

UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

Masteroppgave

**Nok er nok**  
**En kvalitativ dokumentanalyse av akuttvedtak i den norske**  
**barneverntjenesten**

---

**Annette Riiber Pedersen**

**Vår 2016**

*Barndommen er menneskets hårdeste tid*  
Knut Hamsun 1859-1952

## FORORD

Denne masteroppgaven har tatt for seg akuttvedtak innenfor den norske barneverntjenesten, et arbeid som har tatt meg to år. Arbeidet har vært tidkrevende, men veldig lærerikt. Jeg har fått sette meg inn i et nytt forskningsfelt, blitt kjent med mange flotte mennesker og lært utrolig mye. For dette er jeg veldig takknemlig.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Marit Skivenes. Tusen takk for gode kommentarer og innspill, telefoner fra skriveseminar i Danmark, oppmuntring og gode ord når ting ikke har gått helt min vei. Uten deg tror jeg ikke denne oppgaven ville eksistert. Takk for at din dør alltid har vært åpen.

Takk til prosjektgruppen i prosjektet "*Legitimacy and Fallibility in Child Welfare Services: A Cross-Country Study of Decision-Making*". Line Marie Sørsdal, Øyvind Samnøy Tefre, Milfrid Tonheim, Nikolai Bratteli, Ida Benedicte Juhasz, Oda Krogh Læret og Hege Beate Stein Helland – tusen takk for deres gode innspill, kommentarer og kjekke stunder sammen. Takk til *VAM-prosjektet* for finansiell støtte<sup>1</sup>. Takk til forskningsgruppen *Politikk, Nettverksstyring og Innovasjon* for gode tilbakemeldinger og råd.

Til mine medstudenter og lesesalkompiser; TUSEN TAKK! Dere har vært uvurderlige. Takk for sosiale stunder, konstruktive tilbakemeldinger og oppmuntring! Jeg vil også gjerne takke mine foreldre og svigerforeldre for støttende, oppmuntrende ord og ikke minst, barnepass i denne perioden. Uten dere hadde stressnivået vært betraktelig høyere enn det har vært. Og til pappa; NÅ er jeg ferdig utdannet!

Takk til tante Gunhild som har lest korrektur. Din hjelp har vært fantastisk.

Til slutt vil jeg takke mine to største støttespillere hjemme, Jan Petter og Axel. Deres støtte har vært uvurderlig. Jeg elsker dere. Og til min lille Axel; du har vært min store inspirasjon for å gjennomføre denne masteroppgaven.

Annette Riiber Pedersen

Bergen 31.mai

---

<sup>1</sup> Jeg har mottatt finansiell støtte fra VAM-prosjektet i forbindelse med min masteroppgave.

## SAMMENDRAG

Barnevernsarbeidere tar viktige beslutninger med store konsekvenser for de involverte, basert på observasjoner og prediksjoner om fremtidige konsekvenser for barnet og dets familie. Konsekvensene for et barn som lever under skadelige forhold, kan være enorme, og barnevernsarbeiderne på sin side, arbeider under forhold hvor de selv kan bli utsatt for trusler og vold. Den norske barneverntjenesten har vært i hardt vær de siste årene grunnet sine avgjørelser om å fjerne barn fra deres foreldre og en sterk økning i bruken av akuttvedtak og vage lovmessige inngrepskriterier. Denne studien er en kvalitativ dokumentanalyse av 36 saksdokumenter fra Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, som ser nærmere på barneverntjenestens begrunnelser for å fatte akuttvedtak og hva barneverntjenesten anser som akutte situasjoner. Bak akuttvedtakene finner en beslutningsprosesser som involverer vanskelige situasjoner, store konsekvenser for de involverte og flere faktorer som påvirker barnevernsarbeiderne i deres vurderinger og avgjørelser. Den skjønsmessige myndigheten som de ansatte i barneverntjenesten besitter, kombinert med problemene med å kontrollere barnevernsarbeidernes utøvelse av denne myndigheten, gir grobunn for flere antakelser om mulige årsaker til økningen i bruken av akuttvedtak.

Problemstillingen i denne studien lyder som følger: Hva legger barneverntjenesten i begrepet akutt? Studien tar utgangspunkt i barnevernloven av 1992 og akuttparagrafen § 4-6 annet ledd. For å svare på studiens problemstilling anvendes teorier om bakkebyråkratene, deres arbeidsvilkår og mestringsstrategier, samt teorien om demokratiets sorte hull og beslutningsteori.

Studien viser at det ikke finnes en klar definisjon på akuttbegrepet, at barnevernsarbeidernes opplevelser av den aktuelle situasjon i stor grad påvirker deres avgjørelser, samtidig som opplevelsen av akutt varierer mellom barnevernsarbeiderne. Dette blir tydelig da hele 47 prosent av akuttvedtakene ble fattet i situasjoner som ikke var akutte, men hvor det synes at nok var nok for barneverntjenesten. Videre synes barneverntjenesten å mangle en hjemmel i sitt lovmessige grunnlag. Dette behovet manifesterer seg i hullet som oppstår mellom frivillige hjelpetiltak og omsorgsovertakelse, et hull barneverntjenesten i enkelte tilfeller synes å fylle med akuttvedtak. I saker hvor kriteriene for omsorgsovertakelse ikke er oppfylte, og familien ikke ønsker å iverksette hjelpetiltak, står barneverntjenesten i realiteten uten andre alternativer enn å henlegge saken med bekymring.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	ii
SAMMENDRAG.....	iii
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE.....</b>	<b>iv</b>
FIGUR- OG TABELLISTE.....	vi
<b>Kapittel 1: Innledning.....</b>	<b>1</b>
1.1. Tema og problemstilling.....	1
1.2. Avgrensning.....	4
1.3. Oppbygging av studien.....	4
<b>Kapittel 2: Barnevernfaglig rammeverk.....</b>	<b>6</b>
2.1. Den norske barneverntjenesten.....	6
2.2. Lovdata-systemet.....	8
2.3. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.....	8
2.3.1. Oppbygging og virkeområde:.....	9
2.3.2. Ordinær saksbehandling i fylkesnemnda.....	9
2.3.3. Etterprøving av akuttvedtak.....	10
<b>Kapittel 3: Lovføringer.....</b>	<b>12</b>
3.1. Barnevernloven – historiske linjer.....	12
3.2. Barnevernets grunnleggende prinsipper.....	13
3.3. § 4-6 annet ledd.....	15
3.4. Relevante paragrafer.....	17
3.5. ”Akutt” og ”Vesentlig skadelidende”.....	17
<b>Kapittel 4: Det norske barnevernsystemet.....</b>	<b>20</b>
4.1. Det norske barnevernsystemet i forhold til andre land.....	20
4.2. Terskler for inngrep.....	21
4.3. Barn og unges behov for omsorg.....	23
4.4. Omsorgssvikt.....	23
4.5. Barnevernets tilnærming til risiko.....	25
4.6. Tidligere forskning.....	27

<b>Kapittel 5: Teoretisk forankring.....</b>	<b>32</b>
5.1. Demokratiets sorte hull .....	32
5.2. Bakkebyråkrater .....	35
5.2.1. Bakkebyråkratenes arbeidsvilkår .....	37
5.2.2. Bakkebyråkratenes mestringsstrategier i samhandling med klienter .....	38
5.3. Beslutningsteori.....	40
<b>Kapittel 6: Metode.....</b>	<b>45</b>
6.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming.....	45
6.2. Bakgrunn for valg av metode .....	46
6.3. Kvalitativ dokumentanalyse .....	48
6.3.1. Saksdokumenter fra fylkesnemnda .....	49
6.4. Datagrunnlag .....	49
6.4.1. Søk og utvelgelse .....	50
6.4.2. Avgrensning av datamateriale .....	51
6.5. Analytisk fremgangsmåte.....	52
6.5.1. Datakvalitet .....	52
6.5.2. Autensitet, troverdighet, representativitet og mening .....	53
6.5.3. Intern validitet, ekstern validitet og generalisering .....	54
6.5.4. Forskningsetiske refleksjoner.....	55
6.6. Utvikling av kategorier.....	56
6.6.1. Hovedkategorier - omstendigheter .....	57
6.6.2. Hovedårsak for akuttvedtaket.....	58
6.6.3. Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket.....	61
6.6.4. Fylkesnemndas vedtak .....	63
<b>Kapittel 7: Presentasjon av funn.....</b>	<b>66</b>
7.1. Generelle trekk ved datamaterialet.....	66
7.2. Hovedkategorier – omstendigheter .....	70
7.2.1. Akutt og pågående.....	71
7.2.2. Nok er nok.....	72
7.2.3. Akutt.....	73
7.3. Hovedårsak for akuttvedtaket.....	74
7.4. Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket.....	77
7.5. Fylkesnemndas merknader og vedtak .....	79

<b>Kapittel 8: Diskusjon av funn og drøfting .....</b>	<b>86</b>
8.1. Historien .....	86
8.2. Akuttbegrepet .....	87
8.3. Akuttvedtak, terskler og likebehandling .....	87
8.4. Hvorfor praktiseres akuttinngrep så forskjellig? .....	92
8.5. Akuttvedtak som en brekkstang? .....	103
8.6. Hvordan kontrolleres barneverntjenestens beslutninger? .....	104
8.7. Videre forskning.....	106
<b>Kapittel 9: Konklusjon.....</b>	<b>108</b>
<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>I</b>
<b>Internettkilder .....</b>	<b>V</b>
<b>Lover og konvensjoner.....</b>	<b>VI</b>
<b>Norges Offentlige Utredninger, Proposisjoner og Rundskriv.....</b>	<b>VI</b>
<b>Fylkesnemndsavgjørelser .....</b>	<b>VI</b>

#### FIGUR- OG TABELLISTE

Figur 1: The Decision-Making Ecology .....	42
Figur 2: Omstendigheter .....	71
Tabell 1: Barnets alder på vedtakstidspunktet .....	66
Tabell 2: Antall barn som omfattes av akuttvedtak .....	67
Tabell 3: Kjønnsmessig fordeling .....	67
Tabell 4: Daglig omsorg for barnet/barna på vedtakstidspunktet .....	68
Tabell 5: Fylkesnemnder, innsendte saker og nemndsledere .....	68
Tabell 6: Medhold i klagesakene .....	69
Tabell 7: Kjennskap til barneverntjenesten .....	70
Tabell 8: Hjelpetiltak .....	70
Tabell 9: Hovedårsak for akuttvedtaket fordelt på omstendigheter .....	75
Tabell 10: Begrunnelse for akuttvedtaket .....	77
Tabell 11: Fylkesnemndas argumenter for medhold til privat part .....	80

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1. Tema og problemstilling

*”Barnevernet skal tale barnets sak og være barnas representant når foreldrene ikke makter sin omsorgsoppgave. Barnevernets jobb starter når foreldrene ikke makter sin”*

(Stortingets forhandlinger (1991-1992):834, som sitert i Lindboe, 2012:25).

De senere år har den norske barneverntjenesten vært i hardt vær grunnet sine avgjørelser om å fjerne barn fra deres foreldre, en sterk økning i bruken av akuttvedtak og vage lovmessige kriterier for inngrep. På den ene siden går kritikken ut på at barneverntjenesten har foretatt unødvendige og urimelige inngrep som det ikke finnes saklig grunnlag for, samtidig som barneverntjenesten på den andre siden kritiseres for ikke å ha gjort nok (Eriksen og Skivenes, 2001:115). Rapporter viser en markant økning i bruken av akuttvedtak innenfor den norske barneverntjenesten, men årsaken forblir ukjent (Bufdir, 2014). Indikasjoner tyder på legitimitetsproblemer innenfor barneverntjenesten, som er preget av en stor grad av skjønnsmessig myndighet og vanskeligheter med å kontrollere nettopp denne myndigheten.

At midlertidige plasseringer, heretter omtalt som *akuttvedtak*, skal være en unntaksbeslutning synes ikke lenger å være tilfellet, men heller regelen enn unntaket. Et felt preget av lite faktisk statistikk, lite forskning og vage inngrepskriterier skaper sterke meninger blant folk. Dette reflekteres i offentlige rapporter så vel som blant den norske befolkningen, hvor forestillingen om at barneverntjenesten dreier seg om å fjerne barn fra deres biologiske foreldre synes å være en utbredt oppfatning (Christiansen og Havnen, 2003:44).

I enkelte tilfeller er barneverntjenesten nødt til å bryte inn i båndet mellom et barn og dets foreldre fordi barnet står i fare for å bli vesentlig skadelidende om ingenting skjer, og det spesielle med akuttvedtak er at det forekommer brått, uten forvarsel, nettopp fordi det er kritiske saker som krever øyeblikkelig handling fra barneverntjenesten. I en rapport fra Bufdir (2014:9) blir det derimot demonstrert at samtidig som økningen i både undersøkelser, antall barn med tiltak, og antall nye barn i barnevernet i perioden 2008-2012 har vært stabil på rundt 20-25 prosent, har veksten i akutt plasseringer etter § 4-6 annet ledd økt med hele 66 prosent i samme tidsrom. Mens det i 2008 ble plassert 945 barn ved akuttvedtak, ble 1609 barn plassert



utenfor hjemmet ved akuttvedtak i 2013 (Bufdir, 2016), noe som eksemplifiserer den kraftige økningen.

Så hva er så årsaken til denne markante økningen i bruken av akuttvedtak innenfor den norske barneverntjenesten? Er økningen reell? Kan det være slik at det rett og slett oppstår flere akutte saker enn tidligere? Dette er selvfølgelig mulig, men lite sannsynlig. Det har de senere år blitt hevdet fra ulike hold at økningen i akuttvedtak er et direkte resultat av at barneverntjenesten prøver ut hjelpetiltak for lenge, og at barnet på denne måten blir unødvendig skadelidende (NOU 2012:5:76). Utgangspunktet for min studie er det barneverntjenesten og fylkesnemnda uttaler i de aktuelle saksdokumentene. Videre vil det bli undersøkt hva fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker uttaler i de aktuelle sakene. Dette vil gi meg som forsker indikasjoner på barnevernstjenestens skjønnsutøvelse. Videre vil saker hvor den private part får medhold fortelle noe om rettsikkerheten i Norge og den skjønsmessige myndigheten som delegeres til bakkebyråkratene, i denne studien eksemplifisert av barnevernsarbeidere. Min påstand er at noe er alvorlig galt dersom barnevernstjenesten treffer akuttvedtak i saker hvor den rettslige dimensjonen, eksemplifisert ved fylkesnemnda, opphever vedtakene fordi de mener akuttvedtaket ikke var utløst av en akutt situasjon.

Dette, i kombinasjon med indikasjoner på legitimitetsproblemer innad i barneverntjenesten, gir oss grunn til å stille spørsmål ved de skjønsmessige vurderingene av akutt og akuttvedtakene som fattes av de ansatte i barneverntjenesten. Med denne studien ønsker jeg derfor å oppnå en grundigere forståelse av barnevernstjenestens definisjon av akutte situasjoner som gir grunnlag for å flytte et barn fra foreldrene. Studiens problemstilling blir derfor som følger;

*”Hva legger barneverntjenesten i begrepet akutt?”*

For å svare på denne problemstillingen skal jeg studere 36 akuttsaker og undersøke følgende *underspørsmål*;

- *Hva kjennetegner situasjonene barneverntjenesten definerer som akutte?*
- *Er barneverntjenestens forståelse av akutt i overensstemmelse med lovverkets intensjoner?*

- *Brukes akuttvedtak som en brekkstang for å fjerne barn fra skadelige omsorgssituasjoner?*

Jeg har også formulert ulike *antakelser* som jeg ønsker å finne svar på gjennom denne studien;

- *Hjelpetiltak utprøves for lenge og barnet blir på denne måten unødvendig skadelidende.*
- *Barneverntjenesten behandler ulike saker likt.*
- *Bruken av akuttvedtak vil reduseres dersom barneverntjenesten kan iverksette hjelpetiltak uten foreldrenes samtykke.*

Den skjønsmessige myndigheten som de ansatte i barneverntjenesten besitter, kombinert med problemene med å kontrollere utøvelsen av denne myndigheten gir grobunn for flere antakelser om mulige årsaker bak økningen i bruken av akuttvedtak, samtidig som det gir en grunn til å stille spørsmål ved beslutningene fattet av barneverntjenesten. Uttalelser om at akuttvedtak forutsetter at begrunnelsen om akuttvedtak er *"rettet mot foreldrefunksjonen"* (Ofstad og Skar, 2004:77) gjør det nærliggende å anta at vurderingene som skal studeres i stor grad vil omhandle foreldrene, deres fungering og omsorgsevne.

