

Utvalg for gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune

«Det kan høres ut som en bagatell, men ikke for meg da»

Gjennomgang av ti særlig konfliktfylte barnevernssaker i Bergen kommune



Illustrasjon – foto:

Tor Arne Hauer
www.marrakech.no
tor.badr@online.no
00 212 665 761 248

Tittel på forsiden:

Sitat fra en ungdom fra
samtale med utvalget

Lay-outbistand:

Skipnes Kommunikasjon AS, Trondheim

Til Byrådet i Bergen

Bergen bystyre vedtok i sak 58/2018 å nedsette et utvalg for gjennomgang av ti enkeltsaker i barnevernstjenesten i Bergen kommune, som har vært særlig konfliktfylte. Byrådet oppnevnte utvalget 23.05.2019.

Formålet med gjennomgangen har vært læring og den er primært rettet mot hva som kunne ha vært gjort annerledes for å redusere konfliktnivået mellom familie/barn og barnevern.

Utvalget legger med dette frem sin rapport, med sine tilrådinger.

Bergen, 05.03.2020

Karin Sasaoka

Sigrunn Madland

Marit Skivenes

Rune Fjeld
(utvalgets leder)

Haldor Øvreeide

Hilde Ordemann

Rapportens hoveddeler

Forord	11
Del 1 Hovedfunn. Hovedkonklusjon. Tilrådinger	
Kapittel 1 Hovedfunn. Hovedkonklusjon.....	13
Kapittel 2 Tilrådinger.....	19
Del 2 Om utvalget	
Kapittel 3 Utvalgets sammensetning og mandat.....	23
Kapittel 4 Oppdragets og utvalgets karakter og modell.....	25
Kapittel 5 Utvalgets arbeids- og analysemåte. Taushetsplikt.....	26
Del 3 Forståelse av barnevernet og konflikter	
Kapittel 6 Barnevernet i Bergen kommune.....	29
Kapittel 7 Barnevernets oppdrag og mandat.....	34
Kapittel 8 Noen generelle kjennetegn ved barnevernet.....	45
Kapittel 9 Undersøkelse i barnevernssaker. Barns medvirkning. Hensynet til barnets beste.....	52
Kapittel 10 Perspektiver og kjennetegn ved konflikter i barnevernet.....	63
Del 4 Barnevernet i Bergen – spørreundersøkelsen og saksgjennomgangen	
Kapittel 11 Gjennomgang av enkeltsakene	81
Kapittel 12 Barnevernsarbeidernes erfaring med og synspunkter på konflikter. En komparativ surveytilnærming.....	106
Kapittel 13 Hovedfunn. Hovedkonklusjon.....	108
Del 5 Forslag til tiltak	
Kapittel 14 Kompetanse. Styring av arbeidet.....	127
Del 6 Etterord Et konsensusbasert og barnefokuset barnevernsarbeid?	
Vedlegg	142

Innholdsfortegnelse

Forord	11
Del 1 Hovedfunn. Hovedkonklusjon. Tilrådinger	12
Kapittel 1 Hovedfunn. Hovedkonklusjon	13
Hovedfunn- saksgjennomgangen	13
Konflikter mellom barn og barnevernstjenesten.....	13
Konflikter mellom foreldre og barnevernstjenesten.....	13
Barnevernstjenestens oppfatning	14
av konfliktårsak.....	14
Hovedfunn i spørreundersøkelsen	14
Hovedkonklusjon.....	15
Grunnleggende svakheter ved rolleforståelsen i barnevernet?.....	15
Manglende etterlevelse av krav til myndighetsutøvelse i ni av de ti undersøkte sakene	16
Barnevernstjenestens oppfatning	16
av konfliktårsak.....	16
Manglende eller svak ledelse.....	17
Gjelder funnene generelt?	17
Hva er situasjonen i dag?	17
Kapittel 2 Tilrådinger	19
Styring.....	19
Systemunderstøttelse.....	20
Kompetanse.....	20
Del 2 Om utvalget	22
Kapittel 3 Utvalgets sammensetning og mandat	23
Mandatet og utvalgets forståelse av det	23
Arbeidets første hoveddel.....	24
Arbeidets andre hoveddel.....	24
Kapittel 4 Oppdragets og utvalgets karakter og modell	25
Kapittel 5 Utvalgets arbeids- og analysemåte. Taushetsplikt	26
Møter og samtaler	26
Avslutning av utvalgets arbeid	26
Del 3 Forståelse av barnevernet og konflikter	28
Kapittel 6 Barnevernet i Bergen kommune	29
Organisering og bemanning.....	29
Saksomfang – statistikk.....	30
Tjenesteprofil	30

Prioritering og behov	30
Dekningsgrader.....	30
Produktivitet/enhetskostnader og kvalitet.....	30
Kompetanse- og kvalitetsarbeid.....	30
Kapittel 7 Barnevernets oppdrag og mandat	34
Gangen i en barnevernssak.....	34
Gangen i en barnevernssak - illustrasjon.....	35
Et eksempel på en sak.....	36
Generelt	37
Barnevernets omfattende mandat for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling.....	38
Vidtgående mandat.....	38
Kompliserte avveininger.....	38
Plikt til å handle – «handlingstvang».....	39
Særlige kjennetegn ved barnevernet som forvaltningsområde.....	39
Barnevern – en spesiell forvaltningsrett. Krav til beslutningsprosess.....	40
Beslutningsmodell som stiller bestemte krav til beslutningsprosess	40
Rettsanvendelse - subsumsjon.....	40
Prosessuelle krav – et interaksjons- og forholdsmessighetsprinsipp	42
Barnevernet som forvaltningssystem/-virksomhet – kontrast til barnevernsfaglig arbeid?	42
Kapittel 8 Noen generelle kjennetegn ved barnevernet	45
Barnevernets tosidighet – rollen som hjelper og kontrollør	45
Noen konsekvenser av barnevernets dikotomi (tosidighet)	46
Mellom frivillighet og tvang – fryktbaserte samtykker?.....	46
Foreldrene som hovedaktører i saken.....	46
En terapeutisk/relasjonell tilnærming snarere enn myndighetsutøvelse?	46
Fravær av rettslig relevante vurderinger.....	47
Opprettholdelse av uhensiktsmessige tiltak.....	47
Barnevernets arbeid stopper opp.....	47
Manglende evaluering av tiltak.....	47
Kompleksitet i barnevernet	47
Vitenskapelig kompleksitet.....	47
Normativ kompleksitet.....	48
Beslutningskompleksitet	48
Systemkompleksitet.....	48
Partskompleksitet.....	49
Barnevernet - vide fullmakter, komplekst, kontroversielt. Strenge krav til tjenesten	50
Kapittel 9 Undersøkelse i barnevernssaker. Barns medvirkning. Hensynet til barnets beste	52
Undersøkelse i barnevernssaker	52
Innledning.....	52
Rett og plikt til å foreta undersøkelse	52
Omfanget av undersøkelsen.....	52
Opplysningsplikt.....	53
Barns medvirkning	53
Innledning.....	53
Barns rett og barnevernstjenestens plikt til barns medvirkning.....	53
Involveres og medvirker barn?.....	55
Nærmere om den faglige betydningen av barns medvirkning.....	56
Barns medvirkning endrer perspektivet	58

på hjelpetiltak.....	58
Utsatt innsyn i undersøkelsesfasen.....	59
Adgangen til å unnta opplysninger.....	59
«Barnets beste» som overordnet rettslig kriterium og barnevernsfaglig norm.....	59
Innledning.....	59
Hensynets større vekt i barnevernloven – «avgjørende» hensyn.....	60
Barnets beste etter barnevernloven – en avveiiingsnorm med mange vurderingselementer/ hensyn.....	61
Kapittel 10 Perspektiv og kjennetegn ved konflikter i barnevernet.....	63
Innledning.....	63
Organisatorisk perspektiv og kjennetegn ved konflikter i barnevernet.....	63
Hva er en konflikt?.....	64
Forutsetninger for konflikt.....	65
Relasjonelle konflikters natur og dimensjoner.....	66
Utviklingen av konflikter. Eskalering - fra latent til manifestert konflikt.....	67
Former for konflikt og konflikthåndtering.....	67
Særlige kjennetegn ved konflikter på barnevernsfeltet – hva sier forskningen?.....	68
Psykologisk perspektiv og kjennetegn ved konflikter i barnevernet.....	68
Generelt om konflikter.....	68
Interessekonflikt i barnevernet.....	69
Kommunikasjonskonflikt i barnevernet.....	72
Integritets-/krenkingskonflikter i barnevernet.....	73
Faktorer som bidrar til eller forsterker konflikt.....	73
Barnevernet som Janus-ansikt.....	73
Stigmatisering.....	74
Bekymringsmeldingene.....	74
Vurderinger: «Godt nok, men kan bli bedre» -	
«Ikke godt nok og må bli bedre» - «Annerledes men ok».....	75
Faglig vurdering av tiltak og evaluering.....	76
Polariserte meningssystemer.....	76
Politiske føringer.....	76
Relativ forutsigbarhet og ambisjoner for barnets utvikling.....	77
Oppsummerende konsekvenser av maktutøvelse.....	77
Del 4 Barnevernet i Bergen –	
saksgjennomgangen og spørreundersøkelsen.....	80
Kapittel 11 Gjennomgang av enkeltsakene.....	81
Grunnlaget og metoden for utvalgets gjennomgang.....	81
Når oppstår konfliktene?.....	82
Barn og foreldres forståelse og oppfatning	
av konfliktene.....	82
Barnevernstjenestens forståelse og oppfatning av konfliktene.....	82
Utvalgets oppfatning av konfliktene.....	83
Utvalgets behandling av konfliktene.....	84
Undersøkelsen.....	84
Innledning.....	84
Innholdet og omfanget av undersøkelsen.....	85
Barns opplevelser i møte med barnevernstjenesten.....	85
Foreldres opplevelse i møte med barnevernstjenesten.....	86

For omfattende undersøkelser?	87
Informasjon til familien.....	87
Informasjonsinnhenting – fra andre instanser.....	88
Informasjonsinnhenting – referat fra samtaler med partene	89
Innsyn	90
Kontradiksjon	91
Barns medvirkning	91
Innledning.....	91
Medvirker barn?	92
Tiltak.....	93
Vedtaksfasen.....	93
Forhold ved beslutningsprosessen	94
Barnevernstjenestens ansvar for å avklare faktum	94
Manglende redegjørelse av aktuelt rettslig grunnlag.....	95
Manglende og mangelfulle vurderinger	95
Tiltak.....	97
Samtykke til tiltak	97
Manglende evaluering av hjelpetiltak	98
Saksbehandlerbytte.....	99
Et eksempel på god saksbehandling	99
Innledning.....	99
Bekymringsmeldingen.....	99
Undersøkelsen	100
Beslutningsmøter	102
Undersøkelsesrapport.....	102
Konklusjonssamtale	103
Tiltak.....	103
Videre arbeid	104
Utvalgets generelle kommentar til behandlingen.....	104
Kapittel 12 Barnevernsarbeidernes erfaring med og synspunkter på konflikter.	
En komparativ surveytilnærming.....	106
Innledning.....	106
Erfaringene til barnevernsansatte i Bergen, Stavanger og Søndre Nordstrand (Oslo kommune)	106
Metode og data.....	107
Svakheter ved undersøkelsen og måter å styrke kvaliteten	108
Deskriptivt om de tre tjenestene/kommunene.....	108
Konflikter er vanlige.....	109
Flere konfliktsaker i Bergen	109
Lite kunnskap om retningslinjer, men fora for diskusjoner finnes.....	110
Har støtte i organisasjonen til å håndtere konfliktsituasjoner – men mangler tid og ressurser	110
Kompetanse ved tjenesten og håndtering av konfliktsaker.....	112
Opplevelse av og vurdering av konfliktsituasjoner – Bergen kommune.....	113
Vignett om konflikt.....	115
En typisk høykonfliktsak.....	116
Etablere felles plattform og forståelse er utfordringer.....	117

Kapittel 13 Hovedfunn. Hovedkonklusjon	118
Innledning	118
Hovedfunn etter undersøkelse av ti barnevernssaker	118
Konflikter mellom barn og barnevernstjenesten	118
Konflikter mellom foreldre og barnevernstjenesten.....	118
Barnevernstjenestens oppfatning av konfliktårsak	120
Hovedfunn - spørreundersøkelsen	120
Hovedkonklusjon.....	121
Grunnleggende svakheter ved rolleforståelsen i barnevernet?.....	121
Manglende etterlevelse av krav til myndighetsutøvelse i ni av de ti undersøkte sakene	121
Barnevernstjenestens oppfatning av konfliktårsak.....	122
Manglende eller svak ledelse.....	122
Gjelder funnene generelt?	123
Hva er situasjonen i dag?.....	125
Del 5 Forslag til tiltak	126
Kapitel 14 Styring av arbeidet. Kompetanse	127
Innledning.....	127
Forutsetninger for endring i Bergen kommune.....	127
Overordnede forutsetninger	127
Ressurssituasjon og organisering.....	127
Kompetanse-/kvalitetsarbeid i Bergen kommune.....	128
Hovedtilrådingen.....	128
Styring av arbeidet	128
Generelt om styring i barnevernstjenesten.....	128
Veiledning og beslutningsmøter - verktøy for å kvalitetssikre arbeidet.....	129
Systemunderstøttelse for god styring.....	130
Kompetanse	131
Kompetansebehov	131
Kompetanseheving når det gjelder forvaltningsforståelse og -utøvelse.....	132
Del 6 Etterord – Et konsensusbasert og barnefokuset barnevernsarbeid?	134
Samarbeid og samtykke.....	135
Samvær.....	136
Frivillige plasseringer	137
Justerte prinsipper.....	138
Utdanning.....	138
Vedlegg	142

Jeg ble seksten. Psykiatrien mente jeg hørte hjemme i barnevernet, og barnevernet mente jeg hørte hjemme i psykiatrien. Psykiatrien vant, jeg endte på barnevernsinstitusjon.
– Jeg lurte på om de plasserte meg på steder med klare fysiske grenser fordi jeg selv var gjennomskiktig, gjennomtrengelig, alt slapp inn i meg, og jeg gled inn i andre.

Maria Kjos Fonn: Kinderwhore, Aschehoug, 2018

Forord

Barnevernet handler om respekten for det enkelte barn og barnets egenverd, og samfunnets evne til å beskytte de barna som trenger det. Dette er basisplattformen for utvalgets arbeid.

Barnevernet er viktig. Barnevernet er kontroversielt. Barnevernet er komplisert.

Barnevernet er *viktig*: over 2 000 barn i Bergen kommune får bistand av barnevernet. I landet er tallet 55 000. Av de ca. 2 000 barna i kommunen som får hjelp av barnevernet, får vel 1 500 barn hjelpetiltak rettet mot hjemmet, mens om lag 430 barn bor i et annet hjemme med bistand av barnevernet. (I landet får ca 33 000 barn hjelpetiltak i hjemmet og vel 22 000 barn bor utenfor hjemmet med bistand fra barnevernet.)

Barnevernet er *kontroversielt*: det foreligger betydelig kunnskap om barn og om vilkår for barns utvikling. Likevel er ikke alle i et samfunn enige i om barnevernets tiltak er berettiget, herunder blant annet om vektingen av hensynet til barnets og foreldrenes rett eller når det gjelder samfunnets mandat til å beskytte barn mot overgrep og mishandling. Ulike samfunn og ulike grupper trekker ulike slutninger av hva som er til det beste for barnet i den enkelte sak om det enkelte barn.

Barnevernet er *komplisert*: det må gjøres vanskelige avveininger. Barnevernloven bruker formuleringer om kausalslutninger, slutninger mellom årsak og virkning basert på observasjoner, og formuleringer om prediksjon, dvs en begrunnet antakelse om hvordan et barn vil få det på sikt. Det må altså anvendes kjente fakta for å lære noe om ukjente fakta. Noen av lovens formuleringer fordrer sammenligning mellom tiltak og ikke tiltak, mellom ulike former for tiltak, og mellom antatte virkninger av hjelpetiltak i hjemmet sammenlignet med plassering utenfor hjemmet. Avveiningene skal skje i omgivelser hvor det er ulike oppfatninger om hva som er det beste for barnet, med ulike instanser som har ulike oppgaver overfor barn og hvor det ofte er flere parter med motstridende interesser.

Når det skal undersøkes særskilt konfliktfylte saker, befinner vi oss i situasjoner hvor det er uenighet og motsetningsforhold mellom foreldre, barn og barnevern. Barnevernet skal undersøke om barnets omsorgsbetingelser er tilfredsstillende for å beskytte det mot omsorgssvikt og mishandling i hjemmet. Ved uenighet og konflikt trer barnevernets rolle som myndighetsutøver tydeligere frem, med sine betydelige fullmakter og store makt. Sentralt er da på hvilken måte det offentlige, kommunen, utøver denne makten overfor sine borgere.

Vi er i et sentralt område for borgernes rettssikkerhet. Vi er i kjernen av våre grunnleggende statsretts-idealer og menneskerettigheter. Det blir særlig viktig å beskytte barn og ofte sårbare personer som ikke alltid er de beste til å forfølge og ivareta egne interesser og rettigheter. Å påse at det skjer, bør ligge i kjernen av det å være en menneskerettighetsby som Bergen kommune vedtok å være i 2018.

Det handler også om hvordan ivareta private parter, oftest barn og foreldre, deres verdighet i et system med stor makt og betydelige fullmakter. Det handler om forholdet mellom borger og samfunnet, og samfunnets fremgangsmåte overfor familier for å beskytte barn mot overgrep og mishandling. Det handler om utøvelse av myndighet overfor borgere, hvor det stilles strenge krav til rettssikkerhetsgarantier og beslutningsprosess.

Det handler om ivaretagelse av mennesker, ofte i sårbare situasjoner. Det handler om menneskesyn. Rapporten har mange kritiske vurderinger, og tilrådingene angår den enkelte barnevernsarbeider og systemet.

Vi vil rette en stor takk til alle som har vært villige til å la seg intervju av utvalget, særlig gjelder dette barn. Intervjuene har gitt oss viktig informasjon og vært vesentlige som grunnlag for utvalgets vurderinger.

Vi vil også takke øvrige som har bidratt til denne rapporten.

1

Del 1 Hovedfunn.
Hovedkonklusjon. Tilrådinger

Kapittel 1 Hovedfunn. Hovedkonklusjon

Hovedfunn- saksgjennomgangen

Konflikter mellom barn og barnevernstjenesten

En hovedkonfliktkategori er hvor barn kan sies å være i konflikt med barnevernstjenesten ved at tjenesten enten ikke involverte barnet eller tok på alvor det barnet forklarte. Det sentrale her er at opplysninger i bekymringsmeldinger eller kunnskap som tilsa en alvorlig omsorgssituasjon for barnet, ikke ble utgangspunkt for barnevernstjenestens undersøkelser. Det ble ikke iverksatt undersøkelsesaktiviteter av en slik art og omfang at de var egnet til å kunne avdekke om barna levde i slik situasjon som fordret tiltak fra tjenestens side. Det har skjedd til tross for barnas forklaringer om meget alvorlige forhold ved deres omsorgssituasjon, som barnevernstjenesten i noen tilfeller også hadde kunnskap om fra andre kilder. Utvalget finner dette meget alvorlig. I tillegg til at det er en grov ignorering av barna, har barnevernstjenesten også avskåret seg fra å få viktig informasjon for bedømmelsen av barnas omsorgssituasjon. Det kan også ha medført at barna muligens ikke har fått den hjelp og bistand som de har hatt behov for. Det er barn som har gitt uttrykk for manglende tillit til barnevernstjenesten på bakgrunn av sine opplevelser.

Konflikter mellom foreldre og barnevernstjenesten

En annen hovedkonfliktkategori er der foreldre har reist kritikk mot barnevernstjenesten. Kritikken har i hovedsak vært rettet mot tjenestens behandling av saken, selv om sakene også kan ha hatt en underliggende konflikt om vurderingen av barnets omsorgssituasjon. Etter gjennomgang av saksdokumentene og samtaler med foreldrene og representanter fra barnevernstjenesten finner utvalget at foreldrene i stor utstrekning har hatt grunnlag for sin kritikk og misnøye med barnevernstjenesten, og det

hefter større eller mindre feil og svakheter ved forhold som angår:

- innholdet og omfanget av undersøkelsen
- informasjon og medvirkning
- innhenting av samtykke
- utforming av referat
- kontradiksjon
- innsyn
- beslutningsprosessen
 - mangelfulle faktiske opplysninger
 - mangelfull vurdering av relevante faktiske opplysninger
 - manglende forankring i relevant avgjørelsesgrunnlag (hjemmel)
 - manglende avveining/vurderinger (på grunnlag av relevant faktum og relevant avgjørelsesgrunnlag)

Ett forhold fremstår som mest alvorlig. Det har tilknytning til beslutningsprosessen som leder frem til beslutninger og vedtak av stor betydning for både barn og foreldrene, hvor det hefter betydelige svakheter. Her er tre forhold relevante:

For det første: i en rekke av sakene går det ikke tydelig frem hva barnevernstjenesten legger til grunn som sakens faktum og hvorfor, og heller ikke hvordan barnevernstjenesten har kommet frem til hva som ble lagt til grunn som sakens faktum. I de fleste undersøkelsesrapportene er det gjengitt svært mye faktum som ikke er sortert, opplysninger kan stå i motstrid til hverandre og det kan ikke ses hvorfor noe er viktig eller mindre viktig for barnevernstjenestens vurderinger. Det er da vanskelig å vite hva barnevernstjenesten har ment er relevant for det som skal vurderes.

For det andre: utvalget finner også ufullstendige eller manglende redegjørelser av avgjørelsesgrunnlaget eller det rettslig grunnlag som barnevernstjenesten skal basere sine vurderinger på. I de fleste sakene redegjøres ikke eller svært generelt og overordnet for de rettslige vilkårene.

For det tredje: med unntak av én sak er avveiningene/ vurderingene (de barnevernsfaglige avveiningene basert på relevant rettsgrunnlag) i saken mangelfulle eller i stor grad manglende. Det gjelder særlig vurderinger i undersøkelsesrapporter og vedtak. Manglende vurderinger vil i denne sammenhengen si at barnevernstjenesten har fattet et vedtak uten begrunnelse eller har konkludert i en undersøkelse uten begrunnelse. Undersøkelsesrapportene i sakene utvalget har gjennomgått har altså konklusjoner som det ikke finnes begrunnelser for.

I mange saker finner vi eksempler på generelle betraktninger som overordnet kan være eksempler på skadelige forhold i barns oppvekst, og tilsvarende er det i begrunnelsene nevnt forhold som generelt er elementer som gir gode omsorgsbetingelser for barn. Men det blir altså ikke gjort en konkret vurdering av omsorgssituasjonen til det barnet saken handler om. Barnevernstjenesten oppsummerer, men vurderer ikke de, ofte mange, konkrete risiko- og beskyttelsesfaktorer som må inngå i en avveining av barnets omsorgssituasjon.

I flere av sakene er slike mangelfulle vurderinger årsak til konflikter med barn og foreldre. Foreldre er skremt med tanke på at det fremkommer feilaktige påstander om dem i vedtak og rapporter fra barnevernstjenesten, og de forstår ikke barnevernstjenestens konklusjoner i undersøkelsesrapporter og vedtak.

Barnevernstjenestens oppfatning av konfliktårsak

Det synes som om barnevernstjenesten i flere tilfeller ikke fanger opp at barn og/eller foreldre er misfornøyd med forhold som angår barnevernstjenestens behandling av saken. Utvalget har pekt på flere mulige forklaringer på det. Det kan ha sammenheng med manglende kunnskaper og ferdigheter. Det kan også henge sammen med at barnevernstjenesten er så vant med å arbeide i konflikt at det ikke blir viet særlig oppmerksomhet eller at konflikten i hovedsak

blir ansett som en personkonflikt eller en konflikt som gjelder uenighet om barnets omsorgssituasjon.

Vi har i svært liten utstrekning fått beskrevet at leder har fått presentert det saksbehandlingsmessige innholdet i konflikten av saksbehandler. Vi ser at tjenesten oftest har søkt å løse konfliktene ved å bytte saksbehandler eller ved tettere oppfølging fra leder. Vi ser i liten grad at tjenesten har brukt konfliktene som en inngang til å se på sitt eget arbeid for på den måten å søke å løse konflikten.

Når barnevernstjenesten ikke fanger opp at foreldre, men også barn, er misfornøyd med prosessen, vil den heller ikke ha grunnlag for å løse denne delen av konflikten. Samtidig er dette konfliktårsaker som det vil være enklest for tjenesten å gjøre noe med. Med forsvarlig saksbehandling og gode begrunnelser, vil barnevernstjenesten lettere kunne møte foreldre og barns innvendinger saklig, og det kan bidra til et redusert konfliktnivå og en forbedret behandling av saken.

Det representerer et rettssikkerhetsproblem at barnevernstjenestens ikke har fanget opp saksbehandlingsfeil underveis i saksforløpet. Offentlig forvaltning har et særskilt ansvar for å påse at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier blir ivaretatt. Det gjelder særlig i de tilfeller hvor barn og foreldre ikke selv, eller bare i begrenset utstrekning, kan ivareta sin rettssikkerhet. Men selv ikke overfor barn og foreldre i utvalgets saker, hvor konfliktene er tydelige, har dette ført til at barnevernstjenesten har analysert konflikten, og langt mindre gjort noe med den. Utvalget mener tjenesten må være særlig oppmerksomme på dette i saker der partene i mindre grad kan ivareta sine rettigheter.

Hovedfunn i spørreundersøkelsen

Undersøkelsen viser at konflikter er vanlig. Det fremstår også rimelig gitt mandatet til barnevernet som er å beskytte barn når foreldre ikke kan eller vil ivareta foreldreansvaret. Det er en latent egenskap ved arbeidet. De avgjørende spørsmålene blir da om barnevernsarbeiderne og tjenestene er rustet til å håndtere konfliktene. Det er noen forhold ved Bergen kommune som kan være svakheter i så måte.

Først; hvis vi legger til grunn at utdanningsnivå og erfaring er korrelert med faglig trygghet og evne til å håndtere konflikter, er det en stor majoritet med kort utdanning og en fjerdedel som har kun ett års fartstid i barnevernet. Det forklarer kanskje at i Bergen kommune oppgir fire av fem at minst én av de vanskelig håndterbare sakene var preget av konflikt med foreldrene, mens dette var lavere i de to andre kommunene.

For det andre; funnene viser at Bergen kommune skiller seg negativt ut med hensyn til fora for å søke råd og støtte og det fremgår at de ansatte har liten kunnskap om retningslinjer og formelle/uformelle prosedyrer for konflikthåndtering ved tjenestene. Vi vet det er generelle retningslinjer for konflikthåndtering i kommunen, og kanskje det ikke er å forvente at disse er kjent for barnevernsansatte. Samtidig, vi går nettopp ut fra kjensgjerningen at dette er et konfliktfylt felt og derved skulle vi forvente at denne type retningslinjer ble formidlet til de ansatte nettopp i denne sektoren.

For det tredje; det er barnevernsarbeidere som på ulike områder oppgir mangler og erfaringer når det gjelder konflikthåndtering som indikerer at det er noe feil i organisasjonen eller i arbeidssituasjonen. Mange barnevernsarbeidere sier de ikke søker støtte i organisasjonen, og/eller, oppgir at de føler seg fysisk utrygge og/eller sier at de ikke er emosjonelt beredt og/eller sier de føler seg maktesløse.

For det fjerde, det er en andel barnevernsarbeidere som opplever at tid og ressurser gjør at de ikke får forebygget konflikter eller får reparert konflikter.

Det er tydelig at det er noen organisatoriske forhold som kan bedres, hvis vi legger til grunne første-linjetjenestens vurderinger av hvordan konflikter oppleves og håndteres i Bergen kommune. Et forhold som kan knyttes både til organisatoriske forhold, men også på kompetanse hos den enkelte, er tilbakemeldingene om at ved høykonflikter mener barnevernsarbeiderne at det kan være vanskelig å gjenopprette tillit samt å finne felles grunn omkring forståelse av barnet. Kanskje kan økt kompetanse og opplæring gjøre at dette kan bedres. Det å identifisere hva som er kilden til konflikten og finne en felles forståelse for hva som er utfordringen er også viktig. Dersom man opplever en konflikt ulikt vil det kunne

oppstå samhandlingsproblemer og misforståelser og konflikten kan bli vanskelig å håndtere. Det kan gå på tilliten løs.

Det er mange utfordringer som barnevernsarbeiderne peker på i sine tilbakemeldinger. Det som gjør oss bekymret er at det er en høy andel som sier at et resultat av konfliktene er at barnet ikke får den hjelp og støtte som de mener trengs. Det at barnet blir skadelidende er et klart problem som må være en vekker for kommunen og ikke minst en klar motivasjon til å gripe fatt i og sette konflikthåndtering på dagsorden.

Hovedkonklusjon

Det samlede inntrykket, som vår undersøkelse om Bergen kommune føyer seg til, er at det er systematiske problemer i norsk barnevern som det haster med å løse. Bak hvert tall og hver sak er det barn som lever og står i sin barndom og som fortjener og skal kunne kreve, at barnevernet er godt fungerende.

Grunnleggende svakheter ved rolleforståelsen i barnevernet?

Barnevernet har et omfattende mandat og vide fullmakter for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling, og det har betydelig makt til å initiere og vedta tiltak overfor familier. I barnevernets myndighetsutøvelse er det avgjørende at viktige rettssikkerhetsgarantier for både barn og foreldre ivaretas. Det er avhengig av den grunnleggende forutsetning at det finnes god rolleforståelse av arbeidet. Utvalget stiller spørsmål om svakhet ved slik rolleforståelse er en viktig årsak til de funn som er gjort i utvalgets undersøkelse.

Ved utøvelsen av arbeidet som hjelpebarnevern («servicebarnevern») fremstår hjelperollen som sentral, hvor kjernen i arbeidet blir en terapeutisk/relasjonell tilnærming. I slike situasjoner har kravene til myndighetsutøvelse, f.eks. i form av å etterleve sentrale rettssikkerhetsgarantier, en tendens til å bli praktisert svakere enn når det gjelder vedtak av mer alvorlig karakter og virkning for foreldrene. Det synes å skape en uklar rolleforståelse hos saksbehandlerne ved at det blir en svak eller manglende forståelse av rollen som myndighetsutøver, med skjærpede krav til saksbehandling når det oppstår uenighet og konflikt med foreldrene. Det kan synes som om

saksbehandlere «forblir» i hjelperollen også i saker hvor det er viktig å oppfylle grunnleggende krav til rettssikkerhet. Det kan skyldes manglende kunnskap og bevissthet, eller en kombinasjon, eller at det er dette saksbehandlerne har lært, og følgelig ønsker å arbeide med. Det kan også ha sammenheng med at det er mer behagelig og konfliktfritt å være i en hjelperolle enn i en tydeligere myndighetsutøverrolle.

Dette kan altså være en grunnleggende forklaring på de funn utvalget har gjort når det gjelder manglende etterlevelse av krav til myndighetsutøvelse.

Manglende etterlevelse av krav til myndighetsutøvelse i ni av de ti undersøkte sakene

Barnevernet er en meget potent forvaltning med stor makt, som møter enkeltmennesker. I dette møtet har det et strengt ansvar for å ivareta kravene til rettssikkerhet, herunder å følge den beslutningsmetode som er grunnlag for all forvaltning, særlig når det foreligger uenighet og konflikt. Det er fundamentalt av den enkle, men viktige grunn at barnevernstjenestens arbeid angår grunnleggende menneskerettigheter.

Gjennomgangen av sakene viser med tydelighet at barnevernstjenesten i betydelig grad ikke har tilfredsstillt kravene til det å bedrive myndighetsutøvelse. Det er vesentlige mangler når det gjelder forvaltningskompetanse og -forståelse på et område hvor det er avgjørende å ha kjennskap til og praktisere grunnleggende krav til rettssikkerhet, prosessuelt og materielt, for sakens parter. Dette har også stor betydning for kvaliteten og forsvarligheten av de vedtak som blir fattet, og som kan ha store konsekvenser, ikke minst for barn. Utvalget har funnet at det er vesentlige mangler ved avgjørelsesprosessen, med uklarhet om hvilket faktum barnevernstjenesten har lagt til grunn og hvilke vurderinger den har foretatt.

Det er ytterst alvorlig at barnevernstjenesten i flere saker enten ikke har involvert barnet eller tatt på alvor det barnet har forklart, til tross for informasjon som tilsa at barnet hadde en sterkt bekymringsfull omsorgssituasjon. Alvorlige temaer i bekymringsmeldinger eller kunnskap som tilsa en alvorlig omsorgssituasjon for barnet, har ikke blitt undersøkt for å kunne avdekke om barna levde i en slik situasjon. I tillegg til at dette er en grov ignorering av de barna dette har angått, har barnevernstjenesten også avskåret seg fra å få viktig informasjon for

bedømmelsen av barnas omsorgssituasjon. Det kan ha medført at barna ikke har fått den hjelp og bistand som de har hatt behov for. Det er flere barn som har gitt uttrykk for manglende tillit til barnevernstjenesten på bakgrunn av sine opplevelser. Det er også tydelig fra breddeundersøkelsen at mange barnevernsarbeidere også selv er av den oppfatning at barnet i høykonfliktsakene ofte ikke får god nok hjelp.

Fraværet og manglene ved forvaltningsutøvelsen har altså hatt den konsekvens at sakenes parter, barn og foreldre, og eventuelle andre, har lidd rettstap og vært unndratt viktige rettssikkerhetsgarantier.

I én sak har utvalget funnet at det jevnt over er foretatt en tilfredsstillende behandling av saken. Det har riktignok også i denne saken vært konflikt, men denne har i det alt vesentlige handlet om uenighet om vurdering av barnets omsorgssituasjon, og ikke om barnevernets behandling av saken. Saken viser at med en kompetent saksbehandler og tydelig styring og oppfølging i saken, lar det seg gjøre å få til en behandling av saken som ivaretar partenes interesser, samtidig som hovedfokuset er på barnets beste.

Barnevernstjenestens oppfatning av konfliktårsak

Det synes som om barnevernstjenesten i de fleste tilfeller ikke fanger opp at barn og/eller foreldre er misfornøyde med forhold som angår barnevernstjenestens behandling av saken. Det kan ha sammenheng med manglende kunnskaper og ferdigheter. Det kan også henge sammen med at barnevernstjenesten er så vant med å arbeide i konflikt at det ikke blir viet særlig oppmerksomhet eller at konflikten i hovedsak blir ansett som en personkonflikt eller en konflikt om vurderingen av barnets omsorgssituasjon. Vi har bare i et fåtall saker fått beskrevet at leder har fått presentert innholdet i konflikten av saksbehandler, selv om familiene har uttrykt at det har vært forferdelig.

I spørreundersøkelsen ble det klart at de fleste barnevernsarbeiderne med ansvar for det de selv karakteriserer som en høykonfliktsak, søker hjelp eller støtte hos kollegaer, avdelingsleder eller leder. Men en ikke ubetydelig andel lot være, samtidig som nærmere en tredjedel av de som bad om hjelp eller støtte ikke følte at denne bidrog i særlig grad til å håndtere saken. Og vi ser at tjenesten oftest har søkt

å løse konfliktene ved å bytte saksbehandler eller ved tettere oppfølging fra leder, samtidig som en tredjedel av barnevernsarbeiderne selv oppgir at konflikter med foreldre på generelt grunnlag ikke håndteres på en slik måte at konflikten løser seg. Fra sakene ser vi i liten grad at tjenesten har brukt konfliktene som en inngang til å se på sitt eget arbeid.

Manglende eller svak ledelse

Det synes også å foreligge en betydelig svakhet ved ledelsens oppfølging av arbeidet med den enkelte sak, når det gjelder i ni av de ti undersøkte sakene.

Utvalget har fått beskrevet at ansatte i barnevernstjenesten får veiledning fra avdelingsleder. Det er sentralt for å sikre lovoppfyllelsen i den enkelte sak. Likevel synes det som om den enkelte saksbehandler kan treffe viktige avgjørelser alene, f.eks om hva som bør undersøkes videre. For utvalget har det blitt presentert som at det i stor grad er opp til saksbehandler å ta opp det vedkommende ønsker veiledning om. Utvalget har også fått beskrevet beslutningsmøter, som i all hovedsak synes å skje når saksbehandler vurderer dette som nødvendig. Unntak er når tjenesten skal vurdere sak for fylkesnemnda.

Slik utvalget oppfatter det synes veiledningen jevnt over ikke å være tilstrekkelig strukturert, selv om det sentralt i etaten og i den enkelte barnevernstjenesten foreligger rutiner og retningslinjer for veiledning og saksoppfølging. Når det er opp til saksbehandler å ta opp forhold det er behov for veiledning om, er det en risiko for at viktige forhold likevel ikke fanges opp. Utvalget vil videre understreke at manglene vi har påpekt heller ikke er fanget opp ved den overordnede styringen. Det er grunn til å spørre om den delen av styringen derved har riktig innretning slik at vesentlige feil og svakheter blir fanget opp. Her vises også til spørreundersøkelsen som viser liten kjennskap om retningslinjer, prosedyrer for konflikthåndtering, men det finnes fora for diskusjon av sakene.

Gjelder funnene generelt?

Utvalgets undersøkelse har bestått av en gjennomgang av ti barnevernssaker. Når antallet saker er såpass lite, gir gjennomgangen ikke konkret informasjon om den generelle situasjonen i barnevernstjenestene i Bergen kommune. Utvalget vil likevel hevde at problemstillingene og

konfliktpunktene som er behandlet, er forhold som sannsynligvis er relevante ut over de aktuelle sakene som har vært vurdert. Vi ser at vår undersøkelse samsvarer med tidligere funn fra andre undersøkelser og tilsyn, og utvalget har pekt på noen viktige kilder for dette (se kapittel 13). Her skal kun nevnes NOU 2017:12 *Svikt og svik, hvor* Barnevoldsutvalget vurderte 20 alvorlige saker der barn og ungdom hadde vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt, og Statens helsetilsyns rapport, januar 2019, *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker*, hvor det ble avdekket svikt om bl.a. samtale med barn manglet eller hadde dårlig kvalitet, mangelfullt undersøkelsesgrunnlag for vurderinger og beslutninger, manglende kollega- og lederstøtte, dårlig dokumentasjon, journalføring og evaluering. Utvalget skal også nevne at som grunnlag for forslagene i *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*, 2019, har Bufdir foretatt følgende oppsummering:

Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming til arbeidet. Systematikk i arbeidet innebærer at ansatte har et bevisst forhold til beslutninger, vurderinger og informasjonsinnhenting og på hvilken måte og på hvilket tidspunkt dette bør skje.

Hva er situasjonen i dag?

Det kan innvendes mot utvalgets konklusjoner og vurderinger at enkelte av problemstillingene ligger noe tilbake i tid, og at situasjonen i dag ikke er den samme. Utvalgets analyse antyder imidlertid at det er noen grunnleggende utfordringer i barnevernet som også gjelder for Bergen kommune.

Tidligere undersøkelser og tilsynsrapporter, slik redegjort ovenfor, illustrerer at det utvalget konkluderer med nå, har vært påpekt som svakheter i barnevernet. I en nylig sin rapport om barnevernets oppfølging av to jenter som var plassert på barnevernsinstitusjonen Vestlundveien ungdomssenter, uttaler også Statens helsetilsyn at «funnene i denne gjennomgangen i stor grad samsvarer med tidligere funn fra andre gjennomganger, forskning og tilsyn.»

Utvalget viser også til en nylig fremlagt forskningsrapport¹ vedrørende 1 123 barn fra 16 barnevernstjenester. Rapporten viser bl.a. at det er en stor andel barn som det ikke var snakket med. Saksbehandlerne hadde snakket med barna kun i 60 prosent av sakene, og altså ikke snakket med barn i 40 prosent av sakene. Hvert fjerde barn mellom seks og tolv år var ikke snakket med. Det samme gjaldt hvert sjuende barn over tolv år.

Utvalget har også erfart at i de fleste samtaler med representantene for barnevernstjenesten fremkom det en manglende forvaltningsforståelse og -kunnskap. Dette samsvarer med Bergen kommunes, v/ Etat for barn og familie, egen rapport av 28.11.2019 fra egenkontroll med to av barnevernstjenestene i kommunen. I et flertall av sakene som er undersøkt, er kommentert at det i journalen er sparsomt med barnevernsfaglige vurderinger.

¹ Norce, Universitet i Bergen, NTNU, Norges arktiske universitet: Barnevernets undersøkelsesarbeid. Oktober 2019.

Kapittel 2 Tilrådingar

Utvalget undersøking tyder på at det i Bergen kommune er en mangelfull styring og mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming til arbeidet. Utvalget fremhever at det vil kreve en ikke ubetydelig innsats for å komme dit at en kan si at barnevernstjenesten har en slik tilnærming.

Barnevernstjenesten utøver forvaltningsmyndighet på et område med stor sensitivitet og betydning for kommunens borgere. Det er særegne forhold ved barnevernet som forvaltningsområde, sammenlignet med annen kommunal forvaltningsvirksomhet. Etterlevelse av grunnleggende rettssikkerhetsgarantier er derfor av avgjørende betydning.

Utvalget er av den klare oppfatning at det er to hovedtiltak som er nødvendig for å endre situasjonen:

- styring og ledelse
- kompetanseheving når det gjelder forvaltningsforståelse og -utøvelse.

Når kvalitet i barnevernet drøftes har overgangen vært kort til å diskutere kompetanse de ansatte besitter. Den blir kritisert og benyttet som sentral forklaringsvariabel når svikt og mangler avdekkes, og samtidig vektlagt som det sentrale tiltaket for å heve kvaliteten på tjenesten. Utvalget mener selvsagt at kompetanseheving er viktig, men kompetanseheving alene rettet mot den enkelte barnevernsmedarbeider vil ha begrenset, og kanskje meget begrenset, verdi dersom det ikke kombineres med et system som organiserer, følger opp, evaluerer og i nødvendig utstrekning endrer. Det betyr at styring må utvikles i tjenesten og fremstå som forutsigbar for den enkelte leder og ansatte. Styring og ledelse av arbeidet er altså en nødvendig og vesentlig forutsetning for å heve kvaliteten.

Styring

Utvalget vil peke på det ansvaret kommunen har etter internkontrollforskriften. Den overordnede styringen (internkontrollen) må være innrettet slik at den fanger opp vesentlige svakheter ved arbeidet.

Utvalget vil innledningsvis fremheve at Bergen kommune har satset på lederopplæring og -utvikling i barnevernstjenestene. Dette er sammen med kompetanseheving for de ansatte en viktig faktor for å styrke tjenestene.

Styringen (internkontrollen) må ha en innretning som innebærer at alvorlige feil og mangler i arbeidet blir fanget opp. Vi mener at dette ikke fullt ut er tilfelle i dag. Alvorlige forhold har ikke alltid blitt gjenstand for undersøking i enkeltsaker og informasjon blir ikke systematisk innhentet og analysert. I tillegg vil utvalget peke på svakhetene ved barnevernstjenestens vedtak/beslutninger i enkeltsakene. Vi mener at det må sikres at beslutninger (av en viss betydning) følger beslutningsmodellen som gjelder for arbeidet.

I gjennomgangen av sakene har vi avdekket at lovkrav i stor utstrekning ikke er fulgt. Utvalget mener at det i stor grad skyldes kompetansemangler og at kvalitetssikringen av arbeidet ikke er tilstrekkelig. Etter utvalgets oppfatning hviler det i for stor utstrekning på den enkelte saksbehandler. Det er vanskelig for utvalget å vite med sikkerhet hvorfor det ikke er fanget opp av den mer overordnede styringen av tjenesten. Men det kan ha sammenheng med at det overordnet sett ikke er tydelige forventninger og krav til denne delen av arbeidet. En sentral del av styringen er å følge med tjenesten, fange opp feil og gjøre nødvendige endringer for å forbedre.

Arbeidet i den enkelte sak skal kvalitetssikres gjennom leders oppfølging av saksbehandler. Enkelte beslutninger tas i såkalte beslutningsmøter. Utvalget vil tilrå at det blir tatt overordnet stilling til i hvilke

situasjoner beslutninger skal løftes til beslutningsmøter. Etter utvalgets vurdering bør det gjelde utover de beslutninger som blir tatt opp i beslutningsmøter i dag. Utvalget er videre av den oppfatning at veiledningen/oppfølgingen ikke er tilstrekkelig systematisk. Utvalget tilrår derfor at veiledning/oppfølging fra avdelingsleder til saksbehandler i enkeltsaker blir mer systematisk.

I tillegg mener utvalget det kan være grunn til å se nærmere på hvordan tjenesten kan arbeide for at erfaringer/kunnskap som kan være nyttige også for andre saksbehandlere i tilsvarende/ lignende saker blir fanget opp og delt.

Som nevnt er det avdekket manglende kompetanse, særlig når det gjelder beslutningsmodellen. Det vi også har sett er at det ved ett og samme kontor, arbeides på ulike måter. Heri ligger det utviklingsmuligheter i Digibarnevern, både med tanke på muligheter for å minske uønsket variasjon i hvordan saker både faglig og forvaltningsmessig følges opp.

Systemunderstøttelse

God kontroll og styring fordrer tilgangen på gode styringsdata. Styringsdata kan gi et nødvendig oversiktsbilde over tjenestens produksjon, og gjøre det mulig å planlegge, utvikle, kvalitetssikre og forbedre tjenestens praksis. I en hektisk hverdag hvor både barnevernleder og mellomledere står i problemstillinger hvor ulike hensyn skal veies mot hverandre, kan gode styringsdata og verktøy bidra til å gi grunnlag og retning for å prioritere og ta beslutninger og berede grunnen for å ta mer prinsipielle veivalg.

Kompetanse

Kompetanseutfordringene i barnevernstjenestene vil etter utvalgets oppfatning kunne møtes på to måter, og da mest praktisk i kombinasjon med hverandre. Den ene er at kommunen fortsetter å ansette personer med ulik utdannings- og kompetansebakgrunn i tjenesten for å få spiss- og breddekompetanse. Den andre er en generell kompetanseheving.

Utvalget viser til Bufdir sin utredning av kompetansebehov i barnevernet. Utvalget ser det ikke som realistisk å få til en tilstrekkelig kompetanseheving

når det gjelder alle områdene som Bufdir beskriver som kjernekompetansen. Det vesentlige av dette bør også være et ansvar for grunnutdanningen for barnevernsarbeiderne.

Vi vil peke på at det er særlig viktig å gjøre endringer for å forbedre beslutningsprosessen. I de undersøkte sakene er det betydelige mangler når det gjelder å avklare relevant faktum, relevant avgjørelsesgrunnlag og foreta en konkret og relevant vurdering, basert på nevnte faktum og avgjørelsesgrunnlag. Utvalget har karakterisert dette som meget alvorlig. Her vil større kunnskaper om myndighetsutøvelse kunne bidra til nødvendig endring, i kombinasjon med tydeligere styring i den enkelte sak.

Utvalget har også pekt på at et meget alvorlig funn er barnevernstjenestens manglende undersøkelsesaktiviteter. Særlig har utvalget sett dette når barn har gitt informasjon om en bekymringsfull omsorgssituasjon. Også her tror utvalget at økt forvaltningsforståelse, som vil bidra til en mer bevisst rolleforståelse som myndighetsutøver, vil bidra til endring. Vi understreker at også dette må skje i kombinasjon med styrking av styring i den enkelte sak.

Et annet av utvalgets hovedfunn er at barnevernstjenesten i stor utstrekning ikke fanger opp at barn og/eller foreldre er misfornøyde med forhold som angår saksbehandlingen. Følgelig danner konflikten heller ikke grunnlag for læring og endring verken i den enkelte saken eller generelt i organisasjonen. Økt kompetanse, med tydeligere styring og ledelse, vil kunne endre denne situasjonen.

Utvalget vil peke på at økt kompetanse og bedre styring av den enkelte sak også vil kunne ha positiv betydning når det gjelder tilliten til barnevernet, å redusere stor turnover, og ha betydning for den enkeltes arbeidssituasjon. Kompetanseutfordringene handler altså om å etablere et robust og flerfaglig kompetansemiljø for å imøtekomme kvalifikasjonsutfordringene. Det er etter utvalgets mening en forutsetning for tilfredsstillende og faglig forsvarlig behandlingen av barnevernssaker.

Vi tar ikke konkret stilling til omfanget av et kompetanseopplegg og heller ikke på hvilken måte det skal organiseres, men vil understreke at det må en betydelig innsats til for å den nødvendige

kunnskapen for å kunne utøve et forsvarlig barnevern. I et slikt opplegg er det ikke tilstrekkelig med kunnskap om de enkelte forvaltningsregler. En forutsetning for god og korrekt praktisering av disse er forståelse av barnevernet som forvaltningssystem og rollen som myndighetsutøver, samt de bærende hensyn bak de grunnleggende rettsikkerhetsgarantiene.

2

Del 2 Om utvalget

Kapittel 3 Utvalgets sammensetning og mandat

Bergen bystyre har i sak 58/18 vedtatt at det skal nedsettes et eksternt utvalg som skal undersøke ti enkeltsaker i barnevernstjenesten i Bergen kommune, som har vært særlig konfliktfylte. Gjennomgangen er primært rettet mot hva som kunne vært gjort annerledes for å redusere konfliktnivået mellom familie/ barn og barnevern. Formålet med gjennomgangen er læring.

I byrådssak 1066/19 torsdag 28.02.2019 ble Rune Fjeld, tidligere assisterende fylkesmann, oppnevnt som utvalgsleder. Det er i Bergen kommunes brev av 06.03.2019 fremholdt at utvalgsleder, i samråd med byrådsleders avdeling, skal foreslå fire utvalgsmedlemmer som skal oppnevnes av byrådet, samt utvalgssekretær.

I byrådssak av 23.05.2019 heter det i saksfremstillingen: *«Medlemmene er valgt ut i dialog med utvalgsleder Rune Fjeld og i henhold til mandatet som ble fastsatt i byrådssak 1066/19. Utvalgets arbeid har behov for bred kompetanse både når det gjelder barnevernsfaglige og barneverns- og forvaltningsrettslig kunnskap. Det er også viktig for arbeidet i utvalget med erfaring fra praktisk barnevernsarbeid både på saksbehandler- og ledernivå. I tillegg må utvalget også besitte systemforståelse og metodekunnskap i tilknytning til det arbeid og den analyse som skal foretas av ti barnevernssaker.»*

Med den sammensetningen som foreslås vil disse kompetansebehovene og sammensetningen av utvalget være i henhold til mandatet.»

Byrådet besluttet å oppnevne følgende medlemmer til utvalget:²

- Sigrunn Madland, fung. barnevernssjef³/daglig leder/rådgiver - Stavanger
- Marit Sissel Irene Skivenes, professor/direktør - Universitetet i Bergen
- Karin Sasaoka, seksjonssjef, Søndre Nordstrand barnevernstjeneste - Oslo
- Haldor Øvreeide, psykologspesialist - Os

Byrådet har åpnet opp for at phd-kandidat Hege Stein Helland, Universitetet i Bergen, kan tre inn som medlem og bistå i perioder for Marit Skivenes. Det er åpnet opp for at phd-kandidat Hege Stein Helland, Universitetet i Bergen, kan tre inn som medlem og bistå i perioder sammen med Marit Skivenes. Hege Stein Helland har medvirket i utvalgets arbeid.

Som sekretær for utvalget er oppnevnt seniorrådgiver Hilde Ordemann, Fylkesmannen i Vestland.

Mandatet og utvalgets forståelse av det

I byrådssak 1066/19 fastsatte byrådet 28.02.2019 mandat for utvalget. Det følger som vedlegg til rapporten.

Utvalget har funnet mandatet konkret og gjennomførbart. Arbeidet er lagt opp med to hoveddeler. Den første er det direkte arbeidet med å svare på utvalgets mandat. Den andre delen er innhenting av informasjon ved en spørreundersøkelse blant barnevernsarbeidere som kan gi ekstrainformasjon og bidra til analysen i gjennomgangen av de ti barnevernssakene.

² Det vises for øvrig til Bergen kommunes hjemmeside: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/utvalg/900102/mote/1155254/sak/212973>, hvor det fremgår en mer detaljert beskrivelse av utvalgsmedlemmenes bakgrunn og kompetanse.

³ I Askøy kommune inntil 01.07.2019.

Arbeidets første hoveddel

Første hoveddel er en gjennomgang og vurdering av ti enkeltsaker i barnevernstjenesten i Bergen kommune, som har vært særlig konfliktfylte. Formålet med gjennomgangen er læring, og den er primært rettet mot hva som kunne ha vært gjort annerledes for å redusere konfliktnivået mellom familie/barn og barnevern.

Utvalgets gjennomgang av de ti barnevernssakene har således ikke som formål en fullstendig vurdering av sakene. Det vil være en forskjell i forhold til den gjennomgangen som for eksempel er foretatt i Barnevoldsutvalget og av Statens helsetilsyn, jf. beskrivelsen nedenfor. I Statens helsetilsyns undersøkelse ble det heller ikke foretatt samtaler med barn, foreldre eller andre. Brukermedvirkningen ble imidlertid ivaretatt på annen måte.

Utvalget skal identifisere når konflikt oppstår og bakgrunnen for denne.⁴ Det vil her også være aktuelt å peke på eventuelle saksbehandlingsfeil og forhold som gjelder styring/ledelse. Når mandatet fremholder at utvalget også bør foreslå tiltak som kan bidra til å redusere konfliktnivå i fremtidige saker, vil det måtte vurderes hva som vil være hensiktsmessige alternative og supplerende tiltak, saksbehandlingssteg, samt styrings- og organisasjonsforhold.

Når undersøkelsen knytter seg til særlig konfliktfylte saker, vil den naturlige inngang i sakene være hvordan foreldre og barn har oppfattet konflikten. Derfor har samtaler med disse stått sentralt i utvalgets arbeid, jf. metodeavsnittet i vedlegget, *Arbeids- og analysemetode. Taushetsplikt*.

Mandatet peker på at utvalget må påse at gjennomgangen ikke innebærer en overprøving av fylkesnemndsvedtak eller dom i saken. Utvalget har likevel ikke har vært forhindret fra å vurdere innholdet i barnevernstjenestens vedtak og beslutninger, i tillegg til vurderinger av saksbehandlingsmessige og prosessuelle karakterer. En slik helhetlig gjennomgang av saken med henblikk på overprøving av sakens vedtak, kan nok sies å ligge innenfor utvalgets oppdrag. Det ville i tilfelle ha betydd en undersøkelse av omsorgssituasjonen i hver familie. Det har utvalget ikke hatt grunnlag for å bedømme.

Utvalget har derimot undersøkt prosessrelatert spørsmål i tilknytning til saken, slik det har blitt presentert fra barn og foreldre.

Ettersom utvalgets gjennomgang er kun ti saker fra Bergen kommune, vil det være spørsmål om utvalgets funn og vurderinger er representative. Utvalget kommenterer representativitetsspørsmålet nærmere i kapittel 13 og vedlegget *Arbeids- og analysemetode*.

Arbeidets andre hoveddel

Undersøkelsens andre hoveddel er en survey/spørreundersøkelse som tar sikte på å fremskaffe generalisert kunnskap fra barnevernsarbeiderne, dvs kunnskap som ikke kan utledes av saksutvalget alene. Det er gjort i form av en undersøkelse blant barnevernsmedarbeidere i Bergen kommune om deres erfaring og oppfatning av konfliktfulle saker.

Med mandatets formulering av hovedformålet om læring og hva som eventuelt kunne ha vært gjort annerledes for å redusere konfliktnivået mellom familie/barn og barnevernet oppfatter utvalget denne undersøkelsesdelen som viktig. Vi kan få et bredere kunnskapsgrunnlag av hvordan konflikter og håndteringen av disse fungerer i Bergen kommune, også i en viss grad sett i forhold til sammenlignbare kommuner.

Denne undersøkelsesdelen koples til en tilsvarende undersøkelse, i regi av Universitetet i Bergen, om det samme i Stavanger kommune og en bydel i Oslo kommune ved Søndre Nordstrand barnevernstjeneste. Formålet med denne undersøkelsen er å fremskaffe generell kunnskap om førstelinjetjenestens erfaringer med høykonflikter. Kunnskapen vil sammen med gjennomgangen av enkeltsaker, gi oss informasjon om problemene i enkeltsakene også gjelder generelt i førstelinjetjenesten. Vi undersøker om det foreligger verktøy og metoder i tjenestene til å håndtere høykonflikter. Vi ønsker også å finne mer ut av om hvordan barnevernsarbeiderne selv opplever og vurderer situasjoner som konfliktfylte, og videre hvordan forholdene ved arbeidsplassen bidrar til å håndtere situasjoner som oppleves å være preget av en konflikt mellom barnevernet og foreldrene.

⁴ Jfr mandatets punkt 4

Kapittel 4 Oppdragets og utvalgets karakter og modell

Utvalget har foretatt en vurdering av oppdragets rettslige karakter, utvalgets rettslige status, oppdragets modell samt beskrevet andre lignende undersøkelser på barnevernsområdet.

Utvalgets vurdering følger som vedlegg til rapporten.

Kapittel 5 Utvalgets arbeids- og analysemåte. Taushetsplikt

I vedlagt notat fremgår utvalgets arbeids- og analysemåte, inkludert bl.a. forholdet til taushetsplikt/ personvern og utvalg og behandling av de under-søkte sakene.

Møter og samtaler

Utvalget har hatt seks møter. Foruten utvalgets sekretær har ett av utvalgsmedlemmene, med noen få unntak, deltatt i samtalene med barn, foreldre og representantene for barnevernstjenesten. Også utvalgets leder har deltatt i noen samtaler.

Utvalget har gjennomført følgende samtaler:

- fem ungdommer
- 14 foreldre
- 21 saksbehandlere fra barnevernstjenesten.
- 4 barnevernsledere
- ledelsen for Etat for barn og familie.

Utvalgssekretariatet og hele utvalget har hatt to møter med henholdsvis sekretariatet og medlemmer av Forandringsfabrikken.

Utvalget har også hatt møte med psykolog Elisabeth Backe-Hansen, forsker ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Oslo Met.

Utvalgssekretariatet har dessuten hatt møter med Etat for barn og familie, Bergen kommune, for diskusjon av saksutvalget. Det har også vært to møter med etaten, hvor barnevernssjefene har deltatt, for orientering om utvalgsarbeidet. Det har også vært møte med etatens ledelse for samtale om barnevernstjenesten i Bergen. Etaten har også bidratt til rapportteksten i kapittel 6.

Utvalgets sekretær og leder har også hatt flere møter med Bergen kommune, Byrådsleders avdeling, Stab, for avklaring av mandat og administrative spørsmål.

3

Del 3 Forståelse av
barnevernet og konflikter

Kapittel 6 Barnevernet i Bergen kommune

Organisering og bemanning

Barneverntjenesten er lagt til Etat for barn og familie, som er en del av Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig. Barnevernstjenesten består av fire ordinære barneverntjenester. Etaten ble omorganisert i februar 2018 da åtte bydeler ble slått sammen til fire byområder (barneverntjenester). Etat for barn og familie har også byomfattende tjenester: Barnevernsvakten, Utekontakten, Fosterhjemsviledning og -tilsyn, og Barnevernstjenesten for enslige mindreårige flykninger (EMF). I tillegg har etaten ansvar for fire barne- og familietjenester som består av helsestasjon, skolehelsetjeneste, Ung Arena og Barne- og familiehjelpen. Barne- og familiehjelpen har ansvar for iverksettelse av lavterskeltiltak og frivillige hjelpetiltak etter barnevernloven, og tiltak etter kommunehelsetjenesteloven.

I forbindelse med omorganiseringen i 2018 ble det i barnevernstjenesten besluttet at alle byområder skal ha to avdelinger; avdeling for undersøkelse og hjelpetiltak og avdeling for langtidsflyttede og ettervern.

Barnevernstjenestene er fremdeles lokalisert på åtte kontorsteder, i tråd med tidligere organisasjonsmodell. Hver tjeneste ledes av en barnevernsleder som har ansvar for to kontorsteder. Det arbeides med å samlokalisere barnevernet i fire kontorsteder.

I barnevernet er det ni jurister og fire psykologer fordelt på de fire barnevernstjenestene. Alle saksbehandlere/kontaktpersonene har minimum treårig høyskoleutdanning (barnevernspedagog, sosionom eller vernepleier). Mange av saksbehandlerne har videreutdanning/ kompetansetillegg og 16 har masterutdanning.

Administrasjonen i Etat for barn og familie består av direktørens stab og er sammensatt av medarbeidere med barnevernfaglig, helsefaglig, HR, juridisk og psykologisk kompetanse. Etatens hovedoppgaver er kvalitetssikring, fag, utviklingsoppgaver, koordinering og oppfølging av tjenestene. Det er også en egen avdeling i administrasjonen som arbeider med definerte utviklingsoppgaver for hele tjenesteområdet.

I forbindelse med omorganiseringen i 2018 ble det vedtatt at den enkelte avdelingsleder skal ha ansvaret for oppfølgingen av seks-åtte saksbehandlere/kontaktpersoner. Den tette oppfølgingen skal sikre veiledning og kvalitetssikring av saksbehandlingen.

I Etat for barn og familie er det vedtatt en fast møtstruktur, som er justert og evaluert i 2019. Etatsdirektøren har faste ledermøter hver 14. dag. Der deltar alle enhetsledere (barnevernsledere) sammen med representanter fra administrasjon.

	Fagstillinger	Enhetsleder	Avd led fag	Jurist	Totalt fag	Psyk	Totalt alle
Arna/Åsane	29,0	1,0	5,0	3,0	38,0	1,0	44,5
Berghus/Årstad	55,0	1,0	7,0	2,0	65,0	1,0	74,6
Fana/Ytrebygda	37,7	1,0	5,0	2,0	45,7	1,0	54,7
Fyllingdalen/Laksevåg	50,6	1,0	6,0	2,0	59,6	1,0	67,9
Totalt:	168,3	4,0	23,0	9,0	208,3	4,0	241,7

Faste stillinger reg pr 09.01.20

Formålet er å sikre tydelig lederskap, informasjonsflyt, likhet og felles forståelse av vårt samfunnsoppdrag. Videre er det ett månedlig møte i etatens kvalitetsutvalg med de samme deltakerne som i etatsdirektørens ledermøte. Der blir det vedtatt felles prosedyrer og rutiner, og møtet skal bidra til kontinuerlig læring og forbedring.

Saksomfang – statistikk

I nedenstående statistikk, tabell 1 og 2 på neste side, gis en oversikt over omfang av vedtak og omsorgstiltak for Bergen kommune, sammenholdt med landet for øvrig og per 1000 innbyggere.

Tjenesteprofil

ASSS⁵ har 17.09.2019 beskrevet følgende om Bergen kommunens tjenesteprofil:

Prioritering og behov

Bergen kommune bruker mer på barnevern enn hva beregnet behov skulle tilsi. Dette viser seg i tjenesteprofilen med en ressursbruksindikator på 110. Dette betyr at kommunen bruker 10 % mer på barneverntjenester i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene, etter vi har korrigert for forskjeller i utgiftsbehov, arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter. Barnevernet i Bergen kan dermed sies å være høyt prioritert.

Dekningsgrader

Kommunen har en høyere andel barn med tiltak enn gjennomsnittet av ASSS-kommunene. Samtidig er utgiftene pr barn som ikke er plassert er blant de høyeste i nettverket, 10 % over snitt. De høye driftsutgiftene skyldes i stor grad av at kommunen har bygget opp en omfattende tiltakstjeneste og har en satsing på endringsfokuserte og utviklingsstøttede hjelpetiltak til barn og foreldre.

De fleste barna som får tiltak fra barnevernet i Bergen får hjelp i hjemmet, men kommunen har også en høy andel barn som er plassert utenfor hjemmet. Manuelt innsamlede data tellinger viser at 14 % av barna som er plassert er enslige mindreårige flyktninger som er kommunen har vedtatt å bosette.

Produktivitet/enhetskostnader og kvalitet

Brutto driftsutgifter pr barn som er plassert er imidlertid lavere enn gjennomsnittet i ASSS-nettverket, men siden kommunen har en større andel barn som er plassert er de samlede utgiftene med på å gi et høyere ressursbruk. Kommunen er i gang med å redusere bruken av institusjonsplasser noe som vil bidra til lavere kostnader pr barn som er plassert.

Bergen har gode resultater på kvalitetsindikatorene som er hvor stor andel av barna som får tiltak som har utarbeidet plan, samt andel barnevernundersøkelser som er gjennomført i løpet av tre måneder. Barneverntjenesten har et sykefravær på 10,9 %. Dette er 15 % under snittet i nettverket.

Kompetanse- og kvalitetsarbeid

Det er utarbeidet en kompetanseplan for Etat for barn og familie, som bygger på Byrådsavdelingen for helse og omsorg sin strategiske plan for 2017- 2027. Denne har fem satsingsområder: 1) riktig fagkompetanse og kontinuerlig læring, 2) lederferdigheter, 3) forbedringskompetanse og brukerinvolvering, 4) økt digital og teknologisk kompetanse og 5) etikk- og verdirefleksjon.

Planen "Bergens barn – byens fremtid" er en komplementerende og entydig satsing på barn og ungefeltet. I henhold til samarbeidsavtale er det tett samarbeid med Etat for sosiale tjenester og Etat for psykisk helse og rustjenester for å finne samtlende løsninger for det enkelte barn/den enkelte familie. Planen ble politisk vedtatt desember 2016, og har et tiårs perspektiv med ulike tiltak som barnevernstjenesten bygger sin kompetanse på. Et av de totalt 51 tiltakene var å opprette en prosjektorganisasjon; Avdeling for kunnskapsutvikling. Her er dedikerte utviklingsressurser som arbeider sammen med barnevernstjenesten for å videreutvikle tjenestene.

⁵ ASSS – aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. ASSS er et samarbeid mellom Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS.

	Hele landet	Per 1000	Bergen	Per 1000
Barnepopulasjon (antall barn) per 1. januar 2019	1 122 508	-	56 097	-
Bekymringsmeldinger til barnevernet (N= antall meldinger)	57 013	50,8	2 866	45,8
Barn med melding (N= antall barn)	50 878	45,3	2 291	40,8
Undersøkelsessaker (N= antall undersøkelsessaker)	58 239	51,9	2 774	49,5
Barn med undersøkelse (N= antall barn)	54 645	48,7	2 569	45,8
Barn med tiltak (alle typer) ved slutten av året (N= antall barn)	33 970	30,3	1 544	27,7
Barn med hjelpetiltak ved slutten av året (N= antall barn)	25 101	22,4	1 186	19,8
Barn med omsorgstiltak ved slutten av året (N= antall barn)	8 869	7,9	431	7,7

Tabell 1. Antall barn, meldinger eller saker per 1000 barn i populasjonen i hele landet eller Bergen kommune for 2018. Barn 0-17 år. Kilde: SSB barnevern: <https://www.ssb.no/statbank/list/barnevern/>

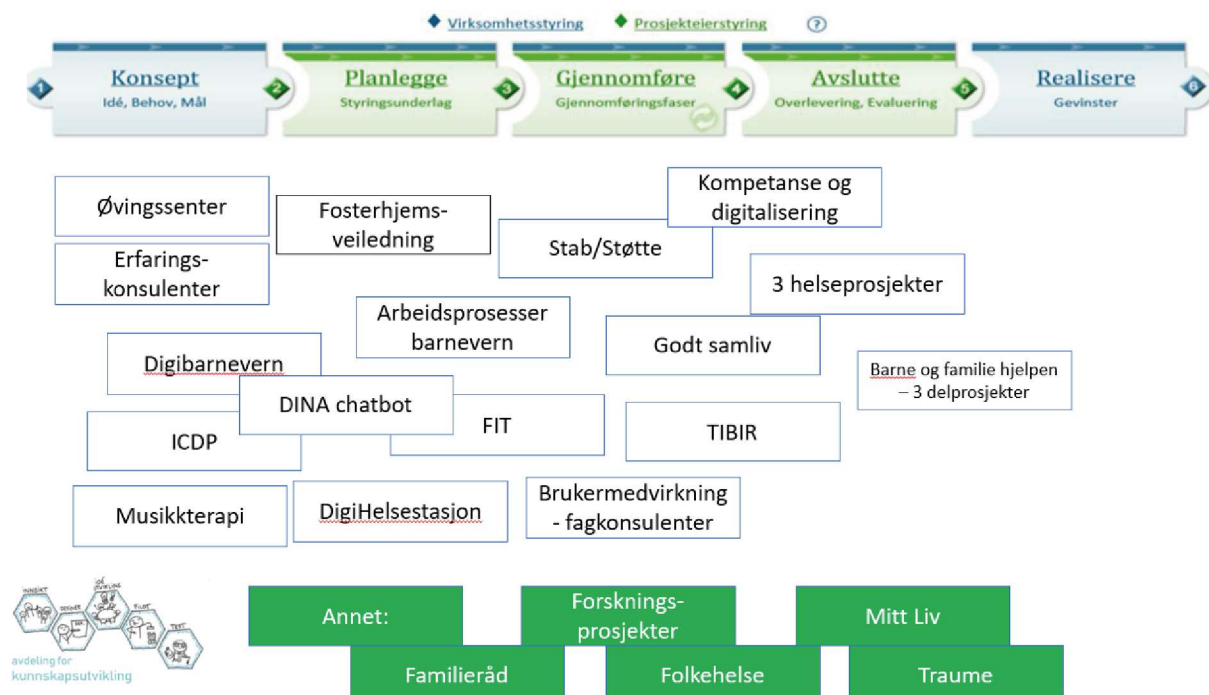
1. Befolkning, etter region, alder, statistikkvariabel og år
2. Meldinger til barnevernet, etter konklusjon på meldingen og saksbehandlingstid for meldingen (K) 2015 – 2018
3. Barn med melding og prosentdelen barn med melding i barnevernet (K) 2015 – 2018
4. Undersøkelser i alt og undersøkelser startet av barnevernet, etter region, alder, statistikkvariabel og år
5. Barn med undersøking og prosentdelen barn med undersøking fra barnevernet (K) 2015 – 2018
6. Barn med tiltak i løpet av året og per 31. desember, etter region, alder, funksjon, statistikkvariabel og år
7. Barn med hjelpe- eller omsorgstiltak, etter alder og omsorgs-/hjelpetiltak (K) 2015 – 2018
8. Barn med hjelpe- eller omsorgstiltak, etter region, alder, omsorgs-/hjelpetiltak, statistikkvariabel og år

Type tiltak	Hele landet		Bergen	
	Antall barn	Per 1000	Antall barn	Per 1000
Tiltak institusjon	1161	1,0	86	1,5
Tiltak fosterhjem	11032	9,8	547	9,7
Tiltak beredskapshjem	641	0,6	*	IR
Tiltak for å styrke foreldreferdigheter	18873	16,8	705	12,6
Tiltak for å styrke barnets utvikling	18247	16,3	823	14,7
Tiltak tilsyn og kontroll	3835	3,4	272	4,8

Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester	10119	9,0	366	6,5
Tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester	797	0,7	*	IR

Tabell 2. Barn med barnevernstiltak per 31.12.2018 (antall) etter type tiltak per 1000 barn i populasjonen i hele landet eller Bergen kommune. *Tall kan ikke offentliggjøres. Kilde: SSB Barnevern, tabell 12238: Barn med tiltak i løpet av året og per 31. desember, etter tiltakskategori (K) 2015 – 2018.

