

OSLOMET

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

På utrygg grunn

Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering

INGVIL THALLAUG ØVERLI

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



På utrygg grunn

Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet
ved plassering

Ingvil Thallaug Øverli

Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Rapport 10/2020

– På utrygg grunn–

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et institutt på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet.

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
OsloMet – storbyuniversitetet 2020

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-740-1
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-741-8

ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no

Desktop: Hussein Monfared

Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Vi vil benytte anledningen til å takke for et interessant forskningsoppdrag. Vi vil særlig takke vår kontaktperson Eli Ferrari de Carli for godt samarbeid.

En stor takk går til våre informanter fra barnevernstjenester over hele landet, for at dere tok dere tid i en travel hverdag og delte av deres verdifulle erfaringer og refleksjoner med oss. Vi vil også takke informantene fra politiet for at dere ville dele med oss hvordan feltet ser ut fra deres perspektiv.

Takk til Rannveig Damlien Lysaker fra Kripas for interesse og velvilje, og for tålmodige svar på alle spørsmål. Takk til Eline Garberg og Lars Due-Tønnessen fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for nyttige samtaler og viktige innspill.

Ingvil Thallaug Øverli har gjort intervjuer, hatt ansvaret for analysen og skrevet rapporten. Prosjektleder har vært Anja Bredal. Takk til Marie Louise Seeberg som har lest og kommentert rapportutkast.

Ingvil Thallaug Øverli
Oslo, april 2020

– På utrygg grunn–

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning og metode	11
Bakgrunn og oppdrag.....	11
Formål, avgrensning og problemstillinger.....	12
Tidligere forskning.....	13
Datamateriale og metode.....	15
Utvalg og rekruttering av ansatte i kommunalt barnevern.....	15
Telefonintervjuer med ansatte i barnevernstjenesten.....	16
Workshop og intervju med polititjenestepersoner.....	17
Personvern og forskningsetiske hensyn.....	17
Om rapporten.....	18
2 Rammer for barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet	19
Beskyttelsestiltak og gjeldende lovverk.....	19
Bestemmelser etter barnevernsloven – «Skjult adresse».....	19
Gradering av personopplysninger i folkeregisteret – «Sperret adresse».....	20
Øvrige verktøy og begreper.....	21
Retningslinjer og veiledere for sikkerhetsarbeidet.....	22
Saksbehandlingsrundskrivet.....	25
Ansvarsdeling med politiet.....	28
Forslag om plikt til å varsle politiet.....	28
Oppsummering.....	30
3 Når sikkerhet kommer på agendaen	31
Barnets beste versus behovet for sikkerhetstiltak.....	31
Når er det nødvendig å skjerme barn fra foreldre?.....	33
«Andre kulturers vold» i egen kategori?.....	33
Sjokk og affekt eller reell trussel?.....	35
Innhenting av informasjon og utarbeidelse av trusselvurdering.....	36
Varierende kompetanse om skjerming av opplysninger.....	36
Mulighet for dialog med foreldre.....	37
Oppsummering.....	38
4 Et løpende arbeid med sikkerhet	40
Vanskelige valg i oppfølgingsarbeidet.....	40
Hva er sikkert nok?.....	40
Et egnet plasseringssted.....	41
Telefonkontakt, sosiale medier og sporingmuligheter.....	42
Involvering av andre instanser.....	43
Fastlege, tannlege og psykisk helsetjeneste.....	43
Skole og barnehage.....	44
Barnets medvirkning – avhengig av alder.....	45

Falsk trygghet uten rett oppfølging	46
Alternative tiltak for å ivareta sikkerheten.....	47
Betydningen av nettverk og uformell kontroll	48
Oppsummering	49
5 Samarbeid med politiet – uunnværlig og besværlig.....	50
Hvordan involveres politiet?	50
Når politiets arbeidsmåte dominerer	52
Barnet som vitne i straffesak	52
Når politiet tar over.....	53
«De vet mer enn oss».....	54
Når barnevernstjenestens arbeidsmåte dominerer	55
Å møte en stengt dør	55
Å strekke seg mot et samarbeid.....	56
Å «snakke gresk» til hverandre	57
Oppsummering	58
6 Samvær med foreldre	59
Samvær ved skjult eller sperret adresse.....	59
Samvær på tross av barnevernfaglig vurdering.....	60
Sikkerhetstiltak rundt samvær	61
Oppsummering	62
7 Avslutning og anbefalinger	63
English summary.....	66
Litteratur	69

Sammendrag

Denne studien er utført på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Oppdragsgiver ønsket forskningsbasert kunnskap om barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid med sikte på å avklare hva slags rutiner og fremgangsmåter som benyttes, og hvordan lovbestemmelser på feltet forstås og tas i bruk. Videre var samarbeid og arbeidsdeling med politiet et aspekt som oppdragsgiver ønsket kunnskap om. Barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid er et felt som er lite utforsket, og formålet har vært å styrke kunnskapsgrunnlaget for fagstøtte og kompetanseutvikling i barnevernstjenesten om sikkerhetsarbeid.

Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet kan avgrensnes på ulike måter. I dette prosjektet har vi valgt å konsentrere oss om det sikkerhetsarbeidet som gjøres i plasseringssaker der det foreligger en bekymring om barnets sikkerhet. Plassering utenfor hjemmet kan i seg selv defineres som et sikkerhetstiltak, og dette prosjektet har handlet om vurderinger, tiltak og oppfølging knyttet til sikkerhet som gjøres i tillegg til plasseringen.

Analysen er basert på telefonintervjuer med 24 ansatte innen ulike stillinger i barnevernstjenesten, fordelt over 19 barnevernstjenester fra kommuner spredt over hele landet. Videre er analysen basert på en workshop hos Kripos med 25 trusselansvarlige polititjenestepersoner fra hele landet, samt tre telefonintervjuer med nøkkelpersoner innen politiet.

Utydelig og mangelfullt veiledningsmateriell

Vår gjennomgang av kilder til informasjon og veiledning som finnes i dag, viser at barnevernstjenesten ikke har et tilstrekkelig veiledningsmateriell å basere sitt arbeid med sikkerhet i plasseringssaker på. Vår undersøkelse gir inntrykk av et oppstykket, uoversiktlig og tidvis vagt veiledningsmateriell. Dette indikerer etter vår vurdering en mangelfull presisering og avklaring på nasjonalt nivå for retningslinjer og fagstøtte for kommunalt barneverns sikkerhetsarbeid. Det benyttes svært likelydende begreper for «skjult adresse» etter barnevernsloven og «sperrert adresse» etter folkeregisterloven. Begrepet «sperrert adresse» eller «adresseperrert» benyttes om begge hjemler, og dette skaper grunnlag for forvirring hos barnevernstjenesten. Om barnevernstjenestens kompetanse og faglige grunnlag for sikkerhetsarbeid i plasseringssaker skal kunne styrkes, er et godt utarbeidet veiledningsmateriell med tydelig begrepsbruk og enhetlig beskrivelse av roller og ansvar avgjørende å få på plass.

Utrygt grunnlag for sikkerhetsarbeid

Et gjennomgående trekk ved de barnevernsansattes erfaringer er at det arbeides til dels ulikt på visse områder når det kommer til sikkerhetsarbeid. Hvordan de ulike begrepene knyttet til sikkerhetsarbeidet, som risikovurdering, trusselvurdering, skjult adresse, sperrert adresse, sikkerhetsplan osv., benyttes, varierer

i stor grad, og hva de ansatte sikter til ved bruk av begrepene, varierer. Det er tydelig at det sviktende kunnskapsgrunnlaget for barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid, i form av manglende veiledningsmateriell og lite innarbeidet kunnskap om rutiner og verktøy, forvansker allerede krevende saker.

De barnevernsansatte har i oppfølging av sikkerhetstiltak rundt barn vært utrygge på hva som er den beste fremgangsmåten, hvilke konkrete rutiner som bør følges, og hvilke hensyn som er viktige å ivareta. Mange har hatt en bratt læringskurve i disse sakene. Flere har hatt saker som har gjort dem klar over at det har vært sikkerhetshull i deres egne rutiner, og at de har manglet kompetanse og erfaring i å vurdere risiko. Her nevner flere av de barnevernsansatte at kontakt med trusselkoordinator i politiet var til stor nytte for den bevisstgjørende prosessen de opplevde i forbindelse med en krevende sak. Flere av barnevernstjenestene har i etterkant av konkrete saker opparbeidet seg bedre rutiner for sikkerhetsarbeid i plasseringssaker.

Kontinuerlig veiing av barnets beste mot behov for sikkerhetstiltak

Barnevernstjenesten har sjelden plasseringssaker der trusselnivået mot et barn er så høyt at det vurderes å gjøre vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven jf. beskyttelsesinstruksen. Når en bekymring for et barns sikkerhet vekkes, og en form for skjerming av adressen kommer på agendaen, medfører dette problemstillinger knyttet til hva som vil være til barnets beste. Det å påføre barn som i utgangspunktet er i en sårbar situasjon, et inngripende og belastende sikkerhetsregime, oppleves problematisk for de ansatte. Våre informanter er opptatt av å sikre barnet i en sak med høyt trusselnivå, samtidig som barnets beste ivaretas. Flere forteller om erfaringer med at et høyt sikkerhetsnivå som barnet selv ikke er motivert for, til syvende og sist kan representere en falsk trygghet. I saker hvor strenge sikkerhetstiltak er igangsatt, gjøres en løpende avveining av behovet for tiltakene opp mot hvor belastende de oppleves for barnet.

Ambivalent relasjon til politiet

I forslag til ny barnevernslov foreslås en meldeplikt til politiet når barnevernstjenesten plasserer et barn på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven jf. beskyttelsesinstruksen. I vår studie finner vi en gjennomgående ambivalens i barnevernstjenestens relasjon til politiet på dette området. På den ene siden er barnevernstjenesten i mange sammenhenger prisgitt trusselkoordinator i politiet sin kompetanse om sikkerhetsarbeid, da tjenesten selv ikke fra før har et fungerende veiledningsmateriell eller innarbeidede rutiner. På den andre siden kan denne avhengigheten skape en relasjon der barnevernstjenestens egne barnevernfaglige verktøy og vurderinger kommer i skyggen av politiets fremgangsmåte. Noen barnevernstjenester lar være å informere/trekke inn politiet fordi de ikke vet at dette er nødvendig. Andre er skeptiske til å involvere politiet på grunn av tidligere erfaring med at politiet på mange måter «overtok» saken eller «overkjørte» barnevernstjenestens vurderinger.

For en del av barnevernstjenestene vi har intervjuet, har imidlertid samarbeidet med politiet i disse sakene bedret seg over tid. Ved å jobbe med kommunikasjon og avklaring av ansvarsområder, samt nødvendig kompetanseheving, opplever flere å ha et samarbeid med politiet basert på gjensidig forståelse og respekt for hverandres fagfelt.

Problematisk å ivareta sikkerhet og barnets beste ved samvær

Gjennomføring av samvær i plasseringssaker der det er gjort vedtak om en skjerming av barnets adresse, oppleves som noe av det vanskeligste ved barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid. For ikke å risikere at barnets adresse blir mulig å oppspore for de biologiske foreldrene, igangsettes det omfattende sikkerhetsopplegg rundt samværene. De barnevernsansatte problematiserer gjennomføring av samvær i disse sakene på bakgrunn av hvor belastende både sikkerhetsopplegget og selve samværet kan oppleves for barna. Til tross for at barnevernstjenesten i mange tilfeller vurderer at samvær ikke er forenlig med å ivareta barnets beste i disse sakene, får de sjelden gjennomslag i fylkesnemnda for å nekte samvær.

Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i denne undersøkelsen har vi følgende anbefalinger:

- Barnevernstjenestens kompetanse og faglige grunnlag for sikkerhetsarbeid i plasseringssaker bør styrkes på følgende måter:
 - Som ledd i utarbeidelsen av en strategi for kompetanseheving bør det samles inn praksisbasert kunnskap fra de mest erfarne barnevernstjenestene.
 - Det bør utarbeides veiledningsmateriell som gir et tilstrekkelig faglig grunnlag for sikkerhetsarbeid ved plassering i barnevernssaker.
 - Eksisterende veiledningsmateriell bør gjennomgås for å sikre presis og riktig fremstilling av innhold i sikkerhetsarbeidet, samt tydelig og enhetlig begrepsbruk og korrekt beskrivelse av roller og ansvar.
 - Barnevernfaglig sikkerhetsarbeid bør inngå i grunnutdanningene.
- Det bør utarbeides et internt videreutdanningstilbud, for eksempel i form av e-læringsverktøy.
- Kompetansehevingstiltak bør utvikles i samarbeid med politietaten, med sikte på å utvikle et tverrfaglig samarbeid som bygges på gjensidig kunnskap om hverandres faglige perspektiv og lovverk.
- Politiets trusselansvarlige bør få opplæring i barnevernstjenestens lovverk og barnevernfaglige perspektiver på sikkerhet.
- Barnevernstjenestens rutiner, praksis og erfaringer med brukermedvirkning når det gjelder barn og unge som lever med sikkerhetstiltak i plasseringssaker, bør undersøkes. Barnas egen opplevelse er av sentral betydning.

– På utrygg grunn–

- Det bør gjøres en gjennomgang av praksis, rutiner og regelverk rundt beslutning om, og gjennomføring av, samvær med biologiske foreldre når barnet er plassert med sikkerhetstiltak som skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven, jf. beskyttelsesinstruksen.

1 Innledning og metode

Bakgrunn og oppdrag

Barnevernstjenesten har som hovedoppgave etter barnevernsloven å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan være skadelig for deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Dette innebærer også en plikt til å ivareta barnet dersom det er plassert utenfor hjemmet i fosterhjem eller institusjon.

Oppdraget som denne rapporten svarer på, handler om barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid i forbindelse med plassering utenfor hjemmet. Plassering er i seg selv et beskyttelsestiltak, men denne rapporten handler om de vurderinger og tiltak som gjennomføres i tillegg til at barnet plasseres, enten akutt eller etter omsorgsovertakelse. Prosjektet springer ut av funn i et nylig gjennomført forskningsoppdrag for Barne- og likestillingsdepartementet (nå BFD) (Bredal og Melby 2018) om barnevernets møte med jenter utsatt for æresrelatert vold og sterk kontroll (Bredal og Melby 2018). Denne forskningen avdekket et behov for å undersøke barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet mer generelt.

I dette forskningsprosjektet har vi undersøkt hvordan barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid i plasseringssaker forstås og organiseres, med utgangspunkt i barnevernsansattes erfaringer. Som følge av en begrenset ramme for tid og ressurser til rådighet, har det vært nødvendig å velge ut hvilken tematikk som særlig skulle løftes frem i studien. Gjennom intervjuer med ansatte i barnevernstjenesten har vi fått innblikk i et krevende felt hvor mange har gjort seg verdifulle erfaringer som de reflekterer rundt i intervjuene. Vi har valgt å særlig vektlegge barnevernstjenestens erfaringer med bruk av opplysningsbegrensende tiltak som såkalt «skjult adresse» i henhold til barnevernsloven § 4–19 eller «sperrert adresse» etter folkeregisterloven §10–4 jf. beskyttelsesinstruksen.

Politiet er for mange barnevernstjenester en viktig samarbeidspartner i sikkerhetsarbeidet, og vi har i prosjektet sett nærmere på hvordan barnevernstjenesten involverer politiet og hvordan relasjonen tjenestene imellom oppleves fra barnevernstjenestens side. Det har vært en viss diskusjon rundt barnevernstjenestens bruk av opplysningsbegrensende tiltak som «skjult adresse» etter barnevernsloven og «sperrert adresse» etter folkeregisterloven jf. beskyttelsesinstruksen. Denne diskusjonen synes avgrenset til rutiner for samarbeid med politiet, og inngår ikke i en bredere sammenheng der andre sikkerhetsmessige og barnevernfaglige aspekter tas med. I ovennevnte forskningsprosjekt (Bredal og Melby 2018) påpekes det et behov for mer kompetanse innen kartlegging, vurdering og håndtering av konkrete saker, samt avklaring av samarbeid og arbeidsdeling med politiet rundt sikkerhet.

Noe av bakgrunnen for vårt oppdrag var lite eksisterende forskningskunnskap om barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet i plasseringssaker. Det finnes i tillegg

lite tilgjengelig informasjon om hvor mange barn under barnevernstjenestens omsorg som i dag lever med ulike former for opplysningsbegrensende tiltak. Tall vi har innhentet fra Sentralenheten for fylkesnemndene viser at nemndene i 2019 behandlet 37 saker hvor det var krav om skjult adresse etter barnevernsloven § 4–19. Det var 51 barn i sakene, og det ble vedtatt skjult adresse for 42 av disse barna. For 16 barn ble det i tillegg vedtatt samvær med biologiske foreldre.¹

Formål, avgrensning og problemstillinger

Barnevernstjenesten har et sikkerhetsperspektiv i mye av sitt arbeid, og det var innledningsvis i arbeidet med prosjektet flere mulige avgrensninger når det gjaldt hvilke aspekter av sikkerhetsarbeidet som skulle vektlegges i denne studien. Barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid kan defineres på ulike måter, og hva tjenesten selv oppfatter som sikkerhetsarbeid har i seg selv vært et interessant forskningsspørsmål i dette prosjektet. Vi har avgrenset vår undersøkelse til å gjelde barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid i forbindelse med saker der barn plasseres utenfor hjemmet, og det reises en bekymring for barnets sikkerhet. Dette er et felt der vi som nevnt har lite kunnskap og forskning, og hvor vi vurderte at en kvalitativ studie basert på intervjuer med barnevernsansatte ville kunne gi et rikt og nyansert materiale.

Det tegnet seg tidlig i prosessen et bilde av ansatte som opplevde å ikke ha mulighet til å gjøre et så godt arbeid på feltet som de ønsket. Som en følge av dette, er det i rapporten fra studien lagt særlig vekt på å løfte frem utfordringer og dilemmaer som de ansatte opplever å stå i når det gjelder denne typen saker. Det er refleksjonene som de ansatte gjør seg, knyttet til det som trer frem som sentrale temaer i vårt datamateriale, som er det bærende elementet for rapporten. Studiens formål har vært *å bidra til mer kunnskap om hvordan, og med hva slags føringer og grunnlag, barnevernstjenesten arbeider i plasseringssaker hvor det er bekymring for barnets sikkerhet.*

Gjennom innledende samtaler med personer på feltet så vi raskt at det ville være nyttig å velge en klar ramme for hva slags saker og tematikk intervjuene skulle kretse rundt. For å sikre at informantene hadde et noenlunde likt utgangspunkt for hva intervjuet skulle komme til å handle om, valgte vi derfor å undersøke barnevernstjenestens erfaringer tilknyttet saker der barn plasseres på skjult adresse i henhold til barnevernsloven § 4–19 eller sperret adresse etter folkeregisterloven §10–4 jf. beskyttelsesinstruksen. Informantene er rekruttert med tanke på erfaringer med denne typen saker, og har blitt bedt om å snakke om dette temaet i intervjuene. Vurderinger og refleksjoner tilknyttet tiltak og ulike verktøy som på ulike måter er relevant for denne typen saker, som trusselvurdering, sikkerhetsplan, sikkerhetsrutiner redegjøres det også for. Studien berører dermed ikke

¹ Opplysninger gitt i e-post fra Seniorrådgiver i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker/Sentralenheten

sikkerhetsaspekter ved barnevernstjenestens arbeid med for eksempel undersøkelse, oppfølging, tiltak for barn og foreldre, forebyggende arbeid og sikring av ansatte i barnevernstjenesten. Ellers er det en hel del tilstøtende tematikk som vi i rapporten ikke går nærmere inn på, og som det er viktig å belyse gjennom videre forskning. Rapporten som nå foreligger utgjør ikke en helhetlig kartlegging av barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid ved plassering av barn utenfor hjemmet. Videre er det ikke denne studiens formål å gjøre noen form for evalueringsarbeid med et ferdig sett tiltak for eventuell forbedring på feltet som produkt.

Hovedproblemstillingene i prosjektet har derfor vært:

1. Hvordan er barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid regulert og organisert ifølge lov og offentlige styringsdokumenter? Hvilke kilder til informasjon og veiledning finnes per i dag?
2. Hvordan arbeider barnevernstjenesten i plasseringssaker der det kan være en fare for barnets sikkerhet?

Med tilhørende forskningsspørsmål:

- Hvordan definerer barnevernstjenesten sikkerhetsarbeid og sin rolle i dette arbeidet, og opplever de at de har tilstrekkelig kompetanse og støtte?
- Hva består barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid i, hvordan foretar de risiko/trusselvurderinger og hvilke beskyttelsestiltak tas i bruk?
- I hva slags plasseringssaker er det aktuelt å iverksette særskilte beskyttelsestiltak som «skjult adresse» i henhold til barnevernsloven § 4–19 eller «sperrert adresse» etter folkeregisterloven §10–4 jf. beskyttelsesinstruksen?
- Hvordan avveies sikkerhetshensyn mot andre barnevernfaglige hensyn og hvordan involveres barnet i sikkerhetsarbeid?
- Når og på hvilken måte involveres politiet i dette arbeidet, og hvordan fungerer et eventuelt samarbeid med politi og andre instanser, sett fra barnevernstjenestens perspektiv?

Tidligere forskning

Bredal og Melby har nylig undersøkt barnevernstjenestens møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll med vekt på det som ofte kalles æresrelatert vold (Bredal og Melby 2018). Sikkerhet var blant temaene i studien, og forskerne fant betydelig variasjon når det gjaldt kompetanse og tilnærming, både blant barnevernstjenester og andre deler av barnevernet. Forskerne vektlegger at det finnes spisskompetanse innen sikkerhetsarbeid flere steder i barnevernstjenesten, men at denne kompetansen ofte er knyttet til enkeltpersoner med erfaring fra konkrete saker. De anbefaler en helhetlig gjennomgang av barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid med sikte på mer enhetlige rutiner og bedre kompetanse i alle ledd. Samtidig viser studien at det å leve med strenge beskyttelsestiltak kan være

svært belastende for unge mennesker. Det er nødvendig å balansere beskyttelses-hensyn mot hensynet til den unges autonomi og behov for sosial omgang. Flere informanter i ulike deler av barnevernstjenesten, så vel som de unge kvinnene selv, advarer mot at strenge beskyttelsestiltak kan innebære at den unge føler det som «å bli flyttet fra ett fengsel til et annet». Videre finner Bredal og Melby (2018) en viss uenighet innad i barnevernstjenesten, og i politiet, rundt hva som er en fornuftig tilnærming til disse dilemmaene. Der noen er opptatt av hvor stor risiko det er i æresrelaterte saker, og hvor omfattende beskyttelsestiltak som er nødvendige, vektlegger andre hvordan de arbeider med å begrense belastningen for ungdommen og hjelpe den unge med å ivareta egen sikkerhet. Tilsvarende funn er gjort i studier av det nasjonale botilbudet til unge over 18 år utsatt for tvangs-ekteskap, trusler om tvangsgifte eller annen æresrelatert vold (Nadim og Orupabo, 2014, Bye m.fl 2016), både når det gjelder hvordan det oppleves å leve på sperret adresse, og ulike tilnærminger i hjelpetjenestene og politiet.