Studien vil støtte seg på litteratur om demokratiets sorte hull, problemene med å kontrollere bakkebyråkratens skjønsmessige myndighet og teorier om bakkebyråkrater, deres atferd og mestringsstrategier i møte med klienter. Studien omhandler også flere antakelser om mulige årsaker til den markante økningen i bruken av akuttvedtak, som blant annet vil omhandle påstanden om at hjelpetiltak blir utprøvd for lenge og at flertallet av akuttsaker dermed ikke omhandler konkrete akutte hendelser, men heller situasjoner hvor *"nok er nok"* for barneverntjenesten.

Datamaterialet som studien støtter seg på er klagesaker på akuttvedtak fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Siden det er klagesaker, består datamaterialet av caser hvor den skjønsmessige myndigheten til barneverntjenesten blir utfordret fra privat part som mener barneverntjenesten har handlet og fattet vedtak på uriktig grunnlag. Sakene gir oss et innblikk i barneverntjenestens vurderinger og beslutningsgrunnlag, samtidig som sakene hvor privat part får medhold i sin klage gir oss et innblikk i hvordan nemnda utfører legalitetskontroll på barneverntjenestens skjønsmessige og utøvende myndighet.

## **1.2. Avgrensning**

Denne studien omhandler klager på akuttvedtak som fattes jf. barnevernloven § 4-6 annet ledd. Ved å studere disse klagesakene ønsker jeg å undersøke om det finnes fellestrekk i saksmaterialet, om det er mulig å kartlegge hva barnevernsarbeiderne vektlegger i sine vurderinger, og til slutt hvordan barnevernsarbeiderne vektet ulike faktorer ved de aktuelle sakene. Dette vil jeg gjøre gjennom en analyse av alle offentlig tilgjengelige klagesaker som er behandlet av fylkesnemndene i perioden 2007 til 2013, totalt 36 saker. Ved å analysere klagesaker får jeg et innblikk i de akutt-kritiske sakene hvor grunnlaget for vedtaket bestrides. Dette vil gi meg innblikk i hva som er et "godt nok" grunnlag for akuttvedtak og hva som ikke blir godkjent som godt nok da det som sagt finnes saker i datamaterialet hvor privat part får medhold i fylkesnemnda.

## **1.3. Oppbygging av studien**

Etter det innledende kapitlet, presentasjonen av tema og problemstilling, samt studiens avgrensning, vil jeg i kapittel to presentere studiens barnevernsfaglige rammeverk. Dette omfatter en presentasjon av den norske barneverntjenesten, en presentasjon av lovdata-systemet hvor det aktuelle saksmaterialet er hentet fra, samt en redegjørelse av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Denne redegjørelsen vil omfatte fylkesnemndas oppbygging og virkeområde, en kort presentasjon av ordinær saksbehandling i nemnda, og en nærmere redegjørelse av klagebehandling i nemnda.

Kapittel tre vil omhandle de aktuelle lovføringer som legges til grunn for studien. Dette omhandler barnevernloven av 1992, dens hovedprinsipper, samt en redegjørelse av studiens sentrale paragraf, nemlig barnevernlovens § 4-6 annet ledd og andre relevante paragrafer som barnevernlovens § 4-12 og forvaltningslovens § 16.

I kapittel fire presenteres det norske barnevernsystemet, dets hovedprinsipper og hvordan det norske barnevernsystemet skiller seg ut fra barnevernssystemer i andre land. Sentralt er hvilket fokus den norske barneverntjenesten og Den norske stat har i forhold til barn og familier. Det vil også følge en redegjørelse av barns rettigheter og krav til god omsorg. Temaet omsorgssvikt vil bli redegjort før studien ser nærmere på det norske barnevernets

tilnærming til risikohåndtering. Avslutningsvis i dette kapitlet blir tidligere forskning rundt den norske barneverntjenesten redegjort. Dette inkluderer tre empiriske studier på akuttvedtak og omsorgssaker i Norge (Oppedal, 2008; Andenæs, Christiansen, Havik, Havnen, Moldestad og Skollerud, 2001), samt noen offentlige rapporter om barneverntjenesten og akuttarbeid innenfor den kommunale barneverntjenesten (NOU 2000:12; Bufdir, 2014).

Kapittel fem omhandler studiens teoretiske forankring i samfunnsvitenskapen. Dette omfatter teorien rundt demokratiets sorte hull. Denne teorien omhandler mangelen på demokratisk kontroll som oppstår når man delegerer en stor andel autonomi til bakkebyråkratene, i denne studien eksemplifisert av barnevernsarbeidere. Deretter følger teorien om bakkebyråkratene, med fokus på Lipskys teori om bakkebyråkratiet og bakkebyråkratenes mestringsstrategier i møte med klienter, før beslutningsteori forklares avslutningsvis. I korthet handler denne teorien om hvilke faktorer som spiller inn i en bakkebyråkrats beslutninger innad i organisasjoner.

I kapittel seks omhandler studiens metodiske fremgangsmåte. Dokumentanalyse som metode, samt søk og avgrensning av data gjøres rede for. Videre forklares studiens kategorier, hvordan de ble utviklet og hva de omhandler, før jeg avslutningsvis gjør rede for studiens troverdighet, autensitet og datakvalitet.

I det syvende kapitlet vil generelle trekk ved datamaterialet presenteres før studiens mer inngående funn blir presentert. En diskusjon og drøfting av disse funnene finner sted i kapittel åtte, hvor funnene vil bli satt i sammenheng med det teoretiske bakteppet og eksisterende forskning. Avslutningsvis vil det i kapittel ni presenteres en konklusjon. Litteraturliste og en oversikt over saksmaterialet fremkommer avslutningsvis.

## **Kapittel 2: Barnevernfaglig rammeverk**

*Omsorg* regnes som en grunnrettighet (Rakvaag, 2014:47). Barn trenger omsorg for å utvikle seg og i FNs barnekonvensjon står det skrevet at statene skal sørge for *”den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel”* (ibid). Statens ansvar er derimot sekundært og det er først når et barn ikke får den pleie og omsorg det trenger, at staten kommer inn som den ansvarlige, da gjerne gjennom barneverntjenesten (ibid). Dette kapitlet inneholder en kort redegjørelse av den norske barneverntjenesten og ansvarsfordelingen innenfor barnevernsektoren, lovdatasystemet som studiens datagrunnlag stammer fra, samt en redegjørelse av fylkesnemnda for barnevern- og sosiale saker, som kontrollerer tvangsvedtak fattet av barneverntjenesten og fatter vedtak i klagesaker fremmet av privat part.

### **2.1. Den norske barneverntjenesten**

I dagligtalen brukes gjerne betegnelsen *”barnevernet”* om virksomheten som undersøkes i denne studien, men etter at dagens barnevernlov kom i 1992 har den offisielle betegnelsen blitt *”barneverntjenesten”* (Backe-Hansen, 2001:1). Barneverntjenestens formål er nedskrevet i barnevernloven av 1992 og uttaler at det er barneverntjenestens plikt å *”sikre at barn og unge som lever under forhold som skal skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til riktig tid”* og *”å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår”* (jf. § 1-1 i barnevernloven, 1992).

Ansvarer innenfor barnevernsektoren fordeles i barnevernloven av 1992 på tre ulike nivåer, nemlig staten (inkludert fylkesmannen), fylkeskommunalt og kommunalt (NOU 2000:12 :29). Ifølge Bunkholdt og Sandbæk (2008:36) omfatter barnevernet på statlig nivå både departement, direktorat, fem regionskontor med tilhørende fagteam og fylkesmannen, mens det på kommunalt nivå omfatter de kommunale barnevernkontorene. Jf. § 2-1 i barnevernloven av 1992 er kommunens oppgave alle de oppgavene som ikke er tillagt det fylkeskommunale eller det statlige nivået. Hver kommune skal ha en administrasjon med en leder som har ansvaret for at de oppgavene som etter loven tilfaller det kommunale nivået blir utført. Herunder faller ansvaret for å fatte vedtak i henhold til loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda, samt iverksette og følge opp vedtak. Jf. § 2-2 i bvl. (1992) er det fylkeskommunens ansvar å bistå kommunen med plassering utenfor hjemmet etter anmodning

fra det kommunale barnevernet, samt rekruttere og formidle fosterhjem. Jf. bvl. (1992) § 2-3 er det statens oppgave, herunder departementet, å føre tilsyn med at loven og dens forskrifter blir anvendt riktig, sørge for at erfaringer med loven blir vurdert, og at det gjøres nødvendige endringer i regelverket, samt sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud om utdanning av barnevernfaglig personell.

Uansett hvordan barneverntjenesten er organisert i de ulike kommunene, er det den instansen i det norske samfunnet som har det overordnede ansvaret for å hjelpe barn og unge som befinner seg i en uholdbar oppvekstsituasjon. Blant annet har barneverntjenesten langt sterkere virkemidler til disposisjon enn andre instanser som har ansvar for barn og unge (NOU 2000:12 :11). Ifølge NOU 2000:12 (:8) er barnevernet en del av velferdsstaten og *”bygger på et verdigrunnlag som har menneskeverdet som overordnet hensyn og målestokk”*. Et viktig grunnlag for velferdsstaten er at det er akseptabelt å ha problemer, noe som gir en person rett til nødvendig hjelp. Nå er det slik som Christiansen og Havnen (2003:44) påpeker, at syv av ti barn som mottar hjelp fra barneverntjenesten bor hjemme med foreldrene, men likevel synes forestillingen om at barneverntjenesten dreier seg om å ta barn fra deres foreldre og plassere de utenfor hjemmet å stå sterkt i den norske befolkningen. Dette kan ifølge Christiansen og Havnen henge sammen med at barneverntjenestens myndighet til å fjerne et barn fra dets foreldre er en av de mest kontroversielle og inngripende oppgavene som noensinne er tillagt en offentlig instans (ibid).

Som påpekt innledningsvis foreligger det nyere rapporter som peker på legitimitetsproblemer innenfor den norske barneverntjenesten, og som Befring-utvalget påpekte i 2000 står vi ovenfor et stort dilemma, da tillit og trygghet er en grunnleggende forutsetning for å kunne være en troverdig hjelper (NOU 2000:12 :9). På den ene siden har barneverntjenesten en plikt og en mulighet til å foreslå tvangsvedtak, samtidig som det på den andre siden skal være en pådriver for en fremtidsrettet forebyggende innsats (ibid). Nettopp disse tvangsvedtakene er gjerne de som får mest oppmerksomhet, da det gjerne er denne funksjonen som gjør barneverntjenesten kontroversiell (NOU 2000:12 :11). Befring-utvalget påpekte i sin rapport at det foreligger store variasjoner i bruken av tvangsvedtak mellom de ulike kommuner, noe som gir et sterkt inntrykk av vilkårlighet i beslutningene (ibid).

## 2.2. Lovdata-systemet

Lovdata er en privat stiftelse opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet i Oslo. Dets formål er å ”*opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon*” (Lovdata.no). Lovdatas nettsted på Internett, som er åpent for alle, inneholder de primære rettskilder som regulerer de norske borgeres rettigheter, samt plikter. Fra en heller beskjeden start på 1980-tallet omhandler Lovdata i dag over 200 informasjonsbaser, og deres systemer for profesjonelle brukere som jurister og jus-studenter inneholder et bredt spekter av rettskilder som lover og lovforarbeider, rettsavgjørelser og vedtak (ibid).

## 2.3. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

*”Innføringen av fylkesnemndene er trolig en av de viktigste reformer på barnevernets område, og den bør ha hatt stor betydning for å bedre rettssikkerheten for de berørte og bidra til en enhetlig praksis i kommunene”*

(Tjomsland, 1997:11).

Ettersom studiens datagrunnlag er saksdokumenter fra Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er det nyttig å inkludere noe grunnleggende informasjon om nemndas oppbygging, dens virkeområde og dens saksbehandling, da med særlig vekt på klagebehandling av akuttvedtak. Etter barnevernloven av 1953 lå avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker hos den kommunale barnevernsnemnda. Det ble dermed en nokså utbredt oppfatning at saksbehandlingsreglene i barnevernloven av 1953 ikke ivaretok barns og foreldres rettssikkerhet i tilstrekkelig grad (Høyland, 1997:113). En av de viktigste endringene i den nye barnevernloven av 1992 var derfor opprettelsen av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, som medførte at behandlingen av tvangssakene ble behandlet i nemndene, i stedet for hos det kommunale barnevernet (Høyland, 1997:114).

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker ble opprettet i 1993 for å ”*fatte betryggende vedtak om nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, for å trygge barns oppvekstvilkår og fremme sosial trygghet i respekt for individ og samfunn, basert på uavhengighet, solid faglighet og rettssikkerhet*” (Røed, 2014:5). Fylkesnemndene er ikke en del av barneverntjenesten, verken den kommunale eller den statlige, men er et frittstående og domstollignende organ som er

faglig uavhengig. Dette innebærer at fylkesnemndene er underlagt de samme saksbehandlingsreglene som domstolene, og at vedtakene som fattes av fylkesnemndene kun kan overprøves av domstolen (Røed, 2014:3-7).

### **2.3.1. Oppbygging og virkeområde:**

Per dags dato finnes det 12 fylkesnemnder, hvorav noen av nemndene omfatter flere fylker. Hver nemnd består av en eller flere nemndsledere, som sammen med sekretariatet utgjør den faste bemanningen (Høyland, 1997:114). Fylkesnemnda som et spesialistorgan opptrer vanligvis med tre medlemmer, noe som kan utvides til fem medlemmer dersom nemndslederen mener det er behov for det. Fylkesnemnda består med andre ord vanligvis av en nemndsleder som er utdannet jurist, en fagkyndig, som gjerne er psykolog eller sosionom, og ett alminnelig medlem. I forenklet behandling kan nemndsleder fatte et vedtak alene (Røed, 2014:7).

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker blir i barnevernsammenheng først aktuell når alle frivillige tiltak er utprøvd og vist nytteløse. På det viset arbeider nemnda kun med saker hvor tvang fremstår som ytterst nødvendig. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker arbeider ikke på eget initiativ, men utelukkende med innkomne begjæringer fra den kommunale barneverntjenesten. Lovverket som nemndene arbeider innenfor innebefatter barnevernloven av 1992 og Lov om kommunale helse og omsorgstjenester, og ettersom nemnda er et domstollignende organ er den underlagt de samme saksbehandlingsreglene som domstolene (Røed, 2014:4).

### **2.3.2. Ordinær saksbehandling i fylkesnemnda**

En sak i nemnda starter med en begjæring om tiltak fra den kommunale barneverntjenesten. Dette innebærer en vurdering fra den kommunale barnevernstjenestens side om kriteriene for inngrep i den aktuelle saken er oppfylt før saken oversendes nemnda. I begjæringen er det den offentlige parts ansvar, altså barneverntjenesten, å stå for sakens opplysninger. Det er med andre ord barneverntjenestens ansvar å tilføre nemnda tilstrekkelig bevis for at et vedtak om omsorgsovertakelse skal fattes. Etter at den offentlige part har tilført sakens opplysninger vil



den private part, i de fleste tilfeller, foreldrene, komme med tilsvaer. Videre blir et forhandlingsmøte mellom partene gjennomført (Røed, 2014:19-20).

Etter forhandlingsmøtet vil nemnda gjennomføre et rådslagningsmøte hvor nemndas medlemmer kommer med sine synspunkter. Fylkesnemnda er underlagt tvistelovens behandlingsregler og avgjørelser fattes på bakgrunn av en *”helhetlig og skjønnsmessig fri bevisvurdering”* (Røed, 2014:21-23). Tiden det tar fra forhandlingsmøtet er avsluttet til vedtaket forkynnes de ulike partene varierer mellom 5 og 14 dager, og det er nemndsleders ansvar at partene blir opplyst om vedtaket (NOU 2005:9 :92).