Barnevernstjenesten deltar også i flere titalls forskningsprosjekter, og de prioriterte prosjekter følgende:



Etaten har opplyst at i barnevernstjenesten har det vært utfordringer med uønsket variasjon i opplæring av nyansatte. Derfor er startet en kurspakke med ti dages samlinger hvor nyansatte får opplæring. Kurspakken kalles basisopplæring, og dagskursene er en kombinasjon av kursholdere internt og eksternt. Tema for opplæringen er følgende:

- Hva er/er ikke godt barnevern?
- Samtaler med barn
- Brukermedvirkning
- Gangen i en barnevernssak samt dokumentasjonskrav
- Familieråd
- Samtaler med barn i krise
- Samarbeid med Statens barnehus i overgrepssaker
- Traumebevisst omsorg
- Forberedelse til og gjennomføring
- Av sak i Fylkesnemnda
- Kultursensitivitet
- Bruk av tolk i barnevernssaker.

Videre er prioritert videreutdanninger med støtte fra Bufdir.

Etaten har understreket at internkontroll er et viktig område. I 2019 ble prioritert å gjennomføre omfattende egenkontroller om barns medvirkning og faglige vurderinger. Det ble blant annet gjennomførte egenkontroll i en av de ordinære barnevernstjenestene og i en byomfattende enhet som har sitt ansvarsfelt innenfor barnevernstjenesten. Hensikten har vært å få innsikt for læring og refleksjon i egen organisasjon.

Utvalget har fått opplyst at Etat for barn og familie arbeider etter et tredelt kunnskapssyn der kunnskap fra forskning, barn og medarbeidere legges til grunn for tjenestens utviklingsarbeid. Bergen kommune har også et samarbeidsprosjekt med Forandningsfabrikken; "Mitt Liv". Her arbeides det blant annet med hvordan barns stemme blir en rød tråd i alle faglige vurderinger. Det samarbeides også om rutiner og prosedyrer om hvordan vold og uønskede situasjoner håndteres; både blant barn og i nære relasjoner.

Videre er tverrfaglighet et viktig satsingsområde i Etat for barn og familie. Det er tverrfaglige team, konsultasjonsteam og hasteteam for å sette barnet

og familien i sentrum. Et team med komplementerende kompetanse arbeider for å løse de utfordringene som familien/ barnet måtte ha. Familieråd er også høyprioritert.

Hvert år tar barnevernstjenesten imot flere studenter. Kommunen har et forpliktende samarbeid om studentutvikling med Høgskulen Vestlandet.

Etter omorganisering i 2018 ble avdelingsledernivået styrket for at hver avdelingsleder skulle ha færre saksbehandlere i sitt lederspenn. På den måten kunne sikres en tettere oppfølging av den enkelte saksbehandler i tjenestene. Hver avdelingsleder har mellom 6 og 9 medarbeidere i sitt team, og har en kombinert leder- og veilederrolle for den enkelte saksbehandler. Målet videre er å sikre gode og varige veiledningsmodeller for alle. Det er i dag noe ulikt mellom avdelingene og byområdene.

Det er også opplyst at barnevernsvakten arrangerer faste frokostmøter for alle medarbeidere i etaten, med sentrale og dagsaktuelle tema.

Alle rutiner og prosedyrer er lagt tilgjengelig for alle medarbeidere på kommunens internettsider under "styrende dokumenter", og godkjennes både lokalt av hver enkelt enhet og til slutt i etatens kvalitetsutvalg, der etatsdirektørens ledergruppe beslutter nye og reviderer eksisterende rutiner, veiledere og prosedyrer. Kommunen har understreket at det er essensielt at tiltakene innen disse tilrådingene er samvirkende for å få den samlede effekten ut av tiltakene.

Kapittel 7

Barnevernets oppdrag og mandat

Gangen i en barnevernssak

Som innledning til beskrivelsene i denne delen av rapporten gjengis en oversikt over gangen i en barnevernssak.⁶

⁶Oversikten er hentet fra Barneombudets rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon, De tror vi er shitkids (januar 2020)

Gangen i en barnevernssak



Et eksempel på en sak

Hjelpetiltak i hjemmet (§ 4-4, 2) Avsluttes etter kort tid.



Omsorgsovertagelse etter sak i fylkesnemnda. (§ 4-12)
Barnet flytter i fosterhjem.



Det går dårlig i fosterhjemmet, og barnet blir flyttet til akutt institusjon i påvente av nytt fosterhjem (§ 4-6, 2).



Barnet flytter til et nytt fosterhjem (§ 4-17).



Det går ikke bra i det nye fosterhjemmet, barnet flytter til en omsorgsinstitusjon (§ 4-17).



Barnet blir akutt plassert i behandling sinstitusjon etter flere alvorlige hendelser på institusjon (§ 4-25).



Barnet blir akutt plassert i institusjon på nytt etter en ny hendelse (§ 4-25).



Barnet blir tvangsplassert på behandling sinstitusjon etter sak i fylkesnemnda (§ 4-24).

Generelt

Det norske barnevernet har etter barnevernslovgivningen (barnevernloven av 1992) fått et bredt mandat.

Barnevernet skal være en hjelpetjeneste med det vide oppdrag at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Med dette perspektivet er konsentrasjonen om generelle og allmennpolitiske forhold ved samfunnet og familiers levevilkår.

Det er en overgang fra dette til det formål å sikre at barn og unge ikke lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, og at de får nødvendig hjelp og omsorg og beskyttelse til rett tid. Problemene barnevernstjenesten møter kan knyttes til materielle og sosiale forhold, som f.eks. dårlig økonomi/fattigdom (lavtlønnsyrker, ustabile tilknytninger til arbeidslivet), lav utdanning, dårlige og ustabile boforhold.⁷ Barnevernets funksjon omtales i denne sammenheng noen ganger som et «servicebarnevern» eller «velferdsbarnevern» når det gjelder foreldrene. Med det siktes til det forhold at barna ikke har utviklet vesentlige problemer og der hjelpetiltakene hovedsakelig fungerer som sosial og/eller økonomisk støtte til foreldrene.⁸

I barnevernloven går det et hovedskille mellom de kompenserende og omsorgsendrende tiltak foreldre samtykker til og de tiltak som iverksettes mot foreldrenes vilje. Om dette viser vi til nærmere omtale i kapittel 8 *Noen generelle kjennetegn ved barnevernet*.

Når utvalget gir en nærmere beskrivelse av barnevernets oppdrag og mandat, gjelder det dets mandat for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling. Det omhandler barnevernets funksjon som myndighetsutøver, hvor det stilles strenge krav til rettssikkerhetsgarantier og beslutningsprosesser. I denne sammenheng blir det viktig å påpeke det som er barnevernets handlingsgrunnlag eller -plikt, dvs. hvilke fullmakter og kompetanse tjenesten har, mao. barnevernets plikt til å handle i den enkelte sak når det er mistanke om omsorgssvikt eller mishandling.

Konklusjonene her legger også viktige forutsetninger for barnevernets opptreden og behandling av den enkelte sak. Det vil bli konkretisert i utvalgets omtale av relevante problemstillinger i de gjennomgått sakene, jfr. rapportens kapittel 11.

Tidligere barne- og likestillingsminister Linda Hofstad Helleland har uttalt at hun tålte godt å stå i kritikken mot barnevernet fordi *«jeg vet at andre land vil komme etter når det gjelder å sette barns rettigheter først. Som på likestillingsfeltet er vi et foregangsland.»*⁹

Dette må anses å være en treffende karakteristikk av barnevernets omfattende mandat for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling. Hovedtrekkene i vernebestemmelsene for barn i vergerådsloven, inkludert virkemidlene til fattigvesenet, og barnevernlovene av 1953 og 1992 kan sies å være noenlunde identiske, med frivillige tiltak i hjemmet og tvangsmessige tiltak utenfor hjemmet, som det hovedsakelige skille¹⁰ når det gjelder barnevernets tiltak. Perspektivet har imidlertid skiftet fra et dominerende kriminal- og samfunnsvernsperspektiv i vergerådsloven til forebygging i et sosial- og skolepolitisk perspektiv med vekt på behandlingssideologi og sosialpolitikk i barnevernlovene av 1953 og 1992. Nye fagområder som psykiatri og psykologi kom med alternative tiltak til tvang og omsorgsovertakelse. De sistnevnte barnevernslovene avspeilet nye faglige perspektiver og forventninger, ikke minst med bakgrunn i den nye barnpsykologien som har gitt seg utslag i disse lovenes begrepsbruk. Når det gjelder barnevernsloven av 1992, har denne et styrket fokus på barnets behov, rettigheter og interesser, og på forebyggende tiltak. Barns sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er blitt ytterligere styrket gjennom FNs barnekonvensjon av 1989, ratifisert av Norge i 1991 og inkorporert i norsk lov i 2003, samt at prinsippet om barnet beste er inntatt i Grunnloven § 104 annet ledd.

⁷ Se NOU 2000:12 Barnevernet i Norge, som omtaler dette aspektet f.eks. i kap. 3.3 Beskrivelse av de problemene barnevernet forholder seg til og kap. 6.4 Lite fokus på fattigdom og krav til å mestre dagliglivet.

⁸ Se NOU 2000:12 Barnevernet i Norge, kap. 8.2.2: Hva legger de ansatte i barnevernstjenestene vekt på i beslutningene?

⁹ Dagbladet 4. september 2018

¹⁰ Dette er kun et hovedskille da det er mulighet for å pålegge hjelpetiltak i hjemmet, samt frivillige plasseringer utenfor hjemmet.

Barnevernets omfattende mandat for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling

L. Kjølrsrød har formulert det utfordrende for barnevernet når dets oppgaver sammenfattes som «å forvalte risiko på barnets vegne» i en situasjon som er preget av «*handlingstvang, usikkerhet og langsiktig beslutningskontekst.*»¹¹ Det kan beskrives nærmere i tilknytning til temaene:

- barnevernets vidtgående mandat
- kompliserte avveininger
- plikt til å handle/ «handlingstvang»
- særlige kjennetegn ved barnevernet som forvaltningsområde.

Disse temaene må også ses i lys av at barnevernet er en spesiell forvaltningsrett med bestemte krav til beslutningsprosess, jf. nedenfor.

Dessuten må temaene sees i sammenheng med det som beskrives i kapittel 8 om kompleksitet i barnevern.

Vidtgående mandat

Barnevernets mandat eller myndighet er endret og utvidet over tid. Utvalget finner det viktig å påpeke at ved gjeldende barnevernslov (1992) har Stortinget tydelig markert at barnevernet skal ha et bredt mandat og vide fullmakter for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling, samtidig som tjenesten også skal være en hjelpetjeneste, slik det fremkommer av navnet barnevernstjenesten. En konsekvens av de utvidede fullmaktene er at barnevernet i dag kan fatte beslutninger om barn som befinner seg i et vidt spekter av situasjoner. Det betyr også at beslutningen kan angå flere enn tidligere, dvs en større andel av befolkningen. Når det gjelder barna, er mandatet todelt og kan uttrykkes slik:¹²

På den ene siden skal barn fris fra krenkelse ved å beskytte dem mot omsorgssvikt, og på den annen side skal barnet gis frihet til å utnytte sine muligheter ved å tilføres hjelp og støtte. (Kojan, 2011a, s. 16). Også overfor foreldre innebærer mandatet mulighet for hjelp og støtte, så vel som mulighet for kontroll og inngrep.

Barnevernets omfattende mandat følger av barnevernlovens formåls- eller grunnbestemmelse (§ 1-1) og de tiltak som kan iverksettes (§§ 4-4, 4-12 og 4-24). Det fremgår av formålsbestemmelsen at loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.¹³ På en annen måte kan dette uttrykkes slik at barnevernet er forankret i velferdsstatens verdiperspektiv. Det innebærer å ha menneskeverdet som grunnleggende målestokk. Barn og unges trygghet og rett til verdige oppvekst- og livsvilkår er dermed et overordnet formål. Samfunnet skal bære ansvar for den enkelte både økonomisk, sosialt og pedagogisk. Det siste handler i særlig grad om å ta vare på barns og unges fysiske, sosiale og personlige integritet.

I lovens kapittel 4 er det gitt nærmere bestemmelser om særskilte tiltak for å oppnå lovens ambisiøse målsetting. Det vises særlig til bestemmelsen om hjelpetiltak for barn og barnefamilier (§ 4-4), vedtak om å overta omsorgen for et barn (§ 4-12) og plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke (§ 4-24).

Det vidtgående mandatet kommer også til uttrykk ved den lave terskelen som er gitt i barnevernloven for å igangsette undersøkelse med sikt på å finne ut om et barn lever i en slik situasjon som ikke harmonerer med barnevernlovens formålsbestemmelse.¹⁴

Kompliserte avveininger

De som skal ta beslutninger i norsk barnevern må ofte gjøre vanskelige avveininger med stor grad av usikkerhet om hva som er til det beste for barnet. I tillegg til det som er nevnt nedenfor om barnevernets særegne kjennetegn som forvaltningstjeneste stiller barnevernloven også noen særskilte kunnskapskrav som er utfordrende.

De sentrale beslutningstemaene i både barnevernlovene av 1953 og 1992 forutsetter skjønnsmessige vurderinger som i stor utstrekning er basert på psykologisk kunnskap og terminologi.^{15 16}

¹¹ Kjølrsrød, L. (1994) *Å forvalte risiko på barnets vegne* i T.D.Evans, I.Frønes og L.Kjølrsrød (red), *Velferdssamfunnets barn* (s. 203 -214. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

¹² Øivin Christiansen og Bente Heggem Kojan (red) *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget, 2. opplag 2019, *Å fatte beslutninger i barnevernet*, s.20.

¹³ Vedtatt endret 20.04.2018 og formuleringen om barnets beste opprettholdes i høringsutkast til ny barnevernslov § 1-1.

¹⁴ Se nærmere omtale av dette nedenfor om Kriteriet for undersøkelse i barnevernssaker.

¹⁵ Bowlby, J (1951) *Mental Care and Mental Health*. WHO (Verdens helseorganisasjon) og A Secure Base (1988), Routledge, London. (Dansk utgave 1994: En sikker base. Tilknytningshistoriens kliniske anvendelser. Det lille forlag. Fredriksberg).

¹⁶ Backe-Hansen, E. (1999a) *Vurderingsprosessen i det sakkyndige arbeidet*.

Det grunnleggende juridiske temaet for barnevernets vurderinger, på basis av psykologisk kunnskap, er forholdet mellom kvaliteten på den omsorgen barn gis, hva slags utvikling de får som følge av denne, og om denne utviklingen er akseptabel. Det kan nærmere beskrives slik:

For det første krever noen av barnevernlovens formuleringer bruk av deskriptive slutninger. Det blir trukket slike slutninger når det samles inn informasjon om et barns omsorgssituasjon. Barnevernet kan på dette grunnlag konkludere med at det for eksempel er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen barnet får.¹⁷

For det andre krever noen av lovens formuleringer bruk av kausalslutninger, eller slutninger om forholdet mellom årsak og virkning på grunnlag av observasjoner. Er det tale om å overta omsorgen for et barn, kreves det bl.a. at årsaken til de manglene som er observert kan tilskrives f.eks. foreldrenes atferd.

For det tredje krever noen av barnevernslovens formuleringer en begrunnet antakelse om hvordan barnet vil få det på sikt. Når barnevernet foreslår omsorgsovertakelse av små barn, er det i prinsippet tale om å forutsi barnets utvikling og trivsel i store deler av oppveksten. Det kan uttrykkes slik at å trekke en slutning innebærer at det anvendes kjente fakta til å si noe om ukjente fakta.¹⁸

For det fjerde krever noen av lovens formuleringer sammenligning mellom tiltak eller ikke tiltak, ulike former for tiltak og antatte virkninger av fortsatt hjelpetiltak i hjemmet og antatte virkninger av plassering utenfor hjemmet.

Plikt til å handle – «handlingstvang»

Formålet med barnevernloven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Når det i forannevnte sitat er henvist til barnevernets «handlingstvang», siktes det til barnevernets plikt til å handle for å oppfylle dette formålet. Også den nye bestemmelsen i barnevernsloven om barnets rett til nødvendige barnevernstiltak understreker dette pliktforholdet.¹⁹

Nedenfor omtales den lave terskelen i barnevernloven for å igangsette en undersøkelse. Når lovens vilkår er oppfylt, kan barnevernstjenesten ikke vurdere det slik at saken ikke skal følges opp. Den har plikt til å undersøke saken. Det vil kunne være en tjenesteforsømmelse dersom undersøkelse ikke blir foretatt.

Særlige kjennetegn ved barnevernet som forvaltningsområde

Utvalgets saksgjennomgang viser at barnevernstjenestens vedtak og beslutninger har noen viktige kjennetegn som kan sies å være særegne for denne forvaltningstjenesten.

For det første griper beslutningene inn i en av samfunnets viktigste arena, hvor foreldre vanligvis har rett til å ta sine egne beslutninger og hvor legitimiteten av eventuelle tiltak/inngrep alltid kan diskuteres med et sosialpolitisk og ideologisk utgangspunkt.²⁰ En grunnleggende utfordring er at beslutninger med utgangspunkt i barnevernlovens vilkår, som hviler på utviklingspsykologisk og annen atferdsvitenskapelig kunnskap, vil måtte praktiseres i en sammenheng med ulike verdimeslige, ideologiske og kulturelle forhold i lokal- og storsamfunnet.

For det andre beveger barnevernsansatte og foreldre seg mellom nivå hvor tjenesten(e) tilbys og mottas, og et nivå hvor barnevernet påtvinger foreldrene tjenester eller fatter inngripende vedtak mot foreldrenes uttrykkelige vilje.²¹

For det tredje må beslutningene tilfredsstillende juridiske vilkår som forutsetter stor grad av skjønn. På grunnlag av gjennomgang av sakene finner utvalget det hensiktsmessig å kommentere følgende tre forhold med referanse til barnevernloven, som viser det vide mandat barnevernet har eller det store handlingsrom barnevernet er gitt og har plikt til å utøve:

- kriteriet for undersøkelse i barnevernssaker
- det overordnede kriteriet om hensynet til barnets beste.
- krav til barns medvirkning.

Disse temaene omtales i kapittel 9.

¹⁷ Se barnevernsloven § 4-12, *Vedtak om å overta omsorgen for et barn*, hvor ett av inngrepskriteriene er om det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får.

¹⁸ Se diskusjonen om dette i bl.a. NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge*, kap. 8 *Beslutningsprosesser i barnevernet*

¹⁹ Se barnevernloven § 1-5, iverksatt fra 1. juli 2018) jf Prop. 169 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven mv. (Bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* kapittel 5, s. 25-38.

²⁰ I Innst.S.nr.6 (1996-1997) fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til St.meld. nr. 39 (1995-96) Om barnevernet, uttrykker komiteen dette slik: «Barnevernet opererer på mange måter i skjæringspunktet mellom samfunn og familien. Barnevernet skal ivareta barnets interesser i denne sammenheng. Det er etter komiteens vurdering mange dilemmaer og sterke følelser forbundet med myndighetenes inngripen på det private familieområdet, særlig når det er snakk om omsorgssvikt fra foreldrenes side»

²¹ Se nærmere omtale av denne motsetningen i kapittel 8. *Barnevernets tосidighet – rollen som hjelper og kontrollør*

Barnevern – en spesiell forvaltningsrett. Krav til beslutningsprosess

Beslutningsmodell som stiller bestemte krav til beslutningsprosess

Det er ovenfor pekt på at barnevernets beslutninger må tilfredsstillende juridiske vilkår. Det leder oppmerksomheten mot det grunnleggende at barnevernets vedtak og de fleste beslutninger av en viss betydning, som utgangspunkt må følge den beslutningsmodellen som ligger til grunn for all offentligrettslig myndighetsutøvelse.²² Det er denne myndighetsutøvelsen som er gjenstand for prøving i fylkesnemndene og domstolene.²³

Denne modellen må barnevernstjenesten forholde seg til på ethvert stadium av en sak. Det er denne modellen tjenestens myndighetsutøvelse hviler på. Alle barnevernstjenestens beslutninger og vedtak av betydning for foreldre og barn fattes på grunnlag av barnevernloven, og med forvaltningsloven som en sentral lov når det gjelder prosessuelle krav.

Rettsanvendelse - subsumsjon

Som nevnt er det gitt nærmere bestemmelser i barnevernloven om særskilte tiltak for å oppnå lovens ambisiøse målsetting. Det vises da særskilt til bestemmelsen om hjelpetiltak for barn og barnefamilier (§ 4-4), vedtak om å overta omsorgen for et barn (§ 4-12) og plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke (§ 4-24). De bestemmelsene som oppstilles her er rettslige vilkår i form av rettslige standarder som beskriver hva som må til for iverksetting av tiltak, frivillige eller med tvang, og det stilles krav til at tjenestene og tiltakene skal være forsvarlige (§ 4-3). Det er tidligere i dette kapittelet beskrevet slik at disse rettslige standardene hviler på skjønnsmessige vurderinger som er basert på barnevernsfaglig kunnskap. Det vil si at loven selv ikke beskriver det nærmere innholdet i de normene/standardene som skal etterleves. Den henviser til en målestokk og til andre normer som ligger utenfor loven selv, med

utgangspunkt i anerkjent fagkunnskap, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer.²⁴

Når det blir hevdet at vurderinger i barnevernet er sterkt skjønnsbasert, er det korrekt. Men det må presiseres at skjønnnet ikke er fritt. Det må baseres på relevante elementer som i utgangspunktet fremgår av det aktuelle beslutningsgrunnlaget (hjemmelen) i barnevernloven. Et eksempel på det er vurderingen av det overordnede vilkåret «barnets beste», som skal legges til grunn ved alle beslutninger som angår barn. Her er det visse skjønnselementer som må tas inn og vises eksplisitt i den totalvurderingen som foretas av dette rettslige vilkår.²⁵ Sagt med andre ord: de skjønnsmessige vilkårene i barnevernloven som danner grunnlag for vedtak om tiltak, frivillige eller med tvang, er innrammet av relevante elementer som må inngå i totalvurderingen.

Ved de vurderinger barnevernet skal gjøre vil det kontinuerlig finne sted en rettsanvendelsesprosess (subsumsjon) som skjematisk består av tre elementer:^{26 27}



²² Se Øivin Christiansen og Bente Heggem Kojan (Red) *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget (2016), hvor det foretas et samfunnsvitenskapelig/sosiologisk perspektiv/analyse av barnevernets beslutninger.

²³ Se Bufdir. «Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet», 2019, s. 8: «Juss er særlig sentralt for barnevernet fordi arbeidet berører grunnleggende menneskerettigheter. De ansatte må kunne ivareta barn og foreldres rettigheter og rettssikkerhet.»

²⁴ Kjennetegnet på en slik standard er at innholdet i en betingelse kan endre seg og dermed være i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger, f.eks. årsaker til og konsekvenser av barns skjevutvikling.

²⁵ Se nærmere kapittel 9 om de relevante skjønnselementene når det gjelder dette rettslige skjønnsvilkåret.

²⁶ Subsumere – latin: føre under

²⁷ Når det er enighet mellom barnevernet og familien om tiltak, vil denne prosessen ikke være så grundig og notorisk, sammenlignet med en sak hvor det er f.eks. sterk uenighet om tiltaket, f.eks. ved en omsorgsovertakelse med tvang.

Dette kan også beskrives slik: Det må foretas en vurdering av de rettslige normene – den første sirkelen. De relevante rettslige normene er lovbestemmelsene i barnevernsloven, f.eks § 4-4 (frivillige hjelpetiltak for barn og familier) og § 4-12 (vedtak om å overta omsorgen for et barn). Disse normene/standardene definerer og avgjør hvilket faktum som er relevant og som reglene skal anvendes på, dvs. det kreves klargjøring og vurdering av hva som er relevant, underbygget og sannsynliggjort faktum – den nederste sirkelen. Når man har en oppfatning om regel og faktum, skal disse føyes sammen, dvs. faktum må vurderes i lys av rettsregelen (faktum må føres, subsumeres, under regelen).²⁸ Denne vurderingen munner ut i en rettslig konsekvens, dvs. om de rettslige vilkårene er oppfylt f.eks. i forbindelse med:

- iverksettelse av tiltak
- hvilke tiltak som skal iverksettes
- tiltakets hensiktsmessighet.

Det er viktig å presisere at denne fremgangsmåten ikke bare er aktuell i forbindelse med de mest alvorlige vedtakene etter barnevernloven, tvangsvedtakene. Den gjelder for all myndighetsutøvelse, også når det er tale om vedtak som fattes på grunnlag av foreldres samtykke. Det er viktig for å sikre best mulig kvalitet i avgjørelsene og parterets rettssikkerhet også ved slike avgjørelser. Det er også viktig fordi denne

type vedtak kan være begynnelsen på, og danne grunnlaget for, en utvikling i en sak som ender med vedtak mot foreldrenes vilje om omsorgsovertakelse i fylkesnemnda.

På bakgrunn av utvalgets funn i form av en gjennomgående mangel på relevante barnevernsrettslige og – faglige vurderinger i de undersøkte sakene, anser utvalget det nyttig å gi en skjematisk fremstilling av den nevnte beslutningsprosessen i form av å beskrive hovedtrekkene når det gjelder fremgangsmåten i en undersøkelsessak.

Om forholdet mellom juridiske og barnevernsfaglige vurderinger, kan dessuten vises til NOU 2009:8 Kompetanseutvikling i barnevernet, s. 31:

Barnevernloven gir i seg selv ingen spesifikke definisjoner på hva som er god omsorg. For å få nærmere tak i hva dette innebærer, må rettspraksis, praksis fra forvaltningen, lovforarbeidene og ikke minst juridisk og barnevernsfaglig litteratur analyseres.

Videre heter det samme sted, s. 33:

Rettspraksis er igjen et uttrykk for en sammensmelting av ulike faggruppers forståelse og vurderinger.

Startpunkt	Undersøkellesfasen	Undersøkellesrapport Beslutningsfasen
Bekymringsmelding. Barnevernstjenestens vurdering av dens enkeltheter, innhold, alvor	Innformasjonsinnhenting proposjonal med bekymringsmeldingen: Informasjon fra: <ul style="list-style-type: none"> • barn • foreldre • lege • skole • BUP • politi • andre relevante kilder 	1) Vurdering/siling av faktum for å få finne det faktum som anses relevant. Dette faktum skal vurderes på grunnlag av: 2) det relevante beslutningsgrunnlag i barnevernsloven 3) faktum holdes opp mot relevant rettsgrunnlag – subsumsjonen/ den samlede vurdering som munner ut i: 4) Vedtak: <ul style="list-style-type: none"> • hjelpevedtak med samtykke • tvangsvedtak uten samtykke

²⁸ Disse tre prosessene skjer des hver for seg, dels bed at man ser hen til den ene vurderingen ved den andre, i en slags hermeneutisk sirkel, hvor helheten utgjøres av delvurderingene og delvurderingene preges av helheten

Dette kan også formuleres slik som utvalget tidligere har uttrykt det om at lovens rettslige skjønnsbestemmelser/standarder i stor utstrekning er basert på psykologisk og barnevernsfaglig kunnskap og terminologi.

Prosessuelle krav – et interaksjons- og forholdsmessighetsprinsipp²⁹

Det er rettssikkerhetsmessig ønskelig at jo mer inngripende et tiltak er, f.eks tvangstiltak etter barnevernloven, desto viktigere er det at inngrepsvilkårene er utformet så spesifikt og snevert som mulig.³⁰ Som nevnt gir barnevernloven vide fullmakter til barnevernet. Barnevernets fullmakter og kompetanse hviler i stor utstrekning på lite spesifikke og skjønnsmessige vilkår. I slike tilfeller vil det måtte oppstilles et interaksjons- eller forholdsmessighetsprinsipp: dersom man må bruke ubestemte og utpregede skjønnsmessige uttrykk i loven, stilles det skjerpede krav til saksbehandlingen, f.eks til dokumentasjon, begrunnelse og vurderinger.³¹

Det vil i stor utstrekning være tilfelle når det gjelder barnevernets avgjørelser. Utvalget vil bemerke at det også gjelder for vedtak om tiltak som hviler på samtykke. Saksgjennomgangen har vist at det i tilknytning til også slike vedtak oppstår uenighet og konflikt. Dessuten er det ofte slik at frivillige tiltak er første del av en prosess som kan lede til tvangsvedtak. Det vil likevel være slik at det er vedtak mot foreldres og barns samtykke at disse prosessuelle vilkårene er av størst betydning.

Når den alvorligste kritikken mot barnevernet gjelder mangelfullt skjønn, uforsvarlig utøvelse av myndighet og uforsvarlig praksis, vil de prosessuelle kravene være særdeles viktig å imøtekomme for å oppfylle kravene til notoritet, kontradiksjon, faglig relevante og grundige begrunnelser og etterprøvnbarhet.³² Kravene til saksbehandlingen:

- viktigheten av å skille mellom fakta og vurderinger
- betydningen av solide vurderinger, med tydeliggjøring av hva som vektlegges og er utslagsgivende for et vedtak, med utgangspunkt i lovens vilkår og på ethvert stadium av saken

- informasjon til partene og korrekt vurdering av innsynsbegjæringer
- korrekte habilitetsvurderinger
- sikring av barns deltakelse
- opplysning om parterets rettigheter og plikter

er uttrykk for eller bærere av prinsipper og verdier for å komme frem til korrekte resultat og å ivareta involvertes interesser og integritet, og vise respekt.

Konsekvensen av dette er at det må stilles betydelig krav til ryddighet, kompetanse og forståelse. Vi viser det forholdsmessighetsprinsipp som er beskrevet ovenfor.

Utvalget vil også peke på at det særlig innen et område som barnevern, hvor det kan være sårbare og til dels ressursvake parter, er viktig at det offentlige, her barnevernstjenesten, påser at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier er iaktatt i det arbeidet tjenesten utfører som myndighetsutøver.

Barnevernet som forvaltningssystem/-virksomhet – kontrast til barnevernsfaglig arbeid?

Som beskrevet ovenfor er barnevernet et eget forvaltningssystem/-virksomhet. Det kommunale barnevernet bedriver i stor utstrekning offentlig myndighetsutøvelse på grunnlag av vide fullmakter, hvor det stilles bestemte krav til beslutningsprosessen. Dette systemet er regulert og omkranset av en rekke materiellrettslige (innholdsmessige) og prosessuelle (saksbehandlingsmessige) krav som finnes i hovedsakelig barnevernloven og forvaltningsloven. Dessuten er det slik at kravene til saksbehandlingen blir skjerpet når tiltakene blir mer alvorlig for partene. Det er særlig aktuelt for barnevernet som forvalter stor makt og et stort ansvar på vegne av resten av samfunnet.

Er det da slik at et slik legalistisk fundert system, med omfattende formelle krav til barnevernets arbeid, står i veien for og er hindrende for å utøve godt faglig fundert barnevern? Noen ganger blir dette spissformulert slik: skal vi sitte på kontoret og skrive eller skal vi arbeide med familiene?

²⁹ En generell fremstilling av temaet finnes i Karl Harald Søvig (red): *Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten*, Fagbokforlaget, 2016.

³⁰ Det kom til uttrykk allerede i St.meld.nr. 32 (1976-77) *Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner*, s. 3.

³¹ Op.cit Stortingsmeld.nr. 32 (1976-1977), hvor det heter, s.3: *Dersom man må resignere og bruke mer ubestemte uttrykk i lovverket, er det viktig at andre sider av regelsettet fremmer rettssikkerheten – som reglene om hvem som skal treffe avgjørelsen og etter hvilken framgangsmåte.*

³² Se Bufdir «*Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*», 2019, s. 37: «*Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet. Systematikk i arbeidet innebærer at ansatte har et bevisst forhold til beslutninger, vurderinger og informasjonsinnhenting, og på hvilken måte og på hvilket tidspunkt dette bør skje.*»

En av barnevernslederene utvalget har hatt samtale med, fortalte at hun noen ganger ble møtt med den holdningen som ligger til grunn for følgende utsagn: «Det er ikke sosialt arbeid å flytte papir.»

det prosessuelle, er det heller slik at god forvaltnings-skikk og -praksis, hvor barnevernstjenesten iakttar partenes rettigheter og plikter, er en forutsetning for å bedrive godt barnevernsfaglig arbeid. I oversikten nedenfor er denne gjensidigheten tydeliggjort:

Det er etter utvalgets oppfatning intet slikt mot-setningsforhold som antydnet ovenfor.³³ Når det gjelder

Barnevernfaglige verdier	Forvaltningsmessig regulering
Tillit/uavhengighet	Habilitetskrav (fvl. § 2)
Respekt og relasjonsbygging	Utredningsplikt/veiledningsplikt (fvl. §§ 11 og 18)
Minimere belastninger	Tidsfrister (bvl. § 4-4)
Avklaring av saken snarest mulig/ begrense belastningen av undersøkelsen	Saksbehandlingstid (fvl. § 11a) Undersøkelse skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører (bvl § 4-3)
Bistand/støtte til partene i barnevernprosessen	Veiledningsplikt (fvl. § 11) Advokat/annen fullmektig (fvl. § 12)
Respekt for partene/ integritetsbeskyttelse	Taushetsplikt (fvl. § 13 flg.)
Forsvarlighet/tydelighet, åpenhet/ forutsigbarhet i barnevernprosessen – respekt for partene	Utrednings- og informasjonsplikt (fvl §17) Adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter/innsyn (fvl. § 18) Dokumentasjonskrav (fvl. § 17) Begrunnelse (fvl. § 25)
Barnets medvirkning	Barnets rett til medvirkning (bvl. § 1-6) Barnets rettigheter under saksbehandlingen (bvl. § 6-3) Plikt til å samarbeide med barn (bvl. § 1-7) Barnevernstjenestens adgang til å utsette å informere foreldre om opplysninger fra barn (fvl. §§ 19 og 20) Plikt til å utarbeide individuell plan (bvl. § 3-2a)
Foreldrenes medvirkning	Plikt til å samarbeide med foreldre (bvl. § 1-7) Adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (fvl. § 18)
Korrekte avgjørelser - begrunnelse	Relevant rettslig grunnlag, relevant faktum, relevante vurderinger (fvl. § 25) Krav til begrunnelse (bvl. § 6-3a) Begrunne henlagte meldinger uten undersøkelse (bvl. § 4-2)
Involvering og åpenhet	Adgang til overprøving- klage og omgjøring (fvl. § 28 flg, bvl. § 6-5) Saksbehandlingen i fylkesnemnda (bvl. kap. 7)

³³ Det samme fremgår av Bache-Hansen, E. (2001) *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse: en beslutningsteoretisk analyse av barnevernstjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn.* (2/2001). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.

Som et eksempel som ytterligere kan illustrere at saksbehandlingsreglene i ulikt lovverk er bærere av gode barnevernsfaglige verdier og størrelser kan nevnes forvaltningslovens regler om begrunnelse. Kravet til skriftlig begrunnelse:

- fordrer en bevisst og reflektert holdning til hva som er det relevante faktum og hvordan dette vurderes i lys av det relevante rettsgrunnlag
- gir den nødvendige informasjon til sakens parter om hvordan barnevernstjenesten vurderer saken
- gir anledning til å se, og vil være en viktig informasjon til partene, om at et vedtak hviler på relevant faktum og relevante vurderinger, og ikke usaklige hensyn (f.eks. saksbehandlers egne oppfatninger og verdier, utenforliggende hensyn, grov urimelighet i de skjønsmessige avveiningene), og som følge av dette:
- gir mulighet for etterfølgende kontroll.

Dette kan også formuleres slik at forvaltningsmetoden er et grunnleggende håndverk som må iakttas og beherskes for å kunne foreta de relevante og kvalifiserte barnevernsfaglige vurderinger.

Utvalget vil vise til at også Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) skjerper kravene til begrunnelse for et resultat. Norske domstoler må foreta en adskillig grundigere beskrivelse med større tydeliggjøring av de hensyn som inngår i avveiningen for det bestemte resultat i den enkelte sak, f.eks. hvis det er tale om å begrense antall samvær for foreldrene etter en omsorgsovertakelse.³⁴ Det vil selvfølgelig også ha betydning for de begrunnelsekrav som må stilles til forvaltningen.

³⁴ Op.cit. EMDs storkammerdom 10.09.2019, Strand Lobben o.a. mot Norge.

Kapittel 8 Noen generelle kjennetegn ved barnevernet

Barnevernets tosidighet – rollen som hjelper og kontrollør

Utvalget har innledningsvis i kapittel 7 beskrevet det brede mandat barnevernstjenesten har for å sikre barns oppvekstvilkår og å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling.

Når det gjelder barnevernets oppgave å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling, går det et hovedskille mellom de kompensierende (f.eks. økonomisk stønad, barnehage) og omsorgsendrende (f.eks. råd/veiledning) tiltak foreldre samtykker til («hjelpbarnevernet») og de tiltak som iverksettes mot foreldres vilje, f.eks. omsorgsovertakelse, («tvangsbarnevernet»).

Skillet kan oppleves som et dilemma eller motsetning i barnevernets arbeid. Det kan beskrives som forholdet mellom rollen som hjelper og kontrollør. Barnevernet skal altså balansere mellom hjelperollen, hvis primære funksjon er å tilrettelegge for å støtte opp under foreldrenes omsorgsutøvelse ved bruk av frivillige hjelpetiltak, og kontrollrollen, som kan komme til uttrykk der hvor foreldrene motsetter seg hjelp eller der barnevernet vurderer at foreldrenes vilje eller evne til endring av egen omsorgsutøvelse ikke er til stede eller ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barnets behov. Barnevernet kan da pålegge foreldrene hjelpen og/eller fremlegge sak for omsorgsovertakelse – en utøvelse av myndighet som kan ha store konsekvenser for både barn og foreldre. Denne tosidige og til dels motsetningsfylte rollen er særegen for barnevernet.³⁵ Når barnevernet må følge lovens ordning om at frivillige tiltak, altså der

foreldrene samtykker, først må ha vært vurdert før det legges opp til tiltak mot foreldrenes vilje, vil det altså kunne oppstå en konflikt mellom det å være et hjelpeorgan og det å være et organ som initierer og forbereder tvangssaker.

Ved konflikt og uenighet trer barnevernets rolle som myndighetsutøver tydeligere frem, med sine betydelige fullmakter, hvor de opptrer i sårbare forhold. Fremtredende blir også at det må stilles strenge krav til ivaretagelse av rettssikkerhetsgarantier og beslutningsprosesser for å ivareta ulike parters ofte motstridende interesser. Som uttalt i kapittel 7 beveger barnevernet seg altså mellom et nivå, hvor tjenesten(e) tilbys og mottas, og et nivå hvor barnevernet påtvinger foreldrene tjenester eller fatter inngripende vedtak mot foreldrenes vilje.

Ved utøvelsen av arbeidet som hjelpebarnevern (servicebarnevern) fremstår hjelperollen som sentral, hvor det kan være tilnærmet full enighet mellom barnevernstjenesten og foreldre om valg av tiltak, både når det gjelder art og omfang. Slike tiltak fastsettes oftest etter diskusjon og «forhandlinger» mellom tjenesten og foreldre. Kravene til korrekt saksbehandling vil i slike situasjoner kunne ha en tendens til ikke å være så sentrale, som når det gjelder vedtak av mer alvorlig karakter og virkning for foreldrene. Det er essensielt å forstå og presisere at dette arbeidet like fullt er myndighetsutøvelse, hvor hensikten og kontrollen hele tiden er hvilke virkninger tiltakene har for barnets omsorgssituasjon, samt at de samme kravene til forsvarlig behandling gjelder, som ved mer alvorlige vedtak.

³⁵ Se Bufdir: *Utlredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet, 2019*, s. 49: Verken sykepleiere, barnehagelærere, journalister eller dyrepleiere, som er plassert i samme finansieringskategori, skal oppfylle begge disse rollene, med så store konsekvenser dersom de gjør en feilvurdering i sitt arbeid.

Denne tosidigheten i barnevernets arbeid synes å ha betydning i to relasjoner.

For det første synes tosidigheten å skape en uklar rolleforståelse hos barnevernsarbeiderne. Det blir en svak eller manglende forståelse av rollen som myndighetsutøver. Utvalget vil kommentere det nærmere i kapittel 13 Hovedfunn. Hovedkonklusjon. Denne overgangen mellom tilbud og tvang har også sine konsekvenser for realisering av barnevernets målsetting, og derved for beskyttelse av barn. Den representerer også en faktisk størrelse i utøvelsen av det praktiske arbeid i barnevernssaker.³⁶ Utvalget vil kort peke på noen av de konsekvensene som synes å gjøre seg gjeldende.

Noen konsekvenser av barnevernets dikotomi (tosidighet)

Ved dette trinn- eller eskalasjonsprinsippet kan det lett oppstå virkninger som er uønsket og ikke tilsiktet. Utvalgets saksgjennomgang gir eksempler og antydninger om det. Vi vil her kort nevne noen virkninger.

Mellom frivillighet og tvang – fryktbaserte samtykker?

Det mest alvorlige og prinsipielt uheldige med lovens ordning er at det synes å ha oppstått en tredje kategori saker mellom de samtykke- og samarbeidsbaserte og de tvangsbaserte sakene. Det er i saker der det ikke foreligger et reelt eller lovlig samtykke, og hvor situasjonen er preget av «skjult tvang.» På grunn av usikkerhet og frykt overfor barnevernet samtykkes det til tiltak, f.eks. råd- og veiledning, i håp om å unngå mer inngripende tiltak.

Problemstillingen berører det grunnleggende skille i dagens barnevernlov mellom frivillige tiltak og tiltak mot foreldrenes vilje. Utvalget går ikke nærmere inn på denne problemstillingen.

Foreldrene som hovedaktører i saken

Ved at det er foreldrene som skal samtykke, ses tendenser til at det er disse som blir hoved-aktørene i en barnevernssak. Oppmerksomheten og konsentrasjonen om barnets situasjon forsvinner eller kommer i annen rekke. Innholdet i tiltaket defineres i forhandlinger med foreldrene og barnevernstjenesten abdiserer fra å foreta selvstendige vurderinger. Når det skjer, kan barnevernet bli utydelig når det gjelder både vurderinger og målsetting. Hovedfokus blir å få foreldrenes samtykke. Dermed svekkes fokus på barnets situasjon og interesser når det står i motsetning til foreldrenes ønsker. Det kan formuleres slik at lovens samtykkekonstruksjon bidrar til at det iverksettes tiltak, basert på frivillighet, men som kan være lite treffsikker. Vi viser også til det som er omtalt om dette i kapittel 12 om spørreundersøkelsen.

Dette kan også ha som konsekvens at det virker inn på beslutninger om saker skal henlegges eller om barnevernet skal vedta hjelpetiltak. I disse tilfeller vises mangel ved den rettslige beslutningsprosessen, subsumsjon som grunnlag for rettsanvendelse, som barnevernet er bundet av og har plikt til å gjøre.

En terapeutisk/relasjonell tilnærming snarere enn myndighetsutøvelse?

Barnevernets tosidige funksjon kan også medvirke til å tilsløre barnevernsarbeiderens rolleforståelse og funksjon. I tilfeller som fremstår alvorlig når det gjelder barnets omsorgssituasjon, blir hovedfokus en terapeutisk eller relasjonell tilnærming til situasjonen og da særlig til foreldrene, snarere enn en myndighetsutøvende rolle, hvor det sentrale er å kunne belyse den faktiske omsorgssituasjonen for barnet med sikte på å vurdere passende tiltak.

At det relasjonelle arbeidet overfor foreldre kan strekkes for langt er problematisk. Fra både Helsetilsynets og utvalgets gjennomgang finner vi at hjelpetiltak har vært forsøkt over lang tid, noen over flere år, uten at innsatsen har blitt evaluert i lys av barnets behov. Fokuset på barnet har forsvunnet, med det som følge at barnet potensielt har blitt skadelidende.

³⁶ Utvalget finner det påfallende i hvilken begrenset grad, både i offentlige utredninger og teoretiske arbeider, en finner analyser og vurderinger av denne konflikten. Det er således få spor av diskusjon og vurderinger av konsekvenser av denne konflikten, f.eks. om det store omfang av hjelpetiltak kan tolkes som en noe uhensiktsmessig tilpassing til rollen som hjelper, om det er lovgivningsmessige forhold som må vurderes og hvilken kompetanse barnevernet må tilføres for å håndtere dette konfliktholdet. Heller ikke i høringsutkastet til ny barnevernlov finnes spor av slike problemstillinger og vurderinger.

Det kan være flere og sammensatte årsaker til denne situasjonen. Det kan handle om individuelle forhold hos den enkelte barnevernsmedarbeider som bekvemmelighet, interesse, hva man anser som viktig, hva man opplever seg trygg og/eller kompetent på. Det kan handle om at saker som «ruller og går» med samarbeidende foreldre er enklere å forholde seg til, og at sakene dermed får fortsette i lys av at andre mer kompliserte saker tar større oppmerksomhet. Det kan også handle om forutsetninger som ligger i våre generelle oppfatninger om at det er best for de fleste barn å vokse opp i egen familie og at det er barnets foreldre som et dets viktigste omsorgspersoner. Dette kan også virke i kombinasjon med prinsipper i barnevernloven om «det minste inngrep» og at hjelpetiltak skal være vurdert, parallelt med forutsetninger om å forebygge og hindre plasseringer utenfor hjemmet, fordi det i noen tilfelle ikke utgjør et godt alternativ, tiltaks-mangler i kommunen og/eller økonomiske hensyn kan ha en betydning. Samlet kan slike forhold bidra til at barnevernstjenesten strekker seg langt i å bygge opp og vedlikeholde en samarbeidsrelasjon til foreldrene med det som siktemål at man skal greie å komme i posisjon til å veilede foreldrene på omsorgsutøvelsen, og med det hjelpe barnet.

Fravær av rettslig relevante vurderinger

Som nevnt i kapittel 7 *Barnevern - en spesiell forvaltningsrett*. Krav til beslutningsprosess har undersøkelser vist at det nærmest totalt mangler rettslig relevante vurderinger av om de frivillige tiltakene har tilfredsstillende vilkår om å yte bistand.

Opprettholdelse av u hensiktsmessige tiltak

Samtykkekonstruksjonen kan også føre til at u hensiktsmessige tiltak, basert på samtykke, videreføres uforholdsmessig lenge da tvangsmessige tiltak krever en annen og mer omstendelig og ressurskrevende prosessform. Her kan det lett oppstå motsetninger mellom foreldre og barnevernstjeneste. På denne måten utsettes, noen ganger utilbørlig lenge, vurderingen og iverksettelsen av mer inngripende tiltak, f.eks en omsorgsovertakelse.

Barnevernets arbeid stopper opp

Det kan også ses antydning til at når foreldre ikke ønsker å gi samtykke og vegrer seg mot å samarbeide, stopper barnevernets videre arbeid.

Manglende evaluering av tiltak

Det kan også ses den virkning at de tiltak som er iverksatt, og som foreldrene har samtykke til, ikke blir evaluert ettersom det kan være motstand fra foreldrenes side å akseptere andre, mer fungerende tiltak, men som kan ha større konsekvenser for deres situasjon.

Disse fenomenene eller problemstillingene når det gjelder barnevernets beslutninger og dets beslutningsprosess, kan etter utvalgets oppfatning forklares i den dikotomi eller tosidighet som finnes i dagens barnevernsordning og -lovgivning.

Kompleksitet i barnevernet³⁷

Utvalget har i kapittel 7 om barnevernets oppdrag og mandat pekt på barnevernets vidtgående fullmakter, kompliserte avveininger, handlingsplikten og noen særlig forhold som kjennetegner dette forvaltningsområde. Det utgjør en del av den kompleksitet som hefter ved barnevernets beslutninger.

Kompleksiteten kan også ha tilknytning til andre forhold som kjennetegner beslutningstakingen på dette forvaltningsområdet, som kort skal påpekes.

Vitenskapelig kompleksitet

Alt tilsier at barnevernets beslutninger bør ha basis i vitenskapelig kunnskap basert på solide forskningsfunn og teoretiske modeller som har bred tilslutning. Det eksisterer betydelig forskningsbasert og teoretisk kunnskap om hvilke forhold og faktorer som er utviklingshemmende og utsetter barn for risiko, og faktorer som er beskyttende og utviklingsfremmende for barn. Som påpekt tidligere hviler en rekke av grunnbegrepene i barnevernsloven på barnevernsfaglig kunnskap og terminologi. En rekke lovendringsforslag og faglige utredninger beskriver og bygger også på slikt grunnlag.³⁸

³⁷ Beskrivelsen i dette avsnittet er i stor utstrekning basert på omtalen i Ølvin Christiansen og Bente Heggem Kojan (red) *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget, 2019, *Å fatte beslutninger i barnevernet*, s. 20 – 30

³⁸ Se f.eks Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* og den omfattende beskrivelsen i NOU 2017: 12 Svikt og svik, kapittel 4 *Konsekvenser av vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn*, s. 27 – 41.

Det kompliserende er at slik kunnskap oftest er på gruppenivå og gir ikke entydig svar som kan legges til grunn for beslutningen i den enkelte sak:

Summen av en rekke studier som til sammen omfatter et stort antall barn/unge, viser at barn som lever med store konflikter mellom foreldrene, alvorlige psykiske vansker hos en av dem, statistisk øker risikoen for vansker ikke bare i nåtid, men også i framtid. Forskning viser at det er større sjansje for at barn som har dette som en del av sin hverdag, klarer seg dårlig på skolen, får egne psykiske vansker osv. enn de som ikke opplever disse vanskene i sin oppvekst. Det samme gjelder typiske levekårsfaktorer som at familien er fattig, eller at foreldrene har lav utdanning.»³⁹

Problemet er at denne kunnskapen ikke direkte kan overføres til å gjelde et enkelt barn. Selv om det er en statistisk sammenheng mellom fattigdom og dårligere psykisk helse, vil de fleste barn i fattige familier likevel ikke utvikle psykiske vansker. Kompleksiteten består da av at samspillet mellom risiko- og beskyttelsesfaktorer er unikt og må vurderes spesielt i den enkelte sak. «Kunnskap på gruppenivå må i møte enkeltsituasjoner kombineres med kunnskap på individnivå.»⁴⁰ Utvalgets saksgjennomgang viser at det er betydelige mangler i barnevernstjenestens individuelle vurderinger.

Et annet kompliserende element er at den vitenskapelige kunnskapen og teoriretningene i noen sammenhenger kan være koherente og utfylle hverandre, og i andre sammenhenger være motstridende og gi motsetningsfull veiledning til beslutningene som skal fattes.

Det vil også være slik at måten vitenskapelig kunnskap fortolkes og anvendes på, påvirkes av normative, verdimeslige og ideologiske forhold og oppfatninger.

Normativ kompleksitet

Det komplekse i dette ligger i at ulike samfunn og grupper trekker ulike slutninger av felles vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. Og når bidragene fra den vitenskapelige kunnskapen er tvetydig eller direkte mangler, vil ulike verdier og normer få større innflytelse på beslutningene. Det er også slik at det som

er vitenskapelig holdbart som prediksjonsgrunnlag innenfor en kultur/ett verdsett, ikke nødvendigvis vil være det samme innenfor et annet normsett. For eksempel kan vektlegging av biologisk tilhørighet ha en annen utviklingspsykologisk betydning i et storfamilieorientert samfunn, enn i et samfunn hvor familiegruppen har mindre plass, når det gjelder enkel-trelasjoner. Slike normer kan også endre seg over tid.

Det er altså i en viss forstand et uløselig forhold mellom vitenskap og verdi. Når vitenskapelig kunnskap skal anvendes, må den være seg bevisst under hvilke normative sosiale betingelser den er etablert og har gyldighet, og på hvilke normative/kulturelle betingelser barnet med sannsynlighet kommer til å utvikle seg innenfor.

Beslutningskompleksitet

Et ytterligere kompliserende forhold er at i en uoversiktlig situasjon må barnevernet treffe beslutninger, f.eks. i akutsaker, hvor disse i større eller mindre grad er raske, hviler på tynt faktum, intuitive forenklinger og ubevisste, gjerne stereotype, slutninger. Risikoen for feilvurderinger vil da kunne være til stede.

Dersom beslutningen beror på en langsom, grundig, analytisk og kritisk kognitiv prosess, kan det føre til beslutningsvegring og handlingslammelse, til skade for barnet. Det medfører at det hefter svakheter og en viss usikkerhet ved de vurderinger som barnevernet er satt til å gjøre.

Systemkompleksitet

Med systemkompleksitet siktes til de organisasjonsstrukturene barnevernet arbeider innenfor (intern systemkompleksitet) og de organisasjonene og organisasjonsstrukturene barnevernet er avhengig av å samarbeide med (ekstern systemkompleksitet.)

Ser en på den interne organisasjonsstrukturen, består barnevernet i Norge av kommunale, statlige og private, herunder frivillige, aktører. Barnevernet er kjennetegnet av kompleksitet både hva gjelder antall organisasjoner, forvaltningsnivå og ikke minst hvem som tar de reelle beslutningene, og innholdet i disse. Utvalget går ikke nærmere inn på dette forholdet, men det presiseres at det er i denne kompleksiteten barnevernet befinner seg, og hvor beslutninger skal fattes.

³⁹ Kojan/Christiansen op.cit s.,22.

⁴⁰ L.c: Beslutninger i barnevernet, s. 22.

Barnevernet er avhengig av samarbeid med andre tjenester for å kunne treffe gode beslutninger og gi god og adekvat hjelp til barn og familier. Samarbeid og samordning er stikkord som har karakterisert utviklingen av helse- og sosialtjenestene fra slutten av 1960-tallet, og det har vært og er, en kontinuerlig diskusjon hva samordning og samarbeid skal bety og på hvilken måte det skal gjennomføres mellom de ulike tjenestene. Det er et stort antall samarbeidstjenester med ulike organisasjonsformer og – kulturer, ulikt lovverk, og egne forutsetninger og prioriteringer for sitt arbeid, som barnevernet må samarbeide med. Erfaringen er at slikt samarbeid har sine betydelige utfordringer. Utvalget finner det tilstrekkelig her å påpeke at det er i en slik ekstern organisasjonskompleksitet barnevernet må arbeide.⁴¹

Partskompleksitet

På mange forvaltningsområder eksisterer det et partsforhold som er preget av et en-til-en forhold, ofte mellom én privat part og det offentlige. På barnevernets område er partsforholdet og -konstellasjonene ofte mer sammensatte og komplekse. Parter og involverte kan f.eks. være barnet selv, foreldre, far og mor hver for seg, søsken, besteforeldre på fars- og/ eller morssiden, tanter og onkler, andre pårørende.

Et slikt komplekst parts- og interesseforhold stiller for det første formelle krav til hvem som er parter i forvaltningslovens forstand og dermed utløser prosessuelle rettigheter og plikter, f.eks om dokumentinnsyn, underretning og taushetsplikt.⁴²

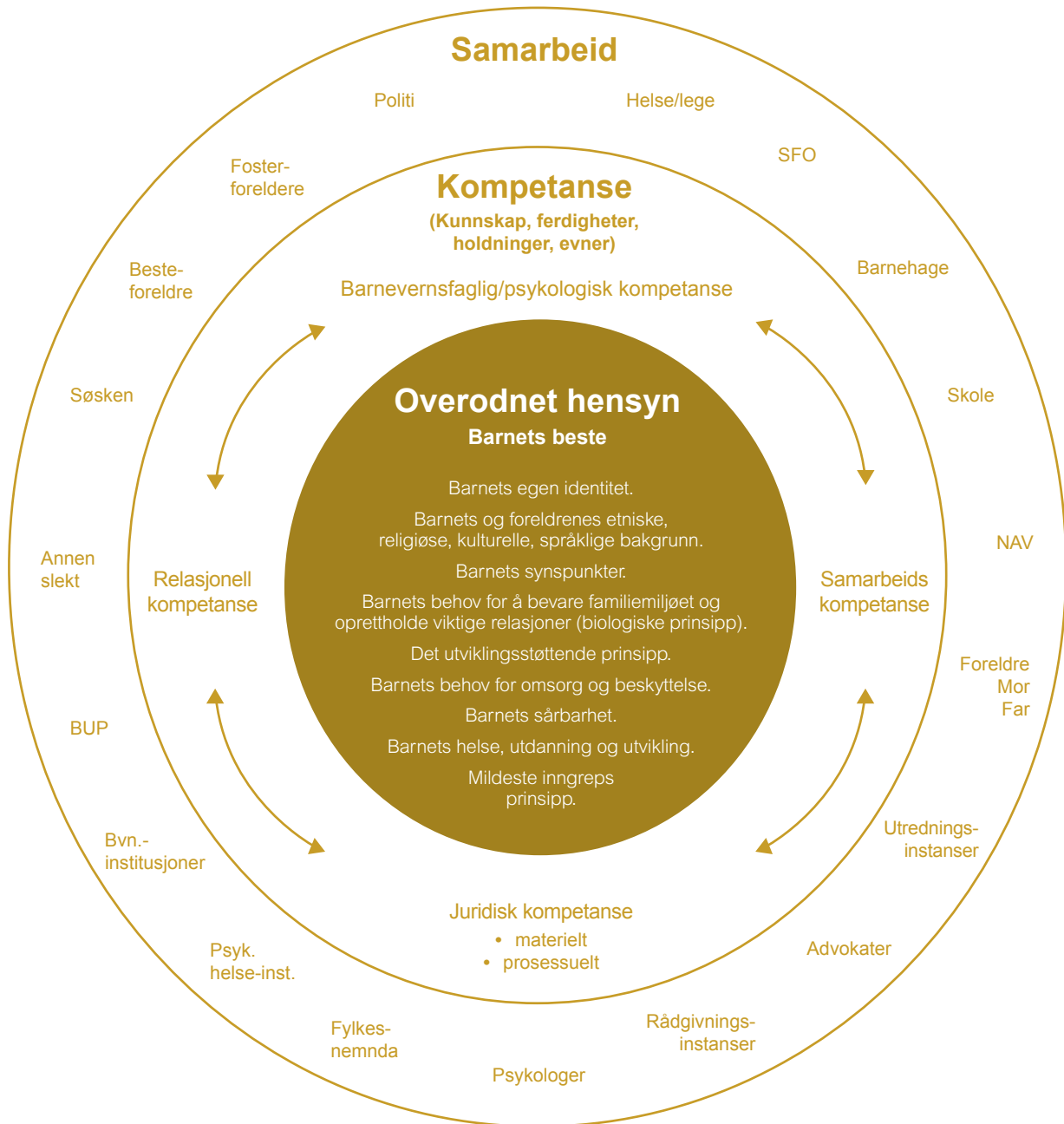
Dernest vil det kunne stilles store krav til barnevernets håndtering av en sak med hensyn til å vurdere og avveie de ulike interessene og synspunktene som parter og interessenter er formidlere av.

⁴¹ Op.cit Christiansen og Kojan, *Tverrfaglig samarbeid i barnevernets beslutningsprosess*, s. 179-194.

⁴² Se f.eks. Bufdirs rundskriv *Retningslinjer til barneverntjenestens saksbehandling*

Barnevernet - vide fullmakter, kompleksst, kontroversielt. Strenge krav til tjenesten

Følgende figur kan bidra til å anskueliggjøre, om enn i forenklet forstand, den kompleksitet og det vide handlingsgrunnlag overfor borgerne som kort er beskrevet i rapportens kapittel 7 og 8.⁴³



⁴³ En lignende og forenklet figur finnes i Øivin Christiansen og Bente Heggem Kojan (Red): Beslutninger i barnevernet, Universitetsforlaget, 2016, s 207.

Det finnes knapt noe annet kommunalt forvaltningsområde som er preget av så vide fullmakter som barnevernstjenesten har og som kan medføre så inngripende tiltak overfor enkeltpersoner.

De vide fullmaktene barnevernet har og de reaksjoner dets virksomhet vekker og de inngripende tiltak som kan iverksettes, fordrer at det stilles strenge krav til tjenesten og behandlingen av de private parter. Det samme gjelder dersom det unisone ønsket om å beskytte barn skal få full realitet, og at barn skal gis tilfredsstillende beskyttelse og levekår, slik barnevernloven forutsetter.

Med henvisning til illustrasjonen stilles det da krav til kompetent personell og ledelse, med solide kvalifikasjoner om:

- relasjonell kompetanse – evnen og ferdigheten i møtet mellom mennesker
- barnevernsfaglig kompetanse
- juridisk kompetanse
 - materielt
 - prosessuelt
- samarbeidskompetanse.

Utvalget vil i rapportens kapittel 14 fremme forslag til det som bør prioriteres i kompetansebyggingen i Bergen kommune.

Kapittel 9 Undersøkelse i barnevernssaker. Barns medvirkning. Hensynet til barnets beste

Utvalgets gjennomgang av sakene har blant annet vist en rekke problemstillinger som har tilknytning til undersøkelsesfasen, blant annet når det gjelder medvirkning fra barn, og også som element i vurderingen av vilkåret om barnets beste. Utvalget vil derfor gi en kort og generell presentasjon av disse temaene.

Undersøkelse i barnevernssaker

Innledning

Gjennomgangen av sakene viser at konflikter og motsetningsforhold mellom barnevernet og foreldre i en viss utstrekning har sitt grunnlag i uenighet om nødvendigheten av å iverksette en undersøkelse, f.eks. på grunnlag av en bekymringsmelding, og omfanget av barnevernets undersøkelse.

Rett og plikt til å foreta undersøkelse

En barnevernsundersøkelse innebærer en kartlegging av barnets omsorgssituasjon for å kunne vurdere og konkludere om barnet har behov for barnevernstiltak eller ikke. Det følger av barnevernloven at dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, innen gitte frister angitt i loven (§§ 4-3 og 6-9).

Barnevernstjenesten har altså en rett og plikt til å foreta undersøkelse. Lovgiver har oppstilt en lav

terskel for å igangsette en barnevernsundersøkelse ved vilkåret «*rimelig grunn til å anta.*» Det er ikke et krav til overvekt av sannsynlighet. Det må foreligge en konkret grunn som kan gi grunnlag for tiltak. Når disse nokså beskjedne betingelsene er oppfylt, vil det kunne være tjenesteforsømmelse dersom undersøkelse ikke blir foretatt. Det er viktig at både barn og foreldre får vite at barnevernet er pålagt å undersøke ut fra et lavt sannsynlighetsnivå.

For ytterligere å gi innhold til denne plikten til å handle, er det fra 1.07.2018 oppstilt skjerpede krav til dokumentasjon for barnevernets behandling av bekymringsmeldinger og dets vedtak om å henlegge saken etter en undersøkelse. Dersom barnevernet henlegger en melding uten undersøkelse, skal det som hovedregel begrunnes (§ 4-2 annet ledd). Avgjørelser om å henlegge en sak etter undersøkelse, skal regnes som enkeltvedtak (§ 4-3 sjette ledd), og må altså begrunnes etter den generelle bestemmelsen om begrunnelse for enkeltvedtak i forvaltningsloven (§ 24).⁴⁴

Omfanget av undersøkelsen

I flere av de undersøkte sakene er det fremkommet kritikk mot barnevernet når det gjelder omfanget og rekkevidden av den undersøkelsen som er igangsatt.

En undersøkelse skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke

⁴⁴ Se Prop 169 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (Bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* se kapittel 10, side 66 -70.

gjøres mer omfattende enn formålet tilsier (barnevernloven § 4-3 annet ledd.)⁴⁵

Det betyr at undersøkelsen skal gjennomføres systematisk, fokusert og tilstrekkelig grundig for å kunne avgjøre om det er nødvendig å iverksette tiltak.

⁴⁶ Barnevernet har altså i den enkelte sak plikt til å foreta en konkret vurdering av hvilke opplysninger som skal innhentes og fra hvilke instanser, i tillegg til informasjon fra barn og foreldre, basert f.eks på de forhold som fremgår av en bekymringsmelding. I utgangspunktet vil denne vurdering måtte bero på bekymringens art og omfang, og vil kunne være vanskelig da opplysningene i en bekymringsmelding kan være vage og sparsomme.

For at undersøkelsen skal være tilstrekkelig grundig med hensyn til å avdekke om det foregår f.eks. vold eller mishandling mot et barn og omfanget av dette, må det aksepteres at barnevernet går bredere ut enn det foreldre er enig i. Barnevernet må da kunne innhente opplysninger fra f.eks. helsesøster, barnehage, skole, fastlege og politi. I et konfliktperspektiv vil det lett kunne oppfattes som en for vid og omfattende informasjonsinnhenting. Men barnevernet må hele tiden være seg bevisst grunnlaget for undersøkelsen, ofte en bekymringsmelding, og avpasse undersøkelsen etter den. Etter hvert kan det, hvis det er holdepunkt for det, vise seg at undersøkelsen gradvis bør utvides eller avsluttes.

Opplysningsplikt

En undersøkelse etter barnevernloven skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører (§ 4-3). Dette forholdsmessighetsprinsippet retter seg i hovedsak mot private parter. Tilsvarende kan sies å ha kommet til uttrykk i barnevernlovens bestemmelse (§ 6-4) om offentlige organers

opplysningsplikt. Disse kan i enkelte situasjoner pålegges av barnevernstjenesten å gi taushetsbelagte opplysninger.⁴⁷ Ellers beror informasjonsinnhenting, eller andre organers informasjonsplikt, på samarbeid med den saken gjelder, dvs. samtykke fra foreldrene i første rekke.⁴⁸

Barns medvirkning

Innledning

Da kravet om barns medvirkning ble tydeliggjort ved lovendring 01.07.2018 er det en forsterket markering av viktigheten av barns deltakelse i barnevernets arbeid, ut over at barnet høres. Det må forutsettes at barnevernet i fremtiden arbeider tettere med barnet selv som medvirkende. Utvalget har derfor valgt å diskutere dette nokså inngående. Det er av særlig interesse for læring å se om og hvordan barns medvirkning har vært ivarett i det konfliktfylte materialet som utvalget har hatt til vurdering.

Barns rett og barnevernstjenestens plikt til barns medvirkning

Barns rett til å bli hørt og medvirke i saker som har betydning for dem, er en grunnleggende rettighet. Retten følger av FNs barnekonvensjon artikkel 12 og er også inntatt i Grunnloven § 104. Fra 1. juli 2018 trådte i kraft en ny overordnet bestemmelse om barns rett til medvirkning (§ 1-6).⁴⁹

⁴⁵ Barnevernlovens undersøkelsesbestemmelser kan anse som et utslag av et ulovfestet prisipp om forholdsmessighet. Prinsippet kan også utledes av den generelle utredningspliktsbestemmelsen i f.v. § 17, dvs. at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, samt av prinsippet om minste inngrepsprinsipp som innebærer at barnevernet ikke skal iverksette mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig, se en nærmere drøftelse av dette i *Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov* s. 65-66.

⁴⁶ I *Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov* foreslås det at fremgår av loven at barnevernet foretar en undersøkelse av barnets helhetlige omsorgssituasjon, jf s. 78 -80.

⁴⁷ Det er f.eks. en korresponderende bestemmelse i lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 33 *Opplysningsplikt til barnevernet*, med tilsvarende avgrensning som i barnevernloven § 6-4.

⁴⁸ Opplysningsplikten er altså et unntak fra taushetsplikten. Derfor gir bestemmelsen (§6-4) uttrykk for en avveining av flere hensyn. Hensynet til den enkeltes personlige integritet, personvern og tillitsforholdet mellom den enkelte og de ulike tjenestene og instansene, f.eks. fastlegen, og at den enkelte bør være beskyttet mot nødvendig spredning av personlige opplysninger er avveid mot barnevernets behov for å motta opplysninger for å kunne ivareta og beskytte barn mot ulike former for omsorgssvikt.

⁴⁹ Det fremgår av regelen at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som angår barnet etter barnevernloven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og dets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Retten til medvirkning gjelder gjennom hele beslutningsprosessen, og for alle forhold som gjelder barnet, jf. Prop L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, kap. 6 - Barnets rett til medvirkning.

Det er vanlig å skille mellom fem hovedgrunner for at barn skal delta, hvor to er av normativ art (gjelder uavhengig av om det kan dokumenteres at deltakelse er nyttig eller har gode konsekvenser), og tre av empirisk art.⁵⁰

1. Det er en moralsk forpliktelse å involvere individet i saker som gjelder dem selv. Det innebærer en respekt for barnets autonomi og en stadig større vektlegging av barnet som eget rettssubjekt.
2. Spørsmål om hva som er i et barns beste interesse, kan kun avgjøres når barnet blir involvert. Individet må selv få være «forfatter» av eget liv og få mulighet til å påvirke beslutninger om seg selv.
3. Kvaliteten på beslutningene blir bedre av å involvere barnet, fordi barnet har en unik tilgang til informasjon om seg selv og sine ønsker og verdier. Det er de som har førstehåndsopplevelse av det som har skjedd og hvordan det oppleves, og saken blir bedre opplyst.
4. Det å involvere barn, innebærer også at barn kan lære og få økt forståelse av situasjoner, av seg selv og sine omgivelser, og det sikrer retten til informasjon.
5. Ved å involvere barnet kan man oppnå bedre tilpassede tiltak, og dermed bedre implementering av beslutninger og tiltak.⁵¹

Det å ta hensynet til barnets deltakelse og medvirkning har vært i kontinuerlig utvikling, helt fra vergerådsloven tilblivelse i 1896. Historisk har det vært to retninger i bevegelsen for å fremme barns interesser; den ene med hovedvekt på beskyttelse av barn ut fra deres sårbarhet, den andre med hovedvekt på barnets evne til å opptre selv.⁵²

FNs barnekonvensjon (1989)⁵³ har hatt en sentral plass som pådriver for barns rettigheter og har bidratt til å forskyve vektingen fra foreldrenes mot barnets rettigheter. Forestillingen om egenvekten av det biologiske prinsipp er blitt utfordret og endret. Det har vært en påfallende endring innen den juridiske

tenkningen om vektingen av forholdet mellom barnets og foreldrenes rettigheter. Det har vært i samsvar med tilsvarende endring innen oppvekstpsykologien når det biologiske prinsipp ble opplevd som et hinder for fagbasert beskyttelse av barns utvikling og helse. Barnevernloven ble endret med virkning fra 1.07.2018. Her fikk barnet blant annet rett til nødvendige barnevernstiltak (§ 1-5) og det ble gitt en eksplisitt bestemmelse om barnets rett til medvirkning (§ 1-6). Det er et utslag av og et tydelig signal om at barnet er hovedpersonen i en barnevernssak, og at det i praksis har tydet på at barn i barnevernet ikke har fått medvirke i ønsket grad.^{54 55} Det fremgår av bestemmelsen at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernloven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Retten til å medvirke gjelder gjennom hele beslutningsprosessen, for alle forhold som gjelder barnet. Dette forsterkede barneperspektivet stiller dermed ytterligere krav til barnevernets saksbehandling og vurderinger i den enkelte sak, og det kan være utfordrende å få til en trygg prosess for barn i en barnevernundersøkelse.⁵⁶ Selv om kravet tidligere har vært forskriftsfestet, oppstilles det nå et lovkrav om at det skal dokumenteres hva som har vært barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt, og hvordan barnets beste er vurdert. Dokumentasjonskravet kan sies å ha fire funksjoner:

- bidra til avgjørelsens kvalitet og forsvarlighet
- det er viktig at barnevernet dokumenterer hvilke barnefaglige vurderinger som ligger til grunn for en beslutning, både for å tydeliggjøre beslutningsgrunnlaget og for at beslutningen kan overprøves
- bevisstgjøre og synliggjøre barnets medvirkning, og synliggjøre barnets synspunkter som del av barnevernets vurdering, slik at barnet har bedre forutsetninger for å forstå og akseptere hvorfor avgjørelser blir tatt.