Selv om det ikke foreligger mye forskningskunnskap som vi har kunnet bygge direkte videre på, finnes det flere studier som belyser tilgrensende tematikk og dermed kan si noe om konteksten for det som har vært vårt hovedfokus. Skjørten og Vorland (2017) har undersøkt samarbeidet mellom politi og barnevern i akutte kriser. Spørsmål knyttet til risikovurdering og beskyttelsestiltak ved plassering, slik vi definerer barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid her, berøres ikke. Derimot er dette ett av flere temaer i Haugen og kollegers studie av barnevernstjenestens arbeid med vold i minoritetsfamilier (Haugen, Paulsen og Caspersen 2017). Her ligger imidlertid vekten på barnas erfaringer, og forskerne går ikke inn på organiseringen av barnevernstjenestens arbeid. Det er særlig beskyttelsestiltak knyttet til ungdommer med risiko for æresrelatert vold som omtales. Forskerne vektlegger betydningen av at ungdommen har en nær og tett dialog med barnevernstjenesten, ved at de for eksempel selv er med på å utforme sikkerhetsplanen. Denne typen medvirkning skaper trygghet, og gjør at ungdommen til enhver tid er klar over hva den må gjøre om det oppstår en situasjon der sikkerhetsplanen må iverksettes. Barn og unge som lever med strenge sikkerhetstiltak er i en særlig sårbar situasjon, og forskerne fremhever at barnevernstjenesten og ungdommene er avhengig både av gjensidig informasjon, forståelse og samarbeid for at sikkerhetsplanen skal fungere optimalt.

Ingen av disse studiene har imidlertid tatt for seg hvordan barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet organiseres og reguleres i bred forstand, ei heller har de sett på sikkerhetsarbeid i ulike typer saker, inkludert andre saker enn æresrelatert vold. Vi har dermed funnet lite eksisterende forskningskunnskap om barnevernstjenestens vurderinger av om det foreligger beskyttelsesbehov, eller hvordan avgjørelsen om å iverksette særskilte beskyttelsestiltak som «skjult adresse» i henhold til barnevernsloven § 4–19 eller «sperret adresse» etter Folkeregisterloven §10–4 jf. beskyttelsesinstruksen foretas. Vi har heller ikke kunnskap om hva som vektlegges i den videre oppfølgingen av barnet, om barnevernstjenestens fremgangsmåte når det gjelder å etablere en sikkerhetsplan og hva denne normalt skal inneholde. Vi vil i denne rapporten bidra til mer kunnskap på dette området.

Datamateriale og metode

Denne studien har hovedfokus på erfaringer ansatte i kommunalt barnevern har med situasjoner der et barn flyttes ut eller er flyttet ut av hjemmet, og det kan være en fare for barnets sikkerhet. Vi ønsket å få tak i barnevernsansattes ulike erfaringer med og forståelser av sikkerhetsarbeid, inkludert hvilke dilemmaer som kan oppstå i skjæringspunktet mellom sikkerhetshensyn og andre barnevernfaglige hensyn. Videre var målet å oppnå innsikt i ansattes opplevelse med å stå i denne typen saker, og vi vurderte at en kvalitativ tilnærming best ville kunne favne et slikt meningsinnhold.

Vi benyttet strategisk utvalg i rekrutteringen av informanter til prosjektet, nærmere beskrevet under. Utvalget omfatter ansatte i kommunal barnevernstjeneste, samt et mindre antall nøkkelpersoner i politiet og Kripos.

Tidsrammen for prosjektet har vært på i underkant av fire måneder, og rekruttering og datainnsamling foregikk høsten 2019.

Utvalg og rekruttering av ansatte i kommunalt barnevern

Vi har gjennomført delvis strukturerte individuelle telefonintervjuer med 24 ansatte innen ulike stillinger i barnevernstjenesten, fordelt over 19 barnevernstjenester fra kommuner spredt over hele landet. Blant disse er det representert kontaktpersoner, teamledere og enhetsledere. Flere av informantene hadde hatt ulike roller i barnevernstjenesten, og vi intervjuet ansatte med både kort og lang fartstid. Vi etablerte kontakt med barnevernstjenestene ved å henvende oss til barnevernsleder med forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet. Barnevernsleder fikk informasjon om prosjektet, og forespørsel om enten leder selv eller en medarbeider med relevant erfaring kunne tenke seg å delta på et telefonintervju.

Informantene var et utvalg ansatte i kommunalt barnevern med erfaring fra sikkerhetsarbeid i plasseringssaker, uten at de nødvendigvis opplevde seg selv som ekspert på området. Vi ønsket med denne avgrensningen å sikre at vi inkluderte informanter fra barnevernstjenester med konkret erfaring med sikkerhetsarbeid og vurderinger rundt tematikken. Videre ønsket vi å synliggjøre en eventuell variasjon med hensyn til strategier og innstilling til sikkerhetsarbeid, herunder samarbeid med politiet. I tillegg var vi opptatt av at informanten skulle føle seg trygg nok til å prate med en forsker om temaet.

Informantene ble rekruttert fra alle deler av landet med tanke på å i størst mulig grad favne variasjon i befolkningsgrunnlag og lokale rammer og forutsetninger for å arbeide med sikkerhet i barnevernstjenesten. Vi valgte ut og sendte forespørsel til fire barnevernstjenester fra hver av Bufetats fem regioner – to kommuner med middels til høyt antall innbyggere, og to med middels til lavt antall innbyggere. I tillegg til størrelse og geografi, oppnådde vi spredning hva angår kystkommuner og innlandskommuner, med den variasjon dette gir i kommunenes hovednærings og sysselsetting. Videre inkluderte vi barnevernstjenester med ulike organisa-

sjonsformer, f.eks. mellomstore kommuner med eget barnevern vs. flere småkommuner som har samordnet seg i en barnevernstjeneste. Til slutt ønsket vi å inkludere kommuner med en større andel av befolkningen med etnisk minoritetsbakgrunn.

Det viste seg krevende å rekruttere deltakere innen barnevernstjenesten, og selve rekrutteringsprosessen tok mye tid. Dette dreide seg for mange av barnevernslederne om en hektisk arbeidshverdag med lite tid til overs, og for andre om at det var få ansatte ved hver av tjenestene som hadde noe erfaring med tematikken. Vi er likevel fornøyd med å ha lyktes i å rekruttere informanter med konkret erfaring med tematikken, da dette har gitt et innholdsrikt og relevant datamateriale for våre problemstillinger.

Telefonintervjuer med ansatte i barnevernstjenesten

For å få et datamateriale som på best mulig måte omfattet en geografisk bredde for barnevernstjenestens arbeid, valgte vi å rekruttere deltakere fra hele landet til telefonintervjuer, fremfor et mer begrenset utvalg intervjuer ansikt til ansikt. Intervjuene varte mellom 45 minutter og 1,5 time. På forhånd ba vi informantene om å finne et rolig sted for intervjuet, slik at vi fikk rom til å etablere en god kontakt over telefonen – og for at ikke noe skulle kunne forstyrre oss underveis. Denne formen fungerte godt, og vi opplevde at informantene var komfortable med settingen og vår dialog underveis. Informantene virket motiverte for, og spente på, å gjennomføre intervjuet, og ga inntrykk av å finne tematikken viktig og spennende. Vi hadde på forhånd innhentet skriftlig, informert samtykke fra informantene, og sikret på den måten at de kjente til prosjektets formål og fokusområde. Dette gjorde også at de fleste av informantene hadde gjort seg en del tanker og refleksjoner i forkant av intervjuet, noe som kan ha gjort det lettere for dem å komme på relevante eksempler på problemstillinger som de opplevde var viktig å få frem. Mange ga ved avslutningen av intervjuet inntrykk av å hatt nytte av å reflektere rundt sine erfaringer med tematikken, og hadde under intervjuet kommet på dilemmaer og diskusjoner som de selv ønsket å jobbe videre med ved sine respektive barnverntjenester.

Når det gjelder intervjuenes struktur, hadde vi på forhånd utformet en intervjuguide med temaer og intervju spørsmål. Denne ble benyttet i varierende grad under intervjuene, avhengig av hvor selvdreven informanten var i å dele sine erfaringer. I begynnelsen av hvert intervju informerte vi informanten om at vi ville stille spørsmål underveis, og på den måten sørge for at vi holdt oss til tematikk som var relevant for studiens formål. Vi oppfordret i denne sammenheng informanten til å følge sine egne innfall og digresjoner underveis, og sa at vi ville si fra om vi beveget oss for langt «ut på viddene». På denne måten lot vi informantene i stor grad styre hva som ble løftet opp som viktig å drøfte når det gjaldt sikkerhetsarbeid i plasseringssaker. Informantene ble også oppfordret til å bruke konkrete saker som eksempler, for å ha erfaringsbaserte «knagger» å henge sine refleksjoner rundt tematikken på. Dette gjorde at vi i større grad fikk innblikk i hva slags type sak informanten anså som en beskrivende og relevant sak å trekke frem, samtidig

som det forhåpentligvis gjorde det enklere for informanten å gjenskape og huske hvilke typer dilemmaer, vurderinger og problemstillinger som opplevdes presserende i den enkelte sak. Denne intervjuformen har bidratt til at intervjumaterialet i stor grad er preget av tematikk som informantene selv «snakker frem». Vi har underveis og mot slutten av intervjuet gått gjennom intervjuguiden for å stille de spørsmålene som vi ikke kom innom tidligere. Hovedvekten av materialet er dermed stoff som informantene selv har beveget seg rundt gjennom egne refleksjoner og våre oppfølgingsspørsmål. Som tidligere nevnt, bidrar materialet til å forsterke denne studiens hovedvekt på de ansattes opplevelse av å stå i krevende saker med høyt sikkerhetsnivå – og synliggjør diskusjoner, dilemmaer og utfordringer som de ansatte selv erfarer er sentrale.

Workshop og intervju med polititjenestepersoner

Når det gjelder datainnsamling fra politiet tok vi initiativ til en workshop om barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid på en nasjonal faggruppe-samling for ansvarlige for trusselutsatte personer i politiet. Denne ble avholdt hos Kripos, med 25 deltakere fra hele landet. Dette var en svært god mulighet til å innhente erfaringer med barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid fra et stort utvalg polititjenestepersoner, og det ble en god og svært interessant dialog deltakerne imellom og med forsker. Gruppen har sikkerhetsarbeid for personer over 18 år som spesialfelt, men har også befatning med barn som bor sammen med en forelder på sperret adresse i regi av politiet eller som er plassert utenfor hjemmet av barnevernstjenesten. Deltakerne var med andre ord den type politifolk som våre informanter i barnevernstjenesten oppgir å oftest være i kontakt med om sikkerhetsarbeid. I tillegg til denne workshopen, er det gjennomført et telefonintervju og to ansikt til ansikt-intervju med personer med ulike relevante stillinger innen politiet.

Personvern og forskningsetiske hensyn

Prosjektet er meldt til Norsk senter for forskningsdata, NSD som er personvern-rådgiver for OsloMet. Alle intervjudeltakere ble intervjuet med tanke på sin profesjonelle rolle som ansatt i enten barnevernstjeneste eller politi, og ble ikke bedt om å utlevere sensitive opplysninger om seg selv eller andre involverte. Enkelt saker ble kun omtalt i anonymisert form, og det er i arbeidet med rapporten lagt vekt på at deltakerne ikke skal kunne identifiseres. I forkant av intervjuene fikk alle informantene tilsendt et skriv med informasjon om prosjektets formål og bakgrunn, og hva som ville være tema for intervjuet. Deltakerne fikk opplysninger om at det var frivillig å delta og at alt av lydopptak, notater og transkripsjoner ville bli behandlet konfidensielt. I begynnelsen av intervjuet fikk informantene mulighet for å stille spørsmål, før lydopptaker ble slått på.

Forskningsetisk er det viktig å være bevisst på at studiens tema vil kunne oppleves som utfordrende å snakke om. Det å eksempelvis snakke om en vond opplevelse eller dårlig erfaring man har gjort seg i jobbsammenheng, kan oppleves som vanskelig for den enkelte. Vi har derfor vært observant overfor hva som kan være

vanskelig å gå inn på, og både i forkant og underveis i intervjuet vært vår på om informantene følte seg ubekvem. Ingen ga åpent uttrykk for å være ubekvem med tematikken, men dette kan selvsagt ha påvirket hva informantene selv valgte å legge vekt på når det gjaldt erfaringer.

Om rapporten

I neste kapittel redegjør vi for hvordan barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering er regulert og organisert ifølge lov og offentlige styringsdokumenter. Vi ser også på hvilke kilder til informasjon og veiledning som finnes. Kapittel 3 handler om hvordan barnevernstjenestene jobber med sikkerhet i tidlig fase av en plasseringssak, mens kapittel 4 løfter frem noen hensyn og utfordringer som barnevernsansatte opplever i den videre oppfølgingen og koordineringen av sikkerhetsarbeidet. I kapittel 5 er det samarbeidet med politiet som er tema, og i kapittel 6 ser vi særlig på noen dilemmaer knyttet til samvær mellom foreldre og barn i saker med sikkerhetstiltak. I avslutningskapitlet oppsummerer vi sentrale funn og presenterer våre anbefalinger.

2 Rammer for barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet

I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvordan barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering er regulert og organisert ifølge lov og offentlige styringsdokumenter. Vi vil se på hvilke kilder til informasjon og veiledning som finnes i dag, og hvordan informasjonen gjøres tilgjengelig for ansatte i barnevernstjenesten. Vi vil videre beskrive hva som i dag finnes av retningslinjer for samarbeid og arbeidsfordeling mellom barnevern og politi når det gjelder barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid i plasseringssaker.

Kapitlet er basert på datainnsamling gjennomført i perioden august til desember 2019. I ettertid, ved ferdigstillingen av denne rapporten, har Bufdir gjort visse endringer i sitt veiledningsmaterieell (saksbehandlingsrundskrivet) som til dels imøtekommer noen av de behov som vår gjennomgang av materialet avdekket. Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomgå disse i detalj og oppdatere rapporten. Det understrekes derfor at sitater og funn er basert på det materialet som forelå i nevnte periode. Vi mener for øvrig at fremstillingen av tidligere mangler og behov reflekterer det mer generelle bildet av at det er store behov for kunnskap og gjennomarbeidet materieell for fagstøtte når det gjelder sikkerhetsarbeid i plasseringssaker.

Beskyttelsestiltak og gjeldende lovverk

Det er en rekke bestemmelser i ulike lovverk som regulerer vedtak om at foreldre ikke skal vite hvor barnet deres er plassert, eller at andre typer personopplysninger i offentlige registre sperres for innsyn. I det følgende redegjør vi for disse bestemmelsene. Først skal vi imidlertid kommentere begrepsbruken.

Det benyttes en rekke ulike begreper om både lovbestemmelsene og sentrale verktøy i veiledningsmaterieell og omtale av barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid ved plassering. Vedtak som innebærer at foreldre ikke skal ha rett til å vite hvor barnet deres er, eller at andre typer personopplysninger i offentlige registre sperres for innsyn, kalles ofte for «skjult adresse» eller «sperrert adresse». For å ikke bidra til uklarheter, velger vi å benytte *skjult adresse etter barnevernsloven* og *sperrert adresse etter folkeregisterloven* som kortversjon av navn på lovbestemmelsene. Samlebegrep som benyttes for lovbestemmelsene er «en form for skjerming av barnets adresse» og «opplysningsbegrensede tiltak».

Bestemmelser etter barnevernsloven – «Skjult adresse»

Når barnevernstjenesten i en sak går inn for at et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, og man er bekymret for barnets sikkerhet, kan fylkesnemnda i tråd med barnevernsloven § 4–19 annet ledd, annet punktum,

fatte vedtak om at barnet skal plasseres på «skjult adresse» (jf. lovparagrafens overskrift):

§ 4–19.Samværsrett. Skjult adresse.

Barn og foreldre har, hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre.

Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, skal fylkesnemnda ta standpunkt til omfanget av samværsretten, men kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. Fylkesnemnda kan også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er.

Andre som har ivaretatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen, kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal ha rett til samvær med barnet og hvilket omfang samværsretten skal ha.

Et vedtak fra fylkesnemnda om skjult adresse jf. § 4–19 innebærer at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er. I akuttsaker kan barnevernsleder treffe midlertidig vedtak om skjult adresse, jf. § 4–6 andre og tredje ledd. Også etter § 4–29 om midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, kan det treffes beskyttelsestiltak som fastsetter begrensninger i hvem som kan få vite hvor barnet er. Barnevernsloven oppstiller ikke nærmere vilkår for plassering av barn på skjult adresse.

Gradering av personopplysninger i folkeregisteret – «Sperret adresse»

Gradering av personopplysninger som er registrert i folkeregisteret er et sentralt beskyttelsestiltak for truede personer i Norge. Tiltaket innebærer å sperre opplysninger fra å kunne utleveres fra folkeregisteret hvis det kan forårsake skade for en enkeltperson om innholdet i opplysningene blir kjent for uvedkommende. Barnevernstjenesten ved barnevernsleder kan etter folkeregisterloven § 10–4 beslutte gradering av opplysninger i barnevernssaker. I praksis tar barnevernstjenesten en beslutning om at det er behov for denne typen opplysningsbegrensende tiltak etter at fylkesnemnda har truffet vedtak om skjult adresse etter barnevernslovens § 4–19. Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 10–4 regulerer gradering av personopplysninger i folkeregisteret:

§ 10–4.Graderte opplysninger

Registrerte opplysninger som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen, skal sperres i Folkeregisteret.

Gradering av opplysninger i barnevernssaker besluttes av barnevernstjenesten. I andre saker treffes beslutning om gradering av politiet. Endring i beslutning om gradering skal registreres etter melding fra barnevernstjenesten eller politiet.

Opplysning som er gradert strengt fortrolig, kan bare utleveres etter søknad som avgjøres av politiet eller barnevernstjenesten.

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf.

Graderingen av opplysninger har to nivåer, strengt fortrolig og fortrolig, tidligere også kalt hhv. kode 6 og kode 7, og reguleres av *Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter* (beskyttelsesinstruksen) § 3 og 4:

§ 3. Betingelser for gradering.

Gradering av et dokument skal bare foretas når dokumentet kan unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova, og skadevirkninger som nevnt i § 4 kan inntreffe.

§ 4. Om bruken av beskyttelsesgrader.

Når betingelsene for gradering etter § 3 er til stede, benyttes beskyttelsesgradene slik:

«Strengt fortrolig» benyttes dersom det vil kunne forårsake betydelig skade for offentlige interesser, en bedrift, en institusjon eller en enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

«Fortrolig» benyttes dersom det vil kunne skade offentlige interesser, en bedrift, en institusjon eller en enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

Det må påses at det ikke benyttes høyere beskyttelsesgrad enn strengt nødvendig.

«Strengt fortrolig» innebærer at kun autoriserte personer i Skattedirektoratet har tilgang til opplysninger som adresse (derav begrepet «adressesperre»). «Fortrolig» innebærer at adressen ikke gis ut til private.

Øvrige verktøy og begreper

Følgende sentrale verktøy og beskyttelsestiltak omtales i det eksisterende veiledningsmateriellet som omtaler barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid. Veiledningsmateriellet redegjøres nærmere for i punktet «Retningslinjer og fagstøtte for sikkerhetsarbeidet».

En *trusselvurdering* av barns situasjon kan være aktuell i saker der barn skal plasseres utenfor hjemmet, og det foreligger en bekymring om barnets sikkerhet. Det er politiet som foretar trusselvurderingen, og kommunal barnevernstjeneste som avgjør hvorvidt politiet skal kontaktes og anmodes om å foreta en trusselvurdering av barnets situasjon. Basert på trusselvurderingen må barnevernstjenesten vurdere hvor barnet kan bo, og hvem det er trygt at barnet har kontakt med. En trusselvurdering innebærer ikke nødvendigvis at forhold anmeldes, men politiet kan velge å straffeforfølge saken basert på trusselvurderingen (Bufdir 2013). I visse sammenhenger kan begrepet trusselvurdering forveksles med begrepet *risikovurdering*, som er et element i barnevernstjenestens undersøkelse av barns omsorgssituasjon.

Hvert politidistrikt skal ha en *trusselkoordinator* eller *trusselansvarlig* som har ansvar for politiets arbeid med trusselutsatte personer. Disse kan bistå og samarbeide med lokal barnevernstjeneste i plasseringssaker der det foreligger en bekymring for barnets sikkerhet. Trusselkoordinator overprøver ikke barnevernstjenestens vurderinger om sikkerhetstiltak eller en form for skjerming av barns adresse, men kan samarbeide og gi råd.

Trusselkoordinator kan utforme en *objektplan* i forbindelse med beskyttelse av trusselutsatte barn under barnevernstjenestens omsorg. Objektplanen gir lokalt politi og nødetatene nødvendige opplysninger om barnet ved en akuttsituasjon.

En *sikkerhetsplan*² kan utformes i forbindelse med plasseringssaker hvor det er funnet å være et høyt trusselnivå. En sikkerhetsplan ved flytting til sperret adresse er et verktøy som skisserer aktører og kontaktpunkter rundt barnet og hvem som gjør hva dersom det skulle oppstå en akutt situasjon som truer barnets sikkerhet. Sikkerhetsplanen kan gi barnet informasjon om hva hun eller han bør gjøre, og i hvilken rekkefølge, dersom det oppstår en utrygg situasjon. En sikkerhetsplan kan inneholde *sikkerhetsrutiner* som utformes i samarbeid med barnet for å ivareta sikkerheten. Det kan også være aktuelt å lage et trygghetskart med hvilke aktører og trygge kontaktpersoner som bør være inkludert (Bufdir 2018).