### **2.3.3. Etterprøving av akuttvedtak**

I praksis dreier nemndas godkjennelse av akuttvedtak om en legalitetskontroll basert på barneverntjenestens vedtak. I første omgang fattes et akuttvedtak av barneverntjenestens leder eller påtalemyndigheten, som deretter sendes til nemnda for godkjennelse. En godkjennelse i nemnda er en forutsetning for at vedtaket skal ha fortsatt gyldighet, men nemndsleders avgjørelse om å godkjenne eller å ikke godkjenne et akuttvedtak må ikke begrunnes (NOU 2005:9 :90). Ifølge Mons Oppedal (2008:139) sies det i lovens forarbeider at *”hovedregelen må være at et tvangsvedtak fattes etter vanlig saksbehandling, og at bestemmelsen i § 4-6 annet ledd er et unntak av dette”*. Akuttvedtak er et unntak av vanlige regler for saksbehandling da elementet av hast er høyst aktuelt. Det er også svært sjeldent at den private part på dette tidspunktet er representert ved advokat (NOU 2005:9 :90).

Paragrafen som omhandlet klager på akuttvedtak ble endret med virkning 01.01.2008 og ettersom saksmaterialet i den aktuelle studien strekker seg fra 2007 til 2013 er det viktig å inkludere denne endringen. Før endringen ble klager på akuttvedtak regulert av § 7-2 bokstav g i barnevernloven av 1992 som regulerte Fylkesnemndas myndighetsområde i barnevernsaker og lød som følger; *”klager over midlertidige vedtak etter § 4-6 annet ledd og tredje ledd om å plassere barn utenfor hjemmet, klager over foreløpige vedtak etter § 4-9 første og annet ledd, jf. § 4-8 og klager over midlertidige vedtak etter § 4-25 annet ledd annet punktum, jf. § 4-24”* (Barnevernloven, 1992). Endringen medførte at klager på blant annet midlertidige vedtak § 4-6 annet ledd ble tillagt en egen paragraf, barnevernlovens § 7-23 og nemndas sammensetning i klagesaker ble endret fra tre medlemmer (nemndsleder, ett fagkyndig medlem og ett alminnelig medlem) til ett medlem, nemndsleder. Fylkesnemnda ble

også lovpålagt å behandle klager innen 14 dager, og det skulle holdes et kort forhandlingsmøte i forbindelse med klagen på maks 3 timer (Barnevernloven, 1992).

Ifølge Knut Lindboe (2012:155) kan foreldrene eller barnet selv, dersom det er fylt 15 år, etter § 7-23 i barnevernloven påklage et akuttvedtak til nemnda. Som det fremkommer av paragrafen skal klagen fremsettes direkte til nemnda, og klagen skal behandles av nemndsleder alene i et kort møte (ibid).

§ 7-23 i barnevernloven av 1992 regulerer klage over akuttvedtak, og det siteres;

*”De private parter kan påklage et akuttvedtak etter § 4-6 annet og tredje ledd, § 4-9 første og annet ledd, 4-25 annet ledd og 4-29 fjerde ledd. Klagen fremsettes skriftlig eller muntlig ovenfor fylkesnemnda. Klagen behandles av nemndsleder alene. Det skal holdes et kort møte hvor partene gis mulighet til å redegjøre for sitt syn og til å tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater. Vedtak i klagesaken skal foreligge innen en uke etter at fylkesnemnda mottok saken”* (Barnevernloven, 1992).

Et møte til behandling av klage på et akuttvedtak legges i følge Knut Lindboe opp slik;

*”1. Nemndsleder går kort igjennom vedtaket og partenes skriftlige anførsler.*

*2. Private parter gis anledning til å utdype sin klage.*

*3. En representant for barneverntjenesten gis anledning til å utdype sitt vedtak muntlig og eventuelt imøtegå private parters innsigelser.*

*4. Eventuell supplerende bevisførsel gjennomgås. Som i fengslingsaker, vil det kun unntaksvis bli gitt anledning til vitneførsel.*

*5. Advokatene gis ordet til korte, oppsummerende merknader (prosedyrer)”* (Lindboe, 2012:195).

§ 7-23 tredje ledd påbyr at nemndas vedtak skal foreligge en uke etter at nemnda mottok saken, og om denne fristen oversittes, kan dette ikke medføre at det administrative og påklagede akuttvedtaket automatisk bortfaller. Dette ut fra reelle hensyn og norske myndigheters plikt etter FNs barnekonvensjon til å beskytte et barn fra fysisk og psykisk mishandling (Lindboe, 2012:155,195).

## Kapittel 3: Lovføringer

Studien tar utgangspunkt i barnevernloven av 1992, og studiens sentrale paragraf er bvl. § 4-6 annet ledd. Dette kapitlet tar for seg de historiske linjene for barnevernloven, fra den aller første *Vergerådsloven*, til dagens barnevernlov av 1992. Barnevernloven hviler på flere grunnleggende prinsipper som gjøres rede for i dette kapitlet, blant annet *legalitetsprinsippet*, *prinsippet om barnets beste* og *det biologiske prinsipp*. Studiens sentrale paragraf, bvl. § 4-6 annet ledd vil bli redegjort, samt bvl. § 4-12 og forvaltningslovens § 16. Avslutningsvis gjør jeg rede for bvl. § 4-6 annet ledds iboende krav om at et barn må stå i fare for å bli ”*vesentlig skadelidende*” for at et akuttvedtak skal kunne fattes og det *akutte*.

### 3.1. Barnevernloven – historiske linjer

*”Barnevernloven har et ansvar for tiltak ovenfor barn som av ulike grunner ikke får den omsorgen de trenger”* (Backe-Hansen, 2002:8).

Lov om barneverntjenester av 17.juli 1992 er den tredje barnevernloven her til lands. I 1896 kunne Norge, som det første landet i verden, skilte med et offentlig barnevern. Den første barnevernsloven, ”*Vergerådsloven*”, hadde som målsetting at barn og unge på avveie måtte hjelpes med oppdragelse, og ikke ved straff (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:30). Loven fikk et langt liv, men ble i 1953 erstattet av barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14, forgjengeren til dagens barnevernlov. Formålet med 1953-loven var å oppnå en mer enhetlig praksis og en bedre administrering av barneverntjenesten. Lovens primære mål var å styrke familien og det ble oppfordret til i størst mulig utstrekning å hjelpe barna ved å yte hjelp til familien som en enhet (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:31). Barnevernloven av 1953 utvidet tidsspekeret, særlig ved at nye fagområder som psykologi og barnepsykiatri satte fokus på mulighetene for å hjelpe barnet på andre måter enn ved å fjerne det fra hjemmet. Dermed kunne plassering av barn utenfor hjemmet fungere som en siste utvei, og tvangstiltak etter barnevernloven av 1953 skulle dermed kun benyttes når andre tiltak var forsøkt og måtte anses som nytteløse (NOU 2000:12 :4). Lov om barnevern av 1953 ble derimot raskt den barnevernloven som har møtt sterkest kritikk. Blant annet omhandlet dette en rollekonflikt mellom barnevernets rolle som et hjelpeorgan og dets rolle som et organ som skulle forberede og gjennomføre tvangsvedtak. En innvending var at dersom barnevernet skulle være en ”*upartisk*

*beslutningsinstans*” burde avgjørelsen av disse sakene legges til en domstol eller en annen uavhengig instans (NOU 2000:12 :28).

1. januar 1993 ble barnevernloven av 1953 erstattet med dagens barnevernlov, lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester, hvor målet var å oppnå en bedre måte å sikre barn som lever under skadelige forhold (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:32). En av endringene består i at barneverntjenesten kan iverksette hjelpetiltak på et tidligere tidspunkt enn etter loven av 1953 (NOU 2000:12 :4-5). Lovbestemmelsene som hjemlet tvangsinngrep i barnevernloven av 1953 ble kritisert for at kriteriene for inngrep ikke var presist nok formulert i loven. Det ble for en stor del overlatt til barnevernsnemndas skjønn å avgjøre når tiltak skulle iverksettes (NOU 2000:12 :28). På begynnelsen av 1990-tallet ble det dermed hevdet at mange av barnevernets avgjørelser virket tilfeldige, og under arbeidet med den nye barnevernloven ønsket man derfor å styrke rettssikkerheten gjennom mer presise kriterier for inngrep og gjennom bedre saksbehandling (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:39). I forarbeidet til dagens barnevernlov foreslo departementet på bakgrunn av de vage inngrepskriteriene en hjemmel for akuttinngrep mot foreldrenes vilje. I forarbeidet er det understreket at inngrepskriteriene vil, *”på samme måte som inngrepskriteriene for ansvarsovertakelse, måtte bli noe skjønnsmessige, og det er heller ikke her mulig eller ønskelig å fjerne skjønselementet”* (Ot.prp.nr.44 (1991-1992):35). Elisabeth Backe-Hansen (2001) understreker også at den norske barnevernlovgivningen er skjønnsmessig. Ifølge Backe-Hansen (2001:11) er loven formulert på en slik måte at *”annen profesjonell kunnskap enn den juridiske vil utgjøre et viktig bidrag til beslutningsprosessen, da inngrepskriteriene på flere måter reflekterer en psykologisk forståelse av barns behov for stabilitet, kontinuitet og trygghet”*. Som tidligere påpekt var en av de viktigste endringene i den nye barnevernloven av 1992 opprettelsen av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, noe som medførte at behandlingen av tvangssakene ble behandlet i nemnda, i stedet for hos det kommunale barnevernet (Høyland, 1997:114).

### **3.2. Barnevernets grunnleggende prinsipper**

Ifølge Befring-utvalget bygger velferdsstaten på et verdigrunnlag som har menneskeverdet som overordnet hensyn. Dette betyr at hensynet til det enkelte individ alltid skal komme først, og hver enkelt skal ha status som en *”verdig, ukrenkelig og verdifull samfunnsborger”* (NOU

2000:12 :82). Barneverntjenesten, som en del av velferdsstaten, er forankret til de verdier som velferdsstaten er bygget på.

Etter *legalitetsprinsippet* kan offentlige inngrep i forholdet mellom barn og foreldre kun gjøres dersom det finnes hjemmel i loven for å gjøre det, men utgangspunktet er likevel at barneverntjenesten skal forsøke å hjelpe barnet slik det kan forbli i sin familie. På denne måten er barneverntjenesten en del av det offentlige hjelpeapparatet, samtidig som det er en offentlig instans med myndighet til å ta et barn ut av hjemmet med tvang dersom det skulle være nødvendig (NOU 2012:5 :36). Dersom inngrep i familier derimot må finne sted, skal barneverntjenestens vurderinger og beslutninger være forankret i visse prinsipper, deriblant *prinsippet om barnets beste, det biologiske prinsipp og mildeste inngreps prinsipp*. Befring-utvalget påpekte at dersom barneverntjenesten skal ha legitimitet i befolkningen, må det vise respekt for mangfoldet og ha tilbøyelig ydmykhet overfor de variasjoner som foreligger i befolkningen (NOU 2000:12 :88).

Prinsippet om *barnets beste* ble introdusert i den norske lovgivningen ved barnevernloven av 1953 hvor det ble innført at man ved vurdering av hvilke tiltak som skulle iverksettes, skulle ha barnets beste som ledetråd (NOU 2000:12 :28). I den norske lovgivningen er det et uomtvistelig og overordnet prinsipp at beslutninger som fattes skal være til barnets beste, noe som er i samsvar med FN-konvensjonen om barnets rettigheter (NOU 2000:12 :89). I barnevernkonvensjonens artikkel 3 heter det; *”Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn”* (FNs Barnekonvensjon). Hva som er barnets beste foreligger det derimot ingen entydige svar på. Dette henger sammen med at hvert barn og hver enkelt familie er unik, og hva som er barnets beste forandrer seg over tid. Prinsippet om barnets beste tilsier ifølge Befring-utvalget at der barnets behov for omsorg og beskyttelse i praksis ikke er forenlig med foreldrenes interesser, må barnets interesser og behov gå foran. Det problematiske ved skjønnet som barneverntjenesten utøver i avgjørelser om barnets beste, er at det ofte kan være enklere å avdekke det problematiske og vanskelige i forholdet mellom foreldre og barn, enn det verdifulle som foreligger i en relasjon mellom et barn og dets foreldre (NOU 2000:12 :90). Et annet problem som knytter seg til en vurdering av barnets beste er forholdet til prediksjon. Selv om barneverntjenesten klarer å kartlegge dagens situasjon i en familie, er det vanskelig å

vurdere hva som vil være barnets beste i et fremtidsperspektiv, noe som er en faglig utfordring for barneverntjenesten (ibid).

Retten til å stifte en familie er en universell menneskerettighet, noe som bekreftes i artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og FN-konvensjonen som fastslår barnets rettighet til å bli kjent med sine foreldre, til å få omsorg fra dem og til ikke å bli vilkårlig skilt fra foreldrene (NOU 2000:12 :88). Tilknytningen til biologiske foreldre er en ressurs i seg selv for et barn, men hvordan vektlegger barneverntjenesten *det biologiske prinsippet* mellom foreldre og barn? Utgangspunktet er ifølge Befring-utvalget klart; ”*Det primære er at barnet skal vokse opp hos sine biologiske foreldre*” (ibid). Et brudd mellom barn og foreldre er et klart traume for barnet i seg selv, og for barneverntjenesten oppstår spørsmålet om hvordan man skal vektlegge det biologiske prinsippet i forhold til de belastninger et barn utsettes for i forhold til omsorgssvikt og overgrep. Befring-utvalget påpekte i sin utredning av barneverntjenesten i Norge at det ikke kan sies å foreligge noen konsensus om hvor mye som skal stå på spill for barnet for at det skal være akseptabelt å bryte inn i forholdet mellom barn og foreldre, men at det likevel synes å ha vært en tendens innenfor den norske barneverntjenesten på 90-tallet at en har økt vektleggingen av de biologisk betingede relasjonene (ibid). Dette kan en se i barnevernloven av 1953 og barnevernloven av 1992 med det økte fokuset på å hjelpe barnet med tiltak i hjemmet fremfor å fjerne barnet fra dets biologiske foreldre.

I alle sammenhenger hvor det foretas inngrep i familien, og når særlige tiltak skal iverksettes er det en selvfølge at en ikke skal iverksette mer inngripende tiltak enn nødvendig. *Prinsippet om mildeste inngrep* må også forstås slik at det ikke må gis lengre varighet enn hva som er nødvendig i den aktuelle familien (NOU 2000:12 :92). Prinsippet står derimot i kontrast til prinsippet om rett hjelp til rett tid. I sitt arbeid med barn og familier skal barneverntjenesten være varsomme, men ikke så varsomme at barn og unge forblir i ødeleggende situasjoner preget av omsorgssvikt uten at samfunnet bryr seg (ibid).

### **3.3. § 4-6 annet ledd**

”*Er det fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten uten samtykke fra foreldrene umiddelbart treffe midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet*” (Barnevernloven, 1992).

Fordi det noen ganger haster med å fatte vedtak inneholder barnevernloven av 1992 særlige hjemler for såkalte "akuttvedtak" (NOU 2000:12 :33). I barnevernloven av 1953 omfattet § 11 det som i dag omtales som tvangsparagrafen. Den tidligere § 11 i barnevernloven av 1953 var noe uklar når det kom til inngrepskriterier, og undersøkelser viste at § 11 i praksis i stor utstrekning ble benyttet uten at man alltid kunne se at det hadde vært lovhjemmel for slike akutte tiltak (Ot.prp.nr.44 (1991-1992):34). I den nye barnevernloven av 1992 ble dermed kriteriene for inngrep presisert (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:39), og en ny paragraf ble utviklet for å dekke sakene hvor barnevernet griper inn mot foreldrenes vilje. § 4-6 omhandler midlertidige vedtak i akuttsituasjoner, og utgjør med sitt andre ledd, studiens aktuelle paragraf. Etter denne bestemmelsen kan barneverntjenesten fatte vedtak om tiltak uten at de ordinære saksbehandlingsprosedyrene følges (NOU 2000:12 :33).