⁵⁰ Skivenes, M. (2018) "Barneperspektiv i fokus" i Steinrem, I. og Toresen, G. (red.) (s. 14- 19). Oslo: Universitetsforlaget.

⁵¹ Se side 18 i Skivenes (2018), se over.

⁵² Se side 92 i Sandberg, K. (2016) Barns rett til å bli hørt, i N. Høstmælingen, E. Kjørholt & K. Sandberg (Eds.) *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*, Oslo, NO: Universitetsforlaget

⁵³ FNs generalforsamling (1989) *FNs konvensjon om barns rettigheter*. New York, NY: FN.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 169L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*, s. 43, hvor departementet uttaler: *Resultatet fra brukerundersøkelser og tilsynserfaring viser at mange barn og unge melder om liten grad av medvirkning i kontakten med barnevernet. Barn opplever at de ikke informeres godt nok av barneverntjenesten, og at de i liten grad får mulighet til å bidra med informasjon selv.*

⁵⁵ Christiansen, Ø. m.fl. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning*. Delrapport 4. Når barnevernet undersøker. NORCE, UIB, NTNU & UiT.

⁵⁶ Om dette vises til Luri, J., Sørle, H.E., Kvaran, I., Tjellflaot, T. (2018) *Familiens og barnevernstjenestens erfaringer med barnevernundersøkelser*. Rapport RKBU Midt-Norge, NTNU.

Barn under 15 år har altså rett til å bli hørt, men har som hovedregel ingen selvstendig partsrettighet. I sitt høringsutkast til ny barnevernslov har departementet ikke fulgt opp Barnevernslovutvalgets forslag (NOU 2016:16) om å gi partsstatus til barn fra tolv års alderen. Ved det står det fortsatt fast at barns partsstatus i barnevernssaker i hovedsak gjelder fra barnet er 15 år. Utvalget finner det tvilsomt om dette er i samsvar med den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6, barnekonvensjonen og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. 12.1966, ratifisert av Norge i 1972, trådte i kraft 23.03.1976. Det er en vesentlig svekkelse av barns rettsvern. Saksbehandlingsreglene er fortsatt preget av at det er foreldrenes rettssikkerhet som har prioritet, og at barnets rettssikkerhet er avledet av foreldrenes.

Det er et spørsmål om loven kunne ha vært mer forpliktende på dette punktet, med et klarere utgangspunkt i barneperspektivet. Lovens bestemmelse anvender et medvirkningsbegrep som fremstår passivt, istedenfor at det kunne ha vært stilt konkrete krav til barnevernet om samarbeid med barnet, kontinuerlig i prosessen og justert etter alder og modenhet. Praksis viser f.eks. at barnevernet i stor utstrekning forholder seg til foreldre og innhenter informasjon fra andre uten at barnet underveis i prosessen er informert eller gis anledning til deltakelse og innspill. Det vil være en vesentlig styrking av barnets rettsstilling og vil også gi et bedre grunnlag for innhenting av informasjon at barnet holdes kontinuerlig informert om hva som gjøres og gis mulighet for deltakelse. En slik innretning av samarbeidsbestemmelsen med barn vil kunne bidra til å konkretisere og virkeliggjøre intensjonen i barnevernloven.

En slik mer aktiv samarbeidsbestemmelse, med kontinuerlig involvering av barnet, vil underbygge hensynet til barnet som eget rettssubjekt og også trygge barnet i undersøkelsesfasen ved at det hele tiden har kunnskap, og kan reagere på hva som gjøres i saken.⁵⁷ Det vil altså være et ledd i utviklingen av å gjøre barnet og dets situasjon til det

sentrale utgangspunkt i en barnevernssak, også i undersøkelsesfasen.

Involveres og medvirker barn?

Tross rettslig plikt til å involvere barn viser forskning at barn altfor ofte blir oversett i sakene som dreier seg om dem selv.⁵⁸ Vi har ikke solid forskning som forklarer hvorfor barn ikke får delta og medvirke slik loven foreskriver. Det kan skyldes strukturelle forhold (slik som kompetanse, opplæring, ledelse, fysiske omgivelser, tid, ressurser) og individuelle holdninger hos beslutningstakerne (eksempelvis ønsket om å beskytte barn; oppfatter barn som inkompetente; barns medvirkning trengs ikke for å fatte en god beslutning mm).⁵⁹

Vi viser også til Barneombudets rapport januar 2020 (rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon), hvor det fremgår (s.28):⁶⁰

Ungdommenes egen motivasjon er viktig for at de skal få god hjelp. Delaktighet og eierskap til eget liv har stor betydning for å skape denne motivasjonen. Vi ser store variasjoner i hvorvidt ungdommene blir involvert i prosessen med å finne en institusjon, og i om de har innflytelse på hvor de skal bo.

Selv om vi ser flere gode eksempler, er det også mange ungdommer som ikke blir involvert i det hele tatt. Noen blir bare «informert om» hvilken institusjon det blir, og opplever at dette er en prosess som foregår over hodet på dem.

Budskapet fra både Landsforeningen for Barnevernsbarn og Forandringsfabrikken, er at barn må involveres fordi det er deres liv og deres fremtid sakene dreier seg om. Det er imidlertid lite kunnskap om hvordan barnevernssystemet fungerer og erfares fra barns ståsted. Et unntak er rapporten «*Rett og Sikkert. Om anmeldelse, avhør i barnehus og rettssak. Fra unge som har opplevd vold og overgrep*», publisert i 2019 (Forandringsfabrikken),

⁵⁷ Når det gjelder å trygge barnet i undersøkelsesfasen, vises også til ny bestemmelse i forslaget til ny barnevernslov § 12-5 *Partenes rett til dokumentinsyn og unntak fra innsyn for å beskytte barnet*.

⁵⁸ Se eksempelvis: Bakke I. & Holmberg, L. (2014). Barns deltakelse i omsorgsovertagelse. *Tidsskriftet Norges Barnevern* 91(01): 4-19; Christiansen, Ø. (2012). Hvorfor har barnevernet problemer med å se og behandle barn som aktører? *Tidsskriftet Norges Barnevern* 89 (01-2): 16-30; Christiansen, Ø. m.fl. (2019), se over; Magnusson, A.-M. & Skivenes, M. (2015). The child's opinion and position in care order proceedings: an analysis of judicial discretion in the county boards' decision-making. *International Journal of Children's Rights* 23(4): 705-723; McEwan-Strand, A. & Skivenes, M. (2020). Article 5 and adoptions from care. *International Journal of Children's Rights*; Strandbu, A. & Thørnblad, R. (2015). Hva står på spill? – Barns deltakelse og budskap i mekling. Fokus på familien 43(04): 271-291; Strandbu, A., Thørnblad, R. & Handegård, B. (2016). Involvering av barn i foreldremekling – Barns erfaringer fra meklinger ved varierende konfliktnivå og problembelastning. *Tidsskrift for familierett*; Strandbu, A. & Vis, S. (2008). *Barns deltakelse i barnevernssaker*. Tromsø: Fagtrykk Idé AS & Barnevernets utviklingscenter i Nord-Norge.

⁵⁹ Skivenes, M. (2018), se over.

⁶⁰ Barneombudet (2020). «*De tror vi er shitkids*» - rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon. Oslo: Nilz & Otto Grafisk AS.

som har samlet tilbakemeldinger fra 130 barn og unge. I rapporten er det samlet som råd og anbefalinger til dem som arbeider i barnevernssystemet og alle som har ansvaret for å beskytte barn slik artikkel 19 i Barnekonvensjonen foreskriver. For utvalgets analyse er det særskilt relevant å få barns perspektiv på saksbehandlingen. Det pekes derfor på fire av de hovedpunktene som fremkommer i den nevnte rapporten:

- barna har ikke hatt kunnskap om hva som er akseptabelt og uakseptabelt å gjøre overfor dem, og det går lang tid før de forteller om overgrep og vold. Det betyr også at de har levd lenge med vold og overgrep når de forteller om det
- barna er redde for å fortelle om det de har opplevd, og redde for usikkerheten med hva som skjer hvis og når de forteller. De trenger tid og trygghet for å fortelle
- barna ønsker samarbeid om tiltak, i den forstand at det blir informert og snakket med barnet om hva han eller hun mener og trenger
- barna trenger informasjon om hvordan systemet virker, eksempelvis at det er noen ugjerninger som skal politianmeldes, eller om hva barnevernet er og kan gjøre.

Praksis og utvalgets egen gjennomgang viser altså en gjennomgående, og til dels grunnleggende svakhet, når det gjelder barns medvirkning, som klart er i strid med barnevernslovens intensjon og bestemmelse om medvirkning, jf. også nedenfor.⁶¹ Det er primært et praksis- og holdningsproblem, eller en barnevernsfaglig utfordring, at denne forpliktelsen ikke bli oppfylt.

Nærmere om den faglige betydningen av barns medvirkning

Det står sentralt i dagens utviklingspsykologiske forståelse at barnet med sine unikt sammensatte egenskaper, gjennom samspeillet med omsorgsgiverne, er den vesentligste kraft i egen utvikling. Anledning til gjensidig medvirkning og påvirkning ved å få anledning til å uttrykke seg er derfor sentralt i et barns normale utvikling. Utviklingen styres gjennom dette samspeillet, og den selvforståelsen som barnet danner, blir en vesentlig regulator og virker direkte inn på barnets mestring og kommunikasjon med omgivelsene. Barnevernets medvirkning

i barnets liv må/skal bidra til å trygge og å bygge barnets selvrespekt, nødvendig for positiv utvikling i et gjensidig fellesskap. Derfor må arbeidet basere seg på dette grunnleggende premisset for god utvikling.

Ut over de normative verdiene som følger med barns rett til medvirkning, har medvirkning en barnefaglig begrunnelse som gjerne ikke like tydelig kommer frem i formelle formuleringer. Prinsippet om medvirkning må, som påpekt, forstås som et vesentlig bidrag til å etablere relevante og robuste tiltak som sikrer barns trygghet, utvikling og psykiske helse, dvs. at barnevernet når sine mål. De formelle kravene må derfor gis et gjennomreflektert faglig innhold som ivaretar både sakens opplysning, så vel som at det er et bidrag til barnets omsorg og samarbeid, både på kort og lang sikt. God tilrettelegging for medvirkning bidrar også til å beskytte barn, ved at de blir mer synlige i de samhandlingsprosessene som de voksne med ansvar for barnet må ha seg imellom. Slik får det en maktkorrigerende effekt.

Om det prinsipielle standpunktet i lov og forskrift kan synes enkelt, er det ikke like enkelt å finne rette måten å gi det enkelte barnet en medvirkende plass. For eksempel må en legge bort spørsmålet om barnet «er kompetent» til å uttale seg, slik diskusjonen ofte går rundt «høring» av barn. Når en er definert som barn, er barnet i prinsippet ikke kompetent til å vurdere og ta de viktigste beslutningene. Barnet skal være privilegert til bare gradvis å bli i stand til og avkrevd å ta viktige beslutninger og ansvar for seg selv. Og foreldrene skal i den prosessen ha et overordnet ansvar for, og om nødvendig, å kunne overstyre barnets valg, til barnets beste. Det er gjerne slike overordnede spørsmål som det skal tas stilling til i barnevernet. Høring, å få si sin mening, satt opp mot spørsmålet om barnet er kompetent til å danne seg meninger, har gjerne ført til at blir barnet definert ut som ikke kompetent og derved utelukket. Eller, så har barnet formelt fått «si sin mening» når det gjelder et spørsmål som er altfor komplisert for barnet, og ikke tillagt betydning for det substansielle spørsmålet.

Medvirkning må forstås som noe mer enn at barnet høres. Som begrep må det innebære en subjektgjøring av barnet i informasjonsinnhenting og i de

⁶¹ Se f.eks. Statens helsetilsynsrapport (2019) *Det å reise vasker øynene – gjennomgang av 106 barnevernssaker*. Oslo; og NOU 2017:12 (2017) *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartement.

beslutningsprosessene som skal tas, og i de tiltakene som iverksettes. Blant annet skal medvirkning legges grunnlag for barnets fremtidige forståelse av de beslutningene som tas og endringene som skjer ved barnevernets tilstedeværelse i barnets liv. Reell medvirkning betyr at barnet over tid sees, informeres og får gjentatte muligheter til å uttrykke seg mest mulig fritt på et, ut fra barnets utviklingsnivå, opplyst grunnlag. Å høre barnet om aktuelt tema blir da bare en del for å gi barn erfaring med å være medvirkende. For eksempel; et barns avvisning av de voksne sine spørsmål og invitasjoner må forstås som at barnet viser sin, først og fremst emosjonelle posisjon overfor informasjonen det har gitt og den situasjonen det er i. Får barnet en medvirkende plass, blir også den reaksjonen en legitim respons. Det blir de voksnes, foreldres/barnevernets ansvar å forstå hva som ligger i barnets avvisning, og å kvalifisere seg for å opprette/gjenopprette trygghet og tillit. I første omgang kan det bety å respektere og tåle barnets reaksjon, men ikke å definere barnet ut av relasjonen og informasjonen fordi barnet ikke var «samarbeidsvillig». Medvirkning som styrende prinsipp må derfor ikke være et spørsmål om å få en kvalifisert mening fra barnet, men å gi det en aktiv plass i den omsorgssikrende prosessen som barnevernet skal være en del av. Tilrettelagt for medvirkning gir barnet mulighet til å uttrykke seg uavhengig av alder, ut fra sine forutsetninger og posisjon, mer enn det innsnevrende høringsbegrepet gir. Hvilken informasjon barnet blir gitt, av hvem, når, sammen med hvem, hvordan barnet reagerte og hvordan det skal følges opp, bør være godt sporbart i barnets journal. Barnevernets dokumenter vil for mange bli en viktig kilde for barnet til, senere som voksen, å forstå sin historie, og hvordan ens verdighet ble ivaretatt.

Barnevernets tilstedeværelse i et barns liv kan bli langvarig. Både tilstedeværelsen og erfaringene barnet gjør med barnevernets deltakelse i dets liv må så godt som mulig gjøres forståelig for barnet. Kort eller lang tid - det kan også antas at barnets opplevelse av tillit til barnevernet som en anerkjennende og ivaretagende kraft, vil ha betydning for et best mulig utkomme av innsatsen. Det gjelder for hele spekteret av tiltak barnevernet gjør for barnet. Skam som frembrakt eller forsterket av relasjonen til barnevernet vil derimot være ødeleggende. Reduksjon av skamtrykk og stigmatisering av barnets relasjon til barnevernet

vil være utfordring som både må forstås, settes i tale og arbeides med som integrert del av barnets medvirkning.

Tillit i relasjoner er en konkret emosjonell kvalitet som er til stede og erfares, eller ikke. Den må skapes, fortjenes og vedlikeholdes. Starten er avgjørende når relasjonell tillit bygges. Tapt tillit er vanskelig å gjenvinne. Grunnlag for tillit som skal vare, forutsetter at anerkjennelse, åpenhet og medvirkning er hovedregel. Da må barnevernet forholde seg til det unike barnet, i sin situasjon og sin tilhørighet; ut fra alder, etnisitet og en rekke andre kjennetegn som må forstås og bekreftes. Underliggende må det være et budskap om at det er barnets verdi barnevernet skal ivareta. Barnets verdi og positive selvforståelse kan ikke proklameres, men må gradvis erfares av barnet gjennom den medvirkning det får, deri de tilbakeblikk barnet får på det som har skjedd. Unntaksvis innsynsbegrensning for barnet, og vise versa for foreldre, når det er nødvendig for barnets sikkerhet, må ha et kortsiktig perspektiv, og senere begrunnes for barnet som nødvendig ivaretagelse. Som tidligere nevnt, kan det imidlertid være at åpenhet, og det at barnet gis plass som medvirkende, er den beste måten å beskytte barnet på. For eksempel, om barn og foreldre får samme informasjon samtidig kan det sikre at barnet ikke blir utsatt for et utilbørlig meningspress og misforståelser.

Barnets egen erfaring med barnevernet som tillits- og trygghetsskapende, og kunnskap om hvorfor barnevernet er del i barnets liv, kan sikre at iverksetting av tiltak blir virksomme. Gjennom hele prosessen må viten barnet gis være reelt basert, alderstilpasset og åpen for refortelling, etter hvert som barnets utvikling og omstendigheter krever mer nyansert informasjon. Og barnet må få mulighet til å reagere på den informasjonen som gis. Det er først og fremst ved å se og å lytte til barnets reaksjon på informasjon og kunnskap om omstendighetene at barnets opplevelsesverden og erfaringer kan bli tydelige, og tilgjengelig for støtte. For eksempel; vedvarende uro hos yngre plasserte barn, og konflikter med ungdom som fører til brudd i fosterhjemsplasseringer, kan trolig noen ganger tilskrives at det ikke har vært lagt tilstrekkelig vekt på åpenhet, informasjonstilgang og tillitsbyggende arbeid tidligere i barnevernsprosessen.

Barns tillit vil selvsagt også påvirkes av at foreldre på tilsvarende måte møtes med åpenhet som kan optimalisere deres tillit og samarbeid med barnevernet, for barnet. Om det oppstår motsigelse og konflikt mellom foreldre og barnevernet, må det ikke forbause at barnet gir uttrykk for lojalitet og støtte til foreldre, og kan bagatellisere og endog fornekte sine egne erfaringer. Det kan løses ved å tydeliggjøre både overfor barn og foreldre hvilke behov barnevernet mener at barnet ikke får dekket på en tilfredsstillende måte. Hva trenger barnet av endring og innsatser må være hovedspørsmålet, ikke hva som er gjort eller gjøres feil. Det forutsetter selvsagt at barnevernet sin utredning og forståelse av barnets situasjon i hovedsak er riktig og ikke bygger på misforståelser. Om barnevernet møtes av motsigelser, enten det er fra foreldre, eller barn, må en alltid evaluere om det er grunnlag for, eller feil ved eget standpunkt, deri om det er uklart eller illegitim maktposisjonering.⁶²

Ut fra ovenstående må barns rett til medvirkning forstås som et viktig verktøy for å tydeliggjøre barnevernets oppgave og sikre at barnets beste realiseres. Det tilsier at barnevernet må ha/ utvikle holdninger, rutiner og metodiske tilnærminger for barns medvirkning som bygger tillit. Vi viser her også til kapittel 10 om konfliktforståelse.

Barns medvirkning endrer perspektivet på hjelpetiltak

Når barns medvirkning vektlegges, kan det også bidra til at de eventuelt negative konsekvensene av den nødvendige maktulikheten som er mellom foreldre og barn kan bli mer synlig. Det synlige kan bli håndterbart og mulig å påvirke gjennom hensiktsmessige tiltak. Blant annet vil barnets rett til medvirkning forutsette at barnet får informasjon om de livsvanskene foreldrene og familien måtte ha og som påvirker den omsorgen barnet får og har fått. Så langt mulig må barnet få, og gi informasjon sammen med foreldre, fosterforeldre eller andre som følger og har ansvar for barnet i dagliglivet, slik at de ikke utsettes for u håndterlige lojalitetskonflikter. Det må tas hensyn til at om barnet informeres eller høres alene, vil barnets psykologiske avhengighet og tilknytning uansett kunne være bestemmende for hva barnet

kan uttrykke og ta til seg av informasjon. Og det å samtale med barnet alene uten en medfølgende trygghetsperson kan forsterke barnets utrygghet.⁶³ Igjen blir det viktig å forstå hvorfor barn trekker seg unna eller reagerer opposisjonelt på de tiltakene som barnevernet vil iverksette.

Også når et barn trekker seg unna, saboterer eller går i opposisjon mot tiltak som iverksettes må det forstås som uttrykk for hvordan barnet har det, og ikke hvordan barnet er. Mange hjelpetiltak som har vært, og fortsatt blir tilbudt barn og familier i regi av barnevernet, og promotert av sentrale barnevernsmyndigheter, er rettet mot forhold ved barnet selv, uten samtidig sikring av om foreldrene faktisk er i stand til å forstå nødvendigheten og dybden i den veiledningen som foreldre anbefales og gis. Stikkord som atferdsregulering, traumefokusert omsorg, mentalisering og sensitiv emosjonsregulering, er typiske for mange hjelpetiltak som tilbys via barnevernet. Målet er selvsagt at barn gis bedre beskyttelse og mer sensitiv utviklingsstøtte. Indirekte er det imidlertid veiledningsprogrammer som primært er korrigerende på foreldreatferd, med barnet som objekt for innsatsen. Det er et paradoks at mens mange foreldre uttrykker tilfredshet med den hjelp de får i regi av barnevernet, er effekten av de hjelpetiltakene som iverksettes ikke tilsvarende god.⁶⁴

Om barnet gis plass som medvirkende vil det kunne bidra til at oppmerksomheten flyttes fra «symptomer» hos barnet og foreldre, til en mer eksistensiell forståelse av barnet sin situasjon. Både barnevern og foreldre må forholde seg til barnet som subjekt, dersom barnet gis plass som reelt medvirkende. Det utfordrer til en mer etisk refleksjon over hvordan barnet best, om mulig, kan ivaretas innenfor de rammene barnet er gitt. Oppmerksomheten vil like mye måtte rettes mot familiens livsbetingelser, tilhørighet og foreldrenes, og barnets, forståelse av seg selv i sine foreldre- og barneroller, som nødvendigheten av spesifikk, normativt definert endring av foreldreatferd.⁶⁵ Om barnevernets oppmerksomhet er rettet mot faglig definert «beste» foreldreatferd, og mindre mot gjensidighet og relasjonens ytre betingelser, kan hjelpetiltak lett komme til å bli begrenset til kortsiktige krav til endring. Men barn i utvikling trenger først og fremst erfaring

⁶² Aamodt, H. (2018). *Jeg ser noe som du ikke ser. Hvordan blir brukervedvirkning til som politisk, organisatorisk og sosialfaglig praksis i barnevernets undersøkelser?* (Phd.-avhandling) Oslo:HIAO.

⁶³ Øvereide, H. (2009). *Samtaler med barn. Metodiske samtaler med barn i vanskelige livssituasjoner* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

⁶⁴ Christiansen, Ø. m.fl. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Bergen: Uni Research, Helse. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge.

⁶⁵ Hafstad, R. og Øvereide, H. (2011). *Utviklingsstøtte. Foreldrefokusert arbeid med barn (2.utgave)*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

med anerkjent verdighet, dvs. en positiv selvfølelse som varer ut over det aktuelle utviklingsnivået. Bare det kan stabilisere barnet i støttende relasjoner. Og det forutsetter rimelig selvrespekt også hos foreldrene. Innsatsen foreldre og/eller barnevernet har for fireåringen danner samtidig ambisjonene og grunnlaget for og mestring av foreldrerollen for tenåringen.

Barnets rett til medvirkning nødvendiggjør og bør fremme et fagperspektiv som materialiseres i en etisk fundert samhandling mellom barnevern, foreldre og barn både i undersøkelses- og tiltaksfaser. Gjennomtakt metodisk tilnærming er avgjørende, og et kvalifiseringsområde med mange utfordringer.

Utsatt innsyn i undersøkelsesfasen

Fra forvaltningslovens ikrafttredelse (01.01.1971) har det vært adgang for barnevernstjenesten til å utsette innsyn i undersøkelsesfasen. I lovens § 20 fremgår det at dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for på få saken oppklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår (§ 20). Forståelsen av denne bestemmelsen er at den gir en vid adgang til å utsette innsyn i en undersøkelsesfase.

I høringsutkastet til ny barnevernslov fremgår at det er behov for tydeligere regler om når det er aktuelt å gjøre unntak fra foreldrenes innsynsrett, særlig av hensyn til barnet. Barnevernet er avhengig av å få opplysninger for å kunne hjelpe barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. En sentral kilde til opplysninger er barnet selv.

Det er derfor i lovutkastet understreket et reelt behov for en tydeligregel i barnevernsloven som angir når opplysninger kan unntas for å beskytte barnet i en barnevernssak. Det kan bidra til mer enhetlig praksis i tjenestene og at barn i større grad vil formidle informasjon til barnevernet.

Når det gjelder spørsmålet om barnevernstjenestens hjemmel til å unnta opplysninger fra foreldrene eller

andre som er part i saken, bør gå lengre enn den adgangen som i dag følger av forvaltningsloven, er det i lovutkastet konkludert med at *«tersklene for når det kan gjøres unntak fra partsinnsyn etter forvaltningsloven balanserer foreldrene og barns interesser på en god måte, men at reglene bør komme tydelig frem av barnevernsloven»*.

Det foreslås etter dette en regel i ny barnevernslov med samme rekkevidde som etter forvaltningsloven i dag.⁶⁶

Innenfor disse rammene blir det da et viktig barnevernsfaglig spørsmål om på hvilken måte denne bestemmelsen praktiseres. I Forandringsfabrikken høringsuttalelse til lovutvalgets utkast heter det, side 6:

Hvis flere barn og unge skal få tillit til barnevernet, må vi ha rett til at opplysningene vi gir til barnevernet, kan beskyttes. Barnevernet må avtale med barnet, hvordan informasjonen skal gis videre til foreldrene. Barnevernet må avtale med barnet hvordan informasjonen skal gis videre til foreldrene. For små barn må informasjon gis videre med stor varsomhet.

Adgangen til å unnta opplysninger

Etter at en undersøkelse er avsluttet er det et sentralt spørsmål i hvilken utstrekning barnevernet kan unnta opplysninger, f.eks. som følge av samtale med barn.⁶⁷ Hovedregelen i forvaltningsloven er at en part, f.eks. en forelder, har rett til, på ethvert tidspunkt, å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (fv. § 18). Når det gjelder unntak for denne innsynsretten, oppstiller forvaltningsloven to unntak. En part har ikke krav på opplysninger som det av hensyn til hans helse eller forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til (fv. § 19 første ledd bokstav d). Dessuten kan innsyn unntas dersom opplysningene gjelder en annen persons helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre (fv. § 19 annet ledd bokstav b).^{68 69}

⁶⁶ Forslaget har følgende ordlyd: «Partene kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom innsyn kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade. Partene kan nektes innsyn i sakens dokumenter også dersom innsyn kan hindre at barnevernstjenesten kan få gjennomført en undersøkelse etter barnevernsloven § 2-2. Begrensningene i innsyn gjelder bare så lenge undersøkelsen pågår.»

⁶⁷ Dette spørsmålet står også sentralt i høringsuttalelsen til Forandringsfabrikken til utkast til ny barnevernslov, jf. s. 5: *Beskytte det vi forteller til barnevernet (begrenset innsyn)*. Det heter bl.a. her: «..... vet vi at veldig mange er redde for å fortelle til barnevernet. De vet ikke hva som skjer videre med informasjonen. Hvem får vite det de forteller? Og når får noen vite? Hva skjer når noen får vite? Dette er en av de viktigste grunnene til at så mange av oss ikke har stolt på barnevernet.»

⁶⁸ I høringsutkastet til ny barnevernslov har departementet vurdert om barnevernets adgang til å unnta opplysninger fra foreldre eller andre som er part i saken, bør gå lengre enn den adgangen som følger av forvaltningsloven. «Departementet mener tersklene for når det kan gjøres unntak fra partsinnsyn etter forvaltningsloven balanserer foreldre og barns interesser på en god måte, men at reglene bør komme tydelig frem av barnevernsloven», jf. s. 246 i høringsutkastet.

⁶⁹ I tvangssaker står hensynet til partenes rettssikkerhet sterkt. Private parter har rett til fullt innsyn i dokumentene som oversendes fylkesnemnda eller domstolen til behandling (barnevernsloven § 7-4 jf. tvisteloven § 14-1). Unntaksreglene i forvaltningsloven gjelder ikke for disse dokumentene.

«Barnets beste» som overordnet rettslig kriterium og barnevernsfaglig norm

Innledning

I kapittel 7 er det understreket barnevernets vidtgående fullmakter/kompetanse til å iverksette tiltak for å sikre barn tilfredsstillende omsorgsvilkår. Som følge av det må barneverntjenesten utøve skjønn der forskjellig verdier settes opp mot hverandre, og det må foretas verdiprioriteringer. Avveininger av hvilke verdier som skal tillegges størst vekt, begrunner ofte de beslutninger som tas.

Når det gjelder de grunnleggende verdier (som barns oppvekstvilkår og utviklingsmuligheter, verdien av familiens omsorgsevne, barns læring, helse, omsorg og velferd) er det ikke mulig å påvise store og markante endringer fra vergerådslovens tilblivelse (1896) til i dag.⁷⁰ Like fullt har det funnet sted en utvikling hvor visse verdier har en mer fremtredende plass enn tidligere i barnevernets beslutninger. Det mest markante utviklingstrekk er den stadig sterkere betoningen av enkeltindividenes rettigheter. I barnevernet har det blant annet kommet til uttrykk ved å tillegge hensynet til barnet stadig større betydning. Denne verdien kan uttrykkes slik at barn har en rett til trygge og utviklende omsorgsforhold, og hvert barn representerer en ukrenkelig verdi med en autonom status, dvs. et separat individ, fra foreldrene, med egne behov og rettigheter. Dets behov for vern og vekstvilkår er overordnet alle andre hensyn.

Når dette hensynet, om barnet ukrenkelighet og autonomi, er tillagt stadig større vekt og betydning i barnevernets vurderinger både når det gjelder som materiell rettighet (avgjørelsesgrunnlaget og valg av tiltak), juridisk tolkningsprinsipp og prosessuelt (som saksbehandlingsregel), finner utvalget det hensiktsmessig å redegjøre noe nærmere for innholdet i hensynet til «barnets beste» som er det grunnleggende vilkåret/hensynet barnevernet skal vurdere i en sak.

Prinsippets generelle innhold – «grunnleggende» hensyn

Da de alminnelige menneskerettsreglene ikke ivaretar godt nok det særlige behovet som barn har for beskyttelse, gode utviklingsmuligheter og medbestemmelse i eget liv, er barns rettigheter regulert særskilt, blant annet i Grunnloven og FNs barnekonvensjon. Ved endring i 2014 ble prinsippet inntatt i Grunnloven § 104 andre ledd.⁷¹ En tilsvarende bestemmelse finnes i FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1.⁷² FNs barnekomité's generelle kommentarer til konvensjonen fastslår at hensynet til barnets beste er både en selvstendig rettighet, et tolkningsprinsipp og en prosessregel.

Ettersom vilkåret om barnets beste i Grunnloven og barnekonvensjonen er uttrykt som et grunnleggende hensyn, trenger det nødvendigvis ikke være avgjørende, selv om det i utgangspunktet skal ha stor vekt. I utlendingsretten vil det kunne være slik at innvandringsregulerende hensyn vil være så tungtveiende at disse går foran, selv om utlendingsloven fastsetter at hensynet til barnets beste er et hensyn som skal veie tungt.

Hensynets større vekt i barnevernloven – «avgjørende» hensyn

Barnevernloven slår fast at det i saker etter loven skal legges avgjørende vekt på hva som er til barnets beste (§ 4 -1 annet ledd).⁷⁴ Hensynet til barnets beste er altså avgjørende både ved vurderingen av om det skal settes inn tiltak, hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes og i saksbehandlingen. Ved at barnevernsloven krever at barnets beste skal være «avgjørende», har hensynet større vekt i saker etter barnevernsloven enn det som følger av de generelle reglene i Grunnloven og FNs barnevernkonvensjon, som sier at barnets beste er et «grunnleggende hensyn».

⁷⁰ Det er alminnelig enighet om, og et grunnleggende, om enn uttalt, prinsipp i barnevernsloven at det tilkommer foreldre å oppfostre egne barn. Etter barneloven § 30 har foreldre, med foreldreansvar, rett og plikt til å oppdra barnet og gi det forsvarlig omsorg. All utviklingsforskning når det gjelder barn peker mot at det er avgjørende for barns utvikling å bli dratt omsorg for av sine foreldre. Det vises for øvrig til NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*.

⁷¹ Grunnloven § 104 andre ledd lyder: *Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

⁷² Barnekonvensjonen artikkel 3 nr.1 lyder: *Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

⁷³ Barnekonvensjonen (1989) ble ratifisert av Norge i 1991 og inkorporert i norsk lovgivning i 2003, gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 4.

⁷⁴ Jf. Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven) punkt 4.2.: «Barne- og familiedepartementet foreslår en bestemmelse som svarer til høringsutkastet, men med en presisering av at det skal legges avgjørende vekt på barnets beste ved valg av tiltak etter loven, § 4-1.»*

Det betyr bl.a. at barnets grunnleggende behov for beskyttelse og omsorg skal vektlegges fremfor foreldrenes rettigheter.^{75 76}

Det er også slik at en rekke nyere avgjørelser i Den europeiske menneskerettsdomstol har fastslått at det biologiske prinsipp og foreldrenes interesser (jf. f.eks. art. 8) må vike i konflikt med barnets beste i den aktuelle sak, og at prinsippet her blir beskrevet som «paramount», altså overordnet.⁷⁷

Det kan diskuteres om det er fruktbart å oppstille det som synes å være en motsetning mellom hensynet til barnets, som det overordnede hensyn, og hensynet til foreldrenes interesse. Det avgjørende er at også hensynet til foreldre og familie ellers skal inngå som ett av flere hensyn som må avveies når det skal vurderes hva som er til det beste for et barn, jf. nedenfor.

Ettersom hensynet til barnets beste både er en selvstendig rettighet, et tolkningsprinsipp og en prosessregel, må barnevernet ha dette hensynet present og som det viktigste prinsipp i det lovfestede fasearbeidet i en barnevernssak:⁷⁸

- som meningsskapende ideal i møte med barnet
- som utredningsprinsipp i barnevernsundersøkelsen
- som beslutningsregel ved vurderingen av vilkår for iverksettelse av tiltak
- som beslutningsregel ved valg av tiltak.⁷⁹

Barnets beste etter barnevernloven – en avveiningsnorm med mange vurderingselementer/ hensyn

Det foreligger en omfattende litteratur og et betydelig antall utredninger og lovproposisjoner som omtaler og behandler hensynet til barnets beste. I dette

finnes også omtale og avveining av de prinsipper som barnevernsloven ellers er forankret i: det biologiske prinsipp/retten til familieliv, det mildeste inngreps prinsipp, i tillegg til prinsippet om barnets beste. Utvalget finner at prinsippet om barns beste må forstås på et logisk høyere nivå enn de andre, men hvor konkret avveining av de to andre prinsippene alltid må være til stede og er nødvendige i vurderingen av hva som er til det beste for det enkelte barn.

Tidligere diskusjoner om bl.a. avveiningen mellom de ulike prinsippene kan fortone seg tilslørende når det gjelder å fastholde hensynet til barnets beste som det overordnede prinsipp. Utvalget ser det derfor som viktig den presisering som etter hvert er gjort av hensynet til barnets beste som det overordnede hensynet for barnevernet i dets beslutninger.⁸⁰ I forslag til ny barnevernslov heter det også at hensynet til barnets beste er lovens viktigste prinsipp, se kapittel 9. Departementet foreslår en ny overordnet bestemmelse om hensynet til barnets beste, og har vurdert om hensynet til det biologiske prinsipp eller retten til familieliv bør få et tydeligere uttrykk i loven.⁸¹ Departementet har drøftet spørsmålet, men foreslår ingen ny lovbestemmelse. Det heter videre om dette:

Departementet er opptatt av ikke å oppstille konkurrerende hensyn til prinsippet om barnets beste. Retten til familieliv følger av Grunnloven og menneskerettskonvensjoner.

Ikke minst ut fra behovet for å klar- og bevisstgjøre barnevernets rolle og funksjon/fullmakter, finner utvalget det mest dekkende og presise å si at selve vilkåret om barnets beste er en avveiningsnorm som

⁷⁵ Se Ot.prp. nr.44 (1991-92), s. 28. Her presiseres at hensynet til barnet skal ivaretas fremfor «hensynet til foreldre i de tilfeller hvor foreldrenes og barnets interesser er motstridende.»

⁷⁶ Se op.cit Innst.S.nr 6 (1996-1997): *Et annet sentralt prinsipp i barnevernsloven er prinsippet om at det ved valg av tiltak for et barn skal legges avgjørende vekt på tiltak som er til barnets beste. Prinsippet innebærer at i de tilfeller hvor det er motstridende interesser mellom barn og foreldre, er det barnets interesser som skal være avgjørende ved valg av tiltak.*

⁷⁷ Det er også kommet til uttrykk i EMDs storkammerdom 10.09.2019, Strand Lobben og andre mot Norge, merknad 2014: *In so far as the family life of a child is concerned, the Court reiterates that there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests are of paramount importance (see, among others authorities, Neulinger and Shuruk v. Switzerland (GC), no. 41615/07, § 135, ECHR 2010). Indeed, the Court has emphasised that in cases involving the care of children and contact restrictions, the child's interests must come before all other considerations (see Jovanovic, cited above, § 77, and Gnahoré v. France, no. 40032/98, § 59, ECHR 2000- ix).*

⁷⁸ Se Gudrun Brottveit: *Barnets beste – en fortolkende tilnærming til begrepets betydning i en barnevernfaglig kontekst*, FONTENE Forskning 1/13, s. 18 -31.

⁷⁹ Se Barneombudet: *De tror vi er skiltkidds*, Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon (Januar 2019) del 3: *Barnets beste ved valg av institusjon.*

⁸⁰ Se Prop. 106 L (2012 – 2013) *Endringer i barnevernet*, hvor det er uttalt at det overordnede prinsipp om barns beste fortsatt skal være grunnregelen for barnevernet.

⁸¹ Barne- og likestillingsdepartementet, nå Barne- og familiedepartementet

legger opp til en konkret vurdering av de forskjellige faktorer/hensyn i hvert enkelt tilfelle.⁸² ⁸³ Utvalget finner det viktig å presisere at denne avveiningen skal gjøres på grunnlag ulike faktorer/hensyn. Hensynet til barnets beste er det avgjørende hensynet, med den virkning at andre relevante hensyn ikke undersøkes i tilstrekkelig grad. Det er i den endelige avveiningen prinsippet trinnhøyde eller vekt blir relevant.

Kort sagt skal det i den enkelte barnevernssak foretas en konkret helhetsvurdering av positive og negative konsekvenser for barnet, med tilknytning til hvert av de hensynene som inngår i den avveiningsnormen som er foreslått i Barnevernslovsutvalgets forslag til følgende bestemmelse i ny barnevernslov:⁸⁴

Barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører et barn etter denne loven. I vurderingen av barnets beste skal det blant annet tas hensyn til:

- barnets egen identitet
- barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn
- barnets synspunkter
- barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde viktige relasjoner
- barnets behov for omsorg og beskyttelse
- barnets sårbarhet
- barnets helse, utdanning og utvikling».⁸⁵

På bakgrunn av de funn som er gjort i bl.a. Statens helsetilsyns, Barnevoldutvalgets og dette utvalgs undersøkelser, som generelt viser svake begrunnelser og vurderinger, vil en slik bestemmelse kunne være nyttig og praktisk.⁸⁶ Den viser til de mest sentrale faktorer og vurderingstema som barnevernsloven oppstiller og som vil være aktuelle i de aller fleste barnevernssaker, uten å utelukke andre relevante temaer.⁸⁷ En slik formulering av hensynet til barnets beste tydeliggjør at vurderingen er sammensatt. Og den utelukker ikke at vurderingen f.eks av behovet for å bevare familiemiljøet og opprettholde viktige relasjoner, til øvrig familie og annet nettverk, er relevant og nødvendig.⁸⁸

Krav til barns medvirkning, eller heller samarbeid, kan anses som en del av hensynet til barns beste, eller som en viktig forutsetning for å realisere prinsippet om barnets beste.

⁸² Jf. denne bruken i masteroppgave, 09.12.12, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen: *Hensynet til barnets beste ved tiltak etter barnevernloven. Hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og tilbakeføring*, s. 10.

⁸³ Det vil også være i overensstemmelse med det som uttrykkes i Prop.L (2012-2013), s. 82-83, om at det overordnede prinsippet om barnets beste skal være grunnregelen for barnevernet, og at dette skal baseres på følgende faglige prinsipper:

- tilknytnings- og relasjonskvalitet
- biologiske bånd
- mildeste inngrep, og barnets medvirkning.

⁸⁴ NOU 2016:16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.

⁸⁵ Forslaget til momenter gjenspeiler i stor grad de momentene FNs barnekomité har fremhevet som relevante for vurderingen av barnets beste, Jf. FNs barnekomité 2013, Generelle kommentarer nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (artikkel 3, avsnitt 1), punkt V.A1.

⁸⁶ Statens helsetilsyn, Rapport 2019: *Det å reise vasker øynene*. Gjennomgang av 106 barneverns saker, og NOU 2017:12 Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.

⁸⁷ I høringsnotat, *Forslag til ny barnevernslov*, har departementet inntatt det standpunkt at det ikke er hensiktsmessig å innta en momentliste i loven, s. 41. Standpunktet er lite, overfladisk og formalistisk begrunnet.

⁸⁸ Barneombudet har også i sin rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon, *De tror vi er skitkids*, s.32 i avsnittet om bedre analyser og vurderinger av barnets behov foreslått overfor Barne- og familiedepartementet å lovfeste krav til hva en forsvarlig undersøkelse bør inneholde, blant annet en liste over momenter barnevernstjenesten skal vurdere.

Kapittel 10 Perspektiv og kjennetegn ved konflikter i barnevernet

Innledning

Utvalgets mandat har sitt utgangspunkt i motsetninger og konflikter på grunnlag av undersøkelse av ti enkeltsaker i barnevernstjenesten i Bergen kommune. Gjennomgangen har primært vært rettet mot årsakene til konfliktene og hva som eventuelt kunne ha vært gjort annerledes for å redusere konfliktnivået mellom barnevernet, foreldre/familie og barn.

For å forstå disse konfliktene, er det en forutsetning å ha kunnskap om barnevernets oppdrag og mandat, samt kjenne til noen særlige kjennetegn ved barnevernet. Det er nærmere omtalt i kapittel 7 og 8. Det samme gjelder kunnskap om perspektiver og kjennetegn ved konflikter i barnevernet.

Det foreligger omfattende forskning og litteratur om konflikter og konfliktløsninger generelt og i spesielle sammenhenger. Lite er imidlertid tematisert når det gjelder konflikter og motsetningsforhold i barnevernet i Norge. Utvalget har derfor funnet det nyttig å ta med i rapporten to bidrag med noen sammenfallende og noen forskjellige perspektiv og innfallsvinkler, med referanse til barnevernsområdet. Samlet utgjør disse en generell forståelsesramme for utvalget, som gir nyttige perspektiver som grunnlag for utvalgets vurderinger.

Organisatorisk perspektiv og kjennetegn ved konflikter i barnevernet

Johan Galtung⁸⁹ definerer konflikt som en tilstand hvor aktører i et sosialt handlingssystem har to eller flere inkompatible ønsker om et gitt utfall eller mål. Innenfor sosiologen anses samfunnet ofte å være preget av en iboende tilstand av konflikt eller orden. Det finnes en rekke perspektiver på hva som trigger en konflikt⁹⁰. Disse kan oppsummeres i tre dimensjoner: (1) maktulikheter, (2) knappe ressurser - kamp om ressurser, (3) ulike interessegrupper med ulike mål. ⁹¹ Mens denne måten å omtale konflikt gjerne befinner seg på makronivå, vil man også finne de samme mekanismene på organisasjons- og individnivå. Når vi snakker om konflikter mellom foreldre og barnevernet, vil man gjerne snakke om konflikt på et mellommenneskelig nivå, som i sosialpsykologiens definisjon på konflikt:

“En konflikt kan defineres som et motsetningsforhold der partene er mer eller mindre bevisst på at dersom den enes mål innfris, vil den andres måloppnåelse være truet eller hindret. Det kalles gjerne en konkretisert eller aktualisert sosial motsetning.” (2001: 21)⁹²

⁸⁹ Galtung, J. (1995) Institutionalized conflict resolution: a theoretical paradigm. *Journal of Peace Research*, 4: s.348-97.

⁹⁰ Sentrale teoretikere kan vi nevne blant annet Kuhn, Dahrendorf & Collins, Lockwood, Coser, Marx, Weber, Simmel, og Turner.

⁹¹ Bratton, L.B. (1997) Themes of Conflict Theory. *Journal of Teaching, Social Work*, 15(1-2): 131- 146, DOI: [10.1300/J067v15n01_10](https://doi.org/10.1300/J067v15n01_10).

⁹² Sørensen, B. A. og Grimsø, A. (2001). *Varme og kalde konflikter i det nye arbeidslivet*. Oslo: Tiden Norsk Forlag AS.

Det betyr at også barnevernet er preget av konflikter på strukturelt nivå. Sosiale strukturer, de normene og verdiene som er innbakt i barnevernet som system og i den daglige praksisen til arbeiderne, vil kunne fungere som kilder til konflikt. Det kan blant annet handle om sosiale forskjeller og klassetilhørighet, eller om kulturelle forskjeller. Det kan også involvere elementer fra alle disse faktorene, og flere, samtidig, noe det også ofte gjør. Fauske, Kojan og Storhaug⁹³ finner blant annet at klasse har betydning for hvilken opplevelse foreldre har i sitt møte med barnevernet. Foreldrene fra lavere sosiale lag føler seg mindre sett, hørt og tatt på alvor. Noe av årsaken til at det skapes barrierer mellom noen foreldre og barnevernet, mener disse forskerne skyldes barnevernets språkbruk og mangel på gode kommunikasjonsmuligheter. Barnevernet kan i noen tilfeller benytte seg av fagterminologi og kommunikasjonsmetoder som skaper kunnskapsskiller. I noen tilfeller kan det føre til at foreldre føler at barnevernet holder informasjon tilbake eller at det ikke spilles med åpne kort. Når man samtidig vet at 70 % av foreldrene som er i kontakt med barnevernet tilhører enten arbeiderklassen eller står utenfor arbeidslivet,⁹⁴ er klasse en høyst relevant problemstilling for diskusjoner om konflikt.

Språket som kilde til kommunikasjonsproblemer er også en sentral forklaringsfaktor i barnevernets møte med andre kulturer og foreldre med innvandrerbakgrunn.⁹⁵ Samtidig blir kultur ofte trukket frem som en overordnet forklaringsfaktor uten et slikt avgrenset fokus på kommunikasjon. Bredal⁹⁶ har uttalt at man har fokusert for lite og for mye på kultur på en gang, og at begge deler kan føre til feilaktige slutninger basert på forskjellige oppfatninger av situasjonen og av hva som er riktig og galt. For eksempel kan manglende kulturforståelse hos barnevernsarbeiderne føre til mistenksomhet mot foreldrene og for tidlig intervensjon. Det vil igjen kunne skape grobunn for konflikt og uenigheter. En av utfordringene barnevernet står ovenfor er at man i slike tilfeller vil kunne utvikle mistillitsforhold med

barn og foreldre som ofte ikke har enkle forklaringer knyttet til enkeltfaktorer. Som nevnt over, vil ofte utfordringer knyttet til samarbeid og manglende tillit være forankret i skjæringspunktet mellom minoritetsstatus, alder, kjønn og sosial klasse, for å nevne noen.⁹⁷

En konflikt kan forstås ut ifra både mellommenneskelige, organisatoriske forhold og strukturelle forhold. Hovedfokuset her vil ligge på de mellommenneskelige konfliktlinjene i et organisasjonsperspektiv. Videre er vårt utgangspunkt at konflikt er et iboende element i barnevernet. Det skyldes blant annet at man har med en maktfordeling som er asymmetrisk, og relasjoner hvor man er sterkt avhengige av hverandre for å oppnå gitte mål⁹⁸. Samtidig vet vi at verdigrunlaget for hva som er barnets beste og preferanser for det som gir et godt liv, vil være forskjellig mellom enkeltpersoner og sosiale grupper.⁹⁹ Arbeidet reiser vanskelige verdispørsmål av allmenmenneskelig karakter.¹⁰⁰ For konfliktene vi møter i barnevernet handler nettopp om dette, om mennesker og forholdet dem imellom, om atferd og mellommenneskelig samspill. I de følgende avsnittene vil vi gjennomgå noen av de sentrale mekanismene og elementene for å forstå slike konflikter.

Hva er en konflikt?

Konflikter i barnevernet kjennetegnes som ikke-materielle. Heller enn å dreie seg om fysiske ressurser, handler konflikten om uenigheter om mål (både i retrospektiv og fremadskuende forstand), utveksling av informasjon, sosiale allianser og om andre abstrakte lønnsomhetsavveininger mellom individer.¹⁰¹ Typiske kjennetegn ved slike konflikter er at man har med interaksjoner eller situasjoner hvor individer har forskjellige interesser som oppleves gjensidig utelukkende, hvor partene er bevisste denne uenigheten, og hvor de involverte individene er i den tro at de andre partene har interesser av motarbeide den andres interesser. Slike konflikter kan vokse frem fra både tidligere og nåtidig interaksjon.

⁹³ Fauske, H., Kojan, B.H. og Storhaug, A.S. (2018). Social Class and Child Welfare: Intertwining Issues of Redistribution and Recognition, Soc. Sci., 7(9) <https://doi.org/10.3390/socsci7090143>.

⁹⁴ Fauske, H. og Kojan, B.H. (2011). Et klasseperspektiv på barnevernets familier. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14 (2): 95-109.

⁹⁵ Križ, K. og Skivenes M. (2010). Lost in translation: How child welfare workers in Norway and England experience language difficulties when working with minority ethnic families. *British Journal of Social Work*, 40 (5): 1353-1367; Berggrav, S. (2013). *Tåler noen barn mer juling? En kartlegging av hjelpeapparatets håndtering av vold mot barn i minoritetsfamilier*. Oslo: Redd Barna.

⁹⁶ Se Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G.M.D., Garvik, M. og Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter: Innvanderers møter med barnevernet*. NTNU Samfunnsforskning.

⁹⁷ Se t.d. Fylkesnes, M. K. (2018). *Frykt, forhandlinger og deltakelse: Ungdommer og foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn i møte med den norske barnevernstjenesten*. Doctoral dissertation, Universitetet i Bergen, Bergen, Norway.

⁹⁸ Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

⁹⁹ Elster, J. (1989). *Solomonic judgments: against the best interest of the child*. The University of Chicago Law Review, 54: 1-45.

¹⁰⁰ Se NOU 1985: 18, s. 298; cf. NOU 2005: 9, s. 46; NOU 2005: 9. (2005). *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*. Barne- og likestillingsdepartementet.

¹⁰¹ Se Sell (2010) i Laird, S. (2013). *Child protection: Managing conflict, hostility and aggression*. Bristol, UK; Chicago, IL, USA: Bristol University Press.

¹⁰² Vi antar at det også vil innebære at man vil kunne 'arve' konflikter fra tidligere interaksjoner, hvor også partene i konflikten kan være spredt i et nettverk av interaksjoner. Konflikter må, som nevnt over, samtidig sees i en bredere sosial kontekst, hvor de forhold som kjennetegner situasjonen og interaksjonen må inkluderes som en del av forklaringen på hvorfor konflikter utvikles i utgangspunktet.

Forutsetninger for konflikt

For å forstå hvordan konflikter oppstår, er et naturlig startpunkt å se på noen sentrale dimensjoner som kan gi grobunn for konfliktfylte sosiale relasjoner og interaksjoner. Det finnes en lang rekke tilnærminger til hvordan man skal forstå forutsetningene for konflikt. Men de fleste forholder seg til et sett av mer eller mindre differensierte modeller for hvordan konflikter kan oppstå.

Ekeland¹⁰³ skiller mellom fem ulike dimensjoner han mener fungerer som «forutsetninger for konflikt»: forskjeller, avhengighet, makt, interesser og behov, og spenning og følelser. Jacobsen og Thorsvik¹⁰⁴ skiller lignende mellom uenighet, avhengighet og følelser, og anser maktulikhet og ressurser som elementer som påvirker styrken i en konflikt. De påpeker samtidig at graden av avhengighet igjen vil kunne ha betydning for hvilke konsekvenser en handling hos den ene parten kan få for den andre parten. Og desto større konsekvensen er, dess mer intens blir også konflikten når den først er oppstått.

Følelseelementet er viktig for å forstå konfliktene, fordi det er det som gjør dem personlige, og som også gjør at man kan oppleve konflikt som noe subjektivt. Den ene parten kan med andre oppleve at det foreligger en konflikt, mens den andre kan være av en annen oppfatning. I barnevernet kan man for eksempel se for seg at foreldrene opplever at saksbehandleren er ute etter å "ta dem", og at de blir bevisst motarbeidet. Det kan føre til at de opplever at det er en konflikt mellom dem, og foreta sine vurderinger og handlinger deretter. Saksbehandleren, på den andre siden, kan være av den oppfatning at det ikke er noen konflikt, og at han eller hun kun gjør det jobben krever, uten at det oppleves som særlig konfliktfylt i samarbeidet med foreldrene. Når disse

to virkelighetene møtes, vil det kunne oppstå utfordringer dersom man handler ut ifra ulike oppfatninger av situasjonen og med manglende forståelse for den andres opplevelse av situasjonen.

Som nevnt er særlig makt(ulikhet) og ressurser sentrale elementer i å forstå hvordan en konflikt utvikler seg. I enhver barnevernssak vil det være et ujevnt styrkeforhold mellom partene. Barnevernet har som kjent et stort rom for maktutøvelse. Denne makten er i mange tilfeller en nødvendig forutsetning for å kunne gi nødvendig hjelp og omsorg til dem som trenger det, men kan også være problematisk ved at makten kan være tilslørt eller bli bevisst eller ubevisst misbrukt. Makt har flere funksjoner når det er snakk om konflikt. Aktører med makt, her barnevernet og de enkelte barnevernsarbeiderne, kan velge å undertrykke en konfliktsituasjon som har oppstått,¹⁰⁵ samtidig som de har makten til å definere en situasjon, og har mer og bedre kjennskap til systemet og generell kunnskap om barns behov gjennom sin utdanning og erfaring,¹⁰⁶ og så videre.

Når det kommer til ressurser, må man i vårt tilfelle tenke litt annerledes og utvide en avgrenset forståelse av konflikt som et resultat av ressursknapphet til å også involvere en form for sosiale og emosjonelle ressurser. Dersom man ser på ressurser som om hva som står på spill, om hva som er konsekvensene av en interaksjon, er det enkelt å se for seg at konfliktpotensialet er stort. Det handler om omsorgen for barn og om individets og familiens privatliv og autonomi.

Videre kan graden av formalisering ved organisasjonen også påvirke en konflikt. Denne typen forklaringsfaktorer brukes gjerne for å illustrere interpersonelle konflikter på en arbeidsplass, men kan også benyttes for å belyse konfliktlinjer vertikalt og rettet mot eksterne aktører, her for barnevernsarbeiderens møter med foreldre og barn, da potensialet for konflikt alltid vil være tilstede når det forekommer usikkerhet i en situasjon.¹⁰⁷ Med formalisering mener vi her de regler, prosedyrer og rutiner som ligger til grunn for interaksjon mellom barnevernet og foreldre, men også for hvordan barnevernet skal arbeide internt i tjenestene og

¹⁰² Se Kool (2008) i Laird, S. (2013). *Child protection: Managing conflict, hostility and aggression*. Bristol, UK; Chicago, IL, USA: Bristol University Press.

¹⁰³ Ekeland, T.J. (2004). *Konflikt og konfliktforståelse for helse- og sosialarbeidere*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

¹⁰⁴ Jacobsen og Thorsvik (2007), se over.

¹⁰⁵ Jacobsen og Thorsvik (2007), se over.

¹⁰⁶ Oterholm, I. (2003). Deltagelse og beslutninger i barnevernet. *Nordisk Sosialt arbeid*, 4: 217-223.

¹⁰⁷ Jacobsen og Thorsvik (2007: 169), se over.

samarbeide med eksterne aktører og organisasjoner. Dersom man har liten grad av formaliserte strukturer for hvordan man skal handle i gitte situasjoner, som felles standarder, handlingsanvisninger og objektive referansepunkt, vil det kunne føre til enten reell eller opplevd vilkårlighet og diskriminerende praksis. Det kan igjen føre til konflikt. Er organisasjonskulturen ved tjenesten svak eller ubestemmelig, vil det også kunne føre til usikkerhet blant barnevernsarbeiderne. Er det for eksempel svake rutiner for hvordan man skal gjennomføre en undersøkelse, hvilken informasjon man skal innhente, fra hvem, hvem skal informeres og involveres, kan det skape utfordringer på flere nivå og mellom en rekke aktører. Videre kan svake prosedyrer for intern og ekstern kommunikasjon ved og fra tjenesten, slik som kommunikasjonsruter, føre til at informasjon går tapt eller ikke blir behandlet tilstrekkelig. Det finnes mange slike eksempler. Samtidig er det også et poeng at dersom man har høy grad av rigid formalisering som fungerer på en slik måte at det uforholdsmessig innskrenker skjønnet til saksbehandlerne, vil det på den andre siden kunne føre til en lite fleksibel praksis med fare for at enkeltsituasjoner ikke får den individuelle behandlingen som behøves. Her gjelder det å finne den riktige balansen slik at formaliseringen fungerer hensiktsmessig.

Relasjonelle konflikters natur og dimensjoner

Konflikt kan sees på flere måter, og kan oppleves som en følelse, en uenighet, en ekte eller opplevd interesseuforenlighet, som forskjellige verdenssyn, og atferd. Ofte deler man mellommenneskelige, eller relasjonelle, konflikter inn i dimensjoner eller kategoriserer konfliktene etter idealtypiske kjennetegn. I den virkelige verden vil det være slik at man finner konflikter hvor disse kjennetegnene blandes sammen eller har elementer fra flere konflikttyper. Det kan likevel være formålstjenlig å finne ut hvor tyngdepunktet i konflikten ligger eller hva som er det sentrale omdreiningspunktet for konflikt.¹⁰⁸ Med tanke på å finne en løsning kan en slik kategorisering være produktiv. En måte å tilnærme seg en inndeling på er å dele opp etter hvor konflikten spilles ut, hvor man skiller mellom situasjonskonflikter, tiltakskonflikter og målkonflikter.

En annen måte å dele inn på er basert på hvilket innhold som karakteriserer konflikten. Særlig innenfor konfliktløsningslitteraturen beskriver man fire slike idealtyper: instrumentell konflikt, interessekonflikt, verdikonflikt, og personlige konflikter.¹⁰⁹ Mens de instrumentelle konfliktene handler om uenigheter om mål, midler, strukturer og prosedyrer, handler interessekonfliktene om ulike behov og uenighet om fordeling av ressurser. En verdikonflikt handler om ulike verdier, etisk overbevisning, og holdninger, hvor sistnevnte kan innebefatte blant annet religiøs og politisk overbevisning eller tradisjoner. I organisasjonsteorien trekkes ofte verdikonflikter frem som den konflikten det er vanskeligst å løse, da verdier og holdninger er grunnleggende for oss som mennesker og vanskelig å gi slipp på eller gå i kompromiss på.¹¹⁰ I en barnevernkontekst er det heller ikke utenkelig at man kommer borti det som betegnes som personlige konflikter, hvor konflikten handler om følelsesmessige uenigheter og er knyttet til identitet, selvfølelse, lojalitet, tillit og avisning.

En annen sentral konflikttype som bør inkluderes i barnevernkonteksten er vurderingskonflikter.¹¹¹ Disse oppstår når det er ulik oppfatning og vurdering av virkeligheten. Ekeland¹¹² hevder også at konflikter ikke alltid har et faktisk innhold eller har et falskt innhold, og at det man egentlig har med å gjøre er en «skinnkonflikt» eller misforståelser.¹¹³ Her kan det dreie seg om både mangel på informasjon og en oppfattet uenighet. Det kan handle om rykter eller misoppfatninger. Disse får benevnelsen «pseudokonflikter». Det skal nevnes at også rolle- og maktkonflikter er vanlig å trekke frem i organisasjonsteorien.¹¹⁴ Disse oppstår når organisasjonsstrukturen setter opp et sett av ulike forventninger til en person i en gitt rolle, men hvor rolle innehaveren ikke alltid klarer å oppfylle disse forventningene og/eller at de ikke sammenfaller med forventninger fra personer utenfor organisasjonen. Det kan handle om en ulik forståelse av hvilken rolle man har som saksbehandler, både i sosial og profesjonell forstand, og til hvilke forventninger og krav man setter til denne rollen som henholdsvis foreldre, barn eller fra ledelses- og politisk hold.

¹⁰⁸ Center for Konfliktløsning (2000). *Kunsten at løse konflikter: Redskaber og overvejelser*. Center for Konfliktløsning.

¹⁰⁹ Se t.d. Center for konfliktløsning (2000), se over.

¹¹⁰ Lundestad, M. (2010). *Konflikter - bare til besvær?: Konfliktløsning i barnehagen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

¹¹¹ Lystad, A.L. (2006). *Håndbok i konfliktbehandling*. Oslo: Akribe.

¹¹² Ekeland (2004: 123), se over.

¹¹³ Jacobsen & Thorsvik (2007), se over.

¹¹⁴ Jacobsen & Thorsvik (2007), se over; Lystad (2006), se over.

Utviklingen av konflikter. Eskalering - fra latent til manifestert konflikt

En konflikt vil alltid ha ulike faser som sier noe om konfliktens utvikling over tid og graden av intensitet. Jacobsen og Thorsvik¹¹⁵ deler en typisk konflikt inn i fire faser: latente konflikter, uenighet, følelsesmessig konflikt, manifestert konflikt. Noen ganger vil det være nyttig å ytterligere differensiere mellom de ulike fasene. Man kan da se til den såkalte «konflikt-trappen», som er Glasl¹¹⁶ sin måte å klassifisere konflikt. Den består av ni ulike steg og tre faser.¹¹⁷ Vi vil for enkelthets skyld forholde oss til den firedelte modellen for eskalering av konflikter, men med enkelte tilføyinger. I det første stadiet, de latente konfliktene, er partene avhengige av hverandre. Men dersom samarbeidet mellom de ulike partene fungerer, trenger situasjonen ikke å utvikle seg til en konflikt. Dette er med andre ord ikke en konflikt i seg selv. Men dersom en konflikt skulle blomstre, ville den kunne gjøre det ut ifra en situasjon av latent konflikt. Det er likevel slik at en konflikt kan oppstå på hvilket som helst av de fire nivåene eller fasene som beskrives.

Den neste fasen er uenighet. Her har partene ulike synspunkter på en sak, og er uenige om hvordan et mål skal oppnås eller hvordan en oppgave skal løses, og diskusjoner oppstår.

Når en når fase tre, er konflikten blitt følelsesmessig. Her har konflikten fått en følelsesmessig komponent. Man vil i tillegg til å diskutere saken også diskutere personene som er involvert i saken. Konflikten personifiseres. De ulike partene vil kunne føle seg truet, bli usikre og utvikle antipatier mot andre personer som på et eller annet vis er involvert i saken. Her kan man nyansere med noen ekstra faser før man går videre til det Jacobsen og Thorsvik¹¹⁸ setter opp som det siste steget. Konflikten blir følelsesmessig, og problemfeltet utvides. Nye problemer dukker opp og tidligere saker tas opp igjen. Deretter vil samtale gis opp da følelsen av at det ikke nytter blir for sterk. Kommunikasjonen blir upresis,

følelsene forsterkes og forståelsen blir svakere. Kommunikasjonen blir nonverbal. Man snakker om, heller enn med, den eller de andre partene og en søker allierte. Man vil også kunne se at det dannes fiendebilder. Det henger sammen med det man ser i fase tre. Her kan man ha glemt det opprinnelige problemet. Konflikten får «sitt eget liv» og det er en kamp mellom det gode og vonde.

Det siste steget er den manifesterte konflikten, hvor åpen aggresjon er tilstede. Man kan også se apati, sabotasje, tilbaketrekning¹¹⁹ og oppleve at partene i saken utfører handlinger som er myntet på å ødelegge for eller frustrere den andre parten. Man kan også si at dette steget kan deles i to nivå, åpen fiendtlighet og polarisering, hvor sistnevnte karakteriseres også av geografisk avstand og uvilje til å finne felles arenaer eller møtepunkt.¹²⁰

Former for konflikt og konflikthåndtering

Når man tar utgangspunktet i barnevernet som en naturlig konfliktfylt arena, er det en sentral distinksjon som må foretas. Man må differensiere mellom konflikten i seg selv, og hvordan den håndteres.¹²¹ Det er grunnleggende forskjell mellom det at konflikt ikke er krig og vold, i sin abstrakte form, og at det er noe som først oppstår når man forsøker å løse konflikten på en destruktiv måte. Samtidig kan man se på samarbeid og konflikt som to sider av samme sak, all den tid avhengighet er en sentral forklaringsfaktor for hvorfor konflikt oppstår. En konflikt kan styres, håndteres og løses¹²² og samarbeid er fullt mulig selv om det er en konflikt. Den er ikke en forutsetning for at det blir dårlig samarbeid. Det handler igjen om hvordan konflikten håndteres. Konflikter er først problematisk når det har negative innvirkninger på konfliktens parter, på samarbeidet og arbeidet som skal utføres. Konflikthåndtering er med andre ord sentralt for å kunne unngå at en konflikt blir problematisk og destruktiv.

¹¹⁵ Jacobsen & Thorsvik (2007: 170), se over.

¹¹⁶ Glasl, F. (1997). *Konfliktmanagement. Ein Handbuch fuer Fuehrungskraefte, Beraterinnen und Berater*, 5, erweiterte Auflage. Bern: Verlag Paul Haupt.

¹¹⁷ Se Allwood og Ahlsén (2015) for en detaljert beskrivelse av Glasl's ni faser, samt en større oversikt over alternative modeller for å forstå hvordan konflikter eskaleres. Allwood J. og Ahlsén E. (2015). On Stages of Conflict Escalation. I: D'Errico F., Poggi I., Vinciarelli A., Vincze L. (red.) *Conflict and Multimodal Communication*. Computational Social Sciences, s. 53-70. Heidelberg: Springer.

¹¹⁸ Jacobsen & Thorsvik (2007), se over.

¹¹⁹ Pondy, L.R. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12: 296- 320.

¹²⁰ Center for Konfliktløsning (2000), se over.

¹²¹ Ekeland (2004), se over.

¹²² Lundestad (2010), se over.

Ut i fra denne forståelsen kan man altså ha konflikter som kan være både destruktive og konstruktive, men konflikter kan som nevnt over også være latente.¹²³ Dersom forutsetningene for konflikt, som utbrodert over, slik som maktulikhet eller avhengighet, er tilstede, kan det foreligge motsetninger i forholdet mellom mennesker som kan forstås som latente konflikter. Under gitte omstendighet blir slike motsetninger liggende, mens de under andre omstendigheter kan bli aktiverte og omgjort til en konkret eller aktualisert motsetning, med konstruktive eller destruktive egenskaper. Det gir oss en måte å forstå hvorfor barnevernet som arena er naturlig konfliktfylt. Måten systemet er konstruert på gjør at man møter en rekke slike motsetninger, som maktulikhet, avhengighet og interesseforskjeller. Det er også slik at konflikt ofte kan være produktiv i barnevernsarbeid.¹²⁴ Dersom konflikten spilles ut i et miljø hvor den uunngåelige avhengigheten er preget av samarbeid, er sannsynligheten for at konflikten kan føre til noe positivt og fremstå produktiv høyere enn dersom forholdene er preget av konkurranse.¹²⁵ Med andre ord, dersom man ikke er avhengig av en tapende part for å oppnå suksess, er utsiktene for positive utfall bedre.

Særlige kjennetegn ved konflikter på barnevernsfeltet – hva sier forskningen?

I det praktiske arbeidet til barnevernet kan man se for seg en rekke ulike kilder til konflikt; som datagrunnlaget i en sak, de ulike interessene til partene i saken, de prosedyrer som benyttes for å nå en beslutning, verdier om hva som er viktig og verdt å prioritere, den personlige relasjonen mellom partene, ulike forventninger og forståelser av rollene man har, og ikke minst, kommunikasjon.¹²⁶ Det er med andre ord liten tvil om at barnevernsarbeid kan by på utfordringer og konflikter i samarbeidet med foreldre og barn.

Samtidig er det gjennomført overraskende lite nasjonal forskning på denne problemstillingen. Årsakene til det kan være mange. For det første kan det se ut til at det meste av forskningen er fokusert på samarbeidsdimensjonen heller enn konflikt-dimensjonen. Selv om det er to åpenbart tilknyttede problemstillinger, som nevnt tidligere, er det ikke sammenfallende problemstillinger. Et annet inntrykk er at når det først forskes på konflikter i barnevernet eller på institusjoner med ansvar for barns velferd,

er fokuset på de interne konfliktene innad i organisasjonen - mellom leder og underordnede, eller mellom kollegaer som er satt til å løse felles problemer, eller barnevernets møter med familier (foreldre) i konflikt. Det er viktige observasjoner. Hvilket perspektiv man inntar når man skal studere et fenomen er avgjørende for hva man finner og videre for hva man får ut av forskningen, samtidig som det også er beskrivende for hva man i utgangspunktet ser når man forbereder seg på å studere et fenomen. En annen grunn til at konflikt-dimensjonen, her da forstått som konflikter i den praktiske samhandlingen mellom barnevernet og foreldre, har fått mindre oppmerksomhet kan skyldes at man nettopp ser på dette som et naturlig resultat av det oppdraget som utføres, og at de latente konfliktene er uunngåelige. Men som vi har sett over kan en konflikt ta ulik form og ha ulik grad av intensitet. Det at man har med en latent konflikt å gjøre inviterer til større oppmerksomhet da vi ser at konflikter kan både forebygges og i beste fall håndteres eller løses dersom man vet mer om dem. En konflikt kan til og med være noe positivt som kan føre til ønskede og forbedrede utfall, dersom forutsetningene tillater det og at de blir håndtert på en god måte. En ytterligere forklaring kan være at man har fokusert på enkelte konflikt-dimensjoner, slik som kultur eller klasse, og at de mer generelle konfliktmekanismenes rolle og konsekvenser i et mer holistisk perspektiv på samarbeidsproblemer og konflikt da har fått mindre eksplisitt oppmerksomhet. Vi vil komme tilbake til dette temaet i kapittel 12, hvor vi blant annet vil vise til en internasjonale studie om konflikt i barnevernet.

