

Barnevernets undersøkelsesarbeid
- fra bekymring til beslutning.
Delrapport 3

Meldinger til barnevernet

av Camilla Lauritzen, Svein Arild Vis, Gro Ulset, Torill Tjelflaat og Kirsten Buck Rustad



Rapport 3 2019 (RKBU Nord)

Tittel

Barnevernets undersøkelsesarbeid, delrapport 3
Meldinger til barnevernet

Prosjektleder

Svein Arild Vis, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord), UiT -Norges arktiske universitet.

Forfattere

Camilla Lauritzen, Svein Arild Vis, Gro Ulset, Torill Tjelflaat og Kirsten Buck Rustad

Oppdragsgiver

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

ISBN

978-82-93031-61-1 (digital)

Illustrasjonsbilde

Colourbox

Antall sider

122

Dato

August 2019

Sammendrag

Dette delprosjektet baserer seg på en journalgjennomgang av i alt 1365 meldinger til barnevernet i 16 ulike barneverntjenester. Statistiske analyser av meldingsgrunnlaget i disse sakene har blitt gjort for å undersøke forskjeller og likheter i sakstyper og meldingsinnhold mellom gruppen av saker som henlegges og gruppen av saker som går til undersøkelse. Analyse av data fra journalene dannet deretter grunnlaget for intervju med et utvalg saksbehandlere og barnevernledere i de kommunene som deltok. Intervjuene med saksbehandlere ble gjennomført i fokusgrupper, mens lederne ble intervjuet individuelt.

Prosjektet

Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord) driver et samarbeid med RKBU Vest, RKBU Midt Norge og Hemilsenteret ved Universitetet i Bergen et forskningsprosjekt om barnevernets undersøkelsesarbeid. Oppdraget er gitt av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet og har en varighet på fire år. Prosjektet er delt inn i fem delprosjekter. Denne rapporten er den tredje i en serie på seks. Formålet med studien er å identifisere hva som kreves for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet i Norge.

Sammendrag

Bakgrunn: Barneverntjenestene i Norge har vært kritisert for at arbeidet med meldinger og undersøkelser gjennomføres for usystematisk, at arbeidet ikke er tilstrekkelig dokumentert og at det ikke legges godt nok til rette for barns medvirkning. Videre er det stor variasjon mellom kommuner når det gjelder andel henlagte meldinger og når det gjelder hvordan undersøkelser blir gjennomført. Det finnes ingen nasjonal standard for hvordan undersøkelser skal gjennomføres eller hvilken informasjon som skal innhentes. Det har derfor vært opp til den enkelte kommune å etablere egne rutiner, noe som har resultert i ulike lokale praksiser og bruk av ulike rutiner og systemer for gjennomgang av meldinger og videre arbeid med meldingene. Det ble derfor utlyst et forskningsprosjekt bestående av fem delprosjekter som skulle undersøke meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet. I denne rapporten presenteres resultatene fra delprosjekt 3: Barneverntjenestens arbeid med meldinger.

Delprosjektets problemstilling: Hovedfokuset i dette delprosjektet er å frembringe kunnskap om kjennetegn ved meldinger som blir henlagt og meldinger som går til undersøkelse, og om hvilke opplysninger og vurderinger barnevernsarbeidere vektlegger i beslutningene.

Metode: Det ble gjennomført en journalgjennomgang av totalt 1365 meldinger til barnevernet i 16 ulike barneverntjenester. Statistiske analyser av meldingsgrunnlaget i disse sakene ble gjort for å undersøke forskjeller og likheter i sakstyper og meldingsinnhold mellom gruppen av saker som henlegges og gruppen av saker som går til undersøkelse. Analyse av data fra journalene dannet deretter grunnlaget for intervju med et utvalg saksbehandlere (N = 41) og barnevernledere (N = 15) i kommunene som deltok. Intervjuene med saksbehandlere ble gjennomført i fokusgrupper, mens lederne ble intervjuet individuelt.

Resultat: Av alle meldingene i denne studien henlegges 17,7 % (N = 242), og 82,3 % (N = 1123) går videre til undersøkelse. Det var stor variasjon kommunene imellom, og henleggelsesratene varierte mellom 4,0 % og 43,9 %.

Resultatene fra delprosjekt 3 er delt inn i fire hovedtemaer: 1) kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet, 2) kjennetegn ved meldinger til barnevernet, 3) arbeid med meldinger til barnevernet og 4) organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger.

- 1) Barnets alder har betydning for hvilke typer bekymring som meldes. Dersom meldingen handler om barnets utvikling og fungering, henlegges meldingen oftere når barnet er eldre. I andre typer meldinger har ikke alder betydning for beslutning om å undersøke.

Når meldingen gjelder familier med innvandringsbakgrunn, gjennomføres undersøkelse oftere enn når meldingen gjelder norske familier, uansett meldingsinnhold.

- 2) Om lag halvparten (48,9 %) av meldingene omhandler barn som er kjent for barnevernet fra før. Disse barna har i gjennomsnitt vært meldt 2,6 ganger tidligere. Av disse har 56 % tidligere hatt hjelpetiltak, og 9 % har tidligere vært under omsorg. Sjansen for henleggelse øker med antall tidligere meldinger, men effekten avhenger av meldingens innhold. I om lag en tredjedel av sakene inneholder meldingen kun én type bekymring. Denne er som regel utløst av en episode eller hendelse. Når hendelsen gjelder barnets rus/kriminalitet eller foreldres kriminalitet, øker sjansen for henleggelse. Når hendelsen gjelder vold eller overgrep, reduseres sjansen for henleggelse. Omtrent to tredjedeler av meldingene kjenntegnes ved at meldingen er utløst av en bekymring som har bygget seg opp over tid. I disse meldingene er årsaken til bekymring sammensatte og knytter seg både til barnets utvikling og foreldrenes omsorg, samt til forhold i familie og nærmiljø. Det er tre hovedtyper sammensatte meldinger:

A. Sammensatte meldinger av Type I handler om symptomer på vansker i fungering hos barnet kombinert med mangler ved foreldres veiledning og grensesetting. Disse meldingene henlegges sjeldnere når de gjelder eldre barn og oftere når de gjelder familier med innvandrerbakgrunn.

B. Sammensatte meldinger av Type II er meldinger som handler om familiekonflikter eller foreldres psykiske helse kombinert med bekymring for barnet sikkerhet. Disse meldingene har økt sjanse for undersøkelse dersom det også foreligger mistanke om familievold.

C. Sammensatte meldinger av Type III er meldinger som handler om sosiale og materielle belastninger i familie og nærmiljø kombinert med mangler i foreldrenes grunnleggende omsorg. Disse meldingene har redusert sjanse for undersøkelse dersom de gjelder yngre barn eller dersom det har vært tidligere meldinger i saken.

- 3) Kun 3,8 % av sakene ble ikke avklart innen syvdagersfristen. Hvilket arbeid som gjøres i meldingsfasen for å avklare om det bør startes undersøkelse, varierer fra tjeneste til tjeneste og er i stor grad avhengig av tjenestenes organisering. I 10 % av sakene tas det kontakt med melder for å utdype meldingen. Det er hovedsakelig kommuner med egen akuttjeneste som integrert del av barneverntjenesten som tar kontakt med foreldre i løpet av meldingsuken (9,2 % av sakene). For meldinger som går videre til undersøkelse, blir det i gjennomsnitt konkludert raskere enn for meldinger som blir henlagt. For om lag en tredjedel (34,1 %) av meldingene ble det konkludert dagen meldingen kom eller påfølgende arbeidsdag. Det er få spor i journalene etter når eller hvordan meldingen ble vurdert første gang etter mottak. Det er derfor ikke klart i hvilken utstrekning en rask meldingsavklaring skyldes at saken ble vurdert å være akutt, eller i hvilken

grad det skyldes tilfeldig sammenfall mellom tidspunkt for meldingsmottak og tidspunktet for faste meldingsmøter. Det er gjennomgående lite dokumentasjon på hvilke akuttvurderinger som har vært gjort i løpet av meldingsuken. Kommuner som har bydelsovergripende eller interkommunal akuttjeneste/barnevernvakt, tar selv sjeldnere direkte kontakt med foreldre når saken først er gått videre fra barnevernvakten til barneverntjenesten. Kommunene oppfatter at det gis ulike styringssignaler fra fylkesmennene om hvor langt man kan gå i å innhente tilleggsinformasjon før det bør opprettes undersøkelse.

- 4) I storbyene undersøkes meldinger oftere enn i de mindre kommunene. Kommuner med høyt meldingstrykk henlegger i større grad meldinger der bekymringen hovedsakelig er knyttet til familie- og miljøbelastninger. Organisasjonsmodell henger sammen med kommunestørrelse, men det er også nyanseforskjeller i hvordan meldingsarbeidet i kommunene er organisert. Da denne studien ikke primært var designet for å forklare kommuneforskjeller, kan vi ikke med utgangspunkt i statistikk fastslå med sikkerhet betydningen av kommunens organisering og fagsystem.

Innhold

Sammendrag	2
1. Introduksjon	7
1.1 Beskrivelse av delprosjekt 3: Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger	7
1.2 Rapportens oppbygning.	8
1.3 Kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet.....	10
1.4 Kjennetegn ved meldinger til barnevernet	12
1.5 Arbeid med meldinger til barnevernet.....	14
1.6 Organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger	18
2. Teoretisk utgangspunkt.....	22
3. Problemstillinger	25
4. Metoder.....	26
4.1 Deltakere og rekruttering.....	26
4.1.1 Beskrivelse av deltakerne	26
4.2 Kvantitativt datagrunnlag og prosedyre.....	28
4.2.1 Kodeskjema	29
4.2.2 Hvilken informasjon ble innhentet via kodeskjemaet?	31
4.2.3 Statistiske analyser	32
4.3 Kvalitativt datagrunnlag og prosedyre	33
4.3.1 Fokusgruppeintervju	33
4.3.2 Intervju med barnevernledere	35
4.3.3 Kvalitative analyser.....	36
4.4 Etske vurderinger og godkjenninger	36
5. Resultater og diskusjon	39
5.1 Kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet.....	39
5.1.1 Barnets alder	39
5.1.2 Kjønn og bosted.....	40
5.1.3 Fødested	40
5.1.4 Ledere og saksbehandlere om kjennetegn ved barna	41
5.2 Kjennetegn ved meldinger	43
5.2.1 Hvem melder bekymring til barnevernet, og hva er de viktigste årsakene til bekymring? .	44
5.2.2 Sammenhengen mellom hvem som melder og terskel for henleggelse.....	51
5.2.3 Sammenhengen mellom episodemeldinger og terskel for henleggelse	56
5.2.4 Hva kjennetegner sammensatte saker med flere ulike bekymringer?	59
5.2.5 Hvilke forhold har betydning for henleggelsesterskel i sammensatte saker?	63

5.3	Arbeidet med meldinger	66
5.3.1	Hvordan arbeides det med en bekymringsmelding fra den kommer inn til beslutning om henleggelse eller undersøkelse fattes?	66
5.3.2	Lederne om arbeidet med en bekymringsmelding	67
5.3.3	Fokusgruppene om arbeidet med en bekymringsmelding	70
5.3.4	Ulike varianter av meldingsarbeidet	76
5.3.5	Hva er sammenhengen mellom informasjonsgrunnlaget i saken, tidligere kjennskap til saken og terskel for henleggelse?	77
5.3.6	Hva er begrunnelsene for å henlegge og undersøke saker?	80
5.3.7	Er beslutningene om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding rimelige?	81
5.4	Organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger	82
5.4.1	Er dagens føringer for arbeid med meldinger hensiktsmessig?	82
5.4.2	Er det forskjeller i henleggelsesrater kommunene imellom?	84
5.4.3	Hvordan organiserer tjenestene seg rundt opplæring og oppfølging av nyansatte som skal jobbe med meldinger?	88
5.4.4	Hvilke andre forhold har betydning for arbeidet med bekymringsmeldinger?	89
5.4.5	Hvilke forhold er viktigst for å forklare om saker henlegges eller går til undersøkelse?	90
6.	Oppsummering av hovedfunn	95
6.1	Hovedfunn: kjennetegn ved barnet/familien	95
6.2	Hovedfunn: kjennetegn ved meldingene til barnevernet	98
6.3	Hovedfunn: arbeidet med meldingen	99
6.3.1	Faglige vurderinger av meldinger	100
6.4	Hovedfunn: organisering og eksterne forhold av betydning	101
6.5	Avsluttende vurderinger	102
7.	Styrker og svakheter	105
8.	Konklusjon	106
	Litteraturliste	111
	Vedlegg	114

1. Introduksjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) utlyste i 2015 et forskningsoppdrag med tittelen «Undersøkelsesarbeid i barnevernet: Fra bekymring til beslutning». Prosjektet ledes av RKBU Nord ved Det helsevitenskaplige fakultet, UIT – Norges arktiske universitet og gjennomføres i samarbeid med RKBU Midt-Norge ved NTNU, RKBU Vest ved Norce og Hemilsenteret ved Universitetet i Bergen. Prosjektets hovedmålsetting er å identifisere hva som er nødvendig for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet. Prosjektet studerer barneverntjenestens profesjons- og myndighetsutøvelse i møtet med barn og familiers behov. Det gjennomføres fem delprosjekt som rapporteres fortløpende i prosjektperioden (2016–2020). I 2020 vil det publiseres en sluttrapport.

De fem delprosjektene er som følger:

- Delprosjekt 1: Kunnskapsstatus om meldings- og undersøkelsesarbeid i barnevernet (2016)
- Delprosjekt 2: Evaluering av «Kvellomalen» (2017)
- Delprosjekt 3: Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger (2019)
- Delprosjekt 4: Barneverntjenestens arbeid i undersøkelsesfasen (2019)
- Delprosjekt 5: Barn og foreldres medvirkning (2020)

Delrapport 1 og 2 er publisert og kan lastes ned fra Bufdirs hjemmeside.

I denne rapporten presenteres resultatene fra delprosjekt 3: Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger.

1.1 Beskrivelse av delprosjekt 3: Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger

I 2016 publiserte vi en kunnskapsstatus om blant annet barnevernets arbeid med meldinger. Denne kunnskapsstatusen var en gjennomgang og oppsummering av eksisterende forskning, både nasjonalt og internasjonalt. Konklusjonen i denne kunnskapsoppsummeringen var at beslutningen om å undersøke eller henlegge en melding avhenger av flere faktorer. Faktorer som kan tenkes å påvirke beslutningen er kjennetegn ved meldingen, kjennetegn ved barnet/familien, kjennetegn ved tjenesten, samt eksterne faktorer. Samlet kan disse faktorene påvirke terskelen for at en undersøkelse åpnes (Vis, Lauritzen, & Fossum, 2016). Forholdet mellom disse faktorene har imidlertid ikke vært forsket på i betydelig grad i Norge. Det finnes noen amerikanske og kanadiske

studier som har sett på forhold av betydning for beslutning om henleggelse, men disse har begrenset overføringsverdi til norske forhold grunnet ulikheter i kultur, systemer og lovverk. Et oppdatert søk ble gjort i 2019 for å ta rede på om ny informasjon hadde fremkommet siden rapporten kom i 2016. Det nye søket identifiserte ikke noe ny forskning som er relevant for denne studien.

Hovedfokuset i dette delprosjektet er å frembringe kunnskap om kjennetegn ved meldinger som blir henlagt og meldinger som går til undersøkelse, og om hvilke opplysninger og vurderinger barnevernsarbeidere vektlegger i disse beslutningene. Sammen gir dette grunnlag for å analysere forskjeller i terskler for å igangsette undersøkelse og ulikheter i oppfatninger av hva som vurderes som barnevernets ansvarsområde.

Barnevernets vurderinger og beslutninger om å iverksette en undersøkelse har vært undersøkt i tidligere intervjustudier. Det er imidlertid vanskelig å avgjøre hvilke hensyn som har størst betydning for om saker undersøkes med utgangspunkt i slike mindre studier. Det var dermed behov for en studie med et stort og representativt utvalg saker.

Dette delprosjektet baserer seg derfor på en journalgjennomgang av i alt 1365 meldinger til barnevernet i 16 ulike barneverntjenester (for en mer detaljert oversikt, se metodekapittelet). Statistiske analyser av meldingsgrunnlaget i disse sakene har blitt gjort for å undersøke forskjeller og likheter i sakstyper og meldingsinnhold mellom gruppen av saker som henlegges og gruppen av saker som går til undersøkelse. Analyse av data fra journalene dannet deretter grunnlaget for intervju med et utvalg saksbehandlere og barnevernledere i kommunene som deltok. Intervjuene med saksbehandlere ble gjennomført i fokusgrupper, mens lederne ble intervjuet individuelt.

Delprosjektets design, metoder og prosedyrer beskrives nærmere i metodekapittelet.

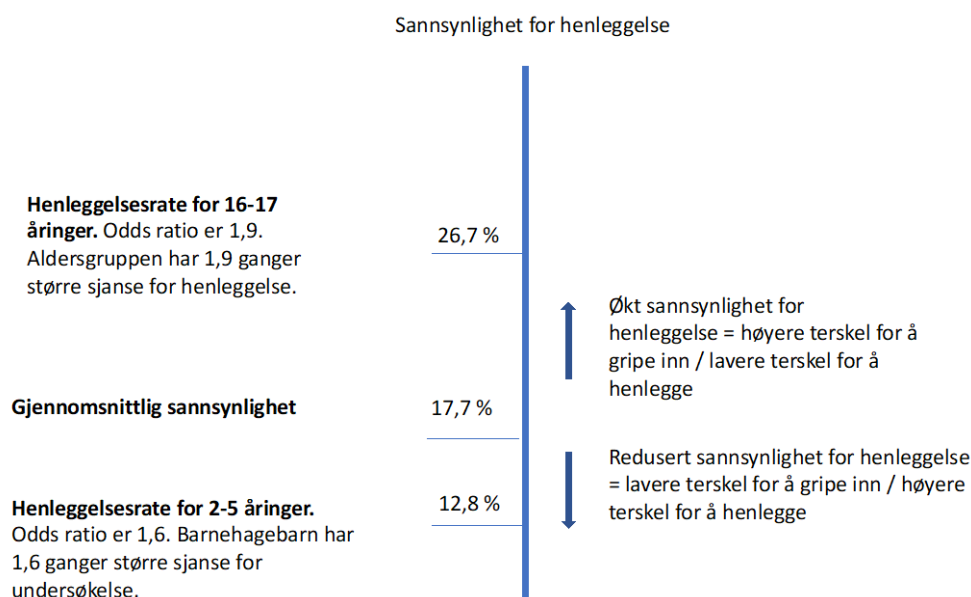
1.2 Rapportens oppbygning.

Vi har valgt å legge opp denne rapporten etter fire hovedtemaer som er sentrale for å belyse meldinger til barnevernet. De fire temaene er: 1) kjennetegn ved barn og familier som det meldes bekymring om til barnevernet, 2) kjennetegn ved meldingene til barnevernet, 3) barnevernets arbeid med meldinger og 4) organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger. Innledningsvis gir vi en gjennomgang av temaene og tidligere forskning med hovedvekt på studier i Norge. Deretter gis en gjennomgang av det teoretiske utgangspunktet for studien, samt en redegjørelse for hvordan vi har operasjonalisert teorien tematisk. Deretter presenteres problemstillingene, etterfulgt av en gjennomgang av forskningsmetodene som ble benyttet i prosjektet. Resultatene presenteres etter de samme fire temaene, og drøftes fortløpende. Til slutt

oppsummeres noen av de viktigste funnene. Rapporten avsluttes med noen betraktninger rundt arbeidet med meldinger til barnevernet.

I rapporten presenteres forskjeller mellom henlagte og undersøkte saker. For å klargjøre begrepsbruk gis her en kort, oppsummerende definisjon av begrepene som brukes i sammenligningen av saker som henlegges og saker som undersøkes.

- Med *terskel for henleggelse* menes andel henleggelser. Terskelen varierer imidlertid for ulike typer saker. Når terskel for å henlegge øker, betyr det at denne typen saker henlegges sjeldnere. Når det er lavere terskel for henleggelse, betyr det at flere saker henlegges. Dette illustreres av figuren under.



- Sjanse for et bestemt utfall kan uttrykkes enten som odds eller som sannsynlighet, men odds og sannsynlighet er ikke det samme.
- Odds ratio er et statistisk mål på styrken i en sammenheng, for eksempel hvor stor sjanse det er for at en sak med bestemte kjennetegn (A) har et bestemt utfall (B). En odds ratio på 1,6 indikerer at det er 1,6 ganger så stor sjanse for utfall B (for eksempel undersøkelse) når A er til stede (for eksempel at meldingen omhandler barn i barnehagealder), sammenlignet med saker der A ikke er til stede.

- Sannsynlighet er et mål på sjansen for et bestemt utfall (B) sett i forhold til det totale antall utfall. På landsbasis henlegges totalt ca. 17 % av meldingene til barnevernet. Sannsynligheten for henleggelse er derfor 0,17.

1.3 Kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet

Hvem er barna det blir meldt bekymring om, og hvor kommer de fra?

Alder

Barnevernets ansvar er primært barn under 18 år, og om lag 4,5 % av barna i aldersgruppen 0–18 i Norge har blitt meldt til barneverntjenesten i løpet av et år. Nasjonale tall for aldersfordeling og henleggelsesrater for aldersgrupper er vist i tabell 1. Det sendes færrest meldinger om småbarn i alderen 0–2 år, og antall meldinger stiger gradvis med økende alder hos barna frem til tenårene, hvor meldingsraten igjen begynner å avta. Henleggelsesrate er generelt stigende med høyere alder. I forhold til folketall er det flest meldinger som kommer inn i Finnmark og i Vestfold, og færrest i Sogn og Fjordane. Henleggelsesraten totalt for landet er 17,7 %, men den varierer mellom fylker og kommuner. Lavest henleggelsesrate finner vi i Oslo (9,13 %), og høyest i Oppland (20,25 %). Det må imidlertid presiseres at henleggelsesrater på fylkesnivå varierer en del fra år til år.

Tabell 1. Meldinger pr. aldersgruppe og henleggelsesrate (SSB, 2017).

Alder (år)	Meldinger pr. 1000 barn	Henleggelsesrate (%)
0–2	39,2	14,2
3–5	51,3	14,4
6–12	51,8	14,6
13–17	55,0	20,3

Kjønn

Det finnes lite kunnskap om hvorvidt kjønn har betydning i barnevernets arbeid med bekymringsmeldinger. Det som finnes av litteratur på området, handler i hovedsak om at saksbehandlere i stor grad er kvinner, eller at mødre og fedre har opplevd å bli behandlet ulikt av barneverntjenesten. Når det gjelder betydningen av barnets kjønn, er det imidlertid lite eksisterende kunnskap. Det har ikke tidligere vært gjort studier av sammenhengen mellom kjønn og henleggelsesrater. Det finnes imidlertid nasjonal statistikk på området som viser at det er gjennomgående noe flere meldinger på gutter (54,3 %) enn på jenter. Henleggelsesraten er høyere

for gutter (17,4 %) enn for jenter (15,9 %) (SSB, 2017). Det er uvisst i hvilken grad denne forskjellen forklares av bakenforliggende variabler.

Innvandrerbakgrunn

I henhold til SSBs nasjonale statistikk (2017) har 28,8 % av barna som er meldt til barnevernet innvandrerbakgrunn. Dersom vi skiller etter landbakgrunn, ser vi at barn med innvandrerbakgrunn som er meldt til barnevernet, først og fremst kommer fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa (81,9 %) (Europa utenom EU-28/EØS), og i mindre grad fra vestlige land (18,1 %) (EU, Sveits, USA Canada, Australia og New Zealand)¹. Vi har ikke innhentet informasjon om tilhørighet til nasjonale minoriteter og urfolk, da dette er informasjon som ikke er tilgjengelig i barnevernjournaler.

«Innvandrerbakgrunn» defineres av Statistisk sentralbyrå som personer som har to utenlandsfødte foreldre, uavhengig av hvor personen selv er født. Vi har valgt å definere «innvandrerbakgrunn» som at en eller begge foreldre er født utenfor Norge. Det vil si at vi ikke har tatt hensyn til barnets fødested i våre statistiske analyser, noe som innebærer at vår definisjon av «innvandrerbakgrunn» skiller seg fra SSBs definisjon ved at det kun stilles krav til at en forelder er født i utlandet. Våre tall er derfor ikke direkte sammenlignbare med SSBs. Grunnen til at vi anvender en annen definisjon enn SSB, er at barnevernets journaler ikke inneholder tilstrekkelig med opplysninger om barnets og foreldrenes fødested til å benytte de samme definisjonene, og at vi ikke har hatt anledning til å koble våre data til folkeregisteret. Vi har likevel inkludert deskriptiv informasjon om foreldrenes fødested i tabell 5.

Forskning som er gjort i Norge, viser at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i barneverntjenesten sammenlignet med barn som ikke har innvandringsbakgrunn. I en studie gjort i 2015, fant forskere at barn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn hadde større sannsynlighet for både å være barnevernsklienter (odds ratio = 2,13) og for å ha større sosioøkonomiske utfordringer enn jevnaldrende barn med norsk etnisitet (Stær & Bjørknes, 2015).

Kunnskapen om innvandrerbefolkningens møter med barnevernet har økt de siste årene (Paulsen, Thorshaug, & Berg, 2014). Ifølge Paulsen og kolleger er det tre grupper med forklaringsfaktorer som kan si oss noe om hvorfor innvandrerbefolkningen er overrepresentert i barneverntjenestene. Disse er: i) kulturelle og minoritetsrelaterte faktorer, ii) levekårsfaktorer og iii) flyktningsspesifikke faktorer (Thorshaug, Svendsen, & Berg 2010). Paulsen og kolleger (2014) oppsummerer forklaringsfaktorer knyttet til minoritetsperspektivet i barnevernet som følger:

¹ Kilde: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Bekymringsmeldinger

«Kulturelle og minoritetsrelaterte faktorer handler om alt fra kulturelle misforståelser til ulike forståelser og fortolkninger av hva som representerer god omsorg. Levekårsfaktorer viser til at innvandrerbefolkningen representerer en sosial og økonomisk underklasse i Norge. Flyktningrelaterte faktorer omhandler konsekvenser av krig, flukt, lange opphold i asylmottak, eksilsituasjon, samt hvordan dette påvirker psykisk helse, foreldrekompetanse og barns omsorgssituasjon» (Paulsen, Thorshaug & Berg, 2014:4).²

1.4 Kjennetegn ved meldinger til barnevernet

Barnevernloven om meldinger til barnevernet

Lovgrunnlaget for meldinger til barnevernet er å finne i *lov om barneverntjenester* (barnevernloven), som trådte i kraft 1993 (Barne- og likestillingsdepartementet, 1992). Det overordnede formålet med denne loven er å sikre at mindreårige som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det er Bufdir som har lovtolkningsansvaret for barnevernloven, mens prinsipielle vurderinger foretas av Barne- og familiedepartementet.

Det er barnevernlovens paragraf 4-2 som omhandler meldinger til barnevernet. Betegnelsen «bekymringsmelding» er ikke anvendt i barnevernlovens tekst, men er en terminologi som anvendes av barneverntjenestene og fagmyndigheter. De fleste barnevernssaker starter med at barneverntjenesten mottar en melding om at et barn lever under vanskelige forhold. Ifølge barnevernlovens paragraf 4-2 har barneverntjenesten plikt til å gjennomgå og vurdere meldinger «snarest, og senest innen en uke». Tidsfristen er satt for å unngå at meldinger blir liggende uavklart uten at man har tatt rede på om barnets omsorgssituasjon er tilfredsstillende.

Meldeplikt og opplysningsplikt

I Norge har enhver person mulighet til å sende melding til barnevernet dersom vedkommende er bekymret for et barn. Man kan sende melding som privatperson. Melder har muligheten til å være anonym, men kan velge å oppgi navn overfor barneverntjenesten og be om at dette ikke gjøres kjent for foreldrene.

Er man derimot det som ofte omtales som «offentlig ansatt», har man plikt til å melde fra om bekymringsfulle forhold. Med «offentlig ansatt» menes ansatte i skoler, barnehager, helsetjenester, politiet mfl., samt en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, uavhengig av om vedkommende arbeider i det offentlige eller i det private.

Man har plikt til å gi opplysninger til barnevernet i følgende situasjoner: når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, når det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, og når et

² For utfyllende informasjon om minoritetsperspektiv og barnevernet, se Paulsen mfl., 2014.

barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. Denne opplysningsplikten innebærer en plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten ved alvorlig bekymring og er et selvstendig og personlig ansvar. Plikten til å gi opplysninger faller ikke bort selv om vedkommende på egenhånd forsøker å avhjelpe³. Uavhengig av om opplysningsplikten inntreffer, kan det i tillegg sendes en melding til barnevernet i samarbeid med barnets foreldre.

Hvem melder bekymring til barnevernet, og hva er innholdet i bekymringene?

Politi, barnehage og skole er de instansene som tradisjonelt hyppigst har meldt bekymring om barn, jf. statistikk fra SSB Barnevern⁴. I tillegg kommer mange meldinger fra foreldrene selv, og noen meldinger kommer fra ulike helsetjenester (lege, helsesøster, sykehus) og fra privatpersoner. Bunkholdt og Kvaran skriver at de vanligste årsakene til bekymring har vært manglende foreldreferdigheter, vold i hjemmet, foreldres rusbruk, høy grad av konflikt i hjemmet og psykiske lidelser hos foreldrene (2015:89). Det finnes nasjonal statistikk som viser hvilke instanser som melder om ulike typer problemer. Disse tallene er lett tilgjengelige på SSBs nettsider og gjengis ikke i sin helhet her. Oppsummert viser denne statistikken henleggelsesrater for 19 ulike typer meldingsinnhold (SSB, 2017). Hyppigst henlagt blir meldinger som handler om foreldres kriminalitet (25,5 %), barnets rusmisbruk (18,8 %) og barnets kriminalitet (18,4 %). Meldinger som sjeldnere blir henlagt, handler om fysisk mishandling (3,4 %), psykisk mishandling (3,7 %) og vold i hjemmet (5,3 %).

Antall meldinger tjenestene mottar, har vært økende

De siste to tiårene har antall meldinger til barnevernet økt jevnt. Regnestykket under illustrerer denne økningen:

I 2008 gikk barneverntjenesten gjennom i overkant av 37 200 meldinger, mens antallet i 2016 hadde steget til over 58 000 på landsbasis. Det tilsvarer en økning på 56 prosent⁵.

Ifølge Frønes (2015) er det mange årsaker til denne økningen. Økningen i antall meldinger kan skyldes at folk flest i større grad kjenner til barnevernet som en mulig ressurs for å hjelpe og støtte familier som av ulike grunner har behov for hjelp. Økningen kan også skyldes økningen i ressurser til hjelpetiltak og forebyggende barnevernsarbeid, slik at flere mindre alvorlige typer problemer utløser hjelp fra barnevernet (Frønes, 2015). Frønes peker også på økende marginalisering i enkelte grupper av befolkningen, som innvandrersfamilier og familier med lite utdanning, som en mulig forklaring på at antall meldinger øker.

³ Se https://www.bufdir.no/Barnevern/Melde_fra_til_barnevernet/ for mer informasjon om bekymringsmeldinger.

⁴ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Bekymringsmeldinger

⁵ Kilde: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Bekymringsmeldinger

1.5 Arbeid med meldinger til barnevernet

Hvordan organiserer tjenestene arbeidet med en mottatt melding?

Saksbehandlingsrundskrivet⁶ gjennomgår prinsipper, sentrale hensyn og rettslige kilder som har betydning for saksbehandlingen i barneverntjenestene. Kapittel 4 i dette rundskrivet omtaler meldinger til barneverntjenesten. Herunder beskrives opplysningsplikten (meldeplikten), samt krav til bekymringens innhold og styrke. Rammebetingelsene for mottak av bekymringsmeldinger beskrives inngående i dette rundskrivet, og dokumentet er styrende for tjenestenes arbeid med bekymringsmeldinger. I det følgende er innholdet i dette rundskrivet sammenfattet:

- Når barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding, skal det snarest, og senest innen en uke, avgjøres om meldingen skal gå videre til undersøkelse eller om den skal henlegges.
- Dersom barneverntjenesten henlegger meldingen uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig og journalføres på barnets sak. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger. Åpenbart grunnløse meldinger skal ikke begrunnes.
- Barneverntjenesten må se meldingen i sammenheng med eventuelle tidligere bekymringsmeldinger og opplysninger i saken. Hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier at barneverntjenestens vurderinger fremgår av sakens dokumenter.
- Det skal alltid opprettes en undersøkelse når en privat part selv ber om et tiltak fra barneverntjenesten, eksempelvis gjennom en søknad.
- Anonyme meldinger skal vurderes på lik linje med andre meldinger. Barneverntjenesten må imidlertid vurdere om den anonyme meldingen kan være fremsatt i sjikanehensikt.
- Det har utviklet seg ulik praksis når det gjelder behandling av innkomne meldinger. For å sikre barns og foreldres rettssikkerhet, er det viktig at meldinger håndteres forsvarlig og etter samme grunnleggende prinsipper. I enkelte barneverntjenester gjennomføres møter mellom foreldre og offentlig melder for å avklare om meldingen gir grunn til å åpne en undersøkelse eller ikke. Behovet for et slikt «meldingsmøte» vil som klar hovedregel innebære at meldingen har et innhold som tilsier at det skal åpnes en undersøkelse etter barnevernloven § 4-3. Slike «meldingsmøter» må, av hensyn til brukernes rettssikkerhet og en forsvarlig saksbehandling, defineres som en del av undersøkelsen.
- Hvorvidt foreldrene skal informeres om innkomne meldinger som blir henlagt, må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

⁶ <https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/#80>

- Dersom barneverntjenesten mottar en melding om et barn, og det allerede er igangsatt en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon, skal henvendelsen registreres som en ny melding. Hvis meldingen inneholder nye opplysninger, må barneverntjenesten vurdere å utvide grunnlaget for undersøkelsen.
- Barneverntjenesten har taushetsplikt overfor dem som melder bekymring for et barn. Det skal likevel gis tilbakemelding om at meldingen er mottatt. Dette skal skje innen tre uker etter at meldingen er mottatt. Tilbakemelding skal gis til både privatpersoner og til offentlig myndighet. Dersom meldingen kommer fra offentlig myndighet som har opplysningsplikt, skal det opplyses om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak.
- Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding.

Det er ulik praksis i tjenestene når det gjelder rutiner for gjennomgang og vurdering av innkomne bekymringsmeldinger. Dette henger blant annet sammen med hvordan de ulike kommunene har valgt å organisere sin barneverntjeneste. Noen tjenester er organisert etter en *generalistmodell*. Det vil si at saksbehandlere som jobber i tjenesten har ansvar for generelle barnevernsoppgaver over hele spektret av barnevernets kjerneoppgaver. De arbeider da med vurdering av meldinger, med undersøkelser, med valg og gjennomføring av hjelpetiltak og med plassering av barn, samt oppfølging i fosterhjem. Andre tjenester har valgt en spesialisering knyttet til ulike faser i en barnevernssak. Oppgavene til den enkelte saksbehandler er da i større grad konsentrert innenfor ett av kjerneområdene, for eksempel mottak av melding, undersøkelse eller tiltak. I tillegg er det noen tjenester som har lagt mottak og vurdering av meldinger til barnevernvakta.

Barnevernvakta er en del av barneverntjenestenes akuttberedskap⁷. Primæroppgavene er å bistå barn, unge og familier i akutte situasjoner. Barnevernvaktene skal først og fremst sikre at barn og ungdom har det trygt. Barnevernvaktene i Norge er også ulikt organisert. Enkelte tar kun imot akutte henvendelser og åpner når barneverntjenestens kontor stenger. Andre er åpne på dagtid og tar også imot og følger opp bekymringsmeldinger som ikke er akutte. I tillegg har noen barneverntjenester en bakvaktordning. Mange av disse er interkommunale, hvilket vil si at en og samme barnevernvakt betjener flere kommuner.

Analyse av meldinger

Behandlingen og den faglige vurderingen av innkomne meldinger er en svært viktig og sentral oppgave i barnevernet. Ifølge Kvello (2015) er det først og fremst nødvendig å gjøre en meldingsanalyse. I meldingsanalysen skal saksbehandleren skaffe seg en oversikt over «hvordan

⁷ <https://barnevernvakten.no/hva-er-barnevernvakten>

barna har hatt det over tid, familiens behov for bistand og effekten av de tiltakene som de eventuelt har fått tidligere» (Kvello, 2015:38). Bunkholdt og Kvaran (2015) mener at det er seks mulige konklusjoner som kan trekkes på bakgrunn av en meldingsanalyse:

- Meldingen blir henlagt eller henvist videre til andre instanser.
- Meldingen følges opp i en barnevernsundersøkelse.
- Meldingen er så alvorlig at det må iverksettes midlertidig akuttvedtak.
- Meldingen er så alvorlig at plassering på institusjon gjøres akutt.
- Dersom meldingen gjelder foreldre som har ombestemt seg om frivillig plassering, kan barnevernet motsette seg dette.
- Hvis barnet har en alvorlig sykdom eller skade, skal det iverksettes vedtak om behandling.

Alvorlige saker som incest, seksuelle overgrep og grov mishandling skal meldes til politiet (Bunkholdt & Kvaran, 2015:93).

Når det meldes bekymring om et barn til barnevernet, er det opp til barnevernet å vurdere om meldingen skal følges opp eller henlegges. Det er naturlig å spørre seg hvilke faglige vurderinger av meldinger som gjøres i praksis. Ifølge Samsonsens og Willumsens (2018) baserer saksbehandlere i Norge seg hovedsakelig på skjønnsmessige vurderinger av risiko og behov. I tillegg kan beslutningene om henleggelse påvirkes av tidsfristen. I deres studie av norske barnevernsarbeidere har de funnet at saksbehandlere setter pris på mulighetene for individuelle tilpasninger som skjønnsvurderingene gir, men at de etterlyser en form for struktur for mer systematisk innhenting og bearbeiding av informasjon. Forskerne stiller spørsmål om vi har overdreven tro på skjønnsmessige vurderinger i Norge i dag (Samsonsens og Willumsens, 2018).

Kvello (2015:39) har utarbeidet en sjekklister som kan hjelpe saksbehandlere å avklare barnets og familiens situasjon på bakgrunn av mottatte bekymringsmeldinger. Han foreslår at følgende spørsmål avklares:

- Er bekymringsmeldinger mottatt over kort eller langt tidsrom?
- Er det en eller flere meldere?
- Har det vært en økning, eller er det stabilitet i antall familiemedlemmer som omfattes av bekymringsmeldingene?
- Har det vært en økning/nedgang/stabilitet i antall bekymringsmeldinger for det enkelte barn?
- Har det vært endring eller stabilitet i alvorlighetsgraden i meldingen(e) for hvert av barna i familien?

Denne sjekklisten er svært generell og referer i hovedsak til analyse av meldinger i saker som er kjent fra før. Den sier også lite om faglig begrunnelse for beslutning om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding. Utover denne sjekklisten, finnes det lite informasjon i faglitteraturen om hvilke faglige vurderinger man bør gjøre når en melding skal avklares og vurderes.

Det er imidlertid gjort en del vignettstudier, både internasjonalt og nasjonalt, der man har sett på hvilke faglige vurderinger saksbehandlere gjør i vurderingen av en bekymringsmelding (Vis, Lauritzen, & Fossum, 2016). Konklusjonen på en sammenstilling av disse studiene er at det var store ulikheter mellom saksbehandlere når de skulle vurdere hvor alvorlig en sak var (Vis, mfl., 2016). Å basere seg på skjønn alene er ikke tilstrekkelig når meldinger til barnevernet skal vurderes. Samlet viser de nevnte studiene at skønnsvurderinger blir personavhengige og fører til store ulikheter i svært sentrale vurderinger.