En avgjørelse om å fjerne et barn fra dets foreldre kan betraktes som et sammenbrudd på to ulike måter. For det første representerer det et sammenbrudd i foreldrenes evne til å ivareta barnet på en forsvarlig måte og for det andre representerer det et sammenbrudd i barneverntjenestens forsøk på å avhjelpe barnet hjemme (Christiansen og Havnen, 2003:44). Loven stiller strenge krav for slike akuttinngrep. Paragrafens ordlyd er rettet mot faresituasjoner i hjemmet, men i følge Ofstad og Skar (2004:76) er det ikke avgjørende hvor barn og foreldre oppholder seg. Bestemmelsen kommer til anvendelse selv om barnet og foreldrene ikke oppholder seg i hjemmet på vedtakstidspunktet, men for eksempel på ferie eller ute av hjemmet av andre grunner (Q-0973, 2000). Eksempler på typiske situasjoner som kan nødvendiggjøre vedtak etter paragrafen er husbråksituasjoner hvor foreldrene er så ruset at de ikke evner å ivareta barnet, eller situasjoner hvor barnet blir utsatt for fysisk eller psykisk mishandling fra foreldrene. Disse eksemplene er ikke ment å være uttømmende (Q-0973, 2000). *"Bare hvis barnets interesser blir vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke treffes og gjennomføres straks, kan barneverntjenesten treffe midlertidig vedtak om plassering utenfor hjemmet etter denne bestemmelsen"* (ibid).

Videre forutsetter vedtak etter bvl. § 4-6 annet ledd at begrunnelsen for vedtaket er rettet inn mot foreldrefunksjonen (Ofstad og Skar, 2004:77). Dersom akuttsituasjonen oppstår som en følge av atferdsvansker hos barnet skal eventuelle vedtak fattes etter § 4-25 jf. barnevernloven av 1992. Vedtak etter annet ledd kan videre kun treffes dersom skaderisikoen er *akutt* og barnet vil bli *vesentlig skadelidende* dersom det ikke straks flyttes (ibid).

Som § 4-6 annet ledd (Barnevernloven, 1992) sier, er det bare barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten som kan treffe et akuttvedtak. Dette betyr at loven legger vedtakskompetansen direkte til *barnevernadministrasjonens leder*, og ikke barneverntjenesten, en myndighet som ikke kan delegeres videre (Q-0973, 2000).

### **3.4. Relevante paragrafer**

Bvl. § 4-12 (1992) utgjør barnevernlovens hovedbestemmelse om omsorgsovertakelse og består av fire ledd. Leddene omhandler alvorlige mangler ved omsorgen for barnet, syke eller funksjonshemmede barn som ikke får dekket sine særlige behov, mishandling i hjemmet og situasjoner hvor barnets helse eller utvikling står i fare (Barnevernloven, 1992). Bestemmelsen hjemler omsorgsovertakelse i situasjoner med alvorlig omsorgssvikt og i situasjoner hvor det på sikt foreligger en risiko for alvorlig skade på barnet (NOU 2012:5 :69). Dersom samtlige vilkår i bestemmelsen er oppfylt og det er fare for at barnet vil bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet kan et akuttvedtak jf. bvl. § 4-6 annet ledd vedtas (ibid).

Forvaltningsloven § 16 omhandler forhåndsvarsling i enkeltvedtak. Paragrafen fastslår at parter som ikke har uttalt seg i saken, skal varsles forut for et vedtak og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist (Forvaltningsloven, 1967). I saker hvor akuttvedtak fattes skal barnets foreldre, altså den private part, forhåndsvarsles jf. fvl. § 16. Når det gjelder midlertidige vedtak poengterer Barne- og likestillingsdepartementet i et rundskriv (Q-0973, 2000) at forhåndsvarsling i de fleste tilfeller kan være uheldig og upraktisk. Forvaltningslovens § 16 tredje ledd kan i slike tilfeller komme til anvendelse. Det fremgår av leddet at forhåndsvarsling kan unnlates dersom *"slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres"* (Q-0973, 2000). Forvaltningsloven § 17 omhandler mindreåriges rett til å uttale seg i saker som angår dem. Paragrafen slår fast at mindreårige parter skal ha fått muligheten til å gi uttrykk for sitt syn, *"i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder"* (Forvaltningsloven, 1967).

### **3.5. "Akutt" og "Vesentlig skadelidende"**

Loven krever at det er *"fare for at et barn blir vesentlig skadelidende"* om barnet forblir i hjemmet og ifølge Oppedal (2008:134) oppstår det ved vurdering av akuttsaker flere



delspørsmål. Hva ligger i uttrykket *skadelidende*? Hva ligger i kravet om å bli *vesentlig skadelidende* og hvordan fastslås dette kravet til fare? I lovens forarbeider finnes det lite som kan belyse uttrykket ”*vesentlig skadelidende*”, men dersom man ser på sammenhengen til andre bestemmelser i barnevernloven, synes det ifølge Oppdal (2008:135) klart at begrepet særlig sikter mot skader og påkjenninger som virker uheldig på barnets helse og utvikling.

Oppdal (2008:137) påpeker at vesentlig skadelidende omfatter ”*enhver type skadefølge som truer barnets helse og utvikling eller dets integritet og verdighet*”. I henhold til helse og utvikling er det skadefølger knyttet til den fysiske og psykiske helsen på kort sikt som dominerer i akuttsaker (Oppdal, 2008:135), men som Killén (2004:42) påpeker, er ”*de fysiske skadevirkningene som oftest allikevel forbigående, selv om de er vonde og grufulle nok. Den psykiske skaden og det følelsesmessige klima de fysiske overgrepene finner sted i, er derimot av mer gjennomgripende og langvarig karakter*”.

Det *akutte* knytter seg ifølge Mons Oppdal til at plasseringen av barnet vil forhindre at barnet blir vesentlig skadelidende ved et fortsatt opphold i hjemmet, men risikoen i seg selv ikke behøver å ha oppstått brått (Oppdal, 2008:132). I underlagsmaterialet til Oppdals *Akuttsaksrapport* fra 90-tallet finnes det ifølge Oppdal flere eksempler på saker hvor risikoen i seg selv ikke har et akutt preg, men hvor myndighetenes undersøkelser avdekker at barnet må beskyttes fra fortsatte påkjenninger. Et eksempel på dette kan være saker hvor et barn har lidd av underernæring over tid (ibid). I slike saker synes det at de skadefremkallende handlingene har vært stabile over tid, men barneverntjenestens avdekking av forholdene medfører et behov for rask handling for å bringe forholdene til opphør (Oppdal, 2008:132-133). Oppdal påpeker også at tidsmomentet i akuttsaker kan variere. I mange saker vil behovet for handling være akutt, mens man i andre saker vil ha tid til å vurdere spørsmålet om bruk av akutthjemmelen fordi faren ennå ikke er aktuell. Et eksempel på slike saker er de såkalte ”*fødselssakene*” hvor faren for barnet ikke er reell før barnet er født. I slike saker kan ikke barneverntjenesten iverksette ordinære prosedyrer for tvangsvedtak før barnet er født og en slik prosedyre hos fylkesnemnda er ifølge Oppdal tidkrevende. Dersom barnet blir vesentlig skadelidende hos foreldrene etter fødselen må barneverntjenesten derfor fatte et akuttvedtak for å beskytte barnet (Oppdal, 2008:133). I andre saker kan det være slik at situasjonen for risiko for barnet utløses når barneverntjenesten iverksetter sine undersøkelser. Dette mener Oppdal er vanlig i saker som omfatter seksuelle overgrep fra foreldrenes side og i saker hvor det foreligger en forsvinningsfare (Oppdal, 2008:134).

I et rundskriv fra departementet til berørte parter om tolkninger av lovverket (Q-0973, 2000) blir det skrevet at for at den aktuelle bestemmelsen skal kunne anvendes må det foreligge *"en risiko for at barnet kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet"* (ibid). Rundskrivet eksemplifiserer typisk situasjoner hvor bestemmelsen kan anvendes som *"husbråksituasjoner hvor foreldrene er så påvirket av rusmidler at de ikke kan ivareta omsorgen for barnet eller der barnet er vitne til vold og slåssing mellom de voksne. Andre situasjoner som kan nødvendiggjøre vedtak etter denne bestemmelsen er at barnet blir utsatt for fysisk eller psykisk mishandling eller andre typer overgrep fra foreldrene"* (Q-0973, 2000). Det påpekes at eksemplifiseringen ikke ment til å være uttømmende.

Videre poengterer rundskrivet at *"det forhold at foreldrenes omsorgsevne er så dårlig at vilkårene for omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12, anses å være til stede, er ikke tilstrekkelig"* for å anvende et akuttvedtak (Q-0973, 2000).

Endelig stiller § 4-6 annet ledd krav om at barnet ikke bare blir skadelidende, men *vesentlig* skadelidende. Med dette menes det at grunnene for å fjerne et barn fra foreldrene må være tungtveiende (Oppedal, 2008:139). I lovens forarbeid (Ot.prp. nr. 44 (1991-1992):108) sies det at det må foreligge en *"viss skaderisiko"* uten at dette redegjøres noe nærmere, men Oppedal (2008:139) påpeker at forarbeidenes kommentar virker noe svakere enn lovtekstens.

Akutt omhandler med andre ord at det foreligger en alvorlig risiko for at et barn vil bli vesentlig skadelidende dersom barneverntjenesten ikke handler i den aktuelle situasjonen, og fjerner barnet fra den skadelige omsorgssituasjonen øyeblikkelig. Dette kan være situasjoner som oppstår plutselig og uten forvarsel, men som studien vil vise, er det også situasjoner hvor det akutte i situasjonen er ny informasjon, informasjon som fører til at barnet ikke lenger kan oppholde seg i omsorgssituasjonen.

## **Kapittel 4: Det norske barnevernssystemet**

Som tidligere beskrevet, var Norge det første landet i verden som kunne skilte med et offentlig barnevern (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:30). Ansvar for det norske barnevernssystemet er fordelt mellom det statlige nivået, det fylkeskommunale og det kommunale, hvor hvert av nivåene har sine ansvarsområder (NOU 2000:12 :29). På midten av 1990-tallet ble det utført en komparativ analyse (Gilbert, 1997, som sitert i Gilbert, Parton og Skivenes, 2011:3) som tok for seg ulike nasjonale barnevernssystemer, hvor sosialpolitikk og praksis blant de profesjonelle i ni ulike barnevernssystemer ble satt under lupen. Et av hovedfunnene avslørte store variasjoner mellom de ulike barnevernssystemene hvorvidt landenes rapporteringssystemer i barnevernssaker karakteriseres av "*child protection-oriented system*" eller "*family service system*" (Gilbert, Parton og Skivenes, 2011:3). De to ulike systemene varierer i måten problemet med "*child abuse*" blir oppfattet og håndtert. I barnevernssystemer som klassifiseres som "*child protection-oriented*" blir "*child abuse*" oppfattet som en handling som krever at barneverntjenesten går inn og beskytter barnet fra videre skade, mens "*child abuse*" i barnevernssystemene som klassifiseres som "*family service*" blir oppfattet som en familiekonflikt eller en dysfunksjon som har oppstått som et resultat av sosiale og psykiske utfordringer, men som kan utbedres ved riktig hjelp og støtte (Gilbert, Parton og Skivenes, 2011:3).

### **4.1. Det norske barnevernssystemet i forhold til andre land**

Gilbert, Parton og Skivenes' (2011:4) studie avdekket en korrelasjon mellom klassifiseringene av de ulike barnevernssystemene og Esping-Andersens velkjente klassifisering av velferdsstater. De Anglo-Amerikanske landene som studien omfattet, ble klassifisert som "*child protection-oriented*", mens de kontinental-europeiske landene og de nordiske landene ble klassifisert som "*family service*" (Gilbert, Parton og Skivenes, 2011:4). Som studien avslørte finnes det flere variasjoner mellom de ulike barnevernssystemene i de ulike landene som undersøkelsen omfattet. En viktig variasjon var at de ulike landene har ulike tilnæringsmåter til ansvar for barns utvikling og utdanning, og det skilles her mellom et bredt ansvar og et smalt ansvar. Dette ansvaret relateres til hvordan barnevernssystemet definerer ansvar mellom den private og den offentlige sfæren, og til kulturelle syn på barn og familie (Gilbert, Parton og Skivenes, 2011:6).

Det norske barnevernssystemet klassifiseres som et *"family service system"*, i likhet med Sverige, Danmark og Finland, hvor familien står i fokus, og hvor barneverntjenesten har en familie-sensitiv og terapeutisk tilnæringsmåte i forhold til familier (Skivenes, 2011:154). Systemet er basert på et obligatorisk rapporteringssystem, hvor alle offentlige, så vel som privat ansatte er lovpålagt å rapportere inn enhver mistanke om vanskjøtsel eller mishandling av barn (ibid). Systemet er også legalistisk i den forstand at det vektlegger *"the rule of law"* i forhold til barn og deres familier. I det norske barnevernssystemet må alle handlinger mot et barn og dets familie være forankret i lovverket, og alle alvorlige intervensjoner, eksempelvis et tvangsvedtak, må være godkjent av en domstol (Skivenes, 2011:154-155).

I Norge er barneverntjenesten en del av den helhetlige velferdsstaten, og et barn er med det inkludert i de norske velferdsbestemmelsene som en del av en familie, men også som et individ med egne rettigheter. Alle barn har rett på utdanning, helsevern og en anstendig barndom, beskyttet fra vanskjøtsel og misbruk (Skivenes, 2011:155). I løpet av de siste 10-15 årene har det norske systemet satt barnevern i fokus, og det norske barnevernssystemet er både beskyttende og støttende i sin tilnærming til barn i fare, i den forstand at det tilbyr et bredt spekter av velferdstjenester samtidig som det kan iverksette tvangsvedtak når det er nødvendig (ibid).

#### **4.2. Terskler for inngrep**

Baumann, Dalglish, Fluke og Kern (2014) definerer terskelen for inngrep som *"A decision threshold refers to the point at which the assessment of the case information (e.g., level of concern) is intense enough for one to decide to take major actions (...)"*. Denne terskelen for inngrep beskriver Baumann et.al. (2014:31) som *"a personal line in the sand"*, noe som med andre ord kan tyde på at terskelen er avhengig av hva den aktuelle saksbehandleren vil kategorisere som nok bevis for å gripe inn i en familie. Baumann et.al. (2014:30-31) påpeker videre at terskelen for inngrep kan forandres. En slik forandring i terskelen kan omfatte lovmessige forandringer, som kan føre til en endring i bevisbyrden nødvendig for å gripe inn i en familie, så vel som personlige forandringer. En forandring i den personlige terskelen for inngrep kan blant annet basere seg på beslutningstakerens tidligere erfaringer i andre barnevernssaker. En ny saksbehandler vil muligens gripe inn i flere saker enn en erfaren saksbehandler, kun for å være på *"den sikre siden"* (Baumann et.al., 2014:31).

Tersklene for inngrep varierer også mellom ulike land og deres barnevernssystemer. England og USA karakteriseres eksempelvis som et "*child protection-oriented system*" som igjen karakteriseres ved en relativt høy terskel for inngripen, med fokus på å forhindre og stoppe alvorlig risiko som kan skade et barns helse og sikkerhet (Gilbert et.al. 2011, som sitert i Križ og Skivenes, 2014:72). USA representerer denne typen barnevernssystem i sterkere grad enn England, som i nyere tid har beveget seg mer i retning av et *family service system* langs flere dimensjoner (ibid). I Norge er den grunnleggende antakelsen av barneverntjenesten skal tilføre barn og deres familie hjelp på et tidlig tidspunkt for å forebygge alvorlig skade, og dermed forhindre plasseringer utenfor hjemmet. Terskelen for inngripen er dermed lav sammenlignet med *child protection-oriented* systemer (ibid). Dette er i tråd med tidligere publikasjoner av Skivenes som i 2011 argumenterte for at terskelen for inngrep i familier i Norge har blitt senket etter ratifiseringen av barnevernloven av 1992. Loven markerte at "*forhindring*" kom i fokus ved at barneverntjenesten skulle redusere risiko og vanskjøtsel ved å tilby hjelp til familier på et tidlig stadium (Skivenes, 2011:160).

