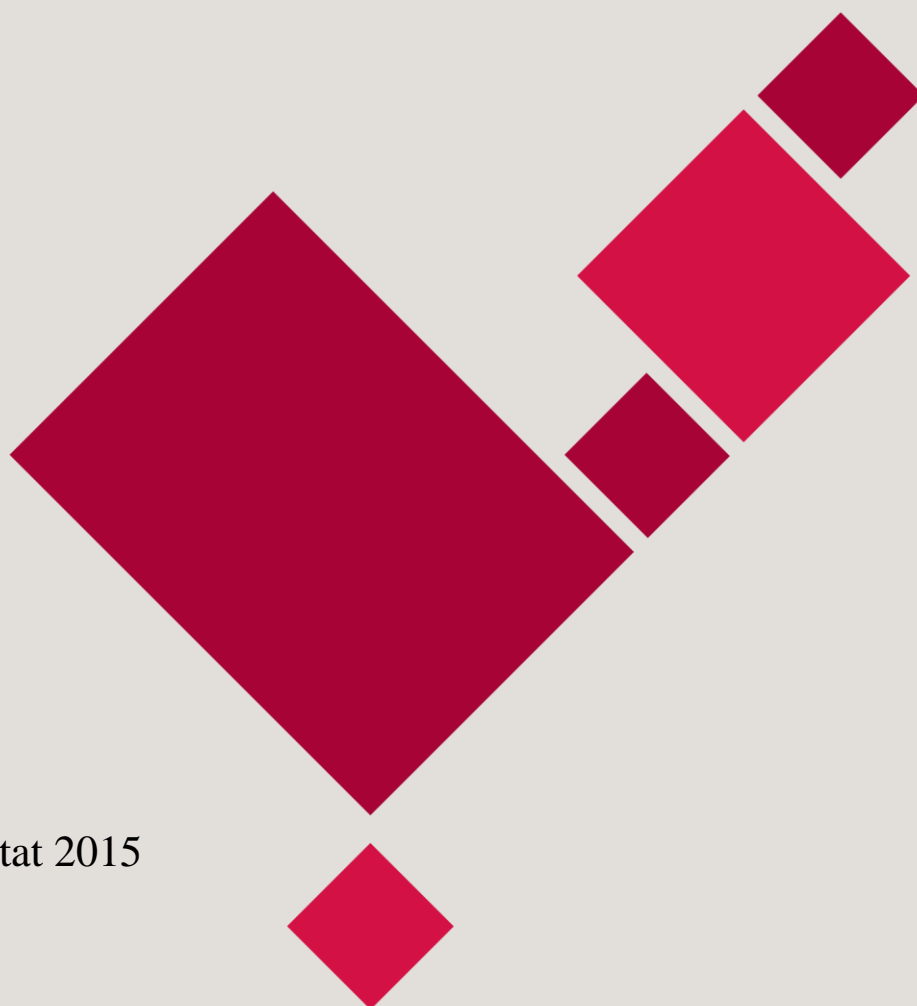


Terskler i barnevernet

Dag Ellingsen, Karen-Sofie Pettersen,
Linn Andersen og Tor-Egil Viblemo



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTAT

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

Arbeidsforskningsinstituttet
Postboks 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

Forord

På oppdrag fra Oslo kommune, Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester, har Arbeidsforskningsinstituttet og Oxford Research gjennomført et forskningsprosjekt om terskler i barnevernet. Prosjektet er finansiert av Program for storbyrettet forskning, hvor Bergen, Trondheim, Kristiansand, Stavanger og Oslo deltar. Utgangspunktet for vårt prosjekt og oppdrag er forskjeller i saksprofiler og utfall av saksbehandlingsprosesser i barnevernet. Ved å følge seks bydeler og en kommune gjennom åtte terskler for avgjørelser, har vi søkt å gi svar på hvorfor forskjellene oppstår.

Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus har vært hovedansvarlig for utredningen, med seniorforsker Dag Ellingsen som prosjektleder og seniorforsker Karen-Sofie Pettersen og forskningsassistent Linn Andersen som prosjektmedarbeidere. Samarbeidspartner har vært Oxford Research ved senioranalytiker Tor Egil Viblemo. Spesialrådgiver Jan Motzfeldt Dahle har vært vår kontaktperson i Oslo kommune, og bidratt med statistikk og verdifulle innspill på forskjellige stadier i forskningsprosessen.

En stor takk går til alle de informantene i barnevernstjenestene i de store byene som har stilt opp for oss og brukt av sin tid. Vi har også fått gode kommentarer og innspill fra nettverksgruppen med representanter fra de fem storbykommunene og KS.

I tillegg til den løpende dialogen mellom forfatterne av rapporten, har vi fått mange og viktige innspill fra professor i barnevernsrett Mons Oppedal.

Arbeidsforskningsinstituttet, desember 2015.

Dag Ellingsen

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning, bakgrunn og problemstillinger	13
1.1. Innledning	13
1.2. Bakgrunn: Ulikheter i utfall og saksprofiler.....	13
1.3. Barnevernet og dets omgivelser	15
1.4. Inspirasjoner fra andre studier av barnevernet	17
1.5. Hovedproblemstilling. Tersklene: Finnes de og hva skyldes de?	21
1.6. Hovedproblemstilling 3: Økonomiske konsekvenser av valg på forskjellige terskelnivåer...30	
1.7. Disposisjon	31
2. Metode og data	32
2.1. Kvantitativ analyse av tilgjengelig statistikk.....	33
2.2. Fase 1: Avgrenset kvantitativ analyse	34
2.3. Fase 2: Kvalitativ studie ved barnevernkontorene	35
2.4. Vignettstudie.....	37
2.5. Vurdering av de kvalitative dataene	37
2.6. Oppsummering	38
3. Oversikt over barnevernstjenesten i de sju bydelene/byene.....	39
3.1. Oslo kommune - Bydelene Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø	39
3.2. Trondheim kommune: Bydel Heimdal	42
3.3. Kristiansand.....	43
3.4. Bergen kommune: Bydelene Åsane og Årstad	44
3.5. Oppsummering	46
4. Terskler og brukerrater	47
4.1. Tersklene trinn for trinn	47
4.2. Økonomi og brukerrater	68
4.3. Kort oppsummering	73
5. Saksbehandlernes drøfting av vignettene	75
5.1. Kort om casene/vignettene	76
5.2. Generelt om saksbehandlernes drøfting av vignettene og fremstilling av data	77
5.3. Vignett 1: "Når nok er nok"	79
5.4. Vignett 2: «Hva skal man hanke det på?».....	85
5.5. Samhandling med andre instanser	90
5.6. Diskusjon og oppsummering.....	93

6. Oppsummering og avslutning.....	96
6.1. Problemområder	101
Referanser:	103
Vedlegg.....	106
Intervjuguider	106
Case/vignett 1.....	109
Case/vignett 2.....	111

Figurer

Figur 1 Forenklet bilde av barnevernet og dets «omgivelser»	16
Figur 2. Oversikt over fremstilling av tersklene.....	30
Figur 3. Kriterier for barnevernstildelinger Oslo kommune	39
Figur 4 Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, Alna og Søndre Nordstrand	70
Figur 5 Brutto utgifter til drift av tjenesten. Alna og Søndre Nordstrand. 2004-2014. 1000 kr.....	71
Figur 6. Brutto utgifter til tiltak som ikke er plassering. Alna og Søndre Nordstrand. 2004-2014. 1000 kr.....	72
Figur 7 Brutto utgifter til tiltak som er plassering. Alna og Søndre Nordstrand. 2004-2014. 1000 kr.....	73

Tabeller

Tabell 1 Nøkkeltall for levekår og demografi i de tre bydelene i Oslo.	42
Tabell 2. Andel meldinger per barn 0-17 år. Prosent.	47
Tabell 3. Andelen av meldingene som går til undersøkelse. Prosent.....	51
Tabell 4. Andel undersøkelser avsluttet med vedtak om tiltak. Prosent.....	54
Tabell 5 Avgjøringsprofiler. Lav, Middels og Høye andeler.....	55
Tabell 6 Andelen av alle avsluttede undersøkelser uten tiltak der foreldrene ikke har samtykket. Prosent	56
Tabell 7 Barn med bare hjelpetiltak per 100 barn 0-17 år. Prosent.	59
Tabell 8 Andel med tiltak som ikke er plassering per 100 barn 0-17 år. Prosent.	61
Tabell 9 Barn med omsorgstiltak per 100 barn 0-17 år. Prosent.	62
Tabell 10 Andel med tiltak som er plassering per 100 barn 0-17 år. Prosent.	63

Sammendrag

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke ulike terskler i og utenfor barnevernet som har betydning for hvordan levekårs- og omsorgsproblematikk blir eller ikke blir til barnevernssaker. Prosjekt tar utgangspunkt i en serie slike terskler på veien fra levekårs- og omsorgsproblematikk via meldinger og meldere til barnevernets saksbehandling. Dette sammendraget gir en kort gjennomgang av funnene med et sterkt fokus på problemstillingene. I oppsummeringen i kapittel 6 presenteres viktige funn utover dette.

Prosjektet undersøker følgende tre hovedproblemstillinger:

1. Er det ulike terskler for inngripen på de åtte identifiserte nivåene av en sakskjede?
2. Hvis det er ulik terskel – hva er forklaringene på dette?
3. Har ulik terskel økonomiske konsekvenser?

For å kunne gi svar på disse tre problemstillingene har vi i samråd med oppdragsgiver valgt en i hovedsak kvalitativ tilnærming, supplert med statistiske nøkkeltall levert av oppdragsgiver, SSB, casekommunene- og bydelene. Det ble også tatt et tilsvarende valg om at prosjektet skulle ha sju geografiske case fordelt på de fem deltagende bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger¹ og Kristiansand. Vi har dermed en matrise der tre problemstillinger skal belyses og analyseres på åtte nivåer i sju geografiske områder, altså får vi 168 felter som skal belyses empirisk.

Det er grunn til å tro at tilgang til gode kvantitative data kunne ha belyst problemstillingene tilfredsstillende gjennom en multivariat analyse, noe som opprinnelig ble foreslått av oppdragstager. Det viste seg imidlertid at det ikke finnes gode kvantitative data som kan belyse alle tersklene på bydelsnivå. Etter innspill fra oppdragsgiver ble det lagt vekt på en kvalitativ analyse der hvert geografisk case kan få begrenset oppmerksomhet. Dette skyldes også at fire av sju case medførte reise og opphold. For hvert case gjennomførte vi intervjuer med kontorets leder, gruppeintervjuer med avdelingsleder, samt gjennomgang av utvalgte vignetter med grupper av saksbehandlere. Den siste tilnærmingen kan i prinsippet gi et tilnærmet eksperimentelt design, men det krever igjen en betydelig utvidelse av prosjektets ressursrammer. Vignettene er også løst gjennom gruppearbeid. Dette er en metodikk som lett gir konsensus: man snakker seg til enighet, slik normal prosedyre vil være.

Samlet gir dette et materiale av hovedsakelig tentativ karakter i forhold til de aktuelle problemstillingene. Det er i liten grad mulig å gi tydelige, klare svar på om det er ulike terskler for inngripen. Samtidig gir dataene som er samlet inn et grunnlag for å kunne avtegne forskjeller og likheter mellom kontorene når det gjelder tilnærming, metodikk, vurderinger etc. som er i anvendelse på flere av de åtte nivåene, uten at man dermed kan si med statistisk sikkerhet om dette medfører ulik inngripen fra barnevernets side i løpet av sakskjeden. For å oppnå en slik utsagnskraft måtte man antagelig hatt enten markert utvidet ressurstilgang, eller en kraftig reduksjon i antall case og antagelig også antall nivåer. Slik kunne man sikret både bedre kvantitative data², samt tilgang til for eksempel deltagende observasjon over lengre tid.

¹ Stavanger ble av praktiske årsaker ikke med.

² Fokuset på den kvalitative tilnærmingen gjorde at innhenting av kvantitative data fra casene ble nedprioritert underveis. Vi valgte også å gjøre en samlet henvendelse på slutten av prosjektet for å

Gitt dette utgangspunktet, vil vi peke på en rekke interessante observasjoner i forhold til ulikheter i fremgangsmåter på de åtte nivåene og forskjeller mellom de sju tjenestene. Dette kan gi utgangspunkt for gode hypoteser om at ulik metodikk med sannsynlighet kan medføre forskjellige terskler for inngripen, av forskjellige årsaker og med forskjellige økonomiske utfall. Disse hypotesene kan så testes med utgangspunkt i et mer omfattende materiale enn det vi har.

Hvis vi disponerer de tre problemstillingene etter terskel, kan vi si:

1. Er det forskjell i hvilken grad saker blir meldt i de sju casene?

Det er helt åpenbare forskjeller i meldingsrater per 100 barn (fra 3,0 til 6,4 saker per 100 barn under 18 år) i våre sju case, uten at det nødvendigvis betyr at like saker meldes i ulik grad, det vil si at det er ulik terskel for å melde. Forskjeller i meldingsrate er å forvente ut fra forskjeller i demografi og levekår. Det er noen forskjeller i forhold til hvem som melder mest i de forskjellige casene, men forskjellene er ikke store, og dataene er noen steder usikre. Det samme gjelder type sak som blir meldt. På bakgrunn av vårt materiale kan vi imidlertid lansere en *samarbeidshypotese*. Hypotesen sier i sin enkle form at man vil få forskjellig tilgang på meldinger alt etter hvilken samarbeidsrelasjon man har med potensielle meldere.

Årsaker:

I det kvalitative materialet, det vil si intervjudata og data innhentet i vignettstudien, fremgår det at noen kontorer har særlig godt samarbeid med for eksempel helsestasjonen eller politiet. Dette samarbeidet medfører noen steder flere og bedre dokumenterte meldinger. Disse meldingene skal så ha økt sjanse til å lede saken over til de påfølgende tersklene.

To kontorer legger særlig vekt på samarbeidet som barnevernstjenesten har med andre kommunale tjenester og forebyggende aktører i nærmiljøet (idrettslag, korps, ungdomsklubber) som kan «avlaste» barneverntjenesten med problematikk som ikke er barnevern i streng forstand. Dette får først og fremst betydning på terskel 2 og 3. Men de samme «avlasterne» kan også i forskjellige sammenhenger fungere som (potensielle) meldere. Hvis de avlaster i stedet for å melde, vil det komme færre meldinger enn ellers. Vi har også utgangspunkt for en hypotese om at et kontor kan *avskrekke* potensielle meldere. Hvis meldinger gjentatte ganger medfører at man opplever at "ingenting skjer", det vil si at meldingen henlegges, vil terskelen bli høyere for å sende en melding i neste runde.

Økonomi:

De to kontorene som er mest opptatte av «avlastning» er også de som har lavest kostnadsnivå og brukerrater hensyntatt levekår og demografi. Kontoret med gunstig melderrelasjon har (antagelig) særlig høyt kostnadsnivå, i det minste svært høye brukerrater. Et kontor som i særlig grad signaliserer at man må ha "is i magen", tenke juridisk og ikke drive "blålysbarnevern" har svært lave brukerrater.

Et uavklart problem er hva det betyr at man *ikke* får meldinger om alvorlige forhold som skulle ha utløst undersøkelse og kanskje tiltak. Her kan man ha problematikk som på sikt kan utløse betydelige problemer i form av såkalte boomerangsaker.

unngå å belaste tjenestene mer enn vi allerede hadde gjort. Fordi flere av dataene var vanskeligere å fremskaffe enn vi hadde trodd, medførte dette forsinkelser og også datamangel på enkelte felter.

2. Er det forskjell i hvilken grad saker blir henlagt eller går til undersøkelse?

Svaret er ubetinget ja, med en henleggelsesratio på mellom 12 og 40 prosent (snittet er på 20 prosent). Det er vanskelig å tenke seg at denne forskjellen kan tilskrives forskjeller i sakstyper/alvor alene. Men vi mangler tilfredsstillende kvantitative og kvalitative data til at vi med sikkerhet kan fastslå at barnevernstjenestene behandler like saker ulikt. I de kvalitative intervjuene får vi imidlertid høre om følgende strategier som påvirker denne terskelen:

Årsaker:

Et kontor er i særlig grad opptatt av "naturliggjøring", det vil si at man allerede i meldingsuka søker å finne hjelp innen nære relasjoner som familie, nabolag og nettverk i stedet for å involvere barnevernet i en undersøkelse. I noen tilfeller vil det si at man bruker tilnærmingen "familieråd" i meldingsuka. Kontoret har – inntil nylig - utpekt seg med særlig høye henleggelsesrater av meldinger. Praksisen er nå endret.

Som beskrevet på forrige nivå er det noen kontorer som har svært god kontakt og relasjon til utvalgte meldere. Dette påvirker tilfanget av meldinger, men *kan* også gjøre at flere saker enn ellers går til undersøkelse, i det man nødig vil svekke relasjonen til melder ved å muligens skape et inntrykk av at meldingen ikke tas seriøst (nok). Noen av tjenestene i studien har deltatt i Modellkommuneforsøket der formålet har vært å styrke det tverretatlige samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester i saker som omhandler vold, rus og dårlig psykisk helse. Dette har gitt flere og mer treffsikre meldinger, så også antagelig i våre case.

Ved noen av kontorene ble det fortalt om en praksis der meldinger ofte gikk til undersøkelse for at barnevernstjenesten skulle få bedre tid på seg. Under mer ideelle omstendigheter burde man kunne tatt en avgjørelse om henleggelse allerede innenfor rammene av en uke, men her så man seg nødt til å kjøpe seg tid.

Økonomi:

Med mindre man tar uriktige avgjørelser og lar være å undersøke saker som siden medfører store kostnader, vil det gi reduserte kostnader å ha en høyere andel henleggelse av meldinger. Disse kostnadene er små i forhold til de kostnadene som for eksempel oppstår når man må ty til plasseringstiltak, ikke minst i institusjon. Men allokering av personalressurser til der de gir best effekt synes viktig. For hver sak som binder opp personalet til en mindre viktig aktivitet, risikerer man at saker med negativt potensiale får utvikle seg uten mulige forebyggende inngrep.

Også på denne terskelen kan man risikere å skape boomerangsaker ved for høy andel henleggelse.

3. Er det forskjeller i om man har rutiner på å melde på søsken (i tillegg)?

Vårt materialet viser at det ikke er forskjeller mellom kontorene når det gjelder rutiner for å melde på søsken, og det finnes heller ikke tilgjengelig statistikk som kan illustrere den eventuelle terskelen. Alle vi har intervjuet legger vekt på at man melder på søsken avhengig av sakens karakter. Forskjellen i effekt på antall meldinger og mulig påfølgende undersøkelser og tiltak vil ligge i demografi (antallet søsken), i den grad dette varierer mellom casene.

4. Er det forskjeller i om det blir vedtatt tiltak?

Det er tydelige, men dog ikke store, forskjeller i andel saker som går fra undersøkelse til vedtak om tiltak. Ingen av casene har en andel saker som avviker mer enn 9 prosentpoeng fra gjennomsnittet på 43 prosent. De fleste har en kombinasjon av lav andel henleggelse på en av tersklene (melding og avslutning av undersøkelse) med høy andel henleggelse på den andre, eller man ligger rundt snittet på begge.

Avgjørelsesprofiler. Lav, Middels og Høye andeler.

Case	Andel henleggelse av meldinger. Terskel 2	Andel henleggelse etter undersøkelse. Terskel 4	Profil
Alna	M	H	MH
Søndre Nordstrand	M	L	ML
Østensjø	M	M	MM
Heimdal	L	M	LM
Åsane	M	M	MM
Årstad	L	H	LH
Kristiansand	H	L	HL

Kristiansand har hatt en lav andel meldinger som har gått til undersøkelse og en forholdsvis høy andel undersøkelser som har endt med tiltak. En motsatt, men like forventet profil har Årstad hvor en lav andel av henlagte meldinger, kommer i kombinasjon med en høy andel undersøkelser som avsluttes uten tiltak. Ingen av casene har lav andel henleggelse på begge terskler. Heimdal og Søndre Nordstrand har en middels pluss lav kombinasjon. Motsatt har Alna både en middels andel henlagte meldinger og en lav andel av undersøkelsene som ble avsluttet med tiltak. Kristiansand og Årstad har altså en profil som forventet, Heimdal og Søndre Nordstrand kan ut fra disse to enkle målene sies å ha lavest terskel inn til barnevernets tiltak, mens Alna har høyest terskel inn av de sju casene som inngår i undersøkelsen. Dette er selvfølgelig ingen konklusjon på dette prosjektet. Bildet er mye mer sammensatt, og en komplett analyse hadde krevd langt bedre kunnskap om meldingenes alvor og karakter.

Årsaker.

Det bildet som skapes av høy terskel i Alna forklares gjennom samarbeidshypotesen som beskrevet tidligere, samt antagelig en situasjon med i perioder langt færre restanser enn for eksempel Søndre Nordstrand. Den motsatte situasjonen forklarer Søndre Nordstrands lavere terskel. Heimdals terskel på dette feltet kan forstås ut fra erfaringene som deltager i «Modellkommune»-prosjektet (se beskrivelse over og i kapittel 3.4.). Åsanes høye terskel er forklart med uttrykket «å ha is i magen» og tydeligere fokus på juridisk kompetanse i prosessene.

Økonomi.

Kombinasjonen middels og lav andel henleggelses på de to nivåene (og høy rate meldinger) har vært med på å gi Søndre Nordstrand høye tiltaksrater og tilsvarende kostnader. Alna har nesten like høye melderrater, men middels og høyt henleggelsesnivå på terskel 2 og 4 har vært med på å gi et lavere kostnadsnivå – og tiltaksrater. Åsane har svært lave tiltaksrater innen alle tiltakskategorier (se terskel 6 nedenfor).

5. Takker foreldrene nei til tiltak?

Generelt utgjør andelen som takker nei til hjelpetiltak rundt 20 prosent av de undersøkelsene som ble avsluttet uten tiltak. Dessverre finnes gode data om dette kun for 2014. Tall for bydelene i Trondheim og Bergen har vi ikke. Bergen og Kristiansand har høyest innslag av saker hvor det takkes nei. Alna, Østensjø og Trondheim ligger lavest og Søndre Nordstrand litt over gjennomsnittet.

Årsak:

Det blir i alle case poengtert at dette handler om relasjonene mellom foreldrene og barnevernstjenesten og hvordan foreldrene er involvert i prosessen frem til tiltak. Dårlig involvering av foreldrene kan bidra til at de ikke har tillit til de tiltakene som barnevernet foreslår. Lav tillit til barnevernstjenesten finner man generelt oftere hos innvandrerforeldre³.

Økonomi:

En høy andel saker der foreldre takker nei til hjelpetiltak vi kunne gi noe færre på hjelpetiltak, og dermed en økonomisk lettelse. Det kan imidlertid være mer sannsynlig at man øker risikoen for (kostbare) boomerangsaker der man kommer for sent inn.

6. Valg av tiltak

Også her er det statistiske grunnlaget noe svakt, vi har bare sekkekategoriene hjelp/omsorg og plassering/ikke plassering. Vi diskuterer her terskelbildet og årsaksforklaringene samlet.

Hjelpetiltak med og uten plassering

Søndre Nordstrand har en svært høy hjelpetiltaksrate sammenlignet med de andre seks casene, mens Heimdal og Åsane er godt under snittet. De øvrige fire er på eller svært nær snittet for de fem byene. Forskjellen mellom Alna og Årstad på den ene siden, og Søndre Nordstrand på den andre, er kanskje den mest påfallende, gitt at levekårsbildet er så vidt likt i de to Oslo-bydelene, og at både Årstad og Alna har melderrater omtrent på nivå med Søndre Nordstrand. Forskjellen mellom Alna og Søndre Nordstrand kan til en viss grad bunne i forskjeller i levekårsproblematikk, men ut fra det som fortelles i intervjuene i de to bydelene, er det igjen samarbeidsrelasjoner og forskjellen i muligheten til å få bistand fra andre etater og sivilsamfunnet som kan være mye av forklaringen på forskjellen. Årstad forteller i mindre grad om denne typen samarbeidsrelasjoner, noe som igjen kan antyde muligheten for at Søndre Nordstrand har en lavere terskel for å velge (hjelpe)tiltak.

Det er også interessant at Årstad og Åsane har så vidt forskjellige tiltaksrater som dem vi ser i tabellen over. Kan de skyldes at Åsane faktisk har mer «is i magen» som man omtaler det,

³ (Vike og Eide 2009, Paulsen mfl 2014, NOU 2012:5).

eller er det (også) slik at Årstad står overfor en situasjon der demografi og levekår tilsier vesentlig høyere tiltaksrater? Det er vanskelig å konkludere sikkert.

Omsorgsovertagelse/plasseringstiltak:

Det eneste bildet som står fram som uventet her, er de høye ratene i Årstad og kontrasten til de lave ratene i Åsane. Bergen har generelt høyere rater for omsorgstiltak enn Oslo, og dette ser særlig ut til å virke inn i Årstad. Åsane på sin side ser også her ut til å leve etter sin erklærte politikk om å ha «is i magen».

I dette bildet er Søndre Nordstrand vesentlig mindre avvikende enn for de andre tiltaksformene, noe som understøttes av det bildet man gir på denne tjenesten av at man svært sjelden er i den minste tvil når man fremmer en sak for Fylkesnemnda. Mer overraskende er det at Kristiansand har vesentlig høyere rater enn Østensjø, siden de to casene på mange måter har «fulgt hverandre» i de andre sammenhengene.

Videre er det også her interessant å se på den (mindre markante) forskjellen mellom Søndre Nordstrand og Alna enn det man har sett mellom disse to bydelene på andre punkter. Kan det være slik at forskjellen blir mindre fordi andre instanser og frivillige er mindre aktuelle å se hen til når problematikken er så omfattende som den er når man må ty til omsorgstiltak? Det relativt høye omfanget av omsorgstiltak kan kanskje på samme vis forklares med at det her er snakk om alvorlig problematikk der det ikke holder å koble til nettverket (familie, venner, nabolag). Et poeng i denne sammenheng er at omsorgsovertagelse krever behandling i Fylkesnemnda. Dette gir en viss garanti for likebehandling. Barnevernstjenestene får som regel medhold, noe som kan tyde på at det generelt er høy terskel for å gå til dette tiltaket.

Økonomi:

Omsorgsovertagelse er en sjelden hendelse, men som regel langt mer kostbart enn de avgjørelser man ellers tar. Forskjellige terskler på dette tiltaket vil derfor ha stor betydning for kostnadsbildet. En forsiktig konklusjon vil være at forskjellen i terskler mellom Alna og Søndre Nordstrand særlig viser seg i at sistnevnte har en lavere terskel for å iverksette hjelpetiltak. Denne forskjellen i terskler gir seg imidlertid bare utslag i en nokså beskjeden del av forskjellene i kostnader mellom de to bydelene. En langt mindre forskjell i bruken av omsorgsovertagelser og plasseringstiltak gir vesentlig tydeligere utslag økonomisk.

7. Eskalering/nedskalering

Også her er det statistiske grunnlaget for svakt til å peke på noen forskjeller mellom casene i terskel for å ta slike avgjørelser. Generelt blir det imidlertid pekt på at gode rutiner (tiltaksplaner som følges godt opp) og håndterlig saksmengde, gjør at man får tatt de korrekte avgjørelsene til rett tid.

8. Avslutning

Også her er det statistiske grunnlaget for svakt til å peke på noen forskjeller mellom casene i terskel for å ta slike avgjørelser. Avgjørelser av denne typen handler mye om å eventuelt overføre sak til annen instans, eller å se at effekt er oppnådd i den grad den kan oppnås. Eventuell mangelfull oppfølging av tiltak påvirker selvfølgelig samarbeidet med foreldrene og barna, og vil kunne medføre at foreldrene eller barnet ønsker å avslutte tiltak.

I likhet med terskel seks og syv brukes "godt nok" som målestokk når det er snakk om avslutning av saker. Saksbehandlerne legger vekt på tre ting som bidrar til at de avslutter en sak – man har oppnådd ønsket endring, tiltaket gir ikke endrende effekt, men situasjonen er god nok, eller at foreldrene eller barnet trekker samtykke. Her blir det også pekt på at gode rutiner (tiltaksplaner som følges godt opp) og håndterlig saksmengde gjør at man får tatt de korrekte avgjørelsene til rett tid.

Økonomi:

Forskjeller i profil på terskel 7 og 8 har også betydelige økonomiske effekter, uten at vi kan påvise terskelforskjeller i våre sju case her. Saker som går «av seg selv» uten løpende evaluering kan gi store løpende utgifter, samtidig som den enkelte saksbehandler kan bli sittende med en uhåndterlig portefølje som vanskeliggjør gode prioriteringer.

Vignettene

I studien har vi samlet en gruppe på mellom 5-7 saksbehandlere ved hvert av casene og bedt dem drøfte to anonymiserte saker som de har fått på forhånd. Man kan ha ulike forventninger til en vignettstudie av den typen vi her har gjennomført. En forventning handler om å bruke vignettene til å belyse underliggende prosesser og argumentasjonsrekker i en saksbehandling, noe som har viktige likhetstrekk med hvordan slike avgjørelser gjøres i realiteten. Vi mener våre vignettstudier har gitt mye informasjon som svarer til en forventning som har en slik eksplorativ karakter. En annen forventning er av en mer kvantitativ og eksperimentell karakter: Vignettene kan fortelle oss noe om hvordan de forskjellige tjenestene forholder seg til våre definerte terskler ved å se hvilke avgjørelser de så og si "godkjenner" eller ikke godkjenner når de hører om valgene som er gjort i vignettene, og hvilke alternative valg de ville ha foretrukket. Begge casene omhandler flere av våre terskler, men vi mener samtidig at vignettene ikke er så egnet til å innfri slike forventninger som vi her har skissert. Dette skyldes:

-Vi har gitt våre informanter løfte om anonymitet, noe som var en forutsetning for gode data.

-Vignettene ble diskutert i grupper. Dette leder lett til konsensusavgjørelser.

-Vignettene er en fremstilling av en sak hvor man har valgt å trekke frem noen forhold, mens andre forhold ikke er så fremtredende. Det blir også utøvet mye skjønn som er vanskelig å framstille i denne sammenhengen.

-Vignettene formidler hele saksforløpet. Diskusjonsdeltagerne får innblikk i sakens helhet og "vet hvordan det gikk".

Vi vil påpeke følgende funn fra denne studien: *Vignett 1* viser tydelig hvordan man har latt et omfattende tiltak pågå mye lenger enn det alle kontorene mente var viktig. I casene er det heller ikke tvil om at saken skal eskaleres til å bli en omsorgsovertagelse (terskel 7), og de er også enige om at vedtaket om råd og veiledning hjemme skulle vært avsluttet langt tidligere (terskel 8). Men vi ser ikke at vi har grunnlag for at dette beskriver en vedvarende terskelforskjell mellom disse seks tjenestene og tjenesten som leverte vignetten, det kan være en forhastet konklusjon basert på bare en vignett. Vi kan heller ikke utelukke at de andre tjenestene mangler viktige inntrykk fra for eksempel møter med barn og foreldre – som kunne ha gitt dem større grunn til tvil på begge terskler.

I *vignett 2* fant vi at saksbehandlerne på tvers av kontorene var enige om at plassering av jenta var et riktig tiltak, men det var variasjoner i hvorvidt denne plasseringen skulle være et

hjelpetiltak eller et omsorgstiltak. Saksbehandlere som var åpne for å vurdere en omsorgsplassering la vekt på at dette ville gi kontinuitet og stabilitet for jenta, og man unngikk at foreldrene ikke samtykket til hjelpetiltak. På den andre siden ble frivillig plassering begrunnet med at dette ikke ville forverre relasjonen til foreldrene, og man risikerte heller ikke at Fylkesnemnda avviser en plassering. Det kunne vært interessant, med flere vignetter som belyste denne typen avgjørelser, å se forskjellene her i forhold til det statistiske bildet. Men vi har ikke grunnlag for å konkludere med at det er ulikheter i terskler med utgangspunkt i bare denne vignetten, og med alle de forbeholdene som tas i diskusjonen.

1. Innledning, bakgrunn og problemstillinger

1.1. Innledning

På oppdrag fra Oslo kommune, Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester, har Arbeidsforskningsinstituttet og Oxford Research gjennomført et forskningsprosjekt om terskler i barnevernet. Prosjektet ser nærmere på terskler i barnevernet, både *før* barnevernet blir involvert og *underveis* i arbeidet i barnevernstjenesten. I prosjektet har vi forsøkt å beskrive og drøfte de ulike tersklene og hvilke økonomiske konsekvenser som tersklene har. Målet med prosjektet er å få en bedre forståelse av hva som ligger til grunn for de valg som treffes og vedtak som fattes i barnevernet.

I dette kapitlet vil vi presentere bakgrunnen for prosjektet, vår forståelse av oppdraget, relevante studier om barnevernet og våre hovedproblemstillinger.

1.2. Bakgrunn: Ulikheter i utfall og saksprofiler

Utgangspunktet for vårt prosjekt og oppdrag er en undring over forskjeller i saksprofiler og utfall av saksbehandlingsprosesser i barnevernet. Prosjektet er finansiert av Program for storbyrettet forskning, hvor Bergen, Trondheim, Kristiansand, Stavanger og Oslo deltar. Det er forskjeller i hvor mange meldinger som kommer inn, hvor høy andel meldinger som henlegges, hvor høy andel barn som er på tiltak osv. Mange av disse forskjellene er å forvente: Det er etablert erkjennelse at ulike levekår gir ulike behov for barnevernstjenester (se for eksempel Clifford 2006). Forenklet kan man si at sannsynligheten for at et barn vil oppleve omsorgssvikt øker med omfanget av foreldrenes levekårsproblemer, noe vi utdyper nærmere i denne studien. Vår studie bygger dermed på en antagelse om at det er en sammenheng mellom levekår og omsorgssvikt og atferdsproblemer, og at dette påvirker behovet for barnevernstjenester. Samtidig ser man at mellom bydeler eller kommuner som i utgangspunktet ligner hverandre både demografisk og på levekårsfeltet, er det vesensforskjeller i barnevernstjenestenes omfang, innretning og organisering. Hva kan disse forskjellene skyldes? Kan man anta at dette handler om ulike normer og verdier, og at man kan se variasjonene som et utslag av forskjellige kulturer for saksbehandling og saksforståelse? Eller kan det være sider ved levekår og omsorg- og oppvekst-situasjonen, som man ikke helt har sett. Denne undringen er mye av utgangspunktet for denne studien.

Terskler i barnevernet kan forenklet sies å handle om å forstå transformeringsprosesser der problemer i barns oppvekstmiljø gjøres eller ikke gjøres til en sak for barnevernet, og der sakene igjen får sin egen dynamikk innenfor barnevernssystemet. Hva som skjer innenfor dette systemet vil gi en serie utfall som påvirker barnevernets og kommunens økonomi, samt levekårene blant noen utsatte grupper i kommunen på kort og lang sikt. Dette er ikke første gang terskler har vært utgangspunkt for studier av barnevernstjenesten. Det var et sentralt tema i et mangeårig prosjekt som omhandler beslutningsprosesser i barnevernet i de nordiske landene i saker som omhandlet bruk av tvang (Grinde 2004). Prosjektet viste i utgangspunktet at det var variasjoner mellom landenes barnevern med ulike andeler barn som barnevernet hadde tatt over omsorgen for. Prosjektet hadde som mål å undersøke om og hvordan eventuelle forskjeller i normer og verdier influerte praksis. Forskerne tok utgangspunkt i de juridiske forskjellene landene imellom, og i tillegg gjennomførte de vignettstudier der grupper av

danske, islandske og norske saksbehandlere ble forelagt identiske skildringer av barn som levde i en problematisk oppvekstsituasjon. I disse vignettene ble forløpet av saken presentert, og gruppene ble bedt om å analysere sakene på forskjellige stadier, foreslå tiltak for å bedre situasjonen, der blant annet tvangsmessig omsorgsovertagelse var ett av alternativene. Saksbehandlernes diskusjoner, begrunnelser og valg av tiltak ble data for prosjektet. Det er også relevant å peke på en komparativ vignettstudie av Kriz og Skivenes hvor de har sammenlignet risikovurderinger og terskler for å gripe inn for saksbehandlere i barnevernet i USA, England og i Norge. Her ble saksbehandlere presentert for en vignett og bedt om å vurdere risikoen for barnet som vignetten omhandlet. Studien viser nasjonale ulikheter i hvordan saksbehandlere vurderer risiko, og forskerne knytter dette til ulike barnevernssystem og velferdsregimer. Det norske velferdssystemet og et barnevern som er beskrevet som et familieorientert hjelpesystem kan forklare hvorfor de norske saksbehandlere vurderte risikoen høyere og trakk frem andre risikofaktorer enn sine kollegaer i USA og England (Kriz and Skivenes 2013:1868).

Deler av problemstillingen og metodikken i disse to studiene har likheter med vårt prosjekt: Vi spør også om det er ulike normer og verdsett i barnevernet som kan gi seg utslag i forskjellige terskler for å gripe inn. Vi har også brukt vignettstudier som en av flere metoder for å forsøke å fange dette opp. Det er altså fellestrekk mellom de to komparative vignettstudiene og vår studie, men det er også noen forskjeller.

Lovgivning, kulturelle føringer og profesjonalisering gjør at det er grunn til å peke på at det er en viss nasjonal konsensus om hva som oppfattes som et godt barnevern. Barnevernets hovedansvar er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstforhold (jf. barnevernloven § 1-1). I studien ønsker vi å belyse mulige forskjeller i tenkemåter og handlingsvalg mellom kontorer som opererer innenfor det samme juridiske rammeverket. En annen forskjell er at vårt prosjekt omhandler *hele* saksgangen i en barnevernssak, fra den oppstår som en bekymring til den avsluttes. Dette saksforløpet er beskrevet i oppdraget som åtte ulike terskler som barnevernstjenesten kan måtte forholde seg til. Saksforløpet går fra det kommer en melding med en bekymring for et barn, via saksmottak, undersøkelse, valg av tiltak og helt til tiltaket avsluttes. I tillegg til vignetter er prosjektets problemstillinger forsøkt besvart gjennom ulike metodiske tilnærminger slik som analyse av tilgjengelig statistikk, individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. Data og det metodiske grunnlaget for prosjektet blir presentert og drøftet i neste kapittel.

Terskelbegrepet og – perspektivet har vært brukt i andre studier av offentlig tjenesteforvaltning (se f.eks. Bleiklie et al 1997). Dette er imidlertid tjenester der publikum eller brukere i større grad er en identifiserbar gruppe som ønsker å få tjenester fra det offentlige. Her må brukerne så forsere en rekke med terskler før de eventuelt oppnår å få tjenestebehovet dekket. Dette presset fra brukeren er imidlertid mindre til stede i barnevernet, og i noen tilfeller vil brukerne (ofte barnets foreldre) ønske at barnevernet ikke involverer seg i det hele tatt. Dette er som vi skal se en aktuell problematikk i terskel 5 der problemstillingen er i hvilken grad foreldrene samtykker til hjelpetiltak, det vil si at de sier ja til tilbudet om hjelpetiltak. Foreldre og barn kan også selv være meldere til barnevernet, og på den måten søke bistand fra barnevernet. SSBs barnevernsstatistikk indikerer at meldinger fra foreldre/foresatte utgjør en større andel av meldingene i kommuner med langt færre innbyggere enn de som er omfattet av denne studien. Terskelperspektivet er imidlertid felles fordi en sak i barnevernet skal følge den samme saksbehandlingsprosedyren uavhengig av kommunens størrelse.

I studien har vi delt inn saksgangen i barnevernet i følgende tersker:

- 1) Meldinger inn til barnevernet. Hvem melder, hvor mange blir meldt?
- 2) Henlegges meldingene, eller går de til undersøkelse?
- 3) Melder barnevernet rutinemessig på søsken?
- 4) Blir det gjort vedtak om tiltak?
- 5) I hvilken grad avslår foreldrene tilbudet om hjelp?
- 6) Hvilke typer tiltak velges?
- 7) Eskaleres tiltakene?
- 8) Når avsluttes tiltakene?

Vi vil understreke at disse tersklene er definert av oppdragsgiver, og at det er mulig å dele inn en saksprosess på andre måter. Det er også mulig å studere et avgrenset område i et barnevernsforløp (som for eksempel institusjonsplassering).

Et viktig hovedanliggende i vår studie er de skjønsmessige vurderingene innenfor det samme juridiske rammeverk i barnevernet, og det har derfor vært hensiktsmessig å strukturere tersklene der barnevernstjenesten er hovedaktør. Tersklene i vår studie har en kronologisk dimensjon, men det er viktig å peke på at det innenfor hver terskel er en blanding av ulike aktører og spørsmål. Følgende eksempler illustrerer dette:

- I terskel 1 er det ikke nødvendigvis barnevernet som er den primære aktøren (selv om barnevernet melder i mange tilfeller og oppfordrer andre til å melde).
- Saksbehandler i barnevernet er ikke den primære aktøren for terskel 5 fordi dette er foreldrenes beslutning. Men også på denne terskelen kan barnevernets saksbehandlere ha betydning for foreldrenes avgjørelse etter i hvilken grad de klarer å forankre avgjørelsen hos foreldrene. Dette avhenger ofte av i hvilken grad saksbehandlerne har klart å oppnå foreldrenes tillit.

Det er fruktbart å forstå tersklene som *kritiske avgjørelser* og stillingstaking gjennom en saksgang. Det er et poeng at barneverntjenesten har ulike valgmuligheter og handlingsrom innenfor et faglig skjønn innenfor de juridiske og økonomiske rammene som gjelder. Et slikt perspektiv gjør det enklere å se på hvordan forskjellige kontorer vurderer relevans og vektorer ulikt i sine kritiske avgjørelser og skjønsmessige vurderinger i et saksforløp.

1.3. Barnevernet og dets omgivelser

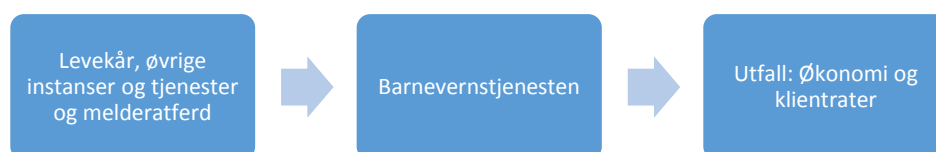
Levekårenes betydning for terskler i barnevernet

Sammenhengen mellom levekår og demografi og behovet for barnevernstjenester er på mange måter både enkelt og komplisert. Det er en rekke demografi- og levekårsvariabler som påvirker behovet for barneverntjenester i et område. Med demografiske variabler sikter vi særlig til antallet barn i aktuell alder, barnas landbakgrunn og foreldrenes situasjon som forsørger (enslig eller ikke). Levekår er vidt definert som «forskjellige aspekter ved en persons livssituasjon som skal måles så objektivt som mulig» (Barstad 2014, side 14-15). De mest interessante målene her er inntekt, utdanningsnivå og bosituasjon. Levekårene måles på aggregert nivå. Et barn kan leve sammen med en fattig (i norsk forstand) enslig mor med innvandrerbakgrunn uten at det på noen måte er synonymt med omsorgssvikt. Men på bydelsnivå, kommunenivå eller andre nivåer har man observert klare sammenhenger mellom frekvensen av slike levekår og demografiske sammensetninger og forbruket av barnevernstjenester. Noen

av de demografiske variablene er opplagte, for eksempel hvor mange barn som lever i kommunen eller i en bydel og aldersfordelingen på barna. Andre befinner seg i skjæringspunktet mellom demografi og levekår, for eksempel andelen barn av enslige forsørgere eller andelen barn som vokser opp med innvandrere som foreldre. Dette er befolkningsgrupper der andelen med for eksempel lav inntekt og dårligere boforhold er høyere enn i befolkningen som helhet. Toresen (2005) har dokumentert en klar sammenheng mellom innslaget av personer med ulike typer levekårsulemper og utgiftsbehovet til barneverntjenester i Oslos bydeler. Andre studier har også vist dette (Clifford 2006, Kalve og Dyrhaug 2011, Kojan og Fauske 2011, Dyrhaug og Sky 2015). Dette er årsaken til at slike kriterier blir brukt i kommunal planlegging og ressursallokering (Oslo kommune 2010).

Prosjektet går rett inn i barnevernets grensesnitt til omgivelsene, og hvordan barnevernet utgjør en del av en langt mer omfattende oppvekstpolitikk. Terskelperspektivet er fruktbart for å belyse barnevernstjenestens rolle for rammevilkårene som barn lever under. I prosjektet belyser vi problemstillinger som er viktige for barns og voksnes rettssikkerhet i møtet med barnevernet, og for å sikre utsatte barns oppvekstvilkår gjennom en best mulig tilnærming fra barnevernet og samarbeidende etater. De prosessene vi beskriver vil også ha klare konsekvenser for bruk av offentlige ressurser.