Psykologisk perspektiv og kjennetegn ved konflikter i barnevernet

Generelt om konflikter

Konflikt forstås i denne sammenheng som et overordnet begrep for menneskelige uoverensstemmelser og motsetninger. I det fleste tilfeller vil det være konkrete interesser eller sosiale fremgangsmåter som står imot hverandre. I andre tilfeller er det personlige motsetninger og reaksjoner som har med relasjonelle erfaringer å gjøre. Ofte vil det være en kombinasjon av at det finnes et konfliktobjekt/tema og relasjonelle spenninger som oppstår i samspillet rundt en opprinnelig interessen-motsetning. De fleste motsetninger vil la seg regulere eller løse gjennom

¹²³ Sørensen og Grismo (2001) i Lystad (2006), se over.

¹²⁴ Magnuson, D. (2014) The Productive Uses of Conflict in Child Protection. *Social Sciences*, 4: 672–86; Ekeland (2004), se over.

¹²⁵ Magnuson (2014), se over.

¹²⁶ Isenhardt, M.W. og Spangle, M. (2000). *Collaborative Approaches to Resolving Conflict*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

felles erfaring, opplysning og kommunikasjon – det «går seg til». Eller konflikten blir løst ved overordnet beslutning, eller at partene forlater hverandre uten at konflikten er løst.

Med *høykonflikt* forstås vedvarende konflikter som ikke har latt seg løse på noen av de nevnte måter. Resultatet er gjerne at uoverensstemmelsene sementeres, intensiveres og forsterkes gjennom partenes, eller tredjepersoners vedvarende forsøk på å fremme løsning eller regulering av intensiteten. Det er gjerne et kjennetegn ved høykonflikter at det er en avgjørende avhengighet eller et maktforhold i relasjonen som gjør at partene ikke kan forlate hverandre. En familie kan for eksempel ikke unndra seg barnevernets undersøkelse, og barnevernet kan ikke frafalle en undersøkelse, dersom en alvorlig bekymring for barnet er meldt. Barnevernssaker som får karakter av å være høykonflikt kan i seg selv bli en alvorlig trussel mot det aktuelle barnets behov og utvikling, i tillegg til å hindre at barnet får hjelp med den belastningen som barnet kunne være utsatt for. Forskning har vist at vedvarende konflikt mellom barnets to foreldre kan bli en betydelig psykisk belastning for barnet (NOU2019:20)¹²⁷. Samme risiko må forventes å gjelde om et barn blir stående i en vedvarende konflikt mellom foreldre og barnevernet. Høykonflikt mellom foreldre kan også bli konflikter hvor barnevernet blir involvert, gjennom at en av foreldrene, eller en tredjepart, sender en bekymringsmelding til barnevernet. Resultatet kan bli at det eksisterende konfliktsystemet forsterkes, utvides med flere parter, og barnet belastes ytterligere. Den ene av foreldrene appellerer til barnevernets inngripen, mens den andre forelder opplever seg ytterligere angrepet. Som foreldre står begge i en situasjon som de vanskelig kan forlate, verken ut fra sentrale psykologiske bindinger til barnet, identitet, eller formelt som foreldres ansvarlige eller ut fra barnets rett til samvær med dem.

Når vi skal forstå slike fastlåste og motsigende posisjoner som kan oppstå i barnevernets arbeid, er det noen særlige trekk som kan antas å være virksomme og som kjennetegner sakene. De er først og fremst preget av at foreldre, og i noen tilfeller barnet selv, er sterkt uenige i, og på ulike måter prøver å motsi og motarbeide barnevernets undersøkende arbeid, så vel som barnevernets

vurderinger, beslutninger og tiltak. At det er motsigelser i barnevernets arbeid, må forventes. Det er *hvorfor* konflikter låses og eskalerer til høykonflikt det er viktig å forstå, for å kunne håndtere konfliktema uten at det unnvikes, eller eskalerer og vanskeliggjør arbeidet for barnets beste.

Analytisk kan en se menneskelige konflikter som forårsaket av tre ulike forhold, som alle tre kan være mer eller mindre tilstede i det aktuelle tilfellet: *interessekonflikt*, *kommunikasjonskonflikt* og *integritets-/krenkingskonflikt*.

Interessekonflikt i barnevernet

Den ideelle posisjonen er at et samvirke mellom foreldre og samfunn, sett på kort og lang sikt, skal sikre «barnets beste», som overordnet verdi. Slik er det et livsperspektiv som skal rommes. Prinsipielt skulle foreldre og samfunn ha felles interesse i å sikre hvert barn god nok oppvekst. Primæransvaret for barnet er imidlertid i hovedsak lagt til foreldrene, men med delansvar fra barnehage, skole, helsetjeneste og andre dannende og støttende tiltak som kan tilby barn og familie. Dersom foreldre ikke synes å makte å ivareta sitt barn godt nok, er det barnevernet som er tillagt å undersøke og eventuelt bistå barn og foreldre gjennom hjelpetiltak, eller om nødvendig med tvang. Andre tilsynsorganer skal sikre at barnet får tilfredsstillende støtte på de andre områdene; barnehage, skole, o.a.

Barnevernet skal ikke ha egne interesser i arbeidet, ut over at kvaliteten på arbeidet og håndteringen av den enkelte sak ikke svekker tjenestens integritet og allmenne tillit. Det er de mulige motsigelser i interesser mellom barn og foreldre, og barns eventuelt udekkede behov i familien som er grunnlaget for barnevernets tilstedeværelse i den enkelte familie. Den substansielle motsigelsen som påkaller barnevernets oppmerksomhet er et mulig misforhold mellom barnets behov og familiens tilgjengelige ressurser. Det mulige underskuddet barnet lever i antas å ligge i familien, dvs. i forholdet mellom barnets behov og foreldrenes ivaretagelse av disse behovene. Men denne motsigelsen kan komme til å utspille seg som konflikt mellom foreldrene og barnevernet som skal tydeliggjøre og ivareta at barnets behov blir møtt. Det bygger på barnevernets legitime rett og plikt til å undersøke og om nødvendig

¹²⁷ NOU2019:20 behandler inngående konsekvenser av foreldrekonflikter og har oppdaterte forskningsreferanser om tema.

overprøve foreldreansvaret for å handle til beste for barnet. Barnevernet skal opptre på vegne av den svakere part, barnet, som alltid står i en asymmetrisk relasjon til sine foreldre. Slik er den konflikten som måtte oppstå mellom foreldre og barnevernet en «by proxy» - konflikt ved *stedfortreder*. Barnevernet har både fullmakt og plikt til å undersøke og om nødvendig gripe inn på vegne av barnet i en maktdefinert relasjon. At barnevernets legitimitet da er tydelig for alle, kan antas å være avgjørende for hvordan konflikten videre vil løses eller utvikle seg videre.

Relasjonen mellom foreldre og barn er dypt forankret i grunnleggende menneskelige behov for tilhørighet, identitetsdannelse og personlig integritet. Så også foreldreansvarsfølelsen og barnets omsorgsbehov. Både barn og foreldre har psykologiske behov av gjensidig karakter som skal dekkes i relasjonen. Disse styrer derved rollenes forventninger og praksis. Begge vil ha sterke interesser knyttet til at relasjonen fungerer og bevares. Et innebygd paradoks er at styrken i tilknytningen og tilhørighetsfølelsen i stor grad vil være uavhengig av om relasjonen faktisk er funksjonell for barnet. Det normale og forventede vil derfor være at både foreldre og barn reagerer emosjonelt og beskyttende dersom relasjonen blir truet, og/eller om noe ved relasjonen oppleves som kritisert. Men som nevnt tidligere, uavhengig av disse reaksjonene, er foreldre/barn relasjonen en komplementær, asymmetrisk relasjon med betydelig maktulikheter. Barnet er den mest avhengige parten og foreldrene har stor tilgang til, og frihet til å forvalte barnets fysiske, så vel som psykologiske og sosiale/kulturelle behov. Men det forventes at foreldre setter barnets interesser foran sine egne, dersom det er motsigelser som krever slike valg. Barnevernet som stedfortreder for barnet må kunne forstå, best mulig møte og kunne stå i den motsetningen som ligger i familiens emosjonelle reaksjon på tjenestens tilstedeværelse, og den konkrete og rasjonelle vurderingen av hva barnet trenger.

Den betydelige maktulikheten i relasjonen mellom foreldre og barn gjør at det vil være risiko for at foreldrenes interesser og behov kan komme til å overstyre på bekostning av vitale behov hos barnet. Tidvis vil det for de fleste foreldre være et vanskelig skille og det kan være mange grunner til at foreldre kan komme til å overse og ikke dekke barnets grunnleggende behov for trygghet og støtte. Noen

ganger er det selvsagt både legitimt, og også riktig overfor barnet, at foreldre prioriterer og ivaretar seg selv. Det er den bevisste eller uaktsomt episodiske, og/eller vedvarende underprioriteringen av barnet som har, eller kan antas å ha høy sannsynlighet for skadelig innvirkning på barnet som det er relevant for barnevernet å ha oppmerksomheten rettet mot.

Barn vil som nevnt også beskytte sine relasjoner, selv om de er dysfunksjonell for barnet. Psykologisk tilpassing («pretend and be friend»), så vel som opposisjonell atferd («fight or flight») for å sikre tilhørighet og anerkjennelse, kan gjøre et allerede usikkert barn utydelig for foreldrene, og for barnevernet. Reaksjonene kan bli særlig komplekse, skiftende og oppfattes som paradoksale når barn/ ungdom selv ber om barnevernets hjelp, eller når det er store kulturelle forskjeller i spill. Slike skiftende posisjoner, gjerne kalt «approach-avoidance» reaksjoner, må man forvente kan være til stede både hos barn og foreldre i konflikter som berører individets tilhørighet. For å unngå at konflikter låser seg må barnevernet derfor tidlig i en sak kunne forholde seg til at det kan være flere og skiftende reaksjoner på barnets situasjon. Anerkjennelse av at det er flere interesser og skiftende perspektiv vil kunne forebygge at motsigelser sementeres til en ødeleggende konflikt for barnet.

Maktforhold og avhengighet gjør derfor at når avgjørende interesser for barnet kan stå på spill, er det behov for sosial kontroll som sikrer ivaretagelse av barnets grunnleggende behov og rettigheter. En viktig del av reguleringen av dette vil være knyttet til foreldrenes egen bevissthet på at det er sosiale forventninger til foreldrerollen, at de har makt, og at de har en forståelse av at sosial kontroll derfor er legitimt. De fleste vil forstå det, men spørsmålet er gjerne hvem som skal ha legitimitet til slik kontroll. Det er både uformelle og formelle svar på hvem som har legitimitet til, om nødvendig, å gripe inn. Er det den andre forelder, utvidet familie, nabolag («landsby»), eller det offentlige som skal gi korrigerende signaler og yte støtte? I Norge er det gjerne allment forstått at det offentlige, ved barnevernet, kan bli en del av sosial kontroll og innsats rundt et barns oppvekst. Men for de fleste vil det være noe som gjelder «de andre». Det kan være vanskelig å erkjenne at det gjelder meg og mitt barn. Foreldre selv og barnets utvidede familie, og spesielt om en

kommer fra andre kulturer, vil kunne oppleve det som fremmed, og at legitimiteten tilligger det private og uformelle nettverket å utøve slik kontroll og gi kompensasjon for svikt i foreldreansvaret. I den allmenne og politiske diskurs om barnevernet er det også store ulikheter i synspunkt på hvordan barnevernets sosiale kontroll skal forstås og utøves. Men, uansett fra hvem, om den sosiale kontrollen utøves gjennom konkret kritikk og inngrep, og ikke bare gjennom informasjon og forventinger, kan en anta at foreldre vil oppleve at det truer deres integritet, autonomi og egne behov for tilhørighet.

I de fleste tilfeller, når det må stilles spørsmål om barnets omsorgsbetingelser er gode nok, vil det være av verdi, også for barnet, at foreldrene opplever å bli møtt av barnevernet med forståelse og anerkjennelse på det mellommenneskelige plan. Men barnevernet skal, og kan ikke la appellen som ligger i foreldrenes direkte eller indirekte uttrykte ubehag ved situasjonen, overskygge barnets behov. Det vil ikke si det samme som at det ikke skal tas hensyn til foreldrenes behov, så langt de sammenfaller med barnets. Utfordringen for barnevernet er å ikke basere seg på normativ moralisme, og se og akseptere at «å være og leve annerledes» kan være «greit nok», både for familie og barn. Men når foreldre føler seg og sin relasjon til barnet truet, kan det, som nevnt, bli vanskelig for foreldrene selv å skille mellom egne og barnets interesser.

Ut fra ovenstående kan motsigelser som oppstår mellom foreldre/familien og barnevernet antas å være knyttet til særlig to forhold: først de følelsesmessige reaksjonene hos foreldrene selv, og/eller barnet, på at barnevernet involverer seg i deres liv. Deretter, det substansielle, trolig ofte vevd sammen med det første; vurderingen av hva som faktisk er barnets behov, og om foreldrene har forutsetninger for å ivareta barnet godt nok. Det siste spørsmålet om foreldrenes forutsetninger, vil lett kunne oppleves som et angrep på deres selvfølelse, men like fullt vesentlig for barnevernet å utrede og vurdere. Å være tydelig på dette spørsmålet, og å kunne stå i det overfor foreldrene, krever høy profesjonalitet hos barnevernsarbeideren.

Også der foreldrene selv ber om hjelp fra barnevernet, må det forventes at de i utgangspunktet har en opplevelse av å bli sett på som utilstrekkelige når

det gjelder foreldreoppgaven. Sterke selvdevaluerende følelser, selv om de ikke uttrykkes, kan være aktivert. Og for å regulere den følelsen vil det være forståelig at de vil vise til ytre omstendigheter for at de er kommet i en vanskelig situasjon med barn/ ungdom. Slike følelser må forstås også om foreldre selv ønsker og er villige til å samarbeide med barnevernet. En vedvarende følelse av utilstrekkelighet i forelderollen, men som ikke uttrykkes, og som heller ikke forstås av barnevernet, kan bli kilde til senere uoverensstemmelser. Foreldre kan kontrollere uttrykk for sine følelser, og tro at de slik, og ved å samarbeide og delta i hjelpetiltak skal kunne mestre de forventningene som barnevernet har. Foreldrenes oppmerksomhet kan da først og fremst bli rettet mot barnevernets forventninger, og ikke nødvendigvis en tilsvarende forståelse av barnets behov. Om hjelpetiltaket da ikke strekker til, kan det oppstå motsigelser som utvikler seg til konflikter om hvorfor hjelpen ikke virket. Hjelpetiltaket kan ha ytterligere synliggjort foreldrenes utilstrekkelighet, i stedet for å ha gitt anerkjennelse av deres relasjon til barnet, slik foreldrene kanskje ventet. I slike tilfeller er det også fare for at belastningen på barnet øker. Barnet kan bli oppfattet som «vanskeligere» enn både foreldre og barnevern trodde. Særlig kan ungdom være utsatt for at deres atferd blir det synlige, og som det rettes oppmerksomhet mot, mens langvarig omsorgsvikt, både privat og offentlig, blir oversett. Barnet/ ungdommen kommer i en «syndebukk»-posisjon som både foreldre og barnevern bidrar til.

Barnevernet har ikke, og skal som nevnt ikke ha egne interesser ut over å se til at alt arbeid fremmer tjenestens integritet og troverdighet. Det er barnets interesser som skal fremmes. Men det er alltid fare for at barnevernet, som enhver maktposisjon, kan bli forsvart ut fra andre motiv enn rent faglige når arbeidet utsettes for kritikk. Det er mennesker som sitter i rollene. Det kan oppstå behov for å tildekke, eller redusere betydningen av feil og sviktende vurderinger. Det kan skje både på saksbehandlernivå, gruppe- og ledelsesnivå. Konsekvensen blir gjerne kommunikasjon med lite åpenhet for ny informasjon og villighet til å tre ut av maktposisjonen og undersøke egne holdninger og feilvurderinger. Misforstått intern lojalitet, unødvendig rigiditet og formalisme kan oppstå. Slike elementer av prestisje kan være vanskelig å avdekke, også for de involverte. Spesielt fordi barnevernet i stor grad forvalter et

fagspråk der tolkning av observasjoner og bruk av teorier er tøyelige. Slik kan den faktiske konflikten, slik den utvikler seg, ikke bare bli en stedfortredende, «by proxy»-konflikt på vegne av barnet, men en konflikt med parallellitet til motsigelsen som er mellom barnets og foreldrenes interesser. Det blir en konflikt der maktposisjonen har egne interesser å forsvare, men hvor disse, på begge sider av konflikten blir skjult i argumenter for hva som er «barnets beste». Den relativt lukkede forvaltningen som barnevernet er pålagt, gjør det også vanskelig å avdekke om makt faktisk misbrukes, så vel som at det er lett å få fantasier om at makt misbrukes, uten at det er tilfelle. Det er derfor sider med barnevernet som organ for sosial kontroll, som på sitt nivå, er vanskelig å kontrollere.

Kommunikasjonskonflikt i barnevernet

Den emosjonelle kraften i de interessene som kan komme i spill, og barnevernets stedfortredende posisjon, gjør at det kan være en krevende oppgave for barnevernet å etablere en åpen dialog med barn og foreldrene, med felles oppmerksomhet på barnets behov. At det lovmessig ikke er tydelige kriterier for hva som er relevant å melde gjør det ikke lettere for barnevernet. Det skal oppnås en best mulig balanse mellom å gjøre det tydelig for foreldre, og barn, hva en undersøkelse er ment å skulle klarlegge, eller hvilke mål et tiltak er ment å skulle ha for barnet. Samtidig må foreldrenes meninger og reaksjoner forstås og anerkjennes, men ikke nødvendigvis godtas som gyldige for det spørsmålet som er reist om barnet. For å oppnå samarbeid og fremme motivasjon for endring, kan det lett skje at foreldrene gis urealistiske forventninger om sine frihetsgrader i samarbeidet. Da kan barnevernets faktiske ansvar og maktposisjon på vegne av barnet bli utydelig for foreldrene. Hjelpetiltak kan bli igangsatt uten at det settes tydelige mål for endring og en konkret plan for evaluering av måloppnåelse, og hva som må gjøres dersom støttetiltakene ikke når frem. Om det oppstår slike uklarheter for foreldrene, kan det etter hvert utvikle seg til høykonflikt som kan bunne i utydelighet i initialfasen av kontakten mellom foreldre og barnevern. Det kan være at barnets behov er dårlig utredet og formulert og/eller at foreldrene er gitt urealistiske forventninger til hvilken kontroll de selv har i det videre samarbeidet.

Det stiller særlige krav til barnevernsansatte om å være tydelig på; barnevernets legitimitet som sikkerhetsnett for alle barn, informasjonsgrunnlaget som foreligger, og de faglige vurderinger som barnevernet gjør i det konkrete tilfellet. For å fremme slik tydelighet trenger barnevernsarbeideren både personlig og virksomhetsmessig trygghet til å kunne møte de følelsene som ikke nødvendigvis alltid vises, men, som nevnt, kan antas å være tilstede både hos barn og foreldre. Og det stiller særlig store krav til ledelsens forståelse av medarbeidernes krevende og utsatte posisjon ved det å stå i det personlige møtet mellom familien og tjenesten. Det gjelder særlig initialt, med også videre i arbeidsprosessen. Virksomheten er ansvarlig for at den enkelte medarbeider har god forståelse av det spekter av følelser og reaksjoner som foreldre og barn kan ha, og trent i å kunne møte slike reaksjoner med tydelighet, uten å forsterke den opposisjonen, eller underdanigheten, som foreldre og barn møter situasjonen med. Best mulig skal den ansatte kunne kommunisere om det felles ansvaret foreldrene og barnevernstjenesten har for barnet. Ledelse, organisering og veiledning må legge til rette for at kontakten mellom barnevernsansatt og foreldre/barn blir så trygt som mulig for alle, uten at det går på bekostning av åpenhet om formålet.

En annen utfordring i kommunikasjonen mellom barnevern og foreldrene ligger i det språklige. Barnevernet vil ha sine observasjoner, teorier og tiltaksbeskrivelser kodet i et fagspråk hvor begrepene som brukes har nyanser og presisjon som foreldre nødvendigvis ikke har tilgang til. Det er derfor avgjørende at barnevernet sikrer seg at foreldre og barn, får den informasjonen og de tilbakemeldingene barnevernet gir i et språk og med en presisjon som de forstår rekkevidden av, og som foreldrene kan nyttiggjøre seg av i sitt ansvar ¹²⁸. Det gjelder selvsagt også den skriftlige dokumentasjonen.

Det vil alltid være barnevernets ansvar å se til at det ikke oppstår misforståelser og uklarheter som kan føre til senere konflikter og vansker i samarbeidet med foreldre og barn, og mellom barn og foreldre. Så sant det ikke går på bekostning av barnets sikkerhet og mulighet til å få frem vital informasjon om barnet, bør barn og foreldre kunne få gi og motta informasjon

¹²⁸ Se del 6 om Finlands begrepsmessige tilnærming i barnevernets arbeid.

til/fra barnevernet sammen. Det bør skje så tidlig som mulig og gjennom hele prosessen. Slik kan en unngå at misforståelser mellom barn og foreldre oppstår og kan minimeres, og hindre at unødvendig mistillit mellom barn og foreldre oppstår eller forsterkes.

Integritets-/krenkingskonflikter i barnevernet

Det er, som allerede beskrevet, forståelig at foreldre og barn kan føle seg truet og har behov å beskytte sine relasjoner og sin selvstendighet overfor barnevernet. Og det må kunne forventes at barnevernet kommuniserer om disse behovene og personlige interessene på en profesjonell måte, uten at det fører til at personenes integritet faktisk krenkes. Når det er sagt, vil det være store forskjeller på hvor sårbar den enkelte er i forhold til hvor grensene går for hva som oppleves som krenkende. Noen vil være svært sensitive, mens andre vil ha så mange erfaringer med integritetskrenkelser at det er deres «normalitet». I det konkrete øyeblikket og korte perspektivet er de gjerne ikke i stand til å registrere og sette adekvate personlige grenser, spesielt ikke overfor noen med autoritet. Følelsen av å være krenket kan komme i ettertid. I barnevernets arbeid må en være forberedt på at det kan være både hyper- og hyposensitive reaksjoner, sett i forhold til en «normal» forventning om krenkbarhet.

Det spesielle ved integritetskonflikter, til forskjell fra en interessekonflikt hvor det kommuniseres om integritetsgrenser og barnevernets legitimitet, er at integritetsgrensen faktisk er overskredet. Det er en subjektiv erfaring som vil være lite tilgjengelig for rasjonell og argumentativ bearbeiding i dialog. I konflikter hvor en, eller begge parter, opplever at personlig verdighet er krenket, vil det opprinnelige saksforholdet komme i bakgrunnen. Den sterke emosjonelle reaksjonen som krenkelsen forårsaker, søker en eller annen form for gjengjeldelse eller oppreising. En troverdig beklagelse fra den som er identifisert som krenkeren må til for å kunne oppnå/gjenvinne balanse, tillit og åpen kommunikasjon. Det er krevende å få til. Det motsatte skjer ofte. Konflikten eskalerer, og relasjonen går forbi et «point of no return», fordi følelsen av å være krenket forsterkes gjennom de forsøkene på dialog som føres. Den som opplever seg krenket vil også lett komme til å personifisere krenkelsen. Barnevernet bør ha tilgang til et sett av strategier for hvordan slike situasjoner skal møtes. Gitt forholdene, kan det skje ved f.eks. å

raske beklage feil, uklarheter og uheldige fremgangsmåter, skifte saksbehandler o.l., vel å merke, uten at det går på bekostning av barnets behov. Det vil, tvert imot, være en agering som er motivert av å ivareta tydelighet om barnets interesser og integritet, og samtidig unngå at en blir beskyldt for å forsvare barnevernets prestisje. Når emosjonaliteten er høy kan en mindre innrømmelse, eller et selvkritisk grep som anerkjenner konfliktmotparten få en symbolsk verdi som regulerer følelsenes intensitet ned, slik at rasjonell dialog kan gjenopptas.

Det må også nevnes at det å opptre som krenket kan være en «hersketeknikk» som kan være vanskelig å avsløre. Om det er en opplevd krenkelse eller det er en manipuleringsstrategi som et forsøk på å få kontroll over situasjonen, vil kommunikasjonen uansett føre til at det faktiske saksforholdet, barnets beste, kan bli skjøvet til side for en disputt om «hvem sa/gjorde hva!» Både ellers ressurssterke foreldre, så vel som sosialt utsatte foreldre, kan spille på henholdsvis «one up» teknikker, det vil si å prøve å markere en sosial overlegenhet, eller «one down», å fremstille seg som offer og underlegen, for å unngå sakens reelle tema. Det er i slike situasjoner at barnevernet særlig risikerer å komme i en defensiv, prestisjepreget posisjon som forsterker konflikten.

Ut fra foreldres ulike sensitivitet for hvor grensene for personlig integritet går, deres forhistorie med hjelpeapparatet og barnevernets rolle, vil det ikke være til å unngå at noen foreldre kan oppleve at barnevernets tilstedeværelse og handlinger ikke bare er en trussel, men faktisk erfares som en personlig krenkelse. Utfordringen for barnevernet vil være å forstå disse svært personlige premissene, og så godt som mulig arbeide med å unngå at foreldre opplever barnevernets nærvær slik. Og om så har skjedd, hva kan da gjøres for å unngå at motsigelsene eskalerer, samtidig som grunnspørsmålet om hva barnet behøver hele tiden holdes frem og ikke fortregnes?

Faktorer som bidrar til eller forsterker konflikt

Til utdyping av ovenstående kan følgende (ikke uttømmende) tema/utfordringer som kan antas å trenge barnevernets aktsomhet, nevnes. Oppmerksomhet på disse utfordringene kan bidra til at unødvendige konfliktforhold oppstår, eller at de unngåelige konfliktene som vil være i barnevernets arbeid, forsterkes og derved svekker innsatsen for barnet:

Barnevernet som Janus-ansikt

Den gode intensjonen, barnets beste, skal barnevernet om nødvendig kunne realisere ved å utøve makt. Det mest inngripende er å ta barnet bort fra biologiske foreldre for å sikre barnets utvikling og psykiske helse ved at det får oppfostring i andre relasjoner. Det er en forutsetning for barnevernets moralske legitimitet at når det offentlige utøver makt overfor enkeltindividet på vegne av fellesskapet, skal det gi så få negative konsekvenser som mulig. Et særtrekk ved barnevernet som forvaltning er at samtidig som det skal kunne utøve makt, skal det tilby å hjelpe barn og foreldre for om mulig å unngå at tvang blir nødvendig, eller uforholdsmessig streng. Men det gjør at den hjelpen som barnevernet tilbyr familien ofte vil ha tvang som en mer eller mindre skjult ramme. Psykologisk er det derfor ikke til å unngå at både foreldre, og barn, kan komme til å møte barnevernet med både behov for støtte, og med en samtidig angst for at deres autonomi og tilhørighet er truet.

I initialfasen kan det derfor bli vanskelig for både barn og foreldre å eksponere sine behov og inngå i tillitsbasert samarbeid. Denne innebygde dobbelt-heten i barnevernets mandat kan som tidligere nevnt, lett føre til uklarheter. Arbeidet må være organisert slik at det gir den enkelte saksbehandler støtte i å kunne klargjøre når, og på hvilke betingelser hjelpen til barnet gis, og når tvang er aktuelt som tema.

Stigmatisering

Barnevernets virksomhet er basert på sosiale avvikskriterier for hva som kan true et barns utvikling. Barnevernets meldingssystem er derfor en sosial markering av avvik. Samtidig er det ingen terskel, eller tydelige kriterier for hva og når melding til barnevernet er relevant. Første kontakt med barnevernet kan antas å innebære at både foreldre og barn kan oppleve å få uønsket oppmerksomhet, og gjennom det bli negativt sosialt identifisert, uavhengig av sakens alvorlighet.

Stigmatisering er å være sosialt markert med et uønsket kjennetegn og vil gi en opplevelse av marginalisering – ikke god nok i fellesskapet. Å være både frivillig og ufrivillig bruker av barnevernet kan gi en slik opplevelse. Skam er gjerne den følelsen som aktiveres – en følelse som lett kan slå over i sinne eller selvdevaluerende følelser. Denne delen av det

følelsesmessige spekteret som foreldre og barn opplever når barnevernet kommer inn i en familie, kan antas å påvirke familiens forhold til omgivelsene. Det kan forsterke et allerede opplevd stigma, eller for første gang gi foreldre en følelse av å være stigmatisert. Bare turen på butikken eller til skolen kan bli en utfordring når foreldre vet, eller tror, det er kjent at familien har kontakt med barnevernet.

Tilsvarende skamdrevet reaksjoner kan barn få overfor venner og andre relasjoner utenfor familien. Paradoksalt nok kan det å maksimere åpenhet om situasjonen i nettverket rundt barnet, redusere effekten av det stigma familien uvilkarlig utsettes for. Selvsagt innenfor rammen av lovpålagt taushetsplikt, men unødvendig markering av taushetsplikt kan forsterke et allerede opplevd stigma. Om barnevernet bidrar til å tabuisere barnets vanskeligheter, vil det kunne gjøre barnets selvforståelse usikker. Barnevernet må kunne invitere til åpenhet for å redusere effekten av det stigma mange familier uvilkarlig vil kjenne på. Ofte vil det dreie seg om en «selv-stigmatisering» som bare kan brytes ved tilbud om en menneskelig anerkjennende og åpen dialog om situasjonen.

Bekymringsmeldingene

Barnevernet kan i noen tilfeller «arve» en motsetning som er etablert før barnevernet kommer inn, eller selve meldingen kan bli et grunnlag for konflikt mellom melder og familien. Det kan være uoverensstemmelser mellom melder (f.eks. skole/naboer/helse) og foreldrene, mellom de to foreldrene, og mellom foreldre og barn. I noen tilfeller kan meldesystemet og måten det ble meldt på bli opplevd av foreldre som tysting, illojalitet og en stigmatiserende handling fra den som meldte bekymring. Barnet selv kan bli identifisert som den «illojale» bak meldingen, f. eks. etter en uttalelse til lærer. Grunnlaget for den affektive og defensive posisjonen foreldre møter barnevernet med kan derfor ha oppstått allerede før barnevernet begynner sitt arbeid. Det kan lett bli oversett, og er nødvendigvis ikke kommunisert fra verken melder eller foreldre. Slik kan en allerede etablert, men mer eller mindre skjult konflikt bli «importert» til barnevernet selv om de formelle kravene ved melding er oppfylt. Særlig der en forelder melder den andre til barnevernet kan tjenestens inntreden i barnets situasjon bli konfliktdrivende.

Den mellommenneskelige delen av forholdet mellom melder og familien vil i liten grad være mulig å lese ut av dokumenter. Med mindre det er forhold som krever akutt beskyttelse av barnet, og for å bidra til at motsetninger er åpne og ikke forsterkes, bør barnevernet innenfor sitt geografiske område legge til rette for at meldinger gis basert på samarbeid mellom melder, foreldre/barn og barnevernet, gjerne i et første felles møte. Særlig der barnehage, skole og helsetjenestene mener de har en meldeplikt, bør åpenhet og samarbeid være regelen, og selvsagt uten at det reduserer melders meldeplikt. Formålet er for å ivareta barnet best mulig, og samarbeidet i den tiden som trengs til avklaring av barnets situasjon, men også for at barnevernet får innsikt i mulige motsetningsforhold mellom melder og familien, og hindre at det forsterkes.

Vurderinger: «Godt nok, men kan bli bedre» - «Ikke godt nok og må bli bedre» - «Annerledes men ok»

For at kommunikasjon mellom barnevern og familie skal bli tydelig og klargjøre hvor ansvaret for barnet ligger, kan det være viktig å gjøre en distinksjon i utredningens konklusjoner mellom; «*Greit nok, men kan bli bedre*» og «*Ikke godt nok, og må bli bedre*». Det er selvsagt ikke enkelt å gjøre en tydelig distinksjon i det enkelte tilfellet, men bevissthet på å gjøre en slik vurdering kan være avgjørende for hva som blir en saklig konflikt, vs. en konflikt som først og fremst drives av uklarheter som forsterker negative følelser. Og for å unngå rent normative vurderinger som lett får et moralistisk preg, kan det også være nyttig med en tredje kategori, «*Annerledes, men ok*». Som allerede nevnt kan det i saker med store kulturforskjeller og ungdom i identitetsutprøving, være en nødvendig distinksjon. Barnevernet må hele tiden være på vakt mot at kulturelle fordommer og moralske holdninger til familiers avvikende livsstil farger både arbeid og vurderinger. Fokus må hele tiden være på barnets sentrale utviklingsbehov som er uavhengige av kultur og livsstil.

Om barnevernet har undersøkt og funnet at barnet situasjon er greit nok eller annertledes og ok, men ikke optimal, må det innebære at pålegg og inngrep ikke er aktuelt. Barnevernets oppgave må da være å gi anbefalinger, og med foreldrenes samtykke bistå med henvisninger og eventuell kontaktetablering

med aktuelle hjelpetjenester og initiere familien til nærmere samarbeid med helse- og sosialtjeneste, barnehage, skole o.l. for å dekke de behovene som er avdekket. Foreldreansvaret, deri foreldrenes frihet til å følge barnevernets anbefalinger etter utredningen må fullt ut markeres og anerkjennes som det styrende. Barnevernet må slippe saken etter å ha gitt sine anbefalinger, og vise tillit til at familien og hjelpetjenestene finner sammen om noe som kan bedre barnets situasjon.

Dersom barnets situasjon derimot vurderes som ikke god nok, og må bli bedre, vil det selvsagt være barnevernets ansvar å følge opp at foreldrene tar mot hjelp, og at hjelpen er relevant for det som må bedres. Det må være tydelig for foreldre og barn hvorfor barnevernet mener det er grunnlag å overstyre foreldreansvaret, hvilke hjelpetiltak som iverksettes og pålegges ¹²⁹. Og det må være et system for regelmessig evaluering av om situasjonen bedres for barnet. De bør da også gjøres en klar vurdering av om hvilke tvangstiltak som er aktuelle for å gi barnet bedre oppvekstvilkår, dersom hjelpetiltakene ikke lykkes.

Selv om dette er vanskelige sannsynlighets- og prognosevurderinger, er det avgjørende for barnets trygghet at både foreldreansvaret og det offentliges ansvar til enhver tid er klargjort så godt som mulig, når det gjelder tema/ fokus og tid. Det kan stilles spørsmål om saker som tar barnevernets tid og oppmerksomhet, med fordel for barn og familie, og til fordel for barnevernet sentrale oppgaver, kunne vært henvist til andre hjelpetjenester på kommunalt og regionalt nivå som ikke er direkte knyttet til barnevernets organisering og makt. Det er trolig en del saker/familier som blir værende i barnevernet men som kunne vært «kvittert ut» eller henvist andre tjenester, til barnets fordel. Det er uheldig om barnevernet er til stede som «ris bak speilet» i samarbeidet, f. eks. mellom skole og familie, uten at premisene er tydelige ut fra en vurdering av hva som «må bli bedre», og ikke utelukkende motivert av et «bør».

Hjelpetiltak

Det kan, som nevnt, være krevende å formidle tydelig barnevernets legitimitet til å undersøke og om nødvendig med tvang sette inn tiltak. I en situasjon

¹²⁹ Se diskusjon side ?? av hvordan frivillighet, samtykke, pålegg må forstås i barnevernets arbeid og i kommunikasjonen med foreldre og barn.

som barn og foreldre kan oppleve som truende vil også det som *ikke* blir sagt bli tolket, og da med risiko for feiltolkning. For eksempel, det å fremheve barnevernets mulighet til å hjelpe familien, i en misforstått antakelse om at tilbud om hjelpetiltak skal bidra til samarbeid, og derved redusere familiens opplevelse av stigma. Det kan lett komme til å tolkes av familien som at tilliten til familiens endringsevne er større enn det den reelt er. Det kan tilsvarende være lett for barnevernet å følge familiens velvillighet til å delta, uten at det samtidig er tydelig forankret i barnets behov. Iverksetting av hjelpetiltak som ikke er tilstrekkelige, og hvor evalueringen dertil er mangelfull, kan føre til at barn kan bli stående i en vedvarende eller endog forverret omsorgssituasjon.

Både når barnevernet anbefaler («bør bli bedre»), eller pålegger («må bli bedre») hjelpetiltak for barn og familie, må det være ut fra en realistisk vurdering av om hjelpetiltakene er fokusert på det som er barnets behov, og selvsagt, at foreldrene er tilstrekkelig motivert, ser barnets behov, og kan antas å ha forutsetninger for å benytte seg av støtten. Hjelpetjenestene som benyttes må på sin side ha tilstrekkelig profesjonalitet og autonomi til å ta på seg, eller avslå oppgaver som det er, eller ikke sannsynlig at kan bedre barnets situasjon. Særlig der barnevernet benytter seg av å kjøpe tjenester utenfor de offentlige tilbudene kan det være andre interesser enn de rent barnefaglige som styrer hjelpetilbudet. Hvordan forholdet mellom barnevernets utredning, støttetjenester og foreldrene er organisert og avtalt, kan være avgjørende for om barnet får hjelp eller må leve i en vedvarende omsorgsbrist.

Faglig vurdering av tiltak og evaluering

Om det ikke er et tilstrekkelig system for evaluering av om barnevernets vurderinger utløser virksomme tiltak for barnet, kan det forlenge og kanskje enda til forsterke den omsorgssvikten barnet allerede lever i. Også i saker som ikke er preget av uttalte konflikter mellom foreldre og barnevernet, kan barnet kommet til å lide under at det ikke er et forsvarlig evaluering av om tiltakene tjener barnet. Barnevernets maktbase gjør som nevnt at foreldre og barn kan bli «samarbeidsvillige» på en servil måte uten selvstendig motivasjon eller kapasitet til endring. Overtilpassing i første fase, kan slå over i konflikt som senere vedvarer. Foreldres overtilpassing til tiltak som ikke evalueres kan antas å være en like stor svikt

for barnet, som at en sak låser seg i vedvarende motsetninger. Når evalueringsrutiner etableres, er det viktig at både barn og foreldre har en medvirkende stemme, slik at motivasjon og «eierskap» til egne utfordringer styrkes.

Polariserte meningssystemer

De alle fleste foreldre/barn relasjoner inngår i et større sosialt nettverk som vil kunne ha både støttende og selvbeskyttende reaksjoner i forhold til barnevernet. Lojaliteter, grader av avhengighet og meninger som allerede finnes eller som utvikler seg underveis, vil kunne ha betydning for hvordan foreldre, og barn forholder seg til barnevernets arbeid. Det blir meningssystemer som kan virke både polariserende og redusere muligheten til problem-løsning. Foreldrene kan miste noe av selvstendigheten i forhold til andre viktige meningsbærere i sitt nettverk. Det kan være nære slektninger eller autoriteter i organisasjoner foreldre tilhører o.l. Foreldrene blir slik bundet opp i sine meninger. utfordringen for barnevernet er at disse meningsbærerne kan være vanskelig å identifisere og gjøre ansvarlige, både av praktiske og formelle grunner. Morfars sterke mening om barnevernets involvering i familiens liv kan være en avgjørende, men for barnevernet en skjult stemme som virker gjennom hvordan mor, og barn, uttrykker seg. I noen tilfeller kan også foreldres advokater, terapeuter o.l. komme til å bidra til slik polarisering og begrense foreldrenes åpenhet for samarbeid om barnet. Og foreldre kan knytte seg til, eller bli oppsøkt av andre som har sine egne eller politiske motiv bak sin støtte til familiens konflikt og mistillit til barnevernet.

Politiske føringer

Politiske forutsetninger som er lagt inn i forarbeidet til lov og forskrifter skal selvsagt tas hensyn til i barnevernsarbeidet. Problematisk er det om slike forutsetninger får indirekte virke inn på det faglige arbeidet uten å være tilstrekkelig konkret vurdert i den enkelte saken. Noen ganger kan også omtale i media av en sak og løpende politisk diskurs om barnevernet komme til å påvirke vurderinger i enkeltsaker, uten at relevansen er åpent redegjort for. Slik kan disse forutsetningene få en overordnet verdi der andre viktige hensyn ved barnets situasjon blir svakere vektet. Det er ikke sikkert at politikeren forstår at han/hun skal holde seg på mer enn en armlengdes avstand i konkrete saker. Barnevernsarbeideren, og

særlig ledelsen må forstå at politikerne ikke har noe å gjøre på dette nivået av barnevernets arbeid.

Slike indirekte og utydelige gitte politiske premisser kan også ligge i forventninger til hva nemnd og domstol vil legge vekt på, og hva som da fremmes i barnevernets vurderinger. Som at hjelpetiltak skal ha vært vurdert, at samvær med biologiske foreldre/familie er viktig, at familieplasseringer er å foretrekke, at det skal reageres umiddelbart på vold o.l. Generelle meninger og sterke verdimeslige holdninger som uttrykkes i politiske utspill i media om hvordan barnevernet bør arbeide, kan også komme til å overstyre og svekke barnevernets faglige vurdering og autoritet i den enkelte sak. At foreldre som part og deres støttespillere vil fremføre slike verdier og aktuelle politiske ytringer er selvsagt forståelig. Men dersom barnevernet ikke er tilstrekkelig kritiske til om disse verdiene er gyldige i den konkrete saken, kan det svekke undersøkelsen, og derved vurderingen. Og det kan føre til hjelpetiltak som ikke er effektive i forhold til barnets behov, og i praksis bidra til at omsorgssvikten forlenges. Destruktive, konfliktfylte og krevende samværsordninger kan for eksempel forlenge omsorgssvikt etter omsorgsplassering, og familieplasseringer som ikke er gjennomtenkte i lengre perspektiv, kan komme til å bygge inn fremtidige utfordringer for barnets omsorg. Hvordan slike verdimeslige markeringer og utspill i det offentlige indirekte kan komme til å overstyre en faglig vurdering, kan være vanskelig å avdekke. Dersom verdiene gis en overordnet vekt, uten å være spesifiserte, kan det påvirke hvilke observasjoner og premisser som legges til grunn i den avsluttende vurderingen, mens de observasjonene som kunne gitt en annen vurdering, utelates. Slik kan mer ad hoc politiske og verdibaserte forutsetninger bidra til at vurderingen i den enkelte sak gis skinn av å være faglig, mens den i realiteten er basert på en verdimeslig stemningsbølge.

Relativ forutsigbarhet og ambisjoner for barnets utvikling

Barnevernets vurderinger og beslutninger vil med nødvendighet bygge på tidsavgrensede observasjoner og forhold i barnets historie. Samtidig er barn og familiers utvikling og sammenhenger skiftende og i mange henseender uforutsigbare. Det som karakteriserer god utviklingsstøtte er omsorgsgivers evne til å kombinere innsikt i barnets historie og nåværende forhold med et langsiktig, om enn noe

åpent, perspektiv. Det er et perspektiv styrt av forventninger til utvikling og beredskap for hendelser som i øyeblikket ikke kan forutsees. Kunnskap om fortid og nåtid vil derfor bare i begrenset grad kunne si noe om barnets fremtidige utvikling. Foreldres forventninger til fremtiden og ambisjoner på barnets og familiens vegne er vesentlige for den utviklingsstøtten og selvforståelsen barnet trenger. Barnevernet kan derfor komme i en prosess som låser vurderinger og beslutninger i et tidsnært perspektiv, uten at langsiktige motiv og konsekvenser for barnet av de tiltakene som igangsettes, blir tilstrekkelig vurdert og tilrettelagt for. For eksempel kan akuttvedtak og bruk av beredskapshjem bli en lettvent «venteromsplassering» med uforutsette konsekvenser for barnet og sakens videre gang. Og gjentatte omplasseringer kan en anta i alvorlig grad bryter ned dette viktige perspektivet som har med å opprettholde ambisjoner for barnets videre liv. Når konflikter oppstår, kan det ytterligere bidra til at det blir det kortsiktige perspektivet som får forrang. Da kan det som vurderes som en tilstrekkelig løsning i det perspektivet, vise seg å bli en langsiktig belastning, og ikke den best mulige støtten for barnet.

Oppsummerende konsekvenser av maktutøvelse

Overordnet utspiller konflikter i komplementære og asymmetriske relasjoner seg alltid som et spørsmål om makt og ansvar. Maktbruk, enten som trussel, eller direkte utøvd, forutsetter at alle elementer i bruken er legitime og kontrollerbare. Psykologisk er det da særlig to forhold som kan antas å være viktige for den som makten utøves overfor og på vegne av. For det første må den som utsettes for maktbruk være sikret en forståelse (språk) av hva situasjonen og sammenhengen innebærer. For det andre må denne oppleve at deres eget vitnemål blir hørt. Det vil si at vedkommende opplever å få uttrykt sin mening og gi sine reaksjoner (vitnet), uten å samtidig eller senere oppleve at denne retten til å uttale seg har blitt underkjent eller begrenset. Ikke minst innbefatter det å ha blitt forstått og anerkjent i sine følelser overfor situasjonen. Samlet betyr det at den som opplever å bli utsatt for maktanvendelse må få erfare seg selv som et tilstedeværende subjekt i det som foregår. Det gjelder også for barnet, at det får oppleve å være nær i saksbehandlingsprosessen. Skal det realiseres er åpenhet en forutsetning der arbeidet med å informere barnet og følge opp å lytte til barnet må være en systematisk prosess og ikke

en enkeltstående hendelse. Opplevelsen av ikke å ha blitt hørt og fått medvirke er ofte forskjøvet i tid og kommer i etterkant av når utredning og beslutninger ble tatt. Først når hendelsene og erfaringen kan sees i et sammenfattende perspektiv, eller for barnet, ut fra et nytt utviklingsnivå, kan det bli en erfaring med at egen integritet ble, eller ikke ble tilstrekkelig respektert.

I mange barnevernssaker kan det være merkbare kulturelle forskjeller mellom de verdier tjenesten skal ivareta, og hva familien vektlegger. Desto større forskjeller i kulturell forståelse av en families ansvar og organisering, jo viktigere er det å tydeliggjøre barnevernets sosiale legitimitet som garantist for barnet, uten at det samtidig fremstår som underkjennende av familiens kulturelle identitet. Familier som har tidligere erfaringer med andre myndigheters bruk av makt, kan oppleve barnevernets tilstedeværelse i deres liv som en retraumatiserende hendelse med konsekvenser for familiens allerede sårbare relasjoner til omgivelsene. Barnevernets «gode hensikt» kan redusere tjenestens og den enkelte medarbeiders oppmerksomhet på de psykologiske konsekvensene av den omfattende makten barnevernet har til å gripe inn i menneskers liv. Svak bevissthet om dette kan også føre til at makten ikke blir anvendt når det er nødvendig, så vel som at det kan bidra til å forsterke og forlenge konflikter som ikke ivaretar barnet. Barnevernet er et redskap for det offentlige rett til om nødvendig å utøve makt overfor enkeltindividet, for å beskytte et annet, innenfor en gjensidig betydningsfull relasjon. Ydmykhet overfor denne oppgaven og de psykologiske konsekvensene det avstedkommer må gjennomsyre barnevernets forståelse av sitt samfunnsoppdrag.

4

Del 4 Barnevernet i
Bergen – saksgjennomgangen
og spørreundersøkelsen

Kapittel 11

Gjennomgang av enkeltsakene

Grunnlaget og metoden for utvalgets gjennomgang

Grunnlaget for utvalgets gjennomgang har vært ti barnevernssaker som har vært ansett særlig konfliktfulle.¹³⁰ I disse sakene har utvalget hatt tilgang til samtlige saksdokumenter. I tillegg hviler utvalgets vurderinger på samtaler med ungdommer (fem), foreldre (14) og representanter (21) fra barnevernstjenesten. Utvalget har dessuten hatt samtaler med samtlige barnevernssjefer og ledelsen for Etat for barn og familie i kommunen.

Når begrepet «sak» brukes, kan det tilsløre at det gjelder menneskers, og i særdeleshet barns, liv. Vi velger likevel å bruke dette begrepet i fremstillingen fordi det i denne sammenhengen er mest dekkende, samtidig med bevissthet om at det dreier seg om avgjørende år i barns livsløp.

Av utvalgets mandat fremgår at sakene burde være av nyere dato. Det har vært en viss variasjon med hensyn til dette kriteriet. Hovedtyngden av sakene har vært aktive i perioden 2016-2018. Noen av disse har også hatt sitt startpunkt i denne tidsperioden. Andre saker har hatt sitt startpunkt opptil sytten år tilbake i tid, hvor også konfliktene/problemstillingene har hatt sitt utspring. Konfliktene tilbake i tid vil kunne ha preget forholdet, og eventuelt skapt grobunn for nye konflikter. Utvalget har derfor hatt dette med i sin vurdering. Utvalget har likevel bare vurdert faglige problemstillinger av nyere dato.

Sakene er ulike, både i omfang, alvorlighet og derved også forløp. Enkelte saker omfatter bare én undersøkelse som har blitt avsluttet innen

tremånedersfristen. Andre saker har pågått over år, og har gjerne omfattet flere undersøkelser. I de fleste sakene har barnevernstjenesten iverksatt hjelpetiltak, enten i undersøkelsesfasen eller etterpå. Tiltak i denne sammenhengen er tiltak både i og utenfor hjemmet. Flere saker har vært til behandling i fylkesnemnda en eller flere ganger, der for eksempel omsorgsovertakelse, hasteflytting, samvær og tilbakeføring har vært tema. Det har vært mange barn og foreldre involvert. I tillegg har hver sak også berørt andre personer, som storfamilie, fosterforeldre, venner og andre.

På grunnlag av dokumentgjennomgangen og samtaler har utvalget beskrevet konflikter som har oppstått i sakene, jf. nedenfor. Utvalget har ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av den enkelte sak. Utvalget har heller ikke gått inn i alle konflikter som har vært presentert i den enkelte sak. Det har ikke vært mulig innenfor rammene av oppdraget. Videre har utvalget søkt å finne svar på hva som er årsaken(e) til konflikten og hva som kunne ha vært gjort for å unngå eller minske konflikten.

Utvalget har altså identifisert den enkelte konflikt eller problemstilling, men ikke ut fra en beskrivelse av selve saken. Fremstillingen tar ikke sikte på å presentere eller gjennomgå det totale konflikt- eller problembildet i hver enkelt sak. Utvalget har etter nærmere vurdering valgt å løfte frem enkeltelementer som synes å gå igjen og ha betydning for at konflikter og/eller utfordringer har oppstått og fått utvikle seg i sakene. Et viktig hensyn for utvalget har i denne sammenheng vært taushetsplikten, herunder å unngå mulig identifikasjon av den enkelte sak.

¹³⁰ Når det gjelder utvalgsmåten for sakene, vises til vedlegg.

I avslutningen av dette kapittelet har utvalget gitt en nokså grundig beskrivelse av en sak som viser en gjennomgående god saksbehandling, også når det gjelder måten de private partene er behandlet på. Behandlingen tilfredsstillende grunnleggende krav til myndighetsutøvelsen barnevernstjenesten foretar.

Når oppstår konflikten?

Det har i noen grad overrasket utvalget at foreldrene i det vesentlige har gitt uttrykk for at de forstod at barnevernstjenesten startet undersøkelsen. De har i stor utstrekning uttrykt aksept for oppdraget barnevernstjenesten har for å ivareta beskyttelse av barn. En forelder uttalte det slik i forbindelse med egen sak: «*Det er jo klart at barnevernet må undersøke når de får melding om at barn ikke har det bra*». Konflikten har i all hovedsak oppstått i den etterfølgende undersøkelsesfasen. I noen tilfeller har de utviklet seg til harde motsetningsforhold. Når det har oppstått uenighet og konflikt, har utvalget fått beskrevet fra partene at kontakten med barnevernet i en rekke tilfeller hatt en sterkt negativ innvirkning på familiene, også i de tilfeller saken er avsluttet uten iverksettelse av tiltak. Noen barn har underveis i saksforløpet ikke lenger ønsket å ha kontakt med barnevernstjenesten.

Barn og foreldres forståelse og oppfatning av konflikten

Felles for konflikten i en rekke saker er at både barn og foreldre har reagert på barnevernstjenestens opptreden og behandling av dem. De har ikke følt seg respektert, har opplevd avvising, manglende ydmykhet og lydhørhet, samt forutinntatthet i møte med barnevernstjenesten. De har også reagert på tjenestens manglende eller begrensede vilje til å prøve å forstå deres synsvinkler og versjoner av saken og den informasjon de har gitt. Dette har i noen tilfeller også utviklet seg til personkonflikter, ut fra barn og foreldres oppfatning.

Både barn og foreldre forklarer konflikten som en blanding av prosessfeil og uenighet med barnevernstjenesten om hvordan omsorgssituasjonen vurderes, og hvilke virkninger denne har på barnet.

Særlig når det gjelder konflikten(e) mellom barn og barnevernstjenesten, handler det hovedsakelig om at barnevernstjenesten ikke legger vekt på deres informasjon, eventuelt deres synspunkt og derved

unnlater å undersøke, vurdere og iverksette tiltak til tross for at barna har forklart at de lever i en svært bekymringsfull omsorgssituasjon. I noen tilfeller har de bedt barnevernstjenesten om å få flytte hjemmefra. Dette gjelder tilsvarende ved tiltak.

Konfliktene mellom foreldre og barnevernstjenesten har i noen utstrekning kommet til uttrykk i misnøye ved konkrete innvendinger til barnevernstjenestens saksbehandling, f. eks ved ikke å ha fått innsyn og nødvendig informasjon. En annen innvending har vært at barnevernstjenesten ikke har redegjort tilfredsstillende for hvilke forhold den bygger sine vurderinger på. Det mangler presisering av grunnlaget for vedtak eller at vurderingene av omsorgssituasjonen er blitt oppfattet vage eller innholdsløse.

I samtaler har det også fremkommet at i alle fall i omtrent halvparten av sakene har konflikten også delvis handlet om at foreldre er uenige i barnevernstjenestens vurderinger. Eksempler på dette kan være at foreldre har ment at barnevernstjenesten har overdramatisert situasjonen på bakgrunn av barns fortellinger, og foreldrene har vært uenige i at beskrivelsene gir grunnlag for de tiltakene barnevernstjenesten mener er nødvendig, eller et barn kan mene at barnevernstjenesten ikke tror på dem, men på foreldrene. Det betyr at selv om barnevernstjenesten hadde håndtert saken saksbehandlingsmessig tilfredsstillende, kunne det ha vært konflikt i saken, eller i alle fall uenighet om et konkret forhold.

Barnevernstjenestens forståelse og oppfatning av konflikten

I samtaler med representanter fra barnevernstjenesten har vært tatt opp hvordan konflikten er oppfattet og hva som eventuelt har vært gjort for å løse eller redusere den. I de fleste sakene har saksbehandlere registrert at det har vært konflikt. I enkelte saker har konflikten vært tydelig, mens i andre saker har saksbehandler ikke nødvendigvis tenkt at det fortjente betegnelsen «konflikt». Men de forsto ofte at foreldre og/eller barn ikke nødvendigvis var enige med dem i det som ble gjort/vurdert i saken. Slik utvalget forstår det, har tjenesten i liten utstrekning oppfattet at parter har vært kritiske til forhold ved selve saksbehandlingen. I flere tilfeller har utvalget fått til svar at i denne saken ville det ha blitt konflikt uansett.

Når utvalget har etterspurt barnevernstjenestens vurderinger av klare saksbehandlingsmangler, har saksbehandlere og barnevernsledere i stor utstrekning vært enig i det mangelfulle, og at sakene i større eller mindre grad burde ha vært håndtert annerledes. Feilene ble likevel ikke oppdaget og gjort noe med under behandlingen av sakene.

Utvalgets oppfatning av konfliktene

Det kan hevdes at det er usikkert om og på hvilken måte barn og foreldre har tatt opp konflikter slik at barnevernstjenesten eventuelt kunne ha gjort et forsøk på å løse eller redusere den. I dokumentgjennomgangen kan utvalget imidlertid se at det barn og foreldre i samtaler med utvalget har pekt på som konfliktfylt, i samtlige saker har vært et tema.

Når det gjelder foreldrene som er representert i sakene, kan utvalget vanskelig gi noen generell karakteristikk av deres sosioøkonomiske stilling, og heller ikke si noe komparativt når det gjelder andre foreldre som har kontakt med barnevernstjenesten.¹³¹ Hovedinntrykket er at disse har hatt ressurser til å hevde sine rettigheter, og de har med tydelighet fremført begrunnelser for sin kritikk. Enkelte av foreldrene har hatt kjennskap til lovens ordning og sine rettigheter i den forbindelse.

Som nevnt har foreldre ofte, og noen ganger barn, presentert og forklart konflikten med prosessrelaterte forhold, dvs. at de har vært misfornøyd med en eller annen del av barnevernstjenestens saksbehandling. Utvalget kan imidlertid ikke se bort fra at det kan maskere en underliggende uenighet om barnevernstjenestens vurdering av barnets omsorgssituasjon. At det er tilfelle, er ikke særlig bemerkelsesverdig, sett hen til det som er barnevernstjenestens oppdrag, nemlig å påse at foreldrene yter tilfredsstillende omsorg for sine barn. Det er ovenfor også nevnt at foreldre, noen ganger i forbindelse med misnøye med saksbehandlingen, også har gitt uttrykk for en annen vurdering av barnets omsorgssituasjon enn den barnevernstjenesten har gjort.

Det er påfallende at særlig konkrete konflikter som barn/foreldre har presentert for barnevernstjenesten som helt eller delvis prosessrelaterte, ikke har blitt oppfattet som det av tjenesten. Det er jo konflikter

som det ville ha vært mulig å gjøre noe med. Foran i kapittel 10 er beskrevet at det kan være ulike oppfatninger om at det eksisterer en konflikt i det hele tatt.¹³² Mens private oppfatter det som en konkret konflikt, kan saksbehandler være av den oppfatning at det ikke er noen konflikt. Hun eller han gjør bare det jobben krever, uten at det oppleves som særlig konfliktfylt i samarbeidet med foreldrene. En annen mulighet, som er påpekt samme sted, er at barnevernet og de enkelte barnevernsarbeiderne, som er aktører med makt, kan velge å undertrykke en konfliktsituasjon som har oppstått, samtidig som de har makt til å definere en situasjon, slik som beskrevet i kapittel 10.

Det er i kapittel 10 også pekt på at dersom det i liten grad eksisterer formaliserte strukturer for hvordan man skal handle i bestemte situasjoner, som felles standarder, handlingsanvisninger og objektive referansepunkt, vil det kunne føre til usikkerhet blant barnevernsarbeiderne. Det vil kunne føre til enten reell eller opplevd vilkårlighet som kan bidra til konflikt. Her er det naturlig å nevne at spørreundersøkelsen, jf. kapittel 12, viser at det er stor usikkerhet om de formelle strukturene for konflikthåndtering ved tjenestene, og et fåtall av respondentene (17 prosent) oppgir at de vet om det finner opplæring/kursing/trening i hvordan håndtere konflikter mellom barnevernstjenesten og foreldre.

En annen, og kanskje mer sannsynlig, forklaring kan være at barnevernstjenesten, som står i stadig konflikt, har en tendens til å oppfatte det meste som uenigheter om vurderinger av barnets situasjon. Det vil kunne være konflikter mellom barn/foreldre og tjenesten når det gjelder forståelsen av omsorgssituasjonen og dens betydning for et barn. Det bekreftes av svarene som er gitt på spørsmål om hvordan den siste konflikten ble opplevd, se kapittel 12. Nitti prosent opplevde å ha en konflikt med foreldrene om hvordan tjenesten skulle forholde seg til barnevernssaken og barnets behov. Utvalget har i samtaler med barnevernsarbeidere også fått forklart at «*det er jo alltid konflikter*», med den konsekvens at konflikt er anses som uunngåelig. Det underbygger den generelle beskrivelsen av barnevernet som naturlig preget av konflikter og/eller iboende motsetninger, gitt det mandatet barnevernet er satt til å følge. Også spørreundersøkelsen gir støttet for et slikt synspunkt.

¹³¹ Vi viser til beskrivelsen i kapittel 10 i avsnittet om Organisatoriske perspektiver og kjennetegn ved konflikter i barnevernet. Med henvisning til forskning fremgår det at klasse (sosial, kulturelle og økonomisk status) har betydning for hvilke opplevelser foreldre har i sitt møte med barnevernet: *Foreldre fra lavere sosiale lag følger seg mindre sett, hørt og tatt på alvor.*

¹³² Perspektiver og kjennetegn ved konflikter i barnevernet

Spørreundersøkelsen viser også at de fleste (81 prosent) av de ansatte i Bergen mener at en konflikt-situasjon stort sett håndteres slik at det er mulig å stå i konflikten. Det kan gi forklaring på at konflikten i liten grad har blitt løftet frem i tjenestens arbeid. Det har i noen grad undret utvalget at tjenesten i disse sakene ikke har sett på sitt eget arbeid i lys av det parter har påpekt som konflikt. Tjenesten har altså ikke vurdert om konflikten kan ha sin årsak nettopp i saksbehandlingsfeil. Tjenesten synes heller ikke å bruke konfliktfylte saker i læringsperspektiv. Det har vært vanskelig for utvalget å finne noe klart svar på hvorfor det ikke er gjort.

Barnevernstjenestens manglende refleksjon over konfliktene representerer også et alvorlig rettssikkerhetsproblem. Offentlig forvaltning har et særskilt ansvar for å påse at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier blir ivaretatt. Det gjelder særlig i de tilfeller hvor barn og foreldre ikke selv, eller bare i begrenset utstrekning, kan ivareta egen rettssikkerhet. Selv ikke overfor barn og foreldre i utvalgets saker, hvor konfliktene er tydelige, har dette ført til at barnevernstjenesten har analysert konflikten. Utvalget mener tjenesten må være særlig oppmerksomme på dette i saker der partene i mindre grad kan ivareta sine rettigheter.

Utvalgets behandling av konfliktene

Når det gjelder konflikter og uenigheter om vurderingen av barnets omsorgssituasjon, er det konflikter som kan være uløsbare mellom foreldrene og barnevernstjenesten. Som det er pekt på i mandatet må utvalget påse at gjennomgangen ikke innebærer en overprøving av fylkesnemndsvedtak eller dom i saken. Utvalget ville ikke ha vært forhindret fra å gjøre seg opp en mening om og stille spørsmål om innholdet i barnevernstjenestens vedtak og beslutninger. Realiteten i det ville ha vært en overprøving av barnevernstjenestens vedtak i saken. Det har utvalget ikke hatt grunnlag for å foreta, se også vedlegg om arbeids- og analysemåte.

Utvalgets etterprøving av konflikter i tilknytning til vurderinger av barns omsorgssituasjon har vært konsentrert om behandlingen av saken har vært tilfredsstillende, altså en vurdering av hvorvidt de prosessuelle krav til beslutningene kan anses å være tilfredsstillende og forsvarlige. Det mest sentrale her er om barnevernstjenesten har foretatt de undersøkelsesaktiviteter som er nødvendig for å

kunne vurdere saken på aktuelt avgjørelsesgrunnlag (hjemmel), og om det foreligger en tilfredsstillende og forsvarlig avgjørelsesprosess som redegjort for i kapittel 6 *Barnevernet – spesiell forvaltningsrett. Krav til beslutningsprosess*.

Når det gjelder personkonflikter, herunder på hvilken måte foreldre har blitt møtt og behandlet av barnevernstjenesten, har utvalget vanskelig kunnet vurdere det som i all hovedsak har skjedd i eventuelle personlige møte mellom saksbehandler og den/de private parter. Her har vi måttet lene oss på opplysninger som fremgår av møtereferater og informasjon fremkommet gjennom utvalgets intervjuer med partene.

Den konkrete saksgjennomgangen i dette kapitlet viser at det hefter betydelige feil og mangler ved barnevernstjenestens saksbehandling. Det innebærer at foreldre og barn i stor utstrekning kan sies å ha hatt saklige grunner for sine innvendinger.

Det å iakttas prosessuelle regler har to hovedformål. Med det vide mandatet og de store fullmakter barnevernet har er det desto viktigere at prosessreglene blir fulgt, f.eks. reglene om innsyn, kontradiksjon og relevante begrunnelser for vedtak. Det handler om menneskerettigheter og grunnleggende sikkerhetsgarantier.

For det andre vil etterlevelsen av prosessreglene og den beslutningsprosessen som er beskrevet i rapportens kapittel 7 om *Barnevernet som forvaltningssystem – kontrast til barnevernsfaglig arbeid?* bidra til korrekte og faglig forsvarlige avgjørelser. Det kan vanskelig ses på en annen måte enn at det er til barnets beste, slik det er beskrevet i rapportens kapittel 9 som rettslig norm og barnevernsfaglig norm.

Med andre ord er det ikke noen motsetning mellom å oppfylle rettssikkerhetsgarantiene og å utøve godt barnevernsfaglig arbeid, der hensynet til barnets beste er det dominerende hensynet å ivareta. Snarere er det en positiv sammenheng, hvor rettssikkerhetsgarantiene er bærere av gode barnevernsfaglige verdier, se nærmere beskrivelse i kapittel 7.

Undersøkelsen

Innledning

Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding, må den innledningsvis gjennomgå meldingen for å avklare om meldingen gir grunnlag for bekymring for et barn og må undersøkes nærmere (barnevernloven § 4-3) eller om meldingen må henlegges. Barnevernstjenesten skal undersøke når det er grunn til å tro at barnet har behov for hjelp fra barnevernet. Terskelen for å foreta en undersøkelse er lav. I en undersøkelsesfase er det naturlig at barnevernstjenesten tar kontakt med barnet og foreldrene for å få informasjon om hvordan barnet har det. Barnevernstjenesten kan komme på hjemmebesøk og kan også ta kontakt med andre personer i barnets liv. Barnevernstjenestens undersøkelser kan også omfatte sakkyndig undersøkelse og innhenting av informasjon fra andre instanser.

Når det gjelder nærmere om grunnlaget for en undersøkelse, vises til rapporten kapittel 9. I det følgende vil vi peke på forhold i undersøkelsesfasen som har bidratt til uenighet og konflikt mellom barnevernstjenesten og barnet eller mellom barnevernstjenesten og foreldrene. Noen av konfliktpunktene fremgår også under *Forhold ved beslutningsprosessen*.

Innholdet og omfanget av undersøkelsen

På bakgrunn av en bekymringsmelding og øvrig informasjon i saken skal barnevernstjenesten ta stilling til hvilken informasjon som skal innhentes (barnevernloven § 4-3 første ledd.) Det er da viktig at tjenesten har et bevisst forhold til meldingens innhold, herunder er åpen for at slike meldinger kan ha ulike forklaringer og at det kan være ulike grunner for at de er fremsatt. Underveis i undersøkelsen vil barnevernstjenesten få informasjon som også må settes i sammenheng med informasjonen i bekymringsmeldingen. Barnevernstjenestens forståelse og analyse av informasjonen er helt sentral. Det er av vesentlig betydning at barnevernstjenestens arbeid i undersøkelsen er metodisk og analytisk. Vi viser for øvrig til kapittel 9 om *Undersøkelse i barnevernssaker*.

I de fleste av barnevernstjenestens undersøkelser foreligger det mye informasjon, som også er av ulik karakter. Det kan også være opplysninger som peker i ulike retninger. En vesentlig del av barnevernstjenestens arbeid er, på bakgrunn av informasjonen,

å gjøre begrunnede vurderinger av hva som skal undersøkes og på hvilken måte. Informasjon om alvorlige forhold må i alle fall avklares.

Barns opplevelser i møte med barnevernstjenesten

I sakene vi har gjennomgått har ikke alle barn fått medvirke i samsvar med regelverket. Vi skriver mer om medvirkning under Barns medvirkning. Vi har snakket med barn som mener at barnevernstjenesten ikke undersøkte opplysninger om dem, herunder også opplysninger fra dem, godt nok.

I en sak er det referat fra samtale med barnet der det fremkommer alvorlige opplysninger som ikke ble undersøkt. I denne saken synes det som barnevernstjenesten har blitt opptatt av barnets oppførsel, og ikke hva som lå til grunn for oppførselen.

I en annen sak går det frem av referat fra første samtale med barnet at saksbehandler la til grunn at barnet hadde levd i en situasjon med grov omsorgssvikt. I undersøkelsen fikk barnevernstjenesten opplysninger som pekte i en annen retning. I sluttrapporten er opplysningene fra barnet ikke nevnt. Det går ikke frem hvordan barnevernstjenesten har avklart den alvorlige informasjonen barnet kom med.

I de to nevnte sakene ble det konflikt mellom barna og barnevernstjenesten underveis i barnevernstjenestens arbeid. Det førte til at barna ikke ønsket å ha noe med barnevernstjenesten å gjøre. De avviste etter hvert all kontakt med saksbehandler. Utvalget mener at barnevernstjenesten må ta en slik avvisning svært alvorlig. Slik utvalget har fått redegjort om dette fra tjenesten, ble det ikke undersøkt hva som kunne ligge til grunn for avvisningen. Og eventuelt om dette kunne ha sammenheng med manglende tillit eller andre forhold som tjenesten kunne forsøke å løse i samarbeid med barnet i den enkelte sak. Det synes altså for utvalget som at barnevernstjenesten ikke tok tak i konfliktene og forsøkte å finne ut hva som lå til grunn. I sakene var det mange saksbehandlerskifter og et stort antall personer var involvert. Det er mulig det kan ha vanskeliggjort en slik tilnærming. Utvalget vil likevel peke på at det er et ledelsesansvar at tjenesten gjør denne typen vurderinger i møte med barn.

I en tredje sak er det gjennomført flere undersøkelser. I dokumentene er det omfattende informasjon om omsorgssituasjonen i hjemmet. Det

er opplysninger om barnet og om omsorgsgiver som barnevernstjenesten har innhentet fra barnet, omsorgsgiver og instanser med kjennskap til familien. Undersøkelserapportene er lange. De inneholder til dels detaljerte beskrivelser av forhold som tilsier at barnet var utsatt for omsorgssvikt. Barnevernstjenesten satte likevel ikke i verk relevante undersøkelsesskritt som var egnet til å avklare situasjonen. Vi omtaler dette også under *Manglende og mangelfulle vurderinger*. I denne saken forelå det ikke noen åpen konflikt mellom barnevernstjenesten og barnet underveis, men barnet er kritisk til barnevernstjenestens arbeid og mener den hadde så mye informasjon om familien over så mange år at den burde «gjort noe» tidligere.

På bakgrunn av informasjonen fra dokumentene i sakene og samtaler med partene og tjenesten, mener utvalget at det ikke synes som at de mest alvorlige temaene i bekymringsmeldingene eller i sakens opplysninger for øvrig, ble utgangspunktet for undersøkelsene i disse tre sakene. Det ble derved ikke iverksatt undersøkelsesaktiviteter av en slik art og et slikt omfang at de var egnet til å avdekke om barna levde i en slik skadelig situasjon som opplysningene i saken tilsa. Det er vanskelig for utvalget å ha noen klar formening om hvorfor det ikke skjedde. Til tross for at tjenesten i de tre sakene har redegjort for at de var alvorlig bekymret, ble oppmerksomheten ikke rettet mot de alvorlige forholdene. Det er forhold i sakene som tyder på at det var foreldrenes situasjon som fikk mest oppmerksomhet. Et barn sa også det i møte med utvalget; «*Når vi snakket med barnevernet sammen, var det forelderen det handlet om.*» Også saksbehandlere har i samtaler med utvalget gitt uttrykk for at de nok i sakene kunne ha blitt for opptatt av å få til samarbeid med foreldre.