Det kan være nødvendig å gi barnet et fiktivt navn og bakgrunnshistorie i plasseringssaker der barnevernstjenesten og eventuelt politiet vurderer at det foreligger et høyt trusselnivå (Bufdir 2013).

Retningslinjer og veiledere for sikkerhetsarbeidet

Det er i dag ikke etablert enhetlige rutiner for barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid, men temaet berøres i flere ulike veiledere, retningslinjer, m.m. Det er to veiledere og en retningslinje på feltet som omtaler sikkerhetsarbeid i barnevernstjenesten. Dette er: *Veileder ved plasseringer hvor det er risiko for bortføring av barnet* (Bufdir 2013), *Retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern ved bekymring om vold og seksuelle overgrep mot barn i nære relasjoner* (Bufdir, under ferdigstilling³), og *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten* (Bufdir 2018). Vi har i omtalen nedenfor også inkludert en veileder for krisesenteres arbeid med barn, *Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet – Oppfølging av barn på krisesenter*⁴ som eksempel på en veileder på et annet av Bufdirs fagfelt hvor sikkerhetsarbeid er tematisert.

² Også kalt trygghetsplan. Vi benytter hovedsakelig begrepet sikkerhetsplan i denne rapporten.

³ Retningslinjene har vært på høring og er i ferd med å ferdigstilles fra direktoratets side. Vi har fått tilgang til den versjonen som forelå i mars 2020.

⁴ <https://bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/>

Veileder ved plasseringer hvor det er risiko for bortføring av barnet fra 2013 relaterer seg til saker der foreldre bortfører et barn som barnevernstjenesten har omsorg for som følge av vedtak etter barnevernsloven § 4–12, vedtak om akutt plassering jf. bvl § 4–6 annet ledd, eller vedtak om forbud mot flytting jf. bvl § 4–8 og bvl § 4–9. Veilederen har som formål å bidra til et felles fokus på sikkerhet hos alle aktører, samt tydeliggjøre de enkelte aktørers oppgaver og ansvar – når det spesifikt gjelder bortføring til utlandet:

I enkelte sjeldne tilfeller har ikke barnets familie eller nettverk forholdt seg til et lovlig fattet vedtak, og har fraktet barnet ut av landets grenser. Dette setter barnets sikkerhet og krav på beskyttelse i fare, i tillegg til at det kan bli vanskelig å bringe barnet tilbake til Norge (Bufdir 2013, s. 3).

Veilederen er avgrenset mot det som tidligere het *Veileder om tvangsekteskap og æresrelatert vold* (Bufdir 2012, nylig oppdatert – se under), og fra Bufdirs *Veileder om mindreårige ofre for menneskehandel*.⁵ Avgrensningen begrunnes med følgende:

Når det gjelder barn som står i fare for å bli tvangsgiftet eller som er plassert etter barnevernsloven § 4–29 (menneskehandel) er det enkelte særlige problemstillinger som gjør seg gjeldende. Veilederen er derfor i utgangspunktet ikke tiltenkt de tilfeller hvor risikoen for bortføring knytter seg til tematikk som tvangsekteskap og menneskehandel, men kan benyttes så langt den passer (Bufdir 2013, s. 4).

Veilederen knytter seg ikke spesifikt til saker der barn er plassert på skjult eller sperret adresse, og har ikke som formål å være retningsgivende for sikkerhetsarbeid med tanke på plasseringer etter disse hjemlene. Tematikken blir likevel redegjort for, og veilederen legger frem detaljert råd og veiledning for alle faser av sikkerhetsarbeid med tanke på plasseringssaker. Ifølge en artikkel i Fontene (Odland, 2018), er denne veilederen lite kjent blant landets barnevernsledere, noe som også gjenspeiles i vår undersøkelse. Det er likevel denne som nevnes i høringsnotatet til ny barnevernslov (Barne- og familiedepartementet, 2019). I høringsnotatet benyttes denne veilederen som eneste referanse for barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering generelt, ikke begrenset til bortføring fra barnevernstjenestens omsorg med sikte på å ta barnet ut av landet (Barne- og familiedepartementet, 2019, s. 346).

Sikkerhet er også tema i Bufdirs veileder *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten* (Bufdir 2018) som er en revidert versjon av tidligere veileder av 2012. Her fremheves blant annet utarbeidelse av trusselvurdering og vurdering av sperret adresse, med påfølgende utarbeidelse av trygghetsplan⁶ og sikkerhetsrutiner i samarbeid med barnet og

⁵ <https://bufdir.no/Barnevern/menneskehandel/>

⁶ Også kalt sikkerhetsplan.

andre aktører. Denne veilederen er det mest utførlige og oppdaterte veiledningsmateriellet vi har funnet om barneverntjenestens arbeid med sikkerhet. Den inneholder detaljert veiledning, oppdatert kunnskap og konkrete verktøy for planlegging, gjennomføring og oppfølging av sikkerhetsarbeid i plasseringssaker.

Denne typen veileder eksisterer derimot ikke når det gjelder saker som *ikke* defineres som æresrelatert eller er forbundet med såkalt negativ sosial kontroll. Alt innholdet relatert til sikkerhetsarbeid i veilederen kan imidlertid synes å ha direkte overførbart nytte for barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid generelt. Når det i veilederen redegjøres for en sjekklister for utforming av trygghetsplan eller sikkerhetsrutiner for barnet, er det vanskelig å tyde hvilken del av dette som utelukkende skal være relevant for saker som får merkelappen «Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold». Eksempelvis listes det opp viktige spørsmål i samtaler med barnet om sikkerhet:

- Hvilke trusler foreligger?
- Hvilke personer utgjør en trussel?
- Hvilke sikkerhetstiltak er det behov for?
- Hvordan kan barnet føle seg tryggere?
- Hvordan kan barnet bruke telefon og internett?
- Hvilke personer er det trygt å ha kontakt med?
- Hvem kan barnet fortelle sin historie til og hvem er det lurt ikke å fortelle noe til?
- Ønsker barnet fremtidig kontakt med sin familie? Eventuelt med hvem?

Når vi vet at det er stor mangel på veiledningsmaterieell for barnevernstjenesten om sikkerhetsarbeid i plasseringssaker, er det tankevekkende at innholdet i denne veilederen låses til en avgrenset tematikk. Eksempelvis vil følgende påminnelse om at barn kan oppleve strenge regler om hva de kan og ikke kan gjøre som en stor belastning, utelukkende knyttes til en oppvekst med såkalt negativ sosial kontroll – gjemt bak en fane i en veileder som eksplisitt begrenses til æresrelatert vold og tvangsekteskap:

Barnevernstjenesten må hjelpe barnet til å ivareta sin egen sikkerhet. Noen barn har også vanskeligheter med nye grenser og restriksjoner etter en oppvekst med negativ sosial kontroll. Strenge regler om hva barnet kan og ikke kan gjøre, kan føre til at barnet opplever plasseringen som et nytt «fengsel». I verste fall kan dette føre til at barnet rømmer og slik setter seg selv i stor fare. Å hjelpe barnet til å ivareta sin egen sikkerhet er en viktig del av oppfølgingen ved akuttflytting og omsorgsovertakelse. Sikkerhetstiltakene har liten effekt hvis barnet selv ikke forstår og følger dem. Det kan være vanskelig for barnet å forstå nødvendigheten av å forholde seg til sikkerhetstiltakene. Barnet kan savne familien eller ha skyldfølelse for det som har skjedd, og det kan være vanskelig for barnet ikke å kontakte familien.

Når denne typen hensyn til barnet fremstilles i en direkte sammenstilling med æresrelatert vold og tvangsekteskap, kan det i tillegg skape grunnlag for en tankegang hos barnevernstjenesten og andre tjenester hvor disse sakene får merkelapp av å være vesensforskjellige fra andre saker. Hensyn til barnet som det er redegjort for over vil være av relevans i en rekke saker hvor barn har vært utsatt for omsorgssvikt, vold og streng kontroll – ikke bare saker med merkelappen «negativ sosial kontroll», «æresrelatert» eller «tvangsekteskap».

Det er for øvrig interessant at en detaljert veiledning for utforming av sikkerhetsplan for barn er inkludert i Bufdirs *Faglig veileder for innholdet i krisesentertilbudet – Oppfølging av barn på krisesenter*.⁷ Denne er imidlertid utformet med tanke på beboere på krisesenter, og er ikke en del av det tilgjengelige veiledningsmateriellet for ansatte i barnevernstjenesten.

Retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern ved bekymring om vold og seksuelle overgrep mot barn i nære relasjoner er under utarbeidelse i Bufdir. Retningslinjene ble sendt på høring i 2018 og har i en periode ligget tilgjengelig på nett. I denne såkalte betaversjonen av retningslinjene ble saker med adresse-sperre og utarbeidelse av sikkerhetsplan fremhevet som en viktig arena for samarbeid mellom barnevern og politi, uten nærmere redegjørelse for innhold i sikkerhetsarbeidet eller samarbeidet mellom instansene. Den ferdigstilte versjonen av retningslinjene er i sluttfasen av godkjeningsprosessen.⁸

Saksbehandlingsrundskrivet

På slutten av 2019 ble et eget punkt om regelverket rundt «skjult adresse» etter barnevernsloven og «sperrert adresse» etter folkeregisterloven inkludert i *Saksbehandlingsrundskrivet* for barnevernstjenesten.⁹ Saksbehandlingsrundskrivet er siden dette oppdatert med en rekke forbedringer når det gjelder begrepsbruk og klargjøring av rutiner og ansvarsforhold. Som nevnt i innledningen til dette kapitlet ble disse endringene gjort etter at vår datainnsamling var avsluttet. Vi velger å la den følgende drøftingen av innhold og begrepsbruk i rundskrivet stå, siden dette gjenspeiler en mer generell tendens i tilgjengelig veiledningsmaterieell o.l.

Saksbehandlingsrundskrivet er ment å skulle gi barnevernstjenesten en oversikt over grunnleggende regler og krav, og bidra til at oppgaver løses på en forsvarlig måte. Bufdir anbefaler at barnevernstjenesten benytter disse retningslinjene som et oppslagsverk. Rundskrivet redegjør for fremgangsmåter for å sperre et barns adresse etter barnevernsloven § 4–19 og etter folkeregisterloven 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen. Det beskrives ikke hva de ulike bestemmelsene vil medføre, eller

⁷ <https://bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/>

⁸ Dette er basert på opplysninger gitt av seniorrådgiver i Bufdir, avdeling for barnerett, i e-post 11. mars 2020.

⁹ <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

hvilke ytterligere hensyn eller tiltak som er nødvendig for å følge opp eller koordinere tiltakene. Om «skjult adresse» etter barnevernsloven står følgende:

Med hjemmel i barnevernsloven § 4–19 kan fylkesnemnda bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er, såkalt skjult eller sperret adresse (heretter kalt sperret adresse). I akuttsaker kan barnevernsleder også treffe midlertidig vedtak om sperret adresse, jf. barnevernsloven § 4–6 annet og tredje ledd og barnevernsloven § 4–9 annet ledd. Også etter barnevernsloven § 4–29 om midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, kan det treffes beskyttelsestiltak som fastsetter begrensninger i hvem som kan få vite hvor barnet er.¹⁰

Begrepsbruken når det gjelder de ulike bestemmelsene for «skjult adresse» etter barnevernsloven og «sperret adresse» etter folkeregisterloven er egnet til å skape uklarhet på et område der kunnskapen er begrenset. Rundskrivet benytter «sperret adresse» eller «adressesperre» for begge bestemmelsene, selv om de to bestemmelsene er hjemlet i ulike lover og ikke innebærer samme type «sperring» av adresse. Om det er vedtatt at barnets adresse skal holdes *skjult* etter barnevernsloven, innebærer dette at foreldrene ikke har rett til å få informasjon fra barnevernstjenesten om hvor barnet er plassert. Ved sperring av barnets adresse i folkeregistret, innebærer dette at folkeregistret ikke leverer ut noen opplysninger om barnet til privatpersoner, private instanser eller offentlige instanser – i tillegg til de sikkerhetstiltak som barnevernstjenesten lokalt i gangsetter for å opprettholde sikkerheten rundt barnet. Rundskrivet stiller ikke opp noen nærmere vilkår for å fatte beslutning om skjult adresse etter barnevernsloven, kun med en formulering om at:

Barnevernsloven § 4–19 blir først og fremst benyttet ved sikkerhetsrisiko for barnet, for eksempel ved fare for kidnapping eller ved trakassering av fosterforeldre eller institusjonspersonale. Den har også blitt benyttet ved plasseringer med tanke på anonym adopsjon.

Vilkår for å sperre et barns adresse med «strengt fortrolig» gradering etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen, beskrives på følgende måte:

Vilkåret for adressesperre «strengt fortrolig», er at det vil kunne forårsake betydelig skade for barnet at adressen blir kjent for uvedkommende, jf. Beskyttelsesinstruksen § 4 annet ledd. For barn som er utsatt for trusler som medfører alvorlig fare for liv og helse, eller fare for bortføring, vil det i praksis være behov for å iverksette de mest omfattende sikkerhetstiltakene, og gradere adressesperren som strengt fortrolig.

¹⁰ Vi minner om at samtlige sitat fra rundskrivet er fra den versjonen som lå på nett da vi gjorde vår datainnsamling.

Det benyttes svært likelydende begreper om de to bestemmelsene i saksbehandlingsrundskrivet, der det i omtale av barnevernslovens bestemmelse brukes «sikkerhetsrisiko» og «fare for kidnapping» mens det i vilkår for folkeregisterforskriftens bestemmelse, brukes «utsatt for trusler» og «fare for bortføring». Det vil for en barnevernsansatt kunne være uklart når det er behov for å fatte beslutning om sperret adresse etter folkeregisterloven. Begrepsbruken og redegjørelsen for hvilke deler av ordlyden i saksbehandlingsrundskrivet som gjelder *sperret* adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen, og hvilke deler som gjelder *skjult* adresse etter barnevernsloven § 4–19, er til tider svært uklart.

Politiet ønsker, som vi skal komme nærmere inn på senere, at barnevernstjenesten rutinemessig melder fra til politiet når barn plasseres på sperret adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen eller skjult adresse etter barnevernsloven § 4–19. I avsnittet som omhandler involvering av politiet i saksbehandlingsrundskrivet er det uklart hvilken form for skjerming av barnets adresse det her er snakk om:

Barnevernstjenesten bør varsle trusselkoordinator ved lokalt politi når barn flyttes på sperret adresse, jf. barnevernsloven § 6–7 tredje ledd. Politiet kan anmodes om bistand til utarbeidelse av trusselvurdering, og eventuelt iverksette ytterligere beskyttelses- eller sikkerhetstiltak. Det er politiet som har spesialkompetanse på trusselvurderinger. De overprøver ikke barnevernstjenestens vurderinger om sikkerhetstiltak/adressesperre, men kan samarbeide og gi råd. Et samarbeid i slike saker vil være avgjørende for kvaliteten på beskyttelsen barnet får.

Det kan synes som at denne anmodningen om å varsle trusselkoordinator «når barn flyttes på sperret adresse» gjelder i saker der vedtak er gjort med tanke på *sperret* adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen. Avsnittet er plassert et stykke ut i et underpunkt med tittelen «Adressesperre i folkeregisteret/gradering av adresseopplysninger». Dette kan ha som resultat at praksisen med å ikke melde fra til politiet ved plassering av barn på *skjult* adresse etter barnevernsloven vil kunne fortsette uforandret for mange barnevernstjenester. Som vi skal se, er det mye usikkerhet rundt rutiner og ansvar i saker der det er gjort vedtak om sperret adresse etter folkeregisterloven, blant våre informanter innen barnevernstjenesten. Uklar begrepsbruk og ikke-enhetlig omtale av regelverket i tilgjengelig veiledningsmaterieell bidrar til å forsterke denne usikkerheten.

Rutiner for melding til Skattedirektoratet

I saksbehandlingsrundskrivet beskrives detaljert hvordan melding skal sendes til Skattedirektoratet når beslutning om sperret adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen er fattet. Skjemaet som fylles ut av barnevernsleder skal sendes rekommandert i dobbel konvolutt, og den innerste konvolutten forsegles og merkes «fortrolig» eller «strengt fortrolig».

Ansvarsdeling med politiet

Barnevernstjenesten har ansvar for de konkrete vurderingene av trusler mot barn under barnevernstjenestens omsorg. Politiet vurderer trusler mot personer i den øvrige befolkningen. I politiet har Kripos et nasjonalt fagansvar for gradering av opplysninger i folkeregisteret, inkludert ansvar for kompetanse- og metodeutvikling. Når et politidistrikt beslutter adressesperre, registreres saken i tillegg hos Kripos. Barnevernstjenesten har ingen tilsvarende rutiner for sentral registrering. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har heller ikke instruksjonsmyndighet over kommunene, slik som Politidirektoratet (POD) har overfor politidistriktene.

Kripos har stilt spørsmål ved barnevernstjenestens håndtering av sikkerhet, blant annet i høringssvar til ny barnevernslov (Barne- og familiedepartementet, 2019 s. 436). Etaten fremholder at barnevernstjenesten ikke har enhetlige kriterier for når adressesperre skal brukes, og at det ikke finnes rutiner for trusselvurdering eller om politiet skal varsles. Kripos mener at det er problematisk at politi og barnevern har forskjellig metodikk for bruk av adressesperre, og etterlyser nasjonal koordinering. Det tas fra både Kripos og Bufdir sin side initiativ til en bedre koordinering av ulike former for skjerming av barns adresse i forbindelse med plasseringssaker, både i form av et nærere samarbeid på nasjonalt plan mellom Bufdir og Kripos, og avklaring av ansvarsforhold og samarbeid mellom politi og barnevern på lokalt plan.¹¹

Forslag om plikt til å varsle politiet

Flere høringsinstanser fremmer en liknende bekymring, og legger særlig vekt på at det er problematisk at det i dag ikke er noen plikt for barnevernstjenesten til å kontakte politiet om trusselutsatte barn som flyttes til sperret adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen eller skjult adresse etter barnevernsloven § 4–19.¹² Ifølge høringsuttalelsene er det ikke alle barnevernstjenester som informerer lokalt politi om slike saker.

I følge barnevernsloven § 6–7 *kan* kommunale barnevernstjenester gi opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme barnevernstjenestens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Det er imidlertid i dag ingen *plikt* om å dele informasjon med andre instanser. I høringsnotatet til ny barnevernslov påpeker Barne- og familiedepartementet at det å gi opplysninger til politiet om trusselutsatte barn etter

¹¹ Dette er basert på opplysninger gitt av politioverbetjent i Kripos, Seksjon for operative tjenester.

¹² Det er verdt å merke seg at begrepet «sperret adresse» synes å bli benyttet i høringsnotatet som samlebetegnelse for skjult adresse etter barnevernsloven og sperret adresse etter folkeregisterloven jf. beskyttelsesinstruksen. I vår omtale av høringsnotatet referer vi til begge bestemmelsene, mens vi i direkte sitater lar «sperret adresse» stå.

deres vurdering vil bidra til å fremme barnevernstjenestens oppgave med å beskytte barnet og det vil forebygge vesentlig fare for liv eller helse, og at opplysninger dermed kan gis i medhold av barnevernsloven § 6–7.

Ifølge departementet legger høringsinstansene vekt på tre faktorer som taler for å innføre en slik plikt. For det første påpekes det at det er viktig at lokalt politi er kjent med hvor barnet bor, slik at de kan være raskere på plass hvis noe skulle skje. For det andre vil politiet kunne foreta en *politifaglig trusselvurdering* hvis de kontaktes om beskyttelsesbehovet, og for det tredje, eventuelt iverksette ytterligere *beskyttelses- eller sikkerhetstiltak*.

I høringsnotatet foreslår på denne bakgrunn Barne- og familiedepartementet at det innføres en plikt hos barnevernstjenesten til å kontakte politiet når barn flyttes til skjult adresse etter barnevernsloven § 4–19 eller sperret adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen. I forslaget heter det:

Barnevernstjenesten skal så snart som mulig kontakte politiet når det er fattet vedtak om at et barn flyttes til sperret adresse. Bestemmelsen innebærer at barnevernstjenesten på eget initiativ skal kontakte politiet i disse tilfellene. Barnevernstjenesten må også kontakte politiet dersom de flytter barnet videre til et nytt sted, dersom vedtaket om sperret adresse videreføres. Plikten til å ta kontakt inntreffer når det er truffet vedtak om flytting til sperret adresse, og gjelder både i tilfeller der barnevernstjenestens leder har truffet et midlertidig vedtak og der fylkesnemnda har truffet vedtak. Kontakten må opprettes så snart som mulig etter at det er fattet vedtak, og helst før barnet flytter. (Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov, s. 437)

Bufdir støtter dette forslaget i sitt høringssvar til lovforslaget:

Direktoratet støtter at denne bestemmelsen inntas i loven. Politiet har andre virkemidler til disposisjon for å ivareta barnets sikkerhet enn barnevernstjenesten, og det er viktig at politiet involveres tidlig i slike saker. Vi har erfart at det er stor variasjon mellom barnevernstjenestene når det gjelder å involvere politiet når barn flyttes til sperret adresse.

I tillegg kan både barnevernstjenesten og politiet være usikre på om det er politidistriktet på gammelt hjemsted eller på plasseringsstedet som er ansvarlig instans. Begge de aktuelle politidistriktene kan mene at saken er det andre politidistriktets ansvar, og vi anbefaler at det presiseres at det er politidistriktet ved barnets folkeregistrerte adresse når saken oppstår som skal kontaktes.

Vi kommer tilbake til spørsmålet om meldeplikt til politiet og barnevernstjenestens samarbeid med politiet mer generelt i kapittel 5.