Figur 1 Forenklet bilde av barnevernet og dets «omgivelser»



Flere tjenesteytere og samhandling mellom tjenestene

I de siste tiårene har det vært en omfattende utvikling av tjenester som er rettet mot barns oppvekstkår utenfor barnevernet, slik som barnehage, skole- og opplæring, skolehelsetjenesten, psykisk helsearbeid og frivillig sektor. Utviklingen har også vært kjennetegnet av en bred enighet om at det er et behov for å styrke det tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidet i arbeidet med å gi barn og unge gode oppvekstvilkår. Eksempler på slike samarbeid er «Akuttprosjektet» i Kristiansand som er en utprøving av felles, tverretattlig akutt-tjeneste for barn og unge - eller Fagsenteret for barn og unge i Bydel Alna. Gjennom ulike faglige tilnærminger, forpliktende samarbeid, løsningsfokus og fleksibilitet gjør ulike instanser en innsats som bidrar til å bedre barns oppvekstvilkår. Dette tverrfaglige og tverretattlige samarbeidet kan slik redusere behovet for barnevernstjenester, selv om de aktuelle og antatt determinerende variablene – eller risikofaktorene - er tilstede. Tilsvarende kan hver enkelt tjeneste, slik som skole eller en barnehage, gjøre et godt psykososialt arbeid som reduserer eller eliminerer behovet for barnevernstiltak. Det samme gjelder en kommunal boligetat som driver et arbeid som kan

bidra til å redusere sosiale forskjeller og etnisk segregering.⁴ I vårt prosjekt har vi derfor sett nærmere på hvordan ulike tjenester og samhandling på tvers av tjenestene påvirker tersklene i barnevernet.

Barns behov for sammensatte tjenester som involverer flere instanser og aktører er utfordrende. Det krever koordinering, retning, møteplasser og en felles forståelse av hverandres roller. Om ikke disse faktorene er til stede risikerer man at det ikke blir gitt nødvendige tjenester. Oslo er for øvrig ulik de andre kommunene på barnevernsområdet: Barnevernslovens bestemmelser om Barne-, ungdoms- og familieetatens oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. Oslo kommune har en lovfestet særordning knyttet til organisering av arbeidet med barnevernsloven der kommunen har ansvar for både de kommunale og statlige tjenestene. I praksis innebærer dette at den enkelte bydel utgjør førstelinjetjenesten, mens Barne- og familieetaten utgjør andrelinjetjenesten. Dette gir bydelene i Oslo et større handlingsrom innen barnevernet enn de andre kommunene i landet.

Vi har her gitt en mer overordnet presentasjon av noen av studiens problemstillinger, og vi vil under beskrive dem i større detalj. Men først vil vi presentere noen begreper og tilnærminger som i særlig grad har inspirert vårt arbeide.

1.4. Inspirasjoner fra andre studier av barnevernet

Velferdsbarnevern og kjernebarnevern

Family service systems provides (public) services to prevent more serious harm to the child and thus prevent out of home placements. The threshold for intervention on this type of child welfare system is low compared to protection-oriented systems. (Kriz and Skivenes 2013: 1864)

I sine komparative studier karakteriserer Kriz og Skivens barnevernet i Norge som et «familie-service»-system der offentlige myndigheter spiller en proaktiv og universell rolle for å støtte foreldres muligheter til å bedre deres livsform og væremåte. Samtidig har det de siste årene skjedd en endring i hva som er det norske barnevernets rolle i samfunnet. Begrepene velferdsbarnevern og kjernebarnevern er sentrale i et større prosjekt om barnevernsfeltet kalt «Det nye barnevernet», og noen av resultatene fra dette prosjektet er presentert i en bok med samme tittel (Marthinsen og Lichtwark (red) 2013). Prosjektet analyserer både barnevernsansatte og foreldres forståelse av barnevernet, og analysen bygger på at barnevernet er en instans som både utøver kontroll og skal yte hjelp og bistand og service til sine brukere. Forfatterne av boka tar utgangspunkt i den historiske utviklingen der barnevernet har gått fra kontroll til hjelp, og fra en vektlegging av elendighetsvurderinger til et bredere perspektiv på barns oppvekstvilkår og deres behov for bistand.⁵

⁴ Begrepet segregering viser til en overrepresentasjon eller konsentrasjon av forskjellige persongrupper i bestemte områder, eksempelvis på tvers av forskjellige bydeler. Gruppene kan for eksempel skille seg ut med hensyn til inntekt, alder, formue, utdanningsnivå og etnisk bakgrunn.

⁵ Men, som forfatterne av boka «Det nye barnevernet» vektlegger, kan gamle tenkemåter henge igjen i barnevernet, det vil si at kontrollperspektivet fremdeles kan stå sterkt, og at man har en beredskap for intervensjon som gjør at man er opptatt av faresignaler og tegn på grov omsorgssvikt.

Begrepene «velferdsbarnevern» og «kjernebarnevern» viser til utviklingen av barnevernets rolle, og begrepsparet ble lansert som en forklaring på veksten i barnevernet på 2000-tallet (Marthinsen og Lichtwark (red) 2013). I følge forskerne har det skjedd en endring i barnevernet fra å fokusere på omsorgssvikt og mishandling, til et barnevern som er orientert mot forebygging og å støtte opp under barns oppvekstvilkår med ulike former for hjelpetiltak, et såkalt velferdsbarnevern. I velferdsbarnevernet er det et sentralt utgangspunkt om barnet har fått dekket de behov barnet i en gitt epoke og i en gitt setting må ha dekket for å leve et godt liv. For å nå et slikt nivå er det en rekke tiltak som kan settes i verk, mange barn kan være aktuelle for tiltakene og tiltakene vil i høy grad være kompenserende hjelpetiltak. Barnevernet fremstår som en servicetjeneste, og frivillighet er den viktigste samhandlingsformen mellom foreldre og barnevernstjenesten. Et slikt velferdsorientert barnevern er blitt kritisert for å være fattigdomskompenserende, og for at tiltakene som iverksettes har liten effekt.

I det såkalte kjernebarnevernet bygger man på kunnskaper om risiko- og beskyttelsesfaktorer i barns liv, og utviklingen av gode tiltak som bidrar til å endre barnas oppvekstbetingelser. I denne modellen er barnevernets målgruppe barn med betydelig risiko for å ha et omsorgsnivå som ikke er akseptabelt, og som rettferdiggjør en intervensjon som kan komme i konflikt med foreldrenes ansvarsrett i forhold til omsorgen. Dette arbeidet krever en rekke vanskelige avgjørelser der sannsynlighetsforståelser kommer inn i bildet. Som påpekt i blant annet *Det nye barnevernet* (Marthinsen mfl 2013, side 20) kan arbeidet med en slik siling være vanskelig. Det fordrer at barnevernet har generelle kunnskaper om skadevirkninger av tidligere omsorgssvikt for barns utvikling, og evnen til å omsette denne kunnskapen i praksis i møtet med det enkelte barn og dets familie. Videre er dette særlig vanskelig når barnevernet skal slutte fra kunnskap på et aggregert statistisk nivå til et individuelt nivå. Man har kunnskaper om at risikoen for omsorgssvikt øker når en av foreldrene er alene om omsorgen, og kanskje også har dårlig økonomi, lav utdanning og et visst alkoholproblem: Men er disse risikofaktorene til stede i denne aktuelle saken, og i høy nok grad?

Marthinsen mfl deler barnevernets arbeid inn i fire nivåer, der de to første hører inn under kjernebarnevernet, mens de to siste er mer typiske for velferdsbarnevernet:

1. Nivå 1 er typisk for det «gamle» barnevernet. Her er fokuset på hva man har juridisk bakgrunn for å foreta seg av inngripen, mens foreldrenes samtykke er mindre interessant, enn si uønsket. Barnevernets saksbehandlere ser etter tydelige bevisbyrder og klare diagnoser for å kunne ta sine valg. På mange måter er de på utkikk etter det som Backe-Hansen 2001 (se nedenfor) kaller «trumfkort».
2. På nivå 2 er situasjonen uklar. Barnet har det åpenbart ikke bra i sin omsorgssituasjon, men situasjonen er uavklart. Man må dermed bygge det Backe-Hansen kaller «puslespill» basert på faktorer som taler for og mot inngripen og som bestemmer valg av tiltak.
3. På nivå 3 er det «smak og behag» som er mer avgjørende. Det er bekymring for hvordan barnet har det, og man søker foreldrenes samtykke for å oppnå et samarbeid om tiltak til barnets beste.
4. På nivå 4 er det foreldrene selv som ønsker bistand til å gi barnet et bedre liv enn det de selv klarer med sine økonomiske og andre forutsetninger. Barnet trenger bedre klær, anledning til å delta på fritidsaktiviteter, knytte seg til flere voksenkontakter etc for å få et liv som er mer likt det andre barn lever. Her er stikkordene samarbeid og velferd.

Marthinsen mfl viser tydelig hvordan barnevernet generelt i økende grad bærer preg av å være et velferdsbarnevern. Men samtidig er det geografiske forskjeller: Jo større kommuner, det vil si tettbygde og med høyt innbyggertall, jo mer tenderer barnevernet mot å være et kjernebarnevern. Dette kan forklares med at det i mindre kommuner ofte er mangel på faglige ressurser både i barnevernet og rundt barnevernstjenesten (se også kartlegging foretatt av Deloitte 2012). Under slike forhold får gjerne barnevernet rollen som «totalleverandør» av tjenester til barn og unge. I større kommuner vil barnevernet kunne spille på lag med andre mer eller mindre spesialiserte tjenester, og der noen av tjenestene har lavterskelpreg. De fem kommunene i vårt materiale er store bykommuner, og barnevernet fremstår som vi skal se mye som et klassisk kjernebarnevern.

Forfatterne av *Det nye barnevernet* viser videre til at det er mangel på ressurser i et barnevern som er under press på grunn av økt pågang og større kompleksitet i mange saker. Barnevernets ansvar er å tilrettelegge for at velferdsaspektet blir ivaretatt i tilfeller der barnet og foreldrene først og fremst trenger slike velferdspregete hjelpetiltak. Barnevernet får her jobben med å søke å delegere oppgaver til andre og koordinere forskjellige instansers aktiviteter. I denne rapporten vil vi se at flere av våre informanter forteller om en prosess rundt meldinger og undersøkelser der mye av saksbehandlernes oppmerksomhet i denne fasen er rettet mot både å sile ut meldinger som ikke hører hjemme i tjenesten, og å involvere og henvise familien til andre instanser og tjenester for å løse utfordringene. Dette kan være offentlige og brede tiltak i kommunal regi, men det kan også være et poeng å spille på de ressursene som finnes i sivilsamfunnet. Det kan være alt fra slektninger og nettverk som kan gi barnet flere voksenpersoner å spille på enn foreldrene, til et idrettslag eller et musikkorps som fungerer inkluderende.

Det vanskelige skillet mellom tvang og frivillighet

Frivillige tiltak i barneverntjenesten inneholder tidvis elementer av tvang eller kontroll. Dette kan eksempelvis gjøre seg gjeldende i hvordan barnevernet innhenter informasjon om barn og foreldre, gjennom tiltak, og hvordan denne informasjonen senere benyttes overfor foreldre. Blanding av frivillighet og tvang i forholdet mellom barn, foreldre og barnevern, hvor barnevernet uansett skal være opptatt av barnets beste, gjør forholdet komplisert.

Med barnevernloven av 1992 fikk skillet mellom tvang og frivillighet en praktisk-administrativ betydning (Stang 2007:332). For å bedre rettssikkerheten i barnevernet ble tvangsvedtak flyttet ut av den kommunale barnevernstjenesten til de statlige fylkesnemndene. Førsteamanuensis i barnerett Elisabeth Gording Stang viser for øvrig i sine arbeider hvordan skillet mellom frivillighet og tvang i barnevernet kan være forførende og tilslørende (Stang 2002, Stang 2007: 332).

Etter en gjennomgang av de forskjellige grader av kontroll og latent tvang i barneverntjenestens frivillige tiltak, finner Stang at skillet mellom frivillighet og tvang ikke lar seg bygge ned. Hun mener at det er grunn til å være skeptisk til statistikken over hjelpetiltak og omsorgstiltak, fordi den ikke tar høyde for at det kan ligge skjult tvang i de frivillige tiltakene, og at det kan ligge frivillighet bak omsorgstiltakene.

«Jeg mener det er mest naturlig å se frivillighet og tvang som to ytterpunkter på en glideskala hvor de nødvendige skjæringspunktene mellom polene ikke lar seg fastlegge. Hvorvidt noe er frivillig, hvorvidt samtykke eller bruk av tvang foreligger, beror først og fremst på hvordan man definerer og kategoriserer begrepene» (Stang 2007: 332).

Barnevernets dobbeltrolle i denne sammenheng er en iboende utfordring i tjenesten. Dersom barnevernet skulle fratas forebyggende oppgaver, og i særdeleshet frivillige tiltak, ville kun tvangstiltakene stå tilbake som reelle virkemidler. Det virker derfor rimelig at tvang og frivillighet må fortsette å sameksistere innen barnevernets virke. Forholdet mellom frivillighet og kontroll i barnevernet er et dilemma som ikke kan løses, men som barneverntjenesten skal håndtere.

Barnevernssaker som puslespill eller trumfkort

Psykolog Elisabeth Backe-Hansen (2001) har i sin doktorgradsavhandling analysert avgjørelsesprosessen i saker som handler om omsorgsovertagelse. Hun fant to distinkt forskjellige måter å arbeide på i beslutningsprosessen og brukte begrepsparet «trumfkort» og «puslespill» om de to ulike beslutningsprosessene. "Trumfkort" dreier seg om saker der familien og/eller barnet har et problem som er så alvorlig og altoverskyggende at det trumfer/overgår alle andre betraktninger, og blir sett på som noe som må utløse en omsorgsovertagelse. Backe-Hansen peker særlig på alvorlig rusproblematikk blant foreldrene som noe som gir relativt klare handlingsimperativ for barnevernets saksbehandlere.

I den andre arbeidsformen, "puslespill", er prosessen langt mer sammensatt. Saksbehandlere må vurdere ulike forhold opp mot hverandre, og ser til slutt et bilde som klargjør situasjonen i den ene eller annen retning.

Backe-Hansens fremstilling bygger på en konstruksjonistisk tilnærming der hun har gjennomført en kausalanalyse av beslutningsprosesser nedfelt i en serie tekster. Hun har gått gjennom skriftlige saksfremlegg og ser hvordan saksbehandlere argumenterer når de skal formidle til Fylkesnemnda at omsorgsplassering er rettferdig, riktig og ønskelig. I sine vurderinger skaper, det vil si konstruerer, saksbehandlere en fortelling og et resonnement som gjør det plausibelt at barnet trenger annen omsorg enn den mor og far kan by på. Dette gjøres ved a) å sannsynliggjøre at foreldrene (og særlig mor) har problemer som gjør at de ikke kan by på adekvat omsorg, og b) å finne indikatorer på at det er trekk ved barnet og dets atferd som viser at det lider under en omsorgssvikt.

Disse to begrepene viser til ulike mekanismer som er virksomme når saksbehandlere i barnevernet forbereder en mulig omsorgsovertagelse, det vil si der barneverntjenesten forbereder en sak for Fylkesnemnda for barnevernssaker. Vi mener at begrepene også kan være nyttige i analysen av de avgjørelsesprosessene som foregår på de ulike tersklene som skal drøftes i dette prosjektet. Vi kommer tilbake til dette, men vil allerede her peke på at det for eksempel er en del faktorer ved en melding (terskel 1 og 2) som kan ha karakter av trumfkort og som fastslår at saken faller inn under barnevernets ansvarsområde: En bekymring for at et barn blir utsatt for vold, eller at foreldrene har et betydelig rusproblem, blir til en melding som ikke kan henlegges. Sakens alvor er for stort, og faller utvilsomt inn under barnevernets ansvarsområde. Det samme vil gjelde om mistanken styrkes gjennom den etterfølgende undersøkelsen.

På den annen side kan ytre omstendigheter, slik som ressursituasjonen, tilgang på tiltak og kompetanse og arbeidsdelingen ved barnevernkontorene ofte gjøre at slike vurderinger kan bli subtile og dermed vanskelig å få øye på. Arbeidsmengden er stor, saksbehandlere har ansvar for mange saker, tidspress, og at mange barn er i svært sammensatte situasjoner, er eksempler på slike strukturelle faktorer. Mange innvandrerbarn kan ha en kompleks familiemigrasjonshistorikk som er vanskelig å gripe også for en saksbehandler i barnevernet. Å gå inn med tvangstiltak er ofte aller siste utvei. Det krever en omstendelig prosess i Fylkesnemndene

for barnevern og sosiale saker og ofte deltagelse i en påfølgende anke til Tingretten. Disse faktorene kan bidra til at barnevernstjenesten kanskje venter til «begeret er fullt» i en eller flere av sakene: Noe akutt skjer som gjør at man må plassere barnet utenfor hjemmet umiddelbart, og prosessen har på mange måter gitt seg av seg selv. Dette knytter også an til et skille mellom proaktiv og reaktiv saksbehandling.

I vår kontekst vil *proaktiv* referere til saker der barnevernet (tidlig) går inn og søker å motvirke en negativ utvikling i barnets omsorgssituasjon, en utvikling man antar kan gi betydelig omsorgssvikt. En mer *reaktiv* tilnærming vil være å «sitte på gjerdet» og vente på at man får nok indikatorer på at denne utviklingen faktisk inntreffer. Selvfølgelig vil det være grader og elementer av begge tilnærminger i mange saker, mye fordi man vil være avhengig av foreldrenes samtykke når man introduserer hjelpetiltak (terskel 5), eller man vil være helt sikker på at en sak om omsorgsovertagelse vil «stå seg» i Fylkesnemnda.

Metodikk for risiko og beskyttelsesfaktorer i barnevernet

Kriz og Skivenes viser hvordan risikovurderinger i barnevernet må ses i lys av rammeverket som barnevernet er en del av. Deres studie er fra 2008, og det ble vist til ulike fremgangsmåter mellom landene i hvordan de konkret jobbet med risikovurderinger. De engelske og amerikanske saksbehandlerne brukte egne verktøy for risikovurdering slik som manualer/skjemaer, til forskjell fra de norske saksbehandlerne der avgjørelser bygde på hver enkelt saksbehandlers profesjonelle vurdering og institusjonelle prosedyrer. Mange av landets barnevernstjenester har siden denne studien kom tatt i bruk ulike utredningsmåter/metoder/verktøy i arbeidet med å utrede barn. Psykolog Øyvind Kvellos utredningsmal brukes av mange, og denne legger vekt på risiko- og beskyttelsesfaktorene som påvirker barn og unges livskvalitet og oppvekst.

Risikofaktorer kan skade individet og beskyttelsesfaktorer kan beskytte individet. Ved å registrere og vektlegge gode så vel som dårlige foreldrefunksjoner vil barnevernets saksbehandlere ha et bedre grunnlag for å vurdere hvilke behov som må dekkes og hjelpetiltak som bør igangsettes for å bedre barnets omsorgssituasjon. Ifølge Kvello vil grundige og systematiske undersøkelser øke sjansen for å avdekke omsorgssvikt tidlig. Det ligger utenfor dette prosjektets område å gi en inngående beskrivelse eller en vurdering av Kvellos metodikk, men gjennom vårt arbeid har vi blitt kjent med at Kvellos metodikk blir anvendt i forskjellig grad. Flere saksbehandlere og ledere ved enkelte av kontorene som vi har besøkt, legger vekt på at metodikken har gitt bedre kvalitet på vurderinger og er et faglig verktøy for å kartlegge barnas omsorgssituasjon, særlig i starten av en sak. Vi kommer tilbake til dette i presentasjonen av funn. Samtidig er det relevant å peke på at ingen av kontorene vi har besøkt brukte metoden i sin helhet med den begrunnelse at det ville være for tids- og ressurskrevende.

1.5. Hovedproblemstilling. Tersklene: Finnes de og hva skyldes de?

I prosjektet har vi delt inn saksgangen i barnevernet i åtte terskler. Disse er (som tidligere nevnt):

- 1) Meldinger inn til barnevernet. Hvem melder, hvor mange blir meldt?
- 2) Henlegges meldingene, eller går de til undersøkelse?
- 3) Melder barnevernet rutinemessig på søsken?
- 4) Blir det gjort vedtak om tiltak?
- 5) I hvilken grad avslår foreldrene tilbudet om hjelp?

- 6) Hvilke typer tiltak velges?
- 7) Eskalerer tiltakene?
- 8) Når avsluttes tiltakene?

Vi vil her presentere tersklene og problemstillingene som er knyttet til hver av dem:

Terskel 1: Meldes saker til barnevernet?

Når det mellom kommuner og bydeler med tilsynelatende like levekårsutfordringer er betydelige variasjoner i antall meldinger til barnevernet, kan det tyde på at det er ulik terskel for å melde saker til barnevernet.

Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet fra 2012 viser at mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, ikke blir fanget opp tidlig nok (Riksrevisjonen 2012). I analysen pekes det på at svakheter ved barnevernstjenestens arbeid med meldinger og undersøkelser blant annet kan skyldes utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak oppfølging fra barnevernsleder. Behov for barnevernstjenester er ikke noe som automatisk transformeres til etterspørsel etter tjenester, med unntak av helt akutte tilfeller der barn *må* ha hjelp.

Antall mottatte meldinger og hvor stor andel av barna disse omfatter i en kommune/bydel kan ses som et uttrykk for barnevernstjenestens samarbeid med omgivelsene. Det kan også ses som et uttrykk for hvordan ulike instanser, tjenester og aktører i omgivelsene vurderer sin egen (og andres) rolle overfor barn med problemer. Noen kan ha en arbeidsform som bidrar til å bedre barnets situasjon, andre kan oppleve det som problematisk å melde sin bekymring til barnevernet fordi det kan komplisere samarbeidet med foreldrene. Det er dermed mange faktorer som påvirker om barns behov kommer til uttrykk som en melding til barnevernet:

- Offentlige instanser, slik som skole, barnehage, NAV og politi, er viktige meldere og de står for over halvparten av meldingene som kommer til barnevernet. Omfanget på deres meldingsaktivitet vil blant annet avhenge av om de treffer barnet ofte, har kunnskap om barnets oppvekstvilkår og omsorgssituasjon, og de må ha kunnskaper om hva barnevernstjenesten jobber med og hvordan. Andre instanser må ha mot til å gå inn i de konfliktene som kan oppstå etter en melding, og ikke minst: De må oppleve barnevernet som kompetent til å avhjelpe problemet. I NOU 2000: 12 ble det vist til at mange instanser som samarbeider med barnevernet erfarte mangelfulle og vilkårlige systemer for respons på hva som skjer med meldinger. Etter den tid er barnevernet blitt pålagt å gi en generell tilbakemelding både til offentlige og private meldere. Det er derfor grunn til å tro at mangel på systematiske og gode rutiner for tilbakemeldinger ikke lenger har samme betydning for hvorvidt en instans melder fra eller ikke til barnevernet.⁶ Tillitsforholdet mellom barnevernet og aktuelle meldingsinstanser

⁶ Barnevernslovens paragraf 6-7a ble innført juni 2009. Lindboe (2011) skriver på side 102:

«Bestemmelsen innebærer et unntak fra barnevernets ellers strenge taushetsplikt. § 6-7a kom inn i barnevernloven ved lov av 19. juni 2009 nr. 45, og pålegger barneverntjenesten en plikt til å gi en generell tilbakemelding både til offentlige og private meldere. Den generelle tilbakemeldingen skal inneholde en bekreftelse på at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra en offentlig melder, skal det også opplyses om det er åpnet undersøkelsessak, samtidig som det skal gis tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført».

har betydning for om meldingsinstansen velger å forsøke å løse situasjonen selv eller å melde til barnevernet. Vi vil også reise spørsmål om det kan oppstå uheldige relasjoner mellom barnevernet og enkelte meldingsinstanser nettopp fordi man søker å bygge opp tillit: Følger barnevernet opp *for* lojalt i enkelte saker der man kanskje skulle klart seg med mindre fokus, nettopp fordi man vil gi melder et klart inntrykk av at man tar deres bekymringer på alvor?

- Barnevernet selv kan generere meldinger blant annet gjennom godt samarbeid med instansene over.
- Foreldre og barna selv er en viktig og relativt stor gruppe meldere. Tillit til barnevernet er avgjørende for om de henvender seg til tjenesten, og at de oppfatter barnevernet som en kompetent og relevant hjelpeinstans. Det er viktig at barnevernstjenesten jobber med å skape og opprettholde tillit til foreldrene (Thrana og Fauske 2013) og samfunnet for øvrig. I prosjektet «Det nye barnevernet» rapporterer foreldrene gjennomgående om høy tillit til barnevernet og dets arbeidsmåte. Fra annen forskning og utredninger er det pekt på at tilliten ikke er like høy i enkelte minoritetsgrupper (Vike og Eide 2009, Paulsen mfl 2014, NOU 2012:5). De bydelene og de bykommunene vi forholder oss til i vår analyse har gjennomgående høye og til dels svært høye innvanderandeler både i sin befolkning og blant klientene i barnevernet.
- Meldinger fra barneverntjenesten selv utgjør 20 prosent av alle meldinger. Det dreier seg om melding fra egen tjeneste, tjenester i andre kommuner eller bydeler og meldinger fra barnevernvakt.

Barn med innvandrerbakgrunn mottar langt oftere barnevernstjenester enn etnisk norske barn (Kalve og Dyrhaug 2011, Dyrhaug og Sky 2015), og økningen i klienter skjer særlig i denne gruppen (Frønes 2015). Kunnskapene om dette er bakt inn i kriteriene for Oslos bydeler, og tillagt betydelig vekt. Problemer i barns liv kan være forskjellige i ulike grupper i befolkningen. Rus er en problematikk i mange barnevernssaker, men er mindre aktuell problematikk i noen innvandergrupper⁷. Psykiske lidelser hos foreldre må ofte bli kjent av helsetjenestene før barnevernet eventuelt blir koblet inn. Det er klar overhyppighet av rapporterte psykiske problemer i siste levekårsundersøkelse blant innvandrere (Blom 2008 og 2010), men grunn til å tro at terskelen for å kontakte helsevesenet om psykiske problemer er høy (Rådet for psykisk helse 2007, Walås 2013).

I en del kommuner og bydeler (også dem med høye innvanderandeler) har det vært fokusert på vold mot barn og barn som er vitne til vold mellom foreldrene. Fysisk avstraffelse og vold som er en del av oppdragelsen er en del av dette (Van der Weele mfl 2011). Fokus på oppdragervold har økt antallet meldinger (PWC 2012). Samtidig advarer forskere mot å trekke entydige konklusjoner om kultur og vold i nære relasjoner. Undersøkelser av omfanget vold i innvandrerfamilier er relativt få, og samtlige viser at de fleste minoritetsbarn ikke er utsatt for vold. Familiens økonomi, sosiale forhold og migrasjonshistorikk er faktorer som kan ha betydning for forekomsten av vold i familier (Sommerfeldt mfl 2014).

⁷ For en del arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa kan imidlertid rus blant foreldre være viktig årsak til bekymring for barnas situasjon.

Som en del av den kvantitative delen av undersøkelsen har vi gjort en avgrenset analyse av terskelen som omhandler meldinger. Vi har også undersøkt meldinger og barnevernets om-land i den kvalitative delen av undersøkelsen, se beskrivelsen under.

Terskel 2: Går meldingen videre til undersøkelse eller henlegges saken?

Dersom gjennomgangen av meldingen viser ”at det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet”, jf. § 4-3, 1.ledd. På landsbasis ble 19-20% av meldingene henlagt i perioden 20012-2014. Lovgiver har ment at det skal være lav terskel for å åpne undersøkelse, og landstallene viser at barneverntjenestene følger opp dette, selv om det er lokale variasjoner i andelen henlagte meldinger. Ulikt nivå på andel meldinger som går til undersøkelse viser at det er variasjoner i hvordan barnevernsten behandler meldinger, eller at meldingene har forskjellig innhold. Dette er et punkt der barnevernstjenesten står overfor vanskelige avgjørelser. I prinsippet kan man gjøre to feil: Ved å ikke henlegge meldinger uten grunnlag, skaper man såkalte falske positive, altså antatte saker som det ikke er hold i. Ved å henlegge meldinger som skulle vært fulgt opp, skaper man på den annen side falske negative.

Hvis barneverntjenesten henlegger en melding hvor det kanskje burde ha vært åpnet undersøkelse, kan dette være alvorlig: Her kan barnets omsorgssituasjon tilsa at det kan være behov for tiltak. Etter kortere eller lengre tid kan det komme nye meldinger som tilsier at det burde vært åpnet undersøkelse ved første melding. Noen ganger vil slike «boomerang-effekter» komme raskt, med et begrenset skadeomfang, andre ganger kan problemene eskalere over tid og slå ut i store, akutte, komplekse problemer som ofte medfører kostbare tiltak. Dette er også antakelig grunnen til at så vidt få meldinger henlegges. Men 4 av 5 meldinger går altså til undersøkelse, noe som kan være et uttrykk for at både meldere og barnevernstjenesten er samstemte om at de forholdene det meldes om er en del av barneverntjenestens arbeidsoppgaver. På den annen side: Familier som får en sak til undersøkelse av barneverntjenesten på et tynt grunnlag kan oppleve dette som belastende og stigmatiserende. Når det åpnes en undersøkelse i barnevernet blir bl.a. deler av den alminnelige taushetsplikten opphevet. Saksbehandlingsprosedyrene i en undersøkelsessak er omfattende og ressurskrevende. Tid er en viktig faktor som spiller inn i denne terskelen. Fra meldingen kommer inn til det skal avgjøres om den skal henlegges eller gå til undersøkelse, kan det maksimalt gå en uke (Lov om barnevernstjenester §4-2.). Loven setter klare grenser for hva barneverntjenesten kan foreta seg før de konkluderer på om meldingen skal gå til undersøkelse. Tidsrammen reduserer rommet for analyse, samtidig som den kan øke tilbøyeligheten til å vinne seg mere tid gjennom å igangsette en undersøkelse.

Et sentralt spørsmål er hvordan avgjørelser om undersøkelse fattes, og hvilke aktører som er involvert i avgjørelsen. I en tidligere studie av en kommunal barnevernstjeneste har vi vist hvordan det benyttes forskjellige metoder på dette feltet (Ellingsen og Viblemo 2011). Barneverntjenesten i denne kommunen hadde mange erfarne saksbehandlere som sammen gikk gjennom samtlige meldinger hver uke. Dette skulle borge for kvalifiserte avgjørelser, men i studien ble det påpekt to problemer: Det ble brukt uforholdsmessig mye tid på dette og det utviklet seg etter hvert en konsensuskultur der det var tilstrekkelig at en av kollegene ønsket undersøkelse før man lot være å henlegge. Dette ga en lav andel henleggelse av meldinger, og en høy andel henlagte undersøkelser. Avgjørelsen om å henlegge en melding eller å åpne en undersøkelse handler først og fremst om innholdet i meldingen, men det er grunn til å tro

at det også kan handle om interne kulturer, organisering og arbeidsformer på de enkelte kontorene. Barnevernstjenestene har i de seinere årene lagt vekt på vold mot barn, og har jobbet for at potensielle meldere skal få kunnskap om hvordan man oppdager slike saker og ha en lav terskel for å melde om det barnevernet. De aller fleste meldinger til barnevernet som dreier seg om vold mot barn eller vold i nære relasjoner går videre til undersøkelse.

I vår studie har vi undersøkt denne terskelen kvantitativt ved å se på andeler meldinger som henlegges og andelen meldinger som går til undersøkelse i bydelene og byene. Dette har også vært tematisert i de kvalitative dataene som vi har innhentet fra kontorene som inngår i studien. Her har vi gjennom intervjuer med kontorledere, avdelingsledere og saksbehandlere innhentet begrunnelser for de vurderingene og valgene som gjøres, og undersøkt hvorvidt det er ulikheter i måten som de forskjellige tjenestene vurderer meldingene og begrunner de beslutningene som tas.

Kontorenes tilgang på andre tjenester og personer er viktige faktorer når andelen henleggelses skal forklares. I saker der det henlegges vil barnevernet ofte anbefale at det tas kontakt med andre tjenester, instanser eller aktører, slik som for eksempel skolehelsetjenesten, familievernkontoret, frivillig sektor eller slekt og annet nettverk rundt barnet. Bak en henleggelse kan det altså ligge et aktivt arbeid for å støtte barnet og familien. Vi vil her se barnevernskontoets praksis i forhold til dikotomien kjernebarnevern/velferdsbarnevern. Jo mer kontoret orienterer seg mot kjernearbeidet, jo mer vil man antagelig sikte seg inn mot å delegere saker til andre instanser. Begrepet «trumfkort» vil også stå sentralt: Innholdet i noen meldinger kan være av en karakter og et omfang som gjør at det kreves (umiddelbar) handling fra barneverntjenesten.

Terskel 3: Meldes barneverntjenesten på søsken?

Når barneverntjenesten under sitt arbeid med et barn får vite at barnet har søsken, kan det være aktuelt at barnevernet selv skriver en melding på en eller flere søsken. Barneverntjenesten melder på søsken etter en konkret vurdering. Det er mulig at det er ulikheter mellom tjenestene på dette punktet, og derfor er dette definert som en terskel fra oppdragsgiver. Varierer dette mellom typer av saker og/eller mellom kommuner og bydeler?

Saksbehandleren og barneverntjenesten står overfor en interessant og vanskelig avveining på om det skal meldes på søsken som kan få konsekvenser for videre saksbehandling, og som naturlig nok vil kunne gi flere meldinger. Det viktigste her er å undersøke hvilke avveininger som gjøres når barnet som meldingen omhandler har søsken. I hvilken grad melding på søsken fra barnevernet selv kan gi flere meldinger og saker i barnevernet, er selvsagt avhengig av hvor mange av de barna det kommer melding på som kommer fra barnerike familier hvor det ikke er meldt på søsknene fra før. Dette kan være særlig aktuelt i en del av de områdene der det bor mange nyankomne innvandrere. I vår studie har denne terskelen blitt belyst i den kvalitative delen av undersøkelsen.

Terskel 4: Fattes det vedtak om tiltak?

Når undersøkelsen avsluttes fattes det enten vedtak om tiltak eller så blir undersøkelsen avsluttet uten vedtak om tiltak. Barnevernloven gir ingen ubetinget rett til hjelpetiltak. Det er barneverntjenesten som avgjør om det skal iverksettes hjelpetiltak ut fra generelle kriterier i § 4-4, 2.ledd som baseres på barnets "særlige behov". Disse kriterier gir rom for faglig skjønn om hvilke barn og familier som trenger hjelp. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at barnet

og familien kan dra nytte av hjelpen hvis ikke "et særlig behov" kan dokumenteres, jf. Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4, kapittel 5.1. Dette gir altså rom for faglig skjønn både om hvilke barn og familier som trenger hjelp, og hva slags hjelp som skal gis. I barnevernet skilles det ofte mellom kompenserende tiltak og endringstiltak. Kompenserende tiltak skal kompensere for mangler ved barns omsorgssituasjon, mens endringstiltak brukes for å oppnå bestemte endringer. I praksis er det glidende overganger mellom endringstiltak og kompenserende tiltak, og uansett hva som er formålet med tiltaket må altså kravet om særlige behov være oppfylt.

Hjelpetiltak til barn og barnefamilier skal være til barnets beste, jf. § 4-1, og skal gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter, jf. § 4-4. Hjelpetiltak gis i hovedsak til familien i hjemmet. De har som hensikt å bedre barnets og foreldrenes situasjon og gjerne også foreldrenes omsorgskompetanse, og på en måte som reduserer behovet for ytterligere bistand på lengre sikt.

Ulik andel av undersøkelser som fører til tiltak kan tyde på ulik terskel. Det er rimelig å anta at det vil være samvariasjon mellom terskel 2 og 4, slik at høy andel henleggelse på terskel 2 vil gi lavere andel henleggelse på terskel 4 – og omvendt. Også dette er en terskel som i tillegg må analyseres kvalitativt: Hvordan begrunner saksbehandlerne i barnevernet sine avgjørelser? Hvordan arbeider de i undersøkelsesperioden?

Terskel 5: Samtykke til hjelpetiltak

Hjelpetiltak er frivillige og gjennomføres etter samtykke fra foreldrene og eventuelt også ungdommen. Dette gjelder med mindre de pålegges gjennom vedtak i fylkesnemnda, jf. § 4-4, 4.ledd. Vi har undersøkt om foreldrenes samtykke til hjelpetiltak varierer mellom barneverntjenestene.

Foreldrenes holdning til og erfaring med barnevernet kan ha betydning for om de takker ja til hjelpetiltak. Hvis foreldrene ikke har tillit til barnevernet kan det føre til at de avslår og at undersøkelsen avsluttes uten vedtak om tiltak. I den kvalitative delen av undersøkelsen har vi hatt fokus på hvordan barneverntjenesten arbeider med å motivere foreldrene til å ta imot hjelpetiltak, og har også forsøkt å fange opp om det er etablert rutiner når foreldre ikke ønsker frivillige hjelpetiltak. Det kan for eksempel være informasjon til foreldre, involvering av samarbeidsinstanser og å gjenoppta saken innen 6 mnd. slik barneverntjenesten skal i de saker som tilsier det. I hvilken grad foreldrene opplever reell frivillighet i en slik situasjon, og ikke også en underliggende tvang, vil nok variere. Som Stang (2007) viser til kan det ligge mye skjult tvang i de frivillige hjelpetiltakene. Barnevernet kan oppfatte mangel på samtykke som uttrykk for manglende samarbeidsvilje og vilje til å ta imot hjelp, og på det grunnlag vurdere mulige negative konsekvenser for barnet. Slik kan foreldrenes nei til hjelpetiltak bli en del av begrunnelsen for å vurdere tvangstiltak.

Som vi vil se i presentasjonen av resultatene legger mange barneverntjenester stor vekt på at hjelpetiltak skal kunne føre til endring. Dette kan være krevende for mange, og bidra til at foreldre og/eller ungdommer ikke samtykker til hjelpetiltak. Det er grunn til å tro at jo mere kontorer orienterer seg mot «kjernebarnevern» og tiltak som har til hensikt å avhjelpe mer alvorlige tilstander, jo vanskeligere vil det være å «takke nei» i det lange løp. Det er avgjørende at saksbehandlerne evner å etablere en god relasjon til foreldrene og barnet, og at de presenterer tiltaket på en måte som overbeviser om at tiltaket er bra for barnet og familien, noe som igjen handler om tillit.

Terskel 6: Hva slags tiltak velges?

Tiltak fra barnevernet skal være til barnets beste, jf. § 4-1, og skal bidra til bedring i de forhold som er årsaken til at barnevernet anbefaler tiltak etter barnevernloven. Hjelpetiltak er frivillige og gis i flesteparten av tilfellene i hjemmet, men plassering i fosterhjem eller institusjon kan også skje som frivillig hjelpetiltak.

Når barneverntjenesten har besluttet at det skal iverksettes tiltak, vil valg av tiltakstype variere. I vår undersøkelse har vi blant annet fokusert på valg av hjelpetiltak, det vi si tiltak som har som mål å bedre barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne. Slike tiltak forutsetter samtykke fra foreldrene. De aller fleste hjelpetiltak er i kommunal regi, enten ved egne ansatte eller ved at det kjøpes hjelpetiltak fra private leverandører. Bufetat tilbyr enkelte typer hjelpetiltak. FAFO/Novas undersøkelse om kommuners bruk av hjelpetiltak i barnevernet viser at valg av tiltakstype henger sammen med barnets alder (Gjerusand mfl 2005). Studien viser at barnehage og besøkshjem er det mest brukte hjelpetiltaket for barn under 7 år, for barn mellom 7-10 år er skolefritidsordning og besøkshjem de mest brukte tiltakene og etter 10 år overtar støttekontakt og økonomisk støtte. For alle aldersgruppene utgjør «andre tiltak» en høy andel av hjelpetiltakene (Gjerusand mfl 2005:8).

SSB's statistikk (Dyrhaug og Sky 2015) viser at kategoriene Råd og veiledning, Besøkshjem/avlastningstiltak og Økonomisk hjelp er de mest brukte hjelpetiltakene – i tillegg til barnehage og skolefritidsordning for de aldersgruppene dette angår. Som pekt på i Riksrevisjonenes undersøkelse av det kommunale barnevernet (2012) la kommunene ulikt innhold i tiltak med samme navn. Departementet ønsker at kommunen skal prioritere å iverksette hjelpetiltak som kan bidra til endring i situasjonen for det enkelte barn, framfor kompenserende tiltak. Statistikken har imidlertid ikke gitt grunnlag for å si om det har skjedd en økning i endringstiltak (ibid.) Tiltakskategorien «Tiltak for å styrke foreldreferdighetene» i SSBs statistikk må sies å være en samletype som har sterke elementer av endring i seg. Mens antallet barn med tiltak ved utgangen av året gikk litt ned fra 2013 til 2014, økte antall tilfeller i denne tiltakskategorien. Det kan være en indikasjon på at bruken av endringstiltak øker. Riksrevisjonen viste at tilgjengeligheten av hjelpetiltak varierte mellom bydeler og kommuner, og at dette gjaldt tiltak både i kommunal og statlig regi. Hvor inngripende eller krevende tiltaket er for foreldrene og barnet handler også om terskler (og vil kunne påvirke tilbøyeligheten til å takke nei til tiltak – se terskel 5). Dette er et kjernepunkt i det barnevernsfaglige arbeidet, men også et område der det har foregått et omfattende utviklingsarbeid.

Tiltakene har svært forskjellige kostnader. Plassering i institusjon er svært kostbart, og plassering i fosterhjem medfører forholdsvis høye utgifter over et langt tidsrom. Mange av hjelpetiltakene medfører ofte ikke store utgifter for barneverntjenesten, og de som drives av egne ansatte dreier seg kun om lønnsutgifter, f.eks. råd og veiledning og ansvarsgrupper. Det finnes også kostnadskrevende tiltak i hjemmet. Barnets alder har betydning for kostnadene og særlig ved plasseringer. Det er ikke uvanlig at kostandene til plassering øker med barnets/ungdommens alder. Det er grunn til å anta at valg på dette terskelnivået har betydelige konsekvenser for kostnadsutfallet. Vi har undersøkt hvordan disse valgene gjøres og begrunnes, både gjennom intervjuene i våre case og gjennom den tilhørende vignett delen. Det er imidlertid viktig å ikke overdrive rollen som økonomiske ressurser spiller ved valg av hjelpetiltak. Fafo/Novas studie av kommuners bruk av hjelpetiltak viser at ved valg av tiltak vektlegges først og fremst sakens alvorlighetsgrad og erfaringsbasert kunnskap, mens økonomiske hensyn spiller en forholdsvis liten rolle for hvilke hjelpetiltak som velges (Gjerusand mfl. 2005).

Dette leder hen mot en flersidig analyse av tiltaksprofiler, der vi analyserer variasjoner mellom kommuner/bydeler i hvordan problemer kan angripes. Det er grunn til å undersøke om disse variasjonene handler om ulike faglige kulturer, tilnæringsmåter og ressurser. Vi antar at saksbehandlernes opplevelse av om man har tilgjengelig, differensierte og forutsigbare tiltak som kan skreddersys etter behov spiller inn på hvilke tiltak som settes inn og hvordan disse vurderes. Går man raskt inn med omfattende tiltak, eller eskaleres tiltaksbruken gradvis og i takt med at problemene ikke løses? Dette er temaet på neste terskelnivå.

Også på denne terskelen kan dikotomien kjernebarnevern/velferdsbarnevern til en viss grad anvendes. Vi antar at et velferdsbarnevern i særlig grad vil være orientert mot at større grupper barn får mindre kostbare og inngripende tiltak, mens kjernebarnevernet slik vi har definert det i kapittel 1.4. motsatt vil være opptatt av å rette endringsskapende og antagelig mer inngripende tiltak mot en noe mindre gruppe barn.

Terskel 7: Når skal tiltak eskaleres – eller nedskaleres?

Når saken er i tiltaksfasen, vil en mulig utvikling være at barneverntjenesten mener at tiltakene som brukes ikke har den ønskede virkning. Om det i slike tilfeller skal iverksettes mer omfattende tiltak er et spørsmål om terskler.

Barnevernstjenesten skal følge opp og evaluere hvordan iverksatte hjelpetiltak virker. Et viktig verktøy i oppfølgingen er tiltaksplanen, som skal beskrive målene med tiltakene og når og hvordan tiltakene skal evalueres. Hvorvidt det skjer en nedskalering, ev. avslutning eller eskalering av tiltakene, vil være avhengig av om målene i tiltaksplanen er nådd. Dette krever tydelige målformuleringer i tiltaksplanen og at barneverntjenesten følger opp disse. Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet (2012) viste flere mangler ved barnevernstjenestens arbeid med tiltaksplaner, blant annet mangler ved situasjonsbeskrivelse, mål, delmål og evalueringstidspunkt. Vi mener at tiltaksplaner, både bruken av og eventuelle mangler ved disse, har sentral betydning for vurderingen av både avslutning og eskalering av tiltak. Nedskalering eller avslutning av tiltak når målene er nådd er viktig for å få frigjort kapasitet i tjenesten. Det vil også redusere tiltakskostnadene. Nedskalering eller avslutning av tiltak som ikke virker etter de målene som er satt i tiltaksplanen, med eventuell iverksettelse av andre tiltak, er en viktig del av evalueringen av tiltaksplanene.