Som tidligere påpekt er formålet til "*family service systems*" som Norge har, å tilføre hjelp på et tidlig tidspunkt for å forhindre plasseringer utenfor hjemmet. I en undersøkelse av Burns, Pösö og Skivenes (Under publisering) peker forskerne på de relativt høye tallene på plasseringer utenfor hjemmet som oppstår i service-orienterte velferdsstater, samtidig som de skriver; "*(...), this preventive approach and service delivery has not led to fewer removals*" (Burns, Pösö og Skivenes, Under publisering). Burns, Pösö og Skivenes (Under publisering) peker deretter på de høye levestandardene i de nordiske landene som en mulig årsak, da terskelen for inngrep og aksept av enkelte levekår og tilnæringsmetoder mot barn av foreldre, er relativt lavere enn i andre land.

Inngrep i forholdet mellom et barn og dets foreldre kan være frivillig så vel som ved tvang, men i Norge må alle alvorlige intervensjoner være godkjent av en domstol, et krav som ifølge Skivenes (2011:157) i stadig økende grad brytes. I boken "*Taking children into state care: A cross-country analysis of child welfare systems*" påpeker Burns, Pösö og Skivenes (Under publisering) at det norske barnevernet varierer i forhold til andre land i deres inngrep basert på tvang og inngrep basert på frivillighet. I Norge er 10,1 barn per 1000 plassert utenfor hjemmet ved tvang eller frivillighet. For USA (Massachusetts) er dette tallet 5,2 barn per 1000. Dette kan muligens forklares av ulikhetene mellom de forskjellige barnevernssystemene, som påpekt ovenfor, men dette gir ikke studien et endelig svar på. Det eneste landet som passerer Norge

på dette punktet er Sveits, hvor 10,4 barn per 1000 er plassert utenfor hjemmet. I Norge er 71 % av barna flyttet ved tvang, og kun 29 % er flyttet ved frivillighet. USA er det eneste landet som utøver mer tvang i sine flyttinger av barn enn Norge, med sine 83 % tvang versus 17 % frivillighet (Burns, Pösö og Skivenes, Under publisering).

### **4.3. Barn og unges behov for omsorg**

Det er et overordnet prinsipp i dagens lovgivning at beslutninger som omhandler barn og unge skal være til barnets beste og at barnas meninger og synspunkter skal bli hørt (NOU 2000:12 :8). I velferdsstaten representerer hvert enkelt barn en ukrenkelig verdi, og barns behov for vekst og gode oppvekstvilkår er overordnet alle andre hensyn (ibid). Måten viktige behov blir dekket på, spiller i følge Bunkholdt og Sandbæk (2008:49) en avgjørende rolle for et barns utvikling og forandring. I utviklingspsykologien er det en bred enighet om at barn igjennom sin oppvekst må få dekket generelle behov som blant annet fysisk omsorg og beskyttelse, kjærlighet og aksept, oppdragelse, sosialisering, samt tilknytning og stabilitet. Andre barn har igjen spesielle behov knyttet til sykdommer eller funksjonshemninger som kan være medfødte eller ervervede, eller spesielle behov som er knyttet til spesielle erfaringer som omsorgssvikt, mishandling eller gjentatt flytting i barndommen (ibid). Når et barn over lengre tid opplever at disse behovene ikke blir dekket, står deres utvikling, både fysisk og psykisk, i fare (ibid).

### **4.4. Omsorgssvikt**

*”Omsorgssvikt er et sammensatt, mangefasettert og alltid smertefullt fenomen”*

*(Killén, 2004:31).*

Øyvind Kvello understreker at barn i risiko utgjør et mindretall av norske barn, men det er de som vekker bekymring hos profesjonelle, politikere og voksenbefolkningen generelt, da de ut fra symptomer på overlast eller ut fra omsorgssituasjoner som er skadelige på lengre sikt, kan utvikle vansker senere i livet. Disse vanskene kan skyldes dårlig stimulering fra omsorgspersoner eller at barnet blir påført smerter fra de som skulle være deres tillitspersoner (Kvello, 2015:13).

I følge Kvello (2015:319) handler omsorgssvikt primært om barnet får ”a) for liten mengde omsorg, b) for lite beskyttelse mot farer, c) under- eller feilernæring, samt d) for lite, for ensidig, for uegnet og/eller for skadelig stimulering”. Forenklet kan man si at foreldre som utøver omsorgssvikt ikke innser hvilken betydning de som foreldre har for barnets utvikling (Kvello, 2015:321). I litteraturen finnes det flere måter å omtale omsorgssvikt på, men i følge Hilde Rakvaag (2014:48) og NOU 2000:12 er det vanlig å skille mellom psykisk og fysisk omsorgssvikt, som igjen deles inn i en aktiv og en passiv form, mens Øyvind Kvello (2015) skiller mellom fire grader av omsorgssvikt.

Jeg vil i denne studien ta utgangspunkt i Rakvaags kategorisering, men det er på nåværende tidspunkt viktig å klargjøre at kategoriene for omsorgssvikt ikke er gjensidig utelukkende. Ofte vil grensene mellom de være flytende og barn som utsettes for omsorgssvikt utsettes sjeldent for bare én av disse formene (Killén 2004:35) I følge Kvello (2007) er emosjonell mishandling den eneste formen for mishandling som synes å kunne opptre alene og i barnevernsammenheng blir spørsmålet derimot heller hvilken av formene som er mest fremtredende i de ulike tilfellene (Killén, 2004:35).

Den første formen, *passiv fysisk mishandling* omhandler at barnets fysiske behov ikke blir tilfredsstillt, gjerne ved manglende hygiene, sterkt avvikende ernæring og at det blir påkledd, men ikke påkledd tilstrekkelig i forhold til værmessige forutsetninger. Passiv fysisk mishandling omfatter også at den helsemessige oppfølgingen ikke er god, og at foreldrene ikke verner barnet mot farer. En annen betegnelse for passiv fysisk mishandling er også *vanskjøtsel* (Rakvaag, 2014:48).

Den andre formen for omsorgssvikt er *aktiv fysisk mishandling* som omhandler at barnet utsettes for fysiske overgrep, som blant annet slag, spark og risting. Seksuelle overgrep er også en form for fysisk mishandling. Skader etter denne typen overgrep vil ofte kunne observeres, eller oppdages ved at barnet selv forteller om episoder hvor de eller andre har blitt utsatt for overgrep. Barnets atferd kan også være en indikator på fysisk mishandling (Rakvaag, 2014:49).

Den tredje formen, *passiv psykisk mishandling*, omhandler at barnets emosjonelle og kognitive behov ikke blir ivaretatt godt nok, og at barnet blir utsatt for understimulering og likegyldighet fra foreldrenes side (Rakvaag, 2014:48).

Den fjerde og siste formen for omsorgssvikt er aktiv psykisk mishandling hvor barnet blir utsatt for latterliggjøring, nedvurdering og gjerne trusler om fysisk avstraffelse og/eller å bli forlatt. Det å være vitne til vold i familien vil også kunne plasseres i denne kategorien, sammen med det å gjentagende være vitne til at foreldrene ruser seg (BLD 2000 etter Killén, som sitert i Rakvaag, 2014:49).

Konsekvensene av omsorgssvikt er store og spredt, og det er vanskelig å fastslå nøyaktig hvilke konsekvenser omsorgssvikt kan ha for det enkelte barn (Rakvaag, 2014:50), men Kvello trekker blant annet frem at omsorgssvikt rammer barns emosjonelle kompetanse (Kvello 2015:334). Det er også klart at konsekvensene blant annet vil være avhengig av hvor tidlig i barnets livsløp den sviktende omsorgen inntreffer, samt at art og grad vil kunne påvirke skadebildet og eventuelle konsekvenser (Rakvaag, 2014:50). Kvello påpeker at omsorgssvikt øker risikoen for psykiske lidelser og vansker senere i livet, da forskning viser en klar sammenheng mellom barn som har blitt utsatt for omsorgssvikt og psykiske lidelser, rusmisbruk og selvmordsforsøk (Kvello, 2015:334; Rakvaag, 2014:50). Rakvaag påpeker også at det å lukke øynene for et barn som blir utsatt for omsorgssvikt ikke bare er uakseptabelt, men også svært risikofylt (Rakvaag, 2014:50).

#### **4.5. Barnevernets tilnærming til risiko**

Bunkholdt og Sandbæk gjør i boken *Praktisk barnevernarbeid* (2008) rede for flere kriterier som kan brukes for å vurdere foreldres muligheter til å gi barna sine god nok omsorg, og hvilke faktorer som øker risikoen for omsorgssvikt (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:104). Faktorene som kan anses som risikofaktorer for omsorgssvikt omhandler familiens sosiale og materielle forhold, herunder faktorer som økonomi, arbeid og bolig, samt sosiale nettverk, kjennetegn ved barn, psykologiske kjennetegn ved foreldrene og foreldrenes muligheter for endring (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:109).

Rundt familiens sosiale og materielle faktorer påpeker Bunkholdt og Sandbæk (2008) at det foreligger lite forskning på fenomenet *fattigdom* og de konsekvenser en dårlig økonomi kan ha på en familie og et barns omsorgssituasjon. Opplevelsen av å være fattig påvirker foreldrenes og familiens psykiske helse. Sinne, frustrasjon og resignasjon over å ikke kunne gi barna sine det samme som andre foreldre, kan begrense foreldrenes glede og overskudd i



samspill med barna (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:110). Studier har også avdekket at barnevernfamilier har en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet enn andre, noe som i sin tur fører til dårligere økonomi og dårligere mestringsfølelse hos foreldrene. Problemer med bolig er igjen knyttet til arbeidssituasjonen og det økonomiske aspektet. I barnevernssammenheng blir det lagt vekt på om boligen er ustelt eller uryddig, om barna har et sted de kan leke og at barna har mulighet til å trekke seg tilbake og ha privatliv eksempelvis ved å ha sitt eget rom (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:111).

Videre er familiens sosiale nettverk en viktig faktor. Det formelle nettverket er det offentlige hjelpeapparatet, som helsestasjon og fastlege, mens det uformelle nettverket består av slekt og naboer. Å ha noen som stiller opp, som besteforeldre eller naboer, er viktig da det kan opptre som en beskyttelsesfaktor for barn som lever under omsorgssvikt. Et dårlig uformelt nettverk kan gjøre familien isolert og sårbar (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:112).

For å dekke et barns behov må foreldre innfri to grunnleggende forutsetninger. De må kunne sette seg inn i barnets følelsesverden, altså ha *empati*, og de må kunne prioritere barna i interessekonflikter mellom barn og foreldre, og dermed ha kontroll over sine egne reaksjoner – såkalt *frustrasjonstoleranse* (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:118). Det finnes derimot flere faktorer som spiller en rolle i foreldres omsorgsevne, blant annet noen psykologiske kjennetegn. Flere studier viser at det å vokse opp med psykisk utviklingshemmede foreldre kan være risikabelt for barns kompetanse og mestring, og en del psykisk utviklingshemmede har problemer med å klare omsorgen for et barn (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:125). En viktig årsak til dette kan være at psykisk utviklingshemmede har problemer med å se noe fra en annens perspektiv, herunder barnet (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:126).

Foreldre med alvorlig psykisk sykdom forstår ikke verden slik som andre og handler på måter som er uforståelig for andre (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:128). Foreldre med depresjon kan nok se barnas behov, men de makter ikke å handle aktivt i forhold til det (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:129). Psykiske forstyrrelser fører ofte med seg flere risikoforhold som arbeidsløshet og kroniske familiekonflikter. Barn i slike familier kan derfor være utsatt for flere risikoforhold samtidig (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:130). Barn som vokser opp med psykisk syke foreldre har høyere risiko for selv å utvikle psykiske lidelser senere i livet (ibid), men i familier som er åpne om sine psykiske lidelser kan barn klare seg bra senere i livet (Mevik og Trymbo, 2002, som sitert i Bunkholdt og Sandbæk, 2008:131).

#### 4.6. Tidligere forskning

Forskning på barnevernsektoren strekker seg over flere disipliner, sosiologisk så vel som juridisk. Det er her viktig å understreke at jeg ikke vil fokusere på det juridiske aspektet i denne studien, da det juridiske feltet tar utgangspunkt i juridisk norm og omhandler juridiske fortolkninger av et akuttvedtak. Studiens problemstilling omhandler i større grad det menneskelige aspektet ved akuttvedtakene, et område det foreligger lite forskning på. Som Elisabeth Backe-Hansen påpekte i en rapport fra NOVA i 2001 foreligger det *”etter hvert en god del studier av kjennetegn ved barnevernsaker der utfallet blir plassering utenfor hjemmet, med andre ord hvorfor beslutningen tas, både fra USA, England og de nordiske landene”* (Backe-Hansen, 2001:7). Det har derimot vært langt mindre vanlig å studere hvordan barnevernets saksbehandlere resonnerer og argumenterer for å rettferdiggjøre det faktum at et akuttvedtak er nødvendig, med andre ord, *hvordan* beslutningene tas.

Videre påpeker Backe-Hansen (2001:7) at *”selv om det foreligger svært omfattende forskning og teoribygging om menneskelig beslutningsatferd generelt, så vel som studier innenfor områder som økonomi, medisin og psykologi, har beslutninger i barnevernet vært lite i fokus så langt. Det er derfor behov for studier av beslutningsprosessen i barnevernsaker til forskjell fra studier av sakens kjennetegn. Dette er ikke minst tilfelle fordi de beslutningene barneverntjenesten tar, spesielt i saker der omsorgsovertakelse foreslås, bør være så treffsikre som mulig”*.

De litteratursøk som har blitt gjennomført viser at det er flere undersøkelser som omhandler omsorgsovertakelser og beslutninger innenfor det norske barnevernet, men kun to undersøkelser som omhandler akuttvedtak er foretatt i Norge de siste 35 årene. I tillegg til disse undersøkelsene foreligger en rapport fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) publisert i 2014 hvor akuttarbeidet i det kommunale barnevernet blir kartlagt.

I 2008 publiserte professor dr. juris Mons Oppedal sin avhandling om akutthjemlene i barnevernloven som blant annet omfatter utgangspunktet for denne studien, nemlig § 4-6 *annet ledd* i barnevernloven av 1992. Selv om Oppedal skriver innenfor den juridiske sjangeren, vil hans avhandling om akutthjemlene inkluderes i den eksisterende forskningen på feltet, da det per dags dato foreligger få undersøkelser som omhandler den aktuelle paragrafen. I avhandlingen påpekte Oppedal at det i 2008 ikke eksisterte noen offentlig statistikk som omhandlet hvor mange vedtak som fattes etter de ulike akutthjemlene i barnevernloven, noe

Bufdirs rapport fra 2014 også påpeker. Tall fra odelstingsrapporter tyder derimot på en økning i bruken, og Oppedal (2008) påpekte at bruken av akuttvedtak doblet seg i tidsrommet 1994 til 2004, fra 500 til 1000 akuttvedtak årlig.

Mangelen på offentlig statistikk er problematisk, noe som poengteres fra flere hold. Oppedal (2008:20) skriver i innledningen til sin avhandling at hans primære motivasjon for å skrive avhandlingen var det faktum at akuttsaker de siste hundre årene har blitt liggende ”i skyggen av den offentlige oppmerksomheten”. Siden 2008 har derimot Sentralenheten for fylkesnemndene registrert antall omsorgsovertakelser per paragraf, noe som gjør arbeidet med å finne frem til tall for de enkelte årene enklere, men selv disse tallene kan være noe usikre da det i årsrapportene ikke virker som Sentralenheten skiller mellom de ulike akutthjemlene i loven (Norsk Senter for Forskningsdata, 2014).

I avhandlingen nevner Oppedal (2008:38-39) to undersøkelser som kan kaste lys over gjeldende bruk og håndtering av akuttbestemmelsene i norsk lov, nemlig *Fjeld-rapporten* fra 1980/81 og *Akuttsaksrapporten* utarbeidet av Oppedal selv på 90-tallet.

