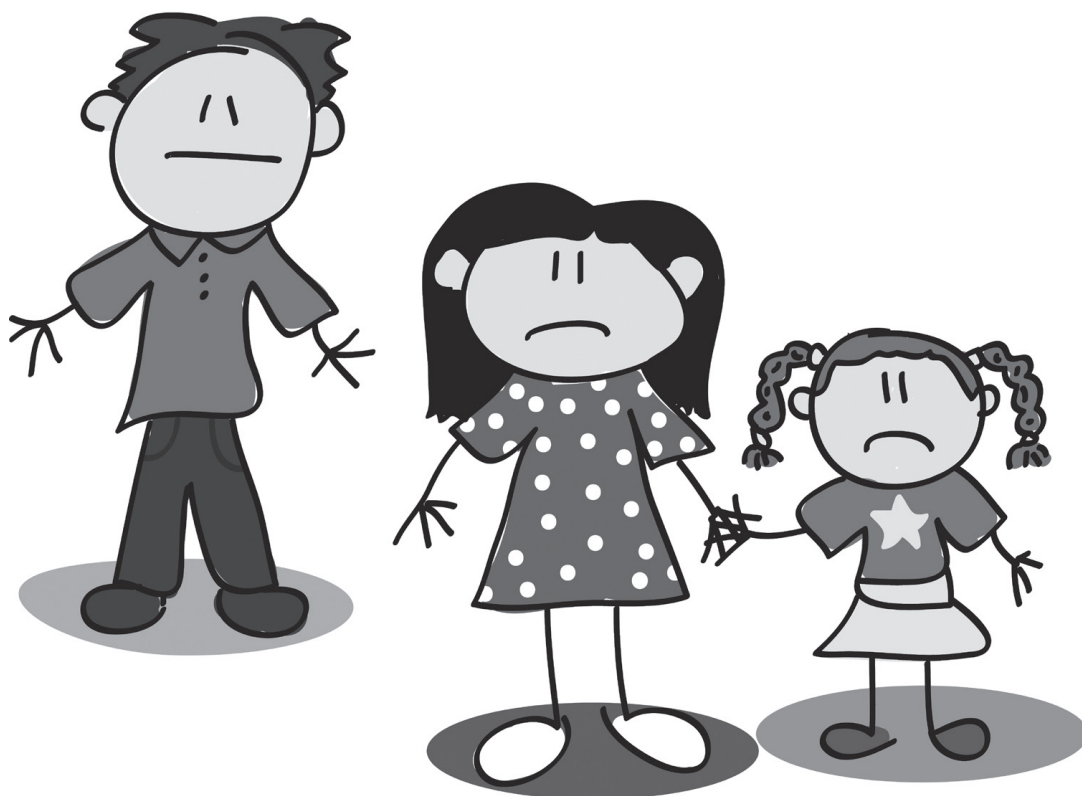


Forfattere: Jim Lurie, Inge Kvaran, Torill Tjelflaat, Hanne E. Sørli



Skriftserien til Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge) • Rapport 4/2015

Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge

 NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern		Rapport	
Postadresse: RKBU Midt-Norge Postboks 8905 MTFB 7491 Trondheim Besøksadresse: Klostergata 46, Trondheim Telefon: +47 73 55 15 00 Epost: rkbu@ntnu.no www.ntnu.no/rkbu facebook.com/RKBUMidt Org.nr.: 974 767 880		TITTEL Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge	
		FORFATTERE Jim Lurie, Inge Kvaran, Torill Tjelflaat, Hanne E. Sørle	
		FINANSIERING Stiftelsen Wøyen	
		RAPPORT NR 4/2015	
ISBN 978-82-93343-06-6 Trykt utgave 978-82-93343-07-3 WEB		PROSJEKTNR. 47077300	ANTALL SIDER 41
PROSJEKTLEDER Jim Lurie			
DATO 15. desember 2015			
SAMMENDRAG Denne rapporten presenterer resultater fra en studie av barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge. Den er basert på intervjuer med barnevernledere og medarbeidere fra 18 barneverntjenester, og rådgivere fra 3 fylkesmannskontorer i Midt-Norge i perioden høsten 2013 til våren 2014. Det ble også benyttet informasjon fra Statistisk sentralbyrå og fra kommunenes halvårslige rapportering til fylkesmannen. Det ble funnet stor variasjon mellom tjenestene, i hvordan de gjennomførte undersøkelser, noe som anses å være problematisk i forhold til barn og foreldres rettssikkerhet og målsetting om lik tilgang til barneverntjenester uansett hvor i landet man bor. Det var bl.a. variasjon i forhold til andel overskridelse av tidsfrister, og andel undersøkelser som ble henlagt uten barneverntiltak. Det var også variasjon i forhold til barneverntjenestens samarbeid med barnet og andre instanser, og i når og hvordan det ble brukt standardiserte utredningsverktøy som Kvellos utredningsmal. Barneverntjenestene hadde også flere fellestrekk i undersøkelsesarbeid. Undersøkelsene ble delt opp i to forskjellige typer; vanlig og omfattende undersøkelser. Disse undersøkelsene ble utført på forskjellige måter, avhengig av hvilke tiltak man anså som mest aktuell, dersom undersøkelsen ikke ble henlagt uten tiltak. Vanlige undersøkelser var rettet mot mulig hjelpetiltak til familien (jfr bvl § 4-4), mens omfattende undersøkelser var rettet mot mulig omsorgsovertakelse (jfr bvl § 4-12). Stor variasjon i andel undersøkelser henlagt uten tiltak kan tyde på ulik terskel for å sette i gang tiltak. Barneverntjenestene hadde imidlertid ganske lik begrunnelse for å henlegge undersøkelsene, bl.a. at det ikke var hjemmel i barnevernloven for å sette inn tiltak, at foreldrene ikke ville samtykke til tiltak som barneverntjenesten mente var nødvendig, eller at barn og familie ble henvist til andre instanser. Barneverntjenesten innhentet informasjon fra; de fleste var barn, særlig i ungdomsalder, men barnet ble ikke like ofte fulgt opp videre i undersøkelsen med informasjon om veien videre og valg av eventuell tiltak.			
STIKKORD	NORSK	ENGELSK	
	Barnevernundersøkelser	Child protection assessment	
	Barneverntjeneste	Child protection service	
	Barnevernarbeideres erfaringer	Child protection workers' experiences	
	Praksis variasjoner	Work experience variations	

Illustrasjon forside: thinkstockphotos.com

FORORD

Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser er en viktig oppgave som avgjør hvilke barn og barnefamilier som får hjelp fra barnevernet og hva slags hjelp de skal få. Det har vært økende interesse for hvordan barneverntjenesten arbeider med barnevernundersøkelser, blant annet på bakgrunn av to kritiske rapporter fra Helsetilsynet og Riksrevisjonen i 2012. I disse rapportene ble det påpekt mangler ved barnevernets gjennomføring av undersøkelser. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fikk deretter mandat til å utvikle faglige anbefalinger som kommunene kan bruke i sitt arbeid med kartlegging og utredning. I forbindelse med dette, har Bufdir tatt flere initiativ som skal styrke barneverntjenestens arbeid med undersøkelser, herunder en kartlegging av systematiske metoder, utvikling av opplæring for kommunene, og iverksetting av et nytt stort forskningsprosjekt om undersøkelsesarbeid i barnevernet med oppstart i 2016.

Denne rapporten presenterer resultater fra en studie om hvordan 18 barneverntjenester i Midt-Norge planlegger, organiserer og gjennomfører barnevernundersøkelser. Den er basert på intervjuer med barnevernledere og medarbeidere fra disse barneverntjenestene, og med rådgivere fra tre fylkesmannskontorer i regionen. Datainnsamlingen ble utført i perioden høsten 2013 til våren 2014. Resultater fra prosjektet har blitt presentert på flere konferanser, herunder European Scientific Association on Residential and Family Care for Children and Adolescents (EUSARF) i København i september 2014, og Fylkesmannen i Møre og Romsdals konferanse om systematikk i barnevernundersøkelser i Ålesund i november 2014.

Prosjektet er gjennomført ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge) ved NTNU. Alle i prosjektteamet har bidratt til skriving av rapporten. Prosjektleder i samarbeid med seniorrådgiver Torill Tjelflaat fra RKBU Midt-Norge har sammenstilt de ulike bidragene og ferdigstilt rapporten. Førstemanuensis Inge Kvaran fra Høgskolen i Sør-Trøndelag (HIST) og forskningsassistent Hanne Elisabeth Sørli fra Trondheim kommune har stått for gjennomføring av intervju av informanter.

Vi vil takke Stiftelsen Wøyen for finansiering av prosjektet og takk til våre informanter fra barneverntjenestene og fylkesmannskontorene. Uten deres informasjon ville det ikke vært mulig å gjennomføre prosjektet.

Trondheim, desember 2015

Jim Lurie
forsker og prosjektleder

INNHold

SAMMENDRAG	1
INNLEDNING.....	5
METODE	9
Forskningsspørsmål	9
Datainnsamling	9
RESULTATER	11
Undersøkelsens omfang, innhold og rutiner	11
Vanlige undersøkelser.....	13
Omfattende undersøkelser	13
Samarbeid med foreldrene.....	16
Barnets rolle.....	19
Samarbeid med andre instanser	21
Bruk av sakkyndige	23
Bruk av metoder, verktøy og utredningsmodeller	25
Tidsfrister	27
Henleggelser	29
KONKLUSJON.....	31
LITTERATUR.....	39
VEDLEGG	43

SAMMENDRAG

I denne rapporten presenterer vi resultater fra en studie om hvordan 18 barneverntjenester i Midt-Norge planlegger, organiserer og gjennomfører barnevernundersøkelser. Informasjonen er innhentet gjennom intervjuer med barnevernledere og medarbeidere, samt rådgivere som fører tilsyn med kommunalt barnevern ved de tre fylkesmannskontorene i Midt-Norge. Datainnsamlingen ble utført i perioden høsten 2013 til våren 2014. Prosjektet ble gjennomført ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge). Prosjektet er finansiert med midler fra Stiftelsen Wøyen.

Barnevernets arbeid med barnevernundersøkelser er en viktig oppgave som avgjør hvem som får hjelp fra barnevernet, og hvilken hjelp de skal få. Barneverntjenestene bestemmer selv i stor grad hvordan arbeidet med undersøkelser skal organiseres og gjennomføres innenfor rammene som er fastsatt i barnevernloven. Økt kunnskap om saksprosessen i en barnevernundersøkelse, som kan bidra til en bedre praksis, har vært vårt mål for studien.!

Resultatene fra vår studie viser at det var stor variasjon mellom tjenestene i hvordan de gjennomførte undersøkelsen. Informantene var imidlertid entydige på at de arbeidet med forskjellige typer undersøkelser som de håndterte ulikt. De omtalte disse som vanlige/ordinære undersøkelser, og som mer omfattende undersøkelser. Betegnelsen på undersøkelsen var avhengig av hvilket tiltak som barneverntjenesten mente var mest sannsynlig resultat av undersøkelsen, dersom undersøkelsen ikke ble henlagt uten tiltak.

Vanlige undersøkelser ble gjennomførte med tanke på mulig hjelpetiltak etter bvl § 4-4. Omfattende undersøkelser ble gjennomførte med tanke på mulig omsorgsovertakelse etter bvl § 4-12. Noen barneverntjenester omtalte uformelt disse to undersøkelser som "§ 4-4 type" eller "§ 4-12 type", selv om alle barnevernundersøkelser formelt skal hjemles kun i bvl § 4-3; det vil si at barneverntjenesten har rett og plikt til å foreta undersøkelser. Barneverntjenestene avgjorde som oftest valg av type undersøkelse ut fra meldingens innhold og tidligere kjennskap til familien, eventuelt med utdyping fra melder. Dette kunne endres senere dersom det kom fram mer informasjon som gjorde saken mer eller mindre alvorlig.

Informantene fortalte også om to varianter av omfattende undersøkelser som ble behandlet etter spesielle rutiner. Dette var undersøkelser hvor barnet ble akutt plassert utenfor hjemmet, og undersøkelser hvor det var mistanke om vold eller overgrep mot barnet. Undersøkelser med akutt plassering av barnet må gjennomføres raskere enn andre undersøkelser, fordi akuttvedtaket må godkjennes av Fylkesnemnda innen seks uker.

Når barnevernet har mistanke om vold eller overgrep mot et barn, kan dette ha flere konsekvenser for undersøkelsesarbeidet. Dersom en eller begge foreldrene er mistenkte, kan barnevernet begynne å undersøke saken uten å informere foreldrene på vanlig måte om meldingens innhold og om undersøkelsesoppstart. Det kan også være aktuelt å anmelde forholdet til politiet; noe som kunne medføre venting fra barnevernets side for å unngå å forstyrre politiets etterforskning og avhør av barnet.

Informantene opplevde at kvaliteten på samarbeidet med andre instanser var varierende. Dette hadde innvirkning på kommunikasjonen med familien, og den informasjonen barnevernet fikk fra signifikante instanser rundt familien. Det ble ansett som særdeles viktig å få til et godt samarbeid mellom barnevernet og familien, og da særlig foreldrene. Det ble understreket at den innledende fasen i samarbeidet var særdeles viktig.

Om og hvordan barnet ble trukket inn i en sak varierte også betydelig; dette gjaldt særlig i forhold til yngre barn. De fleste saksbehandlere sa at de snakket med barna, og at de vektla barnets fortelling. Dette gjaldt spesielt ungdom over 15 år, som alle informantene sa at de snakket med. Disse ungdommene har også partsrettigheter. Ungdommene fikk også tilbakemelding om saken. Mange tjenester hadde ikke rutiner knyttet til barnets medvirkning, eller metoder for samtaler med barn. Det var vanlig å innhente informasjon fra barnet, men mindre vanlig å etterspørre barnets mening og å gi informasjon om hva som skulle skje videre.

Bruk av sakkyndige varierte mellom tjenestene, men det var gjennomgående at sakkyndig bistand var en lite brukt ordning, og spesielt at barneverntjenesten selv initierte denne.

Barneverntjenestene i vårt utvalg hadde mellom 0 og 41 % fristoverskridelser i 2012. Informantene oppga flere grunner til fristoverskridelser. Mest vanlig var kapasitetsproblemer hos barnevernet på grunn av lav bemanning, stor saksmengde, ubesatte stillinger, eller sykdom. Andre grunner var problemer med å få tak i familien, og sent svar

fra instanser som man ønsket å innhente opplysninger fra. Familiens utilgjengelighet ble ofte brukt som begrunnelse for å utvide undersøkelsesfristen til seks måneder. Mange informanter fortalte at det kunne være vanskelig å overholde tidsfristen når politiet var involvert i saken, og barnevernet måtte avvente politiets arbeid og dommer-avhør av barnet.