Helsetilsynet (2019) har nylig foretatt en gjennomgang av 106 barnevernssaker som har ført til akuttvedtak eller omsorgsovertakelse. Som en del av dette arbeidet har de også sett på meldinger og hvilke vurderinger som ble gjort. Konklusjonen i denne rapporten er at barnevernet ikke henlegger alvorlige bekymringsmeldinger, da de finner få eksempler på henleggelse av meldinger som burde ha vært undersøkt. Det de trekker frem som problematisk, er at det ikke fremgår klart hvordan barneverntjenestene håndterer informasjonen i meldingen. Når det gjelder vurderinger, oppsummerer Helsetilsynet som følger: «Vurderinger og konklusjoner er preget av standardspråk, og lite blir skrevet om den eksplisitte situasjonen for barnet og om hvordan barneverntjenestene vurderer informasjonen de har fått» (Helsetilsynet, 2019: 28). En annen viktig bekymring som trekkes frem i denne rapporten, er at i mange av sakene tilsynet har sett på, blir ikke meldinger med opplysninger om eksempelvis rus, vold og alvorlig omsorgssvikt fulgt videre opp, og Helsetilsynet mener det kan føre til at tiltak i sakene ikke er i samsvar med alvorret i sakene. Det er imidlertid viktig å understreke at denne gjennomgangen kun omfattet et lite utvalg akuttsaker og saker som gikk til omsorgsovertakelse, og konklusjonen om at alvorlige bekymringsmeldinger ikke henlegges, er dermed ikke nødvendigvis gyldig for meldinger til barnevernet generelt.

Akutte vurderinger og tilbakemelding til melder

Helsetilsynet gjennomførte i 2017 landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med meldinger til barneverntjenesten og tilbakemelding til melder. I rapporten fra 2017 konkluderes det med at det er stor variasjon mellom kommunene. I mange kommuner er det svakheter knyttet til arbeidet med mottak og vurdering av meldinger, samt svikt i rutinene for å sende tilbakemeldinger til meldere i ulike faser av arbeidet med meldingene. Det ble også avdekket svikt i vurderingen av om det skal iverksettes akutte tiltak, samt mangelfulle vurderinger av meldinger med alvorlig innhold om vold,

seksuelle overgrep og psykisk sykdom. Helsetilsynet understreker imidlertid at mange kommuner oppfyller alle krav til meldingsarbeidet.

1.6 Organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger

Utfordringer i barneverntjenestene

Riksrevisjonen foretok i 2012 en undersøkelse av kommunale barneverntjenester i Norge og konkluderte med at mange barn som trenger hjelp, ikke blir fanget opp tidlig nok (Riksrevisjonen, 2012). Det ble pekt på sentrale svakheter ved barneverntjenestens arbeid med meldinger, og disse svakhetene ble knyttet til utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, samt mangelfulle rutiner.

Utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet kan ses i sammenheng med et problem som er og har vært sentralt i barnevernet, nemlig høy turnover. Ifølge en rapport utgitt av Statistisk sentralbyrå hadde man i det kommunale barnevernet fra 2010 til 2011 en gjennomsnittlig gjennomtrekk på hele 31,5 % (Johansen, 2014). En viss turnover i tjenestene kan være bra, ifølge Smith & Ulvik (2010), fordi man får inn nye ansatte som kan tilføre arbeidsplassen nye perspektiver, noe som kan bidra til at man får sortert ut personell som kanskje opplever at de har havnet på feil sted. Når utskiftningene er så hyppige som barneverntjenestene opplever, er det imidlertid mer problematisk. Tjenestene taper viktig kompetanse og erfaring, brukerne får mindre grad av kontinuitet og forutsigbarhet, og de ansatte som blir igjen får større belastninger og står dermed i fare for å bli utbrent (Lauritzen & Grepperud, 2019).

I en nasjonal surveyundersøkelse om veiledning i barnevernet, var et av de viktigste funnene at svært mange (om lag 35 %) i den kommunale barneverntjenesten ofte vurderte å slutte i jobben (Lauritzen & Aas, 2015). At om lag en fjerdedel av de ansatte oppga at de ofte vurderte å slutte i jobben, er et alvorlig signal om at jobben oppleves belastende.

Når det gjelder mangelfulle rutiner, kan dette ses i sammenheng med mangelen på et nasjonalt kvalitetssystem for hvordan man skal arbeide med barnevernsmeldinger i Norge. Med «kvalitetssystem» menes en nasjonal standard for vurdering av innkomne meldinger og for arbeid med barnevernsundersøkelser. I 2014 ble det presentert resultater fra en nasjonal surveyundersøkelse blant lederne i de kommunale barneverntjenestene om bruken og behovet for systematiske tilnærminger til det barnevernfaglige arbeidet. Deltakerne i denne undersøkelsen ønsket seg et nasjonalt rammeverk for barnevernundersøkelser på linje med det man har i en del andre land (Vis, Storvold, Skilbred, Christiansen & Andersen, 2014).

Ulike IKT-systemer og ulike rammeverk for arbeidet

I delprosjekt 1 gjennomførte vi en kunnskapsoppsummering for å kartlegge betydningen av undersøkelsesmaler i barnevernets meldings- og undersøkelsesarbeid (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016). Publikasjonene som ble inkludert i kunnskapsoppsummeringen, omfattet hele undersøkelsesarbeidet, og ingen av dem omtalte bare arbeidet med meldinger. Konklusjonen på denne kunnskapsoppsummeringen var blant annet at undersøkelsesmaler fører til at mer informasjon innhentes og at barn i større grad blir inkludert i prosessen. Vi har imidlertid ingen informasjon om hvorvidt maler fører til bedre beslutninger om å undersøke eller henlegge en melding.

Det er to ulike elektroniske journalsystemer i bruk i kommunale barneverntjenester i Norge, Acos og Familia. Det er kjent fra helsesektoren at skiftet til IKT-systemer som journalsystem og som verktøy for prosess- og beslutningsstøtte, ikke har gått knirkefritt (Nasjonalt senter for e-helseforskning, 2018). Implementering av ny journalføringspraksis i hele tjenester er en utfordrende prosess som krever tid og ressurser. I tillegg er IKT-systemene som er i bruk, utviklet for lenge siden, og således noe utdaterte og gammeldagse. Det er iverksatt arbeid med å utvikle nye IKT-systemer for barneverntjenesten, men dette arbeidet pågår fortsatt.

Acos og Familia er først og fremst journalsystemer, og ikke faglige rammeverk for arbeidet med bekymringsmeldinger eller undersøkelser. I Norge har vi som kjent ingen nasjonal standard eller felles mal for arbeidet som skal gjøres i meldings- og undersøkelsesarbeidet. Det eksisterer forskjellige rutiner utviklet av enkeltpersoner og av tjenestene selv. Det betyr at det sannsynligvis er store variasjoner i tjenestene med hensyn til hvordan de organiserer arbeidet med meldinger i det som kalles for meldingsuken (den uken man har til rådighet for å undersøke en melding i henhold til barnevernloven).

Ulike terskler for hva som vurderes å være barnevernets oppgave

Det er grunn til å tro at en del eksterne forhold også kan ha betydning for beslutningen om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding, og som dermed kan tenkes å forklare ulike terskler for hva som vurderes å være barnevernets oppgave. Med «terskel» menes en nedre grense for å henlegge eller undersøke en melding. Høy terskel for å henlegge innebærer at man undersøker meldinger i stor grad og at henleggelsesraten er lav. Ved lav terskel for henleggelse undersøkes meldinger i liten grad og henleggelsesraten er høy.

Ifølge Ellingsen og kolleger (2015) er det betydelige variasjoner mellom kommuner og bydeler når det gjelder i hvilken grad bekymringsmeldinger blir henlagt eller undersøkt nærmere. I deres studie av saksbehandlers meldingsvurderinger, fant de at henleggelsesraten mellom tjenestene som deltok varierte mellom 12 og 40 prosent, der landsgjennomsnittet er på cirka 20 prosent (Ellingsen mfl.,

2015:99). Bunkholdt og Kvaran (2015) tematiserer også dette med ulike terskler. De skriver at henleggelsesprosenten er gjennomsnittlig høyere i større kommuner, og de spekulerer i om det kan være flere alvorlige saker i byer. De hevder også at siden det antakeligvis er flere saker per saksbehandler i store kommuner, så kan det medføre at terskelen for å iverksette undersøkelse dermed blir høyere (Bunkholdt & Kvaran, 2015:90).

Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet fra 2012 fant, som tidligere nevnt, noen bekymringsverdige forhold rundt vurderingene av meldinger, og nevner blant annet at:

«Barneverntjenesten har henlagt mange bekymringsmeldinger som skulle vært fulgt opp med undersøkelse, eller barneverntjenesten burde innhentet mer informasjon fra melder før beslutningen om å henlegge meldingen ble tatt» (Riksrevisjonen 2012:7).

Fylkesmannen kan også betegnes som en ekstern instans som indirekte har betydning for beslutninger om å henlegge eller undersøke en melding. Fylkesmannens rolle i denne konteksten er å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunen. Dette innebærer blant annet at Fylkesmannen behandler klager på barneverntjenestens saksbehandling og tar stilling til om barneverntjenesten har utført sitt arbeid etter barnevernloven og forvaltningsloven. På bakgrunn av sin rolle som kontrollorgan for barneverntjenesten gir også Fylkesmannen noen føringer som de kommunale barneverntjenestene retter arbeidet sitt etter. Ofte blir slike føringer formalisert gjennom anmodninger til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) om tolkningsuttalelser der loven synes å praktiseres ulikt eller der man er usikker på hva som er juridisk riktig. Et eksempel på dette er hva som er tillatt å gjøre i arbeidet med en bekymringsmelding før det formelt har blitt åpnet en undersøkelse. I 2006 ba Fylkesmannen i Oslo og Akershus om en tolkningsuttalelse rundt barneverntjenestenes ulike praksiser med såkalte meldingsmøter (BLD, 2006). Med «meldingsmøter» menes møter med foreldre eller offentlig melder for å avklare om bekymringsmeldingen gir grunn til å åpne undersøkelse. Konklusjonen var at departementet stilte seg kritisk til at slike møter ikke ble definert som undersøkelse. Dette førte til at fylkesmannsembetene i sterkere grad la føringer for den kommunal barnevernpraksisen som innebar at all aktivitet etter innkommet melding skulle defineres som åpnet undersøkelse.

Det er likevel grunn til å tro at det er ulik praksis i tjenestene når det gjelder hva som gjøres i meldingsfasen. Vi antar at noen tjenester gjør lite utover å beslutte hvorvidt meldingen skal undersøkes eller henlegges, mens andre tjenester foretar en såkalt meldingsavklaring der de kontakter melder på nytt og innhenter utfyllende informasjon. Det er også trolig at noen barneverntjenester gjør en type «miniundersøkelse» i meldingsavklaringsfasen der de snakker med foreldrene før de eventuelt beslutter å åpne en undersøkelse. Begrunnelsen for å gjennomføre slike

miniundersøkelser baserer seg på prinsippet om mildest mulig inngrep i familiers liv, som også er nedfelt i barnevernsloven. Det anses ikke som faglig eller etisk forsvarlig å opprette undersøkelser dersom en samtale med foreldrene kan resultere i at behovene kan dekkes av andre instanser i kommunen, slik at man unngår å registrere barnet/familien som barneverns klienter (Uttalelse fra Stovner bydel i tolkningsuttalelse fra BLD, 2016).

I 2015 ble det publisert en rapport om mottak, gjennomgang og vurdering av bekymringsmeldinger i Trøndelag (Lurie, 2015). Barnevernledere og/eller saksbehandlere ved ti ulike barneverntjenester ble intervjuet i undersøkelsen, og resultatene viste at det var store variasjoner mellom tjenestene i hvordan det arbeides med meldinger. Mange av ulikhetene gikk på ulik praksis når det gjelder hvordan arbeidet var organisert, hva man registrerte som meldinger, hvem det var som meldte, i hvilken grad man brøt frister, hvordan man begrunnet henleggelse, hvor stor andel av meldingene som ble henlagt, hvordan henlagte meldinger ble oppbevart og hva slags tilbakemeldinger melderne fikk (Lurie, 2015).

2. Teoretisk utgangspunkt

Utgangspunktet for denne studien er en forståelse av at barnevernets beslutningsprosesser er komplekse (Christiansen & Kojan, 2017). Å fatte beslutning om å åpne en barnevernsundersøkelse basert på en bekymringsmelding er påvirket av flere faktorer: innholdet i selve saken/meldingen, organisatoriske faktorer, sosiale og kulturelle forhold og faktorer knyttet til den enkelte saksbehandler. Fluke og kolleger (2014) har utviklet et teoretisk rammeverk hvor kunnskap fra beslutningsteori anvendes spesifikt i en barnevernkontekst. Teorien har som utgangspunkt at når barnevernet fatter beslutninger, er utfallet av beslutningen avhengig av sakskjennetegn knyttet til barnets situasjon, foreldrenes omsorgsevne og ressurser i nærmiljøet, men at også hvordan disse opplysningene fortolkes og forstås av den enkelte saksbehandler, har betydning. Fordi beslutninger knyttet til barnevernundersøkelser tas i en organisasjon der virksomheten er lovregulert og påvirket av tilgjengelige ressurser, har også organisatoriske og andre eksterne forhold innvirkning på beslutningene som fattes. Etter vår oppfatning er denne teorien særlig relevant for dette forskningsprosjektet fordi den illustrerer hvordan barnevernbeslutninger kan avgjøres i en kompleks interaksjon mellom ulike faktorer. Det er derfor ikke tilstrekkelig bare å undersøke fakta i saken eller å etterspørre saksbehandleres vurderinger dersom man skal forstå hva som kjennetegner forsvarlige avgjørelser.



Figur A. Økologisk beslutningsmodell basert på Fluke mfl. (2014) og Baumann mfl. (2011).

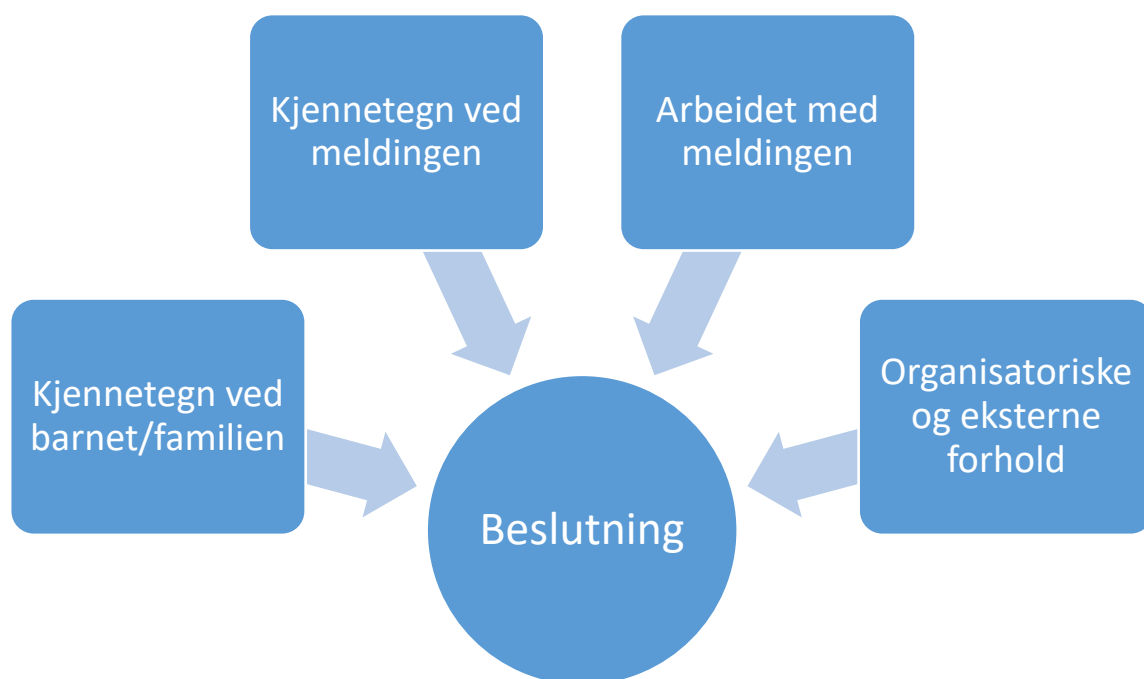
Vi tok utgangspunkt i modellen ovenfor i prosjektutformingen, og underveis har vi operasjonalisert teorien slik at den passer bedre med dette delprosjektets formål, altså hvordan beslutningen om å henlegge eller undersøke en melding fattes. Det har medført at vi har organisert de fire faktorene som er av betydning for beslutningen, noe annerledes enn i den opprinnelige modellen, selv om alle elementene likevel er med.

Når det gjelder kjennetegn ved saksbehandler/beslutningstaker, er det i Norge i svært liten grad slik at en enkelt saksbehandler fattet en beslutning alene. Hvordan arbeidet med meldingen foregår i tjenestene, hvilke begrunnelser som legges til grunn og hvordan ledere og saksbehandlere arbeider ut fra informasjonsgrunnlag og tidligere kjennskap til saken, er sentrale problemstillinger i studien. Vi har derfor valgt å tematisere saksbehandlers betydning for beslutning under arbeid med melding.

Når det gjelder kjennetegn ved saken, fant vi det hensiktsmessig å dele denne faktoren i to. I vår studie har vi problemstillinger som omhandler kjennetegn ved familiene og barna det meldes bekymring om til barnevernet, og problemstillinger som omhandler kjennetegn ved selve meldingen, altså innhold i bekymringene, hvem melder og hvilke typer meldinger som finnes. Vi har derfor delt kjennetegn ved saken i *kjennetegn ved barnet* og *kjennetegn ved meldingen*.

Når det gjelder de to siste forholdene i den opprinnelige modellen, fant vi det hensiktsmessig å slå disse sammen til én faktor: organisatoriske og eksterne forhold som får betydning for arbeidet med en melding.

Den justerte modellen vi har som utgangspunkt for denne rapporten, ser dermed slik ut:



Figur B. Justert økologisk beslutningsmodell.

I tillegg til denne beslutningsmodellen er det viktig å gå nøye inn på innholdet i meldingene om bekymring. Internasjonalt er meldinger som utløser undersøkelser i barnevernssaker ofte knyttet til en eller flere av følgende tre hovedområder: barnets utvikling og behov, foreldrenes

omsorgskompetanse og/eller familie og miljø (Léveillé & Chamberland, 2010; Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum, 2017; United Kingdom Department of Health, 2000). Disse hovedområdene har utspring i en sosialøkologisk forståelse av barns behov og utvikling som kan spores tilbake til Bronfenbrenner (1979), og er senere blitt videreutviklet av Gulbrandsen (2017).



Figur C. Sosialøkologisk modell av meldingsinnhold basert på Assessment Framework (United Kingdom Department of Health, 2000), videreutviklet i Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum (2017).

Disse teoretiske modellene utfyller hverandre. Vi ønsket derfor å bruke begge som utgangspunkt for å studere kjennetegn ved meldinger som blir henlagt og kjennetegn ved meldinger som går til undersøkelse, og hvilke opplysninger og vurderinger barnevernsarbeidere vektlegger i denne beslutningen. Dette har vi gjort ved å undersøke hvordan områdene i trekantmodellen (barnet, foreldrene, miljøet) gjenspeiles i vurderingene som gjøres av tjenestene når en melding kommer inn. Detaljer om hvordan vi har gjort dette er omtalt i metodekapittelet.

3. Problemstillinger

I dette delprosjektet om meldinger til barnevernet har vi undersøkt og besvart følgende spørsmål:

- 1) Kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet?**
 - a. Hva kjennetegner barn og familier som meldes til barnevernet?
 - b. Hvilken betydning har kjønn, alder, bosted og fødested/innvandringsbakgrunn?
 - c. Hva er sammenhengen mellom kjennetegn ved barna/familien og henleggelsesrate?
- 2) Kjennetegn ved meldinger**
 - a. Hvem melder bekymring til barnevernet, og hva er de viktigste årsakene til bekymring?
 - b. Hva er sammenhengen mellom hvem som melder og terskel for henleggelse?
 - c. Hva er sammenhengen mellom episodemeldinger og terskel for henleggelse?
 - d. Hva kjennetegner sammensatte saker med flere ulike typer bekymringer?
 - e. Hvilke forhold har betydning for henleggelsesterskel i sammensatte saker?
- 3) Arbeidet med meldinger**
 - a. Hvordan arbeides det med en bekymringsmelding fra den kommer inn til beslutning om henleggelse eller undersøkelse fattes?
 - b. Hvordan beskriver lederne arbeidet med en melding?
 - c. Hvordan beskriver saksbehandlerne arbeidet med en melding?
 - d. Hvilke varianter av arbeid med meldinger kan man identifisere?
 - e. Hva er sammenhengen mellom informasjonsgrunnlaget i saken, tidligere kjennskap til saken og terskel for henleggelse?
 - f. Hva er begrunnelsene for å henlegge eller undersøke meldinger?
 - g. Er beslutningene om å henlegge eller undersøke meldingene rimelige?
- 4) Organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger**
 - a. Er dagens føringer for arbeid med meldinger hensiktsmessige?
 - b. Er det forskjeller i terskler for henleggelse kommunene imellom?
 - c. Hva sier saksbehandlerne om betydningen av kjennetegn ved tjenestene/kommunene?
 - d. Hvordan organiserer tjenestene seg rundt opplæring og oppfølging av nyansatte som skal jobbe med meldinger?
 - e. Hvilke andre forhold har betydning for arbeidet med meldinger?

Problemstillingene og tilhørende underproblemstillinger besvares fortløpende under *Resultater*.

4. Metoder

Denne studiens forskningsdesign er satt sammen av ulike typer forskningsmetoder for å studere hvordan beslutninger i barnevernet påvirkes av en økologi av faktorer (Figur A, B og C).

Datagrunnlaget er samlet inn gjennom en kombinasjon av kvantitative og kvalitative forskningsmetoder for å besvare relevante forskningsspørsmål/problemstillinger.

4.1 Deltakere og rekruttering

Deltakere i denne studien er 16 barneverntjenester. Av disse er to interkommunale tjenester, seks bydelstjenester og åtte kommuneomfattende tjenester (tjenester der barneverntjenesten inngikk).

Kommunene/bydelene er valgt ut på bakgrunn av følgende utvalgsriterier:

1. Blanding av store kommuner, mellomstore kommuner, og relativt små kommuner.
2. Geografisk spredning slik at alle fire barnevernregioner er representert (Sør/Østlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge).
3. Kommuner som bruker Kvellomalen og kommuner som ikke bruker den.
4. Kommuner med høye og kommuner med lave henleggelsesrater, basert på SSBs statistikk.
5. Kommuner med minimum 50 meldinger pr. år.
6. Kommuner som bruker journalsystemene Familia og Acos.
7. Kommuner med variasjon i levekårsforhold i befolkningen.
8. Bydeler fra de store bykommunene (Oslo, Bergen og Trondheim).

Barnevernlederne i et utvalg av kommunene/bydelene som oppfylte utvalgsriteriene, fikk tilsendt et informasjonsskriv samt en skriftlig forespørsel om å delta i forskningsprosjektet. Av kommunene som først ble kontaktet, var det to som ikke deltok videre i studien. Den ene av disse svarte ikke på henvendelsen. Den andre ønsket å delta, men på grunn av endringer i personalsituasjon kunne ikke datainnsamling gjennomføres innen fristen. Disse to kommunene ble derfor erstattet av to nye kommuner som tilfredsstilte de samme seleksjonsriteriene. I kommuner med bydelsorganisering ble bydelene utpekt av kommuneadministrasjonen.

4.1.1 Beskrivelse av deltakerne

Som nevnt var geografisk spredning på de fire barnevernregionene et sentralt utvalgsriterium. Vi inkluderte fem tjenester fra region Vest, fire tjenester fra region Øst/Sør, fire tjenester fra region Midt og tre tjenester fra region Nord. I tabell 2 beskrives de deltakende tjenestene med nøkkeltall relatert til inkluderingsriteriene.

Tabell 2. Beskrivelse av kommuner/bydeler som deltok i prosjektet.

Tjeneste	Henleggesrate (%)			Meldingsbelastning ¹	SØF inntekt ²	SØF utdanning ³	Organisering/fagsystem/region (N, M, S, V)/kommunestørrelse (L, M, S) ⁴
	2015	2016	2017				
1	10,0	15,3	19,6	3,0	10,9	76,6	Generalist / Acos / V / L
2	5,7	12,7	11,1	3,1	12,5	76,3	Generalist / Familia / V / L
3	11,1	13,8	12,3	4,2	11,7	77,8	Spesialist / Familia / V / S
4	7,8	10,0	5,5	7,0	32,0	61,3	Spesialist / Familia / S / S
5	11,1	13,8	12,3	4,2	11,7	77,8	Spesialist / Familia / V / S
6	29,3	19,2	23,8	4,6	7,8	76,2	Spesialist / Familia / V / S
7	16,5	20,0	23,4	4,6	10,2	74,4	Spesialist / Familia / V / M
8	11,4	10,4	16,0	6,4	10,6	68,6	Generalist / Familia / N / L
9	17,3	16,0	10,2	4,3	9,4	77,6	Generalist / Familia / S / M
10	18,4	12,3	11,6	3,4	9,7	79,1	Spesialist / Acos / M / S
11	21,0	19,0	18,3	4,2	12,0	77,3	Spesialist / Familia / S / S
12	18,4	12,3	11,6	3,4	9,7	79,1	Spesialist / Acos / M / S
13	24,0	41,1	32,8	6,2	12,2	64,4	Generalist / Familia / N / L
14	33,7	25,1	30,5	4,7	18,6	66,8	Spesialist / Familia / S / M
15	35,1	18,0	13,8	5,7	10,5	77,2	Spesialist / Familia / M / M
16	46,2	27,1	22,0	4,8	13,8	73,6	Spesialist / Familia / M / M

Merknader: Alle tall hentet fra SSB;¹ andel barn med melding i forhold til barnebefolkning (%);² sosioøkonomiske forhold (SØF): andel barn i lavinntekts-familier (%);³ SØF utdanning: andel i befolkning med utdanning utover grunnskole (%);⁴ region: N = Nord, M = Midt, S = Sør-Øst, V = Vest; Kommunestørrelse: L = liten, M = middels, S = stor.

Informasjon om kommuner som bruker/ikke bruker Kvellomalen, er ikke tatt med i denne oversikten, da malen først og fremst er relevant for undersøkelsesarbeidet.

4.2 Kvantitativt datagrunnlag og prosedyre

Det kvantitative datamaterialet består av data innhentet gjennom en omfattende journalstudie. 1365 barnevernsjournaler har blitt gjennomgått av et kollegium bestående av forskere og vitenskapelige assistenter med erfaring fra barneverntjenesten. I journalstudien har det skriftlige materialet som ble produsert og samlet i meldings- og undersøkelsesfasen blitt systematisk analysert. Journalstudien ble gjennomført retrospektivt. Kun meldinger til barneverntjenesten i tidsrommet 2015–2017 har blitt inkludert. Denne avgrensingen ble gjort for å sikre at sakene som ble analysert, er av nyere dato og reflekterer dagens praksis i tjenestene, og samtidig at saken har rukket å bli ferdig behandlet.

Det ble gjennomført en tilfeldig trekning av meldinger for inklusjon i studien basert på meldingens løpenummer i kommunens journalsystem. Trekningen ble foretatt ved bruk av et dataprogram som var spesielt utviklet for dette formålet for å sikre et tilfeldig og representativt utvalg (Rørnes, 2017). Første og siste meldingsnummer for de aktuelle årene ble innhentet. Ut fra alle meldingsnumre ble det så tilfeldig trukket et antall saker som skulle gjennomgå ved hvert kontor. Antall saker totalt for perioden 2015–2017 som ble trukket ved hvert kontor, varierte mellom 50 og 150. Det ble trukket flere saker fra de større kontorene enn fra de minste. Det ble også trukket en liste med reservesaker. Grunnen til at det ble trukket en reserveliste, var at det grunnet feilregistrering noen ganger kan forekomme at det ikke finnes en sak eller melding på et løpenummer generert i tjenestens elektroniske klientsystem. Det kan også forekomme at en sak ikke er tilgjengelig av andre grunner, for eksempel når den ikke kan kalles tilbake fra fjernarkiv, mappen er i bruk av saksbehandler eller at saken behandles av settekommune.

Forskerne som skulle kode sakene, kontaktet deretter barneverntjenestene og leverte en liste over meldingsnumrene det var ønsket innsyn i. Det ble så gitt tilgang til saken som den trukne meldingen tilhørte, både gjennom tilgang til saksmappen og gjennom tilgang til saken i det elektroniske journalsystemet som tjenesten benyttet seg av. Det var nødvendig med tilgang til både mappe og elektronisk journal fordi det ofte forekommer at enkelte typer informasjon bare er arkivert i en av disse.

Alt skriftlig materiale knyttet til de trukne meldingene ble så gjennomgått av forskerne. Forskerne hadde ikke tillatelse til å ta med seg saksmaterialet ut av barnevernskontorene, og all datainnsamling måtte derfor gjennomføres på kontorene. I praksis ble dette gjort ved at forskeren fylte ut et elektronisk kodeskjema for hver sak. Datamaterialet består av tilgjengelig informasjon i journalene, herunder meldingen og informasjonen som hadde blitt innhentet som del av den etterfølgende undersøkelsen av meldingen som var trukket. All informasjon knyttet til denne trukne meldingen ble så kartlagt og fulgt frem til beslutning. Dette innebar informasjon om hvilke aktiviteter som var utført

i form av møter, telefonsamtaler og observasjoner, samt hvilke personer og instanser som var involvert i prosessen. I tillegg ble det innhentet informasjon fra barneverntjenestens journalnotat, referat fra samtaler, samt planer og rapporter som inneholdt informasjon om barnevernsarbeidernes argumentasjon og begrunnelser, vurderinger og konklusjoner.

Totalt ble 1365 meldinger inkludert i prosjektet.

4.2.1 Kodeskjema

Utviklingen av kodeskjemaet startet med at det ble gjennomført en kvalitativ pilotstudie hvor forskere gjennomgikk 20 saker ved to barnevernskontor. Det ble deretter laget et utkast til kodeskjema basert på erfaringene fra pilotstudien og på den forskningsbaserte kunnskapen om barnevernets undersøkelsesarbeid (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016; Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum, 2017). Spørsmålene som forskeren besvarte i kodeskjemaet, tok utgangspunkt i sentrale temaer for analysen, eksempelvis kjennetegn knyttet til barnet og barnets situasjon, barnets familie, foreldrenes omsorgsevne og ressurser i nærmiljøet. De fleste av disse kategoriene omhandlet opplysninger som var direkte identifiserbare i journalene, mens andre krevde at den som kodet saken tolket det som forelå av skriftlig materiale. Hvordan disse opplysningene fortolkes og forstås av den enkelte saksbehandler, samt organisatoriske og andre eksterne rammer, ble senere drøftet med saksbehandlerne i fokusgrupper.

Kodeskjemaet ble deretter prøvd ut av forskerne i prosjektgruppen. Først ble 20 saker dobbeltkodet av to forskere. Samsvar mellom kodere ble beregnet ved prosentmessig enighet og estimering av Cohens Kappa koeffisient. For kontinuerlige variabler ble det beregnet intraklasse korrelasjonskoeffisient (ICC). De inkluderte variablene som omhandlet meldinger hadde en gjennomsnittlig interrater enighet på 86,9 %. Noen variabler med lavt samsvar mellom kodere ble etter denne utprøvingen ekskludert fra kodeskjemaet. Blant de ekskluderte variablene var spørsmål om foreldrenes arbeidssituasjon ($\kappa = 0,35$), noe det sjelden var mulig å finne reliable opplysninger om i saksdokumentene, og spørsmål om sakens dokumentasjonsgrad og alvorlighetsgrad ($ICC = 0,57$ og $ICC = 0,42$), som viste seg vanskelig å gi en reliabel vurdering av på meldingstidspunktet. I tillegg hadde 10 andre koder knyttet til innhold i meldingen lav interrater enighet ($\kappa < 0,5$) ved første prøvecoding. Disse spørsmålene ble omformulert, og det ble utarbeidet mer detaljerte beskrivelser av hvordan de enkelte kategoriene skulle forstås i det reviderte kodeskjemaet. I det reviderte kodeskjemaet hadde en av disse variablene fortsatt lav interrater enighet, og denne er ekskludert fra analysene (spørsmål om meldingen inneholdt bekymring for foreldrenes følelsesmessige tilgjengelighet og forståelse av barnet). Det reviderte

kodeskjemaet hadde gjennomsnittlig Cohen's kappa verdier på 0,61 for de variablene som hadde uakseptabel reliabilitet på prøvekodningen. Gjennomsnittlig interrater enighet på det reviderte kodeskjema var 90,8 %. I helseforskning ansees interrater enighet på over 80 % å være akseptabelt (McHugh, 2012).

For å unngå feilkilder var det ønskelig å sikre en enhetlig praksis for tolking og koding av journalopplysninger. Det ble derfor gitt opplæring og veiledning i bruk av skjemaet for kodere som ikke deltok i utvikling og utprøving av kodeskjemaet. Totalt deltok ni forskjellige kodere i datainnsamlingen. To av disse var erfarne sosialarbeidere, og de resterende var forskere. For å undersøke om bruk av kodere som ikke var forskere, har bidratt til bias i våre resultater, har vi gjort en sårbarhetsanalyse. Dette er gjort ved å sjekke om de viktigste prediktorene for om saker undersøkes eller henlegges, blir endret når saker kodet av ikke-forskere tas ut av analysen. Variablene som ble tatt i betraktning i sårbarhetsanalysen, var barnets alder, bosted, antall tidligere meldinger, innvandrerbakgrunn samt alle de 33 mulige kategoriene meldingsinnhold (se figur D, Kategorier for koding av meldingsinnhold). Analysen var en logistisk regresjon med beslutning om undersøkelse eller henleggelse som avhengig variabel. Uavhengige variabler med p-verdier over 0,10 ble stegvis eliminert helt til bare de mest signifikante sammenhengene sto igjen. Den eneste forskjellen i resultat mellom de to datasettene var at bekymring knyttet til familiens økonomi var assosiert med henleggelse når alle saker var med i analysen, men ikke når saker kodet av ikke-forskere (N = 230) var ekskludert. Da det er ganske få saker (N = 76; 5,6 % av utvalget) som har dette innholdet i meldingen, sjekket vi om det er en signifikant forskjell mellom hvor ofte denne koden er brukt av forskere versus ikke-forskere. Konklusjonen er at det ikke er noen signifikant forskjell på andelen saker kodet med dette meldingsinnhold mellom ulike grupper av kodere ($\chi^2(1) = 1,44$; $p = 0,23$). Vi vurderer det derfor slik at forskjellen i signifikansnivå for denne ene variabelen, som ble identifisert i sårbarhetsanalysen, primært er en effekt av redusert utvalgsstørrelse og ikke et resultat av kodebias. Vi besluttet derfor å anvende hele datasettet i de videre analysene.

Sensitive data krever høyere grad av sikring enn vanlige, ikke-sensitive data jf. personopplysningsloven §2, punkt 8 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Innsamling av data og lagring/oppbevaring av data i dette prosjektet ble derfor gjort ved bruk av Tjenester for sensitive data (TSD) ved Universitetet i Oslo. TSD leverer en tjeneste som lar forskere samle inn, lagre, dele og gjøre beregninger på sensitive data innenfor en sikker sone.

Data ble av forskeren lagt inn i et elektronisk nettskjema og transportert direkte til sikker sone i TSD ved bruk av kryptering. Dette er en sikker løsning for datainnsamling via nett som kan håndtere store

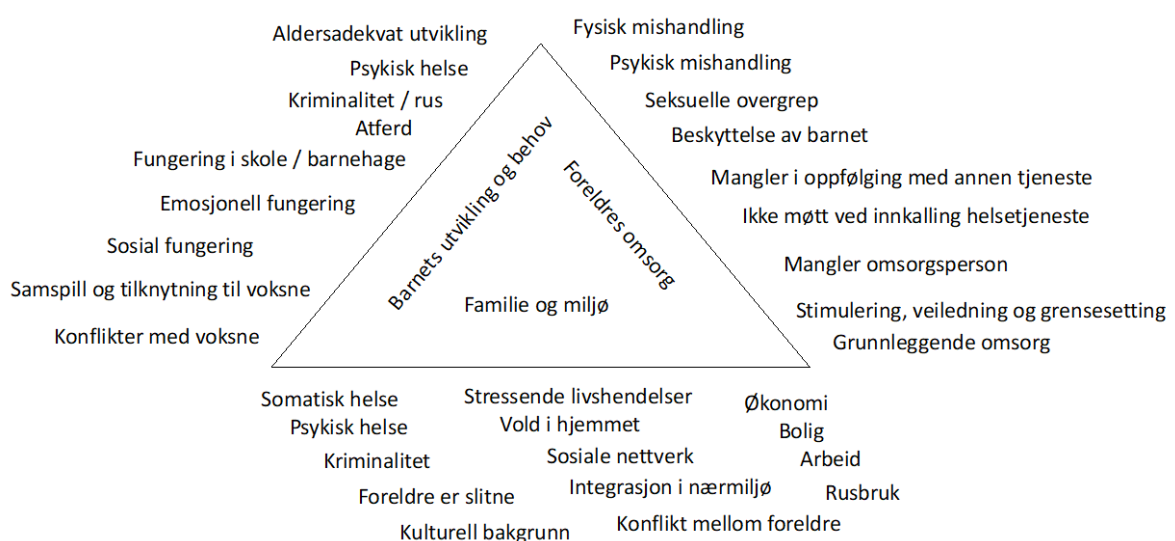
datamengder og kan samle inn opplysninger på en måte som tilfredsstiller datatilsynets konsesjonsvilkår for behandling av sensitive personopplysninger.

4.2.2 Hvilken informasjon ble innhentet via kodeskjemaet?

Kategoriseringen av informasjon som ble innhentet, ble basert på den forskningsbaserte kunnskapen om barnevernets undersøkelsesarbeid som er publisert i delrapport 1 og 2 (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016; Lauritzen, Vis, Havnen & Fossum, 2017). Våre kategorier skiller seg dermed noe fra kategoriene som Statistisk sentralbyrå benytter i den nasjonale barnevernsstatistikken, ved at de tar utgangspunkt i et teoretisk fundament (beskrevet i kapittel 2).

Informasjon om barnet. Barnets alder, kjønn, hvem barnet bor sammen med, søsken og fødestedet til barn og foreldre.

Informasjon om meldingen. Skriftlig eller muntlig melding, hvem var melder, innhold i meldingen relatert til barnet (11 mulige svaralternativer, inkludert de åpne kategoriene «ingen» og «annet»), innhold i meldingen relatert til foreldrenes omsorg (12 mulige svaralternativer, inkludert de åpne kategoriene «ingen» og «annet»), innhold i meldingen relatert til miljø og familie (16 mulige svaralternativer, inkludert de åpne kategoriene «ingen» og «annet»). Se figur D for komplett oversikt over kategorier som ble brukt for å kategorisere meldingsinnhold. Det ble også spurt om hvilken type melding det var (6 mulige svar: episodemeldinger eller bekymring over tid knyttet til enten barn eller foreldre, søknad, og «annet» som åpen kategori), og om foreldrene kjente til at meldingen ble sendt.



Figur D. Kategorier for koding av meldingsinnhold

Kjenner barnevernet familien fra før? Er barnet meldt tidligere? Hvis ja: hvor mange ganger? Er familien kjent for barnevernet på annen måte fra tidligere? Har barnet hatt hjelpetiltak i hjemmet? Har barnet vært plassert utenfor hjemmet? Har barnet vært under omsorg?