Når barnevernstjenesten vurderer å gå fra hjelpetiltak til å fremme omsorgsovertakelse, kan alternativet som velges ha stor betydning for barnet og dets familie. Dette er en komplisert og vanskelig vurdering, fordi utfallet har drastiske følger for barnet, dets nærmeste og barnevernets relasjon til familien. Valget har betydelige konsekvenser for barnevernsetaten på minst to måter: Av hensynet til de involvertes rettssikkerhet skal det forberedes en grundig sak til Fylkesnemnda, og ofte vil man oppleve at saken går videre til Tingretten (Oxford Research 2015). En sak om omsorgsovertagelse er arbeidskrevende for tjenesten, og blir det konklusjonen, medfører det en betydelig økning i utgiftene til tiltak. Nøles det lenge med å fremme omsorgsovertakelse, kan barnets situasjon forverres på en måte som er til skade for barnet. Det kan også medføre høyere kostnader på sikt.

Valg av tiltak må videre ses i lys av mer overordnede føringer som gis av sentrale myndigheter på barnevernsområdet. Stoltenberg-regjeringen hadde en målrettet politikk om å redusere bruken av institusjonsplasseringer i barnevernet. I 2008 ble kommunale egenandeler utformet slik at de i større grad stimulerte til en ønsket vridning fra institusjon til fosterhjem og nærmiljøbaserte tiltak. Nedbyggingen av institusjonsplasser kan ha betydning for både valg av tiltak og utviklingen i en barnevernssak.

Dette vil igjen være en terskel som vi studerer best gjennom vår kvalitative tilnæringsmåte. Både terskel 7 og terskel 8 nedenfor handler i høy grad om i hvilken grad tiltak følges opp og evalueres systematisk slik at man har et gjennomtenkt og aktivt forhold til utviklingen i saken. Gjennomgående vil mulighetene til at tiltak følges tett avta med økende saksbelastning for den enkelte medarbeider.

Terskel 8: Når skal tiltak avsluttes?

Når de iverksatte tiltak har gitt ønsket effekt, det vil si at når målene med å iverksette tiltak vurderes å være oppnådd, vil det kunne være ulik terskel for å avslutte tiltak.

Barneverntjenestens vurderinger vil rimeligvis gå på om man har gode mål på om effekten er oppnådd, og om man har god nok innsikt til å foreta denne vurderingen. For noen av hjelpe-tiltakene kan det være at det er enklere å la tiltaket fortsette, særlig hvis kostnadene er beskjedne.

Dette er vår forståelse av tersklene og prosessen. På hvert nivå er det flere problemstillinger som kan belyses. I figuren nedenfor har vi oppsummert vår tilnærming og samspillet mellom terskler, problemstillinger og kostnader.

Figur 2. Oversikt over fremstilling av tersklene.

Terskel	Problemstilling	Årsak til forskjeller	Kostnad
1. Meldes saker?	Hvordan blir bekymringer og problemer kjent for bvn?	Ulik samarbeidskultur, ulik etnisk sammensetning, tillit, hopning/fordeling	Forhøyde utgifter fordi tiltakene kommer for sent/unødvendig stigmatisering
2. Undersøkelse eller henleggelse	Hvorfor har man ulik profil i kommuner/bydeler?	Sorteringskompetanse, risiko for falske negative/positive, konsensuskultur. Finnes «trumfkort»? Kjernebarnevern eller velferdsbarnevern?	For mye ressurser på uviktige saker, risiko for å avvise reelle problemer. Potensiale for å ikke pådra barnevernet unødvendige kostnader vs "barnets beste".
3. Søsken?	Har man rutiner for å melde på søsken?	Kanskje variasjon i oppfatning av individuelt/familie-problem.	Får grepet tidligere inn, eller får falske positive. Viktig hvor store familier man har
4. Vedtak om tiltak	Hvordan avsluttes undersøkelsen? Hvorfor har man forskjellig tiltaksandel?	Variasjoner i problematikk? Eller variasjoner i saksbehandlerkultur? Økonomi	Betydelige variasjoner mulig, alt etter valg av tiltak på forskjellige tidspunkter
5. Samtykke?	Takker mange nei til tilbud om tiltak?	Variasjoner i tillit til bvn, og kanskje forskjeller i bvn-kompetanse, samt valg av tiltak. Insentiver (eks. kontantstøtte)	Avslag på nødvendige tiltak tidlig kan gi negative effekter på sikt
6. Valg av tiltak	Forskjeller i valg av tiltak (hjelp kontra omsorgsovertakelse)	Forskjellig problemstruktur, forskjellig portefølje, økonomi, «sedvane»	For sein inngripen med for spede tiltak kan gi store omsorgskostnader – og motsatt. STOR kostnadsvariasjon
7. Eskalering	Forskjeller i når man velger å trappe opp, hva skyldes de?	Rapporteringsrutiner, portefølje, økonomi, samarbeid	Som over
8. Avslutning	Forskjeller i når man velger å avslutte, hva skyldes de?	Forskjeller i effektmål, samarbeid med andre instanser	Kan gi betydelige reduksjoner i bvn, men økte kostnader for det offentlige som helhet

1.6. Hovedproblemstilling 3: Økonomiske konsekvenser av valg på forskjellige terskelnivåer

Den siste hovedproblemstillingen i prosjektet er om ulike terskler i barnevernet får økonomiske konsekvenser. Hvis økonomiske konsekvenser kan antydes eller dokumenteres, er det sentralt å få belyst og eventuelt dokumentert om det er høy eller lav terskel på de åtte ulike stadiene som gir høye eller lavere kostnader.

Innenfor våre rammer kan det ikke gjøres en full konsekvensanalyse av kostnader og nytte. Vi har konsentrert denne delen av prosjektet om å:

- Beskrive kostnadsvirkninger – kostnadsdrivere og kostnadskomponenter
- Vurdere og forsøke å antyde økonomiske konsekvenser

Virkningsanalysen forutsetter at vi har identifisert at ulike brukerrater ser ut til å henge sammen med ulik praksis på enkelte områder eller ulike terskler. Spørsmålet blir så om denne praksisen har økonomiske konsekvenser.

Hvis praksis knyttet til en eller flere terskler gir økt omfang av barneverntjenester, som altså ikke handler om behov, vil det belaste tjenestens saksbehandlingskapasitet på en uhenksom måte, og sannsynligvis også gi økte kostnader. Det er viktig å merke seg at vi selvfølgelig ikke ser høye (eller lave) kostnader som positivt eller negativt i seg selv. Noen ganger må godt barnevern bli kostbart, andre ganger kan ressursene brukes bedre på andre måter.

Kostnader for hvem?

Hensikten med denne delen av prosjektet er å belyse om og i tilfelle i hvilken grad tersklene har økonomiske konsekvenser for *barneverntjenesten i store bykommuner*. Det er også her datagrunnlaget vil være best om mulige virkninger og effekter, siden vi i stor grad baserer oss på nærstudier gjennom casestudier av barneverntjenesten og dets omgivelser.

Eventuelle kostnadsvirkninger for andre kommunale og statlige tjenester på kort og lang sikt er ikke en del av oppdraget. Eventuelle økonomiske konsekvenser for barnet og foreldrene ligger også utenfor oppdraget.

1.7. Disposisjon

I det neste kapitlet (kap. 2) vil vi presentere vår metodikk og datatilfang, der det brukes både kvalitative og kvantitative tilnærminger.

Deretter kommer en presentasjon av de sju casene – seks bydeler og en bykommune – som inngår i vårt materiale (kap.3). Her legger vi vekt på organisasjon, levekår og noen få hovedpunkter i det statistiske bildet vi har av barnevernstjenestene i de enkelte casene.

Kapittel 4 er et hovedkapittel i denne rapporten. Her følger vi prosessen fra terskel til terskel. For de tersklene der det er mulig presenterer vi først det kvantitative bildet av både casene og de kommunene de inngår i. Deretter presenterer vi våre kvalitative data fra de sju casene på den aktuelle terskelen. De er innhentet gjennom ledere og saksbehandlere og fra vignettene. Avslutningsvis søker vi å analysere om de åtte stadiene i saksprosessen har betydning for kostnadene i de sju barneverntjenestene og foretar en sammenligning på tvers av disse tjenestene.

I kapittel 5 går vi mer spesifikt inn i sakscasene/vignettene, med vekt på drøftingen og ikke minst hva slags tiltak man foreslår på de sju forskjellige kontorene og drøfter likheter og forskjeller.

I kapittel 6 oppsummer vi våre hovedfunn.

2. Metode og data

I dette kapitlet redegjør vi for undersøkelsens datagrunnlag og metodiske tilnærminger. Hensikten med prosjektet er å få kunnskap om ulike terskler i barnevernet, både før barnevernet blir involvert og underveis i det videre arbeidet i barnevernstjenesten. Formålet er både å identifisere og å beskrive terskler, forklare hvorfor det er ulike terskler og å belyse de eventuelle økonomiske konsekvensene av praksis på de åtte tersklene.

Studien bygger på kvantitative data hentet fra fem norske storbykommuner; tre bydeler i Oslo, to bydeler i Bergen, en bydel i Trondheim samt Kristiansand og Stavanger. I den grad det er mulig har vi forsøkt å belyse tersklene gjennom kvantitative data, det vil si barnevernsstatistikk og relevante leveårsdata. I tillegg har vi, med unntak for Stavanger, innhentet kvalitative dataer fra alle disse stedene. Barnevernstjenesten i hver av disse bydelene/byen utgjør et case hvor vi har innhentet statistikk, dokumenter, samt gjennomført individuelle intervjuer med leder, gruppeintervju med ledelsen og gruppeintervjuer med et utvalg saksbehandlere der vi har gjennomgått anonymiserte saker, såkalte vignetter. Av kapasitetsgrunner valgte Stavanger kommune å stå utenfor den kvalitative delen av undersøkelsen, det vil si at det ikke ble gjennomført en caseundersøkelse i Stavanger tilsvarende det vi har gjort i de andre byene. Stavanger kommune har imidlertid vært representert i nettverksgruppen som ble etablert i forbindelse med studien.

Prosjektet undersøker følgende tre hovedproblemstillinger:

1. Er det ulike terskler for inngripen på de åtte identifiserte nivåene av en sakskjede?
2. Hvis det er ulik terskel – hva er forklaringene på dette?
3. Har ulik terskel økonomiske konsekvenser?

For å kunne gi svar på disse tre problemstillingene har vi i samråd med oppdragsgiver valgt en i hovedsak kvalitativ tilnærming, supplert med statistiske nøkkeltall levert av oppdragsgiver, SSB, casekommunene- og bydelene. Det ble også tatt et tilsvarende valg om at prosjektet skulle ha sju geografiske case fordelt på de fem deltagende bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger⁸ og Kristiansand. Vi har dermed en matrise der tre problemstillinger skal belyses og analyseres på åtte nivåer i sju geografiske områder, altså får vi 168 felter som skal belyses empirisk.

Det er grunn til å tro at tilgang til gode kvantitative data kunne ha belyst problemstillingene tilfredsstillende gjennom en multivariat analyse, noe som opprinnelig ble foreslått av oppdragstager. Det viste seg imidlertid at det ikke finnes gode kvantitative data som kan belyse alle tersklene på bydelsnivå. Etter innspill fra oppdragsgiver ble det lagt vekt på en kvalitativ analyse, der hvert geografisk case kan få begrenset oppmerksomhet. Dette skyldes også at fire av sju case medførte reise og opphold. For hvert case gjennomførte vi intervjuer med kontorets leder, gruppeintervjuer med avdelingsleder, samt gjennomgang av utvalgte vignetter med grupper av saksbehandlere. Den siste tilnærmingen kan i prinsippet gi et tilnærmet eksperimentelt design, men det krever igjen en betydelig utvidelse av prosjektets ressursrammer. Vignettene er også løst gjennom gruppearbeid. Dette er en metodikk som lett gir konsensus: man snakker seg til enighet, slik normal prosedyre vil være.

⁸ Stavanger ble av praktiske årsaker ikke med.

Samlet gir dette et materiale av hovedsakelig tentativ karakter i forhold til de aktuelle problemstillingene. Det er i liten grad mulig å gi tydelige, klare svar på om det er ulike terskler for inngripen. Samtidig gir dataene som er samlet inn et grunnlag for å kunne avtegne forskjeller og likheter mellom kontorene i tilnærminger, metodikk, vurderinger etc. som er i anvendelse på flere av de åtte nivåene, uten at man dermed kan si med statistisk sikkerhet om dette medfører ulik inngripen fra barnevernets side i løpet av saksjeden. For å oppnå en slik utsagnskraft måtte man antagelig hatt enten markert utvidet ressurstilgang, eller en kraftig reduksjon i antall case og antagelig også antall nivåer. Slik kunne man sikret både bedre kvantitative data, samt tilgang til for eksempel deltagende observasjon over lengre tid.

2.1. Kvantitativ analyse av tilgjengelig statistikk

Variabel datatilgang

Det finnes barnevernsdata som viser hvem som melder til barnevernet, andel barn som mottar tiltak fra barnevernet, kostnadsnivåer og profiler etc. Noen av de kanskje mest spennende eller avgjørende tersklene (for eksempel hva som gjør at en lærer henvender seg til barnevernet med sin bekymring for en elev, eller hvorfor barneverntjenesten henlegger meldingen, eller *hvorfor* barneverntjenesten velger de aktuelle tiltakene) kan ikke identifiseres gjennom registerdata. De må beskrives gjennom kvalitative data hentet fra aktører som kjenner saksområdene fra forskjellige roller. I denne studien har vi anvendt kvalitativ metode for å innhente denne typen data. Vi vil under beskrive hvordan dette er gjort og peke på og drøfte noen metodiske utfordringer.

Noen av prosessene og sammenhengene vi ønsker å drøfte kan beskrives gjennom registerdata som inneholder ulike levekårsvariabler.

Mangfold av variabler

Levekårsfeltet er et komplekst datafelt. For det første kan levekår måles på mange vis, noe vi kommer tilbake til. For det andre kan levekårene tallfestes på forskjellige målenivåer, her skal vi skille mellom individer og geografiske enheter. For det tredje må det ofte bygges indekser for å få samlemål, og her vil valg av indikatorer og veiingen av de forskjellige målene gi betydelige utslag.

I denne studien har vi for noen av bydelene et godt praktisk utgangspunkt i Oslo kommunes kriterier for behov i barnevernet. Oslo kommunes bydeler er også godt beskrevet i store deler av SSBs statistikktilfang på barnevernfeltet. SSB-statistikken for Trondheim og Bergen, hvor barneverntjenesten også er delt inn i bydeler, foreligger bare på kommunenivå. Kristiansand har kun én barneverntjeneste og SSB-data foreligger naturlig nok derfor også bare på kommunenivå. En god del av de tjenestedataene som ikke finnes på bydelnivå for Bergen og Trondheim finnes i BLDs rapporteringsbank (se neste avsnitt).

Stor kunnskapsvariasjon

Det er udekkete kunnskapsbehov om tersklene i barnevernet og overgangen og sammenhengen mellom de ulike tersklene.

En utfordring er at SSB inntil nylig ikke har ført statistikk for meldinger til barnevernet, og da heller ikke andel meldinger per 1000 barn og opplysninger om hvem som melder. Denne informasjonen er per i dag tilgjengelig på fylkesnivå, mens opplysninger om aldersgrupper på

barna det meldes om til barnevernet foreligger på kommunenivå, og bydelsnivå i Oslo. Oppdragsgiver har imidlertid tilgang til BLDs statistikkbank for barnevernet, og har levert oss slike data i kombinasjon med SSBs befolkningstall som gir andel meldinger per 1000 barn. Vi bruker disse datakildene (Barne- likestillings og diskrimineringsdepartementets statistikkbank for barnevernet, kombinert med befolkningstall fra SSB) i dette prosjektet.

Vi har i grove trekk delt arbeidet i prosjektet inn i to hovedfaser:

En kvantitativ første fase der vi foretar en selvstendig analyse av forskjellige profiler innenfor

- Levekår
- Meldinger
- Barnevernsarbeidet, det vil si saksgangen i barnevernet
- Utfallene

I tillegg har vi gjennomført en kvalitativ undersøkelse der vi har innhentet data om de ulike tersklene ved de utvalgte kontorene ved hjelp av intervjuer med ledelsen, gruppeintervjuer med saksbehandlere og deres diskusjoner rundt vignetter/saker.

2.2. Fase 1: Avgrenset kvantitativ analyse

Fase 1 har vært en avgrenset kvantitativ analyse der vi har gått inn i statistikken for alle de fem bykommunene i studien, samt noen utvalgte bydeler i Oslo, Bergen og Trondheim. Utvalget av bydeler har vi gjort i samarbeid med oppdragsgiver. For de fem kommunene og de underliggende bydelene har vi undersøkt levekår, saksflyten og økonomien på alle de feltene der de kan identifiseres for hele utvalget gjennom tilgjengelig statistikk for siste tre-fire år. Vi har slått sammen årganger for å slippe tilfeldige og tidsavgrensede utslag av for eksempel kommunale satsinger på temaer som vold i nære relasjoner eller opprydninger i saksbunkene, og legger vekt på å formidle reelle trender. Det meste av statistikken er levert fra Oslo kommune som oppdragsgiver, men vi har også fått utfyllende og mer spesialiserte leveranser fra de øvrige deltagende kommunene og bydelene.

En del økonomiske parametere for barnevernskostnader finnes i KOSTRA, men i flere tilfeller vil det foreligge data med langt større detaljeringsgrad i de aktuelle kommunene og bydelene. I praksis har det imidlertid vist seg at en god økonomisk analyse først og fremst lar seg gjøre i de tre Oslobydelene vi har som case. Dette har to årsaker: Oslos bydeler har ikke en egenandelsordning i forhold til plassering utenfor hjemmet, men finansierer hele kostnaden selv (dog gjennom et statlig rammetilskudd). Statistikken blir dermed ikke tilstrekkelig sammenlignbar mellom Oslo og de andre casene. Videre er det vanskelig å få så gode økonomiske data på bydelsnivå i Bergen og Trondheim som det man får i Oslo gjennom KOSTRA. De sju utvalgte bydelene og kommunene er: Bydelene Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø i Oslo kommune, Heimdal bydel i Trondheim kommune, bydelene Åsane og Årstad i Bergen kommune, samt Kristiansand kommune i sin helhet siden barnevernet her ikke er organisert etter bydeler. Noen av bydelene er valgt fordi de kontrasterer hverandre eller har spesielle barnevernsprofiler, andre er valgt som et gjennomsnitt eller et sammenligningsgrunnlag. Nedenfor drøfter vi nærmere hva som ligger til grunn for valg av bydeler.

Vi har innhentet og analysert KOSTRA-statistikk fra SSB for å belyse tersklene, se nedenfor. Dataene for 2014 ble tilgjengelig i mars 2015.⁹ Dataene for 2014 bød på en del endringer som gjorde at vi måtte revurdere noen deler av analysen.

Formålet med den kvantitative analysen er todelt: For det første er den med på å påvise ulike terskler statistisk i de utvalgte casebydeler/kommuner. For det andre har den gitt et grunnlag for å identifisere aktuelle casebydeler/kommuner for den kvalitative delen av prosjektet

Formidling av problemer – meldes det til barnevernet (terskel 1)

Etter denne fasen undersøkte vi de aktuelle kommunene og bydelenes meldinger, det vil si:

- Antall meldinger per 1000 barn 0-17 år (BLD og SSB)
- De viktigste gruppene av meldere (innhentet fra casekontorene)
- De viktigste grunnene til meldinger (innhentet fra casekontorene)

Barnevernets saksbehandling

Her har vi i den kvantitative analysen brukt:

- Henlagte versus undersøkte meldinger (terskel 2)
- Undersøkelser som leder til vedtak om tiltak (terskel 4)
- Tiltak som blir avslått (terskel 5)

Type tiltak (hjelp versus omsorg) (terskel 6) KOSTRA-data og data fra casekontorene Utfallsvariabler

Her har vi hentet ut følgende data fra KOSTRA:

- Andel barn med hjelp eller omsorg
- Driftsutgifter per innbygger 0-17 år
- Driftsutgifter til tiltak per barn med tiltak
- Driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet
- Driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet

2.3. Fase 2: Kvalitativ studie ved barnevernskontorene

På basis av den kvantitative analysen har vi gjennomført en casestudie i barnevernstjenestene i alle byene, med unntak fra Stavanger. I studien utgjør disse hver for seg et case. Det er som allerede nevnt valgt ut tre bydeler i Oslo, to bydeler i Bergen, en bydel i Trondheim og Kristiansand som helhet.

Vi gjennomførte casebesøk i to bydeler fra Oslo som oppdragsgiver hadde pekt ut, før valget av de andre casene ble gjort. Bydelene var Alna og Søndre Nordstrand. Grunnen til at oppdragsgiver ville ha med disse to bydelene var at de til tross for svært mange likhetstrekk – størrelse, befolkningssammensetning m.m. – mot det som er å forvente, over år har hatt svært ulike brukerrater og kostnader på barnevernfeltet. Brukerraten og kostnadene i Alna hadde ligget på gjennomsnittet for hele Oslo kommune, mens Søndre Nordstrand hadde ligget svært mye høyere enn dette. Med dette som utgangspunkt ble det gjennomført en sammenlikning før de andre casene ble valgt. I etterkant ser vi klart verdien av å ha testet vårt

⁹ KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.

konsept på disse to bydelene før vi gjennomførte casestudie i de øvrige fem. Gjennom case-besøkene i barnevernstjenesten i Alna og Søndre Nordstrand fikk vi en bedre kjennskap til de ulike fasene i et forløp i barnevernet, ulike avveininger som ble gjort underveis i prosessen, og hvordan saksbehandlere og ledelsen trakk fram enkelte faktorer som avgjørende for sine valg. Østensjø ble valgt som den tredje bydelen i Oslo. Bydelen ligger på mange områder, også barnevernfeltet, nær gjennomsnittet for Oslo og ble valgt fordi denne «gjennomsnittligheten» gjør barneverntjenesten i Østensjø egnet også for sammenligning med barneverntjenesten i Kristiansand på noen punkter.

Sammenligningen av Alna og Søndre Nordstrand var så interessant at vi i samråd med oppdragsgiver og nettverksgruppen valgte samme tilnærming i Bergen. Etter råd fra Bergen kommune ble bydelene Åsane og Årstad valgt til studien, fordi det var antatt at de skulle ha noenlunde tilsvarende behov for barnevernstjenester, og at det også mellom disse bydelene var en vesentlig forskjell i kostnadene i barnevernet. Her ble vi imidlertid i løpet av analysen stadig mere i tvil om ikke forskjellene mellom de to bydelene (også) skyldes vesensforskjeller i levekår og demografi i befolkningen. De to bydelene bød imidlertid på forskjellige organisasjonstrekk og arbeidsformer som ga interessante muligheter for analyse av mulige terskelforskjeller.

Trondheim kommune ønsket at bydelen Heimdal deltok i studien ut fra at Heimdal skiller seg ut fra de andre bydelene i Trondheim, men også fordi Heimdal har tatt i bruk en særlig bred «vifte» av hjelpetiltak. Valget mellom Kristiansand og Stavanger ble enkelt, da Stavanger ikke kunne delta av kapasitetshensyn, og Kristiansand kommune svært gjerne ønsket å være med.

Disse seks bydelene og Kristiansand utgjør sju case som vi har undersøkt kvalitativt gjennom intervjuer og dokumentanalyse, samt en analyse av drøfting av to vignetter for å besvare følgende spørsmål:

1. Hvordan treffer, begrunner og forstår saksbehandlere i barnevernstjenesten sine valg gjennom prosessen som utgjør en barnevernssak? Hva tillegges vekt? Her har vi belyst både de tersklene som inngår i den kvantitative analysen (terskel 2, 4, 5 og 6), og de øvrige som ikke lar seg analysere kvantitativt med foreliggende data.
2. Hvordan samhandler barnevernstjenesten med instanser som skole, barnehage, helsetjenesten etc., og med noen viktige kommunale og statlige leverandører av tiltak?

Vi har tilbragt en til to arbeidsdager ved hvert kontor. Besøkene har bestått i et innledende intervju med leder for enheten, der temaene har vært kjennetegn ved kontoret, organisering og samhandling med andre tjenester for barn og unge. Deretter har vi hatt et lengre gruppeintervju med avdelingsledere der vi har drøftet tersklene en for en, og belyst kontorets vurderinger og veivalg blant annet i lys av foreliggende statistikk. Til slutt har en gruppe med saksbehandlere drøftet to anonymiserte saker/vignetter, og vi har bedt saksbehandlere gjøre rede for hvordan de selv ville ha forstått sakene og hvilke tiltak de ville valgt på ulike terskler. Avslutningsvis har vi noen steder hatt en kortere prat med leder for enheten hvis det var noe vi ønsket avklart, samt snakket om behovet for ytterligere opplysninger.

I etterkant av våre besøk har det vært en informasjonsutveksling for å dekke databehov som ikke har latt seg dekke gjennom KOSTRA og BLDs statistikkbank.

2.4. Vignettstudie

Som en del av den kvalitative undersøkelsen har vi gjennomført en studie av vignetter, det vil si anonymiserte avgjørelser i de aktuelle barnevernsetatene som inngår i casene. Dette er en metodikk som kan vise forskjeller i tenkemåte, metodikk og avgjørelser.

Saksbehandlerne i barnevernstjenestene ble forelagt to anonymiserte og tilrettelagte saker som de ble bedt om å ta stilling til. Som vi viser i kapittel fire er disse sakene hentet fra to av kontorene som inngår i studien, og de er kjennetegnet av at det i særlig grad har vært tvil underveis i saksgangen. Dette gjelder tvil om saken faller inn under barnevernets ansvarsområde, valg av tiltak, samt utfordringer i samhandlingen med andre tjenester og instanser. Vi utviklet vignettene i samråd med de aktuelle barnevernstjenestene for at vignettene så langt som mulig skulle oppleves som realistiske. I vår bestilling til kontorene som hentet frem sakene til oss la vi vekt på at dette måtte være saker som saksbehandlerne og kontorledelsen oppfattet som kompliserte, og der det ikke finnes noen opplagt fasit. Med andre ord ønsket vi saker der saksbehandlerne virkelig har vært i tvil, for eksempel om valg av tiltak og hvilken rolle barnevernstjenestene skulle ha i sakene. Vi ønsket også at sakene var såpass fyldig beskrevet at de kunne gi et reelt grunnlag for å ta en avgjørelse når vi presenterer vignettene for saksbehandlerne i de andre kontorene. Vi la videre vekt på at dette ikke skulle være saker der vi skulle «avsløre» at barnevernet ikke følger etablert og juridisk fastsatt prosedyre. Dette måtte være saker der mye avhenger av skjønn og faglige vurderinger, og der den ene avgjørelsen kan være like faglig fornuftig som en annen. Hensikten var å utvikle avgjørelsestypologier og resonnere rundt sakenes mulige utfall seinere, og plassere avgjørelsene innenfor en mest mulig realistisk kontekst. Disse sakene er blitt anonymisert og deretter gått gjennom av professor i barnevernsrett (emeritus) Mons Oppedal med sikte på kvalitetssikring generelt og på det juridiske feltet spesielt. Sakene er også forelagt nettverksgruppen.

2.5. Vurdering av de kvalitative dataene

De kvalitative dataene har gitt kunnskap om hvordan ledelsen og ansatte vurderer tersklene i en saksgang i barnevernet, hvilke forhold de trekker frem som viktige, og hva de selv legger vekt på underveis i saksgangen. Casebesøkene har belyst hvordan disse avveiningene henger sammen med organisatoriske betingelser som for eksempel hvorvidt kontoret jobber etter en generalistmodell eller spesialisert modell, og hvordan de selv beskriver samarbeidet med andre tjenester og instanser. I så måte utfyller disse dataene de øvrige kvalitative dataene.

Det er noen begrensninger med denne type data. For det ene kan man ikke automatisk slutte fra det saksbehandlere og ledelse sier til det de faktisk gjør i hverdagen. I prosjektet har vi ikke gjort observasjoner av hvordan saksbehandlere jobber med konkrete saker, hvilke avveininger de gjør og hvordan de argumenterer for beslutninger som fattes.

For det andre er det ansattes og ledelsens fremstilling og forståelse vi løfter frem og drøfter. Det er deres presentasjoner og vektlegging vi har sett på. Vi peker for eksempel flere steder i rapporten på at ansatte og ledelse ved flere av kontorene beskriver utfordringer med samarbeidet med andre tjenester for barn og unge, særlig med spesialisthelsetjenesten, og at barnevernet ofte ikke får nødvendig bistand fra BUP. Dette er informantenes beskrivelse av samarbeidet, og det kan tenkes at spesialisthelsetjenesten, eller andre tjenester for barn og unge, ville ha lagt vekt på andre forhold ved samarbeidet enn det barnevernstjenesten gjør.

For det tredje kan ikke resultatene fra den kvalitative undersøkelsen nødvendigvis overføres til andre barnevernstjenester. Men selv om vi ikke kan fastslå årsakssammenhenger mellom de ulike tersklene og kostnadsbilder i barnevernet, har vi løftet fram noen mønster, variasjoner og kjennetegn ved saksgangen i barnevernet som kan være mer eller mindre gjenkjennbare for andre barnevernstjenester.

2.6. Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert metoder og datakilder i undersøkelsen, og vist hvordan vi har brukt kvantitative og kvalitative metoder. Levekårsdata og barnevernsstatistikk har vært viktige kilder for få et mer overordnet perspektiv på bydelene og barnevernstjenester som inngår i studien. Den viktigste analysen i denne rapporten er imidlertid gjennomgangen av terskel for terskel for å illustrere ulike valg og prosesser i en saksgang, og for å belyse dette har vi brukt kvalitativ metode der vi har gjort en caseundersøkelse i seks bydeler og en kommune. Her har vi redegjort for hvordan denne undersøkelsen ble gjennomført, og pekt på mulige svakheter og problemområder.

3. Oversikt over barnevernstjenesten i de sju bydelene/byene

I dette kapitlet skal vi gi et grunnriss av de sju casene som inngår i studien. Hver av dem utgjør et case og vi vil her presentere noen hovedtrekk i barnevernsstatistikken, samt demografi og levekår i hvert av casene. Videre ser vi på organiseringen av tjenestene innad i bydelen og i forhold til andre tjenester for barn og unge i bydelen/byen. Denne siste beskrivelsen er i høy grad basert på hva representantene for de aktuelle kontorene har vektlagt i sin presentasjoner. Vi har ikke selv hatt anledning til å kartlegge dette fullt ut for alle sju case.

3.1. Oslo kommune - Bydelene Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø



Alna og Søndre Nordstrand er to case som i særlig grad belyser prosjektets terskelperspektiv på grunn av sine likheter for øvrig. Østensjø er valgt fordi bydelen ligger på Oslo-snittet og fordi den har en del fellestrekk med Kristiansand. Vi vil kort si noe om Oslo kommunes kriteriesystem først.

Organisering og kriteriesystem

Barnevernsreformen i 2004 innebar at Staten tok over det som tidligere hadde vært fylkeskommunens ansvar for barnevernet. Oslo kommune ble holdt utenfor reformen og fikk ansvaret for både den statlige og kommunale delen av barnevernet. Det ble imidlertid gjennomført en større administrativ reform i Oslo i 2004 der antall bydeler ble redusert til 15, og denne reformen fikk konsekvenser for barnevernets organisering og arbeidsbetingelser. Barnevernet er organisert som en del av bydelenes tjenesteapparat. I evalueringen av barnevernet i Oslo i 2004 fant FAFO at barnevernet i bydelene var organisert på ulike måter og ut fra det som ble ansett som hensiktsmessig (Bogen mfl 2007). Denne beskrivelsen er også dekkende for situasjonen i dag. Det er variasjoner mellom bydelene når det gjelder størrelse, organiseringer og grad av spesialisering.

Siden 2002 har bydelene i Oslo kommune hatt et utvidet finansieringsansvar med frihet til å disponere barnevernsbudsjettet etter egne vurderinger. Ordningen ble innført fordi man ønsket å skape et økonomisk insitament for bydelene til å begrense institusjonsplasseringen og finne alternativer til dyre tiltak. Kriteriesystemet bygger på en forutsetning om at behovene for de tjenestene bydelene har ansvaret for varierer etter demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved innbyggerne. Systemet skal med andre ord kompensere for variasjoner i behovene mellom bydelene som ikke henger sammen med organisering eller prioritering i bydelene (Oslo kommune 2010).

Figur 3. Kriterier for barnevernstildelinger Oslo kommune

Demografiske kjennetegn	Sosioøkonomiske kjennetegn
<ul style="list-style-type: none">○ Alder○ Familietype○ Etnisk bakgrunn med mer	<ul style="list-style-type: none">○ Utdanning○ Inntekt○ Dødelighet med mer.
	
Avspeiling av innbyggernes behov for kommunale tjenester	

Kilde: Budsjettfordeling til bydelene basert på kriterier. En innføring i kriteriesystemet

Noen av kriteriene er selvsagt demografi: Antallet barn i aktuell alder. To kriterier veier særlig tungt: Andel barn som er ikke-vestlige innvandrere og andel barn som er barn av enslige foreldre sett i forhold til mål på lavinntekt. I tillegg kommer antall kommunale boliger i bydelen, samt andeler foreldre med særlig lav inntekt og utdanning.

I kriteriesystemet teller alle ikke-vestlige innvandrere likt, det vil si at det ikke differensieres etter landbakgrunn. SSBs studie av barn og unge innvandrere i barnevernet i 2009 viser at hver tredje barn i Oslo i alderen 0-22 år har innvandrerbakgrunn, der 10 prosent er innvandrere og 20 prosent er norskfødte barn med innvandrerforeldre. Det er svært store forskjeller mellom bydelene i Oslo når det gjelder andel barn med innvandrerbakgrunn og andel barn med tiltak fra barnevernet (Kalve og Dyrhaug 2011). På landsbasis har barn og unge innvandrere en høyere klientrate i barnevernet enn resten av barnebefolkningen, med unntak av 3-5 åringer der den høyeste raten finnes hos norskfødte barn med innvandrerforeldre (ibid.). Levekårsanalyse viser videre at innvandreres levekår varierer systematisk etter landbakgrunn (Blom og Henriksen (red). 2008), og variasjoner etter landbakgrunn finner man også i barnevernsstatistikken. I SSBs studie fant man at barn fra Afghanistan, Irak, Russland og Eritrea har høyest klientrate, mens barn med pakistansk opprinnelse ikke har spesielt høye andeler barn i barnevernet. Både Alna og Søndre Nordstrand er to bydelene med en stor andel innvandrere fra Pakistan som også har hatt lang botid i Norge. Det er imidlertid ikke tatt så detaljert hensyn til landbakgrunn i kriteriesystemet som ligger til grunn for budsjetttrammene til bydelen, og det kan være grunn til å tro at variasjonene i barnevernets klientrate for barn med ulik landbakgrunn kan ha utslag på kostnadene i barnevernet.

Som vi skal se under er det store demografiske og sosioøkonomiske likheter mellom bydelene Alna og Søndre Nordstrand, noe som gir grunn til å forvente tilnærmet likt forbruk av barnevernstjenester i de to bydelene. Av den grunn vil vi presentere de to bydelene i relasjon til hverandre for å påpeke likheter og ulikheter.

Levekår, demografi og tjenestetilbud til barn og unge i Alna

Alna bydel er med sine 48 307 innbyggere byens fjerde største bydel. Det bor i overkant av 11 000 barn under 18 år i bydelen.

Alna har langt høyere antall kommunale boliger enn Søndre Nordstrand, og andelen små barn er også noe større. Ellers er bydelene likt stilt ved å ha byens høyeste andeler innvandrere og like andeler enslige foreldre med stønad fra Folketrygden.

I bydel Alna ligger barnevernet (også) under tjenesteområdet Barn, unge og familie sammen med barnehager, helsestasjon og Fagsenter for barn og unge.

Antallet meldinger til barnevernet per år for barn 0-17 år er høyt og ganske likt for Alna og Søndre Nordstrand i 2013, mens antallet er klart lavere for Alna i 2012 og 2014. Alna henlegger en gjennomsnittlig andel av meldingene, men en forholdsvis høy andel av undersøkelsene blir henlagt. I sum kommer Alna ut med langt lavere rater med barn i barnevernet enn Søndre Nordstrand, og kostnadsnivået er lavere, og i perioder svært mye lavere.

De store utgiftsforskjellene mellom bydelene kan forklares med antall og andel barn som mottar en eller annen form for tiltak. I Søndre Nordstrand mottar 8,4 prosent av barna i bydelen tiltak av barnevernet, mens i Alna mottar 4,2 prosent av barna i bydelen tiltak fra barnevernet. Forskjellen mellom bydelene er størst når det gjelder tiltak uten plassering. I Søndre Nordstrand mottar 6,4 prosent av barna i bydelen tiltak uten plassering, mens i Alna mottar 2,9

prosent av barna tiltak uten plassering. 2 prosent av alle barna i bydel Søndre Nordstrand har tiltak med plassering, mens 1,3 prosent av barna i Alna har tiltak med plassering.

Som vi skal i neste kapittel legger ledelsen og ansatte ved barnevernstjenesten i Alna vekt på et utbredt samarbeid med andre kommunale tjenester i bydelen og også med frivillige organisasjoner. Ledelsen ser dette som en av flere forklaringer på hvorfor de har en lavere andel barn med tiltak enn andre sammenlignbare bydeler.

Levekår, demografi og tjenestetilbud til barn og unge i Søndre Nordstrand

Søndre Nordstrand ble videreført som bydel med bydelsreformen i 2004. I 2014 bodde det 37 054 innbyggere i bydelen, og rundt 10 000 av disse er barn under 18 år. Barnevernstjenesten i Søndre Nordstrand er også organisatorisk plassert under tjenesteområdet Barn, unge og familie sammen med barnehager, helsestasjon, Familiesenteret og Pedagogisk fagsenter.

Barnevernet i Søndre Nordstrand henlegger noe færre meldinger, men forskjellen mellom bydelene er uansett ikke stor. Den største forskjellen finner vi i andelen undersøkelser som fører til henleggelse: Barnevernet i Alna henlegger 64 prosent av alle undersøkelser, mens barnevernet i Søndre Nordstrand henlegger litt under halvparten (48 prosent). Noen av henleggelsene kommer av at foreldrene avslår hjelpetiltak, og at denne andelen er høyere i Alna, men dette ser ikke ut til å være noen stor forklaringsfaktor. Til tross for demografiske og sosioøkonomiske likheter har Søndre Nordstrand et vesentlig høyere forbruk av barnevernstjenester enn Alna. Da vi startet vårt analysearbeid hadde vi tall for årene 2011-2013 som viste at samlede utgifter i barnevernet i gjennomsnitt per år i denne perioden var 128 millioner kroner i Alna mot 190 millioner kroner i Søndre Nordstrand. Dette innebærer at utgiftene til barnevernet i Søndre Nordstrand var 50 prosent høyere enn i Alna. Måler vi utgifter per barn 0-17 år i bydelen er utgiftene 60 prosent høyere i Søndre Nordstrand enn i Alna.

Søndre Nordstrand har høyere utgifter både på drift og til tiltak både med og uten plassering, men det er særlig tiltak med plassering som er utslagsgivende for tallene. Utgifter til plasseringstiltak utenfor hjemmet forklarer nesten 50 av de 62 millionene som skiller i årlige utgifter mellom de to bydelene. Dette skyldes til en viss grad at kostnadene per plassering er høyere i SN enn i bydel Alna. I Søndre Nordstrand er gjennomsnittsprisen for en plassering på 645 000 kroner mot 550 000 kroner i Alna. På den andre siden er kostnadene til tiltak uten plassering noe høyere i Alna enn i Søndre Nordstrand.

Levekår, demografi og tjenestetilbud til barn og unge i bydel Østensjø

Østensjø bydel ble valgt som case fordi barnevernstjenesten i likhet med mye annet i bydelen ligner på Oslo- gjennomsnittet. Bydelens profil er dermed også interessant som en sammenligning med Alna og Søndre Nordstrand som vi presenterte over. I 2014 hadde bydelen 48 714 innbyggere og rundt 11 000 av disse var under 18 år. Østensjø skiller seg ut i forhold til de andre østkantbydelene i Oslo med få storfamilier og heller ikke så mange kommunale boliger. Andelen innvandrere i Østensjø er på 21,9 prosent, mens andelen innvandrere i Alna og i Østensjø ligger på henholdsvis 47,3 prosent og 49,2 prosent.¹⁰

I Østensjø er barnevernet organisert under tjenesteområdet Barn, unge og familie sammen med helsestasjon, Familiesenteret og pedagogisk førskoleteam. I likhet med de andre bydelene ligger også barnehagene under dette tjenesteområdet.

¹⁰ <http://www.ssb.no/innbef/tab-2012-04-26-12.html>

Samlede utgifter for barnevernet i gjennomsnitt per år for 2011 - 2013 for bydel Østensjø er 105 millioner kroner. Dette er 20 prosent lavere enn driftskostnadene i Alna og 80 prosent lavere enn Søndre Nordstrand. Måler man utgifter per barn 0-17 år er utgiftene i Østensjø 20 prosent lavere per barn enn Alna, mens Søndre Nordstrand har over dobbelt så høye utgifter som Østensjø per barn. Østensjø ligger økonomisk på Oslo-snittet i 2014, men det har vært en betydelig økning i utgifter i årene 2012-2014.

Som vi har sett mottar 8,4 prosent av alle barna i Søndre Nordstrand en eller annen form for tiltak fra barnevernet, mens i Østensjø er denne andelen på 3 prosent. Vi finner at avstanden mellom disse to bydelene er noe mindre når det gjelder tiltak som ikke er plasseringstiltak. 6,4 prosent av barna i Søndre Nordstrand mottar denne type tiltak, mens andelen i Østensjø er 2,8 prosent.

Tabell 1 Nøkkeltall for levekår og demografi i de tre bydelene i Oslo.

Bydel	Kommunale boliger**	Andel innbyggere 18 år og yngre (prosent)***	Andel innbyggere 0-5 år (prosent)***	Andel innvandrere (prosent)*	Andelen enslige foreldre med stønad fra Folkestrygden (prosent)***
Alna	734	24 %	8,7 %	47,3	1,6
Søndre Nordstrand	393	28,3	9,2 %	49,2	1,7
Østensjø	628	24	8,9	21,9	1,4

*<http://www.ssb.no/innbef/tab-2012-04-26-12.html>

** [Oslorender 2011](#)

*** [SSB Kostra tabell 04927](#)

3.2. Trondheim kommune: Bydel Heimdal

Trondheim kommune er organisert i en to-nivåmodell hvor kommunaldirektøren har ansvar for overordnet planlegging og styring av sine områder. Barne- og familietjenesten (BFT) er organisert under Kommunaldirektør for oppvekst og utdanning. Tjenesten er delt inn i fire bydeler med hver sin barnevernstjeneste, kommunehelsetjeneste, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helse og omsorgstjeneste. Levekårsundersøkelser viser at Trondheim er klart mindre sosioøkonomisk segregert enn Oslo med sitt øst-vest-skiller (Trondheim kommune 2012). Levekårsmønsteret i Trondheim beskrives som et lappeteppes der relativt små områder med gode og dårlig levekår finnes om hverandre, samtidig som det viser at det ikke er de samme levekårssonene som alltid kommer gunstig eller ugunstig ut innenfor de ulike indikatorene. Trondheim kommune har en relativt liten andel innvandrere sammenlignet med de fleste andre storbykommuner i Norge.

Kriteriesystemet som i dag brukes for budsjettfordelingen i barne- og familietjenesten var innført i 2014 basert på analyser av KOSTRA-data som kommunen selv innhentet i 2006 - i tillegg til historiske data om klienthyppighet i barnevernet. På oppdrag for Trondheim kommune har

FAFO utviklet et nytt kriteriesett med større innslag av objektive kriterier. De nye kriteriene ble tatt i bruk fra 2015, og fases inn gradvis.

I 2009-2011 gjennomførte kommunen en utprøving med tidlig målrettet innsats for barn i barnehager etter Kvello-modellen. Modellen ble videreført fra 2012, og dette har bidratt til en bedre samhandling mellom de ulike aktørene innenfor oppvekstfeltet og særlig med barnehagene. Kommunen har også vært med i Modellkommuneforsøket som har som oppdrag å utarbeide helhetlige modeller for identifisering og systematisk oppfølging av barn av psykisk syke/rusmisbrukende foreldre og barn som lever med vold i familien.

