunnelsen er i samsvar med barnevernloven (§ 4-3), som sier at barneverntjenesten snarest skal undersøke forholdet "dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven".

Det kan stilles ytterligere spørsmål ved de andre to oppgitte grunnene til henleggelse. Det er uproblematisk at barneverntjenesten henviser saker til andre instanser, men de bør kanskje gjøre det på et senere tidspunkt, etter å ha undersøkt meldingen selv og fastslått at det er behov for tiltak fra andre instanser. Den siste begrunnelsen er i strid med rutinehåndbokens anbefaling angående registrering av flere meldinger på samme barn. Dersom barnevernet får en ny henvendelse om et barn som allerede er under undersøkelse, skal meldingen registreres som ny informasjon i en pågående sak og ikke som ny melding, som deretter kan henlegges (se nedenfor).

Ingen av informantene fortalte at de henla meldinger på grunn av høyt arbeidspress eller som taktikk for å overholde tidsfrister, gjennom å redusere antall undersøkelser som måtte gjennomføres (som omtalt i "Tilsynsmelding 2010", se kapittel 1). At ingen oppga slike grunner, er ikke så overraskende, og det kan likevel ikke utelukkes at arbeidspress og tidsfrister noen ganger spiller inn som motivasjon for å henlegge meldinger uten undersøkelse.

Det er uansett grunn til å spørre om såpass stor variasjon i andelen meldinger som henlegges uten undersøkelse, er en trussel for rettssikkerheten til barn og foreldre. Har barneverntjenester i forskjellige kommuner ulike terskel for å åpne en barnevernundersøkelse etter at de har mottatt en bekymringsmelding? Det er en viktig målsetting for barnevernet at barn har lik tilgang til barneverntjenester uansett hvor i landet de bor. Forskjellige terskler for å sette i gang barnevernundersøkelser forskjellige steder i landet er i strid med dette viktige prinsippet.

Brudd på lover og regler

Det ble funnet flere eksempler på meldingspraksis som er i strid med barnevernloven og/eller regelverket. Det ble funnet brudd på barnevernlovens frist for avklaring av meldinger og for tilbakemelding til meldere (§§ 4-2 og 6-7a).

Ca. 2 % av meldingene i Norge i 2012 ble gjennomgått og avklart innenfor fristen på en uke. Fire av tjenestene i vårt utvalg hadde ingen fristoverskridelser på meldinger i 2012. De andre seks tjenestene hadde fristoverskridelser for 2–6 % av meldingene.

Barnevernloven har fått en ny paragraf (§ 6-7a) om tilbakemelding til meldere med virkning fra juli 2009. Alle tjenestene i utvalget var klar over lovendringen, men flere hadde avvik fra den nye bestemmelsen. De fleste ga bare bekreftelse på mottatt melding til private meldere (som loven fastsetter), men minst én tjeneste ga private meldere informasjon om hvorvidt det var åpnet undersøkelse eller ikke. Offentlige meldere fikk mer utfyllende tilbakemelding (slik loven fastsetter). Disse melderne fikk informasjon om at meldingen var mottatt, og om hvorvidt det ble åpnet undersøkelse eller ikke. Offentlige meldere skal også få en ny tilbakemelding når undersøkelsene er gjennomført, med informasjon om hvorvidt man har henlagt saken eller fulgt opp med tiltak. Flere tjenester ga ikke slik ny tilbakemelding.

Vi fant flere eksempler på praksis som var i strid med regelverket, for eksempel med hensyn til oppbevaring av henlagte meldinger og registrering av meldinger. Barne- og

likestillingsdepartementet hadde tidligere (i rundskriv Q-24 fra mars 2005) anbefalt oppbevaring av henlagte meldinger i ett år. I et brev som ble sendt til landets kommuner i juli 2010 (BLD 2010), anbefalte departementet oppbevaring i fem år i barneverntjenestens ordinære saksbehandlingssystem og deretter overføring til langtidslagring hvis det ikke har kommet nye opplysninger som gir grunn til å foreta undersøkelser. De fleste tjenester i utvalget var klar over disse nye rutinene og hadde begynt å oppbevare henlagte meldinger i fem år. De fortalte ikke noe om overføring til langtidslagring etter fem år. Ikke alle tjenester hadde endret rutinene sine, og flere oppbevarte fortsatt meldingene i kortere tid (1–2 år).