Arbeid med meldingen. Arbeid utført i meldingsfasen (7 mulige svaralternativer, inkludert åpen kategori «annet»). Foreligger det en vurdering/begrunnelse for konklusjonen av meldingen? Fremkommer det at det er sendt tilbakemelding til melder? Hvor mange dager tok det før melding var ferdigbehandlet?

Beslutning om å henlegge eller undersøke. Hva var konklusjon på meldingen? Hva var grunnen til henleggelse (10 mulige svaralternativer, der «annet» og «ikke oppgitt» var inkludert)? Hva var grunnene til iverksettelse av undersøkelse (10 mulige svaralternativer, der «annet» og «ikke oppgitt» var inkludert)? Er det argumentert for beslutningen utover standardformuleringer? Synes beslutningen å være rimelig? Hvis nei, beskriv hvorfor beslutningen ikke fremstår som rimelig.

4.2.3 Statistiske analyser

For å beskrive sammenhenger mellom enkeltvariabler er det anvendt kjiqvadrattester og t-tester. Teststrategien har gjennomgående vært å først teste sammenhenger mellom enkeltvariabler og deretter bruke resultatene fra disse testene som kriterier for inklusjon av variabler i mer avanserte multivariate analyser. Multivariat analyse av faktorer som har betydning for om saker henlegges eller undersøkes, er gjort i SPSS ved bruk av logistisk regresjon. Ved bruk av regresjonsanalyse kan vi se på den relative betydningen av ulike enkeltvariabler knyttet til saksforhold, organisatoriske forhold og eksterne forhold i en samlet analyse.

Faktoranalyse av sammenhenger mellom meldingsinnhold i saker det er flere enn én bekymring, er gjennomført i to trinn. Først ble det trukket et tilfeldig utvalg tilsvarende en tredjedel av utvalget ($N = 458$) av sakene som ble brukt til eksplorerende faktoranalyse. Analysen ble gjort i Mplus (Muthen & Muthen, 2010) softwarepakke som tillater faktoranalyse med kategoriske faktorindikatorer. Det ble vurdert løsninger med en, to, tre, fire, og fem latente faktorer. Basert på vurdering av egenverdier og modell-fit ble en tre-faktorløsning vurdert til å representere data på best måte ($RMSEA = 0,016$; $CI = 0,000-0,023$). Det ble deretter gjennomført konfirmatorisk faktoranalyse for denne tre-faktormodellen med de resterende 907 sakene. Ved inspeksjon av modifikasjonsindekser ble modellen på dette stadiet utvidet med kryssladinger ved å tillate at enkelte indikatorer ladet på flere latente variabler, inntil forbedret modell-fit ikke lenger kunne oppnås ($RMSEA = 0,028$; $CI = 0,024-0,032$; $CFI = 0,873$). Faktoranalysen identifiserte hvilke type bekymringer som opptrådte sammen og gjorde det mulig å utvikle latente sakstypologier. En latent typologi er en sakstype som ikke er

direkte observert, men som man har kommet frem til via analyse av andre observerte, underliggende variabler (typer av bekymring i meldinger).

Sti-analyser ble også gjort med Mplus software. Analysene kan med Mplus' terminologi (Muthen & Muthen, 2010) best beskrives som: "Structured Equation Modeling (SEM) with categorical factor indicators and relationships between observed variables that are not indicators". Den strukturelle modellen beskriver tre typer sammenhenger i en samlet multivariat regresjonsanalyse. Disse er (i) sammenhenger mellom latente variabler, (ii) sammenhenger mellom observerte variabler og (iii) sammenhenger mellom latente variabler og observerte variabler som ikke er faktorindikatorer. Det ble testet for direkte og medierte effekter. Fordelen med SEM-analyser er at man kan studere komplekse situasjoner der mange typer variabler påvirker hverandre, i motsetning til ordinær multivariat analyse (regresjonsanalyse) der man kun studerer sammenhengen mellom prediktorer og avhengig variabel.

Effekter av bivariate analyser er oppgitt som odds ratio (OR). Effekter av multivariate regresjonsanalyser er oppgitt som regresjonskoeffisienter (B), og effekter av SEM-analyser er oppgitt som standardiserte regresjonskoeffisienter (STDYX)

4.3 Kvalitativt datagrunnlag og prosedyre

I tillegg til journalgjennomgangen ble også intervjuer med barnevernsansatte, både individuelt og i fokusgrupper, gjennomført for å skaffe viktig supplerende informasjon om arbeidet med meldinger ved ulike barneverntjenester. Intervjuguidene for både fokusgruppeintervjuene og lederintervjuene ble utviklet i et arbeidsseminar der alle forskerne i hovedprosjektet deltok og bidro.

4.3.1 Fokusgruppeintervju

Fokusgrupper egner seg godt når en ønsker å få tak i hvordan informanter forstår og fortolker et fenomen eller tema. Vi gjennomførte 6 fokusgruppeintervju med deltakere fra 10 av de 16 barneverntjenestene som deltok i prosjektet. I forkant av fokusgruppeintervjuene ble resultater fra den kvantitative delen av journalstudien for hvert enkelt deltakende kontor sammenfattet. Dette dannet grunnlaget og fokus for deltakernes drøfting i gruppene. Kjennetegn ved meldinger som blir henlagt og meldinger som går til undersøkelse, var sentrale tema, i tillegg til arbeidsmåter, og vurderinger av hva barnevernsarbeiderne vektlegger når beslutningene ble fattet. Hensikten med å drøfte/reflektere over funnene fra journalstudien var å danne et mer helhetlig og valid kunnskapsgrunnlag.

Kombinasjonen av gruppeinteraksjon og emnefokus er beskrivende for fokusgrupper i samfunnsvitenskapelig forskning (Halkier, 2002). Forskeren har bestemt hvilket emne det skal fokuseres på, og har gjerne noen for-forståelser knyttet til det aktuelle emnet. Dette var også tilfelle i denne studiens seks fokusgrupper bestående av saksbehandlere fra ulike kommunale barneverntjenester. Deltakerne ble informert på forhånd om hvilke emner det skulle fokuseres på i gruppeinteraksjonen. Hovedemnene var barneverntjenestenes arbeid med å avklare bekymringsmeldinger i meldingsuken og barneverntjenestenes undersøkelsesarbeid. Videre ble deltakerne presentert for noen hovedfunn fra journalstudien, det vi si undertemaer knyttet til hovedtemaene. Det var et ønske og et mål at gruppeinteraksjonen mellom saksbehandlerne skulle produsere data som ga oss dypere innsikt i tendensene journalstudien avdekket. Samtlige fokusgrupper ble ledet og gjennomført av to forskere sammen. Det ble tatt lydopptak av gruppeinteraksjonen med deltakernes samtykke.

Karakteristisk for studier som krever kvalitativ metodetilnærming, er at det er smidige overganger mellom de ulike fasene i arbeidet. For eksempel tar fortolknings- og analysearbeidet gjerne til allerede under datainnsamlingen, og ikke først etter at denne er gjennomført (Kvale, 2001). Forskeren kan fange opp mulige tendenser og/eller trender i informasjonen og vurdere disse underveis i datainnsamlingen. For øvrig pågår det gjerne et mer konsentrert og sammenhengende analysearbeid i forbindelse med gjennomgang og ordning av det samlede materialet i etterkant av datainnsamlingsperioden. I denne studien ble de transkriberte fokusgruppeintervjuene gjennomgått gjentatte ganger og i flere omganger. Analysearbeidet handlet først om å skaffe seg et overblikk over det totale materialet, og videre om å sortere, gruppere og velge ut informasjon som var relevant for gruppeinteraksjonens emnefokus. Datamaterialet ble med andre ord gjort mer håndterlig gjennom selektering, hvilket vil si at innhold som fremsto som svært lite relevant eller irrelevant, ble sett bort ifra i den videre analysen. Det var gruppeinteraksjonens emnefokus, inkludert undertemaene deltakerne ble presentert for, som dannet utgangspunkt og grunnlag for det videre arbeidet med å systematisere og identifisere spor, ulikheter/likheter, mulige trekk/mønstre samt sentrale beretninger og utsagn. Analysen kan beskrives som temasentrert, og det fremsto som sentralt å sammenligne informasjon på tvers av fokusgruppene. I prosessen ble enkeltdeler vi vurderte som særlig relevante og derfor undersøkte nærmere, tatt ut av sin opprinnelige kontekst/sammenheng. De ble mer eller mindre situasjonsuavhengige, og det foregikk en dekontekstualisering. Når vi i det videre analysearbeidet tilførte datamaterialet «noe nytt» ved at vi oppdaget mulige sammenhenger mellom ulike temaer eller fenomener og satte dem inn i en større sammenheng, foregikk det en rekontekstualisering (Thagaard, 2018). Et eksempel på dette er da vi oppdaget og «kodifiserte» de mange variantene i arbeidet med å avklare bekymringsmeldinger i meldingsuken og i tillegg forsto at

disse variantene kunne ses i sammenheng med ulike tolkninger av lovverket og til dels ulik informasjon om «hva som kan gjøres i meldingsuken» gitt av de respektive fylkesmenn rundt om i landet.

Beskrivelse av deltakerne: fokusgruppeintervju

Vi gjennomførte seks fokusgruppeintervjuer der til sammen til barneverntjenester var representert. Alt i alt deltok 41 saksbehandlere i fokusgruppeintervjuene. Majoriteten av saksbehandlerne var kvinner. Gjennomsnittsalder var 39,9 år (range 27–61). De fleste av saksbehandlerne var enten sosionomer eller barnevernspedagoger, men det var også en førskolelærer og en vernepleier med i utvalget. Saksbehandlerne hadde i gjennomsnitt 6,5 års erfaring i barnevernet (range < 0,5–16). Vi mangler bakgrunnsinformasjon om tre av fokusgruppedeltakerne.

4.3.2 Intervju med barnevernledere

For å belyse betydningen av organisatoriske forhold for barnevernets beslutninger i meldingsfasen, ble det også gjennomført intervjuer med barnevernlederne i kommunene som var med i studien. Disse intervjuene ble gjennomført av to forskere fra RKBU Midt-Norge over telefon.

Også disse intervjuene tok utgangspunkt i funn fra journalstudien som viste at det fantes lokale variasjoner med hensyn til andel meldinger som henlegges. Temaene var på forhånd definert i intervjuguiden som deltakere hadde fått tilgang til på forhånd. Temaer for lederintervjuene var blant annet hvordan tjenestene organiserer arbeidet med meldinger og undersøkelser, hva slags kompetanse de vurderer at barneverntjenesten har og mangler, og om det har vært noen endringer i måten de jobbet på de siste årene. Intervjuguiden er vedlagt rapporten.

Beskrivelse av deltakerne: lederintervjuene

Utvalget besto av til sammen 15 informanter med lederfunksjon i sin tjeneste. Samtlige var kvinner. Sju ledere hadde sosionomutdannelse, og fem hadde barnevernspedagogutdannelse. Én av lederne var utdannet økonom og én førskolelærer. Mange oppga også at de hadde ulike videreutdanninger, eksempelvis lederutdanning, kurs om minoriteter i barnevernet og veilederutdanninger. Alderen varierte fra 35 år til 63 år, og gjennomsnittsalderen var 48,9. Informantene hadde i gjennomsnitt 16,5 års erfaring fra barnevernfaglig arbeid (range 5–26) og gjennomsnittlig sju års erfaring som ledere (range 0,5–26). Tjenestene de representerte, hadde et variasjonsspenn i antall årsverk fra ni til 92 (gjennomsnitt 42,8). Elleve av de 14 tjenestene brukte IKT-systemet Familia, mens de tre resterende brukte Acos. Åtte av tjenestene var organisert etter spesialistmodell, fire tjenester oppga at de var organisert etter generalistmodell, mens to tjenester oppga at de hadde en mellomting mellom generalist- og spesialistorganisering.

4.3.3 Kvalitative analyser

Transkribering. Intervjuene ble transkribert av ekstern databehandler (Totaltekst) og deretter gjort tilgjengelige for forskerne som tekstfiler.

Temasentrert analyse. Tekstdataene i denne studien ble analysert tematisk. Temasentrerte analyser belyser spesielle temaer ved å sammenligne informasjon fra alle informanter i en undersøkelse (Thagaard, 2018). Teksten ble systematisk gjennomgått av forskerne og innholdet sortert i kategorier etter tema.

NVivo. Tekstfilene fra lederintervjuene ble importert til NVivo (versjon 12), som er et dataprogram utviklet for kvalitative datasett. Programmet er designet for å gjøre det enklere å organisere, analysere og få innsyn i ustrukturerte eller kvalitative data som for eksempel transkriberte intervjuer. Dataprogrammet ble brukt som et verktøy for å analysere lederintervjuene tematisk.

Brukermedvirkning

Hovedkilden til informasjon i denne rapporten er tjenestene selv, ettersom vi innhenter informasjon som saksbehandlere selv har nedtegnet i journaler, i tillegg til intervju med barnevernsarbeidere (både ledere og saksbehandlere). Gjennom intervjuene med lederne samt gjennom fokusgruppeintervju med saksbehandlerne har deltakerne blitt gitt mulighet til å medvirke i prosjektet. Deltakerne har fått muligheten til å utdype informasjon som er innhentet fra journaler og saksmapper, og som vi har presentert for dem. «Brukere» forstås i sammenheng med meldingsavklaringsarbeidet ikke som barn og foreldre men som barnevernansatte. Barn og foreldres brukermedvirkning og perspektiv på barnevernets undersøkelser vil være tema i en egen rapport.

4.4 Etske vurderinger og godkjenninger

Det er svært viktig å avklare forskningsetiske hensyn før man gjennomfører studier som involverer innsyn i sensitive og personlige opplysninger. Journalstudier benyttes i forskning både i helsevesenet og i barnevernet. Slike studier forutsetter fritak fra taushetsplikten. Det er to hovedgrunner til dette. For det første er det store praktiske vansker med å innhente samtykke fra alle involverte parter. For det andre vil ekskludering av alle saker der det ikke kan innhentes samtykke, føre til for lav deltakelsesandel til at studien vil ha vitenskapelig relevans. I en vurdering av fritak fra taushetsplikten vil undersøkelsens verdi være sentral og kreve en god begrunnelse for bruk av taushetsbelagte journaler som data. Arbeidet med meldinger og undersøkelser i barnevernet er av fundamental betydning for et stort antall barn i Norge, både med hensyn til hvem som får hjelp og hvordan behovene for hjelp vurderes.

Prosjektet har innhentet nødvendig godkjenning hos flere instanser. Først ble prosjektet forelagt regional etisk komite (REK) ved UIT – Norges arktiske universitet. Her var vurderingen at prosjektet ikke var behandlingspliktig i REK da det ikke karakteriseres som helseforskning.

Det er søkt fritak fra taushetsplikt i henhold til forvaltningslovens § 13 hos Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Vi søkte om å få innsyn i følgende dokumenter av betydning for prosjektet:

- meldinger til barnevernet
- barneverntjenestenes brev til kommunale helse- og sosialtjenester, spesialisthelsetjenester, skole og spesialpedagogiske tjenester der barnevernet anmoder om informasjon i saken
- dokumenter fra ovennevnte tjenester med svar på barnevernets henvendelser
- referat fra møter og samtaler med barnet og med foreldrene gjennomført i undersøkelsesfasen
- referat fra møter og samtaler med andre informanter gjennomført som ledd i undersøkelsen
- barneverntjenestens undersøkelsesplan
- barnevernets oppsummering av undersøkelsen
- journalnotater som omhandler barnets behov, foreldrenes omsorgsevne eller ressurser og risikofaktorer knyttet til barnets familie og nærmiljø
- vedtak

I realiteten betyr dette at alle sakens dokumenter gjennomgås. Ved å basere studien på journaler det er gitt tilgang til med hjemmel i unntak fra taushetsplikt, kunne alle typer saker inkluderes i studien. Dette gjorde at man unngikk bias som oppstår ved frafall grunnet mangel på samtykke fra hver enkelt klient.

Prosjektet ble av Bufdir forelagt *Rådet for taushetsplikt og forskning* for en uttalelse. Rådet for taushetsplikt og forskning anbefalte Bufdir å innvilge fritak fra taushetsplikt, jamfør forvaltningsloven § 13, da nytten av prosjektet ble vurdert å være større enn ulempen for andre, i denne sammenheng dem som omtales i barnevernets journaler.

Intervjustudiene er forelagt Norsk senter for forskningsdata (NSD), som har tilrådd prosjektet. I tillegg er journalstudien også forelagt NSD, som videresendte denne til Datatilsynet for vurdering av konsesjonsplikt etter personopplysningsloven. Datatilsynet satte flere vilkår for konsesjon. For det første skulle foreldre som har vært del av barnevernets undersøkelse underrettes i etterkant gjennom et informasjonsskriv. Informasjonsskrivet er vedlagt denne rapporten. Et annet vilkår er at data kun kan publiseres på fylkesnivå, men ikke på kommunenivå, for å unngå at indirekte

identifiserbare opplysninger publiseres. Datatilsynets begrunnelse var at enkelte av de kvalitative dataene som innhentes fra journaler (disse inngår ikke i denne rapporten), og som omhandler begrunnelser i et mindre utvalg saker, kan være personidentifiserende. Da våre informantkommuner er spredd over hele landet, er det likevel slik at det fra mange fylker kun er en kommune. Vi har derfor valgt å løse dette ved å anonymisere både kommunenavn og fylke, og kun opplyse om geografisk region. Vi oppgir likevel overordnet statistikk på kommunenivå som ikke kan knyttes til enkeltsaker uten å identifisere kommunen med navn.

5. Resultater og diskusjon

I det følgende presenteres resultatene fra dette prosjektet organisert etter de fire hovedtemaene vi presenterte innledningsvis. De fire temaene er: 1) kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet, 2) kjennetegn ved meldinger til barnevernet, 3) arbeid med meldinger til barnevernet og 4) organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger. Problemstillinger tilhørende disse temaene presenteres fortløpende. Betydningen og tolkningen av resultatene diskuteres fortløpende.

5.1 Kjennetegn ved barn og familier som meldes til barnevernet

I denne delen av resultatene ser vi nærmere på hva som kjennetegner barn og familier som meldes til barnevernet. Vi ser på betydningen av alder, kjønn, bosted og fødested, samt innvandrerbakgrunn. I hvilken grad kjennetegn ved barna har betydning for henleggelse av meldingen, belyses også.

Av alle meldingene i denne studien henlegges 17,7 % (N = 242), og 82,3 % (N = 1123) går videre til undersøkelse. Dette er nøyaktig det samme som nasjonal statistikk for 2017 viser. Dette indikerer at utvalget er en god representasjon av populasjonen.

5.1.1 Barnets alder

Barnets gjennomsnittsalder er høyere i henlagte saker (10,0 år, SD = 5,3) enn i saker som går til undersøkelse (8,9 år, SD = 5,1). Som det fremgår av tabell 3, skyldes denne forskjellen i hovedsak den eldste alderskategorien med ungdom over grunnskolealder, der oddsen for henleggelse er nesten dobbelt så stor som for yngre barn. Saker med barn i barnehagealder har 1,6 ganger større odds for undersøkelse sammenlignet med barn i andre aldre. I motsetning til i nasjonal statistikk har vi her valgt å skille mellom ungdomsskolealder (13–15) og videregående alder (16–17). Resultatene illustrer at det særlig er 16–17-åringer som bidrar til at henleggelsesraten øker med alder, og at det ikke er større sjanse for at saker som gjelder de yngste tenåringene henlegges.

Fordeling i alderskategorier er vist i tabell 3.

Tabell 3. Sammenheng mellom barnets alder og sjanse for henleggelse

	N	%	Henlagt %	Sjanse for henleggelse	OR
Ufødte og sped-/småbarn 0–1 år	115	8,4	18,3		
Barnehagealder 2–5 år	266	19,5	12,8	minker	1,6*
Barneskolealder 6–12 år	548	40,1	16,8		
Ungdomsskolealder 13–15 år	245	17,9	18,0		
Videregående skolealder 16–17 år	191	14,0	26,7	øker	1,9**

Note: *p < 0,05, **p < 0,01

5.1.2 Kjønn og bosted

Det er flere gutter (53,8 %) enn jenter i utvalget, men barnets kjønn er ikke signifikant assosiert med odds for henleggelse. Flesteparten av barna bor sammen med begge foreldrene. Totalt 10,0 % bor sammen med mor og mors nye partner, og 2,1 % bor med far og fars nye partner. Mor har eneomsorgen for barnet i 30,9 % av sakene, og far har eneomsorgen i 4,7 % av sakene. I 1,2 % av sakene bor barnet på asylmottak eller bolig for enslige mindreårige asylsøkere. I 1,1 % av sakene bor barnet i fosterhjem eller på barneverninstitusjon. Noen barn bor hos besteforeldre eller andre slektninger, noen få bor alene eller på internat, og i noen saker er barnets bosted ukjent.

Tabell 4: Daglig omsorg for barnet og odds ratio for henleggelse

	N (%)	Henlagt (%)	Sjanse for henleggelse	OR
Mor og Far	523 (38,3)	11,9	minker	2,0***
Delt bosted	116 (8,5)	17,2		
En forelder	486 (35,6)	22,0	øker	1,6**
En forelder og partner	165 (12,1)	15,2		
Annet	75 (5,5)	37,3	øker	2,9***

Note: *p < 0,05, **p < 0,01

5.1.3 Fødested

Av hele utvalget har 57 % av barna to foreldre som er født i Norge. 14,8 % har en forelder født i Norge og en forelder født i et annet land, mens i 32,9 % av meldingene er begge foreldrene født i et annet land.

For 10,5 % av barna er en eller begge foreldres fødeland ukjent. Når begge foreldres fødeland er merket som ukjent, kan det skyldes det at det finnes en gruppe henlagte meldinger som gjelder barn som ikke er kjent fra barnevernet fra før og dermed ikke har mappe i barnevernsystemet. Videre har det i enkelte tilfeller ikke vært mulig å identifisere foreldrenes opprinnelsesland ut fra teksten i meldingen. Når en av foreldrenes fødeland er ukjent, kan dette skyldes at farskap er ukjent eller at far/mor ikke har vært del av saksutredningen. Dette kan skyldes at forelderen er død eller ikke har noen kontakt med barnet. Når navnene er åpenbart norske, har foreldrene likevel blitt registrert som norske. Når man har vært i tvil om opprinnelsesland og ikke funnet dokumentasjon fra andre kilder enn meldingen, er opprinnelsesland registrert som ukjent. Ved analyse av de sakene der foreldres opprinnelsesland er ukjent, ble det registrert en bias i forhold til meldingsårsak. For at ikke denne feilkilden skulle påvirke hovedkonklusjonen vår har vi for videre analyser imputert data ut fra en regresjonsmodell som anvendte kjennetegn ved barnet og meldingen som prediktorer for hvorvidt familien har norsk eller utenlandsk bakgrunn. Når vi beregner odds for henleggelse i saker der begge foreldrene har norsk opprinnelse opp mot familier der en eller begge foreldrene er født utenfor Norge (N = 539; 39,5 %), finner vi at odds for undersøkelse er 1,7 ganger høyere i familier der en eller

begge foreldre har utenlandsk opprinnelse. Disse funnene samsvarer med resultater fra tidligere norske og utenlandske studier som er gjengitt i Delrapport 1: Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016).

Tabell 5. Foreldres fødested (N = 1365)

Mor fødested	Far fødested %					Total
	Norge	Europa, USA, Canada, Oceania	Asia, Latin Amerika	Afrika	Ukjent	
Norge	57,0	1,3	1,0	1,0	4,2	64,5
Europa, USA, Canada, Oceania	1,4	1,5	< 1	<1	3,3	8,6
Asia, Latin-Amerika	3,8	< 1	9,2	< 1	< 1	14,3
Afrika	< 1	< 1	< 1	7,2	1,5	9,2
Ukjent	< 1	< 1	< 1	< 1	2,6	3,4
Total	64,3	6,8	10,5	8,8	9,6	100

5.1.4 Ledere og saksbehandlere om kjennetegn ved barna

Vi tematiserte kjennetegn ved barna og hvilken betydning dette kan ha for beslutningen om å henlegge eller ikke i intervjuene med lederne. Alder på barnet var et kjennetegn de mente hadde betydning for beslutninger. En leder sa det slik:

«Små barn har større behov for beskyttelse enn eldre, og forhold som kanskje ikke er så alvorlige for eldre barn, vil være veldig alvorlige for små barn».

Utover alder var ikke kjennetegn ved barnet et sentralt tema i lederintervjuene. Ingen av lederne bragte innvandrerbakgrunn inn som et kjennetegn ved familiene som kunne ha betydning for beslutningen om henleggelse eller undersøkelse.

Fra journalstudien drøftes interessante funn spesielt opp mot to kjennetegn ved barna/familiene. Det ene kjennetegnet er at familiene har innvandrerbakgrunn (særlig fra Afrika, Asia og Øst-Europa). Det andre er «foreldres kriminalitet» og «barnets kriminalitet».

Betydningen av innvandrerbakgrunn ble drøftet inngående i fokusgruppene. Informantene fra de ulike kommunale barneverntjenestene ble presentert for tall fra journalstudien som viser at det er sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og hvorvidt meldinger henlegges eller undersøkes. Med andre ord: Terskelen for henleggelse av bekymringsmeldinger er høyere for innvandrerfamilier enn for etnisk norske familier, spesielt for familier med afrikansk, asiatisk og øst-europeisk bakgrunn.

Saksbehandlerne som deltok som informanter i fokusgruppene, reagerte noe ulikt når de ble gjort kjent med disse funnene, som er knyttet til det nasjonale utvalget i journalstudien. Noen ga uttrykk for at de ikke var overrasket, mens andre mente det motsatte. Alle fokusgruppene beskrev og diskuterte imidlertid hvordan de tenker og arbeider med meldinger som angår innvandrerfamilier. De la frem og drøftet ulike problemstillinger knyttet til disse meldingene og til situasjonene som disse familiene er i.

Saksbehandlere ved flere barneverntjenester fortalte i ulike fokusgrupper at de har inntrykk av at terskelen for å melde innvandrerfamilier til barneverntjenestene er lavere sammenlignet med etnisk norske familier. Én saksbehandler sa det slik:

«Jeg tror at terskelen for andre deler av hjelpeapparatet er langt lavere for å melde inn innvandrerbarn enn for norske barn med samme type problematikk. Jeg er ikke i tvil om at her kommer både klassesperspektivet inn og, som du sier, det er mye velferdsgoder som kunne være løst på et annet nivå. Og så aksepterer de ikke samme type atferd fra innvandrerbarn som fra norske med norske foreldre. Og det tror jeg, jeg vet ikke om det er spesielt for små steder hvor du kjenner lærerne, helsepersonell. Du kjenner foreldrene, slekta, onkler og tanter. Det er et sammensurium. Men det gjør man ikke med disse innvandrerforeldrene. Så jeg tenker at det at innvandrerbarn er overrepresentert, handler vel så mye om at terskelen for å melde fra er lavere (...)».

En saksbehandler fra en annen barneverntjeneste viste til noe av det samme:

«Hvis dette hadde vært en etnisk norsk familie, ville vi da fått meldingen? Altså, jeg tenker at det er viktig å reflektere rundt om det er lettere å sende en bekymringsmelding fordi det er en minoritetsfamilie og man ikke har klart å snakke med familien det gjelder. Kanskje skolen har reflektert rundt og kanskje ikke klart å ta kontakt og snakke med dem. Det er ikke alltid de klarer å gjøre seg godt nok forstått».

En tredje saksbehandler sa dette:

«Men jeg har ikke noe inntrykk av at når man får inn saker, at det er noe bevisst i forhold til det, at: 'Å ja, fra Ghana, ja. Den må vi undersøke'. Jeg har ikke inntrykk av at det er noe sånn. Men det er den konkrete situasjonen til barnet som ligger til grunn for det. Men så kan man jo spørre seg, kanskje at det meldes oftere på barn med innvandrerbakgrunn (...)».

Flere faktorer oppgis som mulige årsaker til at terskelen for å melde innvandrerfamilier kan være lavere. En av dem er språkbarrierer og utfordringer knyttet til kommunikasjon mellom eksempelvis skole/barnehage/helsestasjon og innvandrerbarn og/eller deres foreldre. Disse kan handle både om manglende kontakt i det daglige mellom ansatte ved de respektive institusjoner og

innvandrereforeldrene, samt om skriftlig informasjon og kommunikasjon via brev, e-post eller SMS fra de respektive instanser til barnas foreldre som ikke når frem, eller som ikke er mulig å forstå for mottakerne. En annen faktor, som også kan henge sammen med språkbarriere og kommunikasjon, er mangel på «starthjelp» i kommunene. Med et bedre grunnarbeid i starten, når innvandrerfamilier kommer til Norge og bosetter seg, mener flere saksbehandlere fra ulike kommuner at barnverntjenestene trolig ville mottatt færre bekymringsmeldinger. Flere peker på at kommunene ikke gjør et godt nok arbeid i utgangspunktet, og at mye handler om forebyggede arbeid. I denne forbindelse bemerkes det at integreringsprogrammer eller introduksjonsprogrammer som benyttes i dag, ikke er gode nok, spesielt når det gjelder forståelse av barns status i samfunnet i Norge samt holdninger til barneoppdragelse og det at oppdragervold ikke er lovlig. Mye handler om «kulturkollisjon». Beskyttelse av barn, barns lovfestede rettigheter og måten vi tenker at man skal oppdra barn på i Norge, er annerledes enn i mange andre land og kulturer. Flere informanter understreker derfor viktigheten av at innvandrerfamilier på et tidlig tidspunkt informeres, på en forståelig måte, om hvordan man tenker og handler overfor barn i Norge, og hvordan dette gjenspeiles i gjeldende lov- og regelverk.

I ett av de seks fokusgruppeintervjuene fremgår det tydelig at barneverntjenesten gjerne bruker undersøkelsen, og den kontakten de får med de ikke-etnisk norske familiene gjennom denne, til å veilede dem:

«(...) vi er inne og gir litt veiledning og korrigerer, opplever ofte at jeg kommer i en veldig god posisjon til familien til å kunne gi tilbakemeldinger som de kan forstå, eller som de kjenner seg igjen i. (...) hvem man kan søke råd fra. Hjelp dem med å komme i kontakt med andre instanser som er tryggere for dem, for eksempel, altså helsesøstre eller Familiens hus. De må ofte komme innom barneverntjenesten før de klarer å komme seg til de instansene som er rett for dem. Det bruker vi mye tid på. Vi gjør mye som andre instanser burde ha gjort».

Bekymringsmeldinger om innvandrerfamiliene kan bygge på mindre kulturforskjeller knyttet til uro på skolen, manglende leksehjelp, «feil klær», manglende matpakke i barnehagen eller skolen, men også på alvorlig voldsproblematikk (såkalt oppdragervold) som er forbudt i Norge.

5.2 Kjennetegn ved meldinger

De følgende resultatene, og drøftingen av dem, omhandler selve meldingen. Vi går nærmere inn på hva som kjennetegner dem som melder bekymring til barnevernet, og de vanligste årsakene til bekymring i vårt utvalg. Vi undersøker om det er sammenheng mellom hvem melder og

henleggelsesrate. Vi ser også på om det er sammenheng mellom type bekymring og henleggelse. Til slutt ser vi på sammensatte meldinger med flere bekymringer, samt meldinger basert på en enkeltepisode, og belyser sammenhengen mellom disse og henleggelsesrate.

5.2.1 Hvem melder bekymring til barnevernet, og hva er de viktigste årsakene til bekymring?

Det er registrert totalt 28 forskjellige kategorier meldere. Disse kan grupperes i seks hovedgrupper:

(i) private meldere, (ii) skole- og barnehagesektor, (iii) sosialtjenester, (iv) justis, (v) helsetjenester og (vi) barnevernet selv. I tillegg finnes en liten gruppe andre meldere (Tabell 6).

Tabell 6. Antall meldinger fordelt på hvem som er melder N = 1365.

	Melder	N (%)	Total
Private			298 (21,8 %)
	Mor/far/foresatte	107 (7,8)	
	Anonym	83 (6,1)	
	Andre privatpersoner	52 (3,8)	
	Øvrig familie	24 (1,8)	
	Naboer	18 (1,3)	
	Barnet	11 (0,8)	
	Frivillige organisasjoner/ idrettslag	3 (0,2)	
Utdanningssektor			263 (19,3 %)
	Skole	165 (12,1)	
	Barnehage	92 (6,7)	
	Pedagogisk psykologisk tjeneste	6 (0,4)	
Justis			227 (16,6 %)
	Politi	206 (15,1)	
	Innvandringsmyndighet/ asylmottak	21 (1,5)	
Sosialtjeneste			83 (6,1 %)
	NAV	44 (3,2)	
	Annen kommunal tjeneste	15 (1,1)	
	Familievernkontor	13 (1,0)	
	Utekontakt/fritidsklubb	6 (0,4)	
	Krisesenter	5 (0,4)	
Helsetjeneste			266 (19,5 %)
	Lege/sykehus/tannlege	87 (6,4)	
	Helsestasjon/skolehelsetjeneste	65 (4,8)	
	Psykisk helsevern for barn og unge (PHBU)	45 (3,3)	
	Psykisk helsevern for voksne	43 (3,2)	
	Instans for oppfølging av rusproblem	14 (1,0)	
	Legevakt/ambulans	12 (0,9)	
Barnevern			192 (14,1 %)
	Barnevernvakt	65 (4,8)	
	Barnevern i annen kommune	63 (4,6)	
	Barnevernet ut ifra melding på søsken	37 (2,7)	
	Barnevernet ut ifra annen kjennskap	22 (1,6)	
	Bufetat	5 (0,4)	
Andre			36 (2,6 %)

En bekymringsmelding kan oppstå med utgangspunkt i enkelthendelser eller episoder knyttet til barnet (14,1 %) eller foreldrene (33,0 %). Denne kategoriseringen av meldinger har tidligere vært anvendt av Havnen og medarbeidere (1998). Alternativt kan bekymring for barnets situasjon utvikle seg over tid uten at det er en spesifikk hendelse som er direkte utløsende årsak til meldingen (29,2 %). Det hyppigste utgangspunktet for meldinger er imidlertid at det over tid har oppstått en bekymring for om foreldrenes omsorg er tilstrekkelig (43,5 %). Noen ganger er det en kombinasjon av bekymring over tid og spesifikke hendelser som utløser meldingen. En liten gruppe meldinger har mer preg av å være en søknad om spesifikke tiltak (2,3 %) enn å være en bekymring som bør avklares. Eksempler på episoder knyttet til barnet kan være at barnet viser upassende eller voldelig atferd, kriminalitet eller bruk av rusmidler, eller at barnet forteller om episoder med vold eller mishandling i hjemmet. Eksempler på meldinger om episode knyttet til foreldrene kan være at foreldre blir anholdt eller oppsøkt av politiet med bakgrunn i kriminalitet i sammenheng med vold, rus, sedelighet, eller at det blir observert episoder med vold mellom foreldre, såkalt vold i nære relasjoner. Bekymring for barnet som utvikler seg over tid, dreier seg i hovedsak om barnets fungering og utvikling, herunder psykiske vansker, fungering i skole, samt vansker med atferd og emosjonell fungering. Bekymring for foreldrenes omsorg som utvikler seg over tid, handler hovedsakelig om foreldrenes grunnleggende omsorg eller foreldrens stimulering, veiledning og grensesetting. Disse relateres i meldingene også til foreldrenes psykiske helse og konflikter mellom foreldrene.

Det er klare forskjeller når det gjelder hvilke typer bekymringer som kommer fra hvilke meldere. Dette er naturlig, siden de ulike meldingsinstansene har innsikt i forskjellige deler av barns og foreldres situasjon. Tabell 7 viser de hyppigste meldingsårsakene knyttet til barnet, tabell 8 viser de hyppigste meldingsårsakene knyttet til foreldrenes omsorg, og tabell 9 viser de hyppigste meldingsårsakene knyttet til familie og miljø for de største gruppene meldere. Meldingsinstanser med under 40 meldinger er ikke tatt med i tabellene.

Tabell 7. Hyppigste meldingsårsaker knyttet til barnets utvikling og behov fordelt på melder

	Total	Private			Utdanning		Sosial	Justis og barnevern			Helse			
		Foreldre	Private	Anonyme	Skole	Barneh.	NAV	Politi	Bvakt	BVT	Helsest	PHBU	Lege/s.hus	Psykiatri
	%	N = 107	N = 73	N = 83	N = 165	N = 92	N = 44	N = 206	N = 65	N = 59	N = 65	N = 45	N = 87	N = 44
Barnet har nedsatt funksjonsevne	4,9													
Barnets psykiske problemer	9,4	15,9*					6,8		7,7		13,8	60,0*	9,2	
Barnet kriminalitet, rusbruk	6,0							20,4*						
Barnets atferd	17,3	22,4	23,3	19,3	32,7*	34,8*	6,8	8,3*	12,3	5,1*	18,5		6,9*	7,0
Barnets fungering skole/barnehage	12,5	13,1			50,3*	23,9*								
Barnets emosjonelle fungering	11,6		19,2*	7,2		16,4	6,8				15,4	40,0*	10,3	11,6
Barents relasjon jevnaldrende	6,4		8,2		20,0*									
Barnets relasjon/samspill med voksne	5,9											28,9*		
Barnets konflikter med voksne	4,2								7,7					

Note: Tabellen viser i første og andre kolonne hvor stor prosentandel av alle meldingene som inneholder hvilke type bekymring. De øvrige kolonnene viser prosentandel av type bekymring for hver av meldergruppene. *indikerer om bekymringen forekommer signifikant ($p < 0,05$) hyppigere eller sjeldnere for denne meldergruppen sammenlignet med totalen i kolonne 2. Bare de tre hyppigste meldingsinnholdene for hver meldergruppe er tatt med.

Tabell 8. Hyppigste meldingsårsaker knyttet til foreldres omsorg fordelt på melder

	Total	Private			Utdanning		Sosial	Justis	BV	Helse				
	%	Foreldre N = 107	Private N = 73	Anonyme N = 83	Skole N = 165	Barneh. N = 92	NAV N = 44	Politi N = 206	Bvakt N = 65	BVT N = 59	Helsest. N = 65	PHBU N = 45	Lege/s.hus N = 87	Psykiatri N = 44
Barnet utsatt for fysisk mishandling	14,7		16,4		31,0*	28,3*		4,4*	12,3	30,5*	27,7*			
Barnet utsatt for psykisk mishandling	8,1		19,2*							10,2				14,0
Barnet utsatt for seksuelt overgrep	3,5													
Barnet mangler omsorgsperson	2,9													
Manglende oppfølging annen tjeneste	5,3						18,2*						12,6*	
Ikke møtt ved innkalling til helsetjeneste	2,2												21,8*	
Foreldrenes stimulering, veiledning, grensesetting	13,5	11,2		22,9*	19,4*	19,6	11,4				23,1*	26,7*		
Foreldrenes grunnleggende omsorg	18,8	19,6	28,8*	33,7*	14,5	20,7	29,5	5,3*	18,5	25,4	16,9	29,4*	11,5	18,6
Foreldrenes beskyttelse av barnet	11,1	15,0*		13,3				11,7	16,9					11,6

Note: Tabellen viser i første og andre kolonne hvor stor prosentandel av alle meldingene som inneholder hvilke typer bekymring. De øvrige kolonnene viser prosentandel av type bekymring for hver av meldergruppene. *indikerer om bekymringen forekommer signifikant ($p < 0,05$) hyppigere eller sjeldnere for denne meldergruppen sammenlignet med totalen i kolonne 2. Bare de tre hyppigste meldingsinnholdene for hver meldergruppe er tatt med.