Vi har i samtaler med saksbehandlere og ledere stilt spørsmål om hvordan tjenesten sikrer arbeidet i en undersøkelse, særlig at det er de alvorlige forholdene som får oppmerksomhet. Det handler i stor grad om struktur og analyse i undersøkelsen. Vi har i hovedsak fått til svar at det er gjennom veiledning fra leder til saksbehandler en undersøkelse styres. Denne veiledningen synes etter utvalgets mening ikke å være tilstrekkelig strukturert, heller ikke slik vi har fått beskrevet at den er i dag. Det er den enkelte saksbehandler som i stor grad velger hva veiledningen skal omhandle. En er da avhengig

av at saksbehandler evner å identifisere det som er det mest alvorlige. I tillegg synes det som om kunnskapsoverføringen mellom saksbehandlere er mangelfull. Det er i stor grad opp til en ny saksbehandler å «lese seg opp» i saksmappen. Samtidig er det kjent at særlig dokumentasjon av vurderinger er mangelfullt, slik at kunnskapsoverføring heller ikke synes å være systematisert godt nok.

Utvalget vil understreke at det mest alvorlige er når barn mister tilliten til at barnevernstjenesten kan hjelpe dem. Det gjelder barn som forteller om alvorlige forhold, men som opplever at det ikke blir hørt eller forstått. Når disse barna etter hvert ikke ønsker å snakke med sin saksbehandler og kommer med sterke utsagn som at «barnevernet har ødelagt livet mitt», må tjenesten gå inn i dette og finne ut hva som ligger bak. Vi kan ikke se at det har skjedd i noen av disse sakene, og det er alvorlig. Vi berører dette også under *Barns medvirkning*.

Etter utvalgets vurdering synes det som at barnevernstjenesten ikke har sikret at det er de alvorligste forholdene i saken som får oppmerksomhet.

Foreldres opplevelse i møte med barnevernstjenesten

Tross uttrykt aksept til barnevernstjenestens oppgave og forståelse for at undersøkelse startes, har foreldre forklart til utvalget at de ble svært overrasket over holdningene de ble møtt med i første samtalen. De peker på det som noe av årsaken til konflikt i saken. I halvparten av sakene sier foreldre at de opplevde saksbehandlere som forutinntatte. Saksbehandlerne var ikke åpne for andre forklaringer enn den de synes å ha bestemt seg for ved oppstart av saken. De mente at saksbehandler i liten grad var lydhøre for deres forklaringer. Barnevernstjenesten må naturlig ha et utgangspunkt for sin undersøkelse, en form for hypotese. Utvalget vil peke på at det er viktig at dette ikke går over til å være en forutinntatt holdning til saken. Samtidig som tjenesten undersøker med utgangspunkt i hypotesen, må den være åpen for andre forklaringer.

Utvalget har også registrert at foreldre har gitt uttrykk for at de i møte med barnevernstjenesten har vært «dypt fortvilet», «oppgitte», «frustrerte», «engstelige», «redde» og «følt seg angrepet». Noen foreldre har også gitt uttrykk for at de ikke turte å ta opp kritikk med barnevernstjenesten og si hva de

mente, av frykt for hva tjenesten kunne komme til å gjøre. Deres opplevelse var at barnevernstjenesten satt med «bukten og begge endene.» Enkelte foreldre har altså overfor utvalget hevdet at de er blitt møtt med mistillit, arroganse og lite respektfull behandling fra barnevernstjenestens side. I en sak formidlet foreldre til utvalget at saksbehandlere kommenterte væremåten deres i førstegangssamtalen, for eksempel «nå ser du sint ut», istedenfor at de fikk svar på sine spørsmål.

Det er vanskelig for utvalget å ha noen kvalifisert formening om innholdet i disse karakteristikken. Kun i noen tilfeller har utvalget funnet spor av det samme i saksdokumentene, og samtalene med tjenesten har heller ikke avklart det. Det er heller ikke mulig for utvalget å ha noen mening om foreldrenes opplevelse av at tjenesten fremsto forutinntatt. Utvalget finner det likevel viktig å formidle dette som fremkommer i halvparten av sakene. Det kan enten bero på at dette er en riktig gjengivelse av virkeligheten eller at det gir en karakteristikk av foreldres sårbarhet i møte med barnevernstjenesten, eller at det er en blanding av disse forhold.

Når det gjelder barn, kommer denne sårbarheten til uttrykk også i forbindelse med barnevernstjenestens manglende reaksjon på grunnlag av det barna forklarer, og ved at barnevernstjenesten ikke ser og vurderer deres vanskelige livssituasjon.

Utvalget vil oppsummert peke på at det er viktig at barnevernstjenesten tar høyde for den sårbarheten som er i deres møter med foreldre og barn i disse situasjonene. Det vil også være viktig for tilliten tjenesten er avhengig av i disse møtene. Utvalget vil peke på at noe av dette kan tjenesten møte med en ryddig saksbehandling i samsvar med lovens krav.

For omfattende undersøkelser?

I to saker mener foreldrene at barnevernstjenesten har gjort en mer omfattende undersøkelse enn meldingen gav grunnlag for. Det sier foreldrene var noe av årsaken til konflikt i sakene. Det følger av barnevernloven § 4-3 at undersøkelsen ikke skal være mer omfattende enn forholdene tilsier.

I en av sakene mente foreldrene at barnevernstjenesten innhentet for mye opplysninger fra eksterne enn meldingen gav grunnlag for. I denne

og ytterligere en sak har barnevernstjenesten i meldingsgjennomgangen omtalt opplysningene på en slik måte at omsorgssituasjonen fremstår som mer alvorlig enn meldingen tilsier. I den ene saken ble meldingens opplysninger om krangel omskrevet til at det var et høyt konfliktnivå. I den andre saken ble beskrivelsen av en enkeltepisode som kunne innebære at barnet ble utsatt for vold, gjengitt som at barnet var utsatt for vold. Utvalget vil her også peke på at det er viktig at barnevernstjenesten gir slike begrep et klart innhold, både i alvor og omfang. Det er ikke mulig for utvalget å ha noen formening om hvordan dette påvirket behandlingen av sakene. Men utvalget vil likevel understreke viktigheten av at barnevernstjenesten er presis i sin gjengivelse av meldingen som skal danne grunnlag for undersøkelsestiltak. Utvalget vil peke på at dette også kan settes i sammenheng med det foreldre peker på som forutinntatthet.

I en sak ble en fremgangsmåte brukt i undersøkelsen som blant annet innebærer separate forklaringer fra partene uten at foreldre hadde fått snakket med barnet om meldingens innhold. Etter samtale med barnet vurderte tjenesten at det ikke lenger var grunn til å mistenke vold. Undersøkelsen ble likevel gjennomført etter den nevnte modellen. Her er det også et spørsmål om proporsjonalitet. Da barnevernstjenesten ikke lenger vurderte at situasjonen var så alvorlig (vold), kan det vanskelig tenkes noen grunn til at denne modellen skulle brukes i fortsettelsen.

Foreldrene sa i møte med utvalget at de ble svært redde da de ble kontaktet av barnevernstjenesten og ikke fikk informasjon om hvorfor de måtte komme raskt til deres kontor. Foreldrene sa at det preget hele deres møte med barnevernstjenesten, også fordi de underveis ikke fikk svar på sine spørsmål. Saksbehandler bekreftet noe av dette og sa i møte med utvalget at det var problematisk at det ble for liten tid til å samtale utdypende med barnet og for liten tid til refleksjon mellom samtalene. Det er grunn til å stille spørsmål ved om selve fremgangsmåten i undersøkelsen bidro til at det ble konflikt i saken. Nettopp grundig informasjon til barn og foreldre og god tid til å avklare spørsmål, f.eks. om undersøkelsesmetode, vil kunne være konfliktdepende.

Informasjon til familien

I to saker har foreldre poengtert overfor utvalget at det var vanskelig for dem å forstå hvordan barnevernstjenesten arbeidet i undersøkelsen og å følge med fremdriften i saken. Etter førstegangssamtalen hørte de lite eller ingenting fra saksbehandler de hadde møtt, noe som skapte stor usikkerhet og frustrasjon hos foreldrene. I både denne og i to andre saker ble det satt inn tiltak enten i form av kontrollbesøk eller oppfølging fra barnevernvaktens familieteam. Familiene sa til utvalget at de ikke hadde forstått hvilken rolle disse hadde og om de også var en del av barnevernstjenestens arbeid med undersøkelsen. Saksbehandler i en av sakene sa at det var en veldig stresset stemning da de snakket med familien første gang. Saksbehandler forsikret seg likevel ikke om at familien faktisk hadde oppfattet informasjonen som ble gitt.

Utvalget vil her understreke at barnevernstjenesten har ansvar for å sikre at foreldre og barn får informasjon, under dette at informasjonen blir oppfattet. Særlig i førstegangssamtalen kan det komme mye informasjon på en gang, og situasjonen kan være stresset for familien i utgangspunktet. Det kan også være mange personer involvert fra barnevernstjenesten. Da må barnevernstjenesten være spesielt nøye på at informasjon er oppfattet av familien.

Det at partene holdes informert om sakens fremdrift, mener utvalget er vesentlig og noe barnevernstjenesten må ha stor konsentrasjon om, og som utvalget mener er en forutsetning for samarbeid og tillit. Barnevernstjenesten kan på ulike måter sikre seg dette. Vi skriver også om dette nedenfor under avsnittet om *Kontradiksjon*.

Informasjonsinnhenting – fra andre instanser

Barnevernloven § 6-4 om offentlige organers opplysningsplikt uttrykker et forholdsmessighetsprinsipp når det gjelder informasjonsinnhenting. Slike organer kan av barnevernet pålegges å gi taushetsbelagte opplysninger når sakene er av en viss art og alvorlighetsgrad. Ved mindre alvorlige bekymringer beror informasjonsinnhenting, eller andre organers informasjonsplikt, på samarbeid med den saken gjelder, dvs. samtykke fra partene, i hovedsak foreldrene.

Utvalgets gjennomgang av saker og samtaler med ansatte viser at det er en svak og til dels feilaktig

forståelse av forholdet mellom pålegg for å få taushetsbelagt informasjon og når det er nødvendig med samtykke, dvs. en ren kunnskapsmangel. Det innhentes samtykke når det er åpenbart at barnevernet kunne ha gitt pålegg om avgivelse av taushetsbelagte opplysninger. Det kan ha vært bakgrunnen for det som har vært situasjonen i noen tilfeller der barnevernstjenesten har forsøkt å få samtykke. Når det nektes, har barnevernstjenesten gitt uttrykk for at de likevel kan innhente opplysninger, fordi barnevernstjenesten sier at vilkårene foreligger. I en sak er det klart at så ikke er tilfelle. I den saken har foreldrene hevdet overfor utvalget at barnevernstjenesten sa at det kunne se ut som foreldrene hadde noe å skjule dersom de ikke samtykket til innhenting av informasjon. På denne bakgrunn forklarte foreldrene at de samtykket selv om de ikke egentlig ønsket det. De trakk også senere sitt samtykke. En slik fremgangsmåte, som kan oppfattes som om barnevernet har en skjult agenda og at det foreligger et islett av press, bidrar ikke til et åpent og tillitsbasert forhold mellom barnevernstjenesten og den private part. Vi ser at dette har skapt konflikter mellom barnevernstjenesten og foreldrene. Vi skriver mer om samtykke generelt under *Samtykke til tiltak*.

I de fleste sakene er det mangelfullt dokumentert hvordan samtykket har fremkommet. Det ligger et underskrevet samtykke i saksdokumentene. Men hvilken informasjon foreldrene har fått, hva de har spurt om og hvilke svar de har fått, er ikke dokumentert. På denne måten er det ikke mulig å vite om samtykket er gyldig.

I en av de mer alvorlige sakene vi har omtalt ovenfor, ble det ikke innhentet informasjon fra tidligere barnevernstjeneste i den første undersøkelsen. Selv om barnevernstjenesten mente at tidligere barnevernstjeneste kunne ha relevant informasjon om omsorgssituasjonen i hjemmet, ble dette ikke innhentet. Årsaken synes blant annet å være manglende kunnskap om regler om taushetsplikt. Barnevernstjenesten mente at den ikke hadde hjemmel for å etterspørre informasjon fra tidligere barnevernstjeneste, fordi det var underlagt taushetsplikt. På den måten manglet barnevernstjenesten informasjon som var vesentlig for omsorgsvurderingen.

I brev barnevernstjenesten sendte for informasjonsinnhenting var det i en sak en unøyaktig gjengivelse av tema for undersøkelsen, i tillegg til en omfattende liste med detaljerte spørsmål. I saken fikk barnevernstjenesten informasjon som ikke hadde betydning for å klarlegge det som fremgikk av bekymringsmeldingen. Det er sannsynlig at brevet fra barnevernstjenesten bidro til det.

Barnevernstjenesten må altså være bevisst at de har plikt til å begrense innhenting av informasjon til det saken gir grunnlag for. Utvalget vil også peke på at det kan skape problemer i lys av personopplysningsloven når «overskytende» informasjon blir liggende i den aktuelle sak. Foreldre har opplevd det lite tillitsvekkende når barnevernstjenesten ikke har tilstrekkelig sensitivitet når det gjelder innhenting av slik informasjon, nettopp fordi informasjonen blir oppbevart hos barnevernstjenesten.

Informasjonsinnhenting – referat fra samtaler med partene

Foreldre har sagt til utvalget at de ikke kjenner seg igjen i referatene fra samtaler. I sakene fant vi også eksempler på at det ikke var skrevet referat fra samtaler med foreldre og/eller barn. Det gjelder også der det for eksempel i undersøkelsesrapporten er referert til opplysninger som har fremkommet i samtaler. Det har i nærmest de fleste sakene utvalget har gjennomgått generert misnøye, uenigheter og fortvilelse fra foreldrenes side, da det er hevdet at referatene ikke er dekkende for det som har vært sagt og de opplysninger foreldre har ønsket å gi. Vi vil her også vise til det foreldrene sier om måten de ble møtt på.

Utvalget kan vanskelig bedømme i hvilken utstrekning det forholder seg slik foreldre har forklart. Det utvalget kan se er at de fleste referater fremstår som konsentrat fra samtaler. I flere saker inneholder faktumbeskrivelsen også implisitte vurderinger. Feilaktig seleksjon kan gi grunnlag for påstander om bevisst utelukkelse og sensur. Det vil lett kunne «snike seg inn» egne oppfatninger, implisitte vurderinger og fargelegginger av faktum dersom det ble foretatt en oppsummering eller et konsentrat av det foreldrene har forklart seg om. Fullstendige referater (med separate beskrivelser av faktum og vurderinger) har verdi for etterfølgende instanser som skal treffe vedtak/dom, hvor det kan være viktig å kunne

dokumentere utviklingen i saken. Noen av barna har forklart til utvalget at det vil være viktig for dem også i ettertid å vite hva f.eks. foreldrene har forklart, i tillegg til andre opplysninger, i deres sak.

I sakene har vi ikke sett eksempler på at foreldrenes korrigeringer og rettingsforslag blir innarbeidet i referatet. Det ble heller ikke gjort en kobling mellom dokumentene slik at de viste til hverandre. Det betyr at det som oppfattes som feilaktige opplysninger blir stående i saken. Det har skapt mistro og mistillit til barnevernstjenesten da foreldre er usikre på om og i hvilken grad barnevernstjenesten, tross korreksjoner, bygger på opplysningene.

Referater blir ofte utarbeidet lenge etter at samtaler har funnet sted, og i noen tilfeller etter at undersøkelsen er ferdig.

Det er i flere saker i ettertid ikke mulig å vite om referatene gav et riktig og fullstendig bilde av det samtalen omhandlet. Det burde være etterprøvbart hva samtaler har handlet om når de skal danne grunnlag for barnevernstjenestens sine konklusjoner i undersøkelser. I saker som dette, som har stor betydning, er dette helt sentralt for rettssikkerheten. Det har også betydning i et personvernperspektiv hvis det lagres personsensitive opplysninger som en eller flere parter mener er feil. Vi viser til det vi har omtalt under *Informasjonsinnhenting*.

Når betegnelsen «referat» brukes, innebærer det at dokumentet skal være en så fullstendig og objektiv gjengivelse av samtalen som mulig. Ellers er det ikke et referat, men barnevernstjenestens gjengivelse. Dersom referatet ikke er en nøyaktig gjengivelse som begge parter kan stå inne for, står en i fare for:

- at referat kan gi feilaktig grunnlag for den senere vurdering/subsumsjon som barnevernstjenesten skal foreta, hvor relevant faktum skal vurderes på grunnlag av relevant rettsgrunnlag.
- å legge grunnlag for unødvendige konflikter og motsetninger som gjør samarbeidet mellom tjenesten og foreldrene vanskelig og noen ganger umulig allerede fra starten av.

Vi har ikke fått tilbakemeldinger om at barn har reagert på referater i sakene utvalget har gjennomgått. Vi tror det har sammenheng med at

barna vi har snakket med i begrenset utstrekning har gjennomgått dokumentene i sin sak. Vi vil her peke på at Forandringsfabrikken i sine undersøkelser har funnet tilsvarende feil som vi påpeker over. Barn og ungdommer har sagt at de ikke kjenner seg igjen i det som er skrevet i referater fra samtaler med dem. Om dette har Forandringsfabrikken følgende innspill til ny barnevernslov (februar 2017), s 12:

I utviklingsarbeidet Mitt Liv, har tjenester fra hele landet dokumentert i samarbeid med barn og unge. Mange har fått dette til. Det som skrives kan være avgjørende for livet vårt seinere –og det er viktig at dette blir riktig. Når voksne skriver sånn som de oppfatter eller husker det, kan viktig informasjon fra oss bli feil nedskrevet. Men det er en stor jobb å få alle voksne til å forstå dette, når de er blitt vant til å skrive det de hører eller oppfatter. Vi ber nå om at loven kan gi «drahjelp» til dette, det er grunnleggende for vår tillit og trygghet til barnevernet.

*Forslag til lovtekst § 81
Barnevernstjenesten skal føre journal for det enkelte barn. Barnets egen mening skal gjennomgående være synlig i journalen. Journalen skal inneholde:*

- a) nødvendige opplysninger om barnet*
- b) barnets vurderinger av egen situasjon, sine behov og ønsker for framtida*
- c) beskrivelser av hvordan barnet har fått anledning til å medvirke.*
- d) barnevernsfaglige vurderinger av barnets situasjon og behov*
- e) referat fra samtaler og møter med barnet, foreldre og andre barnevernstjenesten har vært i kontakt med.*

Referater fra samtaler og møter der barnet deltar, skrives i samarbeid mellom barnet og barnevernstjenesten.

Innsyn

Mange foreldre har vært fortvilet over den mangel på åpenhet de oppfatter at barnevernstjenesten praktiserer. Utvalget har sett flere eksempler på at parter ikke har fått behandlet krav om innsyn korrekt. En slik rett er en grunnleggende forutsetning for deltakelse og kontradiksjon.

I enkelte saker har partene anmodet om innsyn og har fått innsyn i noen av sakens dokumenter, men barnevernstjenesten har ikke fattet vedtak om avslag på innsyn i de dokumentene partene ikke har fått se. På denne måten har partene ikke vært kjent med at det finnes dokumenter de ikke har fått innsyn i og er dermed fratatt muligheten for å klage på manglende innsyn.

Dokumentene er organisert i journalsystemet slik at noen dokumenter ligger i journal, mens andre dokumenter ligger i postjournal. Det har ofte vært dokumenter som ligger i journal parter ikke har fått innsyn i, uten at det er fattet vedtak om avslag. Det har typisk vært referat fra samtaler. Det synes for utvalget som at det i alle fall har vært ulik praksis for både føring av journal og behandling av innsynskrav i barnevernstjenestene.

Det er mulig at behandlingen av krav om innsyn nå er mer likt¹³³. Det vet ikke utvalget med sikkerhet. På spørsmål fra utvalget har saksbehandlere i mange tilfeller gitt uttrykk for en feilaktig forståelse av regelverket om innsyn. Det gir en risiko for at innsynskrav fortsatt blir håndtert feil når saksbehandlere ikke kjenner regelverket.

I en sak har foreldre fått behandlet sitt krav om innsyn først etter at utvalget kom i gang med arbeidet, mer enn to år etter at saken var avsluttet.

I en sak går det frem av journalnotat at saksbehandler på anmodning om innsyn fra foreldre svarte at det var uvanlig å gi innsyn i dokumentene i løpet av en undersøkelse.

I særlig en sak har manglende innsyn generert store konflikter mellom barnevernstjenesten og en forelder over lang tid, med stor ressursbruk både fra det offentlige og den private. Forelderens krav om innsyn har blitt håndtert feil i kommunen over flere år. Foreldereren har påklaget dette til Fylkesmannen. Innsynskravet har blitt håndtert feil også der. Kommunen har beklaget den uriktige behandlingen av innsynskrav og har gitt uttrykk for at det skyldes manglende kompetanse.

¹³³ Utvalget er kjent med kommunens rutine/prosedyre om innsyn etter forvaltningsloven (2016, revidert 2018). Foruten at den inneholder feil mht. partsbegrepet, definerer den heller i «alle sakens dokumenter». Det er uheldig, jf. det utvalget tidligere har omtalt som journal og postjournal, hvor det synes å herske ulik oppfatning om innsynsadgang. Det er også opplyst at innsynskrav nå i all hovedsak behandles av jurist.

I sakene har barnevernstjenestens uriktige håndtering av innsynskrav skapt konflikter og til dels stor mistillit til barnevernstjenesten. Foreldre har hatt en opplevelse av at det er fordi barnevernstjenesten har noe å skjule at de ikke fikk tilsendt dokumentene. Foreldre har overfor utvalget gitt uttrykk for at de på grunn av dette ikke stolte på barnevernstjenesten for øvrig. De sier at manglende innsyn sett i sammenheng med måten referatene var utarbeidet på, gjorde at de opplevde selve undersøkelsen som en «Kafka-prosess».

Utvalget ser svært alvorlig på det som er beskrevet ovenfor om innsyn. Som nevnt er adgangen til innsyn en fundamental forutsetning for medvirkning og tillit. Denne praktiseringen av innsynsrettigheten kan gå ut over hjelpen barnet har rett på og også vanskeliggjøre arbeidet i familien. Utvalget vil her peke på viktigheten av åpenhet overfor partene i saken. Loven balanserer hensynet til åpenhet mot de hensyn som gjør seg gjeldende for å unnta opplysninger for innsyn, jf. forvaltningsloven §§ 18, 19 og 20. Det er av avgjørende betydning at mennesker i denne typen saker av så stor velferdsmessig betydning får innsyn om sin egen situasjon og sitt eget liv i samsvar med regelverket.

Kontradiksjon

I gjennomgangen av sakene har vi også sett og hørt at saksbehandlere i kommunen praktiserer partenes rett til kontradiksjon svært forskjellig. Det har skapt mange konflikter mellom særlig foreldre og barnevernstjenesten. Foreldre vet ikke hva barnevernstjenesten bygger sine vurderinger på og blir usikre på hva barnevernstjenesten har av informasjon om dem.

I én sak som er omtalt under *Et eksempel på god saksbehandling*, sendte saksbehandler ut referat like etter samtalene var gjennomført, og oppfordret foreldre til å komme med innspill dersom de mente at referatet inneholdt feil. Det mener utvalget er fullt ut i samsvar med partenes rett til kontradiksjon.

I mange saker ble referat fra samtaler ikke sendt til partene overhodet. I intervjuer har saksbehandlere gitt uttrykk for feil lovforståelse når utvalget har spurt hvorfor referater ikke ble sendt til partene. Noen mener at partene ikke har krav på å få se referatene og begrunner det med at dette er interne dokumenter. Andre mener at det er tilstrekkelig at

foreldre blir kjent med opplysningene når de får tilsendt undersøkelsesrapporten. Det er bare et fåtall som gir uttrykk for at de er kjent med partenes rett til innsyn som er en vesentlig forutsetning for kontradiksjon. Utvalget har i liten grad hørt refleksjon fra saksbehandlere om at betegnelsen referat forplikter i den forstand at de som har vært med i samtalen kjenner seg igjen i innholdet.

Utvalget mener det er i samsvar med forvaltningsloven at foreldrene får tilsendt referatene slik at de blir gitt mulighet for kontradiksjon.

Kontradiksjon gjelder også partenes rett til å bli gjort kjent med opplysninger barnevernstjenesten innhenter fra andre instanser i undersøkelsen. Også på dette punkt praktiserer saksbehandlerne kontradiksjon forskjellig. Noen saksbehandlere praktiserer at parter får se brevene fra eksterne i neste møte med tjenesten. I andre tilfeller får partene bare referert opplysningene.

Vi har i vår gjennomgang ikke hørt at partene får tilsendt brevene etter hvert som de kommer inn. Saksbehandlere har beskrevet for utvalget at de mener det er tilstrekkelig at partene får lese, eventuelt får referert innholdet i brevene i møter med barnevernstjenesten. Denne fremgangsmåten kan sikkert ha gode grunner for seg. Men det kan også gi partene en opplevelse av at barnevernstjenesten ikke stoler på dem. Det kan vanskeliggjøre samarbeidsforholdet.

Utvalget mener at barnevernstjenesten bør avtale med partene hvordan de skal bli gjort kjent med opplysninger som kommer inn fra andre instanser. Partene bør alltid få lese anmodningsbrevene som går ut. Det vil sikre partenes rett og adgang til kontradiksjon. I tillegg sikrer det at partene får nødvendig kunnskap om informasjonsinnhenting. Det gir også partene orientering om sakens fremdrift og forståelse for hvordan barnevernstjenesten undersøker. I en rekke saker skaper det usikkerhet og mistillit at foreldrene ikke er kjent med undersøkelsen, herunder fremdrift. Vi vil her særlig peke på at det er svært viktig at barnevernstjenesten sikrer at barn er løpende orientert om fremdrift. Det er likevel ikke sikkert at den beste måten å gjøre dette på er den samme som overfor foreldrene.

Barns medvirkning

Innledning

Det er hensynet til barnets beste som skal være avgjørende for all hjelp barnevernstjenesten setter inn. For at barnevernstjenesten skal kunne foreta denne vurderingen må den kjenne barnet og barnets behov, og medvirkning fra det aktuelle barnet er avgjørende.

En side av barns medvirkning er den plikten barnevernstjenesten har for å opplyse saken best mulig i undersøkelsen. Barnet er den som kjenner sin omsorgssituasjon best og som derved kan gi viktig informasjon til barnevernstjenesten i en undersøkelse. Vi har ovenfor beskrevet en situasjon der informasjon fra barn ikke var del av undersøkelsesrapporten. Dersom barnevernstjenesten velger å ikke vektlegge informasjon fra barn i en undersøkelse, skal det gå tydelig frem hvorfor denne informasjonen ikke er relevant. Barnet må også få forklaringer på hvorfor informasjonen ikke er vektlagt, både av hensyn til barnets tillit til barnevernstjenesten, men også for at tiltak som iverksettes skal bli nyttige for barnet. Det er sentralt at barnet får begrunnet informasjon om det som skjer og det som ikke skjer, dersom det er kontrært til det barnet har ment og foreslått.

Medvirker barn?

I tre av sakene har barn bedt om hjelp, og kommet med bekymringsfulle beskrivelser av sin omsorgssituasjon. I en sak er likevel opplysningene fra barnet ikke tatt med i undersøkelsesrapporten overhodet. I en annen sak hadde barnet bedt om hjelp over flere år. I enkelte av disse sakene ble det gjennomført gjentatte samtaler med barnet/ungdommen, og barna var konsistente i sine beskrivelser av omsorgssituasjonen. Opplysningene fra ungdommene var likevel ikke vurdert i undersøkelsesrapporter. Vi viser til nærmere beskrivelse av dette i avsnittet nedenfor om *Forhold ved beslutningsprosessen*.

I en sak gav et barn uttrykk overfor utvalget at dersom forelderen var med i samtaler med barnevernstjenesten, var det forelderen det handlet om, og ikke barnet. Det er vanskelig for utvalget å ha noen klar formening om det har skjedd og i tilfelle hvorfor. Det kan i disse sakene synes som at barnevernstjenesten har hatt oppmerksomheten rettet mot foreldrene for å få til samarbeidet med dem.

Det har også saksbehandlere påpekt i samtaler med utvalget. I den ene saken er det forhold som tyder på at barnevernstjenesten lettere trodde på foreldres beskrivelser enn barnets. Det er likevel ikke mulig for utvalget å vite dette sikkert. Det er viktig å ivareta barnets behov for å bli lyttet til og tatt på alvor. Barnet må også få forklaringer på hva som skal skje og hvorfor, eventuelt hvorfor ikke. Når barn opplever at de ikke blir hørt, og kanskje ikke trodd på, blir utgangspunktet for å tilrettelegge for medvirkning utfordrende. Disse barna har senere også uttrykt sterk mistillit til barnevernet.

I to av sakene har det blitt satt inn tiltak i hjemmet etter samtykke fra foreldrene. I en sak har barnet blitt flyttet ut av hjemmet etter samtykke fra foreldre og i samsvar med barnets ønske. Undersøkelsesrapportene i sakene var svært mangelfulle, særlig fordi opplysninger fra barnet ikke i tilstrekkelig grad var tatt med og vurdert. Når slike sentrale opplysninger ikke blir tatt med og vurdert, vil det være tilfeldig om de tiltak tjenesten setter inn treffer og er virksomme for barnet.

Vi kan i disse sakene heller ikke se at det fremgår av referat fra samtaler med barnet at barnet har fått forklaringer på hvorfor de ikke har fått den hjelpen de har bedt om. Det er heller ikke i samsvar med plikten til å sikre medvirkning for barnet. Barnevernstjenesten må samarbeide med barnet for at hjelpen skal være virksom. Det å informere barnet er en viktig del av dette. Også i andre sammenhenger er det sentralt at barnet blir tatt hensyn til og får nødvendig informasjon. En side av det er å gi barnet nødvendig tid.

I saker der barn er flyttet akutt ut av hjemmet har de beskrevet det som svært vanskelig. De har gitt uttrykk for at det er en medvirkende årsak til manglende tillit til barnevernstjenesten. De mener at de fikk for dårlig tid til å forberede seg. De kunne ikke forstå hvorfor det hastet så mye som det gjorde. En ungdom sa at barnevernstjenesten lenge hadde god kunnskap om omsorgssituasjonen. Lite hadde endret seg, og det var umulig å forstå hva som hastet og hvorfor en akutt flytting var nødvendig. Det ble vanskelig for ungdommen å ikke få forberede seg og pakke tingene som var viktige å ha med seg. «*Det kan høres ut som en bagatell, men ikke for meg da*» sa ungdommen i møte med utvalget. Det som også

syntes mangelfull var informasjonen til ungdommen om hva som skulle skje og hvorfor. I en slik situasjon, når tilværelsen blir snudd fullstendig på hodet, er blant annet grundig informasjon til barnet viktig om hva som skal skje og grunnlaget for barnevernstjenestens vurderinger og beslutninger. Barnet eller ungdommen er i en krisesituasjon, og informasjonen må derfor være spesielt tydelig og gjerne gjentas flere ganger.

Medvirkning gjelder i hele forløpet av en sak, og er relevant også når barn er flyttet på institusjon. Barnevernstjenesten har det overordnede ansvar for barnet når det bor på institusjon og skal være løpende orientert om barnet får forsvarlig omsorg. En side av dette er å ha så tett kontakt med barnet som nødvendig for å få tilstrekkelig og nødvendig informasjon til å kunne vurdere situasjonen på institusjonen.

Utvalget har fått beskrevet en situasjon der en ungdom som bodde på barnevernsinstitusjon ble utsatt for straffbar handling. Saksbehandler tok i denne svært sårbare situasjonen ikke direkte kontakt med ungdommen. Ungdommen sa i møte med utvalget at det var svært vanskelig å bli boende på institusjonen, og ungdommen følte seg sviktet av barnevernstjenesten. Ungdommen hadde etter dette sterk mistillit til tjenesten, og tjenesten hadde store vansker med å samarbeide med ungdommen om riktig hjelp i ettertid. Utvalget kan ikke vite at det var denne situasjonen som gjorde samarbeidet med ungdommen vanskelig i ettertid. Trolig var det flere forhold. Men ungdommen pekte på dette som noe av årsaken til sin mistillit. Vi kommer tilbake til dette under

Tiltak

Utvalget har også fått beskrevet at flere barn har reagert på omfang av samvær med biologisk familie. De mener at de ikke har fått forklaringer på hvorfor samvær har vært av begrenset omfang. I et tilfelle ønsket barnet økt samvær, men barnevernstjenesten reduserte samværet uten at barnet fikk noen begrunnelse for det. Barnet sa i møte med utvalget at dette hadde vært vanskelig. I dokumentene var det spor av denne vurderingen, og den fremsto som summarisk. Ut ifra det som er dokumentert, og også forklaringene vi fikk i samtaler, er dette ikke i samsvar med plikten til å begrunne ut ifra hensynet til barnets beste.

Det er flere barn som har gitt uttrykk for manglende tillit til barnevernstjenesten på bakgrunn av sine opplevelser. I noen saker går det også frem av saksdokumentene. Barna har sagt at de trolig ikke hadde hatt så store problemer som de nå har dersom barnevernstjenesten hadde lyttet til dem, tatt dem på alvor og gjort det de skulle for å finne ut av saken.

Utvalget vil understreke den plikten barnevernstjenesten har til å ta barn på alvor. Det handler om å høre på barn og gjøre vurderinger på bakgrunn av det barn informerer om. Dette gjelder både den generelle informasjonen barn har om sitt liv, men også de ønsker barn har om hva som skal skje og ikke skal skje. Det er av ulike grunner ikke alltid mulig for tjenesten å etterkomme barns ønsker. Da er det viktig at barn får forklaringer på hvorfor. Barn må få forklaringer det er mulig for dem å forstå. I enkelte situasjoner vil det innebære at forklaringer må gjentas flere ganger. Et annet forhold som er viktig er dokumentasjon av arbeidet, og særlig av barnevernstjenestens vurderinger. Vi viser her til det vi har skrevet om dokumentasjon foran. Vi legger til at dokumentasjon er viktig også for at barn senere skal ha mulighet for å forstå både det som skjedde, og ikke skjedde, i livet deres.

Vedtaksfasen

Det vi omtaler som vedtaksfasen her, er i de fleste tilfeller barnevernstjenestens oppsummering av undersøkelsen og de vurderinger som ligger til grunn for tjenestens vedtak. Det går frem av saksbehandlingsrundskrivet at barnevernstjenestens vurderinger og konklusjon etter en undersøkelse skal dokumenteres i et enkeltvedtak uavhengig av om undersøkelsen blir henlagt eller familien får hjelpe-tiltak.¹³⁴ Undersøkelserapporten vil da i de fleste saker være barnevernstjenestens begrunnelse.

I sakene har vi særlig fått beskrevet fra foreldre at de ikke forstår hva barnevernstjenesten bygger sine konklusjoner på. Noen foreldre har beskrevet barnevernstjenestens arbeid som synsing. Foreldre er fortvilet over at de ikke forstår hvilket faktum barnevernstjenesten bygger vurderingene sine på, og hvordan barnevernstjenesten vurderer omsorgssituasjonen. Også barn har gitt uttrykk for noe av dette, men da på en noe annen måte. For dem har dette i noen grad handlet om at de føler at de ikke

¹³⁴ <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

blir trodd, eller at barnevernstjenesten blir opptatt av foreldrene. De har ikke på samme måten som foreldre gått inn på selve denne prosessen. Det er naturlig, også med tanke på at barna i liten grad har gjennomgått sakene sine.

Det er grunnleggende for barns og foreldres rettssikkerhet at det er mulig å forstå både vedtak og undersøkelsesrapporter. På bakgrunn av beskrivelsene skal det være mulig å forstå hvilket faktum som blir lagt til grunn, og hvordan barnevernstjenesten vurderer dette faktumet. Når dette ikke er mulig å forstå, vil det naturlig skape usikkerhet og grunnlag for konflikt. Partene kan for eksempel bli usikre på om barnevernstjenesten har lagt til grunn og vektet hensyn som ligger utenfor det som er mandatet.

Forhold ved beslutningsprosessen

Utvalget har i rapporten kapittel 7 under avsnittet *Barnevern – en spesiell forvaltningsrett. Krav til beslutningsmodell* beskrevet den beslutningsmodellen som ligger til grunn for barnevernstjenestens myndighetsutøvelse. Den oppstiller bestemte krav til beslutningsprosess. Kjernen i denne er at alle barnevernstjenestens beslutninger og vedtak av betydning for barn og foreldre fattes på grunnlag av barnevernloven, og med forvaltningsloven som en sentral lov når det gjelder prosessuelle krav.

I korthet går prosessen ut på følgende: det må foretas en bedømmelse av hvilke rettslige regler (hjemler i barnevernloven) som er aktuell å anvende. Disse definerer og avgjør hvilket faktum som er relevant og som reglene, med sine vilkår, skal anvendes på. Det kreves altså klargjøring og vurdering av hva som er relevant, underbygget og sannsynliggjort faktum. Når man har en oppfatning av relevant faktum og regel, må faktum vurderes i lys av rettsregelen. Denne vurderingen munner ut i en rettslig konsekvens, dvs. om de rettslige vilkårene er oppfylt for f.eks et vedtak om tiltak.

Prosessene skal sikre tre formål:

- forsvarlighet og kvalitet i de vedtak som fattes
- barns og foreldres rettssikkerhet, ved at barnevernstjenesten legger til grunn relevant faktum og relevante rettslige vurderinger
- at denne prosessen, med sine vurderinger, er transparent for derved å gi informasjon barn og foreldre, og eventuelt grunnlag for overprøving.

Barnevernstjenestens ansvar for å avklare faktum

I de fleste sakene utvalget har gjennomgått går det frem av dokumentene at beskrivelser av barnets omsorgssituasjon står i direkte motstrid med hverandre. Dette kan være opplysninger fra barnet selv og foreldrene. I disse situasjonene må selvfølgelig barnevernstjenesten gjøre det den kan for å avklare hva som er omsorgssituasjonen. Det må gå tydelig frem hva barnevernstjenesten legger til grunn som sakens faktum og hvorfor. Barnevernstjenesten oppsummerer undersøkelsen i undersøkelsesrapporten og det er naturlig at denne faktumavklaringen fremgår av rapporten. Dette er mangelfullt i de fleste sakene utvalget har undersøkt. Det har flere sider som utvalget skal belyse i det følgende.

I saker vi har omtalt under *Barnets opplevelser i møte med barnevernstjenesten* er det opplysninger som det ikke er spor av at blir undersøkt av barnevernstjenesten. I den ene av sakene er det omfattende referat fra samtaler mellom saksbehandlere og barnet. Informasjonen fra barnet er likevel ikke nevnt i undersøkelsesrapporten. Utvalget har påpekt at dette er alvorlig.

I disse sakene går det verken av undersøkelsesrapporten, referatene eller andre dokumenter frem hvordan barnevernstjenesten har kommet frem til hva som ble lagt til grunn som sakens faktum. Dersom barnevernstjenesten for eksempel mener at det et barn forteller ikke er troverdig, må det gå frem hvorfor barnevernstjenesten mener det, og barnevernstjenesten må begrunne hvorfor den legger et bestemt faktum til grunn når dette faktum peker i ulike retninger. Også i andre sammenhenger må barnevernstjenesten gjøre rede for hva som er faktum. I noen saker hefter det m.a.o. grove og alvorlige feil ved barnevernstjenestens beslutningsmåte, som gjør at det ikke bare er uklart, men totalt ubegrunnet hvorfor tjenesten kommer frem til det den kommer frem til.

I de fleste undersøkelsesrapportene er det gjengitt svært mye faktum. Det er flere sider med gjengivelser, særlig fra samtaler med barn og foreldre. Det er ikke sortert, og det er ikke mulig å vite hva barnevernstjenesten mener er relevant for det som skal vurderes. Det fremstår mer som en oppramsing. Og opplysningene kan stå i direkte motstrid med hverandre. Det fremgår ikke hvorfor noe er viktig eller mindre viktig for

de vurderinger barnevernstjenesten skal gjøre. I to saker går det frem av referater at fremmedspråklige foreldrene har sagt at de har misforstått begreper saksbehandler har brukt i samtalen der meldingen skulle avklares. Det var begreper som for eksempel kjeft, klaps, slem. Det går likevel ikke frem at barnevernstjenesten gjorde noe for å avklare nærmere hva foreldrene hadde ment og om det var grunn til å tro at det lå misforståelser til grunn. I den ene saken er opplysningene også lagt til grunn av barnevernstjenesten i vedtak om tiltak selv om de hadde fått beskjed om at begrepet klaps var misforstått og brukt feil.

Det er også eksempler fra saker der bekymringsmeldingen omhandler det som kan være alvorlig omsorgssvikt, for eksempel vold. I to av disse sakene foreligger det ikke sluttrapport, og opplysningene blir ikke videre omtalt i saken. Det er ikke mulig å lese ut ifra dokumentene i saken om opplysningene er avkrefte eller om det er andre grunner til at de ikke blir omtalt. I to andre saker der det foreligger sluttrapport blir heller ikke de alvorlige opplysningene fra meldingen avklart i sluttrapporten. Foreldre har i møte med utvalget gitt uttrykk for at når opplysninger om dem og barnets omsorgssituasjon ikke blir avkrefte eller bekrefte, skaper det stor usikkerhet. De ble usikre både på hvordan tjenesten håndterte opplysningene, og om opplysningene ved en senere anledning kunne dukke opp igjen og bli brukt mot dem. I noen av sakene har foreldrene ment at de hadde tilbakevist påstandene som fremkom i bekymringsmeldingen. I disse sakene går det altså ikke frem hva barnevernstjenesten har ment om disse opplysningene.

I to saker går det også frem opplysninger i undersøkelsesrapporter og/eller vedtak som er ubegrunnet ut ifra sakens øvrige dokumenter. I en sak går det frem av sluttrapporten at langvarig konfliktnivå mellom foreldrene er en risikofaktor. Det er imidlertid ingen opplysninger i saken om at det er et langvarig konfliktnivå mellom foreldrene. Det har tjenesten heller ikke gjort rede for i samtale med utvalget. Det fremstår derved som en ubegrunnet påstand. Det går også frem at barnevernstjenesten er bekymret for en av foreldrenes reaksjonsmønster. Det fremgår ikke hva barnevernstjenesten bygger dette på. Det går ikke frem hvordan forelderens har reagert, og heller ikke hva det var en reaksjon på og hvorfor

barnevernstjenesten mente det var bekymringsfullt. Også dette fremstår derved som en ubegrunnet påstand. I en annen sak fremgår det av vedtak om tiltak at en forelder bagatelliserer sitt barns uttalelser om vold. Det er imidlertid ikke klarlagt at barnet er utsatt for vold, og heller ikke nærmere forklart hvorfor barnevernstjenesten legger til grunn at forelderens bagatelliserer dette. Også dette fremstår altså som en ubegrunnet påstand i vedtaket. I disse sakene har foreldrene sterk mistillit til barnevernstjenesten, og de er fortvilet over at denne typen opplysninger går frem som en del av sakens opplysning.

Det kan være ulike grunner til at opplysninger som går frem av meldingen eller barnevernstjenesten mottar på andre måter, likevel ikke går frem av undersøkelsesrapporten. Det kan som nevnt være at barnevernstjenesten avklarer at det ikke er hold i opplysningene. Barnevernstjenesten kan også mene at opplysninger for eksempel bare er av bagatellmessig betydning eller av andre grunner ikke relevant for saken. Utvalget vil peke på at det uansett må gå frem av saken at barnevernstjenesten har avklart opplysningene som del av undersøkelsen. På ulike måter har det altså skapt konflikter i sakene når opplysninger ikke blir avklart av barnevernstjenesten.

Manglende redegjørelse av aktuelt rettslig grunnlag

Som vi har skrevet foran skal barnevernstjenesten foreta kompliserte avveininger. Det vil da være en fordel å bryte lovreglene opp i enkeltkriterier som det er relevant å vurdere i den enkelte avgjørelse. Vi ser i de fleste sakene vi har behandlet at barnevernstjenesten redegjør helt generelt og overordnet for det som er det rettslige grunnlaget. Det er grunn til å tro at dette har medvirket til at vurderingene er mangelfulle.

Manglende og mangelfulle vurderinger

I de fleste sakene utvalget har hatt til behandling er vurderinger mangelfulle eller manglende. Dette gjelder særlig vurderinger i undersøkelsesrapporter og vedtak. Manglende vurderinger vil i denne sammenhengen si at barnevernstjenesten har fattet et vedtak uten begrunnelse eller har konkludert i en undersøkelse uten begrunnelse. Undersøkelsesrapportene i sakene vi har gjennomgått har altså konklusjoner som det ikke finnes begrunnelse for. Det gjelder også for svært mange av vedtakene i sakene.

I mange saker finner vi eksempler på helt generelle betraktninger som overordnet kan være eksempler på skadelige forhold i barns oppvekst. Og tilsvarende er det i begrunnelsene nevnt forhold som generelt er elementer som gir gode omsorgsbetingelser for barn. Som eksempel siteres fra en undersøkelsesrapport: x har behov for trygge og tydelige voksne rundt seg. Det som mangler er at disse generelle betraktningene blir knyttet opp mot dette bestemte barnets omsorgssituasjon, altså det konkrete faktum i saken. Det vil si at det i begrunnelsen i den saken ikke går frem om barnevernstjenesten legger til grunn at barnet har eller ikke har trygge voksne rundt seg. Dersom barnet ikke har det, må barnevernstjenesten mene noe om hvorfor ikke, altså hvilke forhold ved omsorgssituasjonen som gir mangel på trygghet. Deretter må barnevernstjenesten mene noe om hva som kan gjøres med det, altså om det er mulig å avhjelpe med hjelpetiltak eller ikke.

Det blir altså ikke gjort en konkret vurdering av omsorgssituasjonen til det barnet saken handler om. Utvalget vil presisere at noe av bakgrunnen for kravet til skriftlig begrunnelse er at det er bevisstgjørende for saksbehandler. Det er gjennom å ta stilling til hva som er relevant faktum og vekte eller vurdere de relevante momentene i saken helt konkret, saksbehandler vil bli bevisst hva som vektlegges og hvorfor. Og når dette blir skriftliggjort vil det i seg selv være bevisstgjørende for de aller fleste.

I mange saker er altså vurderingene i undersøkelsesrapportene knappe og ikke knyttet opp mot de konkrete omstendighetene i saken. Noen av sakene ligger langt tilbake i tid. Det er i en læringssammenheng derfor av mindre verdi å gå inn på disse. Samtidig vil utvalget peke på at er det liten forskjell på disse rapportene og rapporter av nyere dato når det gjelder mangelfulle og manglende begrunnelser. Det synes som at de samme svakhetene i stor grad hefter ved rapportene enten de er av eldre eller nyere dato.

I en sak der det er gjennomført flere undersøkelser, mangler undersøkelsesrapportene vurderinger. Det er ikke mulig å lese ut av rapporten hvordan barnevernstjenesten vurderte omsorgssituasjonen på bakgrunn av opplysningene. Det er detaljerte beskrivelser både av forhold ved omsorgsgiver og av omsorgssituasjonen som ikke er vurdert. I rapportene gjengir barnevernstjenesten risiko- og

beskyttelsesfaktorer, men det er ingen vektning av disse faktorene, selv om det er åpenbart at de er mer og mindre vesentlig for barnets omsorgssituasjon. Det er forhold som fremstår som svært alvorlige, og forhold av mindre alvorlig karakter. Men slik det er beskrevet, er det ikke mulig å vite hva barnevernstjenesten mener om hvor tungtveiende de ulike faktorene er. Det er også viktig informasjon i rapporten som ikke er tatt med i beskrivelsen av risiko- og beskyttelsesfaktorer. Det er på bakgrunn av informasjonen barnevernstjenesten har gjengitt i undersøkelsesrapportene uforståelig for utvalget hvordan barnevernstjenesten har kommet frem til konklusjonene. Utvalget mener at det er svært alvorlig.

I en annen sak der vi har påpekt at det ikke er mulig å vite hva faktumbeskrivelsen bygger på og der informasjon fra barnet ikke er med i rapporten, er også vurderingene i vedtak og undersøkelsesrapport mangelfulle. I undersøkelsesrapporten blir det slått fast at familien er i en vanskelig situasjon og at de derfor har behov for hjelp. Det står imidlertid ingenting om hva barnevernstjenesten mener om barnets omsorgssituasjon. I denne saken er det en del momenter som fremstår som alvorlige. Det er likevel ikke disse momentene som blir trukket frem i undersøkelsesrapporten og rapporten fremstår som mer overfladisk enn saken synes å gi grunnlag for.

I flere undersøkelsesrapporter er det en svært omfattende faktumbeskrivelse, med opplysninger som peker i ulike retninger, som er mer og mindre alvorlig og som til dels er motstridende. Under punktet vurdering og konklusjon er deler av faktum gjengitt, men uten at det fremgår hva barnevernstjenesten mener om disse opplysningene. I sakene er det heller ikke mulig å vite hvilke faktiske opplysninger barnevernstjenesten bygger sin konklusjon på.

I flere saker bruker barnevernstjenesten i sin begrunnelse generelle begreper istedenfor å basere vurderingen på de faktiske omstendighetene. For eksempel blir begrepet vold brukt i flere begrunnelser i vedtak, istedenfor at det blir gjengitt helt konkret hva barn og/eller foreldre har forklart om en bestemt situasjon, og hva barnevernstjenesten etter det legger til grunn. Særlig når det gjelder denne typen begreper som dekker svært alvorlige situasjoner, er det viktig å være nøyaktig. I begrunnelsene i disse sakene er det heller ikke tydelig om det er et

enkeltilfelle barnevernstjenesten refererer til eller om de legger til grunn barnet er utsatt for vold i større utstrekning og mer i sin alminnelighet. Som utvalget tidligere har pekt på har dette også betydning i et personvernperspektiv; lagring av personsensitive opplysninger som en eller flere parter mener er feil.

Også mangelfulle vurderinger er årsak til konflikter med barn og foreldre i flere av sakene. Foreldre er skremt med tanke på at det fremkommer feilaktige påstander om dem i vedtak og rapporter fra barnevernstjenesten, og de forstår ikke barnevernstjenestens konklusjoner i undersøkelsesrapporter og vedtak. Flere har sagt til utvalget at det ikke nytter å påpeke dette overfor tjenesten fordi de likevel ikke gjør noe med det. I et tilfelle sa foreldre til utvalget at de ikke våget å ta dette opp med barnevernstjenesten. De hadde blitt så skremt over mangelen på ryddighet at de var redde for hvordan det ville bli oppfattet og hva barnevernstjenesten ville gjøre dersom de tok dette opp.

Utvalget mener disse manglene er alvorlige. Det er særlig alvorlig at det ikke er gjort en vurdering av barns synspunkt og opplysninger fra barn i undersøkelsesrapportene. Noe av det barn har formidlet i møte med utvalget er at de ikke har fått hjelp. Selv om de ikke direkte har gitt uttrykk for at de er misfornøyde med mangel på skriftlige vurderinger, vil jo disse manglene også ha en side til det. Barn er en sentral informasjonskilde, og det er barnets situasjon som danner grunnlaget for arbeidet barnevernstjenesten gjør. Det er da særlig viktig at barnevernstjenesten vurderer dette. Barnevernstjenesten skal gjennom sin begrunnelse nettopp vise hvordan barnets interesser er vurdert, og det må fremgå av begrunnelsen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.

Tiltak

Samtykke til tiltak

I enkelte saker har private parter gitt uttrykk for at de i realiteten var uenig i for eksempel at barnevernstjenesten satte i verk et tiltak i hjemmet, men samtykke ble gitt av frykt. Foreldre har i samtale med utvalget gitt uttrykk for at de var redd for konsekvensene og hva barnevernet ville gjøre hvis samtykke ikke ble gitt, og i tillegg hva et manglende samtykke ville kunne gjøre med barnevernets oppfatning av dem.

For at et samtykke skal være gyldig, må det være frivillig, spesifikt, informert, utvetydig, gitt ved en aktiv handling, dokumenterbart og mulig å trekke tilbake like lett som det ble gitt.

I noen saker har altså foreldre samtykket til tiltak som de i realiteten ikke ønsker. I en sak ville barnevernstjenesten sette inn veiledning fra barnevernvaktens familieteam i undersøkelsen. Foreldrene sa at de ønsket at barnevernstjenesten skulle undersøke grundigere, for eksempel å ha hjemmebesøk, før de besluttet tiltak. Ifølge foreldrene hadde saksbehandler gitt uttrykk for at bekymringsnivået ble høynet dersom foreldrene takket nei til tiltaket. Foreldrene sa i samtale med utvalget at de da ble svært fortvilet, for de oppfattet dette som at barnevernstjenesten hadde grunnlag for å flytte barna akutt. På denne bakgrunn samtykket de til tiltaket som de altså ikke ønsket. Foreldrene sier at dette gjorde at de var redde for barnevernstjenesten og hva de kunne gjøre i saken deres. På bakgrunn av dette mangler de nå tillit til barnevernstjenesten. I saksdokumentene går det ikke frem hvordan samtykket har kommet i stand. Det er ikke notert hva foreldrene fikk informasjon om og heller ikke deres reaksjoner på dette. Det går ikke frem hvilke spørsmål foreldrene hadde, og heller ikke hvilke svar de fikk på sine spørsmål.

I en sak sa en forelder at barnevernstjenesten fremstilte det som at de måtte samtykke for at barnet skulle kunne flytte på institusjon. Foreldrene ønsket at barnet skulle få hjelp, men ønsket ikke å ta ansvar for beslutningen. På denne bakgrunn samtykket foreldrene, selv om de egentlig ikke ønsket det. Ut ifra dokumentene i saken syntes det ikke som at saken var avhengig av samtykke i denne situasjonen. Det har ikke vært mulig for utvalget å undersøke dette nærmere.

Vi har også i en annen sak fått dette problematisert fra foreldre som sier at de følte seg presset til å samtykke. Foreldrene er kritiske til at de i realiteten ikke hadde annet valg enn å samtykke til at barna skulle bli boende utenfor hjemmet fordi barnevernstjenesten da ville fremme sak om omsorgsovertakelse. De sa at det var vanskelig å få til et godt samarbeid med barnevernstjenesten på disse premissene.

Ikke alle saksbehandlere har i samtale med utvalget kunnet redegjøre for regler om samtykke. Utvalget mener at saksbehandlere har en svak eller feilaktig

forståelse av hva som er et gyldig samtykke. Dette gir en risiko for at det foreligger ugyldige samtykker. Utvalgets gjennomgang viser også at det i flere saker foreligger samtykke som ikke er gyldige.

Når det gjelder samtykke generelt, både til informasjonsinnhenting og tiltak, inneholder saksdokumentene lite informasjon. Det går ikke frem hvilken informasjon foreldrene har fått om hva de samtykker til. I flere saker går det heller ikke frem hvilke forbehold foreldrene eventuelt tar og hva de altså i realiteten samtykker til. Utvalget mener det er problematisk at sakene er så dårlig dokumentert på dette punktet. Som omtalt ovenfor er det er også gjenstand for konflikter i sakene når foreldre føler seg presset eller lurt til å samtykke til tiltak.

Manglende evaluering av hjelpetiltak

Når barnevernstjenesten har satt inn hjelpetiltak, må tjenesten jevnlig vurdere om tiltakene har ønsket effekt, jf. barnevernloven § 4-5. Barnevernstjenesten må følge med på hvordan det går med barnet.

Evaluering av tiltak er sentralt for å kunne gjøre en vurdering av om tiltakene har ønsket effekt. Det skal igjen danne grunnlag for barnevernstjenestens vurdering av omsorgssituasjonen og om det for eksempel er nødvendig å sette inn andre, eventuelt mer omfattende tiltak. For å kunne gjøre det, må barnevernstjenesten få informasjon om barn og foreldre. Mest vesentlig er å snakke med dem. I tillegg kan det være nødvendig for barnevernstjenesten å snakke med de som yter tiltaket og andre med kjennskap til barnet, som for eksempel skole og barnehage.

Etter loven er det sentralt å undersøke med barnet om tiltaket faktisk hjelper på situasjonen. Uten å høre med barnet hvordan tiltaket oppleves, kan ikke tjenesten vite om tiltaket faktisk hjelper. I flere saker der familien mottar hjelpetiltak, har saksbehandler likevel ikke snakket med barna om hva de mener om tiltakene og om de hjelper. I sakene har dette også skapt konflikter.

I en sak, som vi også har belyst foran var tiltaket rettet inn mot foreldrene, et veiledningsprogram til hjelp i en hjemmesituasjon der det var konflikter mellom foreldre og en ungdom. Tiltaket hadde en varighet på omtrent et halvt år. I denne perioden snakket verken

de som var inne med veiledning eller saksbehandler med den aktuelle ungdommen. Det var altså ingen som visste noe om hva barnet tenkte om tiltaket eller situasjonen hjemme og om barnet mente at familien fikk hjelp. Heller ikke etter at tiltaket var ferdig var det noen som tok opp med ungdommen om situasjonen hjemme var blitt bedre eller på andre måter evaluerte tiltaket. Det var denne ungdommen svært kritisk til i møte med utvalget.

I en annen sak som vi også har omtalt foran, hadde barnevernstjenesten hjelpetiltak i form av veiledning i flere omganger i løpet av tre år. Selv om tiltaket pågikk over en så vidt lang periode, og saksbehandlere snakket med barnet flere ganger, sa barnet til utvalget at ingen spurte om veiledningen hjalp på hjemmesituasjonen. Ungdommen synes dette var vanskelig og mente at barnevernstjenesten hadde oppmerksomheten rettet mot foreldre. Vi kan heller ikke se spor i dokumentene av at tiltakene i denne saken ble evaluert av barnevernstjenesten selv om tilsvarende tiltak ble satt inn i flere omganger. Tjenesten har også overfor utvalget gitt uttrykk for at hjelpetiltak ble forsøkt altfor lenge.

Utvalget oppfatter dette som en side av konflikten med barn som handler om at de mener at de ikke får hjelp. Det er av vesentlig betydning når det gjelder barns tillit til tjenestene at de opplever at de blir tatt med på råd og får uttale seg om hjelpen som blir gitt. Når det ikke skjer, vil barn lett kunne miste tilliten til tjenesten og troen på at de faktisk kan få hjelp.

I en sak er det særlig en forelder som er misfornøyd med hvordan barnevernstjenesten fulgte med på situasjonen etter at barnet flyttet ut av hjemmet, først som et hjelpetiltak. Forelderen var i møte med utvalget svært kritisk til at barnevernstjenesten ikke fulgte med, og at den heller ikke tok tak i forhold som forelderen påpekte. Det skapte store konflikter. Barnet ønsket ikke å ha noe med barnevernstjenesten å gjøre. Det vanskeliggjorde tjenestens arbeid. Barnevernstjenesten uttrykte overfor utvalget at den ikke fulgte godt nok med på barnets situasjon, og at kritikken var begrunnet.

Utvalget vil legge til at det er vanskelig å ha noen formening om hva som har gjort at barn i særlig to av sakene etter hvert ikke har ønsket å ha kontakt med barnevernstjenesten. Men utvalget vil understreke

at dette er noe barnevernstjenesten må være særlig opptatt av. I slike tilfeller bør tjenesten gå inn og gjøre en grundig vurdering av sitt eget arbeid, herunder kontakten med barnet. Det er viktig at tjenesten ser på om det kan ha noe med deres håndtering og tilnærming til barnet å gjøre.

Saksbehandlerbytte

Vi ser i sakene eksempler på at det er identifisert konflikter mellom barnevernstjenesten og partene, som er forsøkt løst ved å bytte saksbehandler. I enkelte saker har det vært konflikt mellom barnet og saksbehandler. I andre saker har den vært med en eller begge foreldre. I noen tilfeller har en eller flere parter bedt om bytte av saksbehandler, mens i andre tilfeller har tjenesten selv vurdert behov for bytte. I en sak har en tilsvarende problemstilling vært oppe når det gjaldt tilsynsfører.

I sakene der dette har vært problematisert har vi fått beskrevet, og ser i dokumentene også spor av vurderinger av spørsmålet om saksbehandlerbytte. I flere av sakene der barnevernstjenesten har besluttet at det ikke ble bytte av saksbehandler, har begrunnelsen vært hensynet til barnet, hvor det har vært vist til kontinuitet for barnet eller barnets ønsker. I noen tilfeller har det ført til misnøye hos foreldre. Utvalget vil peke på at denne typen konflikt vanskelig kan la seg løse. Det er vanskelig for utvalget å ha noen klar formening om kvaliteten på beslutningene. Vi vil likevel peke på som positivt at det i saksdokumentene ved disse avgjørelsene er spor av avveininger av ulike hensyn.

Også på andre måter har tjenesten gått inn og søkt å finne løsninger når det har vært identifisert en konflikt mellom tjenesten (saksbehandler) og partene. I enkelte saker har utvalget fått beskrevet at avdelingsleder, og i enkelte tilfeller også barnevernsleder, har deltatt tettere i saken. Det kan for eksempel være ved at ledere deltar i enkelte møter med foreldrene.

Ved en av tjenestene har vi også fått redegjort for praksis ved det tjenesten kaller langtidsflyttinger, altså der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet, jf. barnevernsloven § 4-12. Dersom spørsmål om bytte av saksbehandler dukket opp, tok tjenesten stilling til om det var behov for å sette inn ytterligere en person. I disse sakene ble det da et team som ivaretok ulike roller som fulgte opp saken. Utvalget ser det som et uttrykk for god praksis.

Et eksempel på god saksbehandling

Innledning

I gjennomgangen av sakene er ulike konfliktårsaker identifisert. I hver sak kan flere årsaker virke sammen, og det er i liten grad mulig å si akkurat hva som var årsaken til konflikt i hver enkelt sak. I tillegg kan det foreligge konflikter som utvalget ikke har klart å få tak i. Utvalget vil likevel peke på at en viktig forutsetning for å unngå eller redusere konfliktnivået, er at sakene blir korrekt behandlet.

Utvalget vil i det følgende gi en vurdering av barnevernstjenestens håndtering i én av de undersøkte sakene, med utvalgets kommentarer til hvert av saksbehandlingsskrittene i saken. Det kan forhåpentligvis tjene til læring.

Utvalget mener håndteringen av den nevnte saken gir en god illustrasjon på en formelt riktig behandling, i samsvar med reglene i forvaltningsloven og barnevernloven. I tillegg oppfatter vi at håndteringen viser respekt for partene. I saken synes barnevernstjenesten gjennomgående å være bevisst den tosidige rollen tjenesten har, som hjelper og kontrollør. Etter utvalgets mening tilfredsstillende behandlingen de grunnleggende kravene til den myndighetsutøvelse barnevernstjenesten foretar, og at tjenesten opptrer kompetent, transparent, ansvarlig og hensynsfullt i møte med enkeltmenneske. Eksempelet tyder også på en bevisst linje eller retning i behandlingen både når det gjelder saksbehandlingsskritt, tiltak og fremdrift. Arbeidet i saken fremstår systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet.

Det er altså selve prosessen utvalget vurderer i det følgende. Det kan også uttrykkes slik at innen rammen av den beslutningsprosess som må følges ved barnevernstjenestens myndighetsutøvelse har tjenesten brukt sin barnefaglige kunnskap og sitt skjønn, basert på aktuelt beslutningsgrunnlag (hjemmel)¹³⁵ Utvalget tar med dette altså ikke stilling til utøvelsen av skjønn eller selve beslutningene tjenesten har tatt i saken.

Bekymringsmeldingen

Barnevernstjenesten mottok bekymringsmelding fra offentlig melder om et spebarn. En uke etter dette bekreftet barnevernstjenesten til melder at det var besluttet iverksatt undersøkelse med henvisning til barnevernloven § 4-3. I samtale med utvalget

¹³⁵ Jf. beskrivelsen av denne i kapittel 7.

redegjorde avdelingsleder for gjennomgang av meldingen og vurderingen av fremgangsmåten i undersøkelsen, i tillegg til bakgrunnen for valg av saksbehandler.

Undersøkelsen

I underkant av to uker etter bekymringsmeldingen innkalte barnevernstjenesten foreldrene til førstegangssamtale. Ut fra barnets alder var samtale med barnet ikke aktuelt. Forut for førstegangssamtalen hadde barnevernstjenesten utarbeidet utkast til plan for gjennomføring av undersøkelsen som foreldrene fikk forelagt i møtet. I denne er det kort redegjort for:

- formålet med undersøkelsen
- orientering om undersøkelsesmetode
- tidsplan for undersøkelsen, herunder en orientering om de ulike elementene i undersøkelsesfasen.

Undersøkelsesplanen inneholder vesentlig informasjon til foreldrene. Det er informert om følgende:

- formålet med undersøkelsen: kartlegge om det er behov for hjelpetiltak i familien. Formålshenvisningen kunne gjerne ha vært noe mer utfyllende beskrevet, slik at foreldrene hadde bedre forhåndskunnskap om barnevernets oppdrag, mandat og mulige hjelpetiltak
- barnevernstjenesten har foretatt en konkret vurdering av hvem det er aktuelt å innhente opplysninger fra. Det gir forutsigbarhet for foreldrene, og vurderingen synes proporsjonal med bekymringsmeldingens innhold.

Utvalget mener planen med fordel kunne vært sendt foreldrene i forkant av møtet slik at de hadde mulighet til å forberede seg på diskusjonen med barnevernstjenesten.

Samme dag førstegangsamtalen fant sted utarbeidet saksbehandler referat fra samtalen. Ifølge referatet fikk foreldrene innledningsvis orientering om bekymringsmeldingen som bakgrunn for at barnevernstjenesten hadde igangsatt undersøkelse. Saksbehandler orienterte videre om forløpet i saken og på hvilke måter barnevernstjenesten ville undersøke realiteten i bekymringsmeldingen. Barnevernstjenesten orienterte om barnevernets oppgaver og mandat, herunder om at tjenesten også

kan innstille på omsorgsovertakelse. Det skal da være «fare for barnets liv og helse», og det skal mye til før et barn plasseres utenfor hjemmet. Hovedfokus er hjelp til foreldrene. Det ble informert om at det ville være nødvendig å undersøke foreldrenes samlede omsorgskompetanse som følge av innholdet i bekymringsmeldingen.

Barnevernstjenesten orienterte deretter om de ulike elementene i bekymringsmeldingen, og foreldrene ga sin forklaring og versjon. Den synes å være nøyaktig gjengitt i referatet.

Saksbehandler informerte ytterligere om forløpet i en undersøkelse, og om mulige alternativer for konklusjon på grunnlag av en undersøkelse.

Forslag til undersøkelsesplan ble gjennomgått og foreldrene ga sitt samtykke til innhenting av opplysninger fra noen instanser. Det er referert at de senere kunne komme tilbake til andre instanser.

Foreldrene ble i referatet oppfordret til å gi skriftlig tilbakemelding om noe var feilreferert. Samtalen viser at foreldrene er informert om hvorfor barnevernstjenesten mener det er grunnlag for en omfattende undersøkelse.

Referatet er skrevet samme dag som førstegangssamtalen ble holdt. Det kan bidra til at det blir en korrekt gjengivelse av innholdet av samtalen. Referatet synes å være en nøyaktig og etterrettelig gjengivelse av samtalen, og det inneholder ikke implisitte vurderinger. Referatet har heller ikke karakter av konsentrat eller oppsummering av det barnevernstjenesten mente var viktig å få frem. Det synes også balansert, på den måten at også forhold om foreldrene som talte til fordel for deres omsorgsevne, var med. Saksbehandler forklarte at det var flere grunner til at hun beflittet seg på å gjengi samtalen med foreldrene så fyllestgjørende som mulig:

- det ville være vanskelig, enn si umulig, på referatetidspunktet å vite hvilke opplysninger som kunne ha verdi for saken lengre ut i saksforløpet, f.eks hva som var relevant faktum i lys av vurderingen på grunnlag av relevant lovgrunnlag

- det ville være vanskelig, enn si umulig, å vite hva foreldrene har oppfattet som vesentlig i forklaringen og deres oppfatning og reaksjon ved utelukkelse av deler av det de forklarte seg om. Som saksbehandleren uttrykte det: «Hvordan kan jeg vurdere hva foreldrene synes er viktige opplysninger?».

Det saksbehandler har forklart i denne sammenheng finner utvalget presist og uttrykk for en god forvaltningsoppfatning. Det vil også være god praksis å utarbeide referater med partene før samtalen avsluttes.

Utvalget viser til kapittel 11 der vi skriver om at når betegnelsen «referat» brukes, innebærer det at dokumentet skal være en så fullstendig og objektiv gjengivelse av samtalen som mulig. Ellers er det ikke et referat, men barnevernstjenestens gjengivelse.

Utvalget mener det er i samsvar med forvaltningsloven at foreldrene får tilsendt referatene slik at de blir gitt mulighet for kontradiksjon.

Vel en uke etter førstegangssamtalen sendte barnevernstjenesten brev for innhenting av opplysninger.

Disse brevene tilfredsstillte kravene i barnevernloven om at undersøkelsen ikke skal gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Her synes det å være tilfelle i to relasjoner:

- brevene er sendt til instanser som kan tenkes å ha relevante opplysninger for saken, og som det var enighet om at brevet skulle gå til.
- det er etterspurt konkrete og relevante opplysninger hensett til det bekymringsmeldingen beskriver, og det som fremkom i førstegangssamtalen med foreldrene.

Med mindre det er avtalt noe annet med foreldrene, bør som hovedregel kopi av anmodningsbrevene og av svarene sendes etter hvert som de hhv blir sendt/mottatt. Vi viser til beskrivelsen av dette foran.

Ca. to måneder etter bekymringsmeldingen var barnevernstjenesten på hjemmebesøk. Ut ifra opplysningene vi har fra dokumentene og intervju, synes saksbehandler å være bevisst at det er

innsamling av faktiske opplysninger dette handler om, med den ryddighet det krever. I samtalen synes det å være innhentet opplysninger som har relevans ut ifra beslutningsgrunnlaget (hjemmelen). Én dag etter hjemmebesøket forelå referatet fra besøket, som foreldrene kunne gi tilbakemelding på. Det er i referatet redegjort utførlig hva tema har vært, samt barnevernets samspillsobservasjoner uten at disse synes å være tolket eller vurdert.

Det fremgår av referatet at barnevernstjenesten er eksplisitt på det kunnskapsgrunnlaget den har, bl.a. på grunnlag av opplysninger fra øvrige instanser. Utvalget viser for øvrig til det som er kommentert ovenfor i tilknytning til referatet fra førstegangssamtalen og omfanget av det.

Fra det innholdsmessige i hjemmebesøket, slik det fremgår av referatet, vil utvalget understreke barnevernstjenestens transparens ved at den er tydelig og åpen om formålet med hjemmebesøket og tjenestens fortsatt betydelige bekymring for barnets omsorgssituasjon og de risikofaktorer som synes å foreligge. Utvalget nevner dette da det er avgjørende at barnevernstjenesten er tydelig og åpen om den tosidige rollen som hjelper og iverksetter av tiltak ved tvang. Det handler om tydeligheten og ærligheten som må finnes i møte med foreldrene. Vi understreker også den ryddighet saksbehandler viser i sin faktum-innhenting i samtaler og observasjonene.

