



Fra bekymring til tiltak i barneverntjenesten

Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune



Forvaltningsrevisjon
Januar 2011

0.1 Sammendrag

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøker revisjonen prosessen fra barnevernstjenesten mottar bekymring for et barn til tiltak eventuelt igangsettes. Vi spør i så måte om det i Kristiansand kommune henlegges for mange bekymringsmeldinger og undersøkelser, og om meldings- og undersøkelsesfasen er hensiktsmessig organisert.

For å belyse disse problemstillingene har revisjonen gått gjennom saksmapper for 42 henlagte bekymringsmeldinger og 66 henlagte undersøkelser fra 2010. Barnevernstjenesten har, i lys av hvordan bekymringen har blitt presentert, kategorisert samtlige av disse sakene under *Omsorgssvikt / Mishandling*.

Sakene må vurderes i lys av revisjonskriterier. Vi har sett nærmere på hvordan "barnets beste" kan konkretiseres, samt på relevante paragrafer i Barnevernloven. I tillegg diskuterer vi styrker og svakheter ved Kvellos utredningsmodell samt spenningen mellom en *velferdsinnretning* og en *risikoinnretning* når bekymring for barn skal avklares.

For å formidle henleggelsesproblematikken i Kristiansand kommune på en mest mulig informativ måte, under bi-betingelse av taushetsplikten sakene er underlagt, har revisjonen valgt å konstruere egne kategorier som de henlagte sakene plasseres i.

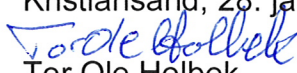
- Når det gjelder *bekymringsmeldinger*, er det verdt å merke seg at om lag halvparten av barna / familiene det gjelder, er i kontakt med andre hjelpeinstanser. Revisjonen er uenig i 1 av de 42 henleggelsene.
- Hva *undersøkelser* angår, er det viktig å være klar over at barnevernstjenesten i rundt 20 pst. av henleggelsene har anbefalt forebyggende hjelpetiltak av frivillig karakter - men foresatte har avvist videre samarbeid. Vi bemerker også at henleggelse i kategorien *Flytting / utsendelse / rømming / bortgang* dekker saker av til dels svært alvorlig karakter.

Revisjonen konkluderer med at meldings- og undersøkelsesfasen i Kristiansand kommune fungerer godt, og at det ikke er behov for strukturelle endringer i organiseringen av prosessen fra barnevernstjenesten mottar bekymring for et barn til tiltak eventuelt igangsettes.

Anbefalingene i rapporten reflekterer imidlertid det faktum at barnevernstjenesten i Kristiansand, gitt dens vektlegging av avklaring av bekymring allerede i meldingsfasen samt dens (etter revisjonens skjønn) *velferdsinnretning*, kontinuerlig må arbeide for å sikre at terskelen for igangsettelse av undersøkelse og iverksetting av tiltak ikke blir for høy. Videre bør prosedyrer for kontakt med / tilbakemelding til relevante instanser i saker hvor foresatte ikke vil samarbeide om hjelpetiltak, formaliseres.

Rapporten er skrevet av siviløkonom og Cand.Philol. (filosofi) Stein Grøntoft. Revisjonssjef Tor Ole Holbek er oppdragsansvarlig for prosjektet og har bistått datainnsamlingen.

Kristiansand, 28. januar 2011


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

0.2 Innhold

0.1	SAMMENDRAG	2
0.2	INNHold.....	3
1	INNLEDNING	5
1.1	BAKGRUNN	5
1.1.1	Hjemmelsgrunnlag: Kommune-lovens § 77 nr. 4	5
1.1.2	Oppfølging prosjekt "Barnehager og helsestasjoners formidling av bekymring til barnevernet" ...	5
1.2	FORMÅL	6
1.3	AVGRENSING: PROSESS SOM LEDER FREM TIL TILTAK I / UTENFOR HJEMMET	6
1.4	PROBLEMSTILLINGER.....	8
1.4.1	I. Bvl § 4-2: Henlegges det for mange av bekymringsmeldinger?.....	8
1.4.2	II. Bvl § 4-3: Henlegges det for mange undersøkelser?	8
1.4.3	III. Er meldings- og undersøkelsesfasen i Kristiansand kommune hensiktsmessig organisert?.....	8
1.5	GJENNOMFØRING OG METODE	9
1.5.1	Gjennomgang av saksmapper i barneverntjenesten.....	9
1.5.2	Uvalg: henlagte meldinger og undersøkelser i 2010 i kategori Omsorgssvikt / Mishandling	9
1.5.3	Dokumentanalyse	10
1.5.4	Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling).....	10
1.5.5	KOSTRA og benchmarking ASSS-kommuner (kvantitativt innrettet datainnsamling)	10
2	REVISJONSKRITERIER.....	11
2.1	BARNEVERNETS VIKTIGSTE OPPGAVER.....	11
2.1.1	Ta vare på utsatte barn: beskytte barn mot omsorgssvikt	11
2.1.2	Å gi hjelp og støtte til barn og familie: råd, veiledning og hjelpetiltak.....	11
2.1.3	Ansvar for å gripe inn – eventuelt mot foreldrenes vilje	11
2.2	PRINSIPPER FOR BARNEVERNETS ARBEID: "HENSynet TIL BARNETS BESTE" KONKRETISERT	12
2.2.1	Stabil og god voksenkontakt samt kontinuitet i omsorgen (jf. bvl § 4-1).....	12
2.2.2	Det biologiske prinsipp	12
2.2.3	Forvaltningsmessig forholdsmessighetsprinsipp: Det mildeste inngreps prinsipp	13
2.2.4	Nærhetsprinsippet	13
2.2.5	Prinsipp om rett til medvirkning	14
2.2.6	Dilemmaer i forhold til forståelsen av "Hensynet til barnets beste"	14
2.3	SENTRALE PARAGRAFER I BARNEVERNLOVEN (BVL): KAPITTEL 4 "SÆRLIGE TILTAK"	15
2.3.1	§ 4-2. Meldinger til barneverntjenesten	15
2.3.2	§ 4-3. Vilkår for barneverntjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser	15
2.3.3	§ 4-4. Hjelpetiltak for barn og barnefamilier.....	16
2.3.4	§ 6-4. Innhentning av opplysninger.....	17
2.3.5	§ 6-7a. Tilbakemelding til melder	18
2.3.6	§ 6-9. Frister og ileggelse av mulkt.....	18
3	AKTUELL FORSKNING PÅ UNDERSØKELSER: KVELLOS UTREDNINGSMODELL	19
3.1	KJENNETEGN VED KVELLOS UTREDNINGSMODELL: GRUNDIGHET, SYSTEMATIKK OG TIDLIG INNSATS .	19
3.2	KVELLOS STYRKE: SYNLIGGJØR FORSKJELL "VELFERDSBARNEVERN" VS. "RISIKO BARNEVERN"	20
3.3	MODELLENS SVAKHETER: IDEOLOGI, RESSURSBEOH, DIAGNOSTETENKING OG NORMALITETSBEGREP .	22
3.3.1	Medisinsk diagnostikk vs. Psykiatridiagnostikk	22
3.3.2	On Being Normal and Other Disorders: Normalitet vs. "Disorder"	24
3.4	OPPSUMMERT OM KVELLOS UTREDNINGSMODELL	25
4	NÆRMERE OM BARNEVERN TJENESTEN	26
4.1	ANSVARSFORDDELINGEN I BARNEVERN ET: FLERE NIVÅER, MANGE AKTØRER	26
4.1.1	Kommunens ansvar	26
4.1.2	Barne-, ungdoms- og familieetaten – Bufetat (statlig regionalt barnevern)	26

4.1.3	Fylkesnemnda for sosiale saker	26
4.1.4	Fylkesmannen.....	26
4.1.5	Statens Helsetilsyn	27
4.1.6	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	27
4.2	ETTERSPORSELEN ETTER BARNEVERNTJENESTER I KRISTIANSAND: UTVIKLING SIDEN 2003	27
4.2.1	Utvikling bekymringsmeldinger og undersøkelser	27
4.2.2	Utvikling tiltak i og utenfor hjemmet.....	28
4.2.3	Utvikling når det gjelder alvorlighetsgraden i barneverntjenestens saker	29
4.2.4	Utvikling kuratorstillinger – årsverk.....	30
4.3	ASSS BENCHMARKING: TJENESTEPROFIL FOR BARNEVERNTJENESTEN I KRISTIANSAND	31
4.4	ORGANISERING AV MELDINGSAVKLARING OG OVERGANG TIL UNDERSØKELSE I KRISTIANSAND	33
4.5	BUDSJETTITUASJON - VEDRØRENDE OVERFORBRUK I 2009	34
5	HENLEGGELSER: GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER	36
5.1	GJENNOMGANG AV 42 HENLAGTE MELDINGER (BVL § 4-2).....	37
5.1.1	Oppsummerende tabell henleggelse meldinger	37
5.1.2	Ikke grunn til bekymring, omsorgssituasjon fremstår som tilfredsstillende	38
5.1.3	Flytting / utsendelse / ufødt barn.....	38
5.1.4	Tillit til én av de foresatte, manglende omsorgsevne hos den andre	39
5.1.5	Oppfølgingsbehov, men hjelp fås fra annen instans (ikke nødvendigvis BV-problemstilling)	39
5.1.6	IKKE ÅPENBART AT MELDING HENLEGGES	40
5.2	GJENNOMGANG AV 66 HENLAGTE UNDERSØKELSER (BVL § 4-3).....	44
5.2.1	Oppsummerende tabell henleggelse undersøkelser.....	44
5.2.2	Undersøkelse fører til avklaring av opprinnelig bekymring.....	45
5.2.3	Opprinnelige forklaringer justeres / trekkes tilbake.....	45
5.2.4	Tillit til én av de foresatte, manglende omsorgsevne hos den andre	46
5.2.5	Behov hjelpetiltak, men hjelp fås fra annen instans (ikke nødvendigvis BV-problemstilling).....	46
5.2.6	Flytting / utsendelse / rømming / bortgang	47
5.2.7	HJELPETILTAK ANBEFALES; FORELDRE NEKTER; IKKE OMSORGSOVERTAKELSE	48
5.2.8	Ikke åpenbart at undersøkelse henlegges uten at tiltak tilbys	49
6	ANALYSE AV INNSAMLEDE DATA: FOR MANGE HENLEGGELSER?	50
6.1	MELDINGER: FORDELING AV SAKER VERSUS TERSKEL FOR HENLEGGELSE.....	50
6.2	UNDERSØKELSER: NÅR FORESATTE AVVISER FOREBYGGENDE HJELPETILTAK	52
7	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	54
7.1	BEKYMNINGSMELDINGER	54
7.1.1	I. Bvl § 4-2: Henlegges det for mange av bekymringsmeldinger?.....	54
7.1.2	Anbefaling: sikre at terskel for undersøkelse ikke er for høy	54
7.2	UNDERSØKELSER.....	54
7.2.1	II. Bvl § 4-3: Henlegges det for mange undersøkelser?	54
7.2.2	Anbefaling: sikre best mulig oppfølging når frivillige hjelpetiltak (bvl § 4-4) avvises av foresatte	54
7.3	ORGANISERING AV AVKLARING AV BEKYMNING.....	55
7.3.1	III. Er meldings- og undersøkelsesfasen i Kristiansand kommune hensiktsmessig organisert?.....	55
7.3.2	Anbefaling: bør enkelte undersøkelser ha en tydelig risikoinnfallsvinkel?	55
7.4	OPPSUMMERING ANBEFALINGER	56
8	BARNEVERNTJENESTENS HØRINGSUTTALELSE.....	57
9	LITTERATUR.....	58

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Hjemmelsgrunnlag: Kommunelovens § 77 nr. 4

Hjemmelsgrunnlaget for denne revisjonsrapporten finnes i kommunelovens § 77 nr. 4:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revurdert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

I forbindelse med sak 02/2010 Årsplan for forvaltningsrevisjon 2010-11, er følgende protokollført:

Til møtet forelå revisjonens årsplan for forvaltningsrevisjon for 2010, med forslag til prioritering av prosjekter. Medlem Ronny Sæbø satte fram alternativt forslag til prioritering av forvaltningsrevisjonsprosjekter, ved at et prosjekt om oppfølging av et utvalgt antall barnevernssaker prioriteres foran miljørevisjon av Kristiansand kommune.

Det alternative forslaget ble vedtatt mot 1 stemme (Miljøpartiet De Grønne). Vedtaket ble:

Kontrollutvalget tar revisjonens årsplan for forvaltningsrevisjon 2010, med foreslått endring, til etterretning.

1.1.2 Oppfølging prosjekt "Barnehager og helsestasjoners formidling av bekymring til barnevernet"

Våren 2009 la Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, på oppdrag fra Kontrollutvalget, frem forvaltningsrevisjonsrapporten *Barnehager og helsestasjoners formidling av bekymring til barnevernet*. Rapporten viste at både barnehageansatte og helsesøstere opplever det å melde bekymring til barnevernet som et stort skritt å ta. På den ene siden indikerte de barnehageansattes vurderinger av konkrete case-beskrivelser at det var behov for økt kompetanse på området. På den andre siden pekte svarene fra helsesøstrene i retning av at det tverretatlige samarbeidet ikke fungerte optimalt.

Alt i alt ble det konkludert med at bekymring for utsatte barn som går i barnehage eller er i kontakt med helsesøstere i Kristiansand kommune, underrapporteres. Revisjonen anbefalte følgelig økt fokus på kompetanseutvikling når det gjelder håndtering av bekymring for utsatte barn i barnehagesektoren, samt en gjennomgang av det tverretatlige samarbeidet.

1.2 Formål

Kontrollutvalget ønsker at arbeidet med å belyse håndteringen av bekymring for utsatte barn i Kristiansand kommune videreføres. I prosjektet *Barnehager og helsestasjoners formidling av bekymring til barnevernet* ble det lagt vekt samarbeidet mellom barnevernstjenesten og etater som spiller nøkkelroller i forhold til barn i alderen 0-6 år (barnehager og helsestasjoner). Med dette prosjektet ønsker Kontrollutvalget å rette fokus mot barneverntjenestens egen håndtering av meldinger om bekymring. Mer presist legger revisjonen til grunn følgende overordnede formål med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

Gjennom en analyse av barneverntjenestens behandling av et utvalg bekymringsmeldinger (Barnevernloven § 4-2) og undersøkelser (Bvl § 4-3) vurdere i hvilken grad overgangen fra bekymring til iverksettelse av tiltak i barneverntjenesten fungerer tilfredsstillende.

1.3 Avgrensing: prosess som leder frem til tiltak i / utenfor hjemmet

Barneverntjenesten kan etter bvl § 4-12, i kjølvannet av vedtak i Fylkesnemda, overta omsorgen for et barn dersom det foreligger omsorgssvikt¹.

Når det gjelder barn eller unge med atferdsproblemer², kommer barnevernlovens § 4-24, om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke, til anvendelse. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om tvangsplassering utenfor hjemmet dersom den finner at vilkårene etter § 4-24 er oppfylt. Tvangsplasseringen er tidsavgrenset til 12 måneder, og kun unntaksvis gis det anledning til å forlenge plasseringstiden med ytterligere 12 måneder.

¹ Bvl § 4-12 sier at vedtak om å overta omsorgen for et barn kan treffes

- a) dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling,
- b) dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring,
- c) dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, eller
- d) dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet

Det er imidlertid viktig å være klar over at det i konkrete saker kan være svært vanskelig å avgjøre hvorvidt omsorgssvikt som utløser § 4-12 kan påvises: Det er lett å skape enighet mellom fagfolk og allmennhet om hva som inngår i ekstrem omsorgssvikt og mishandling. Derimot er det både blant fagfolk og allmennhet tydelig usikkerhet omkring hvor grensen går mellom god nok omsorg versus utilstrekkelig omsorg. I dette grenselandet stilles barnevernstjenesten overfor vanskelige prøver (se kapittel 2 i Kvello 2007).

² Bvl § 4-24 gjelder barn som har vist alvorlige atferdsvansker

- ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet,
- ved vedvarende misbruk av rusmidler eller
- på annen måte

Tvangsplassering er en mindre begrensning i foreldreansvaret enn en plassering etter § 4-12 (se Ofstad og Skar 2002, s. 85-103 og 166-178).

Media har gjennom det siste året jevnlig omtalt forhold knyttet til ungdom under barnevernets omsorg som begår kriminalitet. Så vidt revisjonen kan se er denne problematikken i hovedsak knyttet opp mot ungdommer med atferdsproblemer *som allerede er plassert* på institusjon etter Bvl § 4-24³. Debatten⁴ har blant annet dreid seg om i hvilken grad lovverket tillater en bruk av tvang overfor disse ungdommene som står i forhold til utfordringene barneverntjenesten står overfor, i hvilken grad mulighetene som faktisk ligger i lovverket realiseres i barnevernsarbeidet i Agder og i hvilken grad samarbeidet mellom Bufetat (Barne-, ungdoms- og familieetaten) og det kommunale barnevernet fungerer godt nok.

I dette prosjektet vil vi ikke komme inn på problematikk knyttet til plasseringer på institusjon eller i fosterhjem. Snarere vil denne rapporten fokusere på fasen som leder opp til tiltak i eller utenfor hjemmet, det vil si på *meldingsfasen* og på *undersøkelsesfasen*. Selv om det dessverre alltid vil være slik at barneverntjenesten vil måtte overta omsorgen for barn, er det samtidig klart at hensiktsmessig arbeid i en tidlig fase vil bidra til å forebygge og minimere behovet for å iverksette omfattende tiltak i ungdomsårene.

³ Det er selvfølgelig slik at atferdsplasseringer kan ha sitt utspring i forhold som tidligere i oppvekstløpet førte til omsorgsplassering. Vi har med andre ord her nok et argument for vektlegging av tidlig innsats.

⁴ Tradisjonelt synes det å ha vært særlig to forhold innenfor barnevernstjenestens virksomhet som vekket offentlighetens moralske indignasjon:

- på den ene siden, når offentligheten oppfattet det slik at det ikke ble brukt tilstrekkelig tvang mot ungdommer med atferdsvansker.
- på den andre siden, når offentligheten oppfattet det slik at det ble brukt for mye tvang, det vil i praksis si omsorgsovertakelse, i saker som gjaldt det å ta små barn ut av kjernefamilien.

Det kan synes som om trenden når det gjelder moralsk indignasjon i forbindelse med små barn er i ferd med å vris i retning av kritikk fordi sterke virkemidler i for liten grad benyttes. Det beste eksempelet på dette finner vi i A-Magasinet artikkel "En historie om to brødre", jf. <http://www.aftenposten.no/amagasinet/article3561647.ece> (mars 2010). Her fortelles historien om to gutter i Vestfold som gjennom en årrekke utsettes for grufulle overgrep, uten at barnevernstjenesten - på tross av at det jevnlig meldes bekymring og barnevernstjenesten gjennomfører undersøkelse etter bvl § 4-3 - overtar omsorgen for barnet.