Tabell 9. Hyppigste meldingsårsak knyttet til familie og miljø fordelt på melder

	Total %	Private			Utdanning		Sosial	Justis	BV	Helse				
		Foreldre	Private	Anonyme	Skole	Barneh.	NAV	Politi	Bvakt	BVT	Helse st.	PHBU	Lege/s.hus	VPsyk
		N = 107	N = 73	N = 83	N = 165	N = 92	N = 44	N = 206	N = 65	N = 59	N = 65	N = 45	N = 87	N = 44
Foreldres somatiske helse	3,2													
Foreldres psykiske helse	14,5	15,0	20,5	16,9			15,9			6,8	15,4	26,7*	20,7	69,8*
Foreldres rusbruk	17,6	26,2*	26,0*	33,7*	6,1*			32,8*	26,2*				18,4	30,2*
Foreldres kriminalitet	7,0							24,8*						
Foreldre er slitne/utslitt	5,1					10,9*						13,3*		
Konflikt mellom foreldre	18,5	37,4*	13,7		12,1*	10,9*			23,1	20,2	13,0	26,7	13,8	18,6
Stressende livshendelser i familien	5,2													
Vold i hjemmet	16,8			15,7	12,1*	25,0*		27,0*	29,2*	25,4	15,4			
Familiens sosiale nettverk	2,3													
Familiens økonomi	5,6						68,2*							
Familiens boforhold	4,9						25,0*							
Familiens sosiale integrasjon i nærmiljø	1,2													
Foreldres arbeidssituasjon	1,5													
Familiens kulturelle bakgrunn	3,5													

Note: Tabellen viser i første og andre kolonne hvor stor prosentandel av alle meldingene som inneholder hvilke typer bekymring. De øvrige kolonnene viser prosentandel av type bekymring for hver av meldergruppene. *indikerer om bekymringen forekommer signifikant ($p < 0,05$) hyppigere eller sjeldnere for denne meldergruppen sammenlignet med totalen i kolonne 2. Bare de tre hyppigste meldingsinnholdene for hver meldergruppe er tatt med.

Politiet er den hyppigste melder til barnevernet. Disse meldingene dreier seg i hovedsak om episodiske hendelser knyttet til barnets eller foreldres kriminalitet og/eller rusbruk, eller vold i hjemmet. Det kommer også en liten gruppe meldinger fra justissektoren som handler om enslige mindreårige flykninger. En del av disse kommer direkte fra Innvandrings- og mangfoldsdirektoratet og er rutinemessige varsler om bosetting av enslige mindreårige som ikke inneholder konkrete bekymringer. Noen meldinger kommer direkte fra asylmottak eller bokollektiv for enslige mindreårige og handler om ulike problemer, ofte svært alvorlige, knyttet til den bosatte mindreårige. Et fåtall meldinger kommer fra utenrikstjenesten og omhandler norske barn i utlandet.

Private meldere står bak 21,8 % av meldingene i utvalget. Den største gruppen private meldere er foreldrene selv, som er meldere i 7,8 % av sakene. Disse meldingene handler oftest om konflikter mellom foreldre og om rusbruk. Foreldres meldinger handler også relativt ofte om foreldres fysiske helse (7,5 %) og at foreldrene er slitne eller utslitt av omsorgen for barnet (13,1 %). Meldinger som kommer fra annen familie, handler i tillegg til familiekonflikter også om mangler ved foreldrenes omsorg, samt ulike former for mishandling.

Svært sjelden er det barnet selv som melder til barnevernet. Når barnet selv melder, er det i hovedsak barn over 15 år som henvender seg på telefon eller ved oppmøte til barneverntjenesten med melding om egne psykiske problemer, konflikter med voksne eller fysiske/psykiske overgrep. I alle disse sakene var barnet kjent for barneverntjenesten fra før, og flere var under omsorg av barnevernet. Færre enn fem saker er registrert der barnet selv har kontaktet barnevernvakten og dette har ført til melding videre til barneverntjenesten i kommune/bydel.

Kategorien andre privatpersoner består av naboer (N = 18), privat melder fra frivillig organisasjon (N = 3) og andre privatpersoner (N = 52). Denne gruppen melder oftere om foreldres rusbruk og mangler i grunnleggende omsorg. Anonyme meldinger gjelder ofte mangler ved foreldrenes oppdragelse, men skiller seg ellers lite fra meldinger fra andre privatpersoner. Det er dermed ikke vesentlige forskjeller i bekymringens karakter mellom private som melder anonymt og private som står frem med navn.

Meldinger fra utdanningssektoren handler hyppigere om barnets atferd og problemer knyttet til barnets fungering i skolen og relasjoner til andre barn. Dette knyttes til mangler ved foreldrenes stimulering, veiledning og grensesetting for barnet. Skole og barnehage er de hyppigste melderne av mistanker om at barn er utsatt for mishandling, og dette er en bekymring i om lag en tredjedel av meldinger fra utdanningssektoren. Fra barnehager kommer det også en forholdsvis stor andel bekymringer knyttet til mistanke om seksuelle overgrep (14,1 %). Barnehager melder også hyppigere

om bekymringer for vold i hjemmet, men sjeldnere om andre typer konflikter mellom foreldre. Skolen melder i liten grad om bekymringer knyttet til familie og miljøfaktorer.

Innen sosialtjenestene er NAV den klart hyppigste melder. Meldinger fra NAV handler i all hovedsak om foreldres økonomi og boforhold, og dette knyttes særlig til foreldrenes grunnleggende omsorg. En forholdsmessig stor andel meldinger fra NAV er også knyttet til manglende oppfølging fra annen tjeneste. Dette kan dreie seg om at NAV mener at familien har behov for bistand fra andre helse- eller sosialtjenester og finner det bekymringsfullt at foreldre ikke følger dette opp, eller det kan være en bekymring for at familien ikke får tilstrekkelig bistand selv om de ønsker dette. I veldig liten grad melder NAV om bekymring for barnets fungering og utvikling. Meldinger fra familievernkontor handler i hovedsak om konflikter mellom foreldre (76,9 %) og foreldres evne til å ta barnets perspektiv og være følelsesmessig tilgjengelig for barnet (46,2 %). Melding fra andre kommunale tjenester gjelder i hovedsak familiens boforhold (26,7%), konflikter mellom foreldre (26,7 %) og vold i hjemmet (33,3 %). Andre sosiale tjenester melder så sjelden at det ikke fremkommer trender.

I de fleste saker der barnevernet selv står som melder, kommer saken som melding til kommune/bydel via barnevernvakten. Ikke alle kommunene i studien har barnevernvakt, og blant de som har det, praktiseres overføring av saker mellom barnevernevakt og øvrig barneverntjeneste forskjellig. Sakene der barnevernvakt er registrert som melder i dette utvalget, kommer fra storbyene Oslo, Bergen og Trondheim. Her registreres saken først som melding i barnevernets elektroniske journalsystem i bydelen etter at barnevernvakten har mottatt og behandlet saken og meldt den videre. Meldinger fra barnevernvakten i storbyene handler for det meste om foreldrekonflikter, rusproblematikk og vold i hjemmet, og henvendelser til barnevernvakten kommer for det meste fra politi eller mor/far til barnet. Der barneverntjenesten selv står som melder, er dette i hovedsak saker der det har kommet inn melding på et søsken og der barnevernet finner grunn til selv å opprette undersøkelse også vedrørende andre barn i familien. Noen av disse er saker der barnevernet selv har besluttet å gjenoppta undersøkelse etter en fastsatt tid, fordi saken tidligere har vært lagt bort med bekymring. Disse sakene handler for det meste om fysisk mishandling, foreldrenes grunnleggende omsorg og konflikter/vold i hjemmet. Meldinger som kommer fra barnevernet i en annen kommune, gjelder barn som har hatt tiltak i annen kommune eller har flyttet underveis i en undersøkelse. Når det gjelder type bekymringer, skiller ikke disse meldingene seg fra fordelingen i det totale utvalget.

I helsetjenestene er fastlege/sykehuslege og tannlege dem som melder hyppigst. Disse meldingene handler i mindre grad om problem knyttet til barnets utvikling og fungering eller foreldres omsorgsutøvelse, og i større grad om at foreldre ikke har møtt ved innkalling eller manglende oppfølging av tannhelsekontroller. De hyppigste bekymringene knyttet til familie og miljøfaktorer er

foreldres psykiske helse og rusbruk. En forholdsvis stor andel av meldingene som handler om foreldrenes somatiske helse, kommer også herfra (14,0 %). Meldinger fra helsestasjon gjelder barnets atferd, psykiske helse og emosjonell fungering, kombinert med mangler i foreldrenes grunnleggende omsorg og grensesetting. Blant meldinger fra helsestasjon omhandler 21,5 % (N = 14) barn som er fem år eller yngre, og halvparten av disse var meldinger på babyer under ett år. Majoriteten av meldingene (78,5 %, N = 51) gjelder barn i skolepliktig alder og kommer via skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten melder hyppig om mistanke om at barn er utsatt for fysisk mishandling. Psykisk helsevern for barn og unge melder i hovedsak om bekymring for barnets psykiske helse og emosjonelle problemer, kombinert med foreldrenes følelsesmessige tilgjengelighet, omsorg og grensesetting. Dette knyttes til miljøfaktorer som foreldres psykiske helse, konflikter mellom foreldre og at foreldre er slitne. Til slutt handler meldinger fra voksenpsykiatrien om foreldres psykiske helse og rusbruk, og at dette går utover den grunnleggende omsorgen for barnet.

Fokusgruppene var opptatte av hvordan saksbehandlere og barneverntjenester vurderer bekymringsmeldinger på bakgrunn av hvem som melder. Også lederne tematiserte sammenhengen mellom melder, type bekymring og terskel for henleggelse. Dette vil bli omtalt i neste avsnitt.

5.2.2 Sammenhengen mellom hvem som melder og terskel for henleggelse

Som kjent var total henleggelsesrate i utvalget 17,7 %. Meldinger fra helsestasjon (6,2 %) ($\chi^2(1) = 6,27$, $p = 0,01$) og barnehage (6,5 %) ($\chi^2(1) = 8,50$, $p = 0,004$) ble i mindre grad henlagt enn meldinger fra andre instanser. Meldinger fra politiet ble oftere henlagt (30,6 %) ($\chi = 27,48$, $df = 1$, $p < 0,0005$). De øvrige melderne har verken større eller mindre sjanse for henleggelse. Det er dermed god grunn til å anta at det hovedsakelig er innholdet i meldingene som er avgjørende for om saker henlegges, og ikke hvem det er som melder saken. Hvis melderens troverdighet og/eller kompetanse hadde stor betydning for om meldinger henlegges, burde man forvente oftere henleggelse av anonyme meldinger og meldinger fra private. Tilsvarende burde man forvente sjeldnere henleggelse av meldinger fra politi, helsetjenester, utdanningssektoren og sosialtjenestene. Denne antakelsen avkreftes av funnene referert til ovenfor.

Vi snakket med lederne om sammenhengen mellom hvem som melder bekymring og beslutningen om å henlegge eller undersøke. Ifølge lederne kan det synes som om hvem melder er, har betydning for om man henlegger eller undersøker. De opplyser om at de sjelden henlegger meldinger fra skoler og barnehager, mens meldinger fra politiet henlegges oftere. Anonyme meldinger drøftes ofte før beslutning, og man undersøker om det foreligger kjennskap til familien når melder er ukjent. Årsaken til at meldinger fra politiet henlegges oftere, er trolig knyttet til *innholdet* i disse meldingene og ikke

det at de kommer fra politiet. Det kan være at man i enkelte tjenester sjeldnere henlegger meldinger fra skoler og barnehager, men journalstudien viser at dette ikke er en gjennomgående trend på tvers av tjenester.

Følgende sitat er et eksempel på en leders refleksjon rundt spørsmålet om det har betydning hvem melder er:

«Når vi får meldinger fra barnehage og skole, er det veldig sjelden vi henlegger. De som jobber med barn hele dagen, når de blir bekymret, så tar vi nok fort dem på alvor. Da tenker vi at da har de gjerne en grunn til å være bekymret.»

Fokusgruppeintervjuene gir ingen informasjon om de ulike melderne sett i forhold til hverandre, for eksempel skole sammenlignet med barnehage eller privat melder. De gir imidlertid noe informasjon om hvordan saksbehandlere og barneverntjenester vurderer bekymringsmeldinger på bakgrunn av hvem som melder. Det synes å variere noe fra barneverntjeneste til barneverntjeneste hvordan de vurderer og vektlegger hvem som melder. På spørsmål om det kan ha betydning hvem melder er når tjenestene beslutter å henlegge eller ikke, viser fokusgruppeintervjuene at saksbehandlers vurdering av forholdet til og samhandlingen med samarbeidspartnere kan være én faktor som tas hensyn til i denne forbindelse.

En dialog mellom to saksbehandlere ved to kommunale barneverntjenester sier noe om viktigheten av å være på «tilbudssiden» overfor samarbeidspartnere, og hvordan dette får betydning for om man velger å henlegge bekymringsmeldinger eller ikke:

«Men jeg tenker nok at det nok handler om at det er en liten plass, og så vet jeg at om vi ikke undersøker den saken som kommer inn fra den skolen der, da blir rektor kjempesur. Og da kommer hun ikke til å melde til oss igjen, selv om det er en dårlig melding.»

«Men det sliter vi jo med i praksis òg. Det kan være sånn: Nei, vi fikk ikke den hjelpen vi ønsket for ti år siden, så vi sluttet å melde til barnevernet. Så det har ganske store konsekvenser å ikke være litt på tilbudssiden, rett og slett for å ivareta samarbeidspartnerne.»

«Ja, det er en viktig faktor, det, når en bor på små steder.»

Det fremgår av utsagnene ovenfor at informantene ikke er saksbehandlere ved barneverntjenester i større kommuner (med et høyt antall innbyggere). Vi ser at dette poengteres med utgangspunkt i saksbehandlernes forståelse av betydningen av å være på «tilbudssiden» overfor samarbeidspartnere. De sier imidlertid ikke noe om hvorfor det ikke skulle være tilfelle for

barneverntjenester i større kommuner. Videre viser utsagnene at saksbehandlerne strekker seg langt for å ivareta det samarbeidet de ønsker, og at de ikke «tør» å henlegge meldinger som egentlig burde henlegges av redsel for at dette skal forstyrre samarbeidet med skolen.

Generelt sett viser datamaterialet fra fokusgruppeintervjuene at saksbehandlerne ved de ulike barneverntjenestene både er opptatte og avhengige av at de ulike offentlige samarbeidspartnerne/aktørene sier ifra og melder bekymringer til dem. I så henseende fremstår helsestasjoner, barnehager og skoler som de aller viktigste samarbeidspartnerne. I hvilken grad disse offentlige aktørene melder bekymringer til barneverntjenestene, varierer imidlertid noe fra kommune til kommune. Journalstudien viser for eksempel at en barneverntjeneste som favner om flere små kommuner, får svært få bekymringsmeldinger fra barnehage, men derimot nokså mange fra skole og helsestasjon. I fokusgruppeintervjuene reflekterer saksbehandlerne rundt mulige årsaker til dette:

«(...) Det vi får tilbakemeldinger om i de fleste tilfeller når vi diskuterer dette med barnehagen, er at det er små forhold, de er kanskje barnehagetante, og nabo, og tante, og søskenbarn, og de går i samme klasse, det er små bygder. Det er vanskelig å skille mellom det private og den jobben du har. På den ene siden skal du sende en melding, og i neste øyeblikk skal du dit for å drikke kaffe etter jobb, så det blir den vanskelige balansegangen. Det er veldig mye fokus på den relasjonen de har i møtet i døra i barnehagen. De er redde for at den skal ødelegges. Dette tror jeg er gjengs over hele landet på barnehagesiden, at de synes det er vanskelig. De vil ikke ødelegge relasjonen, rett og slett».

«I forhold til helsestasjonen tror jeg det har mye å si at vi er samlokalisert, vi har en god dialog med helsestasjonen, ligger vegg i vegg. Enklere å gå den veien».

«Det blir en litt større avstand i relasjonene enn det er i barnehagen, automatisk. Man har mer med foreldrene å gjøre i barnehagen enn i skolen. Samtidig har vi et godt samarbeid med skolene (...) De vet hvem de skal kontakte, og terskelen for å kontakte barnevernet er lavere. Det tenker jeg har litt å si».

Dialogen mellom saksbehandlerne viser at de mener relasjonen mellom ulike offentlige aktører og barnas foreldre kan ha betydning for om man velger å melde bekymringer til barneverntjenesten eller ikke. I denne forbindelse sammenligner de blant annet barnehage med skole. Relasjonen mellom barnas foreldre og ansatte i barnehagen er ofte tettere enn relasjonen mellom barnas foreldre og ansatte i skolen. I barnehagen møtes man gjerne daglig, mens man i skolen møtes langt sjeldnere. Saksbehandlerne oppfatter at disse «tette relasjonene» kan være et dilemma eller et hinder for barnehagene med tanke på å sende bekymringsmeldinger til barnevernet.

Foreldres og barns kriminalitet.

Når det gjelder foreldres kriminalitet og barns kriminalitet, fikk informantene i fokusgruppene presentert funn fra det nasjonale utvalget i journalstudien som viste at disse kjennetegnene er overrepresentert i barneverntjenestenes henlagte meldinger. Tilbakemeldingene fra fokusgruppene da de ble bedt om å drøfte og reflektere høyt rundt disse funnene, er nokså like. Spesielt gjelder dette foreldres kriminalitet. Det går tydelig frem at det som regel er politiet som melder bekymringer til barneverntjenestene med denne typen innhold eller kjennetegn ved foreldrene. Her er noen refleksjoner rundt denne typen meldinger som gjøres av saksbehandlere i én av fokusgruppene:

«For vi får de meldingene fra politiet, de går bare inn på folkeregisteret og ser at denne personen har barn under 18 år, og så sender de automatisk melding. Og så ser vi kanskje at disse foreldrene ikke bor på samme adresse».

«Ja, noen ganger står det bitte litt, og noen ganger står det rett og slett ingenting. Så det er i de tilfellene vi tar kontakt med politiet for å få utdyping, og så tar vi kontakt med familiene og ungdommene for å snakke med dem. Eller foreldrene i de tilfellene der det er små barn. Jeg synes det er de sakene som går igjen, der det er en samværsfar eller samværsmor som ikke har den daglige omsorgen. Vi tar en samtale med den forelder som barnet bor hos for å sikre oss om at barnet er ivaretatt. Og disse ungdommene, der vi forsikrer oss om at foreldrene tar nødvendige grep for å regulere atferden til ungdommen sin».

I en annen fokusgruppe uttalte saksbehandlere følgende:

«... vi får informasjon fra politiet om at det har foregått noe i et hjem, og så ser vi at ungen ikke bor i det hjemmet, så da henlegger vi. Fordi ungen er ivaretatt av den andre parten. Det er klart at utad ser det alvorlig ut, fordi det er foreldres kriminalitet, men så er nyansene litt annerledes når vi har meldingsgjennomgangen».

«Jeg tenker for vår del at det er hovedsakelig der vi henlegger. Vi henlegger ikke noen meldinger der det er foreldres kriminalitet hvis ungen bor sammen med dem».

Datamaterialet fra fokusgruppeintervjuene viser at saksbehandlerne reflekterte rundt og begrunnet funnene som viser at denne typen bekymringsmeldinger ofte henlegges, nokså likt. De ga uttrykk for at det er praksis i politiet å alltid sende bekymringsmelding til barneverntjenestene dersom de vet at forelder som har vært involvert i kriminalitet, har barn under 18 år. I realiteten er det ofte slik at

disse barna ikke bor sammen med den aktuelle forelderen, men at omsorgen blir godt ivaretatt av den andre forelderen og at barneverntjenesten vurderer det slik at barnet er tilstrekkelig ivaretatt hos den av foreldrene barnet bor hos. Ofte har de dessuten lite eller ingen kontakt med forelderen som innholdet i bekymringsmeldingen gjelder. Saksbehandlere ved ulike barneverntjenester forteller at de i løpet av meldingsuken har som rutine å sjekke ut hvem som har den daglige omsorgen for barnet og ta kontakt med denne forelderen. De henvender seg også ofte til politiet for å få mer informasjon om innholdet og alvorlighetsgraden i bekymringen. De henlegger ikke slike bekymringsmeldinger dersom de ikke har sikker informasjon som viser at barnets omsorg er godt ivaretatt i det daglige.

Journalstudien viste at også «barnets kriminalitet» var overrepresentert i barneverntjenestens henlagte meldinger. Når saksbehandlerne i fokusgruppene ble presentert for dette funnet, var de noe mer usikre i sine refleksjoner rundt mulige årsaker. I én av fokusgruppene ble det resonnert slik:

«Om barnets kriminalitet og rusbruk, så omhandler det ofte disse 16–17-åringene. Det gjør det. Det har vært en episode, en engangshendelse. Det er klart, kommer de igjen, melding nummer to, så ... Det er ofte førstegangs som henlegges».

«Jeg tenker det er en del ungdomsmeldinger som blir henlagt med ulik problematikk. Men det er særlig de fra politiet på ungdommer og foreldre som sitter igjen i forhold til det som blir henlagt (...)».

Saksbehandlerne ga opplysninger som viste til at dette ofte gjelder enkeltepisoder som politiet melder inn. Når det gjelder unge kriminelle, ble det også nevnt at politiet i enkelte kommuner er flinke til å følge opp ungdommer. Saksbehandlere fortalte også at de tar kontakt med ungdommens foreldre og har en samtale med dem rundt bekymringsmeldingen fra politiet om ungdommens atferd, men at de ofte henlegger meldinger som gjelder engangshendelser.

Datamaterialet fra fokusgruppene antyder en mulig sammenheng mellom politiets praksis om å melde rutinemessig, og henleggelsesratene hos barneverntjenestene. Dersom politiet har klare rutiner for å melde det meste eller alt, samtidig som det i realiteten er slik at det i mange av disse sakene ikke er grunn til bekymring, så vil dette nødvendigvis medføre en nokså høy henleggelsesrate på denne typen meldinger. Her forteller saksbehandlere hvordan politiet tenker og arbeider i deres kommune:

«Det er en rutine hos politiet at alle saker de etterforsker der foreldre har unger, eller der det handler om unger og ungdom under 18 år som har betydning for oss, det melder de. Det er en rutine. Vi har et veldig tett samarbeid med politiet her. Vi samarbeider veldig godt. Det er ikke vanskelig å få tak i dem, og de har ikke vanskeligheter med å få tak i oss».

«For å si det veldig enkelt, så får vi alt fra politiet. Om han Per har pisset på hjørnet, får vi det også. Det betyr at vi kanskje får en større prosent henleggelse på meldinger, kanskje. At det kan bli konsekvensen for oss. Mange av de meldingene blir jo henlagt, ja. Politiet gjør det sånn fordi de ønsker at vi skal ta den vurderingen, så slipper de å ta den vurderingen, og det er en avtale vi har og det er greit, sånn gjør vi det, så sender de alt over».

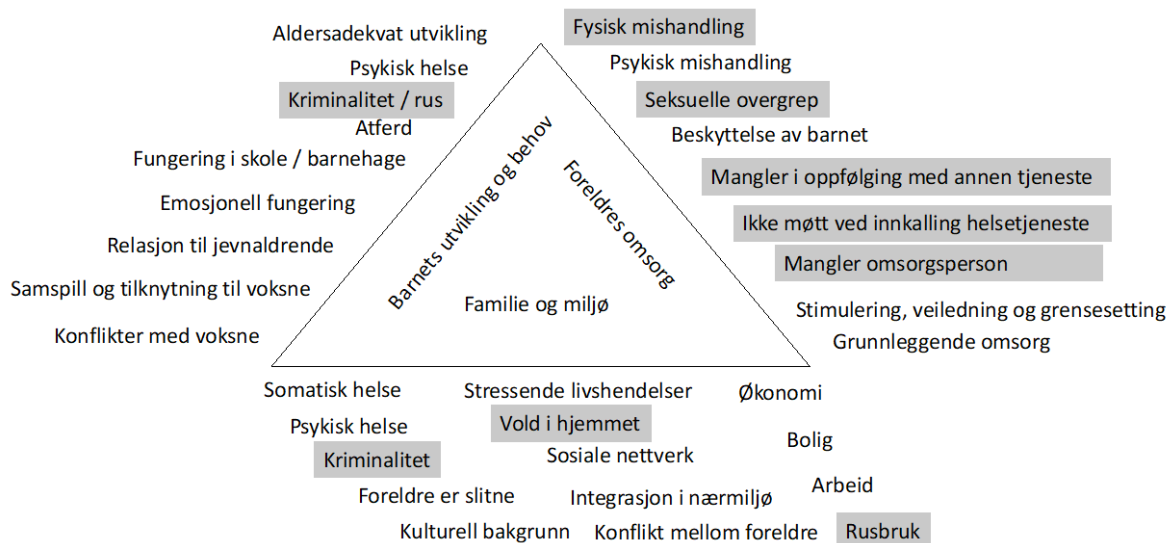
Utsagnene og dialogen ovenfor viser at man i denne kommunen har inngått en avtale om et tett samarbeid der politiet melder alt som kan tenkes å være av betydning for barnevernet. Derfor får barneverntjenesten innsikt i mye, men de må også vurdere alle meldingene som kommer inn fra politiet, og ettersom de får «alt», vil også at mange av meldingene fra politiet henlegges.

5.2.3 Sammenhengen mellom episodemeldinger og terskel for henleggelse

I analyser av hvilke typer meldinger som henlegges oftere, skiller vi mellom meldinger som er knyttet til en eller flere *episoder* og meldinger som er *sammensatte* og består av bekymringer på flere ulike områder. Det er i 32,2 % av sakene registrert kun én type bekymring i meldingen.

Episodemeldinger

I saker der det ikke er sammensatte årsaker til bekymring, handler meldingene om forhold knyttet til episodiske hendelser med vold og overgrep mot barn, vold mellom foreldre, eller rus/kriminalitet hos barn eller foreldre. I tillegg er det en liten gruppe ikke sammensatte meldinger som handler om at barnet ikke har møtt til eller blitt fulgt opp hos andre tjenester. Et fåtall meldinger handler om at barnet står uten omsorgsperson, uten at dette er knyttet til andre typer bekymringer. Dette er meldingsinnhold som oftest fremstår alene og ikke har sammenheng med andre typer bekymringer i meldingene. Figur E viser innholdet i episodiske meldinger som er registrert. De vanligste typene innhold er foreldres rusbruk (17,6 %), vold i hjemmet (16,8 %) og fysisk mishandling av barnet (14,7 %). Øvrig episodeinnhold finnes i under 7 % av meldingene.



Figur E. Innhold i episodemeldinger

Når vi ser på hver enkelt meldingsårsak for seg, er det to typer episodiske meldinger som har et meldingsinnhold som er forbundet med lavere terskel for henleggelse (henlegges oftere). Meldinger som omhandler barnets kriminalitet og/eller rusbruk, blir henlagt i 35,4 % av tilfellene, og meldinger som omhandler foreldres kriminalitet blir henlagt i 34,4 % av tilfellene. Dette er forhold som politiet har særlig innsikt i, og den store henleggelsesraten på meldinger fra politiet kan derfor forklares ved at de ofte melder om enkelthendelser og forhold som sjeldnere anses å gi grunnlag for undersøkelse. Det er 2,7 ganger større sjanse for henleggelse enn undersøkelse i saker som handler om foreldres kriminalitet sammenlignet med saker som ikke omhandler foreldres kriminalitet. Barnets alder har betydning for hvordan barnevernet vurderer meldinger om barnets kriminalitet og rusbruk. Slike meldinger har lavere terskel for henleggelse dersom barnet er eldre ($STDYX = -0,036$, $SE = 0,013$, $p = 0,006$), mens det vurderes som mer nødvendig å undersøke dersom det er snakk om yngre barn. Trolig er det særlig alkoholbruk som vurderes som mer alvorlig hos yngre barn, men vi kan ikke si dette med sikkerhet, da vi i denne studien ikke skilte mellom barnet rusbruk og barnets kriminalitet da meldingsinnhold ble kategorisert. Se også tidligere kapittel for saksbehandlernes refleksjoner rundt dette.

Det er flere typer meldingsinnhold som er forbundet med høyere terskel for henleggelse. Episodiske meldinger som ofte undersøkes, handler om at barnet har vært utsatt for fysisk mishandling (henleggelsesrate (HR) = 7,0 %), seksuelle overgrep (HR = 6,3 %) eller at barnet har vært vitne til vold

i hjemmet ($HR = 8,7 \%$). Antall tidligere meldinger i saken har en medierende effekt på sammenhengen mellom bekymring om vold og terskel for henleggelse ($STDYX = 0,014$, $SE = 0,006$, $p = 0,012$). Dette betyr at terskel for henleggelse av meldinger om vold mot barnet blir lavere desto flere tidligere meldinger det har vært i saken. Dette skyldes trolig at ved andre og tredje gangs melding er forholdene allerede kjent og/eller undersøkt tidligere.

Meldinger som handler om familievold, har høyere terskel for henleggelse dersom familien har innvandrerbakgrunn ($STDYX = 0,02$, $SE = 0,008$, $p = 0,011$) og lavere terskel for henleggelse i saker med yngre barn ($STDYX = -0,013$, $SE = 0,006$, $p = 0,037$).

Dersom det har vært tidligere meldinger i saken, går terskelen for henleggelse ned for meldinger om foreldres rus ($STDYX = -0,012$, $SE = 0,004$, $p = 0,004$) og kriminalitet ($STDYX = -0,10$, $SE = 0,004$, $p = 0,007$). Meldinger om at barnet ikke har møtt til helsetjeneste, har også lavere terskel for henleggelse når barnet er meldt tidligere ($STDYX = -0,007$, $SE = 0,003$, $p = 0,025$).

Når vi tar hensyn til meldingsårsak, er det ingen direkte sammenheng mellom barnets alder og terskel for henleggelse. Sammenhenger mellom barnets alder og henleggelse av meldinger forklares ved at familievold og foreldres rus forekommer oftere i saker med yngre barn, mens bekymringer knyttet til barnets kriminalitet og rus og manglende omsorgsperson, forekommer oftere blant eldre barn.

Manglende omsorgsperson forekommer oftere i familier med innvandrerbakgrunn, og dette skyldes at utvalget også inkluderer meldinger på enslige mindreårige asylsøkere. Mange av disse meldingene er rutinemeldinger til barnevernet om at personen bosettes i en kommune og omhandler ikke konkrete bekymringer. Blant de øvrige er det saker der ungdom i 16–17-årsalderen ikke bor med foreldre av ulike grunner. Under fem saker gjelder tilfeller der foreldre til yngre barn er omkommet eller forsvunnet. Disse sakene blir aldri henlagt uten undersøkelse. At barnet ikke har møtt til helsetjeneste eller foreldres manglende oppfølging med annen tjeneste, er ikke assosiert med verken høyere eller lavere henleggelsesterskel.

Meldinger som gjelder familier med innvandrerbakgrunn, har høyere terskel for henleggelse, og dette gjelder selv når vi kontrollerer for hvilken type episode bekymringen gjelder. Terskelen øker ytterligere ved mistanke om familievold. Sammenlignet med etnisk norske familier, har familier med innvandrerbakgrunn dermed større sjanse for å bli gjenstand for en barnevernundersøkelse, uavhengig av hvilken type episode meldingen gjelder. (Se vedlegg 5 for komplett oversikt over SEM-analyse med effekter og sammenhenger mellom meldingsinnhold i episodemeldinger og terskel for henleggelse).

Det er også sammenhenger mellom enkeltbekymringer og henleggelsesrate for noen typer bekymringer som ikke er knyttet til episodiske hendelser. Meldinger som omhandler foreldrenes stimulering /veiledning, grensesetting og foreldrenes grunnleggende omsorg, har redusert sjanse for henleggelse med henholdsvis $HR = 11,4 \%$ ($x = 5,18$, $df = 1$, $p = 0,02$) og $HR = 11,7 \%$ ($x = 7,80$, $df = 1$, $p = 0,005$). Det er også flere type enkeltbekymringer knyttet til familie og miljøforhold som er knyttet til redusert sjanse for henleggelse. Disse er foreldrenes psykiske helse ($HR = 12,1 \%$) ($x = 4,99$, $df = 1$, $p = 0,03$), at foreldre er slitne ($HR = 8,6 \%$) ($x = 4,24$, $df = 1$, $p = 0,04$) og bekymring for familiens økonomi ($HR = 6,6 \%$) ($x = 6,86$, $df = 1$, $p = 0,009$).

Ingen av de andre bekymringene som er registrert i meldingene (jamfør figur E), er direkte forbundet med sjanse for henleggelse. Det betyr ikke at disse er uten betydning for beslutningen. Se også tabell 10 for oppsummering av disse hovedfunnene.

5.2.4 Hva kjennetegner sammensatte saker med flere ulike bekymringer?

Antall bekymringer totalt, og hvilke typer bekymringer som opptrer sammen, vil ha betydning når barnevernet fatter beslutning om en sak skal undersøkes. Det gjøres en helhetlig vurdering av alle bekymringer som fremkommer og sammensetningen av disse.

I 24,5 % av sakene er det registrert to bekymringer og i 33,6 % er det registrert fra tre til fem bekymringer. I 9,7 % av sakene er det registrert mer enn fem ulike typer bekymringer.

Gjennomsnittlig inneholder meldingene 2,7 ($SD = 2,0$) ulike bekymringer i kategoriene vi har registrert. Av disse er 0,8 ($SD = 1,3$) relatert til barnets utvikling og behov, 0,9 ($SD = 1,0$) er relatert til foreldrenes omsorg, og 1,1 ($SD = 1,1$) er relatert til familie og miljøfaktorer.

Det er ikke forskjell på henlagte og undersøkte saker når det gjelder antall bekymringer knyttet til barnets fungering og utvikling. Det er flere bekymringer knyttet til foreldrenes omsorg ($M = 1,00$) ($t = 4,78$, $df = 1363$, $p < 0,001$) samt familie og miljøfaktorer ($M = 1,12$) ($t = 4,71$, $df = 1363$, $p < 0,001$) i saker som går videre til undersøkelse enn i henlagte saker.

Basert på vår kategorisering av bekymringer i 32 kategorier, finner vi at antall bekymringer i en melding varierer fra 1 til 20. De fleste (66,8 %) av meldingene inneholder mer enn én bekymring. Gjennomsnittlig inneholder hver av disse meldingene 2,7 ulike bekymringer. Disse kan karakteriseres som sammensatte saker. Ved å analysere hvilke bekymringer som opptrer samtidig, kan vi identifisere hva som kjennetegner de sammensatte sakene som meldes til barnevernet. Dette har vi

gjort ved hjelp av eksplorerende og konfirmatorisk faktoranalyse (se metodedelen for detaljer). Den komplette modellen er gjengitt i vedlegg 4.

Vi finner at når det er sammensatte årsaker til bekymring, kan disse oppsummeres i tre hovedtypologier av saker. Disse typologiene er:

1. symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldrenes stimulering og grensesetting (oppdragelse)
2. konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover barnet
3. stressende livssituasjon i familien med bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold som går utover foreldres omsorg og oppdragelse

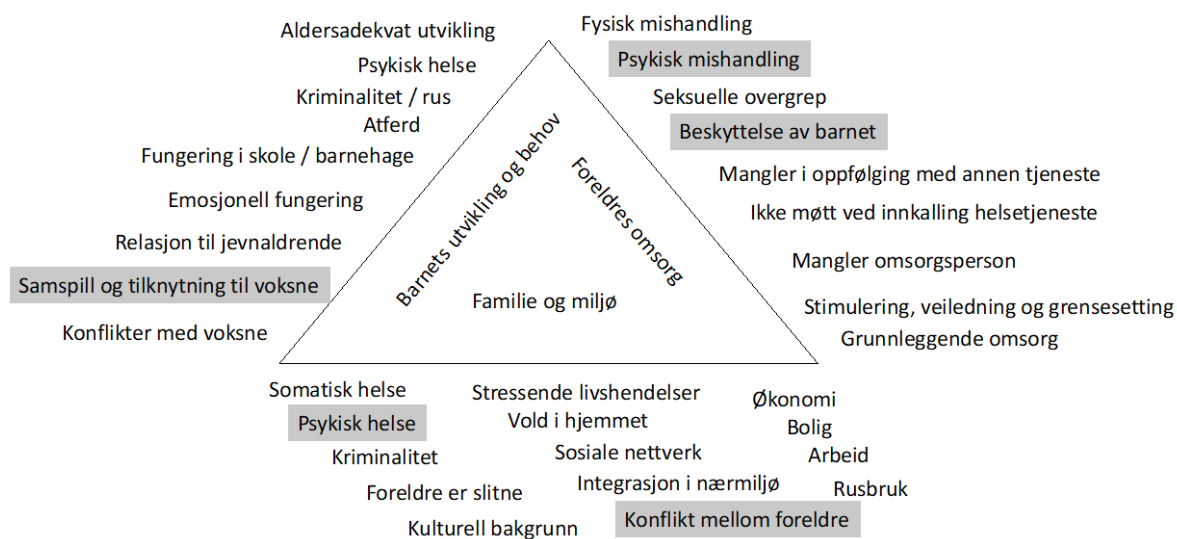


Figur F. Typologi I: Symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldrenes oppdragelse (stimulering, veiledning og grensesetting)

Merknad: Innhold som inngår i sammensatte saker av type I, er skravert.

Som det fremgår av figur F, er sammensatte saker av type I karakterisert ved at bekymringene i hovedsak er knyttet til barnet. Sakene omfatter symptomer på at barnet har vansker i forhold til sosial fungering, vansker i samspill med andre barn og har atferdsvansker. Dette knyttes til bekymring for barnets psykiske helse og kan av melder tas som indikasjon på at barnet har emosjonelle vansker. Noe sjeldnere har barnet også generelt forsinket utvikling. Disse bekymringene opptrer sammen med bekymring for barnets konflikter med voksne, trolig i hovedsak konflikter med

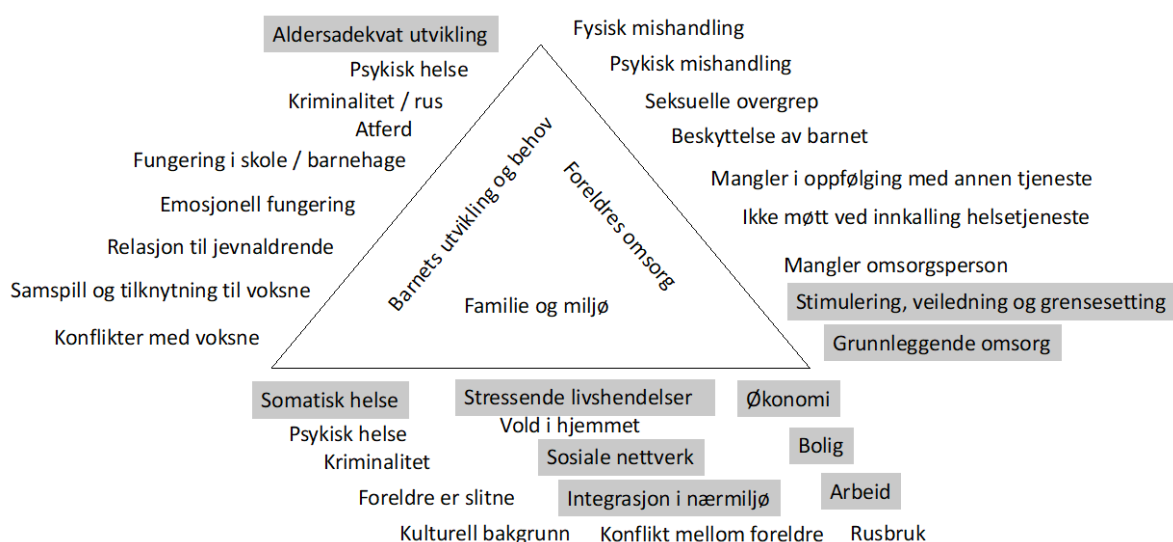
foreldre og konflikter med personell i skole. Noen ganger handler disse bekymringene bare om barnet, men knyttes også til mangler ved foreldrenes oppdragelse. Med «oppdragelse» menes i denne sammenheng stimulering, veiledning og grensesetting av barnet, altså foreldrenes evne til å håndtere og hjelpe et barn som har vansker. Dette kan være saker der foreldrene anvender uhensiktsmessige oppdragsstrategier, for eksempel med straffende og autoritær oppdragerstil, og der foreldrenes grensesetting antas å bidra til barnets problemer. Det kan også være saker der det i utgangspunktet ikke er noe galt med foreldrenes oppdragelse i seg selv, og barnets symptomer har andre årsaker, men der barn og foreldre havner i en ond sirkel. Eksempelvis har noen barn mer utfordrende atferd enn andre, og foreldre kan komme til kort i foreldrerollen som følge av det. Det meldes også gjerne samtidig om bekymring for at foreldrene er slitne, noe som kan forsterke samspillsvansker og foreldrenes mulighet til å ta seg av barnet sitt. I disse sakene er det sjeldnere bekymring knyttet til andre sosioøkonomiske forhold. Denne type meldinger kommer ofte fra skole/ barnehage og helsetjenestene, men også fra foreldrene selv og andre private meldere (jf. tabell 9). Sammensatt problematikk av denne type forekommer oftere blant eldre barn, og det har oftere vært flere tidligere meldinger i saken. Denne type melding er sjeldnere i familier med innvandrerbakgrunn.