Tjenestene hadde også til dels ulik praksis når det gjaldt hva som registreres som meldinger. Flere tjenester fortalte at de forventer skriftlige meldinger fra andre offentlige instanser, selv om "Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten" tydelig sier at meldinger kan fremsettes skriftlig eller muntlig, uavhengig av om melderer er offentlig ansatt eller privatperson.

Vi fant også ulik praksis når det gjelder behandling av flere meldinger vedrørende samme barn. "Rutinehåndboken for barneverntjenesten i kommunene" sier at man i slike tilfeller skal registrere den første meldingen som melding og anse øvrige meldinger om barnet som informasjon i en undersøkelsessak (s. 35). Flere tjenester fulgte denne rutinen, mens andre ofte registrerte nye henvendelser som nye meldinger. Dette var særlig aktuelt når en ny melding inneholdt en ny opplysning som endret barnevernets forståelse av saken.

Ulik praksis for registrering av meldinger gjør det vanskelig å sammenligne statistikk om meldinger fra ulike tjenester, både om hvor mange meldinger som er mottatt, og hvor stor andel av meldingene det er som blir henlagt. Tjenester som følge rutiner om registrering av bare den første meldingen vedrørende et barn, vil ha færre meldinger og færre henleggelse enn tjenester som registrerer alle nye meldinger som meldinger, men som henlegger oppfølgende meldinger fordi barnevernet allerede arbeider med saken.

Et tiltak som kan bidra til mer standardisert praksis i arbeidet med meldinger, er en oppdatering av BLDs "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene". Håndboken, som ble publisert for snart ni år siden (mars 2006), inneholder et kapittel om rutiner for arbeid med meldinger, men den har ikke blitt oppdatert, selv om BLD har kommet med flere nye anbefalinger (som drøftet tidligere i denne rapporten). De nye

anbefalingene gjelder blant annet oppbevaring av henlagte meldinger og bruk av meldingsmøter før det åpnes en barnevernundersøkelse.

Behov for flere og tidligere meldinger til barnevernet

Informantene i utvalget var enige om at det noen ganger meldes for sent til barnevernet fra andre instanser, særlig fra barnehager og helsestasjoner, som har kontakt med mange små barn, men som sender forholdsvis få meldinger til barnevernet. Bare 7 % av meldingene til utvalget som resulterte i undersøkelse i 2012, kom fra barnehager, og bare 5 % kom fra helsestasjoner (inkludert skolehelsestasjoner).

Dette ble avdekket når de begynte å undersøke meldinger og oppdaget at en eller flere instanser hadde visst om barnet og familiens problemer i lengre tid uten å sende en bekymringsmelding til barnevernet. Forklaringen på hvorfor andre instanser var tilbakeholdne med å melde til barnevernet, var først og fremst en frykt for å undergrave et godt tillitsforhold til foreldrene. De mente at andre instanser, som barnehager og helsestasjoner, trodde de måtte undersøke og dokumentere barnets og familiens problemer selv før de sendte en melding til barnevernet, istedenfor å melde saker på et tidligere tidspunkt og overlate oppfølgingen til barneverntjenesten.

En tidligere kartlegging av barnehagenes praksis når det gjelder å sende bekymringsmeldinger til barnevernet, fant at det var usikkert om barnehager sender for få meldinger til barnevernet. Barnehagestyrerne foreslo to ting som kunne bidra til å senke terskelen for å sende bekymringsmeldinger til barneverntjenesten: bedre samarbeid mellom barnehager og barnevernet og økt kompetanse hos egne ansatte om når det er riktig å melde til barnevernet. Det viktigste var å øke treffsikkerheten i meldingene og ikke antallet meldinger (Backe-Hansen 2009).