Oppsummering

Vår gjennomgang av eksisterende kilder til informasjon og veiledning viser at barnevernstjenesten ikke har et tilstrekkelig veiledningsmateriell å basere sitt arbeid med sikkerhet i plasseringssaker på. Sikkerhetsarbeid nevnes i de publikasjonene vi har redegjort for med varierende utdyping, og gir et inntrykk av et svært oppstykket, uoversiktlig og tidvis vagt veiledningsmateriell. Gjennomgangen indikerer en mangelfull presisering og avklaring på nasjonalt nivå for retningslinjer og fagstøtte for kommunalt barneverns sikkerhetsarbeid. Det benyttes svært likelydende begreper for «skjult adresse» etter barnevernsloven og «sperrert adresse» etter folkeregisterloven. Begrepet «sperrert adresse» eller «adresse-sperre» benyttes om begge hjemler, og skaper grunnlag for forvirring hos barnevernstjenesten som skal ta disse i bruk. Om barnevernstjenestens kompetanse og faglige grunnlag for sikkerhetsarbeid i plasseringssaker skal kunne styrkes, er det avgjørende å få på plass et helhetlig veiledningsmateriell med tydelig begrepsbruk og enhetlig beskrivelse av roller og ansvar.

3 Når sikkerhet kommer på agendaen

Som vi redegjorde for i forrige kapittel er veiledningsmaterialet om sikkerhetsarbeid i plasseringssaker for barnevernstjenesten preget av utdatert informasjon, uklar begrepsbruk og utilstrekkelige beskrivelser av ansvar og fremgangsmåter. Det er dermed ikke overraskende at vi i intervjuer med barnevernsansatte i små og store kommuner spredt over hele landet, finner stor variasjon i hva sikkerhetsarbeid i plasseringssaker innebærer for det enkelte kontor. I dette kapitlet skal vi redegjøre for hvordan denne variasjonen kommer til uttrykk i tidlig fase av en sak.

Barnets beste versus behovet for sikkerhetstiltak

Når barnevernstjenesten vurderer om et barns adresse skal skjermes for foreldrene ved plassering, gjøres det en rekke avveininger tilknyttet det å iverksette et så inngripende sikkerhetstiltak. Som vi har sett er fagstøtten på dette området mangelfull, og mange opplever å ha lite kompetanse selv – og få retningslinjer å gå etter. Det er et tungt ansvar å beslutte at foreldre ikke skal få vite hvor barna bor eller hvem som passer på dem, og dette ansvaret har de barnevernsansatte ofte kvaler rundt.

Å plassere et barn i fosterhjem eller institusjon er i seg selv et inngripende tiltak for barnet og foreldrene. Det å igangsette ytterligere sikkerhetstiltak rundt barnet, ved for eksempel å vedta en form for skjerming av opplysninger om hvor barnet er plassert, er forbundet med tungtveiende vurderinger for de barnevernsansatte vi har intervjuet – ofte relatert til prinsippet *barnets beste*. Barnets beste er et bærende prinsipp i lov om barnevernstjenester og skal ligge til grunn for alle barnevernfaglige beslutninger. Barnevernstiltak skal alltid ha det enkelte barns beste som utgangspunkt. Videre legger *det mildeste inngreps prinsipp* føringer som innebærer at barnevernstjenestens inngripen skal skje på mildest mulig måte. Disse grunnreglene for det barnevernfaglige arbeidet blir ofte utfordret i møte med saker som krever inngripende tiltak i et barns liv.

Før en form for skjerming av barns adresse blir vurdert, har gjerne barnevernstjenesten jobbet med foreldrene over lang tid. Andre tiltak kan ha vært vedtatt og igangsatt, og en rekke alternative tilnærminger kan ha vært forsøkt. En barnevernsleder påpeker hvor sjeldent det faktisk forekommer at barnevernstjenesten vedtar en form for skjerming av barns adresse, og at denne typen behov for sikkerhetstiltak ikke kommer på agendaen ofte:

Det er alltid en vurdering når vi plasserer et barn om hvorvidt det vil være bedre for barnet å bli plassert eller bo hjemme. Altså, vi må være sikre på at vi gjør det bedre for barnet enn det det har. Og at det veies opp for de ulempene det alltid er å flytte et barn. Og i de sakene hvor det er så alvorlig at vi vurderer å sette i gang sikkerhetstiltak – da snakker vi om *alvorlig* omsorgssvikt. Sånn at vi tenker at det er ikke de sakene vi diskuterer mest.

Det er saker som er mer opplagt. For det er så inngripende. Det er inn-gripende for barnet, for foreldrene og for fosterforeldrene. Det er ikke noe vi bruker mye! I forhold til de sakene vi har hvor vi plasserer barn, så er det ikke en gang en hel prosent.

Vurdering av en form for skjerming av barns adresse er en uvanlig tematikk for barnevernstjenesten. Og selv om de ansatte er vant til å håndtere risiko, ved å ha kontakt med voldelige eller fortvilte personer, som kan være psykisk ustabile eller påvirket av rus, er det sjelden at sikkerhetstiltak av dette kaliberet blir vurdert som nødvendig.

Skjerming av opplysninger tilknyttet barns adresse og bosted fører med seg en hel del begrensninger på hva barnet kan gjøre, hvor det kan ferdes, hvem det kan ha kontakt med og hvordan den kontakten eventuelt kan holdes. All kontakt med kamerater og familie må ofte opphøre, da det er avgjørende for sikkerheten at færrest mulig vet hvor barnet har flyttet. På det nye bostedet blir det bestemt en hel del regler og begrensninger for barnets hverdag. Avhengig av hvor alvorlig saken er, settes det begrensninger for hvor barnet kan gå og hva det kan gjøre i sitt nye lokalmiljø. Ofte må barnet følges av fosterforelder eller institusjons-personale til og fra skole, og om det tillates at barnet er på besøk hos venner eller deltar på fritidsaktiviteter, må de ha følge dit.

Sikkerhetsregimet som blir utformet påvirker barnets liv på forskjellige måter, avhengig av barnets alder og trusselnivået i saken. Et spedbarn merker lite til sikkerhetsrutinene, mens et barn som nærmer seg skolealder vil kunne legge merke til begrensninger på en annen måte. For eldre barn og ungdommer vil det å leve under en form for skjerming av opplysninger og adresse innebære svært belastende endringer, og spesielt det å måtte bryte all kontakt med tidligere nettverk kan være ekstremt tungt. Tidligere forskning har vist at det å leve med denne typen inngripende begrensninger kan oppleves som en fengselsliknende tilværelse (Bredal og Melby, 2018).

For barnevernstjenesten innebærer det å legge denne typen ekstremt belastende begrensninger på barn som er i en svært sårbar situasjon, å måtte ta en avgjørelse som på mange måter strider mot mye av det barnevernstjenesten ellers jobber for. For de ansatte i barnevernstjenesten vi har intervjuet oppleves denne måten å jobbe på som fremmed og i utgangspunktet vanskelig å få til å stemme overens med en barnevernfaglig tilnærming. I visse sammenhenger er imidlertid bekymringen for et barns sikkerhet så stor at barnevernstjenesten må vurdere et så inngripende sikkerhetstiltak som det å vedta en form for skjerming av barnets adresse er. Dette innebærer en stadig veiing av hvor stor belastning sikkerhetstiltakene utgjør for barnet, opp mot hvor stor skade en avsløring av barnets bosted vil kunne påføre barnet og dens tilværelse. I intervjuene med barnevernsansatte er det tydelig at denne balansegangen preger alle ledd av prosessen med å innføre og følge opp en form for skjerming av barns adresse.

Når er det nødvendig å skjerme barn fra foreldre?

Når det er tatt beslutning om at et barn enten skal akutt plasseres eller plasseres som følge av omsorgsovertakelse, kan en bekymring for barnets sikkerhet være en del av bildet. Årsaker til bekymring som de barnevernsansatte vi har intervjuet trekker frem, er at foreldre kommer med direkte trusler om å hente barnet ut av beredskapshjem, fosterhjem eller institusjon, og bortføre det til et annet land eller ukjent sted. Foreldre kan også true med å skade barnet eller på noen måte skade fosterfamilien eller institusjonspersonellet. Barnevernstjenesten kan også gjennom egen undersøkelse eller innhentet informasjon om barnets foreldre og nettverk få kjennskap til at det foreligger en trussel mot barnets sikkerhet. Denne typen bekymring gjør at barnevernstjenesten kan igangsette en del sikkerhetstiltak, og en vurdering av om barnet og barnets bosted bør skjermes fra foreldrene.

Visse saker fortøner seg så alvorlige at barnevernstjenesten ser et åpenbart behov for å beskytte barnet med sterkere sikkerhetstiltak enn å flytte barnet ut av hjemmet og vedta omsorgsovertakelse. Dette kan være saker der barnevernstjenesten har anmeldt foreldrene for vold mot barnet, eller hvor politiet har en pågående etterforskning og barnevernstjenesten setter inn tiltak for barn som er vitne i saken. I barnevernssaker der det foreligger mistanke om alvorlig omsorgssvikt og vold mot barnet, anmelder barnevernstjenesten forholdet til politiet. I saker der foreldrene har en bakgrunn med tung kriminalitet, med voldshendelser og besittelse av våpen, er barnevernstjenesten i mindre tvil om beskyttelsesbehovet foreligger. Når foreldrene er involvert i miljøer med mye kriminalitet og vold, oppfattes en trussel mot barnet som mer reell da barnevernstjenesten vet at foreldrene har tilgang på kunnskap, nettverk og eventuelt våpen. Denne typen saker skaper et naturlig samarbeid med politi. Det foretas tilrettelagt avhør på politistasjon eller barnehus, og barnet er ofte registrert som vitne i en etterforskning og rettsak.

«Andre kulturers vold» i egen kategori?

Når bekymringen for barnets sikkerhet relateres til at de kan være utsatt for *æresrelatert vold og negativ sosial kontroll*, synes det å være lettere for de barnevernsansatte vi har intervjuet å vurdere at barnet har et reelt behov for beskyttelse fra foreldrene. Denne typen begreper benyttes i intervjuene gjennomgående i saker der det er snakk om familier med innvandrerbakgrunn. På spørsmål om hva slags tematikk som kan være grunnlag for plassering med en form for skjerming av barnets adresse, trekkes som regel ett eller flere eksempler på saker der barnet og familie har en minoritetsetnisk bakgrunn frem. Barnevernstjenestens bekymring handler da ofte om at familien planlegger å bortføre barnet fra fosterhjemmet med tanke på å sende barnet ut av landet mot sin vilje. Videre er bekymringen at familien ønsker å begrense barnet eller ungdommens livsutfoldelse og skjermes fra vestlig kulturell påvirkning, og at de kommer til å tvangsgifte barnet. Som regel relaterer de, barnevernsansatte denne bekymringen til jenter i tenårene. I enkelte tilfeller har også barnevernstjenesten erfaring med å

vedta opplysningsbegrensende tiltak i saker der familien har funnet ut at sønnen er homofil.

Det at barnevernstjenesten fremhever denne typer saker er påfallende i vårt materiale, og kan ha flere årsaker. Æresrelatert vold og problematikk rundt negativ sosial kontroll har de senere år vært gjenstand for omfattende synliggjøring og debatt i media, politikk og forskning. Det har vært utarbeidet en rekke handlingsplaner og strategidokumenter på dette området, med tilhørende veiledere, retningslinjer og verktøy (Lidén og Bredal, 2017). I lys av dette synes det ikke tilfeldig at den mest omfattende og oppdaterte informasjonen tilgjengelig per i dag om sikkerhetstiltak i plasseringssaker finnes i veilederen *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten* (Bufdir 2018).

Til tross for at det er stor oppmerksomhet rundt æresrelatert vold, kan det synes som at flere mangler kunnskap om hvilke tegn ved barnets historie og signaler fra familien en skal være oppmerksom på for å avdekke risiko for æresrelatert vold. Uten å ha mulighet til å slutte noe tydelig mønster ut fra vårt materiale, kan det likevel synes som at det særlig er noen typer landbakgrunner som vekker mistanke, og som man automatisk er i beredskap overfor. En barnevernstjeneste i vårt materiale opplevde at en ungdom under deres omsorg ble bortført og holdt tilbake i et annet land. I ettertid forsto de at de hadde oversett flere signaler og tegn om saken var mer alvorlig enn de antok. De fikk jenta hjem igjen, men dette satte en støkk i dem, forteller den ansatte:

Vi er ikke flinke til å se fare når det ikke er de kjente tegnene på æresrelatert vold. Det var en tante fra [europeisk land] som ringte og sa at «du må komme hjem fordi mor er kjempesjuk». Så lot vi henne dra og tenkte ikke mer over det. I dette tilfellet var det at hun fikk en norsk kjæreste, og da opplevde familien at de ikke kunne beskytte henne mer. Så tok vi kontakt med politiet, og de hadde jo masse på den familien, de hadde tatt ut unge jenter før, det var stor fare for jenta. Så der burde varselbjella gått før. Vi burde sjekka det, for der ble det jo at jenta måtte flytte fra fosterhjemmet og bryte alt. Og hadde vi visst det før vi plasserte henne et år før hadde vi jo sluppet det. Hun ble jo plassert fordi hun ikke fikk vokse opp som norsk, og at de berøva henne for friheten hennes, og da burde vi tatt kontakt med politiet og spurt – at det var rutine. Vi vet det ikke før noen sier det til oss – det står ikke i barnevernsloven for å si det sånn.

Vi har ikke mange eksempler av denne alvorlighetsgraden i vårt materiale. Flere oppgir imidlertid at de i etterkant av en trusselsituasjon mot et barn har innsett at sikkerheten ikke har vært god nok, og at de ved å skaffe seg mer informasjon og ha gjennomført en bedre trusselvurdering kunne ha unngått den farlige situasjonen. For mange er det situasjoner der et barns bosted er blitt avslørt – eller nesten avslørt, som har ført til at det har blitt prioritert å etablere bedre rutiner og heve kompetansen på området.

Sjokk og affekt eller reell trussel?

Når bekymringen for barnets sikkerhet foreligger, arbeider barnevernstjenesten med å avklare hvorvidt trusselen mot barnet er reell eller ikke. For å starte denne vurderingen er det mest nærliggende for de barnevernsansatte å ha samtaler med foreldrene. Barnevernstjenesten skiller i disse avgjørelsene mellom de foreldrene de kjenner fra før og foreldre eller familier de ikke har noen forhåndskunnskap om. Med foreldre de kjenner til fra før, er det lettere å vurdere om uttalte trusler om bortføring er reelle, eller mest et uttrykk for sorg og sjokk over å bli fratatt barnet. Det er først og fremst kjennskap til foreldrene som trekkes frem som avgjørende for å ha et grunnlag for vurderingen på dette stadiet.

For noen barnevernstjenester er det i denne typen saker vanlig å holde tilbake fra foreldrene hvor barnet plasseres i en vurderingsfase, altså at man lar være å fortelle hva fosterforeldrene heter og hvor de bor, eller hvor institusjonen er. Dette gjøres i påvente av at barnevernstjenesten får mer oversikt over situasjonen, og «for å være på den sikre siden» som en ansatt formulerer det. Det varierer hvilke ytterligere grep som medfølger på dette tidspunktet, fra ingen til for eksempel å skjule barnets nye adresse i barnevernstjenestens journalsystem. En barnevernsansatt forklarer hvordan gangen i denne prosessen ser ut ved vedkommendes barnevernskontor:

For det hender jo at vi ikke sier til dem hvor barnet er hen. At vi forklarer hva vi har gjort og hvorfor, og da kan det hende at vi gjør en vurdering der og da at: «Her venter vi med å opplyse hvor barnet er hen». Og så prøves det for nemnda om vi får gjennomslag for sperra adresse¹³. For det kan være noen som reagerer i affekt der og da, og så når vi får snakke med dem og brukt litt tid noen dager etterpå kan det hende at det går å samarbeide og at vi kan oppheve det igjen.

For denne barnevernstjenesten holdes informasjonen tilbake mens nemnda vurderer spørsmålet om skjult adresse i tråd med barnevernsloven § 4–19. For andre tjenester er det praksis at barnevernsleder fatter et hastevedtak om at barnet skal plasseres på skjult adresse etter barnevernsloven, for eventuelt å oppheve det om det viser seg å ikke være nødvendig.

Det som er fokus for de ansatte vi har snakket med i denne fasen, er å vurdere hvorvidt trusselen om å bortføre eller påføre barnet skade er reell. Spørsmålet er om foreldrene er i stand til å gjøre alvor av trusselen. Barnevernstjenesten er vant til å forholde seg til fortvilte foreldre som står midt oppe i akutte krisesituasjoner. De er svært bevisst på at en omsorgsovertakelse eller akutt plassering av barn er en forferdelig opplevelse for foreldrene. Vårt inntrykk er at det fra barnevernstjenestens side gis rom for at foreldre i en opphetet situasjon kan gi uttrykk for meninger og handlinger som de ønsker å gå tilbake på ved en senere anledning.

¹³ Her sikter den ansatte til å skjule barnets adresse etter barnevernsloven, ikke sperret adresse slik vi benytter det, etter folkeregisterloven.

I situasjoner der barnevernstjenesten ikke kjenner til foreldrene fra før, og hvor de ikke har forhåndskunnskap om barnet og familien, er de mer avhengige av å innhente informasjon fra andre kilder.

Innhenting av informasjon og utarbeidelse av trusselvurdering

Ved omsorgsovertakelser eller akutt plasseringer kan barnevernstjenesten innhente informasjon fra andre instanser, som politiet. Det kan som del av barnevernstjenestens utredning av trusselsituasjonen hentes inn informasjon om barnets foreldre, og om familie og øvrige nettverk når det er nødvendig. Her finner vi store variasjoner mellom barnevernstjenestene. Noen innhenter rutinemessig informasjon fra politiet i alle plasseringssaker, mens andre ikke gjør det med mindre de har en indikasjon på at de bør være på vakt ovenfor foreldrene. Kontakten med og relasjonen til politiet varierer også i stor grad, dette skal vi se nærmere på i kapittel 5. Relevant i forbindelse med tidlig fase av en plassering der det er bekymring for barnets sikkerhet, er at det også varierer om barnevernstjenesten kun ber politiet om å fremskaffe informasjon fra sine registre eller om de også ber dem om bistand til å utarbeide en trusselvurdering.

Når det gjelder vurdering av risiko og trusselnivå, ser begrepsforvirringen ut til å være relativt omfattende. Hva som legges i begrepene risikovurdering og trusselvurdering, varierer. Dette kan medføre at man både internt ved det enkelte barnevernskontor, og mellom barnevern og politi, misforstår hverandre i samtaler. Det kan se ut til at det både verserer ulike forståelser av hva begrepene omfatter, og av hvem som har ansvar for, eller kompetanse til, å utarbeide vurderingene.

Variierende kompetanse om skjerming av opplysninger

Vi finner ikke en enhetlig forståelse blant de barnevernsansatte av hva det innebærer å vedta sperret adresse etter folkeregisterloven jf. beskyttelsesinstruksen. Det som imidlertid synes å være en gjennomgående oppfatning, er at dette er et svært inngripende tiltak av høy alvorlighetsgrad. De barnevernsansatte har ofte langt større erfaring med å benytte barnevernslovens § 4–19 som grunnlag for å skjerme barns adresse, enn å vedta sperret adresse etter folkeregisterloven. Det er ikke alltid lett å få øye på hva de barnevernsansatte ser som vesensforskjellen på tiltakene, annet enn at sperret adresse etter folkeregisterloven oppfattes som å innebære flere sikkerhetstiltak. For mange handlet dette imidlertid om manglende kunnskap om lovbestemmelsen i folkeregisterloven, og om denne ville være riktig å benytte med tanke på trusselnivået i plasseringssaken. Flere av barnevernstjenestene har på tidspunktet et vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven ble gjort, ikke hatt kunnskap om at opplysninger som adresse kan eller bør sperres for utlevering fra folkeregistret i den type saker. Informantene som har erfaring med dette, reflekterer i intervjuene over den risikoen dette utgjorde for barna, og er ofte forferdet over tidligere praksis ved egen barnevernstjeneste. Følgende sitat viser tydelig denne oppgittheten over egen kunnskapsmangel hos en av informantene:

Nå i ettertid tenker vi på alle de gangene vi har hatt sperra adresse [etter barnevernsloven]¹⁴ og det har vært vedtatt av nemnda, så har vi ikke sperra den i folkeregistret. Og da kan jo hvem som helst som har opplysninger om barnet ringe folkeregistret og få høre hvor barnet bor. Og i hvert fall om du er mor eller far, så får du jo opplysninger om hva som er registrert adresse på barnet. Og samme i forhold til Helfo¹⁵, i starten hadde vi ikke fastlege som var informert om dette, så da gikk brevene om barnet til mor og far. Så det gikk jo ganske radig, at politiet forklarte oss at sånn skal det gjøres. Og om vi hadde et barn i institusjon før det, så visste ikke de [politiet] om det heller. Og at det var noen i politiet som het trusselplanlegger, det var helt nytt for oss.

I denne saken hadde barnevernstjenesten altså kun unnlatt å informere foreldrene om hvor barnet bodde, men ikke sperret adressen i folkeregisteret. Informanten ramser her opp alle tingene som, med den kunnskapen vedkommende nå besitter, kunne gått galt i denne saken. Flere av barnevernstjenestene som har erfaring med å først og fremst benytte skjult adresse etter barnevernsloven, har imidlertid hatt en praksis med å gjennomføre en rekke sikkerhetstiltak for å unngå at opplysninger om barnet spres, som å ta kontakt med skolen om at bilder av barnet ikke skal legges på nett og at de ikke skal inkluderes i klasselisten.

I en del sammenhenger i vårt materiale kan det synes som at sperret adresse etter folkeregisterloven assosieres med politiet, at det oppfattes som et polititiltak – og at det er dette som gjør at man ved noen barnevernstjenester vegrer seg for å fatte dette vedtaket. Noen har i tillegg negativ erfaring med politiets involvering i liknende saker. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5.

Mulighet for dialog med foreldre

Dialog med foreldre som ønsker å fortsette kontakten med barnevernstjenesten, settes høyt av de ansatte vi har intervjuet. Oppfølging av foreldre og tilbud om foreldreveiledning er en viktig del av barnevernstjenestens arbeid generelt. I saker hvor barnevernstjenesten vurderer behovet for skjerming av et barn som er plassert, er det særlig viktig å ha så god kontakt og dialog med foreldrene som mulig. Dette begrunner de ansatte vi har intervjuet med at man gjennom samtaler med foreldrene har mye større forutsetning for å kunne gjøre en god vurdering av

¹⁴ Det er verdt å merke seg at begrepet «sperr adresse» benyttes med tanke på begge hjemlene. Som vi redegjorde for i kapittel 2, har beskrivelsen i det tilgjengelige veiledningsmateriellet om «skjult adresse» etter barnevernsloven og «sperret adresse» etter folkeregisterloven, vært preget av svært liklydende begreper om begge lovbestemmelsene. På et felt hvor ansatte i barnevernstjenesten i utgangspunktet er usikre på forskjellen mellom de to bestemmelsene, vil bruken av like begreper kunne bidra til å opprettholde denne uklarheten.