Figur G. Typologi II: Konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover beskyttelse av barnet

Merknad: Innhold som inngår i sammensatte saker av type II, er skravert.

Meldingsinnhold i sammensatte saker av type II er vist i figur G. Disse har sitt utspring i foreldrekonflikter og kommer til syne ved at det også er konflikter mellom barnet og foreldrene, og/eller at familiekonflikter går utover beskyttelsen av barnet. For eksempel kan det være at foreldre med konflikter seg imellom trekker barnet inn i disse eller ikke skjermer barnet fra konflikter i hverdagen. I noen av disse sakene er det i mindre grad foreldrekonflikter, men snarere foreldrenes psykiske helseproblem, som ligger bak manglende beskyttelse av barnet. I noen tilfeller er foreldrenes manglende evne til å sette barnets behov foran egne problemer så omfattende at det i meldingene er bekymring for at barnet utsettes for psykisk vold. I denne typen saker er det også ofte bekymring for at det har forekommet episoder med vold mellom foreldrene og at barnet har vært vitne til dette.



Figur H. Typologi III: Bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold og mangler i foreldres omsorg og oppdragelse

Merknad: Innhold som inngår i sammensatte saker av type III, er skravert.

Meldingsinnhold i sammensatte saker av type III fremgår av figur H. Disse kjennetegnes ved bekymringer knyttet til flere typer sosioøkonomiske forhold i familien. Det kan være bekymringer for materielle forhold som bolig, økonomi og arbeid eller sosiale forhold som familiens nettverk og integrering i nærmiljø. Felles for disse familiene er en livssituasjon preget av mange belastninger, og de kan være materielt og sosialt marginaliserte. Eksempler på dette er familier som står utenfor ordinært arbeidsliv, der dette også går utover familien og barnas muligheter til å delta i sosialt

fellesskap og aktiviteter. Noen av disse sakene gjelder familier med innvandrerbakgrunn der sosial isolering knyttes til familiens kulturelle bakgrunn, mens andre gjelder familier der foreldre har somatiske helseproblemer. Når mange slike belastninger opptrer samtidig, kan det også vekke bekymring for at dette går utover foreldrenes evne til grunnleggende omsorg og oppdragelse. Dette handler både om materielle forhold som bolig, mat og klær, men også om rutiner i hverdagen og hvordan foreldre ivaretar barnets behov for veiledning og stimulering. I denne typen saker er det noen ganger også bekymring for at disse forholdene går utover barnets generelle utvikling og fungering. Det er sjeldnere bekymring for at barnet har vært utsatt for vold i disse sakene.

5.2.5 Hvilke forhold har betydning for henleggelsesterskel i sammensatte saker?

Siden majoriteten av sakene inneholder bekymringer på flere områder, er det mer interessant å se på hvilken betydning meldinger med ulike sammensetninger av bekymringer har for sannsynlighet for henleggelse, enn det er å se på den direkte effekten av enkeltbekymringer. Modellen i figur I (se slutten av dette avsnittet) viser sammenhengen mellom de tre hovedtypologiene av saker, ulike former for vold og overgrep samt terskel for henleggelse når det også tas hensyn til barnets alder, om familien har innvandringsbakgrunn og antall tidligere meldinger.

Meldinger av typologi I «Symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldres oppdragelse, stimulering og grensesetting» har høyere terskel for henleggelse. Symptomer på problemer hos barnet som knyttes til mangler ved foreldrenes grensesetting og stimulering, forekommer sjeldnere hos innvandrerfamilier og oftere blant eldre barn. Når meldingen gjelder eldre barn, er det høyere terskel for henleggelse av denne type saker ($STDXY = 0,048$, $SE = 0,021$, $p = 0,025$). Hos familier med innvandrerbakgrunn er det lavere terskel for å henlegge denne type saker ($STDXY = -0,026$, $SE = 0,013$, $p = 0,040$). Dette kan innebære at når barn i familier med innvandrerbakgrunn viser symptom på utviklingsvansker, anses dette i større grad å skyldes andre forhold enn svikt i foreldrenes omsorg og oppdragelse, sammenlignet med tilsvarende vansker blant barn uten innvandrerbakgrunn. Eksempelvis kan det antas at sosiale vansker og vansker med fungering i skole blant en del innvandrerbarn i større grad skyldes språklige og kulturelle barrierer. Derfor vekker de ikke samme bekymring for foreldrenes veiledning og grensesetting som de ville gjort hvis de dreide seg om et annet barn.

Sammensatte meldinger av typologi II «Konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover beskyttelse av barnet» (figur G) har verken høyere eller lavere terskel for henleggelse. Det er imidlertid oftere mistanke om familievold i denne type saker, og når det er tilfelle, øker terskel for henleggelse ($STDXY = 0,064$, $SE = 0,023$, $p = 0,005$).

Meldinger av typologi III: «Stressende livssituasjon og bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold som går utover foreldres omsorg og oppdragelse» (figur H) har høyest terskel for henleggelse. En del av denne effekten skyldes at sammensatte meldinger som i hovedsak handler om sosioøkonomiske forhold i familien, oftere gjelder yngre barn. Yngre barn har gjerne yngre foreldre, og det er trolig slik at sosial og materiell marginalisering blir lettere synlig blant unge foreldre som står utenfor arbeids- og samfunnsliv. Det er likevel slik at terskelen for å henlegge blir lavere når denne typen bekymring gjelder et yngre barn ($STDXY = -0,062$, $SE = 0,022$, $p = 0,005$) enn når barnet er eldre. Vi vet ikke med sikkerhet hvorfor det er slik, men det kan tenkes at sosioøkonomiske utfordringer blant yngre foreldre sjeldnere kobles til utfordringer med omsorg og oppdragelse, og at disse sakene derfor i større grad ansees å være andre instansers ansvar.

Meldinger om vold mot barnet har høy terskel for henleggelse. Denne terskelen reduseres imidlertid noe hvis mistanke om vold forekommer sammen med bekymring for sosioøkonomiske utfordringer og belastninger i familien. Mediert effekt for vold mot barnet i type III-saker er $STDXY = -0,099$ ($SE = 0,033$, $p = 0,003$). Ingen andre saksforhold har betydning for terskel for å henlegge saker om vold mot barnet.

Meldinger om seksuelle overgrep mot barnet forekommer sjeldnere i saker som handler om familiekonflikter, uten at dette har betydning for om melding om seksuelle overgrep henlegges.

Meldinger om familievold forekommer oftere i saker med familiekonflikter eller psykiske helseproblemer hos foreldre (type II) og sjeldnere i saker der barnet har symptomer på utviklingsvansker (type I), eller saker der familien har sosioøkonomiske utfordringer (type III). I begge de siste typologiene av sammensatte saker har bekymring for familievold litt redusert terskel for henleggelse. Mediert effekt for familievold i type I saker er $STDXY = -0,027$ ($SE = 0,013$, $p = 0,043$). Mediert effekt for familievold i type III-saker er $STDXY = -0,036$ ($SE = 0,018$, $p = 0,047$).

Saker med tidligere meldinger har lavere terskel for henleggelse uansett type bekymring. Det er vanligere at type III-saker er kjent fra tidligere enn andre typer saker.

Der er også testet om foreldres rusbruk og kriminalitet påvirker terskel for henleggelse i de tre typologiene saker, men det ble ikke observert noen slik sammenheng.

Oppsumert viser våre analyser at det er meldinger med bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold og saker med vold mot barnet som har høyest terskel for henleggelse. Saker med episodiske hendelser knyttet til rus eller kriminalitet hos foreldre eller barn har redusert terskel for henleggelse. Det er størst sjanse for henleggelse når det er tidligere meldinger i saken. Hvilke typer saker som

sterkest predikerer at meldinger går til undersøkelse/henlegges, er vist i tabell 10. Se også vedlegg 6 for fullstendig modell.

Tabell 10: Oppsummering av forhold som predikerer terskel for henleggelse

	Terskel	Type sak	Effekt
1	øker	Stressende livssituasjon og bekymringer knyttet til sosioøkonomiske forhold kombinert med mangler ved foreldres grunnleggende omsorg og oppdragelse	0,42
2	øker	Vold mot barnet, uavhengig av andre sakskjennetegn	0,32
3	øker	Vold mot barnet med tilleggsbekymring om sosioøkonomiske forhold	0,31
4	øker	Familievold med tilleggsbekymring om konflikter i familien eller vansker knyttet til foreldres psykiske helse som går utover beskyttelse av barnet	0,21
5	øker	Familievold, uavhengig av andre sakskjennetegn	0,21
6	øker	Familievold med tilleggsbekymring om symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldres oppdragelse, stimulering og grensesetting	0,20
7	øker	Familievold med tilleggsbekymring om sosioøkonomiske forhold	0,20
8	øker	Familier med innvandringsbakgrunn uavhengig av type bekymring	0,16
9	øker	Symptomer på vansker hos barnet som knyttes til mangler ved foreldres oppdragelse, stimulering og grensesetting	0,16
10	øker	Seksuelle overgrep, uavhengig av andre sakskjennetegn	0,13
11	minker	Foreldres kriminalitet	-0,14
12	minker	Foreldres rus, hvis det er tidligere meldinger i saken	-0,12
13	minker	Barnets rus eller kriminalitet	-0,12
14	minker	Saker med tidligere meldinger, uansett meldingsårsak	-0,21

Merknad: Effekt er standardiserte regresjonskoeffisienter. Tallets størrelse kan tolkes som en korrelasjon mellom type sak og terskel.

5.3 Arbeidet med meldinger

I denne resultatdelen ser vi nærmere på arbeidet med selve meldingen. Vi undersøker hvordan det arbeides med en melding fra den kommer inn til beslutning om henleggelse eller undersøkelse fattes. Vi oppsummerer de ulike variantene av arbeid med meldinger som var fremtredende i vårt utvalg. Videre drøfter vi sammenhengen mellom informasjonsgrunnlaget i meldingen, tidligere kjennskap til saken og henleggelsesrate. Vi ser også nærmere på ulike begrunnelser for henleggelse og vurderer om beslutningene som fattes fremstår som rimelige.

5.3.1 Hvordan arbeides det med en bekymringsmelding fra den kommer inn til beslutning om henleggelse eller undersøkelse fattes?

I de aller fleste sakene (79,3 %) fremgår det ikke i saksdokumentene at det er gjort noe annet i løpet av meldingsuken enn å fatte beslutning om henleggelse eller ikke. I 10 % (N = 136) av sakene er det innhentet utfyllende opplysninger fra melder, i 9,2 % (N = 126) er det innhentet informasjon gjennom samtale med foreldrene, i 1,8 % (N = 25) er det innhentet informasjon fra annen instans, og i 1,0 % (N = 13) er saken drøftet i eksternt forum/møte. I de få sakene der det gjøres eksterne drøftinger, gjelder bekymringen enten barnets atferd eller at barnet har vært utsatt for vold.

I totalt 74,7 % av sakene er det sendt tilbakemelding til melder. Når det ikke er sendt tilbakemelding, skyldes det i noen tilfeller at det ikke er mulig fordi meldingen var anonym (21,7 %), eller at det ikke er nødvendig fordi barneverntjenesten meldte saken til seg selv (20,6 %). I om lag halvparten av sakene der foreldre selv er melder, ble det sendt tilbakemelding om at barnevernet har mottatt meldingen. Blant saker uten tilbakemelding til melder, utgjør foreldre totalt 16,5 %. Det er dermed ulik praksis med hensyn til om det er hensiktsmessig å sende tilbakemelding til foreldre som melder. De resterende sakene der det ikke var sendt tilbakemelding til melder, kommer fra en rekke forskjellige kilder.

I 65 saker står barnevernvakten som melder. Alle disse sakene gjelder tjenester som har bydel og/eller kommuneovergripende barnevernvakt. I disse kommunene praktiseres meldingsarbeidet slik at saker som meldes inn til barnevernvakten, først avklares av barnevernvakten. Når barnevernvakten er ferdig med saken, sendes eventuelt melding til kommunen eller bydelen som saken tilhører. Bydelen registrerer da meldingen som innkommen fra den dato saken er mottatt fra barnevernvakten. Siden barnevernvakten og barnevernet i bydelene/kommunene ikke har felles klientjournalssystem, har vi ikke mulighet til å si noe om hvor mange saker som ferdigbehandles av barnevernvakten, hvor lang tid barnevernvakten bruker på å behandle saker, eller hvor stor andel henvendelser til barnevernvakten som vises direkte videre til barneverntjenesten. I disse kommunene er det imidlertid klart at man i realiteten opererer med to meldingsavklaringsfaser: Den

første gjøres av barnevernvakten og den andre av barneverntjenesten på bakgrunn av melding fra barnevernvakten. I andre kommuner som har egen barnevernvakt/akuttjeneste, er det slik at alle henvendelser til barnevernvakten og ordinære meldinger til barneverntjenesten registreres som innkomne meldinger på det tidspunktet de mottas. Dette innebærer at tidsrommet barnevernvaktens arbeid gjøres innenfor, defineres som meldingsuken. Siden dette praktiseres såpass ulikt, har vi ikke direkte sammenlignbare data på hvor lang tid man bruker på meldingsavklaring og hvor mye arbeid som gjøres i meldingsavklaringsuken for kommuner med bydels-/kommuneovergripende barnevernvakt sammenlignet med kommuner med egen barnevernvakt/akuttjeneste.

5.3.2 Lederne om arbeidet med en bekymringsmelding

Vi snakket med alle lederne som deltok i studien (N = 15) om hvordan de jobbet med en bekymringsmelding fra den kommer inn til det fattes beslutning om henleggelse eller undersøkelse. En melding kan komme inn enten pr. telefon, gjennom personlig oppmøte, som e-post eller som vanlig post/brev. Tjenestene har noe ulik praksis når det gjelder håndtering av en mottatt melding. Noen tjenester har merkantilt personale som gjennomgår meldingene, og i andre tjenester er det leder som åpner all posten og leser igjennom.

Det er ulike rutiner ved kontorene for hvordan meldingene tas videre. Hos noen tjenester er det et mottaksteam som vurderer meldingen, gjerne i regi av en fagleder for mottak av bekymringsmeldinger. Det varierer hvor mange ansatte tjenestene har i mottaksteam. Noen har to ansatte, mens andre har team på tre–fire personer. I noen kommuner er det barnevernvakta som gjør den første vurderingen av en melding og tar beslutning om den skal undersøkes eller henlegges. I noen tjenester er det barnevernlederen som tar den første vurderinga av meldingen. I noen tjenester fordeles også meldinger mellom saksbehandlere med en gang de kommer inn, og de fordeles da på bakgrunn av ledig kapasitet eller spesiell kompetanse på tematikken i meldingen.

I tjenestene der man har team som jobber med mottak av meldinger, er det også noe ulik praksis. I noen tjenester er det avdelingslederne som ser på meldingen og vurderer om det skal åpnes undersøkelse eller ikke. Det vanligste er likevel å gjennomføre meldingsmøte på kontoret. Noen tjenester har meldingsmøter en gang per uke, andre to, avhengig av hvor mange meldinger man mottar i løpet av en uke. På meldingsmøtene er det som regel barnevernleder og teamledere som deltar. Det er ifølge lederne ikke så mange vurderinger som gjøres i disse møtene utover henleggelse eller undersøkelse. Hvis det er vold eller overgrep som er mistanken, kan mottaket komme med forslag til hva som skal gjøres videre. Ellers gjøres det kun en rask vurdering av grunnlaget for bekymringsmeldingen.

Mange av barnevernlederne vi snakket med, oppgir at de i liten grad henlegger meldinger. Det er en bevisst praksis i mange av de deltakende tjenestene at det skal være lav terskel for å åpne undersøkelse, siden majoriteten av meldinger som kommer inn, er av en slik karakter at det er relevant å undersøke om barnet er ivaretatt. Det var imidlertid noen unntak, og spesielt grunnløse meldinger som følge av foreldrekonflikt ble løftet frem som meldinger som ofte henlegges.

I noen tjenester gjøres det imidlertid noen avklaringer før man tar beslutningen om å henlegge eller åpne undersøkelse. Noen ringer til melder for å undersøke mer. En leder sier følgende:

«Vi prøver å sjekke opp med melder hvis vi lurer litt på hva ... Eller sånn: Hva lurer vi på her for å vite om man skal henlegge eller ikke? Så ringer vi tilbake til melder før vi tar avgjørelsen. Som politisaker, det står bare noen lovparagrafer og ikke egentlig hva som har skjedd, eller hva var inntrykket deres da de var der? Litt mer kjøtt på beinet».

Andre ringer til foreldrene. Dette blir av noen få omtalt som en miniundersøkelse, og lederne hadde ulikt syn på om dette var tillatt uten at det formelt sett ble åpnet undersøkelse. De fleste omtalte dette som en fornuftig måte å jobbe på, da det ble ansett som effektivt for å unngå å åpne unødvendig mange undersøkelser.

Når tjenestene vurderer om meldingen skal henlegges eller tas videre, er det ifølge lederne noen kriterier de forholder seg til: alvorlighetsgrad, akuttvurdering, historikk og barnets alder. Selve beslutningen tas etter en helhetsvurdering av hvilke opplysninger som foreligger. Dersom en melding synes å være akutt, har man en litt annen prosedyre enn for meldinger som ikke fremstår som så alvorlige. Dersom man vurderer at barnet kan være i fare eller står uten omsorg, handler man raskere. Noen tjenester oppgir at de har behov for å styrke kompetansen når det gjelder akuttvurderinger.

Noen meldinger omtales som enklere å vurdere enn andre:

- Useriøse meldinger: Får man meldinger som ikke fremstår som seriøse, for eksempel der en beruset mann er i konflikt med sin kone, er det lettere å avgjøre at den ikke skal gå videre.
- Meldinger som ikke lar seg undersøke: Noen har sett en familie på gaten og blitt bekymret, men barneverntjenesten klarer ikke å finne ut hvem det dreier seg om.
- Barnevernet er ikke rett instans: Noen ganger er det tydelig at familien kan ha behov for hjelp/støtte, men det er kanskje PP-tjenesten eller BUP som kan tilby riktig tiltak. Er dette barnevern? Er det en reell bekymring? Er andre instanser inne? Barnevernet mottar en del

saker som rett og slett ikke dreier seg om barnevern, da de ikke dreier seg om barnets omsorgssituasjon, men kanskje om deres skolesituasjon.

- Familien er kjent for barneverntjenesten: Barnevernet har allerede undersøkt forholdene i familien og fattet en beslutning, og trenger ikke undersøke dem på nytt. Eventuelt undersøker man fordi tidligere kjennskap til familien gir grunn til å tenke at det kan være bekymring for barnets beste. Meldingen vurderes da opp mot historikk, der man gjør søk i arkiv og undersøker om man kjenner familien fra før.

Meldinger vurderes i svært liten grad av kun en saksbehandler. Man drøfter i team, med kollegaer eller med leder hva som er grunnlaget for bekymring samt hvilken lovparagraf man skal vurdere ut ifra. Beslutninger om å henlegge eller undersøke meldinger er dermed et resultat av en totalvurdering av opplysningene som foreligger i meldingen, en vurdering man gjør i fellesskap med andre i tjenesten. Dette kan være annerledes i veldig små kommuner med svært få ansatte der det i mindre grad er et kollegateam å drøfte saker med. Vi har ingen så små tjenester med i vår studie, og kan derfor ikke si noe om hvordan beslutninger fattes der.

Formelt sett er det barnevernleder som er ansvarlig for beslutningen som tas, men mange organiserer seg i team for å kvalitetssikre beslutninger. Dersom man i teamorganiserte tjenester er usikker, er det ledelsen som får siste ordet. Alle informantene fremholder at det er et ledelsesansvar å kvalitetssikre beslutninger.

Lederne var også opptatte av Fylkesmannens betydning for arbeidet med en melding. Ifølge mange av lederne vi snakket med, har det tidligere vært lagt føringer som innebærer at alle meldinger fra offentlig instans skal undersøkes. Dette har imidlertid med tiden blitt mindre tydelig uttalt. De to følgende sitatene er eksempler på lederes uttalelser om Fylkesmannens føringer:

«Fylkesmannen sa jo for en tid tilbake siden at man skal åpne alle meldinger man får fra offentlige instanser, uavhengig av innhold. Men vi ser jo at hvis vi for eksempel får fra politiet, som sender på rutine om at de har en underretting om en etterforskning, så er det ikke alltid vi åpner undersøkelse på dem, så derfor får vi en høyere henleggelsesprosent».

«Fylkesmannen sa jo dette for en tid tilbake, men jeg lurer på om de ikke mener det så mye lenger. At de har sett at det blir litt uheldig ressursbruk, men jeg er ikke helt sikker på det».

Det synes videre å være ulike føringer fra ulike fylkesmenn. En annen leder uttrykte følgende:

«Vi vet at fylkesmennene i de forskjellige fylkene er ikke samkjørte».

Et annet forhold vi drøftet med lederne, var fordeler og ulemper relatert til organisering etter spesialist- eller generalistmodell. Både fordeler og ulemper knyttet til begge organisasjonsmodellene ble trukket frem. En kjent utfordring har vært at meldinger ikke har kommet kjapt nok ut fra mottaksteam til saksbehandlere i tjenester med spesialistorganisering. Noen har begynt å arrangere hyppigere meldingsmøter (ikke bare én gang pr uke) som en løsning på dette, mens i andre tjenester holder man fast på én gang i uken. I små eller mellomstore tjenester blir man mer sårbar med spesialisering, og man har mer behov for at folk kan utføre mer enn en spesialisert oppgave. Man har, med andre ord, behov for at saksbehandlere mestrer alle kjerneoppgavene i barnevernet og ikke eksempelvis bare meldingsvurdering. Sitatet under illustrerer dette poenget:

«Vi har vært veldig spesialisert i mange år, i ni år, men det så vi ganske mange svakheter med etter hvert, for det ble veldig mange ulike kulturer og ulike arbeidsmetodikker (...) Og hvis noen var sykemeldte på undersøkelse, så var det liksom ingen som kunne bidra. Det ble veldig sårbart, mens nå kan alle bidra».

5.3.3 Fokusgruppene om arbeidet med en bekymringsmelding

Det fremgår av fokusgruppeintervjuene at de kommunale barneverntjenestene jobber med bekymringsmeldingene på ulike måter. Noen gjør lite annet enn å motta meldingen i meldingsuken, andre kontakter melder for å få noe mer informasjon, atter andre kan ta kontakt både med melder og med familien bekymringen gjelder (både foreldre og barn), og noen velger i tillegg å ta kontakt med offentlige samarbeidspartnere. Dette er i tråd med det lederne sa om arbeidet med meldingen, nemlig at det er ulik praksis i tjenestene. Vi gjør oppmerksom på at det i vårt utvalg kun var noen få av tjenestene som gjorde mer enn å få utfyllende opplysninger fra melder.

Noen saksbehandlere forteller at deres tjeneste har som praksis at så å si alle meldinger de mottar går videre til undersøkelse. Vurderingene de gjør knyttet til den enkelte melding, om den skal henlegges eller ikke, er begrenset. Det kan være ulike årsaker til denne typen praksis. I enkelte kommuner kan det tenkes at barneverntjenesten mottar forholdsvis få bekymringsmeldinger, og at innholdet i dem som blir meldt inn, er av en slik karakter at det ikke betviles at dette er noe barneverntjenesten må undersøke videre. Det kan også ligge en forståelse til grunn i barneverntjenesten om at man ikke kan «gjøre noe» i meldingsuken, og at det derfor er svært vanskelig å foreta en saklig vurdering av om meldingen kan henlegges. Barneverntjenesten har, med andre ord, ikke nok relevant informasjon, slik at det blir vurdert som uforsvarlig å henlegge meldingen. Det fremgår av fokusgruppeintervjuene at noen saksbehandlere oppfatter det slik at man ikke har lov til å innhente informasjon utover det som står i meldingen i meldingsuken. De hevder at

fylkesmannen er tydelig på at lovverket skal forstås slik, og at dette nødvendigvis resulterer i at svært få meldinger henlegges.

I fokusgruppeintervjuene blir også barneverntjenester som henlegger få meldinger, presentert for resultater fra journalstudien som viser at de, sammenlignet med det nasjonale utvalget, langt sjeldnere henlegger meldinger. I én av fokusgruppene reagerer og drøfter de aktuelle tjenestenes saksbehandlere disse funnene på følgende måte:

«Blir jo ikke overrasket over tallene. Det er mer alvorlige meldinger som kommer inn i dag, enn hva det gjorde før. Flere går vel til undersøkelse»

«Vi har vel også hatt en hypotese i (...), på at terskelen for å melde i dette lille bygdesamfunnet er ganske høy i utgangspunktet. Sånn at vi har egentlig tenkt, for vi er klar over at vi har en lav prosent som henlegges. Vi har tenkt at det handler om at kanskje terskelen for å melde er så høy, at det er naturlig at få meldinger henlegges».

«Ja, for når dere først får inn noe, så er det alvorlige bekymringsmeldinger. Sånn er det nok for oss også, til dels. Så har vi også tydeliggjort for våre samarbeidspartnere, helt fra begynnelsen av 2011, -12 og -13, -14, altså, hva er det som er en bekymringsmelding? Vi har jobbet mye med å lære opp samarbeidspartnerne våre på hva som definerer en bekymringsmelding. Det er ikke en bekymringsmelding hvis du skriver en henvisning til barneverntjenesten, hvor det står for eksempel 'henvisning til barneverntjenesten om å få leksehjelp'. Sånne får vi jo ikke lenger».

«Egentlig så skulle vi hatt en høyere prosent på henlagte meldinger, for det er litt drevet av å være et forvaltningsorgan som òg tilbyr en del type velferdsgoder som noen ikke får andre steder. Jeg tenker nok at vi blir litt snille. For vi vet at får de ikke hjelp her, så får de det ikke noen andre steder heller».

Av dialogen ovenfor ser vi at saksbehandlere ved to barneverntjenester legger frem og drøfter noen av forholdene som kan ligge til grunn for praksisen, og som også nevnes innledningsvis i dette avsnittet. I tillegg viser saksbehandlere ved én av tjenestene til veiledning og opplæring av samarbeidspartnere med hensyn til hva som er å betrakte som bekymringsmeldinger. Dette tiltaket har ført til at de mottar færre meldinger med irrelevant innhold. De viser også til problemstillinger som oppstår når man åpner undersøkelser på bakgrunn av meldinger som burde vært henlagt. Dette handler om å støtte enkelte familier med velferdsgoder, selv om meldingen i seg selv ikke danner grunnlag for en bekymring som krever undersøkelse. Det blir også indikert at når det, ut ifra meldingen de mottar, ikke er tydelig om de bør gå inn, har de litt lav terskel for å henlegge disse. Dette handler blant annet om melderens språk, at melderer kanskje ikke melder helt korrekt, men at

man likevel velger å åpne sak «*heller enn å skulle risikere at meldernes manglende kompetanse på å melde skulle stoppe familier for å få hjelp, på en måte*», som en saksbehandler uttrykker det.

I en annen fokusgruppe som presenteres for funn fra journalstudien som viser at også de henlegger færre bekymringsmeldinger enn det nasjonale utvalget, drøftes disse resultatene fra en litt annen innfallsvinkel. Saksbehandlerne i denne gruppen diskuterer også mulige årsaker, men de går nokså raskt inn i en dialog hvor de reflekterer over hvorvidt de egentlig burde ha henlagt flere og/eller mener det burde vært rom for «å gjøre noe mer» i meldingsuken, dette på bakgrunn av at de mener at en nokså stor andel av sakene som går til undersøkelse, henlegges uten tiltak:

«Jeg tenker jo at det er slik det er hos oss. For jeg tenker at vi kanskje undersøker for mye, at vi kanskje skulle henlagt mer, så min tanke er at vi tar på en måte inn det meste».

«Jeg vet jo at vi har hatt diskusjoner før på at vi kunne ha henlagt flere. Men jeg tenker at det er reelt at vi har flere undersøkelser hvor vi ser at hadde vi hatt mulighet, og kunne gjort mer i meldingsuken, så hadde vi sluppet å starte opp undersøkelser. Hadde vi hatt mulighet til det, så tror jeg det hadde kunnet vært høyere, altså flere henleggelser».

«Vi har jo snakket om at kanskje avdelingslederne, som nå er de som beslutter dette med melding, da, men om de kanskje kunne tatt en telefon eller noe mer, sånn i forkant, før de beslutter at den skal gå til undersøkelse, sånn at man kan få det noe mer avklart».

«Ja, bruke den uken, for det er jo en uke til å avklare den meldingen. Så en telefon et eller annet sted kunne gjort at vi ikke hadde trengt å åpne en undersøkelse».

«For før kunne vi gjøre ganske mye mer, men vi fikk en del påpakning fra fylkesmannen som at vi gjorde for mye».

«*Vi tar på en måte inn det meste*» og «*jeg tenker at vi kanskje undersøker for mye*», sier en av saksbehandlerne i dialogen ovenfor. Vedkommende arbeider i en stor barneverntjeneste. Samme informant forteller videre at praksis hos dem er slik at det innhentes lite eller ingen tilleggsinformasjon i meldingsuken. De mener at dette fører til at (for) få meldinger henlegges, siden de ikke får tilleggsopplysninger som kan bidra til noe mer avklaring rundt innholdet i bekymringene, særlig når det gjelder meldinger som fremstår som vage. I denne forbindelse gir saksbehandlerne uttrykk for at det ville være nyttig om de kunne innhente noe mer informasjon i meldingsuken, slik at de kan vurdere og beslutte henleggelse versus videre undersøkelse på et sikrere grunnlag. Dialogen i denne fokusgruppen viser også at Fylkesmannen kan ha en sentral rolle med tanke på barneverntjenestenes arbeid med meldinger. Fylkesmannen kontrollerer tjenestenes arbeid og

fremgangsmåter opp mot lovverket, og gir merknader eller markerer avvik dersom de finner at praksis ikke oppfyller lovkravene godt nok eller er ureglementert. Datamaterialet viser at flere saksbehandlere i ulike fokusgrupper peker på fylkesmannens sentrale rolle når de forteller hvordan de arbeider og hva de konkret velger å gjøre i meldingsuken.

En saksbehandler ved en stor barneverntjeneste, som deltar som informant i en tredje fokusgruppe, er tydelig på at man i praksis starter en undersøkelse av en melding dersom man snakker med og innhenter informasjon fra andre enn melderens i løpet av meldingsuken:

«Det som er, er at hvis du begynner å snakke med andre i meldingsfasen, så har du starta på en undersøkelse. Da er du på § 4-3. (...) vi har jo lov til å snakke med melder uten at det er igangsatt undersøkelse. Men idet du begynner å snakke med andre, så har du starta en undersøkelse».

Som nevnt tidligere i dette avsnittet viser fokusgruppeintervjuene at barneverntjenestene har til dels ulike fremgangsmåter når det gjelder arbeid med og vurderinger av meldinger i meldingsuken. I en tjeneste som journalstudien viser at henlegger langt flere meldinger enn det nasjonale utvalget, viser fokusgruppeintervjuet at den aktuelle tjenesten kan arbeide nokså mye med meldingene i løpet av meldingsuken. Utdraget under illustrerer refleksjonene saksbehandlerne hadde rundt dette:

«Det hender vi ringer melder for å få mer informasjon. Vi kan også ringe foreldre. (...) I enkelte saker, spesielt der det er ordentlig alvorlig, kan vi sjekke ut at det er innhentet opplysninger før vi setter i gang med familien, for å høre hva vi kan forvente oss».

«Barne- og ungdomspsykiatri».

«Jeg tenker på helsesøster».

«Eventuelt en lærer».

«Vi har mye samarbeid med helsestasjonen og også med kommunepsykologene, de sitter borti gangen her».

«Hele barne- og familietjenesten som er PPT, helsestasjon, kommunepsykolog, jordmor og barnevernet er lokalisert stort sett i andre etasje».

«Det er praktisk, Du får et enklere og tettere samarbeid enn om vi hadde vært plassert på ulike hus».

Det fremgår videre av dialogen mellom de fire saksbehandlerne ved barneverntjenesten at de også av og til tar kontakt med ungdom i løpet av meldingsuken dersom det er ungdommen selv som er melder. Informantene diskuterer og/eller problematiserer ikke sin egen arbeidspraksis opp mot Fylkesmannen, lovverket og retningslinjene. Dette tyder på at de ikke oppfatter det slik at tjenestens

praksis bryter med lovverk og retningslinjer. Det kan også tyde på at de ikke har fått noen tilbakemeldinger fra Fylkesmannen som indikerer at denne måten å arbeide på avviker fra det gjeldende lovverk og retningslinjer. Dialogen saksbehandlerne imellom viser for øvrig at barneverntjenesten deler bygg/arbeidssted med flere av sine samarbeidspartnere, og at de opplever dette som praktisk med hensyn til kommunikasjon og samhandling. Det er mulig å tenke seg at den korte avstanden til og det tette samarbeidet med flere av samarbeidspartnerne også får betydning for henleggelsesratene for meldinger i denne barneverntjenesten. Saksbehandlerne i den aktuelle tjenesten reagerer imidlertid med undring når de blir presentert for resultatene i journalstudien som viser at de henlegger langt flere meldinger enn det nasjonale utvalget. De forteller at de har inntrykk av at de ikke henlegger mange meldinger. Likevel går de i gang med å drøfte mulige årsaker til den forholdsvis høye henleggelsesraten. Den nære kontakten med ulike samarbeidspartnere inngår ikke som en del av deres refleksjoner rundt mulige årsaker. De kommer imidlertid frem til at henleggelsene i hovedsak trolig gjelder meldinger som omhandler den ene forelderens. Disse meldingene kommer blant annet fra politiet og kan, som omtalt tidligere, ofte ha et innhold som går på rus og/eller kriminalitet.

Også i en annen fokusgruppe fremgår det at barneverntjenesten gjør mer enn kun å kontakte melder for ytterligere informasjon i meldingsuken. Saksbehandlerne ved denne tjenesten gir imidlertid uttrykk for at de vet at de gjør mer enn det Fylkesmannen kommuniserer er tillatt og i tråd med lovverket. En saksbehandler sier det slik:

«Fylkesmannen er jo veldig tydelig på at vi ikke har lov til å gjøre mer enn å ta kontakt med melder. Hvis vi gjør mer enn dette, har vi startet en undersøkelse. Det hender vi går litt over fordi vi vil ha en lavere terskel på det, for eksempel at vi tar kontakt med en mor for å høre om hun har kontroll når det kommer en melding på far igjen og igjen. For å avklare den biten for å slippe å starte en hel undersøkelse (...).».

Samtidig forteller saksbehandlere ved denne tjenesten at de tidligere gjorde mer i meldingsuken. Da drøftet de gjerne også med andre instanser eksternt. Fylkesmannen har informert dem tydelig om hva de har lov til. Derfor gjør de også mindre i meldingsuken nå enn det de gjorde tidligere. Likevel har de ikke gått helt bort fra å bruke noe skjønn hva angår informasjonsinnhenting i meldingsuken:

«Vi har nok fått en klar melding om hva vi har lov til å gjøre og ikke, men som jeg sa til sjefen tidligere i dag, i enkelte tilfeller gjør jeg det og jeg står for det. Fordi det handler om å gjøre saken mindre enn den trenger å være, altså ikke større enn det den trenger å være».

I dette utsagnet synes saksbehandleren å vise til *prinsippet om mildeste inngrep* når hun begrunner hvorfor hun likevel i enkeltsaker velger å gjøre litt mer i meldingsuken enn det som strengt tatt er

lovlig. Dette anskueliggjør at det ikke nødvendigvis trenger å være en direkte forbindelse mellom det «å gjøre mye» i meldingsuken, og det å henlegge flere meldinger.

Når det gjelder mottak og organisering av meldingsarbeidet i tjenestene, fremgår det av fokusgruppeintervjuene at flere har det de kaller et mottaksteam. I tjenestene som har definerte mottaksteam kan det variere hvor mange som er representert i disse. Vi får opplyst alt fra tre til fem personer. Det kan også variere hvem disse personene er. I enkelte tjenester er barnevernlederen og dennes stedsfortreder faste representanter i mottakstemaet, i andre tjenester er ikke. Det er mulig å anta at størrelsen på tjenestene (antall ansatte) har betydning for hvordan mottaksteamene er sammensatt og organisert. Når barnevernleder og/eller stedfortreder er representert i mottaksteamene til tjenester som deltar i fokusgruppeintervjuene, dreier det seg om mellomstore eller små tjenester. Saksbehandlere som er ansatt i større tjenester, opplyser at de som arbeider i mottaksteam hos dem gjerne er de med mest erfaring. De blir videre beskrevet som dyktige, taleføre og å besitte god oversikt over det kommunale hjelpesystemet:

«Vi har et eget mottak som tar imot bekymringsmeldingene, og som i løpet av uka bestemmer om det skal videre til saksbehandlerne på undersøkelse eller om det skal henlegges».

«De kan spørre oss hvis det er saker som vi kjenner fra tidligere, (...) De tar beslutningene sjøl, men de kan jo få råd fra oss, eller input».

«Og så tar de og informerer koordinatoren vår, teamkoordinatoren vår, om at nå har det kommet inn en ny sak».

«Jeg opplever at de er ganske snakkeføre, i alle fall. Flinke med folk, da. Sånn ekstra flinke med folk. Ja, fordi de tar imot samtaler med folk i krise. Og vet hvor de skal henvise folk. For hjelpesystemet er jo så svært».

Noen saksbehandlere opplyser at deres tjeneste har som praksis at leder eller nestleder går igjennom alle innkomne meldinger først. Deretter vurderes meldingene videre i lederteamet, som foretar meldingsgjennomgang sammen med en administrativt ansatt. Det er lederteamet som avgjør om den enkelte melding skal undersøkes eller henlegges:

«Alle meldinger blir gjennomlest av leder eller nestleder når de kommer inn, i forhold til om det er noe akutt. Hvis det ikke er noe akutt, blir de lagt i bunken med meldinger som tas en gang i uka når de har meldingsgjennomgang. I meldingsgjennomgangen er det lederteamet pluss meg som går igjennom meldingene, også er det hva bekymringen går på, har vi kjennskap til familien fra før, og såne ting. Det er lederteamet som avgjør om det skal undersøkes eller henlegges, ut ifra hvilken alvorlighetsgrad det undersøkes ut ifra».