Barneverntjenestene i vår studie henla fra 20 til 77 % av undersøkelsene i 2012. Tjenestene hadde stort sett like begrunnelser for å henlegge undersøkelser. Den vanligste henleggelsesgrunnen var at barnevernet mente at det ikke var behov for tiltak etter barnevernloven. Det var også vanlig at barneverntjenesten fant ut at det var behov for hjelpetiltak etter bvl § 4-4, men at de likevel henla saken "med bekymring" fordi foreldrene ikke ville samtykke til hjelpetiltak, og barneverntjenesten mente det ikke var grunnlag for bruk av tvang.

Det var også vanlig at barneverntjenesten henviste barnet og familien til andre instanser; for eksempel familierådgivning uten å vedta tiltak etter barnevernloven. Dette ble blant annet sett på som en måte å unngå unødvendig stigmatisering av familien som barnevernklienter.

JIM LURIE, INGE KVARAN, TORILL TJELFLAAT, HANNE ELISABETH SØRLIE

Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge

INNLEDNING

I denne rapporten presenterer vi resultater fra en studie om hvordan 18 barneverntjenester i Midt-Norge planlegger, organiserer og gjennomfører barnevernundersøkelser. Vi har nettopp avsluttet en studie om barnevernets arbeid med meldinger (Lurie 2015), og ønsket å få mer informasjon om den videre saksgangen i barnevernets arbeid etter at melding resulterer i en undersøkelse. Vårt hovedfokus har vært å få øket kunnskap om barnevernets undersøkelser, for å kunne bidra til å forbedre barnevernets praksis på dette området. Informasjonen er innhentet gjennom intervjuer med barnevernledere og medarbeidere, og rådgivere fra fylkesmannen som arbeider med tilsyn av kommunalt barnevern. Datainnsamlingen ble utført i perioden høsten 2013 til våren 2014.

Barnevernet mottok over 48 000 bekymringsmeldinger om barn og unges livssituasjon i 2011. De fleste barnevernssaker starter med at barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding om at et barn lever under vanskelige oppvekst- og livsvilkår. Barneverntjenesten har da plikt til å avklare og vurdere meldingens innhold innen en uke (bvl § 4-2). Ca. 20 % av disse meldingene henlegges uten undersøkelse.

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at det i 2012 ble gjennomført 36 652 undersøkelsessaker i løpet av året. 19 294 (52,6 %) av sakene ble lagt bort, mens 17 345 (47,4 %) av sakene resulterte i tiltak etter barnevernloven. Dette viser at det ble satt i gang barneverntiltak for litt over en tredjedel (ca. 35 %) av barna som det ble meldt bekymring om til barnevernet. Eventuelle råd og veiledning til familien kommer i tillegg. Tallene varierer svært mye mellom barneverntjenestene; fra ingen henleggelse til ca. 75 %. Begrunnelser for ikke å sette i verk tiltak er i noen saker knyttet til bortfall av bekymring, at andre hjelpeinstanser allerede er involverte i familien og barnevernet vurderer at de ikke behøver å gå inn i saken, eller at foreldrene ikke vil motta de hjelpetilbudene som barnevernet foreslår og tilbyr.

Barnevernloven § 4-3 fastsetter barneverntjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser. Barneverntjenesten skal undersøke "dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for barneverntiltak". I praksis vil dette si når det er grunn til å iverksette hjelpetiltak i hjemmet, som har lavest inngrepsterskel (når barnet på grunn av forhold i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det (bvl § 4-4)). Loven fastsetter noen rammer for undersøkelsen, for eksempel tidsfrister

(tre måneder, eventuelt seks måneder i særlige tilfeller), omfang (skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier), og innhenting av informasjon (skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder); jevnfør barnevernloven §§ 4-3, 6-4 og 6-9. I Barne- og likestillingsdepartementets "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene" er det utarbeidet rutiner for arbeidet med undersøkelser. Her omtales blant annet undersøkelsesplan, undersøkelsens omfang, informasjonssinnhenting og samarbeid med familien og andre aktører (BLD 2006).

Barnevernstjenestens hensikt med en undersøkelse er å få et tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag for å kunne vurdere om lovens vilkår for å iverksette tiltak er oppfylt. Barneverntjenestene bestemmer selv i stor grad hvordan arbeidet med undersøkelser skal organiseres og gjennomføres; innenfor rammene fastsatt i barnevernloven. Barnevernets håndtering av barnevernundersøkelser er en viktig oppgave som avgjør hvem som får hjelp fra barnevernet, og hvilken hjelp de skal få.

Barnevernets arbeid med barnevernundersøkelser har fått økt oppmerksomhet i den senere tid. Dette blant annet på grunn av to kritiske offentlige rapporter fra Helsetilsynet (2012) og Riksrevisjonen (2011-2012).

I Helsetilsynets rapport fant fylkesmennene lovbrudd og/eller forbedringsområder ved kommunenes gjennomføring av undersøkelser i 37 av 44 kommuner. Rapporten peker på flere svakheter, som at alvorlige forhold ikke ble undersøkt godt nok, noe som kan ha ført til at barn ikke fikk den hjelpen de trenger til rett tid, og dermed til en forverring i barnets situasjon. Flere barnevernstjenester innhentet ikke relevant og nødvendig informasjon om barnet og familien fra aktuelle instanser, noe som kan ha ført til at saken ble for dårlig opplyst. Det ble også påpekt manglende eller mangelfulle barnevernfaglige vurderinger av barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne. Andre svakheter var mangelfull planlegging av undersøkelser, mangelfulle rutiner, manglende dokumentasjon, mangelfull kontroll og korrigerende gjennom risiko- og sårbarhetsvurderinger for å fange opp utilstrekkelige rutiner, og for dårlig sikring av barns rett til å medvirke i undersøkelsen (Helsetilsynet 2012).

Riksrevisjonen påpekte også i sin rapport problemer med barnevernets arbeid med undersøkelser; blant annet i forhold til overskridelser av tidsfrister, lite kontakt med barnet, utilstrekkelig innhenting av informasjon og for dårlig planlegging (Riksrevisjonen 2012).

Som et svar på disse rapportene, anbefalte BLD i en stortingsproposisjon (2013) en styrking av barnevernets utredningskompetanse. Dette skulle gjøres gjennom utarbeidelse av faglige anbefalinger for kommunene og utvikling av kartleggingsverktøy.

Det har blitt mer fokus på bruk av standardiserte kartleggingsverktøy i barnevernet. Dette for å sikre rutiner, en tilstrekkelig og kunnskapsbasert kartlegging, og likeverdighet mellom tjenestene. Det pågår en diskusjon i fagfeltet om hvorvidt bruken av undersøkelsesmaler og modeller har endret barnevernets arbeid med undersøkelsessaker, og i hvilken retning. En sentral modell er Kvello-malen som de fleste barneverntjenester har fått opplæring i. Det påpekes både fordeler og ulemper med bruk av denne, og det er framkommet kritikk knyttet til en noe unyansert bruk; blant annet fra Samsonsens og Willumsens (2014) som kritiserer sentrale barnevernmyndigheters manglende holdning til Kvello-modellen, og de etterlyser en debatt om bruken og implementeringen.

Det har vært lite forskning om barnevernundersøkelser i Norge, og det har vært mest fokus på barneverntjenestens rolle og modeller for gjennomføring av undersøkelser (Hassel 1993, Nygren 2002, Bunkholdt og Sandbæk 2008, Hærem og Aadnesen 2008, Killén 2009, Kvello 2010). Ingen av disse studiene har hatt samme tilnærming som vår, med fokus på hvordan barnevernarbeidere selv beskriver sin håndtering av undersøkelsesarbeid. En ny studie sammenlignet gjennomføring av barnevernundersøkelser i Norge og England. Funn fra denne viste at engelske barnevernarbeidere benyttet en mer strukturert modell (Common Assessment Framework), mens norske barnevernarbeidere la større vekt på faglig skjønn, men med mye variasjon mellom ulike tjenester (Samsonsens og Willumsens 2014).

Flere nyere studier har funnet svakheter i barnevernets praksis; blant annet i forhold til samhandling mellom barneverntjenesten og familien. Disse har funnet varierende grader av medvirkning og medbestemmelse fra foreldre og barn i undersøkelser og beslutninger, og at mange foreldre og barn har opplevd å ha for lite reell medvirkning og enda mindre medbestemmelse (Vis 2014, Haugen med flere 2012, Kildedal 2011, Midjo 2010, Juul 2010, Slettebø 2008). Medvirkning var mer vanlig enn medbestemmelse, og barn og foreldre ble noen ganger brukt som informanter uten å ha reell mulighet til å påvirke barnevernets beslutning (jevnfør også Vis 2015). Reell medvirkning var mer vanskelig når familien var uenig i barnevernets premisser, problemforståelse og beslutninger.

Rød (2004) har sett på beslutningsprosessen i alvorlige barnevernundersøkelser ved hjelp av vignetter vurdert av barnevernarbeidere. Det ble funnet flere svakheter ved barnevernarbeidernes argumentasjon og faglige vurderinger. Blant svakhetene var manglende sammenheng mellom tolkninger og vurderinger som ble gjort underveis, og den endelige beslutningen i saken. Andre svakheter gjaldt for lite bruk av faglige kilder og erfaringer fra tidligere saker, og for dårlig drøfting av sentrale begreper.

METODE

!

Forskningsspørsmål

Studien søker å besvare forskningsspørsmål knyttet til saksprosessen i en barnevernundersøkelse, samtidig som vi har fokusert på følgende hovedtema:

- Omfang, innhold og rutiner.
- Vanlige og omfattende undersøkelser.
- Samarbeid med foreldrene.
- Barnets rolle.
- Samarbeid med andre instanser.
- Bruk av sakkyndige.
- Bruk av metoder, verktøy og utredningsmodeller.
- Tidsfrister.
- Henleggelse.

Datainnsamling

Vi ønsket å intervju ansatte fra barneverntjenestene med erfaring fra og kunnskap om arbeidet med barnevernundersøkelser. Informantene fra fylkesmannskontorene skulle ha kunnskap om samme tema; blant annet fra tilsyn med kommunale barneverntjenester. Vi tilstrebet en variasjon i utvalget ut fra geografi (representasjon fra alle de tre fylkene), kommunestørrelse, organisering (kommuner med egen tjeneste og interkommunale tjenester), og andel undersøkelser som ble henlagt uten barneverntiltak.

Utvalget hadde følgende sammensetning:

- 18 barneverntjenester fra Midt-Norge.
- De tre fylkene i Midt-Norge var representerte med minst fem barneverntjenester hver.
- Antall kommuner/bydeler var 36.
- Elleve kommuner/bydeler hadde egen barneverntjeneste.
- Sju interkommunale tjenester med to til seks kommuner.
- Kommunenes/bydelenes folketall var fra 1.500 til over 50.000.
- Totalt antall undersøkelser i 2012 var 2.300; per tjeneste fra 10 til 260.

- Andel henlagte undersøkelser var 53 %; per tjeneste fra 20 til 77 %.
- Andel fristoverskridelser var 18 %; per tjeneste fra 0 til 41 %.

Informasjon om undersøkelsen ble sendt ut med epost til alle barnevernledere i Midt-Norge i juni og august 2013. Intervjuene ble gjennomførte mellom september 2013 og februar 2014.

Data ble innsamlet gjennom kvalitative intervjuer med ledere og medarbeidere fra kommunale barneverntjenester og rådgivere fra fylkesmannskontorene i Midt-Norge.

39 barnevernledere og/eller barnevernansatte fra 18 barneverntjenester i Midt-Norge ble intervjuet. Barneverntjenestene bestemte selv hvem og hvor mange informanter som skulle intervjues. Det ble gjennomført seks individuelle intervjuer og 12 gruppeintervjuer. Gruppeintervjuene besto av mellom to og seks informanter.

Fem rådgivere fra fylkesmannskontorene i Midt-Norge ble også intervjuet. Et intervju ble gjennomført på telefon med en rådgiver, og de to andre på fylkesmannens kontorer (to informanter fra hvert kontor). Alle rådgiverne hadde deltatt i Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern om barnevernundersøkelser og evaluering i 2011 og 2012.

Det ble benyttet en semi-strukturert intervjuguide. Intervjuene varte i en til to timer. Det ble gjort lydopptak, og alle intervjuene ble transkribert. Studien er godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

RESULTATER

!

Undersøkelsens omfang, innhold og rutiner

Barnevernstjenestens hensikt med en undersøkelse er å få et tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag for å kunne vurdere om lovens vilkår for å iverksette tiltak er oppfylt. Det er viktig at undersøkelser er av god faglig kvalitet. Barneverntjenesten bestemmer selv hvor omfattende en undersøkelse skal være innenfor lovens rammer. Det skal balanseres mellom to krav:

1. Utredningsplikt (forvaltningsloven § 17); det vil si at saken skal være "så godt opplyst som mulig før vedtak treffes".
2. Varsomhetsplikt (bvl § 4-3, 2. ledd); det vil si at "undersøkelsen skal gjøres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet sier".

BLDs "Rutinehåndbok for barneverntjenester i kommunene" (2006) tar for seg rutiner for gjennomføring av en faglig forsvarlig barnevernundersøkelse. Barnevernets undersøkelse kan både forstås og beskrives på ulike måter. Hærem og Aadenes (2008) viser til forskjellige teoretiske retninger eller tilnærmingsmåter for å utforme en undersøkelse. De tar utgangspunkt i fasene i en forskningsprosess, og jamfører den med arbeidsprosessen i barnevernsundersøken:

- Fase 1 omfatter informasjonsinnhenting. Her må barnevernstjenesten vurdere hvilken informasjon som det er nødvendig å innhente, hvem informasjonen skal innhentes i fra og på hvilken måte.
- Fase 2 består i informasjonsbearbeiding. Barneverntjenesten må analysere den informasjonen som er innhentet, og om dette er tilstrekkelig og i tråd med lovmessige og barnevernfaglige premisser.
- I siste fase må barnevernstjenesten konkludere med om saken skal henlegges, eller om det skal iverksettes tiltak etter vilkårene i barnevernloven.

Informantene fortalte om forskjellige typer barnevernundersøkelser som de håndterte ulikt. De omtalte disse som vanlige eller ordinære undersøkelser, og som mer alvorlige

undersøkelser. Betegnelsen på undersøkelsen var avhengig av hvilken type tiltak som barneverntjenesten mente var mest sannsynlig resultat av undersøkelsen, dersom undersøkelsen ikke ble henlagt uten tiltak.

Vanlige undersøkelser ble gjennomførte med tanke på mulig hjelpetiltak etter bvl § 4-4. Omfattende undersøkelser ble gjennomførte med tanke på mulig omsorgsovertakelse etter bvl § 4-12. Noen barneverntjenester omtalte disse to undersøkelser uformelt som "§ 4-4 type" eller "§ 4-12 type", selv om alle barnevernundersøkelser formelt skal hjemles kun i bvl § 4-3, - rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.