¹⁵Helfo er Helsedirektoratets ytre etat og er ansvarlig for oppgjør fra folketrygden til behandlere, leverandører og tjenesteytere, samt individuell refusjon av privatpersoners utgifter til blant annet legemidler, tannhelse og helsetjenester i utlandet.

hvor stor grunn det er til bekymring for at foreldrene skal bortføre eller skade barnet. Om barnevernstjenesten vedtar en form for skjerming av barnets adresse, kan de ha lukket døra helt til samtale med foreldrene fordi foreldrene kan se dette som en avvisning eller et tillitsbrudd. Dermed mister barnevernstjenesten muligheten til å vurdere om det heller hadde gått an å igangsette mildere og mindre inngripende tiltak. De ansatte er opptatt av dette, og opplever avveining av muligheten for «å nå frem til» barnets foreldre opp mot trusselnivået i saken som et stort dilemma. Når de ansatte blir spurt om hvordan de arbeider med foreldrene i plasseringssaker hvor det er bekymring for barnets sikkerhet, trekkes ofte konflikten mellom maktfunksjonen og omsorgsfunksjonen hos barnevernstjenesten frem – slik denne ansatte reflekterer rundt:

Vi forsøker også å ivareta foreldrene. Men så er det den mismatchen mellom makta vi har til å kunne gjøre sånne inngripende tiltak, og at vi skal følge opp foreldrene. Så noen foreldre avviser oss jo og ønsker å ikke ha noe med oss å gjøre i det hele tatt. Og noen vil ha veldig mye kontakt. Og det kan være krevende, vi har jo erfaring med noen foreldre som prøver å manipulere oss i samtaler. Å lure oss til å plumpe ut med noe vi egentlig ikke skal fortelle. Og så har vi jo noen foreldre som samtykker til sperra adresse, og da blir vi jo og skeptisk. Vi tenker om det hadde vært mine barn ville vi desperat skullet vite hvor de bodde hen.

Om foreldrene ikke oppfører seg truende mot fosterhjemmet, og ikke har en bakgrunn med kriminelle nettverk som gjør det mer sannsynlig at de kan utføre trusler, er det flere som vurderer at det ikke er nødvendig med et sikkerhetstiltak av den typen som sperret adresse etter folkeregisterloven oppfattes som. Da vil barnevernstjenesten for eksempel nøye seg med skjult adresse etter barnevernsloven, og ha tilsyn under samvær. En slik løsning gir etter barnevernstjenestens mening også en større mulighet for å opprettholde en god dialog med foreldrene, fordi sperret adresse etter folkeregisterloven er en strengere skjerming av barna. Denne vurderingen finner vi særlig hos de barnevernstjenestene som har fått beskjed fra politiet om at man ikke kan gjennomføre samvær med foreldre når det er gjort vedtak om sperret adresse etter folkeregisterloven. Dette vil vi se nærmere på i kapittel 6.

Oppsummering

Det er tydelig at det sviktende kunnskapsgrunnlaget for barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid, i form av manglende veiledningsmaterieell og lite innarbeidet kunnskap om rutiner og verktøy, forvansker allerede krevende vurderinger og beslutninger. I dette kapitlet har vi undersøkt hvordan barnevernstjenesten vurderer trusselnivået i en sak, hvorvidt sikkerhetstiltak er nødvendig, og i så fall – med hvilke hjemler og verktøy. Det er sjelden at barnevernstjenesten har plasseringssaker der trusselnivået mot et barn er så høyt at det vurderes å skjerme barnets adresse. Når en bekymring for et barns sikkerhet vekkes, og en form for skjerming av adressen kommer på agendaen, medfører dette problemstillinger

knyttet til hva som vil være til barnets beste. Det å påføre barn som i utgangspunktet er i en sårbar situasjon et inngripende og belastende sikkerhetsregime, oppleves problematisk for de ansatte. Våre informanter er opptatt av å sikre barnet i en sak med høyt trusselnivå, samtidig som de beholder kontrollen over saken og at barnets beste ivaretas. Dette synes å bidra til at det i større grad er skjult adresse etter barnevernsloven som benyttes, fremfor sperret adresse etter folkeregisterloven. Samtidig forteller en del av informantene om en viss grad av erkjennelse eller etterpåklokskap i spesielt alvorlige saker om at sperret adresse etter folkeregisterloven viste seg å være nødvendig for å sikre barnet.

4 Et løpende arbeid med sikkerhet

De barnevernsansatte vi har intervjuet har erfaring fra flere typer saker der opplysningsbegrensende tiltak har vært benyttet. Hvordan tiltaket har vært fulgt opp og hva barnevernstjenesten har fokusert på ved enkeltsakene er avhengig av sakens alvorlighetsgrad, barnevernstjenestens kunnskap om hva som er nødvendig oppfølging av tiltaket, samt om politiet har vært involvert i prosessen. Det er generelt et omfattende arbeid som igangsettes rundt barn plassert på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven, og vi har i dette prosjektet ikke hatt anledning til å utføre en fullstendig kartlegging av barnevernstjenestens arbeid. Vi vil i dette kapitlet redegjøre for hva hvordan de barnevernsansatte følger opp sikkerhetsarbeidet, og hvilke utfordringer de møter.

Vanskelige valg i oppfølgingsarbeidet

Vi har i denne studien funnet stor variasjon når det gjelder hvor trygge barnevernsatte er på å utføre sikkerhetsarbeid. De ansatte etterlyser klarere rutiner for sikkerhetsarbeidet, og større vekt på at barnevernstjenesten skal ha kunnskap og øvelse i å vurdere risiko og kompetanse til å utarbeide gode sikkerhetstiltak. Ofte finner de etter hvert frem til et sikkerhetsopplegg som oppleves trygt og sikkert, men mange forteller at veien dit har vært preget av krevende problemstillinger uten tilstrekkelig fagstøtte. Som vi har redegjort for er det en del manglende kunnskap om annet lovverk enn barnevernsloven på dette området, og det varierer hvorvidt kunnskap om rutiner og verktøy for tilstrekkelig beskyttelse av trusselutsatte barn er tilgjengelig for de ansatte.

De ansatte vi har intervjuet har erfaring med i stor grad å måtte sette seg inn i dette feltet på egen hånd. I mangel på retningslinjer og opparbeidede rutiner, er det viktig å ha god støtte rundt seg. Dette opplever de barnevernsansatte å ha, og de ser det som helt avgjørende å ha mulighet til å drøfte de viktige avgjørelsene med kolleger og ledere. Imidlertid har barnevernstjenesten, i arbeidet med trusselutsatte barn, som regel ikke hatt inngående kompetanse på hva som kreves for å sikre barnet ved plassering i fosterhjem, beredskapshjem eller institusjon. Dette har som følge at den enkelte saksbehandler eller kontaktperson ofte har endt opp med å måtte prøve og feile og gå mange runder for å sette seg inn i feltet når de kommer opp i en sak hvor det er bekymring om et barns sikkerhet. Det er hovedsakelig et slikt utprøvningsarbeid som ligger til grunn for kompetansen som barnevernstjenestene etter hvert har opparbeidet seg på feltet.

Hva er sikkert nok?

I intervjuene kommer stadig den vanskelige balansegangen mellom barnets beste og sikkerhetshensyn frem. Når inngripende sikkerhetstiltak gjøres overfor barn og foreldre, hviler det tungt på de barnevernsansatte at dette skal være det beste for barna. Og omvendt – når tiltaket ikke er det strengeste, er det å skulle risikere at

et barn blir skadet eller bortført like tungt å bære. En barnevernsansatt setter ord på dette ansvaret, og viktigheten av å støtte seg på kolleger og ledere:

Det er viktig at man drøfter saker med kollegaer, for man selv er så nær barna og klarer ikke balansere sikkerhetshensyn mot barnets beste på egen hånd. Ingen skal stå med ansvar i sånne saker alene. Uansett vil man som kontaktperson kjenne på ansvaret og få det fryktelig tungt om det skulle skje de ungene noe. Også må man huske på at det var rett beslutning der og da, og så kan det ha endra seg et halvt år senere. Men det er lett å si og vanskelig å leve med.

Det varierer hvorvidt barnevernstjenestene vi har intervjuet utformer en sikkerhetsplan i forbindelse med vedtak om en form for skjerming av et barns adresse. For noen er sikkerhetsplanen en naturlig del av rutinene som er utarbeidet ved kontoret, mens andre etablerer et sett med sikkerhetsregler eller rutiner, uten å se på det som en formell sikkerhetsplan. Videre oppretter barnevernstjenesten som regel en journalmappe for barnet som kun et fåtall ansatte tilknyttet barnets sak har autorisert tilgang til. Ingen andre tiltak enn dette gjøres automatisk, selv om mange setter inn en rekke flere tiltak for å sikre at foreldrene ikke skal få vite barnets bosted.

Et egnet plasseringssted

Ved beslutning om plassering av barn med en form for skjerming av barnets adresse, gjøres det fra barnevernstjenestens side et omfattende arbeid for å finne et plasseringssted som vil være godt for barnet samtidig med at sikkerheten er ivaretatt. Som regel innebærer dette først og fremst så godt det lar seg gjøre å finne et sted som foreldrene, familien eller nettverket ikke har tilholdssted i nærheten av. Barnet plasseres ofte i en annen kommune, annet fylke eller annen landsdel. I tilfeller der barnevernstjenesten har innhentet informasjon fra politiet, og det er opplysninger om steder i landet som familiens nettverk kjenner til, kan denne informasjonen benyttes. Generelt samarbeider flere med politi og trusselkoordinator på dette stadiet i en sak, og ber politiet vurdere sikkerheten rundt foster- eller beredskapshjemmet, skole og barnehage og eventuelle andre hensyn ved lokalmiljøet barnet er i ferd med å plasseres i. Som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 5, kan politiets perspektiv på hva som er tilstrekkelig sikkerhetsnivå i en sak og den barnevernfaglige balansegangen mellom tilstrekkelig sikkerhetsnivå og det beste for barnet, komme på kollisjonskurs i denne typen avgjørelser. Enkelte ganger er trusselen fra biologiske foreldre, familie eller familiens nettverk så stor at det ikke vil være helt sikkert noe sted i landet. En av informantene reflekterer rundt hva et ideelt sikkerhetsnivå ville innebåret i en særlig alvorlig sak med en ungdom som måtte skjermes fra familiens nettverk:

Vi bor i et lite land, enda mindre fylke og enda mindre plass. En lett gjenkjennbar ungdom? Skulle vi hatt reell sikkerhet, måtte vi plassert han midt på Finnmarksvidda langt vekk fra folk. Og så om familien har nettverk rundt omkring, så går den ungdommen på gata – så skjønner de at: oi! Det er den det er snakk om. Så det er en utfordring, å ha en reell beskyttelse.

Vi skal også legge barnets beste til grunn, hvor er det best for ungdommen å bo? Så skal dette veies opp mot sikkerhetsvurderingen.

Det å finne et egnet beredskaps- eller fosterhjem innebærer også at fosterhjemmet må være villig til å gjøre en del tilpasninger når det gjelder sikkerhet. Det kan for eksempel være å ha etablert sikkerhetsrutiner for eventuelle situasjoner der foreldre har funnet ut hvor fosterhjemmet er. Om det bor andre barn i fosterhjemmet, blir disse også omfattet av sikkerhetsnivået. Det er som følge av dette langt fra alle foster- og beredskapshjem som er villig til å ta inn et barn i en sak hvor det er gjort et vedtak om en form for skjerming av adressen. Mulighetene for å finne egnede steder å plassere barn er dermed begrenset. Noen fosterhjem er spesielt tilrettelagt for å ta imot barn som skal bo med opplysningsbegrensende tiltak som sperret adresse etter folkeregisterloven (Bredal og Melby, 2018). Fosterhjemstjenestens erfaringer på dette området har ikke vært tema i vår studie, og er et viktig område for videre forskning.

Telefonkontakt, sosiale medier og sporingmuligheter

Eldre barn og ungdommer ønsker ofte ikke samvær med foreldre, men holder heller kontakt med dem, venner og familie via sosiale medier eller gjennom spillplattformer, eventuelt per SMS eller telefon. Denne kontakten begrenses av barnevernstjenesten i ulik grad. Her har tjenestene ulike erfaringer, og flere forsøker å komme barnets behov i møte gjennom forsøk på løsninger som ivaretar sikkerheten samtidig som barnet kan ha noe kontakt med familie og venner. Noen har strenge sikkerhetstiltak for å forhindre kontakten, med eksempelvis innretninger som skal gjøre enheter umulige å spore, mens andre er av den oppfatning at det ikke går an å begrense kontakten.

Her problematiserer de ansatte mye rundt at det å ta fra ungdommer sosiale media er svært belastende og inngripende. Graden av begrensnings eller forbud mot internett, sosiale media, spillplattformer, SMS og telefonsamtaler synes å variere med sakenes alvorlighetsgrad. De ansatte synes det er veldig vanskelig å skulle pålegge ungdom at de ikke kan være til stede på sosiale media i det hele tatt. Ofte ser de ansatte at et strengt sikkerhetsnivå er svært vanskelig å opprettholde rundt ungdommer. Dette fordrer at ungdommen selv er motivert for å ta de grepene som skal til, noe som innebærer å bli avskåret fra mye av sitt sosiale liv:

Vi har jo andre utfordringer med ungdommer som så tydelig uttrykker redsel for familie og nettverk, og det er så åpenbart beskyttelsesbehov. Og vi setter i gang sperra adresse og kode 6 og hele apparatet, og så har ungdommene Snap og Facebook, og ungdommene selv utgjør den største trusselen egentlig. Vil ha beskyttelse, men skjønner ikke hva som kreves. Du kan ikke være søkbar på snapkartet. Så da har vi erfaring med at tiltaket ikke har fungert, fordi ungdommen sjøl ikke klarer å gjøre de grepene som kreves for at det skal opprettholdes.

De barnevernsansatte er klar over hvilken utfordring sosiale medier skaper når barn er plassert med opplysningsbegrensende tiltak. Når det gjelder eldre barn og ungdommer kan det være en enorm begrensning å ikke få lov til å være på sosiale medier. Ungdommer som har levd med sterke begrensninger hjemme kan ha hatt sitt viktigste sosiale liv på sosiale medier. Det vil uansett være en stor belastning for ungdommer å bli avskåret fra omverdenen på denne måten, både digitalt og fysisk. Mange reflekterer over hvor viktig det er å veie behovet for de strengeste sikkerhetstiltakene opp mot hvor stor belastning det er for ungdom å leve med denne typen begrensninger. En ansatt som jobber tett med ungdom, deler sine kvaler over denne balansegangen:

Og politiet vil ikke at de skal ha Facebook og så videre når de er ungdommer, og da føler de seg unormale – hvorfor skal ikke de få det? Og da må vi igjen snakke om sikkerheten deres, igjen uten at de skal bli redd. Og det er den balansegangen hele tida. Og det å være ungdom – og kanskje kjenner man at man har det ganske bra: «Nå går jeg ikke og tenker på alt som har skjedd hele tida». Som man kanskje gjorde før. Og så kommer stadig påminninger om det, for vi må snakke med dem om det igjen: «Ja du vet mamma og pappa, dem ...» og så får de på en måte aldri lov til å hvile i det å være ungdom og ha et ok liv.

Blant de vi har intervjuet skilles det mellom de som ikke tillater at barnet er på sosiale medier i det hele tatt og de som sammen med barnet finner en løsning med falsk profil eller liknende. Politiet er ofte kategorisk negativ til at barnet får være på sosiale medier, da dette representerer en stor sikkerhetsrisiko. Blant både politi og barnevern finner vi en oppfatning av at andre sikkerhetstiltak bør vurderes fremfor vedtak om en type skjerming av barnets adresse når det gjelder ungdom. Dette ser vi nærmere på mot slutten av kapitlet.

Involvering av andre instanser

I barnevernstjenestens arbeid er det generelt viktig å samarbeide med andre instanser og å involvere barnets familie, nettverk og lokalmiljø. Når et barn plasseres i beredskapshjem og fosterhjem, og det foreligger en trussel mot barnet, endres forutsetningene for arbeidet. På den ene side er det svært begrenset hvem som skal ha tilgang på informasjon om et barns situasjon. På den andre side er det nødvendig å involvere flere av instansene rundt barnet i arbeidet med å ivareta sikkerheten til barnet.

Fastlege, tannlege og psykisk helsetjeneste

For tannleger og fastleger vil det å få en pasient hvor det er gjort vedtak om en form for skjerming av opplysninger, innebære å måtte gjøre noen særskilte tiltak. Til vanlig vil alt som registreres i barnets journal bli delt med barnets foreldre, om disse har omsorgsansvar for barnet. Når det er blitt gjort vedtak om sperret adresse etter folkeregisterloven, vil ikke opplysninger som allerede er registrert om barnet utleveres til foreldrene. Imidlertid vil ikke en slik sperring skape noen

automatisk sperre mot innsyn i andre registre, som helseregistre. Derfor vil det være nødvendig å opprette en journal som er sperret for innsyn i helseforetakets datasystem. Barnevernstjenesten erfarer at det varierer hvorvidt leger og tannleger har kjennskap til slike problemstillinger, særlig på små steder. Flere har etablert samarbeid med leger og tannleger som har særlig trening i å behandle barn som lever med en form for skjerming av bostedsadresse.

I noen tilfeller har barnevernstjenesten selv begrenset kompetanse og har latt barnet gå til fastlege og tannlege uten å informere om sikkerhetsrisikoen eller behovet for å opprette egen sperret journal, for så å bli gjort klar over feilen etter lengre tid. At leger eller andre deler barnets journal med biologiske foreldre er ett av eksemplene som ofte trekkes frem av våre informanter som årsak til at et barns bosted har blitt avslørt, eller vært svært nær ved å bli avslørt.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk er en naturlig samarbeidsinstans for barnevernstjenesten i disse sakene. BUP oppleves som en instans med god forståelse for sikkerhet, som «vet hva det går ut på». I tilfeller der barnevernstjenesten ikke har vært klar over risikoen forbundet med å la barnet registreres i vanlig journal, har imidlertid ikke BUP hatt forutsetning for å ta de rette foranstaltningene. Flere har erfaring med at opplysninger om barnet har blitt utlevert til biologiske foreldre fra BUP. Foreldre som har ringt rundt til forskjellige BUP-er på leting etter hvor barnet er bosatt har kunnet få opplysninger om tidspunkt for barnets timeavtale eller liknende. De har så observert barnet ved ankomst til timeavtalen, og på den måten fått opplysninger om fosterforeldres bil, og eventuelt fulgt etter bilen hjem til fosterhjemmet.

Skole og barnehage

Når det gjelder skole og barnehage, har barnevernstjenestene erfaring med at særlig skoler har en god forståelse av hva det innebærer å få en ny elev som lever med en form for opplysningsbegrensende tiltak. Skoler kan ha rutiner klare for denne typen situasjoner. Rutinene kan omfatte å lage en sikkerhetsplan og igangsette opplæring blant de få som skal ha kjennskap til barnets situasjon i hva som skal gjøres i en akuttsituasjon. De barnevernsansatte forteller at det varierer noe hvorvidt skoler og barnehager føler seg trygge på å ta i mot en elev med denne typen spesifikke behov tilknyttet sikkerhet. Enkelte har opplevd at skoler har nektet å ta imot barnet. Dette kan komme av en uro for hvordan sikkerhetstiltak skal påvirke andre elever ved skolen. Som regel opplever barnevernstjenesten imidlertid at det etableres et godt samarbeid med skole og barnehage i disse sakene. Når trusselkoordinator i politiet deltar på møter med skole eller barnehage opplever de barnevernsansatte at dette gir en bedre forutsetning for et godt samarbeid mellom instansene, da både barnevern og skole/barnehage opplever politiets rådgivende rolle som svært verdifull. I saker med høyt trusselnivå er det for mange naturlig at trusselkoordinator er nært involvert i oppfølgingen av barnets skole og barnehage, både før plassering og løpende under tiltakets gang.

Det er noen tiltak rundt skoler og barnehager som synes å være rutine for samtlige av barnevernstjenestene. Barn som er plassert med en form for opplysningsbegrensende tiltak skal ikke inkluderes i klasselister eller andre dokumenter som sendes ut til foreldre. Bilder av barnet skal ikke deles på sosiale media eller noen typer publikasjoner eller nettsider. Andre foreldre og elevers deling av bilder på nett er en sikkerhetsutfordring og kan være vanskelig å regulere tilstrekkelig. Noen barnevernstjenester har i særlig alvorlige saker gått til det skrittet å be om at det innføres fotoforbud av samtlige elever på skolen eller barn i barnehagen.

Skolen skal være en arena for læring og sosialt liv. Det er i de barnevernsansattes øyne svært viktig å skape en sikker ramme rundt skolehverdagen til barn som lever med strenge sikkerhetstiltak – slik at barna kan utfolde seg fritt på skolen. For de vi har intervjuet har det vært vanlig å forsøke å oppnå en sikker ramme ved at barnet flyttes til et sted hvor det skal være vanskeligst mulig for uvedkommende å oppsøke det, og at fosterhjemmet ligger i et område som skal være mest mulig trygt for barnet å ferdes i. Likevel kan det være forbundet med stor risiko å la barn oppholde seg uten oppsyn på skolen – hvor et fåtall skal vite om barnets særegne situasjon. For en av barnevernstjenestene ble løsningen på dilemmaet å sette inn vakthold på skolen. En polititjenesteperson følger i denne saken barnet til en hver tid. For at barnet ikke skal pålegges unødig bekymring eller ikke pålegges å måtte holde noe skjult for medelevene, vet ikke barnet selv om vaktholdet. For barnets vedkommende er vaken en ansatt på skolen. De barnevernsansatte arbeider mye på denne måten, med å skape rammer rundt barnet, ved hjelp av gode sikkerhetsrutiner og beredskap hos voksenpersoner som er innlemmet i saken. Dette er i tråd med det barnevernsspesifikke arbeidet med sikkerhet som de ansatte snakker mye om.