Heimdal bydel ble etablert som en administrativ enhet i Trondheim kommune i 2004. Bydelen omfatter både tettbebyggelse og et ruralt omland, noe som gjør at barnevernstjenesten har preg av å være både et bydelsbarnevern og et bygdebarnevern. Det bor rundt 32 500 personer i Heimdal og rundt 7700 av disse er i alderen 0-17 år (SSB). Det har tradisjonelt bodd mange minoriteter i bydelen med størst andel innvandrere versus etnisk norske innbyggere sammenlignet med Trondheim for øvrig.

Heimdal har tradisjonelt skilt seg ut fra de andre tre bydelene i Trondheim med større aktivitet og utgifter i barnevernet, men har i perioden 2010 -2103 hatt en reduksjon i antall barn med hjelpetiltak og omsorgstiltak. Utgiftene til barnevernet har i samme periode blitt redusert fra rundt nesten 40 millioner kroner til rundt 37,5 millioner kroner. Det var særlig denne utviklingen som var bakgrunnen for at Heimdal kommune ble valgt ut som case til denne studien.

Vi har ikke så gode levekårs- og barnevernsdata for Heimdal som for Oslo bydelene, men noen sentrale indikatorer har vi: Over 90 prosent av meldingene til barnevernet har i perioder gått videre til undersøkelse, noe som er godt over snittet for våre fem byer. Etter undersøkelse henlegges en mer gjennomsnittlig andel saker. Andelen barn med hjelpetiltak er lav. Tjenesten opplever at mange familier vegrer seg for å motta hjelpetiltak fra barnevernet, og dette kan skyldes manglende tid til motiveringsarbeid.

3.3. Kristiansand

Organisering

I studien er Kristiansand kommune representert som ett case. Kristiansand er ikke inndelt i bydeler slik de andre byene i studien er. Med i overkant av 87 000 innbyggere ved inngangen til 2014 er dette det største caset i vår studie. Kommunen har en noe høyere andel innbyggere under 18 år enn resten av landet, men det er ikke så høy andel barn som vi finner i Alna og Søndre Nordstrand. Byen har videre en høyere andel enslige foreldre enn det vi finner i de tre bydelene i Oslo som inngår i studien.

Andelen innvandrere i Kristiansand ligger over landsgjennomsnittet, men under Oslosnittet (og Østensjø bydel). Kommunen har over flere tiår tatt imot relativt mange flyktninger, samtidig som andelen arbeidsinnvandrere er lavere. Det er en betydelig segregasjon av innvandrere til noen få bydeler (Ellingsen 2012). Andelen innvandrere i byen som helhet er imidlertid langt under de andelene vi finner i særlig Alna og Søndre Nordstrand bydeler.

I 2013 ble barnevernet overført fra virksomhetsområdet Helse- og sosial til Oppvekst. Tjenesten er organisert med *fire* ulike avdelinger: Barnevernvakt/mottak, barne- og familieavde-

lingen, ungdomsavdelingen og fosterhjem- og institusjonsavdelingen. Barne- og familieavdelingen jobber med undersøkelse og hjelpetiltaksarbeid for barn i alderen 0-12, mens ungdomsavdelingen har ansvar for barn i alderen 13-18/23.

En viktig hendelse for barneverntjenesten i Kristiansand og deres terskler var et tilsyn fra Fylkesmannen i 2013-2014. Fylkesmannen konkluderte med at barneverntjenesten i Kristiansand gikk for langt i meldingsavklaringen. Barneverntjenesten i Kristiansand gav også uttrykk for at de var klar over at de hadde en høy terskel før de lot meldinger gå til undersøkelse.

Kristiansand har et relativt lavt utgiftsnivå på sin barnevernstjeneste, og er den av de fem byene som har lavest netto driftsutgifter per barn 0-17 år. Kristiansand peker/pekte seg også ut ved at en høy andel meldinger ble henlagt uten å gå til undersøkelse (terskel 2). I casebesøket i Kristiansand la ledelsen vekt på at dette har vært en bevisst politikk der man har søkt etter hjelp utenfor barnevernet (familie, skole etc) før man har latt saken gå til undersøkelse, samtidig som flere meldingsbehandlinger har hatt karakter av en «miniundersøkelse». Prak-sisen har altså blitt kritisert av Fylkesmannen, og fra og med våren/sommeren 2014 (etter tilsynet) har andelen henlagte meldinger gått ned fra rundt 40 prosent til rundt 20 prosent.

Et annet særpreg i Kristiansand er en gjennomsnittlig rate med barn med hjelpetiltak/tiltak som ikke er plassering, i kontrast til relativt høye rater for omsorgsovertakelse/plasseringstil-tak.

3.4. Bergen kommune: Bydelene Åsane og Årstad

I Bergen er bydelene Årstad og Åsane pekt ut som sammenligningskandidater på linje med Alna og Søndre Nordstrand i Oslo. Vi presenterer dem derfor med et «sideblikk» på hver- andre.

Åsane

Åsane ble lagt til Bergen kommune under kommunesammenslåingen i 1972. Bydelen ligger nord for sentrum og med sine 40 577 innbyggere (SSB) er dette Bergens største bydel. I Åsane bor det drøyt 9 300 barn i alderen 0-17 år, med en viss nedgang de siste årene.

Åsane har trekk av «drabantby» med sterk folkevekst fra 1970-tallet av og fremover. Bolig-massen i Åsane består opprinnelig av mye gårdsbruk og eneboliger. Fra slutten av 1960-tallet og videre frem til midten på 1990-tallet har det vært mye utbygging som førte til sosiale pro-blemer tidlig på 1990-tallet. De sosiale problemene var knyttet til rask utbygging av store lei-lighetsbygg der mange flyttet inn samtidig. Dette problembildet er nå lite framtreddende.

Det er relativt få kommunale utleieboliger. Det er vesentlig flere kommunale boliger i Årstad enn i Åsane pr. innbygger. Dette kan ha sammenheng med at Årstad er vesentlig mer sen-trumsnært.

Åsane barneverntjeneste er et resultat av en sammenslåing av barnevernskantorer i to byde-ler (Åsane og gamle Eidsvåg) i 2000. Barneverntjenesten i Åsane har pr. mars 2015 ca. 30 an-satte og er delt i tre team med hver sin avdelingsleder.

Barneverntjenesten har også organisert et mottak for saker til team 1 og team 2. Mottaket består av barnevernsleder, de tre avdelingslederne og to jurister. Denne måten å organisere mottaksarbeidet på, det vil si at det er så ledelsesbasert, gjør at Åsane skiller seg ut fra de andre kontorene.

Det er verdt å merke seg at barneverntjenesten i Åsane har to jurister ansatt. Ved barnevernskontorene er det vanlig å ha en juridisk stilling, men mer sjelden at det er to juridiske stillinger.

Informantene i barnevernstjenesten fremhever at Åsane generelt har en relativt stor grad av frivillighet og omfattende fritidstilbud. Det pekes på et betydelig tilbud av offentlige og private tilbud til barn og ungdom. Det gjelder idrett, kulturtilbud og antall friluftsområder. Ifølge informanter ved barneverntjenesten i Åsane er trolig fritidstilbudet i Åsane vesentlig mer omfattende enn i Årstad.

Åsane er en særpreget bydel med hensyn til barnevernsstatistikk. Åsane ligger under snittet for andel meldinger per barn i alder 0-17 år. Bergen totalt har få henlagte meldinger (kun 12 prosent), men Åsane ligger på snittet for de fem storbyene. Åsane henlegger en gjennomsnittlig andel av sakene etter undersøkelse. I sum gir dette relativt sett svært lave andeler barn på nesten alle former for tiltak.

Årstad og Åsane er blant de av bydelene i Bergen som har størst helse- og levekårsutfordringer. Det er overraskende at melderfrekvensen er mer enn *dobbelt så høy* i Årstad enn i Åsane. Det kan være en av flere indikatorer på at disse bydelene er ulike. Ser man imidlertid på noen viktige sosio-demografiske variable, finner man at Årstad har en av Bergens høyeste andeler med *ikke-vestlige innvandrere* og at *rundt halvparten av byens kommunale boliger* ligger i denne bydelen. Dette kan tyde på at det er ulikheter i levekår mellom bydelene, og kan synes som en mulig forklaring for den høye andelen av meldinger i Årstad bydel og forskjellen til Åsane.

Bergen totalt har få *henlagte meldinger* (kun 12 prosent) og Åsane ligger på snittet for de fem byene. Årstad ligger midt mellom Åsane og Bergenssnittet. Åsane ligger stort sett (med unntak av 2012) på en lavere henleggelsesprosent enn Bergenssnittet. Bergen som helhet har en andel barn på hjelpetiltak som ligger på snittet for de fem byene, mens omsorgstiltak ligger noe over.

Årstad

Bergen kommune har en fordelingsmodell der ressurser til barneverntjenestene fordeles etter KOSTRA-funksjonene barnevernsadministrasjon, tiltak i familien og tiltak utenfor familien. Under casebesøket ble det vist til at en tidligere fordelingsmodell med variabler som ble vektet i forhold til budsjett ga blant annet høyt utslag i forbindelse med ungdom, noe som førte til at Årstad som i en periode hadde saker som i 50 prosent av tilfellene omhandlet barn 0-6 år, mistet stillingsressurser.

I Årstad har det de tre siste årene vært en økning av andelen barn mellom 0-17 år, og det bor nå 6700 i denne aldersgruppen i bydelen. De har dermed en relativt liten barnebefolkning i en bydel som scorer høyt på negative levekårsindikatorer. Forskjellen i levekår for befolkningen i Årstad sammenlignet med Åsane kan være medvirkende årsak til variasjoner i saksmengden per saksbehandler ved de to kontorene. I Årstad er det 219 barn per saksbehandler og i Åsane er det 594 barn per saksbehandler.

Årstad er den bydelen i Bergen med den høyeste andelen kommunale boliger og den høyeste andelen innvandrere. 24 prosent av innbyggerne i bydelen har innvandrerbakgrunn og 62 prosent av Årstads hjemmeboende barn har innvandrerbakgrunn.

Barneverntjenesten i Årstad får inn langt høyere andel meldinger per 100 barn 0-17 år enn barneverntjenesten i Åsane. Bergen som helhet ligger på snittet for de fem byene i andel meldinger per barn 0-17. Årstad er godt *over* snittet, og barnevernstjenesten i Årstad har hatt

over dobbelt så mange nye meldinger og nye undersøkelser i forhold til barneverntjenesten i Åsane per barn 0-17 år i de siste årene.

Barneverntjenesten i Åsane henlegger noe flere meldinger enn barneverntjenesten i Årstad. Samtidig henlegger Årstad en høyere andel av sakene som har blitt undersøkt. I sum medfører dette at Årstad gjennomgående har andeler med barn på tiltak som er noe over gjennomsnittet for storbyene, og langt over Åsanes andeler.

I Bergen finnes det fire familiesenter som har ansvar for psykisk helse for barn og unge hvor barnevernet følger opp veiledning og samtale med foreldrene. Familiesentrene tilbyr tiltakene besøkshjem, barnehage, miljøterapi og MST¹¹. To og to og to bydeler samarbeider om driften av ett av familiesentrene, mens det administrative ansvaret er underlagt barneverntjenesten ved ett av kontorene. Årstad har det administrative ansvaret for et familiesenter som bydelen deler med bydelen Gamle Bergenhus. På sin side har ikke barneverntjenesten i Åsane det administrative ansvaret for familiesenteret som deles med Arna (som er den bydelen som har den minste barnebefolkningen og som ligger lavt på andel meldinger og undersøkelser).

Barneverntjenesten i Årstad har tradisjonelt hatt et tett samarbeid med bydelens helsestasjon, noe som har gitt høy frekvens av meldinger derfra. I casebesøket fortalte ansatte og ledelsen ved Årstad at det også er et godt samarbeid med andre tjenester og instanser, og at dette også fører til mange meldinger. I tillegg deltok Årstad i Modellkommuneforsøket som hadde som mål å utvikle gode modeller for tidlig intervensjon og helhetlig systematisk oppfølging av barn av psykisk syke og barn av foreldre som misbruker rusmidler. I intervjuer med ledelsen ble det vist til at det gode samarbeidet med helsestasjonen, og det høye antallet meldinger derfra kan ses som et resultat av at bydelen har deltatt i dette forsøket. Dette er også i samsvar med resultatene fra evalueringen av forsøket som blant annet viser bedre samhandling for målgruppen (Deloitte 2015).

3.5. Oppsummering

I dette kapitlet har vi gitt en separat presentasjon av de sju casene som inngår i studien. Vi har presentert viktige områder fra barnevernsstatistikken, barneverntjenesten m.m., og presentert demografi og levekår i hvert av casene. Formålet har vært å gi et grunnriss av casene, herunder organiseringen av tjenestene og i forhold til andre tjenester for barn og unge.

Det er en utfordring å sammenligne barneverntjenesten i de syv bydelene/byene som inngår i studien, og å gi en enhetlig presentasjon av hvert case. Dette henger både sammen med visse mangler i levekår- og barnevernsstatistikken og at de ulike kontorene vektlegger ulike forhold når de skal presentere kjennetegn ved kontorene, sitt eget arbeid og faglige tilnæringsmåte, organisering og bemanning. I neste kapittel vil vi se nærmere på hvordan disse forskjellene og likhet gir seg utslag i kontorenes drøfting av terskler.

¹¹ Multisystemisk terapi (MST) er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom, i alderen 12-18 år, som har alvorlige atferdsproblemer. Behandlingstilbudet drives av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Det er barnevernet i den kommunen eller bydelen familien bor som kan søke om behandling.

4. Terskler og brukerrater

Siktemålet med dette kapitlet er å vise om de forskjellige barneverntjenestene jobber på ulike måter på de åtte mulige trinnene i en barnevernssak, altså å finne ut om de har ulik terskel for f.eks. å iverksette en undersøkelse. Hvis det finnes ulikheter vil vi drøfte forklaringer på variasjonene og hvilke faktorer og avveininger som spiller inn. Forskjellige arbeidsmåter, organisasjonsmåter og tenkemåter vil bli presentert gjennom kvantitative og kvalitative data, og disse vil – der det er relevant - bli plassert ut fra de analytiske begrepsparene kjernebarnevern-velferdsbarnevern og puslespill-trumfkort som vi presenterte i kapittel to. Vi vil også undersøke og reflektere over hvilke økonomiske konsekvenser som følger av ulik terskel på de åtte trinnene. Til slutt i dette kapitlet ser vi på det overordnede bildet av økonomi og brukerrater der dette lar seg gjøre.

4.1 Tersklene trinn for trinn

Terskel 1: Tilgang på meldinger

Andel meldinger

Når barnevernet mottar en melding, skal de snarest, og senest innen en uke, gjennomgå meldingen, og vurdere om meldingen gir grunnlag for undersøkelse, jf. barnevernloven § 4-2. Tidsrammen er gitt for å forhindre at meldinger til barnevernstjenesten blir liggende ubehandlet.

Tabell 2. Andel meldinger per barn 0-17 år. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014
Oslo	4,3	4,6	4,8	4,6
-Alna	5,6	5,9	5,9	5,8
-Søndre Nordstrand	6,3	5,9	6,9	6,4
-Østensjø	4,0	4,5	4,5	4,3
Bergen	3,7	4,1	4,3	4,0
-Åsane	2,5	3,2	3,2	3,0
-Årstad	5,3	7,1	7,3	6,6
Trondheim	3,5	3,3	3,6	3,5
- Heimdal	4,4	4,4	5,1	4,6
Kristiansand	4,1	4,5	4,4	4,3
Gjennomsnitt for de fem storbyene	3,9	4,1	4,4	4,1

Kilde: BLDs rapporteringsbank og Kostra

Tabellen viser andel meldinger per barn 0-17 år i de tre Oslobydelene, to Bergensbydelene og på kommunenivå i de øvrige byene (data for Heimdal er ikke tilgjengelig). Den viser at gjennomsnittet for de fem storbyene ligger rett i overkant av 4 meldinger per 100 barn i aktuell alder. Blant våre sju case er det to som ligger nær snittet (Østensjø og Kristiansand, mens tre ligger klart over (Årstad, Søndre Nordstrand og Alna), et noe over (Heimdal) og et klart under (Åsane). På grunn av ulikheter i levekår, demografi og segregering som man ofte finner i større byer, er det ikke overraskende at enkelte bydeler slår sterkere ut enn andre bydeler i andel meldinger til barnevernstjenesten. Når Alna og Søndre Nordstrand begge har høye meldefrekvenser er dette som forventet, gitt deres profil demografisk og levekårsmessig. På samme måte er det som forventet at Kristiansand og Østensjø ligger i nærheten av snittet for de fem storbyene. Ut fra informasjonen vi hadde om levekår i Åsane og Årstad ved prosjektets oppstart forventet vi at meldefrekvensene fra disse to bydelene skulle være ganske lik. Det er derfor overraskende at melderfrekvensen er mer enn dobbelt så høy i Årstad sammenlignet med Åsane. Bydelene, det vil si casene, ble valgt i samråd med nettverksgruppa. Bydelene i Bergen ble valgt fordi de skulle ligne litt på de to første casene i Oslo (Alna og Søndre Nordstrand), i det de skulle ha noenlunde lignende levekår, men forskjellige brukerrater i barnevernet. Spørsmålet var hvorfor Årstad hadde så mye høyere andel barn med barnevernstiltak enn Åsane. Vi hadde derfor en forventning om noenlunde like levekår i de to bydelene. Når man gjør en nærmere undersøkelse av noen viktige sosiodemografiske variable, ser man som tidligere nevnt at Årstad har en av Bergens høyeste andeler med ikke-vestlige innvandrere, og at rundt halvparten av byens kommunale boliger ligger i denne bydelen. Dette er begge viktige innslag i kriteriene for forventet forbruk av barnevernstjenester i Oslo, og synes som en mulig *delforklaring* på det høye tilfanget av meldinger i Årstad bydel.

Under vil vi vurdere ulike forklaringer på ulikhetene i melderandeler som igjen kanskje kan føres tilbake til ulike terskler for å melde. Vi spør om det til dels kan skyldes variasjoner i bydelenes samarbeid med andre tjenester for barn og unge eller andre forhold.

Samarbeidshypotesen

Ved alle barneverntjenestene blir det vist til at det har vært en stor økning i meldinger som omhandler vold de siste 10-15 årene. Dette ses i sammenheng med myndighetenes satsing på forebygging av vold i nære relasjoner. Barnevernstjenestene opplever større bevissthet hos samarbeidspartnere (skole, helsestasjoner, politi) om voldsproblematikk og ansvaret for å melde til barnevernet. I enkelte tjenester har det vært en økning i meldinger som omhandler sped- og småbarnssaker. Det synes med andre ord som at fokus og oppmerksomhet på ulike sider ved barns oppvekstssituasjon bidrar til å generere flere meldinger til barnevernstjenesten. I Kristiansand ble det for eksempel vist til at barneverntjenesten tidlig i 2015 opplevde en kraftig økning av voldssaker der rundt 40 prosent av meldingene som ble meldt inn til barnevernet omhandlet vold.

Både ledelsen og saksbehandlerne vi har intervjuet forteller at det gjerne blir en merkbar økning i antall meldinger som en følge av at barnevernstjenesten har vært hos samarbeidspartnere og informert om tjenesten. Mottakslederen på ett av kontorene beskrev dette på følgende måte:

Alle nyansatte i bydelen er på en informasjonsdag i bydelen hvor det blant annet blir snakket om barnevernstjenesten. Det siste året har det vært et sterkt fokus på å bedre samarbeidet med skole og barnehage. Det handler om å møte opp på skolen i personaltiden og snakke med alle lærerne. Jeg opplever det som veldig positivt: Samarbeidspartnere får et ansikt på barnevernstjenesten, og de får knyttet personer til seg

og det reduserer terskelen for å drøfte saker. Vi ser også en endring i barnehagene. I vår bydel er det ca. 70 barnehager, og vi er ute og snakker med styrere og vi blir også invitert inn. Til og med tannhelsetjenesten har nå tatt kontakt. Terskelen blir lavere når man har relasjon og samarbeid.

Sitatet viser at antallet meldinger til barnevernet kan henge sammen med barnevernets kontakt og utadrettete virksomhet. I casebesøkene la flere av kontorene vekt på at de hadde jevne møter med skole og barnehager for å informere om tjenesten. Man må imidlertid være oppmerksom på en motsatt effekt – som ikke ble rapportert i våre sju case: Økt kunnskap hos potensielle meldere setter disse andre tjenestene bedre i stand til selv å håndtere problematikken i stedet for å «overlate saken» til barnevernet gjennom en melding. I kapittel 3 omtalte vi Årstad bydels gode samarbeid med helsestasjonen. Dette samarbeidet har ifølge denne tjenesten medført en klar økning i meldinger derfra. Dette er et av de klareste utsagnene om betydningen av samarbeid med potensielle meldere og hvordan dette endrer melderers terskel for å melde. Det er også en mulig delårsak til de betydelige forskjellene i melderfrekvens mellom Årstad og Åsane. Motsatt signaliserer ledelsen ved Åsane en klar holdning om at man må ha «is i magen» i forhold til enkelte meldinger og dermed ikke la seg rive med av dramatikken. En slik holdning *kan* bety at noen meldere kan bli avskrekket fra å melde ved seinere anledninger.

Forebyggende arbeid: betydning for meldinger

Familie, skole og fritid er ulike oppvekstarenaer som representerer både risiko og beskyttelse for barns omsorgssituasjon (Kvelling 2007). I flere av casene i denne studien har det vært pekt på hvor viktig det er å kunne nyttiggjøre seg av det som vi i vid forstand kan kalle sivilsamfunnet og dets ressurser. En av avdelingslederne som vi intervjuet i Åsane beskrev frivillig sektors betydning på følgende måte:

Her i [...] er det en mer satt bydel. Tidligere for 15 år siden var det gjenger – vi visste at der var den gjengen og der var den gjengen og jobbet mye med det. Vi vet ikke om gjenger lengre, de har kanskje blitt mer mobile og trekker til byen og kanskje på tvers av bydelene. Vi vet at det er noen utsatte grupper som bor her, og kan si hvor de bor. Vi har et veldig godt utviklet fritidstilbud gjennom kulturetaten, grøntareal, ballbinger og det er mye som skjer i byen. Folk tar tak og det er frivillige organisasjoner som tar tak i miljø for miljø. For det er mange som er opptatt av miljøet for barn og unge i bydelen. Ikke bare de offentlige, men også de etablerte miljø.

(Avdelingsleder Åsane)

Frivillige organisasjoner og andre aktører og instanser i nærmiljøet kan både direkte og indirekte ha betydning for barnevernet. Aktiviteter, voksenkontakt og sosial støtte er viktig for alle barn. I casebesøkene ble det lagt vekt på at barnevernet kan spille på et slikt forebyggende arbeid for å avlaste sitt eget apparat. Aktører i nærmiljøet kan muligens se at barnet har problemer og melde fra om dette til barneverntjenesten på et tidligere tidspunkt, og dette kan gi grunnlag for meldinger som gir hjelpetiltak som forebygger. Motsatt effekt har det forebyggende arbeidet når det nettopp forebygger at barn kommer i en så negativ oppvekstsituasjon at det må meldes til barnevernet

Dette kan være en av forklaringene på ulikheten i andelen meldinger mellom bydelene fra Bergen som er med i studien. I casebesøket i Åsane ble det altså vist til at bydelen har et godt og bredt fritidstilbud til barn og unge. En stor andel av innbyggerne er engasjert i frivillighet som jobber med miljøet i bydelen. Under casebesøket i Årstad ble det i mindre grad lagt vekt

på frivillig sektor og dens rolle i det forebyggende arbeidet; her ble det heller pekt på den høye andelen minoritetsfamilier i bydelen og konsentrasjonen av kommunale boliger. I vårt prosjekt har vi ikke hatt mulighet til å gjøre en systematisk kartlegging av frivillig sektor og den forebyggende betydningen denne har for barn og unges oppvekstvilkår i de ulike bydelene. Vi fant imidlertid at ledelsen ved flere av kontorene fremstilte frivillig sektor som svært viktig i det forebyggende arbeidet som ble gjort for barn og unge i bydelen. Motsatt la man i Søndre Nordstrand og i Årstad vekt på mindre tilgang på gode, forebyggende (og dermed meldings-reducerende) samarbeidspartnere i denne sektoren. Som en del av undersøkelsen har vi bedt ledelsen ved hvert av kontorene oppgi de fire aktørene som melder oftest til barnevernet, og hvilke saker det hyppigst meldes om. Vi forventet at dette kunne si noe om ulike terskler hos ulike meldere for å melde på ulike saker, men datainnhentingene ga svært få indikasjoner her.

Oppsummerende terskel 1.

Det er helt åpenbart forskjeller i meldingsrater per 100 barn, uten at det nødvendigvis betyr at like saker meldes i ulik grad, det vil si at det er ulik terskel for å melde. Det er noen forskjeller i forhold til hvem som melder mest i de forskjellige casene, men forskjellene er ikke store, og dataene er noen steder usikre. Det samme gjelder type sak som blir meldt. På bakgrunn av vårt materiale kan vi imidlertid lansere en *samarbeidshypotese*. Hypotesen sier i sin enkle form at man vil få forskjellig tilgang på meldinger alt etter som hvilken samarbeidsrelasjon man har med potensielle meldere.

Terskel 2. Henleggelse/undersøkelse av meldinger

Andel meldinger som går til undersøkelse

Dersom gjennomgangen av meldingen til barnevernet viser "at det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet", jf. § 4-3, 1.ledd. Undersøkelsen skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder.¹² Tabellen nedenfor gir en oversikt over andelen av meldinger som går til undersøkelse i de involverte kontorene i perioden 2012-2014.

¹² I særlige tilfeller, for eksempel ved bruk av eksterne sakkyndige i omfattende og tidkrevende undersøkelser, kan fristen være seks måneder, jf. § 6-9.

Tabell 3. Andelen av meldingene som går til undersøkelse. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014
Oslo	81	80	77	79
-Alna	81	77	77	78
-Søndre Nordstrand	81	85	80	82
-Østensjø	78	81	85	81
Bergen	89	88	88	88
-Åsane	81	82	79	81
-Årstad	86	85	93	88
Trondheim	84	80	84	83
-Heimdal	89	82	91	87
Kristiansand	60	60	67	62
Sum for de fem bydelene/byene	81	81	80	81

Kilde: BLDs rapporteringsban

Tabellen viser at så mye som litt over 80 prosent av meldingene i gjennomsnitt går til undersøkelse. Det betyr at barnevernstjenesten vurderer at de fleste av meldingene har et innhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Terskelen varierer og det er noen betydelige variasjoner. Blant våre sju case peker Kristiansand seg ut med en svært høy andel henleggelse og motsatt lav andel som går til undersøkelse. I motsatt ende har vi Årstad og Heimdal med lav henleggelsesandel og høy andel som går til undersøkelse.

Modellkommuner med godt samarbeid

De to sistnevnte bydelene har vært en del av Modellkommuneforsøket. Bydelene Heimdal i Trondheim og Årstad i Bergen har deltatt i dette landsomfattende prosjektet der et utvalg barnevernstjenester har hatt et tett samarbeid med blant andre helsestasjonen og barnehagene med fokus på foreldrenes psykiske helse og/eller rusproblematikk. Modellkommuneprosjektet var en statlig satsing rettet mot barn av psykisk syke og/eller rusmisbrukende foreldre. En felles erfaring fra dette prosjektet er at de deltakende kommunene og bydelene har fått en betydelig økning i meldinger (Deloitte 2015). Denne økningen i meldinger kunne i prinsippet lede til flere henleggelse – av kapasitetshensyn. Antagelig skjer det motsatte av to grunner: Samarbeidet har ledet til bedre begrunnede meldinger. Samarbeidet kan også ha blitt et «gi og ta» forhold der barnevernstjenestene kan oppleve det som ugunstig å henlegge meldinger fra en samarbeidspartner som de har en så god relasjon til. Vi har ikke grunnlag for å si med sikkerhet at det er slik, men hypotesen er interessant.

I følge barnevernstjenesten i Årstad og i Heimdal har nettopp dette samarbeidet gitt mange og mer treffsikre meldinger. Dette har igjen ført til færre henleggelse av meldinger, men også

færre ukklarheter om hva meldingene handler om. Tidligere måtte barnevernet ofte kontakte melder for å avklare meldingen. Det er godt dokumentert gjennom forskning at det er skadelig for barn å vokse opp med vold. Dette gjør at det er liten tvil om behovet for å åpne undersøkelse, (og kanskje iverksette tiltak) når barnevernet får meldinger som inneholder vold mot barn eller vold i familien. Meldingene om vold er et resultat av et systematisk og godt samarbeid med andre instanser. Ved et av disse kontorene la ledelsen vekt på at helsestasjonen tidligere opplevde at deres meldinger til barnevernet ble henlagt og at det fra helsestasjonens ståsted derfor ikke var noe poeng i å melde. Gode tilbakemeldinger om den videre oppfølgingen fra barnevernet innenfor lovens begrensninger påvirker samarbeidsrelasjonene, noe som følgende sitat fra barnevernslederen i Årstad viser til:

Vi kan ikke henlegge 25 prosent av alle meldingene, da hadde de som melder til oss mistet fullstendig tilliten til oss.

Mitt inntrykk er at de føler de blir tatt på alvor og at vi har et tett samarbeid. Det er enkelte som ikke føler det og det prøver vi å ordne opp i. Vi har helt klare rutiner på tilbakemelding til de per brev og i tillegg telefonkontakt, det spørres helt hva slags sak det er. Og så får de brev når vi konkluderer med henleggelse eller tiltak. Hvis vi ikke gjør det er det glipp i rutinene.

Det kan med andre ord være gunstig for samarbeidet med de som melder at meldingen fører til undersøkelse (og tiltak).

«Naturliggjøring»

Kristiansand har bevisst valg en strategi med «naturliggjøring». Denne byen pekte seg inntil nylig ut ved at en høy andel av meldingene ble henlagt. Her legger ledelsen vekt på at man har hatt et mål om å søke hjelp utenfor barnevernet (familie, storfamilie, skole, nabolag og annet nettverk) før man har latt saken gå til undersøkelse, samtidig som flere meldingsbehandlinger har hatt karakter av en «miniundersøkelse». Praksisen har ikke blitt akseptert av Fylkesmannen og derfor endret. Fra våren/sommeren 2014 har andelen henleggelse gått ned fra rundt 40 prosent til rundt 20 prosent. Fylkesmannens kritikk gikk blant annet på at slike miniundersøkelser kan stride mot foreldrenes partsrettigheter.

Ved alle kontorene var saksbehandlerne opptatt av at barnevernet har behov for å vite hva som skjer med barn man er bekymret for, og om barnet følges opp dersom barnevernet henlegger meldingen. For eksempel var det viktig for dem å vite at barnet faktisk begynner i idrettslaget eller at mor møter på helsestasjonen for råd og veiledning når hun blir anmodet om å gjøre det.

Ved noen av kontorene ble det fortalt om en praksis med at meldinger ofte gikk til undersøkelse for at barnevernstjenesten skulle få bedre tid på seg. Under ideelle omstendigheter burde man kunne tatt en avgjørelse om henleggelse allerede innenfor rammene av en uke, men her så man seg nødt til å «kjøpe seg tid».

Rus og vold som trumfkort

Barnevernets henvisning til andre aktører, samt at de i liten grad har egne forebyggende tiltak, kan ses som et eksempel på det som i vi kapittel 2 viste til som kjernebarnevern. Her vil fokus på risiko og beskyttelsesfaktorer bidra til at barnevernet snevrer inn sin målgruppe og fokus, og det blir en instans som tar seg av saker som ingen andre tjenester eller aktører/instanser rundt barna kan håndtere. Materialet viser at noen meldinger er av en slik art at det er opplagt at meldingen faller inn under barnevernets ansvarsområde. Inspirert av Backe-Hansens forskning på saker som fremmes for Fylkesnemnda kan vi si at det også er elementer av trumfkort

i meldingsfasen, det vil si at man er i en situasjon der det ikke er tvil om at dette er en sak som faller innenfor barnevernets ansvarsområde, og at dette er den eneste tjenesten som kan håndtere saken.

Kjernebarnevern

Gjennomgangen viser at vi i det store og det hele har å gjøre med et storbybarnevern der man har jobben med å sile meldinger, og der man i minst mulig grad går inn i saker som faller utenfor barnevernets ansvarsområde. I casebesøkene ble det vist til «åpenbare saker» og flere av kontorene viste til at de jobbet i tråd med det som ligger i begrepet kjernebarnevern. En avdelingsleder fortalte følgende:

Vi har drøftet meldinger som for eksempel omhandler barn som kommer inn som har helt åpenbare rettigheter fra andre lovverk. Det kan være barn med omfattende diagnoser, noen av de vi har fått inn, vi tar en utdypning. Det kan være foreldre med gode foreldreferdigheter, men som ikke får avlastning. Det kan være multihandikappede eller andre diagnosebarn, som har helt klart andre rettigheter. Der er vi litt strengere. Der prøver vi å gå i dialog med etaten som plikter å yte tjenester til de og foreldrene. Noen [instanser] sier til foreldrene at de skal dra til oss fordi her går det raskere. Og mange foreldrene synes det er forferdelig å komme til barnevernet fordi de vet at de gjør en god jobb og det er ikke her de skal. Vi hjelper de bort til et annet system.

Sitatet viser et særtrekk ved kjernebarnevernet og det som skjer i meldingsfasen; en henleggelse av en melding innebærer ofte at familien henvises til andre tjenester, med andre ord at det ligger en forventning om at andre instanser skal gi tjenester til familien.

Oppsummering

Kan vi så si at det er forskjell i hvilken grad saker blir henlagt eller går til undersøkelse? Svaret er ubetinget ja, med en henleggingsratio på mellom 12 og 40 prosent (snittet er på 20 prosent). Det er vanskelig å tenke seg at denne forskjellen kan tilskrives forskjeller i sakstyper/alvor alene. Men vi mangler tilfredsstillende kvantitative og kvalitative data til at vi med sikkerhet kan fastslå at barnevernstjenestene behandler like saker ulikt. I de kvalitative intervjuene får vi imidlertid høre om flere strategier som påvirker denne terskelen.

Terskel 3: Søsken

Når barneverntjenesten under sitt arbeid med et barn blir oppmerksomme på at barnet har søsken, kan det være grunnlag for at tjenesten melder til seg selv om søsken. Det er med andre ord ikke en automatikk i at det skal meldes på søsken, men det gjøres en vurdering ut fra den kunnskapen barnevernet allerede har. Dette blir understreket i flere av intervjuene:

Det er jo ikke automatisk at vi melder på søsken, det spørres hva det handler om. Noen ganger er det kanskje bekymringer som knytter seg spesifikt til et barn som gjør at vi ikke velger å melde opp søsken, men at vi skriver vi skal vurdere det underveis. Andre ganger når det handler mer om foreldrenes omsorgsevne og sånn, så er det naturlig å melde opp søsken for å få mer bilde og finne ut hva det handler om. (Ledelse Heimdal).

Ledelsen ved kontorene legger vekt på at hvis barneverntjenesten ser at det er opplysninger i meldingen som handler om rus, vold eller andre forhold ved barns omsorgssituasjon som barneverntjenesten vurderer som *relevante for søsken* så pleier man å melde på søsknene. Noen ganger gjør barneverntjenesten det direkte i mottak når de går gjennom meldingen,

andre ganger ønsker barneverntjenesten å få situasjonen undersøkt og avklart før de eventuelt melder på søsken. I hovedsak er det vanskelig å se noen store forskjeller mellom de sju kontorene her, men i intervjuene på Søndre Nordstrand ble det lagt vekt på at kontoret har mange saker som omfatter søsken.

Terskel 4: Vedtak om tiltak

En undersøkelse avsluttes ved at det iverksettes tiltak etter barnevernloven eller at den avsluttes uten vedtak om tiltak. Selve gjennomføringen av undersøkelsen kan i mange tilfeller også innebære sosialfaglig endringsarbeid som er nok til å avhjelpe situasjonen. Det kan for eksempel dreie seg om familieråd i undersøkelsesfasen som fører til at det ikke er behov for tiltak fra barnevernet. I andre tilfeller kan barnet og ofte også familien få oppfølging fra andre tjenester.

Tabell 4. Andel undersøkelser avsluttet med vedtak om tiltak. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014
Oslo	39	43	38	40
-Alna	38	34	37	36
-Søndre Nordstrand	49	56	45	50
-Østensjø	36	51	44	44
Bergen	45	43	43	44
-Åsane	36	56	35	42
-Årstad	43	34	38	38
Trondheim	46	44	47	46
-Heimdal	49	41	43	44
Kristiansand	50	58	48	52
Sum for de fem byene	43	45	42	43

Kilde: BLDs rapporteringsbank

Som tabellen over viser, ligger byene på et snitt der 43 prosent av sakene går fra undersøkelse til tiltak (på landsbasis er denne andelen 42 prosent) Blant casene er det Kristiansand, og Søndre Nordstrand i Oslo som ligger over dette snittet, mens Alna og Årstad ligger tydelig under. Østensjø, Heimdal og Åsane ligger nær snittet. Andelen undersøkelser som avsluttes med tiltak bør ses i sammenheng med andelen meldinger som gikk til undersøkelse. Det er grunn til å forvente at en barneverntjeneste hvor en lav andel av meldingene går til undersøkelse, der ender en høyre andel av undersøkelsene med tiltak. Og motsatt – høy andel meldinger til undersøkelse kan forventes å gi en lavere andel undersøkelser som avsluttes med tiltak.

Tabell 5 Avgjørelsesprofiler. Lav, Middels og Høye andeler

Case	Andel henleggelses Terskel 2	Andel henleggelses Terskel 44	Profil
Alna	M	H	MH
Søndre Nordstrand	M	L	ML
Østensjø	M	M	MM
Heimdal	L	M	LM
Åsane	M	M	MM
Årstad	L	H	LH
Kristiansand	H	L	HL

Kristiansand har hatt en lav andel meldinger som gikk til undersøkelse og en forholdsvis høy andel undersøkelser som endte med tiltak. En motsatt, men like forventet profil har Årstad hvor en lav andel av henlagte meldinger, kommer i kombinasjon med en høy andel undersøkelser som avsluttes uten tiltak. Ingen av casene har lav andel henleggelses på begge terskler. Heimdal og Søndre Nordstrand har en middels pluss lav kombinasjon. Motsatt har Alna både en middels andel henlagte meldinger og en lav andel av undersøkelsene som ble avsluttet med tiltak. Kristiansand og Årstad har altså en profil som forventet, Heimdal og Søndre Nordstrand kan ut fra disse to enkle målene sies å ha en lavest terskel inn i barnevernet, mens Alna har høyest terskel inn av de sju casene som inngår i undersøkelsen. Dette er selvfølgelig ingen konklusjon på dette prosjektet. Bildet er mye mer sammensatt. Det vil gjerne være slik at en del type saker barnevernet jobber med i et av casene løses av andre tjenester i andre case.

Terskel 5. Samtykke til hjelpetiltak

Hjelpetiltak skal være frivillig og gjennomføres etter samtykke fra foreldre og barn (ungdom). Dette gjelder med mindre de pålegges gjennom vedtak i fylkesnemnda, jf. § 4-4, 4.ledd. Foreldrenes muligheter til å velge bort hjelpetiltak har fått en del oppmerksomhet, og flere har tatt til orde for en utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak. Sommeren 2015 gikk familie- og kulturkomiteens leder på Stortinget inn for å gi barnevernet utvidet adgang til å pålegge foreldrene ulike typer hjelpe- og kontrolltiltak.

Tabell 6 Andelen av alle avsluttede undersøkelser uten tiltak der foreldrene ikke har samtykket. Prosent

Bydel/kommune	2014
Oslo	15
-Alna	11
-Søndre Nordstrand	21
-Østensjø	14
Bergen	25
-Åsane	---
-Årstad	---
Trondheim	14
-Heimdal	----
Kristiansand	24
Gjennomsnitt for de fem byene	19

Kilde: KOSTRA, SSB

Generelt utgjør andelen som takker nei til hjelpetiltak rundt 20 prosent av de undersøkelsene som ble avsluttet uten tiltak, og som tabellen over viser er det en viss forskjell mellom byene og bydelene. Det var først i 2013 at det ble ført statistikk over samtykke til tiltak, og dessverre finnes gode data om dette kun for 2014. Tall for bydelene i Trondheim og Bergen har vi ikke. Tallene er gjengitt i tabellen over. Den viser at Bergen og Kristiansand har høyest innslag av saker hvor det takkes nei. Alna, Østensjø og Trondheim ligger lavest og Søndre Nordstrand litt over gjennomsnittet.

Samtykke til tiltak var et tema i casebesøkene, og det ble pekt på at motivasjon spiller en viktig rolle. Dette handler om å presentere hjelpetiltak for foreldrene som de skal samtykke til, noe som forutsetter at barneverntjenesten involverer foreldrene for å skape tillit helt fra oppstart av undersøkelsen (Thrana og Fauske 2013). I flere av gruppeintervjuene la saksbehandlerne vekt på at det er svært viktig å jobbe systematisk med motivasjon og å involvere foreldrene i hele prosessen. Følgende utdrag fra et gruppeintervjuene illustrerer kompleksiteten i dette:

- Den faglige vurderingen i de vanskelige sakene handler mye om hva foreldrene og familiene er i stand til å ta innover seg.
- De faglige drøftingene må være med hele veien underveis i saken. Det handler om hva vi tenker også opp imot når vi legger oss på konklusjon, sånn at familien blir med igjennom løpet. Faren er at man har det så travelt at man sitter og tenker inne på kontoret uten å formidle til foreldrene hva man ser for seg at konklusjonen blir. Så kommer man til konklusjonsdatoen så skjønner ikke foreldrene noen ting, fordi de ikke har vært med på prosessen. Så det som tar tid er å ha med familien og å være i et dynamisk forhold til familien sånn at de skjønner hva vi mener, at de blir trygge på hva vi mener og at de har tillit til konklusjonen.
- Det hender at vi kommer frem til at vi trenger tiltak, men vi har ikke tilstrekkelig informasjon eller at vi rett og slett ikke kommer i posisjon til det. Og så hender

det at vi kan få samtykke til tiltak, men at vi trenger mer tid til å spisse tiltaket. Det er ikke juks, men det går an å si at vi tenker tiltak og si cirka hva det skal dreie seg om, så jobber vi med familien i den videre prosessen for å spisse tiltaket. Og finne helt hva som faktisk er behovet og hva som er mulig og realistisk.

- En del av motivasjonsdelen er det å ufarliggjøre barnevernet. For eksempel ved at familien får møte tiltakspersonen, selv om man er i tvil om det blir tiltak, men å få møte den personen og se det med relasjon og ufarliggjøre den personen.

(Fra samtale mellom saksbehandlere)

Sitatet er et bilde på det arbeidet som saksbehandlerne i barneverntjenestene i studien gjør for å involvere familien i saksgangen. De fremhever at mye av arbeidet handler om å motivere foreldre til å ønske å motta hjelp. Flere av saksbehandlerne legger vekt på at det i undersøkelsesperioden gis mye råd og veiledning til foreldrene.

Barneverntjenesten skal, nå den mener det er grunnlag for det, på eget initiativ ta opp saken igjen innen det er gått 6 måneder etter at en undersøkelse ble avsluttet uten tiltak fordi det ikke ble gitt samtykke. I en del tilfeller kommer det ny melding i slike saker lenge før det har gått 6 måneder. I tilfeller der foreldrene ikke samtykker til hjelpetiltak sender barnevernstjenesten tilbakemeldinger til melder (om det er en offentlig melder) med oppfordring om å sende en ny melding hvis situasjonen tilsier det. Ledelsen ved flere av kontorene ga uttrykk for at de ønsket større muligheter til å bruke hjelpetiltak uten samtykke fra foreldrene, mens flere av saksbehandlerne la vekt på at samtykket og frivilligheten er viktig for å skape gode prosesser i en sak. Man kan opprette en ny undersøkelse ved hver melding, men foreldrene kan like mange ganger takke nei til hjelpetiltak.

I intervjuene med saksbehandlere og ledere ble det vist til at mange foreldre med innvandrerbakgrunn ikke ønsker tiltak eller tjenester fra BUP eller PPT. Årsaken til manglende samtykke i forbindelse med forslag om henvisning til BUP og PPT blir forklart av kontorene selv med at det i enkelte innvandremiljøer er knyttet skam og tabu til psykiske lidelser. En slik skepsis kan bidra til å skape begrensninger for barnevernets arbeid når det vurderes nødvendig å involvere de overnevnte instanser, samt øke tids- og ressursbruk ved barneverntjenesten.

Vi finner det vanskelig å konkludere om det er noen ulikhet i terskler mellom casene på dette feltet, dertil er dataene for få: Vi er utsatt for tilfeldige svingninger når vi bare har en årgang. I tillegg mangler vi data for tre av casene.

Terskel 6. Valg av tiltak.