Informantene fortalte også om to varianter av omfattende undersøkelser som ble behandlet etter spesielle rutiner eller prosedyrer. Disse var undersøkelser hvor barnet ble akutt plassert utenfor hjemmet, og undersøkelser hvor det var mistanke om vold eller overgrep mot barnet. Undersøkelser med akutt plassering av barnet må gjennomføres raskere enn andre undersøkelser, fordi akuttvedtaket må godkjennes av fylkesnemnda innen seks uker, i stedet for tre måneder som er tidsfrist for en vanlig undersøkelse (seks måneder i særlige tilfeller; jevnfør bvl § 6-9).

Når barnevernet har mistanke om vold eller overgrep mot et barn kan dette ha flere konsekvenser for undersøkelsesarbeidet. Dersom en eller begge foreldrene er mistenkte, kan barnevernet begynne å undersøke saken uten å informere foreldrene på vanlig måte om meldingens innhold, og om undersøkelsesoppstart. Det kan også være aktuelt å anmelde forholdet til politiet.

De fleste undersøkelsene i vår studie ble betegnet som ordinære. Arbeidet med disse var mindre omfattende enn i mer alvorlige undersøkelser. Informantene begrunnet dette med henvisning til barnevernloven § 4-3, 2. ledd som sier at undersøkelser "skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier". Alvorlige undersøkelser var mer omfattende enn ordinære undersøkelser med hensyn til informasjonsinnhenting, bruk av standardiserte utredningsverktøy og bruk av sakkyndige.

Barnevernets beslutning om type undersøkelse ble vanligvis tatt tidlig i undersøkelsesprosessen. Den ble ofte basert på meldingens innhold, eventuelt utdypet med tilleggsinformasjon fra melder, og informasjon etter første møte med foreldrene. Barneverntjenesten kunne endre oppfatning om hvilken type undersøkelse de skulle gjennomføre senere i prosessen dersom det kom fram nye opplysninger som endret barnevernets opprinnelige forståelse av saken. Barnevernets beslutning om type undersøkelse hadde ofte viktige konsekvenser for hvordan undersøkelsen ble gjennomført.

Vanlige undersøkelser

Vanlige undersøkelser ble stort sett utført i samarbeid med foreldrene og barnet, og dette samarbeidet ble ansett som viktig for begge parter. Dette spesielt i forhold til innhenting av tilstrekkelige og gode opplysninger om situasjonen, og for iverksetting av hjelpetiltak som normalt er avhengig av samtykke fra foreldre og eldre ungdom.

Vanlige undersøkelser startet med et møte med foreldrene hvor barnevernet presenterte meldingen, fikk foreldrenes reaksjon på meldingen, og orienterte foreldrene om planer for undersøkelsen. Barneverntjenesten ba samtidig om foreldrenes samtykke til innhenting av opplysninger fra andre instanser som kjente barnet, noe som vanligvis var uproblematisk. Informasjon ble innhentet gjennom samtaler med foreldrene og barnet, skriftlig informasjon fra andre instanser, og eventuelt hjemmebesøk med observasjon av samspill mellom barn og foreldre, særlig i forhold til små barn. Noen barneverntjenester brukte undersøkelsesmøter i noen saker. Dette var et alternativ til skriftlig informasjonsinnhenting. Barneverntjenesten innkalte foreldre, eldre ungdom, melder og eventuelt andre aktører til et fellesmøte i barnevernets regi. Målsettingen var å komme frem til en rask beslutning om henleggelse eller iverksetting av hjelpetiltak. Alle barneverntjenestene i utvalget, med et unntak, hadde fått opplæring i Kvellos utredningsmal, men mange oppfattet denne som for omfattende for bruk i vanlige undersøkelser. Det var heller ikke vanlig med bruk av sakkyndige i vanlige undersøkelser.

Omfattende undersøkelser

Omfattende undersøkelser hadde som regel som målsetting å vurdere om barneverntjenesten skulle overta omsorgen for et barn (bvl § 4-12). De fleste barna, som ble plasserte utenfor hjemmet, flyttet i fosterhjem, men barneverninstitusjoner ble også benyttet. Iverksetting av denne type undersøkelse kunne skje både etter en ny melding om et ukjent barn til barnevernet, men også i saker hvor barnevernet hadde hatt kontakt med familien tidligere, og hadde satt inn ulike hjelpetiltak (etter bvl § 4-4), og hvor disse ikke hadde vært tilstrekkelige til å løse problemene. Barneverntjenestene prøvde ofte ut hjelpetiltak i familien først, før vurdering av omsorgsovertakelse. Noen bekymringsmeldinger ble likevel oppfattet som såpass alvorlige at barneverntjenesten åpnet en ny undersøkelse med tanke på mulig omsorgsovertakelse. Informantene ga eksempler på slike meldinger; for eksempel en enslig mor som hadde forsøkt å ta sitt eget liv, og mer kompliserte, sammensatte saker som handlet om vold, rusmisbruk og psykiske problemer.

Omfattende undersøkelser ble ofte gjennomførte på en annen måte enn vanlige undersøkelser. Hovedforskjellen var at omfattende undersøkelser som regel var mer grundige og mer tidskrevende enn vanlige undersøkelser. Informasjonsinnhenting fra andre instanser, uten foreldrenes samtykke, var en annen viktig forskjell, og det var også mer vanlig å bruke sakkyndige eksperter i denne type undersøkelse.

Informasjonsinnhenting i vanlige undersøkelser er avhengig av samtykke fra foreldrene. Hovedregel er at "Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder" (bvl § 6-4, 1. ledd). Barneverntjenesten kan likevel innhente informasjon fra offentlige instanser uten foreldrenes samtykke. Dette gjelder forhold hvor disse instansene har opplysningsplikt til barneverntjenesten; blant annet hvis det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller et barn har vedvarende alvorlige atferdsvansker (bvl § 6-4, 2. ledd). Disse kriteria henger sammen med vurdering av behov for omsorgsovertakelse.

Informantene fortalte også om to varianter av omfattende undersøkelser som ble behandlet med spesielle rutiner eller prosedyrer. Disse var undersøkelser hvor barnet ble akutt plassert utenfor hjemmet i løpet av undersøkelsen, og undersøkelser hvor det var mistanke om vold eller overgrep mot barnet.

Noen barn ble akutt plasserte utenfor hjemmet når barnevernet vurderte barnets situasjon som såpass vanskelig at det var uforsvarlig å vente til undersøkelsen var ferdig. Barn kan akutt plasseres utenfor hjemmet "når det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet" (bvl § 4-6, 2. ledd). Slike akuttplasseringer kan vedtas av barnevernlederen, men skal godkjennes av Fylkesnemnda innen seks uker, ellers faller vedtaket bort. Dette innebærer at undersøkelse av barnet og familien må fullføres raskere (innen seks uker, istedenfor tre eller seks måneder) dersom akuttvedtaket skal opprettholdes av Fylkesnemnda. Dette ble opplevd som svært ressurskrevende for barnevernet.

Informantene beskrev at de fleste akuttsakene var relaterte til atferd, rus og vold. Flere av våre informanter fortalte at barnet ofte ble plassert hos venner eller bekjente i en akutt situasjon. På grunn av sakens natur, ble barnet ofte flyttet før man har laget noen undersøkelsesplan.

"Vi må konkludere såpass fort at vi ikke får laget noen plan, men i de fleste tilfeller lages det en arbeidsplan etter hvert, som man begynner å jobbe med, selv om en ikke begynner fra dag én."

Informantene fortalte også at akuttplasseringer kunne skape andre utfordringer for barnevernet; for eksempel at det ikke lenger var mulig å observere barnet og foreldrenes samhandling i hjemmet, som vanligvis er sentralt når foreldrenes omsorgsevne og barnets omsorgssituasjon skal vurderes. I slike tilfeller kunne imidlertid barnevernet observere samspill under barnets samvær med foreldrene, dersom foreldrene hadde samvær med barnet under akuttplasseringen.

Barnevernet har plikt til å anmelde en sak til politiet på grunn av mistanke om alvorlige straffbare handlinger (straffeloven § 139). Informanter i vår studie fortalte at anmeldelse til politiet var særlig aktuelt i forbindelser med undersøkelser som handlet om vold eller overgrep mot barn i hjemmet. Dette er i tråd med BFD rundskriv Q-24 (2005) som anbefaler at barnevernet bør anmelde saker til politiet "der det er mistanke om at et barn blir utsatt for mishandling eller andre alvorlige overgrep i hjemmet" (pkt. 6.2.4).

Anmeldelse til politiet har konsekvenser for barnevernets arbeid med undersøkelsen. Normalt får foreldrene informasjon om innholdet i meldingen tidlig i undersøkelsen; som part i saken med innsynsrett i alle dokumenter. Det kan gjøres unntak fra dette når foreldrene mistenkes for vold eller overgrep. Da får ikke foreldrene informasjon om meldingen og undersøkelsen, for å unngå å ødelegge for politiets etterforskning. Foreldrenes innsynsrett i sakens dokumenter faller dermed bort hvis det er mistanke om at de kan ha brukt vold eller begått overgrep mot barnet (BLD 2005).

I slike saker var det vanlig at barnevernet og politiet samarbeidet, og de fordelte oppgavene seg imellom. Flere informanter fortalte at dette kunne medføre at barnevernets undersøkelse ble satt på vent mens politiets etterforskning av foreldrene pågikk. Dette skjedde ofte inntil politiet hadde arrangert et dommeravhør av barnet; for eksempel ved Barnehuset i Trondheim. Dommeravhør skal avvikles senest innen 14 dager, men våre informanter fortalte at dette varierte mye.

"Det varierer veldig. Men, politiet etterstreber og sier at dem skal ha dommeravhør innen 14 dager. Det er målet deres. Og sånn er viktig i hverdagen alltid. Noen ganger så får vi dette veldig raskt og andre ganger så får vi det ikke til. Og politiet tar også sin prioritering i forhold til vårt arbeid. Hvis det er en hendelse som nettopp har skjedd. Hvis en unge sitter med blå merker, og hvis en sitter

med ferske uttalelser så blir den saken prioritet fortere hos politiet enn en sak hvor ungen har fortalt om vold for lang tid tilbake. Den vil ikke stå helt prioritert. Og da sitter vi og venter og venter, men litt sånn er det."

Flere hadde opplevd å måtte vente i flere måneder før avhøret ble gjennomført. Det har nå kommet nye regler for tilrettelagt avhør som gir politet større ansvar for gjennomføring av avhør med barnet med sikte på å redusere ventetid.

Barnevernet har et selvstendig ansvar for å beskytte barnet, og eventuelt å flytte barnet bort fra voldelige foreldre, uten å vente på politiets etterforskning. Informantene hadde ulike erfaringer med dette.

Informanter fortalte om "aksjonsdager" hvor barnevernet arbeidet med å få tatt en beslutning i løpet av dagen.

"Tema vold utfra hva loven sier at foreldre og foresatte ikke skal bli informerte hvis et barn forteller om vold, eller andre melder bekymring om vold. Da har vi enten akutt intervensjon, eller en planlagt intervensjon med at vi snakker med barna først. Vi har da i forkant gjort avtale med politiet, eventuelt kjører sammen i forhold til dommeravhør, og eventuelt noen ganger venter på politiet sin mulighet til å gripe inn og gjøre det de skal. Det betyr at vi har det vi kaller "aksjonsdager", hvor fire-fem-seks personer er involverte i en sak, hvor vi starter om morgenen med å snakke med barnet, vi innkaller foreldre etter hvert, og vi tar vurderinger på om det er forsvarlig at barnet blir ført hjem sammen med foreldrene."

Klemetsrudmodellen (Arnesen og Diesen 2008) beskriver slike rutiner for hurtig intervensjon.

!

Samarbeid med foreldrene

En barnevernundersøkelse er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Det vil si at foreldrene ikke kan nekte barnevernet å gjennomføre en undersøkelse. Barnevernet har adgang til å foreta hjemmebesøk og snakke med barnet selv om foreldrene ikke ønsker dette. Barneverntjenesten skal også så langt det lar seg gjøre samarbeide med foreldrene om informasjonsinnhenting; jevnfør bvl § 6-4.

Vår studie viser at informantene vurderte det som særdeles viktig å få til et godt samarbeid mellom barnevernet og familien, og da særlig foreldrene. Dette for å sikre gjennomføring av en god og vellykket barnevernsundersøkelse. Det ble understreket at den innledende fasen i samarbeidet er særdeles viktig:

"Jeg tenker at det er veldig viktig den måten vi møter foreldrene. Det jeg legger stor vekt på er samarbeid med foreldrene, å si at "vi er nødt til å gjøre en undersøkelse, men vi ønsker å gjøre det i samarbeid med dere". At dette på en måte skal være en dialog, ikke en gransking, sånn "her står vi, og der borte står dere". Altså, det er på en måte en - jeg bruker begrepet "bli bedre kjent med dere"....det er det en undersøkelse dreier seg om for meg - å treffe foreldrene og ungene. Og jeg har mye mer kontaktpunkt med foreldrene i dag enn jeg hadde før."

Informantene mente at et godt samarbeid med foreldrene i undersøkelsen hadde to funksjoner. Den ene var at foreldrene da "lar seg bli undersøkt". Selv om foreldrene ikke juridisk sett kan motsette seg en undersøkelse, uttrykte informantene at kvaliteten på informasjonen barnevernet fikk var avhengig av om familien viste åpenhet om sin livssituasjon eller ikke. Store deler av informasjonen barnevernet fikk i undersøkelsen kom fra direkte kontakt med familien. Den andre funksjonen var at godt samarbeid la til rette for videre kontakt og motivasjon for hjelpetiltak. Det er relativt strenge kriterier for å benytte tvang i barnevernet. Dette gjør at barnevernet er avhengig av å legge til rette for et samarbeidsforhold med foreldrene helt fra starten av.

Studien viser at i de fleste undersøkelsene forholdt barnevernet seg til foreldrene først. Unntaket var når det var bekymring for vold og overgrep. Da snakket de aller fleste barneverntjenestene med barnet først, eller med barnet og foreldrene parallelt.

Barnevernet opplevde at mange foreldre hadde som utgangspunkt at de var skeptiske eller redde for barnevernet da de kom til sin første samtale. Derfor ble første del av undersøkelsen rettet mot å skape et tillitsforhold mellom foreldrene og barnevernet. Dette ble gjort ved at barnevernet ga informasjon og viste åpenhet. Informasjonen omfattet både barnevernet generelt, og spesifikt knyttet opp mot bekymringsmeldingen og undersøkelsen av familien. Åpenhet omhandlet for det første å gi foreldrene fullt innsyn i de skriftlige dokumentene, som oftest meldingen, men også innsyn i hva barnevernarbeideren tenkte og mente. Noen barneverntjenester hadde faste rutiner på at de reflekterte åpent foran foreldrene i det første møtet, slik at foreldrene ikke skulle spekulere i hva barnevernet snakket om bak lukkede dører.