En mulig forklaring på denne vridningen når det gjelder synet på inngrep i små barns liv kan være den sterke vektleggingen av det biologiske prinsipp og familien, jf. avsnitt 2.1.2, de siste 15-20 årene, i kjølvannet av ikrafttreddelsen av barnevernloven i 1993. Her ble det lagt vekt på at terskelen for omsorgsovertakelse skal være høy, og at hjelpetiltak i familien i utgangspunktet bør prøves ut før eventuell omsorgsovertakelse. Det synes klart at når terskelen for omsorgsovertakelse er høy, er det større sannsynlighet for at det offentlige bruker tvang for sent enn for tidlig.

1.4 Problemstillinger

Det overordnede formålet til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er knyttet tett opp mot spørsmålet om terskelen for igangsettelse av tiltak i Kristiansand kommune kan være for høy. For å besvare dette spørsmålet er det nødvendig å

- a) etablere revisjonskriterier (kapittel 2) samt å beskrive relevante sider ved barneverntjenestens virksomhet i Kristiansand (kapittel 3).
- b) operasjonalisere det overordnede formålet med prosjektet i form av tre problemstillinger (avsnitt 1.4.1 - 1.4.3).

1.4.1 I. Bvl § 4-2: Henlegges det for mange av bekymringsmeldinger?

Revisjonen vil gå gjennom et utvalg henlagte bekymringsmeldinger i 2010, for å belyse i hvilken grad det er grunn til å tro at barneverntjenesten i Kristiansand overser reell bekymring for barns helse og utvikling.

1.4.2 II. Bvl § 4-3: Henlegges det for mange undersøkelser?

Meldinger som ikke henlegges etter meldingsavklaring går til undersøkelse etter bvl § 4-3. Revisjonen vil gå gjennom et utvalg gjennomførte undersøkelser i 2010 for å belyse barneverntjenestens oppfølging av utsatte barn.

1.4.3 III. Er meldings- og undersøkelsesfasen i Kristiansand kommune hensiktsmessig organisert?

Med utgangspunkt i gjennomgangen av bekymringsmeldinger og undersøkelser, spør revisjonen om dagens organisering av meldingsavklaring og undersøkelser er formålstjenelig.

1.5 Gjennomføring og metode

1.5.1 Gjennomgang av saksmapper i barneverntjenesten

En helt sentral del av datainnsamlingen i dette forvaltningsrevisjonen vil være knyttet opp mot en gjennomgang av barneverntjenestens behandling av et utvalg bekymringsmeldinger og gjennomførte undersøkelser i 2010, jf. problemstillinger i avsnitt 1.4. I denne fasen vil *Familia* (barneverntjenestens database) være det viktigste verktøyet.

1.5.2 Utvalg: henlagte meldinger og undersøkelser i 2010 i kategori *Omsorgssvikt / Mishandling*

Barneverntjenesten i Kristiansand mottok 669 bekymringsmeldinger i 2010.

- Av disse ble 232 meldinger, det vil si om lag 35 pst., henlagt.
- Når det gjelder igangsatte undersøkelser blir om lag 45 pst. det vil si rundt 200 undersøkelser, henlagt. Henleggelse innebærer at tiltak i eller utenfor hjemmet ikke iverksettes.

I *Familia* plasseres meldingene og undersøkelsene i en eller flere av følgende kategorier:

1. *Omsorgssvikt / Mishandling*
2. *Forholdene i hjemmet / særlige behov*
3. *Atferdsavvik hos barnet*
4. *Annet*

Med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsbetraktninger har revisjonen valgt å prioritere kategori 1. *Omsorgssvikt / Mishandling*. Det er i disse sakene, hvor barnet kan tenkes å ha mer eller mindre akutt behov for beskyttelse i forhold til sine egne foreldre, at konsekvensene av feilaktige henleggelse – i alle fall på kort sikt – blir størst.

Følgelig vil revisjonen gjennomgå et utvalg bestående av samtlig mottatte meldinger og igangsatte undersøkelser i 2010 innenfor kategorien *Omsorgssvikt / Mishandling* hvor barneverntjenesten har konkludert med henleggelse⁵, det vil si 42 bekymringsmeldinger og 66 undersøkelser.

- I kapittel 5 går revisjonen gjennom enkeltsaker. Vi vil i dette kapittelet for det første prøve å kategorisere henleggelsene av meldinger og undersøkelser. For det andre vil vi knytte kommentarer og vurderinger til enkeltsaker der det synes nødvendig.
- I kapittel 6 søker vi å gjøre en aggregert analyse av innsamlede data i lys av revisjonskriterier.

⁵ Gjelder meldinger og undersøkelser hvor det innen midten av desember 2010 var konkludert med henleggelse.

1.5.3 Dokumentanalyse

Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer fortrolighet med relevante deler av barnevernloven inkludert forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.

Videre har revisjonen satt seg nærmere inn i nyere forskning innen prosjektets hovedtema, med særlig vekt på Øyvind Kvellos perspektiv på utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling.

1.5.4 Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling)

Revisjonen har lagt vekt på å gjennomføre et betydelig antall intervjuer med nøkkelpersoner innen barnevern, deriblant med

- a) Leder for barneverntjenesten i Kristiansand
- b) Avdelingsledere i barneverntjenesten i Kristiansand
- c) Bufetats fagteam Kristiansand
- d) Samfunnsavdelingen hos Fylkesmannen i Vest-Agder (som behandler klagesaker og holder tilsyn med det kommunale barnevernet i Vest-Agder)
- e) Praxis Sør - Barnevern⁶
- f) Prosjektleder for Kristiansand kommunes prosjekt "Tidlig Innsats"

1.5.5 KOSTRA og benchmarking ASSS-kommuner (kvantitativt innrettet datainnsamling)

For å kunne si noe om utviklingen når det gjelder

- a) bekymringsmeldinger (hvor mange / andel som henlegges), undersøkelser (hvor mange / andel som henlegges, hvilke tiltak i verksettes), og
- b) generell ressurssituasjon,

vil det være nødvendig å se nærmere på lokal barnevernstatistikk, KOSTRA-tall og rapporter fra ASSS-samarbeidet.

⁶ Praxis Sør er et samarbeidsforum mellom Universitetet i Agder og ulike aktører innenfor arbeid, velferd og utdanning. Se <http://www.uia.no/no/div/sentre/praxis-soer/-barnevern>

2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen.

Revisjonskriterier kan defineres som uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat, eller liknende. Slike kriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder:

- I. lovverk
- II. politiske vedtak og føringer
- III. kommunenes egne retningslinjer
- IV. anerkjent teori på området
- V. andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater (benchmarking)

Konklusjonene og anbefalingene (jf. kapittel 7) baserer seg på en gjennomgang og analyse av henlagte meldinger og undersøkelser (jf. kapittel 5 og 6) i lys av revisjonskriteriene (jf. dette kapittelet) og gjennomgangen av aktuell forskning (jf. kapittel 3).

2.1 Barnevernets viktigste oppgaver⁷

2.1.1 Ta vare på utsatte barn: beskytte barn mot omsorgssvikt

Barneverntjenesten har som sin spesielle oppgave å ta vare på de mest utsatte barna. Den skal beskytte barn mot omsorgssvikt og motvirke at barn lider fysisk og psykisk overlast.

2.1.2 Å gi hjelp og støtte til barn og familie: råd, veiledning og hjelpetiltak

Barneverntjenestens skal sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien der barnet på grunn av forhold i hjemmet har særlig behov. Hjelpen kan gis i form av råd, veiledning og hjelpetiltak. Vanlige hjelpetiltak er f. eks. støttekontakt, avlastningstiltak i hjemmet og barnehageplass.

2.1.3 Ansvar for å gripe inn – eventuelt *mot* foreldrenes vilje

Barneverntjenesten har også et ansvar for å gripe inn dersom tiltak i hjemmet ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov. Barneverntjenesten kan da for en periode i samråd med foreldrene formidle plass i fosterhjem, foreldre/barn tiltak og institusjon. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i Fylkesnemnda etter forslag fra kommunen.

⁷ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/barnevernets-oppgaver.html?id=476334>

2.2 Prinsipper for barnevernets arbeid: "Hensynet til barnets beste" konkretisert

Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke *foreldrenes ansvar*. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som likevel lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernets arbeid er hovedsakelig regulert gjennom barnevernloven og lovens forskrifter. Arbeidet bygger også på forskning innen ulike fag og praktiske erfaringer. For at barneverntjenesten skal fungere best mulig, må lovverket og barnevernets praksis oppfattes som legitimt av befolkningen generelt.

"Hensynet til barnets beste", jf. bvl § 4-1, er det overordnede prinsippet for barnevernets arbeid. Dette prinsippet skal derfor veie tyngst i saker der det står i motsetning til andre sentrale prinsipper⁸.

- På den ene siden, rent juridisk, innebærer dette prinsippet at *foreldre ikke har noen vernet egeninteresse på bekostning av barnet*.
- På den annen side, hvordan skal man positivt forstå "hensynet til barnets beste"?

Etter revisjonens skjønn er prinsippet om hensynet til barnets beste i praksis operasjonalisert i mer konkrete prinsipper på følgende måte, jf. avsnitt 2.1.1 – 2.1.5:

2.2.1 Stabil og god voksenkontakt samt kontinuitet i omsorgen (jf. bvl § 4-1)

For det første kan man i bvl § 4-1, med tittelen "Hensynet til barnets beste" lese at

Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

2.2.2 Det biologiske prinsipp

På Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementets nettsider⁹ kan man lese at samfunnet i utgangspunktet forutsetter at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre. Denne forutsetningen ("det biologiske prinsipp") er grunnlaget for norsk og internasjonal lovregulering av forholdet mellom barn og foreldre. Tilknytningen til foreldrene sees som en ressurs i seg selv - som en egenverdi - for barnet, *selv om* det er

⁸ FNs barnekonvensjon fra 1989 har ført til økt bruk av dette prinsippet i internasjonal lovgivning. Fra å være en av flere faktorer som skulle tas i betraktning, er barnets beste i dag blitt et hovedhensyn innarbeidet i mange lands lovgivning, ikke minst takket være FNs barnekonvensjon.

⁹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/barnevern-ansvarsfordeling/prinsipper-for-barnevernets-arbeid>

visse mangler ved de oppvekstvilkårene de biologiske foreldrene kan tilby barnet, og *selv om* det finnes andre som er bedre skikket enn foreldrene til å ta seg av det. *Selv om* det påvises svikt i foreldrenes omsorgsevne, og *selv om* svikten kan være av til dels *alvorlig karakter*, er utgangspunktet for barnevernsloven at problemene primært bør søkes bedret ved hjelpetiltak i familien.

Utgangspunktet om at barn skal vokse opp hos sine foreldre begrunnes i tre hoved-hensyn (Jensen 2009:12):

- a) indirekte ved hensynet til barnet gjennom vektlegging av de sterke båndene til foreldrene,
- b) hensynet til "de rådende normer og verdisynspunkter", og
- c) hensynet til å opprettholde dagens samfunnsstruktur, som har familiene som grunnsteiner.

2.2.3 Forvaltningsmessig forholdsmessighetsprinsipp: Det mildeste inngreps prinsipp

Det biologiske prinsippet kommer blant annet til uttrykk i barnevernloven gjennom et annet viktig prinsipp - det mildeste inngreps prinsipp¹⁰ - som innebærer at det ikke skal treffes mer inngripende tiltak enn nødvendig¹⁰. Dette er blant annet nedfelt i bestemmelsen om omsorgsovertakelse, barnevernloven § 4-12 annet ledd, hvor det framgår at det ikke kan treffes vedtak om omsorgsovertakelse for et barn - selv om grunnvilkårene for omsorgsovertakelse er til stede - dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved frivillige tiltak i hjemmet.

Merk at hjelpetiltak må være *vurdert* og funnet ikke å være tilstrekkelig til å sikre barnet en tilfredsstillende situasjon før omsorgsovertakelse iverksettes; loven oppstiller imidlertid *ikke* noe krav om at hjelpetiltak skal være *forsøkt*.

Oppsummert kan vi si at det mildeste inngreps prinsipp gjelder ved den faglige skjønnstøvelse som barneverntjenesten må foreta innenfor de rammene loven trekker opp.

2.2.4 Nærhetsprinsippet

Videre skal barnevernet så langt som mulig bidra til at familien får best mulig vilkår for å ta vare på barna sine. I tillegg bør barn og unge slippe å skilles ut fra fellesskapet i eget nærmiljø ("nærhetsprinsippet"). Norsk barnevernpolitikk legger ifølge departementet stor vekt på å videreutvikle og spre familie- og nærmiljøbaserte arbeidsmetoder i barnevernet.

¹⁰ Se St.meld. nr. 39 (1995-96) *Om barnevernet*, avsnitt 4.1.1 *Inngrepskriterier og tolkningsprinsipper*

2.2.5 Prinsipp om rett til medvirkning

I tillegg til å bli beskyttet, har barn rett til å medvirke. Barn har rett til å si sin mening og bli hørt på i samsvar med alder og modning. Dette gjelder særlig i forhold til administrativ og rettslig saksbehandling i saker som berører barna sterkt. Prinsippet gjelder først og fremst barn over 12 år.

2.2.6 Dilemmaer i forhold til forståelsen av "Hensynet til barnets beste"

I NOVAs (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) Rapport 5/2008 *Barneverntjenestens håndtering av saker med vold og seksuelle overgrep*, finner vi på side 53 en presis beskrivelse av hvilke dilemmaer barneverntjenesten kommer opp i når det overordnede prinsippet om "hensynet til barnets beste" skal legges til grunn. Beskrivelsen nedenfor gjelder vurderingen av en konkret sak:

Det ble for vanskelig å holde fast ved et "barnets beste"-perspektiv. Dessuten står det biologiske prinsippet sterkt i Lov om barnevernstjenester (Follesø, 2005; Skivenes, 2003), og dette så vel som den økte vektleggingen av brukermedvirkning og myndiggjørende praksis som har skjedd de siste par tiårene, trekker også i retning av å forsøke å samarbeide [med biologiske foreldre] i det lengste.

Samtidig inneholder vårt materiale mange eksempler på at barn og unge har blitt utsatt for alvorlig vold og overgrep nettopp fra sine egne foreldre. Materialet eksemplifiserer derfor godt et poeng i Marit Skivenes doktoravhandling (2003). Hun påpeker her dilemmaet som er knyttet til at det nettopp er når barn ikke har det godt hos sine biologiske foreldre, at barneverntjenesten skal gripe inn. I noen tilfeller trenger barn ikke bare hjelp, med bokstavelig talt beskyttelse mot sin biologiske foreldre. Dette dilemmaet er like stort enten man vurderer det fra en juridisk eller en barnevernsfaglig synsvinkel.

En rekke undersøkelser støtter opp om bildet av at barneverntjenesten er lydhørt og effektivt når det er snakk om å yte tiltak som foreldrene ønsker seg, men mindre effektivt når oppgaven mangler foreldrestøtte (Christiansen, Havnen og Havik, 1998; Gording Stang, 2007; Slettebø, 2007).

2.3 Sentrale paragrafer i barnevernloven (bvl): kapittel 4 "Særlige tiltak"

Gitt revisjonens vektlegging av prosessen fra barnevernstjenesten gjøres oppmerksom på bekymring til eventuelt hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse iverksettes, er det de første paragrafene i barnevernlovens kapittel 4 "Særlige tiltak" som har størst relevans: Etter barnevernloven har barneverntjenesten både rett og plikt til å foreta nødvendige undersøkelser for å finne ut hvilke forhold barn og unge lever under. Når undersøkelsesplikten inntreffer, og *hvordan* barneverntjenesten skal forholde seg ved undersøkelser etter barnevernloven, er nærmere regulert i barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. I tillegg er § 4-4 om hjelpetiltak, § 6-4 om innhenting av opplysninger, § 6-7a om tilbagemelding til melder og § 6-9 om frister, relevant i forhold til innretningen av dette prosjektet.

2.3.1 § 4-2. Meldinger til barneverntjenesten

Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.

Bestemmelsen er en saksbehandlingsregel som har som formål å hindre at meldinger til barneverntjenesten blir liggende ubehandlet med de alvorlige følger dette kan få for de barna det gjelder. I Rundskriv Q-1036 *Saksbehandling i barnevernstjenesten* understrekes det blant annet at begrepet "melding" omfatter muntlige og skriftlige henvendelser fra offentlig ansatte og privatpersoner.

Dersom barneverntjenesten mener meldingen ikke gir grunnlag for undersøkelse etter § 4-3, skal meldingen henlegges.

2.3.2 § 4-3. Vilkår for barneverntjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.

Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig.

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet.

Barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige. Den sakkyndiges rapport skal før den legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4 være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 2-5. Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akutsituasjoner, jf. §§ 4-6, 4-9 og 4-25. Den sakkyndiges rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak.

Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller

utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c¹¹, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse.

Ifølge Rundskriv Q-1036 Saksbehandling i barnevernstjenesten er formuleringen "*rimelig grunn til å anta*" i § 4-3, første ledd, er et svært skjønnsmessig begrep. Terskelen for å igangsette en undersøkelse etter gjeldende lov er imidlertid satt lavere enn etter loven av 1953. Bakgrunnen for denne endringen var at mer alvorlige problemer kan forebygges ved at undersøkelser og tiltak settes inn på et tidlig tidspunkt.

At det iverksettes en undersøkelse etter barnevernloven § 4-3 utløser

- *plikter* for barneverntjenesten, og
- tilsvarende *rettigheter* for de private parter.

2.3.3 § 4-4. Hjelpetiltak for barn og barnefamilier.

Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak.

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, f.eks. ved å oppnevne støttekontakt, ved å sørge for at barnet får plass i barnehage, ved besøkshjem, ved avlastningstiltak i hjemmet, ved opphold i senter for foreldre og barn eller andre foreldrestøttende tiltak. På samme måte skal barneverntjenesten også søke å sette i verk tiltak som kan stimulere barnets fritidsaktivitet, eller bidra til at barnet får tilbud om utdanning eller arbeid, eller anledning til å bo utenfor hjemmet. Barneverntjenesten kan videre sette hjemmet under tilsyn ved at den oppnevner tilsynsfører for barnet.

Barneverntjenesten kan også yte økonomisk stønad som hjelpetiltak for barnet.

Fylkesnemnda kan om nødvendig beslutte at tiltak som opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, skal settes i verk ved pålegg til foreldrene. Fylkesnemnda kan gi pålegg om tilsyn når vilkårene i § 4-12 er til stede. For barn som har vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24 første ledd, eller som er i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker, kan fylkesnemnda vedta at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker kan gjennomføres uten barnets samtykke. Slike foreldrestøttende tiltak kan også gjennomføres uten barnets samtykke når tiltakene iverksettes som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold med hjemmel i § 4-24. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak.

Når vilkårene i annet ledd er til stede, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten også formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige. Hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet etter § 4-12 første ledd, framfor frivillig plassering etter denne paragraf.