Brevet fra fire departementer av 17.12.2014, som ble omtalt i forrige kapittel, anmodet kommunene blant annet "om å gjennomgå rutinene sine for å sikre at alle ansatte har tilstrekkelig kunnskap om meldeplikten og mulighetene for samarbeid og kommunikasjon innenfor reglene om taushetsplikt."

Samtlige barneverntjenester i utvalget hadde forsøkt å få til bedre samarbeid med andre instanser, som helsestasjoner, barnehager og skoler, for å få til flere, tidligere og bedre meldinger. Målsettingen var å gjøre barneverntjenesten mer synlig for disse instansene og å forklare barneverntjenestens rolle og arbeidsmetoder. Tiltak som ble

brukt, var blant annet oppnevning av kontaktpersoner fra barnevernet med ansvar for flere barnehager og skoler som kunne kontaktes til drøfting av saker og generelle spørsmål. Barneverntjenester ga også opplæring i hvordan bekymringsmeldinger bør skrives, og kunne også delta i møter mellom barnehager og foreldre. Tverrfaglige team med deltagelse fra barnevernet, barnehager, skoler og helsestasjoner ble også benyttet. Noen tjenester hadde også lignende samarbeid med andre instanser som PPT, NAV, familievern, krisesentre og psykiatri (barn og voksne). Flere deltok også i spesielle prosjekter i samarbeid med andre kommuner, for eksempel Bedre tverrfaglig innsats (BTI), som skulle sikre tidlig intervensjon og forebygge rusmisbruk.

Informantene mente det var viktig med denne typen innsats for å styrke samarbeidet med andre instanser og for å sikre flere, tidligere og bedre meldinger til barnevernet. De hadde opplevd at disse tiltakene hadde bidratt til flere og bedre meldinger fra andre instanser. Flere hadde ønsket å bruke enda mer tid på denne typen forebyggende arbeid, men ble forhindret på grunn av begrenset kapasitet og press til å prioritere mer tradisjonelle barnevernoppgaver fremfor forebyggende arbeid og tverretatlig samarbeid.

REFERANSER

- Andresen, I. L., Neegaard, C. 2012. Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. *Norges Barnevern*, nr. 3 2012: 196–2005.
- Backe- Hansen, E. 2009. *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern*. NOVA-notat nr. 6/09.
- Bratterud, Å, Emilsen, K. 2011. *Små barns rett til beskyttelse. Utvikling av tiltak for å styrke barnehage ansattes kompetanse om vold og overgrep mot små barn*. Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge, Rapport 18/2011.
- Kjær, A.-K. B., Mossige, S. 2013. Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, nr. 2 3013: 83–108.

Offentlige dokumenter

- Barne- og familiedepartementet 2005. Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.
- Barne- og familiedepartementet 1995. Retningslinjer for Saksbehandling i barneverntjenesten.
- Barne- og likestillingsdepartementet 2013. Halvårs rapporter fra kommuner i Sør- og Nord-Trøndelag.
- Barne- og likestillingsdepartementet 2010. Oppbevaring av henlagte bekymringsmeldinger – nye rutiner.
- Barne- og likestillingsdepartementet 2006. Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.
- Barne- og likestillingsdepartementet 2006. Anmodning om tolkningsuttalelse i forhold til barnevernloven §§ 4-2 og 4-3.
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2011. Samtale med Berit Hågensen og Ingrid Sjetne, november 2011.
- Helsetilsynet 2014. Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet. Rapport fra Helsetilsynet 2/2014.

Helsetilsynet 2010. Tilsynsmelding. På leting etter barnevernets ømme tær og rosenknopper.

Helsetilsynet 2012. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering. Rapport fra Helsetilsynet 2/2012.

Justis- og beredskapsdepartementer, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2014. Opplysningsplikten til barneverntjenesten.

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992, nr. 100.

Riksrevisjonen 2012. Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Dokument 3:15 (2011-2012).

Statistisk sentralbyrå 2013. KOSTRA, Undersøkelser avsluttet av barnevernet etter hvem som meldte saken for alle kommuner i Sør- og Nord-Trøndelag i 2012.

Trondheim kommunerevisjon 2010. Forebygging og samarbeid i barnevernet i Midtbyen.