Andre opplyser at meldinger som kommer inn hos deres tjeneste, går til barnevernvakta, og at barnevernvakta er involvert i det videre meldingsarbeidet sammen med ansatte i barneverntjenesten. Atter andre saksbehandlere forteller at det i deres tjeneste er slik at alle på kontoret kan ta imot meldinger, men at disse alltid bringes videre til barnevernlederen. Deretter er det barnevernlederen og barnevernlederens stedfortreder som vurderer og konkluderer utfallet av meldingene på et fast, ukentlig møte:

«Alle ved kontoret kan ta imot en melding. Og alle disse meldingene leveres til en leder, og så har vi fast meldingsmøte hver mandag, der barnevernleder, og så meg som hennes stedfortreder, går gjennom innkomne meldinger. Og da går vi gjennom for å vurdere om det er grunnlag for å tro at det kan være grunn til at det blir iverksatt tiltak etter kapittel 4 i loven, sant. Og hvis vi vurderer det, så går det til undersøkelse (...)»

Praksis ved ytterligere en tjeneste beskrives av saksbehandlere som å bestå av et fast, ukentlig meldingsmøte som er innbakt i teammøtet, hvor både undersøkelsesteamet og tiltaksteamet går igjennom, vurderer og beslutter hva som blir utfallet av meldingene. Ved behov gjennomfører de to møter i løpet av en uke:

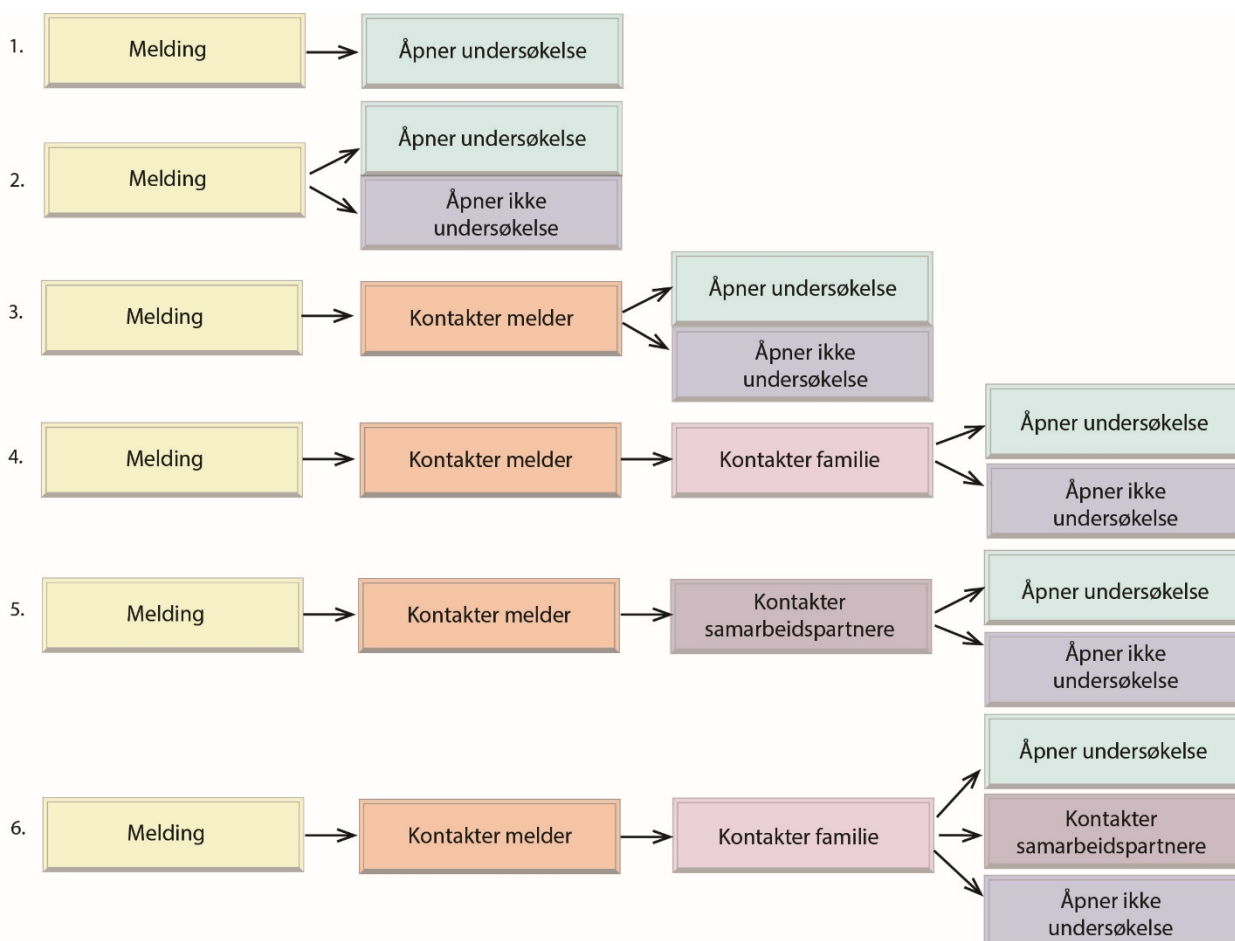
«Vi har nettopp spisset rutinene våre på meldingsarbeidet. Fra meldingen kommer inn har vi teammøte hver onsdag, der den første delen er et eget meldingsmøte der vi går igjennom alle meldingene, der hele teamet, undersøkelsesteamet og tiltaksteamet, drøfter meldingen, om det er grunnlag i loven for å åpne en undersøkelse. Så konkluderer vi meldingen med det grunnlaget vi er blitt enige om. Det blir da besluttet om vi åpner undersøkelse eller ikke, og så fordeles den og så startes undersøkelse. Meldingsmøte fredag også, da det kan være lenge å vente en hel uke mellom meldingene (...)».

Selv om organisering av mottaks- og meldingsarbeid er noe ulikt, finnes det også en viktig fellesnevner i måten barneverntjenestene tenker og arbeider på. Fokusgruppeintervjuene viser at innkomne meldinger ved samtlige tjenester vurderes og konkluderes av flere barnevernsarbeidere i fellesskap. Det er aldri én person som tar imot, går igjennom, vurderer og fatter beslutningen om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding. Det er alltid flere som gjør dette arbeidet sammen ved å gå igjennom og tolke meldingsinnholdet, innhente eventuelle tilleggsopplysninger, samt drøfte det man har av samlet informasjon opp mot gjeldene lovverk.

5.3.4 Ulike varianter av meldingsarbeidet

Det finnes mange ulike varianter av arbeidet med bekymringsmeldinger i de ulike tjenestene som deltok i vårt prosjekt. Basert på fokusgruppeintervjuene og intervjuene med lederne har vi utarbeidet en oversikt over ulike arbeidsmodeller som saksbehandlere og ledere oppgir at de

forholder seg til. Fremstillingen under viser mulige variasjoner for håndtering av meldinger som vi har identifisert blant tjenestene. Vi understreker at de vanligste håndteringene av innkomne meldinger er variant 1–3 i vårt utvalg, og at variant 4–6 i mindre grad forekommer.



Figur I. Ulike varianter av meldingsarbeid

5.3.5 Hva er sammenhengen mellom informasjonsgrunnlaget i saken, tidligere kjennskap til saken og terskel for henleggelse?

Informasjonsgrunnlag

Bedre informasjonsgrunnlag gir økt sannsynlighet for henleggelse. Dette ser vi i våre analyser av sammenhenger mellom hvordan barnevernet har arbeidet med meldingen og sannsynlighet for henleggelse. I 79,3 % av sakene er det ikke innhentet ytterligere informasjon for å utdype meldingen. I de resterende tilfellene, der meldingen er utdypet, er henleggelsesraten signifikant ($\chi^2 = 15,93$ (1), $p < 0,001$) høyere (25,8 %) enn når meldingen ikke er utdypet. Tabell 10 viser sammenhenger mellom henleggelsesrate og hvordan meldingen er utdypet. Av disse tallene ser vi at det ikke har betydning

for sannsynlighet for henleggelse om det innhentes tilleggsopplysninger fra melder. Det har imidlertid stor betydning om det innhentes informasjon fra en annen instans eller fra foreldrene selv. I litt over halvparten (57,1 %) av sakene der meldingen ble utdypet gjennom samtale med foreldre, var familien kjent for barnevernet fra før.

Tabell 11. Sammenheng mellom arbeid utført i meldingsfasen og henleggelse

	N (% av total)	%Henlagt	Sjansen for henleggelse	Odds ratio
Tilleggsopplysning fra melder	136 (10,0)	16,2		
Informasjon fra annen instans	25(1,8)	44,0	øker	3,77*
Samtale med barnet	25 (1,8)	28,0		
Samtale med foreldre	126 (9,2)	38,1	øker	3,31*

Merknad: *p < 0.05

I meldinger som går videre til undersøkelse, blir det i gjennomsnitt konkludert raskere (M = 3,7; SD = 3,6) enn for meldinger som blir henlagt (M = 5,0, SD = 4,3). Forskjellen var signifikant (t = 4,76, df = 1360, p < 0,0005). For om lag en tredjedel (34,1 %) av meldingene ble meldingen konkludert samme dag meldingen kom eller påfølgende arbeidsdag. I øvrige saker er det få spor i journaler etter når eller hvordan meldingen ble vurdert første gang etter mottak, da det i hovedsak kun registreres når beslutning er fattet om hva som skjer med meldingen, og ikke hvilke vurderinger som gjøres før det skjer. Det er derfor ikke klart i hvilken utstrekning en rask meldingsavklaring skyldes at saken ble vurdert å være akutt, og i hvilken grad dette skyldes tilfeldigheter på grunn av sammenfall mellom tidspunkt for meldingsmottak og tidspunktet for faste meldingsmøter. Kun 3,8 % av sakene ble ikke avklart innen syvdagersfristen. I tretti saker var det moderat fristoverskridelse (inntil fem dager). I elleve saker tok det svært lang tid (mellom 20 og 55 dager) å avklare meldingen. For fem av meldingene som ble avklart langt over fristen, var familien kjent for barnevernet fra før. Det er mulig disse ikke ble lukket i tide fordi det allerede pågikk undersøkelse eller tiltak i familien, og at disse fristbruddene mer er uttrykk for bokføringsfeil enn en alvorlig svikt i tjenesten. Seks av meldingene som ble avklart svært sent, var nye saker som ikke var kjent for barnevernet fra tidligere. En av disse seks ble henlagt som åpenbart grunnløs. I de øvrige ble det konkludert med undersøkelse over tre uker etter at meldingen var mottatt. Det er dermed indikasjon på alvorlig rutinesvikt når det gjelder frist for håndtering av meldinger i fem av 1365 saker (0,37 %).

Tidligere kjennskap til saken

Av de totalt 1365 sakene var 48,9 % (N = 668) kjent for barneverntjenesten fra tidligere. I 51,1 % av sakene er det ikke funnet tidligere meldinger. Det kan likevel være tilfeller der det eksisterer tidligere meldinger fra annen kommune/bydel uten at ny kommune har kjennskap til dette, men det er ukjent

hvor stor denne feilkilden er. Dette innebærer at kun litt over halvparten av alle meldinger som kommer inn, gjelder nye saker. Saker der det finnes tidligere meldinger blir oftere henlagt (22,0 %), sammenlignet med saker der det ikke er registrert tidligere melding (7,0 %). I henlagte meldinger finner vi i gjennomsnitt 1,9 (SD 2,8) tidligere meldinger, og i undersøkte saker finnes i gjennomsnitt 1,1 (SD = 1,8) tidligere meldinger. Denne forskjellen er signifikant ($t = 5,72$, $df = 1363$, $p < 0,001$). Dette innebærer at beslutninger om å henlegge en melding i mange tilfeller ikke bare baseres på selve meldingen, men at også tidligere kjennskap tas med i betraktning. Det blir altså lavere terskel for å henlegge nye meldinger når man har kjennskap til saken fra tidligere. Dette skyldes trolig at i en del saker er forholdene meldingen omhandler kjent for barnevernet fra tidligere. Det er derfor grunn til å være varsom med å bruke meldingsinnhold alene som forklaring på hvorfor saker henlegges eller går til undersøkelse.

I sakene som var kjent fra tidligere, var det én tidligere melding i 39,4 %, to tidligere meldinger i 24,1 % og tre tidligere meldinger i 15,4 % av sakene. I de resterende sakene var det mellom 4 og 22 tidligere meldinger. Gjennomsnittlig antall tidligere meldinger i saker som var kjent for barnevernet fra før, var 2,6 (SD = 2,27). Av barna som var kjent for barneverntjenesten fra tidligere, hadde 56,1 % ($N = 375$) hatt hjelpetiltak i hjemmet og 9,0 % ($N = 60$) vært plassert utenfor hjemmet. Av dem som hadde vært plassert utenfor hjemmet, hadde 38,3 % ($N = 23$) vært under offentlig omsorg. Sammenhengene mellom barnevernets tidligere kjennskap til saken og sannsynlighet for henleggelse er vist i tabell 11. Som det fremgår øker sannsynligheten for henleggelse når saken er kjent fra tidligere. Årsaken til at saker man har kjennskap til lettere kan legges bort uten undersøkelse, er nok hovedsakelig at barneverntjenesten allerede kjenner til forholdene meldingen omhandler, slik at det ikke er grunn til å starte ny undersøkelse. Det er også noen eksempler på at henleggelse begrunnes med at familien, ut ifra tidligere erfaring, ikke er mottakelig for hjelpetiltak og at det derfor vurderes uhensiktsmessig å starte ny undersøkelse.

Når vi ser på antall tidligere meldinger, finner vi at i tilfeller der saken er kjent fra tidligere, er det et høyere antall tidligere meldinger blant de henlagte ($M = 3,3$, $SD = 3,0$) enn blant de undersøkte sakene ($M = 2,4$, $SD = 2,0$). Denne forskjellen var signifikant ($t = 4,00$; $df = 646$, $p < 0,001$). Det er naturlig å anta at for hver nye melding som kommer inn, synker sjansen for at meldingen inneholder nye opplysninger. Dette kan forklare trenden vi ser i datamaterialet. På den annen side kan man også tenke seg at et høyt antall meldinger fra ulike informanter er en indikasjon på sakens alvorlighetsgrad og at dette faktisk burde indikere høyere terskel for henleggelse.

Tabell 12. Sammenhengen mellom tidligere kjennskap til saken og sannsynligheten for henleggelse

	N (% av total)	%Henlagt	Sjanse for henleggelse	Odds ratio
Saken er kjent for barnevernet fra før	668 (48,9)	22,0	øker	1,78***
Barnet har hatt hjemmebaserte tiltak	375 (28,5)	20,3	øker	1,38*
Barnet har vært plassert utenfor hjemmet	60 (4,4)	21,7		
Barnet har vært under omsorg	23 (1,7)	34,8		

Note: *p<0.05

I lederintervjuene var hvorvidt kjennskap til familien fikk betydning for beslutningen om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding et tema. Lederne var enige om at kjennskap til familien hadde stor betydning både for undersøkelse og henleggelse. Lederne trekker med andre ord frem at kjennskap til saken fra før kan slå ut begge veier. Sitatet under illustrerer dette:

«Da kan jeg jo først si at de sakene der familien er kjent for oss fra før, det påvirker jo i relativt stor grad, både ved henleggelse og ved undersøkelse. Enten så har vi kjennskap til familien fra før og kan raskt sjekke ut at denne meldingen på en måte ikke er noe nytt i saken eller at dette er vi kjent med, dette har vi jobbet med. Typisk sånn rusmisbrukende far som ikke har noe samvær, så får vi gjentatte meldinger, og når vi har kjennskap til det, så påvirker det beslutningen ganske mye. Hvis meldingen sto helt fritt uten at man har kjennskap til familien, så kan det jo tenkes at vi hadde blitt mer nysgjerrige, men når vi kjenner familien, så er det enkelte meldinger vi ikke er så nysgjerrige på. Eller vice versa, når vi har avsluttet en sak og får den inn igjen, og tenker: «Ok, her er det ikke noen framgang, her er vi liksom. Disse kjenner vi fra før, og her ser vi at det vi har jobbet med, ikke har fungert, da må vi åpne den igjen.» Så det med kjent sak fra før, det har nok en viss betydning».

I fokusgruppene var tidligere kjennskap til saken nevnt i noen sammenhenger, men det var ikke et sentralt tema for diskusjon i seg selv.

5.3.6 Hva er begrunnelsene for å henlegge og undersøke saker?

Begrunnelse for henleggelse ble funnet i 93 % av de henlagte sakene. I 17,4 % sakene er begrunnelsen en generell standardbegrunnelse knyttet til at saken ikke fyller lovens vilkår, uten at det er nærmere spesifisert hvorfor. I tilfeller der det var begrunnet nærmere hvorfor vilkårene ikke var oppfylt, er begrunnelsen i 2,5 % av sakene knyttet til barnets alder, i 5,0 % at meldingen var en engangshendelse, i 21,5 % at meldingen ikke var alvorlig nok, i 19,0 % at saken er andre instansers ansvar, i 29,8 % tidligere kjennskap til familien, i 8,3 % at saken tilhører annen kommune eller at person eller adresse er ukjent i kommunen. Blant sistnevnte er saker der personer er registrert som bostedsløse eller utvandret i folkeregisteret. 6,6 % av henleggelse er begrunnet med at det allerede

pågår undersøkelse i saken. I disse tilfellene er det vanlig at meldingen behandles som en opplysning i pågående undersøkelse. Vi har i løpet av datainnsamlingen lagt merke til at det er forskjeller i hvordan kommunene behandler meldinger i pågående undersøkelse. Slike meldinger er ikke alltid formelt behandlet som meldinger, men tas inn som en opplysning i saken uten at det gjøres en formell meldingsavklaring. Vi kan imidlertid ikke angi presist omfanget av dette. I 7,9 % av de henlagte meldingene begrunnes henleggelse med at bekymringen gjelder en forelder som ikke har kontakt med barnet. I disse sakene er det vanlig at dette avklares gjennom telefonkontakt med foreldre. Det er forskjeller kommunene imellom om dette gjøres som del av meldingsavklaring eller om det opprettes undersøkelse først.

Det finnes begrunnelser for å starte undersøkelse i 91,1 % av sakene. Begrunnelser i saker som går til undersøkelse er oftere standardiserte (28,4 %) enn i saker som henlegges. Standardbegrunnelsen for undersøkelser er ulike varianter av at «saken fyller kriteriene i loven» eller «at det kan være aktuelt med tiltak etter loven». I tilfeller der det i begrunnelsen er referert konkret til saksopplysninger, er begrunnelsene i 36,2 % knyttet til barnets utvikling og helse, i 30,2 % til foreldres omsorg og i 9,1 % forhold ved oppvekstmiljø. Av andre begrunnelser som knyttes til vurdering av alvorlighetsgrad, finner vi i 20,3 % av sakene at meldingen blir vurdert som tegn på et mer alvorlig problem og i 8,1 % at meldingen vurderes som mer alvorlig fordi det er tegn på hendelser som gjentar seg.

5.3.7 Er beslutningene om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding rimelige?

Forskerne som kodet sakene har til slutt, ut ifra eget skjønn, vurdert om selve beslutningen om å henlegge saken virket rimelig med bakgrunn i de opplysningene som forelå. Av de henlagte sakene var det forskernes vurdering at det i åtte tilfeller var henlagt en melding med alvorlig meldingsinnhold uten at det forelå en rimelig begrunnelse for beslutningen. Det er her bare tatt hensyn til saker som var kodet av forskere og ikke saker kodet av prosjektmedarbeidere i vitenskapelige assistentstillinger.

Fordi vi i løpet av studien ble oppmerksomme på den store variasjonen mellom tjenestene når det gjelder hvorvidt meldinger endelig avklares i meldingsfasen eller gjennom miniundersøkelse, har vi ikke vært i stand til å vurdere rimelighetsgraden i beslutninger som konkluderer med undersøkelse på en systematisk måte. Dette er også i stor grad avhengig av hva man mener er lovlig og faglig hensiktsmessig arbeidsmåte i forholdet mellom informasjonsinnhenting som del av meldingsavklaring i meldingsuken og bruk av miniundersøkelser. Vi drøfter dette nærmere i neste hovedavsnitt.

5.4 Organisatoriske og eksterne forhold av betydning for arbeidet med meldinger

I denne delen ser vi nærmere på organisatoriske og eksterne forhold som har betydning for arbeidet med en bekymringsmelding. Vi belyser betydningen av ytre føringer og forskjeller mellom kommuner og tjenester innad i kommuner. Vi ser også på betydningen av oppfølging av nyansatte som skal arbeide med meldinger, samt forhold som frister og arbeidspress.

5.4.1 Er dagens føringer for arbeid med meldinger hensiktsmessig?

I flere av fokusgruppene diskuterer saksbehandlerne om dagens system eller føringer når det gjelder barneverntjenestenes arbeid med bekymringsmeldinger, er hensiktsmessige. Blant annet drøftes det faktum at barneverntjenestene i utgangspunktet kun har lov til å ta kontakt med melder i meldingsuken. Burde man kunne gjøre mer, altså innhente noe mer informasjon? Kan man tenke seg at muligheten for å sjekke ut og erverve noe mer informasjon i meldingsuken vil kunne føre til at barneverntjenestenes beslutning om å henlegge meldinger eller ikke blir gjort på et mer forsvarlig og trygt grunnlag?

Saksbehandlere som uttaler seg om dette, uttrykker at det trolig hadde vært hensiktsmessig om tjenestene kunne arbeide litt mer med meldingene når de opplever at de trenger noe mer informasjon for å kunne konkludere/avklare disse på en forsvarlig måte. Dette setter de også i sammenheng med funn fra journalstudien som viser at henleggelsesraten i etterkant av undersøkelser er nokså høy, noe som de mener kan tyde på at flere meldinger i utgangspunktet burde vært henlagt. I tillegg trekker de inn momentet om at de ikke skal gjøre saken større enn den er (jf. «mildeste effektive inngrep»), altså ikke foreta større inngrep i familielivet enn det som er nødvendig. Saksbehandlere i en større barneverntjeneste drøfter dette ved å vise til et eksempel:

«Ja, kanskje vi kunne undersøkt mer, avklart mer».

«Problemet blir jo at, et eksempel: En skolemelding for noen barn som ikke hadde møtt på skolen, da må man lage undersøkelsesplan. Og jeg trenger ikke nødvendigvis skrive så mye der, men jeg må jo lage dokumentet, og det tar litt tid. Jeg må gjøre det på hvert barn. Jeg må lage sluttrapport, og før jeg har gjort det, må jeg sjekke ut. Og da viste det seg at denne mammaen hadde informert skolen. Altså, de hadde all informasjon om hvor disse barna var. Det var ingen bekymring, det var på en måte ingenting. Jeg brukte mye tid på å lage en sluttrapport på egentlig ingenting, og måtte lage et henleggelsesvedtak. Jeg brukte faktisk en hel arbeidsdag bare på å avslutte denne saken, hvor moren hadde informert skolen. Dersom de bare hadde sjekket en mail. Det var flere som hadde fått informasjonen. Det blir så tullete. Og da kunne man gjerne bare tatt en telefon før man startet hele den prosessen, da».

«(...) Slik jeg sa i sted. Jeg har hatt flere slike saker, som gikk akkurat slik. For du må gjøre alle de tingene når det først åpnes en undersøkelse (...)».

«Jeg tenker at det handler ikke bare om all jobben vi må gjøre, men også for familien som får et henleggelsesvedtak og en sluttrapport i posten og en undersøkelsesrapport som ikke er noe, (...). Det er jo litt respektløst å sende ut så mange dokumenter i en sak som ikke er en sak, da. Og så registrerer vi jo barna inn i systemet, der de blir liggende for alltid (...)».

I dialogen ovenfor gir saksbehandlerne uttrykk for hva de tenker om å åpne en undersøkelsessak på en bekymringsmelding som i utgangspunktet ikke burde vært meldt. I tilknytning til eksemplet de presenterer og drøfter, ser de tre hovedproblemstillinger eller dilemmaer. Det ene er at skolen i dette tilfellet ikke sjekker hvilken informasjon de selv har mottatt, og at skolen derfor melder en alvorlig bekymring som ikke skulle vært meldt. Det andre er den unødvendige belastning barneverntjenesten påfører familien blant annet ved å registrere den inn i et system hvor de ikke skulle vært registrert. Det tredje er at saksbehandler må utføre unødvendig arbeid i form av rapportering og dokumentering.

Saksbehandlere i en mindre barneverntjeneste gir uttrykk for mye av det samme som saksbehandlerne i dialogen ovenfor. Det gjelder særlig tiden man bruker, rapporteringsarbeidet som er påkrevd, samt dilemmaer knyttet til forsvarlighet med tanke på hva man faktisk utsetter familiene for. Noen reflekterer imidlertid noe mer rundt hvilken forskjell det vil utgjøre i praksis dersom tjenestene får mulighet til å innhente mer informasjon i meldingsavklaringsuken. De mener at dagens praksis gjør det fullt mulig å avslutte undersøkelsen raskt dersom informasjonen de får tilsier at dette er riktig beslutning. Derfor er noen av saksbehandlerne usikre på om det nødvendigvis vil bli mer effektivt og forsvarlig med mer informasjonsinnhenting i meldingsavklaringsuken. Her er et utdrag fra drøftingene i denne fokusgruppen:

«Vi burde i alle fall ha muligheten til å kunne snakke med foreldrene og ungene selv, for å avklare mer informasjon enn kanskje det melder sitter med, fordi det er ikke bestandig melder sitter med den hele og fulle sannheten, det er jo en subjektiv opplevelse av noe eller en bekymring de har. Sånn at i noen tilfeller åpner vi undersøkelse som vi omtrent kan henlegge nesten med en gang, fordi da får vi den informasjonen som vi kunne ha fått i meldingsavklaringsuken».

«Jeg tror vi er ganske flinke akkurat på de der sakene og henlegge de ganske fort, men det gir oss jo mye mer arbeid. Vi må jo skrive både sluttrapport og henleggelsesvedtak, så det blir jo langt mer arbeid for oss».

«Det er jo noe som heter mildeste inngreps prinsipp også. Kanskje man kunne skåne den aktuelle familien for all innhenting av opplysninger, gjøre skole, helsesøster, alle er kjent med at det er blitt en barnevernssak, og så blir det kanskje ikke noe ut av det likevel».

«Men så kan du jo snu på flisa da, hvordan skal vi vite alt dette uten å starte en undersøkelse, fordi den undersøkelsen skal jo vise oss om det er noe bekymringsfullt, kanskje er det behov for tiltak i familien, og hvilke tiltak vil det være, og vil foreldrene være enige? Sånn at å dra ut meldingsavklaringsuken over i nesten alle oppgavene som en undersøkelse innehar, tenker jeg blir litt omvendt».

«(...) En undersøkelse må ikke vare i tre måneder, den må ikke inneholde alle de der må-tingene, så i utgangspunktet trenger det ikke å generere så mye mer arbeid (...)».

«Vi bruker å kalle det for light-undersøkelse, men det vi likevel ser på undersøkelsestiden, er jo at den er ikke så forbanna mye lightere enn de andre, for tiden går jo. Noe informasjon må man innhente, og noen møter må man kalle inn til, så tiden går uansett».

5.4.2 Er det forskjeller i henleggelsesrater kommunene imellom?

Henleggelsesrate for de 16 tjenestene i utvalget varierer mellom 4,0 % og 43,9 %. Dette indikerer at det finnes klare forskjeller i hvordan meldingsarbeidet praktiseres og at forskjellene kommunene imellom ikke skyldes tilfeldigheter i utvalget av saker ($\chi^2 = 103,7$; $df = 15$, $p < 0,001$).

Det er likevel ikke slik at alle typer bekymringer vurderes ulikt tjenestene imellom. Vi har analysert sammenheng mellom terskel for henleggelse av meldinger og forhold som kommunestørrelse, meldingsbelastning samt tjenestens organisering og fagsystem. En samlet analyse av alle typer meldinger viser at saker har større sjanse for å gå til undersøkelse i de store byene, sammenlignet med de mellomstore. Det er ikke forskjell på små og mellomstore kommuner når vi kontrollerer for meldingsbelastning, andel barn i lavinntektsfamilier og kommunens organisering og fagsystem. Vi finner imidlertid at når kommunen har organisert seg med egne undersøkelsesteam, øker sannsynligheten for undersøkelse uavhengig av kommunestørrelse (se Tabell 12 nedenfor).

Når vi ser på episodiske bekymringer knyttet til barnets rus/ kriminalitet, foreldres kriminalitet, seksuelle overgrep og vold mot barnet, kan henleggelse av disse ikke forklares av organisatoriske eller eksterne faktorer. Meldinger om familievold ($OR = 5,71$, $p = 0,02$) og rus hos foreldre ($OR = 5,01$, $p = 0,001$) har større sjanse for undersøkelse i de store byene. Det er ikke helt klart hvorfor vi ser denne effekten, men en sannsynlig forklaring er at fordi de store byene har organisert akuttjenestene som en bydelsovergripende tjeneste ved barnevernvakten, vil det i disse byene være en utsiling av mindre alvorlige saker ved barnevernvakten før saker meldes videre til bydelen. Det må da forventes at sakene som meldes videre om rus og familievold, er de mest alvorlige.

Tabell 12 viser sammenhengen mellom henleggelse av de ulike typologiene av sammensatte meldinger og organisatoriske og eksterne forhold. Her viser analysen at hvordan sjansen for

henleggelse påvirkes av andre eksterne og organisatoriske forhold enn kommunestørrelse, er avhengig av meldingstype. Type I- og type III-saker har større sjanse for undersøkelse i tjenester som bruker Acos enn i tjenester som bruker Familia. Siden type fagsystem må antas å påvirke arbeidsflyten i meldings- og undersøkelsesarbeidet, kan det være at forskjeller i utformingen av de elektroniske fagsystemene bidrar til å forklare forskjeller mellom kommuner. Det må imidlertid legges til at siden vi kun har inkludert et fåtall kommunevariabler i analysen, kan det tenkes at denne forskjellen forklares av andre bakenforliggende variabler som vi ikke har registrert.

Tabell 13. Betydningen av organisatoriske og eksterne forhold for beslutning om undersøkelse

	Eksterne forhold			Organisatoriske		
	Kommunestørrelse OR		Meldingsbelastning OR	SØK OR	Fagsystem OR	Org. OR
	Liten	Stor				
ALLE SAKER (N = 1365)	1,43	2,76**	0,83	1,01	1,73	1,87*
Type I-saker (N = 612)	2,22	3,27**	0,87	1,01	3,76**	2,06
Type II-saker (N = 569)	1,37	4,67***	0,85	0,98	1,78	3,86**
Type III-saker (N = 529)	2,42	2,59*	0,65*	1,03	3,5*	1,97

Merknad: For variabelen kommune størrelse angir estimatene odds ratio for undersøkelse i liten kommune og stor kommune sammenlignet med mellomstor. Meldingsbelastning er antall meldinger pr. 1000 barn i kommunen, SØK = andel barn som lever under fattigdomsgrense, Fagsystem er kodet 0 = Acos, 1 = Familia, Organisering er kodet 0 = generalistorganisering, 1 = spesialistorganisering. Typologi 1 = symptomer på vansker hos barnet og mangler ved foreldrenes stimulering og veiledning. Typologi II = konflikter i familien og bekymring for barnets sikkerhet. Typologi III = sosiøkonomiske vansker og mangler i grunnleggende omsorg.

Det virker som effektene av å ha spesialistorganisering har særlig betydning for beslutning om å undersøke saker med familiekonflikter og psykiske vansker hos foreldre. Tjenestene som har generalistorganisering, henlegger oftere disse sakene enn tjenestene som har spesialistorganisering. Muligens er det i denne type saker tjenestene oftest er i tvil om hvorvidt det er barnevernets oppgave å ta seg av dem, og kanskje er disse sakene også vanskeligere å gå inn i enn andre typer saker. Det er for eksempel grunn til å anta at det kan være vanskeligere å få til samarbeid med partene. Vi må anta at i tjenester med spesialistorganisering vil saksbehandlere som arbeider kun med undersøkelser opparbeide seg mer erfaring med å håndtere et vidt spekter av saker, og kanskje har man også i større grad rutiner for hvordan man går frem. Det er mulig dette bidrar til å senke terskelen for å igangsette undersøkelser.

Til slutt finner vi at når det gjelder meldinger som omhandler sosiale og økonomiske belastninger i familien, påvirkes sjansen for henleggelse også av hvor stor meldingsbelastning det er i tjenesten. Sjansen for henleggelse øker i tjenester som mottar mange meldinger. Dette kan bety at når tjenestene har kapasitetsproblem på grunn av høyt meldingstrykk, er det denne type meldinger som har lavest prioritet og som dermed henlegges oftere. Det kan imidlertid også være uttrykk for at det i noen kommuner er lavere terskel for å melde til barnevernet om slike bekymringer, og at våre tall ikke representerer forskjeller i terskel mellom kommunene, men heller forskjeller i meldingspraksis. Da denne studien primært ble designet for å forklare beslutninger ut fra meldingsinformasjon og ikke for å forklare kommuneforskjeller, kan vi ikke skille disse mulige årsakene fra hverandre.

Med henvisning til beskrivelsen av hvordan kommunene arbeider med meldingsavklaring, gir ikke henleggelsesrater et fullstendig bilde av i hvilken grad saker behandles forskjellig i forskjellige kommuner. Dette skyldes særlig at noen kommuner går lengre i selve meldingsfasen med å kontakte foreldre og i enkelte tilfeller andre instanser, mens andre tjenester tolker loven slik at det skal åpnes undersøkelse før man har anledning til dette. I disse kommunene gjøres endelig meldingsavklaring ved hjelp av mini-undersøkelser i undersøkelsesfasen. For å kunne sammenligne hvordan det arbeides med å avklare meldinger kommunene imellom, er det derfor nødvendig å ta hensyn til at kommuner med lav henleggelsesrate i en del saker utfører meldingsavklaring i undersøkelsesfasen. Når mini-undersøkelser (meldingsavklaring i undersøkelsesfasen) sees sammen med saker som formelt er ferdigbehandlet som melding, kan vi estimere omfanget saker i hver tjeneste som er ferdigbehandlet etter følgende kriterier: (i) Saken har vært avklart med møter og/eller komparentopplysninger i løpet av en uke, (ii) saken har vært avklart kun med telefonkontakt, og (iii) saken er avsluttet uten noen aktivitet.

På bakgrunn av disse betraktningene finner vi en samlet gjennomsnittlig meldingsavklaringsrate på 27,4 %. Med dette menes summen av henlagte meldinger og meldingsavklaringer i undersøkelsesfasen ut fra kriteriene (i) og (ii) nevnt over. En sammenligning av kommunene på basis av andel saker av denne typen viser at de store forskjellene som ble observert i henleggelsesrate, oppveies noe av at tjenestene som henlegger få meldinger, har flere mini-undersøkelser. Det er derfor mindre forskjeller i andel saker som undersøkes i tjenestene enn man kan få inntrykk av ved kun å se på henleggelsesrate. Det er likevel fortsatt forskjeller mellom tjenestene ($\chi^2 = 68,4$; $df = 15$; $p < 0,001$). Som det fremgår av tabell 13 er det imidlertid ikke tjenestene som har lavest henleggelsesrate som også har høyest andel undersøkte saker.

Tabell 14. Henleggelsesrate med og uten «miniundersøkelser».

Kommune eller bydel som deltok i prosjektet	Henlagte meldinger (%)	Meldingsavklaring i undersøkelsesfasen (%)	Andel saker som ikke er fullt undersøkt (%)
1	4,0	18,0	22,0
2	6,6	3,2	9,8
3	5,8	19,4	25,2
4	6,9	6,8	13,7
5	8,0	5,0	13,0
6	15,1	15,5	33,6
7	15,2	4,8	21,0
8	16,7	5,0	21,7
9	16,9	13,6	30,5
10	18,0	14,8	32,8
11	18,8	11,9	26,7
12	21,3	6,6	27,9
13	25,0	8,3	33,3
14	28,3	8,4	36,7
15	27,6	6,5	34,1
16	43,9	4,7	48,6

Et par av de mindre kommunene/tjenestene tok opp problematikk knyttet til at det antakeligvis ikke meldes saker som burde vært meldt i fokusgruppene. De var opptatte av at på steder der «alle kjenner alle», er det vanskeligere å involvere barnevernet, og begrunnet det med eksempler som handlet om at man kjenner og har relasjoner til barn som kanskje bør meldes. Barnehagene kan føle dette spesielt vanskelig, blant annet grunnet risikoen for å ødelegge relasjonen til foreldrene. Sitatet under illustrerer dette:

«Det kan være vanskelig å ta på seg «to hatter». I Bygde-Norge bruker man de ressurser man har, og kanskje hjelper hverandre mer – det er større nettverk».

Dette kan medføre at terskel for å melde i små bygdesamfunn er høy, noe som kan medføre lav henleggelsesrate. Det ble også kommentert at det kan være en problemforskyvning i meldingsinnholdet:

«Det kan være vanskelig i små samfunn å melde foreldre for omsorgssvikt – kan bli definert som skoleproblemer eller andre problemer hos barnet, ikke hos foreldrene».

5.4.3 Hvordan organiserer tjenestene seg rundt opplæring og oppfølging av nyansatte som skal jobbe med meldinger?

Vi snakket med lederne om hvordan de følger opp nyansatte som skal jobbe med bekymringsmeldinger og barnevernfaglige vurderinger. Noen ledere oppga at det var tilfeldig hva slags opplæring nyansatte får. Mange sykemeldinger i tjenesten kan føre til at de blir kastet rett inn i arbeid med meldinger og saker. De som oppga at opplæringen var litt tilfeldig, forklarte dette med at det ikke hadde vært tid til å gjennomføre et opplæringsprogram. De hadde likevel et ønske om å få på plass gode systemer for å ivareta nyansatte:

«Men vi har ikke noen sånne rutiner og opplæringsplan og forpliktende ting som det der hos oss. Det tenker jeg er en ting som mangler her som vi burde blitt bedre på».

Andre tjenester oppga at de hadde gode systemer for opplæring og ivaretagelse av nyansatte. I noen tjenester starter man med å være med på møter med foreldre, barn og samarbeidspartnere. I begynnelsen har nyansatte hovedsakelig rolle som observatør, og de får gradvis flere oppgaver. I noen tjenester får de tildelt egne saker fra de starter, men da har de med seg andre saksbehandlere som støtte.

Noen sa at de hadde en fadderordning, der en fadder følger den nyansatte gjennom det første året. Andre kaller dette for en kontaktperson eller en veileder. Andre hadde en fast veileder som de hadde regelmessige møter med gjennom det første året.

Felles for tjenestene som oppga å ha en type veileder-/fadderordninger var at de nyansatte ofte fikk begynne som toer i en sak, for så å gradvis få prøve seg som ener. De følges tett opp av veilederen. To av dem som sa at de hadde denne ordningen, understreket at det slett ikke alltid var slik at de fikk benyttet den i praksis, men at de jobbet med å implementere denne arbeidsordningen for alle nyansatte.

Flere tjenester oppga at de hadde det de kaller en «opplæringsplan» som blant annet omtales som et introduksjonsprogram eller en grunnopplæringspakke. Det var også vanlig å ha en type rutinehåndbok for gjennomgang av meldinger og undersøkelser tilgjengelig. Saksbehandlere som er nye, følger disse rutinene når de skal arbeide selvstendig.

Det har ifølge en av lederne blitt økt fokus på ivaretagelse av de nye de siste årene:

«Jeg tror folk har følt tidligere i en periode, det er at man har begynt i jobben, og så blir man egentlig bare overlatt til seg selv. Og så prøver man så godt man kan, men man har jo egentlig ingen mulighet til å lykkes med det, rett og slett (...) Så der har det skjedd en endring».