Så sent som på 1980-tallet var omfanget av omsorgsovertakelser større enn omfanget på hjelpetiltak. Utviklingen her skapte bekymring hos fagfolk og myndigheter. Be-

¹¹ [...]

c) dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet [...]

hovet for å bremse veksten i antall omsorgsovertagelser, gjorde at omfanget hjelpetiltak økte kraftig med den hensikt å forebygge behovet for å plassere barn utenfor hjemmet. Barnevernloven av 1992 la enda større vekt på forebygging, med blant annet et eget kapittel om generell forebygging. Rundskriv Q-0982 *Retningslinjer om hjelpetiltak* påpeker at etter bvl § 3-1 har kommunene et ansvar for å følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og for å sette inn tiltak i forhold til dette. § 3-1 *Barneverntjenestens forebyggende virksomhet* innebærer at

- alle etater i kommunen har et ansvar for generelle forebyggende tiltak for barn og unge, mens
- barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å sette inn individrettede tiltak.

Det er klart at utgangspunktet når det settes inn hjelpetiltak må være å bygge på barnets foreldre som ressurspersoner. Generelt kan man si at formålet med hjelpetiltak er å bedre foreldrenes omsorgsevne, slik at det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet i hjemmet, og slik at det er mulig å forebygge en negativ utvikling av barnets omsorgssituasjon som kan lede til senere omsorgsovertakelse.

At hjelpetiltakene er frivillige forutsetter at foreldrene erkjenner at barnet har behov for hjelp, og tar imot tilbudet om hjelpetiltak. Samarbeid mellom barneverntjenesten og foreldrene er viktig for at tiltaket skal ha en funksjon. På den annen side kan foreldrene ofte befinne seg i en situasjon hvor de ser seg nødt til å akseptere at barneverntjenesten setter inn hjelpetiltak selv om de ikke ønsker tiltaket, fordi alternativet kan være at det iverksettes tvangstiltak. Foreldrenes valgfrihet er derfor ikke alltid reell.

2.3.4 § 6-4. Innhenting av opplysninger.

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting.

Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24.

[...]

Ifølge Rundskriv Q-1036 *Saksbehandling i barnevernstjenesten* har offentlige myndigheter har, når de har mistanke om at barnet er i en situasjon som nevnt ovenfor, både plikt til å gi opplysninger av eget tiltak (opplysningsplikt¹²) og etter pålegg fra barneverntjenesten.

¹² I vår forvaltningsrevisjonsrapport fra 2009, *Barnehager og helsestasjoners formidling av bekymring til barnevernet* (se revisjonens nettside www.komrevsor.no), ble det lagt stor vekt på å diskutere barnehageansatte (barnehagelovens § 22) og helsesøsteres (helsepersonellovens § 33) utfordringer når det gjelder å forstå og å overholde opplysningsplikten.

2.3.5 § 6-7a. Tilbakemelding til melder

Barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten, jf. § 4-2, tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding.

Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd, skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak etter § 4-3.

Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd, ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre.

Når barneverntjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barneverntjenesten gi melderens tilbakemelding om tiltakene.

Et av funnene i vår forvaltningsrevisjonsrapport fra 2009 *Barnehager og helsestasjoners formidling av bekymring til barnevernet*, var at frustrasjonen på helsestasjoner og i barnehager var stor fordi opplevelsen var at man ikke fikk tilbakemelding fra barneverntjenesten på hvordan en bekymringsmelding ble fulgt opp.

§ 6-7a, som trådte i kraft 1. juli, bidrar til at det tverretatlige samarbeidet kan forløpe med klart mindre friksjon enn tidligere.

2.3.6 § 6-9. Frister og illeggelse av mulkt.

En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.

[...]

3 AKTUELL FORSKNING PÅ UNDERSØKELSER: KVELLOS UTREDNINGSMODELL

Dersom vi skal prøve å identifisere den norske "forskningsfronten" når det gjelder undersøkelser i barneverntjenesten, synes det klart at man i disse dager ikke kommer utenom Øyvind Kvellos bok *Utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling* (2007). Boken tilbyr blant annet en mal / sjekkliste som verktøy for vurderinger som foretas i forbindelse med en undersøkelse etter bvl § 4-3.

Kvellos mål er at barneverntjenestens undersøkelse etter bvl § 4-3 skal innebære en mer systematisk og målrettet vurdering av om omsorgen for et barn er god nok. I tillegg er det klart at det å styrke kompetansen rundt vurderinger og undersøkelser i barnevernet i neste omgang kan bidra til å øke barnevernets legitimitet.

3.1 Kjennetegn ved Kvellos utredningsmodell: grundighet, systematikk og tidlig innsats

Modellen er forankret i den såkalte "transaksjonsmodellen", og bygger i betydelig grad på utviklingspsykologi og tilknytningsteori som orienterer seg innenfor den engelskspråklige, empiristiske tradisjonen¹³. I så måte kommer utredningsmodellen inn under det som i dag kalles en kunnskapsbasert ("evidensbasert") tilnærming.

Kvello har utstrakt kjennskap til kommunalt barnevern, blant annet gjennom veiledning, undervisning og sakkyndighetsarbeid. Erfaringene fra dette arbeidet var todelt:

- a) det viste seg at på den ene siden, i saker med mye og kvalitativt god informasjon, opplevde barnevernsansatte at det kunne være *vanskelig å trekke ut essensen av materialet*.
- b) på den andre siden var det klart at noen saker var *dårlig utredet*, kun basert på samtaler med foreldrene og informasjon fra samarbeidsaktører.

Med dette utgangspunktet konkretiseres Kvellos modell i en mal for å vurdere barns situasjon, slik barnevernloven gir føringer for. Malen forutsetter tre informasjonskilder¹⁴:

- 1) samtaler med privat part (barnet, foreldre og eventuelt søsken)
- 2) innhenting av informasjon fra etater og eventuelt privat sosialt nettverk.
- 3) systematisk observasjon av samspill med fokus på foreldrefunksjon

Malen er i hovedsak organisert i en normering inndelt i bokstavene A-I, hvor midten E er best. Inndelingen gjør at man registrerer og vektlegger gode så vel som dårlige foreldrefunksjoner, og mer generelt såkalte "risikofaktorer" og "beskyttelsesfaktorer".

¹³ Kvello påpeker selv at "Mye av den evidensen man har for en rekke tiltak, er basert på utenlandske studier, ofte fra USA" (Kvello 2007:13).

¹⁴ Se Praxis Sørs oppsummering av modellen i Aud-Keila Bendiksen Kjær (2010): *Kunnskapsbaserte undersøkelser i barnevernet: Følgestudie – Kvello's utredningsmodell*. Praxis-Sør, Universitetet i Agder

Ved systematisk bruk av den overnevnte utredningsmodell håper man å oppnå en grundigere og mer metodisk tilnærming i arbeidet med barn i risiko for omsorgssvikt og mishandling. Videre er det klart at i tillegg til at grundige og systematiske undersøkelser øker sjansen for å avdekke omsorgssvikt tidlig, gir Kvellos vektlegging av utviklingspsykologi og tilknytningsteori kriterier som kan berede grunnen for at innsatsen kan settes inn i de tidligste barneårene. I et intervju med Aftenposten¹⁵ i 2006 hevder Kvello at

Nesten alle unge med alvorlige adferdsvansker kunne vært fanget opp som to- til fire-åringer. Siden er det ofte for sent [...].

3.2 Kvellos styrke: synliggjør forskjell "velferdsbarnevern" vs. "risikobarnevern"¹⁶

Som vi så i kapittel 2.3, er barnevernets undersøkelse en prosess avgrenset i tid hvor en innhenter opplysninger for å kunne avgjøre om barnet har behov for hjelp fra barnevernstjenesten. Etter loven har man altså å gjøre med et arbeid som er delt inn i avgrensede faser. I praksis ser man imidlertid ofte at undersøkelsesfasen glir over i tiltaksjobbing, hvor man uten formelt vedtak som grunnlag, jobber med endringsarbeid i familien uten at man på dette tidspunkt har konkludert. Dette utgjør en smidighet som ivaretar familien på en god måte og som kan innebære et godt faglig arbeid i et forebyggende perspektiv; Fokuset på barnet og dets mulige behov for beskyttelse mot omsorgssvikt, blir i slikt arbeid på den annen side mindre tydelig .

Barnevernets jobbing opp mot familien skjer i noen tilfeller allerede i løpet av meldingssakklaringsfasen. Å foreta avgjørelser om å åpne undersøkelse eller å henlegge på bakgrunn av en grundig avklaring av meldingen, kan i seg selv være positivt. Dilemma her kan imidlertid oppstå nettopp fordi foreldrenes definisjon av situasjonen – i tråd med økt vektlegging av brukermedvirkning myndiggjøring - blir anerkjent og vektlagt for tidlig. Bekymring er også uttalt fra det daværende Barne- og Likestillingsdepartementet¹⁷, som konkluderte med at

Departementet har i utgangspunktet ingen innvendinger mot at det avholdes såkalte meldingsmøter dersom meldingens innhold er av en slik karakter at et slikt møte anses nødvendig for å få saken tilstrekkelig opplyst. Det departementet er kritisk til er at slike møter ikke defineres som del av en undersøkelse etter § 4-3. Dette innebærer både en risiko for at saker ikke blir gjenstand for tilstrekkelig grundige undersøkelser, samt en fare for at de bestemmelser som er gitt for å ivareta barnas og foreldrenes interesser i forbindelse med undersøkelsen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Vi ser her konturene av det Stang sirkler inn som forskjellen mellom "velferdsbarnevern" på den ene siden og "risikobarnevern" på den andre siden (Stang 2007). I en fersk rapport fra forskningsprosjektet *Det nye barnevernet* (Fauske et al. 2009),

¹⁵ Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1252048.ece>

¹⁶ Se Praxis Sørs oppsummering av modellen i Aud-Keila Bendiksen Kjær (2010): *Kunnskapsbaserte undersøkelser i barnevernet: Følgestudie – Kvello's utredningsmodell*. Praxis-Sør, Universitetet i Agder

¹⁷ Se Barne- og Likestillingsdepartementet (2006): *Tolkningsuttalelse i forhold til barnevernloven §§ 4-2 og 4-3*, brev av 18.10.06

påpekes det at surveyen den bygger på (723 familier) gir et empirisk grunnlag for å hevde at vi har fått "ett nytt barnevern" i Norge. Denne karakteristikken illustrerer at barnevernet i dag har en sterk familieorientering, og hvor hovedvekten av tiltak er av generell forebyggende karakter. Innsatsen mot familiene har et velferdsperspektiv, hvor økonomi, praktisk hjelp og avlastning står sentralt. Etter revisjonens skjønn har vi i omtalen av boken *Nye metoder i et moderne barnevern*¹⁸ et godt eksempel på en slik velferdstilnærming:

Barnevernet utvikler seg mot en barne- og familietjeneste (barnevern, familievern og psykiatri) som må svare på tidens krav om mer demokratiske og brukerorienterte behandlingsmetoder. Der det gamle barnevernets modus var preget av mistanke og problemer, prøver de nye metodene å utløse tilgjengelige ressurser i familie og nettverk.

Det kan argumenteres for at denne dreiningen mot velferdstenking i barnevernet står i en viss motsetning til risikobarnevernet, hvor avdekking av omsorgsvikt er i hovedfokus (i dette perspektivet er en grundig analyse av *risikofaktorer* og *beskyttelsesfaktorer* sentralt).

Kvellos modell for undersøkelse er best egnet når man praktiserer en fremgangsmåte hvor man retter seg etter lovens struktur med hensyn til ulike tidsavgrensede faser. I tillegg til samtaler med privat part samt etater og eventuelt privat sosialt nettverk, legger som nevnt Kvello vekt på systematisk observasjon av samspill med fokus på foreldrefunksjon. Det utfordrer barnevernet til å undersøke barns situasjon ved å tre inn i dets dagligliv og med selvsyn vurdere hvordan situasjonen er for barnet, hvor samspill mellom barn og foreldre er sentralt. Derneft blir disse observasjoner og vurderinger sammenholdt med øvrig informasjon og vurdert opp mot barnevernlovens kriterier for tiltak. Det ligger ikke noen stor mulighet for å være på tilbudssiden i denne fasen, og for en familie er det rimeligvis en belastning å være gjenstand for en barnevernundersøkelse. Observasjon i hjemmet som en del av undersøkelsen er en særlig belastning, og omfanget av observasjonene må selvsagt avpasses i tråd med sakens alvorlighetsgrad.

I lys av arbeidet til Kvello kan man spørre om de senere års fokus på forebygging og empowerment har overskygget fokus på kvalitet i undersøkelsen. Man kan hevde at Kvellos modell for undersøkelse representerer et ideologisk veivalg: Etter denne fremgangsmåten blir *risikoperspektivet* i større grad enn det tradisjonelle velferdsperspektivet framtrekkende. I velferdsperspektivet er familiens velferdsbehov i sentrum og forholdet mellom bruker og offentlig myndighet defineres i en slags likeverdig forhold hvor brukeren forventes å spille inn sine behov og perspektiv. Hovedmålsettingen med Kvellos utredningsmodell er imidlertid at grundig og systematisk undersøkelsesarbeid skal føre til bedre kvalitet på barnevernets tiltaksjobbing. Det følger av dette at barnevernet som utøver av offentlig myndighet og kontrollør blir tydeligere. Kvello framholder behovet for forskningsbasert praksis og ønsker å redusere hvor sterkt de barnevernsansattes personlige standarder i dag styrer hvordan barns behov forstås og ivaretas.

¹⁸ Se bokomslaget på Schjelderup, Liv; Omre, Cecilie og Marthinsen, Edgar (red.) (2005): *Nye metoder i et moderne barnevern*. Fagbokforlaget.

3.3 Modellens svakheter: ideologi, ressursbehov, diagnosenking og normalitetsbegrep

Dersom man anvender Kvellos modell for undersøkelse, blir barnevernet som utøver av offentlig myndighet og kontrollør tydeligere. Ideologisk sett innebærer dette økt vektlegging av såkalt risikobarnevern, på bekostning av velferdsbarnevern, med den uunngåelige effekt at enkelte aktører innenfor barnevernfeltet er kritiske til modellen. Skepsisen gjelder i første rekke bekymringen for at man skaper distanse til familien og minsker muligheten til å jobbe med familien i et empowermentsperspektiv.

Videre er det en viss bekymring for at Kvellos modell vil medføre økt ressursbehov, særlig i en implementeringsfase. Det kan også være en fare for at man kommer i skade for å gjøre undersøkelsen "større en formålet tilsier", som er et vilkår i lovens § 4-3, 2 ledd. Lovens vilkår innebærer at undersøkelsens omfang må vurderes konkret i hver enkelt sak, og en standardisert undersøkelse vil kunne tenkes å bryte med dette vilkår.

På et mer teoretisk nivå er det på den annen side problematisk at Kvello baserer utredningsmodellen sin på den amerikanske psykiatriske diagnosenking som har kuliminert med *DSM IV* (Diagnostical and Statistical Manual, utviklet av The American Psychiatric Association). *DSM IV* baserer seg i utstrakt grad på

- a) medisinenes diagnosenking, hvor målet er å identifisere
- b) "disorders" (tilsvarer "syndromer" i medisinen) i lys av et kvantifisert eller sosialt konstruert *ideal*.

Med utgangspunkt i psykoanalytikeren Paul Verhaeghe's bok med den lettere ironiske tittelen *On Being Normal and Other Disorders*¹⁹, knytter revisjonen følgende kommentarer til de to overnevnte poengene:

3.3.1 Medisinsk diagnostikk vs. Psykodiagnostikk

Medisinsk diagnostikk kan oppsummeres på følgende måte:

- Pasienten har et sett med symptomer som legen noterer seg med det målet for øyet å identifisere – diagnostisere – et konkret og distinkt *syndrom*.
- Dette gjøres i lys av en etablert kunnskap som "går god for" / "sikrer" både
 - o syndromets årsak (etiologi) og
 - o et klart diagnostisk skille mellom *sunnhet* og *sykdom*, og ofte
- ved hjelp av måleinstrumenter.
- Legen lager en prognose og foreslår behandling på bakgrunn av sine observasjoner.

¹⁹ Se del I, *Diagnostics and Discourse*, i Verhaeghe, Paul (2004): *On Being Normal and Other Disorders - a Manual for Clinical Psychodiagnostics*. New York: Other Press

- Målet er at pasienten returnerer til sin tidligere, sunne tilstand.

Psykodiagnostikk er forskjellig fra medisinsk diagnostikk blant annet når det gjelder følgende vesentlige forhold:

- Psykodiagnostikk må handle om *mer enn* (å objektivere) det enkelte individ – betydningen av "the Other" er fundamental²⁰.
- Psykodiagnostikeren er ikke en nøytral observatør hvis subjektivitet er irrelevant:
 - o Mens medisinsk diagnostikk søker å identifisere *observerbare*, objektive og målbare parametere, vil
 - o psykodiagnostikeren måtte *lytte* til pasienten, og innsamlede data alltid være åpne for fortolkning.
- I motsetning til medisinsk diagnostikk, kan ikke psykodiagnostikk binde et sett med isolerte symptomer sammen i et objektivt, universaliserbart syndrom. Om noe, er det motsatt: jo mer informasjon den som utøver psykodiagnostikk tilegner seg, jo mer partikulær blir situasjonen, og jo vanskeligere blir det å generalisere. Mens medisinsk diagnostikk går fra det partikulære (symptomer) til det generelle (syndromer), er bevegelsen i psykodiagnostikk snarere fra det generelle (den innledende klagen) mot det partikulære.

Når det gjelder den kliniske nytteverdien av psykodiagnostikk basert på medisinske tilnærminger, viser studier²¹ at rundt 50 pst. av pasientene ikke kan få en diagnose med utgangspunkt i DSM, fordi deres problemer ikke er i overensstemmelse med kategoriene DSM legger til grunn. Og motsatt, dersom kategoriene til DSM kan benyttes, passer ofte pasientens problemer inn i 2-3 av kategoriene – kategorier som uansett ikke har noen iboende tilknytning til en spesiell behandling (men – i den medisinske tradisjonens ånd – i stadig økende grad til medikamenter).

²⁰ Dette er et svært komplisert poeng som vi ikke går nærmere inn på her. Vi bemerker kun at sentrale referanser vil være psykoanalytikeren Jacques Lacan og den franske strukturalistiske og poststrukturalistiske tradisjonen. Det er imidlertid klart at man også gjennom den fenomenologiske tradisjonen kan belyse selvmotsigelsen i de positive vitenskapenes forsøk på gripe subjektet som objekt – som en ting. Indirekte synes det videre som at Wittgensteins "*private language*"-argument, som indikerer at ideen om et privat språk som bare én enkelt person forstår, er meningsløs (kritikken av introspeksjon kan ses på som "den andre siden" av forsøket på å objektivere subjektet) spesielt og "the linguistic turn" i vestlig filosofi i forrige århundre generelt, støtter opp om dette poeng- et.

²¹ I Verhaeghe (2007) vises det til

- Howard, K., Cornille, T., Lyons, J., Vessey, J., Lueger, R. & Saunders, S. (1996): *Patterns of mental health service utilization*. Archives of General Psychiatry, 53: 696- 703, samt
- Messer, S. (2001). *Empirically supported treatments: What's a non-behaviourist to do?* In: B.Sliffe, R.Williams & D.Barlow (Eds), Critical issues in psychotherapy: Translating new ideas into practice, Thousand Oaks, Sage, pp. 3-19.