Tjenesten innhentet etter dette møtet ytterligere informasjon etter samtykke fra foreldrene.

Med utgangspunkt i det som var innholdet i bekymringsmeldingen om mors og fars foreldrekompetanse, var faktaopplysningene klart relevante i den vurderingen barnevernstjenesten skulle foreta. Selv om det var åpenbart, viser de etterfølgende vurderingene en bevisst tanke hos barnevernstjenesten om hva som burde innhentes av relevante fakta til bruk i senere vurderinger.

To uker senere har barnevernstjenesten samtaler med mor og far hver for seg. Også fra disse samtalerne er det utarbeidet referater kort tid etter eller samme dag som samtalerne fant sted.

I referatene er gjengitt barnevernstjenestens respons til mors og fars reaksjoner på enkelte forhold og

deres skepsis til opplysninger gitt av andre instanser. Referatene viser at de har hatt tilgang til de opplysninger som de ønsket å bestride. Tjenesten formidlet viktigheten av disse opplysningene, og at det var viktig for tjenesten å bli kjent med mor og far og deres bakgrunn for vurderingen barnevernstjenesten skulle gjøre av foreldrenes omsorgsevne og -kompetanse. Av referatene fremgår at barnevernstjenesten begrunnet hvorfor noe av det mor og far var uenige i og som de anså irrelevant og fant vanskelig var viktig når barnet skal sikres en tilfredsstillende utvikling. Mor ba om å få kopi av opplysninger tjenesten hadde mottatt om henne. Ifølge referatet fikk hun det.

Det utvalget tidligere har vurdert om referat fra samtaler gjelder tilsvarende for referat fra disse samtalen. Referatene gir uttrykk for at barnevernstjenesten er målrettet i informasjonen som blir gitt og begrunnelsen for hvorfor tjenesten mener den er viktig i vurderingen av barnets omsorgssituasjon nå og på sikt, herunder hvilke risikofaktorer de ønsker å få nærmere belyst. For utvalget synes det som om tjenesten opptrer tydelig og transparent, også om det som bekymrer tjenesten, og hvilke konsekvenser det kan ha. Selv om både mor og far eksponerer uenighet på visse områder, løftes disse forholdene frem og barnevernstjenesten begrunner hvorfor den anser dette som viktig. Barnevernstjenesten forholder seg etterrettelig og forutsigbar. Det gir også forutberegnelighet for foreldrene. Vi viser også til at mor fikk kopi av dokumenter, og at saksbehandler dokumenterte at det har vært tatt opp.

En uke etter samtalen møtte barnevernstjenesten hjemme hos familien. Av referatet, fra dagen etter møtet, fremgår at det er orientert om at hensikten med møtet er todelt, å formidle opplysninger og barnevernstjenestens oppfatning av disse, samt få foreldrenes reaksjon på det, samt å observere samspillet mellom foreldrene og barnet.

Referatet fremstår tilsvarende som de øvrige. Det fremgår ingen steder i referatet en tolkning av det foreldrene har uttalt seg om eller opptrådt på, f.eks i samspillet med barnet.

Dagen etter hjemmebesøket ringte saksbehandler annen offentlig instans for å få oppdaterte opplysninger. Referatet inneholder en fyllestgjørende beskrivelse av informasjonen fått i telefonsamtalen, og er sendt instansen.

Det går frem at referatet er lagt i kopi barnets mappe som eget dokument, og følgelig ville være gjenstand for innsyn fra foreldrene. Med forbehold om manglende opplysninger, mener utvalget at referatet burde ha vært sendt i kopi til foreldrene til informasjon da det i samtalen fremkom oppdaterte opplysninger.

Beslutningsmøter

I forbindelse med konklusjon av undersøkelsen ble barnets omsorgssituasjon drøftet i møte der barnevernssjef, avdelingsleder, juridisk rådgiver og saksbehandler var tilstede. I notat fra møtet er pekt på de mest relevante forhold i saken, og konkludert med de tiltak som anses nødvendig. I samtale med oss har avdelingsleder gjort rede for sin systematiske oppfølging av saksbehandler, herunder veiledning. Det går ikke frem av dokumentene i saken.

Undersøkelserapport

En uke etter forelå en omfattende undersøkelsesrapport, som gjenspeilet sakens omfang og alvor. Rapporten omtalte relevante forhold ved barnets omsorgssituasjon, sett på bakgrunn av relevant beslutningsgrunnlag (hjemmel i barnevernlov). Dette var forhold som barnets og foreldrenes fungering og psykiske og somatiske helse, foreldrenes oppvekst, livskvalitet og fungering. Som del av foreldrenes fungering var også deres forståelse av barnet og ansvaret som ligger til å være omsorgsgiver. Og rapporten omhandlet også foreldrenes samspill med barnet, herunder sensitivitet, og deres regulering av barnet. I tillegg var familiens nettverk omtalt.

Rapporten er også formulert slik at det underveis er foretatt vurderinger som har betydning i den avsluttende vurderingen. Disse avsnittene i rapporten er tydelig markert som vurderinger.

Selv om beslutningsgrunnlaget/-referansen, dvs. det aktuelle lovgrunnlaget og vilkårene der, ikke eksplisitt er nevnt som utgangspunkt i rapporten, viser den at de krav som må stilles til tilfredsstillende myndighetsutøvelse, dvs. med referanse til lovgrunnlaget, er oppfylt.

Undersøkelserapporten er slik skrevet og disponert at det er et distinkt skille i beskrivelsen av faktum og vurderinger.

Faktumbeskrivelsen er grundig. Det beskriver en rekke forhold som er av betydning for den etterfølgende vurderingen som følger av det beslutningsgrunnlag (hjemmel) som følger av barnevernloven. Faktumbeskrivelsen er objektiv og er uten implisitte vurderinger.

Faktumbeskrivelsen oppfattes balansert. Det medtas forhold som kan grunngi tiltak etter barnevernloven, men også forhold som peker i motsatt retning.

Rapportens vurderinger er relevante og tilfredsstillende. De er relevant ved at de forholder seg til den kompleksitet som følger av det beslutningsgrunnlaget (hjemmelen) som fremgår av barnevernloven. Vurderingene er tilfredsstillende ved at de foretar en konkret avveining av de relevante hensynene, både de som peker i retning av å iverksette tiltak og de som peker i motsatt retning.

I saken ble undersøkelsesrapporten ferdigstilt samme dag det ble holdt konklusjonssamtale med foreldrene. Utsending av rapporten på forhånd var derfor ikke aktuelt. Det er viktig at partene i forkant får kunnskap om det faktum barnevernstjenesten legger til grunn for sine vurderinger for å kunne ivareta reell kontradiksjon. Undersøkelsesrapporten bør derfor som hovedregel sendes partene, eller på annen måte gjøres kjent på forhånd. For det første tar det tid å sette seg inn i en slik omfattende rapport. For det andre kan det være beskrivelser av faktum som foreldrene er uenige i og vil diskutere og/eller korrigere, og som de må gis tid til å orientere seg om. For det tredje vil kunnskap om en slik rapport og dens innhold kunne føre til at foreldrene ønsker å la seg bistå av en fullmektig, slik de har anledning til etter forvaltningsloven § 12.

Konklusjonssamtale

I konklusjonssamtalen der mor og far og deres advokat deltok, fremgår av referatet at barnevernstjenesten foretok en grundig orientering, og delvis en gjennomgang, av undersøkelsesrapporten med det formål å orientere foreldrene om barnevernstjenestens vurderinger og grunnlaget for disse.

Tiltak

Foreldrene samtykket ikke til tiltaket barnevernstjenesten foreslo, men ga tilbakemelding om at de ønsket et mindre inngripende tiltak.

Barnevernstjenesten fattet vedtak om hjelpetiltak (bvl. § 4-4 annet ledd) og sendte samtidig begjæring til fylkesnemnda om pålegg om et mer inngripende hjelpetiltak (bvl. § 4-4 tredje ledd).

Utvalget kommenterer ikke saksfremlegg som grunnlag for begjæring til fylkesnemnda.

Det fremstår som forsvarlig at barnevernstjenesten ikke «slipper saken», men parallelt fremmer sak for fylkesnemnda i tråd med den vurderingen som er gjort i undersøkelsesrapporten. Det viser at barnevernstjenesten har retning og fremdrift i saken ut fra den faglige vurdering tjenesten har gjort om nødvendige tiltak på bakgrunn av sin bekymring.

Barnevernstjenestens vedtak (bvl. § 4-4 annet ledd), fremstår som noe kortfattet, men likevel som tilfredsstillende hensyntatt kravene til vedtak hvor relevant faktum skal vurderes etter relevant rettsgrunnlag, og tatt hensyn til at det dreier seg om et tiltak som foreldrene har samtykket til. I relasjon til det siste vises til det utvalget har beskrevet om proporsjonalitetsprinsippet, avhengig av vedtakets alvorlighet.

Det er vist til relevant hjemmel for vedtaket, barnevernloven § 4-4 annet ledd, uten at det grunnleggende hjemmelskriterium, «*når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det*» (hjelpetiltak for barnet og familien), er eksplisitt nevnt.

Barnevernstjenesten har deretter foretatt en presis vurdering som relaterer seg til hjemmelskriteriet i ovennevnte bestemmelse. I denne vurderingen er det lagt vekt på en rekke relevante forhold. Samtidig har barnevernstjenesten predikert, slik loven forutsetter, at oppvekstvilkårene kan medføre at barnet ikke får nødvendig utviklingsstøtte og stimulering.

Av referat fra møte om oppstart av tiltaket fremgår at barnevernstjenesten orienterte om sakens bakgrunn og sin bekymring for omsorgssituasjonen, herunder at foreldrene ikke deler barnevernstjenestens bekymring. Videre går det frem at foreldrene har fått informasjon om hvordan tiltaket skal foregå og har fått muligheter til å gi innspill til dette.

Av referatet fremgår at barnevernstjenesten har begrunnet tiltaket og synes å ha tatt hensyn til

barnets behov og foreldrenes situasjon og forutsetninger. Dette gir med andre ord inntrykk for en bevisst og reflektert holdning om hva som fordres for å sikre barnets interesser, både på kort og lang sikt.

På bakgrunn av to nye bekymringsmeldinger ble foreldrene innkalt til hastemøte der de ble informert om de nye opplysningene. Foreldrene hadde advokat med i møtet. På grunnlag av samtykke fra foreldrene fattet barnevernstjenesten vedtak om det mer inngripende tiltaket de opprinnelig hadde ønsket. Begjæring til fylkesnemnda ble deretter trukket.

Også denne del av saksforløpet viser at barnevernstjenesten reagerte adekvat og raskt på bakgrunn av nye opplysninger. På grunnlag av samtykke ble også fattet vedtak samme dag. Det synes som at barnevernstjenesten kontinuerlig har evaluert saken, og iverksatt det den mener er en nødvendig fortsettelse i tiltakskjeden, basert på opplysningene og vurderingene i undersøkelsesrapporten om barnets situasjon.

Videre arbeid

Også i det videre synes saksbehandlingen å være tilsvarende som redegjort for ovenfor. Foreldrene synes å ha fått informasjon om barnevernstjenestens løpende vurderinger, blant annet gjennom referat fra samtaler.

Det var underveis i prosessen motsetningsforhold mellom foreldrene og barnevernstjenesten. Sakens dokumenter viser at det relaterer seg til barnevernstjenestens vurderinger av situasjonen som foreldrene var uenige i. De uttrykker i svært liten utstrekning uenighet om barnevernstjenestens saksbehandling.

Utvalgets generelle kommentar til behandlingen

I referater fra samtaler og hjemmebesøk og i vedtak er det gjort et skille mellom faktum og vurderinger. Det er mulig å forstå hvilke faktiske forhold vurderingene bygger på. Faktumbeskrivelsene fremstår uten indirekte eller implisitte vurderinger. Vurderingene kan også beskrives som balanserte ved at også positive forhold ved foreldrenes omsorg er medtatt.

Saksbehandler synes i samtaler med foreldrene å innhente balansert informasjon på en målrettet måte. Det fremgår av referat fra samtaler at foreldrene har fått tydelige forklaringer både av hva som skulle skje og hvorfor. I noen utstrekning går det også frem at foreldre ble gjort kjent med barnevernstjenestens vurderinger på bakgrunn av nye opplysninger. Det gjelder for eksempel da tjenesten mottok bekymringsmeldinger etter undersøkelsen var gjennomført som økte barnevernstjenestens bekymring. Det fremgår av referat at foreldrene fikk informasjon om dette og fikk komme med sine motforestillinger og innspill. Referat fra samtaler med foreldrene ble sendt dem fortløpende, og som hovedregel etter noen dager. Foreldrene fikk også forelagt annen informasjon som barnevernstjenesten fikk tilsendt. Det ble hovedsakelig gjort i møter med tjenesten, og foreldrenes motforestillinger til opplysninger og vurderinger er dokumentert ved at disse fremgår av møtereferater. I utvalgets samtale med foreldrene har de heller ikke blitt uttrykt misnøye med den informasjon de fikk av barnevernstjenesten.

Barnevernstjenesten synes altså gjennomgående å ha informert og orientert foreldrene om saken. På den måten har foreldrene hatt mulighet til kontradiksjon underveis og så tidlig som mulig. Som saksbehandleren uttalte til utvalget: det ville være uetisk å «samle» opp store mengder opplysninger om foreldrene for så, på et sent tidspunkt i saksforløpet, å orientere om alle disse opplysningene på en gang. En kontinuerlig informasjon bidrar også til at foreldrene har kunnskap om sakens fremdrift til enhver tid. Det er et ikke uvesentlig hensyn som andre foreldre i samtaler med utvalget har understreket med stor tyngde. Bakgrunnsbildet her er jo at foreldre i mange tilfelle opplever det som en belastning at barnevernstjenesten «er inne i familien». Da bør det være et minstekrav at de har kunnskap om hvor saken står og planene om den videre behandling av saken.

Utvalget vil også peke på den bevissthet og retning i arbeidet som ble vist da foreldrene takket nei til tiltak. Barnevernstjenesten fremmet umiddelbart krav om pålegg av hjelpetiltaket for fylkesnemnda, samtidig som tjenesten satte inn et mindre inngripende hjelpetiltaksom foreldrene samtykket til.

Utvalget vil også peke på ledelsen av arbeidet utvalget har fått redegjort for. Det gjelder særlig den systematiske oppfølgingen av saksbehandler. Generelt har barnevernstjenesten forklart at denne oppfølgingen skjer i jevnlig ukentlige veiledninger. Vi vil likevel understreke at de vurderingene er blitt gjort underveis i undersøkelsen (f.eks. omfang ved oppstart av undersøkelsen og justeringer underveis), bør i hovedtrekk gå frem av dokumentene i saken. Det er viktig f.eks. ved saksbehandlerbytte.

Kapittel 12 Barnevernsarbeidernes erfaring med og synspunkter på konflikter. En komparativ surveytilnærming

Innledning

Formålet med denne undersøkelsen er å fremskaffe generell kunnskap om førstelinjetjenestens erfaringer med høykonflikter. Denne kunnskapen vil sammen med gjennomgangen av enkeltsaker, gi oss informasjon om problemene i enkeltsakene også gjelder generelt i førstelinjetjenesten. Vi undersøker om det foreligger verktøy og metoder i tjenestene til å håndtere høykonflikter. Vi ønsker også å finne mer ut av om hvordan barnevernsarbeiderne selv opplever og vurderer situasjoner som konfliktfylte, og videre hvordan forholdene ved arbeidsplassen bidrar til å håndtere situasjoner som oppleves å være preget av en konflikt mellom barnevernet og foreldrene.

Erfaringene til barnevernsansatte i Bergen, Stavanger og Søndre Nordstrand (Oslo kommune)

I denne undersøkelsen er vi nysgjerrige på samarbeidskonflikter som oppstår med foreldre og undersøker det med å studere konflikter fra barnevernsarbeiderens ståsted. Selv om det er sterkt ønskelig å inkludere breddestudier av barn og foreldres erfaringer med konflikter, har vi ikke hatt ressurser

til å gjennomføre slike undersøkelser. Vi inkluderer imidlertid en studie som har sett på foreldres opplevelser av konflikt. Spørreundersøkelsesstudien har også et avgrenset fokus ved at vi ikke ser på samarbeidskonflikter mellom barnevernet og barna; innad i tjenesten; eller, mellom ulike instanser og profesjoner.

Som nevnt i kapittel 10 finnes det relativt lite forskning på konflikt som tema i barnevernet i Norge, men det foreligger likevel relevant og viktig forskning på området. Et viktig fundament i alt barnevernsarbeid er at det skal foregå i samarbeid med brukerne, som med vår avgrensning er foreldrene. Det skal være deltagelse og involvering. Bell (1999) omtaler dette som «participatory» barnevernsarbeid, men peker på at foreldre kan oppleve at de ikke blir involvert og at foreldre opplever frykt i samarbeidet. Dumbrill (2006) bruker «power over» og «power with» som motpoler for å beskrive samarbeid i barnevernet, hvor sistnevnte er formen som er ønskelig å få til. Testen blir om brukerne opplever at det er «power with» som utøves, og studien til Dumbrill (lite utvalg, totalt 18 foreldre) peker på at type maktbruk var den viktigste forklaring på hvordan foreldre oppfattet samhandlingen, og hvordan de forholdt seg til barnevernet:

Two perceptions of power emerged: parents perceived power being used over them as a form of control or power with them as a form of support. Three ways of responding to intervention emerged: parents fought workers by openly opposing them, "played the game" by feigning co-operation, or worked with them in collaborative relationships. Parents experiencing power being used over them tended to fight or play the game while parents experiencing power being used with them tended to work with intervention. No evidence was found linking case type (non-voluntary or voluntary cases) to whether parents perceived power being used by workers over them or with them. (Dumbrill 2006 s. 27).

Det er interessant at Dumbrill (2006) ikke finner at type sak, i betydningen tvang eller ikke tvang, var avgjørende i forhold til foreldrenes opplevelse av positiv og negativ maktbruk. For vårt arbeide er skillet mellom foreldre som går i opposisjon med barnevernet og de som «spiller med», interessant, og vi ser fra gjennomgangen av de ti enkeltsakene at begge foreldregrupper kan oppleves utfordrende å jobbe med, og at de foreldre som går i opposisjon ofte vil være de situasjonene hvor barnevernsarbeiderne erfarer de vanskelige konfliktene. Vi arbeider ut ifra definisjonen «høykonflikt» i vår spørreundersøkelse, og har ikke en klar definisjon på hva som ligger i beskrivelsen «vanskelige konflikter». Det er derfor noe vi ønsker å finne mer ut av, men en foreløpig avklaring er at uoverensstemmelser og uenighet er av en slik karakter at de oppleves som svært vanskelig for barnevernsarbeideren og potensielt uforenelige med jobbutførelse.

Ut i fra denne forskning vil saksbehandlers bruk og misbruk av makt, utgjøre én forklaringsvariabel på hvorfor konflikter oppstår, men det kan også være andre forklaringer på hvorfor vanskelige konflikter oppstår: Eksempelvis mangel på faglig kompetanse hos saksbehandler; mangel på informasjon og orientering om saksbehandling og brukerens plikter og retter; mangel på kompetanse i samarbeid og kommunikasjon; mangel på kompetanse i å håndtere konflikter; mangel på alternative løsninger når konflikter oppstår (er eneste saksbehandler/ mangler støtte); personkjem i mellom foreldre og

saksbehandler. Dette er noe av det vi tar opp i spørreundersøkelsen. Vi viser til forskningen som er referert tidligere i rapporten og til de generelle teorier om hvordan konflikter utspilles i praksis i kapittel 10, der det både svak eller ubestemmelig organisasjonskultur og manglende eller uklare formelle strukturer i form av regler, prosedyrer og rutiner trekkes frem som sentrale faktorer for hvorfor konflikter oppstår. Vi ønsker derfor å undersøke hvilke strukturer som finnes ved tjenestene og hvor godt de ansatte kjenner til retningslinjer og fora for å håndtere konflikter. Samtidig er vi interesserte i å finne ut mer om de uformelle strukturene og opplevelsene barnevernsarbeiderne har av støtte og håndtering av konflikter ved sin arbeidsplass. I det organisatoriske perspektivet på konflikt viste vi også til en rekke ulike former for konflikt, hva som kjennetegner disse og hvordan de utvikler seg. På bakgrunn av denne kunnskapen har vi også undersøkt hvilke konflikter barnevernsarbeiderne opplever og hvordan de oppleves. Det er gjort både fordi det er ønskelig å kartlegge hvordan konflikter oppleves og vurderes blant annet da ulike typer konflikt krever ulik form for håndtering, men også fordi vi ønsker å sammenstille dette med øvrige funn i rapporten.

Metode og data

Surveyemetoden har blitt benyttet for å adresse spørsmålene om konflikter i barnevernet. Denne metoden er benyttet for å kunne tilføye et element til den underliggende rapporten som vil kunne øke vår forståelse av hvor ofte og hvordan konflikter generelt oppleves og håndteres i praksisfeltet. Ved også å inkludere en vignett får vi muligheten til å studere vurderinger og definisjoner av konflikt på et bredere grunnlag, samtidig som likheter og ulikheter i vurderingene kan adresseres i lys av andre forhold og sett opp mot de ansattes konfliktforståelse og -håndtering. De som har deltatt i undersøkelsen er barnevernsarbeidere i den kommunale barnevern-tjenesten i Bergen (alle ansatte i samtlige fire tjenester), Stavanger (alle ansatte) og én av femten tjenester i Oslo kommune, Søndre Nordstrand. Ansatte som ikke faller innunder vår definisjon av relevante respondenter på surveyen siles ut i det første spørsmålet i undersøkelsen.

Dataene ble samlet inn elektronisk ved hjelp av surveyverktøyet SurveyXact, som har inngått databehandlingsavtale med UiB. I invitasjonen til å delta i spørreundersøkelsen fikk alle respondentene informasjon om arbeidet og surveyen¹³⁶, og at deltakelse var frivillig. For først- og sistnevnte ble surveyen distribuert 04.12.19 til 202¹³⁷ ansatte i Bergen og 155 ansatte i Stavanger. Til forskjell fra i Bergen og tjenesten i Oslo hvor surveyen distribueres som personlige lenker via undersøkelsesverktøyet SurveyXact, ble surveyen i Stavanger distribuert som en lenke via e-post fra fagutvikler i tjenesten.

Da surveyen ble stengt 20.12.19 hadde 120 (59 %) barnevernsansatte svart på undersøkelsen i Bergen og 84 (54 %) i Stavanger. Til tjenesten i Oslo kommune ble den distribuert den 17.12.19 til 95 ansatte. Da den ble stengt 10.01.20 hadde 41 (43 %) barnevernsansatte svart på undersøkelsen. Svarprosenten anses i dagens surveytrettighet blant respondenter å være tilfredsstillende, selv om de hadde vært ønskelig å få flere svar og derved bedre grunnlag for generaliseringer. Det må også sies at det er spørsmål 1 har høyest antall svar, på de øvrige spørsmålene vil antall respondenter variere, og antall svar vil i de fleste tilfeller være lavere enn på de første spørsmålene i undersøkelsen. Dersom ikke noe annet er oppgitt, vil vi referere til prosentandel av respondenter for spørsmålet som omtales og ikke for utvalget totalt. Dataene i rapporten blir presentert deskriptivt som antall og andel svar på gitte spørsmål eller påstander. De åpne svarene på vignetten er analysert kvalitativt ved gjennomgang av de skriftlige svarene til de ansatte. Resultatene som rapporteres i funnene tar utgangspunkt i de ansatte i Bergen kommune, og vi oppgir når vi sammenligner vi med øvrige tjenestene eller omtaler hele utvalget samlet. For enkelthetsskyld bruker vi termen kommune også om Søndre Nordstrand i teksten.

Svakheter ved undersøkelsen og måter å styrke kvaliteten

En svakhet ved undersøkelsen er at vi kun studerer tema fra barnevernets side. Dersom vi også hadde undersøkt foreldre (og eventuelt også barna) sine opplevelser og vurderinger, ville vi fått et mer helhetlig bilde. Men gitt ressurser og tid, har det ikke vært mulig å gjennomføre slike surveyundersøkelser.

Det er også en svakhet at informasjonen vi får er basert på selvrapporing og på hendelser tilbake i tid. Eterrasjonalisering og sviktende hukommelse vil virke inn, og det er også slik at negative hendelser huskes bedre enn positive hendelser (Se Skivenes og Trygstad 2010).¹³⁸ Vi kan heller ikke med sikkerhet si at barnevernsarbeiderne har svart med samme oppfattelse av fenomenet «konflikt». De kan ha ulike terskler for hva de opplever som konfliktfullt og vanskelig. Surveyen er bygget opp på en slik måte at vi gjennomgående har tilbudt respondentene, barnevernsarbeiderne, definisjoner av hva vi mener med de ulike sentrale begrepene; som *konflikt* og *høykonflikt*. Videre er vignetten et verktøy for å nettopp kunne trekke ut hva barnevernsarbeiderne selv ser på som konfliktfremmende og -hemmende trekk ved en sak, og om de vurderer den samme saken likt eller ulikt i form av konfliktpotensial.

Deskriptivt om de tre tjenestene/kommunene

Til sammen var det 245 barnevernsarbeidere som deltok i studien, derav 183 saksbehandlere/kontaktpersoner, 26 avdelingsledere/teamledere, 18 terapeuter og 5 ledere. De har i snitt ansvar for 21-25 aktive saker. Det er forskjeller mellom kommunene, i Bergen kommune ligger snittet på 21-25 saker mens vel halvparten (56 %, n=66) av de ansatte oppga at de på tidspunktet for undersøkelsen hadde ansvar for 11 - 20 saker. I Stavanger var snittet 16-20 saker og i Søndre Nordstrand 11-15 saker. Majoriteten av barnevernsarbeiderne har en bachelorgrad, men det er relativt store forskjeller mellom kommunene. I Bergen har det store flertallet, 88 % (n=82), bachelorgrad som høyeste utdanningsnivå, 12 % (n=11) har mastergrad (se også del 6 av rapporten), og rundt halvparten (52 % (n=48) har etterutdanning innenfor barnevernfeltet. I Søndre Nordstrand er det en langt høyere andel som oppgir å ha mastergrad som høyeste utdanningsnivå (35 %, n=9). Også i Stavanger er andelen med mastergrad høyere 24 % (n=9). Bergen kommune er nærmere den nasjonale andelen på 8 % (Bufdir, 2019¹³⁹) med master, mens dette er langt høyere i Stavanger og Søndre Nordstrand.

Mange av barnevernsarbeiderne har kort fartstid i barnevernsstillingen. I Bergen er det 40 % (n=36) av de spurte hadde jobbet ett år i sin nåværende stilling,

¹³⁶ Se vedlegg.

¹³⁷ 204 ansatte får invitasjonen, men to personer er oppført med fravær i perioden surveyen pågår.

¹³⁸ Skivenes, M. and Trygstad, S.C. (2010). When whistle-blowing works: the Norwegian case. *Human Relations* 63(7): 1071-1097

¹³⁹ <https://bufdir.no/globalassets/bufdirs-kompetanseutredning-enedelig.pdf>

og 26 % (n=24) hadde jobbet ett år i barnevernet.¹⁴⁰ Til sammenligning er det 24 % (n=9) i Stavanger og 27 % (n=7) i Søndre Nordstrand som kun har ett års fartstid i barnevernet.

Konflikter er vanlige

Når de ansatte blir spurt om de har hatt ansvar for en sak som har vært vanskelig å håndtere på grunn av uenigheter/utfordringer/konflikter i samarbeidet med foreldre de siste 24 månedene, er det et fåtall som svarer at de ikke har hatt en slik sak. I Bergen er det mindre enn seks prosent (n=7) av de ansatte som besvarte spørsmålet angir at dette *ikke* er tilfellet. Tilsvarende svarte ni prosent (n=6) i Stavanger og 15 % (n=6) i Søndre Nordstrand det samme. Det underbygger den generelle beskrivelsen av barnevernet som naturlig preget av konflikter og/ eller iboende motsetninger, gitt det mandatet de er satt å følge og de forutsetningene man jobber under.

Flere konfliktsaker i Bergen

Ser man alle kommunene under er det totalt 134 av de 245 barnevernsarbeidere (55 %) som svarte på undersøkelsen som oppgir at de har hatt minst én sak som har vært preget av en konflikt mellom dem og foreldre de siste 24 månedene. Blant barnevernsarbeiderne i Bergen oppgav de fleste at konflikten de opplevde ikke var mellom dem og barnet, fosterforeldre eller andre i tjenesten, men mellom dem og barnets foreldre. Blant barnevernsarbeiderne i Bergen som oppga at de hadde hatt saker de siste 24 månedene som var vanskelig å håndtere grunnet uenigheter/utfordringer/konflikter (94 %, n=112 sa dette) var det 78 % (n=73) som opplevde at saken var preget av en konflikt mellom dem og foreldrene. I gjennomsnitt oppga sistnevnte gruppe at 2,3 av de vanskelige sakene de hadde hatt ansvar for de siste 24 månedene var preget av konflikt mellom dem og foreldrene. Blant barnevernsarbeiderne i Stavanger rapporterte 61 % (n=39) at minst én av de vanskelig håndterbare sakene var preget av en konflikt mellom dem og foreldrene (i snitt 2 saker). I Søndre Nordstrand var tilsvarende tall at 33 % (n=22) at minst én sak av de vanskelig håndterbare sakene var preget av en konflikt mellom dem og foreldrene (i snitt 2,9 saker).

Når vi spør spesifikt om *høykonflikter*, det vil si «en sak hvor konflikten med foreldrene gjør det svært vanskelig å utføre jobben», er det 98 barnevernsarbeidere totalt som forteller at de har hatt minst én slik sak de siste 24 månedene (40 % av de totalt 245 barnevernsarbeiderne som svarte på undersøkelsen). Det er noe variasjon mellom tjenestene. Dersom vi kun tar for oss de barnevernsarbeiderne som oppga at de hadde hatt ansvar for en sak som var preget av en konflikt mellom dem og foreldrene (n=73 i Bergen), var det i Bergen var det 77 % (n=56)¹⁴¹ som oppga at de hadde hatt ansvar for minst én sak som opplevdes å være preget av høykonflikt. Basert på tallene de 56 barnevernsarbeiderne oppgir, finner vi at 2,3 av konfliktsakene de hadde hatt ansvar for de siste 24 månedene var preget av høykonflikt. I Stavanger var det 26 barnevernsarbeidere (67 % av 39) som sa de hadde hatt ansvar for en eller flere konfliktsaker, oppga at saken opplevdes som en høykonfliktsak. I gjennomsnitt oppga de 26 barnevernsarbeiderne at 2,3 av konfliktsakene de hadde hatt ansvar for de siste 24 månedene, opplevdes som en høykonfliktsak. I Søndre Nordstrand, av de 22 som sa de hadde hatt ansvar for en eller flere konfliktsaker, sa 73 % (n=16) at saken opplevdes som en høykonfliktsak. I gjennomsnitt oppga de 16 barnevernsarbeiderne at fire av sakene de hadde hatt ansvar for de siste 24 månedene, opplevdes som en høykonfliktsak.

Ut ifra disse tallene danner det seg et tydelig bilde. En vesentlig større andel blant de ansatte i Bergen oppgir å ha hatt minst én sak preget av en konflikt mellom dem og foreldrene i løpet av de siste 24 månedene. Hvor en tredjedel av de ansatte i Søndre Nordstrand og tre femtedeler i Stavanger oppgir at minst én av de vanskelig håndterbare sakene var preget av konflikt med foreldrene, er tilsvarende tall for Bergen fire av fem.

¹⁴⁰ Se også rapportens kapittel 6 for ytterligere informasjon om strukturelle forhold og bruk av tiltak.

¹⁴¹ Andelen barnevernsarbeidere i Bergen kommunesom har opplevd minst én høykonfliktsak siste 24 måneder utgjør med dette 47% av utvalget på totalt 120 respondenter.

Lite kunnskap om retningslinjer, men fora for diskusjoner finnes

Det er stor usikkerhet om de formelle strukturene for konflikthåndtering ved tjenestene. I Bergen oppgir hele 52 % (n=48) at de ikke vet om det finnes retningslinjer ved deres arbeidsplass for hvordan håndtere konfliktsituasjoner eller om det finnes formelle (58 %, n=52) eller uformelle (45 %, n=41) prosedyrer og/eller arenaer for hvordan håndtere konfliktsaker mellom saksbehandler/tjenesten og foreldre på deres arbeidsplass. Slike retningslinjer foreligger på kommunalt nivå, i form av en veileder for håndtering av konflikter fra 2016 (Bergen kommune, 2016)¹⁴², men det er ukjent om det finnes tilsvarende veiledere eller andre retningslinjer på tjeneste- eller etatsnivå. Selv om denne kommunale veilederen fremstår å være rettet hovedsakelig mot interne konflikter på arbeidsplassen, er det likevel et verktøy som kan benyttes i konflikter mellom saksbehandler og foreldre i barnevernet og som burde være kjent for både ledere og de ansatte i tjenestene.

Et lignende bilde som det som skisseres for Bergen over tegner seg også for Stavanger og Søndre Nordstrand. Den eneste forskjellen av betydning er at barnevernsarbeiderne i Søndre Nordstrand i mindre grad (24%, n=6) er usikre på om det finnes uformelle prosedyrer og/eller arenaer for håndtering av konfliktsaker ved deres tjeneste 60 % (n=15) oppgir at dette finnes mot 34 % (n=12) i Stavanger og 48 % (n=44) i Bergen.

Kun 17 % (n=16) av barnevernsarbeiderne i Bergen oppgir at de vet om at det finnes opplæring/kursing/trening i hvordan håndtere konflikter mellom saksbehandler/tjenesten og foreldre ved deres arbeidsplass (57 %, n=52 oppgir at dette ikke finnes ved deres arbeidsplass.). For ledere tilbyr Bergen kommune ved HR-avdelingen kurs i konflikthåndtering (vanligvis) to ganger i året, men det er usikkert i hvilken grad dette retter seg mot konflikter av den typen vi studerer, og i hvilken grad andre enn ledere tilbys dette kurset. Flertallet (68 %, n=63) oppgir likevel å ha en arena - fora eller fagråd - hvor de kan diskutere konfliktsaker. Når det kommer til kunnskap om muligheter for opplæring etc. er dette noenlunde likt i de to andre kommunene, men både i Stavanger (83 %, n=30) og Søndre Nordstrand (80 %, n=20) er det en større andel som oppgir at det finnes fora eller fagråd hvor de kan diskutere konfliktsaker.

Har støtte i organisasjonen til å håndtere konfliktsituasjoner – men mangler tid og ressurser

Når de ansatte i Bergen blir bedt om å ta stilling til en rekke påstander om forholdene ved deres arbeidsplass og hvordan de opplever en typisk konfliktsituasjon, oppgir 81 % (n=75) at de er enige i at de er fysiske trygge i en typisk konfliktsituasjon med foreldre. Det er likevel en femtedel (19 %, n=18) som opplever å være fysisk utrygge i en konfliktsituasjon (se tabell 1 nedenfor). Det er bekymringsfullt for de det gjelder. Videre mente 75 % av de spurte at de opplever at de ikke har tilstrekkelig tid og ressurser til å håndtere en konfliktsituasjon på deres arbeidsplass. Det trekkes også frem som en forklaring på at en konfliktsak utvikler seg og ikke blir reparert (se nedenfor når det gjelder vignett-spørsmål), samtidig som de fleste opplever å ha støtte i organisasjonen i en slik situasjon (80 %, n=74).

Barnevernsarbeiderne i Bergen fremstår overordnet som trygge på sin egen kompetanse, men det er også tydelig at konfliktsituasjoner likevel kan være vanskelig å håndtere for noen. Til sammen vurderer 82 % (n=76) vurderer at de generelt er faglig kompetente til å håndtere en konfliktsituasjon, mens 77 % (n=72) oppgir at de er trygge på egne vurderinger. Samtidig finner vi at en fjerdedel (24 %, n=22) generelt ikke føler seg emosjonelt beredt til å håndtere en konfliktsituasjon og at en fjerdedel føler seg maktesløs (23 %, n=21) i slike situasjoner. Sammenlignes Bergen med de to andre kommunene (se tabell 1), er det et par punkter som skiller seg ut. Sammenlignet med Søndre Nordstrand er tryggheten på egne vurderinger noe lavere i Bergen, samtidig som man i mindre grad føler seg emosjonelt beredt til å håndtere en høykonfliktsituasjon. Ser vi til Stavanger, er det tydelig at barnevernsarbeiderne i Bergen i større grad opplever å ha tilstrekkelig tid og ressurser, selv om den generelle opplevelsen er å ikke har tilstrekkelig tid. Videre utviser barnevernsarbeiderne i Bergen større grad av enighet når det kommer til å graden av støtte i organisasjonen og fysisk trygghet i konfliktsituasjoner. Samtidig er det en større andel i Bergen enn i de to andre kommunene, som oppgir at de generelt opplever maktesløshet i konfliktsituasjoner, hvor en fjerdedel er enige i at dette er en generell opplevelse.

Andel enig eller helt enig	Jeg er faglig kompetent til å håndtere situasjonen	Jeg er trygg på egne vurderinger	Jeg er fysisk trygg i situasjonen	Jeg er emosjonelt beredt til å håndtere situasjonen	Jeg er makteløs	Jeg har tilstrekkelig tid og ressurser til å håndtere situasjonen	Jeg har støtte i organisasjonen
Bergen	82% (76)	77% (72)	81% (75)	76% (71)	23% (21)	25% (23)	80% (74)
Stavanger	81% (29)	81% (29)	68% (25)	70% (26)	14% (5)	14% (5)	63% (22)
Søndre Nordstrand	88% (22)	88% (22)	72% (18)	88% (22)	8% (2)	28% (7)	72% (18)
Total	82% (127)	80% (123)	81% (126)	77% (119)	18% (28)	23% (35)	75% (114)

Tabell 1. «På din arbeidsplass, vil du i en konfliktsituasjon med foreldre generelt oppleve at du er/har»: Andel som har svart enig eller helt enig. Bergen n= lavest 92 og høyest 93, Stavanger n= lavest 35 og høyest 37, Søndre Nordstrand n= 25.

Forhold ved arbeidsplassen, de strukturene som finnes (trekk ved organisasjonen og de ansatte) og den praksis som føres, vil generelt kunne påvirke hvordan en konfliktsak håndteres. Som vi så over var det stor usikkerhet rundt de formelle konflikthåndteringsmekanismene rundt organisasjonen i Bergen, samtidig som de ansatte ser ut til å ha arenaer hvor konfliktsaker kan tas opp. Når det kommer til hvordan de ansatte i barneverntjenestene erfarer at en konfliktsituasjon håndteres ved deres arbeidsplass, er det likevel mye som tyder på at mange konflikter vanskelig lar seg løse. Som vi viser i tabell 2 nedenfor, mener de fleste av de ansatte ved tjenestene i Bergen (81 %, n=73)) at en konfliktsituasjon stort sett håndteres slik at det er mulig å stå i konflikten ved deres arbeidsplass, noe som også er tilfellet i Stavanger (82 %) og i enda høyere grad i Søndre Nordstrand (96 %, n=22), hvor tilnærmet alle mener at situasjonen kan tolereres. Dette er imidlertid et minimum når det kommer til å kunne håndtere en sak med tanke på å kunne yte god

hjelp og støtte til barn og familier som trenger det. Det vil samtidig kunne medføre et betydelig press på de ansatte dersom de må stå i konfliktsituasjoner over lang tid og i flere saker. Med andre ord, samarbeid er viktig i barnevernets arbeid, og ifølge barnevernsarbeidernes egne erfaringer mener nærmere tre av fire n=65) i Bergen at en konfliktsituasjon håndteres på en slik måte at samarbeid er mulig til tross for at konflikten vedvarer. Dette er færre enn hva vi finner i både Stavanger (86 %, n=31) og ikke minst i Søndre Nordstrand (92 %, n=24). At konfliktsaker løses erfares sjeldnere, men storparten opplever likevel at konflikten håndteres på en slik måte at den opphører (67 %, n=57), og i større grad i Bergen enn hva de ansatte rapporterer om i Stavanger (52 %, n= 16). Tallene indikerer likevel at en større andel konfliktsaker ikke lar seg løse og de ansatte og foreldrene blir i slike tilfeller enten stående i en situasjon hvor samarbeid er mulig, men hvor konflikten vedvarer, konflikten tolereres, eller i verste fall opplever man at samarbeidet bryter sammen.

Andelen som svarer: «Ja, stort sett»	Situasjonen kan løse seg - konflikten opphører	Situasjonen kan håndteres - samarbeid er mulig til tross for at konflikten vedvarer	Situasjonen kan tolereres - det er mulig å stå i konflikten
Bergen	67 % (57)	72 % (65)	81 % (73)
Stavanger	52 % (16)	86 % (31)	82 % (27)
Søndre Nordstrand	74 % (17)	92 % (24)	96 % (22)
Total	65 % (90)	79% (120)	84 % (122)

Tabell 2. «På din arbeidsplass, er din erfaring at konfliktsaker med foreldre håndteres slik at:» Andel som svarer «Ja, stort sett». Bergen n= lavest 85 og høyest 90, Stavanger n= lavest 31 og høyest 36, Søndre Nordstrand n= lavest 23 og høyest 26.

Kompetanse ved tjenesten og håndtering av konfliktsaker

Vi ba de ansatte ta stilling til den siste saken de hadde ansvar for som opplevdes som en høykonfliktsak, og spurte om de i denne situasjonen etterspurte hjelp eller støtte fra noen enten i eller utenfor organisasjonen de arbeider i. Vi finner at flertallet i Bergen gjorde det (69 %, n=51), men at en ikke ubetydelig andel (28 %, n=21) lot være å søke støtte. De som søkte støtte fikk i all hovedsak det fra nærmeste leder (avdelings-/teamleder) (78 %, n=39) og/eller en kollega på jobben (70 %, n=35), mens en andel (20 %, n=10) også fikk støtte fra leder for tjenesten. Opplevelsen av om hjelpen eller støtten bidro positivt til å håndtere høykonfliktsaken var noe delt, men storparten (70 %, n=35) erfarte at bistanden bidro positivt. Likevel vurderte 28 % (n=14) at hjelpen i liten eller ikke-substansiell grad bidro til å håndtere saken.

I Stavanger er situasjonen i stor grad lik den i Bergen; 72 % søkte hjelp eller støtte (n=23) og 22 % (n=7) gjorde ikke det. De fleste søkte også her hjelp eller støtte fra nærmeste leder (59 %, n=13) eller en kollega (73 %, n=16), mens færre søkte hjelp eller støtte hos leder (14 %, n=3). Samtidig finner vi at en mindre andel (45 %, n=10) enn i Bergen opplevde at hjelpen eller støtten de mottok bidro positivt til å håndtere høykonfliktsaken. I Søndre Nordstrand var situasjonen en noe annen. Her var det hele 43 % (n=10) som ikke hadde søkt hjelp eller støtte, og kun én person (9%) oppga å ha søkt støtte hos leder (men, få respondenter). De søkte i stor grad støtte fra kollegaer (91%, n=10) og også fra nærmeste leder (55 %, n=6). Som i Stavanger var det 45 % (n=5) i Søndre Nordstrand som opplevde at hjelpen eller støtten de mottok bidro positivt til å håndtere høykonfliktsaken.

Selv om størstedelen av de ansatte ser ut til å søke hjelp eller støtte dersom de står i en høykonfliktsituasjon kan man sette spørsmålstejn ved hvorfor såpass mange lar være å søke hjelp eller støtte fra andre. I Stavanger og Søndre Nordstrand hvor under halvparten av de spurte opplevde at hjelpen eller støtten de søkte bidro positivt til å håndtere saken, kan opplevelsen av at det ikke nytter å søke hjelp være en del av forklaring på hvorfor man lar være å søke hjelp i disse kommunene. I Bergen var det imidlertid en langt større andel som opplevde

hjelpen/støtten som positiv og det er vanskeligere å se hva som kan være årsaken til dette. I gjennomgangen av de ti sakene fra barneverntjenesten i Bergen (se kapittel 11) finner utvalget at barnevernsarbeiderne her, til tross for at saken har opplevdes svært utfordrende for foreldrene, i de fleste tilfeller ikke legger frem konflikten til avdelingsleder/leder. Som vi ser her støtter barnevernsarbeiderne i Bergen seg til kollegaer og avdelingsleder/teamleder, men involverer sjelden leder ved tjenesten. Ifølge barnevernsarbeiderne selv er det avdelingsleder som har ansvar for veiledning av saksbehandlere, men sier også at det i stor grad er opp til saksbehandler selv hva det skal veiledes på. I så måte skulle man forvente at bortimot alle skulle svare at de søkte støtte hos avdelingsleder når de står i en konfliktsituasjon, noe vi ikke finner. Selv om det er positivt at man søker hjelp i vanskelige situasjoner og at såpass mange finner dette hos nærmeste leder kan funnene fra breddestudien og gjennomgangen av de ti sakene samlet tyde på svak organisering og/eller kultur for å søke støtte i tjenestene og for håndtering av konfliktfylte saker, noe som kan bidra til vilkårlighet og svakheter i hvordan konfliktsaker behandles og håndteres.

En konsekvens av at en konfliktsak ikke blir håndtert tilfredsstillende er at barnet i saken ikke mottar den hjelpen han eller hun har krav på og behov for, eller at barnets situasjon rett og slett blir stående på stedet hvil. Ut i fra erfaringene til barnevernsarbeiderne ser vi at dette ser ut til å være tilfellet i alle de tre kommunene. I Bergen oppgir hele 57 % (n=41) at barnet i den aktuelle høykonfliktsaken de tenkte på fikk – eller får – enten dårlig eller verken god eller dårlig hjelp (status quo). I Stavanger var tilsvarende tall 68 % (n=23) og i Søndre Nordstrand 68 % (n=15).

At en konflikt kan føre til at barnet ikke får den hjelpen han eller hun ønsker og/eller trenger er noe utvalget også finner i gjennomgangen av de ti sakene (se kapittel 11). Der ble det klart at barnet ikke ønsket å ha noe med barneverntjenesten å gjøre i om lag halvparten av de ti sakene, noe som er et høyst problematisk utfall av en barnevernsak. I disse sakene var problemet i stor grad knyttet til barnevernets sviktende evne til å sikre god medvirkning for barnet. Det er grunn til å tro at dette også vil være en av faktorene som gjør at barnevernsarbeiderne

opplever at barnet ikke får god nok hjelp, men det vil trolig være en rekke andre medvirkende faktorer til at en slik uønsket situasjon oppstår, knyttet både direkte til forhold ved konflikten, men også til kompetanse og tilgjengelige verktøy og ressurser ved tjenestene.

Opplevelse av og vurdering av konfliktsituasjoner – Bergen kommune

Som nevnt i kapittel 10 vil en konflikt gjennomgå ulike faser hvor intensiteten og karakteren endres, over tid. En måte å studere hvordan en konflikt oppleves og utvikles, er å studere konfliktens ulike faser og hva som karakteriserer konfliktene i barnevernsarbeidernes egne erfaringer. Vi introduserte derfor en firedelt modell som en illustrasjon på hvordan en konflikt typisk eskalerer, se figur 1. Det første nivået, den latente konflikten, er ikke fokus i denne delen av undersøkelsen, men som vi så i avsnittet over er det grunn til å tro at latente konflikter er forholdsvis vanlig. I dette avsnittet vil vi kun se på svarene fra barnevernsarbeiderne i Bergen kommune.

Denne modellen er benyttet som utgangspunkt for de spørsmålene barnevernsarbeiderne er stilt og vi kan derfor kategorisere svarene deres slik at de teoretisk sett forteller oss noe om hvor alvorlig konflikten opplevdes og hva som karakteriserer den, se tabell 3. Når de ansatte i barnevernstjenesten ble bedt om å ta utgangspunkt i den siste høykonfliktsaken de hadde ansvar for og krysse av for de beskrivelsene de synes var treffende for denne situasjonen slik de opplevde det, finner vi at henholdsvis få av sakene (7%) eskalerer til nivå 4 hvor samarbeidet bryter sammen og den ansatte ikke lenger kan være saksbehandler i saken. Det er likevel en fjerdedel (25%) som opplevde at det var åpen fiendtlighet mellom dem og foreldrene, noe som kan føre til destruktiv aktivitet og dårlig problemløsning. Det er videre liten tvil om at konfliktsakene når et nivå hvor sakene blir personlige og følelsesmessige, hvor mellom 31-41% av de spurte barnevernsarbeiderne karakteriserer konflikten på en slik måte at konflikten befinner seg innenfor fase 3.



Figur 1. En firedelt modell for eskalering og beskrivelse av konflikter (se kapittel 10).

«Jeg opplevde ...»	N=	Prosent	Fase
... å ha en konflikt med foreldrene (far og/eller mor), om hvordan vi skulle forholde oss til barnevernssaken og barnets behov.	64	90 %	2
... å ha en konflikt med foreldrene om saksbehandlingen, og måten jeg som saksbehandler gikk frem på.	31	44 %	2
... at konflikten tok bortimot all plass, og at det handlet mye om å finne feil hos meg og å 'misforstå' hva jeg gjorde	29	41 %	3
... at kommunikasjonen brøt sammen, og at samtale ikke nyttet.	24	34 %	3
... at jeg ble sett som fienden, og at det gikk prestisje i å ha rett.	22	31 %	3
... at det var åpen fiendtlighet mellom oss, det var mange ubehagelige situasjoner og dårlig stemning	18	25 %	4
... at alt samarbeid brøt sammen, og jeg kunne ikke lenger være saksbehandler i saken.	5	7 %	4

Tabell 3. «Ta utgangspunkt i den siste høykonfliktsaken du opplevde. Vi ønsker å lære om ditt perspektiv og hvordan du opplevde denne konflikten. Kryss av for de beskrivelsene som du synes er treffende for situasjonen, slik du opplevde det.». Respondentene kunne krysse av for flere av alternativene samtidig. Antall respondenter, andel (%) og konfliktfase. Kun Bergen kommune. Total n= 71.

Den høye andelen som krysser av for det laveste konfliktnivået (90 %, n=64) kan være en indikator for at de fleste saker starter med en overenstemmelse som også vil være underliggende videre for hele saken. Selv om en konflikt eskalerer kan de underliggende utfordringene likevel følge med saken. Poenget er at om en konflikt ikke håndteres eller løses, er en konflikts forløp forutsigbart (Carpenter og Kennedy, 1988¹⁴³). Blant disse 64 barnevernsansatte i Bergen som mente at konflikten kunne karakteriseres som en konflikt om hvordan de skulle forholde seg til saken og barnets behov (det laveste nivået), var det 27 % (n=17) som kun krysset av for dette alternativet – altså var dette det eneste de fant treffende ved konflikten. Det kan tyde på at opplevde konflikter også kan være av mer generell og muligens upersonlig art. Konflikten har da ikke nødvendigvis eskalert til det en vil kunne definere som en høykonfliktsak, men vil likevel kunne oppfattes som svært vanskelig for de involverte.

Som redegjort for i kapittel 10 – det organisatoriske perspektivet på konflikt – finnes det mange ulike kilder til konflikt i sosiale relasjoner. Overordnet kan man dele inn i sju hovedkategorier relevante for barnevernsfeltet (se tabell 4). Det skal påpekes at det vi i denne undersøkelsen ser på er hvordan konfliktene

opplevs av barnevernsarbeideren. Som vi så over har konfliktene ofte et følelsesmessig element, noe som også gjør dem subjektive (se kapittel 10). Med dette kan en konflikt oppleves forskjellig for de ulike partene som er involverte. Man kan heller ikke slå fast at det en opplevd konflikt faktisk har opphav i det man oppfatter at den har. Det kan i realiteten være andre, eller flere, forhold som gir konflikt enn det man oppfatter at det er. Det er likevel viktig å kartlegge hva som oppleves utfordrende da dette kan si oss noe om hvilken av de underliggende forholdene som fører til konflikt er vanskeligst å håndtere og videre sette søkelys på hvilke områder som potensielt trenger størst oppmerksomhet hva håndtering angår.

Svarene som gjengis i tabell 4 viser at interesse-motsetninger er den kilden til konflikt som oppleves vanskeligst (79 %, n=81) hos barnevernsarbeiderne i Bergen kommune, etterfulgt av relasjonssvikt (70 %, n=70) og kommunikasjonssvikt (51 %, n=52). Det er nærliggende å anta slike kjennetegn ofte vil kunne opptre sammen i en konfliktsak, og det skal påpekes at en konflikt ofte har elementer fra flere konflikttyper (se kapittel 10). Det er interessant at kun 31 % (n=31) oppgir verdier som en kilde til konflikt som mest utfordrende. Verdikonflikter blir tradisjonelt ansett som de vanskeligste konfliktene å håndtere,

¹⁴³ Carpenter, S. L. & Kennedy, W.J.D. (1988). Managing public disputes: A practical guide to handling conflict and reaching agreements. San Francisco: Jossey-Bass.

«De sakene hvor det...»	Utfordrende (%)	N=
... er uenighet om barnets interesser (hvilke behov barnet har, hvordan barnets behov skal ivaretas)	79 %	81
... har oppstått en relasjonssvikt (mangel på tillit, følelser av manglende respekt og det å ikke bli lyttet til)	70 %	70
... har oppstått en kommunikasjonssvikt (manglende informasjonssdeling, mistolkning eller misforståelser av verbal og ikke-verbal kommunikasjon)	51 %	52
... er uenighet om sakens fakta (hvor man har hentet informasjonen, om informasjonen er til å stole på, hvordan man har tolket informasjon)	50 %	50
...er uenighet om saksbehandlingen (uenigheter om hvordan en best skal løse et problem, hvordan en kommer til en beslutning, om prosessen er rettferdig og/eller forståelig)	39 %	39
... er uenighet om verdier (uenigheter over hva som er viktig og godt, hva som bør prioriteres - uenighet som stammer fra personlige og kulturelle verdier)	31 %	31
... er uenighet om rolleforståelse (ulik forståelse av hvilken rolle man har som saksbehandler, både i sosial og profesjonell forstand, og til hvilke forventninger og krav man setter til rollen)	26 %	26

Tabell 4. «Vi spør nå om din vurdering av konfliktsituasjoner på generelt grunnlag. Hvilke typer konfliktsituasjoner med foreldre opplever du som mest utfordrende å håndtere?» Respondentene kunne krysse av for flere av alternativene samtidig. På en skala fra 1 til 4, her kun de som har svart 3 eller 4.. Kun Bergen kommune.

da dette omhandler personlige, iboende og eksistensielle hensyn. En årsak til at verdidimensjonen ikke oppleves mer utfordrende kan være at de ansatte ikke differensierer mellom verdikonflikter og andre hensyn, da gjerne særlig uenigheter om barnets beste eller generelle interessekonflikter, og at slike utfordringer sammenfaller i praksis. Det er heller ikke umulig å se for seg at de anser førstnevnte som et hensyn som i størst grad er relevant i møte med andre kulturer; med familier fra en annen kulturell, etnisk og/eller religiøs bakgrunn enn majoriteten. Manglende refleksjon om uenigheter om verdier kan imidlertid være et problem all den tid dette kan være en kilde til konflikt som ikke fanges opp av barnevernsarbeiderne og med dette kan medføre at en konflikt eskalerer eller stagnerer. Samtidig er det verdt å merke seg at selv om konfliktene i foreldrenes øyne i de ti sakene som er gjennomgått av utvalget (som vi så i kapittel 11 og 13) i stor grad handlet om det prosessrelaterte forhold, om uenigheter om saksbehandling og fremgangsmåtene til barnevernet, er ikke dette de konfliktsituasjonene barnevernsarbeiderne opplever mest utfordrende. Det fremgår også i gjennomgangen av de ti sakene at barnevernsarbeiderne ofte opplevde at konfliktens kjerne var en annen enn foreldrene gjorde eller ikke var oppmerksom på at foreldrene var misfornøyde med dette aspektet av

saken. Dette, sammenholdt med at barnevernsarbeiderne i mindre grad enn interesse-, relasjons-, fakta- og kommunikasjonskonflikter anser prosedurale konflikter som mest utfordrende kan skyldes flere forhold. Barnevernsarbeideren vil måtte foreta en tolkning eller vurdering – bevisst eller ubevisst – av hva konflikten kommer av og hvilke forhold som gjør at den opprettholdes eller eskalerer. Man kan da ende opp med en feilaktig oppfatning av situasjonen eller rett og slett en annen opplevelse av hva som er problemet. Noe som ser ut til å være tilfelle i flere av ti konfliktsakene som er gjennomgått av utvalget. Det er også en mulighet at en prosedural konflikt kan medføre at det utvikles nye konfliktelementer som oppleves vanskeligere å håndtere.

Vignett om konflikt

Vi har spurt barnevernsarbeiderne om å vurdere en beskrivelse av en mulig konfliktsak fordi vi ønsker å finne ut om barnevernsarbeiderne vurderer en sak forskjellig eller likt og om hvilke sakstrekk de anser konfliktfremmende og konflikthemmende. I Bergen kommuner er det 90 barnevernsarbeidere som har svart på spørsmålet om deres vurdering av graden av konflikt i vignettsaken og 78 som har utdypet sine vurderinger når det gjelder hvilke forhold i saken som

gjorde at de svarte som de gjorde og 73 som ga sin vurdering av hva de ville funnet mest utfordrende med saken dersom det var en sak de hadde ansvar for på sin arbeidsplass. Vignetten, eller saksbeskrivelsen, vi har laget er basert på forskningslitteratur om konflikter og det vi har lært gjennom de høykonfliktsakene vi har studert i utvalgets arbeid. Saksbeskrivelsen har følgende ordlyd:

«Vennligst vurder følgende situasjon og utfra denne stiller vi noen spørsmål:

Fylkesnemnda har vedtatt omsorgsovertakelse ovenfor en gutt på syv år. Foreldrene har anket vedtaket og de er svært uenige i barnevernets vurderinger. De mener barnevernet har misforstått situasjonen og at omsorgen de gir er god nok. Det er store uoverensstemmelser mellom saksbehandler og foreldre når det kommer til hva som er barnets behov, og hvilken rolle og funksjon foreldre har for sine barn.

Det har vært forsøkt flere hjelpetiltak, men foreldre og saksbehandler var uenige om hvilke tiltak som var riktige og om hvilken bistand som var nødvendig. Barnevernet mener de har tilbudt foreldrene det de kan av hjelp og støtte. Foreldrene har uttalt at de ikke har fått den oppfølgingen de har krav på fordi barnevernet har nedprioritert deres sak. Saksbehandleren har erkjent at tid- og ressursknapphet har gjort at saken ikke har blitt fulgt like tett som den burde, men avviser at dette skyldes en bevisst nedprioritering av denne saken.

Møtene med foreldrene har fra første kontakt med barnevernet vært hyppige, men det har vært vanskelig å komme frem til løsninger. Foreldrene og barnevernet har grovt sett vært enige om de faktiske beskrivelsene, men er sterkt uenige når det gjelder vurderingene av hva dette betyr for guttens livssituasjon.

Gutten har nå bodd i fosterhjem to måneder. Foreldrene er misfornøyd med valget av fosterforeldre, og mener at de ikke er riktige personer til å ivareta barnet. En av årsakene til misnøyen skyldes også at foreldrene ønsket at gutten skulle plasseres i deres nettverk, noe barnevernet ikke mente var det beste for barnet. Foreldrene ønsker også mer samvær, noe gutten selv ikke ønsker. Ved barnevernstjenesten har

de så langt ikke tatt stilling til spørsmålet samvær, da de synes det er en vanskelig vurdering å ta.»

Spørsmålet vi stilte var: «Gitt denne korte beskrivelsen og ut fra din erfaring, i hvilken grad antar du at dette er, eller trolig vil bli, en alvorlig konfliktsak?», og saksbehandlerne ble gitt følgende svaralternativer: «1=liten grad; 4=høy grad». Deretter spurte vi «Hvilke forhold i saken gjorde at du svarte dette?» og «Dersom dette var en sak du hadde ansvar for på din arbeidsplass, hva ville du funnet mest utfordrende med denne saken?».

En typisk høykonfliktsak

Resultatet viser en stor grad av samstemthet, ved at tre av fire (77%, n=69) av de spurte saksbehandlerne i Bergen kommune mente at denne saken er, eller trolig vil bli, en alvorlig konfliktsak. Det var ingen saksbehandlere som svarte «i liten grad» (1). Når vi ber saksbehandlerne med egne ord å begrunne hva det er i saken som gjør at de vurderer dette til en høykonfliktsak, så er omfanget av konfliktfaktorer den viktigste, samlede, begrunnelsen. To illustrerende sitat fra saksbehandlerne viser hvordan de vurderer situasjonen:

«Det er flere konkrete faktorer som kan bli utfordrende: tid- og ressursknapphet, normative vurderinger av hva som er barnets beste, valg av fosterforeldre, hyppighet samvær, barnets ønsker matcher ikke foreldrenes ønsker. I tillegg oppfatter jeg at det er en langvarig (og kanskje generell) uoverensstemmelse mellom foreldre og barnevernstjenesten. Dette kan gi seg utslag i misfornøydhed med valg som tas på vegne av barnet over tid, nå når barnet har bodd en stund i fosterhjem, er det misnøye omkring valg av fosterforeldre og samvær.» (Respondent xx)

«Da de er enige i de faktiske beskrivelser. Det er naturlig med motstand og misnøye. Tilliten til foreldre kan bygges opp igjen. Men det som kan gjøre dette til en alvorlig konfliktsak er uenighet i verdier og vurderinger. Foreldre har ikke tillit til barnevernet, og barnevernet har ikke tillit til foreldres vurderinger og plassering og samvær. Det er også konflikt i barnets og foreldres ønsker.» (Respondent xx)

Ser vi på dimensjonene som trekkes frem er den grunnleggende uenigheten om saken, noe mange vektlegger, og dette fører til at det er vanskelig å finne felles grunnlag for samhandling og kommunikasjon. Saksbehandlerne peker på at det er en mistillit hos foreldrene, men også mellom foreldre og barneverntjenesten, og flere påpeker at det ser ut til å ha vært dårlig grunnarbeid fra barneverntjenesten sin side ved at tid- og ressurser har ført til at saken ikke har blitt fulgt så tett som den burde. En trolig implikasjon av dette, som barnevernsarbeiderne trekker frem, er at det derved ikke har blitt ordentlig brukermedvirkning. Dette er et viktig poeng, og vitner om at brukermedvirkning er oppfattet som en rettighet foreldre (og barn) har i barnevernet. Det er positivt.

Konfliktpotensialet som ligger i den ulike forståelsen av barnets behov trekkes frem av flere, og det synes også å være en faktor som forsterker konflikten og som barnevernsarbeiderne ser kan gå ut over barnet. En illustrerende utdyping, i forhold til et barneperspektiv er dette sitatet:

«Foreldrene klarer ikke å se barnets behov, da foreldrene ikke har nyttiggjort seg av hjelpetiltak. De legger ansvar over til andre, og det kan virke som at de ikke ser behov for endring hos seg selv. Barneverntjenesten har tatt en vurdering at barnet ikke skal plasseres i nettverket. Med bakgrunn i dette kan vil foreldrene ha mye fokus på at de har de rette vurderingene hvor barnet skal bo, dersom de ikke skal bo hjemme. De vil ha vansker for å akseptere fosterforeldre, og arbeidet rundt barnet. Barnet ønsker selv ikke samvær, noe som også skaper konflikter mellom barneverntjenesten og foreldre. Foreldrene vil trolig ønske mer samvær enn hva barnet vil kunne tåle.» (Respondent xx).

Etablere felles plattform og forståelse er utfordringer

Vi spurte også barnevernsarbeiderne om dersom dette var en sak han eller hun hadde ansvar for i egen tjeneste, hva som da ville vært mest utfordrende med denne saken. En stor majoritet sier at det å skape en forståelse hos foreldrene var trolig det som ville vært mest vanskelig å få til: «Å oppnå en felles forståelse av barnas situasjon og behov.» (Respondent xx).

Det å gjenopprette tilliten var også påpekt av mange som noe som ville være vanskelig: «Det mest

utfordrende i en slik situasjon ville nok bli å få tillit hos foreldrene samtidig som barnets behov alltid må veie tyngst.» (Respondent xx)

Det virker som at erfaringen til noen av barnevernsarbeiderne er at de må «gi noe» til foreldrene, og det kan gå på bekostning av barnets beste – eksempelvis samvær, selv om gutten er tydelig på at han ikke vil ha samvær, eller at valg av fosterhjem gjøres med andre hensyn enn barnets behov. Muliges er dette et uttrykk for en statisk oppfatning av hva som er barnets beste, og da må det bemerkes at det som er barnets beste ikke bare har ett svar, og at gjennom kommunikasjon og samarbeid kan nye løsninger om hva som er barnets beste identifiseres.

Utfordringen med guttens behov og hva konflikten ville gjøre med hans situasjon, var da også et tema for mange, slik som dette sitatet illustrere: «Det mest utfordrende ville muligens ha blitt at gutten ikke klarte å falle til ro i fosterhjemmet grunnet foreldres motstand.» (Respondent xx). Eller, som denne barnevernsarbeideren sier ville vært mest utfordrende: «At foreldrene ønsker mer samvær, noe gutten selv ikke ønsker.» (Respondent xx).

Utvalget vil i neste kapittel, *Hovedfunn. Hovedkonklusjon*, komme med noen konkluderende bemerkninger om konflikt, i lys av denne undersøkelsen.

Kapittel 13 Hovedfunn. Hovedkonklusjon

Innledning

I kapittel 11 er gjort rede for hvordan barn, foreldre og barnevernsarbeidere har forstått konfliktene, og hvordan utvalget har oppfattet konfliktene i de ti undersøkte sakene. Det er samtidig gjort rede for konfliktene, slik utvalget har registrert disse ut fra samtaler med barn, foreldre, barnevernsansatte og gjennomgang av dokumentene i saken. Nedenfor vil utvalget foreta en oppsummering av denne saksgjennomgangen.

Utvalget har, i samarbeid med Universitetet i Bergen, gjennomført en spørreundersøkelse blant barnevernsmedarbeidere i Bergen kommune. Universitetet i Bergen har gjennomført en tilsvarende undersøkelse også i Stavanger kommune og bydelen Søndre Nordstand, Oslo kommune. Undersøkelsen er presentert i kapittel 12. Utvalget vil i det nedenstående også oppsummere funnene i spørreundersøkelsen.

Hovedfunn etter undersøkelse av ti barnevernssaker

Konflikter mellom barn og barnevernstjenesten

En hovedkonfliktkategori er hvor barn kan sies å være i konflikt med barnevernstjenesten ved at tjenesten enten ikke involverte barnet eller tok på alvor det barnet forklarte. Det sentrale her er at opplysninger i bekymringsmeldinger eller kunnskap som tilsa en alvorlig omsorgssituasjon for barnet, ikke ble utgangspunkt for barnevernstjenestens undersøkelser. Det ble ikke iverksatt undersøkelsesaktiviteter av en slik art og omfang at de var egnet til å kunne avdekke om barna levde i slik situasjon som fordret tiltak fra tjenestens side.

Det har skjedd til tross for barnas forklaringer om meget alvorlige forhold ved deres omsorgssituasjon, som barnevernstjenesten i noen tilfeller også hadde kunnskap om fra andre kilder. Utvalget finner dette meget alvorlig. I tillegg til at det er en grov ignorering av barna, har barnevernstjenesten også avskåret seg fra å få viktig informasjon for bedømmelsen av barnas omsorgssituasjon. Det kan også ha medført at barna muligens ikke har fått den hjelp og bistand som de har hatt behov for. Det er barn som har gitt uttrykk for manglende tillit til barnevernstjenesten på bakgrunn av sine opplevelser.

En forklaring kan være at oppmerksomheten har vært på foreldrenes vansker og behov. Det kan igjen ha gjenspeilet seg i vurderingen av om familien hadde behov for tiltak og hvilke tiltak som ble iverksatt.

Hovedproblemet her er altså manglende involvering av barn og manglende vurdering av de opplysninger barnet gir og av barnets totale omsorgssituasjon.

Konflikter mellom foreldre og barnevernstjenesten

En annen hovedkonfliktkategori er der foreldre har reist kritikk mot barnevernstjenesten. Kritikken har i hovedsak vært rettet mot tjenestens behandling av saken, selv om sakene også kan ha hatt en underliggende interessekonflikt i seg.¹⁴⁴ Etter gjennomgang av saksdokumentene og samtaler med foreldrene og representanter fra barnevernstjenesten finner utvalget at foreldrene i stor utstrekning har hatt grunnlag for sin kritikk og misnøye med barnevernstjenesten. Som utvalget har vist i kapittel 11, hefter det større eller mindre feil og svakheter ved forhold som angår:

¹⁴⁴Vi viser til kapittel 11, hvor det i innledningen problematiseres at i tillegg til prosessrelaterte forklaringer på konfliktene, kan konfliktene også være uenighet i vurderingene av barnets omsorgssituasjon

- innholdet og omfanget av undersøkelsen
- informasjon og medvirkning
- innhenting av samtykke
- utforming av referat
- kontradiksjon
- innsyn
- beslutningsprosessen
 - mangelfulle faktiske opplysninger
 - mangelfull vurdering av relevante faktiske opplysninger
 - manglende forankring i relevant avgjørelsesgrunnlag (hjemmel)
 - manglende avveining/vurderinger (på grunnlag av relevant faktum og relevant avgjørelsesgrunnlag)

Det er ett forhold som etter utvalgets mening fremstår som mest alvorlig. Det har tilknytning til beslutningsprosessen som leder frem til beslutninger og vedtak av stor betydning for både barn og foreldrene, hvor det hefter betydelige svakheter.

I en rekke av sakene går det ikke tydelig frem hva barnevernstjenesten legger til grunn som sakens faktum og hvorfor, og heller ikke hvordan barnevernstjenesten har kommet frem til hva som ble lagt til grunn som sakens faktum. I de fleste undersøkelsesrapportene er det gjengitt svært mye faktum som ikke er sortert. Det er da vanskelig å vite hva barnevernstjenesten har ment er relevant for det som skal vurderes. Samtidig kan opplysningene stå i direkte motstrid til hverandre. Det fremgår ikke hvorfor noe er viktig eller mindre viktig for de vurderinger barnevernstjenesten skal gjøre. Det går også frem opplysninger i undersøkelsesrapporter og/eller vedtak som er ubegrunnet ut ifra sakens øvrige dokumenter.

Utvalget finner også ufullstendige eller manglende redegjørelser av avgjørelsesgrunnlaget eller det rettslig grunnlag som barnevernstjenesten skal basere sine vurderinger på. I de fleste sakene redegjøres ikke eller svært generelt og overordnet for de rettslige vilkårene.