Den første undersøkelsen vedrørende akuttvedtak ble utført av Rune Fjeld på oppdrag fra Sosialdepartementet i årene 1980-81. Det er her viktig å påpeke at Fjeld-rapporten tok utgangspunkt i den tidligere barnevernloven av 1953, og ikke gjeldende lov. Fjeld samlet inn vedtak etter § 11 i daværende barnevernlov på landsbasis og baserte seg på svar fra 95 prosent av landets kommuner. Undersøkelsen konkluderte med at det i nokså mange tilfeller ikke var grunnlag for å fatte vedtak etter den gjeldende paragrafen, samtidig som de viktigste funnene var at tiden fra et akuttvedtak ble fattet og til oppfølgingsvedtakene startet var for lang, og at vedtakene ofte ikke oppfylte kravene til begrunnelsens innhold i forvaltningsloven (Oppedal, 2008:38-39).

Den andre undersøkelsen vedrørende akuttvedtak er *Akuttsaksrapporten* som Oppedal utførte i 1994. Rapporten omhandlet rettssikkerheten ved akuttvedtak og undersøkte om inngrepsvilkår og saksbehandlingsregler ble respektert i de respektive sakene som ble undersøkt. Rapporten undersøkte også i hvilken grad barnet ble hørt i disse sakene. 36 prosent av utvalgets 245 tvangssaker ble vurdert som uholdbare slik de kom til uttrykk i vedtaksdokumentene fra barneverntjenesten og påtalemyndigheten (Oppedal, 1999:322). Oppedal (1999:324-325) påpekte også at barneverntjenesten er pålagt å følge opp et

akuttvedtak opp mot et ordinært vedtak, noe som igjen er understreket gjennom uttalelser fra Høyesterett, men en gjennomgang av sakene ga lite indikasjoner på at slike vurderinger ble foretatt.

Fra Fjeld og Oppedal kom med sine rapporter på 1980- og 1990-tallet har det ikke blitt forsket stort på akuttvedtak, men i 2014 kom derimot Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet med en rapport om akuttarbeidet i det kommunale barnevernet. Som jeg påpekte innledningsvis pekte også rapporten på den betraktelige økningen i akuttplasseringer etter § 4-6 annet ledd, henholdsvis 66 prosent i tidsrommet 2008-2012. Andelsmessig i forhold til befolkningen ble det i 2008 fattet akuttvedtak jf. § 4-6 annet ledd for 0,9 barn per 1000, mens det tilsvarende tallet for 2012 var 1,4 barn (Bufdir, 2014:22). Denne veksten i akuttplasseringer måtte etter arbeidsgruppens vurderinger knyttes opp til *”et endret problembilde med større innslag av tyngre saker som krever akutt inngripen fra barnevernets side”*. Uttalelsen begrunnes med at det i samme periode har vært en kraftig økning i antallet barn som får tiltak fra barnevernet på grunn av årsaker som *”vold i hjemmet”* og *”fysisk mishandling”* (Bufdir, 2014:9).

Bekymringer for den økende bruken av akuttvedtak er derimot ikke ny. Som tidligere nevnt påpekte Mons Oppedal den manglende statistikken i sin avhandling i 2008, og rapporten fra Bufdir påpeker at det er betenkelig at det ikke finnes enklere tilgjengelig statistikk som gir mulighet til å følge utviklingen på et mer detaljert nivå (Bufdir, 2014:10). Sentralenheten for fylkesnemndene har ført oversikt med statistikken siden 2008, men her finnes det en del uklarheter rundt de spesifikke tall mellom ulike kilder for statistikk.

Undersøkelser rundt omsorgssaker er mer utbredt enn undersøkelser rundt akuttvedtak, og i nyere tid undersøkte prosjektet *”Barn plassert utenfor hjemmet – risiko og utvikling”* av Andenæs, Christiansen, Havnen, Havik, Moldestad og Skollerud (2001) hva som utløser en beslutning om at et barn skal plasseres utenfor hjemmet. Prosjektet tok utgangspunkt i 109 barn som alle ble flyttet fra sitt hjem og til et omsorgstiltak i regi av barnevernet innenfor tidsrommet 15.09.1998 – 31.12.1999. I løpet av dette tidsrommet ble 26 prosent av barna plassert med hjemmel i § 4-6 annet ledd i barnevernloven (Andenæs et.al., 2001:27). Undersøkelsen avdekket også at et relativt stort antall av plasseringene var skjedd *”akutt”*. Andenæs et.als. studie avdekket at begrepet *”akutt”* så ut til å ha glidd inn i praksisvokabularet til de ansatte i barnevernet (Christiansen og Havnen, 2003:48). I boken *Barn utenfor hjemmet – flytting i barnevernets regi* skriver Øivin Christiansen og Karen

Havnen at på spørsmål om den angjeldende plasseringen skjedde akutt, svarte hele 63 prosent av saksbehandlerne *ja*. Spørsmålet skulle besvares uavhengig av hvilken lovbestemmelse plasseringen var hjemlet i (Christiansen og Havnen, 2003:47-48). Det ble videre avdekket at akutt situasjoner i barnevernet gir assosiasjoner til *hvorfor* og *hvordan* saken er akutt. Saksbehandlerne i undersøkelsen påpekte at de akutte situasjonene ofte innebærer at et barn er i umiddelbar risiko og at plasseringen av barnet skjer *brått*, med minimale muligheter for barnevernet til å forberede flyttingen (Christiansen og Havnen, 2003:48).

I tillegg til undersøkelser av akuttvedtak og omsorgsovertakelser innenfor det norske barnevernet med utgangspunkt i den gamle barnevernloven så vel som den gjeldende, foreligger det undersøkelser som skildrer barnevernets saksbehandleres synspunkter om omsorgsovertakelser. Ingrid Voll ga i 1995 ut rapporten *"Avgjørelse, angst og ansvar – barnevernsarbeideres vurdering av omsorgsovertakelse"*. Rapporten baserte seg på intervju av 14 barnevernarbeidere i den kommunale barneverntjenesten i Bergen, og inneholdt de ansattes vurderinger og beslutninger knyttet til omsorgsovertakelser (Voll, 1995). I undersøkelsen forsøkte Voll (1995:100) å vise at avgjørelser, angst og ansvar preger mye av barnevernsarbeideres virksomhet: *"Lovverket pålegger barnevernsarbeidere å ta avgjørelser gjennom alle faser i en barnevernsak, det å fatte beslutninger er noe av det sentrale i barneverntjenestens arbeid. I denne beslutningsprosessen må barnevernsarbeidere samtidig vurdere barnets situasjon pr. i dag, og si noe om barnets situasjon i fremtiden. Til tider kan dette være en umulig oppgave; angst kan i slike situasjoner bli et vesentlig aspekt ved barnevernsarbeideres reaksjoner. Barnevernsarbeidere sitter med et stort ansvar. I kraft av sine stillinger i barneverntjenesten står de ansvarlig for å ta de første viktige utredninger og avgjørelser i en barnevernsak"*.

Undersøkelsens hovedfunn baserte seg på intervjuer med informantene og omhandlet i grove trekk at informantene ga uttrykk for en faglig usikkerhet knyttet til informasjonsgrunlaget og til de forutsetningene som må legges til grunn for beslutningene som fattes. Denne usikkerheten løste barnevernsarbeiderne ved å satse på enten mistillit eller tillit som en grunninnstilling til omsorgspersonene i de aktuelle sakene. Videre kunne informantene se ut til å basere hovedinnholdet i sine vurderinger rundt denne grunninnstillingen (Voll, 1995:98). Undersøkelsen avslørte også ulikheter i hensynene som barnevernsarbeiderne legger til grunn i sine vurderinger. Enkelte fokuserte på lovens regler, mens andre fokuserte på konsekvensene for barnets fremtidige situasjon (Voll, 1995:99).

I likhet med Volls undersøkelse fra 1995 omhandler Befring-utvalgets rapport (2000) også beslutningsprosesser innenfor det norske barnevernet. Rapporten er gjengitt i NOU 2000:12 og omfatter blant annet nærmere 70 tilrådninger om en fornyelse av barnevernet. Utredningen (2000) påpeker at det foreligger få empiriske studier om beslutningsprosesser i det kommunale barnevernet i Norge vedrørende sakene hvor barnevernet går inn for en omsorgsovertakelse. Utvalget påpeker videre problemstillinger som knytter seg til barnevernets bruk av skjønn og barnevernets legitimitet som særlig iøynefallende når det gjelder de beslutningene som fattes av barnevernet. Selv om det ikke var mulig for utvalget å gå inn i enkeltsaker og vurdere dem, ble det derimot påpekt at mye taler for at det utøves for dårlig faglig skjønn i flere saker, og en større åpenhet rundt nettopp denne bruken av det faglige skjønnet og de begrunnelser som ligger til grunn for vurderinger som blir gjort, er derfor nødvendig (NOU 2000:12 :149).

## **Kapittel 5: Teoretisk forankring**

Beslutninger om å iverksette akuttvedtak er viktige og komplekse. Viktige i den forstand at de er viktige for den enkelte, for barnet og foreldrene, men også for den øvrige familien som berøres av disse vedtakene. Beslutningene er komplekse fordi de involverer en drastisk inngripen i en families liv med store konsekvenser, og fordi lovgrunnlaget er såpass vagt som det er. Beslutningene er også komplekse i den forstand at de involverer flere fag som skal uttrykke sin ekspertise i saken, at lovgivningen på feltet omfatter flere motstridende prinsipper, samtidig som beslutningene innebærer ulike oppfatninger av saken og påvirkes av ulike verdier og normer (Berrick, Peckover, Pösö og Skivenes, 2015:367).

Jeg vil i dette kapitlet gjøre rede for de teoriene som danner studiens teoretiske bakteppe. Teorien om demokratiets sorte hull vil fungere som en overbygning til studiens teoretiske forankring, og den vil også bidra til å sette denne studien inn i en faglig sammenheng. Teorien omhandler den statlige delegeringen av skjønnsmessig myndighet til bakkebyråkratene i deres arbeid med barnevernsklientene, og problemene som oppstår når en forsøker å kontrollere dette skjønnnet. Jeg vil videre gjøre rede for teorier rundt bakkebyråkratene, deres arbeidsvilkår og deres atferd i samhandling med klienter før jeg avslutningsvis gjør rede for beslutningsteori, samspillet mellom ulike faktorer som spiller inn i en bakkebyråkrats beslutninger. Avslutningsvis vil jeg forsøke å forklare hvordan de ulike teoriene skal anvendes i den aktuelle studien, hva jeg forventer å finne i studiens datagrunnlag på bakgrunn av teoriene, og jeg vil også ta forbehold om ting jeg nødvendigvis ikke vil kunne si noe om.

### **5.1. Demokratiets sorte hull**

*"I can't say I follow the rules completely. I don't. But I interpret them in each situation and make the best call. Yeah, from my own value system, I suppose"* (Maynard-Moody og Musheno, 2003:3).

Sitatet ovenfor stammer fra en politibetjent som forklarer hvordan han fatter sine avgjørelser. Basert på lovføringene som ligger til grunne, må han utøve sin skjønnsmessige myndighet, tolke regelverket og foreta en avgjørelse basert på lover og regler, kombinert med sine egne normer og verdier. Dette eksemplifiserer kjernen i skjønnsbaserte avgjørelser. I denne studien

er bakkebyråkratene eksemplifisert av barnevernsarbeidere, men bakkebyråkrater er også polititjenestemenn, leger osv. (Maynard-Moody og Musheno, 2003).

Mange universelle velferdsstater som Norge bevilger goder og tjenester til sine borgere som en rettighet, men hvem som har et legitimt krav på disse godene er det derimot vanskelig å avgjøre. Mange velferdsstater bevilger de profesjonelle en skjønnsmessig myndighet i deres roller som bakkebyråkrater, og bakkebyråkratene bestemmer ved bruk av denne skjønnsmessige myndigheten hvem som får hva, når de får det og hvordan godene skal tildeles. Ifølge Terum (2001:42) er bakkebyråkratenes handlingsgrunnlag lover, rundskriv og retningslinjer som ofte kan være tvetydige, så vel som uspesifiserte, og ettersom bakkebyråkratenes handlinger i stor grad styres av skjønnsvurderinger, kan utøvelsen av dette skjønnet variere mellom de profesjonelle (Molander, Grimen og Eriksen, 2012). Som Michael Lipsky (2010:23) sier; *”street-level bureaucrats, like everyone else, have personal standards of whether or not someone is deserving”*.

Bakkebyråkratenes utøvelse av skjønnsmessig myndighet utfordrer flere av prinsippene som en rettsstat som Norge er grunnlagt på. Som Molander, Grimen og Eriksen (2012:217) påpeker i sin artikkel oppstår det på den ene siden en spenning mellom skjønnet og tre av rettsstatens prinsipper, hovedsakelig prinsippene om at håndhevelse av loven skal være forutsigbar, at folks handlinger og krav skal dømmes i henhold til gjeldende lov og at like saker skal behandles likt, og ulike saker ulikt. Når det sies at utøvelsen av skjønnsmessig myndighet truer disse prinsippene omhandler det at selv fullt rasjonelle mennesker, med kun de beste intensjoner i hende, kan nå ulike konklusjoner i spørsmålet om hvem som har et legitimt krav på velferdsstatens goder. Innenfor det skjønnsmessige området fører de profesjonelles utøvelse av skjønnsmessig myndighet på den andre siden til en mangel på demokratisk kontroll ved det faktumet at bakkebyråkratenes utøvelse av den skjønnsmessige myndigheten er svært vanskelig å kontrollere. Denne mangelen på demokratisk kontroll omtales av flere som *demokratiets sorte hull* (Molander, Grimen og Eriksen, 2012:218; Rothstein, 1998:80). Ettersom problemene med skjønnsmessig myndighet synes å være såpass store, kan man stille spørsmål ved hvorfor bakkebyråkrater blir tildelt denne myndigheten i utgangspunktet? I følge Lipsky (2010:15) er svaret at visse karakteristikker ved bakkebyråkratenes arbeid gjør det vanskelig, om ikke umulig, å eliminere utøvelsen av skjønn. Arbeidet involverer komplekse oppgaver hvor tolking av lovverk, retningslinjer og instruksjoner ikke kan ta høyde for alle mulige alternativer. Bakkebyråkratene arbeider ofte



med situasjoner som krever en respons til det menneskelige aspektet. Skjønnsmessig myndighet er derfor en nødvendighet i bakkebyråkratenes arbeid ettersom arbeidet krever sensitive observasjoner og beslutninger, noe som ikke kan programmeres på forhånd (Lipsky, 2010:16). Faglig skjønn er derimot et av de vanskeligste fagbegreper å få et forståelig bilde av for vanlige interesserte og engasjerte mennesker (Opheim, 2013).

Konseptet skjønn kan dermed deles inn i to aspekter. Det strukturelle aspektet refererer til et område innenfor hvor bakkebyråkraten har autonomi til å dømme, avgjøre og handle i tråd med sin personlige dømmekraft. Ifølge det epistemiske aspektet omhandler skjønn en kognitiv aktivitet, et slags resonnement som resulterer i at avgjørelser om hva man skal gjøre i tilfeller preget av usikkerhet (Molander, Grimen og Eriksen, 2012:214). Det er innenfor dette området, *the discretionary space*, at bakkebyråkratene opererer med en tildelt skjønnsmessig myndighet, og det er innenfor dette området problemet med mangelen på demokratisk kontroll og legitimitet blir fremtredende.

Som Terum (2001:42) påpeker, består bakkebyråkratenes handlingsgrunnlag ofte av lover, rundskriv og retningslinjer som ofte er tvetydige så vel som uspesifiserte, noe som resulterer i at det blir bakkebyråkratenes ansvar å tolke de vage "*dersom-klausulene*" i handlingsgrunnlaget, og avgjøre hvert enkelt tilfelle opp mot standarder som er åpne for tolkning. I slike tilfeller kan bakkebyråkratenes avgjørelser variere med deres personlige verdier og normer, men det er også i slike saker man ser roten til spenningen mellom den skjønnsmessige utøvelsen og demokratiets sorte hull. Selv om utøvelsen av skjønn kan føre til ulike avgjørelser i ulike saker, er velferdsstaten og dens medlemmer avhengig av at bakkebyråkratene bruker sin dømmekraft og fyller hullene i de viktige "*dersom-klausulene*" i tildelingen av velferdsstatens goder (Molander, Grimen og Eriksen, 2012, Frimand, 2008).