VEDLEGG

Informasjonsskriv til barnevernet

Intervjuguide

Tilbakemelding fra NSD

Mal for bekymringsmelding fra offentlige instanser

Mal for bekymringsmelding fra privatpersoner

JIM LURIE

Barnevertjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag

Informasjonsskriv til barneverntjenester i Midt-Norge

Spørsmål om deltakelse i undersøkelsen:

«Barneverntjenestenes håndtering av bekymringsmeldinger»

Hvorfor ønsker vi å gjennomføre denne undersøkelsen, og hva ønsker vi å få belyst?

Barneverntjenesten har plikt til å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger og til å undersøke barnets situasjon «dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger grunnlag for tiltak» (jmfør lov om barneverntjenester §§ 4-2 og 4-3). Lov om barneverntjenester og regelverket gir barneverntjenesten anledning til å bruke skjønn, når det vurderes hvilke meldinger som skal undersøkes. Det betyr også at kommunene kan ha noe ulik praksis med hensyn til hvordan de håndterer bekymringsmeldinger. Barneverntjenester i Norge henla nesten 19 % av 46.000 meldinger mottatt i 2010, men variasjonen viste seg å være stor med hensyn til henleggelsesandel fra kommune til kommune. Målsettingen med denne undersøkelsen, som gjennomføres av Barnevernets utviklingscenter ved NTNU Samfunnsforskning AS, er å få økt kunnskap om barneverntjenesters håndtering av bekymringsmeldinger som i sin tur kan bidra til videreutvikling av tjenestenes praksis på dette området. Det skal innhentes informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider med mottak, gjennomgang og vurdering av meldinger.

Hvem kan delta, og hvordan gjennomføres undersøkelsen?

10-12 kommuner i Midt-Norge inviteres til å delta i denne undersøkelsen. Disse velges strategisk for å sikre variasjon i forhold til geografi, befolkningsstørrelse, barneverntjenestens organisasjonsform og andel meldinger som henlegges uten undersøkelse. Vi ønsker å intervju leder ved de aktuelle barneverntjenester, samt inntil 2-3 øvrige medarbeidere/saksbehandlere som har erfaring med behandling/vurdering av bekymringsmeldinger. Antall informanter vil være avhengig av hvor mange stillinger de respektive barneverntjenester har, og/eller om det er flere som har erfaring med vurdering av meldinger. Ved de barneverntjenester det er aktuelt å intervju flere informanter ønsker vi å gjennomføre ett gruppeintervju med både leder og ansatte sammen. Vi åpner imidlertid for individuelle intervjuer, dersom dette er et ønske fra barneverntjenestens side. Intervjuene gjennomføres ved de respektive barneverntjenesters lokaler av undertegnede seniorforsker eller forsker. De anslås å vare i om lag 1 time, og det er ønskelig å ta lydopptak. De ledere og medarbeidere som deltar i undersøkelsen gir muntlig samtykke til dette, og de kan på et hvilket som helst tidspunkt trekke seg fra undersøkelsen, uten å måtte begrunne dette nærmere. Det er for øvrig frivillig å delta. Resultater fra undersøkelsen skal formidles gjennom en rapport som gis ut i trykket og elektronisk utgave.

Hvordan behandles de opplysningene vi får?

Vi er ikke interessert i personlige eller sensitive opplysninger om meldere, barn/familier som tjenestene har mottatt bekymringsmeldinger på, ledere/medarbeidere/saksbehandlere i barneverntjenesten eller andre. Alle opplysninger som vi får vil bli anonymisert i den ferdige publikasjonen. Ansvarlige for prosjektet er underlagt taushetsplikt, og all informasjon vil bli behandlet strengt konfidensielt. Ved prosjektslutt, 15. juli 2013, vil lydopptak og datamateriale med opplysninger gitt av informantene bli slettet. Prosjektet er meldt til -og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