I samtlige saker, med unntak av en, er avveiningene/vurderingene (de barnevernsfaglige avveiningene basert på relevant rettsgrunnlag) mangelfulle eller i stor grad manglende. Det gjelder særlig vurderinger i undersøkelsesrapporter og vedtak. Manglende vurderinger vil i denne sammenhengen

si at barnevernstjenesten har fattet et vedtak uten begrunnelse eller har konkludert i en undersøkelse uten begrunnelse. Undersøkelsesrapportene i sakene utvalget har gjennomgått har altså konklusjoner som det ikke finnes begrunnelser for.

Tilsvarende er det i begrunnelsene nevnt forhold som generelt er elementer som gir gode omsorgsbetingelser for barn, men det blir altså ikke gjort en konkret vurdering av omsorgssituasjonen til det barnet saken handler om. Barnevernstjenesten oppsummerer, men vurderer ikke de, ofte mange, konkrete risiko- og beskyttelsesfaktorer som må inngå i en avveining av barnets omsorgssituasjon, som f.eks i vilkåret om «barnets beste» som er en avveiningsnorm med mange vurderingselementer, jf. kapittel 9. Utvalget vil understreke at det må fremgå av begrunnelsen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.

I flere undersøkelsesrapporter er det en svært omfattende faktumbeskrivelse, med opplysninger som peker i ulike retninger, og som er mer eller mindre alvorlig og som til dels er motstridende. I avsnitt om «vurderinger» og «konklusjoner» er deler av faktum gjengitt, men uten at det fremgår hva barnevernstjenesten mener om disse opplysningene. I sakene er det heller ikke mulig å vite hvilke faktiske opplysninger barnevernstjenesten bygger sin konklusjon på. Disse faktorene fremgår ofte av undersøkelsesrapportene, men er ikke avveid i en totalvurdering eller den endelige interesseavveiningen. Utvalget har da vanskelig for å se hvordan barnevernstjenesten har kommet frem til sine konklusjoner. Utvalget vil understreke at det må fremgå av begrunnelsen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.

Utvalget vil presisere at bakgrunnen for kravet til skriftlig begrunnelse blant annet er at det er bevisstgjørende for saksbehandler. Det er gjennom å ta stilling til hva som er relevant faktum og vekte eller vurdere de relevante momentene i saken konkret, saksbehandler vil bli bevisst hva som vektlegges og hvorfor. Og når det blir skriftliggjort, vil det i seg selv være mer bevisstgjørende for de aller fleste. Dette har altså betydning for kvaliteten og forsvarligheten i de vedtak som fattes. Dessuten er det en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti at for dem det angår, barn og foreldre, kan disse se, forstå og etterprøve det barnevernstjenesten har lagt til grunn for sitt vedtak.

I flere av sakene er slike mangelfulle vurderinger også årsak til konflikter med barn og foreldre. Foreldre er skremt med tanke på at det fremkommer feilaktige påstander om dem i vedtak og rapporter fra barnevernstjenesten, og de forstår ikke barnevernstjenestens konklusjoner i undersøkelsesrapporter og vedtak.

Barnevernstjenestens oppfatning av konfliktårsak

Det synes som om barnevernstjenesten i flere tilfeller ikke fanger opp at barn og/eller foreldre er misfornøyd med forhold som angår barnevernstjenestens behandling av saken. Utvalget har i kapittel 11 pekt på flere mulige forklaringer på det. Det kan ha sammenheng med manglende kunnskaper og ferdigheter. Det kan også henge sammen med at barnevernstjenesten er så vant med å arbeide i konflikt at det ikke blir viet særlig oppmerksomhet eller at konflikten i hovedsak blir ansett som en personkonflikt eller en konflikt som gjelder uenighet om barnets omsorgssituasjon, se drøftelsen av dette i kapittel 11.

Vi har i svært liten utstrekning fått beskrevet at leder har fått presentert det saksbehandlingsmessige innholdet i konflikten av saksbehandler. Vi ser at tjenesten oftest har søkt å løse konfliktene ved å bytte saksbehandler eller ved tettere oppfølging fra leder. Vi ser i liten grad at tjenesten har brukt konfliktene som en inngang til å se på sitt eget arbeid for på den måten å søke å løse konflikten.

Når barnevernstjenesten ikke fanger opp at foreldre, men også barn, er misfornøyd med prosessen, vil den heller ikke ha grunnlag for å løse denne delen av konflikten. Samtidig er dette konfliktårsaker som det vil være enklest for tjenesten å gjøre noe med. Med forsvarlig saksbehandling og gode begrunnelser, vil barnevernstjenesten lettere kunne møte foreldre og barns innvendinger saklig, og det kan bidra til et redusert konfliktnivå og en forbedret behandling av saken.

Det representerer et rettssikkerhetsproblem at barnevernstjenesten ikke har fanget opp saksbehandlingsfeil underveis i saksløpet. Offentlig forvaltning har et særskilt ansvar for å påse at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier blir ivaretatt. Det gjelder særlig i de tilfeller hvor barn og foreldre ikke selv, eller bare i

begrenset utstrekning, kan ivareta sin rettssikkerhet. Men selv ikke overfor barn og foreldre i utvalgets saker, hvor konfliktene er tydelige, har dette ført til at barnevernstjenesten har analysert konflikten, og langt mindre gjort noe med den. Utvalget mener tjenesten må være særlig oppmerksomme på dette i saker der partene i mindre grad kan ivareta sine rettigheter.

Hovedfunn - spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen som viser erfaringene og synspunktene fra førstelinjetjenesten, illustrerer at konflikter er vanlig. Det fremstår også rimelig gitt mandatet til barnevernet som er å beskytte barn når foreldre ikke kan eller vil ivareta foreldreansvaret. Det er en latent egenskap ved arbeidet ¹⁴⁵ De avgjørende spørsmålene blir da om barnevernsarbeiderne og tjenestene er rustet til å håndtere konfliktene og ikke minst sørge for at det ikke utvikler seg høykonflikter. Det er noen forhold ved Bergen kommune som kan være svakheter i så måte.

Først; hvis vi legger til grunn at utdanningsnivå og erfaring er korrelert med faglig trygghet og evne til å håndtere konflikter, er det en stor majoritet med kort utdanning og en fjerdedel som har kun ett års fartstid i barnevernet. Det forklarer kanskje at i Bergen kommune oppgir fire av fem at minst én av de vanskelige håndterbare sakene var preget av konflikt med foreldrene, mens dette var lavere i de to andre kommunene.

For det andre; funnene viser at Bergen kommune skiller seg negativt ut med henhold til fora for å søke råd og støtte, og det fremgår at barnevernsarbeidere har liten kunnskap om retningslinjer og formelle/uformelle prosedyrer for konflikthåndtering ved tjenestene. Vi vet det er generelle retningslinjer for konflikthåndtering i kommunen. Kanskje det ikke er å forvente at disse er kjent for barnevernsansatte. Samtidig, når vi går ut fra kjensgjerningen at dette er et konfliktfylt felt, skulle vi forvente at denne type retningslinjer ble formidlet til de ansatte nettopp i denne sektoren.

For det tredje; det er barnevernsarbeidere som på ulike områder oppgir mangler og erfaringer når det gjelder konflikthåndtering. Det som indikerer at det er noe feil i organisasjonen eller i arbeidssituasjonen. Mange barnevernsarbeidere sier de ikke søker støtte i organisasjonen og/eller, oppgir at de føler seg fysisk

¹⁴⁵ Se kapittel 12, figur 1, nivå 1.

utrygge, og/eller, sier at de ikke er emosjonelt beredt, og/eller sier de føler seg maktesløse.

For det fjerde; det er en andel barnevernsarbeidere som opplever at tid og ressurser gjør at de ikke får forebygget konflikter eller får reparert konflikter.

Det er tydelig at det er noen organisatoriske forhold som kan bedres, hvis vi legger til grunn førstelinjetjenestens vurderinger av hvordan konflikter oppleves og håndteres i Bergen kommune. Et forhold som kan knyttes både til organisatoriske forhold, men også til kompetanse hos den enkelte, er tilbakemeldingene om at ved høykonflikter mener barnevernsarbeiderne at det kan være vanskelig å gjenopprette tillit samt å finne felles grunn omkring forståelse av barnet. Kanskje kan økt kompetanse og opplæring gjøre at dette kan bedres. Det kan også handle om så enkle ting som at barnevernet innrømmer feil og sier unnskyld. Det å identifisere hva som er kilden til konflikten og finne en felles forståelse for hva som er utfordringen er også viktig. Dersom man opplever en konflikt ulikt vil det kunne oppstå samhandlingsproblemer og misforståelser og konflikten kan bli vanskelig å håndtere. Det kan gå på tilliten løs.

Det er mange utfordringer som barnevernsarbeiderne peker på i sine tilbakemeldinger. Det som gjør oss bekymret er at det er en høy andel som sier at et resultat av konfliktene er at barnet ikke får den hjelp og støtte som de mener trengs. Det at barnet blir skadelidende er et klart problem som må være en vekker for kommunen og ikke minst en klar motivasjon til å gripe fatt i og sette konflikthåndtering på dagsorden.

Hovedkonklusjon

Grunnleggende svakheter ved rolleforståelsen i barnevernet?

Utvalget har beskrevet barnevernets omfattende mandat for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling, og dets betydelige makt til å initiere og vedta tiltak overfor familier (kapittel 7). I barnevernets myndighetsutøvelse er det avgjørende at viktige rettssikkerhetsgarantier for både barn og foreldre ivaretas. Det er avhengig av den grunnleggende forutsetning at det finnes god rolleforståelse av arbeidet. Utvalget stiller spørsmål om svakhet ved slik rolleforståelse og bevissthet er en viktig årsak til de funn som er gjort i utvalgets undersøkelse.

I kapittel 8, *Barnevernets tosidighet – rollen som hjelper og kontrollør*, er beskrevet at ved utøvelsen av arbeidet som hjelpebarnevern («servicebarnevern») fremstår hjelperollen som sentral, hvor kjernen i arbeidet blir en terapeutisk/relasjonell tilnærming. I slike situasjoner har kravene til myndighetsutøvelse, f.eks. i form av å etterleve sentrale rettssikkerhetsgarantier, en tendens til å bli praktisert svakere enn når det gjelder vedtak av mer alvorlig karakter og virkning for foreldrene. Denne delen av barnevernstjenestens arbeid, hjelperollen, er like fullt myndighetsutøvelse, hvor hensikten og kontrollen hele tiden er hvilke virkninger tiltakene har for barnets omsorgssituasjon.

Denne tosidigheten synes å skape en uklar rolleforståelse hos saksbehandlerne ved at det blir en svak eller manglende forståelse av rollen som myndighetsutøver, med skjerpede krav til saksbehandling når det oppstår uenighet og konflikt med barn foreldre. Det kan synes som om saksbehandlere «forblir» i hjelperollen også i saker hvor det er viktig å oppfylle grunnleggende krav til rettssikkerhet. Det kan skyldes manglende kunnskap og bevissthet, eller en kombinasjon, eller at det er dette saksbehandlerne har lært, og følgelig ønsker å arbeide med. Det kan også ha sammenheng med at det er mer behagelig og konfliktfritt å være i en hjelperolle enn i en tydeligere myndighetsutøverrolle.

Dette kan altså være en grunnleggende forklaring på de funn utvalget har gjort når det gjelder manglende etterlevelse av krav til myndighetsutøvelse.

Manglende etterlevelse av krav til myndighetsutøvelse i ni av de ti undersøkte sakene

Utvalget har beskrevet barnevernets omfattende mandat for å beskytte barn mot omsorgssvikt og mishandling. Det er denne meget potente forvaltning med stor makt som møter enkeltmennesker. Særlig når det er uenighet har barnevernstjenesten et strengt ansvar for å ivareta kravene til rettssikkerhet, herunder å følge den beslutningsmetode som er grunnlag for all forvaltning. Denne rommer viktige rettssikkerhetsgarantier for involverte parter, barn og foreldre.

Dette er fundamentalt av den enkle, men viktige grunn at barnevernstjenestens arbeid angår grunnleggende menneskerettigheter.^{146 147}

Gjennomgangen av sakene viser med tydelighet at barnevernstjenesten i betydelig grad ikke har tilfredsstillt kravene til det å bedrive myndighetsutøvelse. Det er vesentlige mangler når det gjelder forvaltningskompetanse og -forståelse på et område hvor det er avgjørende å ha kjennskap til og praktisere grunnleggende krav til rettssikkerhet, prosessuelt og materielt, for sakens parter. Dette har også stor betydning for kvaliteten og forsvarligheten av de vedtak som blir fattet, som har store konsekvenser, ikke minst for barn. Utvalget har funnet at det er vesentlige mangler ved avgjørelsesprosessen, med uklarhet om hvilket faktum barnevernstjenesten har lagt til grunn og hvilke vurderinger den har foretatt.

Det er ytterst alvorlig at tjenesten i flere saker enten ikke har involvert barnet eller tatt på alvor det barnet har forklart, til tross for informasjon som tilsa at barnet hadde en sterkt bekymringsfull omsorgssituasjon. Alvorlige temaer i bekymringsmeldinger eller kunnskap som tilsa en alvorlig omsorgssituasjon for barnet, har ikke blitt undersøkt for å kunne avdekke om barna levde i en slik situasjon. I tillegg til at dette er en grov ignorering av barna, har barnevernstjenesten også avskåret seg fra å få viktig informasjon for bedømmelsen av barnas omsorgssituasjon. Det kan ha medført at barna ikke har fått den hjelp og bistand som de har hatt behov for. Det er flere barn som har gitt uttrykk for manglende tillit til barnevernstjenesten på bakgrunn av sine opplevelser. Det er også tydelig fra breddeundersøkelsen at mange barnevernsarbeidere også selv er av den oppfatning at barnet i høykonfliktsakene ofte ikke får god nok hjelp.

Manglene ved forvaltningsutøvelsen har altså hatt den konsekvens at sakenes parter, barn og foreldre, og eventuelle andre, har vært unndratt viktige rettssikkerhetsgarantier.

I én sak har utvalget funnet at det jevnt over er foretatt en tilfredsstillende behandling av saken. Det har riktignok også i denne saken vært konflikt, men

denne har i det alt vesentlige handlet om uenighet om vurdering av barnets omsorgssituasjon, og ikke om barnevernets behandling av saken. Saken viser at med en kompetent saksbehandler og tydelig styring og oppfølging i saken, lar det seg gjøre å få til en behandling av saken som ivaretar partenes interesser, samtidig som hovedfokuset er på barnets beste.

Barnevernstjenestens oppfatning av konfliktårsak

Det synes som om barnevernstjenesten i de fleste tilfeller ikke fanger opp at barn og/eller foreldre er misfornøyde med forhold som angår barnevernstjenestens behandling av saken. Det kan ha sammenheng med manglende kunnskaper og ferdigheter. Det kan også henge sammen med at barnevernstjenesten er så vant med å arbeide i konflikt at det ikke blir viet særlig oppmerksomhet eller at konflikten i hovedsak blir ansett som en personkonflikt eller en konflikt om vurderingen av barnets omsorgssituasjon. Vi har bare i et fåtall saker fått beskrevet at leder har fått presentert idet saksbehandlingsmessige innholdet i konflikten av saksbehandler.

I spørreundersøkelsen ble det klart at de fleste barnevernsarbeiderne med ansvar for det de selv karakteriserer som en høykonfliktsak søker hjelp eller støtte hos kollegaer, avdelingsleder eller leder. Men en ikke ubetydelig andel lot være, samtidig som nærmere en tredjedel av de som bad om hjelp eller støtte ikke følte at denne bidrog i særlig grad til å håndtere saken. Og vi ser at tjenesten oftest har søkt å løse konfliktene ved å bytte saksbehandler eller ved tettere oppfølging fra leder, samtidig som en tredjedel av barnevernsarbeiderne selv oppgir at konflikter med foreldre på generelt grunnlag ikke håndteres på en slik måte at konflikten løser seg. Fra sakene ser vi i liten grad at tjenesten har brukt konfliktene som en inngang til å se på sitt eget arbeid.

Manglende eller svak ledelse

Det synes også å foreligge en svakhet ved ledelsens oppfølging av arbeidet med den enkelte sak, når det gjelder i ni av de ti undersøkte sakene.

¹⁴⁶ Se Bufdirs «Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet», s. 8: *Juss er særlig sentralt for barnevernet fordi arbeidet berører grunnleggende menneskerettigheter. De ansatte må kunne ivareta barns og foreldres rettigheter og rettssikkerhet.*

¹⁴⁷ Se også professor Jørn Øyrehagen Sunde, debattinnlegg i Bergen Tidende 17.11.2019 i anledning NAV-saken: *Rettsstaten er ein fundamental del av vår statsdanning, og i Grunnlova heiter det at «Denne grunnlova skal trygge demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.» Når rettsstat er så viktig, er det fordi han gjev spelereglar som gjer at folkestyret og menneskerettane vert ein realitet og ikkje berre gode intensjonar.*

Utvalget har fått beskrevet at ansatte i barnevernstjenesten får veiledning fra avdelingsleder. Det er sentralt for å sikre lovoppfyllelsen i den enkelte sak. Likevel synes det som om den enkelte saksbehandler kan treffe viktige avgjørelser alene, f.eks om hva som bør undersøkes videre. Veiledning fra leder skjer hovedsakelig ukentlig. For utvalget har det blitt presentert som at det i stor grad er opp til saksbehandler å ta opp det vedkommende ønsker veiledning om.

Utvalget har også fått beskrevet beslutningsmøter, som i all hovedsak synes å skje når saksbehandler vurderer dette som nødvendig. Unntak er når tjenesten skal vurdere sak for fylkesnemnda.

Slik utvalget oppfatter det synes veiledningen jevnt over ikke å være tilstrekkelig strukturert, selv om det sentralt i Etat for barn og familie og i den enkelte barnevernstjenesten foreligger rutiner og retningslinjer for veiledning og saksoppfølging. Når det er opp til saksbehandler å ta opp forhold det er behov for veiledning om, er det en risiko for at viktige forhold likevel ikke fanges opp. Utvalget vil videre understreke at manglene vi har påpekt heller ikke er fanget opp ved den overordnede styringen. Det er grunn til å spørre om den delen av styringen derved har riktig innretning slik at vesentlige feil og svakheter blir fanget opp. Her vises også til breddeundersøkelsen som viser liten kjennskap om retningslinjer, prosedyrer for konflikthåndtering, men det finnes fora for diskusjon av sakene.

I tillegg til mangelfull oppfølging fra leder som har betydning for kvaliteten og lovligheten i den enkelte sak, bidra dette også til å gjøre den enkelte saksbehandlers arbeidssituasjon utsatt og sårbar.

Som gjennomgangen viser, er det mulig å få til tilfredsstillende arbeid i de ulike saksbehandlingsfasene, gitt saksbehandler og ledelse som kjenner prosessreglene. Vi viser til Eksempel på god saksbehandling. I de andre undersøkte sakene varierer kvaliteten fra dårlig til det sterkt kritikkverdige. I de sistnevnte tilfellene kan det ha hatt meget alvorlige konsekvenser.

Gjelder funnene generelt?

Utvalgets undersøkelse har bestått av en gjennomgang av ti barnevernssaker. Når antallet saker er såpass lite, gir gjennomgangen ikke konkret informasjon om den generelle situasjonen i barnevernstjenestene i Bergen kommune. Dersom et fenomen eller en spørsmålsstilling forekommer i halvparten av sakene som har vært vurdert, betyr ikke det at det kan konkluderes med at tilsvarende er forekommende i halvparten av sakene i Bergen kommune. Men utvalget vil hevde at problemstillingene og konfliktpunktene som er behandlet, er forhold som sannsynligvis er relevante ut over de aktuelle sakene som har vært vurdert. Vi ser at vår undersøkelse samsvarer med tidligere funn fra andre undersøkelser og tilsyn. Utvalget skal i det videre peke på noen viktige kilder for dette.¹⁴⁸

I Statens helsetilsyns *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 om kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering* fremgår at i 40 av 44 kommuner ble det konstatert lovbrudd eller forbedringsområder i arbeidet med tilsynets temaer. Både når det gjaldt gjennomføring av undersøkelse og evaluering av hjelpetiltak ble funnet bla: manglende eller mangelfulle barnevernfaglige vurderinger av barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne, mangler ved barns medvirkning, mangelfull planlegging av undersøkelse, mangelfulle rutiner og manglende dokumentasjon, og manglende kontroll og korrigeringer.

I NOU 2017:12 *Svikt og svik* gjennomgikk og vurderte Barnevoldsutvalget 20 alvorlige saker der barn og ungdom hadde vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Det ble avdekket svikt om bl.a. samtale med barn manglet eller hadde dårlig kvalitet, mangelfullt undersøkelsesgrunnlag for vurderinger og beslutninger, manglende kollega- og lederstøtte, dårlig dokumentasjon, journalføring og evaluering.

¹⁴⁸ To eldre kilder er her: 1) Elisabeth Bache-Hansen, *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse: en beslutningsteoretisk analyse av barnevernstjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. 2/2001 Oslo. 2) Elisabeth Gording: *Undersøkelse av 172 hjelpetiltak i hjemmet*.

Statens helsetilsyns rapport, januar 2019, *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker* viste også at i mange saker var det store mangler når det gjelder faglige vurderinger og tydelighet i beslutninger, bl.a. følgende:

- ikke alle temaene i bekymringsmeldingene ble fulgt opp i tråd med deres alvor
- i om lag halvparten av undersøkelsene var det mangler knyttet til oppsummering og analyse av den informasjonen som fremkom i undersøkelsen
- det var få spor i dokumentene, som viser de viktigste trinnene i beslutningsprosessen
- når det gjaldt hjelpetiltakene, skygget foreldrenes problemer for barnas behov
- selv om barns synspunkter var nedskrevet, var de ofte ikke tatt inn i vurderingene, eller brukt i argumentasjonen fram til beslutningen
- i mange saker ble barnas opplysninger tillagt liten vekt.

Utvalget skal også nevne at som grunnlag for forslagene i *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*, 2019, har Bufdir foretatt følgende oppsummering:

Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming til arbeidet. Systematikk i arbeidet innebærer at ansatte har et bevisst forhold til beslutninger, vurderinger og informasjonsinnhenting og på hvilken måte og på hvilket tidspunkt dette bør skje.

Utvalget vil omtale denne utredningen ytterligere i kapittel 14.

Utvalget viser også til Barneombudets *Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon* (januar 2020). Selv om det følgende gjelder valg av institusjon, peker ombudet på det som generelt er mangelfullt i forvaltningsutøvelse når det gjelder analyser og vurderinger (s. 32):

Bedre analyser og vurderinger av barnets behov.

Det kan være tilfeldig hva slags informasjon barnevernstjenesten har om ungdom som flytter på institusjon, og hva de eventuelt kartlegger videre. Det mangler også tydelige analyser og drøftinger av hvilken betydning informasjonen får i vurderingen av barnets behov ved valg av institusjon.¹⁴⁹

Endelig vil utvalget vise til Statens helsetilsyns rapport *Gjennomgang av barnevernets oppfølging av de to jentene som var plassert på Vestlundveien ungdomssenter og som senere døde. Offentlig versjon*, (28.01.2020). Rapporten omfatter undersøkelse av både den kommunale barnevernstjenesten, Bufetat og barnevernsinstitusjonene. Når det gjelder den kommunale barnevernstjenesten, har helsetilsynet gitt følgende oppsummering, punkt 3:

Hovedfunn

Barnevernstjenesten mottok gjennom de første årene mange bekymringsmeldinger som omhandlet flere og alvorlige forhold i familiene, og gjennomført undersøkelser i begge sakene. Vi fant forhold hvor vi, i lys av anerkjent god praksis, vurderer at det var vesentlige mangler i barnevernets arbeid. Det ført til at henholdsvis fem og åtte år før de reelle problemene for jentene ble erkjent og tatt tak i.

Denne svikten handlet blant annet om at de mest alvorlige temaene i bekymringsmeldingene ofte ikke ble utgangspunktet for barnevernstjenestenes undersøkelser, og at det derfor ikke ble iverksatt undersøkelsesaktiviteter av en slik art og omfang at det var egnet til å kunne avdekke om barna levde under en så skadelig situasjon som meldingene indikerte. I flere tilfeller så vi at innholdet i nye bekymringsmeldinger eller opplysninger som kom i undersøkelsesperioden ikke ble fulgt opp eller undersøkt nærmere. Selv om noen bekymringsmeldinger ga opplysninger som indikerte fare, ble ikke behov for umiddelbare tiltak for å beskytte barna vurdert.

¹⁴⁹ Barneombudet fremhever at det er behov for en mer systematisk kartlegging uavhengig av sakstype og tydelige vurderinger av hva dette innebærer for barnets behov for omsorg og behandling. Ombudets anbefaling til Barne- og familiedepartementet er at det bør fremmes forslag om å lovfeste krav til hva en forsvarlig undersøkelse bør inneholde, blant annet en liste over momenter barnevernstjenesten skal vurdere.

Gjennomgående var det mangel på at de mest alvorlige temaene fra bekymringsmeldingene ble tatt opp i samtale med jentene.

Vi så at barnets situasjon og behov ikke ble det sentrale i undersøkelsene, men at foreldrenes vansker og behov fikk mest fokus. Fokuset på foreldrenes vansker og behov gjenspeilet seg i vurderingen av om familien hadde behov for tiltak og hvilke tiltak som ble iverksatt. Resultatet ble at undersøkelser ble henlagt uten at jentenes situasjon og behov var tilstrekkelig vurdert, og at de tiltakene som ble iverksatt ikke bidro til å bedre jentenes situasjon.

I begge sakene er det alvorlig mangel på jentenes medvirkning i egen sak. Ved å ikke tilstrekkelig involvere dem eller snakke med dem tidlig i forløpet, var utgangspunktet for å tilrettelegge for god medvirkning etter omsorgsovertakelsen utfordrende. Begge jentene uttrykte klar mistillit til barnevernstjenesten, og sa at de ikke hadde blitt hørt og fått hjelp da de ba om det.

Hva er situasjonen i dag?

Det kan innvendes mot utvalgets konklusjoner og vurderinger at enkelte av problemstillingene ligger noe tilbake i tid, og at situasjonen i dag ikke er den samme. Utvalgets analyse antyder imidlertid at det er noen grunnleggende utfordringer i barnevernet som også gjelder for Bergen kommune.

Tidligere undersøkelser og tilsynsrapporter, slik redegjort ovenfor, illustrerer at det utvalget konkluderer med nå, har vært påpekt som svakheter i barnevernet.

I en nylig sin rapport, jf. ovenfor, om barnevernets oppfølging av to jenter som var plassert på barnevernsinstitusjonen Vestlundveien ungdomssenter, uttaler også Statens helsetilsyn at «*funnene i denne gjennomgangen i stor grad samsvarer med tidligere funn fra andre gjennomganger, forskning og tilsyn.*»

Utvalget viser også til en nylig fremlagt forskningsrapport¹⁵⁰ vedrørende 1 123 barn fra 16 barnevernstjenester. Rapporten viser bl.a. at det er en stor andel barn som det ikke var snakket med. Saksbehandlerne hadde snakket med barna kun i 60 prosent av sakene, og altså ikke snakket med barn i 40 prosent av sakene. Hvert fjerde barn mellom seks og tolv år var ikke snakket med. Det samme gjaldt hvert sjuende barn over tolv år.

Utvalget har også erfart at i de fleste samtaler med representantene for barnevernstjenesten fremkom det en manglende forvaltningsforståelse og -kunnskap. Dette samsvarer med Bergen kommunes, v/ Etat for barn og familie, egen rapport av 28.11. 2019 fra egenkontroll med to av barnevernstjenestene i kommunen.¹⁵¹ I et flertall av sakene som er undersøkt, er kommentert at det i journalen er sparsomt med barnevernsfaglige vurderinger.

Det samlede inntrykket, som vår undersøkelse føyer seg til, er at det er systematiske problemer i norsk barnevern som det haster med å løse. Bak hvert tall og hver sak er det barn som lever og står i sin barndom og som fortjener og skal kunne kreve at barnevernet er godt fungerende.

¹⁵⁰ Norce, Universitet i Bergen, NTNU, Norges arktiske universitet: Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Delrapport 4: Når barnevernet undersøker. Oktober 2019.

¹⁵¹ Tema for egenkontrollen var: «barnets stemme», dokumentasjon og risikovurderinger. Hvordan er barnet hørt og hvordan har barnet fått tilbakemelding på det som det har gitt av informasjon om sin mening

5

Del 5 Forslag til tiltak

Kapitel 14 Styring av arbeidet. Kompetanse

Innledning

Utvalgets gjennomgang av sakene har vist at konfliktene som er identifisert i all hovedsak har blitt presentert som konflikter om prosessuelle forhold, dvs på hvilken måte barnevernstjenesten har behandlet sakene, selv om det også kan være underliggende uenighet om vurderingen av barnets omsorgssituasjon, jfr. diskusjonen om dette i kapittel 11.

Utvalget undersøkelse tyder på at det i Bergen kommune er en mangelfull styring og mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming til arbeidet, på samme måte som det er konkludert med i Bufdir sin kompetanseutredning.¹⁵² Endringsforslagene bygger på dette premisset.

Forutsetninger for endring i Bergen kommune

Overordnede forutsetninger

Det vil kreve en ikke ubetydelig innsats for å komme dit at en kan si at barnevernstjenesten har en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming til arbeidet. Som all annen organisasjonsendring vil det kunne fordre et omfattende og krevende arbeid i form av bl.a. ressurser, kulturendringer, ledelse og eventuelle organisatoriske endringer.

Endringene vil også være avhengig av kunnskapsbaserte politiske vedtak som er potente nok til å få til de nødvendige endringene.

Ressurssituasjon og organisering

I Bergen kommune er det litt i underkant av 220 fagstillinger i barnevernstjenesten. Om tjenesten er underdimensjonert eller passe dimensjonert, ligger

utenfor utvalgets mandat å ta stilling til. Under enhver omstendighet anser utvalget det vanskelig å ha noen kvalifisert oppfatning av det. Først når barnevernstjenesten i all hovedsak utøver en forsvarlig forvaltningsvirksomhet, kan det tas stilling til dette spørsmålet.

Bufdir har i sin utredning (s. 5) pekt på at mange barnevernstjenester er små og med et lite fagmiljø å støtte seg på i vanskelige vurderinger. 53 tjenester har færre enn fem stillinger, mens seks tjenester har kun én stilling til barnevern. Bergen kommune er, blant annet på bakgrunn av størrelsen på barnevernstjenestene, i en annen situasjon. Forutsetning for endring gjelder ikke bare størrelsen, men også kommunens organisering av barnevernstjenesten, når den fullt ut blir iverksatt. Etter omorganiseringen, med virkning fra 2018, er tjenesten organisert med fire barnevernstjenester. Det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til om det er den optimale organiseringen når det gjelder å få likeverdige tjenester og behandlingslikhet. Utvalget vil også peke på at det fremdeles er åtte kontorsteder, slik ordningen var etter tidligere organisasjonsmodell. Barnevernslederne har unisont gitt uttrykk for at det er uheldig at tjenestene fortsatt ikke er samlet på fire tjenestesteder, i tråd med beslutningen om organisasjonsendringen med virkning fra 01.01.2018.)

Utvalget har tidligere i rapporten pekt på en rekke forhold ved barnevernet, som er særegent sammenlignet med annen kommunal forvaltningsvirksomhet.¹⁵³ Barnevernstjenesten utøver forvaltningsmyndighet på et område med stor sensitivitet og betydning for kommunens borgere. Etterlevelse av grunnleggende rettssikkerhetsgarantier, herunder strenge krav til beslutningsprosesser, er derfor av avgjørende betydning. For å kunne oppnå dette er det utvalgets

¹⁵² Bufdir (2019) *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*.

¹⁵³ Se rapportens del 7 (Barnevernets oppdrag og mandat) og del 8 (generelle kjennetegn ved barnevernet)

overbevisning at det fordrer en betydelig konsentrasjon av ressursene. Det er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig robusthet i tjenesten og den flerfagligheten som trengs i det barnevernsrettslige og -faglige arbeidet.

I alle fall ressursmessig, med fra ca 40 til ca 65 fagmedarbeider i hver enhet, bør forutsetningene være til stede for å få til en velfungerende barnevernstjeneste:

- med kompetente fagmedarbeidere
- med sterk grad av tverrfaglighet
- som er robust nok til å fungere over tid i til dels krevende oppgaveløsning
- med liten turnover.

Vi vektlegger også den prioritet som oppfølging av ansatte synes å ha. Vi viser drøftingene nedenfor.

Kompetanse-/kvalitetsarbeid i Bergen kommune

Det fokus Bergen kommune har på kompetanse- og kvalitetsarbeid i barnevernet kan også sies å være en positiv forutsetning for endring. Det vises til omtalen av dette i kapittel 6.

Hovedtilrådinger

I samtaler med barnevernslederne har utvalget etterspurt deres synspunkter på årsakene til den svake, og til dels svært mangelfulle, forvaltningsmessige behandlingen av sakene. Lederne har pekt på ulike årsaksforhold som blant annet tidspress, uhensiktsmessig kontororganisering, ressursmangel, forstyrrelser i arbeidet, manglende administrative hjelpemidler, manglende rolleforståelse, manglende veiledning og mangelfull ledelse. Det pekes også på som et kulturfenomen at mange ønsker å arbeide med endringsarbeid, og at myndighetsutøvelse ikke anses som så viktig. Barnevernslederne har dessuten gjenkjennelse når det gjelder utvalgets konklusjon om at det er en betydelig mangel på forvaltningsforståelse og -kunnskap.

Utvalget er enig i at alle de forklaringsfaktorer som er nevnt ovenfor kan ha innflytelse og gi en viss forklaring til årsakene til den svake forvaltningsmessige behandlingen av sakene.

Utvalget er imidlertid av den klare oppfatning at det er to hovedtiltak som er nødvendig for å endre situasjonen:

- styring og ledelse
- kompetanseheving når det gjelder forvaltningsforståelse og -utøvelse

Når kvalitet i barnevernet drøftes har overgangen vært kort til å diskutere kompetanse de ansatte besitter. Den blir kritisert og benyttet som sentral forklaringsvariabel når svikt og mangler avdekkes, og samtidig vektlagt som det sentrale tiltaket for å heve kvaliteten på tjenesten. Utvalget mener selvsagt at kompetanseheving er viktig, men kompetanseheving alene rettet mot den enkelte barnevernsmedarbeider vil ha begrenset, og kanskje meget begrenset, verdi dersom det ikke kombineres med et system som organiserer, følger opp, evaluerer og i nødvendig utstrekning endrer. Det betyr at styring må utvikles i tjenesten og fremstå som forutsigbar for den enkelte leder og ansatte. Styring og ledelse av arbeidet er altså en nødvendig og vesentlig forutsetning for å heve kvaliteten.

Styring av arbeidet

Generelt om styring i barnevernstjenesten

Utvalget er av den oppfatning at styring og ledelse av barneverntjenesten er viktig og påvirker kvaliteten på arbeidet i den enkelte sak. Vi vil her peke på forhold vi mener det er viktig at kommunen og tjenesten retter oppmerksomhet mot. Internkontroll skal bidra til å forebygge svikt og uheldige hendelser og bidra til at kommunen lærer av de feil som skjer slik at de ikke gjentas.¹⁵⁴ Det er kommunens ansvar å sikre at barneverntjenesten utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov om barneverntjenester. Et arbeid med internkontroll kan også beskrives som et kulturarbeid i tjenesten. Det er nødvendig å utvikle en åpenhetskultur hvor det å lære av egne feil oppleves trygt, og hvor det ligger en motivasjon i å lete etter forbedringsområder.

Utvalget er kjent med at Bergen kommune har satsset på lederutvikling og -opplæring i barnevernstjenestene. Dette er sammen med kompetanseheving en viktig faktor for å styrke tjenestene.

¹⁵⁴ Internkontrollforskriften

Utvalget vil understreke ansvaret kommunen har etter internkontrollforskriften, og peker på at den overordnede styringen (internkontrollen) må være innrettet slik at den fanger opp vesentlige svakheter ved arbeidet.

I det følgende vil vi peke på forhold ved styring for å sikre at lovkrav blir fulgt i arbeidet med den enkelte sak. Deretter vil vi si noe om hvordan gode systemer kan være et viktig bidrag til styring og kvalitetssikring.

Veiledning og beslutningsmøter - verktøy for å kvalitetssikre arbeidet

Utvalget mener det er særlig viktig å sikre at det er de alvorligste forholdene som blir undersøkt i den enkelte sak, og at informasjon blir systematisk innhentet og analysert. Videre understreker utvalget at det må sikres at enkelte beslutninger følger beslutningsmodellen som gjelder for arbeidet, jf. foran under kapittel 7. Det synes ikke som om den mer overordnede styringen (internkontrollen) er innrettet slik at den fanger opp de feil og mangler som utvalget i denne gjennomgangen har påpekt.

I gjennomgangen av sakene har vi avdekket at lovkrav i stor utstrekning ikke er fulgt. Spørsmålet er hvorfor dette ikke er fanget opp gjennom styringen. Utvalget mener at det i stor grad skyldes kompetansemangler og at kvalitetssikringen av arbeidet ikke er tilstrekkelig. Etter utvalgets oppfatning hviler sikringen i for stor utstrekning på den enkelte saksbehandler. Dette er heller ikke fanget opp gjennom den mer overordnede styringen av tjenesten. Det er vanskelig for utvalget å vite med sikkerhet hvorfor det ikke er fanget opp. Men det kan ha sammenheng med at det overordnet sett ikke er tydelige forventninger og krav til denne delen av arbeidet. En sentral del av styringen er å følge med tjenesten, fange opp feil og gjøre nødvendige endringer for å forbedre.

I intervjuer har vi fått beskrevet at arbeidet i den enkelte sak skal kvalitetssikres gjennom leders oppfølging av saksbehandler. I tillegg er det bestemt at enkelte beslutninger skal tas i såkalte beslutningsmøter. Det gjelder så langt utvalget har forstått, i første rekke omsorgsovertakelser og tilsvarende alvorlige forhold. Beslutningsmøter blir gjennomført slik at det er samlet bred kompetanse, barnevernsfaglig, juridisk og psykologisk, i tillegg til lederkompetanse. Utvalget vil tilrå at det blir tatt

overordnet stilling til i hvilke situasjoner beslutninger skal løftes til beslutningsmøter. Etter utvalgets vurdering bør det gjelde utover de beslutninger som blir tatt opp i beslutningsmøter i dag.

Oppfølgingen av kvaliteten i arbeidet i den enkelte sak forøvrig skjer i hovedsak gjennom veiledning fra avdelingsleder. Hver avdelingsleder følger opp seks til ni ansatte og mener de har relativt god kapasitet til å følge opp hver enkelt. Samtidig har vi ikke klart å få et tydelig svar på hvordan veiledningen er organisert, hva som er målsetting og hvordan det sikres at veiledningen gir en systematisk kvalitetssikring av arbeidet med saken. Fra saksbehandler og ledere er det informert om at saksbehandler kan ta opp det de ønsker i veiledning, og det kan også leder, og dersom leder for eksempel er bekymret for utvikling i en sak. Det synes også å være forskjeller mellom tjenestene.

Slik vi har forstått det, kan veiledningen ta ulike former eksempelvis gjennom å gi saksveiledning hvor saken gjennomgås, problemstillinger drøftes og beslutninger fattes, f.eks. hva som skal skje videre i saken, valg av et tiltak etc. Veiledningen kan også benyttes til opplæring av den enkelte. Det er særlig aktuelt for nyansatte. Veiledningen kan også være en prosessveiledning; altså bidra til at den enkelte ansatte utvikler evne til å reflektere over egen praksis og utvikle eget fag. Veiledningen kan også bære mer preg av å være en debrifing for å ivareta den ansatte etter emosjonelt belastende opplevelser. Utvalget vil peke på noen forhold som er av betydning når det gjelder leders oppfølging. Hvordan den enkelte ansatte har det, hva som er den enkelte ansattes sårbare punkt, hvilken type saker som oppleves særlig belastende, hvilke forhold den enkelte ansatte gjerne vil overse i en sak osv er viktig kunnskap for en ledelse når arbeidet skal styres. Som leder vil en ha behov for relativt omfattende kunnskap om den enkelte saksbehandlers styrker og væremåte for å kunne veilede det relasjonelle arbeidet i den enkelte sak. Samtidig kan også leders sentrale rolle inn i veiledningen være utfordrende.

Utvalget er av den oppfatning at veiledningen/oppfølgingen ikke er tilstrekkelig systematisk. Utvalget tilrå derfor at veiledning/oppfølging fra avdelingsleder til saksbehandler i enkeltsaker blir mer systematisk.

I det følgende vil vi peke på noen forhold som kan gjøre veiledningen mer strukturert/systematisk for å sikre kvaliteten i arbeidet. Vi vil likevel understreke at dette er forhold som tjenesten selv må ta stilling til. Noen rammer rundt dagens praksis kan f.eks. være å fastsette:

- hvor ofte hver saksbehandler skal få veiledning
- ta stilling til tema som i alle fall skal tas opp i veiledning
- ta stilling til spesielle situasjoner der veiledning alltid skal gjennomføres
- utarbeide en sjekklister e.l. over sentrale tema/spørsmål man skal innom i veiledningen. Dette kan særlig brukes for å fange opp viktige/alvorlige tema, jf. enkeltsakene.
- avklare forventninger til prosess- og saksveiledning og når hhv det ene og det andre skal gjennomføres
- følge systematisk med på at veiledning blir gjennomført på en strukturert måte.

I tillegg mener utvalget det kan være grunn til å se nærmere på hvordan tjenesten kan arbeide for at erfaringer/kunnskap som kan være nyttige også for andre saksbehandlere i tilsvarende/ lignende saker blir fanget opp og delt.

Å etablere en type fagråd/utvidet saks møte hvor saker diskuteres og hvor man sørger for at det bringes inn alternative forståelser og andre bilder, vil ofte kunne være nyttig. Å bli enige og å finne felles argumenter for et standpunkt går ofte fort i en barneverntjeneste, mens det å lete etter motargumenter, andre måter å forstå situasjonen/familien på, gjerne blir oversett. Ved det går man glipp av viktige problemstillinger som kan føre til ny og annen forståelse i en sak. I tillegg går ansatte glipp av muligheten til å trene på analyser, begrunnelser og formuleringer. Det er nødvendig å øve, også på dette, for ansatte i barneverntjenesten. Igjen bør også slike fagråd/utvidede saks møter være strukturerte.

Utvalget vil understreke at styringen (internkontrollen) må ha en overordnet innretning som innebærer at alvorlige feil og mangler i arbeidet blir fanget opp. Vi mener at dette ikke fullt ut er tilfelle i dag. Det viktigste av dette er at i enkeltsaker har ikke alvorlige forhold blitt gjenstand for undersøkelse. I tillegg vil utvalget peke på svakhetene

ved barneverntjenestens vedtak/beslutninger i enkeltsakene.

Systemunderstøttelse for god styring

God kontroll og styring fordrer tilgangen på gode styringsdata. Styringsdata kan gi et nødvendig oversiktsbilde over tjenestens produksjon, og gjøre det mulig å planlegge, utvikle, kvalitetssikre og forbedre tjenestens praksis. I en hektisk hverdag hvor både barnevernleder og mellomledere står i problemstillinger hvor ulike hensyn skal veies mot hverandre, kan gode styringsdata og verktøy bidra til å gi grunnlag og retning for å prioritere og ta beslutninger og berede grunnen for å ta mer prinsipielle veivalg.

Virksomhetsinformasjon kan handle om tjenesten som helhet hvor data befinner seg på et aggregert nivå, men kan også brutt ned, handle om det enkelte team eller den enkelte medarbeider. Informasjonen kan danne grunnlag for oppfølging av f. eks saksomfang, status i saker, overholdelse av frister og lovkrav, diskusjon rundt fagutøvelse, planlegging av aktiviteter og kontroll og/eller oppfølging av kontrakter, anskaffelser og kostnader. En slik form for styring forutsetter imidlertid at man har en systemunderstøttelse som muliggjør en samlet og nedbrytbar virksomhetsinformasjon, hvor ulike data fra ulike systemer enkelt kan kombineres med hverandre. F.eks. muligheten for å koble aktivitetsdata med økonomi eller personaldata.

For å sikre god samhandling er det nødvendig at data med enkelhet kan overføres til andre systemer eller mottakere samtidig som nødvendig person- og informasjonssikkerhet ivaretas. I dagens rask endrende og digitale samfunn, er det derfor oppsiktsvekkende at en så sentral kommunal virksomhet som barneverntjenesten, i så liten grad er koblet på den digitale utviklingen som preger samfunnet for øvrig.

Fagsystemene som i dag benyttes i det kommunale barnevernet (Familia og Acos) gir i liten eller ingen grad støtte til ovennevnte muligheter for styring, herunder kvalitetssikring, samhandling og kontroll. Utvikling av ulike typer «skyggesystemer» og mye manuell papirbasert håndtering av informasjon kjennetegner derfor arbeidshverdagen i mange tjenester. Et eksempel her er at ingen av fagsystemene er integrerte med hverandre (selv om tjenester har samme fagsystem og leverandør) hvilket medfører at overføring av en barnevernssak mellom

bydeler eller kommuner, (når familier flytter) må skje ved oversendelse av sakspapirer manuelt via post. Utvalget er kjent med og har fått presentert det digitale samarbeidsprosjektet mellom stat og kommune, Digibarnevern. Med bakgrunn i presentasjonen og utvalgets kjennskap, er det liten tvil om at dette nye fagsystemet vil være nyttig i det kommunale barnevernet. Digibarnevernprosjektet oppstiller følgende begrensninger innen dagens IT-løsning, og som Digibarnevern tar sikte på å løse:

- Barn og familier får ingen hjelp av IT-løsninger til å ha oversikt over saken sin eller å utøve brukermedvirkning
- Ansatte i barnevernet får liten hjelp av IT-løsninger til å levere barneverntjenester som er effektive, forsvarlige og av høy kvalitet
- Ledere i barnevernet får liten hjelp av IT-løsninger til å lede, styre og rapportere i barnevernet på en god måte
- Det finnes ingen god støtte for digital samhandling når de ulike aktørene i og utenfor barnevernet skal kommunisere eller overføre informasjon

Digibarnevern har pågått siden 2016 og det tas sikte på at systemet skal være tilgjengelig for kommunene i 2022-23.¹⁵⁵ Utover selve IT-løsningen og fagsystemet som sådan, utvikler Bufdir et «Barnevernfaglig kvalitetssystem» som er et faglig rammeverk som skal gi kunnskapsbasert støtte til ansatte i kommunalt barnevern. Det faglige rammeverket vil være integrert i fagsystemet gjennom å komme med råd, faglig veiledning og støtte i saksbehandlingen og oppfølgingen av den enkelte sak, og med det bidra til å skape noen rammer rundt utøvelsen av forvaltningsoppgaver så vel som praktiseringen av det «frie skjønnet». Med bakgrunn i de saker utvalget har gjennomgått, anses dette som et særdeles viktig bidrag for å høyne kvaliteten i det kommunale barnevernsarbeidet.

I gjennomgangen har vi fått innblikk i en noe større del av barneverntjenestens arbeid. Som nevnt tidligere er det avdekket manglende kompetanse, særlig når det gjelder beslutningsmodellen. Det vi også har sett er at det ved samme kontor, er saker som er arbeidet med på ulike måter. Heri ligger det utviklingsmuligheter i Digibarnevern, både med tanke på muligheter for å

minske uønsket variasjon i hvordan saker både faglig og forvaltningsmessig følges opp. Samt muligheter for å hente ut annen type data og dermed kunnskap om kvaliteten i barnevernets arbeid.

Kompetanse

Kompetansebehov

Kompetansen i barnevernet har, gjennom flere tiår, vært tema og gjenstand for drøftinger i en rekke offentlige utredninger, meldinger, forskningsarbeider mv.¹⁵⁶ I den senere tid har Statens helsetilsyn¹⁵⁷ og Barnevoldutvalget¹⁵⁸ ment at en sentral årsak til svikt som ble avdekket i undersøkelsene, er manglende kunnskap og kompetanse i tjenestene. I Bufdirs utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet (2019) er uttalt følgende (s. 37 og 38):

Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming til arbeidet. Systematikk i arbeidet innebærer at ansatte har et bevisst forhold til beslutninger, vurderinger og informasjonsinnhenting og på hvilken måte og på hvilket tidspunkt dette bør skje.

Direktoratet har følgende oppsummering (s. 4):

Med bakgrunn i dette burde barnevernet være en tjeneste vi stiller svært strenge krav til. Når det gjelder kompetanse, finner vi imidlertid store mangler. Utdanningene er underfinansiert og for korte, kompetansekravene er for utilstrekkelige og de ansatte mottar ikke veiledning eller andre tiltak for å takle en følelsesmessig krevende jobb.

Etter vårt syn tyder dette på at alvoret og kompleksiteten i barnevernets arbeid ikke har vært tilstrekkelig anerkjent i Norge.»

Direktoratet konkluderer med følgende (13):

Denne utredningen viser at det er nødvendig med et kraftig kompetanseløft for å tette gapet mellom den myndigheten samfunnet har gitt til barnevernet, og tiltakene som skal sørge for at arbeidet utføres med høy kvalitet.

¹⁵⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/utviklingsprosjekter/digibarnevern/>

¹⁵⁶ Det vises til den omfattende oversikt over referanser som er inntatt i Bufdirs *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*, 2019, s. 192 – 2003.

¹⁵⁷ Rapport januar 2019: *Det å reise vasker øynene*. Gjennomgang av 106 barnevernssaker.

¹⁵⁸ NOU 2017 *Svik og svikt. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*, kapittel 1, s. 11.

På denne bakgrunn har Bufdir pekt på at det er kompetanseutfordringer innenfor flere sentrale områder, og har videre beskrevet (s.34.) det som kalles kjernekompetansen i barnevernet, med en rekke kunnskapsområder.¹⁵⁹

Utvalget er enig i viktigheten av kompetanse, med den presisering som er nevnt foran. Utvalget ser det ikke som realistisk å få til en tilstrekkelig kompetanseheving når det gjelder alle områdene som Bufdir beskriver som kjernekompetansen, særlig ikke under forutsetning av kompetanseheving i kombinasjon av praktisk arbeid. Det vesentlige av dette bør også være et ansvar for grunnutdanningen for barnevernsarbeiderne.

Kompetanseutfordringene vil etter utvalgets oppfatning kunne møtes på to måter, og da mest praktisk i kombinasjon med hverandre. Den ene er at kommunen fortsetter å ansette personer med ulik utdannings- og kompetansebakgrunn i tjenesten for å få spiss- og breddekompetanse. Det anser utvalget som en nødvendighet tatt hensyn til de komplekse spørsmål som skal vurderes og tas stilling til, jf. beskrivelsen i kapittel 7, samt i konfliktfulle saker. Det vises til at det ved hver barnevernstjeneste nå er ansatt jurister og en psykolog.

Den andre måten er en generell kompetanseheving. Denne vil utvalget kommentere i det videre.

Kompetanseheving når det gjelder forvaltningsforståelse og -utøvelse

I kapittel 13 har utvalget konkludert med at undersøkelsen viser tydelig at barnevernstjenesten ikke har oppfylt kravene til å bedrive tilfredsstillende myndighetsutøvelse.¹⁶⁰ Utvalgets tilråding er at det blir foretatt en kompetanseheving for å bøte på dette. Kommunens viktigste kompetansemessige utfordring er å styrke den del av kjernekompetansen som handler om «*juss og lovverk*», slik Bufdir uttrykker det. Det handler om forvaltningsforståelse både når det gjelder barnevernet som kommunalt forvaltningsområde og særlig rollen som myndighetsutøver.

Vi vil peke på at det er særlig påtrengende å endre den situasjonen som gjelder forhold ved beslutningsprosessen. Det er beskrevet under analysen av de enkelte sakene og som er et av utvalgets hovedfunn. I de undersøkte sakene hefter det betydelige mangler når det gjelder å avklare relevant faktum, relevant avgjørelsesgrunnlag og foreta en konkret og relevant vurdering, basert på nevnte faktum og avgjørelsesgrunnlag. Utvalget har karakterisert dette som meget alvorlig, da konsekvensen er at verken barn og foreldre, eller andre vanskelig kan forstå hva barnevernstjenestens avgjørelse hviler på. Her vil åpenbart større kunnskaper om myndighetsutøvelse kunne bidra til nødvendig endring, i kombinasjon med tydeligere styring i den enkelte sak.

Utvalget har også pekt på at et meget alvorlig funn i undersøkelsen er barnevernstjenestens manglende undersøkelsesaktiviteter. Særlig har utvalget sett dette når barn har gitt informasjon om en bekymringsfull omsorgssituasjon. I saker har barnevernstjenesten også hatt andre opplysninger, over lang tid, som trekker i samme retning. Også her tror utvalget at økt forvaltningsforståelse, som vil bidra til en mer bevisst rolleforståelse som myndighetsutøver, vil bidra til endring. Vi understreker at dette må skje i kombinasjon med styrking av styring i den enkelte sak. Utvalget har ovenfor gjort rede for at styringen ikke synes å være systematisk, og at styringen heller ikke har fanget opp manglene i de gjennomgåtte sakene.

Et annet av utvalgets hovedfunn er at barnevernstjenesten i stor utstrekning ikke fanger opp at barn og/eller foreldre er misfornøyde med forhold som angår behandlingen av saken. Følgelig danner konflikten heller ikke grunnlag for læring og endring verken i den enkelte saken eller generelt i organisasjonen. Økt kompetanse, med tydeligere styring og ledelse, vil kunne endre denne situasjonen.

¹⁵⁹ Innholdet i kjernekompetansen er beskrevet slik: - vurdere hva som utgjør barn og familiers utfordringer og behov, - sette inn og følge opp tiltak, - samarbeide med barn og foreldre, - ivaretagelse, medvirkning og rettssikkerhet, - kjenne barn og barns utvikling, - kunne vurdere omsorgskompetanse og kapasitet, - ivareta familiers helhetlige behov, - solid forvaltningspraksis, herunder juss og lovverk og – forstå kultursensitivitet.

¹⁶⁰ Det kan gjerne ses som et kompenserende tiltak for statens manglende ansvar når det gjelder grunnutdanningen, jf. Bufdirs beskrivelse: *Utdanningen er underfinansiert og for korte, kompetansekravene er utilstrekkelige»*

Utvalget vil også presisere at økt kompetanse og en tydeligere styring av den enkelte sak også vil kunne ha andre virkninger. I det vi viser til Bufdirs uttalelse (s 7) i sin kompetanseutredning, vil økt kompetanse og bedre styring av den enkelte sak også kunne ha positiv betydning når det gjelder tilliten til barnevernet, å redusere stor turnover, og ha betydning for den enkeltes arbeidssituasjon:

For å få det til (kvalitet i barnevernet – utvalgets merknad) må barnevernet være en attraktiv tjeneste å jobbe i, med ansatte og ledere som har nødvendig kunnskap og erfaring til å gjøre gode barnevernsfaglige vurderinger. Mediesaker, tilsynsrapporter og forskning som beskriver svikt, og en svært høy turnover i barnevernstjenesten peker i retning av en sektor hvor dette ikke er tilfelle i dag. Det er et hinder for legitimitet hos befolkningen for øvrig, og svært alvorlig for barna og familiene det gjelder. Det kan også være et hinder for at barnevernet tiltrekker seg dyktige fagfolk som ønsker å jobbe i sektoren.

Kompetanseutfordringene handler altså om å etablere et robust og flerfaglig kompetansemiljø for å imøtekomme kvalifikasjonsutfordringene. Det er etter utvalgets mening en forutsetning for tilfredsstillende og faglig forsvarlig behandlingen av barnevernssaker.

Utvalget tar ikke konkret stilling til omfanget av et kompetanseopplegg, men vil understreke at det må en betydelig innsats til for å den nødvendige kunnskapen for å kunne utøve et forsvarlig barnevern. I et slikt opplegg er det ikke tilstrekkelig med kunnskap om de enkelte forvaltningsregler. En forutsetning for god og korrekt praktisering av disse er forståelse av barnevernet som forvaltningssystem og rollen som myndighetsutøver, slik som beskrevet særlig i kapittel 7-9, samt de bærende hensyn bak de grunnleggende rettssikkerhetsgarantiene.

Utvalget tar heller ikke stilling til på hvilken måte et kompetanseprogram skal organiseres, og det bør undersøkes medvirkning/bidrag fra bl.a. Fylkesmannen, RKBU Vest (Regionalt kunnskaps-senter for barn og unge som har hovedansvaret for iverksettelsen av statens kompetansestrategi 2018-2024), Universitetet i Bergen, med sin masterutdanning i barnevern og sitt innføringskurs

i forvaltningsrett for kommunalt tilsatte (Det juridiske fakultet). Utvalget er også kjent med at Bufdir planlegger å etablere et opplegg for kommunene og tjenestene for å forbedre forvaltningskompetansen.

6

Del 6 Etterord

Et konsensusbasert og barnefokuserert barnevernsarbeid?

The Economist hadde følgende forsidesittel i februar 2013: *“The Nordic countries. The next super-model”*. Modellen som omtales er den nordiske velferdsstatsmodellen, og de medfølgende unikt gode levevilkårene som borgerne i de nordiske land har. De nordiske landene er alle kategorisert som sosialdemokratiske velferdsstater, og har en bred velferdsplattform som gjelder for alle borgere i samfunnet. Barnvernssystemene i Norden har mange likhetstrekk, og bygger noenlunde på de samme prinsippene.¹⁶¹ I barnevernslitteraturen er de omtalt som *serviceorienterte* systemer, noe som blant annet betyr at forebygging av omsorgssvikt og støtte til familier er grunnmuren i barnevernssystemet, og at flytting av barn skal være siste løsning. En stor majoritet av barnevernstiltak i de nordiske landene er da også hjelpetiltak til familier. De nordiske systemene er også karakterisert av å være *barne-sentrerte* med en sterk beskyttelse av barns rettigheter,¹⁶² og i Finland og Norge er barnekonvensjonen fullt ut inkorporert i all lovgivning. Det er imidlertid noen forskjeller mellom de nordiske landene som kan ha betydning for konfliktnivå og måten barnevernet arbeider på. Eksempelvis har det finske systemet noen konfliktdependente trekk som kan være av verdi å se nærmere på når det gjelder denne rapportens tema.¹⁶³

Samarbeid og samtykke

For det første; i det finske systemet er lovgivning og praksis innrettet mot samarbeid og konsensus. Eksempelvis er det i lovgivning og praksis vektlagt et såkalt systemvokabular som blant annet innebærer at det ikke er en problemorientering, og delvis at aktører ikke blir tilkjent skyld og på sett og vis ansvar for omsorgssvikt og mishandling. Professor Pösö beskriver det på følgende måte:

*Consequently, as the vocabulary of legislation and practice side-steps fixed problem formulations, the terms “child abuse” and “child neglect,” recognized by the Child Welfare Act before 1983, have almost disappeared from the child welfare vocabulary. Instead, system-based definitions are more common than phenomenon-based ones when describing Finnish child welfare as institutional practice: We speak about “the need for child welfare,” “child welfare clienthood,” or “decisions about taking the child in care” rather than about the particular children’s or families’ problems, such as abuse and neglect. This is reflected, among many other issues, in knowledge production. The national and most of the local and regional child welfare statistics are framed by such system-based definitions.*¹⁶⁴

¹⁶¹ Gilbert, N., Parton, N. and Skivenes, M. (eds.) (2011) *Child Protection Systems: International Trends and Emerging Orientations*, New York, NY: Oxford University Press.

¹⁶² Berrick, J., Gilbert, N. & Skivenes, M. (Eds.) (2020) *International Handbook of Child Protection Systems*, New York, NY: Oxford University Press.

¹⁶³ Forsknings på konflikter i barnevernet og sammenligninger mellom land, er det oss bekjent ikke eller gjort noe forskning om. Når det gjelder barns deltagelse, som systematisk viser seg å være en svakhet i norsk barnevern, så vil det Engelske systemet med children’s guardian ordning være verd å se nærmere på.

¹⁶⁴ Pösö, T. (2011) Combatting child abuse in Finland: From family to child-centered orientation. In N. Gilbert, N. Parton, M. Skivenes (Eds.), *Child protection systems. International trends and orientations*, Oxford University Press, New York (2011), pp. 112-13.

I en sammenlignende studie av barnevernsarbeideres vurdering av omsorgssvikt i fire land (England, Finland, Norge, California (USA)), ser vi store forskjeller mellom norske og finske barnevernsarbeidere i vurderinger av foreldrenes ansvar for barnas livssituasjon.¹⁶⁵ Denne forskjellen tror vi kan forklares med at finske barnevernsarbeidere ikke tillegger foreldrene skyld for en omsorgssvikt-situasjon. Muligens, og viktig å understreke er at dette er spekulasjoner, det at det i dette også ligger en formildende tilnærming til familier som etablerer et annet grunnlag for samhandling enn om det er problemfokusering og tildeling av skyld og ansvar. Uavhengig av tilnærming i Norge og Finland, er det en kjensgjerning at antall plasserte barn, barn som bor utenfor hjemmet, er noenlunde likt i begge landene (rundt 10 per 1000 barn). Et annet viktig trekk ved frivillige plasseringer av barn i Finland er at foreldre og barn (12 år eller eldre) må gi samtykke til plasseringen, og plasseringsvedtaket skal revurderes hver tredje måned. I praksis er det imidlertid uklart om det faktisk følges opp, og det er kritisert at det er en uklar plasseringssituasjon for barnet. De frivillige plasseringene fratar ikke foreldre rettigheter, og det er ikke lovlig å gjøre noen restriktive tiltak mot barnet.¹⁶⁶ En slik ordning kan virke til at private parter opplever å ha kontroll og råderett i disse situasjonene, og derved redusere konflikter. Utfordringen, som det ikke er systematisk kunnskap om, er om denne type ordning faktisk ivaretar barnets interesser.

Samvær

For det andre; i Finland er samvær automatisk lagt inn ved en plassering. Normen er at det alltid skal være samvær. Hvis det ikke skal være samvær, må det eksplisitt begrunnes og det må være forankret i barnets beste. Det er imidlertid ikke oversikt i Finland over omfanget av samvær etter en plassering. Det er heller ikke kunnskap om hva barnet ønsker. I Norge har det i den senere tid, spesielt etter at Norge har blitt dømt for brudd på menneskerettighetskonvensjonen av den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD),¹⁶⁷ vært

diskutert om norsk praksis er i tråd med konvensjonen. Nå skal også praksis være i tråd med barnekonvensjonen, og det er foreløpig ikke sagt noe i EMD om samvær når det er skadelig for barnet og heller ikke når barnet ikke vil ha samvær. Det som er klart, er at vi har liten oversikt over hva som er praksis i Norge når det gjelder samvær.¹⁶⁸ Nasjonal statistikk gir ikke oversikt over kontaktfrekvenser mellom foreldre og barn i barnevernssystemet, og heller ikke kontakt med søsken, storfamilie og andre. Det foreligger tre studier som kan gi litt informasjon. Psykolog Torill Havik publiserte en rapport i 2007 om et stort antall fosterforeldreopplevelser. Her ble kontakten mellom barn og fødeforeldre kartlagt. Studien viser at 42 % av mødrene og 26 % av fedrene hadde kontakt hver måned eller hver fjortende dag med barna. Barn plassert i ung alder hadde mindre kontakt med foreldre enn barn da de var eldre.¹⁶⁹

Studie to er om adopsjon i barnevernet, som inkluderer alle saker avgjort av fylkesnemnda i perioden 2011-2016.¹⁷⁰ Her er det undersøkt barnets kontakt med foreldre på tidspunktet for omsorgsovertagelse. Dette er spesielle saker i og med at plasseringene er resultert i sak om adopsjon. Det betyr at gjenforening med foreldrene ikke anses mulig, men det kan gi oss litt informasjon om samvær. Studien viser enorm variasjon for de 302 involverte barna. Noen barn skulle ha kontakt annenhver uke, og andre en gang i året. Omtrent halvparten av barna skulle ha kontakt med foreldre mellom tre til seks ganger i året, og medianen var fire ganger i året (dvs. oftest forekommende).

Studie tre er også basert på et spesielt materiale når det gjelder å vurdere samvær, nemlig alle fylkesnemndsvedtak om omsorgsovertagelse for nyfødte (n=76) – babyen er fjernet fra foreldrene som nyfødte (babyen er 0-30 dager) etterfulgt av en omsorgsovertagelsessak for nemnda. Dette er bare en liten andel av alle beslutninger om omsorgsordre som ble tatt i Norge i 2016, for fylkesnemnda å ta stilling til. Følgende samvær ble vedtatt i disse sakene:

165 Berrick, J., Dickens, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2017) A Cross-country comparison of child welfare systems and worker's responses to children appearing to be at risk or in need of help. *Child Abuse Review* 26(4): 305-319

166 Pösö, T. and Huhtanen, R. (2017). Removals of children in Finland: A mix of voluntary and involuntary decisions. In K. Burns, T. Pösö, & M. Skivenes (eds.), *Child welfare removals by the state: A cross-country analysis of child welfare systems*. New York, NY: Oxford University Press.

167 EMD (2019) K.O. and V.M. vs. Norway, Strasbourg, FR: 64808/16, 19. Nov. 2019.

168 Dette avsnittet er basert på Skivenes 2019, blogpost publisert 11 desember 2019: <https://www.discretion.uib.no/contact-in-child-protection-care-orders/>

169 Havik, T. (2007) Slik fosterforeldre ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005. Bergen: BVUS-V. Tilgjengelig fra: <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000900> (last accessed 9 januar 2019).

170 Helland, H.S., Skivenes, M. (2019). *Adopsjonssakene som avgjøres i fylkesnemndene. Adopsjon som barneverntiltak*. Bergen: Centre for Research on Discretion and Paternalism

- I 34% av sakene er samvær satt til 2-3 besøk per år
- I 28% av sakene er samvær satt til 4-5 besøk per år
- I 29% av sakene er samvær satt til 6-7 besøk per år
- I 4% av sakene er samvær satt til 4-6 uke.

Det som fremstår klart er at det norske systemet må fremskaffe informasjon om situasjonene omkring samvær. Det at den norske stat ikke kan dokumenterer hvor mye og hvor ofte barn og foreldre har samvær i plasserings saker, er utilfredsstillende. Det virker sannsynlig at en konsekvens av menneskerettighetsdomstolens avgjørelse før jul i 2019 kommer til å resultere i endret praksis når det gjelder samvær i norsk barnevern.

Frivillige plasseringer

For det tredje; Norge skiller seg ut når det gjelder tvangsplasseringer.¹⁷¹ I boken «*Child Welfare Removals*» fra 2017 er det presentert forskjeller mellom land når det gjelder frivillige og ufrivillige plasseringer av barn.¹⁷² Her fremgår det at i Norge er det 71 % av plasseringene som defineres som ufrivillige; i England er det også 71 %; i Massachusetts, USA, er det 83 %. Imidlertid er det i Finland 19 % ufrivillige plasseringer, og i Sverige 26%. En viktig forklaring på forskjellene mellom disse nordiske landene, er at alle omsorgsovertagelser i Norge (dvs. de plasseringene som blir vedtatt av fylkesnemnda) av rettssikkerhetsgrunner defineres som en ufrivillig plassering (tvang) – selv om foreldrene samtykker. Det betyr at det er en overrapportering på antall tvangssaker i det norske systemet. Det foreligger ikke, så vidt vi vet, tall for hvor mange av tvangssakene som egentlig er frivillige omsorgsovertagelser. En indikasjon på omfanget er saker om adopsjon som barneverntiltak. Tall for alle adopsjonssakene som er vedtatt i fylkesnemndene i perioden 2011-2016 viser at minst én av foreldrene samtykker til adopsjon i 20-25% av sakene. Det vil si at de er frivillige.¹⁷³ I Helsetilsynets gjennomgang av 106 omsorgsovertagelsessaker er 1/3 frivillige (s 7). I det norske barnevernssystemet og i den offentlige statistikken kategoriseres imidlertid alle disse sakene som tvangssaker eller ufrivillige adopsjoner. En viktig grunn til at Sverige og Finland er annerledes enn Norge på dette punktet, er at de har et

annet system for å fatte beslutninger. Eksempelvis har Sverige et system med kommunale komiteer. Det sluttet Norge med i 1994 grunnet manglende rettssikkerhet for foreldre og barn. Det kan diskuteres om det å definere alle alvorlige inngrep i barnevernet som «tvangssaker» er den beste løsningen. Det skaper klarhet med hensyn til statistikk og oversikter, og den norske tilnærmingen er altså at barnevernets inngrep i en familie blir prøvd for en uavhengig instans også når foreldre samtykker. Det er barnets interesser som skal være avgjørende for beslutningene, og grunnlaget for at foreldrene gir et informert samtykke er også bedre sikret ved fylkesnemndsavgjørelser. Fra sentrale finske (Pösö) og svenske (Leviner) forskere uttrykkes det nettopp bekymring for en skjult tvang som de mener frivillige plasseringer av barn og frivillige tiltak i barnevernet medfører. I en av de få publikasjonene om dette tema i Finland, uttaler forskerne:

*However, the very fact that the numbers of voluntary care orders are greater than involuntary ones does not necessarily mean that there is true voluntarism in these decisions. The numbers may suggest, for example, that parents and children are not fully aware and well informed of their legal rights in care-order proceedings (de Godzinsky, 2012) and therefore they agree rather than disagree with the care-order proposal suggested by the authorities*¹⁷⁴

Det er tvil om foreldre faktisk gir et informert samtykke til en omsorgsovertagelse eller en plassering, og det foreligger generelt lite kunnskap og forskning om frivillige plasseringer i barnevernet i alle de nordiske land. Den norske modellen med høyt fokus på rettssikkerhet kan sikre at det er informert samtykke som gis, men det kan imidlertid føre til at det skapes et forhøyet konfliktklima med rettighets-tenkning, advokater og en enten – eller tenkning (jeg har rett du har feil), som kan gå på bekostning av å finne minnelige løsninger og kompromisser.

¹⁷¹ Dette avsnittet er basert på Skivenes 2020, blogpost «Removals in child protection cases, publisert 17 januar 2020: <https://www.discretion.uib.no/consensual-removals-in-child-protection-cases/>

¹⁷² Burns, K. Pösö, T. and Skivenes, M. (eds.) (2017). *Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems*. New York, NY: Oxford University Press.

¹⁷³ Helland, H.S., Skivenes, M. (2019). *Adopsjonssakene som avgjøres i fylkesnemndene. Adopsjon som barneverntiltak*. Bergen: Centre for Research on Discretion and Paternalism

¹⁷⁴ Pösö, T., Pekkarinen, E., Helarvita, S. and Laasko, R. (2018). 'Voluntary' and 'involuntary' child welfare: challenging the distinction. *Journal of Social World* 18 (3): 255.