Med hensyn til foreldrenes medvirkning i undersøkelsen, viser studien at barnevernets praksis varierte. Mens noen barneverntjenester lot foreldrene medvirke innenfor visse rammer når undersøkelsen ble planlagt, presenterte andre en mer ferdig plan. Det samme gjaldt ved avslutning av undersøkelsen; når undersøkelsesrapporten ble utfor-

met. Noen barneverntjenester hadde møter med foreldrene før den ble ferdigstilt, hvor teksten ble gjennomgått, og foreldrene fikk komme med innspill. Andre presenterte den ferdige rapporten i et slikt møte, og la foreldrenes eventuelle kommentarer i mappen som et eget dokument. Noen få barneverntjenester meldte om at de i noen tilfeller kunne sende rapporten i posten til foreldrene uten et slikt møte.

Ved forespørsel om samtykke fra foreldrene til at barnevernet innhentet informasjon fra andre, opplevde barnevernet at det var sjelden at foreldrene motsatte seg dette. Flere av informantene reflekterte omkring dette i intervjuet, hvor de stilte seg undrende til om dette var et reelt samtykke eller om det var påvirket av den makten barnevernet representerer.

Flere studier viser at mange brukere i barnevernet ikke synes de får tilstrekkelig informasjon i forkant eller i det første møtet med barnevernet. Det første møtet mellom barnevernet og bruker er viktig, og vil ha innvirkning og betydning på det videre samarbeidet (Aadnesen 2012). Tydelig informasjon i det første møtet med barnevernet om barnevernets arbeidsmetoder, gjennomgang av bekymringsmeldingen, frister og gjennomføring av undersøkelsen er viktig for forståelse og brukermedvirkning, og for den videre prosessen og samarbeidet mellom familiene og barnevernet (Slettebø 2008).

Barnevernet i vår undersøkelse opplevde å lykkes med å etablere et samarbeid med foreldrene i de fleste tilfeller, og at det var sjelden at foreldrene ikke samtykket til informasjonsinnhenting fra andre instanser. Det var imidlertid noen foreldre barnevernet ikke klarte å komme i samarbeid med.

Noen foreldre engasjerte også advokat, eller fikk med seg andre offentlige hjelpere til å bistå i kontakten med barnevernet i undersøkelsen. I noen tilfeller fungerte dette dempende på motstand, men i mange tilfeller ble det opplevd at det skapte større avstand mellom barnevernarbeideren og familien. Dette var ofte betinget av innstillingen til den som bisto foreldrene. Barnevernet så også en sammenheng mellom foreldrenes motstand og hvilken tilgang barnevernet fikk på barnets historie. Selv om barnevernet har rett til å snakke alene med barnet i enerom, opplevde barnevernet at det var svært vanskelig for mange barn å fortelle åpent om hvordan det hadde det hvis foreldrene ikke hadde gitt tillatelse til dette.

Barnets rolle

Barnevernloven § 6-3 regulerer barns rettigheter både med hensyn til informasjon, uttalerett og vektlegging av barnets mening i undersøkelsessaker. Loven opererer innenfor tre aldersmarkører. Barn under sju år, barn mellom sju og femten år, og ungdom eldre enn femten år. Sistnevnte defineres som part i saken. Barneverntjenestens plikter knyttet til å involvere barnet i saksutredningen, varierer innenfor disse tre aldersgruppene. Barnet har derimot ingen plikt til å uttale seg (jevnfør også Lindboe 2009).

Vår undersøkelse viser stor variasjon mellom barneverntjenestene med hensyn til å trekke barnet inn i saken. Noen hadde tydelige rutiner på at barnet skulle snakkes med, eller observeres (små barn), eller det ble gjort en vurdering om saksbehandler skulle snakke med barnet, og hvor avgjørelsen om ikke å gjøre dette ble begrunnet. Noen informanter nevnte at bruk av Kvello-malen sikret involvering av barnet. De aller fleste snakket med barn/ungdom over 15 år. Hvilke metoder som eventuelt ble brukt varierte også; fra å velge fra en større "metodebank", til ingen metode. Det ble brukt tegninger, lego, dukker, "Det psykologiske hjelpeskrinet", EuroADAD, nettverkskart og observasjon av mindre barn, enten alene eller i samspill med foreldrene. Flere understreket at barnesamtaler oftest ble strukturerte etter faglig skjønn og vurdering av det enkelte barnet. Barnesamtalene foregikk enten på barneverntjenesten, hjemme eller i skole/barnehage; enten alene med barnet eller med andre (også foreldre) til stede.

Flere informanter uttrykte at de syntes at barnesamtalen var vanskelig, og ønsket mer kompetanse.

"Personlig så synes jeg det er ganske tungt og vanskelig å sitte sånn som vi gjør; å snakke med unger. Det lykkes jeg sjelden med. Noen får det til, men nødvendigvis ikke etter første gangen. Noen får til å kjøre en tur, eller ta en tur, gå seg en tur, ta med en ball ned på gresset og sparke litt, eller et måltid. Altså, gjøre noe samtidig. Så man slipper å se på hverandre. Det er min erfaring, men ikke noen sånn bestemt metodikk, og vi ønsket oss mer kompetanse. Det finnes sikkert masse fine oppskrifter, men man må trene."

De fleste mente at informasjon fra barnet generelt var viktig, og spesielt viktig for saken hvis barnet bekreftet mistanke eller hvis barnet framsto som troverdig ved at opplysningene virket sannsynlige.

Informantene sa stort sett at de stolte på barnet og vektla dets utsagn, og at barnets kunnskap, om hva det faktisk hadde opplevd, var viktig. Samtidig påpekte flere at det kunne være vanskelig å vurdere barnets troverdighet. Dette var blant annet knyttet til

alder, modenhet, og om deres fortelling virket sannferdig, og passet inn i et helhetsbilde med andre opplysninger.

En informant uttrykte:

"Det barnet sier vil alltid bli lagt vekt på, men vi må jo se det opp i mot andre opplysninger vi får inn, også. Vi må vurdere om dette er unger som overdriver; som er veldig sann "pappaen min er verdens beste, eller jeg var på den kuleste ferien av alle", altså de som hele tiden skal være best, størst og flinkest. For da må man jo på en måte tenke at, OK han har sagt det, men det er ikke sikkert at det var helt sann, da. Ja, så må vi kanskje snakke litt mer med dem og høre, hva er det som faktisk har skjedd, da. Og sann at, det vil jo bli lagt vekt på, men vi må jo se det ut ifra hvordan barnet er, og alderen på barnet, og jo eldre, jo mer vil det jo bli lagt vekt på, da."

Det ble også formidlet at det kan være vanskelig å konfrontere foreldrene med barnets historie, spesielt hvis denne avviker fra foreldrenes. Foreldrene kunne bagatellisere situasjonen, mens barnet sa noe annet. Dette kunne føre til konflikter mellom foreldrene og barnet, og også gå ut over barnet.

Alle barnevernkantorene oppga at de dokumenterte barnesamtalen/kontakten med barnet gjennom journalnotater, logger, referater, fagtekst, og flere nevnte sluttrapporten etter undersøkelsen. Ikke bare samtalen eller observasjonen, men også tegninger, nettverkskart o.l. ble arkivert.

Det var også stor variasjon mellom tjenestene når det gjaldt tilbakemelding til barnet. Barn eldre enn 15 år med partsrettigheter fikk alltid tilbakemelding. For de som var yngre varierte det med barnets involvering i saken, type sak, og hva det skulle informeres om. Barnet fikk informasjon hvis det skulle settes inn tiltak som involverte barnet; hjemmekonsulent, støttekontakt etc. Foreldre ble informerte, og ofte bedt om å videreformidle til barna. Flere av barneverntjenestene sa at de burde bli bedre på å gi tilbakemelding. Barn under 15 år fikk ofte ikke informasjon fra barneverntjenesten om tiltak som ble vedtatt. Det ble overlatt til barnets foreldre å gi tilbakemelding om dette til barnet.

Barns rett til medvirkning er et sentralt prinsipp også for barn i barnevernet, og barnevernbarn har kommet mer og mer på banen som aktører og premissleverandører både i egen sak og i forhold til barnevernet generelt. Noen informanter var inne på dette med hensyn til barnets rolle i saken.

"Jeg tenker at barn og unge er en viktig målgruppe, og så tenker jeg at ungdommene, særlig begynner å bli litt mer en gruppe som faktisk vil bli hørt. Tidligere så vi kanskje at de trakk seg mer unna, men nå er det litt der at de trækker ned foten og står på for egen sak, og vil engasjere seg, og finner seg ikke i å bli holdt utenfor. Det er en gruppe som begynner å vise litt mer muskler."

Fylkesmannens rådgivere var generelt mer skeptiske til barneverntjenestens tilrettelegging av barnets medvirkning i undersøkelsen enn barneverntjenesten selv. Rådgiverne mente stort sett at rutinene for barns medvirkning i egen sak ikke er gode nok. De påpekte at det noen ganger ikke snakkes med barnet i det hele tatt, eller om det som er relevant for bekymringsmeldingen. Det ble snakket for lite med barnet alene. Barnevernfaglige vurderinger, dokumentasjon og tilbakemeldinger kunne også være utilstrekkelige eller mangle.

Samarbeid med andre instanser

I henhold til § 3-2, 2. ledd i barnevernloven, skal barneverntjenesten samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer. Dette er nødvendig fordi den enkeltes problemer ofte berører flere sektorer eller flere forvaltningsnivåer samtidig. Andre offentlige tjenester, instanser og organisasjoner har også opplysningsplikt til barnevernet uavhengig av taushetsplikten (bvl § 6-4, 2. ledd). Dette gjelder både av eget tiltak, og etter pålegg. Barnevernet har i liten grad plikt til å gi opplysninger til andre, men kan gi ut informasjon til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver (bvl § 6-7, 3. ledd).

I vår studie ble det beskrevet at samarbeidet med andre instanser i undersøkelsen kunne foregå på flere måter. Hvem barnevernet samarbeider med og hvordan, varierte i tråd med den enkelte families situasjon og hva som var utgangspunktet for undersøkelsen. Barnevernet ba i de aller fleste sakene andre instanser om å gi informasjon om familien eller de enkelte familiemedlemmene. Andre offentlige aktører kunne også bli bedt, av barnevernet eller familien selv, om å være med som støttepersoner for barna eller foreldrene i kontakten med barnevernet.

Barnevernet samarbeidet også med andre instanser om utredning; for eksempel samarbeid med sakkyndig oppnevnt av retten i forbindelse med barnefordelingssak etter barneloven, eller samarbeid med politiet når det forelå mistanke om straffbare forhold i familien. Mange barneverntjenester hadde faste samarbeidsrutiner med politi og sykehus når det var bekymring for vold eller seksuelle overgrep. I slike saker kunne også

barnehagen eller skolen bli involvert; blant annet i forhold til å være hjelpeverge/støtteperson for barnet i dommeravhør eller undersøkelser på sykehus. Noen barneverntjenester hadde utarbeidet faste rutiner for samarbeid med skoler og barnehager om dette.

I følge våre informanter hadde kvaliteten på samarbeidet med andre offentlige instanser betydelig innvirkning på undersøkelsen. De var tydelige på at kvaliteten på samarbeidet hadde innvirkning på barnevernets kommunikasjon med foreldrene og barnet, og hvilken informasjon instansene formidlet til barnevernet. Et godt samarbeid bidro til å motivere foreldrene til positiv kontakt med barnevernet, barnets fortelling ble lettere tilgjengelig for barnevernet, og den totale informasjonen i saken ble tilstrekkelig for å konkludere undersøkelsen.

Et dårlig samarbeid kunne også gå ut over saken, og det ble gitt eksempler på at det var blitt holdt tilbake viktig informasjon, og at foreldrenes offentlige hjelpere opptrådte som familiens beskyttere i møtet med barnevernet. Dette kunne til slutt bidra til at foreldrene takket nei til hjelpetiltak. Dette kunne medføre at barnevernet i noen tilfeller ble stående i et dilemma mellom å henlegge saken, eller fremme sak om omsorgsovertakelse.

Randi Juul (2010) påpeker også at barnevernets samarbeidspartnere kan handle strategisk ut fra at de er redde for hvilke konsekvenser deres opplysninger kan få. De kan unnlate å gi opplysninger om ulike forhold, eller dekke over forhold, og det er barnevernarbeiderens posisjon som er avgjørende for hvilken informasjon som blir gitt i saken. Baklien (2009) fant i sin studie at mangel på tillit er den største barrieren for samarbeid med barnevernet, og at barnevernet oppleves som lukket.

Informantene opplevde samarbeidet med andre instanser som varierende, og de differensierte mellom ulike yrkesgrupper; for eksempel hadde enkelte fastleger tendenser til negative holdninger til barnevernet, mens samarbeidet med andre yrkesgrupper som politi og skoler ble beskrevet som mer positivt ladet. Det at barnevernet opplever godt samarbeid med skolen er ikke i samsvar med andre studier. Tvert i mot er det dokumentert at samarbeidet mellom lærere og barnevernet er vanskelig, se for eksempel Backe-Hansen (2009).

Det var variabelt hvor mye og hvilke instanser barneverntjenestene ba om bistand fra i undersøkelsen, og det ble ikke formidlet at tjenestene har noen spesifikke rutiner på dette. Noen brukte kun intern bistand, andre eksterne, offentlige tiltak. Det var lite

bruk av private aktører. Flere nevnte samlinger i tilknytning til spredning og opplæring i Kvello-modellen. Det var også flere som benyttet seg av veiledning i enkeltsaker fra blant annet BUP, Barnas Hus, Viktoria familiesenter, konsultasjonsteam og NAV.

Flere informanter opplevde Bufetat som en god diskusjons- og konsultasjonspartner, men det var også uttalt bekymring knyttet til samarbeidet, spesielt med hensyn til kapasitetsproblemer i tjenesten; blant annet i forhold til å finne egnede fosterhjem, og også hjemmebaserte tiltak: "Tilgang på tiltak er et sorgens kapittel", og at deler av tjenesten ikke var like operativ som før (fagteam). Geografisk avstand opplevdes også som en barriere for å kontakte Bufetat for konsultasjon. Det var særlig mindre kommuner som opplevde manglende tiltak som en utfordring, og disse kunne også ha større behov for faglig støtte fra Bufetat enn større kommuner eller interkommunale barneverntjenester.