Barnevernets Utviklingscenter i Midt-Norge, NTNU Samfunnsforskning AS

Jim Lurie

Prosjektleder og seniorforsker

jim.lurie@samfunn.ntnu.no,

Tlf: 73 59 62 71/ 92 04 36 73

Gro Ulset

Prosjektmedarbeider og forsker

gro.ulset@samfunn.ntnu.no

Tlf: 73 59 63 73/ 99 60 42 91

Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge

Barneverntjenestenes håndtering av bekymringsmeldinger

Intervjuguide til ledere og medarbeidere ved barneverntjenestene

Prosjektets målsetting er å få økt kunnskap om barneverntjenestenes håndtering av bekymringsmeldinger i Midt-Norge. Det kan bidra til videreutvikling av barneverntjenestens praksis på dette området.

1. Arbeid med meldinger

- Hvor mange meldinger fikk barneverntjenesten i fjor, og hvem sendte disse meldingene?ⁱ
- Hvilke henvendelser defineres som meldinger?
- Hvordan er barneverntjenestens arbeid med mottak, gjennomgang og vurdering organisert?
- Innhentes det tilleggsinformasjon fra meldere, foreldre eller andre i «meldingsfasen»? I så fall, hvordan gjøres dette?
- Hvem tar beslutninger som angår meldinger? (Barnevernsleder, mottaksteam, andre)
- Hvilke maler for «meldingsavklaring» bruker barneverntjenesten?ⁱⁱ

2. Vurdering av meldinger og henleggelse

- Hvor mange meldinger ble undersøkt, og hvor mange ble henlagt i fjor?
- Hvordan vurderer barneverntjenesten hvilke meldinger som skal undersøkes?/Hvilke kriterier legges til grunn?
- Hva er hyppigste begrunnelser for å henlegge meldinger?
- Har barneverntjenesten erfart å ha henlagt meldinger som det i etterkant har vist seg burde vært undersøkt? Hvordan har dere i så fall kommet fram til dette?

3. Henlagte meldinger

- Arkiveres henlagte meldinger, og i så fall hvor lenge?
- Hvilke formelle krav/regler skal følges med hensyn til arkivering av henlagte meldinger?
- Gis det skriftlig begrunnelse/dokumentasjon for barneverntjenestens beslutning?
- Får barn/familier alternative tilbud når meldinger henlegges uten undersøkelse? I så fall, hvilke?ⁱⁱⁱ

4. Tilbakemelding til meldere

- Gis det tilbakemelding til meldere? I så fall, hvilke?
- Gis det ulike tilbakemeldinger til offentlige ansatte og private personer?
- Hva gjør dere for å oppmuntre til -og eventuelt styrke samarbeid med instanser som er aktuelle for å melde til barneverntjenesten?

ⁱ Med *hvem* mener vi kategorier som foreldre/foresatte, skole, barneverntjeneste, politi, helsestasjon, barnehage og annet. Det ønskes ikke identifiserbare opplysninger om enkeltpersoner

ⁱⁱ For eksempel Familia og ACOS som er tilgjengelige i barneverntjenestenes fagsystemer. Disse malene dokumenterer hvilken informasjon som ligger til grunn for vurderingen av en melding.

ⁱⁱⁱ For eksempel henvisning til andre instanser, råd og veiledning, «lavterskeltiltak» uten undersøkelse eller barnevernvedtak.

Jim Lurie
NTNU Samfunnsforskning AS
Dragvoll
7491 TRONDHEIM

Vår dato: 05.07.2012

Vår ref:30949 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 28.06.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

30949

Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig

Barneverntjenestens håndtering av bekymringsmeldinger
NTNU Samfunnsforskning AS, ved institusjonens øverste leder
Jim Lurie

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i melde skjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.07.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim



Lis Tenold tlf: 55 58 33 77

Vedlegg: Prosjektvurdering



Lis Tenold



Det gis skriftlig informasjon og innhentes muntlig og/eller skriftlig samtykke. Personvernombudet finner skrivet godt utformet, men forutsetter at dato for prosjektslutt rettes fra "15. juli 1013" til "15. juli 2013". Personvernombudet legger til grunn for sin godkjenning at revidert skriv ettersendes før det tas kontakt med utvalget.