Hjelpetiltak til barn og barnefamilier skal være til barnets beste, jf. § 4-1, og skal gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter, jf. § 4-4. Hjelpetiltak gis i de fleste tilfeller til familien i hjemmet der barnet bor. Tiltakene har som hensikt å styrke barnets og foreldrenes ressurser og foreldrenes omsorgskompetanse, på en måte som i noen tilfeller reduserer behovet for mer alvorlige inngrep senere, som omsorgsovertakelse. Barnevernloven gir ingen ubetinget rett til hjelpetiltak. Det er barneverntjenesten som skal avgjøre dette i den enkelte sak ut fra generelle kriterier i § 4-4, 2.ledd som baseres på barnets "særlig behov". Disse kriterier gir rom for faglig skjønn angående hvilke barn og familier som trenger hjelp. Det er ikke nok at barnet og familien kan dra nytte av hjelpen hvis ikke "et særlig behov" kan dokumenteres, jf. Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4, kapittel 5.1. Tiltak i hjemmet er et kommunalt ansvar etter barnevernloven. Staten ved Bufetat tilbyr enkelte hjelpetiltak for familier som har barn og ungdom med atferdsproblemer, slik som for eksempel Multisystemisk

terapi (MST) og Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO). Disse tiltakene er evidensbaserte og har som mål å sette foreldrene i stand til å håndtere problematferd hos barnet. I en studie av hjelpetiltak i barnevernet fra 2006 peker Lars Kristofersen på at det antageligvis er små og mellomstore kommuner, altså andre kommuner enn de som inngår i denne studien, som særlig kan dra nytte av disse tiltakene fordi saksbehandlere her har mindre omfattende erfaringer med komplekse saker (Kristofersen 2006:56).

Våre kvantitative data er beholdningstall, det vil si at de er summen av mange års barnevernsarbeid. Mange av tiltakene vil være igangsatt for flere år siden, og eventuelle endringer i policy fremkommer ikke nødvendigvis gjennom disse dataene. Vi skal først gå relativt raskt gjennom det kvantitative bildet på feltet. SSBs data på barneverntiltak er delt opp i hjelpe- og omsorgstiltak og i tiltak som er eller ikke er plasseringstiltak. Det finnes data med begge disse oppdelingene. Fra og med rapporteringsåret 2013 har SSB også publisert antall barn med tiltak kategorisert i til sammen 9 forskjellige tiltakskategorier, men dette er ikke publisert på bydels/kommunenivå. Vi sitter dermed igjen med to dikotomier for tiltak.¹³ Den ene går på hjelpetiltak versus omsorgstiltak, der det avgjørende er graden av frivillighet i tiltaket. Omsorgstiltak kan bare iverksettes etter et vedtak i Fylkesnemnda, og innebærer at omsorgsansvaret tas fra foreldrene. Mens hjelpetiltak er et tilbud fra barnevernet til foreldrene og barnet om en tjeneste administrert av barnevernet. De fleste av hjelpetiltakene vil iverksettes uten at barnet flytter hjemmefra, men også en del tiltak som innebærer plassering i for eksempel fosterhjem kan være frivillige tiltak. Den andre dikotomien er tiltak som innebærer plassering versus tiltak som ikke er plassering. (Her går skillelinjen mellom om barnet i hovedsak bor sammen med foreldrene eller ikke.)

Før vi presenterer andelen barn med hjelpetiltak er det grunn til å peke på Riksrevisjonens gjennomgang av det kommunale barnevernet fra 2011 som viser store mangler ved både kommunens eget tiltakstilbud og hjelpetiltak fra Bufetat. Som Riksrevisjonen peker på kan dette føre til at barnevernstjenesten velger tiltak som er tilgjengelige og ikke de tiltakene som er best egnet for det enkelte barn. Det ligger utenfor rammene av dette prosjektet å gi en gjennomgående beskrivelse og analyse av de involverte kontorenes tiltaksportefølje, men vi mener at Riksrevisjonens kritikk er et viktig bakteppe for vår fremstilling av terskelen som omhandler barnevernskontorene valg av tiltak. Noen barn kan for eksempel motta tiltak som ikke er plassering, fordi et godt plasseringsalternativ (foreløpig) ikke er tilgjengelig.

Forholdet til samarbeidspartnere og hvilke tiltak som er tilgjengelige kan påvirke valg av tiltak. Ved flere av kontorene fortalte saksbehandlere og ledelsen om utfordringer i samarbeidet med spesialisthelsetjenesten. Barnevernet opplever ofte at spesialisthelsetjenesten kun tar imot barn og unge som har alvorlige psykiske lidelser og at det stilles krav om omfattende dokumentasjon av symptombeskrivelser. Flere av lederne viser til erfaringer med at BUP krever at barnets omsorgssituasjon skal være stabilisert før de kan gi behandling. I denne sammenheng uttrykkes det ved noen av kontorene bekymring for at barna ikke får den hjelpen de bør ha. Som vi drøfter nærmere i kapittel fem og seks opplever flere kontorer utfordringer i samarbeidet med BUP. Disse sakene utgjør en begrenset del av problematikken i barnevernet, men kan samtidig være saker som krever betydelig tidsbruk fra tjenestenes side, samtidig som eventuelle tiltak kan bli omfattende og kostbare.

¹³ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng/aar/2014-12-15?fane=om#content>

Tabell 7 Barn med bare hjelpetiltak per 100 barn 0-17 år. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014
Oslo	3,8	4,0	3,8	3,9
-Alna	3,6	3,5	3,6	3,6
-Søndre Nordstrand	6,9	7,4	6,6	7,0
-Østensjø	2,5	3,4	3,6	3,2
Bergen	3,7	3,8	3,9	3,8
Åsane	1,5	1,9	1,4	1,6
-Årstad	4,0	4,1	3,8	4,0
Trondheim	2,9	2,8	2,6	2,8
-Heimdal	2,2	2,1	1,9	2,1
Kristiansand	3,7	3,6	3,6	3,6
Snitt for de fem byene	3,5	3,7	3,6	3,6

Kilde: KOSTRA

Tabellen viser at det er relativt store likheter i omfanget av hjelpetiltak i de forskjellige bydelene og kommunene. Søndre Nordstrand har imidlertid en svært høy tiltaksrate sammenlignet med de andre seks casene, mens Heimdal og Åsane er godt under snittet. De øvrige fire er på eller svært nær snittet for de fem byene. Forskjellen mellom Alna og Årstad på den ene siden, og Søndre Nordstrand på den andre, er kanskje den mest påfallende, gitt at levekårsbildet er så vidt likt i de to Oslo-bydelene, jf diskusjonen over, og at både Årstad og Alna har melderrater omtrent på nivå med Søndre Nordstrand.

Forskjellen mellom Alna og Søndre Nordstrand kan til en viss grad bunne i forskjeller i levekårsproblematikk, men ut fra det som fortelles i intervjuene i de to bydelene, er det igjen samarbeidsrelasjoner og forskjellen i muligheten til å få bistand fra andre etater og sivilsamfunnet som kan være mye av forklaringen på forskjellen. Årstad forteller i mindre grad om denne typen samarbeidsrelasjoner, noe som igjen kan antyde muligheten for at Søndre Nordstrand har en lavere terskel for å velge (hjelpe)tiltak.

Ledelsen ved alle kontorene legger vekt på at hjelpetiltak skal føre til endringer, og det er et stort fokus på å unngå kompensierende tiltak. For eksempel ble det i Årstad vist til at det i utgangspunktet er ønskelig med endring, men i perioder handler tiltakene om å kompensere, særlig i saker som omhandler sårbare familier med dårlig økonomi og/eller uten nettverk. Et eksempel på dette er (kompenserende) tiltak med besøkshjem som er et tiltak som gjerne går over et lengre tidsrom. Ved flere av kontorene ble det vist til NAVs ansvar for å gi økonomisk bistand til familier med økonomiske problemer, samtidig som grensen mellom NAVs og barnevernets ansvar ikke alltid er opplagt. For eksempel fortalte ledelsen ved ett av kontorene at

de for tiden hadde fokus på en jentegjeng som stjal mye fordi de ikke hadde penger hjemme. Her vurderte barnevernet å gi økonomisk støtte til klær.

Skillet mellom kompenserende tiltak og endringstiltak er ikke så entydig i praksis. Ved flere av kontorene ble det vist til at det kan være vanskelig å få til ønsket endring. Kristiansand har forholdsvis mange økonomiske hjelpetiltak, og disse tiltakene ses i sammenheng med endringsaktiviteter. Så selv om økonomiske tiltak ikke i seg selv er endringstiltak, ligger ofte et endringsperspektiv til grunn.

I casebesøkene la ledelsen ved barneverntjenestene i både Bergen og Trondheim vekt på at det er et mål å gi et enhetlig og likt tilbud, det vil si at det ikke skal være skillelinjer mellom bydelene når det gjelder barnevernet. De to barneverntjenestene i Bergen har i stor grad tilgang til de samme tiltakene som de andre bydelene i kommunen. Samtidig har vi sett at det kan se ut som at bydelene skiller seg fra hverandre med tanke på hvorvidt barnevernet samarbeider med andre tjenester og frivillig sektor som en del av sitt forebyggende arbeid. De fire familiesentrene i Bergen kommune er blant annet et tilbud samtlige bydeler skal ha tilgang til, og tjenestene skal være like og all veiledning skal være underlagt sentrene. Det er derfor interessant at Årstad og Åsane har så vidt forskjellige tiltaksrater som dem vi ser i tabellen over. Kan de skyldes at Åsane faktisk har mer «is i magen» som de sier, eller er det (også) slik at Årstad står overfor en situasjon der demografi og levekår tilsier vesentlig høyere tiltaksrater? Det er vanskelig å konkludere sikkert.

Vedtak om råd og veiledning blir brukt mye, samt observasjon og kartlegging. Råd og veiledning har et bredt innhold og kan være omfattende familieveiledning inn i hjemmet hvor det handler om observasjoner av hele døgnet og alle situasjoner som skjer hjemme og da veileder man ut fra det. I noen saker er barnevernet involvert i ansvarsgrupper for brukerne. Her kan det være interessante forskjeller mellom de sju casene, men vi har ikke data for å belyse dette.

I diskusjonen om saker som omhandler vold peker saksbehandlere og ledere ved flere kontor på at det er få tiltak tilgjengelig i forbindelse med vold. Selv om samarbeidspartene er blitt mer oppmerksomme på vold og melder oftere på saker som omhandler vold, erfarer altså barnevernet at det mangler gode tiltak i slike saker, særlig tiltak som kan skape endring. De forteller at det er vanskelig å få familier inn i behandlingstiltaket Alternativ til vold (ATV), og saksbehandlerne opplever at ATV først og fremst er rettet mot partnervold og ikke vold mot barn. Byrådet i Oslo vedtok i 2014 at alle bydeler skal ha en lokal plan for forebygging av vold i nære relasjoner. I Østensjø omfatter den lokale planen blant annet at det skal gjennomføres samtale om vold i løpet av et av besøkene på helsestasjonen. Familievernkontorene har begynt å få en del kompetanse på vold, men i Oslo deler tre bydeler ett kontor og det er sprenget kapasitet hos dem. Her kan det også være interessante forskjeller mellom de sju casene, men vi har ikke data for å belyse dette.

Tabell 8 Andel med tiltak som ikke er plassering per 100 barn 0-17 år. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014
Oslo	3,1	3,2	3,0	3,1
-Alna	3,0	2,9	3,0	3,0
-Søndre Nordstrand	5,9	6,4	5,7	6,0
-Østensjø	1,8	2,8	2,9	2,5
Bergen	2,9	3,0	3,1	3,0
-Åsane	1,5	1,9	1,8	1,6
-Årstad	4,0	4,1	3,8	4,0
Trondheim	2,0	1,7	1,7	1,8
-Heimdal	1,4	1,4	1,3	1,4
Kristiansand	2,9	2,8	2,9	2,9
Sum for de fem byene	2,7	2,8	2,8	2,8

Kilde: KOSTRA

Siden de fleste tilfeller av hjelpetiltak ikke er plasseringstiltak, er det stor sammenfall mellom tabellen over og den foregående. Variasjonene mellom fem av casene er mindre enn forskjellen mellom Søndre Nordstrand og den som har den nest høyeste raten (Årstad). Årstad ligger her i større grad over snittet. Heimdal og Åsane har også her lave rater.

Tabell 9 Barn med omsorgstiltak per 100 barn 0-17 år. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014
Oslo	0,64	0,64	0,65	0,64
-Alna	0,65	0,72	0,74	0,70
-Søndre Nordstrand	0,94	0,98	0,97	0,96
-Østensjø	0,55	0,47	0,59	0,54
Bergen	0,89	0,89	0,92	0,90
-Åsane	0,4	0,4	0,4	0,4
-Årstad	1,4	1,5	1,6	1,5
Trondheim	0,86	0,72	0,73	0,77
-Heimdal	1,0	1,0	0,8	0,9
Kristiansand	0,95	0,91	0,83	0,90
Sum for de fem byene	0,76	0,74	0,75	0,75

Kilde: Kostra

Her er det viktig å være oppmerksom på et det er snakk om et lite antall barn, noe som betyr at små endringer kan gjøre betydelige utslag. Det eneste bildet som står fram som uventet her, er de høye ratene i Årstad og kontrasten til de lave ratene i Åsane. Bergen har generelt høyere rater for omsorgstiltak enn Oslo, og dette ser særlig ut til å virke inn i Årstad. Åsane på sin side ser også her ut til å leve etter sin erklærte politikk om å ha «is i magen».

I dette bildet er Søndre Nordstrand vesentlig mindre avvikende enn for de andre tiltaksformene, noe som understøttes av det bildet man gir på denne tjenesten av at man svært sjelden er i den minste tvil når man fremmer en sak for Fylkesnemnda. Mer overraskende er det at Kristiansand har vesentlig høyere rater enn Østensjø, siden de to casene på mange måter har «fulgt hverandre» i de andre sammenhengene.

Videre er det også her interessant å se på den (mindre markante) forskjellen mellom Søndre Nordstrand og Alna. Kan det være slik at forskjellen blir mindre fordi andre instanser og frivillige er mindre aktuelle å se hen til når problematikken er så omfattende som den er når man må ty til omsorgstiltak? Det relativt høye omfanget av omsorgstiltak kan kanskje på samme vis forklares med at det her er snakk om alvorlig problematikk der det ikke holder å koble til nettverket (familie, venner, nabolag).

Tabell 10 Andel med tiltak som er plassering per 100 barn 0-17 år. Prosent.

Bydel/kommune	2012	2013	2014	Snitt per år 2012-2014	Plassering uten omsorgsovertagelse
Oslo	1,4	1,5	1,4	1,4	0,8
-Alna	1,2	1,3	1,3	1,3	0,6
-Søndre Nordstrand	1,9	2,0	1,9	1,9	1,0
-Østensjø	1,2	1,1	1,4	1,2	0,7
Bergen	1,7	1,8	1,8	1,7	0,8
-Åsane	0,6	0,6	0,6	0,6	0,2
-Årstad	1,8	1,9	2,0	1,9	0,4
Trondheim	1,8	1,8	1,6	1,7	0,9
-Heimdal	1,8	1,6	1,5	1,6	0,7
Kristiansand	1,7	1,8	1,5	1,7	0,8
Sum for de fem byene	1,6	1,6	1,6	1,6	0,8

Kilde: KOSTRA

Raten for plasseringstiltak ligner mye på raten for omsorgstiltak, særlig når vi tar i betraktning at det dreier seg om lave antall med slike tiltak. Søndre Nordstrand har høyest forbruk av plasseringstiltak per barn 0-17 år, men avstanden til de andre er ikke så stor som vi har sett ellers. Vi har tidligere i dette kapitlet antydnet at det er et visst grunnlag for å si at Søndre Nordstrand har lavere terskel enn de andre casene for å ta i bruk hjelpetiltak. Det er ikke så godt grunnlag for å si dette om omsorgstiltak og plasseringstiltak. Vi kan ikke peke på noen så klare terskelforskjeller på de øvrige punktene og i de andre casene. Mye peker i retning av at Åsane motsatt av Søndre Nordstrand har svært høye terskler for inngripen på nær sagt alle nivåer, men her har vi et problem med mangel på gode levekårsdata. På tross av disse problemene vil vi peke på noen observasjoner som kan følges videre med andre og flere data:

Kristiansand skiller seg noe ut fra de andre byene og bydelene med både en gjennomsnittlig rate med barn med hjelpetiltak og tiltak som ikke er i plassering og en høy rate for omsorgsovertakelse og i noe mindre grad plasseringstiltak. En mulig forklaring på dette kan som nevnt være det som vi over har omtalt som en «naturliggjøring». Kristiansand har også fått kritikk fra Bufetat for å ha en svak tiltaksportefølje. Som et svar på dette har barnevernstjenesten i Kristiansand nylig etablert en tiltaksavdeling. I casebesøkene ble det lagt vekt på utfordringer som kontorene står overfor når man skal velge tiltak for barnet, og særlig forholdet mellom lovens vektlegging av barnets beste og de forholdene som er i spill i de enkelte sakene.

Loven vår sier at vi skal handle etter barnets beste, men det vi opplever i realiteten er at vi ofte handler etter hva som er minst verst for barna. Valget mellom to onder.

(Avdelingsledere).

Det er gjennomgående en lavere terskel for å gi omfattende tiltak og å gå inn med omsorgsovertakelse i saker som involverer småbarn enn i saker som omhandler eldre barn. Saksbehandlerne og ledelsen forteller at de opplever at det er vanskeligere å gå inn med plasserings-tiltak for eldre barn, og særlig ungdom som har det vanskelig hjemme. Det er vanskelig å finne fosterhjem for ungdom, og de viser også til at i noen tilfeller kan kompenserte tiltak være til det beste for noen ungdommer. Utfordringene med å finne gode tiltak for ungdom kan leses i sammenheng med kontorenes fortellinger om at det er vanskelig å få medhold i Fylkesnemnda i forbindelse med saker som omhandler ungdom, og dette gjelder særlig ungdom som er like under 18 år.

Ledelsen ved flere av kontorene gir uttrykk for at de ønsker færrest mulig akutt plasseringer, da slike plasseringer gir dem liten tid til å samle informasjon, noe som (ofte) ender med tilbakeføring til foreldre når saken føres for nemnda innen seks uker etter akutt plasseringen. Flere av saksbehandlerne viser til at akutt plasseringer kan øke foreldrenes mistillit til barnevernet, og det blir dermed vanskelig å samarbeide i de tilfellene hvor barna blir tilbakeført til foreldrene. Ved kontorene har man noe forskjellig alternativ strategi i forhold til å søke å unngå disse plasseringene:

Det er sjelden vi akutt plasserer, men vi bruker barnevernvakten kolossalt masse. Så nettopp statistikk der vi hadde bestilt i en viss periode – 42 kontrollbesøk, mens Bergenhus hadde bestilt fem. Det er en strategi fra oss at vi skal sette inn akutt familieråd¹⁴, barnevernvakten til kontrollbesøk. Vi har mange oppdragstakere som vi leier inn til å ta tilsyn. For heller å fremme sakene planmessig til nemnda når vi skal. Akutt plassering ender ofte med tilbakeføring eller så fatter vi vedtak og så vil ikke nemnda godkjenne de.

(Saksbehandlere Årstad)

Jeg synes det er såpass bra at vi har så høy terskel i forhold til akutt. Der synes jeg det er bra at vi har litt is i magen. I forhold til 4-12 så har vi kanskje blålysene på litt før enn avdelingslederne og der synes jeg det ofte er sånn som du sier at du er bekymret og tenker at dette går ikke over lengre tid at dette går egentlig ikke så veldig bra. Litt opp og så ned igjen, lenge nede, litt opp igjen, så er det nede igjen.

(Saksbehandlere Åsane)

Både saksbehandlere og ledere ved alle kontorene i studien legger vekt på at terskelen for omsorgsovertakelse etter §4-12 er høy. Et av kontorene sier at de anslagsvis får medhold i 80

¹⁴ Familieråd er en beslutningsmodell som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått ansvaret for å implementere og kvalitetssikre. Metoden kan i korthet beskrives som en metode hvor den utvidede familien skal finne løsninger på et problem og være med på å gjennomføre løsningen."

http://www.bufdir.no/barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Familierad/

prosent av sakene hos fylkesnemnda, og det reflekteres over at de muligens bør prøve flere saker for nemnda.

Andre peker på at høyt tempo i avgjøringsprosessen rundt svært alvorlige tiltak gir beskjedne muligheter til å forberede et slikt omfattende tiltak godt nok.

Det er ingen god situasjon og det gjelder heldigvis mindretallet. Barna bor hjemme når vi får slutningen fra nemnda og det er jo en ekstra stor utfordring for da har vi seks ukers frist på å iverksette plassering. Vi har nettopp nå gjennomført dette der vi fikk en liten utvidelse av fristen som vi måtte søke nemnda om. Det var i juleferien, og i de seks ukene fikk vi ingenting fra Bufetat da vi sto med slutningen i hånden. Det var behov for to fosterhjem og det utrolige var at Bufetat til slutt klarte å finne to fosterhjem som vi måtte godkjenne. Skal vi bli ferdig med godkjenning og få en god innflytting så må vi ha lenger tid, men det fikk vi beskjed om fra kommuneadvokaten at det kunne vi ikke søke. Så vi måtte bare si at «Sorry her må vi bare flytte de med en gang. Hilse på de i døren her er den nye moren din og så flytter du inn i morgen». Det er ikke noe godt barnevernsfaglig, vi synes ikke det var noe kjekt og fosterforeldrene lurer på hvorfor i all verden gjorde dere det på den måten selv om vi har forklart det.

(Avdelingsledere)

Ved flere av kontorene legger ledelsen vekt på at mangelen på fosterhjem og institusjonsplasser i rimelig geografisk nærhet.

I forbindelse med plassering får barnevernet ofte tilbud om [institusjons]plass langt unna og noen ganger langt oppe i Nord-Norge, noe som skaper en høyere terskel for å vedta plassering. For eksempel var det en sak der et barn ble flyttet svært langt hjemmefra. Maksimum en times reisevei er det optimale.

(Avdelingsledere)

Terskel 7: Eskalering

Alle barn med tiltak i barnevernet til enhver tid ha en tiltaksplan – de som er under omsorg skal ha en omsorgsplan. Dette er nedfelt i lov om barneverntjenester. Planene skal fungere som et redskap for å styrke det faglige arbeidet i tiltaksfasen og sikre tydelighet i kommunikasjonen mellom familiene og barnevernstjenesten.¹⁵ På denne terskelen har vi ikke kvantitative data som kan understøtte om det faktisk finnes forskjeller mellom våre sju case eller ikke¹⁶. I neste kapittel skal vi se at gjennomgangen av vignettene kan gi noen innspill her. Men våre kvalitative data gir bakgrunn for å reise hypoteser som kan belyses i andre sammenhenger.

¹⁵ BLD (2006) Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernstjenesten. En veileder, Q-1104. Begrepet "tiltaksplan" knyttes til hjelpetiltak, jfr. § 4-5, og til plassering etter atferdsbestemmelsene, jf. § 4-28. Når et barn blir tatt under omsorg av barnevernet krever loven at det utarbeides "en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon", og senest to år etter omsorgsovertagelsen en "plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon", jf. § 4-15. Den samme bestemmelsen, § 4-15, pålegger barnevernstjenesten å utarbeide en "plan for framtidige tiltak" for ungdom som ønsker hjelp fra barnevernet også etter at de er fylt 18 år.

¹⁶ En plassering med eller uten omsorgsovertagelse er ofte en eskalering av tiltakene. Men dette er en alt for upresis indikator for vårt formål her.

I casebesøkene har vi sett nærmere på hva som skjer etter at barnevernet vedtar tiltak. Både ledelsen og saksbehandlere er spurt om hvordan de jobber med å følge opp tiltakene, hvilke vurderinger som gjøres av tiltakene underveis, og hvilke faktorer som gjør det vanskelig å følge opp tiltakene. Ved alle kontorene legger saksbehandlerne og ledelsen vekt på at en svært viktig del av barnevernsarbeidet er å ha en løpende vurdering av tiltakene. Det gir et grunnlag for å vurdere om en sak skal «trappes» opp i betydningen å iverksette mer omfattende tiltak, eller om en sak skal trappes ned fordi tiltaket har gitt ønsket effekt og situasjonen er tilstrekkelig bedret. Ved alle kontorene forteller informantene at barneverntjenesten i løpet av de siste årene har blitt betydelig bedre på oppfølging og evaluering av tiltak. Det har blitt innarbeidet bedre rutiner for evaluering av tiltak, og dette kan forebygge eskalering og eventuelt behovet for å avslutte og/eller opprette andre typer hjelpetiltak

Samtidig løfter ansatte og ledelsen frem utfordringer med å følge opp tiltaksplaner og omsorgsplaner, og dette ser først og fremst ut til å være i perioder med høyt arbeidspress.

Ved nesten alle kontorer legger de vekt på perioder av kortere eller lengre varighet der saksmengden er for stor, og der man mister oversikten på grunn av for stort arbeidspress. Slike perioder kan være en påkjenning for de ansatte, og ved noen av kontorene forteller saksbehandlerne at arbeidspresset har ført til et høyt sykefravær og en høy turnover, noe som igjen gjør situasjonen vanskelig. Dette gir seg utslag i liten stabilitet og kontinuitet i saksgangen, og det blir vanskelig å følge opp tiltakene på en faglig og god måte. I slike perioder fyller saksbehandlerne ut tiltaks- og omsorgsplanene der man skal, men har ikke den evalueringen man skal ha for virkelig å vite om det aktuelle tiltaket har ønsket effekt. Det blir lett en form for ritualistisk «avkryssing».

Eventuell mangelfull oppfølging av tiltak påvirker selvfølgelig samarbeidet med foreldrene og barna, og vil kunne medføre at foreldrene eller barnet ønsker å avslutte tiltak. I likhet med enkelte av meldingene som henlegges forteller saksbehandlere at også avsluttede saker kan komme tilbake til barnevernet. Tiltakene blir avsluttet etter foreldrenes ønsker, og, uten at vi har hatt muligheter til å gå nærmere inn i det, kan det være grunn til å tro at noen foreldre ønsker å avslutte tiltaket på grunn av at de opplever samarbeidet med barnevernet som vanskelig. Da kan den komme tilbake som nye meldinger og i noen tilfeller har situasjonen blitt forverret. Det er særlig når barna når ungdomsalder man kan se at noen av de som det har vært tiltak på som yngre kommer tilbake som atferdssaker. I slike saker må man ofte vurdere om det er en atferdssak eller om det er omsorgssituasjonen som har ført til ungdommens atferd. En av vignettene som omtales i neste kapittel kan beskrives som en slik sak.

I: [...] Det bygger seg opp eller ting blir verre. Jeg skjønner at sakene følges mer aktivt opp nå med en dreining bort fra kompensering sånn formelt da, synes dere det skjer veldig mye eskalering i saker og at det bygger seg opp?

2: det gjør jo det i noen saker. Vi prøver desperat med forebyggende tiltak, også går det ikke. Det er jo flere ganger vi plasserer barn som er i et hjelpetiltak fordi nok er nok.

I: Hva er terskelen for ”nok er nok”?

2: At det stadig kommer bekymringsmelding fra barnehage, skole, behandler eller det gjelder rus. Rusprøvekontroll og klarer ikke å holde seg rusfri eller psykiatri, man blir ikke frisk, man blir jo bare dårligere. Kan jo være alt mulig.

(Avdelingsledere,
Oslo)

Terskel 8: Avslutning

På denne terskelen har vi heller ikke kvantitative data som kan understøtte om det faktisk finnes forskjeller mellom våre sju case eller ikke¹⁷. I neste kapittel skal vi se at gjennomgangen av vignettene kan gi noen innspill her. Men våre kvalitative data gir også her bakgrunn for å reise hypoteser som kan belyses i andre sammenhenger.

I likhet med terskel seks og syv brukes ”godt nok” som målestokk når det er snakk om avslutning av saker. Saksbehandlerne legger vekt på tre ting som bidrar til at de avslutter en sak – man har oppnådd ønsket endring, tiltaket gir ikke endrende effekt, men situasjonen er god nok, eller at foreldrene eller barnet trekker samtykke.

Ofte når man har et behandlingsforløp eller et terapiforløp som er gjennomført og det vurderes som at foreldrene har nyttiggjort seg av tiltakene, så fikser de situasjonen, ting går bedre, ungene har utviklet seg i riktig retning – da er ikke grunnlaget for opprettholdelse tilstede lenger. Det er jo de vi avslutter og skal avslutte.

(Avdelingsledere Oslo)

Når søsken har tiltak fra barnevernet hender det at tiltak avsluttes for et barn, men beholdes for et annet. Ved flere av kontorene legger ledelsen vekt på at kontorets oppmerksomhet er rettet mot å avvikle tiltak som vurderes som kompenserende, slik som støttekontakt og besøkshjem. Dette kan være vanskelig å gjennomføre, særlig hvis barnet har knyttet seg til enkeltpersoner og foreldrene nyter godt av å få avlastning. Flere av kontorene gir uttrykk for et ønske om i stedet for å avslutte fordi tiltaket enten har gitt endring eller ikke fungerer, så bør det gjøres en nøyere evaluering for å finne ut om det var riktig tiltak og om det eventuelt kan settes inn andre tiltak for å bedre/endre situasjonen. I denne sammenheng forteller et av kontorene om at de i utgangspunktet har en akseptabel saksportefølje per ansatt, men høyt sykefravær har gjort at mange har blitt sittende med for stor saksportefølje, noe som kan ha påvirket oppfølgingen av tiltak. Mindre gode evalueringsrutiner og tiltaksplaner er et problemfelt i forbindelse med både terskel 7 og 8.

Likt for de to siste tersklene er at begge handler om å ha overblikket og ikke ha for mange saker som «bare går sin gang». Det har vært behov for opprydninger på flere av kontorene som har ført til at det har blitt avsluttet saker som ikke gir endring.

Vi har ikke hatt tilgang til tilfredsstillende data om saksmengde per aktuell ansattgruppe på alle de aktuelle kontorene, og grunnlagsdata i KOSTRA finnes her bare for årene 2013 og 2014. Dette er også en type opplysning som er vanskelig å gjøre til gjenstand for en ren kapasitetsanalyse. Det totale antallet ansatte ved et kontor gir begrenset med informasjon, i det man ikke vil vite hvordan de fordeler seg på mottak, undersøkelse og løpende saksbehandling.

¹⁷ Det er tilgjengelige data om saker som er avsluttet og påbegynt i løpet av året, pluss selvfølgelig «beholdningen». I tillegg til at vi her mangler data for flere av casene, er det også et problem at man ikke kjenner aldersstrukturen på avsluttede saker.

Motsatt vil fordelingen på disse funksjonene være egnet til å gi et feil bilde fordi personalet kan være fordelt på en mindre hensiktsmessig måte.

4.2 Økonomi og brukerrater

Hvis denne studien finner at barneverntjenestene har ulik terskel for inngripen skulle dette forsøkes forklart. Det skulle også gjøres rede for mulige effekter på kostnadene. Dette er av flere grunner en vanskelig utfordring.

For det første: Oslo kommune har en annen finansieringsordning for plasseringstiltak enn de andre kommunene. Det kompliserer sammenligningen mellom bydelene i Oslo og de fire andre casene. Men det står ikke i veien for en sammenligning mellom de tre bydelene for seg, og en sammenligning av de fire øvrige casene for seg når det gjelder (deler av) kostnadsbildet.

For det andre har det ikke vært mulig å få et tilstrekkelig og sammenlignbart datagrunnlag på levekårsfeltet for de to bydelene i Bergen og Heimdal i Trondheim. Når det samtidig bare finnes sammenlignbare data for de minst kostnadsdrivende sidene av barnevernsvirksomheten for de samme tre casene og Kristiansand, blir sammenligningen av beskjedent verdi.

For det tredje har man det generelle problemet med å slutte fra ledere og saksbehandlers beskrivelse av sitt arbeid og sin virksomhet til det de faktisk gjør. Hva er en generell oppfatning av «hvordan vi gjør det her», og hva er faktisk atferd – kanskje under høyt press og med begrensede handlingsalternativer. Sagt på en annen måte: Det er ikke gitt at den beslutningsatferd og praksis man sier man har på kontoret er den som alle følger til enhver tid.

For det fjerde har vi problemet med å skille mellom eksterne faktorer (levetår og melderatferd) og interne faktorer (kontorkultur, organisasjon, lovverk) og deres påvirkning på økonomi og brukerrater. Har for eksempel Søndre Nordstrand høyere brukerrater og større kostnader fordi de har en annen arbeidsform enn Alna, eller skyldes forskjellen at det i Søndre Nordstrand er et større behov for barnevernstjenester og at dette behovet ikke fanges opp på en tilstrekkelig god måte i fordelingskriteriene? Det kan også være grunn til å spørre om Søndre Nordstrands meldende instanser har en lavere terskel for å melde fra til barnevernet.

Videre er det av begrenset verdi å sammenligne Østnes med Alna og Søndre Nordstrand, dertil er levetår og demografi for forskjellige. I tillegg er altså levetårene og demografien så ulikt dokumentert i Heimdal, Kristiansand og de to Bergensbydelene at en sammenligning av kostnadsbildet her er mindre fruktbart. Vi står igjen med en sammenligning av Søndre Nordstrand og Alna, som ikke desto mindre er svært interessant. Vi tar imidlertid med Østnes for å se om endringene i kostnadsbildet i Alna og Søndre Nordstrand har paralleller i denne «gjennomsnittsbypdelen».

Forskjellene mellom Søndre Nordstrand og Alna

Til tross for forbeholdene som vi har presentert over vil vi her forsøke å analysere utfall i form av økonomi (med et sideblikk på brukerrater) i sammenligningen av Alna og Søndre Nordstrand. Dette er altså bydeler som har en del antatte likhetstrekk når det gjelder levetår, men som har store forskjeller i kostnader på barnevernfeltet. Sammenlignbare data over en lengre periode er et utgangspunkt for en analyse som kan gi mer kunnskap om hva som ligger bak disse forskjellene. Vi ønsker å belyse følgende fire hypoteser om den observerte forskjellen

mellom disse to bydelene:

1. Det er *reelle forskjeller i behovet for barneverntjenester*.
2. » De små talls lov» - Når omfattende og ressurskrevende tiltak i barnevernet inn-treffer, kan de gi store utslag på kostnadsbildet.
3. De er variasjon i de to bydelenes *samarbeidsrelasjoner og – potensiale* både før en sak kommer som en melding til barnevernet, og under arbeidet med en barneverns-sak.
4. De to bydelene har ulikheter i *arbeidsform, metodikk og kontorkultur*.

Hypotese 1: *Ulike behov for barneverntjenester*. Vi har ikke funnet noen avgjørende forskjeller på det statistiske nivået og blant tilgjengelige indikatorer. Noen har forsøkt å forklare variasjon i behovet med at en bydel har et større innslag av enkelte befolkningsgrupper enn det andre har. Barnevernsstatistikken har ikke opplysninger om landbakgrunn eller etnisk tilhørighet, men hvis vi anslår at det dreier seg om rundt 15 barn med omsorgstiltak, kan dette beløpe seg til rundt 10 millioner i året inkludert internkostnader. Dette må sies å utgjøre en signifikant størrelse som *kan* forklare *noe* av avstanden i utgifter¹⁸.

Hypotese 2. *De små talls lov*: Utgiftsvekst fra et år til det neste, kan i noen tilfeller forklares med at man brått får mange nye saker med behov for kostnadskrevende tiltak. Dette kan ses som uttrykk for de små talls lov, og kan være en del av forklaringen på de stigende kostnadene i Alna.

Hypotese 3. *Samarbeid med andre instanser*: Det synes rimelig at et slikt samarbeid med andre instanser særlig vil påvirke antallet barn som får tiltak som ikke er plasseringstiltak, og til en viss grad også kostnadene.

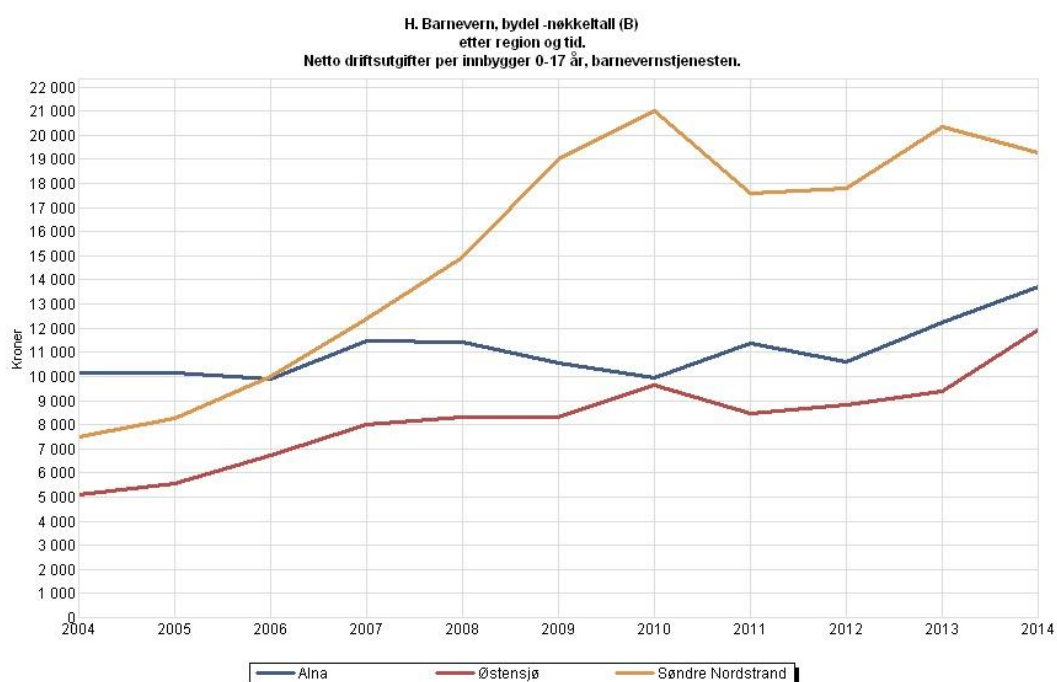
Hypotese 4. *Arbeidsform, metodikk og kultur* i de to tjenestene. Det er vanskelig å finne de store forskjellene, annet enn at Søndre Nordstrand opplyser at de har vært mer på etterskudd i saksbehandlingen og dermed også en del annet arbeid (utadrettet virksomhet, samarbeid osv) enn Alna, og derfor kan ha hatt vanskeligheter med god oppfølging av porteføljen gjennom tiltaksplaner etc. Belastningen i antall saker per ansatt er i dag forholdsvis lik i de to bydelene, men det er fremdeles mulig at et etterslep fra tidligere kan slå inn særlig i Søndre Nordstrands tall for 2012 og 2013.

I Oslo synes det også som det er en betydelig informasjonsspredning mellom bydelene. I prosjektet ble Alna ofte betegnet som et vellykket kontor, med god saksbehandling og med lave kostnader til barnevernet. Andre kontorer søker sikkert å kopiere oppskriften på suksess. Samtidig er det betydelig intern utveksling av personale mellom barnevernskontorene i Oslo slik vi erfarer det. Dette vil selvfølgelig føre til at informasjon om arbeidsmåter blir spredd.

For å belyse forskjellene mellom de to kontorene bedre, har vi valgt å hente inn økonomiske data i et lengre tidsperspektiv.

¹⁸ Anslaget er basert på muntlige opplysninger fra ett av casene. Vi har ikke hatt mulighet til å identifisere presist det tidsrom hvor fenomenet har vært gjeldende.

Figur 4 Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø.

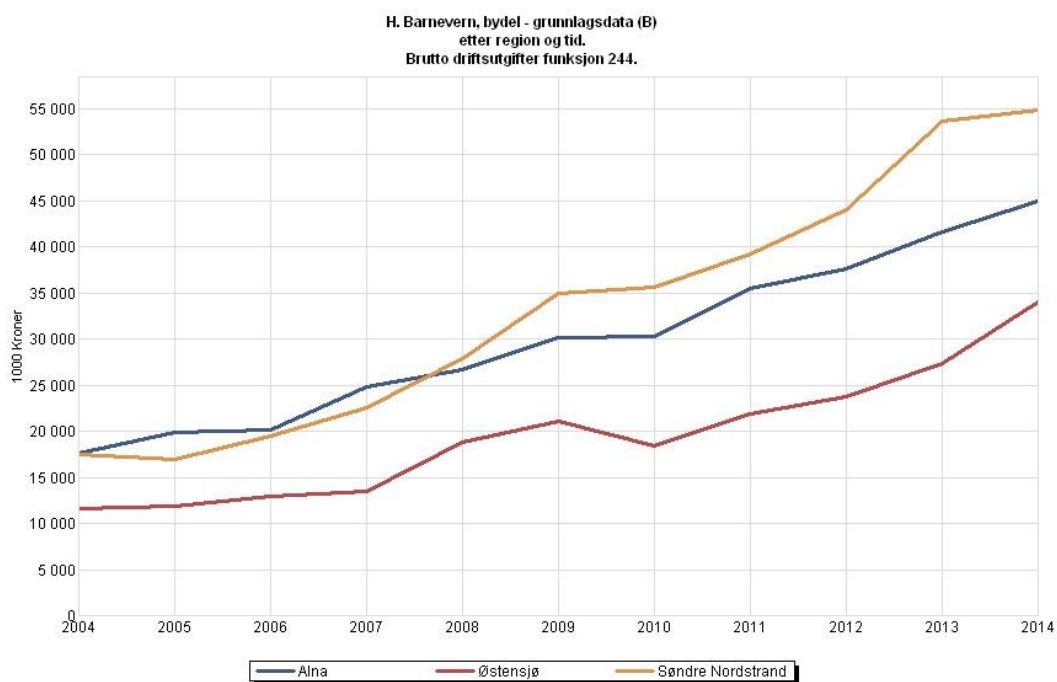


Kilde: Statistisk sentralbyrå

De to bydelene oppsto slik de er nå gjennom bydelsreformen som ble gjort gjeldende fra 1.1.2004. På dette tidspunktet var utgiftene til barnevern per barn 0-17 år høyere i Alna enn på Søndre Nordstrand. Slik var det fram til 2006 da de to bydelene tangerte hverandre. Deretter fulgte noen år der utgiftene i SN steg kraftig, opp til et punkt som var situasjonen like før våre data begynner. Alna og Østensjø har en utgiftsutvikling som i større grad likner hverandre.

I figurene under er utgiftene i bydelene Alna og Søndre Nordstrand dekomponert i forhold til hvor kostnaden er oppstått. I første figur ser vi på utgiftene til drift av tjenesten:

Figur 5 Brutto utgifter til drift av tjenesten. Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø. 2004-2014. 1000 kr



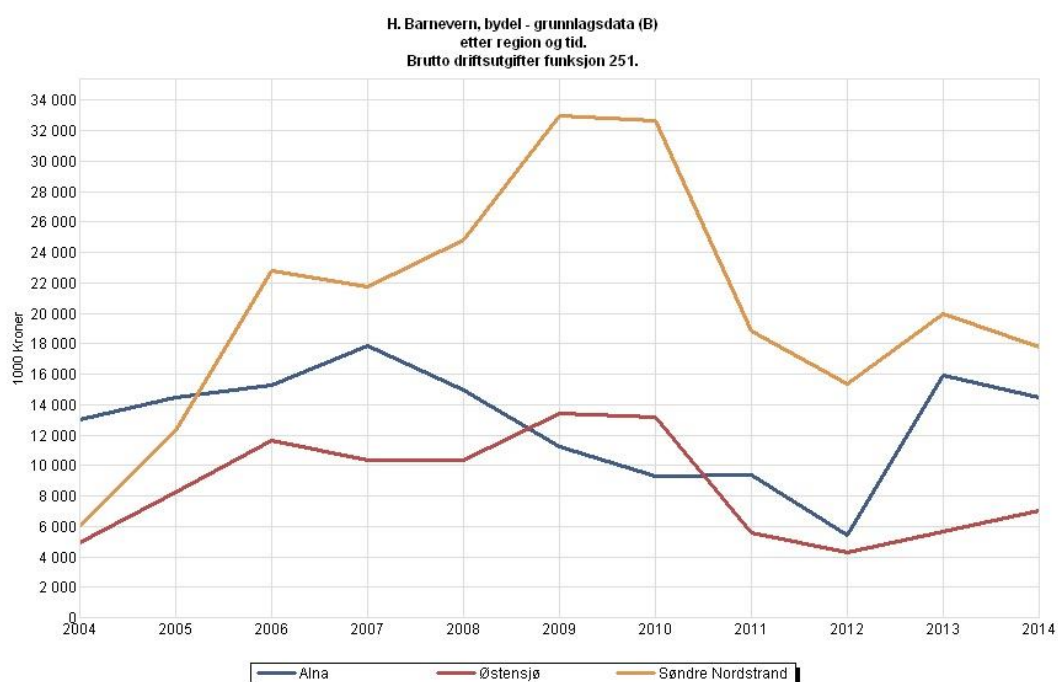
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kilde: SSB/Statistikkbanken.