3.3.2 On Being Normal and Other Disorders: Normalitet vs. "Disorder"

Videre er *normalitetsbegrepet* som medisinsk inspirert psykodiagnostikk baserer seg på, problematisk. Analogt med skillet mellom sykdom og helse, må man for å identifisere "disorders" vite hva som er normalt. Det er tre hovedinnfallsvinkler til dette spørsmålet i den medisinsk inspirerte psykodiagnostikken:

- a) KVANTIFISERING: med utgangspunkt i naturvitenskapene legges det vekt på kvantifiserbar måling, det vil i mange tilfeller si standardiserte spørreskjemaer. Slik søkes det å forstå psykisk normalitet med utgangspunkt i gjennomsnittsscor og standardavvik etc., og resultatet presenteres ved hjelp av velkjente normalfordelingskurver. Gruppen i midten er normal, mens den anormale delen av populasjonen befinner seg på den høyre og venstre side av kurven. Kortslutningen er imidlertid lett å få øye på: man prøver å definere det som postuleres som en *kvalitativ*, begrepsmessig distinksjon (mellom normalitet og anormalitet) *kvantitativt*, det vil si som et spørsmål grad, om er persons relative posisjon i normalfordelingen.
- b) SOSIALT KONSTRUERTE IDEAL: her støter vi på ideologiske forestillinger om hvordan mennesket *burde* være. Når utgangspunktet er et ideal, kan logikken bak klinikerens arbeid reduseres til det å kalkulere avviket mellom pasienten og idealet. Denne logikken kommer tydelig til syne i psykodiagnostiske tester, som ofte inneholder ideale svaralternativer som indikerer hva pasienten bør strekke seg etter. Men hvilken status skal idealet som legges til grunn gis? Det er ikke åpenbart at spesielle posisjoner er basert på privilegert tilgang til "menneskets natur" eller "sunn fornuft", noe som innebærer at det man når alt kommer til alt må falle tilbake på er sosial konstruerte idealer. Oppsummert kan vi si at enhver norm for psykisk helse basert på idealer genererer en ny kategori psykisk "disorder".
- c) UTVIKLINGSPROSESS: Dette er en bedre måte å tilnærme seg "normalitet" på enn de to foregående, men det er klart at den har mindre aktualitet jo eldre barnet blir. Ideen er, i en eller annen form, at menneskenes liv inneholder forskjellige faser, og at i hver fase bringer en konflikt til overflaten som kan føre til en "disorder" hvis den ikke løses. Modellen for denne innfallsvinkelen finner vi nok en gang i medisinen, nærmere bestemt menneskets somatiske utvikling.

3.4 Oppsummert om Kvellos utredningsmodell

Mandatet i barnevernloven innebærer at barneverntjenesten skal ta utgangspunkt i hensynet til barnets beste. Rent juridisk innebærer dette at foreldre ikke har noen vernet egeninteresse på bekostning av barnet. Kvellos utredningsmodell tolker dette mandatet i retning av et "risikobarnevern" som til dels står i kontrast til et "velferds-barnevern".

Utredningsmodellen Kvello skisserer har mange styrker, blant annet grundighet og systematikk samt vektlegging av risiko- og beskyttelsesfaktorer. Dette er svært viktig med tanke på utsatte barns rettssikkerhet, jf. Riksadvokatens kronikk *De vanskelige bevisene*²² i Aftenposten i februar 2010. Riksadvokaten peker her på at bevissituasjonen i saker som gjelder vold og overgrep mot barn er spesielt vanskelig fordi ugjerningene oftest skjer uten andres innsyn. På den ene siden søker påtalemyndigheten å gripe fatt i denne problemstillingen ved å utvikle medvirkningslæren slik at det selv om det ikke er mulig å bevise hvem av omsorgspersonene som har utført den konkrete volden, kan en eller flere bli strafferettslig ansvarlig dersom de er til stede uten å gripe inn. På den andre siden er det viktig at Barneverntjenesten identifiserer og håndterer informasjon som kan ha relevans på en hensiktsmessig måte.

Videre vil en utviklingspsykologisk innfallsvinkel til avdekning av omsorgssvikt etter alt å dømme bidra til at innsatsen settes inn tidligere enn den gjøres i dag. Styrken til en utviklingspsykologisk innfallsvinkel er imidlertid samtidig dens svakhet: For hvert år som går øker individuelle forskjeller, og dermed også utfallsrommet for hva som er "normalt". Konsekvensen er at denne innfallsvinkelen har mest for seg i forhold til de yngste barna.

I tillegg er det viktig å være klar over svakheter ved psykodiagnostikk som i utstrakt grad er inspirert av medisin, og som baserer seg på tydelige – men problematiske – skiller mellom det normale og det unormale.

²² Se <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3502270.ece?service=print>

4 NÆRMERE OM BARNEVERNTJENESTEN

4.1 Ansvarsfordelingen i barnevernet: flere nivåer, mange aktører²³

Gitt den senere tids mediedekning av barn på barnehjemsinstitusjon som begår kriminalitet, hvor inntrykket er at samarbeidet mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat ikke har fungert optimalt, er det hensiktsmessig å innledningsvis kort kommentere ansvarsfordelingen i barnevernet.

4.1.1 Kommunens ansvar

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning (forebyggende arbeid), foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i Fylkesnemnda, samt iverksette og følge opp tiltak.

4.1.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten – Bufetat (statlig regionalt barnevern)

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter (Bufetats tjenestetilbud i Kristiansand hører inn under Region Sør) og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

Det er viktig å understreke at Bufetat ikke er noen 2. linjetjeneste i forhold til det kommunale barnevernet.

4.1.3 Fylkesnemnda for sosiale saker

Fylkesnemnda for sosiale saker er et domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet i blant annet saker om omsorgsovertakelse av barn og om tvangsinngrep ved alvorlige atferdsvansker hos ungdom. Det er 12 nemnder i landet. Nemnda består i den enkelte sak av en leder som er jurist, to sakkyndige medlemmer og to medlemmer fra et alminnelig utvalg. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten.

4.1.4 Fylkesmannen

Fylkesmannen fører særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. Det innebærer at fylkesmannen påser at kommunene utfører oppgavene etter

²³ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/barnevern-ansvarsfordeling>

barnevernloven, sørger for at kommunene får råd og veiledning, og fører tilsyn med barneverninstitusjonene. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak barnevernstjenesten fatter etter barnevernloven (og som ikke hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde).

4.1.5 Statens Helsetilsyn

Statens Helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utøver på barnevernsområdet.

4.1.6 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

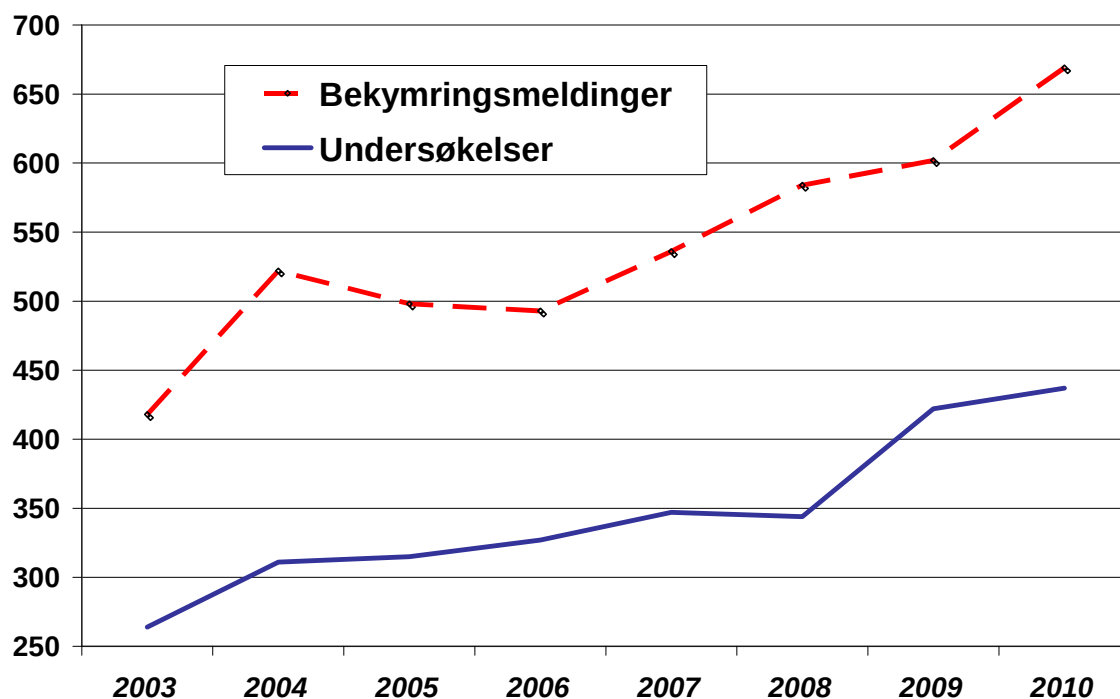
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har forvaltningsansvaret for barnevernloven, fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig. Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foreta nødvendig endringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instruks, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernspolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet er ikke klageinstans i enkeltsaker

4.2 Etterspørselen etter barneverntjenester i Kristiansand: utvikling siden 2003

4.2.1 Utvikling bekymringsmeldinger og undersøkelser

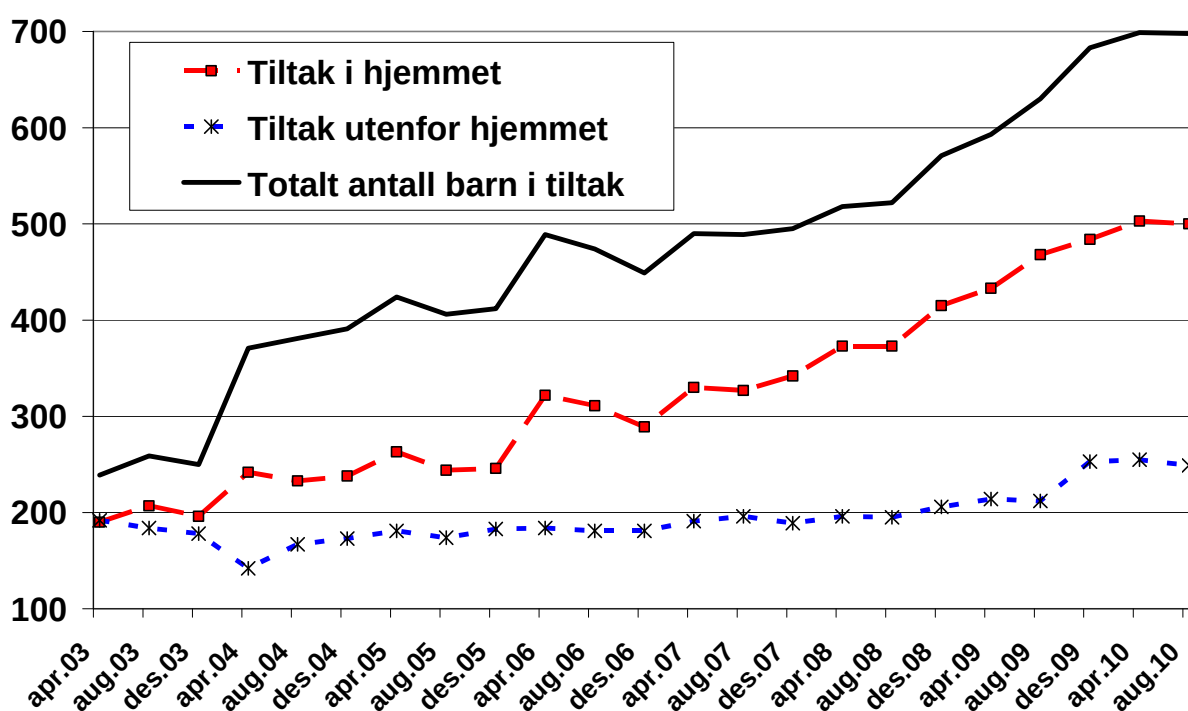
Figur 4.1 viser at det har vært en markert økning når det gjelder bekymringsmeldinger og undersøkelser i Kristiansand fra 2003 til 2009:

- Bekymringsmeldinger: samlet antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten har økt fra 418 i 2003 til 669 i 2009, noe som innebærer en vekst i antall bekymringsmeldinger hele 60 pst. fra 2003 til 2010. Andelen henlagte bekymringsmeldinger har gjennom perioden ligget på 30-40 pst.
- Undersøkelser: samlet antall igangsatte undersøkelser har økt fra 264 i 2003 til 422 i 2009. Det ligger an til opp mot 450 undersøkelser i 2010, noe som innebærer en vekst i antall undersøkelser på i overkant av 70 pst. fra 2003 til 2010. Andelen henlagte undersøkelser i perioden er på om lag 45 pst.

Figur 4.1 *Utvikling bekymringsmeldinger og undersøkelser*

4.2.2 Utvikling tiltak i og utenfor hjemmet

Figur 4.2 viser at det har vært en kraftig økning i tiltak i regi av barneverntjenesten fra 1. tertial 2003 til 2. tertial 2010:

Figur 4.2 *Utvikling i tiltak i og utenfor hjemmet*

- Tiltak utenfor hjemmet: fra 2002 til og med 2. tertial 2009 lå barneverntjenestens tiltak utenfor hjemmet om lag uendret rundt 200. Siden siste tertial 2009 har imidlertid antall tiltak utenfor hjemmet økt til om lag 250. Barneverntjenesten forklarer økningen med at en grundig gjennomgang i 2009 av alle § 4-4-5 saker førte til at flere av disse sakene vurdert for § 4-12, med påfølgende omsorgsovertagelse. Dette har medført en økning i andel barn med tiltak utenfor hjemmet. Videre har det blitt opprettet et eget team som har ansvar for sped- og småbarnssaker. Gjennom forsterket fokus på denne gruppa, har det medført flere omsorgsovertagelser. Det er også opprettet en egen stilling i enheten som har ansvar for å kvalitetssikre alle saker som skal til fylkesnemnda. Dette har muligens medført at kuratorene får avklart om saken skal vurderes for 4-12 tidligere enn før.

Merk at økningen i antall tiltak utenfor hjemmet innebærer økte kostnader for barneverntjenesten i form av egenandel for kjøp av tjenester fra Bufetat.

- Tiltak i hjemmet: tiltak i hjemmet har økt kraftig, fra i underkant av 200 i begynnelsen av 2003, til 500 i slutten av 2010. Økningen når det gjelder tiltak i hjemmet i perioden er altså på over 150 pst. Økningen er i tråd med det vi kan kalle et strukturelt skift i barnevernsarbeidet i Norge de siste tiårene, hvor grunn tanken er at samarbeid med familiene på et tidlig tidspunkt (*tiltak i hjemmet*) bidrar til å redusere behovet for større inngrep senere som har karakter av tvang (*tiltak utenfor hjemmet*), samtidig som det etter hvert har blitt stadig klarere at barn som har hatt tiltak utenfor hjemmet scorer lavere på levekårsindikatorer. I så måte kan man si at økningen reflekterer større vektlegging av forebyggende arbeid, noe som også var barneverntjenesten i Kristiansands uttalte mål i perioden.
- Totalt antall barn i tiltak: totalt antall barn i tiltak er mindre enn summen av tiltak *i* + *utenfor* hjemmet, formodentlig fordi begge typer tiltak i spesielle tilfeller kan knyttes til ett enkelt barn. Mens totalt antall barn i tiltak var 240 i begynnelsen av 2003, hadde antallet økt til 700 i slutten av 2010. Økningen har vært på nær 200 pst. (det vil med andre ord si at antallet nesten er tredoblet), og må i så måte betegnes som voldsom.

4.2.3 Utvikling når det gjelder alvorlighetsgraden i barneverntjenestens saker

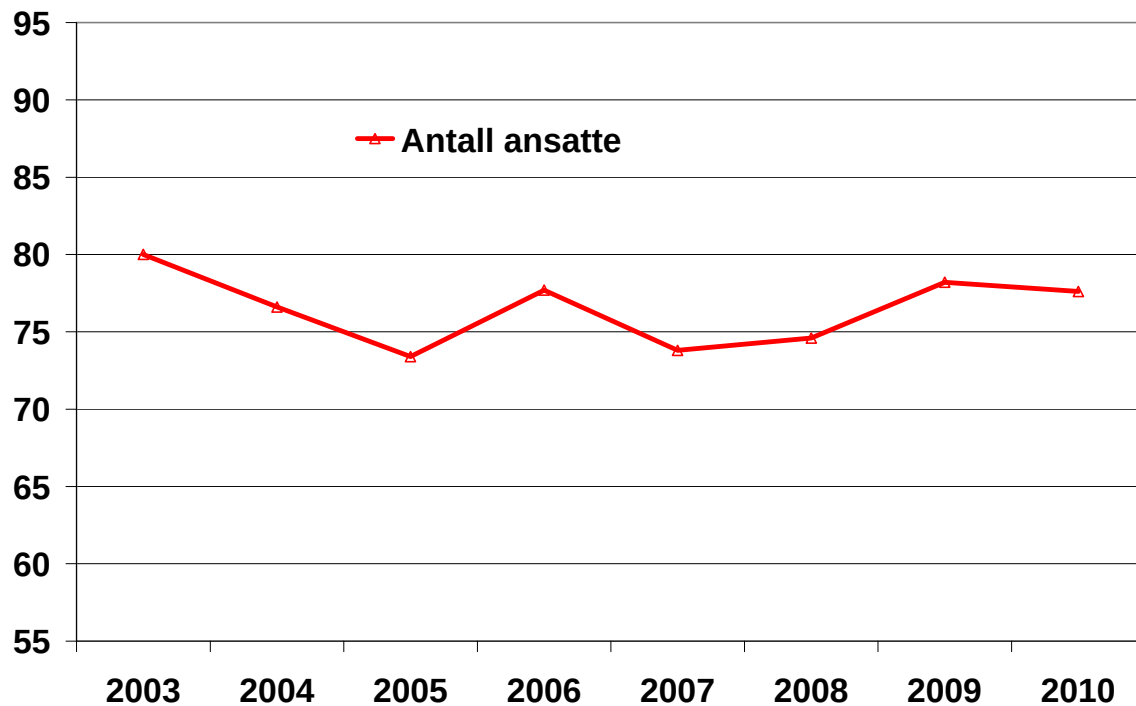
I tillegg til at sakene barneverntjenesten jobber med øker i antall, rapporterer også barneverntjenesten at alvorlighetsgraden og kompleksiteten i sakene øker. Dette gjelder både saker hvor barn utsettes for ulike former for vold og mishandling av foreldre, og saker som handler om utagerende atferd hos ungdom.

Når det gjelder vold i familien, er det sannsynlig at økt fokus i kjølvannet av den rød-grønne regjeringens satsing mot vold i nære relasjoner, jf. handlingsplanen "Vendepunkt", har ført til flere avdekkede saker.

4.2.4 Utvikling kuratorstillinger – årsverk

Når det gjelder årsverk til kuratorstillinger, det vil si årsverk som rettes mot saksbehandling i barneverntjenesten, har antallet holdt seg relativt uendret i perioden, jf. figur 4.4.