Bruk av sakkyndige

§ 4-3 i barnevernloven regulerer bruk av sakkyndige i barnevernet. Barnevernet har ingen plikt til å oppnevne sakkyndig. De må selv vurdere om, når og hvilket fokus det sakkyndige arbeidet skal ha (NOU 2006:9). Lovverket legger dermed opp til stor skjønnsvurdering knyttet til bistand fra sakkyndige. BLD har gitt ut veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker for barneverntjenesten, fylkesnemda og domstolen (BLD 2009). I innledningen til denne står følgende om målsettingen med en sakkyndig utredning:

"For å sikre et godt og barnefaglig kvalifisert underlag for de beslutninger som skal tas, engasjeres ofte sakkyndige til å foreta en utredning og skrive en rapport basert på dette. Å sikre god faglig standard på sakkyndige rapporter i barnevernsaker, er derfor viktig. En sakkyndig utredning skal gi en barnefaglig vurdering av hva som på kort og lang sikt vil gi barnet en forsvarlig omsorg, eller faglig vurdering av andre spesifiserte tema. Den sakkyndige skal gi oppdragsgiver og parter et faglig perspektiv og dermed bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst i forbindelse med de vurderinger og beslutninger som skal fattes vedrørende barnet" (s. 7).

Bruk av sakkyndige varierte mellom kommunene, men det var gjennomgående at sakkyndig bistand var en sjelden brukt ordning, og spesielt at barneverntjenesten selv initierte dette. Noen informanter oppga at de kunne bli kontaktet av sakkyndige. Dette gjaldt spesielt i barnefordelingssaker hvor barneverntjenesten bidro med informasjon, og de kunne også stille som vitne i retten. Fylkesnemnda kunne nærmest også "påleg-

ge" bruk av sakkyndige, det var ofte avgjørende i tingretten, og familiens advokat kunne kreve det.

Barnevernet oppga ulike begrunnelser for å innhente sakkyndige vurderinger:

- Saker de var usikre på
- Komplekse saker som krevde tilleggskompetanse eller en bredere vurdering enn det barnevernet kunne gjøre:
 - Psykiatri/kriminalitet/rus (ofte knyttet opp mot omsorgsevne)
 - Samspillproblematikk
 - Tilknytningsproblematikk
 - Foreldrekonflikter
- Saker med vanskelig samarbeid med foreldre
- Saker som hadde gått mange runder
- Ønske om å være i forkant av Fylkesnemnda
- Saker som syntes å ende opp med tvang
- Saker i skjæringspunktet mellom §4-4 og §4-12, og §4-12 saker som fordret en bred vurdering

Ut fra informantenes svar, var det en tydelig grunnholdning hos flere av barneverntjenestene at de har god nok kompetanse til å opplyse en sak tilstrekkelig: "Barnevern kan vi sjøl". At en sak kan ende i fylkesnemnda og/eller domstolene framsto som den mest sentrale årsaken til at barnevernet brukte sakkyndige på eget initiativ. Informantene opplevde at sakkyndige rapporter kunne være avgjørende i saker som vippet mellom bvl §4-4 og §4-12, og at informasjon fra sakkyndige kunne bli sett på som mer troverdig enn informasjon fra barnevernet. Dette selv om barnevernet hadde samme begrunnelser og konklusjoner.

"Det er ofte mindre kritiske spørsmål i nemda hvis vi har brukt sakkyndige, og det er ofte helt nødvendig i tingretten."

Oversikt over sakkyndige finnes i Register over barnefaglige sakkyndige, som er administrert av Norsk Psykologforening. Alle sakkyndige rapporter skal kvalitetssikres av Barnesakkyndig kommisjon (barnevernloven § 2-5). Informantene opplyste at de stort sett brukte psykologspesialister som ble valgt fra en liste over godkjente sakkyndige. Flere påpekte at bruk av sakkyndige er en dyr ordning.

Bruk av metoder, verktøy og utredningsmodeller

Det er utviklet flere modeller og kartleggingsverktøy til bruk i arbeidet med barnevernundersøkelser i Norge (Hassel 1993, Nygren 2002, Aadnesen og Hærem 2014, Bunkholt og Sandbæk 2008, Killén 2009, Kvello 2007, 2010).

Som tidligere beskrevet, anvendte flere av våre informanter startmøter eller nettverksmøter til innhenting av informasjon fra offentlige instanser og andre i barnets nettverk. Metoden ble brukt av disse tjenestene i noen saker istedenfor mer tradisjonell, skriftlig informasjonsinnhenting. Barneverntjenesten innkalte foreldre og barn, som var gamle nok, til et møte med den som hadde sendt bekymringsmelding, samt andre offentlig instanser og private personer med kjennskap til barnet og familiens situasjon. Hensikten med slike møter var å komme til en rask avgjørelse om meldingen, og hva som skulle skje videre. Utfallet kunne være henleggelse av meldingen uten undersøkelse, vedtak om hjelpetiltak, eller videre undersøkelse av saken. En tjeneste, som hadde gode erfaringer med denne metoden, mente at det var krevende å organisere møtene, men ofte svært effektivt. Bruk av metoden var avhengig av samtykke fra foreldrene, og ble ikke brukt i alle typer saker. Den ble ikke brukt hvor det var mistanke om vold eller seksuelle overgrep mot barnet.

Alle barneverntjenestene i utvalget brukte web-baserte fagprogram i undersøkelser og andre saksbehandlings-oppgaver. De fleste brukte Visma Familia Barnevern, mens andre brukte ACOS Barnevern. Disse ble brukt i både ordinære og alvorlige undersøkelser; blant annet i forbindelse med informasjonsinnhenting og i sluttrapporten fra undersøkelsen.

Mange brukte Kvellos utredningsmal for vurdering av barns omsorgssituasjon og oppvekstbetingelser (Kvello 2007, 2010). Den finnes i elektronisk utgave i dataprogrammer utviklet av Visma og Acos. Et par informanter opplyste at de foretrakk Nygrens (2002) utredningsmodell. Andre verktøy som ble nevnt var Klemetsrudmodellen for saker med vold eller overgrep (Arnesen og Diesen 2008).

Vi vil her gå litt nærmere inn på informantenes erfaringer med Kvello-malen da den gjennom opplæringsprogram har hatt en nasjonal spredning, og ble nevnt av de fleste informantene.

Malen er basert på en transaksjonsmodell for barnets utvikling, og består av femten områder, herunder barnets kompetanse, fungering og tilpasning, familiefungering, foreldre-barn samspill og risiko og beskyttelsesfaktorer hos barn og foreldre. Informasjon

samles inn gjennom samtaler med barn og foreldre, informasjonsinnhenting fra andre instanser og observasjon av samspill mellom barn og foreldre under hjemmebesøk.

Vår studie viser at det var stor variasjon i hvordan og hvor mye Kvellos mal ble brukt i undersøkelser, både på tjeneste- og saksbehandler-nivå. Informantene opplyste at de stort sett bestemte selv om de ville bruke malen, og hvor mye av den. Hele malen ble mest brukt i mer alvorlige saker rettet mot mulig omsorgsovertakelse. Flere informanter mente den var for omfattende og ressurskrevende i mindre alvorlige undersøkelser. Noen valgte også kun ut enkelte punkter fra malen uten å bruke hele instrumentet.

En av informantene beskrev det slik med hensyn til bruk av Kvello-malen:

"Det er ulikt. Det har noe med personlig stil å gjøre. Men det som kanskje er felles er vel at vi ser at den er unødvendig omfattende til å brukes i alle saker. Den bygger så mye på observasjoner og hjemmebesøk og relasjoner som krever flere besøk. Og det tenker jeg er helt unødvendig i noen enkle saker. I andre saker så er den kjempebra for å skaffe oversikt over, kall det ulne saker hvor vi ikke får helt taket på "hva er det her for noe?". For å greie å systematisere den informasjonen så er modellen veldig bra. Så jeg vil nok tenke at det er best i de sakene som krever litt omfattende undersøkelser. Og omfattende tiltak innbefatter jo omsorgsovertakelser, mens den må forenkles kraftig hvis den skal kunne være nyttig i enkle hjelpetiltaksaker. Rett og slett fordi at skulle vi ha gjort det fullverdig i alle saker, så ville det krevd betydelig mer personer... Det krever mer arbeid på hjemmebesøk med observasjonsbesøk. Så alt med måte syns jeg."

Variabelt bruk av elektroniske program og maler ble bekreftet av fylkesmennene. En rådgiver formulerte det slik:

"Men, er det tenkt fra deres side at de skal følge Kvello fra A til Å da? Jeg opplever, når jeg er ute og snakker med kommunene nå at de bruker den, men de bruker den skjønnsmessig, de plukker ut det som på en måte, fra sak til sak, nesten er brukbart da."

Informanter, som hadde brukt malen i undersøkelsen, mente det var flere fordeler med den, særlig i mer alvorlige undersøkelser. Den fungerte som en huskeliste, og enklere systematisering av informasjonen ble nevnt av flere. Andre fordeler som ble nevnt var at den bidro til raskere igangsetting av undersøkelsen, og at den hadde fokus på risiko- og beskyttelsesfaktorer hos barnet og foreldrene. Den bidro også til å sikre at undersøkelsen ble gjort i tråd med krav til dokumentasjon inkludert barnets medvirkning.

Innvendinger mot bruk av malen gikk mye på omfang og ressursbruk:

"Vi skal ha en undersøkelsesplan, og så skal vi ha en Kvello-plan, og så journalnotat og rapporter. Det tar tid, og så går hurtigtoget litt fortere enn vi kan henge med. Litt for ofte at det skjer. Så det er der det ligger, ikke på at vi ikke har tro på den og ser nytten i den, og den er bra. Tidvis har vi ikke tid til å dokumentere alt. Tragisk, men det er virkeligheten."

Andre innvendinger var at malen er for instrumentell og gjorde det vanskelig å fokusere på temaer som ikke var med i malen:

"Den er så instrumentell at jeg kjenner skikkelig motstand. Den dekker ikke alt jeg ønsker å utrede i undersøkelsen. Og jeg tenker om Kvello-malen da, at hvis alle som jobber i barnevernet hadde likt tankesett så hadde vi kunnet brukt den. Men sånn er det ikke."

Andre ulemper med malen, som ble framhevet av informantene, var at det ble vanskeligere å få til en god relasjon til barnet og foreldrene under undersøkelsen. En innvending var også at den krever mer kompetanse enn de fleste barnevernsarbeidere har. Redusert rom for bruk av faglig skjønn ble også tatt opp av flere av informantene.

Kvello-malen var integrert som en del av de web-baserte fagprogrammene. Et par av informantene uttrykte problemer med å integrere malen i elektroniske programmer. Dette gikk på tekniske problemer knyttet til retting, å tilføye tilleggsinformasjon, samt rapportskriving.

Rådgivere fra fylkesmannen uttrykte også bekymring med hensyn til bruk av elektroniske program og rettssikkerhet, og det ble påpekt at flere tjenester hadde dårlige rutiner på oppfølging knyttet til blant annet oppdatering av program.

"Mange barneverntjenester lar seg regulere av dataprogrammet i stedet for lovverket. Hvis de ikke oppdaterer, blir de ikke a jour med lovendringer, noe som kan føre til lovbrudd."

Tidsfrister

Barneverntjenesten skal foreta en undersøkelse etter § 4-3 i barnevernloven dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak i henhold til kapittel 4 i loven. En barnevernundersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, eventuelt innen seks måneder i særlige tilfeller (bvl § 6-9).

Det står ingen ting i barnevernloven om hva som menes med "særlige tilfeller", men et høringsutkast til loven beskriver dette som "når det er behov for særlig omfattende og tidskrevende undersøkelser" (Ofstad og Skar 2004). !

Statistikk fra SSB viser at fristoverskridelser generelt er et problem i flere kommuner. Ca. 2,5 % av meldingene ble ikke vurderte inne fristen på en uke, mens over 17 % av undersøkelsene ikke ble avsluttet inne fristen på tre måneder. Tallene både for henleggelser og fristoverskridelser varierer mye. (BLD 2013, SSB 2013).

Barneverntjenestene i vårt utvalg hadde 18 % fristoverskridelser i 2012. Fem av disse hadde ingen eller få (under 5 %) fristoverskridelser. Fem tjenester hadde mer enn 20 % fristoverskridelser, og to av disse hadde svært mange overskridelser (40 % og 80 %) i 2012.

Informantene oppga flere grunner til fristoverskridelser. Mest vanlig var kapasitetsproblemer hos barnevernet på grunn av lav bemanning, stor saksmengde, ubesatte stillinger, eller sykdom. Andre grunner var problemer med å få tak i familien, og sent svar fra instanser som man ønsket å innhente opplysninger fra.

"Det kan være en utfordring noen ganger. Selv om vi er kjapt ute med brevene, så kan det ta litt tid. For det første så tar det jo litt tid å få dem ut fra kommunen, fordi postgangen er sånn, og det tar like lang tid å få det inn når det først er sendt fra noen. Og så er det mange som ikke tar det like alvorlig å skrive tilbake. Skoler kan ha folk som er sykemeldte, kontaktlærere som burde ha skrevet det, som andre ikke følger opp, får gjort det. Fastleger har vi ganske dårlig erfaring med. De kan være veldig treige, noen ganger... vi kan ringe dem og få noe informasjon, men vi vil jo gjerne ha det skriftlig så det kan vedlegges saken."

Ventetid på utredninger fra sakkyndige, politietterforskning, eller dommeravhør av barnet i saker med mistanke om vold eller overgrep mot barnet var andre årsaker til fristoverskridelser.

Flere tjenester i utvalget hadde fått "krisehjelp" i form av ekstra bemanning i en begrenset periode for å få ned høyt etterslep av uferdige undersøkelser. Manglende kapasitet i barneverntjenesten er ikke gyldig grunn til utvidelse av undersøkelsesfristen. Dette i følge informasjon både fylkesmannen og barnevernet.

Informanter fra fylkesmannen var særlig bekymret for enkelte barneverntjenester i Midt-Norge som hadde høy andel fristbrudd over flere år. De mente overskridelsene

skyldtes dårlig planlegging og ledelse i barnevernet, og ikke bare kapasitetsproblemer. Fylkesmannen kan ilegge kommuner som overskrider fristen mulkt, men dette ble sjelden gjort. Dette ble sett på som lite hensiktsmessig, ut i fra tanken om at disse kommunene har behov for mer ressurser til barneverntjenesten, og ikke mindre. Rådgiverne fra fylkesmannen brukte andre metoder for å bistå disse kommunene, blant annet råd og veiledning, krav om regelmessig rapportering til fylkesmannen, og drøfting med kommunenes politiske og administrative ledelse for å øke oppmerksomheten på problemet.

Henleggelser

Barneverntjenestene i vår studie henla fra 20-77 % av undersøkelsene i 2012. Sju tjenester henla under halvparten av undersøkelsene, og ni tjenester henla over 60 %.