Her ser vi at de to tjenestene fram til 2009 hadde om lag samme utgiftsnivå, mens utgiftene i Søndre Nordstrand deretter har «dratt fra» de tilsvarende kostnadene i Alna. I dag utgjør forskjellen om lag 10 millioner kroner per år. Østensjø og Alna har igjen utgiftsbilder som likner hverandre i utvikling.

Dette er den nest største posten. Den minste utgiftsposten er midlene som går til tiltak som ikke er plassering:

Figur 6. Brutto utgifter til tiltak som ikke er plassering. Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø. 2004-2014. 1000 kr.

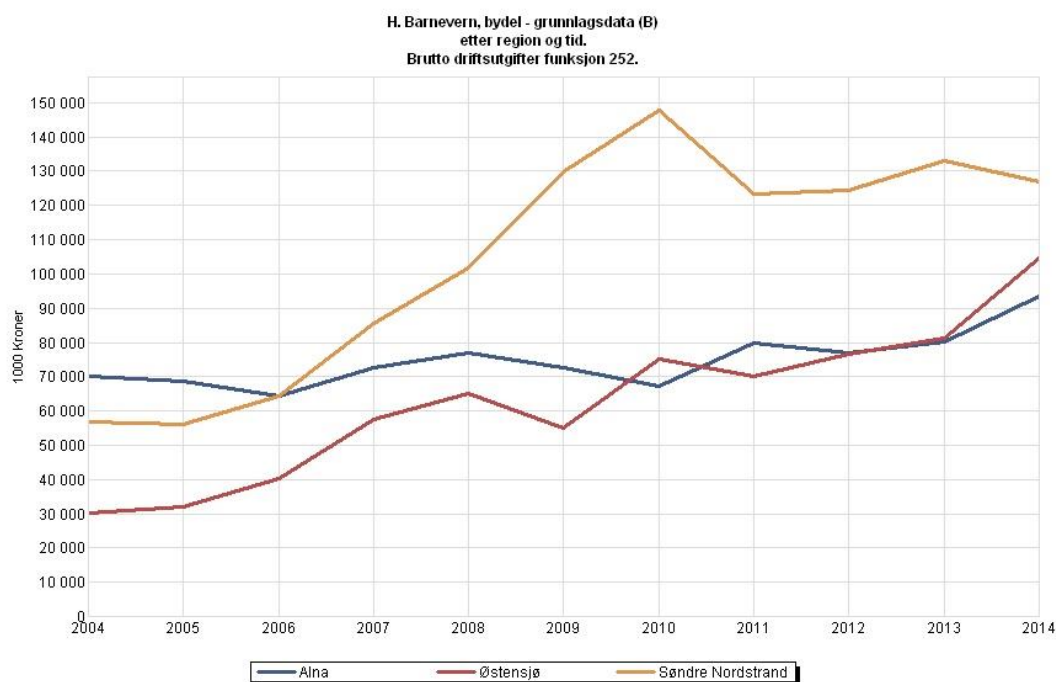


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kilde: SSB/Statistikkbanken.

Også her følger de to bydelene hverandre sånn noenlunde fram til 2008-2009, hvor Nordstrand får en markert økning. I de to siste årene er imidlertid avstanden blitt liten, og nå er det bare 3-4 millioner kroner som skiller dem. Like fullt har Søndre Nordstrand vesentlig høyere brukerrater på denne typen tiltak enn Alna. Alna har her en kostnadsutvikling de siste årene som ikke samsvarer med den til Østensjø. Dermed gjenstår den desidert største posten, utgifter til tiltak som er plassering, og som forteller mest om de forskjellene som har utviklet seg mellom de to bydelene:

Figur 7 Brutto utgifter til tiltak som er plassering. Alna, Søndre Nordstrand og Østensjø. 2004-2014. 1000 kr.



Kilde: SSB/Statistikkbanken.

Utviklingen ligner den for totalbildet og for de to andre postene, men her er tilnærmingen i utgifter kommet noe kortere enn det som gjelder for tiltak som ikke er plassering. I det siste året (2014) er det fremdeles 33 millioner i årlig utgiftsforskjell, men forskjellen utgjorde hele 80 millioner i det året avstanden var størst mellom de to bydelene (2010). Det er også her brukerratene ligner mest på hverandre i de to bydelene. På denne posten finner vi også betydelig likhet mellom Alna og Østensjø i utvikling.

Samlet er det grunnlag for å si at forskjellen mellom de to kontorene synes å ligge i den «tunge enden» av barnevernsarbeidet. Et interessant spørsmål er om det her er noen vesentlig forskjell i terskelen for å gripe inn med et plasseringstiltak. Vårt arbeid med vignettene peker ikke i den retningen. Det er også et spørsmål om plasseringene, som indikerer betydelig omsorgssvikt eller atferdsproblematikk i så stor grad kan avverges gjennom samarbeid med andre instanser og aktører. En forsiktig konklusjon vil være at forskjellen i terskler mellom Alna og Søndre Nordstrand særlig viser seg i at sistnevnte har en lavere terskel for å iverksette hjelpetiltak. Denne forskjellen i terskler gir seg imidlertid bare utslag i en nokså beskjeden del av forskjellene i kostnader mellom de to bydelene.

4.3 Kort oppsummering

I dette kapitlet har vi vist noen overordnede mønstre for hvordan de forskjellige kontorene jobber på de enkelte tersklene eller grupper av terskler. Vi har identifisert saksgangen trinn for trinn, og med utgangspunkt i dataene har vi drøftet eventuelle variasjoner i terskler mellom kontorene som er involvert, og hvilke faktorer og avveininger som kan forklare disse. De kvantitative dataene viser at det er likheter og forskjeller mellom kontorene, og det er særlig tilgangen til meldinger som gir utslag. Vi har også sett noen interessante sammenhenger der

kontorer som har lav terskel inn (det vil si at de henlegger få meldinger) henlegger flere saker etter undersøkelse enn kontorer som har høy terskel på å henlegge meldinger.

De kvantitative dataene er supplert med kvalitative data der vi har fokusert på samarbeid, arbeids- og organisasjonsmåter og tenkemåter. Kapitlet viser at samarbeid med andre tjenester, instanser og aktører har betydning for tilgangen av saker og den videre saksgangen. Vi har også sett at hva de samarbeider om har betydning for tersklene, og herunder har vi særlig sett hvordan saker som omhandler vold fungerer som et trumfkort i saksjeden. Analysen har vist at arbeidsbetingelser og saksmengde har betydning for oppfølging av tiltak som gis i barnevernet. Perioder med høyt arbeidspress gir dårlige betingelser for å følge opp tiltak på en faglig god måte, og analysen peker på at dette kan bidra til at situasjon forverres og det blir behov for flere og i noen tilfeller mer inngripende tiltak. Til slutt i dette kapitlet har vi drøftet forholdet tersklenes forhold til økonomi og brukerrater der vi har tatt utgangspunkt i barnevernstjenesten i Alna og Søndre Nordstrand.

5. Saksbehandlerne drøfting av vignettene

I studien har vi samlet en gruppe på mellom 5-7 saksbehandlere ved hvert av kontorene som inngår i studien og bedt dem drøfte to anonymiserte saker (vignetter/case) som de er blitt forelagt på forhånd. Saksbehandlerne kom fra ulike avdelinger med ulike ansvarsområder. I kapittel to har vi presentert hvordan vi har gått frem for å utarbeide disse sakene. I dette kapitlet vil vi presentere og drøfte diskusjonene som saksbehandlerne hadde i sin gjennomgang av sakene. Vi ser på ulike sider av hvordan tersklene i en saksgang i barnevernet blir belyst, hva som trekkes frem som viktig, avveininger underveis i en saksgang og hvilke faglige og til dels organisatoriske utfordringer man står overfor i de ulike tersklene.

I vignettstudien ba vi to av de sju barnevernskontorene som inngår i studien om å utarbeide vignetter eller sakscase basert på saker som de hadde jobbet med det siste året. I vår bestilling av vignettene la vi vekt på at dette skulle være saker som barnevernstjenesten vurderte som vanskelige, og der det ble vurdert omsorgsovertakelse. Saken kunne være vanskelig fordi det kunne være vanskelig å få et bilde av hva den dreide seg om, hvilke aktører som var involvert og hvilke tiltak som barnevernet kunne iverksette. Hver tjeneste kom opp med to saker, av disse fire ble det så plukket to som ble drøftet i de resterende fem barnevernstjenestene som deltok i vår studie. Dette innebærer at de tjenestene som vignettene var hentet fra ikke fikk kommentert mer enn en vignett, mens de resterende fikk drøftet to vignetter. Dette er en svakhet ved studien, og i ettertid ser vi at vi alternativt kunne ha løst dette problemet ved å involvere en utenforstående tjeneste til å utarbeide vignetter.

Både av praktiske og faglige årsaker valgte vi bort dette. Ved å involvere en utenforstående tjeneste ville vi skapt mye arbeid for en tjeneste som ikke ville fått noe tilbake. Kontorene som ble valgt til å utvikle vignettene fremstår som svært forskjellige når det gjelder kostnadsdrivere i barnevernet. Vi var interessert i å se om disse forskjellene også ga seg utslag i saker som ble valgt til vignetter. De fire vignettene har fortalt oss mye om hvordan de to tjenestene arbeider, og de valgene de har gjort underveis i sakene kan si mye om deres terskler i de aktuelle prosessene.

Forventninger til vignetter

Man kan ha ulike forventninger til en vignettstudie av den typen vi her har gjennomført. En forventning handler om å bruke vignettene til å belyse underliggende prosesser og argumentasjonsrekker i en saksbehandling, noe som har viktige likhetstrekk med hvordan slike avgjørelser gjøres i realiteten. Hvilke vurderinger og avveininger gjør saksbehandlerne når avgjørelsen skal fattes? Kjenner de igjen dilemmaer som vignettene omhandler, det vil si dilemmaer som andre barnevernstjenester har vært i? Vi mener våre vignettstudier har gitt mye informasjon som svarer til en forventning som har en slik eksplorativ karakter. En annen forventning er av en mer kvantitativ og eksperimentell karakter: Vignettene kan fortelle oss noe om hvordan de forskjellige tjenestene forholder seg til våre definerte terskler ved å se hvilke avgjørelser de så og si "godkjenner" eller ikke godkjenner når de hører om valgene som er gjort i vignettene, og hvilke alternative valg de ville ha foretrukket. Begge casene omhandler flere av våre terskler, men vi mener samtidig at vignettene ikke er så egnet til å innfri slike forventninger som vi her har skissert. Det er flere grunner til det;

-Vi har gitt våre informanter løfte om anonymitet. Anonymiteten har lagt til rette for gode og åpne diskusjoner. Samtidig gjør hensynet til anonymitet at vi selvfølgelig ikke kan knytte alt det som blir sagt til enkeltkontor.

-Vignettene ble diskutert i grupper. Dette leder lett til konsensusavgjørelser etter forholdsvis lange diskusjoner. Dette gir i praksis nokså små forskjeller i avgjørelsene mellom de involverte tjenestene, selv om diskusjonen forut for avgjørelsen kan ha vært klart forskjellig særlig når man ser på flere av enkeltinnspillene.

-Vignettene er en fremstilling av en sak, hvor man har valgt å trekke frem noen forhold, mens andre forhold ikke er så fremtredende. Det er med andre ord ikke en speiling av virkeligheten som fanger alt som har foregått. Ingen av diskusjonsdeltagerne i de deltagende barnevernstjenestene har møtt de aktuelle barna og foreldrene ansikt til ansikt, vært hjemme hos dem, eller snakket med melderne. I slike sammenhenger utøves det mye skjønn som vanskelig kan formidles inn i en vignett.

-Vignettene formidler hele forløpet. Diskusjonsdeltagerne får innblikk i sakens helhet og "vet hvordan det gikk". Det gjør ikke saksbehandlere i en vanlig kontekst - selvfølgelig. Dette problemet kunne vært redusert med en steg-for steg-tilnærming der man koblet på variabel etter variabel, hendelse etter hendelse. Dette er en metodisk komplisert tilnærming som ligger utenfor vårt allerede omfattende metodiske design.

5.1 Kort om casene/vignettene

Casene er hentet fra de to første kontorene som vi besøkte i studien, det vil si barnevernstjenesten i Alna og Søndre Nordstrand. Forut for hvert casebesøk hadde vi en samtale med lederne for disse kontorene, der vi ba dem om å gi en kortfattet sammenfatning (2-3 sider) av saksgangen i to saker som kontoret har jobbet med det siste året. I vår bestilling til kontorene la vi vekt på at dette måtte være saker som ble opplevd som utfordrende i betydning av at det ikke var helt entydig hva sakene handlet om, og det var heller ikke gitt hvilke tiltak man skulle iverksette. I tillegg ba vi om at dette var saker hvor det ble vurdert omsorgsvedtak, men at sakene også kunne fungere som et grunnlag for å diskutere de ulike tersklene i en barneverns-sak. Når omsorgsvedtak først er vurdert vil sakene ofte ha vært gjennom en lang prosess hvor de har passert mange terskler, noen både en og to ganger. Til sammen fikk vi fire anonymiserte saker, to fra hvert kontor.

Disse ble gjennomgått og drøftet med professor emeritus i barnerett, Mons Oppedal, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hensikten med denne gjennomgangen var å bearbeide sakene til vignetter/case. I praksis innebar det også å sikre anonymisering, en konsis fremstilling av casene, og å bidra til at sakene kunne fungere som et grunnlag for diskusjon i gruppeintervjuene som vi skulle gjennomføre med saksbehandlerne på kontorene. I arbeidet med casene har vi lagt vekt på at sakene skulle åpne for diskusjon. Vi ville unngå at det var forhold i fremstillingen som gjorde at saksbehandlerne avviste saken, med for eksempel henvisning til at sakene inneholdt åpenbare saksbehandlingsfeil, eller at saksbehandlerne opplevde sakene som lite relevante i den forstand at det var saker som de i liten grad hadde erfaringer med. Det skulle heller ikke være en test på saksbehandlerne juridiske kompetanse.

De to sakene vi fikk fra barnevernstjenesten i Alna ble utgangspunkt for intervjuet med saksbehandlerne i Søndre Nordstrand, mens sakene vi fikk fra barnevernstjenesten i Søndre Nordstrand ble utgangspunkt for intervjuet med saksbehandlerne ved barnevernstjenesten i Alna.

I gruppeintervjuet på disse to kontorene ba vi saksbehandlerne vurdere hvilke av de to sakene som egnet seg best for å drøfte terskler i barnevernet. Dette ga et grunnlag for å velge to av de fire sakene som deretter ble presentert for saksbehandlerne i de andre kontorene som deltok i undersøkelsen.

Begge vignettene er oppgitt i sin helhet i rapportens vedlegg, men vi gir her en kort fremstilling av dem. Før vi gjør det vil vi imidlertid dele vår vurdering av erfaringene med å bruke disse vignettene i studien

5.2 Generelt om saksbehandlernes drøfting av vignettene og fremstilling av data

Som vi viser under omhandler vignettene komplekse saker i barnevernet, og illustrerer dilemmaer, veivalg og samarbeid mellom barnevernet og ulike instanser - og samarbeidet mellom barnevernet og foreldre og barn. Forløpene i begge sakene er ikke lineære, de illustrerer heller hvordan saker kan strekke seg over tid og at saksgangen er svingete og kronglete. Saken avsluttes eller settes på vent flere ganger, det varierer i hvilken grad ulike samarbeidsinstanser er inne i de ulike tersklene, og det dukker opp nye forhold som gjør at barnevernet må gjøre nye vurderinger. Eksempler på dette er foreldrene som avslutter hjelpetiltak, aktører i omgivelsene er bekymret og interne uenigheter innad i ulike samarbeidsinstanser om barnevernets rolle.

I utgangspunktet var vi noe bekymret for at kompleksiteten i sakene, uklarheten og de kronglete forløpene kunne virke forvirrende på saksbehandlerne. Vi var også usikre på om det kunne være vanskelig for informantene å fange helheten og utviklingen i sakene. Tilbakemeldingene fra saksbehandlerne i alle syv gruppeintervjuene var at det var utfordrende å diskutere en sak som kun er fremstilt i tekst, og der det ikke er mulighet til å undersøke forhold som fremstår som uklare eller avgjørelser som virker svakt begrunnet. For eksempel ga flere av saksbehandlerne uttrykk for at de i den første vignetten savnet mer informasjon om barna, og hvordan barnevernet har håndtert opplysningene om at ett av barna har vært utsatt for seksuelle overgrep. For den andre vignetten etterlyste flere av saksbehandlerne mer informasjon om hvordan barnevernstjenesten hadde jobbet med de andre barna i familien som saken omhandler.

Imidlertid var det kompleksiteten i begge sakene som gjorde dem gjenkjennbare for saksbehandlerne. I flere av gruppeintervjuene utbrøt saksbehandlerne at «Denne saken kunne like gjerne ha vært fra vårt kontor, dette kjenner vi igjen.» Det var særlig samarbeidet med psykisk helsevern, usikkerheten og bekymringen rundt barns omsorgssituasjon og foreldre som avslutter hjelpetiltak, som ble trukket frem som gjenkjennelig. Den etniske dimensjonen, det vil si å jobbe med barn og familier med minoritetstilhørighet, ble også trukket frem av saksbehandlerne som forhold som de stadig møtte i jobben sin og som de måtte håndtere. Ett av kontorene skilte seg ut ved at saksbehandlerne la veldig stor vekt på å se saken som et uttrykk for kulturforskjeller og problemene i familien som et utslag av dette. Dette gjorde for så vidt saksbehandlerne ved de andre kontorene også, men i mindre grad enn ved dette kontoret. Men i sum ga ikke forskjellene i uttrykk for interesse for kulturforskjeller noen forskjell i endelig avgjørelse. Man tenker forskjellig, men kommer stort sett fram til samme avgjørelse i barnevernsmessige termer.

Terskelbegrepets rekkevidde

Vi var videre bekymret for hvorvidt sakene var egnet til å drøfte terskler i barnevernet, og særlig om kompleksiteten og det ikke-lineære handlingsforløpet kunne gjøre det vanskelig å identifisere terskler. Her viste det seg at vi fikk rett i våre antagelser: Vi opplevde generelt at det var vanskelig å etablere en stringent struktur rundt saksbehandlernes diskusjoner rundt de åtte tersklene hver for seg. I drøftingen av vignettene opplevde vi at de ulike tersklene gled over i hverandre og at diskusjonen i like høy grad var orientert mot ulike temaer som på terskler¹⁹. Denne erfaringen har nyansert vår forståelse av terskler i barnevernet. Terskler er kanskje bedre egnet til å illustrere og drøfte ulike sider ved saksbehandlingen i barnevernet enn å analysere et klientforløp. På den måten har prosjektet lært oss at en studie av terskler kan gi et annet tilfang av kunnskaper enn en studie av klientforløp. Terskelbegrepet forutsetter til en viss grad oversikt, og at saksbehandlerne har tilstrekkelig informasjon for å gjøre veivalg underveis. Saksbehandlerne la vekt på at det i en travel arbeidshverdag, samt sakenes egenart og kompleksitet, ofte er en utfordring å ha en fullstendig oversikt over alle relevante sider ved en sak. Både vignettene og intervjuene med saksbehandlerne har gitt oss en større innsikt i at en (vanskelig) sak sjelden kan beskrives som et ensporet løp fra en terskel til en annen. Som vi viser under, kan man si at sakene fylles med mer informasjon jo mer barnevernstjenesten er inne i saken, noe som naturligvis preger veivalgene som saksbehandlerne og kontoret gjør i den enkelte sak.

Oppsummert, og sagt på en annen måte. Kan det være slik at vignettstudier fungerer best når man fokuserer på mer enkle saker med et mer lineært forløp enn de sakene vi har valgt? Hvor interessante blir da vignettstudiene?

I fremstillingen har vi lagt vekt på å få frem de aspektene ved saken som saksbehandlerne i diskusjonen løfter frem som viktig for videre veivalg, dilemmaer man står overfor, bruk av tiltak, og oppfølging. Vi presenterer først hovedpunktene og de temaene som ble løftet frem i diskusjonen for hver vignett. Helt til slutt gir vi en samlet presentasjon av hvordan saksbehandlerne diskuterte samarbeid med andre instanser i vignettene.

Vi erfarte at det var en påfallende stor grad av samstemthet mellom saksbehandlerne når de drøftet vignettene. Det var ingen uttalte uenigheter om veivalg eller hvordan man skulle forstå de ulike forholdene som vignetten omhandlet²⁰. Dette betyr likevel ikke at det ikke var diskusjon, men at denne var mer rettet mot egne erfaringer der de trakk frem saker som hadde likhetstrekk med de som blir beskrevet i vignetten, vurderinger ved oppfølgingen av en sak og ulike erfaringer med samarbeidspartnere. Vi erfarte videre at eldre saksbehandlere i større grad enn de yngre skar gjennom og fastslo hvordan man skulle konkludere rundt disse forholdene. Selv om vi fant en høy grad av samstemthet i vurderingene både i og på tvers av kontorene har vi valgt å anonymisere dataene fra gruppeintervjuene i Oslo. Det er to årsaker til det: for det første er vignettene hentet fra to av Oslokontorene som deltar i studien, og anonymiseringen bidrar til å sikre at det ikke er mulig å koble enkeltsakene til kontoret de kommer fra. En annen og like viktig årsak er at saksbehandlerne ved kontorene ble invitert til å være med i prosjektet der de ble gitt garanti om anonymitet ut fra forskningsetiske retningslinjer. Hensikten med gruppeintervjuene har vært å se hvilke vurderinger som saksbehandlerne gjør på

¹⁹ I noen tilfeller er selvfølgelig en terskel et tema, men her omtaler vi temaer som ikke er en definert del av våre åtte terskler.

²⁰ Der det var uenighet, eller snarere usikkerhet, handlet dette ofte om fenomener som *ikke* var omtalt i vignetten, eller for kort beskrevet.

de ulike tersklene, hva de selv trekker frem som viktig, dilemmaer og vanskeligheter som de opplever i hverdagen og det har vært mer underordnet hvilket kontor eller avdeling de har jobbet i.

5.3 Vignett 1: "Når nok er nok"

Saken omhandler en familie med mor, far og deres to barn og familien har hatt kontakt med barnevernet i fem-seks år. Hele saken starter med at politiet sender en bekymringsmelding til barnevernet om at far utøver vold mot mor uten at barna var tilstede. På bakgrunn av undersøkelse foreslår barnevernet tiltak som foreldrene ikke samtykker til. Tre år senere blir barnevernet nok en gang kontaktet grunnet «husbråk» mellom foreldrene, denne gangen med barna tilstede. Foreldrene blir separert, barnevernet iverksetter tiltak (råd og veiledning) for begge foreldrene og barna henvises til BUP (Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk). Året etter avsluttet foreldrene tiltaket, men det eldste barnet fortsetter behandlingen i BUP. Etter noen måneder kontakter BUP barnevernet om bekymring rundt det eldste barnets samvær med far. Barnet har fortalt at faren er slem, og at hun er redd når hun er sammen med ham. BUP er også bekymret for mors praktiske og emosjonelle omsorgsutøvelse. Barneverntjenesten anmelder far, og det blir gjennomført barnefordelingssak etter initiativ fra mor. Et vitne forteller under rettsforhandlingene at det yngste barnet har fortalt om omfattende seksuelle overgrep ved samvær. I en sakkyndig vurdering av mor og fars omsorgskompetanse legges det vekt på at barna har falske minner om fars angivelige overgrep, og at disse minnene var «plantet» av mor. Etter dom fra tingretten får ikke far samvær med barna.

Etter utredning av mor og barna ved en barnevernsinstitusjon blir det iverksatt flere hjelpetiltak. Disse består av 20 timers miljøterapi per uke i ett år, barnegrupper for barna, ansvarsgruppemøte, økonomisk dekning av barnehage og skolefritidsordning og kontrollbesøk, og barnevernet har i denne perioden et omfattende samarbeid med politiet, og noen av tiltakene er også begrunnet i fare for at far skal kidnappe barna. Miljøterapeutene opplever lite endringspotensiale hos mor og mor avslutter etter hvert flere av tiltakene, og noen av tiltakene blir redusert i omfang etter ønske fra mor. Skolen melder til barnevernet at det eldste barnet har høyt fravær, og at barnet har mye ansvar for det yngste barnet. Det er intern uenighet mellom behandlere i BUP om mors evne til omsorg. Både mor og far har familie i utlandet, og barnevernet vurderer at barna kan bli tatt ut av landet.

Saksbehandlerne på tvers av kontorene legger vekt på at tematikken som saken omhandler er gjenkjennelig. Den er en illustrasjon på saker som starter med et fokus på vold, og som utvikles til saker som handler om mors omsorgsevner.

Saken illustrerer ambivalens i familien og spesielt i forhold til moren som har blitt utsatt for vold. Først takker foreldrene nei til tiltak, så kommer det frem dette med vold, så sier de ja til tiltak. De har det en stund uten endring. Så går alt bedre og så ønsker de ikke tiltak. De går fra hverandre, og da blir det bekymringer for hverandre. Det er veldig gjenkjennelig med sånne type saker hvor det er vanskelig å få til en endring når

foreldrene er tilsynelatende motivert, men mer takker ja fordi de blir presset til at de må ha tiltak. De blir på en måte presset til å si ja. (Saksbehandler, Åsane).

I diskusjonen delte saksbehandlerne ved kontorene saken inn i tre ulike faser, nemlig oppstarten av saken der de drøftet hvordan barnevernet ble involvert i saken, overgangen fra å fokusere på vold til barnas omsorgssituasjon og samhandling med mor og tiltakene som settes inn.

Vold som utløsende faktor

Fars vold mot mor og der barna er vitne til dette, gjør at det ifølge saksbehandlerne ved alle kontorene ikke er tvil om at saken hører hjemme i barnevernet. «Jeg tenker at vi ikke gjør kompromisser i forhold til vold. Det er helt nulltoleranse for det», var det en saksbehandler som utbrøt da vi diskuterte vignetten. I gruppediskusjonene ga saksbehandlerne sin fulle tilslutning til at det var riktig å åpne undersøkelse når meldingen omhandler vold i nære relasjoner. I diskusjonen ble det vist til hvordan barnevernet på et generelt grunnlag håndterer bekymringsmeldinger som omhandler vold:

Det som ofte har vært praksis her er at når vi får inn en bekymringsmelding på vold så gjør man noen vurderinger i mottak om hvordan vi skal gripe an denne saken. Vi har vært litt sånn at vold så gjør man det litt ut fra Klemetsrudmodellen²¹; det vil si at man rykker fort ut og gjennomfører samtaler med barna og foreldrene etter en mal. Dette fordi vi vet såpass lite, og man ønsker at sikkerheten er ivaretatt. (Saksbehandler, Oslo)

I denne generelle drøftingen er vold sakens hovedansvarlig, og vold fremstår som et trumfkort som saken står og faller på. Som Backe-Hansen (2001) viser, vil det i saksforhold som fungerer som trumfkort konstrueres argumenter som har sammenhenger med trumfkortet. I våre data finner vi at saksbehandlerne knytter fortellingene om fars vold mot mor i vignetten til generelle betraktninger rundt vold, men også hvilke handlinger som er forventet skal skje fordi saken nettopp handler om vold. I diskusjonen var det mindre oppmerksomhet på detaljerte beskrivelser av foreldrene.

Ved flere av kontorene ble det vist til føringer for hvordan barnevernstjenesten skal jobbe med vold i nære relasjoner, og at det på bydelsnivå er utarbeidet samarbeid med politiet som legger føringer for hvordan man skal samarbeide i slike saker samt hvilke rutiner man skal følge.

Det sier noe om hvordan vi skal forstå vold, bakgrunnen for og hvorfor vi bør samarbeide og det viser til kommunale og statlige føringer. I tillegg til at det gir en oppskrift og en sjekkliste på konkrete rutiner (saksbehandler, Oslo)

Som vi diskuterte i det forrige kapitlet, har rutiner og føringer på et mer overordnet nivå bedret samarbeidet mellom barnevernet og andre instanser i saker som dreier seg om vold. Dette ble også trukket frem av saksbehandlerne, og i Oslo viste saksbehandlerne ved to av kontorene til de føringene som ligger i Klemetsrudmodellen.

Modellen [Klemetsrudmodellen] er godt innarbeidet i barnehager og skole og dette gjelder det som handler om nulltoleranse for vold. Det er blitt en regel at man skal melde på vold, og det er lettere å forsvare det overfor foreldrene i etterkant. (Saksbehandler, Oslo).

²¹ Klemetsrudmodellen er en erfaringsbasert modell som gir konkrete føringer for hvordan barnevernstjenesten skal håndtere meldinger som omhandler vold i nære familierelasjoner.

Nulltoleranse for vold, og det sterke fokuset på å gripe inn i saker som omhandler vold, gjør at denne saken vurderes som en sak for barnevernet. Også den andre vignetten handler om vold, men, som vi kommer tilbake til, er det trekk ved saken som gjør at saksbehandlerne vurderer dette på litt andre måter.

Fra bekymring for fars vold til bekymring for mors omsorgsevne

Vignetten illustrerer hvordan fokuset i sak endrer seg, og også hvordan bekymringer for barnas omsorgssituasjon øker jo mer barnevernet er inne i saken. Dette betyr at barnevernet får mer informasjon om saken, og disse bitene med informasjon må settes sammen til et helhetlig bilde.

- I begynnelsen handler hjelpen om en familie som er på vei vekk fra denne pappaen som ikke har vært grei mot dem. Det handler om konflikter og vanskeligheter rundt det. Når miljøarbeideren er inne så blir situasjonen snudd, for da rettes lyset mot mor og de tingene som mor ikke klarer, og det er da hun begynner å gå i motstand (Saksbehandler, Oslo).

- Jo tettere du kommer inn i familien jo mer avdekkes og det blir flere bekymringer. I denne saken blir det mer bekymringer for mors psykiske helse og oppfølging av ungene. (Fra gruppediskusjonen, saksbehandlere Årstad).

Saksbehandlerne forteller at det er vanskelig å vurdere omsorgssituasjonen for barna i de tilfeller hvor foreldrene har store problemer eller hvor det er vold inne i bildet:

I saker med vold eller andre vanskelige livssituasjoner så gjør det noe med omsorgsevnen. Er det en krise eller foreldrene har det veldig tøft, så er det vanskelig å gjøre noe med omsorgsevnen. Det er også vanskelig å vite hva som kom først; er det moren som har problemer med omsorgsevnen i bunnen, eller er det en livssituasjon som gjør at omsorgsevnen hennes svekkes? Det er vanskelig å sette inn veiledningstiltak i en familie i krise (Saksbehandler, Åsane)

Det man vet er at disse som har opplevd mye vold, selv der voldsutøver er ute av bildet, vil ha mange problemer med å utøve omsorg da de ofte er traumatisert. (Saksbehandler, Oslo)

Det var først og fremst mors omsorgsevne og hjelpetiltakene til familien som skulle bedre barnas omsorgssituasjon som ble gjenstand for diskusjoner blant saksbehandlerne. Far flytter ut, familien får nye behov og det dukker opp nye bekymringer rundt barna. Barnevernet får med andre ord over tid mer kjennskap til familien og de utfordringene den står overfor, noe som saksbehandlerne kjenner igjen fra sitt eget arbeid.

Som vist i vignetten ble den første meldingen i saken henlagt etter at foreldrene ikke hadde samtykket til hjelpetiltak, men etter kort tid kom den tilbake til barnevernet. Ved enkelte kontorer diskuterte saksbehandlerne slike såkalte «boomerangssaker» der henlagte meldinger og saker gjerne kommer tilbake til barnevernet etter en tid, og gjerne som en følge av at situasjonen forverrer seg.

I diskusjonen på de ulike kontorene fortalte saksbehandlerne at mye av jobben handlet om å motivere foreldrene til å takke ja til tiltak. På den måten illustrerer vignetten terskel fem (foreldres samtykke til tiltak) og dilemmaer som barnevernet står overfor når foreldrene ikke samtykker, det vil si at de «takker nei», til hjelpetiltak. Ved ett av kontorene koblet saksbehand-

lerne dette til Solbergs-regjeringens forslag om å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i barneloven.²² Saksbehandlerne her pekte på at det ville være positivt at barnevernstjenesten via Fylkesnemnda hadde mulighet til å sette inn hjelpetiltak uten foreldrenes samtykke. Dette kan, ifølge saksbehandlerne, bidra til nødvendige og hensiktsmessige endringer i familien, samtidig som barnevernet fortsatt var inne i saken. Samtidig la de vekt på at tvungne hjelpetiltak kunne vanskeliggjøre samarbeidet med familien:

Dette er dilemmaet vi står i hver dag. Det handler om barnevernets rolle som en kontrollinstans og en hjelpeinstans. Vi trenger et samarbeid med foreldrene for å få effekt av de tingene vi setter inn, så det er utrolig vanskelig. (Saksbehandler, Oslo).

Ved to av kontorene, ett Oslo-kontor og Heimdal, beskriver både ledelsen og saksbehandlerne motivasjonsarbeidet som en form for salgsarbeid.

Det er ikke ukjent at foreldrene takker nei. I dag kan vi legge ganske mye press på foreldrene. Det handler om å være en god selger, og å selge inn tiltaket godt. Men så har du foreldre som ikke er helt der, og der det faktisk ikke vil fungere så godt med hjelpetiltak. Men med et hjelpetiltak kan du i hvert fall opprette en slags kontroll, og du kjøper deg litt tid. Men som sagt, det er frivillig. (Saksbehandler, Oslo).

Å få til gode tiltak handler jo om at vi også i undersøkelsesperioden klarer å få til et ok samarbeide og relasjon med foreldrene, sånn at de har tillit til og våger å stole på oss underveis. Har man en ok relasjon, så har man et godt utgangspunkt for et videre samarbeide, da er det enklere også å introdusere at her er det noen som skal jobbe videre sammen med dere. (Saksbehandler, Heimdal).

Å få til et godt samarbeid med foreldrene fra starten av en sak er viktig for den videre fremgangen i saken.

Tiltak som går og går

Saksbehandlerne ved alle kontorene var samstemte i sin vurdering om at familien som vignetten omhandler mottok svært omfattende tiltak, og at de selv antageligvis ikke ville ha gått inn med så mye tiltak over så lang tid overfor familien.

Jeg har ikke vært borti at vi har gitt økonomisk bistand til advokat. Og 20 timers miljøterapi i uken over så lang tid er massivt. Når det er snakk om så mye hjemmebasert veiledning, da ville vi kanskje ha vurdert et avgrenset utredningsopplegg (saksbehandler, Heimdal).

Saksbehandlerne legger vekt på at saken illustrer ulike mekanismer som gjør at saken blir værende i barnevernet, og at det til tross for de omfattende tiltakene som settes inn, så reduseres ikke bekymringene for barna.

Det er så lett å se på dette i etterpåklokskapens lys. I etterkant ser vi at vi burde ha gått inn og gjort sånn og sånn. Men når man står i situasjonen og møter mor og hun sier at «ja, nå skal det bli endringer», så er det ikke lett å ta de riktige avgjørelsene. Vi gir dem sjanse på sjanse fordi vi tenker at «nå har mor forstått det som skjer». Så ser vi etter en stund at det er ingen reell endring. (Saksbehandler, Oslo)

²²<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

Det tar tid å se om et tiltak fungerer eller ikke fungerer. Man kan gjerne se i ettertid at her burde vi ha gjort noe for lenge siden, men når du gjør vurderinger så er man som saksbehandler midt i det og man må gi det litt tid for å se om det har effekt. Jeg synes det er veldig gjenkjennelig at i en del saker som vi har tatt opp seinere og hvor vi da har tenkt at her burde man kanskje ha gjort noe for mange år siden, men situasjonen endrer seg underveis. (Saksbehandler, Åsane)

Sitatene illustrerer et dilemma som mange saksbehandlere trakk frem, og som handler om hvor lenge barnevernet skal gi tiltak i påvente av at situasjonen for barna blir bedre. I slike situasjoner kan det også være en utfordring å holde oppmerksomheten på barnas behov:

Vi skal løfte barna frem og få foreldrene til å endre fokus. Men noen ganger opplever man at det er så store utfordringer i foreldrene sitt liv. For å komme dit hvor barna skal ha en sjanse til å ha det bra eller bo sammen med foreldrene, så må det kanskje gjøres noe. Men i de sakene så blir det veldig ofte at ungene drukner fordi foreldrene har bare fokus på seg selv og alt rundt, de har gravd seg så ned i så mye, og de har vanskeligheter både sosialt og økonomisk. Da er spørsmålet egentlig hva er best og verst for de ungene da egentlig? Skal man fortsette å prøve å jobbe. Du ser at det alltid har vært sånn. Mor har alltid hatt kaos rundt seg. Mor er alltid bakpå og det har pågått så lenge. Hun er aldri i forkant på noen ting og det har pågått i over fem år. Jeg kjenner meg godt igjen i at vi har en del av de sakene der, og at det er vanskelig. (Saksbehandler, Åsane)

Gruppediskusjonene viser hvordan saksbehandlerne la vekt på at tiltakene ikke har bidratt til endring, og de hadde fokus på hvordan man skal håndtere slike saker og også hvorfor dette skjer. Ved alle kontorene la saksbehandlerne vekt på at det er svært viktig at barnevernet har en løpende oppfølging av tiltakene. Barnevernstjenesten skal lage en tidsavgrenset tiltaksplan for barnet og familien, jf. barnevernloven § 4-5. Tiltaksplanen skal bidra til å holde barnevernstjenesten løpende orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig eller om det er nødvendig med nye tiltak eller avvikling av tiltak (se også terskel 7 og 8 i kapittel 4). Flere av saksbehandlerne på kontorene tolket vignetten i retning av en manglende evaluering og oppfølging av tiltakene.

Ett år med 20 timer med veiledning er mye, og her står det ingenting om at det er evaluert. Man burde hatt noen stoppunkter og evaluert om dette fungerer. Det er viktig å ha evalueringer underveis, og vi er nok blitt flinkere til å evaluere tiltakene. Da samler vi informasjon om alle som er inne, og vi spør om dette er godt nok. (Saksbehandler, Åsane).

Jeg synes det er litt lenge å gå i et helt år med 20 timer miljøterapi og det ikke viser noen effekt. Så jeg tenker at vi ville satt inn støtet litt før. Kanskje prøvd å få inn et familieråd, prøvd å finne ut – snakke med nettverket. Kan noen hjelpe mor på et vis, hvordan kan vi hjelpe denne familien slik at de får det bedre i stedet for å la det gå? (Saksbehandler, Årstad)

Diskusjonene mellom saksbehandlerne gir innsikter i ulike årsaker til at tiltakene strekker ut i tid, og hvorfor det er vanskelig å følge dem opp. Ved flere kontorer viste saksbehandlerne til at tidspress, få saksbehandlere og stor saksmengde per saksbehandler gjør at oppfølging av tiltak nedprioriteres.

For å snakke for meg selv, jeg holdt på å gå dukken da jeg hadde oppunder 40 saker. I slike situasjoner er det bare noen etter hvert som du klarer å jobbe aktivt med. Når det er plasseringssaker og tingrettssaker og nemndsaker og flere og de står oppå hverandre, så blir det på en måte at de andre er på vent da. Det betyr ikke nødvendigvis at det er så mye, men det er saker som kanskje burde ha vært avsluttet, og så vil du ikke avslutte før du er rimelig sikker på at det går bra med barna og skolen. Det er sånne saker du ikke får tid til å gjøre noe særlig med. (Saksbehandler, Årstad).

Samtidig kan det være gode grunner til at tiltakene strekker seg over tid. Sakenes kompleksitet gjør at det gjerne skjer mye samtidig i sakene som gjør det nødvendig å ha en arbeidsform der man «iler langsomt frem», som en saksbehandler uttrykte det:

Vi har ganske mange parallelle løp i sånne saker. Når vi vurderer at vi må beslutte så må dette til kvalitetssikring hos avdelingsleder og barnevernsleder er involvert. Når vi skal formidle dette til den forelderen som har daglig omsorg, så er det veldig tøft og da trykker vi på startknappen på masse forskjellig som vi ikke egentlig aner hva som vil komme. Det er veldig viktig at vi beholder roen i saken, uansett og messer og messer det samme budskapet om at dere er foreldre. Det handler om at sånn man reder ligger man. Det betyr at vi må tenke langsiktige tanker når vi jobber med disse ulike nivåene med disse barna og familien deres. (Saksbehandler, Årstad).

- Vi ser at vi ligger ganske høyt på meldingsantall i byen, men ligger veldig mye lavere på antall saksbehandlere i forhold til meldinger. Vi stusser over at det er så store forskjeller mellom bydelskontorene på dette. Jeg har 28 saker nå, det er uforsvarlig og vi lurar på hvorfor er det sånn hos oss når andre har såpass mye mer ressurser. Vi er jo veldig undrende over det. Vi får ikke noen gode svar på det heller. (Saksbehandler Oslo)

- Mitt inntrykk er at det er en utrolig høy faglighet her, men vi får ikke brukt ressursene våre fordi vi drukner i arbeid. (Saksbehandler, Oslo)

Når «nok er nok»

Som vi viser i kapittel 2 og 4 handler mye av vurderingene i overgangen mellom tersklene om hva som skal til for at barnevernet bør legge frem saken for Fylkesnemnda. I drøftingen av den første vignetten hadde saksbehandlerne fokus på når man kan si at «nok er nok».

Da vi diskuterte saken så fant vi fort ut at her er det ingenting å lure på. Her er det bare å gå til nemnda. Det står i vignetten at det ikke var grunnlag for å gå til nemnda. Det er jeg helt uenig i. Jeg har sett den opp mot Kvellos utredningsmal og finner ni risikofaktorer på ungen. (Saksbehandler, Oslo)

Vi tenker at nok er nok, og at mor hatt fått nok sjanser og tilbud til å vise at hun kan endre seg, og at hun kan ta vare på barna sine. Hun har ikke vist det over tid. Denne saken har vært i barnevernet siden 2009- nå er vi 2014, det er mange år. Hadde det vært en sak på vårt kontor så mest sannsynlig så tenker jeg at vi hadde sagt at nå er det nok er nok. Så tar vi det til nemnda, så får de ta avgjørelsen. (Saksbehandler, Årstad).

Kort oppsummering:

I gruppeintervjuene la saksbehandlerne vekt på at tematikken i vignett en var gjenkjennelig. Saken illustrerer hvordan barnevernet jobber med komplekse saker over tid, der tematikken i saken endres og der foreldrene i perioder kobler seg fra tiltakene som iverksettes. Saken innledes som en sak om familievold, og diskusjonen mellom saksbehandlerne illustrerer hvordan vold legger føringer for barnevernets rolle i saken. Saksbehandlerne ved alle kontorene la vekt på nulltoleranse for vold som et argument for at barnevernet skal gripe inn i denne type saker. Hovedvekten av diskusjonen dreide seg imidlertid om usikkerheten rundt mors omsorgsevner og hvordan barnevernet skal håndtere foreldre som etter hvert trekker seg ut av tiltak og som ønsker å avslutte samarbeidet med barnevernet, og der det er en stor bekymring for barna. Saken illustrerer et dilemma som handler om hvor lenge barnevernet skal være inne i en sak, og hvorfor det er vanskelig å følge opp tiltaksplaner og evaluere tiltakene som er inne. Det var stor enighet mellom saksbehandlerne på tvers av kontorene om at "nok er nok" og at saken bør prøves for fylkesnemnda. I så måte er saksbehandlerne på de kontorene som har gått gjennom dette som vignett uenige med de som har levert vignetten på to måter: De er ikke i tvil om at saken skal eskaleres til å bli en omsorgsovertagelse (terskel 7), og de er også enige om at vedtaket om råd og veiledning hjemme skulle vært avsluttet langt tidligere (terskel 8). Men vi ser ikke at vi har grunnlag for at dette beskriver en vedvarende terskelforskjell mellom disse seks tjenestene og tjenesten som leverte vignetten, det kan være en forhastet konklusjon basert på bare en vignett. Vi kan heller ikke utelukke at de andre tjenestene mangler viktige inntrykk fra for eksempel møter med barn og foreldre – som kunne ha gitt dem større grunn til tvil på begge terskler.

5.4 Vignett 2: «Hva skal man hanke det på?»

Saken handler om en 13 år gammel jente som bor sammen med sin mor, stefar og yngre søsken. Jenta og jentas mor kommer fra et land med krig og konflikter, og mors familie og tidligere ektefelle (jentas far) ble drept i krigen. Skolen har meldt en bekymring til barnevernet som handler om jentas virkelighetsoppfatning, atferd og psykiske helse. Jenta har fortalt at hun blir utsatt for vold hjemme. Hun blir akutt plassert og barnevernet etablerer et samarbeid med BUP. Jenta truer med å ta sitt eget liv om hun blir sendt hjem, og BUP vurderer truslene som troverdige og advarer barnevernstjenesten mot å sende henne hjem igjen. Saken oppleves som vanskelig for barnevernstjenesten fordi jenta og hennes familie beskriver situasjonen svært ulikt, språkproblemer gjør det vanskelig å kommunisere med jentas foreldre og kombinasjonen dårlig psykisk helse og jentas særlige omsorgsbehov gjør at barnevernet er i tvil om plassering i regi av barnevernet er riktig. Det er også divergerende oppfatninger hos BUP og barnevernet i forhold til hva som skal komme først: en plassering utenfor hjemmet eller en behandling av hennes psykiske problemer.