Personvernombudet legger til grunn at det ikke samles inn og registreres opplysninger om identifiserbare 3. personer, her ment meldere, foreldre, barn eller andre som kan være involvert i forhold til bekymringsmeldinger.

Innsamlede opplysninger anonymiseres og lydbåndopptak makuleres ved prosjektslutt, senest 15.07.2013. Med anonymisering innebærer at navnelister slettes/makuleres, og ev. kategorisere eller slette indirekte personidentifiserbare opplysninger. Ved publisering vil ingen enkeltpersoner kunne gjenkjennes.

Bekymringsmelding til barnevernetjenesten

Barnets etternavn, fornavn		Fødselsnummer:	
Adresse:			
Foresattes etternavn, fornavn:		Foresattes etternavn, fornavn:	
Fødselsnummer:		Fødselsnummer:	
Forelderansvar:			
Nasjonalitet:			
Behov for tolk?		Språk?	
Hvilke bekymringer gir grunnlag for melding: (observasjoner, samtaler med barnet, spesielle hendelser, annet)			
Hva er blitt gjort fra melders side? Eventuelle tiltak som er prøvet eller pågår:			

Eventuelle opplysninger om foreldre, herunder samarbeid med foreldre:

Er de foresatte informert om meldingen og på hvilken måte ?

Andre opplysninger melder mener er viktig for barneverntjenesten.

Har melder kjennskap til om barnet er henvist eller har kontakt med andre offentlige instanser?

Melders navn:

Telefonnummer:

Adresse:

Relasjon til barn/familie:

dato/ underskrift

Bekymring for barn

Dette skjemaet er ment som en veileder til voksne privatpersoner som er bekymret for et barn og ønsker å melde dette til barnevern og/eller politi. Bekymring kan også meldes muntlig. Det er tilstrekkelig at du har grunn til å tro at barnet er utsatt for omsorgssvikt for å melde fra til barnevernet. **Dette sendes til barnevernet (og/eller politiet) i barnets kommune.**

TIPS TIL INNHOLD I MELDINGEN

- Vær konkret og detaljert. Jo bedre informasjon meldingen inneholder, jo lettere er det å følge den opp.
- Ikke trekk egne konklusjoner. Som melder skal du si fra om hva du observerer. Det er barnevernets og eventuelt politiets oppgave å avgjøre hva som skjer videre i saken.
- Det er ikke nødvendig å bruke fagterminologi. Fortell med egne ord hva du har sett/hørt/observert.

Barn	Etternavn, fornavn	Født:	Adresse:
	Oppgi de opplysningene du har om barnet. Du kan også melde bekymring for "Anne i syvende klasse på Rud skole"		
Mor:	Hvis du kjenner mors navn		
Far:	Hvis du kjenner fars navn		

Hva har du observert/hørt som gjør at du er bekymret?

Gjengi så nøyaktig som mulig med dine egne ord hva du har sett eller hørt som gjør deg bekymret.

Har barnet fortalt noe til deg direkte som gir grunn til bekymring? I så fall, hva?

Gjengi så nøyaktig som mulig hva barnet har sagt som gir deg grunn til bekymring.

Kjenner du til andre som er eller bør være bekymret for barnet? Hvem?

Eksempler: Slektninger, lærer eller andre på skolen, helsepersonell, naboer, venner av familien.

Hva er din relasjon til barnet og familien?

Eksempler: Barnets tante, fars treningskamerat, venn av familien, nabo.

Familiens nasjonalitet og språk – er det behov for tolk for å kommunisere med familien?

Oppgi familiens nasjonalitet og språk dersom du kjenner det.

Melders navn:

Telefonnummer

Adresse:

Privatpersoner kan være anonyme, men hvis du står fram er det lettere for barnevern og/eller politi å gjøre nødvendige undersøkelser.

Dato:

Underskrift

For barneverntjenesten/politiet:

Mottatt:	Dato:	Tid:	Av:
-----------------	--------------	-------------	------------

Hvis du mistenker at barnet er utsatt for noe straffbart, for eksempel vold eller seksuelle overgrep, bør du varsle politiet.