Tjenestene hadde svært like begrunnelser for å henlegge undersøkelser. Den vanligste henleggesgrunn var at barnevernet ikke fant grunn til å sette inn barneverntiltak etter barnevernloven. Dette innebar at man i undersøkelsen ikke fant bekreftelse for bekymringen som ble meldt, og at barnevernet vurderte at barnets situasjon og foreldrenes omsorg var god nok uten å sette inn tiltak.

I andre tilfeller kunne barnevernet konkludere med at barnet eller foreldrene hadde behov for hjelp, men at hjelpen best kunne gis uten å fatte barnevernvedtak. I slike tilfeller var det vanlig å gi et lavterskel-tilbud som råd og veiledning, enten fra barneverntjenesten selv, eller fra andre instanser som helsestasjon eller PPT. På denne måten kunne barnet eller foreldrene få hjelp uten å bli registrerte som barnevernklienter som kunne oppleves som belastende og stigmatiserende. Det var også vanlig å henvise barnet og familien til andre instanser som var bedre kvalifiserte enn barnevernet med hensyn til å gi hjelp i saken. Familien kunne henvises til NAV for hjelp med økonomiske problemer, til familievern for foreldrenes konflikter og samværsproblemer og til BUP for barn med psykiske vansker. Barnevernet henla deretter undersøkelsen uten vedtak, og fulgte som oftest ikke saken opp videre.

En annen grunn for henleggelse var når barneverntjenesten mente at det var behov for hjelpetiltak etter bvl § 4-4, men foreldrene ville ikke samtykke til dette, og barneverntjenesten fant ikke grunnlag for bruk av tvang. Disse undersøkelsene ble "henlagt med bekymring", og mange av tjenestene gjenåpnet disse undersøkelsene på eget initiativ etter seks måneder. Denne praksisen er i samsvar med BLDs uttalelse om nye saksbehandlingsrutiner i slike tilfeller (BLD 2008). I slike saker var det vanlig å informere

foreldrene, og også gi tilbakemelding til melderer om henlagt undersøkelse, men med oppfordring om å følge med barnet og eventuelt sende ny melding. Andre instanser, som hadde hyppig kontakt med barnet, som helsestasjon, barnehage eller skole, kunne også bli informerte.

Andre grunner til henleggelse, som noen informanter oppga, var at kommunen ikke hadde egnede tiltak å sette inn, eller at familien hadde flyttet til en annen kommune i løpet av undersøkelsen. Ingen av informantene oppga at undersøkelser ble henlagt som sparetiltak på grunn av begrensede kommunale ressurser.

Flere barnevernarbeidere fortalte også om undersøkelser som ble henlagt uten vedtak om barneverntiltak, men hvor barneverntjenesten fortsatt var bekymret for barnet. Dette skjedde når barnevernstjenesten mente det var behov for å sette inn forebyggende hjelpetiltak i familien, men hvor foreldrene ikke ville samtykke til dette, og barneverntjenesten ikke fant grunnlag for tvangstiltak som for eksempel omsorgsovertakelse.

Lignende funn ble også gjort i en studie av barnevernets beslutninger i meldings- og undersøkelsessaker i Bergen. Barnevernet var fortsatt bekymret for barnet i halvparten av henlagte undersøkelser, men kunne ikke gjennomføre en grundigere undersøkelse eller iverksette hjelpetiltak uten å komme i en samarbeidsposisjon til familien (Havnen med flere 1998).

!

KONKLUSJON!

I denne rapporten har vi presentert resultater fra prosjektet "Barnevernets arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge". Våre funn er baserte på intervjuer med barnevernledere og medarbeidere fra 18 barneverntjenester, og med fem rådgivere fra fylkesmannskontorene i Midt-Norge. Disse deltok også i det landsomfattende tilsynet i 2011 og 2012 (Helsetilsynet 2012).

Rådgiverne fra fylkesmannskontorene var generelt mer kritiske til barneverntjenestens arbeid med undersøkelser enn informantene fra de kommunale barneverntjenestene. Rådgiverne bekreftet Helsetilsynets funn, som de mente stemte godt med erfaringer fra deres eget tilsyn i Midt-Norge. De påpekte særlig manglende barnevernfaglige vurderinger av barnet og foreldrenes situasjon, og av beslutninger som ble truffet. Barneverntjenestene innhentet ofte mye informasjon fra andre instanser, men det manglet skriftlig dokumentasjon på hvordan barneverntjenesten vurderte informasjonen, og hvilken betydning den hadde i forhold til barnevernets beslutninger, herunder beslutning om å henlegge saken eller iverksette tiltak. Faglige vurderinger for valg av tiltak var også ofte mangelfulle eller fraværende.

Rådgiverne var opptatte av at undersøkelser ikke ble gjennomførte innenfor fristene. Barneverntjenestene i Midt-Norge hadde høyere andel fristoverskridelser enn resten av landet i 2012. Problemet var størst i Nord-Trøndelag som hadde mer enn dobbelt så mange fristoverskridelser enn i Norge (34 % mot 15 %). Barneverntjenestene skyldte ofte på dårlig kapasitet som årsak til overskridelsene, men fylkesmennene mente at det ofte handlet minst like mye om problemer med organisering, ledelse og planlegging av undersøkelser.

Fylkesmannen har anledning til å gi mulkt til kommuner som ikke overholder frister (bvl § 6-9), men dette blir sjelden praktisert i Midt-Norge. Det blir istedenfor holdt tett kontakt med tjenester som har mange fristoverskridelser. Dette kan vare over flere år. Tjenestene får råd, veiledning og opplæring fra rådgiverne, og må rapportere jevnlig til fylkesmannen om deres arbeid med dette. Problemet blir tatt opp med kommuneledelsen (politisk og administrativ) for å heve saken til et høyere nivå, samt understreke kommunens ansvar for å forbedre situasjonen.

Rådgiverne fortalte om flere andre tiltak som de har benyttet for å styrke barnevernets arbeid med undersøkelser. Blant disse var opplæring i undersøkelsesmetoder (spesielt Kvellos utredningsmodell), utvikling av lederopplæring og jevnlig møter med barnevernledere og ansatte om lovendringer og andre aktuelle temaer. En rådgiver fortalte at selv om fylkesmannens tilsyn fokuserer mest på problemer og avvik fra loven, hadde de likevel sett en positiv utvikling i barnevernet i de siste årene, både i forhold til tjenesteutvikling og økt kompetanse.

Hovedkonklusjonen fra vår studie er at praksis varierte betydelig mellom de ulike barneverntjenestene. Dette omfattet samtlige områder som vi studerte. Den store variasjonen kan framstå som noe tvetydig. På den ene siden skal barnevernet ha en likeverdig tjenesteyting i hele landet for å sikre rettssikkerhet, legitimitet og likebehandling. På den annen side fordrer barnevernets kompleksitet en helhetlig og kontekstuell tilnærming, og det gis stort rom for skjønn som igjen kan føre til variasjon. Balansegangen mellom likeverdighet og kontekstuell forståelse kan være vanskelig, samt hvordan faglig skjønn kan legitimere ulik praksis.

Lovregler utgjør de nødvendige juridiske rammene for barnevernets virksomhet, og innenfor disse skal den barnevernfaglige kompetansen bidra til et kunnskapsbasert barnevern til barnets beste. Saksbehandlerne må således ivareta både juridiske og barnevernfaglige prinsipper i arbeidet, og sikre samhandlingen mellom disse innenfor ulike kontekstuelle settinger.

Barneverntjenestene hadde stort sett et enhetlig syn på inndeling av ulike typer barnevernundersøkelser. Disse ble forstått innenfor rammene av ordinære undersøkelser rettet mot mulige hjelpetiltak i hjemmet (bvl § 4-4), og mer omfattende undersøkelser rettet mot mulig omsorgsovertakelse (bvl § 4-12). Det var også vanlig med spesielle rutiner for arbeid med noen omfattende undersøkelser som akutt plasseringer og mulig vold eller overgrep mot barnet.

Alle barnevernundersøkelser skal hjemles i barnevernlovens § 4-3. Det var likevel vanlig praksis i enkelte tjenester å bruke betegnelsen "Barnevernundersøkelse med hjemmel i § 4-3; jevnfør § 4-4 eller § 4-12". Slik vi ser det er dette formelt feil, selv om barneverntjenesten har full til anledning å danne en hypotese tidlig i undersøkelsen om hvor omfattende undersøkelsen skal være, og om hvilken type tiltak man anser som det mest aktuelle å iverksette.

Det var imidlertid ikke alltid like enkelt, ut fra våre intervjudata, å fastslå når saksbehandler bestemte seg for om saken var en vanlig (bvl § 4-4) eller omfattende (bvl § 4-12) sak. Dette framsto som diffust i mange saker, men en hovedtendens var at barnevernets beslutning ofte ble tatt tidlig i saken. Dette basert på innholdet i meldingen, eventuelt med utdyping fra melder, og noen ganger etter første samtale med foreldre.

Vi setter spørsmål ved barnevernets praksis i så henseende, og om avgjørelsen om type sak i noen tilfeller kan komme for tidlig, og dermed forhindre nødvendig utredning fram mot en eventuell omsorgsovertakelse (bvl § 4-12). Det er vanlig praksis i barnevernet først å forsøke med hjelpetiltak i hjemmet, før man eventuelt konkluderer senere med at hjelpetiltakene ikke har vært tilstrekkelige for å beskytte barnet, og at det er nødvendig med flytting til fosterhjem eller barneverninstitusjon. Hjelpetiltak i hjemmet må imidlertid ikke prøves først i alle tilfeller. Barnevernloven gir barnevernet anledning til å plassere barn utenfor hjemmet "dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak", og dette kan gjøres uten samtykke fra foreldre "hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg" (bvl § 4-4, 4. ledd).

Samarbeid er et sentralt begrep i barnevernets arbeid. Dette gjelder i forhold til familien og andre instanser. Kvaliteten på samarbeidet kan både påvirke saksgangen og utfallet av saken. Samarbeid, spesielt med foreldrene, ble verdsatt høyt av barneverntjenestene i vår studie. De påpekte at dette var sentralt for informasjonsinnhenting, tilgang til barnet og enighet om tiltak. Informantene mente de fikk til et godt samarbeid i de fleste tilfeller. Foreldrenes medvirkning varierte imidlertid mellom tjenestene.

Barneverntjenestene opplevde at kvaliteten på samarbeidet med andre instanser var varierende. Noen hadde erfaring med negative holdninger fra enkelte yrkesgrupper, men hadde godt samarbeid med andre. Kvaliteten på samarbeidet hadde innvirkning på kommunikasjonen med familien og den informasjonen barnevernet fikk fra signifikante instanser rundt familien.

Vi fant eksempler på at barneverntjenesten mente at viktig informasjon ble holdt tilbake fra andre instanser for å beskytte foreldrene, og at foreldrenes offentlige hjelpere opptredte som familiens beskyttere i møtet med barnevernet. Dette bidro til at foreldrene kunne takke nei til hjelpetiltak. Dette er bekymringsfullt da barnevernet i en del

tilfeller ble stående i et dilemma mellom å henlegge saken eller fremme sak om omsorgsovertakelse på grunn av forhold de hadde liten mulighet til å påvirke.

Om og hvordan barnet ble trukket inn i en sak varierte også betydelig. Dette gjaldt spesielt i forhold til de minste barna. De aller fleste informantene sa at de snakket med barna, og at de vektla barnets fortelling. Som oftest ble det snakket med ungdom over 15 år med partsrettigheter, og disse fikk også tilbakemelding om saken. Mange tjenester hadde ikke rutiner eller metoder for å snakke med barnet eller for å legge til rette for barnets medvirkning. De pleide å innhente informasjon fra barnet for å belyse saken, men var mindre flinke til å etterspørre barnets mening, og til å gi barnet informasjon om hva som skulle skje etter undersøkelsen, og om eventuelt tiltak som skulle settes inn. Noen opplyste at bruk av Kvello-malen hjalp dem til å trekke inn barnet. All kontakt med barnet ble dokumentert. Der barnet bidro med opplysninger, ble barnets troverdighet vurdert, og om opplysningene "passet inn med et helhetsbilde". Flere av saksbehandlerne ble overrasket når vi spurte om hvordan de etterspurte barnets mening. De hadde ikke tenkt på dette, og flere hadde klare ønsker om å bli flinkere til å samtale med barnet og å gi tilbakemeldinger.

Barnets rett til medvirkning generelt, og i barnevernet spesielt, er nedfelt både i FN konvensjonen om barns rettigheter (1989) og i barnevernloven. Vi finner det derfor bekymringsfullt at barnets rolle i barnevernets undersøkelser framstår som såpass diffus, og at det ikke alltid finnes rutiner for å trekke inn barnet. Når vi i tillegg også får høre at barnets opplysninger bør passe inn i et helhetsbilde i et troverdighetsperspektiv, kan barnets rolle på mange måter, oppfattes som en "skinn-medvirkning". På den ene siden vurderes barnet som en kompetent aktør, og på den andre siden som den som gir legitimitet til en allerede vedtatt saksforståelse som er definert av de voksne: Barnets rett til medvirkning blir ikke tatt på alvor.

Vis (2014) beskriver også barnets rolle i barnevernet, og benevner den som konsultativ og kollaborativ deltagelse i barnevernets saksbehandling. Han fant at barn hadde kollaborativ deltagelse i bare halvparten av sakene hvor de hadde konsultativ deltagelse.

Bruk av sakkyndige var en sjelden brukt ordning i vårt utvalg. Det ble formidlet ulike begrunnelser for å be om sakkyndig bistand. Disse var både faglige, for eksempel i komplekse saker med rus og psykiatri, og mer instrumentelle som at andre initierer sakkyndig vurdering, og at rettsapparatet finner sakkyndige rapporter mer troverdige enn barnevernets. En grunnholdning hos mange av barneverntjenestene i vårt utvalg var at de har god nok kompetanse sjøl til å håndtere saken. Det ble også opplyst at bar-

nevernet unnlot å bruke sakkyndige hvis de måtte initiere det sjøl. En årsak var at dette er en dyr ordning som barnevernet må dekke av egne midler. Det er et tankekors at økonomi og barnevernets troverdighet i rettsapparatet er med på å bestemme bruk av sakkyndige, og derigjennom styre saksutredningen i barnevernets undersøkelser.

Alle barneverntjenestene opplyste at de brukte elektroniske fagprogrammer i saksbehandling og faglige utredningsmal; som oftest Kvellos mal som ble integrert i et elektronisk program. Noen informanter fortalte om problemer med å integrere fagmal i elektroniske systemer. Rådgivere fra fylkesmannen påpekte også bekymring med bruk av disse programmene og rettsikkerheten, spesielt knyttet til manglende oppdatering.