Figur 4.3 *Utvikling årsverk i barneverntjenesten*



Blant de viktigste faktorene når det gjelder utviklingen i årsverk som går til kuratorvirksomhet finner vi:

- bystyrets bevilgninger
- intern organisering. Det er verdt å merke seg at det i barneverntjenesten i Kristiansand i 2009 ble omgjort 6,5 årsverk fra stab, støtte og ledelse til kuratorstillinger.

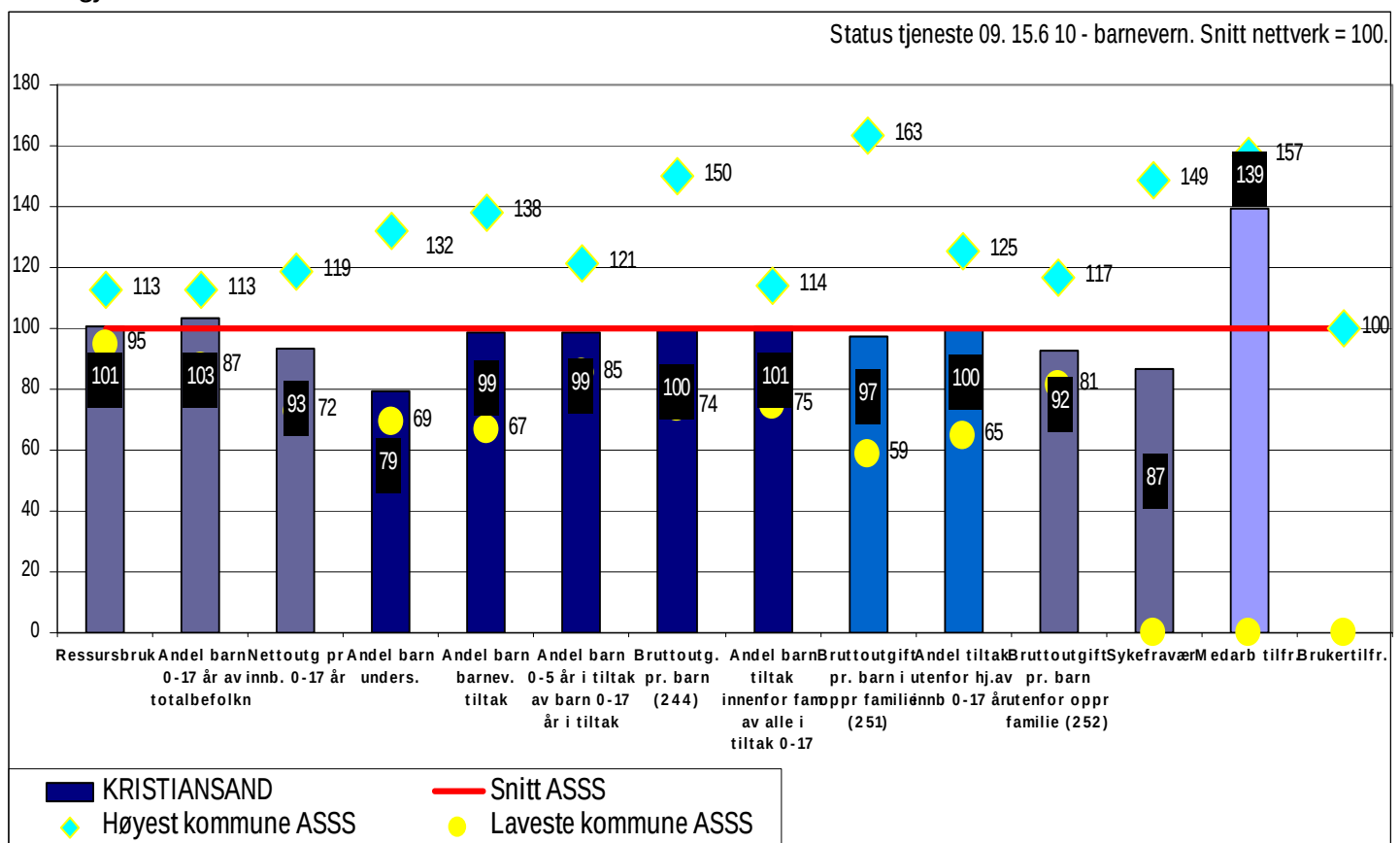
4.3 ASSS benchmarking: tjenesteprofil for barneverntjenesten i Kristiansand

I tillegg til å beskrive utviklingen i etterspørselen etter barneverntjenester i Kristiansand kommune, er det nyttig å se kommunens barneverntjeneste i lys av barneverntjenestene i ASSS-nettverket. Følgende kommentarer kan i så måte knyttes til Kristiansand, jf. figur 4.4 (og tabell 4.1, som viser tallene bak figur 4.4 i kroner / prosent):

- Det største avviket mellom Kristiansand kommunes nivå i forhold til gjennomsnittet finner vi i forbindelse med andel barn med undersøkelse. Kristiansand kommune ligger *hele 20 pst. under* ASSS-gjennomsnittet når det gjelder andel barn med undersøkelse. Dette kommenteres nærmere i avsnitt 4.4.
- Når det gjelder nettodriftsutgifter for barnevern per innbygger fra 0 til 17 år, ligger Kristiansand kommune 7 pst. *under* ASSS-gjennomsnittet.
- For bruttoutgifter pr barn utenfor opprinnelig familie ligger Kristiansand nesten 8 pst under ASSS- gjennomsnittet. Ifølge KS synes det imidlertid som om kommunen har fokus på tverretattlig og forebyggende arbeid, og at lave utgifter til barn med tiltak utenfor opprinnelig familie kan være en indikasjon på at barneverntjenesten kommer tidlig inn.

Når det gjelder resterende indikatorer, ligger Kristiansand kommune jevnt over tett opp mot gjennomsnittet for ASSS-kommunene

Figur 4.4 Tjenesteprofil barneverntjenesten i Kristiansand i 2009. Indeks, 100 = gjennomsnitt i ASSS-kommunene



Tabell 4.1 Tjenesteprofil barneverntjenesten i Kristiansand i 2009.

Indikator	Kristiansand 2009	Snittverdi i nettverket	Høyeste	Laveste
Prioritering/behov:				
Behov	1 354	1 341	1515	1268
Andel barn 0-17 år av totalbefolkning	23,6	22,9	25,9	20,0
Nto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år, barnevern	4 854	5 195	6 157	3 765
Dekningsgrader				
Andel barn med undersøkelse i fht innbyggere 0-17 år	2,4	3,0	4,0	2,1
Andel barn med barneverntiltak i fht innbyggere 0-17 år	4,0	4,1	5,6	2,7
Andel barn 0-5 år med barneverntiltak i % av barn 0-17 år med barneverntiltak	20,4	20,7	25,1	17,7
Andel barn med tiltak i familien i løpet av året i % av alle i tiltak 0-17 år	66,1	65,8	75,2	49,2
Andel barn med tiltak utenfor hjemmet i løpet av året i % av antall barn 0-17 år	1,4	1,4	1,7	0,9
Produktivitet/enhetskostnad				
Brutto driftsutgifter pr barn (244)	32 247	32 406	48 547	24 087
Brutto driftsutgifter pr barn i opprinnelig familie (251)	33 957	34 899	56 920	20 555
Brutto driftsutgifter pr barn utenfor opprinnelig familie (252)	213 492	231 200	270 373	187 847
Kvalitet				
Sykefravær	13,1	11,3	19,6	6,2

4.4 Organisering av meldingsavklaring og overgang til undersøkelse i Kristiansand

I ASSS-rapporten kommenteres det at Kristiansand tidligere har hatt en relativ lav brukerrate (andel barn med tiltak), spesielt sett i forhold til levekårsindeksen. Brukerraten har imidlertid økt og har i de siste årene vært på gjennomsnittet for ASSS.

Tidligere har Kristiansand ment at høy terskel har vært barneverntjenestens svake side. På spørsmål om hvordan terskelen inn til barneverntjenesten vurderes i dag, svarer Kristiansand at

kommunen fortsatt har en høy terskel i forhold til meldinger som går videre til undersøkelse. Om lag 35 pst. av alle meldinger blir henlagt. Meldingsavklaringen gjennomføres av barnevernsvakt/mottaksavdelingen, og det gjøres en grundig kartlegging i denne fasen. De sakene som ikke går videre til undersøkelse, blir henvist til andre hjelpetjenester i kommunen, være seg Familiesenter, PPT, sosialtjenesten, private tiltak med mer. Mange av meldingene som kommer inn handler om samværsproblematikk, familierelasjoner, skoleproblematikk med mer som kan avhjelpes av andre hjelpetjenester, der hvor vi vurderer at det ikke primært er en barnevernsfaglig problematikk.

Ifølge barnevernssjefen i Kristiansand innebærer kommunens strategiske valg at forholdsvis mye ressurser settes inn på meldingsavklaring sammenliknet med andre kommuner. Med utgangspunkt i § 4-2 gjennomfører *Avdeling for barnevernsvakt, mottak og alarmtelefon* samtaler med familie (og, gitt foresattes samtykke, andre som kan belyse saken) for å vurdere om det skal åpnes undersøkelse – eller, om andre instanser er bedre egnet til å løse det som oppfattes å være problemet. Grunnen til den relativt lave andelen barn med i undersøkelse er altså, ifølge barneverntjenesten, at man allerede i meldingsfasen går grundig inn i den aktuelle saken. Samtidig understreker barnevernsjefen at når det er snakk om vold og rus, er terskelen for å åpne undersøkelse svært lav.

Dersom en melding ikke fører til iverksettelse av undersøkelse (dvs. at meldingen henlegges), praktiserer barneverntjenesten, i tråd med bvl § 6-7a, at det gis tilbakemelding til offentlig melder. Her kan henleggelsen begrunnes samtidig som det kan klargjøres hva som bør gjøres fremover, det vil som oftest si følge barnets videre utvikling nøye og melde igjen dersom situasjonen tilsier det.

Når det gjelder private meldere, tillater lovverket kun at barneverntjenesten bekrefter at meldingen er mottatt.

4.5 Budsjettsituasjon - vedrørende overforbruk i 2009

Barneverntjenesten hadde et overforbruk i 2009 på 10,8 mill kroner. Budsjettrammen var 92 mill kroner, noe som gir et prosentvist avvik på i overkant av 10 pst. Kommunen knytter i hovedsak overforbruket til tre forhold:

1. Økning i antall barn som fikk tjenester fra barnevernet, jf. figur 4.1 og 4.2.
2. Økning i kommunens egenandel ved bruk av statlige tiltak, jf. tabell 4.2 og 4.4.
3. Intern organisering

I avsnitt 4.2 så vi at det har vært en betydelig økning i bekymringsmeldinger, undersøkelser og tiltak de siste årene. Videre har det vært en sterk økning i akuttvedtak, noe som medfører betydelige utgifter.

Staten økte i 2008 og 2009 kommunenes egenandel for kjøp av tjenester fra Bufetat. Barneverntjenesten har som vi så i figur 4.2 omsorg for rundt 250 barn. Utgiftsøkningen knyttet til disse var ifølge 2009-årsrapporten fra Helse- og Sosialsektoren kr. 49 000,- kroner per år per barn. I tillegg er det ifølge barneverntjenesten svært vanskelig å rekruttere fosterhjem med ordinær godtgjørelse. Disse faktorene kan barneverntjenesten i liten selv påvirke. Ifølge barnevernssjefen er konsekvensen av økt egenbetaling for Bufetats tjenester at en mindre andel av barneverntjenestens ressurser går til frivillige hjelpetiltak etter bvl § 4-4 (tiltak i hjemmet).

Tabell 4.2 *Utvikling priser for kommunens egenbetaling for Bufetats tjenester. Kroner*

KRONER	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barneverninstitusjoner (barne- og ungdomshjem)	22 000	23 650	24 380	25 260	28 319	32 324	33 358
Sentre for foreldre / barn full forpleining ¹	22 000	23 650	24 380	25 260	28 319	32 324	33 358
Sentre for foreldre / barn der det føres egen husholdning ¹	13 200	14 250	14 690	15 220	17 063	19 476	20 099
Kommunale fosterhjem ²	22 000	23 650	24 380	25 260	25 260	25 260	26 068
Statlige familiehjem og statlige beredskapshjem	22 000	23 650	24 380	25 260	25 260	25 260	26 068
Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	11 000	11 800	12 190	12 630	13 160	13 740	14 180

¹ Ved plassering av en foresatt og ett barn i institusjon betaler kommunen for en plass. Ved plassering av to foresatte og ett barn betaler kommunen for en og en halv plass. For hvert øvrige barn betaler kommunen en halv sats til.

² Sats som legges til grunn hvis statlig regional barnevernsmyndighet skal refundere deler av kommunens oppholdsutgifter til fosterhjemsplassering.

Kilde: Bufetat.

Tabell 4.3 *Utvikling priser for kommunens egenbetaling for Bufetats tjenester. Årlig prosentvis endring*

KRONER	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barneverninstitusjoner (barne- og ungdomshjem)	7,5	3,1	3,6	12,1	14,1	3,2
Sentre for foreldre / barn full forpleining	7,5	3,1	3,6	12,1	14,1	3,2
Sentre for foreldre / barn der det føres egen husholdning	8,0	3,1	3,6	12,1	14,1	3,2
Kommunale fosterhjem	7,5	3,1	3,6	0,0	0,0	3,2
Statlige familiehjem og statlige beredskapshjem	7,5	3,1	3,6	0,0	0,0	3,2
Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	7,3	3,3	3,6	4,2	4,4	3,2

Det er verdt å merke seg at økningen i egenbetaling reflekterer et bevisst valg fra departementets side, hvor man ved hjelp av økonomiske virkemidler legger opp til å gi incentiver til færre og kortere opphold på institusjon på den ene siden, og flere i lengre opphold i fosterhjem.

5 HENLEGGELSER: GJENNOMGANG²⁴ AV ENKELTSAKER

Med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsbetraktninger har revisjonen som nevnt valgt å gjennomgå et utvalg bestående av *samtlig*e mottatte meldinger og igangsatte undersøkelser i 2010 innenfor kategorien 1. *Omsorgssvikt / Mishandling* hvor barnevernstjenesten har konkludert med henleggelse²⁵, det vil si 42 bekymringsmeldinger og 66 undersøkelser.

Det må imidlertid understrekes at saksmappene revisjonen har gått igjennom er unntatt offentlighet etter Offentlighetsloven § 13, Forvaltningsloven § 13 1. ledd og Barnevernloven § 6-7, noe som legger betydelige begrensninger på formidlingen av revisjonens arbeid. Revisjonen har valgt å møte denne formidlingsutfordringen ved å

- dele de forskjellige sakene inn i kategorier. Det understrekes at dette ikke er offisielle kategorier som brukes i barnevernsstatistikk, men snarere kategorier som revisjonen selv har konstruert fordi vi oppfatter dem som informative og egnete til å belyse henleggelsesproblematikken i Kristiansand.
- I de sakene hvor revisjonen har kommentarer eller innvendinger til henleggelsene, vil vi i generelle vendinger som ivaretar hensynet anonymitet, gi en noe mer detaljert beskrivelse av bekymringen og hendelsesforløpet.

²⁴ Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) anbefaler i sin veileder at revisor i et eget kapittel legger fram "fakta", det vil si en ren beskrivelse / oppramsing av innsamlede data, uten at det gjøres noen vurderinger. Slik skal man unngå at leseren blir villedet til å ta "judgements for facts".

Det er imidlertid klart at en slik tilnærming til prosjektrapporten passer best når prosjektet tar for seg lett kvantifiserbare størrelser, eksempelvis hvor mange meldinger eller undersøkelser som overskrider en gitt tidsfrist. I dette prosjektet, hvor innsamlede datas kompleksitet er betydelig, vil det på den annen side være naivt å søke et strengt skille mellom enkle, observerbare data på den ene siden og revisjonens vurderinger på den andre siden. Snarere er det slik at lovanvendelsen i den enkelte barnevernssak i stor grad bygger på skjønnsmessige fortolkninger, der grunnlaget hentes fra andre fagfelter enn juss. Følgelig vil det med utgangspunkt i juridisk metode og barnevernfaglig teori måtte gjøres vurderinger og utøves skjønn både (a) når barnevernstjenesten behandler sakene og (b) når revisjonen går i gjennom barnevernstjenestens saksbehandling. I så måte ville det vært villedende å bruke ordet "fakta" i kapittelets overskrift.

²⁵ Gjelder meldinger og undersøkelser hvor det innen midten av desember 2010 var konkludert med henleggelse.

5.1 Gjennomgang av 42 henlagte meldinger (Bvl § 4-2)

5.1.1 Oppsummerende tabell henleggelse meldinger

Tabell 5.1 oppsummerer revisjonens vurderinger når det gjelder henlagte meldinger i Kristiansand i 2010 som i *Familia* ble klassifisert under 1. Omsorgssvikt / Mishandling. Revisjonen har gjennomgått bekymringsmeldinger knyttet til 42 barn fordelt på 29 familier.

Tabell 5.1 Henlagte meldinger fordelt på revisjonens kategorier. Antall barn (antall involverte familier i parentes)

	KATEGORIER	Barn (Familier)	%
1.	<i>Ikke grunn til bekymring, omsorgssituasjon fremstår som tilfredsstillende</i>	9 (5)	21 % (17 %)
2.	<i>Flytting / utsendelse / ufødt barn</i>	6 (6)	14 % (21 %)
3.	<i>Tillit til én av de foresatte, manglende omsorgsevne hos den andre</i>	3 (1)	7 % (3 %)
4.	<i>Oppfølgingsbehov, men hjelp fås fra annen instans (ikke nødvendigvis BV-problemstilling)</i>	21 (14)	50 % (48 %)
5.	IKKE ÅPENBART AT MELDING HENLEG- GES	3 (3)	7 % (10 %)
	Til sammen	42 (29)	100 % (100 %)

Nedenfor, i avsnitt 5.1.2 - 5.1.6, fordeler vi henleggelsen på forskjellige kategorier

5.1.2 Ikke grunn til bekymring, omsorgssituasjon fremstår som tilfredsstillende

9 av bekymringsmeldingene (21 pst.), fordelt på 5 familier, velger revisjonen å plassere i kategorien hvor meldingsavklaringen peker i retning av at de aktuelle barnenes omsorgssituasjon er tilfredsstillende.

Følgende eksempler kan illustrere meldinger i denne kategorien, som barneverntjenesten velger å henlegge:

- en offentlig instans plukker ved en tilfeldighet opp uttalelser fra et barn som tyder på at barnet har blitt slått av en av de foresatte; instansen oppfatter det slik at det i denne situasjonen ville vært uakseptabelt å ikke ta belastningen det er å melde bekymring til barneverntjenesten. Avklaring med melder og foresatte viser imidlertid at det i forkant aldri har vært mistanke om omsorgssvikt, at det har vært enkelte språklige misforståelser og at forholdet mellom barn og foresatt er preget av stolthet og varme.
- anonym melding vedrørende mye skriking og støy i leiligheten til familie, foresatt har ubekvemme arbeidstider – utsettes partner / barn for vold eller mishandling? Avklaring hjemme hos familie viser at de over tid har hatt besøk av familie fra fødeland, og med mange barn på liten plass har det blitt mye støy og noen krangler. Gjestene har dratt, og foresatt kommer i fremtiden til å ha mindre belastende arbeidstider. Godt samspill mellom barn og foreldre, barn glade og smilende, liten grunn til bekymring omkring barns omsorg (selv om foresattes beslutning om at barn lærer morsmål før norsk ikke synes å være optimalt dersom man legger til grunn et integreringsperspektiv).
- offentlig melder, rapporterer om observasjoner på barns kropp som kan indikere vold / mishandling. Det viser seg imidlertid at det er tale om et kjent fenomen som kan forklares medisinsk.