5.4.4 Hvilke andre forhold har betydning for arbeidet med bekymringsmeldinger?

Det er også en del eksterne forhold som kan forklare utfallet av vurderinger av bekymringsmeldinger. Noe som trekkes frem av lederne som betydningsfullt, er tidsfrister og ressurser. Arbeidspress og tidsfrister kan føre til at man henlegger raskere enn man burde. Dersom man har lite tid, vurderer man kanskje raskere at meldingen ikke faller inn under barnevernets mandat. Frister beskrives likevel som drivende for arbeidet. Tjenestene er opptatte av å ikke bryte fristene. Dette har vært et fokus i mange tjenester: å klare å behandle alle bekymringsmeldinger innen fristen på en uke.

«Det gjelder jo trykket på kontoret. Jeg vil ikke si at vi driver og sjonglerer med disse tersklene, men det kan være disse vurderingene om «er det vårt, eller er det ikke vårt»? Altså, har vi god tid, så undersøker vi det kanskje, hvis du skjønner?»

Betydningen av IKT-systemer for arbeidet med bekymringsmeldinger ble også tematisert. Felles for representantene fra begge systemene var at systemene fungerte greit nok som arbeidsverktøy, men at det også var mange svakheter knyttet til dem. Både Acos og Familia ble beskrevet som tungvinte, gammeldagse og lite brukervennlige, og tjenestene opplevde at det kunne oppstå feil med for eksempel utsendelse av brev eller beregning av statistikk. Noen av lederne uttalte at de ønsker seg et bedre og mer helhetlig digitalt støttesystem, og to ledere nevnte spesifikt at de gleder seg til nysatsingen på fagsystem som de har hørt skal komme.

Hvilke andre/eksterne forhold knyttet til melding, type sak og barneverntjenesten som hadde betydning for arbeidet med bekymringsmeldinger, var ikke et gjennomgående tema i fokusgruppene, men noen forhold ble diskutert. Forskjeller mellom saksbehandlere ble blant annet drøftet. Saksbehandlere kan ha ulik terskel for hva som er god nok/ikke god nok omsorgssituasjon. Dette kan henge sammen med ulik utdanningsbakgrunn og ulik erfaring.

Det kan også være geografiske forskjeller, også innad i større byer:

«Vi ser kanskje etter ulike ting i ulike bydeler. Det kan være store forskjeller i byen vår»

Mange var også opptatt av at det er stort arbeidspress i tjenestene, noe som begrenser hvor mye som kan sjekkes opp i meldingsfasen. Det ble også foreslått at en mulig forklaring til at så mange innvandrersaker går videre til undersøkelse, kan være et resultat av dårlig starthjelp i kommunen. Dersom man har dårlige opplæringsprogrammer eller manglende tiltak for nye innbyggere, kan barnevernet fort bli en instans som kontaktes.

5.4.5 Hvilke forhold er viktigst for å forklare om saker henlegges eller går til undersøkelse?

Vi har hittil sett på sammenhenger mellom de beslutninger som fattes og kjennetegn ved meldingen, arbeidet med meldingen og organisatoriske og eksterne forhold. For å kunne si noe om hvilke av disse hovedgruppene variabler som har størst betydning for beslutninger i meldingsarbeidet, har vi avslutningsvis testet de fire hovedgruppene i modellen (se figur A og B) samlet. Beslutningen om å undersøke eller henlegge meldinger for hver av de tre hovedtypologiene saker er testet hver for seg (tabell 14).

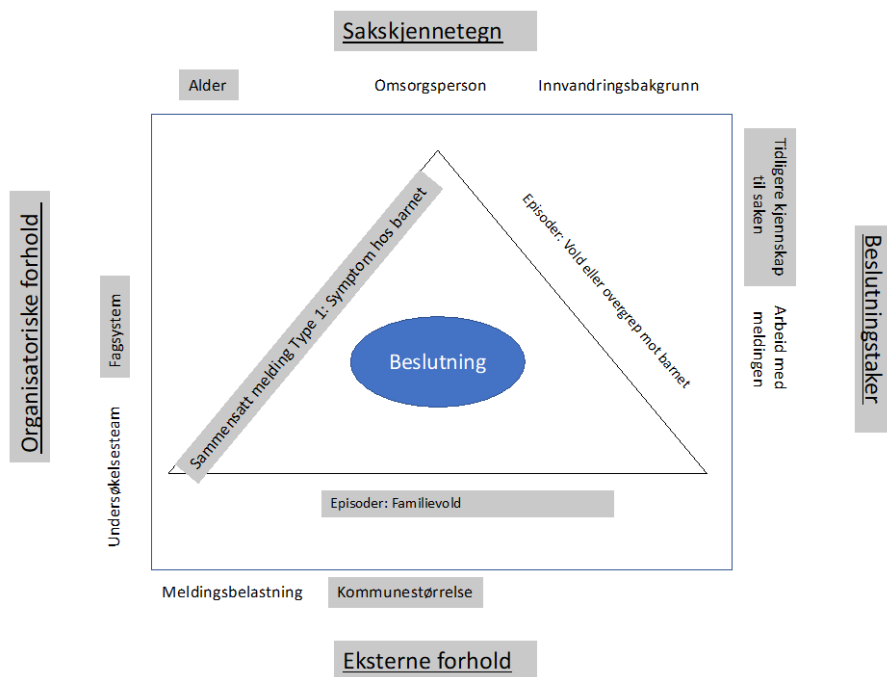
Tabell 15. Prediktorer for om saker av ulik typologi henlegges eller undersøkes

Variabler	Typologi I		Typologi II		Typologi III	
	ΔR^2	b	ΔR^2	b	ΔR^2	b
Steg 1: Kjennetegn ved saken:	0,08***		0,04*		0,03	
Alder		-0,08**		-0,03		-0,01
Innvandringsbakgrunn		-0,12		-0,14		0,30
Bosted		-0,35		-0,17		-0,13
Vold mot barnet		-0,89		-0,47		0,41
Familievold		-1,16*		-0,53		-1,18
Seksuelle overgrep		-0,07		-0,15		-18,9
Steg 2 : Beslutningstaker:	0,03 **		0,06***		0,09***	
Tidligere kjennskap til saken		-0,14*		-0,09		-0,20**
Samtale med foreldre		0,67		0,90**		1,18**
Steg 3: Organisatoriske forhold:	0,02*		0,03**		0,01	
Undersøkelsesteam		0,69		1,17*		0,39
Fagsystem		1,51**		0,58		1,40*
Steg 4: Eksterne forhold:	0,05**		0,05**		0,04**	
Meldingsbelastning		-0,17		-0,22		-0,42*
Stor kommune ^a		1,30**		1,22**		0,89*
Liten kommune ^a		0,97		0,29		0,84
R²	0,182		0,175		0,171	

Merknad: Modellen er en stegvis logistisk regresjon. Typologi I =symptomer på vansker hos barnet og mangler ved foreldrenes stimulering og veiledning. Typologi II = konflikter i familien og bekymring for barnets sikkerhet. Typologi III = sosioøkonomiske belastninger og mangler i grunnleggende omsorg

Som det fremgår av tabellen over forklarer modellene omlag 17 % av variasjonen i datamaterialet. Dette betyr at det også må antas å være andre forhold, som ikke er undersøkt her, som har betydning for beslutningene. Vi fremstiller i det følgende disse resultatene i tre figurer. En for hver av de tre typologiene.

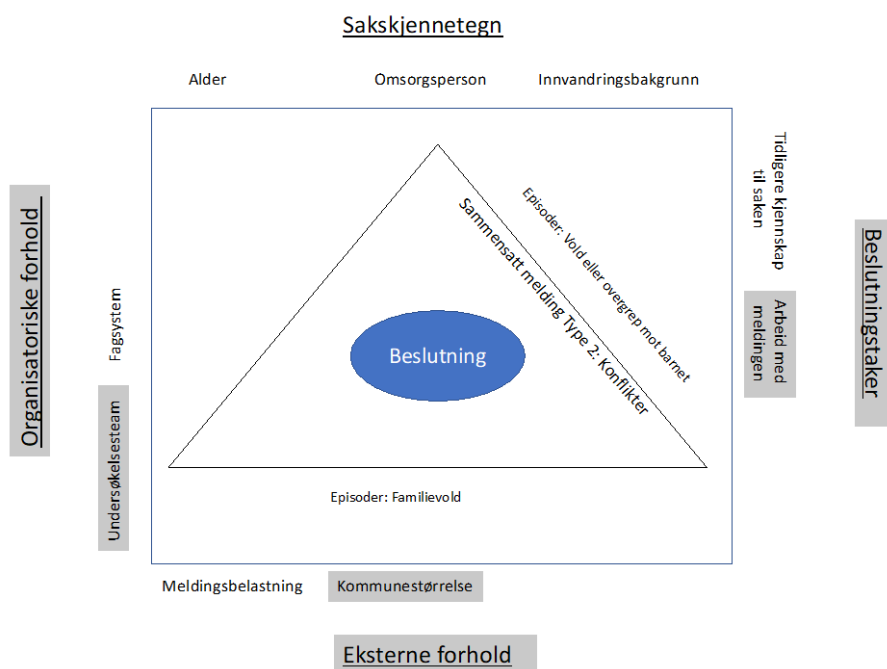
Som det fremgår av figur J bestemmes beslutningen i den første typen saker av et samspill mellom alle de fire hovedkategorier av variabler. Kjennetegn ved saken forklarer størstedelen av variasjonen, mens eksterne forhold har nest størst betydning. En forholdsvis liten del av variasjonen forklares av at beslutningstaker(e) har tidligere kjennskap til saken og organisatoriske forhold.



Figur J: Faktorer som har betydning for beslutninger i saker av typologi I: symptomer på vansker hos barnet og mangler ved foreldres veiledning og grensesetting

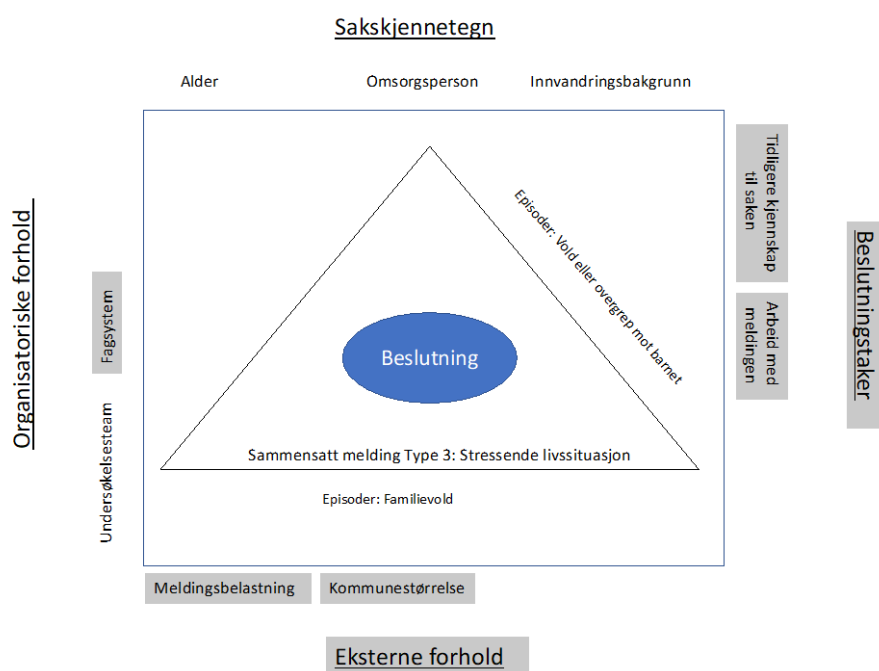
Merknad: Skravert tekst indikerer forhold som har betydning for beslutning.

Figur K viser at beslutning i saker av typologi II i liten grad bestemmes av kjennetegn ved barnet eller familien. De viktigste prediktorene er hvordan man har arbeidet med saken i meldingsuken og hvordan arbeidet er organisert. I denne type saker virker beslutninger derfor i større grad å være avhengige av hvordan den enkelte saksbehandler velger å arbeide med saken, men at dette også til en viss grad påvirkes av om tjenesten er organisert med undersøkelsesteam eller om man arbeider etter en generalistmodell. Spesialistorganisering er mest vanlig i de store kommunene, men også når vi kontrollerer for kommunestørrelse, finner vi at organisering av arbeidet har betydning for beslutning om å undersøke i denne type saker.



Figur K: Faktorer som har betydning for beslutning i saker av typologi II: konflikter i familien og/eller psykiske vansker hos foreldre og mangler i beskyttelse av barnet.

Den siste typologien saker er de som gjelder familier og foreldre som opplever en stressende livssituasjon med utfordringer relatert til sosiale forhold, økonomi og egen helse, og som assosieres med mangler i den grunnleggende omsorgen for barnet. Beslutninger i denne type meldinger er ikke bestemt verken av kjennetegn ved barnet eller av tjenestens organisering. Arbeidet med meldingen og tidligere kjennskap til saken har her større betydning. Når vi kontrollerer for andre forhold, finner vi fortsatt at høy meldingsbelastning i kommunen predikerer større sjanse for henleggelse av denne typen meldinger. Dette kan bety at når en tjeneste har utfordringer når det gjelder kapasitet, er det denne type meldinger som blir nedprioriterert.



Figur L: Faktorer som har betydning for å undersøke saker av typologi III: sosioøkonomiske belastninger og mangler i grunnleggende omsorg

Vi kan konkludere med at effektene av de ulike variablene knyttet til henholdsvis beslutningstaker, organisatoriske forhold og eksterne forhold avhenger av innholdet i meldingen.

Det ble ikke funnet at innvandringsbakgrunn hadde betydning når vi kontrollerer for organisatoriske og eksterne forhold. Dette innebærer at sammenhengene på saksnivå som tidligere ble observert mellom innvandringsbakgrunn og henleggelsesrate i denne modellen, blir visket ut når man tar hensyn til kjennetegn ved kommunene. Når familier med innvandrerbakgrunn oftere undersøkes, må vi derfor anta at dette skyldes at det er flere innvandrere i de tjenestene som har lavest henleggelsesrater. Dette kan indikere at en delforklaring på at saker med innvandrerbakgrunn undersøkes oftere, er knyttet til hvilke arbeidsrutiner man har i tjenesten jamfør de ulike variantene

av meldingsarbeid som er illustrert i figur I. Da vi har relativt få kommuner med i studien er det imidlertid knyttet usikkerhet til betydningen av organisatoriske variabler.

6. Oppsummering av hovedfunn

I det følgende vil vi oppsummere denne studiens hovedfunn i tråd med rapportens tematiske inndeling. Det vil si at vi kommer til å diskutere den overordnede problemstillingen om forhold som har betydning for beslutning om å henlegge eller undersøke en bekymringsmelding under fire overskrifter:

- kjennetegn ved barnet/familien
- kjennetegn ved meldinger til barnevernet
- arbeidet med meldingen
- organisatoriske eller eksterne forhold av betydning

Til slutt kommer vi med noen avsluttende betraktninger.

6.1 Hovedfunn: kjennetegn ved barnet/familien

Resultatene viste at det er noen kjennetegn ved barnet som har betydning for om det åpnes en barnevernundersøkelse eller om bekymringsmeldingen blir henlagt.

Vi undersøkte om følgende forhold hadde sammenheng med beslutningen om å henlegge eller undersøke en melding: kjønn, alder, daglig omsorgssituasjon og innvandrerbakgrunn.

Barnets kjønn har ikke sammenheng med henleggelse. Det vil si at barnevernet ikke undersøker meldinger om bekymringer i større grad på bakgrunn av om barnet er gutt eller jente.

Alder på barnet er en vesentlig faktor. Ungdom over grunnskolealder har nesten dobbelt så store odds for henleggelse som yngre barn. Videre fant vi at bekymringsmeldinger som omhandlet barn i barnehagealder hadde 1,6 ganger større sjanse for undersøkelse sammenlignet med barn i andre aldre. Meldinger om ungdom henlegges oftere i saker som omhandler enkelthendelser der ungdom har ruset seg eller begått kriminalitet, spesielt når det i tillegg ikke er bekymringer for foreldrenes omsorg eller fungering. Når disse meldingene vurderes, legger man gjerne vekt på om det er en engangshendelse eller om det er et gjentakende problem. Dersom slike situasjoner gjentar seg, vurderes det gjerne som mer bekymringsfullt.

Også sammensatte saker av typologi I som handler om at ungdom har symptomer på atferdsproblemer, emosjonelle problemer, sosiale problemer og/eller skoleproblemer, og der foreldre ivaretar barnet på en bekymringsfull måte, henlegges hyppigere når barnet er i 16–17-årsalderen. I mange tilfeller er dette saker der det har vært flere tidligere meldinger og der tjenestene også kan ha vært inne med hjelpetiltak. I slike saker kan man vurdere det uhensiktsmessig å starte nye undersøkelser selv om man ikke har lyktes med å endre den bekymringsfulle situasjonen

gjennom tidligere hjelpetiltak. Det er eksempler på at man i saker med tidligere kjennskap, og der man ikke har adekvate hjelpetiltak, også kan henlegge meldinger som isolert sett er bekyringsfulle, da gjerne med begrunnelse om at problemet er av en slik art at det faller inn under helsetjenestens ansvar.

Meldinger på barn i barnehagealder henlegges sjeldnere enn meldinger på barn i de andre aldersgruppene. Den lavere henleggelsesraten blant barnehagebarn forklares av meldingsinnhold. Vi ser at noen typer bekymringer er overrepresentert blant meldinger på yngre barn. Dette er episodemeldinger med rus hos foreldre og episoder med familievold. Familievold vurderes som alvorlig uansett alder, og slike bekymringer henlegges sjelden uten avklaring. Det er grunn til å forvente at foreldres rusproblem bør ansees som mer alvorlig i saker med yngre barn. Dette skyldes at yngre barn i mindre grad er i stand til å ta vare på seg selv dersom foreldre er ute av stand til å ivareta barnet i en kortere periode. Når vi ikke finner slike effekter i studien, kan det skyldes at mange av de inkluderte sakene der bekymringen har sammenheng med rusproblem, gjelder bekymringen hos en forelder som ikke har omsorgen for barnet, eller episoder, for eksempel at barnet bor med mor alene og det blir meldt fra til politiet fordi far er blitt annholdt eller anmeldt for narkotikakriminalitet. Ettersom vi i våre data ikke kan skille bekymringer som gjelder henholdsvis mor og far, kan vi ikke isolere effekten av bekymringer som kun gjelder foreldre som har daglig omsorg for barnet. Vårt hovedinntrykk er likevel at når det meldes om bekymring for rus hos foreldre som har omsorgen for små barn, fører dette i all hovedsak til undersøkelse. Unntaket er hvis tjenesten har kunnskap om familien fra før som tilsier at det ikke er nødvendig, for eksempel ved gjentakende og sjikanerende meldinger fra private. Når vi også tar organisatoriske forhold i tjenesten og eksterne forhold knyttet til kommune i betraktning, finner vi at barnets alder bare har betydning for beslutning dersom meldinger handler om symptomer hos barnet, og ikke dersom det er bekymring knyttet til konflikter i familien eller sosioøkonomiske forhold.

Barnets daglige omsorgssituasjon, det vil si hvem barnet bor sammen med, har ikke betydning for om saker undersøkes når vi kontrollerer for meldingsinnhold. Bekymringer om vold mot barnet, seksuelle overgrep og familievold, som er bekymringer som sjelden henlegges uten undersøkelse, er overrepresentert i familier med to foreldre. Bekymringer knyttet til konflikter mellom foreldre er overrepresentert i saker der barnet bor med én forelder. Forskjeller i terskel for henleggelse knyttet til hvem som har omsorgen for barnet, forklares derfor ved meldingsinnhold.

Familier der en eller begge foreldre er født utenfor Norge, har 1,7 ganger høyere sjans for å bli undersøkt sammenlignet med familier der begge foreldre er født i Norge. Gruppen familier der en eller begge foreldre er født utenfor Norge, er en sammensatt gruppe hvor en fjerdedel av familiene

har en eller flere foreldre som kommer fra et annet vestlig land, mens tre fjerdedeler kommer fra et ikke-vestlig land. Dette kan være familier som kommer som flykninger, arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa eller familiemedlemmer som har kommet gjennom familiegjenforening. Familier der begge foreldre kommer fra Asia og Afrika, utgjør imidlertid den klart største delen av gruppen. Foreldres rus meldes sjeldnere for familier med innvandrerbakgrunn enn for norske familier, mens familievold meldes oftere hos familier med innvandrerbakgrunn. Begge typer meldinger fører likevel oftere til undersøkelse når det er snakk om familier med innvandrerbakgrunn. Vi ser også at sammensatte meldinger som gjelder barnets atferd, sosiale og emosjonelle fungering, psykiske helse og fungering i skole og barnehage forekommer sjeldnere for familier med innvandrerbakgrunn, men at de oftere fører til undersøkelse. Da vi har forholdsvis få kommuner med i studien, og siden flere av kommunene har forholdsvis få familier med innvandrerbakgrunn, er det ikke mulig å konkludere entydig med om forskjellig henleggelsesrate for familier med innvandrerbakgrunn og familier med norsk bakgrunn forklares mest av saksforhold eller av forhold i organisasjonen. Det er vårt inntrykk fra intervjuene at en del av de større kommunene som har egne innvandrerteam i barneverntjenesten, er bevisste på at terskelen for å starte en undersøkelse er lavere for familier med innvandrerbakgrunn, og at dette henger sammen med det øvrige tjenestetilbudet til denne gruppen. Metodisk er analysene på saksnivå svært solide, og det er grunn til å ha stor tillit til hovedfunnet om at familier med innvandrerbakgrunn har, samlet sett, større sjanse for å undersøkes. Samtidig må vi også anta at denne effekten varierer fra kommune til kommune og at man i noen kommuner med svært lav henleggelsesrate ikke kan forvente å finne slike forskjeller.

I fokusgruppene antyder informantene at det at man i enkelte barneverntjenester sjeldnere henlegger meldinger som gjelder innvandrerfamilier, kan henge sammen med at saksbehandlerne ser muligheten til å komme i kontakt med og bistå disse familiene gjennom selve undersøkelsen. Enkelte saksbehandlere gir uttrykk for å være veldig på tilbudssiden overfor ikke-etnisk norske familier, og det kan synes som om undersøkelsesfasen av og til anvendes til noe annet og mer i retning av veiledning overfor denne «gruppen», enn det som er tilfellet overfor etnisk norske familier. Dersom bekymringsmeldinger som gjelder innvandrerfamilier, går til undersøkelse fordi man vil tilby veiledning eller informasjon til familien, og ikke fordi det er en reell bekymring for barnet, kan det diskuteres om flere bekymringsmeldinger som gjelder innvandrerfamilier i utgangspunktet egentlig kunne vært henlagt dersom andre deler av hjelpeapparatet i større grad ivaretok behov disse familiene har.

Betydningen av innvandrerbakgrunn i møtet med barnevernet vil bli ytterligere tematisert i delprosjekt 4, som omhandler undersøkelsesarbeidet.

6.2 Hovedfunn: kjennetegn ved meldingene til barnevernet

Resultatene viser at det i all hovedsak er innholdet i meldingen, og ikke hvem som melder, som har betydning for beslutninger om å henlegge eller starte en undersøkelse. Forhold som øker sannsynligheten for undersøkelse, inkluderer hvorvidt meldingen er en «enkel» bekymring knyttet til en eller flere hendelser, eller om meldingen er en «sammensatt» bekymring knyttet til flere ulike forhold ved barnet, foreldrenes omsorg og/eller familie- og miljøfaktorer. Melding om enkelthendelser knyttet til barnets rus/kriminalitet og foreldres kriminalitet henlegges i større grad enn andre bekymringsmeldinger. Meldinger om hendelser med vold mot barnet, familievold eller seksuelle overgrep mot barnet henlegges i mindre grad.

Det finnes tre hovedtyper sammensatte meldinger.

- *Sammensatte meldinger av type I* handler om symptomer på vansker hos barnet kombinert med mangler ved foreldrenes veiledning og grensesetting og at foreldre er slitne. Disse henlegges sjeldnere når de gjelder eldre barn og oftere når de gjelder familier med innvandrerbakgrunn.
- *Sammensatte meldinger av type II* er meldinger som handler om familiekonflikter eller foreldres psykiske helse kombinert med bekymring for barnet sikkerhet. Disse meldingene har kun økt sjanse for undersøkelse dersom det også foreligger mistanke om familievold.
- *Sammensatte meldinger av type III* er meldinger som handler om sosiale og materielle miljøbelastninger kombinert med mangler i foreldrenes grunnleggende omsorg og problemer knyttet til barnets aldersmessige utvikling. Disse meldingene har redusert sjanse for undersøkelse dersom de gjelder yngre barn eller dersom det har vært tidligere meldinger i saken.

Økt informasjonsgrunnlag i saken gir redusert sjanse for undersøkelse. Tidligere kjennskap til saken har betydning, og sannsynligheten for henleggelse øker når saken er kjent fra tidligere. Årsaken til at saker man har tidligere kjennskap til, lettere kan legges bort uten undersøkelse, er nok hovedsakelig at barneverntjenesten allerede kjenner til forholdene som meldingen omhandler, slik at det ikke gir grunn til å starte ny undersøkelse. Det er også noen eksempler på at henleggelse begrunnes med at familien, basert på tidligere erfaring, ikke er mottakelig for hjelpetiltak og at det derfor vurderes uhensiktsmessig å starte ny undersøkelse. Det er naturlig at for hver nye melding som kommer inn, synker sjansen for at meldingen inneholder nye opplysninger. Dette kan forklare den trenden vi ser i datamaterialet. På den annen side kan man også tenke seg at et høyt antall meldinger fra ulike informanter er en indikasjon på sakens alvorlighetsgrad. Dette er et tema som burde undersøkes nærmere i fremtidige studier. Også når tjenesten tar kontakt med foreldre eller andre instanser i

meldingsfasen, reduseres sjansen for at det blir åpnet undersøkelse. Dette skyldes at forhold av betydning raskt kan avklares, og at en mer omfattende undersøkelsesprosess derfor ikke er nødvendig. At bedre informasjonsgrunnlag gir økt sannsynlighet for henleggelse, ser vi også i våre analyser av sammenhenger mellom hvordan barnevernet har arbeidet med meldingen og odds for henleggelse. I majoriteten av sakene er det ikke innhentet ytterligere informasjon for å utdype meldingen. I tilfellene der meldingen er utdypet (1/5), er henleggelsesraten signifikant høyere. Det har ikke betydning for sannsynlighet for henleggelse om det innhentes tilleggsopplysninger fra melder. Det har imidlertid stor betydning om det innhentes informasjon fra en annen instans eller fra foreldrene selv. I litt over halvparten av sakene der man utdypet meldingen gjennom samtale med foreldre, var familien kjent for barnevernet fra før.

6.3 Hovedfunn: arbeidet med meldingen

Det eksisterer ulik praksis i tjenestene knyttet til arbeidet som gjøres i meldingsfasen. Noen kommuner gjør mye arbeid knyttet til avklaring av bekymringsmelding, eksempelvis kontakt med foreldre og meldere/samarbeidspartnere. Dette omtales ofte som en «miniundersøkelse». Andre tjenester tolker loven slik at det skal åpnes undersøkelse før man har anledning til dette. I disse kommunene gjøres endelig meldingsavklaring ved hjelp av «mini-undersøkelser» i undersøkelsesfasen. Konsekvensen av dette er at henleggelsesrater i den nasjonale statistikken ikke gir et fullstendig bilde av i hvilken grad saker behandles reelt forskjellig kommunene imellom.

Barneverntjenestene organiserer arbeidet med bekymringsmeldingene noe ulikt. Hvem som mottar bekymringsmeldingene, hvordan de går igjennom og drøfter dem samt hvor ofte de gjør dette i løpet av en uke, varierer. Det er mulig å anta at noen av disse variasjonene henger sammen med størrelsen på den enkelte barneverntjenesten (antall ansatte), og hvor mange meldinger som gjennomsnittlig kommer inn i løpet av en uke. Det som synes å være felles for samtlige barneverntjenester, uansett organisering av mottak og meldingsarbeid, er at de går igjennom og vurderer innkomne meldinger raskt når det gjelder ett moment: om innholdet i bekymringen er av en slik art at det fordrer øyeblikkelig handling fra barneverntjenestens side. Med andre ord får meldinger som vurderes som akutte høyeste prioritet. For øvrig oppga saksbehandlere og ledere ved de ulike barneverntjenestene at de enten har ett eller to faste, tidfestede møter i løpet av uken, hvor de vurderer mottatte bekymringsmeldinger. Bakgrunnen for om den enkelte tjeneste har ett eller to ukentlige meldingsmøter, synes fremfor alt å være knyttet til behovs- og forsvarlighetsvurderinger.

Det er ikke indikasjon på at det er noen sammenheng mellom hvilken måte tjenesten organiserer meldingsarbeidet på og hvilken beslutning man kommer frem til. Konklusjonene eller beslutningene

synes i stor grad å basere seg på vurderinger knyttet til meldingens innhold og alvorlighetsgrad, samt noe til hvordan den enkelte barneverntjeneste tolker regelverket når det gjelder hva man kan hente inn av (tilleggs)opplysninger i meldingsuken og, ut ifra dette, hva som regnes som forsvarlig med tanke på henleggelse eller undersøkelse.

Det er også store ulikheter i tjenestene med hensyn til hvordan de de følger opp nyansatte som skal jobbe med bekymringsmeldinger. Det er grunn til å tro at god oppfølging og opplæring av nyansatte kan føre til at kvaliteten på vurderingene som skal gjøres i avklaringer av bekymringsmeldinger, blir bedre, og at man i større grad sørger for å beholde kompetanse i egen tjeneste med et godt oppfølgingsregime.

Forskjeller mellom saksbehandlere kan også være et forhold som har betydning for beslutningene som fattes. I enkelte fokusgrupper drøftet man dette med fokus på at saksbehandlere kan ha ulike terskel for hva som er god nok / ikke god nok omsorgssituasjon. Forskjeller i vurderingene kan for eksempel henge sammen med ulike utdanningsbakgrunn og ulike erfaringer. Samtidig fremgår det av fokusgruppeintervjuene og lederintervjuene at man i de fleste barneverntjenestene sjelden er alene om å avklare innholdet i en bekymringsmelding. Det er ikke én saksbehandler alene som gjør dette arbeidet. Hvorvidt en melding skal henlegges eller undersøkes, er en avgjørelse som tas gjennom drøftinger av flere i samråd. Ofte er både ledere og saksbehandlere involvert i arbeidet med å avklare meldinger. Det er uklart hvor stor rolle saksbehandlers faglige og personlige preferanser har for beslutninger om å starte en undersøkelse, da dette er informasjon vi ikke har hatt tilgang til å teste statistisk i denne undersøkelsen. Det må likevel antas at betydningen av individuelle preferanser henger sammen med hvor mange som er involvert i beslutningsprosessen og hvordan beslutningsarbeidet er organisert i tjenesten.

6.3.1 Faglige vurderinger av meldinger

Som omtalt tidligere finner vi ofte begrunnelser for både henleggelse (93 % av meldingene) og for å starte undersøkelse (91 % av sakene). Disse begrunnelsene er imidlertid ofte svært overordnede og generelle. De faglige vurderingene som gjøres i hver enkelt meldingsavklaring, er i liten grad skriftliggjort. I journalene har vi ikke funnet noen nedtegnelser av hvilke vurderinger som gjøres ved mottak av en melding. I det videre arbeidet med en melding og vurdering av om den skal henlegges eller ikke, er dokumentasjonen vi finner i journalene svært varierende. Noen kommuner oppgir lite informasjon om hvorfor de henlegger eller undersøker, mens andre oppgir noe informasjon i journalene. Typiske vurderinger som er gjort kan være: barnets alder, engangshendelse, ikke alvorlig nok eller at saken er andre instansers ansvar.

I og med at journalene ga begrenset informasjon om hvilke faglige vurderinger som legges til grunn ved behandling av en innkommet melding, tematiserte vi dette i intervjuene med de ansatte. Hovedsakelig oppgir lederne at det er få faglige vurderinger som gjøres rundt hver enkelt melding utover å beslutte hvorvidt den skal henlegges eller undersøkes. Den generelle tendensen er at man i et kollegium gjør en rask vurdering av om det er grunnlag for bekymring eller ikke. Vurderingene gjøres i liten grad av enkeltpersoner, men snarere i team. Vurderingene gjøres videre etter muntlige drøftelser i kollegiet, hvilket kan forklare hvorfor det ikke er begrunnet detaljert i journalene. Dette innebærer at vurderingen av om et barn har god nok omsorgssituasjon ikke er en type vurdering som gjøres i meldingsfasen, men en vurdering som gjøres i undersøkelsesfasen.

6.4 Hovedfunn: organisering og eksterne forhold av betydning

Det er store forskjeller i henleggelsesrater tjenestene og kommunene imellom. Det er imidlertid ikke forskjellig terskel for henleggelse av alvorlige enkelthendelser knyttet til vold og overgrep. Det er heller ikke forskjellig terskel for å henlegge mindre alvorlige enkelthendelser knyttet til rus og kriminalitet. Generelt undersøkes meldinger oftere i de store byene og i tjenester som har en spesialistorganisering med egne undersøkelsesteam. Kommuner med egne undersøkelsesteam undersøker oftere meldinger som handler om familiekonflikter. Kommuner som får mange meldinger i forhold til innbyggertall, henlegger oftere sammensatte meldinger av type III, som handler om sosiale og materielle belastninger i familien.

Av andre eksterne forhold som har betydning for beslutningsprosessen, nevnes tidsfrister spesifikt. I tillegg er saksbehandlerne og lederne opptatte av begrensede ressurser, og et arbeidspress som vanskeliggjør overholdelse av tidsfrister. Dersom man har lite tid, vurderer man kanskje raskere at meldingen ikke faller under barnevernets mandat. Dette ser vi også eksempler på i våre statistiske analyser av sammenheng mellom henleggelse av «lettere» saker som handler om sosiale og økonomiske belastninger i familien og total meldingsbelastning i kommunen. Vi har imidlertid ikke kontrollert for antall stillinger i tjenesten, og kan derfor ikke med sikkerhet si at tjenester med høy meldingsbelastning har mindre tid til å arbeide med hver enkelt sak. Det er store variasjoner mellom tjenestene hva gjelder antall stillinger/ansatte, og i tillegg opplever mange tjenester høy turnover blant annet på grunn av store belastninger i jobben. Kommunene er i tillegg ulike hva gjelder økonomi og befolkningsgrunnlag, samt typer utfordringer de står overfor. Eksempelvis er det forventet at det er forskjell på en barneverntjeneste i en storby med stor innvandrerbefolkning sammenlignet med en liten kommune. Oppvekstbetingelsene kan være noe annerledes i store og

små kommuner. Dette vil også kunne forklare ulikheter i terskler for henleggelse av bekymringsmeldinger.

6.5 Avsluttende vurderinger

Beslutninger om å henlegge eller undersøke en melding om bekymring skal begrunnes faglig. Hva dette innebærer, er derimot uklart. Våre informanter viste store geografiske forskjeller knyttet til arbeidet med bekymringsmeldinger, og mange knyttet dette til føringer fra Fylkesmannen. Noen tjenester undersøker rutinemessig nesten alle saker, mens andre tjenester har større grad av skjønnsmessig vurdering av innholdet i meldingene. Klarere veiledning fra fagmyndighetene om hvordan man skal jobbe med å avklare bekymringsmeldinger, vil kunne forankre beslutningene bedre i faglige begrunnelser og redusere ulikheter i terskler for henleggelse rundt om i landets mange kommuner. En nasjonalt faglig rammeverk burde tydeliggjøre hva og hvem man kan kontakte for å avklare innholdet i meldingen, samt gi en sjekkliste fundert i beste, tilgjengelige forskningsbaserte kunnskap om hva som er indikatorer for hvorvidt en undersøkelse bør igangsettes. Samtidig er det essensielt at saksbehandlere i de kommunale barneverntjenestene også utøver faglig skjønn i arbeidet med å avklare meldinger. Et faglig rammeverk løser ikke utfordringene med å avklare innholdet i meldingene alene, men kan, i kombinasjon med skjønnsutøvelse og drøftinger tilknyttet meldingsarbeidet innad i den enkelte barneverntjeneste, være til stor nytte, slik tjenestene selv ser det.

Et mer moderne IKT-system bør være rammen rundt et slikt rammeverk. Resultatene fra denne studien viser at barneverntjenestene opplever at verktøyene de har i dag, er gammeldagse og tungvinte. Resultatene viser også at tjenestene i dag operer med to ulike IKT-systemer for journalføring, og at hvilket system man anvender, har betydning for om noen typer saker (typologi I og III) henlegges eller undersøkes. Vi vet ikke sikkert hva som er forklaringen på dette, men det kan antas at disse IKT-systemene legger faglige føringer for gjennomføring av undersøkelsesarbeidet som også har betydning for beslutninger om å starte opp undersøkelser. At type IKT-system har betydning for faglige vurderinger og beslutninger i en barnevernssak, er også dokumentert i tidligere internasjonale studier (Vis, Lauritzen & Fossum, 2016).

Som det fremgår av resultatene presentert i denne rapporten, er det variasjoner i hvordan tjenestene forstår disse. Enkelte tjenester lar de aller fleste meldinger rutinemessig gå til undersøkelse, men ender opp med å gjøre svært lite undersøkelsesarbeid i et utvalg av disse. Typisk tas det en telefon til foreldre, eller det diskuteres med andre instanser som er inne i saken, slik at selve undersøkelsen avklares i løpet av en uke uten å følge normal saksbehandlingsprosedyre for

undersøkelser. I andre tilfeller varer undersøkelsen inntil 90 dager, men henlegges til slutt uten at det er innhentet noe informasjon.

Både barnevernloven og faglige rutiner i tjenestene tilsier at når en undersøkelse først åpnes, medfører dette formalkrav for hvilken saksbehandling som skal/bør gjøres. Dette innebærer i de fleste tilfeller at det (i) sendes ut informasjon til foreldre om at undersøkelsen er åpnet og (ii) at foreldre innkalles til et møte med barneverntjenesten der det (iii) lages en undersøkelsesplan som spesifiserer hvilken informasjon som skal innhentes og fra hvem. Etter at denne informasjonen er innsamlet, skal det (iv) skrives en sluttrapport og (v) fattes et vedtak som konkluderer undersøkelsen.

Som det går frem av rapporten vurderes dette av barnevernet ikke å være hensiktsmessig fremgangsmåte i alle saker. Det pekes særlig på at en del meldinger kan avklares bare med en telefonsamtale med foreldrene, barnet/ungdommen eller andre parter. Basert på prinsippet om minste inngripen burde det ikke legges opp til arbeidsmåter og prosedyrekrav som er til hinder for dette. Det eksisterer imidlertid ulik lovforståelse og anvendelse på dette området, noe som kan tilskrives, slik tjenestene oppfatter det, svært ulike styringssignaler fra fylkesmennene. Det er derfor etablert ulike praksiser for hvordan slike saker avklares. Noen tjenester kontakter ofte andre enn melder i meldingsuken, mens andre tjenester i større grad åpner undersøkelser som ikke følger normal saksbehandlingsprosedyre for undersøkelsesarbeid. Som det fremgår av rapporten, er det også eksempler på at en del saksbehandlere gjennomfører mer omfattende arbeid i enkelte undersøkelser enn de selv ønsker, ut ifra behov for å tilfredsstille formalkravene til en undersøkelse i den aktuelle kommunen.