Det var stor variasjon i hvordan og hvor mye av Kvello-malen som ble brukt i undersøkelsen. Det var saksbehandlerne som selv bestemte hvor mye av malen som ble brukt, og dette hadde sammenheng med sakens alvorlighetsgrad. Det ble ofte lagt føringer på dette når meldingen ble konkludert. Dette basert på meldingens innhold og eventuelt barnevernets tidligere kjennskap til familien.

Barneverntjenesten må balansere mellom to hensyn knyttet til omfanget av en barnevernundersøkelse; utredningsplikt og varsomhetsplikt. En sak skal være "så godt opplyst som mulig før vedtak treffes" (forvaltningsloven § 17), samtidig som barnevernundersøkelser "skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet sier" (bvl § 4-3, 2. ledd). Dette krever god skjønnsutøvelse fra den enkelte barnevernarbeider. Det er ikke alltid like lett å bestemme formålet med en barnevernundersøkelse helt i starten, og barnevernarbeideren må være åpen for å endre oppfatning av undersøkelsens alvorlighetsgrad underveis dersom det kommer nye opplysninger som kan bidra til å endre sakens karakter.

Det kan framstå som noe tilfeldig at den enkelte saksbehandler selv får velge hvor mye av Kvello-malen som de skal bruke. Dette kan ha sammenheng med at saksbehandlerne, på et tidlig tidspunkt i saksprosessen, har bestemt seg i forhold til sakens alvorlighetsgrad og utfall; det vil si at det blir vurdert begrenset bruk av malen i presumtive bvl § 4-4 saker, og mer omfattende bruk i bvl § 4-12 saker. Dette kan medføre at ved "feil bedømmelse av alvorlighetsgrad (paragraf)" vil kartleggingen kunne bli utilstrekkelig og ikke avdekke alle nødvendige forhold for å kunne vurdere saken for eksempel opp mot omsorgsovertakelse. Barneverntjenestene har imidlertid begrenset ressurser, og en undersøkelse basert på utredning med hele Kvello-malen er ganske ressurskrevende. Det kan derfor framstå som urealistisk å forvente at malen brukes i alle under-

søkelser, herunder vanlige undersøkelser, hvor barnet ser ut til å være mindre utsatt for risiko.

Informantene påpekte at fordelene med bruk av Kvello-malen var at den fungerte som en huskeliste og systemiseringsverktøy, og bidro til oppfyllelse av dokumentasjonskrav. Innvendingene var ofte knyttet til omfang, ressursbruk, faglig innretning og at den framsto som instrumentell og ga redusert rom for bruk av skjønn.

Det er noe betenkelig at noen barnevernarbeiderne mente at bruk av modellen forhindret faglig skjønnsutøvelse som er et sentralt redskap i barnevernfaglig arbeid. Vi kan også spekulere i om noen velger bort de mest vanskelige og ressurskrevende delene i Kvello-malen hvor det fordres kompetanse om samspill, tilknytningsproblematikk, foreldres psykiske helse og rus sin påvirkning på omsorgsevne, samt samhandling mellom ulike problemområder i saken (kompleksitet). Dette kan fordre en mer klinisk kompetanse på områder som saksbehandleren føler at han/hun ikke innehar i tilstrekkelig grad.

Forholdet mellom bruk av skjønn og standardiserte metoder er diskutert av Samsonen og Willumsen (2014) som setter spørsmål tegn ved innføring av Kvello-malen uten evaluering av modellens effekt. De etterlyser mer involvering fra nasjonale myndigheter i dette spørsmålet.

"Bakgrunnen for standardiserte prosedyrer er troen på at det er mulig å predikere risiko. Men spørsmålet er om det er mulig i et så uforutsigbart og komplekst felt som barnevernet. På den andre siden ser forskning at enkelte av disse standardiserte modellene predikerer risiko bedre enn den beste kliniker/praktiker, og da kan det stilles spørsmål om vi har overdreven tro på skjønnsmessige vurderinger i Norge i dag." (s. 83)

Det var stor variasjon i andel henleggelser i vårt utvalg (mellom 20 og 77 %), og dette reiser spørsmål om tjenestene har ulik terskel for å sette inn barneverntiltak, særlig hjelpetiltak etter bvl § 4-4, eller å henlegge saken. Årsakene til henleggelse ble oppgitt at det ikke var godt nok grunnlag med hjemmel i loven, at foreldrene ikke ville samtykke til hjelpetiltak og barnevernet ville unngå bruk av tvang (henleggelse med bekymring), det var ingen egnede tiltak, eller barnet/familien ble henvist til andre instanser som barnevernet mente var bedre egnet til å hjelpe familien. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved barnevernets henleggelser av undersøkelser ved henvisning til andre instanser. Dette vil få som konsekvens at effekten av hjelpen fra andre instanser ikke blir evaluert. Både foreldrenes og barnets rettssikkerhet kan bli svekket.

Selv om barneverntjenestene var ganske entydige på hvorfor saker ble henlagte, varierende henleggelsesprosenten betydelig. Dette skulle tilsi at terskel for inngripen og faglig skjønn er forskjellig mellom tjenestene. Dette bør undersøkes nærmere.

Barneverntjenestene i vårt utvalg hadde fra 0 til 80 % fristoverskridelser i 2012. Det ble oppgitt flere grunner; blant annet kapasitetsproblemer, problemer med å få tak i familien, sent svar fra instanser som de innhentet opplysninger fra, ventetid for utredninger fra sakkyndige, politietterforskning eller dommeravhør av barnet. Flere tjenester i utvalget hadde fått krisehjelp i form av ekstra bemanning i en begrenset periode. Dette for å få ned høyt etterslep av uferdige undersøkelser.

Det er viktig at barnevernundersøkelsen gjennomføres innen fristen, og at det ikke henlegges barnevernsundersøkelser uten barneverntiltak dersom barnet har behov for hjelp. Gode rutiner for planlegging, gjennomføring og dokumentering av undersøkelsen og barnevernsfaglige vurderinger er viktige redskaper for sikring av god faglig kvalitet. Det er mange forhold som skal ivaretas; blant annet partsrettigheter, opplysningsplikt, barnets rettigheter, samarbeid med familien, innhenting av opplysninger fra andre og eventuelt bruk av sakkyndige. Disse forholdene, hvor noen delvis ligger utenfor barneverntjenestens kontroll (for eksempel at dommeravhør tar lang tid), kan også være forklaringer på at tidsfristene brytes i så stor grad. Samtidig er den høye andel av fristoverskridelser bekymringsfull da dette i mange tilfeller vil kunne medføre en dårlig ivaretagelse av barn under risiko, barns behov og barns rettigheter. Både barnets og foreldrenes rettssikkerhet blir ikke tilstrekkelig ivaretatt.

Det bør samtidig understrekes at gjennomføring av en barnevernundersøkelse innenfor fristen ikke er noen garanti alene for undersøkelsens faglige kvalitet. Fylkesmennene fører tilsyn med antall fristoverskridelser, men normalt ikke med kvaliteten på den enkelte undersøkelse. Dersom krav om overholdelse av undersøkelsesfrister kommer på bekostning av grundig nok undersøkelsesarbeid i enkelte saker, vil dette også kunne svekke barnets og foreldrenes rettssikkerhet.

LITTERATUR

Arnesen, R., Diesen, L. 2008. *Klemetsrudmodellen. En erfaringsbasert metode for barneverntjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. Søndre Nordstrand barneverntjeneste.

Backe-Hansen, E. 2009. *Å sende en bekymringsmelding eller la det være?* Oslo: NO-VA notat nr 6/09.

Baklien, B. 2009. Skole, barnehage, barneverntjeneste – bilder av "de andre" hindrer samarbeid. *Norges Barnevern*, 4/2009: 236-245.

Bunkholdt, V., Sandbæk, M. 2008. *Praktisk barnevernarbeid* (5. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Hassel, K. 1993. *Undersøkelsesfasen i Barnevernsaker*. Oslo: Barnevernets Utviklingssenter, temahefte.

Haugen, G.M., Paulsen, V., Berg, B. 2012. *Foreldre og barns erfaringer i møte med barneverntjeneste i Trondheim kommune*. Rapport fra NTNU Samfunnsforskning AS.

Havnen, K., Christiansen, Ø, Havik, T. 1998. Når gir vi barnet hjelp? *Norges Barnevern* 2/98:4-14.

Juul, R. 2010. *Barnevernets undersøkelser av bekymringsmeldinger*. NTNU, doktoravhandling.

Kildedal, K., Uggerhøj, L., Nordstoga S., Sagatun, S. 2011. *Å bli undersøkt – norske og danske foreldres erfaringer med barnevernsundersøkelsen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Killén, K. 2009. *Sveket 1- Barn i risiko og omsorgssvikt situasjoner*. Oslo: Kommuneforlaget.

Kvello, Ø. 2010. *Barn i risiko*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Kvello, Ø. 2007. *Utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lindboe, K. 2009. *Barnevernrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lurie, J. 2015. *Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag*. Skriftserien til Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge), Rapport 2/2015.

Midjo, T. 2010. *En studie av samhandlingen mellom foreldre og barnevernarbeidere i barnevernets undersøkelse*. NTNU, doktoravhandling.

Nygren, P. 2002. *Profesjonelt barnevern som barneomsorg. Fra teori til verktøy*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Ofstad, K., Skar, R., 2004. *Barnevernloven med kommentarer* (4. utg.), Oslo: Gyldendal Akademisk.

Rød, P. A. 2004. Mellom analyse og argumentasjon. I Bente Nes Aadnesen og Eva Hærem (red.), *Barnevernets undersøkelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Samsonsens, V., Willumsen, E. 2014. Barnevernets undersøkelser – på tide med en debatt. *Fontene Forskning*, 2/2014, s.83.

Slettebø, T. 2008. *Foreldres medbestemmelse i barnevernet. En studie av foreldres erfaringer med individuell og kollektiv medvirkning*. NTNU doktoravhandling.

Vis, S. A. 2014. *Factors that determine children's participation in child welfare decision making. From consultation to collaboration*. Tromsø: Universitet i Tromsø, doktoravhandling.

Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D., Christiansen, Ø, Andersen, A. 2014. Status rapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014. Tromsø: RKBU Nord.

Aadnesen, B., Hærem, E. 2014. *Barnevernets undersøkelse* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Aadnesen, B. 2012. *Jeg kan ikke være den afrikanske mammaen i Norge*. NTNU doktoravhandling.

Offentlige dokumenter

Barne- og familiedepartementet 2005. Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten. Rundskriv Q-24, 2005.

Barne- og likestillingsdepartementet 2013. Rapporteringsstatistikk om barnevern fra kommunene.

Barne- og likestillingsdepartementet 2009. Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen.

Barne- og likestillingsdepartementet 2008. Brev 26.08.08 om Anbefaling om nye saksbehandlingsrutiner dersom foreldre nekter å motta hjelpetiltak etter § 4-4.

Barne- og likestillingsdepartementet 2006. Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967.

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

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

NOU 2006:9. Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker., Barne- og likestillingsdepartementet

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

Statistisk sentralbyrå 2013. Barnevern, 2012.

Straffeloven av 20. mai 2005, nr. 28.

United Nations 1989. The Convention on the Rights of the Child.

VEDLEGG

Informasjonsskriv til fylkesmannskontorer i Midt-Norge

Informasjonsskriv til barneverntjenester i Midt-Norge

Intervjuguide fylkesmannskontorer i Midt-Norge

Intervjuguide barneverntjenester i Midt-Norge

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) – Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger

Informasjonsskriv til fylkesmannskontorer i Midt-Norge

Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet:

"Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser"

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

Ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge), NTNU gjennomfører vi en undersøkelse om "Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser". Målsettingen med prosjektet er å få økt kunnskap om barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser, og kunnskap som kan bidra til videreutvikling av barneverntjenestens praksis på dette området. Resultater fra prosjektet skal gis ut i en rapport fra RKBU i slutten av 2013.

Barneverntjenesten har rett og plikt til å foreta undersøkelser "dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak" etter barnevernloven (jamfør barnevernloven § 4-3). Barneverntjenester har anledning til å bruke skjønn når det gjelder hvilke meldinger som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Dette har resultert i store variasjoner mellom barneverntjenester med hensyn til hvor ofte undersøkelser resulterer i vedtak om barneverntiltak og hvor ofte de henlegges uten tiltak.

Det skal innhentes informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider med planlegging, gjennomføring og dokumentering av barnevernundersøkelser. Det skal studeres hvordan undersøkelsesarbeidet er organisert, og hvordan det innhentes opplysninger fra andre offentlige instanser og fra barn og foreldre. Opplysning om barnets medvirkning i undersøkelsen skal også innhentes, så vel som informasjon om bruk av sakkyndige. Barneverntjenestens vurderinger og praksis knyttet til henleggelser av undersøkelser uten tiltak og til valg av aktuelle hjelpe- eller omsorgstiltak skal det også fokuseres på i denne undersøkelsen. Det skal også innhentes informasjon fra fylkesmannskontoret om deres erfaringer gjennom tilsyn om hvordan barneverntjenesten arbeider med barnevernundersøkelser.

Hvem kan delta, og hvordan gjennomføres undersøkelsen?

3 fylkesmannskontorer i Midt-Norge inviteres til å delta i denne undersøkelsen, i tillegg til 15 barneverntjenester. Vi ønsker å intervju en eller flere medarbeidere fra hvert fylkesmannskontor som har erfaring med kommunale barneverntjenester og tilsyn av disse, spesielt deres arbeid med barnevernundersøkelser.



Det kan være avdelingslederen og/eller andre ansatte som har erfaring med hvordan barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser ivaretas. Ved de fylkesmannskontorer det er aktuelt å intervju flere informanter ønsker vi å gjennomføre ett gruppeintervju, men vi åpner imidlertid for individuelle intervjuer, dersom dette er et ønske fra fylkesmannskontoret side. Intervjuene gjennomføres ved de respektive fylkesmannskontorer sine lokaler og av en forsker fra RKBU Midt-Norge. Intervjuene anslås å vare i ca. 1 time, og det er ønskelig å ta lydopptak. Ledere og medarbeidere som deltar i undersøkelsen må gi muntlig samtykke til dette, og de kan på hvilket som helst tidspunkt trekke seg fra undersøkelsen, uten å måtte begrunne det 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?