5.1.3 Flytting / utsendelse / ufødt barn

6 av bekymringsmeldingene (14 pst.), fordelt på 6 familier, velger revisjonen å plassere i kategorien hvor meldingen henlegges med utgangspunkt i formaliteter. Følgende eksempler kan illustrere meldinger i denne kategorien:

- bekymringsmelding fra politiet angående pågrepelse av ruspåvirket foresatt. Barneverntjenesten i Kristiansand har tidligere gjennomført undersøkelse i familien, men den andre foresatte samt barn har siden flyttet på hemmelig adresse i annen kommune. Det er barneverntjenesten i denne kommunen som følger opp melding.
- noen meldinger ville sannsynligvis i utgangspunktet ført til undersøkelse, men familiene det gjelder har fått avslag på oppholdstillatelse, og utsendelse er nært forestående. Felles for disse sakene er at familien ikke ønsker hjelp fra barneverntjenesten, samtidig som det ikke synes å være akutt fare for liv og helse. Merk at disse familiene er i kontakt med andre offentlige instanser (eks-

empelvis asylmottak) som kan melde fra dersom sakene tar vendinger hvor akutt inngripen er nødvendig og barneverntjenesten raskt må på banen.

- bekymringsmelding angående gravid mor som tidligere har blitt fratatt omsorg for eget barn. Formelt kan sak først opprettes når barnet er født, men samarbeid med mor etableres parallelt med henleggelse av melding.

5.1.4 Tillit til én av de foresatte, manglende omsorgsevne hos den andre
3 av bekymringsmeldingene (7 pst.), som gjelder barn i samme familie, velger revisjonen å plassere i kategorien for henleggelser hvor en av de foresatte mangler omsorgsevne, men meldingen likevel henlegges fordi barna det gjelder har en troverdig foresatt:

- melding fra politi fordi foresatt, i tillegg til å ha rusproblemer, har begått alvorlig kriminalitet. Barna har imidlertid ikke kontakt med foresatt som mangler omsorgsevne, samtidig som den andre foresatte har god omsorgsevne.

Revisjonen bemerker at ytterligere 6 henlagte meldinger må ses i lys av denne kategorien, hvor man kan stille spørsmål ved en av de foresattes omsorgsevne samtidig som den andres omsorg fremstår som tilfredsstillende. Det som imidlertid skiller disse sakene fra den overnevnte er at andre offentlige instanser bistår familiene. For å få frem at en henlagt bekymringsmelding ikke nødvendigvis impliserer at barna og familien overlates til seg selv, velger vi i så måte å plassere disse sakene i kategorien *Oppfølgingsbehov, men hjelp fås fra annen instans*, jf. neste avsnitt

5.1.5 Oppfølgingsbehov, men hjelp fås fra annen instans (ikke nødvendigvis BV-problemstilling)

21 av bekymringsmeldingene (50 pst.), fordelt på 14 familier, velger revisjonen å plassere i kategorien hvor meldingen henlegges på følgende grunnlag:

- På den ene siden synes det som barnet og / eller familien det gjelder har behov for hjelp / støtte / tjenester fra det offentlige.
- På den andre siden viser det seg at det, av formelle eller praktiske grunner, er hensiktsmessig at andre offentlige instanser (familiesenter, helsestasjon, ABUP (Avdeling for barn og unge psykiske helse), SOFOT (sosiale og forebyggende tjenester), DuViTo (helse- og sosialsektorens senter for informasjon og samhandling), mottak / forsterket mottak, tilbud knyttet til behandling av rus, sosialkontor etc.) følger opp barnet og / eller familien.

Følgende eksempler kan illustrere meldinger i denne kategorien, som barneverntjenesten velger å henlegge:

- mistanke om seksuelle overgrep. Antatt overgriper *ikke* en av de foresatte, og familie har ikke lenger kontakt med mistenkt. Foresatte har god omsorgsevne

og tar sak alvorlig. I tillegg mottas hjelp fra instans med spesiell kompetanse på feltet.

- konflikt om samvær i kjølvannet av skilsmisse, i tillegg stiller den ene foresatte spørsmål om materielle forhold hos andre foresatte. Imidlertid overhodet ikke spørsmål omkring foresattes omsorgsevne. Sak for familiesenter, i tillegg behov for orientering om norsk hjelpeapparat samt rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Gode økonomiske støtteordninger, trenger hjelp til å forstå boligmarked.
- Problemer omkring samvær, omsorg god hos en av de foresatte, 1. og 2. linje helsevesen inne i saken.
- ressurssterk tenåring, perioder med høyt konfliktnivå i familie. Ungdom og familie ønsker samarbeid med familiesenter.
- foresatt vurderes å ha god omsorgsevne, men oppleves til tider som noe uforutsigbar. Dette følges opp av mottak (understreke husregler etc.), som bes melde igjen til barneverntjenesten ved behov.

5.1.6 IKKE ÅPENBART AT MELDING HENLEGGES

3 av bekymringsmeldingene (7 pst.), fordelt på 3 familier, velger revisjonen å plassere i kategorien for meldinger hvor det ikke er åpenbart for revisjonen at meldingsgjennomgangen bør konkludere med henleggelse. Bakgrunnen for dette er følgende:

Etter å ha gjennomgått de nevnte 42 henlagte bekymringsmeldingene, satt revisjonen igjen med spørsmål knyttet til 6 av henleggelsene, fordelt på 5 familier. I et møte med avdelingen for Barnevernvakt, mottak og alarmtelefon fikk vi imidlertid tilfredsstillende forklaring på henleggelsen av 3 av meldingene (fordelt på 2 familier).

- Tenåring, som har vært i kontakt med barneverntjenesten tidligere, er nær myndighetsalder; sak gjelder ikke vold, rus eller kriminalitet (i så tilfellet ville barneverntjenesten gått videre med saken selv) – SOFOT fremstår som den rette hjelpeinstans.
- Revisjonen stusser over at melding, hvor barneverntjenestens avsluttende vurdering er *"Alvorlig bekymring for barna i familien som lever midt i en stor konflikt mellom foreldre og klart preges av det"*, henlegges snarere enn å gå til undersøkelse. Imidlertid viser det seg at en undersøkelse i familien nettopp er avsluttet (1 måned tidligere). Utfallet var at barneverntjenesten anbefalte hjelpetiltak, men foreldrene avviste videre kontakt med barnevern samtidig som bruk av tvang (omsorgsovertakelse) ikke var hjemlet. Meldingen bringer ikke nye opplysninger inn i saken, og barneverntjenesten har en enighet med opprinnelig melder om at ny melding sendes om et halvt år dersom situasjon ikke har bedret seg. Barneverntjenestens vurdering er altså at en ny undersøkelse rett etter at den første er avsluttet ikke vil bringe nye opplysninger inn i saken, og det vil heller ikke bedre relasjonen mellom barnevern og familie. På denne

bakgrunn synes det som om denne saken passer best under avsnitt 5.2.7, det vil si i kategorien saker hvor undersøkelse konkluderer med at hjelpetiltak anbefales men familie avviser samarbeid samtidig som tvang ikke er hjemlet.

Det gjenstår nå 3 bekymringsmeldinger som barneverntjenesten valgte å henlegge, men som revisjonen finner det verdt å kommentere. Det er viktig å understreke at det å anvende barnevernloven fordrer et betydelig innslag av skjønnsutøvelse, og i så måte er det gode argumenter særlig for at sak 1 og 2 ble henlagt. Revisjonens oppgave er imidlertid, i tillegg til å avdekke åpenbare feil og mangler, å bidra til at Barneverntjenesten i Kristiansand reflekterer over og videreutvikler egen praksis. Følgende kommentarer er i så måte på sin plass:

SAK 1: Kunne problematikk kommet frem dersom undersøkelse hadde blitt gjennomført - I?

Anonym melding knytter en av de foresatte til rusmiljø. Barneverntjenesten møter familien hjemme. I samtale er det ingenting som tyder på at det er grunn til bekymring: foresatt som meldingen gjelder understreker at "festing" hører fortiden til. Spedbarn søker blikk-kontakt, er aktiv og nysgjerrig, lager bablelyder, familie oppgir at kontakten med helsestasjon er god. Flott leilighet som leies gjennom nettverk. Barneverntjenesten henlegger bekymringsmelding med følgende konklusjon:

Barnevernvakta vurderer etter samtale med foreldre og observasjon av [spedbarn] at det ikke er noen grunn til å gå videre med undersøkelse. Meldingen er anonym og inneholder ingen konkrete opplysninger. Det knyttes ingen bekymring til den informasjon foreldre gir eller observasjoner barnevernvakta gjør av foreldre, barnet eller hjemmet for øvrig. Foreldre fremstår som rolige og svarer på de spørsmål som barnevernvakta har. De virker stolte og tilfredse med hvordan de har det.

Senere samme år mottar barneverntjenesten ny bekymringsmelding, nå fra politiet: Den andre foresatte (ikke den foresatte som forrige melding gjaldt) er pågrepet i ruspåvirket tilstand med "en relativt stor mengde narkotika [...] retten vil bemerke at en så stor mengde [narkotisk stoff] i seg selv representerer en spredningsfare i siktedes nærmiljø". Barneverntjenesten igangsetter undersøkelse. Kort tid etter kommer det ny melding fra politiet, det er funnet narkotika i hjemmet, gjemt på en måte som gjorde stoffet lett tilgjengelig for barn, politiet mistenker at foresatt omsetter narkotika. Det er i startfasen av barneverntjenestens undersøkelse vanskelig å få kontakt med familie ved uanmeldte besøk, den foresatte som den første meldingen handlet om møter ikke på urinprøveavtale, barnet går ikke i barnehage.

Henleggelsen av første bekymringsmelding kan helt klart forsvares: Meldingen er anonym og lite konkret, og på hjemmebesøk gir foresatte et godt uttrykk. Samtidig er det klart at teori på feltet omsorgssvikt er samstemt i forhold til at det er store risikofaktorer knyttet til det å vokse opp i et hjem hvor en eller begge av de foresatte inntar rusmidler. I Kristiansand kommune legges det videre stor vekt på tidlig innsats. I denne saken gjelder bekymringen rus, og barnet er under 2 år. Revisjonen spør derfor om forhold som senere avdekkes kunne vært oppdaget dersom undersøkelse hadde blitt igangsatt etter første melding? Det hadde eksempelvis styrket grunnlaget for henleggelse dersom helsestasjon hadde bekreftet at kontakten med familien var god.

SAK 2: Kunne problematikk kommet frem dersom undersøkelse hadde blitt gjennomført - II?

Familie hvor foresatte har vært i kontakt med barneverntjenesten i egen oppvekst, og hvor eldre barn også har hatt aktive saker. Konflikt mellom foresatte, som har flyttet fra hverandre. En av de foresatte har vage mistanker om at den andre foresatte utsetter yngre barn for overgrep. Politi vurderer mistanken som for tynn til at anmeldelse anbefales. Sak diskuteres med fagkompetanse på denne typen overgrep, som er enig i at mistanken svært er tynn, men at barneverntjenesten vil kunne forsvare at undersøkelse åpnes. Barneverntjenesten er bekymret for barnas omsorgssituasjon fordi foreldrenes konflikt går utover barna, og det er usikkerhet omkring hvorvidt undersøkelse bør igangsettes eller ikke. Meldingen henlegges imidlertid, idet det legges til grunn at andre instanser (advokater, meklere fra familiekontor) har mer å tilby familien.

Henleggelsen kan igjen absolutt forsvares: det fremstår som lite sannsynlig at de fremsatte beskyldningene, som er svært vage, har noe for seg; i så måte er det ikke grunn til å undersøke nærmere det som i bekymringsmeldingen presenteres som bekymringen. Barneverntjenesten bemerker at det er sannsynlig at konflikten mellom foreldrene går utover yngre barn, men konkluderer med at det synes som om andre instanser har mer å bidra med enn barneverntjenesten.

Et par måneder etter henleggelsen kommer det inn en ny bekymringsmelding, fra den andre foresatte. Mye har skjedd i mellomtiden, og barneverntjenesten iverksetter undersøkelse. Saken fremstår nå i et nytt lys: på den ene siden er det fortsatt svært lite som tyder på at barn blir utsatt for overgrep; på den andre siden fremkommer det nå opplysninger som i betydelig grad rokker ved synet på omsorgsevnen til den foresatte som i første runde meldte bekymring til barneverntjenesten.

Revisjonen vil når det gjelder denne saken stille følgende spørsmål: Er det rimelig å anta at opplysningene som fremkommer i andre runde – og som ikke har noe med opprinnelig bekymring om overgrep å gjøre - kunne vært oppdaget dersom barneverntjenesten hadde igangsatt undersøkelse etter første bekymringsmelding? Er henleggelsen i tråd med Kristiansand kommunes målsetning om tidlig innsats for utsatte barn?

SAK 3: Melding er etter revisjonens skjønn henlagt for tidlig

Familie med meget alvorlig historie: vold mellom foresatte, foresatte tidligere pågrepet i bopel, hvor politiet mener det foregår omfattende rusmisbruk. Bekymringsmelding for et par år siden førte til undersøkelse, hvor fristen for gjennomføring måtte utvides til 6 måneder fordi foresatte ikke overholdt avtaler. I avslutningsrapporten står det at

Det har ikke lyktes å gjennomføre observasjoner av mor og barn, samtale med barnet alene eller flere samtaler med foreldrene, da [en av de foresatte] har vært svært vanskelig å gjøre avtaler med.

I barneverntjenestens vurdering står det videre at

Barneverntjenesten reagerer på [en av de foresattes] bagatellisering av meldingen fra politiet, og finner det vanskelig å tro på dennes forklaringer.

Barneverntjenesten konkluderer med at det vil være det beste for barnets omsorgssituasjon at det blir iverksatt forebyggende hjelpetiltak. Dette er imidlertid ikke ønskelig fra foreldrenes side. På bakgrunn av den informasjonen som kommer frem i undersøkelsen har barneverntjenesten vært i tvil om det burde fremmes sak for Fylkesnemda etter lov om barneverntjenester § 4-4, fjerde ledd (iverksetting av hjelpetiltak etter fylkesnemdas pålegg) eller § 4-12 (vedtak om å overta omsorgen for et barn).

I 2010 kommer det anonym melding om at barn virker redd og kommer med påfallende uttalelser om vold. I møte på Barnevernvakta gjennomgås melding med foresatte, som avviser at dette stemmer, de kjenner seg ikke igjen, men kan vise til noen enkeltepisoder, og da har de snakket med barnet i etterkant. Foresatte svarer greit på alle spørsmålene barnevernet stiller (de er opptatt av grensesetting, og mener at barne-tv på enkelte kanaler kan være voldelig og brutalt), og påpeker i tillegg at det er enkelte faktiske feil i meldingen (det antydes at meldingen kan være en hevnaksjon). Det innrømmes videre at barnet kan ha overhørt telefonsamtaler hvor foresatt har fått ut frustrasjon og sinne i forbindelse med prosess i rettsapparatet. Foreldre mener imidlertid at barnet ikke trenger profesjonell hjelp / noen å snakke med, som for eksempel ABUP. På bakgrunn av samtalen konkludere barneverntjenesten med at de ikke er spesielt bekymret for barnets omsorgssituasjon, idet det ikke fremkommer opplysninger som gir rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som gir grunnlag for tiltak etter Barnevernloven på det nåværende tidspunkt.

Måneder senere kommer det en ny anonym melding, hvor melder er bekymret for at en av de foresatte utsetter den andre for vold. Melder tror ikke barn utsettes for vold, men det er uansett svært uheldig for et barn å vokse opp i et hjem preget av vold. Barneverntjenesten iverksetter undersøkelse.

Revisjonen har følgende kommentar: Bakgrunnen i familien var preget av vold og rus, og barneverntjenesten oppfattet i tidligere undersøkelse at foresatte bagatelliserte bekymring og at det var vanskelig å feste lit til deres forklaringer (gitt familiens historie, synes det overdrevent at foreldre uttrykker betydelig bekymring for voldelig barne-tv). Det var i forbindelse med forrige undersøkelse tvil om man skulle fremme sak om omsorgsovertakelse for Fylkesnemda, samtidig som man ikke hadde snakket med barnet alene eller observert samspill i undersøkelsesperioden. Etter revisjonens skjønn burde undersøkelse således vært igangsatt i kjølvannet av bekymringsmelding tidlig i 2010.

5.2 Gjennomgang av 66 henlagte undersøkelser (Bvl § 4-3)

5.2.1 Oppsummerende tabell henleggelse undersøkelser

Tabell 5.2 Henlagte undersøkelser fordelt på revisjonens kategorier. Antall barn (antall involverte familier i parentes)

	KATEGORIER	Barn (Familier)	%
1.	<i>Undersøkelse fører til avklaring av opprinnelig bekymring</i>	13 (9)	20 % (23 %)
2.	<i>Opprinnelige forklaringer justeres / trekkes tilbake</i>	3 (2)	5 % (5 %)
3.	<i>Tillit til én av de foresatte, manglende omsorgsevne hos den andre</i>	1 (1)	2 % (3 %)
4.	<i>Behov hjelpetiltak, men hjelp fås fra annen instans (ikke nødvendigvis BV-problemstilling)</i>	17 (11)	26 % (28 %)
5.	<i>Flytting / utsendelse / rømming / bortgang</i>	18 (10)	27 % (25 %)
6.	<i>HJELPETILTAK ANBEFALES; FORELDRE AVVISER KONTAKT MED BARNEVERN; IKKE HJEMMEL FOR OMSORGSOVERTAKELSE</i>	14 (7)	21 % (18 %)
7.	<i>Ikke åpenbart at undersøkelse henlegges uten at tiltak tilbys.</i>	0 (0)	0 % (0 %)
	Til sammen	66 (40)	100 % (100 %)

Nedenfor, i avsnitt 5.2.2 - 5.2.8, fordeler vi henleggelsen på forskjellige kategorier

5.2.2 Undersøkelse fører til avklaring av opprinnelig bekymring

13 av undersøkelsene (20 pst.), fordelt på 9 familier, velger revisjonen å plassere i kategorien hvor undersøkelsen henlegges fordi den opprinnelige bekymringen i tilfredsstillende grad avklares i løpet av undersøkelsen. Følgende eksempler kan illustrere undersøkelser plassert i denne kategorien:

- Undersøkelse igangsatt i forbindelse med yngre søsken, som etter vedtak får hjelpetiltak fra barnevernstjenesten. På den annen side viser undersøkelse av det er liten grunn til bekymring for eldre søsken, som klarer seg godt, har fremtidsplaner og i tillegg flytter til annen kommune for utdanning.
- anonym bekymringsmelding hvor melder er bekymret for at barn utsettes for grov omsorgssvikt. Undersøkelse avdramatiserer melding (en del av grunnlaget for melding viser seg å være faktisk feil), det tegnes bilde av engasjerte foreldre som har godt samspill med barn. Barnas oppvekst synes å være preget av mange beskyttelsesfaktorer, og barnas noe sene utvikling kan forklares med medfødte funksjonshemninger.
- eldre søsken preger i stadig mindre grad hjemmet, konfliktnivå redusert. Yngre barn synes å ha tilfredsstillende omsorgssituasjon.
- bekymring for psykisk helse til en av de foresatte: har vanskelig bakgrunn, bruddet med den andre foresatte har vært tungt. Imidlertid er det lavt konfliktnivå i forhold til den andre foresatte, og begge er opptatt av at det er viktig å sikre at oppveksten til barna blir så god som mulig. Samspillet mellom barn og foresatt som bekymringen gjelder er godt, og den generelle situasjonen bedrer seg også betraktelig i undersøkelsesperioden, etter hvert som bruddet kommer noe mer på avstand. Videre er den andre foresattes omsorgsevne og omsorgsvilje godt dokumentert i forbindelse med tidligere kontakt med andre hjelpeinstanser. Det konkluderes med at omsorgssituasjonen fremstår som tilfredsstillende, men at den ene av de foresatte bør ta kontakt med hjelpeapparat dersom situasjonen igjen oppleves som vanskelig.