Det anbefales at fagmyndighetene foretar en ny vurdering av hva som er hensiktsmessig ut fra ulike hensyn når det gjelder tolkning av barnevernloven. Selv om saksbehandlingsrundskrivet sier mye om rutinene for en meldingsavklaring og slår fast at å innkalle foreldre til meldingsmøter forutsetter at det er opprettet undersøkelse, fremgår det ikke klart av dette at det ikke heller er anledning til å ta telefonkontakt med foreldre for å avklare meldinger. Likevel beskriver en del tjenester å ha fått styringssignaler fra fylkesmennene om at det ikke er anledning til å kontakte noen andre enn melder. Dersom det legges til grunn, slik noen tjenester oppfatter det, at man ikke har anledning til å kontakte foreldre eller andre på telefon i meldingsuken, medfører dette at det totalt sett vil måtte åpnes langt flere undersøkelser i mange tjenester enn det som gjøres i dag.

Uansett anbefales det at man som en første fase i en undersøkelse gjennomfører en utdypende meldingsavklaring, og at det i løpet av den første uken av undersøkelsen besluttes om man skal gå videre med å lage en undersøkelsesplan, eller om saken kan henlegges uten videre undersøkelse. Det kan ikke anses å være i tråd med prinsippet om minste inngripen at det åpnes undersøkelse og at

undersøkelsen blir liggende åpen inntil 90 dager uten at det er annen aktivitet enn det som kan gjennomføres i løpet av uke.

Det er også behov for en avklaring av grunnlaget for barnevernvaktens arbeid med meldinger. I tjenester med bydels- eller kommuneovergripende barnevernvakt utfører barnevernvakten arbeid før meldingen formaliseres som melding til bydelen, hvilket i realiteten innebærer enten at henvendelser til barnevernvakten ikke ansees som meldinger eller at man opererer med to meldingsuker i kommunen. I tjenester som har egen barnevernvakt/akuttjeneste tolker de henvendelser til barnevernvakten som melding og gjennomfører arbeidet i akuttfasen innenfor meldingsuken. For disse tjenestenes del vil en streng tolkning av hva barnevernloven tillater av arbeid i meldingsuken, innebære at barnevernvakten formelt vil måtte opprette undersøkelser for å kunne gjennomføre sitt arbeid. Dette er ikke dagens praksis.

Intervjuene i denne studien viser at tjenestene gjør en akuttvurdering av meldinger som kommer inn. Det er likevel slik at det svært sjelden fremgår av barnevernets journal om det er gjort akuttvurdering, når akuttvurdering er gjort eller hvem som har gjort akuttvurderingen. Det kan derfor være behov for å se nærmere på og tydeliggjøre prosedyrer og dokumentasjonskrav for akuttvurderinger i meldingsfasen.

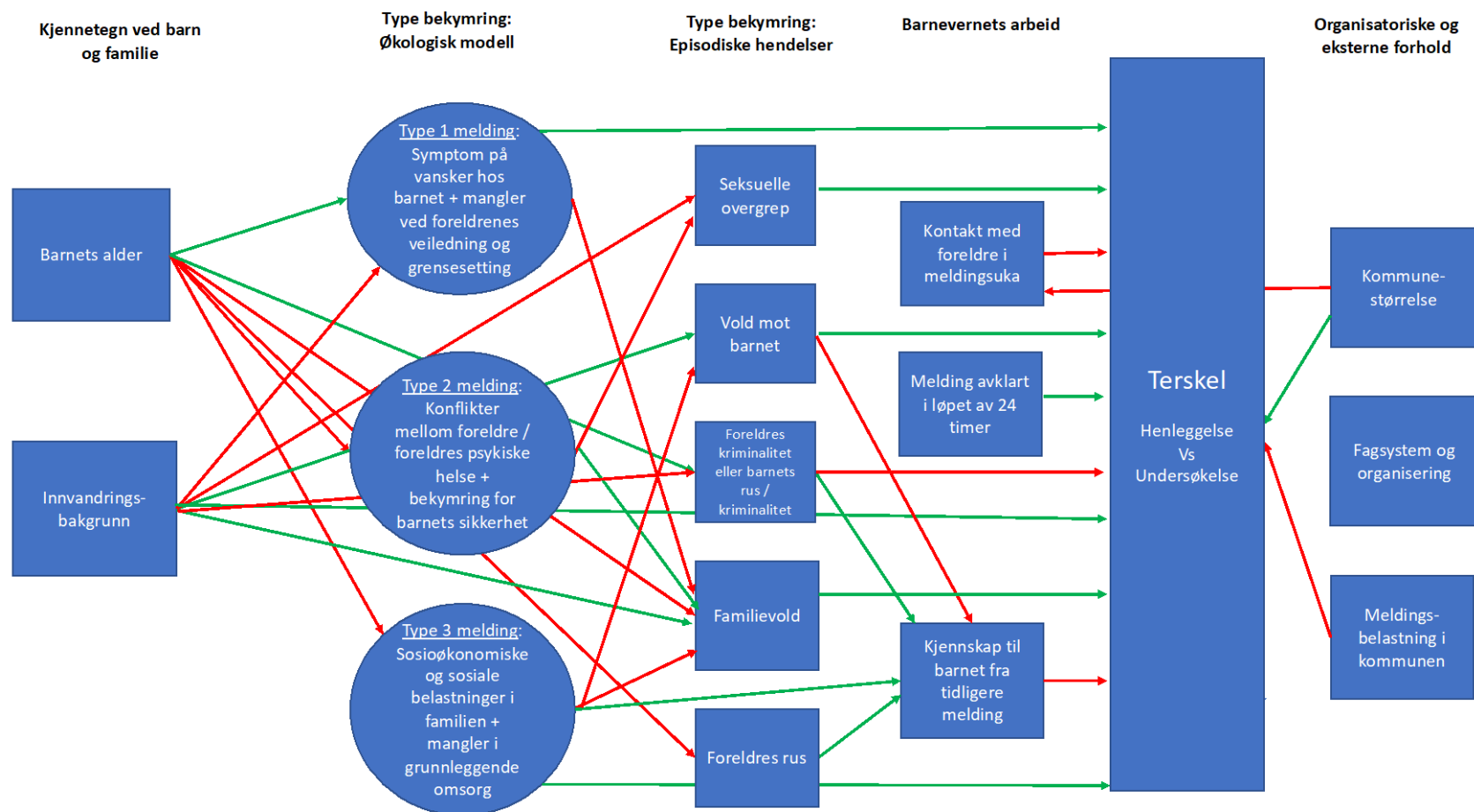
7. Styrker og svakheter

Dette prosjektet representerer et nybrottsarbeid i barneverntjenesten. Hovedprosjektet er det eneste i sitt slag i Norge hva gjelder omfang. Hovedstyrken er at studien bruker og kombinerer ulike datakilder for å belyse problemstillingene. Den kvantitative delen av studien har stor nok utvalgsstørrelse til å anvende avanserte statistiske metoder for å analysere komplekse sammenhenger. Ved bruk av SEM-analyser bidrar studien til å få frem sammenhenger mellom innholdet i meldinger, sakkjennetegn og beslutninger som tidligere ikke har vært mulige i mindre studier. Analysene av journalmaterialet gir forskningsbasert kunnskap som er helt ny. En ytterligere styrke er at antall saker som kunne inkluderes var stort nok til å være representativt for barnevernets arbeid med meldings- og undersøkelsessaker. En svakhet er at datamaterialet i journalstudien kun gir oss innsikt i dokumentasjon som er journalført av saksbehandlerne. Det er grunn til å tro at noe av beslutninger og vurderinger som gjøres ikke loggføres i journal eller saksmapper. Vi har imidlertid prøvd å korrigere for denne svakheten ved å tematisere dette i fokusgruppeintervjuene.

Av økonomiske og praktiske hensyn har studien blitt gjennomført i et mindre utvalg kommuner og tjenester. Vi har derfor begrenset mulighet til å forklare fullt ut hvilken betydning variasjon kommunene imellom spiller i beslutninger om å iverksette barnevernundersøkelser. Særlig er forholdene i de aller minste tjenestene og kommunene ikke tatt i betraktning.

8. Konklusjon

Hovedfokuset i dette delprosjektet har vært å frembringe kunnskap om kjennetegn ved meldinger som blir henlagt og meldinger som går til undersøkelse, og om hvilke opplysninger og vurderinger barnevernsarbeidere vektlegger i denne beslutningen. Hvorvidt en melding til barnevernet skal henlegges eller undersøkes, er et svært sammensatt spørsmål, og beslutningen påvirkes av mange forskjellige forhold. Basert på de teoretiske rammeverkene for beslutninger i barnevernet presentert av Baumann mfl. og Fluke mfl., har vi i dette prosjektet studert hvilke faktorer som påvirker beslutningen om å åpne en barnevernsundersøkelse basert på en bekymringsmelding. Kategoriene vi tok utgangspunkt i, var: kjennetegn ved barnet/familien, innholdet i selve saken/meldingen, faktorer knyttet til tjenestene samt andre eksterne forhold. Figur M illustrerer hvilke faktorer vi i vårt prosjekt har funnet ut at er av betydning for barnevernets beslutninger om å undersøke meldinger. Røde piler som går mot terskel indikerer at det er lavere terskel for henleggelse, det vil si økt sjanse for henleggelse. Grønne piler som går mot terskel indikerer at det er høyere terskel for å henlegge, eller, med andre ord, økt sjanse for at saken undersøkes. Det er ikke tegnet piler fra fagsystem og organisering, da betydningen av dette, sett opp mot den totale økologien av sakskjennetegn, er usikker.



Figur M: Faktorer som har betydning for barnevernets beslutninger om å undersøke meldinger.

Merknad: Grønne piler indikerer en positiv sammenheng. Røde piler indikerer en negativ sammenheng. Med «positiv sammenheng» menes at en økning i prediktor (der pilen starter) fører til en økning i variabelen der pilen ender. Med «negativ sammenheng» menes at en økning i prediktor (der pilen starter) fører til en reduksjon i variabelen der pilen ender.

Figuren illustrerer at en beslutning som fattes om å henlegge eller starte undersøkelse, påvirkes av en rekke forhold. For det første har innholdet i meldingen betydning. Dette er illustrert ved sirklene som representerer de tre hovedtypologiene av sammensatte meldinger. Disse sammensatte meldingene består av ulike kombinasjoner av bekymringer. Disse bekymringene kan være knyttet til barnets utvikling og fungering, til foreldrenes omsorg og ivaretagelse av barnet eller til forhold knyttet til familie og miljø. Derne st påvirkes beslutningen av om det er enkelte episoder eller - hendelser som utløser meldingen og om disse episodene er eneste grunn for melding eller om de er del av et mer sammensatt bilde. Som forventet påvirkes ikke beslutningene bare av meldingsinnhold, men også av andre kjennetegn ved barnet og familien. Vi finner ikke at barnets kjønn eller hvem som har omsorgen for barnet har betydning. Barnets alder og innvandringsbakgrunn har imidlertid betydning. Betydningen av alder og innvandring er forskjellig for de ulike meldingsårsakene. Det er en direkte sammenheng mellom innvandringsbakgrunn og terskel, mens det kun er indirekte sammenhenger mellom barnets alder og terskel for henleggelse. Hvem som melder saken, har betydning for meldingsinnhold, men er ikke i seg selv avgjørende for om saker undersøkes eller henlegges.

I denne studien har vi begrenset med opplysninger om beslutningstaker. Det er vanskelig å isolere effekten av individuelle faktorer knyttet til enkeltansatte i barnevernet og deres faglige vurderinger når det gjelder denne typer beslutninger. Grunnen til dette er at disse beslutningene fattes gjennom samarbeid i en organisasjonskontekst. Vi ser i denne studien en mer indirekte effekt av individfaktorer gjennom at saksbehandlers arbeidsmetoder i undersøkelsen bidrar til at en del saker henlegges på et tidlig tidspunkt. Saksbehandlers arbeid med meldingen er også forbundet med hvordan tjenesten organiserer meldingsarbeidet og hvilket fagsystem tjenesten anvender. Det har også betydning hvilken type akuttjeneste kommunen har. Disse organisatoriske forholdene henger sammen med kommunestørrelse, men vi ser også at kommunestørrelse har betydning for beslutningen om å starte undersøkelser uavhengig av organisering og fagsystem. Hvor stor meldingsbelastning tjenesten har, påvirker beslutningen om å undersøke mindre alvorlige bekymringer om sosioøkonomiske forhold. Omfanget av fattigdomsproblematikk i kommunen synes ikke å påvirke beslutningen om å undersøke meldinger.

En av hovedproblemstillingene i prosjektet er å identifisere hva som anses og hva som ikke anses å være barnevernets oppgave å håndtere. Vi har informasjon om dette både gjennom analysene vi har gjort av hva som kjennetegner saker som henlegges eller undersøkes og gjennom intervjuer og fokusgrupper vi har hatt med ledere og saksbehandlere. Vi har gjennom studien funnet til dels store forskjeller tjenestene imellom hva gjelder hvordan man forstår lovverket, hvordan tjenestene er organisert, og hvordan de jobber med undersøkelser. Det er derfor åpenbart at det også er forskjeller

tjenestene imellom hva gjelder hvordan de oppfatter hvilke typer saker eller bekymringer det er barnevernets ansvar å arbeide med. Det er likevel noen typer saksforhold som det synes å være gjennomgående enighet om at faller innenfor eller utenfor barnevernets mandat, og noen typer saksforhold der det er større tvil og/eller lokale variasjoner.

Det oppfattes å klart falle innfor barnevernets mandat å undersøke meldinger som handler om

- vold og seksuelle overgrep mot barn
- familievold der barn er vitne til vold i nære relasjoner
- barn som står uten omsorgspersoner
- symptomer på vansker hos barn som kan knyttes til foreldrenes omsorgsutøvelse
- mangler i grunnleggende omsorg som knyttes til sosioøkonomiske forhold i familien

Det oppfattes å klart falle utenfor barnevernets mandat å undersøke meldinger som handler om

- rus og eller kriminalitet hos forelder som ikke har kontakt med barnet
- foreldrekonflikter som handler om samvær

Det er variasjoner i hvordan tjenestene vurderer om følgende forhold faller innenfor barnevernets mandat å undersøke:

- problemer knyttet til barnets fungering i skole som ikke knyttes til foreldres omsorgsutøvelse
- problemer relatert til barnets psykiske helse som ikke knyttes til foreldres omsorgsutøvelse
- forsinket utvikling hos barn som ikke knyttes til foreldres omsorgsutøvelse
- meldinger om at barn ikke har møtt ved innkalling til tannhelsetjeneste
- førstegangsepisoder med rus eller kriminalitet hos ungdom som ikke knyttes til mangler i foreldrenes omsorg
- foreldrekonflikter uten bekymring for barnet

Det er altså når det er snakk om de mest alvorlige bekymringene om manglende omsorg og overgrep, at vi ser at ulike barneverntjenester i størst grad er enige om å undersøke meldinger. Som nevnt tidligere er det imidlertid stor variasjon i hva som betraktes som barnevernets mandat i forbindelse med andre typer meldinger. Dette kan henge sammen med flere ting. Den faglige kompetansen i tjenestene er en mulig forklaring. I følge en evaluering gjort av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble 34 av 35 utdanninger i barnevern og sosialt arbeid vurdert som mangelfulle. I denne evalueringen ble det blant annet fremsatt at studentene ikke lærer godt nok hvordan de skal bruke teori i praksis. I studier av ansatte i det kommunale barnevernet om hvilke

kunnskapskilder de støtter seg på i vanskelige saker, fant man at kollegaveiledning og intern veiledning skåret høyt, mens faglig påfyll gjennom bøker og tidsskrifter synes nedprioritert (Heggen og Dahl, 2017). Å støtte seg på sine egne kan være en god strategi i et topp kompetent barnevernsfaglig miljø, men det kan også gi en «slik gjør vi det her-kultur» der man viderefører rutiner for vurdering/beslutning uten at disse nødvendigvis er kunnskapsbaserte. Ulikheter i kunnskap og kompetanse om mulige forhold som kan være bekymringsfulle når det gjelder barn, kan man anta fører til ulikheter i vurderinger og beslutninger.

Rutiner og organisering kan være en annen faktor. For det første har vi sett at det er stor forskjell mellom tjenestene med hensyn til hvordan de organiserer arbeidet med en innkommet melding. I tjenester der man har spesialiserte team som arbeider med ulike faser i en barnevernssak, for eksempel mottak og vurdering av melding, kan man dermed tenke seg at det etableres en kultur for å undersøke mye eller lite.

Hvilke rutiner man har for opplæring av nyansatte i vurdering av meldinger, kan også være av betydning. Her har vi sett store variasjoner mellom tjenestene, og det er mulig å tenke seg at nyansatte som har lite opplæring i starten, i større grad er usikre i vurderinger av meldinger. Dette kan også gi seg utslag i ulike beslutninger.

Litteraturliste

- Barne- og likestillingsdepartementet (1993). Lov om barneverntjenester (barnevernloven). tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006). Anmodning om tolkningsuttalelse i forhold til barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/prinsipputtalelser-og-fortolkninger/200600929.pdf>
- Baumann, D. J., Dagleish, L. Fluke, J. , & Kern, H. (2011). *The decision-making ecology*. Washington, DC: American Humane Association.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development – Experiments by Nature and Design*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bunkholdt, V. & Kvaran, I. (2015). *Kunnskap og kompetanse i barnevernsarbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christiansen, Ø., & Kojan, B.H. (2016). *Beslutninger i barnevernet*. Universitetsforlaget. ISBN: 9788215026848.
- Ellingsen, D., Pettersen, K.S., Andersen, L., & Viblemo, T.E. (2015). *Terskler i Barnevernet*. Rapport. FoU-resultat. Utgitt av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Fluke J.D., Baumann D.J., Dagleish L.I., Kern H.D. (2014). Decisions to Protect Children: A Decision Making Ecology. In: Korbin J., Krugman R. (eds). *Handbook of Child Maltreatment. Child Maltreatment* (Contemporary Issues in Research and Policy). vol 2, Springer. Dordrecht. Doi: https://doi.org/10.1007/978-94-007-7208-3_25
- Frønes, I. (2015). *Økningen i antall tilmeldte til barnevernet*. Rapport. Utgitt av Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis. ISBN 978-82-93406-01-3
- Gulbrandsen, L.M. (red.) (2017). *Oppvekst og psykologisk utvikling. Innføring i psykologiske perspektiver*. 2. utgave. Universitetsforlaget.
- Halkier, B. (2010). Fokusgrupper. Gyldendal Akademisk.
- Havnen, K. Christiansen, Ø. & Havik, T. (1998). Når gir barnevernet hjelp? Barn i risiko – mellom samfunnets ansvar og privatlivets fred? *Norges barnevern*, 75, (2), 4-14.
- Heggen, K. & Dahl, S.L. (2017). Barnevernets kunnskapsgrunnlag. *Fontene forskning*, 10, 70-83
- Helsetilsynet (2017). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbagemelding til den som har meldt*. Rapport fra Helsetilsynet, 1/2017.
- Helsetilsynet (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Rapport. Lastet ned fra: https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2019/helsetilsynet_rapport_unummerert_gjennomgang_106_barnevernsaker.pdf
- Johansen, I. (2014). *Turnover i det kommunale barnevernet*. Statistisk Sentralbyrå. Nedlastet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/turnover-i-det-kommunale-barnevernet>

- Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Lov om behandling av personopplysninger. Nedlastet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal.
- Kvelling, Ø. (2015). *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lauritzen, C., & Grepperud, I. (2019). Veiledning for de som jobber med barn og unge. Kapittel i boka: *Familiens Hus*. (In press).
- Lauritzen, C. & Aas, B. (2015), Veiledning for nyansatte i barnevernet. *Norges Barnevern*, 92, 268-281,
- Lauritzen, C., Vis, S.A., Havnen, K.J.S., & Fossum, S. (2017). Barnevernets undersøkelsesarbeid – Evaluering av Kvellomalen, Delrapport 2, Tromsø: RKB Nord, ISBN: 978-82-93031-48-2
- Lurie, J. (2015). *Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag*. Rapport 2/2015, NTNU, RKB Midt-Norge, ISBN: 978-82-93343-02-8
- Léveillé, S., & Chamberland, C. (2010). Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the framework for the assessment of children in need and their families. *Children and Youth Review*, 32, 929–944. doi: [10.1016/j.childyouth.2010.03.009](https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2010.03.009)
- McHugh, M.L. (2012). Interrater reliability: the kappa statistic. *Biochemia Medica*, 22(3):276-282.
- Muthén, L.K., & Muthén, B.O. (1998-2010). *Mplus: Statistical Analysis With Latent Variables*, User's guide. Sixth edition. Los Angeles, CA: Muthén & Muthén.
- Nasjonalt senter for e-helsetjenesteforskning (2018). DIPS-EPJ 2: Utfordringer ved design og implementering av neste generasjons pasientjournaler. Prosjektbeskrivelse tilgjengelig på: <https://ehealthresearch.no/prosjekter/dips-epj-2-utfordringer-ved-design-og-implementering-av-neste-generasjons-elektroniske-pasientjournaler>
- Paulsen, V., Thorshaug, K., & Berg, B. (2014). *Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS. ISBN: 978-82-7570-382-6
- Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Rapport 3:15 (2011-2012).
- Rørnes, K. (2017). A pseudo random generator for non-repeating list of integers. Dataprogram.
- Samsonsen, V., & Willumsen, E. (2018). Barnevernets undersøkelser – på tide med en debatt. *Fontene forskning*. 2/18.
- Smith, K., & Ulvik, M. (2010). *Veiledning av nye lærere. Nasjonale og internasjonale perspektiver*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Statistisk Sentralbyrå (2017). Barnevernstatistikken. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng>
- Stær, T., & Bjørknes, R. (2015). Ethnic disproportionality in the child welfare system: A Norwegian national cohort study. *Children and youth services review*. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2015.06.008>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. 5. utgave, Fagbokforlaget, ISBN: 9788245023985

Thorshaug, K., Svendsen, S. og Berg, B. (2010). Barnevern i et minoritetsperspektiv, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

United Kingdom Departement of Health, (2000). *Framework for Asessment of children in need and their families*. London: The Stationery Office. <https://www.the-stationery-office.co.uk/doh/facn/facn.htm>

Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D.T., Christiansen, Ø., Andersen, A. (2014), Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014, RKB Nord rapport.

Vis, S.A., Lauritzen, C., & Fossum, S. (2016). Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen. Delrapport 1. ISBN: 978-82-93031-46-8

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide – Barnevernledere

BAKGRUNNSOPPLYSINGER

Barnevernleder:

- Kjønn, alder, utdanning, antall år i barnevernet, stillingsbetegnelse, antall år i som barnevernleder (nåværende stilling)

Tjenesten:

- Type tjeneste (egen tjeneste/interkommunal), antall årsverk
- Er det særskilte utfordringer i tjenesten som påvirker arbeidet?
- Er det særskilte utfordringer i forhold til henholdsvis meldinger og undersøkelser som påvirker tjenestens arbeid?

ORGANISERING AV MELDINGS- OG UNDERSØKELSESARBEIDET

- Er tjenesten organisert etter generalistmodell eller spesialistmodell?
- Er det samme ansatte som arbeider med meldinger og undersøkelser?

Meldingsfasen

- Hvilke rutiner har tjenesten for arbeidet med meldinger?
- Hvilke forhold i sakene påvirker/avgjør beslutning om henleggelse eller videre undersøkelse?
- Hvordan fattes beslutningen om henleggelse vs. undersøkelse? (Hvilket forum, hvem er til stede, hva hvis det er uenighet?)
- Hvem kvalitetssikrer prosessen og beslutningen?

Undersøkelsesfasen

- Hvilke rutiner har tjenesten for arbeidet med undersøkelser?
- Anvendes elektroniske fagsystemer (Familia/Acos/annet), og hvilke erfaringer har dere med dette?
- Anvender tjenesten en spesiell metodikk eller mal i undersøkelsesarbeidet?
- Benyttes Kvello-malen i undersøkelsen (alltid/noen ganger) – i så fall hvordan (hele/deler), og i alle eller bestemte saker (hvilke)?
- Hvem avgjør bruk av Kvello-malen, og på hvilket grunnlag?
- Er det noe opplæring i bruk av Kvello-malen (når/hvordan)?
- Hvilke forhold i sakene påvirker/avgjør beslutningen om henleggelse eller videre tiltak?
- Hvordan fattes beslutningen om henleggelse vs. tiltak? (Hvilket forum, hvem er til stede, hva hvis det er uenighet?)
- Hvem kvalitetssikrer prosessen og beslutningen?
- Barnevernsstatistikken viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder andel undersøkelser som går til henholdsvis henleggelse og tiltak: Hva kan slike forskjeller skyldes?

KOMPETANSE

- Er det sider ved undersøkelsesarbeidet dere får godt til/har god kvalitet på?
- Hva slags kompetanse er det viktig at barneverntjenesten har for å kunne utføre godt arbeid med undersøkelser?
- Er det sider ved undersøkelsesarbeidet tjenesten mangler kompetanse på, og hvordan kompenserer dere eventuelt for dette?
- Får nyansatte noen form for opplæring/innføring når de skal begynne å arbeide med undersøkelsessaker?
- Når må dere supplere med kompetanse fra sakkyndige eller annen ekstern kompetanse?

UVIKLING OG ENDRING PÅ SYSTEMNIVÅ

- Er det gjort noen endringer når det gjelder måten dere arbeider med meldinger og undersøkelser (Organisering, rutiner, innføring av ny metodikk eller annet) de siste fire årene?
- Er det behov i tjenesten for å styrke arbeidet med meldinger og undersøkelse fremover? I tilfelle: Hva og hvordan?

Vedlegg 2:

Barnevernets undersøkelsesarbeid – informasjon og forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

De fem partene RKBU Nord, RKBU Vest, RKBU Midt, og Hemilsenteret ved Universitetet i Bergen gjennomfører på oppdrag fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratet forskningsprosjektet ”Undersøkelsesarbeid i barnevernet: fra bekymring til beslutning”. UiT – Norges arktiske universitet er prosjektkontraktør.

Prosjektets hovedmålsetting

Prosjektet skal fremskaffe ny kunnskap om barnevernets arbeid med bekymringsmeldinger og gjennomføring av undersøkelser. Prosjektet skal studere barneverntjenestenes profesjons- og myndighetsutøvelse i møte med barn og familiers behov. Prosjektet skal studere tjenestenes arbeid fra bekymringsmelding mottas, via undersøkelsesfasen, til beslutning om tiltak eller henleggelse fattes. Prosjektets hovedmålsetning er å identifisere hva som må til for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet.

Prosjektet tidsramme er fem år (2016–2020).

Prosjektets design

Saksgangen fra melding mottas av barneverntjenesten til undersøkelse avsluttes, skal studeres ved hjelp av en journalstudie. Barne-, ungdoms og familiedirektoratet har innvilget fritak for taushetsplikt til innsyn i journaler, og det er søkt konsesjon fra datatilsynet. Det er gjort et strategisk utvalg av kommuner som nå forespørres om å delta i denne studien. I disse kommunene vil det gjøres et tilfeldig utvalg av saker meldt i tidsrommet 01.01.2015 til 31.12.2017. Antall saker varierer med kommune størrelse. Det utvelges fra om lag 60 saker i de minste kommunene til om lag 300 saker ved de større. Totalt inkluderes cirka 1500 saker i studien. All datainnsamling fra journaler foregår på barnevernskontoret, og forskerne skal ikke ta dokumenter ut av kontoret.

I tillegg vil et utvalg ledere, saksbehandlere, foreldre og barn intervjues. Datainnsamlingen vil hovedsakelig foregå i 2018.

Hva innebærer deltakelse for kommunen?

Ved å delta i studien forplikter kommunen seg til å legge til rette for at forskerne får innsyn i saker som trekkes ut til å inngå i studien, Dette innebærer (i) å gi forskerne en plass å arbeide på kontoret og (ii) å finne frem dokumenter i de saker som trekkes ut samt å gi tilgang til sakene i det elektroniske fagsystemet.

Noen saksbehandlere vil bli forespurt om å delta i gruppeintervju, og barnevernleder vil bli spurt om å delta i individuelle intervju av om lag en times varighet. I disse intervjuene diskuteres resultatene fra journalstudien med fagpersoner i kommunen. Det er frivillig for de ansatte å delta i intervju, og det blir innhentet eget samtykke til dette.

Enkelte kommuner vil bli forespurt om å formidle forespørsel til foreldre i en barnevernssak om intervju av foreldre og barn. Det vil være frivillig for foreldre og barn å delta i intervju, og det blir innhentet eget samtykke til dette.

Kommuner som deltar, vil tilbys fagseminarer etter ønske fra de barneverntjenestene som deltar.

Svein Arild Vis

Prosjektleder

Førsteamanuensis

RKBU-Nord

Det helsevitenskaplige fakultet

UIT – Norges arktiske
universitet

—

Svein.arild.vis@uit.no

Telefon: 77 62 32 75

Mobil: 454 67 979

Vedlegg 3:

Informasjon om innsamling av personopplysninger

Med henvisning til personopplysningsloven § 19 orienteres De med dette om at UiT – Norges arktiske universitet har innsamlet opplysninger fra barneverntjenestens arkiv til bruk i forskning.

Forskere er av Barne-, ungdoms og familiedirektoratet gitt innsyn i barnevernets arkiv med hjemmel i forvaltningsloven § 13 d første ledd. Datainnsamlingen foregår i henhold til konsesjonsvilkår gitt av datatilsynet.

Det er innhentet informasjon om barnets, kjønn, alder og meldingens årsak. Det er også innhentet informasjon om hvordan barnevernet har gjennomført undersøkelsen, herunder hvilke andre instanser barnevernet har samarbeidet med, hvilken type informasjon som er innhentet og vektlagt i beslutningen og hva utfallet av undersøkelsen ble. Informasjonen er registrert anonymt, og det er ikke nedtegnet navn eller fødselsdatoer.

Informasjonen er innsamlet for å gjennomføre forskning om barnevernets undersøkelsesarbeid. Forskningen gjennomføres på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Formålet med undersøkelsen er å identifisere hva som kreves for å sikre god kvalitet i meldings- og undersøkelsesarbeidet i barnevernet i Norge. Informasjonen vil kun brukes til forskning og vil ikke utleveres til andre.

Den innsamlede informasjonen oppbevares på sikker måte ved UiT – Norges arktiske universitet frem til 31.12.2020 i henhold til konsesjon gitt fra datatilsynet.

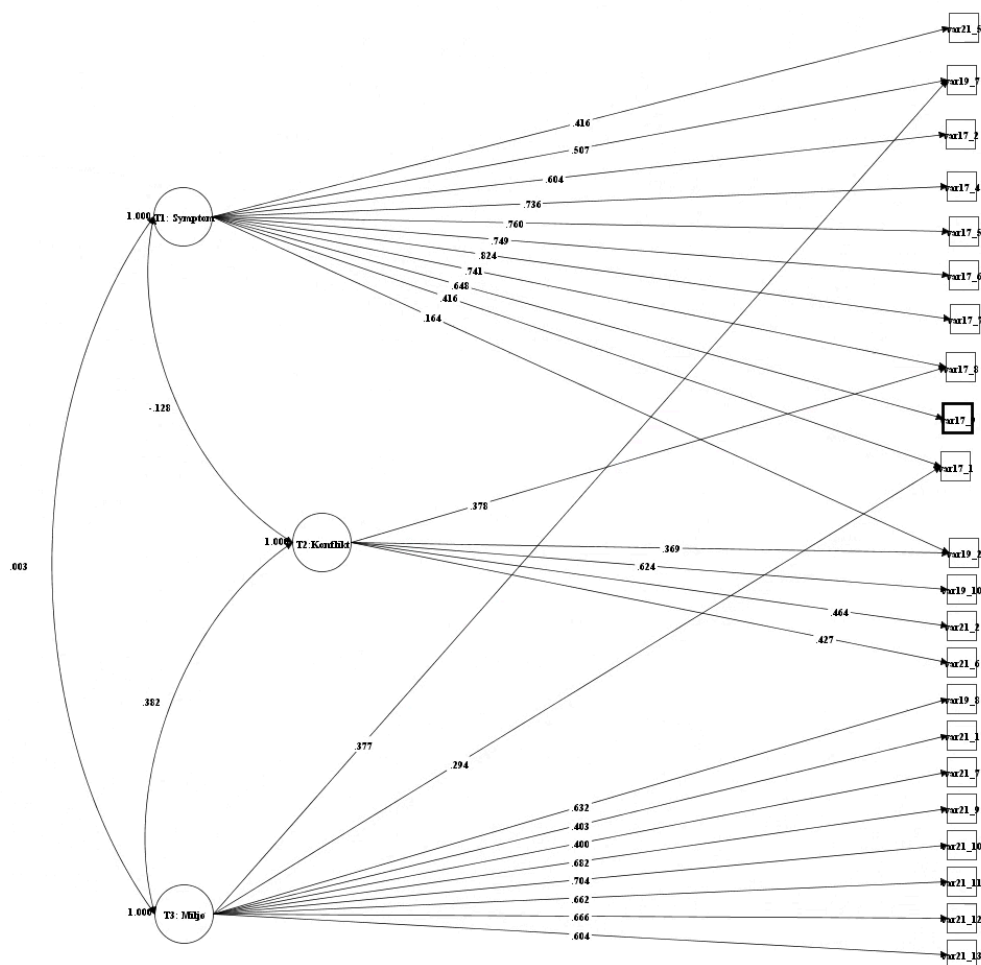
Ansvarlig for behandling av informasjonen er:

UiT – Norges arktiske universitet

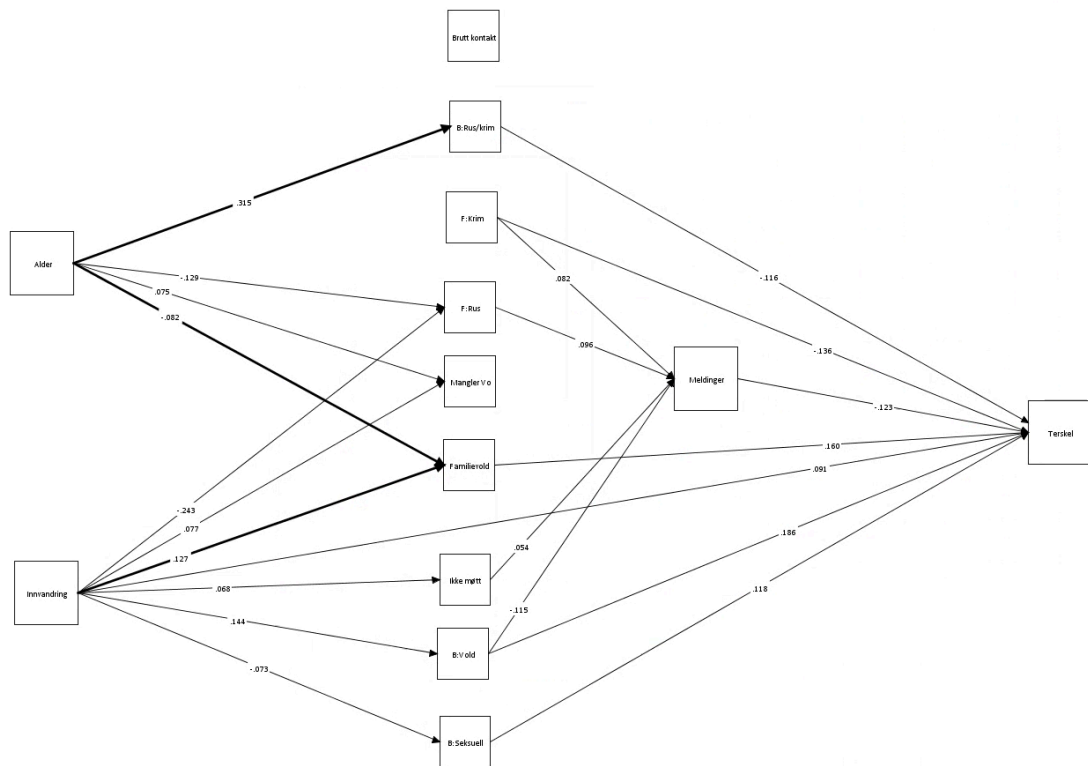
Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Postboks 6050 Langnes, 9037 Tromsø

Prosjektleder er Førsteamanuensis Svein Arild Vis, RKBU Nord, Det helsevitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø; svein.arild.vis@uit.no

Vedlegg 4: Faktormodell for meldingsårsak.

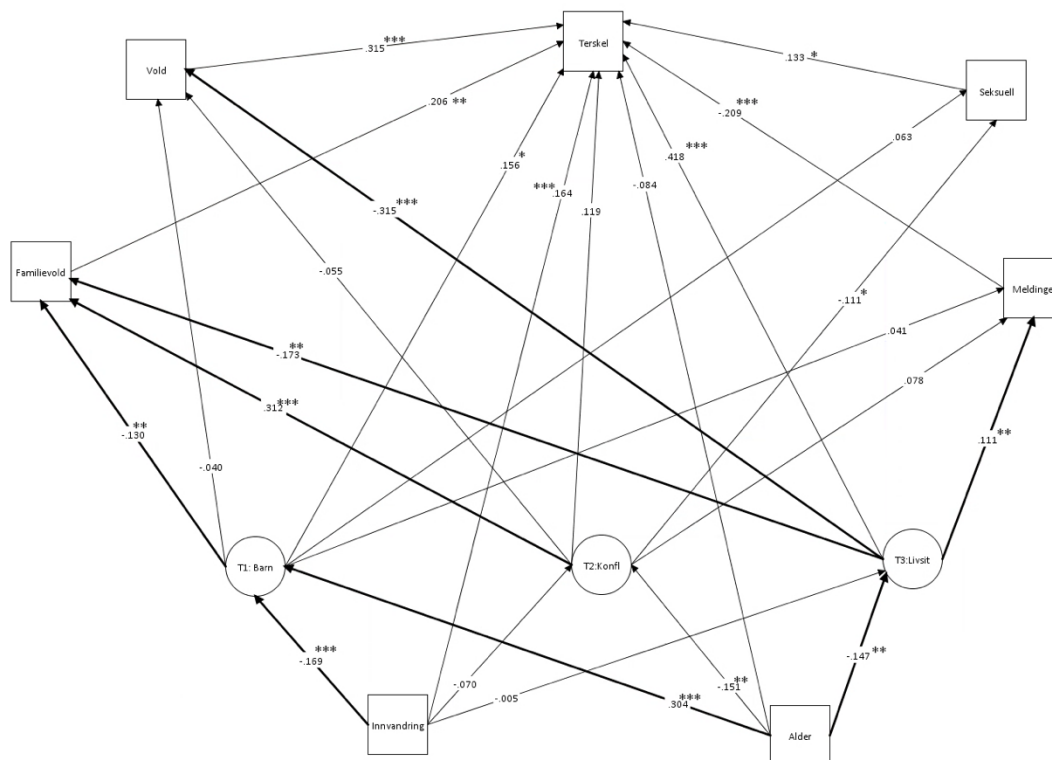


Vedlegg 5: Episodiske meldinger og terskel for henleggelse.



Merknad: Det er kun vist stier for signifikante effekter. Fet pil indikerer signifikant mediert effekt. Estimat er standardiserte regresjonskoeffisienter.

Vedlegg 6: Sammensatte meldinger og terskel for henleggelse.



Merknad: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Meldinger = antall tidligere meldinger, Seksuell= barnet har vært utatt for seksuelt misbruk, Vold= vold mot barnet, Innvandring = familien har innvandringsbakgrunn, alder = barnets alder. Estimator er standardiserte regresjonskoeffisienter. Piler indikerer regresjonens retning. Fet pil indikerer signifikant mediert effekt.

Delrapport 3
Regionalt kunnskapssenter for barn og
unge, -psykisk helse og barnevern.
(RKBU Nord)
Bestilling:
RKBU Nord
UiT -Norges arktiske universitet

rkbunord.uit.no

ISBN: 978-82-93031-60-4 (trykket)
ISBN: 978-82-93031-61-1 (digital)