Problemet med skjønnsmessig myndighet forklares enkelt av Molander, Grimen og Eriksen (2012:218) som en *trade-off* mellom statens velferdsrettigheter på den ene siden, og rettstatens prinsipper og demokratisk kontroll på den andre siden, men for og fullt ut forstå konseptet skjønn er det viktig å forstå hvordan konseptet knyttes opp til ansvarlighet. Ifølge Bovens (2007:450) er ansvarlighet "*a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences*". En bakkebyråkrat med skjønnsmessig myndighet er ansvarlig ovenfor den eller de som tildelte myndigheten, og for

måten han eller hun utfører det tildelte ansvaret. I følge Molander, Grimen og Eriksen (2012:215) omhandler *ansvarlighet* (accountability) essensielt en forpliktelse til å rettferdiggjøre sine handlinger. Lipsky (2010:160) omtalte ansvarlighet som selve linken mellom byråkratiet og demokratiet, men fordi bakkebyråkratene har en legitim rett til å utøve skjønn, er det vanskelig for rettslige, så vel som politiske instanser, å holde bakkebyråkratene ansvarlige for sine handlinger (Eriksen, 2001:12). Ansvarlighet er en sentral bekymring innenfor barnevern grunnet tyngden og konsekvensene av bakkebyråkratenes beslutninger, maktforholdet mellom barnevernsarbeidere og den typisk marginaliserte befolkningsandelen som får hjelp av barneverntjenesten, samt den omstridte naturen til intervensjoner i den private sfæren (Berrick, Dickens, Pösö og Skivenes, 2016:3).

## **5.2. Bakkebyråkrater**

De siste 20-30 årene har det vokst frem et stort forskningsfelt rundt bakkebyråkratene, deres arbeidsvilkår, atferd og deres betydning for implementeringen av vedtatt politikk (Winter og Nielsen, 2008:103). Den amerikanske statsviteren Michael Lipsky ga i 1980 ut sin bok *"Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services"*. Med boken utfordret han den klassiske implementering- og forvaltningslæretradisjonen i det han hevdet at de virkelige politiske beslutningstakerne er den delen av de offentlige ansatte, som siste ledd i implementeringskjeden, avleverer den offentlige politikken til borgerne (Winter og Nielsen, 2008:103). I boken definerer han bakkebyråkrater som *"public service workers who interact with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work"* (Lipsky, 2010:3). Hovedargumentet til Lipsky (2010) er at bakkebyråkratene gjennom den handlingsfriheten de er delegert fra det politiske hold, faktisk ble de som utformet den vedtatte politikken i møte med den enkelte klient. Bakkebyråkratene utøver med andre ord politikk uten at de folkevalgte har det nødvendige innsynet i beslutningsprosessen til å kunne avgjøre om skjønnsbruken i den aktuelle saken var rettmessig, noe som er hovedargumentet til teorien om demokratiets sorte hull.

I følge Maynard-Moody og Musheno (2003:9) omhandler mye av den eksisterende litteraturen om bakkebyråkratene et perspektiv som fokuserer på hvordan bakkebyråkratene bruker lover, regler og prosedyrer i de sakene de håndterer. Dette perspektivet definerer Maynard-Moody og Musheno som *the state-agent narrative*. Forfatterne foreslår derimot et

annet perspektiv, *the citizen-agent narrative*, som ifølge Maynard-Moody og Musheno (2003) er dominerende i historiene fortalt av bakkebyråkrater selv. Perspektivet fokuserer på beslutningene som bakkebyråkratene må foreta omkring identiteten og den moralske karakteren til menneskene de møter i sitt arbeid, og bakkebyråkratenes vurdering av disse menneskenes reaksjon på møtet med bakkebyråkratene (ibid). *State-agent* perspektivet understreker at bakkebyråkratene bruker sitt profesjonelle skjønn til å forenkle sine arbeidsoppgaver, gjøre arbeidet sikrere og mer givende. Bakkebyråkratene selv er derimot ikke enige i denne fremstillingen av deres arbeid (Maynard-Moody og Musheno, 2000). Bakkebyråkratene forteller derimot en helt annen historie. I *citizen-agent* perspektivet beskriver bakkebyråkratene seg selv som en borger-agent som handler i respons til individer og omstendigheter. De beskriver ikke sitt arbeid som implementering av politikk, men som beslutningstakere som baserer sine avgjørelser på normative valg, og ikke i respons til lover, regler og prosedyrer (Maynard-Moody og Musheno, 2000:329). Dette står i kontrast til Lipskys (2010) påstand om at bakkebyråkratene, som siste ledd i implementeringskjeden utformer den vedtatte politikken i sitt møte med klientene.

Bakkebyråkratene befinner seg lengst unna det politiske maktsentrum, og nærmest borgerne. De har minst formell autoritet, men er tildelt et betydelig faglig og profesjonelt skjønn i sitt arbeid (Maynard-Moody og Musheno, 2000:331). Når utøvelsen av dette profesjonelle skjønnet fører til en offentlig bekymring, eller skandale, har det offentliges respons alltid vært å stramme inn den byråkratiske kontrollen. Disse forsøkene på å kontrollere skjønnsutøvelsen, presser ifølge Maynard-Moody og Musheno skjønnet bare mer ut av syne, og resultatet blir en svekkelse av kontrollen og ansvarligheten knyttet til utøvelsen av skjønn (Maynard-Moody og Musheno, 2000:342). Bakkebyråkratene betrakter seg selv som uavhengige, moralske aktører og i opposisjon til systemet. Sjeldent beskriver de seg selv som en del av systemet (Maynard-Moody og Musheno, 2000:353). Maynard-Moody og Musheno (2000:356) påpeker at dilemmaet med skjønn vil ikke forsvinne før bakkebyråkratene påtar seg likt ansvar for sin rolle som statlige agenter, og for å gjøre det må bakkebyråkratene betrakte sitt arbeid i en større kontekst og erkjenne legitimiteten til begrensningene de blir pålagt (ibid). Dette krever derimot at toppadministratorene erkjenner det kreative potensialet og den pragmatiske visdommen som ligger i bakkebyråkratenes vurderinger (ibid). Før bakkebyråkratene påtar seg sin rolle som statlige agenter, må deres rolle som borger-agenter erkjennes og tildeles legitimitet (Maynard-Moody og Musheno, 2000:356-357).

### 5.2.1. Bakkebyråkratenes arbeidsvilkår

Michael Lipsky påpeker i sin bok flere arbeidsvilkår som preger bakkebyråkratenes arbeid i deres møte med velferdsstatens brukere/borgere. Et påfallende arbeidsvilkår for bakkebyråkratene i deres møte med brukerne/borgerne er en kronisk mangel på ressurser. Denne mangelen på ressurser kan være økonomisk, men som Lipsky selv påpeker finnes det flere eksempler på hvordan bakkebyråkratiene tilfører bakkebyråkratene mindre ressurser enn hva de trenger for å møte brukerne på en tilstrekkelig måte (Lipsky, 2010). De to viktigste eksemplene er ifølge Lipsky (2010:29) forholdet mellom arbeidere og antallet saker, og tid. Karakteristisk sett har saksbehandlerne innenfor barneverntjenesten store saksmengder i forhold til ansvaret de er fastlagt (ibid), og store saksmengder vil kunne føre til et økt arbeidspress på de ansatte. I barnevernsektoren vil denne mangelen på ressurser kunne manifeste seg i mangel på saksbehandlere som kan møte barnevernsklientene på en måte som er i samsvar med normene for sosialt arbeid. Videre påpeker Lipsky (2010) en kontrovers mellom individuell behandling av klienter sett opp mot organisasjonens mål. Lipsky (2010:44) mener at bakkebyråkratenes evne til å behandle klienter som individer blir betraktelig redusert av organisasjonens behov for å utføre arbeidet raskt, med de ressursene den har tilgjengelig. Dette fører i sin tur til at organisasjoner utvikler praksiser hvor rutiner og *”masseproduksjon”* kommer i stedet for individuelt tilpassede opplegg for klientene (Djupvik og Eikås, 2010:80).

Bakkebyråkrater kan også mangle personlige ressurser i utføringen av sitt arbeid. Dette kan ifølge Lipsky (2010:31) være mangel på kunnskap eller kompetanse. I en rapport fra Bufdir (2014:6) om akuttarbeid i kommunalt barnevern kan dette ses igjen i noen av rapportens hovedfunn. Rapporten peker på at akutt- og krisearbeid i liten grad ivaretas i utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barneverntjenesten, samtidig som rapporten peker på at barneverntjenesten i Norge trener lite på akuttarbeid.

Et annet trekk som kan knyttes til barnevernsarbeidernes arbeidsvilkår, er at de ofte arbeider under vage mål og uklar teknologi (Lipsky, 2010:40-41). Et resultat av dette hevder Lipsky (ibid) blir at virksomheten til bakkebyråkratene blir preget av uvisshet, noe som gjør deres arbeid utsatt for kritikk. Den uklare teknologien resulterer i at det kan være vanskelig å vite hva som fungerer og hva som ikke fungerer. Djupvik og Eikås (2010:80) påpekte at det for en barnevernspedagog kan være vanskelig å vite om det å plassere et barn i fosterhjem egentlig vil gjøre barnets situasjon bedre eller ikke. Bakkebyråkratenes arbeid er også tilnærmet

umulig å overvåke, noe som gjenspeiles i teorien om demokratiets sorte hull. En mulig konsekvens av dette mener Winter og Nielsen kan være at bakkebyråkratene kan "løbe" med politikken, dvs. utvise en atferd som avviker fra den ønskelige atferden (Winter og Nielsen, 2008:106).

Winter og Nielsen (2008:106) påpeker at bakkebyråkratens arbeid er ikke detaljorientert, noe som påpekes som en praktisk umulighet. Konsekvensen av dette er at bakkebyråkratene skal utøve skjønn, de skal fylle et rom for atferd som ikke reguleres av lovverket. Det er på denne måten ikke alle forhold av deres jobbsituasjon som er lovmessig regulert. Selv om ledelsene i disse myndighetene til dels kan innskrenke dette skjønnet, vil der normalt være igjen et visst rom for skjønn i de barnevernsansattes arbeid. I mange tilfeller er dette skjønnet svært bredt, og det overlates dermed i stor grad til barnevernsansatte å avgjøre nøyaktig hvordan situasjoner, problemer, saksforløp, avgjørelser og ens egen rolle skal fortolkes og utfylles (Winter og Nielsen, 2008:104).

### **5.2.2. Bakkebyråkratenes mestringsstrategier i samhandling med klienter**

Som tidligere påpekt er beslutningene som barnevernsarbeidere fatter i sin rolle som bakkebyråkrater viktige, så vel som komplekse. Beslutningene er komplekse i den forstand at de innebærer store konsekvenser for de involverte, og for bakkebyråkraten er det til enhver tid en viss risiko for at feil beslutning kan bli fattet. Det er derfor vanskelig for bakkebyråkratene å operasjonalisere en måloppnåelse i sitt arbeid med velferdsstatens klienter. Beslutningene som bakkebyråkratene fatter preges i følge Voll (1995) av usikkerhet rundt en rekke faktorer i bakkebyråkratenes arbeid. I sin samhandling med klientene har bakkebyråkratene derfor utviklet et sett med løsningsstrategier og handlingsmønstre som gjør dem i stand til å mestre det krysspreset og den ressursklemmen de møter i sitt arbeid (Voll, 1995; Winter og Nielsen, 2008).

Virkeligheten innenfor hvor bakkebyråkratene opererer er kompleks, så kompleks at lovgivningen ikke kan ta høyde for alle tenkelige situasjoner, blant annet fordi bakkebyråkratenes atferd skapes i samspill med klientene, i det Winter og Nielsen (2008:106) kaller *joint-production*. Bakkebyråkratenes atferd skapes i et med-spill og mot-spill med brukeren/klienten, et samspill som tydeliggjør at skjønn er nødvendig. Barnevernsarbeidere

kan eksempelvis oppfatte foreldrene i en barnevernssak som samarbeidsvillige og enige med barneverntjenesten i deres oppfatning av saken, men foreldrene kan også være uenige med barneverntjenesten, eller ute av stand til å sette seg inn i den aktuelle situasjonen. Foreldrene kan med andre ord ha en helt annen oppfatning og opplevelse av saken enn barnevernsarbeideren, og motsette seg de tiltak barneverntjenesten tilbyr. Dette ses igjen i løsningsstrategiene identifisert i Ingrid Volls undersøkelse fra 1995, som redegjort nedenfor.

I en undersøkelse fra 1995 konkluderer Ingrid Voll med at de barnevernsansatte tar i bruk ulike løsningsstrategier i sitt møte med klienter. For det første kan barnevernsarbeidene satse på enten tillit eller mistillit som grunninnstilling i forhold til omsorgspersonene i ulike barnevernsaker og videre ser saksbehandlerne ut til å bygge opp sin argumentasjon rundt denne grunninnstillingen (Voll, 1995:98). En annen løsningsstrategi identifisert av Voll er at saksbehandlerne satser på visse aspekter i en barnevernsak, og til tider argumenterer ensidig for dette. En tredje løsningsstrategi er ifølge Voll å utsette beslutninger om omsorgsovertakelser ved å kreve ytterligere informasjon om saken, eller ved å sette inn eventuelle hjelpetiltak for å avhjelpe situasjonen i påvente av en avklaring (ibid).

Winter og Nielsen identifiserer et sett av fire handlingsmønstre som bakkebyråkratene tar i bruk for å mestre sine oppgaver. Handlingsmønstrene er *begrensning av etterspørselen (1)*, *rasjonering av tjenester (2)*, *automatisering av tjenester (3)* og *kontroll over klienten/brukeren (4)* (Winter og Nielsen, 2008:117). For å *begrense etterspørselen (1)* kan bakkebyråkratene ha lang ventetid eller å ha korte og ubeleilige åpningstider. Dette gjør det vanskelig for velferdsstatens klienter å komme i kontakt med bakkebyråkraten, noe som vil begrense etterspørsel etter bakkebyråkrats tjenester. Begrensningen kan også være å utsette klienten for psykologiske omkostninger. Innenfor barnevernssektoren kan dette eksemplifiseres ved at barneverntjenesten iverksetter ulike hjelpetiltak som foreldrene opplever som unødvendige og en psykologisk byrde (Winter og Nielsen, 2008:116-117).

*Rasjonering av tjenester (2)* innebærer at bakkebyråkraten prioriterer hvilke tiltak som skal iverksettes på bakgrunn av en prioritering med tanke på tidligere suksess, effektivitet og organisasjonens ressurser. I forbindelse med suksess og effektivitet foretar bakkebyråkraten en såkalt *creaming*, som innebærer at bakkebyråkraten velger å satse på enkelte saker eller oppgaver som har en større mulighet til å lykkes enn andre. Innenfor barneverntjenesten kan dette innebære at barnevernsarbeiderne er opptatt av å forbedre de ytre årsakene i en

barnevernssak, og dermed gå glipp av de mer underliggende og alvorlige årsakene (Winter og Nielsen, 2008:117-118).

Et tredje handlingsmønster identifisert av Winter og Nielsen (2008:120) er *automatisering av tjenester (3)*. Handlingsmønsteret innebærer at bakkebyråkraten automatiserer måten han eller hun håndterer klientene på. Klienten kategoriseres på bakgrunn av grove og overfladiske vurderinger, og denne kategoriseringen avgjør den videre saksbehandlingen. Egelund og Thomsen (2002:117) eksemplifiserer dette ved at barneverntjenesten vurderer nærmest kun basert på det faktum at foreldrene er utviklingshemmet, per definisjon ikke er i stand til å ta vare på sine egne barn. Automatisering kan også komme til uttrykk ved en rutinisering av saksbehandlingen. Dette baserer seg i motsetning til kategoriseringen ikke på karakteristikk ved klientene, men snarere grove overveielser og standardisering av hvordan en viss oppgave skal løses (Winter og Nielsen, 2008:120). I barnevernsammenheng kan dette manifeste seg i en konflikt mellom målet om å løse så mange saker som mulig med de ressurser barneverntjenesten har tilgjengelig, og kravet om at individet skal stå i fokus (Lipsky, 2010:44). Som tidligere påpekt fører dette i sin tur til at organisasjoner utvikler praksiser hvor rutiner og *"masseproduksjon"* kommer i stedet for individuelt tilpassede opplegg for klientene (Djupvik og Eikås, 2010:80).