Justerte prinsipper

I Danmark er det i de siste årene gjort to endringer i barnevernsystemet som er verd å merke seg. Den første gjelder en endring når det gjelder bruken av prinsippet om det mildeste inngrep og at det alltid skal anvendes i barnevernet. Prinsippet, som er sentralt i forholdet mellom staten og individet, tilsier at staten ikke skal gjøre større inngrep i familien enn høyst nødvendig. I Norge står prinsippet sterkt. Det er også et prinsipp som EMD ofte viser til. I Danmark er prinsippet endret for å beskytte barns individuelle rettigheter. Det har som konsekvens at hjelpetiltak skal tilpasses barnets behov. Trenger barnet omfattende hjelpetiltak, også av inngripende karakter, for å kunne fortsette å bo hjemme, skal det iverksettes. Det betyr også at kriteriet om at barnet kun kan flyttes ut av hjemme hvis hjelpetiltak beviselig ikke virker eller anses nytteløst, ikke lenger er enerådende. I dansk lovgivning er det slått fast:

...the authorities shall as the first solution choose the intervention that is in the best interest of the child (CASS Sections 46 and 58). It follows from the preparatory works that if out-of-home placement is the best option for the child, it is not required by law that other measures must have been tried out first. (Hestbæk et al, 2020).¹⁷⁵

Den andre endringen som Danmark har gjort og iverksatt er om å sikre at barn som ikke kan gjenforens med sine naturlige foreldre en varig tilhørighet i en ny familie. I stedet for en oppvekst under offentlig omsorg, med usikkerhet for barnet både når det gjelder om det må skiftes fosterhjem og hva som skjer når han eller hun blir 18 år, har danske myndigheter pålagt barnevernet å vurdere om adopsjon er mulig og til barnets beste. Det er laget retningslinjer og instruksjoner for barnevernet slik at de får anvisningen på hvilke barn som de må ta skritt overfor og vurdere for adopsjon. Eksempelvis skal barn som har vært plassert i tre år vurderes for adopsjon. Danske politikere reviderer tradisjonelle prinsipper i tråd med et barnefokus på individers rettigheter. Det blir særs interessant å se hvordan EMD forholder seg til denne tydelige utfordringen av prinsippet om at alle omsorgsovertagelser skal anses midlertidige.¹⁷⁶

Utdanning

For det femte; det finske barnevernsystem skiller seg fra det norske også på et svært viktig punkt. Det gjelder syn på kompetanse og utdanning. I Finland er det et krav¹⁷⁷ om at barnevernsansatte skal være «fully qualified social worker». Det oppnås med fem års universitetsutdanning. Den finske utdanningen er forskningsbasert og har fokus på å oppøve analytisk kompetanse, som vi mener er maktpåliggende i barnevernsarbeidet. God kompetanse er en forutsetning for å være en trygg fagperson i møte med barn og foreldre som trenger hjelp og støtte, og en fagperson som er i stand til å holde fokus på barnet behov og interesser. Det er som oftest ikke mangel på informasjon i barnevernssakene, noe som også slås fast av helsetilsynets gjennomgang av 106 saker (2019). Det som mangler er en fortolkning og sortering av denne informasjonen:

.....en overvekt av undersøkelsene mangler en analytisk tilnærming til materialet fra undersøkelsen. Det mangler analyser med barnet som utgangspunkt når materialet fra undersøkelsene skal oppsummeres, vurderes og konkluderes. Barneverntjenesten bruker ikke det de finner, til å konkludere.» (s 44). Dette understøttes av nærværende utvalgs funn.

En utdanning som kombinerer teori og praksis, og som er forskningsbasert, gir en oppøving og trening i analyser av kompleksitet og å skille mellom fakta og vurderinger, og å predikere risiko fremover. I Norge pågår det en reform omkring barnevernutdanningene. Det er et mål at 80 % av barnevernsarbeiderne skal ha mastergrad. Mastergrad fremstår som et opplagt krav for å kunne begynne å arbeide som saksbehandler i barnevernet. Vi håper at det utdanningsløpet som direktoratet legger opp til også tilfredsstillende kravene til å øve opp analytisk kompetanse hos studentene.

Vi har pekt på det danske og det finske systemet som en inspirasjon til å bedre norsk barnevern. Når det gjelder konflikter, er spesielt det finske systemet interessant, fordi det er et system som er orientert mot konsensus og samarbeide, og med en tydelig forventning om at kunnskap og kompetanse skal være fundamentet i godt barnevernsarbeid. Vi har også

¹⁷⁵ Hestbæk, A-D, Skivenes, M. Falch-Eriksen, A., Svendsen, I. and Bache-Hansen, E. (In press). "The Child Protection system in Denmark and Norway" in Berrick, Gilbert & Skivenes (eds.). Oxford Handbook International child protection systems. New York: Oxford University Press.

¹⁷⁶ Imidlertid, EMD er også tydelig på at adopsjon er legitimt og at barn som har vært plasserte i mer enn tre år, skal ha beskyttelse av sitt «de facto» familieliv (se Breen, Krutzinna, Lahamaa & Skivenes. (In press). The child's Right to family. International Journal of Children's Rights).

¹⁷⁷ I Finland er det imidlertid ressursituasjonen slik at de ikke oppfyller kravet om at en barnevernsarbeider skal være kvalifisert med fem års universitetsutdanning (Pösö (2011); Pösö et al. 2018).

pekt på utfordringer med systemet og usikkerhet omkring hva som er den beste løsningen når det kommer til tydelighet omkring inngrep. Vi er ikke i tvil om at det gjøres bra barnevernsarbeid og at mange barn og unge i Norge har fått en god oppvekst og bedre familieforhold på grunn av barnevernet. Samtidig er det klart at barnevernet kan forbedres, og at dette også krever en politisk vilje og innsats. Norge er kommet langt i å implementere barnekonvensjonen og å realisere barns rettigheter i det politisk administrative system og i domstolene. Vi ser også fra forskning at bevisstheten om barns status i det norske samfunn er høy, sammenlignet med andre europeiske land. Det er likevel mer som kan gjøres, og Danmark går foran når det gjelder å fortolke og endre prinsipper som er laget for voksne, til at de er tilpasset barns situasjon og at barnet anerkjennes som et individ med rettigheter.

Å sikre barns rettigheter på barnevernfeltet, som er langt mer komplisert og konfliktylt enn andre områder, krever at myndighetene investerer i kvalitet med en stabil ressursatsning og oppmerksomhet på systemet og fagfolkene, slik at politikerne og vi som samfunn med hånden på hjertet kan si at vi har gjort vårt aller beste for barna som trenger hjelp og beskyttelse slik barnekonvensjonens artikkel 19 foreskriver.

VEDLEGG

Mandatet

Oppdragets og utvalgets karakter og modell

Utvalgets arbeids- og analysemåte. Taushetsplikt

Bergen kommunes brev av 12. juli 2019 til private parter om samtykke til deltakelse i undersøkelsen

To intervjuguider

Brev fra Barneombudet 23.04.2019

To distribusjonsbrev Bergen og Stavanger kommuner og Søndre Nordstand (Oslo kommune)

Survey – spørreundersøkelse til barnevernsarbeidere i Bergen og Stavanger kommuner og Søndre Nordstand (Oslo kommune)

Mandat for eksternt gjennomgang av barnevernssaker

«1. Bakgrunn for gjennomgangen

Barnevernstjenesten skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid. Bergen bystyre har i sak 58/18 vedtatt at det skal nedsettes et eksternt utvalg som skal gjennomgå 10 enkeltsaker i barnevernstjenesten i Bergen kommune, som har vært særlig konfliktfylte. Sakene er således ikke et representativt utvalg av barnevernssaker. Formålet med gjennomgangen er læring. Gjennomgangen er primært rettet inn mot hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes for å redusere konfliktnivået mellom familie/barn og barnevern.

Utvalget må følge lover og regler knyttet til taushetsplikt og innhenting av samtykke for å hente inn opplysninger fra berørte parter som foreldre, barn, fosterfamilien og eventuelt andre. Arbeidet må gjennomføres på en etisk forsvarlig måte. Før gjennomgangen av enkeltsaker starter opp må utvalget konkretisere hva som ligger i disse kravene, og dokumentere at utvalgets metode ivaretar kravene. Utvalget bør få innspill fra Barneombudet, en forskningsinstitusjon og Fylkesmannen på hvordan dette kan gjøres etter gjeldende lover og regler og på en etisk forsvarlig måte.

2. Utvalgets sammensetning

Utvalget skal bestå av fem medlemmer som samlet skal ivareta behovet for kompetanse knyttet til barnevernrettigheter, juss, psykologi og det barnevernsmessige, herunder det å samtale med foreldre og barn/unge. I tillegg utpekes det en sekretær i full stilling. Utvalgets medlemmer oppnevnes av byrådet. Utvalgets kontaktpunkt for oppdraget er Byrådsleders avdeling.

3. Valg av saker

Utvalget skal bestå av 10 saker. Fem av disse meldes inn fra Byombudet i samsvar med kriterier fastsatt i dette mandatet.

De øvrige fem sakene velges ut av utvalget i samarbeid med Barnevernstjenesten.

Ved valg av saker for gjennomgang skal utvalget legge vekt på følgende:

- Det skal foreligge endelig vedtak eller rettskraftig dom i saken, og sakene bør være av nyere dato.
- Det bør tilstrebes en variasjon i de sakene som velges, fra undersøkelse og frem til vedtak, oppfølging av hjelpetiltak i hjemmet og der foreldre har samvær med barn som bor i fosterhjem.
- I de sakene som velges av utvalget i samarbeid med barnevernstjenesten bør det tilstrebes at saker der barn og unge er i konflikt med/misfornøyd med barnevernet også er representert.
- Det er ønskelig at en eller flere saker er fra familier med innvandrerbakgrunn.

4. Gjennomgang av saker

Ved gjennomgang av den enkelte sak skal utvalget gjennomgå de ulike faser i barnevernssakene herunder undersøkelsesfase, hjelpetiltak, begjæring om tvangstiltak og samvær etter at vedtak er truffet/dom avsagt. Hvis aktuelt, kan tilbakeføringsprosess også gjennomgås. Utvalget skal identifisere når og hvorfor konflikt har oppstått, herunder saksbehandlingsfeil. Utvalget bør også foreslå tiltak som kan bidra til å redusere konfliktnivå i fremtidige saker. Gjennomgangen må ta utgangspunkt i et barnevernsperspektiv der barna blir hørt, men hvor også familie og ansatteperspektivet blir ivaretatt. Utvalget må i hver enkelt sak kunne dokumentere skriftlig hvilke vurderinger som er gjort knyttet til hvordan hensynet til det enkelte barn er blitt ivaretatt.

Utvalget må påse at gjennomgangen ikke innebærer en overprøving av fylkesnemndsvedtak eller dom i saken.

5. Fremdrift

Det har vært et felles politisk ønske om å få ferdigstilt rapporten i denne bystyreperioden. Samtidig er det viktigste at gjennomgangen gjøres ordentlig, med læringseffekt som mål. Rapporten skal ferdigstilles i løpet av høsten 2019, men endelig dato for slutføring av rapporten gjøres i dialog med utvalgets leder når arbeidet er kommet i gang. Rapporten skal være offentlig og skal fremsendes for behandling i Bergen bystyre. Ved behov kan utvalgets leder kontakte Byrådsleders avdeling for nødvendige avklaringer av mandatets innhold.»

Oppdragets og utvalgets karakter og modell

Innhold

Oppdragets rettslige karakter
Utvalgets rettslige status
Oppdragets modell
Andre lignende undersøkelser på barnevernsområdet

Oppdragets rettslige karakter

Kommunestyret, eller bystyret, er det øverste kommunale organet (kommuneloven § 5-3). Bystyret har all kompetanse som er lagt til kommunen, og har ansvaret for kommunens samlede virksomhet. I utgangspunktet er det altså bystyret som treffer vedtak på vegne av kommunen, så lenge bystyret ikke har delegert sin kompetanse til underordnet folkevalgt organ eller administrasjonen i kommunen, eller særlovgivningen har gitt vedtakskompetanse til et annet organ eller til administrasjonen i kommunen. Det siste er gjort når det gjelder barnevernet, hvor visse oppgaver er tillagt administrasjonen (barnevernloven § 2-1).

Som følge av bystyrets ansvar for kommunens samlede virksomhet har bystyret også det overordnede tilsynet med den kommunale forvaltningen (kommuneloven § 22-1). Det innebærer at bystyret har ansvar for å føre kontroll med at kommunen yter de tjenestene den skal, og at tjenesteytingen skjer forsvarlig. Formålet med tilsyn er bl.a. å forebygge svikt i tjenestene samt at ressursene i tjenestene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte. Det er også et formål med tilsyn å få til forbedringer i tjenestene. Den aktuelle gjennomgang av ti barnevernssaker må forstås på samme måte. Den vil formelt være en forvaltningsrevisjon med læringsformål. Det har betydning for taushetsplikten for utvalget, jf. nærmere om det i kapittel 5.

Utvalgets rettslige status

Etter forvaltningsloven gjelder loven den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov (fv. § 1). I forvaltningsloven anses som forvaltningsorgan et hvert organ for stat eller kommune. Det antas at utvalget, som er oppnevnt av byrådet i Bergen kommune etter bystyrets beslutning om at slikt organ skal etableres, er et organ for kommunen. Det har bl.a. den konsekvens at forvaltningslovens bestemmelser kommer til anvendelse på utvalgets virksomhet.

Utvalget viser også til hvem forvaltningslovens habilitetsbestemmelser gjelder for (fv. § 10). Foruten for offentlige tjenestepersoner gjelder disse bestemmelsene tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan.

Oppdragets modell

Bystyret kan selv bestemme hvordan det vil sikre seg nødvendig innsyn i den kommunale virksomheten for å utøve sitt tilsynsansvar. I dette tilfelle er valgt et utvalg, med tidsavgrenset funksjon, til å forestå en undersøkelse av et visst antall barnevernssaker. Selv om oppdragets rettslige karakter er en forvaltningsrevisjon etter kommuneloven, har dets modell, med et utvalg med et avgrenset mandat og innenfor en gitt tidsramme, klare likhetspunkter med en anvendt undersøkelsesmetode i EØS. Denne metoden bli anvendt for en effektiv og hurtig gjennomgang av ulike virksomhetsområder med ulike formål som f.eks. effektiv ressursbruk, læring, organisasjonsendringer. Metoden kan også sammenlignes med den staten i de siste årene har benyttet i form av områdegjennomganger, se f.eks. områdegjennomganger av:

- statens miljøforvaltning (2016), f.eks. delrapport «*Effekter av en fusjon. Etablering av Miljødirektoratet*», Direktoratet for forvaltning og IKT, DIFI, notat 2017: 1, og
- øremerkede tilskudd til kommunene (2017), se *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Rapport fra ekspert-gruppe 19.12.2017.

Utvalget ser at det er forhold ved denne undersøkelsen som den noe særegen. Når det gjelder vedtak om tvangstiltak for barn etter barnevernloven, er det etablert et system med en rekke vedtaks- og overprøvningsinstanser: fylkesnemnd, tingrett, lagmannsrett, Høyesterett og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Det som er karakteristisk for disse instansers prøving er at de har full prøvingskompetanse, dvs. at de kan foreta en ny og fullstendig prøving av alle sider av underliggende instans vedtak eller dom. Det som står sentralt i disse prøvingene er ulike spørsmål i tilknytning til barnets omsorgssituasjon, f.eks. spørsmål om om-sorgsovertakelse, samvær, tiltakstype. Sjelden vil disse instansene foreta noen prøving av barnevernstjenestens behandling i tilknytning til vedtak og beslutninger, før saken er kommet til overprøving. Det gjelder for de vedtak som foreldre har samtykket til, og som skal følge den avgjørelsesprosess som er beskrevet i kapittel 8. Det er en del av barnevernets virksomhet som har vært lite påaktet og undersøkt.

Andre lignende undersøkelser på barnevernsområdet

I de senere årene foreligger to statlige undersøkelser som i sitt innhold har likhetspunkter med den undersøkelsen som Bergen bystyre har fattet beslutning om.

NOU 2017:12 Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt

Regjeringen oppnevnte 13.11.2015 et utvalg, Barnevoldsutvalget, som fikk i mandat å gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Hensikten var å avdekke om, i hvilken grad og på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene.

Utvalget gjennomgikk og vurderte 20 saker. Dets metode var dokumentgjennomgang og intervjuer av utsatte barn og involverte tjenestepersoner. De sviktene som ble avdekket ble inndelt i følgende kategorier:

- avdekking var ikke et resultat av det offentliges innsats
- samtale med barn manglet eller hadde for dårlig kvalitet
- manglende forståelse for årsaker til symptomer, adferdsuttrykk og bekymringstegn
- foreldres sårbarhet ble ikke fanget opp, eller ble undervurdert
- melde- og avvergeplikt ble ikke overholdt
- mangelfullt undersøkelsesgrunnlag for vurderinger og beslutninger
- for lang saksbehandlingstid i tjenestene
- manglende kollega- og lederstøtte
- dårlig dokumentasjon, journalføring og evaluering
- svikt i samarbeidet mellom tjenester
- relasjonen til den voksne ble prioritert
- svikt i oppfølgingen av personer mistenkt eller dømt for vold og seksuelle overgrep
- svakheter ved tilsynsmyndighetenes arbeid.

Statens helsetilsyn: *Det å reise vasker øynene*. Gjennomgang av 106 barnevernssaker - rapport, januar 2019

Barne- og likestillingsdepartementet ga i 2016 Statens helsetilsyn i oppdrag å gjennomgå et utvalg barnevernssaker som har ført til akutt tiltak eller omsorgsovertakelse.

Formålet med gjennomgangen var å:

- få en bred situasjonsbeskrivelse gjennom å se på prosess og innhold i et utvalg enkeltsaker
- få kunnskap om når det svikter eller går bra, hva som eventuelt svikter og hvorfor det svikter eller går bra
- særlig se på kvaliteten i barnevernets faglige avveininger og vurderinger, og om barnevernstjenesten og fylkesnemnda er tydelig på hvorfor de fatter beslutning om akuttvedtak og omsorgsovertakelse.

Undersøkelsen har vært en dokumentgjennomgang i 106 barnevernssaker fra 60 kommuner av ulik størrelse og fem fylkesnemnder for barnevern og sosiale saker. Det er særlig sett på kvaliteten i faglige avveininger og vurderinger. Barnets beste er barnevernlovens styrende prinsipp. Hovedmålet har derfor vært å vurdere god praksis med utgangspunkt i barnets situasjon og behov. Hovedfunnene av gjennomgangen er oppsummert slik:

- barnevernstjenestene henlegger ikke alvorlige bekymringsmeldinger, men ikke alle meldingenes tema følges opp i tråd med deres alvor
- i om lag halyparten av undersøkelsene er det mangler knyttet til oppsummering og analyse av den informasjonen som er fremkommet i undersøkelsen
- i mange saker tillegges barnas opplysninger liten vekt
- samarbeid har ofte preg av å være tilfeldig og uformelt
- få av hjelpetiltakene er tilpasset det samlede utfordringsbildet
- det er omfattende svikt i akuttarbeidet
- det går i liten grad frem av dokumentene hva som har utløst beslutningen om å begjære omsorgsovertakelse
- det er få spor i dokumentene, som viser de viktigste trinnene i beslutningsprosessen
- når det gjelder hjelpetiltakene skygger foreldrenes problemer for barnas behov

selv om barns synspunkter er nedskrevet, er de ofte ikke tatt inn i vurderingene, eller brukt i argumentasjonen fram til beslutningen.

Arbeids- og analysemåte.

Taushetsplikt

Innhold

Innledning
 Utvalg av saker
 Taushetsplikt. Personvern
 Tilgangen til aktuelle saker
 Utvalgets gjennomgang av sakene.
 Utvalgsmedlemmenes taushetsplikt
 Kort om utvalgets metode
 Samtykke til deltakelse. Samtaler
 Innsynsrett
 Avslutning av utvalgets arbeid

Innledning

Av mandatet fremgår følgende:

Utvalget må følge lover og regler knyttet til taushetsplikt og innhenting av samtykke for å hente inn personopplysninger fra berørte parter som foreldre, barn, fosterfamilie og eventuelt andre. Arbeidet må gjennomføres på en etisk forsvarlig måte. Før gjennomgangen av enkeltsaker starter opp må utvalget konkretisere hva som ligger i disse kravene, og dokumentere at utvalgets metode ivaretar disse kravene. Utvalget bør få innspill fra Barneombudet, en forskningsinstitusjon og Fylkesmannen på hvordan dette kan gjøres etter gjeldende lover og regler og på en etisk forsvarlig måte.

Utvalget har derfor rettet henvendelser til Fylkesmannen i Vestland og Barneombudet. De to instansene har informert om at det ikke ligger innenfor deres ansvarsområder å komme med slike innspill som referert til i mandatet. Når det gjelder det tilsvarende med hensyn til en forskningsinstitusjon, legges til grunn at denne del av mandatet er tilfredsstillende imøtekommet ved diskusjon i utvalget, hvor det bl.a. er representanter fra Universitetet i Bergen med omfattende forskningserfaring innen barnevernsområdet.

Utvalg av saker

Mandatet fastsetter at utvalget skal gjennomgå ti saker. Fem av disse skal meldes inn av Byombudet i samsvar med kriterier fastsatt i mandatet. De øvrige fem sakene velges ut av utvalget i samarbeid med Bergen kommune, Etat for barn og familiebarnevernstjenesten.

Byombudet er direkte underlagt bystyret og har en forvaltningsmessig autonom stilling. Utvalget har derfor ikke foretatt en nærmere vurdering av om ombudets innmeldte saker er i samsvar med kriteriene i mandatet. Utvalget har altså tatt til etterretning ombudets valg av saker. Det anses å være i overensstemmelse med mandatet, hvor fem av sakene «meldes inn» av Byombudet. Når det gjelder to av disse sakene, ligger imidlertid startpunktene for de aktuelle konfliktene eller problemstillingene ca ti og 15 år tilbake i tid. Dokumentasjonen fra denne tiden er sparsom. Aktuelle barnevernsarbeidere har vage minner om sakens detaljer og datidens vurderinger var til dels annerledes enn dagens. Utvalget har derfor funnet at disse delene av de to sakene har liten verdi i et læringsperspektiv.

Når det gjelder de øvrige sakene, har barnevernstjenesten valgt 18 saker som kunne være aktuelle for utvalget. Utvalget har gjennomgått samtlige av disse, med til sammen ca 10 000 dokument sider. Av disse har utvalget behandlet fem saker, hvor utvelgelsen blant annet har berodd på samtykke fra partene. Utvalget vil påpeke at problemstillingene i fem valgte sakene også finnes i de øvrige tretten sakene.

Taushetsplikt. Personvern

Utvalgets tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Taushetserklæring

Bystyret kan selv bestemme hvordan det vil sikre seg nødvendig innsyn i den kommunale virksomheten for å utøve sitt tilsynsansvar. Bystyret kan uavhengig av taushetsplikt gjennomgå enkeltsaker dersom det finnes formålstjenlig (jf fvl § 13 b første ledd nummer

4). Det kan også bestemmes at en slik gjennomgang skal foretas av et utvalg, som i dette tilfellet, hvor taushetspliktssituasjonen vil være den samme som for bystyret. Bestemmelsene i lov om barneverntjenester § 2-1, *Kommunens oppgaver*, er ikke til hinder for det. På dette grunnlag har utvalget hatt tilgang til taushetsbelagte opplysninger i sakene som skal gjennomgå.

De taushetsbelagte opplysningene vil gjelde opplysninger om sakens parter, men kan også omfatte andre som er omtalt i sakene. Forutsetningen er at opplysningene fremgår av barnevernssaken. Det har ikke vært aktuelt i utvalgets arbeid å innhente andre taushetsbelagte opplysninger, jf. mandatet punkt 1 tredje avsnitt.

Utvalgsmedlemmene og -sekretær har underskrevet kommunens ordinære taushetserklæring.

Taushetsbelagte opplysninger – forsvarlig behandling. Personvern og anonymisering

Selv om utvalgsmedlemmene og -sekretær har hatt tilgang til sakenes taushetsbelagte opplysninger, har utvalget vært opptatt av at det ikke skal skje en større spredning av slike opplysninger enn det som er nødvendig for å gjennomføre bystyrets oppdrag. Det har følgelig vært etablert en ordning for å tilfredsstille kravet til forsvarlig behandling av slike opplysninger. Saksmapper, manuelle kopier, dvs. utskrift av sakene eller av deler av sakene, har i utvalgsperioden vært oppbevart i utvalgets lokaler i låsbart arkivskap som kun utvalgsleder og -sekretær har hatt tilgang til. Det samme gjelder opplysninger som er fremkommet i samtaler med parter, tilsatte og andre, og som er opptatt på bånd (digital diktafon). Opplysninger på bånd vil være undergitt taushetsplikt. Disse er også oppbevart i låsbart skap på utvalgets kontorsted.

Rapport – forholdet til taushetsplikten

I mandatet fremgår det at utvalgets rapport skal være offentlig og legges frem for Bergen bystyre. Rapporten er derfor utformet slik at det har blitt en generalisert omtale av aktuelle problemstillinger. Det betyr at alle taushetsbelagte opplysninger er anonymisert på en slik måte at enkeltpersoner ikke skal være gjenkjennelige/identifiserbare. Det betyr også at det i rapporten ikke skal fremkomme identifiserbare opplysninger om involverte saksbehandlere, sakkyndige, tjenestested m.m., og at saken eller saksutdrag ikke formuleres slik at disse kan identifiseres. Det kan redusere mulighetene for å illustrere viktige poeng.¹

Personopplysningsloven. Personvernforordningen

Ny personopplysningslov trådte i kraft 20.06.2018. Samtidig ble EUs personvernforordning (GDPR) gjort til norsk rett, jf. personopplysningsloven § 1. Forordningen oppstiller et omfattende personopplysningsregelverk, herunder bl.a. om grunnleggende prinsipper og vilkår for behandling av personopplysninger og rettigheter for enkeltpersoner.

Det følger av personvernforordningen (artikkel 6 nr. 3) at behandling av opplysninger som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse for den behandlingsansvarlige må fastsettes i fellesskapsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. I forarbeidene til den nye personopplysningsloven er det lagt til grunn at det normalt ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger. Det er tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget i nasjonal rett indirekte forutsetter en behandling av personopplysninger.

Det vises til det som er beskrevet ovenfor om undersøkelsen som bystyrets metode til å føre tilsyn med barnevernstjenesten, For å ivareta denne oppgaven forutsettes behandling av personopplysninger.

I enkelte sammenhenger vil utvalgets behandling av personopplysninger bygge på samtykke fra den eller de opplysningene gjelder (personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a). I gjennomgangen av et utvalg barnevernssaker behandles personopplysningene som ledd i utøvelsen av offentlig myndighet

¹ At dette er krevende illustreres ved et saksutdrag fra en sak som Byombudet brukte som eksempel i sitt innlegg på et møte om barnevernet i regi av Komite for helse og sosial 31.01.2017. I innlegget heter det også at Byombudet skal være nøytralt. Likevel fremstår saksutdraget tendensiøst, og tydelig basert på foreldrenes fremstilling. Fylkesnemnda og tingretten hadde funnet at barnet hadde blitt utsatt for grov omsorgssvikt.

pålagt ved lov (kommuneloven), og av hensyn til utførelsen av oppgaver i allmennhetens interesse. Behandlingen kan derfor hjemles i forordningens bestemmelser (artikkel 6 nr. 1 bokstav e og i artikkel 9 bokstav g.)

Når det gjelder den konkrete behandling og oppbevaring av personopplysninger i denne undersøkelsen, viser vi til beskrivelse over, som antas å tilfredsstillende personopplysningsmessige behandlingskrav.

Tilgangen til aktuelle saker

Utvalgets leder og sekretær har fått lesetilgang til de aktuelle sakene i tjenestens elektroniske fagsystem. Nevnte tilgang viste seg å ha begrensninger ved at utvalget da ikke har elektronisk tilgang til inngående dokumenter fra før februar 2018. Utvalget fikk derfor også tilgang til komplette saksmapper.

Utvalgets gjennomgang av sakene. Utvalgsmedlemmenes taushetsplikt

Utgangspunktet er, som nevnt, at utvalgsmedlemmene har tilgang til opplysningene i de aktuelle saker, herunder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Hovedarbeidsformen har vært at utvalgsleder, utvalgssekretær og et av utvalgsmedlemmene har lest de ti aktuelle sakene. Intervju med berørte, har blitt gjennomført av utvalgssekretær, og ett av utvalgsmedlemmene eller utvalgsleder. Utvalgets leder har hørt gjennom de digitale opptakene. På det grunnlag er utarbeidet arbeidsnotater for de øvrige utvalgsmedlemmene, som utgangspunkt for diskusjon. Fremgangsmåten har bidratt til å begrense spredningen av taushetsbelagte opplysninger.

Taushetsbelagte opplysninger har ikke blitt sendt til utvalgets medlemmer eller andre via elektronisk kommunikasjon.

Kort om utvalgets metode

Utvalgets vurderinger og konklusjoner hviler på tre hovedkilder: gjennomgang av saksdokumentene og samtaler med involverte i den enkelte sak, både privatpersoner og representanter fra

barnevernstjenesten, i tillegg til resultatene fra spørreundersøkelsen blant barnevernsarbeidere. Da utvalget etter mandatet skal se på hva som kunne vært gjort for å reduseres konflikten, har vi tatt utgangspunkt i de involverte privatpersoners beskrivelse av hva som har vært opplevd som konfliktpunktene. På bakgrunn av det har vi intervjuet ansatte i barnevernstjenesten. I intervjuene har vi gått inn på den enkelte sak i relasjon til konflikten. Utvalget har i intervjuene også fått opplysninger om hvordan tjenesten arbeider i dag, og særlig om hvordan kvalitetssikringen av arbeidet foregår. Vi har i intervjuene også fått opplysninger som gjelder prosessen i sakene og medarbeidernes forståelse av de forvaltningsmessige rammene sakene skal behandles innenfor. Utvalgets oppgave har altså vært å skaffe seg oversikt over konfliktpunktene og analysere årsakene, og på grunnlag av det vurdere barnevernstjenestens agering.²

Intervjuene med ansatte i barnevernstjenesten har i hovedsak dreiet seg om en gjennomgang av saken, konsentrert om det faktiske arbeidet som var gjennomført. Hovedfokus har vært på det forvaltningsmessige og prosessuelle arbeidet. Det har vært naturlig ettersom det er forhold av denne karakter som er blitt anført som konfliktpunkter og som da har dannet utgangspunkt for samtaler med barnevernsansatte, se kapittel 11. For noen kan dette ha vært vanskelig å huske. Gitt at disse intervjuene er gjort med et hovedsakelig retrospektivt fokus på konfliktene, er det et poeng at etterrasjonalisering og sviktende hukommelse vil virke inn. Det er også slik at negative hendelser huskes bedre enn positive hendelser (Se Skivenes og Trygstad 2010).³

Samtalene med de barnevernsansatte kan også ha gitt en opplevelse av å bli konfrontert med «dårlig arbeid». Det har ikke vært vår hensikt. Målet har vært å få barnevernstjenestens oppfatning av arten av konflikten og hva som eventuelt er blitt gjort for å redusere eller løse konflikten. Det kan i noen grad ha vært mindre konsentrasjon om barnevernsarbeidernes egne opplevelser av de konfliktsituasjoner de har stått i og det å arbeide og stå i konflikt. Men dette perspektivet og synspunkter på det går frem spørreundersøkelsen som belyser ansattes vurderinger og opplevelser av å jobbe med konfliktfylte saker.

² Dette spørsmålet gis ytterligere en belysning i kapittel 12.

³ Skivenes, M. and Trygstad, S.C. (2010). When whistle-blowing works: the Norwegian case. *Human Relations* 63(7): 1071-1097.

Selv om vi i intervjuene har reflektert rundt begrepet, kan vi ikke med sikkerhet si at alle har svart med samme oppfattelse av fenomenet «konflikt.»

Det kan sies at den metoden utvalget har brukt har likhetstegn med kvalitativ metode innen forskningen, med analytiske beskrivelser av totale situasjoner, og at denne tilnærmingen med bl.a. et nært forhold til kildene, gir gode muligheter for å gi relevante svar på relevante spørsmål.⁴ Utvalget har ved den kvalitativt pregete undersøkelsen, basert på dokumentgjennomgang og samtaler, kunnet gi en beskrivelse og analyse av de involverte opplevelse av møtet med barnevernet, og derved fått et innblikk i deres totale situasjon og opplevelsesverden. Det kan kaste lys over tendenser og mønstre av mer allmenn karakter. Det har vist seg å være meget verdifullt i denne undersøkelsen.

Den alvorligste vanskeligheten ved denne fremgangsmåten er mangelen på velformulerte eller allment aksepterte metoder for analyse.⁵ Det betyr at legitimiteten til utvalgets konklusjoner vil bero på tilliten til utvalgets intuisjon, vurderinger og tolkninger.

Samtykke til deltakelse. Samtaler

Samtykke til deltakelse

Når det gjelder utvalget av saker til gjennomgang, har det vært en forutsetning at det har foreligget samtykke fra involverte private parter, selv om det ikke har vært nødvendig av hensyn til taushetsplikten. Det har en tosidig begrunnelse.

Samtykket var nødvendig fordi en del av undersøkelsen ville bestå av samtaler med aktuelle parter. Dersom partene ikke hadde blitt intervjuet, ville det gitt utvalget et dårligere grunnlag for undersøkelse og vurdering.

Det ville dessuten ha vært rettssikkerhetsmessig betenkelig at et utvalg utenfor barnevernstjenesten skal foreta en gjennomgang og vurdering av visse sider av sakene, uten at partene har vært involvert og fått anledning til å formidle sin opplevelse og versjon. Utvalget har også vært av den oppfatning at samtykke til deltakelse burde innhentes av barnevernstjenesten og ikke av utvalget. Det ville ha vært etisk betenkelig dersom utvalget hadde fått

tilgang til aktuelle saker uten at det forelå samtykke. Forespørsel om deltakelse ble da formidlet i barnevernstjenestens brev av 12.07.2019, jf vedlegg.

Samtale med barn – samtykkekompetanse

Når det gjelder barns deltakelse i denne undersøkelse, fremgår følgende av mandatet:

Utvalget må i hver enkelt sak kunne dokumentere skriftlig hvilke vurderinger som er gjort knyttet til hvordan hensynet til det enkelte barn er blitt ivaretatt.

I løpet av de siste tiårene har betydningen av å lytte til barns synspunkter blitt sterkere vektlagt. Det blir også argumentert med at barnet selv er den beste informanten om forhold som gjelder barnet selv. FNs barnekonvensjon av 1989, som ble inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven av 2003 og Grunnloven § 104, gir barn under 18 år et spesielt menneskerettighetsvern. Det rettslige prinsipp om barnets beste, jf konvensjonen artikkel 3 nr. 1, er et overordnet hensyn ved alle offentligrettslige handlinger som angår barn. Det vil også gjelde den gjennomgang utvalget skal gjøre i henhold til bystyrets mandat.

I mandatet er det lagt opp til at som ledd i undersøkelsen, gjennomføres samtaler med barn. Et aktuelt spørsmål når barn skal delta i en forskningsstudie eller i en undersøkelse, er hvem som skal gi samtykke til barnets deltakelse. Det er et rettslig spørsmål som ikke har fått sin endelige avklaring i enhver sammenheng. Det handler blant annet om en balansegang mellom foreldrenes rett til å beskytte sitt barn og barnets autonomi.

Når det gjelder aktuelle rettslige og etiske spørsmålsstillinger som denne undersøkelsen reiser, vises til rapport 5/2016 *Juridiske, etiske og metodiske problemstillinger ved gjennomføring av omfangsundersøkelser med barn og unge om vold og seksuelle overgrep*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Det vises dessuten til *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*, NESH (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora), april 2016.

⁴ Se Grønmo, S. Forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder i samfunnsforskningen. I H. Holter og R. Kalleberg (eds.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, Universitetsforlaget, 1982

⁵ Se Kvale, S. Det kvalitative forskningsinterview – ansatser til en fænomenologisk – hermeneutisk forståelsesform i *Kvalitative metoder i dansk samfunnsforskning*. Nyt fra samfunnsvidenskapene, 1978, s.170: I analysefasen synes forskerne almindeligvis at være overladt til de individuelle teknikker, de måtte komme over eller finde på.

Selv om de to publikasjonene omhandler aktuelle spørsmål innen forskning, legges til grunn at problemstillingene i hovedsak vil være de samme også for en undersøkelse som denne. Utvalget er bevisst at barn og unge som deltar i denne undersøkelsen vil ha krav på en særlig beskyttelse, sammenlignet med voksne. Både metode for og innhold i undersøkelsen må tilpasses den aldergruppens som skal delta. Det må gis alderstilpasset informasjon om prosjektet og dets konsekvenser, og informasjon om at det er frivillig å delta, og at de når som helst kan trekke seg fra undersøkelsen.⁶

Når det gjelder samtykke til deltakelse fra barn, vil utvalget vise til drøftinger av aktuelle problemstillinger i de to ovennevnte publikasjonene. Utvalget har lagt til grunn følgende i sitt undersøkelsesarbeid:

- deltakelse i undersøkelsen krever gyldig samtykke fra den som skal delta
- deltakelse i en anonymisert undersøkelse som denne tilsier at barn fra fylte 15 år har en selvstendig samtykkekompetanse
- selv om den eller de foreldrene med foreldreansvar har samtykkekompetanse, vil barnet ha en selvstendig rett til å bli hørt og en rett til å nekte å delta i en slik undersøkelse i sin helhet eller å svare på enkeltpørsmål – såkalt «nektelseskompetanse»
- innhentet samtykke skal være informert, frivillig og uttrykkelig
- risikoen eller ulempen for barnet ved å delta må være ubetydelig
- på grunnlag av barnets selvstendige rett til vern av sin integritet og sitt privatliv, må det legges til grunn at undersøkelsen må respektere barnets ønske om at opplysningene ikke gjøres kjent for foreldrene, med mindre det er nødvendig å gjøre foreldrene kjent med opplysningene av hensyn til ivaretagelsen av foreldreansvaret.

I de ti sakene utvalget har hatt til vurdering har det vært seksten barn involvert. Utvalget har kontaktet samtlige barn over 15 år, til sammen seks barn. Når det gjelder de barna under 15 år som har vært omfattet av sakene, elleve barn, har utvalget gjort en konkret vurdering av hensiktsmessigheten og nytten av å samtale med disse barna, sett i lys av i hvilken utstrekning barna har vært en del av og

involvert i den konflikten foreldrene har hatt med barnvernstjenesten. I fire saker, omfattende seks barn i aldersspennet mellom null og ti år, har utvalget vurdert å ikke ha samtale. I tillegg til en vurdering av hensiktsmessigheten og nytten av samtaler her, har også vært vurdert verdien av å høre barnas versjon og opplevelser av saken. Når samtaler med barn er unnlatt i denne kategorien, har det i noen grad også hatt sin årsak i at en slik samtale ble vurdert å være problematisk for barnet som ikke har vært del av konflikten med barnevernet. I dette aldersspennet, barn under 15 år, har vurderingen vært en annen i én sak, hvor det er holdt samtale med et barn på tretten år som ønsket å snakke med utvalget. I dette tilfelle har det vært gjort i forståelse med foreldrene.

I de tilfelle det har vært samtaler med barn, er den rekkefølge fulgt, med ett unntak, at det først er samtalt med barnet, så med foreldrene og til slutt med representanter fra barnvernstjenesten. Når det gjelder samtaler med barn, har følgende fremgangsmåte vært fulgt:

- aktuelle spørsmålsstillinger er drøftet på forhånd i utvalget
- det har vært opp til barnet å avgjøre om flere enn to personer kan delta i hver samtale
- det har normalt vært utvalgets sekretær som har ført ordet i samtalen, sammen med én person fra utvalget
- samtalene er tatt opp på bånd på grunnlag av samtykke
- innholdet i samtalen er benyttet i anonymisert form
- referatene, i form av opptak på digital diktafon, har blitt oppbevart i låst arkivskap, hvor kun utvalgsleder og -sekretær har hatt tilgang.

Samtaler – intervjuguiden

Utvalget har utarbeidet to intervjuguiden i forbindelse med samtaler med private og ansatte i barnvernstjenesten, jfr. vedlegg. Formålet har vært å ha en noenlunde lik struktur på samtalene med samtlige foreldre. Det har samtidig vært et poeng å ha noenlunde samme struktur og innhold i de samtalene som er holdt med representanter fra barnvernstjenesten.

Ettersom ett av siktemålene med samtalene har vært å få et nærbilde av deltakernes opplevelser av

⁶ Det vises til NESHs forskningsetiske retningslinjer, s. 20.

møtet med barnevernet, har det ved utarbeidelsen av intervjuguiden vært naturlig å se hen til et semi-strukturert intervju som hovedelement.⁷ Kjennetegnet ved et slikt intervju er at det gjennomføres etter en intervjuguide som ikke inneholder eksakte spørsmålsformuleringer, men er mer fokusert på bestemte temaområder. Intervjuet skal dekke bestemte områder, men det enkelte intervju kan tilpasses informantens personlige stil og særegne situasjon.⁸

Selv om spørsmålsstillingene har vært noe forskjellige, har intervjutemaene vært de samme i de to intervjuguidene:

- hvorfor og hvordan oppstår konflikten?
- hvordan påvirker konfliktene barnevernets arbeid og den hjelp barnet får?
- når konflikten er et faktum, hva gjøres for å løse disse? Hva kan gjøres?
- kan, eller bør, konfliktene unngås?
- behandlingen av saken (denne delen har vært omfattende i flere saker).

For noen ansatte kan intervjuene også ha gitt en opplevelse av å ha blitt konfrontert med «dårlig arbeid.» Det har ikke vært utvalget hensikt. Målet har vært å få redegjort for arbeidet i sakene.

Innsynsrett

Det vises til det som innledningsvis er omtalt om oppdragets og utvalgets rettslige karakter. Da utvalget er et forvaltningsorgan i forvaltningslovens forstand, kommer forvaltningslovens regler til anvendelse i forbindelse med utvalgets arbeid, herunder dens alminnelige regler om partsinnsyn.⁹

Hovedregelen i forvaltningsloven er at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (§18). Det kan besluttes utsatt innsyn i sakens dokumenter «*så lenge undersøkelser pågår*» dersom «*partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart*» (§ 20).

Utvalget vil etter denne bestemmelsen kunne unnta opplysninger fra parter, f.eks. båndopptak av samtaler med barn, så lenge undersøkelsen pågår, der det er fare for at innsyn vil kunne vanskeliggjøre eller umuliggjøre det videre arbeidet i undersøkelsen.

Etter at utvalgets arbeid er avsluttet, kan det gjøres unntak for innsynsretten (fv. §§ 18 og 19). En part har ikke krav på opplysninger som det av hensyn til hans helse eller forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han for kjennskap til (fv. § 19 første ledd bokstav d). Dessuten kan innsyn unntas dersom opplysningene gjelder en annen persons helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre (fv. §19 annet ledd bokstav b).¹⁰

Klageorgan for utvalgets avslag på krav om innsyn etter forvaltningsloven, vil være Fylkesmannen (fv. § 21 annet ledd).

Når det gjelder utvalgets avslag på krav om innsyn etter offentleglova, er det også her Fylkesmannen som er klageorgan (offentleglova § 32 første ledd andre setning).

Avslutning av utvalgets arbeid

Det er opprettet et arkiv for arkiverdig materiale. Etter avslutning av utvalgets arbeid er dette materialet arkivert i henhold til Bergen kommunes arkivrutiner.

⁷ Et slikt intervju vil ligge nært opp til det Kvale, op.cit. (1978), omtaler som det kvalitative forskningsintervju.

⁸ Op.cit. Grønmo (1982) som beskriver de viktigste sidene ved det kvalitative intervju slik: Datainnsamlingen baseres på et fleksibelt design. Forholdet til datakilden preges av nærhet, sensitivitet og åpen interaksjon. -Forskeren selv er et viktig ledd i dette opplegget – ikke minst fordi analyse og tolking til dels går parallelt med datainnsamlingen.

⁹ Jfr. forvaltningsloven § 1.

¹⁰ Når det gjelder partenes innsynsrett i dokumenter, vises til kommentarer i kapittel 9 under av snittet *Krav til barns medvirkning*.



BERGEN
KOMMUNE

Vår referanse: 19-6505
Saksbehandler: Britt Darlington
Dato: 12. juli 2019

Til:
Den det gjelder

[Klikk her for å skrive inn tekst.](#)

Kopi til:
[Klikk her for å skrive inn tekst.](#)

Gjennomgang av barnevernssaker 2019

Barnevernet vil lære av din erfaring

Bergen bystyre har bestemt at ti barnevernssaker i Bergen kommune skal gjennomgås. Målet er å lære av sakene i fremtidig arbeid med barnevern.

Deres sak hos barnevernet er en av sakene som er valgt ut for en gjennomgang. Hvis du og din familie er interessert i at utvalget går gjennom saken, ber vi om tilbakemelding– se under. Utvalget vil gjennomgå saksdokumenter. Det er i tillegg viktig for utvalget å snakke med dere for å få best mulig informasjon om saken. Se også vedlagt informasjon om hvordan det skal arbeides i prosjektet. Hvis vi ikke får tilbakemelding innen 10.08.19 går vi ut fra at dere ikke ønsker en slik gjennomgang.

Det er et utvalg på fem personer som skal vurdere sakene. Disse har taushetsplikt og er uavhengig av barnevernet. Medlemmene har utdanning og erfaring fra barnevern, juss, psykologi og samfunnsvitenskap.

Noen viktige opplysninger:

- Barnevernet får ikke vite hva du har sagt i samtaler med utvalget.
- Ingen enkeltsaker vil bli gjenkjent i rapporten fra granskningsgruppen.
- Arbeidet til utvalget vil ikke ha konsekvenser for din sak.
- Gjennomgangen er ikke en gjenopptakelse. Ingen avgjørelser vil bli endret som følge av arbeidet.

Dersom du ønsker at utvalget skal gjennomgå din sak eller hvis du har spørsmål, kan du gi tilbakemelding på telefon eller pr brev:

Pr telefon: ring Etat for barn og familie på 408 08 927 be om å få snakke med etatsdirektør eller fungerende etatsdirektør;

- Uke 29 15.07-19.07.19 Alette Hilton Knudsen, etatsdirektør
- Uke 30 22.07-26.07.19 Elisabeth Abelvik, barnevernsjef/fungerende etatsdirektør
- Uke 31 29.07.-09.08.19 Nina Bolstad, leder for avd for kunnskapsutvikling/ fung etatsdirektør

Pr brev:

Etat for barn og familie v/ Etatsdirektør Alette Hilton Knudsen, postboks7700, 5020 Bergen.
Merk brevet «konfidensielt». Se vedlegg

Frist for tilbakemelding 10.08.19

Vi håper å høre fra deg!

Administrasjon - Etat for barn og familie (Arbeidssted)

Alette Hilton Knudsen - Etatsdirektør
Britt Darlington - saksbehandler

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Sted dato.....

Til

Etat for barn og familie

v/ Etatsdirektør Alette Hilton Knudsen

postboks7700, 5020 Bergen

Svar på henvendelse vedrørende gjennomgang av barnevernssak

Jeg/vi ønsker at vår barnevernssak skal gjennomgås i utvalget som skal gjennomgå barnevernsaker i Bergen.

Navn og adresse

.....
.....

Kontakttelefon ved spørsmål fra utvalget

Underskrift av den/de som samtykker

.....

**Utvalg for ekstern gjennomgang av barnevernssaker
Bergen kommune 2019****Orientering om arbeidet i utvalget**

Bergen bystyre har besluttet at et utvalg skal gjennomgå ti barnevernssaker. Utvalget skal undersøke om mer kunne vært gjort for å unngå konflikt i sakene. Formålet er at Bergen kommune skal lære av disse sakene til bruk i fremtidig arbeid. Arbeidet utvalget gjør, vil ikke ha noen konsekvenser for den enkelte sak. Det er ingen avgjørelser som kommer til å endres på bakgrunn av arbeidet.

Utvalget vil lese gjennom alle dokumentene i saken. Dessuten er det viktig for utvalget å snakke med personene sakene gjelder. Ofte vil det være foreldre og barn. Det vil kunne gi viktige opplysninger til utvalgets vurderinger. I hver av samtalene kommer to personer fra utvalget til å være til stede. Samtalene er tenkt gjennomført tidlig i høst. I tillegg skal utvalget snakke med ansatte i barnevernet.

Utvalget består av fem personer, i tillegg til en sekretær. Fagbakgrunnen til medlemmene i utvalget er barnevernsfaglig, juridisk, psykologisk og samfunnsvitenskapelig.

Barnevernet kommer ikke til å få innblikk i det enkeltpersoner forteller til utvalget. Utvalget har taushetsplikt, og gir ingen informasjon fra enkeltsamtaler til andre. Arbeidet i utvalget vil bli oppsummert i en rapport. I rapporten kommer det ikke til å bli referert fra enkeltsaker. Det skal ikke være mulig å gjenkjenne enkeltsaker eller personer ut fra innholdet i rapporten.

Arbeidet er planlagt ferdig ved utgangen av 2019, og rapporten vil være offentlig.

Bergen, 01.07.2019

Rune Fjeld
utvalgets leder

Hilde Ordemann
utvalgets sekretær

Intervju part

Innledning – orientering om utvalget og arbeidet, rammer for intervjuet

Hvorfor og hvordan oppstår konflikter?

- Når opplevde du at det begynte å bli vanskelig i møte med barneverntjenesten?
- Hva var det som konkret skjedde? Hvordan påvirket dette deg?
- Hva tror du var grunnen til at det ble så vanskelig i den fasen?
- Hva var det konkret som var viktig for deg? Formidlet du det? Hva var tilbakemeldingen?
- Hadde du tillit til barneverntjenesten?

Informasjon

- Hvordan ble informasjon formidlet? For eksempel hvem deltok i møte? Hadde du tillit til saksbehandler? Evt hvorfor ikke? Tok du det opp? Med hvem? Hva var resultatet?
- Hadde det hatt betydning for deg om du hadde fått informasjon på en annen måte?
- Fikk du konkret informasjon om hvilke rettigheter du har? Hvilken informasjon fikk du? Fra hvem?
- Fikk du informasjon om barneverntjenestens sitt arbeid og hvordan de skulle gå frem? Fikk du informasjon om hvorfor de skulle gjøre det på denne måten?
- Fikk du informasjon om de vurderinger barneverntjenesten gjorde og hva de vektla ved sine vurderinger?
- Var det informasjon du burde hatt som ville gjort ting annerledes?

Hvordan påvirker konflikten barnevernets arbeid og den hjelp som barnet får?

- Denne uenigheten med barnevernet, hva førte den til? For eksempel; lot du være å komme til møter?
- Diskuterte dere uenigheten i møtene du hadde med barneverntjenesten? Hvem deltok?
- Hadde konflikten noen betydning for om, eller hvordan, du ville samarbeide med barneverntjenesten?
- Det at det oppsto en uenighet/konflikt med barneverntjenesten – tror du dette påvirket barnet? I tilfelle, på hvilken måte? Var det mulig for deg å legge denne konflikten til side slik at dere kunne bruke mest tid på situasjonen til barnet?
- Sa du til noen at du var uenig?
- Førte denne situasjonen til at du tenkte annerledes om barnevernet? Tilliten?

Når konflikter er et faktum; hva gjøres for å løse disse? Hva kan gjøres?

- Sånn som du husker det, hva gjorde barneverntjenesten for å løse konflikten?
- Er det noe du i ettertid ser at du kunne håndtert annerledes (og som hadde dempet konfliktnivået)?
- Hva synes du barneverntjenesten skulle gjort?
- Hvordan kunne dette vært unngått?

Kan, eller bør, konflikten unngås

- Hadde det vært mulig for barneverntjenesten å gjøre arbeidet sitt uten at det førte til uenighet eller konflikt i denne saken?
- Hva skulle de i tilfelle gjort/hvordan skulle de ha opptrådt?
- Hva hadde du trengt?

Intervju barnevernstjeneste

Hvorfor og hvordan oppstår konflikter?

- Når opplevde du at det begynte å bli vanskelig i møte med familien?
- Hva var det som konkret skjedde – hvilken fase var dere i?
- Hva tror du var grunnen til at det ble så vanskelig i den fasen?
- Hva var det konkret som var viktig for barnevernstjenesten i denne fasen?

Informasjon

- Hvordan ble informasjon/vedtak/tilbakemelding gitt?
- Ble det gitt informasjon om klientens rettigheter? Hvordan?
- Hvilken informasjon ble gitt til klienten om den aktuelle beslutning
- (vedtak/samtykke)?
- Forsto familien informasjonen som ble gitt (eks samtykke)?

Hvordan påvirker konfliktene barnevernets arbeid og den hjelp som barnet får?

- Denne uenigheten med familien, hva førte den til – helt konkret? Uteble klient fra samtaler/møter?
- Hvordan konkret påvirket konflikten samarbeidet? Diskuterte dere denne saken i møtene med familien?
- Hvordan ble arbeidet rundt barnet påvirket av konflikten?

Når konflikter er et faktum; hva gjøres for å løse disse? Hva kan gjøres?

- Hvilke initiativ tok barneverntjenesten til å løse konflikten? Hva konkret ble gjort?
- Kunne konflikten vært unngått?
- Ble konflikten diskutert på kontoret? Ble det diskutert hvordan den kunne løses? Hva ble vurdert?
- Hvordan fikk familien informasjon om barneverntjenestens beslutning/vurderinger etc? Burde det vært gjort annerledes?

Kan, eller bør, konfliktene unngås

- Hadde det vært mulig for barneverntjenesten å gjøre arbeidet sitt uten at det førte til konflikt i denne saken?

Om saken



BARNEOMBUDET

Bergen kommune
Postboks 7700
5020 BERGEN

v/ Hilde Ordemann

Vår ref:
19/00491-2

Saksbehandler:
Camilla Kayed

Dato:
23. april 2019

Svar på forespørsel vedrørende gjennomgang av barnevernssaker Bergen kommune

Takk for din henvendelse til Barneombudet. Dere skal gjennomgå ti konfliktfylte barnevernssaker i Bergen kommune, og det følger av deres mandat at dere skal be om innspill fra Barneombudet om hvordan arbeidet kan gjennomføres på en etisk forsvarlig måte.

Barneombudet gir ikke innspill til hvordan andre instanser skal gjennomføre sitt arbeid. Vi ber dere ta kontakt med Helsetilsynet for å få innspill, i og med at Helsetilsynet er ansvarlig for tilsyn med barnevernet i Norge. De vil helt sikkert kunne bidra med konstruktive innspill.

Barneombudet minner om at i alle saker som vedrører barn, skal barn ha mulighet til å bli hørt. Dette følger av barnekonvensjonens artikkel 12, og det vil være viktig i en slik gjennomgang å sørge for at barnas stemme også kommer fram.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Mathias Nordmoen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Postadresse:
Postboks 8889
Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadresse:
Karl Johans gt. 7
0154 OSLO

E-post:
post@barneombudet.no
Tlf: 22 99 39 50
Org.nr: 971 527 765



www.barneombudet.no

AVSENDER: Universitetet i Bergen
EMNE: Deltakelse i spørreundersøkelse om konflikter

Kjære barnevernsarbeider!

Vi ønsker å invitere deg til å delta i en spørreundersøkelse knyttet til din erfaring og vurdering av samarbeid i saker preget av konflikt mellom foreldre og barnevernstjenesten. Spørreundersøkelsen gjennomføres av Universitetet i Bergen i tilknytning til arbeidet som utføres av utvalget for gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune, oppnevnt av Bergen bystyre, og ledet av Rune Fjeld. Formålet med undersøkelsen er å få breddekunnskap om konflikter i barnevernet, og vi sender også ut undersøkelsen til den kommunale barneverntjenesten i Bergen og i Stavanger. Vi har mottatt epostadresser med godkjenning av ledelsen i tjenestene.

Vi vet dere har travle dager. Vi har derfor laget undersøkelsen så kort som mulig. Den vil ta mellom fire og syv minutter å besvare. For noen er det kun tale om et par minutter. Det er frivillig å delta.

Ansvarlig for undersøkelsen er Prof. Marit Skivenes, Universitetet i Bergen (UiB), som er medlem av nevnte utvalg. Detaljert informasjon om forskningsetikk, dine rettigheter som deltager, og kontaktinformasjon er gitt nedenfor.

Lykke til med undersøkelsen!

Du kommer i gang ved å trykke på følgende lenke:

<%MorpheusMailLink%>

Ved å trykke på linken samtykker du til deltakelse i spørreundersøkelsen.

Hva skjer med informasjonen om deg?

All informasjon behandles og oppbevares som konfidensielt materiale. Kun undersøkelsesansvarlig, Marit Skivenes og medhjelper vil ha tilgang til din e-postadresse. Ved uthenting av datamateriale er alle svar anonyme.

Undersøkelsen er registrert i universitetets system for Risiko og etterlevelse i forskning og utdanningsprosjekter (RE'TTE - internt prosjektnummer R6).

Funn fra undersøkelsen vil bli presentert anonymisert i utvalgets rapport og i vitenskapelige artikler. Deltakerne i undersøkelsen vil ikke bli nevnt i publikasjoner eller i presentasjoner av funn. Det vil kun henvises til at svar er fra barnevernsansatte i Bergen, Oslo og Stavanger kommune.

Ansvarlig kontaktperson for undersøkelsen

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen, ta kontakt med ansvarlig kontaktperson, professor Marit Skivenes, UiB, epostadresse: marit.skivenes@uib.no eller telefon 959 24 979 / 55 58 25 87.

AVSENDER: Universitetet i Bergen
EMNE: Deltakelse i spørreundersøkelse om konflikter

Kjære barnevernsarbeider!

Vi ønsker å invitere deg til å delta i en spørreundersøkelse knyttet til din erfaring og vurdering av samarbeid i saker preget av konflikt mellom foreldre og barnevernstjenesten. Spørreundersøkelsen gjennomføres av Universitetet i Bergen i tilknytning til arbeidet som utføres av utvalget for gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune, oppnevnt av Bergen bystyre, og ledet av Rune Fjeld. Formålet med undersøkelsen er å få breddekunnskap om konflikter i barnevernet, og vi sender også ut undersøkelsen til den kommunale barnevernstjenesten i Bergen og i Stavanger. Vi har mottatt epostadresser med godkjenning av ledelsen i tjenestene.

Vi vet dere har travle dager. Vi har derfor laget undersøkelsen så kort som mulig. Den vil ta mellom fire og syv minutter å besvare. For noen er det kun tale om et par minutter. Det er frivillig å delta.

Ansvarelig for undersøkelsen er Prof. Marit Skivenes, Universitetet i Bergen (UIB), som er medlem av nevnte utvalg. Detaljert informasjon om forskningsetikk, dine rettigheter som deltager, og kontaktinformasjon er gitt nedenfor.

Lykke til med undersøkelsen!

Du kommer i gang ved å trykke på følgende lenke:

<%MorpheusMailLink%>

Ved å trykke på linken samtykker du til deltakelse i spørreundersøkelsen.

Hva skjer med informasjonen om deg?

All informasjon behandles og oppbevares som konfidensielt materiale. Kun undersøkelsesansvarlig, Marit Skivenes og medhjelper vil ha tilgang til din e-postadresse. Ved uthenting av datamateriale er alle svar anonyme.

Undersøkelsen er registrert i universitetets system for Risiko og etterlevelse i forskning og utdanningsprosjekter (RETTE - internt prosjektnummer R6).

Funn fra undersøkelsen vil bli presentert anonymisert i utvalgets rapport og i vitenskapelige artikler. Deltakerne i undersøkelsen vil ikke bli nevnt i publikasjoner eller i presentasjoner av funn. Det vil kun henvises til at svar er fra barnevernsansatte i Bergen, Oslo og Stavanger kommune.

Ansvarlig kontaktperson for undersøkelsen

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen, ta kontakt med ansvarlig kontaktperson, professor Marit Skivenes, UIB, epostadresse: marit.skivenes@uib.no eller telefon 959 24 979 / 55 58 25 87.

Spørreundersøkelse til barnevernsansatte i Bergen/Stavanger/Søndre Nordstrand

1. Jobber du i barnevernet?

- (1) Ja, som saksbehandler/konsulent/sosialkurator/kontaktperson
- (2) Ja, som avdelings-/gruppe-/seksjons-/teamleder
- (3) Ja, som leder for barneverntjenesten
- (4) Ja, som terapeut
- (5) Ja, men med andre oppgaver enn direkte arbeid med barn og familier
- (7) Nei

2. Hvor mange aktive saker har du ansvaret for i dag?

- (1) 1-5
- (2) 6-10
- (3) 11-15
- (4) 16-20
- (5) (...)
- (23) 91-95
- (24) 96-100

3. Har du i løpet av de 24 siste månedene hatt ansvar for en sak som har vært vanskelig å håndtere på grunn av uenigheter/utfordringer/konflikter i samarbeidet med foreldre?

- (1) Nei, aldri
- (2) Ja, 1-3 ganger siste 24 måneder
- (3) Ja, 4-6 ganger siste 24 måneder
- (4) Ja, 7-9 ganger siste 24 måneder
- (5) Ja, 10-12 ganger siste 24 måneder
- (6) Ja, 13-15 ganger siste 24 måneder
- (7) Ja, 16-19 ganger siste 24 måneder
- (9) Ja, 20 eller flere ganger siste 24 måneder

4. I hvor mange av disse sakene opplevde du at saken var preget av en konflikt mellom deg og foreldrene?

- (0) Ingen

- (1) 1
- (2) 2
- (3) 3
- (4) 4
- (5) 5
- (6) 6
- (7) 7
- (...)
- (18) 18
- (19) 19
- (20) 20 eller flere

5. Hvor mange av disse sakene har du opplevd som en høykonfliktsak, det vil si en sak hvor konflikten med foreldrene gjør det svært vanskelig å utføre jobben?

- (0) Ingen
- (1) 1
- (2) 2
- (3) 3
- (4) 4
- (5) 5
- (6) 6
- (7) 7
- (...)
- (18) 18
- (19) 19
- (20) 20 eller flere

6. Ta utgangspunkt i den siste høykonfliktsaken du opplevde. Vi ønsker å lære om ditt perspektiv og hvordan du opplevde denne konflikten. Kryss av for de beskrivelsene som du synes er treffende for situasjonen, slik du opplevde det. (flere kryss mulig)

- (1) Jeg opplevde å ha en konflikt med foreldrene (far og/eller mor), om hvordan vi skulle forholde oss til barnevernssaken og barnets behov.
- (2) Jeg opplevde å ha en konflikt med foreldrene om saksbehandlingen, og måten jeg som saksbehandler gikk frem på.

- (3) Jeg opplevde at konflikten var personlig, og det handlet mer om meg som person enn om saken.
- (4) Jeg opplevde at konflikten tok bortimot all plass, og at det handlet mye om å finne feil hos meg og å 'misforstå' hva jeg gjorde
- (5) Jeg opplevde at kommunikasjonen brøt sammen, og at samtale ikke nyttet.
- (6) Jeg opplevde at jeg ble sett som fienden, og at det gikk prestisje i å ha rett.
- (7) Jeg opplevde at det var åpen fiendtlighet mellom oss, det var mange ubehagelige situasjoner og dårlig stemning
- (8) Jeg opplevde at alt samarbeid brøt sammen, og jeg kunne ikke lenger være saksbehandler i saken.

7. I denne høykonfliktsituasjonen, etterspurte du støtte og/eller hjelp fra noen i eller utenfor organisasjonen?

- (1) Nei
- (2) Ja
- (3) Husker ikke

8. Fikk du støtte eller hjelp fra (flere kryss mulig)

- (1) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra barneverntjenesteleder
- (2) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra teamleder
- (3) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra kollega på jobben
- (4) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra kollega som jobber annet sted i kommunen
- (5) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra ekstern konsulent/instans som bistår kommunen
- (6) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra ekstern konsulent/instans som jeg selv kontaktet
- (7) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra venner og familie
- (8) Ja, fikk støtte og/eller hjelp fra andre: _____

9. Erfarte du at støtten og/eller hjelpen du fikk bidro positivt til å håndtere høykonfliktsaken?

- (1) Ja, i stor grad
- (2) Ja, i noen grad
- (3) Både og
- (4) Nei, i liten grad
- (5) Nei, ikke i det hele tatt
- (6) Annet: _____

10. I denne høykonfliktsaken du nå har delt litt fra, hvordan vil du beskrive utfallet for barnet i denne saken? Dersom saken fremdeles pågår, hvordan står saken nå?

- (1) Barnet fikk/får svært god hjelp
 (2) Barnet fikk/får god hjelp
 (3) Barnet fikk/får verken god eller dårlig hjelp
 (4) Barnet fikk/får dårlig hjelp
 (5) Barnet fikk/får svært dårlig hjelp

11. Vi spør nå om din vurdering av konfliktsituasjoner på generelt grunnlag. Hvilke typer konfliktsituasjoner med foreldre opplever du som mest utfordrende å håndtere?

Gi hver situasjon et nummer på en skal fra 1 - 4, hvor 1=ikke utfordrende; 4=svært utfordrende

	1	2	3	4
De sakene hvor det er uenighet om sakens fakta (hvor man har hentet informasjonen, om informasjonen er til å stole på, hvordan man har tolket informasjon)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
De sakene hvor det er uenighet om barnets interesser (hvilke behov barnet har, hvordan barnets behov skal ivaretas)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
De sakene hvor det er uenighet om saksbehandlingen (uenigheter om hvordan en best skal løse et problem, hvordan en kommer til en beslutning, om prosessen er rettferdig og/eller forståelig)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
De sakene hvor det er uenighet om verdier (uenigheter over hva som er viktig og godt, hva som bør prioriteres - uenighet som stammer fra personlige og kulturelle verdier)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
De sakene hvor det har oppstått en relasjonssvikt (mangel på tillit, følelser av manglende respekt og det å ikke bli lyttet til)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

	1	2	3	4
De sakene hvor det er uenighet om rolleforståelse (ulik forståelse av hvilken rolle man har som saksbehandler, både i sosial og profesjonell forstand, og til hvilke forventninger og krav man setter til rollen)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
De sakene hvor det har oppstått en kommunikasjonssvikt (manglende informasjonsdeling, mistolkning eller misforståelser av verbal og ikke-verbal kommunikasjon)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

Vennligst vurder følgende situasjon og utfra denne stiller vi noen spørsmål:

Fylkesnemnda har vedtatt omsorgsovertakelse ovenfor en gutt på syv år. Foreldrene har anket vedtaket og de er svært uenige i barnevernets vurderinger. De mener barnevernet har misforstått situasjonen og at omsorgen de gir er god nok. Det er store uoverensstemmelser mellom saksbehandler og foreldre når det kommer til hva som er barnets behov, og hvilken rolle og funksjon foreldre har for sine barn.

Det har vært forsøkt flere hjelpetiltak, men foreldre og saksbehandler var uenige om hvilke tiltak som var riktige og om hvilken bistand som var nødvendig. Barnevernet mener de har tilbudt foreldrene det de kan av hjelp og støtte. Foreldrene har uttalt at de ikke har fått den oppfølgingen de har krav på fordi barnevernet har nedprioritert deres sak. Saksbehandleren har erkjent at tid- og ressursknapphet har gjort at saken ikke har blitt fulgt like tett som den burde, men avviser at dette skyldes en bevisst nedprioritering av denne saken.

Møtene med foreldrene har fra første kontakt med barnevernet vært hyppige, men det har vært vanskelig å komme frem til løsninger. Foreldrene og barnevernet har grovt sett vært enige om de faktiske beskrivelsene, men er sterkt uenige når det gjelder vurderingene av hva dette betyr for guttens livssituasjon.

Gutten har nå bodd i fosterhjem to måneder. Foreldrene er misfornøyd med valget av

fosterforeldre, og mener at de ikke er riktige personer til å ivareta barnet. En av årsakene til misnøyen skyldes også at foreldrene ønsket at gutten skulle plasseres i deres nettverk, noe barnevernet ikke mente var det beste for barnet. Foreldrene ønsker også mer samvær, noe gutten selv ikke ønsker. Ved barnevernstjenesten har de så langt ikke tatt stilling til spørsmålet samvær, da de synes det er en vanskelig vurdering å ta.

12. Gitt denne korte beskrivelsen og ut fra din erfaring, i hvilken grad antar du at dette er, eller trolig vil bli, en alvorlig konfliktsak?

1=liten grad; 4=høy grad

(1) 1

(2) 2

(3) 3

(4) 4

13. Hvilke forhold i saken gjorde at du svarte dette?

Åpent svar

14. Dersom dette var en sak du hadde ansvar for på din arbeidsplass, hva ville du funnet mest utfordrende med denne saken?

Åpent svar

15. På din arbeidsplass, er din erfaring at konfliktsaker med foreldre håndteres slik at:

(Svaralternativ skala: 1=nei, stort sett ikke / 2=ja, stort sett / 3= vet ikke/ikke relevant)

	1	2	3
Situasjonen kan løse seg - konflikten opphører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Situasjonen kan håndteres - samarbeid er mulig til tross for at konflikten vedvarer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Situasjonen kan tolereres - det er mulig å stå i konflikten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

16. På din arbeidsplass, vil du i en konfliktsituasjon med foreldre generelt oppleve at du:

(Svaralternativ skala: 1=helt uenig - 4=helt enig)

	1	2	3	4
...er faglig kompetent til å håndtere situasjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
...er trygg på egne vurderinger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
...er fysisk trygg i situasjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
...er emosjonelt beredt til å håndtere situasjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
...er maktesløs	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
...har tilstrekkelig tid og ressurser til å håndtere situasjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
...har støtte i organisasjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

17. På din arbeidsplass, har dere:

	Ja	Nei	Vet ikke
Retningslinjer for hvordan håndtere konfliktsituasjoner mellom saksbehandler/tjenesten og foreldre?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Formelle prosedyrer og/eller arenaer for hvordan håndtere konfliktsaker mellom saksbehandler/tjenesten og foreldre?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Uformelle prosedyrer og/eller arenaer for hvordan håndtere konfliktsaker mellom saksbehandler/tjenesten og foreldre?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Opplæring/kursing/trening i hvordan håndtere konflikter mellom saksbehandler/tjenesten og foreldre?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Fora eller fagråd hvor dere kan diskutere konfliktsaker?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

18. Er du...

- (1) Kvinne
(3) Mann

19. Hva er din alder?

- (1) 18-24 år
(2) 25-34 år
(3) 35-49 år
(4) 50-66 år
(5) 67+ år

20. Hvor mange år har du arbeidet i barnevernet?

- (1) 1
(2) 2
(3) 3
(4) 4
(5) 5
(6) 6
(7) 7
(....)
(46) 46
(47) 47
(48) 48
(49) 49
(50) 50

21. Hvor mange år har du arbeidet i nåværende stilling?

- (1) 1
(2) 2
(3) 3
(4) 4
(5) 5
(6) 6
(7) 7
(....)
(46) 46

(47) 47

(48) 48

(49) 49

(50) 50

22. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

(1) Grunnskole

(2) Videregående skole

(3) Bachelorgrad, 3-årig

(4) Mastergrad, 5-årig

(5) Doktorgrad

23. Har du etterutdanning innen barnevernfeltet

(1) Nei

(2) Ja, innenfor _____

24. Har du kommentarer til denne surveyen kan du skrive dem her:

Åpent svar

Mange takk for din deltakelse