Barnets medvirkning – avhengig av alder

Også vurderinger rundt barnets medvirkning kan være krevende i saker med høyt trusselnivå. Som i det ovennevnte eksempelet om vakthold i skolen kan barnevernstjenesten vurdere at barnet ikke bør informeres og involveres fullt ut når det gjelder alle sikkerhetstiltak. Det handler om å finne en balanse mellom tilstrekkelig nivå på sikkerhetstiltak rundt det enkelte barn, barnets rett til medvirkning, og ivaretagelse av barnets behov for et «normalt» liv. Som vi har sett er de barnevernsansatte opptatt av å vurdere om sikkerhetstiltakene blir for tunge å bære for barnet. Når det gjelder yngre barn, finner vi at de aller fleste av de barnevernsansatte organiserer sikkerhetsarbeidet rundt barnet på en slik måte at barnet i størst mulig grad skal slippe å ta for mye ansvar for sikkerheten selv. Når de ansatte forteller om hvordan de vurderer hvor mye barna skal involveres i sikkerhetsopplegget rundt dem, begrunnes dette i tråd med det gjennomgående premisset vi ellers finner for sikkerhetsarbeidet – at beskyttelse av barnet må gjennomføres på en måte som er til barnets beste. Sitatet under, fra en kontaktperson som har ansvar for et barn i småskolen, er typisk for vurderingene som gjøres rundt yngre barns medvirkning:

Barnet skal ikke pålegges ansvar for å skjerme seg fra risiko, de skal få være barn.

Dermed gis de yngre barna mindre mulighet for medvirkning når det gjelder sikkerhetstiltak og rutiner. Dette kan ha sammenheng med at de i saker med høyt trusselnivå vurderer det som mer hensiktsmessig at barna skjermes, fordi de ikke ønsker å utsette barna for frykt og bekymring.

Når det gjelder eldre barn og ungdommer vurderer de barnevernsansatte vi har intervjuet behovet for å involvere barna på andre måter og i større grad. Her har mange tett kontakt med barnet ved planlegging av sikkerhetsrutiner, for å finne frem til løsninger som barnet opplever er gode. En del av informantene forteller at de har rutine for å bruke trygghets- eller sikkerhetsplaner i saker med behov for sikkerhetstiltak. Ofte utformes og justeres sikkerhetsplanen i samarbeid med barnet, for å sikre at barnet selv kjenner til sikkerhetsrutinene, og er trygg på hva det bør gjøre i en faresituasjon.

De barnevernsansatte vi snakker med opplever at denne typen tett samarbeid med barnet kan være avgjørende i mange av sakene. Relasjonen til kontaktpersonen i barnevernstjenesten er for mange av barna viktig, da dette kan være en av de få personene fra sitt «tidligere liv» barnet fortsatt får ha kontakt med, og som har kjent barnet lenge. De ansatte forteller også at arbeidet med å motivere eldre barn og ungdommer til å orke å leve med strenge sikkerhetstiltak over tid kan være veldig utfordrende. Som vist over er det særlig utfordrende med tanke på behovet for kontakt med venner via sosiale medier. Denne kontakten er vanskelig å forby helt – og utfordrende å regulere på en trygg måte. Videre er det å bryte helt med familien et steg som gir en enorm påkjenning for mange, og som gjør at flere av de barnevernsansatte vi har intervjuet, har opplevd at barn og ungdommer ønsker å flytte tilbake til sin familie til tross for vissheten om at de da må leve under vanskelige forhold hjemme.

Barn som er plassert med denne typen skjerming av adressen, og deres egne opplevelser og erfaringer med å leve med dette, har ikke vært en del av vår undersøkelse. Barns egne erfaringer med barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering, er et viktig område for videre forskning.

Falsk trygghet uten rett oppfølging

Flere av de barnevernsansatte vi har intervjuet har erfaring med at sikkerheten har sviktet rundt et barn plassert på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven. En slik hendelse kobles ofte til manglende eller utilstrekkelig oppfølging av tiltaket, eller dårlig samarbeid og koordinering med andre instanser.

Hvorvidt strenge sikkerhetstiltak faktisk bidrar til god sikkerhet er et tema som gjennomgående diskuteres og problematiseres av de barnevernsansatte. Både barnevernsansatte og politi i materialet problematiserer dette, og fremhever at et

strengt sikkerhetstiltak i realiteten kan gi en falsk trygghet om barnet eller ungdommen selv utsetter seg for risiko, eller om opplysninger om barnet på andre måter kommer foreldrene i hende.

Flere reflekterer over denne problematikken, gjerne relatert til diskusjon rundt manglende kompetanse i barnevernstjenesten på området. De fleste av de barnevernsansatte vi har intervjuet, opplever å ha opparbeidet seg kompetanse på området i senere tid – i forbindelse med konkrete saker. Det er ikke mulig å slutte ut fra vårt materiale at kompetansen i barnevernstjenesten generelt er på vei til å bedre seg, til det er vårt utvalg for skjært rekruttert. Da vi i utgangspunktet har rekruttert ansatte som har erfaring med å stå i denne typen saker, representerer disse heller det utsnittet av barnevernstjenesten som sannsynligvis har hatt størst mulig forutsetning og motivasjon for å opparbeide seg kompetanse på området.

Alternative tiltak for å ivareta sikkerheten

For mange skal det mye til for å bestemme at et barn skal plasseres med en form for skjerming av sin adresse. Tiltakene er svært inngripende og kan være til stor belastning for barnet. Det fremheves gjennomgående at det er viktig å vurdere behovet for en form for skjerming av barnets adresse fortløpende, og jevnlig undersøke om andre sikkerhetstiltak vil være bedre. Måter å vurdere dette på, og hvilke hensyn som spiller inn, varierer. Sentralt står hvordan tiltaket påvirker barnet, sett i forhold til hvor stort trusselnivået er. En barnevernsansatt forteller om den første plasseringen av et barn på sperret adresse etter folkeregisterloven vedkommende tok del i, hvor barnets skole ble avslørt av trusselutøver. Dette var denne barnevernstjenestens – og det lokale politiets – første erfaring med slike sikkerhetstiltak, og oppfølgingen fra både politi og barnevern sin side var mangelfull. Da trusselutøver til slutt fikk kjennskap til barnets skole, oppsto det en situasjon der skolens vaktmester ringte politiets alarmtelefon. Det viste seg da at politiet ikke fant barnet i sitt register:

Om tiltaket ikke følges opp og håndheves godt nok, så er det en falsk trygghet. For da går vi rundt og tenker at de er trygge der dem er. Og så er det ingen rundt som vet noe som helst. Så hvis noen oppsøker dem på skolen og vaktmesteren ringer 112, så er de jammen ikke søkbare hos politiet heller!

Vi fikk høre liknende historier fra andre barnevernstjenester, hvor enten nettverk rundt barnet eller barnet selv har ringt alarmtelefonen. I denne typen tilfeller kunne kunnskap om at politiet kan utforme en *objektplan* på barnet, tjent som grunnlag for å vurdere alternativt sikkerhetsopplegg. Om skolen for eksempel ringer 112 ved en faresituasjon kan de oppgi at det foreligger en objektplan på barnet, så finner operasjonssentralen frem denne og vet dermed i prinsippet alt som er nødvendig i situasjonen. I tråd med at kompetansen på området er så varierende innad i barnevernstjenestene, er også kunnskapsgrunnlaget for å vurdere egnede sikkerhetstiltak som alternativ til skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret

adresse etter folkeregisterloven ulikt fordelt blant de ansatte i barnevernstjenesten. En trusselkoordinator som har nært samarbeid med barnevernstjenester i mange saker av denne typen, mener barnevernstjenesten bør vurdere alternativt sikkerhetsopplegg om risikoen for at foreldre avslører barnets bosted er høy:

Om barnet ikke klarer å stå i det, og utgjør en risiko for seg selv ved å oppsøke trusselutøver, eller om tiltaket går utover barnets beste, må man heller vurdere å avbryte det og innføre alternativt sikkerhetsopplegg. Ikke gjøre tiltaket enda strengere uten å ha vurdert andre virkemidler.

Det at tiltaket ikke bør gjøres unødvendig strengt, og at barnevernstjenesten fortløpende bør vurdere alternative sikkerhetstiltak, finner gjenklang blant de barnevernsansatte i materialet. Alternative tiltak til en form for skjerming av barnets adresse kan være å vedta besøksforbud og voldsalarm. Det kan også installeres tekniske sikkerhetstiltak i boligen, noe en del barnevernstjenester har erfaring med at fosterhjem har fått. Der barnevernstjenesten ut fra vårt materiale kan synes å komme til kort, er i tilgangen på kunnskap om alle alternativene, og trening i å vurdere bruken av dem.

Betydningen av nettverk og uformell kontroll

Til vanlig kan barnevernstjenesten i arbeidet med å beskytte et barn benytte seg av nettverk og uformell sosial kontroll rundt barnet. Dette er under mer alminnelige omstendigheter en viktig og sentral del av barnevernstjenestens strategiske arbeid rundt barn og familier. Når det igangsettes en form for opplysningsbegrensende tiltak i en plasseringssak, skal av sikkerhetsmessige hensyn færrest mulig rundt barnet vite noe. Som vi har sett, inkluderes visse nøkkelpersoner som er nødvendige for å ivareta barnets sikkerhet, men antallet som vet om barnets situasjon skal være svært begrenset. En slik begrensning gjør at personer rundt barnet som ellers ville kunne gripe inn eller melde fra; for eksempel lærere, naboer eller foreldre til barnets venner, ikke har kunnskap om barnets situasjon.

Sårbarheten i å sperre alle opplysninger rundt barn diskuteres ofte av de barnevernsansatte og den formelle, og mer uformelle, sikkerheten veies opp mot hverandre. Det å oppheve tiltaket vil i visse tilfeller, paradoksalt nok, kunne gi langt større beskyttelse fordi barnet da vil ha flere personer rundt seg som vet om at det foreligger en trussel. En barnevernsansatt setter ord på det på denne måten:

Vi trenger nabokjerringa! Som kanskje ikke ville reagert på at det svinger opp en fremmed bil foran fosterhjemmet i naboet, men som plutselig – om hun har litt mer informasjon, kan melde fra til politiet eller fosterforeldrene.

Flere mener det bør legges mer vekt på betydningen av den sosiale kontrollen som nettverket rundt barnet utgjør om de får informasjon om saken, i saker der trusselnivået tilsier at mildere tiltak kan være forsvarlig. Her nevnes foreldre til

venner, fotballtreneren, danseskolen, kulturskolen, i tillegg til flere ansatte på skole og barnehage.

Det å oppheve et vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven, kan imidlertid være en avgjørelse som mange kvier seg for. Ansvar for å informere biologiske foreldre om barnets bosted veier tungt, og risikoen for at dette setter barnet i fare er alltid til stede. På denne måten kan det å oppheve tiltaket for noen synes å utgjøre en like vanskelig avgjørelse som å igangsette tiltaket. Man kan til og med ha fått hint eller en følelse av at foreldrene kjenner til barnets bosted og likevel være redd for å formelt gi foreldrene tilgang på adressen, slik denne ansatte har opplevd:

Egentlig, når vi sitter sånn og vurderer, så kan vi bli ganske trygge på at det er trygt å oppheve det. Vi ser at det har gått så så lang tid, at ingen har forsøkt å oppsøke ungene. Vi tror ut fra hint og utsagn at kanskje egentlig foreldrene *vet* hvor barna er, og at de ikke har forsøkt å oppsøke dem. Også er vi så nært ungene, at vi er så opptatt av at de skal slippe å ha de begrensningene om det ikke er nødvendig. Men det å skulle sette seg ned med foreldrene og fortelle hvor ungene bor, da kjennes det ikke så trygt lenger. Enn hvis vi gjør feil, og så skjer det noe med de ungene? Det å ha det ansvaret, det er til å bli uvel av.

Når følgene av det å ta feil er så alvorlige for barn man har ansvar og omsorg for, blir avgjørelsen tyngende for mange. Det kan virke som at den varierende kompetansen på området og mangelen på rutiner og retningslinjer å forholde seg til gjør avgjørelsene ekstra vanskelige. For flere er trusselkoordinator i politiet av avgjørende betydning for både kunnskap på feltet og støtte til å ta denne typen avgjørelser.

Oppsummering

Det gjøres fra barnevernstjenesten et omfattende, løpende sikkerhetsarbeid i plasseringssaker der det vedtas en form for skjerming av et barns adresse. De barnevernsansatte har på flere stadier i oppfølging av sikkerhetstiltak rundt barn vært utrygge på hva som er den beste fremgangsmåten, hvilke konkrete rutiner som bør følges og hvilke hensyn som er viktige å ivareta. I likhet med innledende fase av en sak, opplever de barnevernsansatte at det ikke foreligger bra nok fagstøtte for sikkerhetsarbeidet når det gjelder oppfølging og koordinering. Dette gir en situasjon hvor barnevernstjenesten i stor grad bygger kompetanse og rutiner underveis i krevende saker, ofte som følge av at opplysninger om barnets adresse eller fosterforeldre har kommet foreldrene i hende – eller at opplysninger har vært nære på å bli utlevert. Det gjøres en stadig avveining av behovet for de strenge sikkerhetstiltakene opp mot hvor belastende de oppleves for barnet. Alternative sikkerhetstiltak vurderes, spesielt i lys av erfaring med at insistering på å opprettholde et ekstremt høyt sikkerhetsnivå som barnet selv ikke er motivert for, i realiteten kan gi et lite fungerende sikkerhetsregime som til syvende og sist gir en falsk trygghet.

5 Samarbeid med politiet – uunnværlig og besværlig

I dette kapitlet vil vi redegjøre for informantenes erfaringer med å få veiledning og bistand fra politiet, og se nærmere på dette samarbeidet i lys av de to tjenestenes ulike faglige mandat og ansvarsområde. Som vi har sett i gjennomgangen av barnevernstjenestens erfaringer med sikkerhetsarbeid, har mange av de barnevernsansatte involvert politiet i forbindelse med vurdering eller oppfølging av en form for skjerming av barns adresse. Barnevernstjenesten har i flere av de sakene vi får høre om stort behov for bistand, råd og støtte fra politiet både innledningsvis og underveis i en plasseringssak med høyt sikkerhetsnivå. Dette er gjerne resultat av at erfaringen med denne typen saker kan være begrenset hos den enkelte tjeneste. For mange av barnevernstjenestene vi har vært i kontakt med, utgjør politiet, som regel ved trusselkoordinator, en avgjørende fagstøtte når det gjelder plasseringssaker med høyt trusselnivå. På bakgrunn av manglende veiledningsmateriell fra nasjonale barnevernsmyndigheters side og få rutiner på lokalt nivå, opplever mange barnevernsansatte å på dette området være prisgitt politiets. Politidistriktene har på sin side varierende grad av spesifikk kompetanse på dette området. Grunnlaget for et samarbeid mellom etatene synes med andre ord å variere, noe som gjenspeiles i vårt materiale.

Hvordan involveres politiet?

Som vi har redegjort for, er de barnevernsansatte opptatt av, og forpliktet til, å utføre et sikkerhetsarbeid som er til barnets beste. Flere opplever at dette perspektivet utfordres av at politiet har et annet perspektiv. De refererer gjerne til måten å møte barna og familiene på som en stor forskjell og kilde til konflikt med politiet. Det barnevernsspesifikke arbeidet med sikkerhet vi har hørt om, handler om det å finne en balanse mellom tilstrekkelig nivå på sikkerhetstiltak rundt det enkelte barn, og ivaretagelse av barnets behov for et «normalt» liv uten unødvendig hemmende og inngripende tiltak. Noen barnevernsansatte opplever at slike barnevernfaglige hensyn kan forsvinne i møte med et politifaglig sikkerhetsperspektiv, mens andre opplever å ha funnet en bedre balanse. En stor andel av de barnevernsansatte vi har snakket med, har likevel god erfaring med politiets bistand i disse sakene – noe som må ses i lys av at utvalget er rekruttert blant ansatte som har erfaring med tematikken, samt et ønske om å bli intervjuet om det.

Relasjonen til politiet var et gjennomgangstema i intervjuene. Vi finner betydelig variasjon når det gjelder hvilken form for kontakt og relasjon barnevernstjenesten har til politiet i disse sakene. Det er ulikheter i hvordan og når i prosessen politiet involveres, og hva politiet da bidrar med. Videre oppfatter barnevernstjenestene politiets arbeidsmåte og perspektiv på sikkerhet på ulike måter, og de har ulik tilnærming til «politimåten» å tenke sikkerhet på. For å redegjøre for hvordan de

barnevernsansatte oppgir å involvere og samarbeide med politiet i disse sakene, kan det være nyttig å dele inn i tre idealtyper. De tre «samarbeidstypene» henspiller på hvilken etat som har definisjonsmakten og kontrollen i en sak. Disse tre idealtypene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, og mange av barnevernstjenestene opplever å ha beveget seg fra den ene av typene til en annen i løpet av en komplisert sak, eller over et lengre tidsrom. Under følger en kort introduksjon av denne typologien, før den utdypes videre i kapitlet.

- ❖ **Politidominans.** I denne samarbeidstypen har politiets arbeidsmåte og perspektiv forrang. Her er det vanlig at barnevernstjenesten involverer politiet svært tidlig i prosessen, gjerne som følge av at saken er anmeldt og etterforskes. Det er vanlig at det fra starten av tilrådes sperret adresse etter folkeregisterloven og at barnevernsleder gjør hastevedtak som så godkjennes av fylkesnemnda på bakgrunn av politiets trusselvurdering. Hovedmønsteret er at barnevernstjenesten overlater beslutninger tilknyttet sikkerhetstiltak og rutiner rundt barnet til politiet. I saker der barnevernstjenesten er i denne type relasjon med politiet ser de gjerne på alle tiltak tilknyttet sperret adresse etter folkeregisterloven som helt fastsatt, som «en pakke». Barnevernstjenesten har her ingen eller lite påvirkning på hvordan sikkerhetsarbeidet rundt barnet blir. De som har erfaring med dette reflekterer over hvordan denne type saker kan skape et overdrevent sikkerhetsregime rundt barnet, og at de har sett at dette har vært til stor belastning for barnet.
- ❖ **Barneverndominans.** I denne samarbeidstypen avventer barnevernstjenesten å ta kontakt med politiet av ulike grunner. Gjerne som følge av dårlig erfaring med politiet tidligere eller en opplevelse av at man ikke trenger politiets ekspertise og at man har tilstrekkelige verktøy selv. I noen tilfeller er barnevernstjenesten alene om alle vurderinger i saken fordi politiet selv ikke vet hva som skal gjøres og fremstår som like rådville som barnevernstjenesten. Andre igjen opplever at politiet ikke ønsker å bidra inn i barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid rundt barn på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven. For noen barnevernstjenester er denne typen relasjon med politiet erfaringer som ligger tilbake i tid, hvor samarbeidet og kompetansen i begge tjenestene har bedret seg betraktelig de siste årene – gjerne som følge av at man har hatt en krevende sak med mye motsetninger mellom instansene, og lært av den.
- ❖ **Likeverdige samarbeid.** Her involverer barnevernstjenesten politiet i løpet av den første fasen, typisk for å be om en trusselvurdering av barnets familie og nettverk, og barnets situasjon. Denne drøftes i team i egen tjeneste, med mål om å få på plass tilstrekkelige tiltak for sikring av barnet. Dette kan være skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven. Hvert øvrige sikkerhetstiltak vurderes opp mot reelt behov, der et eksplisitt mål er å finne en god balanse mellom politifaglige

hensyn knyttet til trusselnivået og tilstrekkelig grad av sikkerhet, og barnevernfaglige hensyn om hvordan sikkerhetstiltakene kan tilpasses barnets behov og situasjon. Denne samarbeidstypen karakteriseres av løpende kontakt og avtaler mellom barnevernstjenesten, politi og beredskaps- eller fosterhjem. Videre gjøres det løpende vurderinger med hensyn til avvikling av tiltak og oppheving av den form for skjerming av barnets adresse som er besluttet.

I denne presentasjonen av idealtypene er vekten på hva som konkret gjøres fra barnevernstjenesten og politiets side i sikkerhetsarbeidet. I det følgende vil vi redegjøre for noen årsaker og begrunnelser for at relasjonen tjenestene imellom blir som den blir. Vi understreker at dette ikke er en fullstendig analyse, men en diskusjon basert på de forholdene som våre informanter trekker frem.

Når politiets arbeidsmåte dominerer

Barnet som vitne i straffesak

Når barnevernstjenesten anmelder straffbare forhold til politiet, får barnet som regel status som vitne. Dersom det er grunnlag for å skjerme barnets adresse, og politiet vurderer at trusselnivået er høyt, har barnevernstjenestene erfaring med at politiet ønsker et svært strengt sikkerhetsregime rundt barnet. Dette kan resultere i at politiet i større grad enn vanlig involverer seg i barnevernstjenestens vurderinger og forsøker å påvirke barnevernstjenestens beslutninger. En ansatt med erfaring fra denne typen sak, reflekterer over at barnevernstjenesten og politiet kan ha svært ulike agendaer:

Når det er en straffesak, får politiet en agenda. Og det er forståelig. Men det blir to forskjellige forståelser. For politiet er barnet et vitne, mens for oss er det et barn som trenger omsorg. Politiet har sine interesser i barnet eller ungdommen som vitne i en straffesak. Vi har et annet syn, vi skal ivareta dette barnet, og det kan bli litt krøll. For eksempel når det gjelder hvor barnet skal bo, så er vi kanskje opptatt av at det skal være god omsorg, at man skal kunne ha en god skole og sånn. Mens politiet er opptatt av at de skal ha tett kontakt med barnet, og at skolen skal ligge langt fra hovedfartsårer og så videre og så videre. Det kan bli litt krasj.

Det kan synes som at politiets tilnærming og måte å jobbe med sikkerhet på får en særskilt dominerende posisjon når barnet som barnevernstjenesten har ansvar for, er vitne i en straffesak. Da kan de barnevernsansatte oppleve at et krav fra politiets side om at et tilstrekkelig sikkerhetsnivå må prioriteres fremfor barnets behov og barnevernfaglige hensyn. Hva som er et tilstrekkelig sikkerhetsnivå, og hvilke tiltak som vil gi best sikring av barnet kan de to tjenestene være uenige om.