5.2.3 Opprinnelige forklaringer justeres / trekkes tilbake

3 av undersøkelsene (5 pst.), fordelt på 2 familier plasseres i kategorien hvor henleggelsen følger av at opprinnelige forklaringer justeres eller trekkes tilbake:

- Meget vanskelig familiesituasjon, preget av alvorlig sykdom og uheldig kjemi mellom foresatt og ungdom. Ungdom hevder når undersøkelse kommer i gang å ha fått ord lagt i sin munn i tidligere kontakt med hjelpeapparat i kommunen, og at saken derfor er blåst opp. Ungdom har ved et begrenset antall anledninger blitt slått av en av de foresatte for noen år siden ("episodisk vold") - men ikke jevnlig, over lengre tid, som den første kontakten med barnevernstjenesten antydte ("vedvarende vold"). Verken ungdom eller familie ønsker kontakt med barnevernstjenesten.

5.2.4 Tillit til én av de foresatte, manglende omsorgsevne hos den andre
1 av undersøkelsene (2 pst.), fordelt på 1 familie plasseres i kategorien hvor grunnlaget for henleggelsen er at barnevernstjenesten mener at en av de foresatte har god omsorgsevne, samtidig som det er klart at det er knyttet alvorlig bekymring til omsorgsevnen til den andre:

- bekymringsmelding fra offentlig melder etter observasjon av en av de foresattes manglende forståelse og innlevelsessevne i forhold til spedbarn. Denne foresatte har over tid slitt med rus etc. Den andre foresatte synes på den andre siden å ha god omsorgsevne, realistiske fremtidsplaner, familie som kan stille opp når det trengs, og er i tillegg tydelig på at graden av kontakt mellom barn og den foresatte med rusproblemer vil avhenge av dennes videre håndtering av sitt forhold til rus og handlinger som er på kant med loven.

5.2.5 Behov hjelpetiltak, men hjelp fås fra annen instans (ikke nødvendigvis BV-problemstilling)

17 av undersøkelsene (26 pst.), fordelt på 11 familier plasseres i kategorien hvor det i henleggelsen pekes på behov for en eller annen form for offentlig oppfølging av familie og / eller barn:

- ungdom i innvandret familie kontakter barnevernet for å si at de blir slått. Historien tones betraktelig ned i undersøkelsen, foreldre er strenge men åpne på at de er usikre på foreldrerollen i Norge og at de ønsker å tilpasse seg norske lover og regler og nå fullt ut forstår at fysisk avstraffelse er uakseptabelt i Norge. Innhenting av opplysninger fra andre offentlige instanser som familiemedlemmer er i kontakt med gir liten grunn til bekymring. Foreldre aksepterer veiledning i forbindelse med grensesetting, og barn synes å få tilstrekkelig oppfølging av andre instanser de er i kontakt med.
- bekymringsmelding fra offentlig instans i kjølvannet av "episode". Innhenting av opplysninger viser imidlertid at foresatt med omsorg for barn har hatt bred kontakt med offentlig instanser som ikke er bekymret for dennes omsorgsevne, og at forhold ved barns utvikling har medisinsk forklaring. Samspill mellom foresatt og barn oppfattes som varmt og preget av humor. Foresatt får, ved behov, oppfølging fra andre instanser.
- vanskelig historie fra hjemland, traumatiserte foreldre som ønsker barns beste, foreldre tar selv initiativ i forhold til andre instanser som er bedre egnet til å ta fatt i problematikk.
- undersøkelse på bakgrunn av bekymringsmelding fra politi, som har rykket ut til det som omtales som husbråk. Tidligere kjennskap til familie, tiltak tidligere i verksett i forhold til en av de foresattes rusproblem; følgelig tar barnevernstjenesten saken meget alvorlig. I undersøkelsesperioden fremstår foreldre som åpne og samarbeidsvillige, med ønske om forandring. Innhenting av opplysninger fra instanser som foresatte er / har vært i kontakt med, peker i retning av at foreldres forklaring om enkeltstående hendelse er troverdig. Barn frem-

står som oppegående, og foresatte er aktive i forhold til barns fritidsinteresser og snakker med barn om bakgrunnen for barneverntjenestens undersøkelse. Foresatte fremstår som ressurssterke; samtidig er det klart at de har betydelige utfordringer knyttet til egen historie. Familien ønsker selv å arbeide videre med disse utfordringene i forhold til programmer og instanser de allerede er i kontakt med.

5.2.6 Flytting / utsendelse / rømming / bortgang

18 av undersøkelsene (27 pst.), fordelt på 11 familier plasseres i kategorien hvor undersøkelsen henlegges av *formelle grunner*, fordi barna undersøkelsene gjelder ikke lenger oppholder seg i Kristiansand kommune eller, i verste fall, har gått bort (ikke relatert til barnevernssak). Dersom sakene gjelder flytting i Norge, oversendes saksopplysninger til barneverntjenesten i den nye bostedskommunen. Det er verdt å merke seg at kategorien dette avsnittet tar for seg rommer saker av til dels svært alvorlig karakter – i enkelte saker er det ikke usannsynlig at utfallet hadde blitt omsorgsovertakelse – og at disse sakene vil bli åpnet igjen i dersom familie og / eller barn skulle returnere til Kristiansand.

Følgende eksempler kan illustrere undersøkelser plassert i denne kategorien:

- politiet melder bekymring, foresatt trues av eks-partner / den andre foresatte. Akutsituasjon oppstår, den som trues flytter med barn på krisesenter, for så å flytte til annen kommune mens undersøkelse pågår. Formell grunn til henleggelse er at foresatt og barn flytter. Det er imidlertid også slik at den foresattes omsorgsevne fremstår som god, samtidig som det synes som om nødvendig støtte fås fra andre instanser.
- familie fra land i Europa med barn under skolealder. Utleier melder bekymring etter at det i kjølvannet av manglende husleie oppdages at leilighet er i særdeles dårlig stand, materielt og sanitært, innbo har forsvunnet. Foresatte opptrer i tilfeldig møte truende overfor utleier og avvisende overfor barnevern. Det samme gjentar seg i forbindelse med nytt leieforhold kort tid etter første møte med familie. Videre oppgir foresatte uriktige opplysninger til barneverntjenesten. I startfasen av undersøkelsen forsvinner familien. Det viser seg at de ikke har oppholdt seg lenge i Norge, og at familien har vært innom flere land de seneste årene. Barneverntjenesten understreker at det ikke er usannsynlig at omsorgsovertakelse ville bli utfallet dersom familien igjen skulle dukke opp i Norge.
- familie som har vært i kontakt med barneverntjenesten over mange år, flere meget alvorlige saker. Seneste undersøkelse ble henlagt fordi den foresatte som ved flere tilfeller har utøvd vold oppholder seg i hjemland utenfor Europa. Undersøkelse vurderes gjenopptatt når / dersom denne returnerer til Norge.
- meget alvorlig sak, barnevern har / har hatt omsorg for søsken, ved innhenting av opplysninger understreker annen instans at *volden i familien ikke kan*

sammenliknes med "oppdragervold", men at den har karakter av mishandling. Endringsvilje og –potensial hos voldsutøver(e) synes lite. Undersøkelse henlegges fordi det viser seg at ungdom som undersøkelse gjelder oppholder seg i hjemland utenfor Europa. Barneverntjenesten ønsker kontakt med ungdom ved eventuell retur til Norge.

- offentlig melder, foresatt innrømmer å ha slått barn, men samtidig synes samspill mellom foresatte og barn å være greit. Undersøkelsen henlegges idet familie blir sendt ut av landet fordi vilkårene for å få oppholdstillatelse ikke var til stede.

5.2.7 HJELPETILTAK ANBEFALES; FORELDRE NEKTER; IKKE OMSORGSOVERTAKELSE

14 av undersøkelsene (21 pst.), fordelt på 7 familier plasseres i kategorien hvor barneverntjenesten anbefaler en eller annen form for frivillig hjelpetiltak etter bvl § 4-4, men hvor familiene dette gjelder avviser samarbeid. Det er imidlertid kun når vilkår for bruk av tvang²⁶ er oppfylt at barneverntjenesten har sanksjonsmuligheter dersom foresatte ikke ønsker å være i kontakt med dem. Kjennetegn ved denne kategorien saker er i så måte følgende:

1. Saken fremstår som såpass alvorlig at bekymringsmeldingen *ikke* henlegges, jf. bvl § 4-2. Snarere vurderer barneverntjenesten det slik at saken fremstår som så urovekkende at den må undersøkes nærmere.
2. Etter gjennomført undersøkelse, jf. bvl § 4-3, fremstår saken som så alvorlig at det *ikke* anbefales henleggelse. Snarere er det slik at saken vurderes som så alvorlig at det er behov for hjelpetiltak etter bvl § 4-4 for å forebygge risikofaktorer og styrke beskyttelsesfaktorer rundt barnets omsorgssituasjon.
3. På det nåværende tidspunkt vurderes ikke saken som så alvorlig at vilkår for maktbruk er oppfylt. Isolert sett synes det imidlertid klart at dersom familie som anbefales hjelpetiltak ikke er interessert i å jobbe med å redusere beskyttelsesfaktorer og styrke beskyttelsesfaktorer, øker sannsynligheten for at situasjonen på et senere tidspunkt blir så alvorlig at omsorgsovertakelse er nødvendig.

Nedenfor er et utvalg av denne typen saker:

- oppholdstillatelse ikke avklart, betydelig bekymring omkring barns omsorgssituasjon. Foresatte stiller seg negative til hjelpetiltak; idet det ikke var mulig å motivere foresatte til hjelpetiltak, informerer barneverntjenesten foresatte om at denne saken ligger tett opp mot å fylle vilkårene for bruk av tvang, det vil si omsorgsovertakelse etter bvl § 4-12. Etter dette indikerer opplysninger fra offentlige instanser at situasjonen har bedret seg noe, og disse instansene synes å være sitt ansvar bevisst når det gjelder plikt til å melde til barnevern dersom situasjonen skulle forverre seg.

²⁶ Se først og fremst barnevernloven § 4-12 (omsorgssvikt) og § 4-24 (atferdsvansker).

- familie har vært i tilsvarende situasjon for noen år siden: foresatte forteller til flere instanser at en av dem har utøvd vold mot den andre, og at barn er redde. I senere samtaler benektes imidlertid tidligere forklaringer, det legges snarere vekt på vanskelig økonomisk situasjon. Foresatte ønsket ikke kontakt med eller hjelpetiltak fra barneverntjenesten, og da vilkårene for tvang ikke syntes oppfylt, ble saken henlagt. Ny melding dette året, denne gangen fra politiet, som rykker ut etter 112-oppringing fra en av de foresatte. Patruljen orienterte om *"at foreldre har slåss, at barna gråter og at leiligheten bærer preg av situasjonen"*. Barnevernvakta besøker familien samme kveld, det kommer fram at de ikke ønsker å fortsette samliv og at de tillegg ønsker å dra tilbake til hjemland. Barn forteller at har vært ute og lekt, at de ikke var redde, heller ikke da politiet kom. Det var rolig i huset da barnevernet ankom, og det ble ikke vurdert som riktig å ta med seg barna. Innhenting av opplysninger i løpet av undersøkelsen viser på den ene siden at barna oppfattes som *"velfungerende, uten klare symptomer på psykososiale vansker"*, og at familien på flere felt fremstår som ressurssterk. I kjølvannet av kontakt med politi og barnevern synes situasjonen å ha roet seg noe. På den andre siden er det svært problematisk at voldsproblematikken ikke erkjennes; med dette utgangspunktet er endringsarbeid dømt til å mislykkes. Barneverntjenesten fester heller ikke lit til barns forklaring om at de knapt fikk med seg hva som skjedde da politi ble tilkalt. Barneverntjenesten konkluderte igjen med at forebyggende hjelpetiltak helt klart var ønskelig, men at vilkår for bruk av tvang (omsorgsovertakelse) på det nåværende tidspunkt ikke var oppfylt. Familien avviste igjen samarbeid med barneverntjenesten.
- en av de foresatte stoppet av politi, test viser påvirkning av diverse narkotiske stoffer. Begge foresatte er tidligere rusmisbrukere, men den ene har vært rusfri over en lengre periode. Barneverntjenesten ønsker å iverksette forebyggende hjelpetiltak, men foresatte ønsker ikke kontakt med barneverntjenesten. I undersøkelsesperioden fører medisinsk diagnose med påfølgende behandling til noe bedre helsesituasjon for foresatt som ble stoppet i ruspåvirket tilstand, noe som bidrar til at denne personen kommer tilbake i jobb. Både foresatte og barn er i kontakt med øvrig hjelpeapparat. Barneverntjenesten gir ytterligere informasjon om instanser som kan bidra med hjelp og veiledning.

5.2.8 Ikke åpenbart at undersøkelse henlegges uten at tiltak tilbys

Anslagsvis kan vi si at opp mot $\frac{1}{3}$ av undersøkelsene burde, etter barneverntjenestens egen vurdering, ført til iverksetting av tiltak etter bvl § 4-4, snarere enn henleggelse, jf. avsnitt 5.2.6 og 5.2.7. Lov om barneverntjenester begrenser imidlertid barneverntjenestens mulighet til å bruke tvang i situasjoner som ikke gir grunnlag for omsorgsovertakelse, med den følge at foreldre kan nekte å forholde seg til barneverntjenesten helt til situasjonen vurderes som så alvorlig at det fremmes sak for Fylkesnemda om omsorgsovertakelse. Vi ser at foresatte i disse sakene selv velger å stille seg i en "alt-eller-ingenting"-posisjon, som for det første må vurderes som svært uheldig for barna det gjelder, og som for det andre bidrar til at sannsynligheten for omsorgsovertakelse øker.

6 ANALYSE AV INNSAMLEDE DATA: FOR MANGE HENLEGGELSER?

6.1 Meldinger: fordeling av saker versus terskel for henleggelse

I kapittelet som tok for seg Kvellos utredningsmodell – særlig i avsnitt 3.2 – så vi at det som i 2006 var Barne- og likestillingsdepartementet i en tolkningsuttalelse uttalte seg kritisk i forhold til en praksis som la vesentlig vekt på avklaring av bekymring i forbindelse med såkalte meldingsmøter. På side 4 i tolkningsuttalelsen utdypes skepsisen:

Departementet er bekymret for at en praksis der saker henlegges etter et meldingsmøte, kan føre til at det henlegges saker hvor nærmere undersøkelser ville ha påvist behov for tiltak. Barna vil da ikke få den hjelpen fra barnevernstjenesten som de behøver og som de har krav på etter barnevernloven. I brevet til bydelene [i Oslo] av 6. juli 2005 uttaler fylkesmannen [i Oslo og Akershus] at opplysningene i flere av de henlagte sakene var av en slik karakter at de etter fylkesmannens oppfatning tilsa at det burde vært besluttet undersøkelse etter § 4-3. Når barnevernstjenesten benytter et meldingsmøte med sikte på å avklare om en melding kan henlegges eller om den gir grunn til undersøkelse, er det av avgjørende betydning at melder i dette møtet kommer fram med all sin reelle bekymring og om nødvendig uttrykker uenighet med foreldrene med hensyn til sakens karakter. Departementet vil tro at enkelte offentlige meldere, i frykt for å ødelegge det framtidige samarbeidsforholdet med foreldrene, vil finne dette vanskelig på et slikt tidlig stadium i saken hvor barnevernstjenesten ikke har foretatt ytterligere undersøkelser og ikke har dannet seg en selvstendig oppfatning av saken. Dersom praksis med avklaringsmøte med foreldre og meldere fører til at saker blir henlagt for tidlig og ikke blir tilstrekkelig undersøkt, vil dette ikke være i samsvar med undersøkelsesplikten etter § 4-3.

Departementets bekymring både er og må tas alvorlig. I utgangspunktet kan det, gitt hvordan man har valgt å innrette barnevernstjenesten, være grunn til å tro at Kristiansand kommune rammes av departementets varsku:

- a) Som vi har sett legger barnevernstjenesten i Kristiansand vekt på å i størst mulig grad avklare bekymring allerede i meldingsfasen.
- b) Videre er revisjonens oppfatning, basert på intervjuer med nøkkelpersoner i barnevernstjenesten i Kristiansand, at karakteristikken "velferdsbarnevern" (vekt på samarbeid og forebyggende hjelpetiltak i familien) er mer dekkende enn "risikobarnevern" (hvor undersøkelsene mer eksplisitt er rettet inn mot avdekking av omsorgssvikt, med den konsekvens at tvangsaspektet ved barnevernstjenestens arbeid i større grad skinner igjennom) når det gjelder prosessen fra bekymring meldes til eventuelt tiltak iverksettes.

Etter å ha undersøkt 42 henlagte bekymringsmeldinger som ble registrert under *Om-sorgssvikt / Mishandling*, er imidlertid revisjonens oppfatning at meldingsavklaringen i Kristiansand kommune fungerer godt. Nedenfor argumenterer vi, med utgangspunkt i barnevernstjenestens egen kommentar i ASSS-rapporten fra 2010, jf. kapittel 4.4, for dette synet:

Kristiansand kommune har fortsatt en høy terskel i forhold til meldinger som går videre til undersøkelse. Om lag 35 pst. av alle meldinger blir henlagt. Meldingsavklaringen

gjennomføres av barnevernsvakt/mottaksavdelingen, og det gjøres en grundig kartlegging i denne fasen. De sakene som ikke går videre til undersøkelse, blir henvist til andre hjelpetjenester i kommunen, være seg Familiesenter, PPT, sosialtjenesten, private tiltak med mer. Mange av meldingene som kommer inn handler om samværsproblematikk, familierelasjoner, skoleproblematikk med mer som kan avhjelpes av andre hjelpetjenester, der hvor vi vurderer at det ikke primært er en barnevernsfaglig problematikk.