Også tematikken i denne vignetten var gjenkjennbar for saksbehandlerne ved alle de sju barneverntjenestene på tre måter. For det første fortalte de at de hadde mange saker som omhandlet jenter fra minoritetsfamilier som i begynnelsen av tenårene kom i konflikt med sine foreldre. For det andre illustrerer vignetten de utfordringene som saksbehandlerne står overfor når det er usikkerhet om hvorvidt saken handler om foreldrenes omsorgsevner eller om barnets væremåte. Utfordringer i samarbeidet med spesialisthelsetjenesten var det tredje forholdet som saksbehandlerne trakk frem som gjenkjennbart.

Saken er veldig gjenkjennelig og særlig på grunn av at jenta er 13 år. Vi ser at det for jenter fra 11-12 årsalderne og oppover og med sånn bakgrunn begynner å bli vanskelig, og vanskelighetene er som beskrevet. Man vet ikke om man kan tro på de, eller er det fantasi eller er det virkelighet eller en blanding av fantasi og virkelighet. Man blir litt nysgjerrig på hva disse barna har opplevd eller jentene har opplevd. Disse jentene fungerer ofte som symptombæreren i familien. (Saksbehandler, Årstad).

Dette kjenner jeg igjen. Det er vanskelig med tenåringsjenter med minoritetsbakgrunn. Det er veldig vanskelig å vite hva som er hva nettopp fordi det er noe i forhold til løsrivelse, det å være ung jente i Norge kontra kultur og alle aspektene i forhold til hjemlandet. For oss er det veldig vanskelig å finne ut hva som er hva. (Saksbehandler, Oslo).

Som sitatene viser gjøres den etniske dimensjonen i saken relevant i saken, saksbehandlerne gir uttrykk for usikkerhet om hvordan de skal forstå og håndtere dette, Også i denne saken er vold et sentralt tema som ble løftet frem i diskusjonen. Bekymringsmeldingen fra skolen til barnevernet handler blant annet om at jenta har fortalt om vold i hjemmet. Som vi har sett over i presentasjonen av diskusjonen om den første vignetten la saksbehandlerne vekt på nulltoleranse for vold, og at volden gjorde at dette falt inn under barnevernets ansvarsområde. Også i drøftingen av den andre vignetten er saksbehandlerne enige om at vold gjør at dette er en sak for barnevernet, men på samme tid var diskusjonen mye rettet mot hvorvidt saken i det hele tatt handler om vold,

- Volden er det utslagsgivende, psykiatri i seg selv er ikke grunn nok til at barnevernet skal være i kontakt med familien.
- Volden gjør at dette er barnevern.
- Sekundært er foreldrenes evne til å ivareta jenta i forhold til psykisk helse. (Fra gruppediskusjon, barnevernstjenesten Oslo)

Som sitatene over viser så gjør volden dette til en sak for barnevernet, samtidig la saksbehandlerne vekt på at vignetten illustrerer utfordringer i saker hvor foreldre og barn har ulike fremstillinger og forståelser.

Vi har ofte ungdom som kommer til oss og forteller litt lignende historier. Vi blir litt sånn «hva er troverdig og hva er ikke troverdig?». Det kan være underliggende motiv, slik som at ungdommen ønsker hjelp til å komme på hybel. Så vi må vurdere og vi finner ikke alltid ut hva som er riktig. Det er to versjoner. (Saksbehandler, Årstad)

Jenta har vrangforestillinger og det er en diskusjon om de har ulike oppfatninger av hva som saken omhandler. Dette er saker hvor vi i barneverntjenesten lurer på hvem som snakker sant, og hvor ungdom forteller historier som de senere går tilbake på. (Saksbehandler, Oslo).

Dette er en vanskelig sak. Her er det to ulike forklaringer, og du står mellom hvem som sier hva eller hvem som sier det riktige. (Saksbehandler, Oslo)

Som vi diskuterer under, var det flere av saksbehandlerne som pekte på at vignetten illustrerer barnevernets grensesnitt til psykisk helsevern. Selv om det ble pekt på behovet for tilbud fra BUP, la saksbehandlerne vekt på at saken falt inn under barnevernets ansvarsområde:

- Vi ser jo også her at det er bekymringer i forhold til foreldrene. Vold eller ikke vold, så er det en bekymring for foreldrenes evne til å gi emosjonell omsorg egentlig.
- Når det kommer en 13 år gammel jente med ganske alvorlige ting – så hadde vi også tatt det på alvor. Så må man finne ut om det er noe, selv om det ikke stemmer. Det er noe som gjør at en 13-åring sier de tingene hun sier, det er et eller annet hun strever med og vi må finne ut av det. Som 13-åring skal hun bli hørt i stor grad. Man må prøve å spille på lag med henne. (Fra gruppediskusjon saksbehandlere, Åsane)

Risikofaktorer som et puslespill

I større grad enn i forrige sak hadde saksbehandlerne et særlig fokus på risikofaktorene som barnet levde under da de drøftet denne saken. Noen av saksbehandlerne hadde på forhånd sett saken i lys av Kvellos utredningsmal for å kartlegge risiko og beskyttelsesfaktorer og henviste til dette i diskusjonen. Denne måten å vurdere på, der ulike elementer i saken legges sammen til et puslespill, bidro til å gi saksbehandlerne en større sikkerhet for at saken falt inn under barnevernets ansvarsområde. Hver for seg var det heller usikkert om disse elementene ville ha gjort at saken ble forstått som en sak for barnevernet, men når de ses i sammenheng så blir det til en slik sak. Følgende diskusjon mellom saksbehandlerne på et kontor i Oslo, illustrerer dette:

- Steforeldre kan være en risiko, noen ganger kan det være en beskyttelse.
- Ble drept foran mor. Det er en viktig faktor
- Ja, og mor går på trygd. Det er en risikofaktor, ikke nødvendigvis så sterk.
- Og så er det viktig å se dem i sammenheng. Og her er det en mor som kommer fra et land med krig og konflikter, så jeg antar at mor er utsatt for både omsorgssvikt og overgrep. Om ikke nødvendigvis omsorgssvikt, men i hvert fall utsatt for overgrep i hjemlandet.
- Mors psykiske helse er en stor risiko
- Ja der kommer psykisk helse inn. Hun er faktisk utsatt for overgrep. Hun har på en måte noe fra barndommen pluss at hun er overgrepsutsatt selv og sannsynligvis en psykisk lidelse. Nå er vi oppe i en masse.
- - [fortsetter listen med risikofaktorer]
- Med alle de risikofaktorene som er nevnt her så tenker jeg at det er vanskelig å bare si at dette er BUPS område. (Fra gruppediskusjon saksbehandlere, Oslo)

Dette utsnittet fra gruppesamtalen ved ett av kontorene illustrerer hvordan saksbehandlerne setter sammen informasjonen om ulike deler av en sak til et helhetlig bilde, som et puslespill. Som vi ser er dette ikke bare en sammenstilling av informasjon, men også en prosess hvor informasjonen blir tillagt mening. Hendelser i mors liv frem til hun flykter til Norge blir tolket innenfor barnevernets begrepsrammer om overgrep og omsorgssvikt. Det ligger utenfor dette prosjektets rammer å gå nærmere inn på denne tolkningsprosessen. Poenget her er å vise at denne prosessen har betydning for hvordan barnevernet håndterer kunnskapen de har, og hvordan denne kunnskapen oversettes til risikofaktorer som igjen legger noen føringer for videre beslutninger

Barn og familier med minoritetsbakgrunn

Ifølge saksbehandlerne ved alle kontorene som inngår i studien har flertallet av familiene som barnevernet har kontakt med minoritetsbakgrunn. I diskusjonen ble det vist at dette på en indirekte måte kunne ha betydning for saksbehandlingen. I diskusjonen om den andre vignetten ble det vist til forhold og opplevelser i hjemlandets migrasjonshistorie, kulturforståelser og utfordringene med språkproblemer som faktorer som griper inn i barnevernets arbeid. Det ble særlig vist at språkproblemer gjør at saken gjerne trekker ut i tid:

Så er det dette med språket, vi må bruke veldig mye tolk i alle våre samtaler med foreldre med minoritetsbakgrunn, da tar ting hvert fall dobbelt så lang tid. Hadde det vært en norsk familie med samme problematikk - altså bruker dobbelt så lang tid i hvert fall. Kanskje enda mer. Dette handler også om kulturforskjeller. Deres forståelse av systemet, de skjønner ingenting. De har hørt at barnevernet tar barna fra deg. Man må begynne på scratch med hvordan ting fungerer i Norge. Bruke mye tid på å både trygge og roe. (Saksbehandler, Årstad)

Tolkebehov, kulturelle forskjeller og ofte mangelfull kjennskap til barnevernet gjør at det ofte både er tidkrevende og i mange tilfeller utfordrende å jobbe med saker som omhandler familier med minoritetsbakgrunn. Saksbehandlerne viser også til mangelfull forståelse og kunnskap om psykiske lidelser i enkelte innvandrergreper og at dette griper inn i samarbeidet både med foreldrene og muligheter til å henvise til andre instanser, slik som psykisk helsehjelp.

- Det kan ha betydning at jenta har noen psykiske utfordringer. At man har noen ulike forståelser av psykiske lidelser når man kommer fra ulike kulturer eller andre måter å leve på. I denne saken er det foreldre som har opplevd ganske mye tøffe ting. Vi har møtt mye på barnevernskontor slike ting som handler om skyld og skam. Og at man skal dekke over og ikke snakke om. Og at psykiske lidelser, da er man gjerne sett på som det som på folkelig gjerne blir omtalt som «slemt»

- Det er en større opphoping av denne type motstand i saker med innvandrerfamilier. Og syn, historikk og erfaring på oppdragelse. Greit å si at det ikke er lov å slå, men det utvidete voldsbegrepet som vi i Norge bruker og særlig barneverntjenesten bruker, det finner man kanskje i mindre grad forståelse for enn det man kan oppleve i norsk-etniske familier. Det er mer kjefting og risting og avvising. I noen kulturer er det ikke nok med tett blikk-kontakt eller fysisk kontakt, og her er en ørefik langt fra vold, det er bare en grensesetting. Og hva har man da? Og det er en mye lengre vei å gå i mange av de sakene. (Saksbehandler, Heimdal)

I gruppeintervjuene viser saksbehandlerne til flere forhold som kan være en utfordring i møte med minoritetsfamilier i barnevernet, og at dette kan bidra til å påvirke saksprosessen og det som skjer i de ulike tersklene. Saksbehandlerne drøfter av vignettene peker på at de opplever noen utfordringer i møtene med minoritetsfamilier som har konsekvenser for tersklene i barnevernet, og dette handler særlig om språkutfordringer, kulturelle praksiser, tabu knyttet til psykiske lidelser og mangelfull kjennskap til barnevernet. Det er grunn til å presisere at dette er saksbehandlerne opplevelse og vurderinger av dette, og at minoritetsfamilier kan ha en annen forståelse av hva dette handler om.

Frivillig tiltak eller omsorgsplassering

Også i diskusjonen om denne vignetten var saksbehandlerne opptatt av hvilke tiltak som ble valgt. Det var stor enighet mellom saksbehandlerne på hvert kontor og mellom kontorene om at barnevernet ikke kan tvinge et barn til å bo sammen med foreldrene når barnet ikke ønsker det. Forskjellig fra diskusjonen av den første vignetten var det imidlertid ikke varigheten av tiltak som var gjenstand for diskusjon, men heller om det var et riktig tiltak. Med unntak for saksbehandlerne i Bergen var saksbehandlerne skeptiske til at barnevernet vurderer omsorgsovertakelse. Her mente man at det i større grad burde ha vært vurdert plassering som et frivillig hjelpetiltak.

Vi ville nok heller ha vurdert tiltak etter 4-4. fjerde ledd - et frivillig midlertidig hjelpetiltak - med samtykke fra foreldrene. Vi ville ikke ha tatt omsorgen gjennom 4.6 andre ledd. Det ville ikke ha vært det beste for jenta- I tillegg ville vi ha fått godkjent den første, men jeg tviler på om at saken ville ha gått gjennom om vi hadde lagt vekt på omsorg. Men man må alltid vurdere om det er lurt å sende barna tilbake. Ved å sende dem tilbake kan foreldrene avvise hjelpetiltak (Saksbehandler, Oslo)

Jeg vet ikke om det har vært en vurdering om muligheter for frivillig plassering. Det er konkludert med at de bør overta omsorgen for barnet. Det er noe med opplevelsen til barnet av at noen overtar omsorgen for deg, altså barnevernet. Har det vært vurdert å få til en frivillig plassering i påvente av dette arbeidet? Må det være en omsorgsovertakelse her? (Saksbehandler, Oslo)

Som sitatene viser, ble det lagt vekt på at en frivillig plassering kan lette samarbeidet og relasjonen til foreldrene, og barnevernet unngår at saken går til behandling i Fylkesnemnda hvor man kan risikere en tilbakeføring av barnet til foreldrene. Saksbehandlerne ser (rimeligvis) at de manøvrerer i et juridisk vanskelig farvann der de må foreta noen taktiske valg. Saksbehandlerne i begge kontorene i Bergen la derimot vekt på at de også ville ha vurdert en omsorgsovertakelse i denne saken:

Barnevernsnemnda har jo besluttet en fylkesnemdsak og den prosessen er en opprivende prosess som vil påvirke samarbeidet med barnevernet ofte en god stund etterpå. Det ordner seg gjerne etterpå, men det er mens det står på. Det kan være turbulent i forhold til barnet og foreldrene. Hun er så stor at hun skal uttale seg og hun er tydelig og foreldrene skal høre det her. Hvis det blir for en kort periode så har man røsket opp i mange ting uten at det kanskje, man må veie opp for det som kommer. Her står det at etter mange samtaler med barnevernstjenesten så gikk foreldrene med på å samarbeide, men det kommer egentlig ikke helt frem hvor godt det samarbeidet er. Jeg tenker i forhold til en frivillig plassering, så vet man ikke om foreldrene sier ja til det, man vet ikke om de er foreldre som i det de blir sinte på saksbehandler trekker samtykket. Da er det tross alt mer stabilt å ha en omsorgsovertakelse og heller tenke jobbe mot en tilbakeføring og samvær når alt er satt på papiret. Jeg skjønner i hvert fall hvorfor de her og nå tenker at hun ikke skal tilbake. (Saksbehandler, Åsane)

Selv om vi fant at saksbehandlerne på tvers av kontorene var enige om at plassering av jenta var et riktig tiltak, så var det variasjoner i hvorvidt denne plasseringen skulle være et hjelpetiltak eller et omsorgstiltak. Saksbehandlere som var åpne for å vurdere en omsorgsplassering la vekt på at dette ville gi kontinuitet og stabilitet for jenta, og man unngikk at foreldrene ikke samtykket til hjelpetiltak. På den andre siden ble frivillig plassering begrunnet med at dette

ikke ville forverre relasjonen til foreldrene, og man risikerte heller ikke at Fylkesnemnda avviser en plassering. Det kunne vært interessant, med flere vignetter som belyste denne typen avgjørelser, å se forskjellene her i forhold til det statistiske bildet vist tidligere i tabell 9. Men vi har ikke grunnlag for å konkludere med at det er ulikheter i terskler med utgangspunkt i bare denne vignetten, og med alle de forbeholdene som tas i diskusjonen.

Kort oppsummering

Tematikken i den andre vignetten var også gjenkjennerbar for saksbehandlerne vi har intervjuet. De la særlig vekt på hvordan saken illustrerer dilemmaer som kan oppstå når barn og foreldre har ulike forståelser av hva saken handler om. Denne usikkerheten kan forklare hvorfor saksbehandlerne i sin diskusjon la sammen, og ga mening til, ulike elementer av saken, og at hver av disse elementene ble til en brikke som til sammen ble til et helhetlig bilde. Enkelte av saksbehandlerne viste til hvordan de brukte Kvellos utredningsmal for risiko- og beskyttelsesfaktorer når de så å si la dette puslespillet. Denne måten å jobbe på reduserer usikkerheten og gjør det lettere å fastslå barnevernets rolle i saken.

I drøftingen av saken ble det vist til noen utfordringer i barnevernets møte med minoritetsfamilier, og at dette kan ha betydning for de ulike tersklene. Saksbehandlerne viste særlig til språk, kulturelle forskjeller og mangelfull kunnskap om barnevernet som en utfordring i denne type saker.

Også i denne saken var det enighet mellom kontorene om de valgene som ble gjort i saken, og særlig avgjørelsen om at barnet som saken omhandler skulle plasseres. Her var det imidlertid ulike forståelser av om dette skulle være en frivillig plassering eller en omsorgsplassering. De av saksbehandlerne som ønsket en omsorgsplassering la vekt på at dette ville stabilisere situasjonen og gi barnevernet tid til å jobbe med saken. Saksbehandlerne som gikk inn for frivillig plassering la vekt på at dette ikke ville gi mindre risiko for å skade samarbeidet med foreldrene. Vi konkluderer imidlertid med at disse meningsforskjellene var sterke nok til å konkludere med at vi fikk vist ulik terskel mellom tjenestene på dette feltet.

5.5 Samhandling med andre instanser

Ved alle kontorene ble samarbeidet med spesialisthelsetjenesten løftet frem som et eget tema da vi diskuterte vignettene med saksbehandlerne.

BUP glemmer barnevernsfaget og de har et smalt fokus på diagnose innen psykiatrien uten å tenke på familien i sin helhet. (Saksbehandler, Oslo)

I begge vignettene er samarbeidet med andre instanser ett av forholdene som sakene handler om. I den første vignetten kommer dette til uttrykk ved at det er intern uenighet i DPS om mors omsorgsevne, og hvor en behandler hevder at barnevernet bidrar til å forverre mors psykiske helse. Selv om det ikke fremgår tydelig av den andre vignetten, tolker saksbehandlerne ved flere av kontorene det slik at BUP krever at barnevernet gjennom tiltak ivaretar omsorgen for barnet før BUP tilbyr behandling.

Vi erfarte at samhandlingen ble løftet frem på et mer overordnet nivå i gruppeintervjuene. Selv om samhandling ikke er definert som en egen terskel i vårt prosjekt, ga saksbehandlerne diskusjon om dette oss en større innsikt i betydningen av hvordan samhandlingen ser ut, og utfordringer med samhandlingen, og dette ga også en større forståelse hvordan et klientfor-

løp ser ut i barnevernet. Vi mener at dette også griper inn i noen av tersklene som vi undersøker (valg av tiltak - terskel 6) og hvordan disse oppfølges (terskel 7 og terskel 8). Vi har derfor analysert saksbehandlerne erfaringer og vurderinger av samhandlingen med psykisk helsevern, og hvordan dette griper inn i deres arbeidshverdag.

Vi vil presisere at saksbehandlerne ved flere av kontorene la vekt på varierte erfaringer med å samarbeide med spesialisthelsetjenesten. Noen fortalte om gode erfaringer, men dette var gjerne unntak, og de ble ofte beskrevet som personavhengige.

Ifølge saksbehandlerne illustrerer den første vignetten en utfordring der behandlere i spesialisthelsetjenesten har liten forståelse og/eller kunnskap om barnevernets ansvarsområde:

Det hender i saker der hvor vi tenker at barneverntjenesten har en kompetanse på å utrede og se sammenhengen og plukke sammen elementer. Vi har masse opplysninger og vi setter det sammen til en helhetsvurderinger. Når en annen instans sitter med en puslespillbrikke og ikke er bekymret for annet enn akkurat den brikken, så er det bidrag inn i saken, men det sier ikke noe om det hele og store bekymringsbildet. For det er det bare barnevernstjenesten som sitter med og som har myndighet til å ta stilling til. Noen ganger tenker vi at det er viktig at fastlegen eller DPS'en støtter mor, men det blir en utfordring om de går utover sin myndighet og kompetanse for eksempel når de sier hva barnevernstjenesten bør gjøre. Ofte er det slik at dette er instanser som de voksne i familien har lojalitet til. (Saksbehandler, Heimdal).

[I vignetten] er det kanskje en behandler på BUP og DPS som bare forholder seg i ro og som ikke er noe særlig bekymret. De ser kanskje mor en gang hver fjortende dag, kanskje når hun har fått en god natts søvn og kledd seg pent, dusjet, ja nå spissformulerer jeg. Noen ganger skal vi som saksbehandlere i barnevernet forholde oss til så mange ulike instanser, og vi er så tett på alle disse instansene. Da er det viktig at vi stoler på vår egen dømmekraft. De andre ser mer en liten ting og summen er mer enn de enkelte delene. (Saksbehandler, Årstad).

Saksbehandlerne legger vekt på at barnevernet i større grad enn andre instanser og tjenester har et bredere perspektiv på barnas omsorgssituasjon og barnevernet ser helheten i familiens situasjon. Som vi har vist vurderte saksbehandlerne at den andre vignetten handler om grensene mellom spesialisthelsetjenesten og barnevernets ansvarsområde. Ved et par av kontorene ble det vist til at saken viser innflytelsen som BUP har i slike saker:

Saken illustrerer godt hvordan det er når BUP kommanderer barnevernet til å gjøre en omplassering. Problemet er at BUP ville ha avsluttet saken om barnevernet ikke har plassert jenta fordi de ville ha sagt at det var usikker bosituasjon. Da er det barnevernet som hadde sittet med ansvaret. (Saksbehandler, Oslo)

Det er viktig å understreke at saksbehandlerne la vekt på behovet for samhandling med BUP i denne saken, og det var ingen som ga uttrykk for at de ønsket at BUP skulle overta ansvaret for jenta. Det var *samtidigheten* i tiltakene mellom barnevernet og psykisk helsevern som ble etterlyst, og enkelte av saksbehandlerne la vekt på at det til en viss grad var forståelig at BUP ikke kunne være inne i saken før jenta fikk en bedre omsorgssituasjon:

Sett fra et atskilt terapeutisk perspektiv så er det forståelig. Alt det vi har lært om hjernen, hvordan det fungerer, traumebehandling, så er det først og fremst trygghet som er viktig. Man kan ikke jobbe med en hjerne som er i konstant alarmberedskap hele tiden, hvis det er det hun er. Så jeg forstår BUP veldig godt egentlig, derfor tenker

jeg det må være en kombinasjon. Barnevernet må sørge for en trygg base og så må de begynne å jobbe (Saksbehandler, Årstad).

I diskusjonen ble det også vist til BUPs arbeidsformer i enkelte tilfeller kunne stå i veien for god samhandling. Enkelte av saksbehandlerne la vekt på at BUP var lite tilgjengelige og hadde liten interesse av å møte barna og de unge utenfor behandlingsrommet.

Jeg skjønner at BUP synes det er vanskelig, men de kan ikke bare si at vi avslutter fordi omsorgssituasjonen ikke er tilstrekkelig stabil og avklart. Jeg tenker at så godt av en ekstra person som har litt ekstra omsorg for de barna, som tar de inn til samtaler. Jeg blir irritert på BUP at de ikke kan komme seg ut av kontoret, når ungene ikke kommer til dem og de ikke får det til. De klarer gjerne ikke å følge opp de avtalene, eller ungene gruer seg til å gå for det er vanskelig. Kan ikke BUP bare ta et kafebesøk eller reise på et hjemmebesøk eller snakke med de på skolen? Veldig ofte er det sånn at vi hører fra den kanten at «det er ikke noe mer vi kan gjøre. Vi er ferdig med utredning, vi kan ikke behandle fordi omsorgssituasjonen er som den er.» (Saksbehandler, Åsane)

Flere av saksbehandlerne viste til at BUPS krav om stabil omsorgssituasjon medfører at saken blir satt på vent og at det er lite som skjer rundt barnet:

Vi opplever dette hele tiden. Jeg ser poenget med at omsorgssituasjonen må være avklart eller stabil, men det fører ofte til at vi må sitte og vente på at et eller annet skal skje før vi klarer å stabilisere omsorgssituasjonen. Så går barna der litt for litt lut og kaldt vann for det er ingen som vil ta i den saken før noe stort har skjedd. (Saksbehandler, Oslo)

Vi blir stående på vent og kommer ikke videre. Det er en del frustrasjon i en del saker, spesielt i de sakene vi gjerne ikke har så mye på omsorgssituasjonen, men det er et barn som viser en del symptomer uten at vi får gitt hjelp. Og vi har på en måte ingen andre som kan gi barnet den hjelpen heller, så da blir den stående litt i et vakuum der en ikke kommer så lett videre. (Saksbehandler, Oslo)

Samhandlingen med psykisk helsevern, og særlig det som oppleves som BUPs krav om stabil omsorgssituasjon før det kan gis behandling, kan ha konsekvenser for tiltak som barnevernet setter inn (terskel 6). Mange av saksbehandlerne gir uttrykk for at dette innskrenker barnevernets handlingsmuligheter på en negativ måte, og det fører til at det skjer lite i sakene, sakene settes på vent, og barnevernet blir sittende med hovedansvaret. Som saksbehandlerne i sitatene over viser, kan dette føre til en del frustrasjon.

Mangel på tilbud

Hovedvekten av diskusjonen om samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og barnevernet handlet om ansvarsdeling mellom de to instansene, mangel på tiltak fra BUP og en utvikling der BUP i større grad krever mer tydelige symptombeskrivelser.

Tidligere fikk vi de inn. Vi kunne inne på min avdeling søke de inn til BUP når de hadde bodd hos fosterhjem en stund, så kunne vi søke fordi at de hadde levd under omsorgssvikt og ville ha de utredet for mulige skader, behov og med tanke på behandling og den suste inn den. Den gang fikk vi gjennom dette og vi fikk utredning og den behandlingen vi måtte ha. Men nå i dag må vi ha en veldig tydelig symptombeskrivelse - og vi ser at nåløyen for å komme inn på BUP er veldig strammet inn, og at det er kun de

aller mest tyngste sakene de tar inn nå. Så nå må det veldig tydelige bestillinger og vi har etter hvert lært oss den teknikken. Vi må grave etter symptomer. Vi må få informasjon fra foreldre, fosterforeldre, skole og andre som har kontakt med ungen og få nøye «hva er det dere ser?» Hva er forskjellen på dette barnet og de fem andre som sitter ved pulten her for at vi skal kunne få det ned og få åpning hos BUP. (Saksbehandler, Årstad)

Det som er mest vanskelig – vet ikke om jeg skal kalle det ansvarsfraskrivelse fra psykiatrien, men det er der hvor barnet har diagnoser, er alvorlig psykisk syke og psykiatrien har ikke tilbud til de og vi må plassere de i barnevernsinstitusjoner. Jeg synes den er mer alvorlig nesten enn poliklinisk for der har vi flere saker. (Saksbehandler, Årstad)

Jeg har jo opplevd – det er jo snakk om sakens karakter. BUP – hvis det er alvorlig atferdsproblematikk, som kan skade eller eventuelt skade medelever eller den type, så opplever jeg at de er flinke til å starte opp samtidig som oss. Men da må vi ha de drøftingene. Mens vi er avhengig av at henvisninger skal gå sin gang, skal vurderes og ventetid og venteliste. Selv om vi kan henvise så havner vi i den køen. Hvis ikke det vurderes som veldig alvorlig. (Saksbehandler, Oslo)

Lang ventetid, fokus på diagnoser og mangelfullt tilbud bidrar ifølge saksbehandlerne til at barnevernet blir sittende alene med ansvaret for barn som har behov for behandling. Saksbehandlerne ønsker mer samtidighet i tjenestene og en større grad av tilgjengelighet fra spesialisthelsetjenestens side. Det kan også reises en problemstilling som går på hva det innebærer for barnet at barnevernet blir så orientert mot symptomer. Kan dette resultere i en overdreven fokusering på barn og unges psykiske helse, noe som igjen kan ha negativ betydning for omverdenens og deres egen oppfatning av dem?

5.6 Diskusjon og oppsummering

Diskusjon

I dette kapitlet har vi presentert og drøftet resultatene fra gruppeintervjuer som vi har hatt med saksbehandlerne ved de involverte kontorene. I intervjuene ble saksbehandlerne bedt om å ta utgangspunkt i to vignetter som de hadde fått tilsendt på forhånd. Vignettene omhandler komplekse saker i barnevernet, og illustrerer dilemmaer, veivalg og samarbeid mellom barnevernet og ulike instanser - og samarbeidet mellom barnevernet og foreldre og barn. Med utgangspunkt i diskusjonene om vignettene har vi undersøkt hvordan de ulike tersklene i en saksgang i barnevernet blir belyst, hva som trekkes frem som viktig, avveininger underveis i en saksgang og hvilke faglige og til dels organisatoriske utfordringer man står overfor i de ulike tersklene.

I gruppeintervjuene la saksbehandlerne vekt på at tematikken i begge vignettene var gjennkjennelig. Sakene illustrerer hvordan barnevernet jobber med komplekse saker over tid, der tematikken i saken endres, og der foreldrene i perioder kobler seg fra tiltakene som iverksettes. Diskusjonen om den første vignetten illustrerer hvordan vold legger føringer for barnevernets rolle i saken, og at vold så å si fungerer som et trumfkort for barnevernet. Saksbehandlerne ved alle kontorene la vekt på nulltoleranse for vold som et argument for at barnevernet skal gripe inn i denne type saker. De mente også at vignetten illustrerer et dilemma som handler om hvor lenge barnevernet skal være inne i en sak, og hvorfor det er vanskelig å

følge opp tiltaksplaner og evaluere tiltakene som er inne. Det var stor enighet mellom saksbehandlerne på tvers av kontorene om at saken viser hvordan en sak så å si bygger seg opp til et visst nivå, og når «nok er nok» må barnevernstjenesten prøve den ut for fylkesnemnda. Saken er et eksempel på at barnevernstjenesten har lite kontroll på dynamikken og utviklingen i saken, og at barnevernet får en reaktiv rolle i saksforløpet.

Saksbehandlerne la vekt på at den andre vignetten illustrerer dilemmaer som kan oppstå når barn og foreldre har ulike forståelser av hva saken handler om. Denne usikkerheten kan forklare hvorfor saksbehandlerne i sin diskusjon la sammen, og ga mening til, ulike elementer av saken, og at hver av disse elementene ble til en brikke som til sammen ble til et helhetlig bilde. Også i denne saken var det enighet mellom kontorene om de valgene som ble gjort i saken, og særlig avgjørelsen om at barnet som saken omhandler skulle plasseres. Her var det imidlertid ulike forståelser av om dette skulle være en frivillig plassering eller en omsorgsplassering. De av saksbehandlerne som ønsket en omsorgsplassering la vekt på at dette ville stabilisere situasjonen og gi barnevernet tid til å jobbe med saken. Saksbehandlerne som gikk inn for frivillig plassering la vekt på at dette ville gi mindre risiko for å skade samarbeidet med foreldrene. Men denne forskjellen gir altså ikke grunnlag for å konstatere ulik terskel.

Begge vignettene viser noen utfordringer i barnevernets møte med minoritetsfamilier, og at dette kan ha betydning for de ulike tersklene i barnevernet. I den andre vignetten la saksbehandlerne særlig vekt på språkbarrierer, kulturelle forskjeller og mangelfull kunnskap om barnevernet som en utfordring i denne type saker. Vår undersøkelse viser at det også er andre forhold ved barns omsorgssituasjon som løftes frem og som får ekstra oppmerksomhet i barnevernet, om enn på ulike måter mellom kontorene. Dette var særlig synlig i gjennomgangen av vignettene, der ett av kontorene skilte seg fra de andre kontorene som er involvert i studien. Begge vignettene handler om klienter med innvandrerbakgrunn. Dette var rimeligvis en faktor som ble diskutert og tolket under alle vignettgjennomgangene på kontorene, og det ble vist til at migrasjonshistorikk og kulturelle forskjeller er faktorer som kan ha betydning for vurderinger som gjøres underveis i en saksgang. Flere pekte på hvor vanskelig det var å vite hva som egentlig hadde foregått før familien kom til Norge. Samtidig la saksbehandlerne stor vekt på at problematikken i vignettene var gjenkjennelig også i forbindelse med familier uten innvandrerbakgrunn, særlig det som dreide seg om utfordringer med å vurdere barns omsorgssituasjon. Men ved ett kontor ble særlig minoritetsbakgrunn tillagt langt flere mulige uheldige utslag enn det man tolket seg fram til i de andre bydelene. Saksbehandlerne her brukte mye tid å drøfte den ene saken som utelukkende minoritetsutfordringer og vurderte hvorvidt saken omhandlet tvangsekteskap, patriarkalske kulturer og om dette var noe man ønsket videreført til nye generasjoner innvandrere?

I intervjuene med saksbehandlerne ble samhandling med spesialisthelsetjenesten trukket frem som en utfordring. Vi har derfor sett nærmere på hvordan saksbehandlerne med utgangspunkt i vignettene beskriver disse utfordringene. Saksbehandlerne opplever at spesialisthelsetjenesten ikke har tilstrekkelig kunnskaper og forståelse for barnevernets samfunnsoppgave og arbeidsmåter. BUPs krav om at barnevernet skal etablere en stabil omsorgssituasjon før det kan tilbys behandling kan i mange tilfeller legge føringer for valg av tiltak fra barnevernets side og i verste fall at saken settes på vent. Endringer i spesialisthelsetjenesten de siste årene, med redusert (og lite fleksibelt) behandlingstilbud, og fokus på symptomer og diagnoser, har ført til lang ventetid og flere av saksbehandlere på tvers av kontorene opplever at barnevernet blir sittende alene om ansvaret.

Vi erfarte at det var en påfallende stor grad av samstemthet mellom saksbehandlerne når de drøftet vignettene, og de var i det hele tatt i stor grad enige om at de valgene som var gjort i de sakene som vignettene omhandlet var riktige og gode valg. I den grad det ble diskusjon så handlet det om omfanget av tiltak, og hvor lenge barnevernet skulle vente før de tok saken til fylkesnemnda (den første vignetten) og hvordan tiltak om plassering skulle hjemles (den andre vignetten 2). Denne enigheten kan tolkes på flere måter: for det første, som vi skriver innledningsvis, så kan det være et utslag av at sakenes kompleksitet er gjenkjennelige for saksbehandlerne. Saksbehandlerne la vekt på at de hadde erfaringer med saker som startet med vold, og som utvikler seg til en bekymring om den ene forelderens omsorgsevner. Tilsvarende hadde saksbehandlerne mye erfaring med saker der barn og foreldre hadde ulike forståelser av hva saken dreide seg om. Samstemtheten kan også tolkes som at det er en felles faglighet som ligger til grunn for saksbehandlernes vurdering av sakene. Flere av saksbehandlerne la vekt på det barnevernsfaglige perspektivet som åpner for å se helheten i sakene og som gir bred kunnskap om barns omsorgssituasjon.

Det kan diskuteres om samstemtheten kan skyldes vår metodikk der vi lar dem diskutere vignettene i grupper. Andre studier har hatt en individuell metodikk for i større grad å avdekke forskjeller (Grinde 2004, Kriz og Skivenes 2014). Det er imidlertid slik at det ved de fleste barnevernskontorer der viktige saker skal drøftes, vil flere være involvert i avgjørelsen og at uenighet kan nedtones gjennom prosessen.

Helt til slutt vil vi peke på at selv om saksbehandlerne ved enkelte kontorer pekte på vanskelige rammebetingelser, slik som høy turnover av saksbehandlere, mange saker per saksbehandler, og lite ressurser, så grep ikke dette inn i de konkrete tersklene som vignettene illustrerte, bortsett fra oppfølgingen og evaluering av tiltak. Valg av tiltak ble først og fremst begrunnet ut fra barnas behov og ikke ut fra økonomiske hensyn.

Kort oppsummering med terskelperspektiv

Vi vil påpeke følgende funn fra denne studien: *Vignett 1* viser tydelig hvordan man har latt et omfattende tiltak pågå mye lenger enn det alle kontorene mente var viktig. I casene er det heller ikke tvil om at saken skal eskaleres til å bli en omsorgsovertagelse (terskel 7), og de er også enige om at vedtaket om råd og veiledning hjemme skulle vært avsluttet langt tidligere (terskel 8). Men vi ser ikke at vi har grunnlag for at dette beskriver en vedvarende terskelforskjell mellom disse seks tjenestene og tjenesten som leverte vignetten, det kan være en forhastet konklusjon basert på bare en vignett. Vi kan heller ikke utelukke at de andre tjenestene mangler viktige inntrykk fra for eksempel møter med barn og foreldre – som kunne ha gitt dem større grunn til tvil på begge terskler.

I *vignett 2* fant vi at saksbehandlerne på tvers av kontorene var enige om at plassering av jenta var et riktig tiltak, men det var variasjoner i hvorvidt denne plasseringen skulle være et hjelpetiltak eller et omsorgstiltak. Saksbehandlere som var åpne for å vurdere en omsorgsplassering la vekt på at dette ville gi kontinuitet og stabilitet for jenta, og man unngikk at foreldrene ikke samtykket til hjelpetiltak. På den andre siden ble frivillig plassering begrunnet med at dette ikke ville forverre relasjonen til foreldrene, og man risikerte heller ikke at Fylkesnemnda avviser en plassering. Det kunne vært interessant, med flere vignetter som belyste denne typen avgjørelser, å se forskjellene her i forhold til det statistiske bildet. Men vi har ikke grunnlag for å konkludere med at det er ulikheter i terskler med utgangspunkt i bare denne vignetten, og med alle de forbeholdene som tas i diskusjonen.

6. Oppsummering og avslutning

Prosjektets formål har vært å utforske ulike terskler i barnevernet, både før barnevernet blir involvert og underveis i det arbeidet som barneverntjenesten i de store byene utfører. Vi har definert terskler i barnevernet som ulike transformeringsprosesser der problemer i barns oppvekstmiljø gjøres til, eller ikke gjøres til en sak for barnevernet, og der sakene kan få sin egen dynamikk innenfor barnevernssystemet. Det som skjer i en sakskjede kan gi en serie utfall som påvirker barnevernets og kommunens økonomi og de mest utsatte innbyggernes levekår på kort og lang sikt. Undersøkelsen bygger på analyse av barnevernsstatistikk og til en viss grad levekårsdata, videre en kvalitativ casestudie i barnevernstjenester i Oslo (tre bydeler), Bergen (to bydeler), Trondheim (en bydel) og Kristiansand. De kvalitative dataene består av intervjuer med ledelsen, et utvalg ansatte og en vignettstudie.

I dette avslutningskapitlet oppsummerer vi punktvis noen av de viktigste funnene i undersøkelsen, i tillegg til det som fremkommer av det innledende sammendraget. Deretter peker vi på noen utfordringer og behov for videre forskning.

Et av prosjektets hovedtemaer var å undersøke i hvilken grad barnevernet i de ulike bydelene og bykommunen som inngår i undersøkelsen har ulike terskler for inngripen. Oppdragsgiver har identifisert åtte terskler/nivåer i sakskjeden. For en kortere presentasjon av våre funn henvises det til det innledende sammendraget i rapporten.

Prosjektet undersøker følgende tre hovedproblemstillinger:

1. Er det ulike terskler for inngripen på de åtte identifiserte nivåene av en sakskjede?
2. Hvis det er ulik terskel – hva er forklaringene på dette?
3. Har ulik terskel økonomiske konsekvenser?

For å kunne gi svar på disse tre problemstillingene har vi i samråd med oppdragsgiver valgt en i hovedsak kvalitativ tilnærming, supplert med statistiske nøkkeltall levert av oppdragsgiver, SSB, casekommunene- og bydelene. Det ble også tatt et tilsvarende valg om at prosjektet skulle ha sju geografiske case fordelt på de fem deltagende bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger²³ og Kristiansand. Vi har dermed en matrise der tre problemstillinger skal belyses og analyseres på åtte nivåer i sju geografiske områder, altså får vi 168 felter som skal belyses empirisk.

Det er grunn til å tro at tilgang til gode kvantitative data kunne ha belyst problemstillingene tilfredsstillende gjennom en multivariat analyse, noe som opprinnelig ble foreslått av oppdragstager. Det viste seg imidlertid at det ikke finnes gode kvantitative data som kan belyse alle tersklene på bydelsnivå. Etter innspill fra oppdragsgiver ble det lagt vekt på en kvalitativ analyse der hvert geografisk case kan få begrenset oppmerksomhet. Dette skyldes også at fire av sju case medførte reise og opphold. For hvert case gjennomførte vi intervjuer med kontorets leder, gruppeintervjuer med avdelingsleder, samt gjennomgang av utvalgte vignetter med grupper av saksbehandlere. Den siste tilnærmingen kan i prinsippet gi et tilnærmet eksperimentelt design, men det krever igjen en betydelig utvidelse av prosjektets ressursrammer.

²³ Stavanger ble av praktiske årsaker ikke med.

Vignettene er også løst gjennom gruppearbeid. Dette er en metodikk som lett gir konsensus: man snakker seg til enighet, slik normal prosedyre vil være.

Samlet gir dette et materiale av hovedsakelig tentativ karakter i forhold til de aktuelle problemstillingene. Det er i liten grad mulig å gi tydelige, klare svar på om det er ulike terskler for inngripen. Samtidig gir dataene som er samlet inn et grunnlag for å kunne avtegne forskjeller og likheter mellom kontorene når det gjelder tilnærming, metodikk, vurderinger etc. som er i anvendelse på flere av de åtte nivåene, uten at man dermed kan si med statistisk sikkerhet om dette medfører ulik inngripen fra barnevernets side i løpet av sakskjeden. For å oppnå en slik utsagnskraft måtte man antagelig hatt enten markert utvidet ressurstilgang, eller en kraftig reduksjon i antall case og antagelig også antall nivåer. Slik kunne man sikret både bedre kvantitative data²⁴, samt tilgang til for eksempel deltagende observasjon over lengre tid.

Gitt dette utgangspunktet, vil vi peke på en rekke interessante observasjoner i forhold til ulikheter i fremgangsmåter på de åtte nivåene og forskjeller mellom de sju tjenestene. Dette kan gi utgangspunkt for gode hypoteser om at ulik metodikk med sannsynlighet kan medføre forskjellige terskler for inngripen, av forskjellige årsaker og med forskjellige økonomiske utfall. Disse hypotesene kan så testes med utgangspunkt i et langt mer omfattende eller dyptpløyende materiale enn det vi har. Terskel for terskel har vi følgende funn:

Terskel 1: Meldes saker til barnevernet.

Det er helt åpenbare forskjeller i meldingsrater per 100 barn (fra 3,0 til 6,4 saker per 100 barn under 18 år) i våre sju case, uten at det nødvendigvis betyr at like saker meldes i ulik grad, det vil si at det er ulik terskel for å melde. Forskjeller i meldingsrate er å forvente ut fra forskjeller i demografi og levekår. Det er noen forskjeller i forhold til hvem som melder mest i de forskjellige casene, men forskjellene er ikke store, og dataene er noen steder usikre. Det samme gjelder type sak som blir meldt.

Andelen meldinger til barnevernet har sammenheng med levekår og demografi i bydelen, saksmengden øker i takt med økende innvandrersandel, andel enslige forsørgere og forekomsten av kommunale boliger. Sammenhengene er imidlertid på ingen måte entydige.

Andelen meldinger til barnevernet ser også ut til å henge sammen med hvordan barnevernet samarbeider med andre tjenester, instanser og aktører. Et godt samarbeid har betydning for andelen meldinger til barnevernet. Effekten kan gå i begge retninger: Godt samarbeidende instanser har større tillit til barnevernet og melder oftere og gjerne mer presist. De samme instansene kan også la være å sende meldinger som de vet ikke skal adresseres til barnevernet.

Det er kommet flere meldinger om vold i nære relasjoner i de seinere årene. Dette kan bety at melderne er blitt mer oppmerksomme på vold slik at de melder om tilfeller de ikke meldte om tidligere, (altså faktisk flere meldinger), eller bety at melderne lettere beskriver at bekymringen er knyttet til vold.

²⁴ Fokuset på den kvalitative tilnærmingen gjorde at innhenting av kvantitative data fra casene ble nedprioritert underveis. Vi valgte også å gjøre en samlet henvendelse på slutten av prosjektet for å unngå å belaste tjenestene mer enn vi allerede hadde gjort. Fordi flere av dataene var vanskeligere å fremskaffe enn vi hadde trodd, medførte dette forsinkelser og også datamangel på enkelte felter.

Flere av barnevernstjenestene rapporterer en økning i meldinger som omhandler samværs-konflikter, og det etterlyses en styrking av familievernkontorenes rolle i disse sakene.

Terskel 2: Er det forskjell i hvilken grad saker blir henlagt eller går til undersøkelse??

Svaret er ubetinget ja, med en henleggingsratio på mellom 12 og 40 prosent (snittet er på 20 prosent). Det er vanskelig å tenke seg at denne forskjellen kan tilskrives forskjeller i saks-typer/alvor alene. Men vi mangler tilfredsstillende kvantitative og kvalitative data til at vi med sikkerhet kan fastslå at barnevernstjenestene behandler like saker ulikt. Studien viser at barnevernstjenesten i Kristiansand (inntil nylig) henlegger flest meldinger, mens barneverns-tjenesten i Årstad og Heimdal henlegger færrest meldinger.