Når politiet tar over

Når informantene skal fortelle om en sak som gikk dårlig, trekkes det gjerne frem en sak der de opplevde at den barnevernfaglige vurderingen tapte for den politifaglige vurderingen på alle punkter i sikkerhetsarbeidet rundt et barn. Dette er saker der de som barnevernstjeneste i ettertid vurderer at de skulle vært tydeligere fremme med sin barnevernfaglige vurdering, og at politiets fremferd og vurderinger med fordel kunne vært møtt med mer kritisk blick fra deres side.

En ansatt med over 30 års fartstid i barnevernstjenesten med ulike roller, forteller om hvordan hun kvier seg for å involvere politiet i saker hvor det vedtas en form for skjerming av barnets adresse. Dette kommer av dårlig erfaring med politiets involvering fra tidligere høyrisikosaker. Hun forteller blant annet om en sak der politiet tilrådet strengt fortrolig sperret adresse i tråd med folkeregisterloven, selv om barnevernstjenesten opplevde å ha opparbeidet gode sikkerhetstiltak rundt et barn. Politiets krav førte til at barnet måtte flyttes til et nytt fosterhjem som var komfortabelt med det økte sikkerhetsnivået. Politiet krevde også at alt samvær med barnets foreldre måtte opphøre. Barnevernstjenesten opplevde at de mistet kontrollen over saken, og at politiets vurderinger i alt for stor grad la vekt på den formelle sikkerheten.

I likhet med flere andre barnevernstjenester som er representert i vårt materiale, har denne tjenesten opplevd politiet som så invaderende at de heller strekker seg langt for å ivareta sikkerheten med egne virkemidler. I høyrisikosaker har de rutine på å innhente alt av tilgjengelig informasjon om barnets familie fra politiet. Det å melde fra til politiet om at et barn er plassert på skjult adresse etter barnevernsloven, oppleves for disse tjenestene som en risiko for at politiet da vil «ta over saken». Flere har generelt erfaring med at politiet kan opptre som mindre fintfølede og benytte unødvendig grad av makt i visse situasjoner, og dette preger hvordan barnevernstjenesten ser på politiet som samarbeidspartner. En av informantene våre gir oss et innblikk i hvordan politiet i noen sammenhenger kan opptre på en måte som fullstendig bryter med barnevernstjenestens plan for å bygge tillit og dialog med barn og foreldre:

Noen ganger opplever vi at politiet møter opp veldig mange og uniformert og kan virke skremmende i situasjoner der vi tenker det kunne være fint at de ikke var det. Det er jo todelt, på den ene sida er de mer vant til å tenke risiko, og det gjør at de tenker på noe som ikke vi gjør, og det er bra. Men den andre sida er at vi tenker at de kanskje går litt for fort inn i modus, at de har litt for høy beredskap. At de reagerer litt for raskt på ting som skjer. Der vi kanskje ville stått – altså foreldrene de agerer jo når det er krise, og de kan kaste ting rundt seg – der vi kanskje bare ville stått og venta til de var ferdige med det, så går de så veldig *inn* i det. Og hadde du spurt en politi, så ville han sikkert sagt at vi var naive og ikke tok det på alvor. Men det er jo litt hva slags perspektiv og hva slags erfaring man har.

«De vet mer enn oss»

Med tanke på konkrete situasjoner, som gjennomføring av samvær eller omsorgsovertakelse i en akuttsak, er det flere som fremhever at politiets innvirkning og vurderinger var avgjørende for sikkerheten. I det følgende sitatet redegjør en ansatt for den positive virkningen det å ha med politiet i krevende situasjoner har for barnevernstjenesten, og hvordan politiet også kan bidra til å dempe farenivået i en situasjon som raskt kunne eskalere:

Noen ganger får vi hjelp fordi de vet mer enn oss, men de tenker også på en annen måte enn det vi gjør, rent praktisk. Et eksempel var en omsorgsovertakelse vi gjorde på et sykehus i en veldig alvorlig sak der politiet stilte med fire politimenn som gikk gjennom rommet før foreldrene kom inn. Som fjerna farlige gjenstander som ikke vi ville tenkt på. Det var sakser og ting som kunne bli brukt som slagvåpen. Og i forhold til det med å tenke hva som er truende og dempende med hvor du posisjonerer deg, hvor du er i rommet, for noen vil det å oppleve fluktmulighetene som stengt være veldig truende. De foreldrene vi jobber med er jo ofte veldig traumatiserte, og det å skjønne at en del av de tingene vi gjør kan trigge noe vi ikke vet noe om, det er noe med det.

For mange utgjør trusselkoordinator i politidistriktet en viktig kilde til kunnskap og støtte i disse sakene. Dette gjelder på mange plan og i alle faser av tiltakene, og varierer med hvor mye kunnskap og erfaring barnevernstjenesten har med sikkerhetsarbeid i plasseringssaker fra før. En type støtte som trusselkoordinator gir, handler om å dele sin kompetanse på gode rutiner for sikkerhetsarbeidet. Barnevernsansatte har ikke nødvendigvis kunnskap om hvordan deres vanlige fremgangsmåter kan innebære en trussel mot sikkerheten i tilfeller der barn plasseres med en form for skjerming av adressen. Vi har hørt flere eksempler på dette i intervjuene med barnevernsansatte. Ett slikt eksempel er en informant som fortalte at hun i god tro hadde foreslått at barnets gamle skole skulle bli med på et overføringsmøte med barnets nye skole, for så å bli korrigert på dette av den trusselansvarlige:

For jeg tenkte jo «barnets beste»; det måtte jo være kjempebra! Hvorpå trusselansvarlige sier at «kjære deg, det skal du jo ikke gjøre, det er jo ingen som skal vite hvor hun flytter!» Jeg tenkte jo at det ville være en god faglig vurdering, til det beste for ungen, men så ville jo det utgjort en stor risiko!

Informanter som har etablert et nært samarbeid med politiet i plasseringssaker med høyt trusselnivå, er ofte fornøyd og lettet over dette. Måten politiet vurderer situasjoner og opplysninger, er for mange en viktig støtte. En utfordring ved denne relasjonen, er at de barnevernsansatte som opplever å komme til kort i det konkrete sikkerhetsarbeidet, kan synes å overgi svært mye av handlingsrommet og faglige vurderinger til politiet. På denne måten kan barnevernfaglige vurderinger som er avgjørende for ivaretagelsen av barnets beste komme i skyggen av

det politifaglige arbeidet. Politiets faglige hensyn er ikke i første rekke å ivareta barnets omsorgssituasjon, men å ivareta sikkerheten rundt barnet.

Intervjuer med politiansatte bekrefter at en del barnevernstjenester kan gå langt i å overlate sikkerhetsarbeidet til politiet. Disse informantene etterlyser satsning på kompetanseheving og etablering av gode verktøy og rutiner i barnevernstjenesten, for at barnevernsansatte i større grad selv kan foreta en kartlegging og vurdering tilknyttet risiko. Politiet opplever at barnevernsansatte som kontakter dem har omfattende behov for støtte og veiledning, og at de ønsker bistand til å ta beslutninger i konkrete saker, noe som fra politiets side er problematisk. Politi og barnevern har ulikt lovverk og mandat å forholde seg til, og politiet har ikke myndighet til å ta beslutninger i barnevernssaker. Når en barnevernstjeneste har lite erfaring fra før, opplever politiet å bruke mye ressurser på å både gi råd og veiledning, drøfte forhold knyttet til den konkrete saken, sammenstille eventuell informasjon knyttet til konkrete personer og miljø, og utarbeide en helhetlig trusselvurdering av saken og personer tilknyttet. Kort sagt opplever de at barnevernstjenesten overlater for mye av jobben til politiet, fordi de selv er usikre og mangler kompetanse.

Når barnevernstjenestens arbeidsmåte dominerer

Flere av de barnevernsansatte forteller at de av forskjellige årsaker har hatt lite kontakt med politiet når det gjelder plasseringssaker der barns adresse skjermes. Som vi har redegjort for tidligere i rapporten, kan dette komme av at de ikke har kjent til behovet for å melde fra til politiet ved denne type sak, eller vært klar over at politiet kan ha informasjon og kompetanse som ville vært til stor nytte for barnevernstjenesten i saken. Videre har mange ikke vært kjent med at politiet har en trusselkoordinator eller trusselansvarlig som kan bistå i ulike deler av prosessen.

Andre barnevernstjenester har kjennskap til trusselkoordinatoren, men ønsker ikke å involvere politiet i barnevernstjenestens arbeid så lenge dette ikke er strengt nødvendig. Som regel ligger det tidligere erfaringer med dårlig fungerende samarbeid med politiet til grunn for denne typen løsninger. De barnevernstjenestene dette gjelder i vårt materiale har etablert rutiner og system for sikkerhetsarbeidet selv, og opplever ikke å ha behov for politiets hjelp.

En beslutning om ikke å hente inn politiets bistand begrunnes gjerne med at dette vil kunne påvirke det barnevernfaglige arbeidet negativt. Om barnevernstjenesten har erfaring fra andre typer saker som tilsier at politiet og barnevernstjenestens har veldig ulik tilnærming til hva som vil være til barns beste, kan dette bidra til at barnevernstjenesten ikke involverer politiet.

Å møte en stengt dør

Mens noen barnevernstjenester ikke ønsker å involvere politiet, blir andre avvist når de ber om bistand. Dette gjelder særlig en barnevernstjeneste i vårt materiale,

der politiet har formidlet at de ikke har kapasitet til å bistå og at barnevernstjenesten må ta ansvar for sitt eget sikkerhetsarbeid. Denne beskjeden har skapt forvirring hos barnevernstjenesten da det i andre sammenhenger vektlegges og forventes at barnevernstjenesten skal ha *mer* samarbeid med politiet om sikkerhet. Vi har ikke tilstrekkelige data til å avgjøre hva som ligger bak denne innstillingen fra politiets side, men det kan synes som en form for krisemaksimering, der politiet ønsker å presse barnevernstjenesten til å skaffe seg mer kompetanse og ta mer ansvar.

Det er for øvrig viktig å understreke at også politiets kompetanse på og rutiner for beskyttelsesarbeid kan variere, både innad i og mellom politidistriktene. Enkelte politiansatte forteller at de har varierende erfaring med kolleger i andre politidistrikt. For eksempel forteller en trusselkoordinator om en sak der en jente av sikkerhetsgrunner måtte flytte til et annet politidistrikt. Da overførte han all nødvendig informasjon til kollegene i det nye politidistriktet, slik at de hadde grunnlag for å følge opp jentas sikkerhet. Han forteller at andre politidistrikt sjelden gjør tilsvarende når de flytter et barn til hans distrikt, og at han oftest må etterspørre denne informasjonen.

Det synes å være en viss faglig uenighet innad i politietaten når det gjelder arbeid med trusselutsatte og beskyttelsestiltak. Vi har begrenset datamateriale fra dette prosjektet, men inntrykket fra våre intervjuer samsvarer godt med andre studier (Bredal og Melby, 2018; Bye mfl., 2016) som identifiserer en todeling i etaten når det gjelder sikkerhetsarbeid med barn og unge. Der den ene fløyen synes å ha et mer kategorisk syn på nødvendigheten av sikkerhetstiltak, legger den andre vekt på at sikkerhetstiltakene ikke skal være unødvendig inngripende, og at sikkerhetstiltak uten forankring hos barnet gir falsk trygghet. Barnevernstjenestens ulike erfaringer og tilnærming til politiet kan altså henge sammen med variasjon innad i politietaten.

Å strekke seg mot et samarbeid

Som vi har sett tidligere, fremhever flere barnevernsansatte at de har bygd opp kompetanse på sikkerhetsarbeid gjennom erfaringer, prøving og feiling. Dette gjelder også relasjonen til politiet. For mange oppleves samarbeidet med politiet som uunnværlig, og synes å i økende grad konsentrere seg om hvordan en kan utvikle gode rutiner for sikkerhetsarbeidet, hvor avgjørende element fra både politiets og barnevernstjenestens fagfelt blir benyttet for å utforme, koordinere og følge opp vedtak om en form for skjerming av et barns adresse. Ved å kombinere erfaringer fra tidligere saker med refleksjon rundt hva som er god barnevernfaglig måte å jobbe med sikkerhet ved plassering på, har flere av våre informanter funnet frem til et fungerende samarbeidsforhold med politiet.

En informant forteller om en konkret sak hvor helsejournalen til et barn i en sak med høyt trusselnivå var nære på å bli sendt fra barnets fastlege til foreldrene. Tilfeldigheter gjorde at dette gikk bra, og med mer kunnskap og bedre rutiner ønsker barnevernstjenesten å forhindre at noe slikt skjer igjen. Saken har for øvrig

vært krevende, og barnevernstjenesten har opplevd å jobbe seg gjennom et litt vanskelig forhold til politiet – frem til en mye bedre forståelse av hverandres roller og posisjon etter dette.

Det at vi har lært alt dette nå, som er nytt for oss, det er ikke på grunn av innsats fra noe direktorat eller departement eller fra tjenesten vår, det er fordi vi har lært underveis. Og det er jo bare noen få hos oss som har vært med på den saken, og lært dette her nå. Så vi har snakket om at vi trenger å ha en erfaringskonferanse, vi og politiet i lag. Nå i etterkant, når ting har landa litt. Der vi samler de erfaringene vi har gjort oss. Vi bor på en ganske liten plass, og dette er ikke noe vi treffer på så ofte. Så det å få nedfelt noen skriftlige rutiner, og få på plass det så vi slipper – Om det er noen [kolleger] tre kontorer ned i gangen som får dette i fanget neste gang, så skal de slippe å lete opp dette på nytt. For ungene sin sikkerhet så må vi ha det her på plass.

Informanten reflekterer her over hvor viktig det er at erfaringene deles med hele kontoret, og at dette i dag er helt prisgitt enkeltansattes innsats. Både barnevernsansatte og politifolk vi har intervjuet er oppgitt over at sikkerhetsarbeidet i disse sakene er så ad hoc-basert. De bekymrer seg over sårbarheten ved dagens situasjon. Flere har fått etablert rutiner etter at de har gjort seg erfaringer i krevende saker med høyt trusselnivå, mens andre har et ønske om å få på plass dette.

Å «snakke gresk» til hverandre

De som har erfaring med forbedring av en tidligere problematisk relasjon med politiet, forteller at dette har tatt tid og tålmodighet fra begge sider, og en vilje til å innta hverandres perspektiv. I tillegg trekker flere frem bistandsadvokat eller andre personer som verken er politi eller barnevernstjeneste, som kan lette litt av kommunikasjonen mellom tjenestene – eller fungere som «tolk», som denne ansatte kaller det:

Vi har måttet ha mange møter, og vi har snakka gresk til hverandre i noen møter. Vi har forklart og forklart ... Også har vi hatt bistand av verger, bistand av bistandsadvokat, bistand av folk som kan tolke for oss rett og slett. Så har det gått seg til.

Flere oppgir at de har tett samarbeid med politiet i alle faser uten at politiet tar over. Dette kan være løpende i enkeltsaker og i form av nettverksmøter eller annen tverrfaglig kontakt. Dette bidrar til at det blir enklere for tjenestene å etablere samarbeid der begge tjenester har kunnskap om og respekt for den andres faglighet og prioriteringer ut fra ulike lovverk, slik denne informanten beskriver det:

Det er vi som har bedt om tiltak fra politiet, i tråd med deres lovverk. Så har de gjort avtaler med de som har omsorgen for barnet i det daglige, hvem skal du ringe hvis det skjer noe og så videre. Men det er jo på bestilling fra oss. Nå er vi i en fase hvor vi vurderer å oppheve den

adressesperringa i en sak, og da sier trusselplanlegger at det er vi som avgjør det. Vi har gjort vår vurdering av det, bedt om tilbakemelding fra dem, de har kommet med sin polisiære vurdering av det. Og når vi har tatt den endelige avgjørelsen, så må de bare få beskjed. Per nå er jo ikke ungene søkbare for politiet heller, så de må kunne finne dem hvis de trenger hjelp.

Denne informanten forteller at vedkommende har en pågående diskusjon med trusselkoordinator i politiet, om at de barnevernsansatte må stole på egne vurderinger, ut fra den informasjonen de har på et gitt tidspunkt: «Ut fra det vi vet nå, er dette rett.» Politiet har hjulpet henne og kollegene på å bli trygge på at sikkerhetsarbeid er et pågående arbeid, der man hele tiden må justere ut fra endringer i situasjonen.

Den kompetansehevingen som flere av de barnevernsansatte vi har intervjuet gir uttrykk for at foregår, vil nødvendigvis gi en stor effekt når det gjelder kvaliteten på barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid ved plasseringer. Det er grunn til å tro at dette også vil påvirke tryggheten hos de barnevernsansatte i å ta beslutninger og vurdere sikkerhetsarbeidet underveis.

Oppsummering

Som vi redegjorde for i kapittel 2, har Kripos kritisert den kommunale barnevernstjenestens håndtering av sikkerhetsarbeid, herunder at de ikke informerer politiet når et barn plasseres på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven. I forslag til ny barnevernslov foreslås en meldepikt til politiet når barnevernstjenesten gjør slike vedtak. I vår studie finner vi en gjennomgående ambivalens i barnevernstjenestens relasjon til politiet på dette området. På den ene siden er barnevernstjenesten i mange sammenhenger avhengig av trusselkoordinator i politiet sin kompetanse om sikkerhetsarbeid, da tjenesten selv mangler kompetanse, veiledningsmateriell og innarbeidede rutiner. På den andre siden kan denne avhengigheten skape en relasjon der barnevernstjenestens egne verktøy og faglige hensyn kommer i skyggen av politiets fremgangsmåte og vurderinger.

6 Samvær med foreldre

I dette kapitlet skal vi se på de barnevernsansattes erfaringer med, og refleksjoner rundt, samvær mellom foreldre og barn i saker der et barn er plassert på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven.

Etter et vedtak om omsorgsovertakelse har barn og foreldre rett til samvær med hverandre, hvis ikke annet er bestemt. Samvær fastsettes av fylkesnemnda. Dersom barnevernstjenesten mener at det er nødvendig å redusere samværet, må det fremmes sak om dette for nemnda. Endring i samværsomfang kan være aktuelt dersom barnevernstjenesten vurderer at det er nødvendig å stanse, begrense eller sette inn tilsyn under samværet. Dersom barnevernstjenesten finner det nødvendig av hensyn til barnet å begrense eller stoppe foreldrenes samvær før det er behandlet av fylkesnemnda, må det gjøres under henvisning til nødrettsbetraktninger, jf. straffeloven § 17. Barnevernstjenesten må da umiddelbart fremme en sak for fylkesnemnda, slik at fylkesnemnda raskt kan ta stilling til om det er riktig å begrense eller stoppe samvær mellom barn og foreldre.

Samvær ved skjult eller sperret adresse

Gjennomføring av samvær med biologiske foreldre når barnet bor på skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven blir gjennomgående problematisert av de barnevernsansatte vi har intervjuet i denne studien. For det første har de kvaler rundt hvorvidt det overhodet er til barnets beste å gjennomføre samvær i mange av disse sakene. Barnets relasjon til foreldre kan være utrygg, da barna enten kan ha hatt vonde opplevelser med foreldrene i fortida, eller ha så lite minne av foreldrene at de nærmest oppleves som fremmede. Dette er et generelt spørsmål knyttet til bruken av samvær ved langvarige plasseringer. For det andre innebærer samvær at barnevernstjenestene må iverksette ytterligere sikkerhetstiltak for at barnets nye adresse, institusjon eller fosterfamilie ikke skal bli avslørt. Til tross for disse bekymringene rundt samvær, har barnevernstjenesten erfaring med at det skal mye til for å få medhold i fylkesnemnda om at det å begrense eller stoppe samværet vil være det beste for barnet.

Det er noe variasjon i hvordan barnevernstjenestene vurderer at spørsmålet om samvær påvirkes av at barnet bor med en form for opplysningsbegrensende tiltak. Noen har fått beskjed fra politiet om at gjennomføring av samvær ikke er forenlig med et vedtak om å plassere et barn med strengt fortrolig gradert sperret adresse etter folkeregisterloven, mens andre gjennomfører samvær i disse sakene med bistand fra lokalt politi. Ofte har barnevernstjenesten søkt fylkesnemnda om begrensning eller opphør av samværet, uten at de har fått medhold.

Samvær på tross av barnevernfaglig vurdering

I saker der barnevernstjenesten har gjort vedtak om at barnet skal plasseres på sperret adresse etter folkeregisterloven § 10–4, jf. beskyttelsesinstruksen eller skjult adresse etter barnevernsloven § 4–19 begrunnes dette som regel med vold, rus, psykisk sykdom eller fare for bortføring av barna til en utrygg omsorgssituasjon. De barnevernsansatte vi har intervjuet anser disse sakene som særlig problematiske å gjennomføre samvær mellom barn og biologiske foreldre i. De forteller om at barna kan være utrygge på foreldrene, at de ikke har noe særlig tilknytning til dem, og at de kanskje ikke husker dem. I andre tilfeller vet de at barna har vonde minner fra tiden hvor de bodde med foreldrene. Da kan samværet skake opp barnet som kanskje har falt til ro og fått en god tilværelse hos fosterforeldre. En kontaktperson i barnevernstjenesten legger her vekt på at disse samværene gjennomføres selv om barnevernstjenesten ikke tilråder det. Et særlig problem i saker der barnets adresse er skjermet for innsyn, er at barnets nærmeste omsorgsperson, fosterforelder, ikke kan følge og trygge barnet ved samvær, slik det kommer frem i dette sitatet:

Noen av de ungene har jo faktisk samvær med foreldrene sine. Selv om foreldrene har gjort utenkelige ting. Og selv om ikke barnevernstjenesten er enige i det heller, men det er ikke vi som tar de her avgjørelsene, og det er mange hensyn å ta. Samværene foregår på nøytral grunn. Men noen av barna er jo ganske små, og man kan ikke sende fosterforeldrene med på samværene. Da ser de [foreldrene] hvordan de [fosterforeldrene] ser ut. Det har vi vurdert med politiet, at det kan vi ikke gjøre. Men det medfører jo at vi som ikke er barnas trygghetspersoner skal ta de med i en bil og kjøre dem ganske langt vekk fra fosterhjemmet for at det skal være så sikkert. Og ta dem med på dette samværet som selvfølgelig ikke blir noe godt, for det er utrygt. Vi har hatt kolleger som kommer tilbake fra samvær og gir beskjed om at vi kan ikke holde på sånn, vi ødelegger de ungene.