Selv om vi tar høyde for at revisjonens egne kategorier er diskutabile, vil vi i kjølvannet av gjennomgangen av henlagte bekymringsmeldinger komme med et par presiseringer i forhold til sitatet fra ASSS-rapporten:

- Langt fra alle av bekymringsmeldingene fører til at barneverntjenesten henviser saken til andre hjelpetjenester. Det synes som om over 40 pst. av henleggelsene *ikke* følges opp av andre hjelpetjenester, jf. kapittel 5.1. Det er imidlertid gode grunner til denne praksisen, idet henleggelsene kan knyttes til (a) at det ikke er grunn til bekymring i forhold til barnevernloven, (b) at det er formelle grunner til henleggelsen (flytting / utsendelse / ufødt barn) eller (c) at barn bekymring gjelder har en foresatt med god omsorgsevne, men ikke kontakt foresatt som mangler omsorgsevne.
- Om lag halvparten av de henlagte meldingene kan knyttes til saker hvor andre hjelpetjenester er inne i bildet. Det er imidlertid ikke alltid slik at kontakten med andre hjelpetjenester kommer i stand etter henvisning fra barneverntjenesten. I enkelte saker synes det riktigere å si at barneverntjenesten kan henlegge en sak *nettopp fordi* barnet og / eller familien allerede er i kontakt med hjelpeapparatet.

Vi oppsummerer gjennomgangen av meldingene på følgende måte:

- a) Etter revisjonens skjønn er grunnlaget for henleggelsene adekvat for det store flertallet av meldingene, noe som betyr at det *ikke* er behov for å anbefale strukturelle endringer i måten meldingsavklaringen i Kristiansand kommune er organisert på.
- b) Revisjonen utfordrer barneverntjenesten på 2 saker som gjelder små barn. Isolert sett fremstår henleggelsene som korrekte, blant annet fordi den konkrete bekymringen, som er rettet mot en av de foresatte, i tilfredsstillende grad avklares. Måneder senere kommer det imidlertid ny bekymringsmelding, med fokus på den andre foresatte, som fører til iverksettelse av undersøkelse. Her må barneverntjenesten vurdere om
 - (a) *overnevnte opplysninger kunne kommet frem på et tidligere tidspunkt dersom undersøkelse hadde vært iverksatt ?*
 - Og i så fall, (b) *ville disse meldingen gått til undersøkelse dersom meldingsfasen hadde hatt en tydelig risikoorientering?*
- c) Revisjonen mener at 1 av de henlagte meldingene burde gått til undersøkelse. Her synes det som om man i avklaringen ikke har satt seg godt nok inn i familiens tidligere historie og kontakt med barneverntjenesten.

Revisjonen konkluderer med at meldingsavklaringen i Kristiansand kommune fungerer godt. Høy henleggelsesprosent relativt sett må for det første ses i sammenheng med kommunens store utvalg av mer og mindre spesialiserte hjelpetilbud – i en liten kommune med et smalt utvalg av andre hjelpetjenester ville en større andel av bekymringsmeldingene måtte gått til undersøkelse. For det andre innebærer en noe utvidet kartlegging i meldingsfasen at grunnlaget for å henlegge saker fordi bekymringen avklares, blir bedre.

Revisjonen vil imidlertid understreke at kommunens organisering av meldingsavklaring fordrer at kompetansen i *Avdeling for barnevernvakt, mottak og alarmtelefon* er høy. Avdelingen må kontinuerlig arbeide med å sikre at terskelen for igangsettelse av undersøkelse etter bvl § 4-3 ikke blir for høy. I så måte er det verdt å nevne at nylig igangsatt samarbeid med proponenter ved Universitetet i Agder for det vi har kalt "risikobarnevern", er et godt risikoreducerende tiltak.

I tillegg er det klart at når andelen henleggelse er høy, er det svært viktig å gi *tilbakemelding*, slik barnevernloven nå foreskriver i § 6-7a, til offentlig melder. Slik sikrer man i størst mulig grad både at tilliten mellom barneverntjenesten og andre offentlige instanser opprettholdes, og at melder er sitt ansvar bevisst i forhold til det å melde igjen dersom dette oppleves som nødvendig.

6.2 Undersøkelser: når foresatte avviser forebyggende hjelpetiltak

Revisjonen har gått igjennom 66 henlagte undersøkelser. Med utgangspunkt i gjennomgangen er det etter revisjonens skjønn ikke grunn til å hevde at det henlegges for mange undersøkelser. Mer presist:

- Vi kan ikke se at flere familier / barn skulle blitt tilbudt forebyggende hjelpetiltak av frivillig karakter, jf. bvl § 4-4.
- Revisjonen har heller ikke grunnlag for å hevde at noen av de henlagte undersøkelsene burde vært lagt frem for Fylkesnemda for omsorgsovertakelse, jf. bvl §§ 4-12 og 4-24.

Det er imidlertid verdt å merke seg at anslagsvis 1/3 av henleggelsene gjelder saker hvor barneverntjenesten i utgangspunktet anbefaler at tiltak iverksettes, jf. avsnitt 5.2.6 og 5.2.7, men hvor foresatte avviser samarbeid. Sitatet nedenfor, hentet fra masteroppgaven *Fysiske overgrep mot barn - En kvalitativ studie av barnevernarbeidernes forståelse og behandling av saker om fysiske overgrep*²⁷, illustrerer problemet barneverntjenesten står overfor i saker hvor foresatte ikke ønsker å samarbeide med barnevernet og derfor avviser forebyggende hjelpetiltak av frivillig karakter (sitatet er ikke hentet fra revisjonens egne intervjuer med ansatte i barneverntjenesten i Kristiansand):

²⁷ Se side 51 i Jansrud, Tove (2009): *Fysiske overgrep mot barn - En kvalitativ studie av barnevernarbeidernes forståelse og behandling av saker om fysiske overgrep*. Mastergradsavhandling i kriminologi, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo

[...] Og at man derfor i flere av disse sakene, ja man vet at det har foregått vold i noe omfang, familien ønsker ikke hjelp, er nødt til å henlegge saken etter en undersøkelse. At det har forekommet vold i enkeltepisoder er ikke nok, eller nødvendigvis til barnets beste at man skal gå til omsorgsovertakelse. Man ønsker å få inn hjelpetiltak og endre på dette, men vi har ikke noe lovhjemler til å pålegge hjelpetiltak. Det er nok flere voldssaker som blir henlagt med en dårlig følelse fordi det er vanskelig å få til et samtykke om hjelpetiltak.

Barna i de overnevnte sakene er i en sårbar situasjon, og det er særdeles viktig at disse ikke "forsvinner" etter at undersøkelsen er henlagt. Så vidt revisjonen kan se har barneverntjenesten to måter å sikre at disse barna følges opp også etter henlagt undersøkelse hvor foresatte avviser samarbeid:

1. For det første er det i disse sakene, som kan være så alvorlige at de har vært vurdert fremmet for Fylkesnemda, viktig å gi formell tilbakemelding til offentlige meldere etter bvl § 6-7a. Videre er rimelig å anta at muntlig kontakt med offentlige meldere vil øke disse samarbeidspartnerses forståelse både for den aktuelle situasjonen barnet er i og for barneverntjenestens utfordringer i oppfølgingen av saker hvor foresatte ikke ønsker å samarbeide. Imidlertid er det ikke alltid slik at offentlig melder er den instansen som har mest kontakt med og som i fortsettelsen ser barnet det er bekymring for. Ofte vil det være skole / barnehage som vil være tettest på barnet i tiden etter henleggelse. Dersom barneverntjenesten har hentet inn opplyser fra de mest aktuelle instansene i undersøkelsesperioden, synes det å være rom for å ta muntlig kontakt med disse og takke for samarbeidet så langt. Uten å bryte taushetsplikten - det vil si *uten å kommentere forhold i saken som aktuell instans ikke allerede er kjent med* - kan barnevernet samtidig be samarbeidspartnere følge med og støtte opp barnet så godt de kan i fortsettelsen, og minne dem på at de gjerne må melde (igjen) dersom de (på ny) blir bekymret for barnets situasjon. En positiv effekt av denne typen tilbakemelding vil etter alt å dømme være at det tverretatlige samarbeidet styrkes. Dersom barneverntjenesten av en eller annen grunn ønsker å ringe en aktør som ikke ble kontaktet i undersøkelsesperioden, er det klart foresatte i så fall bør samtykke. Generelt er det viktig å ikke gå bak ryggen på familiene, men hele tiden informere om hvem man velger å kontakte.
2. For det andre kan kurator på et senere tidspunkt selv melde bekymring til barneverntjenesten. Det er særlig viktig å vurdere dette alternativet dersom barnet det gjelder ikke er i skolealder og ikke går i barnehage.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Bekymringsmeldinger

7.1.1 I. Bvl § 4-2: Henlegges det for mange av bekymringsmeldinger?

Revisjonen konkluderer med at det ikke er grunnlag for å hevde at barneverntjenesten i Kristiansand systematisk henlegger bekymringsmeldinger som i lys av Barnevernloven burde gått til undersøkelse.

7.1.2 Anbefaling: sikre at terskel for undersøkelse ikke er for høy

Revisjonen er imidlertid uenig i 1 av de 42 gjennomgåtte henleggelsene. Vi anbefaler derfor følgende:

1. For å sikre at terskelen for igangsetting av undersøkelse ikke er for høy, bør *Avdeling for barnevernvakt, mottak og alarmtelefon* bevisst arbeide med å videreutvikle egen praksis i lys av distinksjonen mellom den velferdsorienterte og den risikoorienterte innfallsvinkelen til avklaring av bekymring.

7.2 Undersøkelser

7.2.1 II. Bvl § 4-3: Henlegges det for mange undersøkelser?

Revisjonen konkluderer med at det ikke er grunnlag for å hevde at barneverntjenesten i Kristiansand henlegger for mange undersøkelser.

7.2.2 Anbefaling: sikre best mulig oppfølging når frivillige hjelpetiltak (bvl § 4-4) avvises av foresatte

Revisjonen vil samtidig understreke viktigheten av å følge opp saker hvor barneverntjenesten anbefaler hjelpetiltak etter bvl § 4-4, men hvor foresatte avviser videre samarbeid. Vi anbefaler derfor at

2. Prosedyre for muntlig tilbakemelding til instanser som har bidratt med opplysninger bør innarbeides i barneverntjenestens rutinehåndbok i forbindelse med saker hvor (a) *barneverntjenesten anbefaler hjelpetiltak etter bvl § 4-4*, men (b) *foresatte avviser videre samarbeid etter avslutning av undersøkelse*.

Barneverntjenesten må i oppfølgingen av denne anbefalingen selv kvalitetssikre at man etablerer en praksis som ikke er i strid med det juridiske rammeverket som regulerer barnevernsarbeid, jf. avsnitt 6.2.

7.3 Organisering av avklaring av bekymring

7.3.1 III. Er meldings- og undersøkelsesfasen i Kristiansand kommune hensiktsmessig organisert?

Revisjonen konkluderer med at meldings- og undersøkelsesfasen i Kristiansand kommune er formålstjenelig organisert:

- På den ene siden har Kristiansand kommune et stort utvalg av hjelpetjenester, og barneverntjenesten legger vekt på å engasjere de hjelpetjenestene som har best forutsetninger for å bidra i den enkelte sak. Dette bidrar til mer effektiv utnyttelse av kommunens ressurser
- På den andre siden konkluderer vi i denne rapporten med at det ikke er grunnlag for å hevde at kommunen, i strid med barnevernloven, systematisk henlegger for mange meldinger og undersøkelser.

Det er følgelig ikke grunnlag for å foreslå strukturelle endringer i barneverntjenestens organisering, ei heller at kommunen i stor skala bør implementere spesielle modeller for avklaring av bekymring (eksempelvis Kvellos utredningsmodell).

7.3.2 Anbefaling: bør enkelte undersøkelser ha en tydelig risikoinnfallsvinkel?

Som nevnt ønsker revisjonen at dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bidrar til at barneverntjenesten i Kristiansand reflekterer over og videreutvikler egen praksis. Vi har i denne rapporten pekt på en spenning mellom det vi kanskje kan kalle to "idealtypiske" måter å nærme seg barnevernfeltet på: "velferdsbarnevern" og "risikobarnevern". Denne spenningen aktualiseres særlig i de vanskeligste sakene, hvor bekymringen i utgangspunktet fremstår som relativt lav og hvor mye taler for henleggelse, jf. avsnitt 5.1.6.

Anbefaling 1 peker på at barneverntjenesten må jobbe med å håndtere denne spenningen i meldingsfasen. Hva med undersøkelsesfasen? Etter å ha gått gjennom et betydelig antall undersøkelser gjennomført i 2010, er revisjonens inntrykk at sakene blir godt belyst før det konkluderes med tiltak eller henleggelse.

Følgende (enkelt-)observasjon setter imidlertid fingeren på en problematikk det kan være verdt for barneverntjenesten å se nærmere på: Som nevnt er revisjonen uenig i henleggelsen av meldingen i avsnitt 5.1.6, sak 3. Uenigheten baserer seg i først og fremst på opplysningene som kommer frem i undersøkelsen som ble gjennomført noen år tidligere. Saken fremstod på dette tidspunktet som alvorlig. Likevel kan vi lese i undersøkelsens avslutningsrapport at man verken hadde observert samspill mellom barn og foresatte eller snakket med barnet alene. Begge disse elementene synes å være en sentral del av undersøkelser som har en tydelig risikoorientering.

Revisjonen har, med utgangspunkt i gjennomgangen av et betydelig antall meldinger og undersøkelser, konkludert med at avklaringen av bekymring i Kristiansand er org-

anisert på en god måte. Vi spør likevel om barneverntjenesten i enkelte saker hvor et sett med risikofaktorer synes å være tilstede, bør legge opp til en tydelig risikoorientering i gjennomføringen av undersøkelsen (det vil si observere samspill etc.)? Dette kan formuleres som en anbefaling:

3. Barneverntjenesten bør vurdere om enkelte saker, hvor et sett med risikofaktorer synes å være til stede, skal ha en tydelig risikoorientering.

7.4 Oppsummering anbefalinger

1. For å sikre at terskelen for igangsetting av undersøkelse ikke er for høy, bør Avdeling for barnevernvakt, mottak og alarmtelefon bevisst arbeide med å videreutvikle egen praksis i lys av distinksjonen mellom den velferdsorienterte og den risikoorienterte innfallsvinkelen til avklaring av bekymring.
2. Prosedyre for muntlig tilbakemelding til instanser som har bidratt med opplysninger bør innarbeides i barneverntjenestens rutinehåndbok i forbindelse med saker hvor (a) *barneverntjenesten anbefaler hjelpetiltak etter bvl § 4-4*, men (b) *foresatte avviser videre samarbeid etter avslutning av undersøkelse*.
3. Barneverntjenesten bør vurdere om enkelte saker, hvor et sett med risikofaktorer synes å være til stede, skal ha en tydelig risikoorientering.

8 BARNEVERTJENESTENS HØRINGS-UTTALELSE

Ledergruppa i barneverntjenesten har gjennomgått rapporten, og har følgende kommentarer:

- Rapporten gir et godt bilde av barneverntjenestens oppgaver, ansvar og metoder.
- Gjennomgangen av henleggelse gir en grundig innblikk i arbeidet som gjøres internt i barneverntjenesten.
- Analysen, konklusjon og anbefalinger gir barneverntjenesten et svært godt grunnlag for videre arbeid for å forbedre våre tjenester. Det stilles svært relevante spørsmål rundt vår praksis og kvalitet.
- Det er en svært interessant problemstilling som tas opp vedrørende spenningsfeltet mellom "velferdsbarnevern" og "risikobarnevern". Dette er en problemstilling som vil være aktuelt både for administrasjonen og politikerne.

Det er to feil i rapporten:

- 4.4, avsnitt 4: angående avklaring av meldinger blir kun gjort i kontakt med melder og / eller parter i saken. Selv om foresatte samtykker innhenter vi ikke opplysninger fra andre som kan opplyse saken. Dette ut fra at det da vil regnes som en undersøkelse etter § 4-3.
- 4.3, tabell 4.1: tallene vedrørende sykemeldte er feil. Det reelle tallet er 9,2 pst. Dette er meldt inn som feil til ASSS, men ASSS har ikke rettet opp feilen.

For øvrig vil vi bemerke at rapporten er svært godt skrevet og leservennlig. Barneverntjenesten er imponert over revisjonens dypdykk i vårt fagområde.

Mvh
Tone Kylland
Enhetsleder

9 LITTERATUR

- Barne- og Likestillingsdepartementet (2006): *Tolkningsuttalelse i forhold til barnevernloven §§ 4-2 og 4-3*, brev av 18.10.06
- Dahle, Rannveig og Nicole Hennum (red.) (2008): *Barnevernstjenestens håndtering av saker med vold og seksuelle overgrep*. NOVA rapport 5/08
- Fauske, Halvor et. al. (2009): *Barnevernet på ny kurs? Det nye Barnevernet et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet*. Nordlandsforskning, rapport nr. 8/2009
- Jansrud, Tove (2009): *Fysiske overgrep mot barn - En kvalitativ studie av barnevernarbeid-eres forståelse og behandling av saker om fysiske overgrep*. Mastergradsavhandling i kriminologi, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Jensen, Liv (2009): *Forståelse og anvendelse av begrepet "barnets beste" i barnevernet*. Masteroppgave i sosialt arbeid, Høgskolen i Oslo
- Kjær, Aud-Keila Bendiksen (2010): *Kunnskapsbaserte undersøkelser i barnevernet: Følgestudie – Kvello's utredningsmodell*. Praxis-Sør, Universitetet i Agder
- Kristiansand kommune: *Barnevernplan Kristiansand kommune 2009-2012*
- Kvello, Øyvind (2007): *Utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling*. Universitetsforlaget
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven). LOV-1992-07-17-100, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ikrafttredelse: 1993-01-01
- Ofstad, K og R. Skar (2002): *Barnevernloven med kommentarer*. Trondheim: Gyldendal Akademisk
- Rundskriv Q-0982, med endringer gitt i Q-9/00: *Retningslinjer om hjelpetiltak, jf Barnevernloven § 4-4*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2000/retningslinjer-om-hjelpetiltak-jf-barnev.html?id=279007>
- Rundskriv Q-1036: *Saksbehandlingen i barnevernstjenesten*. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2002/retningslinjer-om-saksbehandling-i-barne.html?id=279197>
- Stang, Elisabeth Gording .(2007): *Det er barnets sak : barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*, Oslo: Universitetsforlaget
- Verhaeghe, Paul (2004): *On Being Normal and Other Disorders - a Manual for Clinical Psychodiagnostics*. New York: Other Press
- Verhaeghe, Paul (2007): *"Chronicle of a Death Foretold": the End of Psychotherapy*. Keynote Address at Health4Life Conference 2007, "Thinking, Feeling, Being: Critical Perspectives and Creative Engagement in Psychosocial Health", Dublin