Barnevernets håndtering av meldinger kan ses som et uttrykk for at barnevernet i storbyer er kjernebarnevern som er orientert mot risiko og beskyttelsesfaktorer. Barnevernet henleg-ger meldinger som er diffuse og uklare og som saker som vurderes om å ikke handle om barn i risiko.

Samtidig nyanserer studien bildet av storbybarnevern som kjernebarnevern; når barnever-net henlegger meldinger henviser de ofte saken til andre instanser som jobber med barn og unges oppvekstvilkår. Med andre ord er det grunn til å hevde at et utbygd tilbud av tjenester til barn og unge utenfor barnevernstjenesten gir barnevernet rom for å opptre som et kjer-nebarnevern.

Tverretattlig samarbeid mellom barnevernstjernetet og andre instanser om vold, rus og psy-kisk helse har gitt mer treffsikre meldinger. Det blir i all hovedsak åpnet undersøkelse i mel-dinger som omhandler rus, vold og psykisk helseutfordringer hos foreldrene, og i vår under-søkelse fungerer slike meldinger ofte som trumfkort. Det er ikke tvil om at dette faller inn under barnevernets ansvarsområde.

Henleggelse av meldinger handler også om kontorkultur: ved enkelte av kontorene la ledel-sen vekt på viktigheten av å ha en relativt høy terskel for å åpne undersøkelser.

Terskel 3: Søsken

De sju casene kan sies å ha lik praksis for om de selv skal melde på søsken. Dette blir i hver enkelt sak gjort etter en vurdering av hva meldingen handler om ut fra den kunnskapen bar-neverntjenesten sitter med.

Terskel 4: Vedtak om tiltak

Det er tydelige, men dog ikke store, forskjeller i andel saker som går fra undersøkelse til vedtak om tiltak. Ingen av casene har en andel saker som avviker mer enn 9 prosentpoeng fra gjen-nomsnittet på 43 prosent. De fleste har en kombinasjon av lav andel henleggelse på en av tersklene (melding og avslutning av undersøkelse) med høy andel henleggelse på den andre, eller man ligger rundt snittet på begge.

Kristiansand har hatt en lav andel meldinger som har gått til undersøkelse og en forholdsvis høy andel undersøkelser som har endt med tiltak. En motsatt, men like forventet profil har Årstad hvor en lav andel av henlagte meldinger, kommer i kombinasjon med en høy andel undersøkelser som avsluttes uten tiltak. Ingen av casene har lav andel henleggelse på begge terskler. Heimdal og Søndre Nordstrand har en middels pluss lav kombinasjon. Motsatt har Alna både en middels andel henlagte meldinger og en lav andel av undersøkelsene som ble

avsluttet med tiltak. Kristiansand og Årstad har altså en profil som forventet, Heimdal og Søndre Nordstrand kan ut fra disse to enkle målene sies å ha en lavest terskel inn til barnevernets tiltak, mens Alna har høyest terskel inn av de sju casene som inngår i undersøkelsen. Dette er selvfølgelig ingen konklusjon på dette prosjektet. Bildet er mye mer sammensatt, og en komplett analyse hadde krevd langt bedre kunnskap om blant annet meldingenes alvor og karakter.

Også i terskelen som handler om hjelpetiltak viser det seg at samarbeid med andre tjenester og instanser for barn og unge har betydning for utfallet. Ledelsen ved flere av kontorene viser til at mange undersøkelser henlegges med henvisning til andre tjenester og instanser som jobber med barns oppvekstmiljø.

Variasjoner i tiltakene kan ses i sammenheng med krav om at tiltak skal føre til endring. Barnevernstjenesten i Alna viser til at den lave andelen tiltak ved kontoret henger sammen med kontorets (særlig) sterke vektlegging på endringstiltak.

Terskel 5: Samtykker foreldre og/eller barn (ungdom) til å ta imot hjelpetiltak

Andelen som ikke samtykker til tiltak var i 2014 på rundt 20 prosent. Det var variasjon mellom de sju casene, men risikoen for tilfeldig variasjon er større enn på de andre kvantitative indikatorene i det man bare har data for 2014.

Alle barnevernstjenestene legger vekt på at samtykke til hjelpetiltak avhenger av en god relasjon til foreldrene og barnet, og at barneverntjenesten gjør et godt arbeid for å motivere til å ta imot tiltak.

Terskel 6: Valg av tiltak

Her er det statistiske grunnlaget noe svakt, vi har bare sekkekategoriene hjelp/omsorg og plassering/ikke plassering. Vi diskuterer her terskelbildet og årsaksforklaringene samlet.

Hjelpetiltak med og uten plassering

Søndre Nordstrand har en svært høy hjelpetiltaksrate sammenlignet med de andre seks casene, mens Heimdal og Åsane er godt under snittet. De øvrige fire er på eller svært nær snittet for de fem byene. Forskjellen mellom Alna og Årstad på den ene siden, og Søndre Nordstrand på den andre, er kanskje den mest påfallende, gitt at levekårsbildet er så vidt likt i de to Oslo-bydelene, og at både Årstad og Alna har melderrater omtrent på nivå med Søndre Nordstrand. Forskjellen mellom Alna og Søndre Nordstrand kan til en viss grad bunne i forskjeller i levekårsproblematikk, men ut fra det som fortelles i intervjuene i de to bydelene, er det igjen samarbeidsrelasjoner og forskjellen i muligheten til å få bistand fra andre etater og sivilsamfunnet som kan være mye av forklaringen på forskjellen. Årstad forteller i mindre grad om denne typen samarbeidsrelasjoner, noe som igjen kan antyde muligheten for at Søndre Nordstrand har en lavere terskel for å velge (hjelp)tiltak.

Det er også interessant at Årstad og Åsane har så vidt forskjellige tiltaksrater som dem vi ser i tabellen over. Kan de skyldes at Åsane faktisk har mer «is i magen» som man omtaler det, eller er det (også) slik at Årstad står overfor en situasjon der demografi og levekår tilsier vesentlig høyere tiltaksrater? Det er vanskelig å konkludere sikkert.

Omsorgsovertagelse/plasseringstiltak:

Det eneste bildet som står fram som uventet her, er de høye ratene i Årstad og kontrasten til de lave ratene i Åsane. Bergen har generelt høyere rater for omsorgstiltak enn Oslo, og dette ser særlig ut til å virke inn i Årstad. Åsane på sin side ser også her ut til å leve etter sin erklærte politikk om å ha «is i magen».

I dette bildet er Søndre Nordstrand vesentlig mindre avvikende enn for de andre tiltaksformene, noe som understøttes av det bildet man gir på denne tjenesten av at man svært sjelden er i den minste tvil når man fremmer en sak for Fylkesnemnda. Mer overraskende er det at Kristiansand har vesentlig høyere rater enn Østnes, siden de to casene på mange måter har «fulgt hverandre» i de andre sammenhengene.

Videre er det også her interessant å se på den (mindre markante) forskjellen mellom Søndre Nordstrand og Alna. Kan det være slik at forskjellen blir mindre fordi andre instanser og frivillige er mindre aktuelle å se hen til når problematikken er så omfattende som den er når man må ty til omsorgstiltak? Det relativt høye omfanget av omsorgstiltak kan kanskje på samme vis forklares med at det her er snakk om alvorlig problematikk der det ikke holder å koble til nettverket (familie, venner, nabolag). Et poeng i denne sammenheng er at omsorgsovertagelse krever behandling i Fylkesnemnda. Dette gir en viss garanti for likebehandling. Barnevernstjenestene får som regel medhold, noe som kan tyde på at det generelt er høy terskel for å gå til dette tiltaket.

Økonomi.

Omsorgsovertagelse er en sjelden hendelse, men som regel langt mer kostbart enn de avgjørelser man ellers tar. Forskjellige terskler på dette tiltaket vil derfor ha stor betydning for kostnadsbildet. En forsiktig konklusjon vil være at forskjellen i terskler mellom Alna og Søndre Nordstrand særlig viser seg i at sistnevnte har en lavere terskel for å iverksette hjelpetiltak. Denne forskjellen i terskler gir seg imidlertid bare utslag i en nokså beskjeden del av forskjellene i kostnader mellom de to bydelene. En langt mindre forskjell i bruken av omsorgsovertagelser og plasseringstiltak gir vesentlig tydeligere utslag økonomisk.

Byene med bydelsbarnevern legger vekt på at barnevernet skal gi et likeverdige på tvers av bydelene. Flere har bydelsovergrepene tiltak.

Alle barneverntjenestene har «råd og veiledning» som det tiltaket som brukes oftest. Det varierer mye fra sak til sak hvor stort omfang dette tiltaket har.

Terskel 7 og terskel 8: Eskalering og avslutning

Også her er det statistiske grunnlaget for svakt til å peke på noen sikre forskjeller mellom casene i terskel for å ta slike avgjørelser.

Oppfølging av tiltak og evaluering av tiltaksplaner har betydning for eskalering og avslutning av tiltak. Ledelsen og saksbehandlere ved alle kontorene legger vekt på at begge disse tersklene fordrer gode rutiner, oversikt og god planlegging.

Høy saksmengde per saksbehandler kan føre til dårlig oppfølging av tiltak. I likhet med terskel seks og syv brukes "godt nok" som målestokk når det er snakk om avslutning av saker. Saksbehandlerne legger vekt på tre ting som bidrar til at de avslutter en sak –man har oppnådd ønsket endring, tiltaket gir ikke endrende effekt, men situasjonen er god nok, eller at foreldrene eller barnet trekker samtykke. Her blir det også pekt på at gode rutiner (tiltaksplaner som

følges godt opp) og håndterlig saksmengde gjør at man får tatt de korrekte avgjørelsene til rett tid.

Noen viktige tilleggsfunn

Vi ønsker i tillegg til denne gjennomgangen av tersklene å peke på noen tilleggsfunn:

- Kostnadsbildet i barnevernet er sårbart i betydning av at ressurskrevende enkelttiltak kan gi store utslag på utgiftene. I rapporten omtaler vi dette som «de små talls lov».
- Flertallet av familiene som er i kontakt med barnevernstjenestene vi har besøkt har innvandrerbakgrunn.
 - o Innvandrere har i gjennomsnitt dårligere levekår enn resten av befolkningen, noe som bidrar til økt behov for hjelp fra barnevernet.
 - o Barnevernsstatistikken inneholder ikke opplysninger om brukernes etniske tilhørighet, men i de kvalitative dataene blir det vist til at den etniske dimensjonen kan gripe inn i de ulike tersklene på ulike måter.
 - o Saksbehandler viser til at kulturelle ulikheter, ulike oppdragerpraksiser, mangelfull kunnskap om barnevernet og helse- og velferdssystemet i enkelte innvandrer miljøer er en utfordring og kan påvirke saksgangen. Et eksempel på dette er at saksbehandlerne ofte erfarer at brukere fra noen innvandrer miljø ikke ønsker hjelp for psykiske lidelser.
 - o Behov for tolketjenester gjør at saker som omhandler innvandrerfamilier ofte er tidkrevende.
- De kvalitative dataene viser at det er variasjoner i arbeidsform og metodikk mellom kontorene som er involvert i studien og dette har betydning for det som skjer på de ulike tersklene.
 - o Det er variasjoner i hvorvidt kontorene anvender utredningsmal. Kontorene viste til Kvellos utredningsmal, men denne ble brukt i varierende grad.

6.1. Problemområder

Vi vil avslutningsvis peke på noen temaer som studien løfter opp som problemområder og som bør få oppmerksomhet i det videre arbeidet med levekår og brukerrater i barnevernet.

For det første mangler det godt tilgjengelige, tilstrekkelige og sammenlignbare data på bydelsnivå som på en god nok måte kan belyse sammenhenger mellom levekår og terskler i barnevernet. I studien har vi forsøkt å se nærmere på en del økonomiske parametere for barnevernskostnader som finnes i KOSTRA og vi har sett at for Oslo er det mulig å bruke ulike data (barnevernsstatistikk og levekårsdata) for å sammenligne ulike bydeler med hverandre. Det har dessverre vist seg vanskelig å innhente tilstrekkelig utfyllende statistikk for de andre bydelene som inngår i undersøkelsen. Dette gjør at det er vanskelig å undersøke forskjeller og likheter på utfallsvariabler på bydelsnivå. Det er med andre ord ofte vanskelig å trekke entydige konklusjoner om forskjeller og likheter på tvers av bydeler/byer som inngår i studien. I etterkant kan man spørre om det trolig hadde vært mer fruktbart å avgrense studien til et utvalg av bydeler i Oslo og sammenlignet disse med hverandre, gitt studiens innretning. Dette hadde gitt et bedre grunnlag for å undersøke årsakssammenhenger og å trekke konklusjoner om likheter og forskjeller mellom levekår og kostnadsprofiler, og dermed gitt bedre grunnlag for å avdekke terskelforskjeller.

Samtidig vil vi peke på at den kvalitative undersøkelsen viser noen interessante forhold, mønstre og mekanismer på tvers av bydelene/byene som inngår i studien som kvantitative data av god kvalitet ikke ville ha vist. Casebesøk, intervjuer og vignettstudier har gitt innsikt i hvordan kultur, ledelse, organisering og samarbeidsrelasjoner både internt og med andre aktører og instanser spiller inn på hver enkelt terskel i barnevernet. For eksempel er det gjennom de kvalitative undersøkelsene at vi er blitt kjent med betydningen som Modellkommuneforsøket har hatt for meldinger til barnevernet, og tilsvarende har vi blitt kjent med hvordan noen bydeler trekker frem frivillig sektors rolle i det forebyggende arbeidet for barn og unge.

For det andre viser studien at det er usikkerhet om hvor godt kriteriefordelingssystemet til barnevernet treffer. Kriteriesystemet bygger på en antagelse om sammenhenger mellom levekår og demografi på den ene siden og behovet for barnevernstjenester på den andre siden. Levekår er imidlertid et komplekst felt, og i rapporten har vi pekt på noen begrensninger ved levekårsdata som vi mener har betydning for dagens kriteriefordelingssystemet. Vi har særlig pekt på at det kan være demografiske og levekårsmessige trekk som ikke fanges opp, men som samtidig kan forklare forskjeller i utgiftsprofiler i barnevernet. Blant annet er det ulikheter i levekår mellom ulike innvandregrupper, og dette kan ha konsekvenser for behovet for barnevernstjenester. Levekårsdata fanger for eksempel ikke opp hvordan levekårsulemper samler seg opp i enkelte innvandregrupper eller nasjonale minoriteter, og et konsentrert etnisk bo-mønster kan gi seg utslag i høye kostnadsprofiler i barnevernet. For det tredje viser vår studie, og særlig vignettundersøkelsen, at saksgangen i barnevernet sjelden er forutsigbar, ensartet og lineær. Både vignettene og saksbehandlernes drøftinger viser kompleksiteten i en sakskjede, og studien ga her innsikt i avveininger og dilemmaer som saksbehandlerne står overfor i ulike saker. Saksforløpet er ofte springende, kronglete, uforutsigbart og noen ganger kan det være uklart hvilken rolle barnevernet skal ha i sakens ulike faser.

Vignettstudiene ga også kunnskaper om hvordan utfordringer med samarbeidet med andre instanser kan legge føringer for det arbeidet barnevernet gjør, det griper inn i barnevernets grensesnitt. Spesialisthelsetjenestens krav om at et barns omsorgssituasjon må være stabilt før det kan gis behandling, er et eksempel på dette. Antagelig er dette et problem som ikke forekommer veldig ofte, men disse sakene kan like fullt være særlig komplekse og ressurskrevende. Dette må ikke leses som en avskrivning av terskler som et analytisk utgangspunkt for en studie av kostnadsdrivere i barnevernet, men heller som en påpekning av begrensninger som ligger i å begrense studiet til terskler. Terskelstudier må innrettes på måter som inkluderer kompleksiteten ved brukerforløp og samhandling med andre tjenester og aktører.

Disse problemområdene har naturligvis forskningsmessige konsekvenser ved at de på hver sin måte gjør at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om sammenhengen mellom kostnader og terskler i barnevernet. Samtidig er dette ikke bare et spørsmål om konsekvenser for forskning, men også et spørsmål om styring og ledelse av sektoren.

Referanser:

- Backe-Hansen, Elisabeth (2001). Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn. ISBN: 82-7894-107-6. 131 s. NOVA.
- Barstad, Anders (2014). *Levekår og livskvalitet. Vitenskapen om hvordan vi har det*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bleiklie, I., K. D. Jacobsen, et al. (1997). Forvaltningen og den enkelte. Forvaltningskunnskap. T. Christensen og M. Egeberg. Oslo, Tano Aschehoug.
- Blom, Svein (2008). «Innvandrerers helse 2005/2006». Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2008/35.
- Blom, Svein (2008). «Sosiale forskjeller i innvanderers helse. Funn fra undersøkelsen Levekår blant innvandrere 2005/2006» . Rapporter SSB 47/2010
- Blom, S og Henriksen, K. (red) 2008. Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. Rapporter 2008/5. Statistisk sentralbyrå.
- Bogen, H., Grønningsæter, A og Jensen A (2004). Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen 2004. FAFO Rapport 2007:11.
- Clifford, Graham (2006). "Levekår, ulikhet og utsatte barn: behovsbasert evaluering av poliklinisk barne- og ungdomspsykiatri og kommunalt barnevern". Rapport. RBUP Midt-Norge, Trondheim.
- Deloitte (2012). Barnevern i små kommuner. Status og utfordringer. Rapport skrevet på oppdrag av KS-FoU, oktober 2012.
- Deloitte (2015). Evaluering av Modellkommuneforsøket. Sluttrapport mars 2015
- Dyrhaug, Tone og Vibeke Sky (2015). «Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet i 2012». Statistisk sentralbyrå, Rapporter 16/2015.
- Ellingsen, Dag og Tor Egil Viblemo (2011). «En etat under press. En analyse av barnevernsarbeidet i Drammen». Rapport, Oxford Research, Kristiansand og Oslo. August 2011.
- Ellingsen, Dag (2012). Ikke bare i Groruddalen. I tidsskriftet *Plan* nr 3-4, 2012
- Frønes, Ivar (2015). «Økningen i antall tilmeldte til barnevernet.» Rapport, juni 2015, Atferds-senteret.
- Gjerusand, Cay, Arne Grønningsæter, Torunn Kvinge, Svein Mossige og Jorunn Vindegg (2005). «Bare fantasien setter grenser? Om kommuners bruk av hjelpetiltak i barnevernet.» Faforapport 545.
- Grinde, Turid Vogt (red.). «Nordisk barnevern. Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang.» Nordisk ministerråd/NOVA. Rapport 18/04.
- Kalve, Trygve og Tone Dyrhaug (2011). «Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet i 2009». Statistisk sentralbyrå, Rapporter 39/2011.
- Kojan, Bente Heggem og Halvor Fauske (2011): Et klasseperspektiv på barnevernets foreldre. I *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr. 2, side 95-109.
- Kriz, Karin and Marit Skivenes (2013). "Systemic differences in views on risk: A comparative case vignette study of risk assessment in England, Norway and the United States (California)." *Children and Youth Services Review*. 11/2013; 35(11):1862-1870.
- Kvello, Ø. (2007). *Utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling*. Universitetsforlaget, Oslo

- Kristofersen, L.B., Sverdrup S, Haaland T. og Andresen I-H W (2006) Hjelpetiltak i barnevernet – virker de? NIBR-rapport 2006:7
- Lindboe (2011): *Barnevernloven 7. utgave*. Oslo. Gyldendal akademisk.
- Marthinsen, Edgar og Willy Lichtwarck (red.) 2013. *Det nye barnevernet. Fase 1 – en antologi*. Universitetsforlaget 2013.
- NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer. BLD.
- NOU 2012:5. Bedre beskyttelse av barns utvikling — Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet. Avgitt til BLD.
- Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans (2010): Budsjettfordeling til bydelene basert på kriterier; En innføring i kriteriesystemet.
- Oxford Research (2015). *Organisering, effektivitet og rettsikkerhet. Evaluering av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. Kristiansand.
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-fylkesnemndene-for-barnevern-og-sosiale-saker/id2425110/>
- Paulsen, V., Thorshaug, K. og Berg, B. (2014) Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus. NTNU Samfunnsforskning
- PWC (2012). Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet
- Riksrevisjonen (2012). «Riksrevisjonenes undersøkelse av det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.» Dokument 3:15 (2011-2012)
- Rådet for psykisk helse (2007): Psykisk helse i et flerkulturelt samfunn
- Sommerfeldt, Marianne B, Mona-Iren Hauge og Carolina Øverlien (2014). «Minoritetsetniske barn og unge og vold i hjemmet. Utsatthet og sosialfaglig arbeid». Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Rapport 3/2014.
- Stang, Elisabeth Gording (2002). Frivillige tiltak og grensene mot bruk av tvang i barnevernet. Tidsskriftet *Retfærd*. Nr 1.
- Stang, Elisabeth Gording (2007). *Det er barnets sak. Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*. Universitetsforlaget.
- Thrana, H.M. og Fauske, H. (2013) The emotional encounter with child welfare services: the importance of incorporating the emotional perspective in parents' encounters with child welfare workers. , *European Journal of Social Work*, 17:2, 221-236
- Toresen, J. (2005). «Bydelsbarnevernet I Oslo. Klienter, ressursinnsats og utgiftsbehov.» NIBR-rapport 2005:1.
- Trondheim kommune (2012). «Levekår 2011. Rapport om levekår i Trondheim.» Trondheim Kommune, Eierskapsenheten, mars 2012.
- Vike, Halvard & Eide, Ketil (2009). Kulturalanalyse, minoritetsperspektiv og psykososialt arbeid, I: Marianne Rugkåsa; Ketil Eide; Naushad Ali Qureshi & Halvard Vike (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososial arbeid med barn og unge*. Gyldendal Akademisk. ISBN 9788205392397. 1. s 13 – 37

Walås, Yasmin Therese (2013). Man snakker ikke om sånt. En kvalitativ undersøkelse om ikke-vestlige innvandrers syn på psykiske lidelser. Master i psykisk helsearbeid, Høgskolen i Hedmark.

Weele, van der J., Ansar, N., & Castro Y. (2011). Møte med foreldre som bruker oppdragervold – erfaringer fra arbeid med minoritetsforeldre. I U. Heltne, & Ø. Steinvag (red.), *Barn som lever med vold i familien. Grunnlag for beskyttelse og hjelp* (s. 120-136). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

Intervjuguider

Intervjuguide Leder

1. Informanten
 - Posisjon
 - Erfaring
 - Utdannelse
2. Barnevernskontoret som system.
 - Prosesser
 - Ressurser
 - Arbeidsform
 - Arbeidsdeling
 - Valg av modell for forebyggende arbeid
3. Nøkkelinformanter
 - I eget kontor
 - Utenfor kontoret
4. Samarbeid med andre tjenester (barnehage, helsetjeneste, NAV, skole, psykiatri, politi etc)
 - Hva samarbeider dere om
 - Beskriv samarbeidet (utfordringer, hindringer osv)
5. Barn - Målgruppe

Spesielle funn for aktuelt barnevernskontor

Intervjuguide terskler med avdelingsledere

Generell innledning om prosjektets formål mht å avdekke forskjellige typer handlinger og utfall på forskjellige terskler. Understreke at det som regel ikke finnes noen fasit på gode/dårlige løsninger.

Terskel 1: meldes saker?

-Diskutere forskjeller i antall melding per barn (i forhold til snitt/sammenliknbar bydel).

-Samarbeidet mellom bvn-kontoret og de mest aktuelle meldingsinstansene

-Hvem melder?

-Særlig utsatte grupper som ikke fanges opp av leveårsstatistikk, men som barnevernstjenesten er i kontakt med?

Terskel 2. Undersøkelse eller henleggelse.

- Diskutere forskjeller i andelen henleggelse/undersøkelser
- Arbeidsform ved mottak av saker: Beskriv hvordan dere jobber med meldinger, rutiner; arbeidsfordeling osv.
- Kriterier for henleggelse/undersøkelse
- Boomerangsaker? Det vil si erfaringer med meldinger som henlegges og som kommer tilbake til barnevernet etter en tid. Hva kjennetegner disse sakene?

Terskel 3. Melding på søsken

- Hvilke rutiner er det for melding på søsken? Kriterier for å melde/ikke melde. Se også på størrelsen på familier i bydel/bykommune. Hvem melder på søsken?
- Hvordan vurderes det om situasjonen skyldes utfordringer i familien eller utfordringer med barnets/ungdommens funksjon?

Terskel 4. Vedtak om tiltak

- Presenter og diskuter forskjeller i tiltaksrater
- Hva er førende for valg av tiltak?
- Skyldes forskjellene variasjoner i problemstruktur/organisasjon/tilgang på tiltak/økonomi

Terskel 5. Avslag

- Presenter og diskuter forskjeller i avslagsrater
- Diskuter årsaker til avslag (krav til tiltak, relasjon bvn/foreldre)

Terskel 6. Valg av tiltak

- Presenter og diskuter forskjeller i tiltaksprofil
- Forskjeller mht tiltak i egen og andres regi

Terskel 7. Eskalering

- Prosedyrer for oppfølging/revurdering av saker
- Grad av belastning per saksbehandler

Terskel 8. Avslutning

- se terskelen over

Terskel	Problemstilling	Årsak til forskjeller	Kostnad
1. Meldes saker?	Hvordan blir levekårsproblemer kjent for bvn?	Ulik samarbeidskultur, ulik etnisk sammensetning, tillit, hopning/fordeling	Forhøyde utgifter fordi tiltakene kommer for sent/unødvendig stigmatisering
2. Undersøkelse eller henleggelse	Hvorfor har man ulik profil i kommuner/bydeler?	Sorteringskompetanse, risiko for falske negative/positive, konsensuskultur	For mye ressurser på uviklige saker, risiko for å avvise reelle problemer
3. Søsken?	Har man rutiner for å melde på søsken?	Kanskje variasjon i oppfatning av individuelt/familieproblem	Får grepet tidligere inn, eller får falske positive
4. Vedtak om tiltak	Hvordan avsluttes undersøkelsen? Hvorfor har man forskjellig tiltaksandel?	Variasjoner i problematikk? Eller variasjoner i saksbehandlerkultur? Økonomi	Betydelige variasjoner mulig, alt etter valg av tiltak på forskjellige tidspunkter
5. Avslag	Hvorfor sier mange eller få nei til tilbud om tiltak?	Variasjoner i tillit til bvn, og kanskje forskjeller i bvn-kompetanse, samt valg av tiltak. Insentiver (kontantstøtte f.eks)	Er problemene store nok, er det ris bak speilet og kostnadene blir store uansett. Ellers kan avslag på små tiltak tidlig gi negative effekter på sikt
6. Valg av tiltak	Forskjeller i valg av tiltak (hjelp kontra omsorgsovertakelse)	Forskjellig problemstruktur, forskjellig portefølje, økonomi, «sedvane»	For sein inngripen med forspede tiltak kan gi store omsorgskostnader – og motsatt. STOR kostnadsvariasjon
7. Eskalering	Forskjeller i når man velger å trappe opp, hva skyldes de?	Rapporteringsrutiner, portefølje, økonomi, samarbeid	Som over
8. Avslutning	Forskjeller i når man velger å avslutte, hva skyldes de?	Forskjeller i effektmål, samarbeid med andre instanser	Kan gi betydelige reduksjoner i bvn, men økte kostnader for det offentlige som helhet

Case/vignett 1

Mor og far kommer opprinnelig fra et land i Midtøsten, men mor er født i Norge. Mor er yrkesaktiv og driver egen virksomhet. Hun har et stort familienettverk her, men har i perioder hatt et vanskelig forhold til familien. Familien til mor har store egne utfordringer som ikke er knyttet til saken som her er omtalt. Far kom til Norge på familiegjenforening med mor. Ekteskapet har blitt omtalt som arrangert, tvang og «av kjærlighet» Far har ikke gyldig opphold i Norge og er arbeidsledig.

Familien flyttet til bydelen i 2008, og barneverntjenesten kom i kontakt med familien første gang i 2009 gjennom en bekymringsmelding fra politiet. Meldingen dreide seg om at far utøvde vold mot mor, men barna var ikke til stede ved hendelsen. Barneverntjenesten iverksatte undersøkelse og konkluderte med tiltak som foreldrene takket nei til.

Våren 2011 kontaktet politiet barneverntjenesten på nytt etter at det var blitt rapportert om husbråk hos familien, denne gangen var det barn til stede. Barneverntjenesten bistod mor og barna med å komme på krisesenteret. Mor tok ut separasjon, og fikk hovedomsorgen for barna, mens far fikk samvær annenhver helg. Mor flyttet tilbake til felles leilighet og far bosatte seg i en annen bydel. Barneverntjenesten gjennomførte undersøkelse og iverksatte tiltak. Råd og veiledning ble gitt til mor og far, og barna ble henvist til BUP.

Våren 2012 hadde situasjonen stabilisert seg, og mor ønsket ikke tiltak fra barneverntjenesten. Far hadde ikke møtt til avtalte tider med barneverntjenesten siden januar samme år. Både mor og far formidlet at de var enige om gjeldende samværsordning, og at det ikke lenger var nødvendig med barneverntiltak. Fra skole og barnehage ble det formidlet at jentene hadde en adekvat utvikling. Eldste jente fulgte opp behandlingen på BUP.

Høsten 2012 mottok barneverntjenesten en bekymringsmelding fra BUP. Det var alvorlig bekymring knyttet til samværs helger som det eldste barnet hadde med far. Jenta hadde fortalt at far var slem og at hun var redd når hun var der. Barneverntjenesten iverksatte ny undersøkelse. I et samarbeidsmøte med BUP i undersøkelsesfasen fremkom det opplysninger som omfattet alvorlig bekymring for mor sin omsorgsutøvelse, både praktisk og emosjonelt.

Barneverntjenesten politianmeldte far med bakgrunn i uttalelser fra det eldste barnet om at far slo både henne og det yngste barnet. Det ble gjennomført dommeravhør. Jenta fortalte lite i dommeravhør, hun svarte bare med ja/nei.

I perioden 2012-2013 ble det gjennomført en barnefordelingssak etter initiativ fra mor. Hun hadde ikke økonomisk mulighet til å betale advokat og kvalifiserte ikke for fri rettshjelp. Barneverntjenesten bistod mor økonomisk i å betale advokat. Far kvalifiserte til fri rettshjelp i samme sak. Det ble gjennomført en sakkyndigvurdering av mor og far sin omsorgskompetanse der sakkyndig fremla påstand om at barna var påvirket/hadde falske minner som var skapt av mor. Under rettsforhandlingene fortalte et vitne at familiens yngste barn hadde fortalt om omfattende seksuelle overgrep ved samvær. I perioden barnefordelingen foregikk ble det fremsatt pålegg fra tingretten om at samvær mellom jente og far skulle gjennomføres med tilsyn administrert av barneverntjenesten. Barna gjennomførte et samvær, men nektet å gjennomføre flere. Januar 2014 avsa tingretten dom; far fikk ikke samvær med begge barna.

I januar 2013 samtykket mor til et utredningstiltak ved en barneverninstitusjon. Mandatet for utredningen var mors praktiske og emosjonelle omsorgsutøvelse. Mor og barn bodde ved denne institusjonen i 4 måneder, både som et utredningstiltak og som et sikkerhetstiltak da

mor hadde fremsatt bekymring for at far kunne kidnappe barna og ta dem ut av landet og/eller drepe henne. Utredningen konkluderte med at mor hadde behov for råd og veiledningstiltak av stort omfang, men at det ikke var grunnlag for å fremme sak etter § 4-12 i barnevernloven.

Etter utredningsoppholdet flyttet mor og barna inn i en leilighet i regi av barneverntjenesten. Det ble iverksatt inntil 20 timer miljøterapi per uke. I tillegg vedtok barnevernstjenesten barnegrupper for barna, ansvarsgruppemøte, økonomisk dekning av barnehage og AKS (Aktivitetskolen/Skolefritidsordning) samt kontrollbesøk.

Det var omfattende samarbeid med politiet i denne perioden. Det ble gjennomført en sikkerhetsvurdering av eldste jente sin skolesituasjon, som konkluderte med at barnet trengte ekstra tilsyn for at far ikke skulle kidnappe henne. Skole og barnevernet dekket halve lønnen hver til personen som hadde tilsynet ved AKS. Yngste jente ble henvist til BUP, og begge barna fulgte opp behandlingen. Mor gjenopptok traumebehandling på DPS.

Tiltaket "miljøterapi i hjemmet" gjennomførte veiledning med mor og samtaler med barna i en periode på over ett år før timeantall ble redusert. Miljøterapeutene opplevde lite endringspotensiale hos mor; de var svært bekymret for mors psykiske helse og de opplevde at den emosjonelle oppfølging av barna var mangelfull. De var også bekymret for mors evne til å ha struktur og kontroll i hverdagen, slik som økonomi, lekser, måltider etc.

Våren 2014 ble tiltaket med barnegrupper avsluttet etter ønske fra mor. Hun ønsket heller ikke ansvarsgruppemøter fordi hun allerede opplevde at hun var i mange møter med alle.

Mor samtykket til fortsatt miljøterapi i hjemmet, men kun ett treff pr. uke. Mor ønsket å avslutte AKS for begge barna, hun ble overtalt til å opprettholde dette tiltaket for de yngste barnet. Mor ønsket å flytte tilbake til egen leilighet og hun mente at far ikke ville komme dit.

Barneverntjenesten mottok i denne perioden en bekymringsmelding fra skolen. Det eldste barnet hadde høyt skolefravær, kom ofte for sent og begynte å henge etter faglig. Skolen var også bekymret for at barnet hadde for mye ansvar for den yngre søsteren. Mor ble svært sint over denne meldingen og var i konflikt med skolen/AKS.

Begge barna og mor hadde samtaletilbud på BUP, og det var intern uenighet i BUP om vurderingen av familiens situasjon. To av behandlerne hadde en bekymring for familien, mens den tredje mente at situasjonen ikke var bekymringsfull, og at barneverntjenesten burde trekke seg ut fordi mor var i stand til å ivareta barna. Denne behandleren mente også at barneverntjenesten påførte mor ytterligere belastning og vansker i hverdagen. DPS mente at mor nyttiggjorde seg behandling.

Mor hadde da sluttet i jobben, solgt virksomheten sin og mottok økonomisk støtte fra NAV. Mors inntekter dekket ikke hennes omfattende personlige forbruk, (dyre vesker/sko/klær, ferieturer etc.)

Både barneverntjenesten, miljøterapeuter, skole og deler av behandlingsapparatet hadde stor bekymring for barna.

Hvorfor er saken vanskelig?

- Mor sin evne til å «ta seg sammen» og fremstå adekvat ble tydeliggjort for barneverntjenesten i rettforhandlingen rundt barnefordelingen. Mor uttalte i denne perioden

at hun skulle ta seg sammen. I denne perioden hadde hun ikke symptomer på psykisk sykdom og barna ble fulgt opp helt adekvat.

- Sakkyndigutredningen fra barnefordelingen viser at det er falske minner/mor har instruert barna. Vil dette bli tillagt vekt med tanke på far/fars rolle ovenfor barna? Begge politianmeldelsene av far ble henlagt som følge av bevisets stilling.
- Psykologutredning fra barneverninstitusjon konkluderer med at mor klarer å ivareta omsorgen hvis hun får tilstrekkelig hjelp og støtte.
- Barna er sterkt knyttet til mor og har mye omsorg for henne. Begge barna har fortalt at de er svært redde for å måtte flytte fra mor. De ønsker å bo hos mor, både for å passe på henne og for å passe på hverandre.
- Både mors og fars familie i utlandet kan ta barna ut av landet. Det gjør at det er vanskelig å finne et fosterhjem som er tilstrekkelig sikret slik at barna ikke blir bortført. Øker da risikoen for å påføre barna traumer/belastninger som en konsekvens av dette.
- Uenighet mellom samarbeidsinstanser om mors evne til omsorg og ivaretagelse av barna. Noen instanser mener at mor kan ivareta barna om hun får hjelp til det. Barneverntjenesten vurderer om kompenserte tiltak er tilstrekkelig – eller om det må bli endring for at det skal være godt nok.

Case/vignett 2

Saken handler om en jente født i 2000. Frem til høsten 2013 bodde hun sammen med mor, stefar og sine to yngre søsken på henholdsvis ni og åtte år. Jenta har tre eldre søsken som mor fikk med jentas far. Jentas far er død. Mor er ikke i arbeid, men deltar i norskundervisning i regi av en bydel. Stefar jobber på lager. Familiens inntekter er basert på trygd og lønn.

Mor kommer fra et land med krig og konflikter og hennes familie var en del av militærregimet i landet. Da hun var 14 år giftet hun seg med en offiser, som er jentas far. Mors familie ble drept i krigen, og i samtale med DPS har hun fortalt at hun var øyenvitne til at ektemannen ble drept. Hun måtte flykte til nabolandet med sine barn, og der møtte hun sin nåværende ektemann. I 2000 flyktet familien til Norge.

I 2007 var barnevernstjenesten for første gang i kontakt med familien, og på nytt sommeren i 2013. Da var jenta 13 år og barnets skole meldte en bekymring rundt hennes virkelighetsoppfatning og atferd. I følge skolen har jenta i lengre tid hatt en negativ sosial utvikling, hun havner ofte i konflikter og hun har et enormt behov for oppmerksomhet. Hun klarer ikke å se sin rolle i en konflikt og tar på seg offerrollen. Skolen opplevde også at hun har en vrangforestilling på mange områder og dikter opp historier for å få sympati. Enkelte ganger forteller hun at hun blir utsatt for vold, og det har gått så langt at hun har blitt sendt til både legevakt og sykehus for sjekk. Legene fant ingen symptomer eller ytre skader.

Barnevernet vurderte at bekymringen burde undersøkes nærmere. Barnevernstjenesten iverksatte også undersøkelse på de to yngste barna etter initiativ fra barnevernstjenesten, basert på alvorlige opplysninger om vold i familien. Undersøkelsen på de yngre søsknene ble henlagt etter at det ble vurdert at disse barna ikke hadde behov for hjelpetiltak.

Undersøkelsen rundt jenta bestod av følgende:

- Mottakssamtale med jenta og mor
- Samtaler med jenta
- Samtaler med foreldrene
- Akutt plassering av jenta
- Samarbeid med BUP, skole og institusjon

VURDERING OG KONKLUSJON AV UNDERSØKESLEN

Barnevernstjenesten vurderer det som bekymringsfullt at jenta som er 13 år ikke vil hjem, og at hun i tillegg kommer med så sterke historier rundt vold og konflikter i hjemmet. Det er bekymringsfullt at jenta aldri mer vil se sin familie igjen og ikke ønsker noen form for kontakt. Jenta truer med å ta sitt eget liv hvis hun blir flyttet hjem, noe barnevernstjenesten må ta på alvor. BUP vurderer truslene fra jenta som troverdige og advarer barnevernstjenesten mot å sende henne hjem. På bakgrunn av dette, og på grunn av jentas sikkerhet, mener barnevernstjenesten at det ikke er hensiktsmessig å flytte jenta hjem.

I opplysningene som jentas foreldre, akuttinstitusjon, skolene og politi har gitt til barnevernstjenesten, er det også rettet en bekymring for jentas psykiske helse. For få utredet jenta tilstrekkelig vil det være hensiktsmessig å gi jenta trygge rammer, stabilitet og god omsorg, i tillegg til at hun får en hverdag så normal som mulig. Slik situasjonen er i dag er det ikke trygt for jenta å være hjemme.

Utfordringer i undersøkelsesperioden:

De separate samtalene med jenta og familien viste stor forskjell mellom beskrivelsene av hjemmesituasjonen. Barnevernstjenesten klarte ikke å finne ut av hva som egentlig hadde skjedd. Jentas utsagn om vold i familien og uttalelser om å ta sitt eget liv gjorde barnevernstjenesten usikre på jentas sikkerhet i hjemmet. Foreldrene var klare på at de ville ha jenta hjem. Etter flere samtaler med foreldrene gikk de med på å samarbeide med barnevernstjenesten.

BARNEVERNSTJENESTENS VURDERING DA DET BLE FREMMET SAK FOR NEMNDA

Saken er nylig fremmet for nemnda. Med bakgrunn i kjennskap til jentas situasjon, atferd og fremtidsprognose er barnevernstjenesten bekymret for jentas negative utvikling og at den vil forsterkes om hun bor med familien. Det har vært bekymring for jentas atferd og hennes sosiale utvikling fra andre instanser det siste året. Barnevernstjenestens vurdering på tidspunktet jenta blir plassert, er at foreldrene ikke er i stand til å gi den nødvendige trygghet og støtte i forhold til jentas individuelle behov.

Det er svært bekymringsfullt at jenta har fortalt barnevernstjenesten at foreldrene har utøvd psykisk og fysisk vold mot henne, og at det er et høyt konfliktnivå hjemme. Familien er samstemte om at dette ikke er sant og at jenta dikter opp denne historien for å få oppmerksomhet og sympati. Barnevernstjenesten kan ikke med sikkerhet fastslå hvem som har rett, men det er likevel bekymringsverdig at jenta kommer med slike uttalelser om sin familie. I samtale med barnevernstjenesten har jenta i høy grad vært meget detaljert i beskrivelsen av situasjonen, men historiene har endret seg gjennom ulike samtaler. Jenta har vært tydelig på at hun ikke har fått den kjærligheten fra foreldrene som hun har ønsket. Hun ønsker nå å leve et liv på egenhånd, uten sine foreldre.

Andre instanser, for eksempel skolen, har vært bekymret for jentas store behov for oppmerksomhet og bekreftelse. BUP mener at denne atferden er et tydelig tegn på understimulering i forhold til å bli sett og hørt fra sine primære omsorgspersoner, noe som igjen fører til at jenta gjør noe som hun vet at hun får oppmerksomhet for. Foreldrene mener at jenta stort sett har fått det som hun ønsker seg, men at hun har krevd mer og mer ettersom hun har blitt eldre. Foreldrene har ikke klart å håndtere dette på en tilstrekkelig måte, noe som har ført til at jenta har søkt oppmerksomhet og bekreftelse på andre arenaer.

Barnevernstjenesten vurderer at foreldrene ikke har klart å ivareta jentas individuelle behov. Foreldrene har i flere samtaler uttalt at jenta under hele oppveksten har vært helt annerledes enn de andre barna og har vært vanskeligere å håndtere. Dette tyder på at jenta har hatt et annet behov enn de andre barna. Foreldrene har brukt samme oppdragermetode med jenta som de andre barna og dermed har ikke jentas individuelle behov blitt dekket. Det oppleves at foreldrene i dag forstår at jenta har et annet behov enn de andre barna, men at de ikke vet hvordan de skal klare å håndtere dette slik jenta er i dag. Etter barnevernstjenestens vurdering har jentas eskalerende problematikk vært et symptom på at foreldrene ikke har maktet å ivareta jentas behov. Barnevernstjenesten erfarer at foreldrene har forsøkt å forstå jenta og endre sine metoder. Det blir derfor viktig å opprettholde arbeidet med å bedre relasjonen til familien. Målet er at foreldrene skal kunne gi jenta rammer, struktur og forutsigbarhet, slik at jenta i fremtiden vil flytte hjem til foreldrene igjen. På bakgrunn av dette vurderes det at barnevernstjenesten bør overta omsorgen for jenta. Dette vil fremme forutsigbarhet og foreldrene vil få et lengre tidsperspektiv til å ta til seg råd og veiledning til å forstå og håndtere den vanskelige situasjonen i fremtiden.

Hva har gjort saken vanskelig for barnevernstjenesten?

1. Jenta og hennes familie beskriver situasjonen svært ulikt, og det blir ord mot ord. Jenta har vokst opp i Norge, og det er kulturforskjeller og generasjonsforskjeller i hvordan partene opplever og vurderer situasjonen.
2. I tillegg har det vært utfordrende å kommunisere med foreldrene, og å lykkes med familiearbeid på grunn av språk og bruk av ulike tolker (foreldrene er flerspråklige).
3. I vurderingene underveis har det vært svært utfordrende å ta stilling til hva som ligger innenfor det å ha god nok omsorgsevne, se barnets særlige behov, og å imøtekomme disse opp mot jentas omfattende psykiatriske symptomer, gjennom tanker og atferd, og hva hun uttrykker. Jenta er åpenbart i behov for tiltak innenfor psykiatrien, og man vurderer at foreldrene gir god nok omsorg til sine andre barn. De opplever og gir uttrykk for at jenta har spesielle behov de ikke forstår og evner å imøtekomme.
4. Det er vurdert at problematikken til jenta er kombinasjon av dårlig psykisk helse og at hun ikke får den omsorgen hun har behov for grunnet de særlige behovene som hun har. Barnevernstjenesten har stilt seg spørrende til om plassering i regi av barnevernet er riktig, men besluttet etter en samlet vurdering å ta omsorgen for henne.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no