I saker uten behov for noen form for skjerming av barnets adresse vil det være rutine at fosterforeldre eller en annen tillitsperson er med på samværet. Dette tilrådes ikke i saker med denne typen sikkerhetsnivå på grunn av fare for at barnets bosted vil bli avslørt. Fra et politifaglig sikkerhetsperspektiv, vil det være forbundet med svært høy risiko å la en person som er assosiert med barnets bosted følge med på samvær med foreldrene. De trusselansvarlige i politiet vi har intervjuet vurderer det som uforenlig i det hele tatt å gjennomføre samvær i en sak som har fått graderingen strengt fortrolig i folkeregisteret. En av de trusselansvarlige i politiet påpeker at flere barnevernstjenester vedkommende har vært i kontakt med, gjennomfører samvær mens de avventer fylkesnemndas behandling av saken om å stoppe samværene. Dette bunner i kunnskapsmangel, mener den trusselansvarlige. Han viser til at barnevernstjenesten med henvisning til nødrettsbetraktninger, jf. straffeloven § 17, har mulighet til å nekte samvær frem til saken er avklart. Vårt inntrykk er at denne muligheten i liten grad benyttes, men vi har ikke kartlagt dette systematisk. Foreldrenes rett til samvær står sterkt, og det skal tilsynelatende mye til for at fylkesnemnda skal gi medhold i søknad om å stoppe

samværet. Flere av de barnevernsansatte har erfaring med at fylkesnemnda i stedet legger til grunn at en tillitsperson, som fostermor, kan følge med barnet på samværene. Dette utgjør som nevnt en stor risiko for å avsløre barnets bosted, ifølge både politi og barnevern. Ved å la fostermor følge barnet risikerer man at adresseskjermingen blir utvannet, påpeker de trusselansvarlige. Blant annet kan dialekt og navn gi viktige ledetråder for foreldre som gjør alt i sin makt for å spore opp barna sine. En barnevernsansatt som samarbeider tett med politiet i en sak av denne typen, utdyper dilemmaet når politiet mener fostermor ikke kan være med på samvær av hensyn til sikkerheten:

Og trusselplanlegger river seg i håret, og sier «Makan, det går ikke an!» Men vi har fått vedtak på at fostermor skal være med. Så klart, vi kan jo ikke holde på sånn – det er jo ikke barnets beste å ha samvær med noen de ikke er trygg på. Og da mener de [trusselansvarlig] at vi ikke burde hatt samvær i det hele tatt. For det går ikke å vekte det å ha med en trygghetsperson mot den risikoen det gir for at noen skal finne ut hvor de bor hen. Så da er det bedre å ikke ha samvær.

De barnevernsansatte reflekterer mye rundt det å veie barnets behov for emosjonell trygghet i situasjonen opp mot risikoen for at informasjon skal komme ut. Politiets trusselansvarlige mener at samvær bør nektes, men dersom fylkesnemnda er uenig, gjennomføres likevel samværet.

Sikkerhetstiltak rundt samvær

Ett sikkerhetstiltak ved samvær er altså at barnet følges av voksne som ikke kan forbindes med barnets bosted. I tillegg iverksettes ytterligere tiltak for ikke å avsløre barnets adresse eller fosterforeldrenes identitet. De ansatte mener at slike tiltak kan medføre ytterligere belastning for barnet, som i utgangspunktet har behov for ro og stabilitet. Samvær foregår gjennomgående i en annen by, en annen region eller sågar en annen landsdel. Lokalet velges ut med tanke på at det skal være nøytralt og ikke kunne spores tilbake til fosterforeldre eller lokalt barnevern. Barnet blir kjørt i en anonym bil, og noen bytter kjøretøy underveis i reisen til samværsstedet. Dette er et område hvor barnevernstjenesten opplever å få god bistand av lokalt politi. Politiet holder i noen tilfeller vakt utenfor lokalet eller følger med inn, bidrar med ransaking, for eksempel av leker og gaver som kan inneholde sporingsenheter, og eventuelt andre sikkerhetstiltak.

Under samværet forsøker tilsynspersonen å begrense spørsmål fra foreldre og forsøk på samtale om for eksempel hva barnet gjør på fritiden, hva skolen til barnet heter, eller hva fosterforeldrene heter. Dette er særlig utfordrende når små barn begynner å få språk og kan fortelle om venner og fritidsaktiviteter, om utflukter til gjenkjennbare steder i barnets nærområde, som et kjøpesenter eller en idrettshall. En ytterligere risiko for avsløring av bosted, som ikke er mulig å begrense, er at barn som er flyttet til andre steder av landet kan endre dialekt.

Det å skulle begrense hva barnet kan prate om på samværene, eller tydelig gripe inn overfor de biologiske foreldrene, oppleves som problematisk for mange av de barnevernsansatte. Noen problematiserer dette med tanke på at det er svært belastende dersom barnet skal pålegges å lyve for biologiske foreldre. En barnevernsansatt som nettopp har vært i fylkesnemnda med denne typen sak, er glassklar på at det er uetisk å pålegge barn å lyve eller skjule ting for foreldrene sine – da dette er noe de kan ha opplevd å måtte gjøre mye av tidligere:

Vi pålegger han eldstegutten taushet om hvor han bor, hvilken skole han går på, hva kameraten hans heter. Og det kan vi jo ikke, vi kan ikke pålegge et barn taushet. Vi kan jo ikke pålegge dem den hemmeligheten. Det blir helt feil. Disse ungene har jo blitt pålagt masse hemmeligheter av biologiske foreldre, så vi kan jo ikke fortsette med det vi. Det blir uetisk. Så da blir jo konsekvensen av det, at det må bli null samvær.

I dette tilfellet er ikke den ansatte like kritisk til at samvær gjennomføres – fordi barnet har en nær tilknytning til foreldrene. Det er kravet om ikke å avsløre bostedet som er problematisk – ikke samværet i seg selv. I tilfeller hvor barn har nær tilknytning til foreldrene kan en beslutning om at samvær ikke skal gjennomføres bli til stor belastning for barna. Det varierer altså hvorvidt de ansatte mener samværet i seg selv er problematisk, eller det er sikkerhetstiltakene som følger med som vil være mest belastende for barnet.

Oppsummering

Gjennomføring av samvær i plasserings saker der det er gjort vedtak om en skjerming av barnets adresse, oppleves som et særlig problematisk element ved barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid. For å ikke risikere at barnets adresse blir mulig å oppspore for de biologiske foreldrene, igangsettes det omfattende sikkerhetsopplegg rundt samværene. De barnevernsansatte problematiserer gjennomføring av samvær i disse sakene på bakgrunn av hvor belastende både sikkerhetsopplegget og selve samværet kan oppleves for barna. Til tross for at barnevernstjenesten ofte vurderer at samvær ikke er forenlig med å ivareta barnets beste i disse sakene, får de sjelden gjennomslag i fylkesnemnda for at samvær ikke skal gjennomføres.

7 Avslutning og anbefalinger

Vi har i denne rapporten vist hvordan barnevernstjenesten arbeider med plasseringssaker der et vedtak om en form for skjerming av barnets adresse er aktuelt. Vi har i studien vært interessert i hva barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid i plasseringssaker består i, hvordan behovet for særskilte sikkerhetstiltak vurderes, og hvilke hensyn som spiller inn i vurdering av vedtak om en skjerming av barns adresse, samt oppfølging av vedtak om dette. Involvering av og samarbeid med politiet har vært en del av tema for studien.

Et gjennomgående funn i denne rapporten er at barnevernstjenesten ikke opplever å ha god nok kompetanse og tilgjengelig fagstøtte for å gjøre et så godt arbeid med sikkerhet i plasseringssaker som de ønsker. Flere har hatt saker som har gjort dem klar over at det er sikkerhetshull i deres egne rutiner, og at de mangler kompetanse og erfaring i å vurdere risiko. Ofte er det snakk om en bratt læringskurve i disse sakene.

En del av oppdraget for denne studien, var å undersøke hvordan barnevernstjenesten forstår og benytter seg av de ulike lovbestemmelsene og verktøyene tilknyttet skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folke-registerloven. Som bakgrunn for studien av barnevernstjenestens arbeid, undersøkte vi hvordan barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid er regulert og organisert ifølge lov og offentlige styringsdokumenter, samt hvilke kilder til informasjon og veiledning som finnes per i dag. Gjennomgangen viste at barnevernstjenesten ikke har et tilstrekkelig veiledningsmaterieell å basere sitt arbeid med sikkerhet i plasseringssaker på. Den begrensede tilgjengelige fagstøtten er til dels utdatert. Videre preges den av uklarheter i fremstilling av ansvarsforhold, utilstrekkelig beskrivelse av rutiner og fremgangsmåter, og forvirrende og til dels motstridende begrepsbruk. Gjennomgangen indikerer etter vår vurdering et behov for bedre nasjonale retningslinjer og en styrket og tydelig fagstøtte for kommunalt barneverntjenestes sikkerhetsarbeid.

Barnevernstjenestene som er representert i vårt materiale, gjør i plasseringssaker med et høyt trusselnivå en stadig avveining av behovet for strenge sikkerhetstiltak opp mot hvor belastende de oppleves for barnet. Her ligger prinsippet om barnets beste som en viktig rettesnor for barnevernstjenestens arbeid og vurderinger. Flere har erfaring med at et høyt sikkerhetsregime som barnet selv ikke er motivert for kan føre til risikable situasjoner. I lys av dette, vurderer flere alternative sikkerhetstiltak, som i større grad tar høyde for barnets beste i situasjonen. Det blir på dette feltet lett slik at pendelen mellom sikkerhetshensyn og omsorgshensyn svinger langt den ene eller andre veien. Informantene i vår studie har erfart at politiets hensyn og prioriteringer i visse tilfeller har fått forrang og overskygget barnevernfaglige vurderinger. På denne måten har barnevernstjenesten mistet muligheter til å ivareta spesifikt barnevernfaglige hensyn i konkrete saker, og i større grad måttet tilpasse seg politiets tenkemåte.

I forslag til ny barnevernslov foreslås en meldeplikt til politiet når barnevernstjenesten plasserer et barn på sperret adresse.¹⁶ I vår studie finner vi betydelig variasjon og en viss ambivalens når det gjelder erfaringer med og innstilling til å involvere politiet. På den ene siden kan barnevernstjenesten i ulike sammenhenger være avhengig av trusselkoordinator i politiet sin kompetanse om sikkerhetsarbeid, da tjenesten selv ikke har tilstrekkelig kompetanse eller innarbeidede rutiner. På den andre siden kan denne avhengigheten skape en relasjon der barnevernstjenestens egne verktøy og barnevernfaglige hensyn kommer i skyggen av politiets fremgangsmåte og vurderinger. For en del barnevernstjenester har manglende kontakt og rutine for å involvere politiet, bakgrunn i manglende kunnskap om at dette er nødvendig. For andre er det resultatet av tidligere erfaring med at politiet «overtok» saken eller «overkjørte» barnevernstjenestens vurderinger.

Det trengs vilje og forståelse fra begge sider om relasjonen mellom tjenestene skal bli bedre, der det er behov for det. Dette må ligge til grunn for etablering av bedre rutiner for samarbeid og ansvarsfordeling, og for en eventuell innføring av meldeplikt til politiet fra barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten skal ikke måtte kvie seg for å kontakte lokalt politi i frykt for at disse skal «overta» en sak eller «overkjøre» de barnevernfaglige vurderingene som er gjort. Flere av barnevernstjenestene som har vært inkludert i denne undersøkelsen, har langt på vei etablert et godt samarbeid med politiet. For å oppnå en tydeligere ansvarsdeling og bedre samarbeidsgrunnlag må gode retningslinjer for barnevernstjenestens sikkerhetsarbeid på dette området utarbeides. Her er det viktig å inkludere erfaringer fra både politi og barnevernstjeneste for å sikre felles forståelse av ansvarsforholdet tjenestene mellom.

I arbeidet med å styrke barnevernstjenestens kompetanse på sikkerhetsarbeid i plasseringssaker, er det viktig å ivareta barnevernfaglige vurderinger og refleksjoner rundt balansegangen mellom behovet for strenge sikkerhetstiltak og hvor belastende dette oppleves for barnet. Med en generell kompetanseheving og oppbygging av rutiner for barnevernstjenestens arbeid, vil også barnevernstjenestens trygghet med tanke på egne vurderinger styrkes. Det er viktig å implementere et godt kunnskapsgrunnlag om både sikkerhetsarbeidet (og eventuelt trusselvurdering) og hvordan den barnevernfaglige måten å tenke sikkerhet på bør inkorporeres i dette arbeidet.

På bakgrunn av funnene i denne undersøkelsen har vi følgende anbefalinger:

- Barnevernstjenestens kompetanse og faglige grunnlag for sikkerhetsarbeid i plasseringssaker bør styrkes på følgende måter:

¹⁶ Som nevnt tidligere, benytter høringsnotatet begrepet «sperret adresse» som samlebetegnelse for skjult adresse etter barnevernsloven og sperret adresse etter folkeregisterloven jf. beskyttelsesintruksen.

- Som ledd i utarbeidelsen av en strategi for kompetanseheving, bør det samles inn praksisbasert kunnskap fra de mest erfarne barnevernstjenestene.
 - Det bør utarbeides veiledningsmateriell som gir et tilstrekkelig faglig grunnlag for sikkerhetsarbeid ved plassering i barnevernssaker.
 - Eksisterende veiledningsmateriell bør gjennomgås for å sikre presis og riktig fremstilling av innhold i sikkerhetsarbeidet, samt tydelig og enhetlig begrepsbruk og korrekt beskrivelse av roller og ansvar.
 - Barnevernfaglig sikkerhetsarbeid bør inngå i grunnutdanningene.
 - Det bør utarbeides et internt videreutdanningstilbud, for eksempel i form av e-læringsverktøy.
-
- Kompetansehevingstiltak bør utvikles i samarbeid med politietaten, med sikte på å utvikle et tverrfaglig samarbeid som bygges på gjensidig kunnskap om hverandres faglige perspektiv og lovverk.
 - Politiets trusselansvarlige bør få opplæring i barnevernstjenestens lovverk og barnevernfaglige perspektiver på sikkerhet.
 - Barnevernstjenestens rutiner, praksis og erfaringer med brukermedvirkning når det gjelder barn og unge som lever med sikkerhetstiltak i plasseringssaker, bør undersøkes. Barnas egen opplevelse er av sentral betydning.
 - Det bør gjøres en gjennomgang av praksis, rutiner og regelverk rundt beslutning om, og gjennomføring av, samvær med biologiske foreldre når barnet er plassert med sikkerhetstiltak som skjult adresse etter barnevernsloven eller sperret adresse etter folkeregisterloven, jf. beskyttelsesinstruksen.

English summary

This study was conducted on behalf of the Ministry of Children and Family Affairs. The Ministry wanted research-based knowledge about how child welfare services deal with issues of safety, with a view to clarifying what kind of routines and procedures are used and how legal provisions are understood and applied. Furthermore, cooperation with the police was an aspect that the Ministry wanted to know about. The child welfare services' safety work is a field that is not well explored, and the purpose has been to strengthen the knowledge base for professional support and competence development in this aspect of the services field of responsibility. The child welfare services' safety work may be delimited in various ways. In this project, we have chosen to concentrate on the safety work done in placement cases where there is a concern about the child's safety. Placement outside the home can in and of itself be defined as a security measure; this project has been about safety assessments, measures and follow-up that is done in addition to the placement itself. The analyzed data consist in telephone interviews with 24 employees in various positions in the child welfare services, from 19 child welfare services in municipalities throughout the country, a workshop at Kripos (Bureau of Crime Investigation) with 25 police officers from all over the country, as well as three telephone interviews with key police personnel.

Unclear and inadequate guidance material

Our review of existing information and guidance documentation shows that the child welfare services do not have sufficient guidance material to base its work on safety in placement cases. Our study found that the available material was fragmented, unclear and sometimes vague. In our opinion, this indicates a lack of clarification at national level for guidelines and technical support for municipal child welfare safety work. Almost identical terms are used for different legal categories such as hidden and blocked address, creating confusion within the child welfare services. The preparation of good quality guidance material with clear and consistent concepts and uniform description of roles and responsibilities is crucial.

Unsafe basis for safety work

There is considerable variation between child welfare services when it comes to safety work. How the various concepts related to safety work, such as risk assessment, threat assessment, hidden address, blocked address, security plan, etc. are used, varies widely. It is evident that weak knowledge base for the child welfare services' safety work, in the form of a lack of adequate guidance material and insufficient knowledge of routines and tools, is creating additional challenges. In the follow-up of safety measures around children, the child welfare employees expressed uncertainty about the best procedures, which specific procedures should be followed, and which considerations are the most important. Many have had a steep learning curve in placement cases where additional safety work is

required, and several interviewees described cases that had made them aware of weak points in their own safety routines and that they had lacked expertise and experience in assessing risk. Several of the child welfare employees mentioned that contact with the police coordinator for cases with prominent threat issues made a significant difference in raising awareness in connection with a demanding case. As a result of such awareness-raising contacts, they have been able to establish better routines.

Continuous weighing of the child's best against the need for safety measures

The child welfare services rarely have cases where the threat level is so high that they decide to place the child on a hidden address under the Child Welfare Act or blocked address under the National Register Act, cf. the protection instructions. When concern for a child's safety indicates a need for keeping the address secret, this entails issues of the best interests of the child. Imposing an intrusive and burdensome safety regime on children who are already in a vulnerable situation is viewed as problematic. Our interviewees are committed to safeguarding the child under high threat, while at the same time also safeguarding the best interests of the child. Several describe experiences that a high level of safety for which the child itself is not motivated can ultimately represent a false case of safety. In cases where strict safety measures have been initiated, a continuous weighing of the need for the measures is made against how burdensome they are to the child.

Ambivalent relationship with the police

In the proposal for a new Child Welfare Act, a duty to report to the police is proposed when the Child Welfare Service places a child at a hidden address under the Child Welfare Act or a blocked address under the National Register Act, cf. the protection instructions. In our study, we find a pervasive ambivalence in the child welfare services' relationship with the police in this area. On the one hand, the child welfare services may be at the mercy of the competence of the police coordinator, since the service itself lacks sufficient knowledge or routines. On the other hand, this dependence can create a relationship where the child welfare services' own professional tools and assessments give ground to the police approach. Some child welfare services may not involve the police because they do not know that it is required. Others are sceptical about involving the police because of past experience of police «taking over» the case or «overriding» the child welfare service's assessments. However, for some of the interviewed child welfare services, cooperation with the police over such cases has improved over time. By working on communication and the clarification of responsibilities, as well as necessary competence enhancement, their collaboration with the police is now based on mutual understanding and respect for each other's field of expertise.

Safeguarding safety and the best interests of the child in parental access

Parental access in placement cases where a decision has been made to shield the child's address is experienced as one of the most difficult aspects of the child welfare service's safety work. In order to eliminate the risk of the child's address

being revealed to the biological parents, comprehensive safety arrangements are put in place. The child welfare employees problematize the implementation of parental access in these cases on the basis of how burdensome both the safety arrangement and the access itself can be for the children. Although the child welfare services often consider parental access incompatible with safeguarding the best interests of the child in these cases, the County Board rarely approves of motions to deny parental access.

Based on the findings of this study, we have the following recommendations:

- The child welfare services' competence and professional basis for safety work in placement cases should be strengthened in the following ways:
 - Practice-based knowledge from the most experienced child welfare services should be collected as part of a strategy for competence enhancement.
 - Guidance material that provides an adequate professional basis for safety work in placement cases should be prepared.
 - Existing guidance material should be reviewed to ensure correct and comprehensive content as well as precise and consistent language and concepts.
 - Safety work should be included in the education of child welfare officers.
- An internal education program should be prepared, for example in the form of e-learning tools.
- Competence enhancement measures should be developed in collaboration with the police, with the aim of developing cross-professional collaboration based on mutual knowledge of each other's perspective and legislation.
- The police coordinators for cases with prominent threat issues should receive training in child welfare service legislation and child welfare perspectives on safety.
- The involvement of children living with safety measures in placement cases should be investigated. The children's own experiences are crucial.
- A review should be carried out of practices, routines and regulations regarding biological parents' access when a child is placed with added safety measures.

Litteratur

Barne- og familiedepartementet. *NOU 2016:16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*

Barne- og familiedepartementet 2019. *Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2012. *Tvangsekteskap og æresrelatert vold. En veileder til barnevernstjenesten.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013. *Veileder ved plasseringer hvor det er risiko for bortføring av barnet*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2018. *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten.*
(https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold___en_veileder_til_barnevernstjenesten/)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. *Veileder om mindreårige ofre for menneskehandel.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. *Faglig veileder for innholdet i krisesenter-tilbudet – Oppfølging av barn på krisesenter.*
(<https://bufdir.no/vold/Krisesenterveileder/>)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. *Saksbehandlingsrundskrivet.*
<https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020, under ferdigstilling). *Retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern ved bekymring om vold og seksuelle overgrep mot barn i nære relasjoner.*

Bye, Marte Taylor, Helga Eggebø og Gunhild Thunem 2016. *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold.* KUN-rapport 2016/3. Oslo: KUN

Bredal, Anja, og Eli Ramsvik Melby 2018. *Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll.* NOVA Rapport .

Barne- og familiedepartementet. *Forskrift om samvær med tilsyn etter barnelova (FOR-2013-12-19-1636) .*

Haugen, Gry Mette D., Veronika Paulsen og Joakim Caspersen. 2017. *Barnevernets arbeid med vold i minoritetsfamilier.* Trondheim: NTNU. Samfunnsforskning.

Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) FOR-1972-03-17-3352.

Lov om barnevernstjenester (barnevernsloven) LOV-1992-07-17-100. Barne- og familiedepartementet

Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven). LOV-2016-12-09-88. Finansdepartementet.

Lov om straff (straffeloven) LOV-2005-05-20-28 Justis- og beredskapsdepartementet.

Lidén, Hilde og Anja Bredal 2017. *Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet.* Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2017:1

Nadim, Marjan og Julia Orupabo. 2014. *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet*. ISF-rapport 2014/13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Odland, Anne Myklebust. 2018. «Kripos er bekymret for sikkerheten til 300 barn.» Fontene 14.03.2018, Hentet fra <https://fontene.no/nyheter/kripos-er-bekymret-for-sikkerheten-til-300-barn-6.339.531762.3b71c24342>

Vorland, Norunn og Kristin Skjørten 2017. *Barn i krise. Samarbeidet mellom barnevern og politi*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 4/2017).