Alle opplysninger som vi får vil bli anonymisert i den ferdige rapporten og ingen av de deltagende kommuner eller interkommunale barneverntjenester vil bli identifisert med navn. Vi er ikke interessert i personlige eller sensitive opplysninger om barn/familier som barneverntjenesten undersøker, ledere/medarbeidere i barneverntjenesten eller andre. Ansvarlige for prosjektet er underlagt taushetsplikt, og all informasjon vil bli behandlet strengt konfidensielt. Ved prosjektslutt, 31. juli 2014, 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 (NSD)

Trondheim, juni 2013

Med vennlig hilsen

**Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
– Psykisk helse og barnevern i Midt-Norge,
Det medisinske fakultet, NTNU**

Jim Lurie

Prosjektleder/seniorforsker

jim.lurie@ntnu.no

Tlf: 73596271/92043673

Informasjonsskriv til barneverntjenester i Midt-Norge

Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet:

"Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser"

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

Ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge), NTNU gjennomfører vi en undersøkelse om "Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser". Målsettingen med prosjektet er å få økt kunnskap om barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser, og kunnskap som kan bidra til videreutvikling av barneverntjenestens praksis på dette området. Resultater fra prosjektet skal gis ut i en rapport fra RKBU i slutten av 2013.

Barneverntjenesten har rett og plikt til å foreta undersøkelser "dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak" etter barnevernloven (jamfør barnevernloven § 4-3). Barneverntjenester har anledning til å bruke skjønn når det gjelder hvilke meldinger som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Dette har resultert i store variasjoner mellom barneverntjenester med hensyn til hvor ofte undersøkelser resulterer i vedtak om barneverntiltak og hvor ofte det henlegges uten tiltak.

Det skal innhentes informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider med planlegging, gjennomføring og dokumentering av barnevernundersøkelser. Det skal studeres hvordan undersøkelsesarbeidet er organisert, og hvordan det innhentes opplysninger fra andre offentlige instanser og fra barn og foreldre. Opplysning om barnets medvirkning i undersøkelsen skal også innhentes, så vel som informasjon om bruk av sakkyndige. Barneverntjenestens vurderinger og praksis knyttet til henleggelser av undersøkelser uten tiltak og til valg av aktuelle hjelpe- eller omsorgstiltak skal det også fokuseres på i denne undersøkelsen.

Hvem kan delta, og hvordan gjennomføres undersøkelsen?

15 barneverntjenester i Midt-Norge inviteres til å delta i denne undersøkelsen. Disse velges strategisk for å sikre variasjon i forhold til geografi, befolkningsstørrelse, barneverntjenestens organisasjonsform (for eksempel interkommunalt barneverntjeneste), antall undersøkelser per år, og andel undersøkelser som henlegges uten tiltak. Vi ønsker å intervju en eller flere medarbeidere ved barneverntjenesten som har mest erfaring med barnevernundersøkelser. Det kan være lederen og/eller andre ansatte som har arbeidet med barnevernundersøkelser. Ved de barneverntjenester det er aktuelt å intervju flere informanter ønsker vi å gjennomføre ett gruppeintervju, men vi åpner imidlertid for individuelle intervjuer, dersom dette er et ønske fra barneverntjenestens side. Intervjuene gjennomføres ved de respektive barneverntjenesters lokaler av



en forsker fra RKBU Midt-Norge. Intervjuene anslås å vare i **ca.** 1 time, og det er ønskelig å ta lydopptak. Ledere og medarbeidere som deltar i undersøkelsen må gi muntlig samtykke til dette, og de kan på hvilket som helst tidspunkt trekke seg fra undersøkelsen, uten å måtte begrunne det 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?

Alle opplysninger som vi får vil bli anonymisert i den ferdige rapporten og ingen av de deltagende kommuner eller interkommunale barneverntjenester vil bli identifisert med navn. Vi er ikke interessert i personlige eller sensitive opplysninger om barn/familier som barneverntjenesten undersøker, ledere/medarbeidere i barneverntjenesten eller andre. Ansvarlige for prosjektet er underlagt taushetsplikt, og all informasjon vil bli behandlet strengt konfidensielt. Ved prosjektslutt, 31.juli 2014, 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 (NSD)

Trondheim, juni 2013

Med vennlig hilsen

**Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
– Psykisk helse og barnevern i Midt-Norge,
Det medisinske fakultet, NTNU**

Jim Lurie

Prosjektleder/seniorforsker

jim.lurie@ntnu.no

Tlf: 73596271/92043673

Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
– Psykisk helse og barnevern

"Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser"

Intervjuguide til medarbeidere ved fylkesmannskontorer i Midt-Norge

1. Om informanten og tjenesten

- Type organisering (hvilken avdeling hos fylkesmannen)
- Antall årsverk
- Informasjon om informanten(e): alder, kjønn, stilling/tittel, hvor lenge jobbet med barnevern, hvor lenge i nåværende stilling
- Erfaring med tilsyn om kommunal barneverntjeneste

2. Landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern

Det ble gjennomførte landsomfattende tilsyn i 2011 med det kommunale barnevernet om undersøkelse og evaluering (Helsetilsynet, Rapport 2/2012). Manglende eller mangelfull planlegging, gjennomføring og oppfølging av undersøkelser ble påpekt i en rekke kommuner.

- Hvilke erfaringer har fylkesmannen i ditt fylke med barneverntjenestens planlegging, gjennomføring og oppfølging av undersøkelser?

3. Planlegging av undersøkelser

- Hvor ofte utarbeider barneverntjenesten en plan for undersøkelsen?
- Hvor ofte er undersøkelsesplanen skriftliggjort?
- Brukes det sjekklister for oppfølging av planen?
- Hvilke momenter inneholder undersøkelsesplanen?
- Er kommunenes planlegging av undersøkelser god nok?
- Hva er de mest vanlig mangler med planlegging av undersøkelser som dere avdekker?

4. Rutiner og dokumentasjon

- Har kommunene tilstrekkelige rutiner for planlegging, gjennomføring og avslutning av undersøkelser?
- Hvis ikke, hva er de mest vanlig mangler?
- Hvor godt blir rutinene fulgt opp i det praktiske arbeidet med undersøkelser?
- Hvor god er den skriftlige dokumentasjonen av undersøkelsene, herunder hva som er gjort, hvilke opplysninger som er innhentet, og hvilke vurderinger som er gjort?
- Gis informasjon til meldere og familien om hva som skjer med undersøkelsen?

5. Kontroll og korrigerings, overholdelse av tidsfrister

- Har kommunene tilstrekkelige rutiner for oppfølging av barnevernundersøkelser?
- Hvis ikke, hva er de mest vanlige mangler?
- Hvordan praktiseres internkontroll av barnevernundersøkelser?
- Hvor ofte foretar kommunene løpende risiko- og sårbarhets vurderinger av arbeidet med undersøkelser?
- Hvor ofte klarer kommunene i ditt fylke å overholde tidsfrister for gjennomføring av undersøkelser?
- Hva er de mest vanlige årsaker til brudd på tidsfrist?
- Hva kan være legitime grunner for at 3 måneders tidsfrist ikke overholdes og for forlengelse av tidsfrist til 6 måneder?
- Hvor ofte skjer dette?

6. Barns medvirkning i undersøkelsen

- Har kommunene gode nok rutiner for å sikre barns mulighet til å medvirke i undersøkelsen?
- Hvis ikke, hva er de mest vanlig mangler på dette området?
- Hvor ofte gjennomføres samtaler med barn som en del av undersøkelsen?
- Hvor ofte gjennomføres samtaler med barn alene?
- Hvor god er dokumentasjonen av samtaler med barn?
- Hvor ofte orienteres barnet om beslutningene?

7. Henleggelse /tiltak

- Hva er de mest vanlige grunner som kommunene oppgir for å henlegge saker etter undersøkelser uten vedtak om barneverntiltak?
- Har dere opplevde at kommunene noen gang henlegger saker etter undersøkelser, hvor dere mener det burde ha vært satt inn barneverntiltak?
- Hva skyldes det?
- Hvor ofte har dere opplevde det?
- Hva er Fylkesmannens syn på de store forskjellene i henleggelsesprosentene i kommunene?
- Hvilke grunner ser dere/hva skyldes det?
- Hvilke grunner oppgir kommunene for valg av barneverntiltak?

8. Barneverntjenestens bruk av sakkyndige

- Hva mener Fylkesmannen om barneverntjenestens bruk av sakkyndige?
- Bør de brukes mer/mindre, og i hvilke type saker?

9. Barneverntjenestens samarbeid med foreldre

- Hva mener Fylkesmannen om barneverntjenestens samarbeid med foreldre?
- Er det grupper/kategorier av foreldre det er vanskeligere å samarbeide med?
- Hvor ofte og hvorfor tar foreldre ikke i mot/er uenig i barnevernets tiltak/konklusjoner?
-



10. Styrking av barneverntjenestens arbeid med undersøkelser?

- Hva gjør Fylkesmannen for å styrke barneverntjenestens arbeid med undersøkelser? For eksempel kursing i utredningsmodeller?

11. Andre kommentarer

Regionalt kunnskapssenter
for barn og unge
– Psykisk helse og barnevern

"Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser"

Intervjuguide til ledere og medarbeidere ved barneverntjenester

1. Om informanten og tjenesten

- Type organisering, antall årsverk
- Alder, kjønn, hvor lenge har du jobbet i barnevernet, hvor lenge har du jobbet med undersøkelser?

2. Arbeid med undersøkelsen – metoder og planlegging/planer

- Hvem og/eller hva bestemmer hvordan undersøkelsen blir lagt opp?
- Hvilken innflytelse har familiene det gjelder på hvordan undersøkelsen gjennomføres? **Eksempler.**
 - Blir det alltid utarbeidet en plan for undersøkelsessaker i barneverntjenesten
 - Hvis ikke, hva er årsaken til dette?
 - Hvis det ikke utarbeides en plan, hvordan følges i så fall undersøkelsen opp? **Gi eksempler.**
 - Hvis det blir utarbeidet en plan for undersøkelsen, er den alltid skriftliggjort?
 - Hvis ikke, hva er årsaken til dette?
 - Hvis det utarbeides en plan, hvilke momenter inneholder denne? Involveres familiene det gjelder i planleggingen av undersøkelsen? Evt. hvordan?
 - **Hvordan brukes planen i undersøkelsen?**
- **Bruker tjenesten standard metode, verktøy, utredningsmodeller eller varierer det fra sak til sak? Eksempler på variasjoner.**
- **Hvilket elektronisk fagprogram benyttes?**
- **Er det tilknyttet en elektronisk utredningsmal til fagprogrammet?**
- **Hvordan brukes evt denne? Fordeler/ulempes?**
- **Hvordan utføres undersøkelsen dersom det skjer en akutt plassering i undersøkelsesfasen?**
- **Etter konklusjon av melding, hvor raskt får man startet opp på undersøkelsen?**

- **I hvilke tilfeller utvides fristen for undersøkelsen**

-

3. Informasjonsinnhenting og bruk av sakkyndige

- Hvem/hvilke instanser innhentes informasjon fra i en barnevernundersøkelse?
- Hvilke instanser innhentes informasjon oftest fra?
- Hvilken type informasjon innhentes?
- Hvordan innhentes informasjonen, skriftlig, i telefonsamtale, i direkte møte?
- Når brukes det sakkyndige i barnevernundersøkelser?
- Hvilken kompetanse har sakkyndige som brukes i barnevernundersøkelse?
- Hvor mye vektlegges informasjon fra sakkyndig i barneverntjenestens vurdering?
- **Bistand fra andre?** (eks. private aktører, BUFETAT)

4. Barnets rolle i undersøkelsessaker

- Hvilke rutiner har barneverntjenesten med hensyn til å trekke barnet inn i undersøkelsen?
- **Gi eksempler på når barnets opplysninger var viktig / avgjørende for saken.**
- Hvordan innhentes informasjon fra barnet?
- Hvilke avveininger ligger til grunn for ikke å trekke barnet inn i arbeidet med undersøkelsen?
- Blir det lagt vekt på informasjon fra barnet når det konkludere etter undersøkelsen?
Eks sist gang dere snakket med barna.
- Hvis ikke, hvorfor?
- Hvordan dokumenteres informasjon fra barnet i saken?
- Hvilke tilbakemeldinger gis til barnet ved undersøkelsens avslutning?

-

5. Tidsfrister

- På hvilken måte planlegges tidsbruk slik at tidsfrist på tre måneder kan overholdes?
- Hvilke begrunnelser legges til grunn for at tidsfristen utvides til seks måneder?
- Hvis tidsfristen ikke overholdes, hva er årsaken til dette?

6. Henleggelse/tiltak

- Hvilke vurderinger foretas når en sak henlegges?
- Hvilke vurderinger foretas når det velges tiltak?
- Hva avgjør saker hvor det er tvil mellom henleggelse og tiltak?
- Hvem har "siste ordet" i tvilssaker?
- Hvordan er bruk av sakkyndige i slike saker?
- Hvordan håndterer barneverntjenesten saker hvor foreldre motsetter seg tiltak:
 - o Henlegges saken?
 - o Settes det en tidsfrist/tidspunkt for gjenopptakelse av saken?

- Hva avgjør om barneverntjenesten går videre med undersøkelse opp mot barnevernlovens § 4-12?

7. Avslutning/tilbakemelding til melderer

- Hvordan dokumenteres undersøkelsen ved avslutning?
- Skrives det en undersøkelsesrapport? Drøftes denne med de involverte?
- Hvem informerer partene/eventuelt andre om innholdet?
- Gis det tilbakemelding om undersøkelsen og eventuelt tiltak til parten som har meldt saken til barneverntjenesten?
- Når gjøres dette?
- Hvis det ikke skrives rapport, hvordan informeres det da?
- Hvilken dokumentasjon legges ved/informeres det om i rapporteringen?

- **Gi et eksempel på en undersøkelse dere mener var vellykket. Suksessfaktor?**
- **Hva kan være til hinder for at en god undersøkelse gjennomføres?**

**Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS**

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES

Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Jim Lurie
Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
- Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge)
NTNU
PB 8905 MTFS
7491 TRONDHEIM

Vår dato: 11.06.2013

Vår ref:34679 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 04.06.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

34679	<i>Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser</i>
Behandlingsansvarlig	<i>NTNU, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Jim Lurie</i>

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 meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets 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/meldeplikt/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://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.07.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Bjørn Henriksen

Lis Tenold

Lis Tenold tlf: 55 58 33 77
Vedlegg: Prosjektvurdering



Det gis skriftlig informasjon og innhentes skriftlig samtykke. Personvernombudet finner informasjonsskrivet tilfredsstillende utformet i henhold til personopplysningslovens vilkår.

Prosjektet skal avsluttes 31.07.2014 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.

Personvernombudet legger til grunn for sin godkjenning at det ikke skal samles inn og registreres opplysninger som direkte eller indirekte kan identifisere tredjepersoner, her ment barnevernsbarn og/eller deres foresatte.

ISBN 978-82-93343-06-6 (Trykt utgave)
ISBN 978-82-93343-07-3 (WEB)

Postadresse: NTNU, Det medisinske fakultet
Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge)
Pb 8905, MTFS, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Klostergata 46
Telefon: 73 55 15 00

E-post: rkbu@medisin.ntnu.no
Nettside: www.ntnu.no/rkbu