Det siste handlingsmønsteret identifisert av Winter og Nielsen (2008:121) rommer mekanismer som skal sikre at bakkebyråkraten oppnår *kontroll over klientene (4)*. Ved å oppnå en kontroll over klienten kan bakkebyråkraten enklere styre den videre prosessen og få den raskere avsluttet. I barnevernsammenheng eksemplifiserer Winter og Nielsen denne kontrollen ved at saksbehandleren i en barnevernssak kan si til foreldrene at en omsorgsovertakelse vil være til barnets beste, og at foreldrene bør sette sine egoistiske ønsker om å være sammen med barnet til side. Om dette argumentet er suksessfullt økes sannsynligheten for at foreldrene vil godta en frivillig omsorgsovertakelse fremfor et tvangsvedtak (Winter og Nielsen, 2008:121).

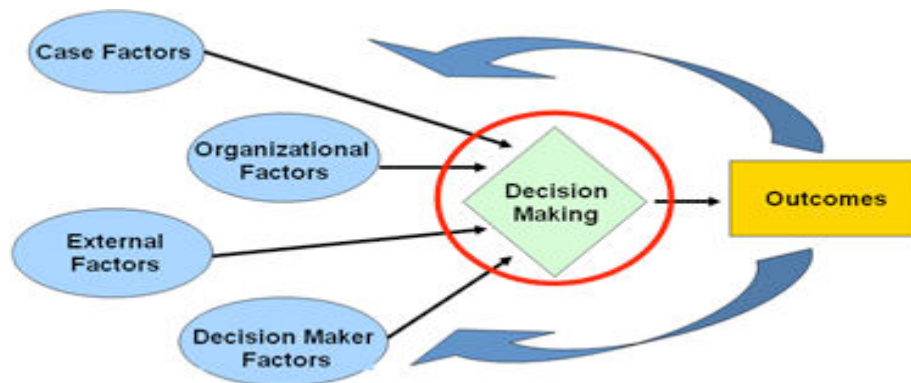
### **5.3. Beslutningsteori**

Hvilke vurderinger legger barnevernsarbeidere i sine beslutninger i barnevernssaker? Lise Kjølrsrud (1995:210) tar i sin bok *Velferdssamfunnets barn* opp hvordan man kan undersøke

kriteriet for beslutninger. I følge Kjølrsrud kan disse kriteriene avdekkes gjennom barneverntjenestens tillit til omsorgspersonene, i likhet med Ingrid Volls funn i undersøkelsen fra 1995. Hjelpetiltak og hjelpeplasseringer er et resultat av et samarbeid mellom barneverntjenesten og barnets omsorgspersoner, mens et tvangsvedtak er barneverntjenestens bruk av makt ovenfor et barn og dets omsorgspersoner. I Volls undersøkelse (1995) ble det avdekket flere løsningsstrategier som barnevernsarbeiderne tok i bruk i sitt arbeid med barn og familier, som redegjort ovenfor. I tillegg til løsningsstrategiene identifiserte Voll en sammenheng mellom argumentasjonen og hvilke hensyn barnevernsarbeiderne la til grunn i sine vurderinger. Ut ifra disse funnene utviklet Voll to tolkningsmodeller i et forsøk på å si noe om hvilke hensyn de ansatte i barneverntjenesten legger til grunn i sine vurderinger. Den normrasjonelle tolkningsmodellen vektlegger en korrekt anvendelse av lovgivningens regler og normer, mens den formålsrasjonelle tolkningsmodellen vektlegger fremtidige konsekvenser for barnets fremtidige situasjon i størst mulig grad (Voll, 1995:99). Voll identifiserte i sin undersøkelse at en tendens syntes å være at informantene til tider baserer seg ensidig på den ene av de to tolkningsmodellene i sine vurderinger og beslutninger (ibid).

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2010:306) vil beslutninger i en organisasjon henge sammen ved at det man har besluttet, legger premisser for nye beslutninger. Beslutningsprosesser er grunnleggende dynamiske og beslutninger blir påvirket av den organisatoriske konteksten de foregår innenfor (Jacobsen og Thorsvik, 2010:307). Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2010:315) er beslutningssituasjoner også svært komplekse, da flere forhold virker inn på beslutningstakeren, forhold som omhandler organisasjonen, beslutningstakeren personlig og trekk ved den aktuelle situasjonen. Den økologiske beslutningsmodellen utviklet av Baumann et.al. (2014) er et rammeverk for å organisere forskning rundt beslutningstaking innenfor barnevern. Modellen er noe sammenfallende med forholdene identifisert av Jacobsen og Thorsvik (2010) og er utviklet av forskere på barnevernsfeltet på bakgrunn av tidligere forskning. Modellen illustrerer noen vesentlige trekk ved beslutningssituasjoner som oppstår i barnevernsammenheng. Som modellen viser (Figur 1) inkluderer konteksten for beslutningstaking et sett av faktorer som påvirker beslutningstakeren i hans/hennes beslutninger (Baumann et.al, 2014:27). Disse faktorene *omhandler saksfaktorer (1), organisasjonsfaktorer (2), eksterne faktorer (3) og faktorer ved beslutningstakeren (4)*.





Figur 1: The Decision-Making Ecology  
(Baumann et.al., 2014:28).

Baumann et.al. (2014:28) forklarer modellen på følgende vis; ” (...) *case information regarding an incident of maltreatment is necessary for a caseworker to make informed assessments and decisions, yet some of the assessments and decisions depend on external factors, such as law translated into policies that govern what constitutes an appropriate response. Furthermore, the translation of such standards by organizational management, and their use by staff, will vary as a function of individual decision maker factors which include skill, as well as the actual and perceived costs and benefits (outcomes) of the decision to the decision maker, the client and/or the agency*”.

Artikkelen trekker frem saksbehandleren som det sentrale i en beslutningsprosess, og ser på ulike faktorer som kan påvirke saksbehandlerens beslutning. Blant annet blir den psykologiske prosessen i beslutningstaking undersøkt nærmere, og Baumann et.al. (2014:30-31) påpeker at det er viktig å skille mellom en bedømmelse og en beslutning. En bedømmelse beskriver Baumann et.al. (ibid) som en vurdering av en situasjon gitt den nåværende informasjonen man har tilgjengelig om den aktuelle saken, mens en beslutning adresserer hvorvidt man skal gripe inn i den aktuelle saken eller ikke.

#### *Saksfaktorens betydning for beslutningen*

Saksfaktorer som vil spille inn på beslutningstakerens beslutning i en barnevernssak omhandler ulike faktorer ved den aktuelle saken som for eksempel hva saken omhandler. Er det omsorgssvikt, vold i hjemmet eller seksuelle overgrep? Lengde på og alvorlighetsgrad spiller en stor rolle, og eventuell risiko for fremtidig skade på barnet tas også med i vurderingen. Personlige egenskaper ved foreldrene, deres situasjon og familiens historie er også faktorer som vil spille en rolle i den barnevernsansattes vurdering.

### *Organisasjonsfaktorer ved beslutninger*

Organisasjonsfaktorer som spiller en rolle i vurderingene er det aktuelle barnevernskontorets ressurser. Saksmengde og antall saksbehandlere er viktige faktorer som påvirker effektiviteten og fokuset til de ansatte innenfor barnevernssektoren. Interne rutiner og tidligere erfaringer innenfor det aktuelle barnevernskontoret spiller også inn på hvilke tiltak saksbehandlere vil iverksette i familiene.

### *Eksterne faktorer ved beslutninger*

Eksterne faktorer spiller også en viktig rolle i barnevernsansattes vurderinger i barnevernssaker. Som tidligere påpekt er det gjeldende lovverket innenfor den norske barneverntjenesten vagt utformet, og de ansatte i barneverntjenesten er tildelt en stor skjønnsmessig myndighet, som naturligvis spiller en avgjørende rolle i barnevernsarbeiderens vurderinger og beslutninger. I enkelte barnevernssaker henter også barneverntjenesten inn eksterne fagkyndige som psykologer, leger etc. som etter utredninger kommer med sine råd og anbefalinger, som kan spille inn på beslutningstakerens beslutning.

### *Faktorer ved saksbehandlere ved beslutninger*

Faktorer ved saksbehandlere vil være den aktuelle beslutningstakerens kunnskap og kompetanse, hans/hennes erfaring, holdninger og personlige verdier. Som tidligere påpekt identifiserte Voll (1995) at barnevernsansatte varierer i sine skjønnsmessige vurderinger i henhold til hvilke hensyn de legger til grunn i sine vurderinger. Dette kan være lovmessige hensyn eller hensyn til konsekvenser for barnets fremtid (Voll, 1995). Skjønnsmessige hensyn vil også her spille en betydelig rolle da det er saksbehandler selv som avgjør hvor mye skjønn som skal utøves i den aktuelle saken.

Teoriene som danner studiens teoretiske bakteppe varierer som påpekt både i omfang og relevans. I forhold til mitt datamateriale og metode vil teoriene om bakkebyråkratens atferd i møte med klienter, samt deres løsnings- og mestringsstrategier være nærliggende for min studie og studiens funn. Med bakgrunn i disse teoriene forventer jeg å finne informasjon som gir uttrykk for barnevernsarbeidernes skjønnsutøvelse i deres arbeid med barnevernsklienter, og jeg forventer også å finne informasjon om de ulike faktorene som spiller inn i barnevernsarbeidernes vurderinger og beslutninger om akuttvedtak skal fattes eller ikke. Etersom studiens datagrunnlag er saker hvor et akuttvedtak allerede er fattet, men samtidig som hvor grunnlaget for beslutninger blir bestridt fra privat part, vil dette kunne gi meg

informasjon om hva som betraktes som ”god nok” grunn for et akuttvedtak, og hva som ikke er det – igjennom klagene som får medhold i fylkesnemnda. Videre forventer jeg å finne faktorer ved saksbehandleren, eksterne faktorer og saksfaktorer som påvirker barnevernsarbeidernes beslutninger om akuttvedtak, jf. den økologiske beslutningsmodellen.

Avslutningsvis må det tas forbehold om elementer ved teoriene som jeg ikke kan forvente å finne i studiens datamateriale. Blant annet vil det være vanskelig å finne informasjon om barnevernsarbeidernes arbeidsvilkår, da dette blir liggende mer i bakgrunnen som et teoretisk bakteppe av hva vi vet er et faktum innenfor barnevernsektoren. Det er nærliggende å tro at dette ikke er elementer som vil komme frem i saksdokumentene fra fylkesnemnda. Videre vil det også være nærliggende å tro at man i forbindelse med den økologiske beslutningsmodellen ikke vil finne organisasjonsfaktorer ved beslutningene, da dette, i likhet med arbeidsvilkårene, ikke er naturlige elementer å inkludere i saksdokumenter av denne typen. Mulige konsekvenser av dette vil naturlig nok være at jeg som forsker ikke får informasjon om de organisatoriske forholdene rundt beslutningene som fattes. Jeg vil ikke få informasjon om den aktuelle saksbehandleren var under et arbeidsmessig stort press, ei heller om han/hun besitter tilstrekkelig kompetanse på denne typen beslutninger, nemlig akuttvedtak. Det er jo en gang slik at det ikke fattes like mange akuttvedtak innenfor de ulike kommunene, og som en følge av dette vil barnevernsarbeidernes erfaringer med denne typen beslutninger varierer mellom ulike kommuner.

## Kapittel 6: Metode

I dette kapitlet vil jeg si noe om vitenskapsteoretisk syn på undersøkelser. Jeg vil beskrive studiens forskningsdesign, saksdokumentene som utgjør studiens datagrunnlag og kvalitativ innholdsanalyse som forskningsmetode. Jeg vil presentere prosessen med søk og utvelgelse av datamateriale, samt avgrensningen av studiens datagrunnlag. Her vil jeg også redegjøre for generelle trekk ved studiens datagrunnlag, før jeg redegjør for kvalitet i kvalitativ forskning og forskningsetiske vurderinger i forbindelse med den aktuelle studien.

### 6.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming

Innenfor samfunnsvitenskapen skiller man gjerne mellom kvantitative studier og kvalitative studier. Kvantitative studier tar sikte på å anvende statistikk når kausale sammenhenger skal undersøkes og beskrives, mens kvalitative studier tar sikte på å finne årsaker og sammenhenger (Watt Boolsen, 2006:22-23). Kvantitative data omtales gjerne som *"harde data"* som alder, kjønn etc., mens kvalitative data omtales som mer *"bløte data"*, gjerne eksemplifisert av en tekst eller en samtale (ibid). Historisk har kvalitative studier blitt omtalt som mer presise enn kvalitative, da de lettere kan utsettes for metodiske krav som pålitelighet, gyldighet etc. Kvalitative data har historisk blitt vurdert som mer *"anvendbare"*, og da gjerne dersom de hadde en funksjon som *"supplerende informasjon"* i et ellers kvantitativt forskningsopplegg (ibid). Gjennom de senere år har dette derimot endret seg, da dagens studier gjerne inneholder kvantitative – statistiske - analyser som ledsages av fortolkninger. Som Watt Boolsen (2006:24) sier; *"det er jo fortolkningen, der gjør dem interessante!"*.

Samfunnsvitenskapen har flere innfallsvinkler til samfunnsvitenskapelig tenkning. To fremtredende paradigmer innenfor samfunnsvitenskapen er positivismen og konstruktivismen, også kalt hermeneutikk. Innenfor positivismen vil det å arbeide på et positivistisk grunnlag være det samme som å mene at kjensgjerninger innsamles med det formål å formulere regelmessigheter, at teoriens rolle er å formulere antakelser som kan testes, og at datainnsamlingen og analysen av disse dataene skal være en objektiv prosess (Watt Boolsen, 2006:35-36). Innenfor positivismen er dataene kvalitative, hvor datainnsamlingen er konsentrert rundt objektive opplysninger som alder, kjønn etc. Undersøkelsen resulterer i en

beskrivelse, eksempelvis en kartlegging av aktivitetene til en bestemt gruppe mennesker (Watt Boolsen, 2006:37).

Et annet fremtredende paradigme innenfor samfunnsvitenskapen er konstruktivismen, som i motsetning til positivismen, mener at den sosiale virkeligheten er farget av forskerens fortolkning av studiens kontekst. I konstruktivismen er det essensielt at man må fortolke for å kunne forstå, og vitenskapen skal brukes til å fortolke og forstå menneskers handlinger i den sammenhengen de befinner seg (Watt Boolsen, 2006:38-39). Dataene er typiske *"bløte data"* og omfatter typiske holdninger og undersøkelsen resulterer i en beskrivelse eller fortolkning som gir forståelse av dynamikken innenfor en gruppe eller organisasjon (Watt Boolsen, 2006:39).

På bakgrunn av dette kan det sies at den aktuelle studien inneholder elementer fra positivismen, så vel som konstruktivismen. Innenfor det positivistiske kunnskapssynet benytter jeg meg av objektive opplysninger om datamaterialet, som alder og kjønn på de berørte barna, oversikt over nemnder, nemndsledere og innsendelsesrater av saksdokumenter, samtidig som jeg vil forsøke å fortolke funn opp mot egenkomponerte kategorier, selv om funnene ikke står eksplisitt i det aktuelle datamaterialet. Disse funnene vil utvilsomt være farget av min forståelse av datamaterialet, slik som konstruktivismen forklarer. Resultatet av dette vil være at noen av funnene vil bli fortolket på en måte av meg, men muligheten for at en annen forsker ville tolket datamaterialet annerledes er også tilstede, en forutsetning jeg som forsker må sette.

## **6.2. Bakgrunn for valg av metode**

Da den aktuelle studiens tema var avgjort var det nødvendig å utvikle en problemstilling. Som Grønmo (2004:71) påpeker, er arbeidet med å utvikle en problemstilling en prosess hvor den første problemstillingen sjeldent er den endelige. Problemstillingen blir gjerne omformet og reformulert flere ganger i løpet av arbeidsprosessen, først og fremst for å oppnå en best mulig sammenheng mellom teori og empiri og gjennom *"formuleringer som er stadig bedre forankret i tidligere forskning og stadig bedre innrettet mot nye undersøkelser"* (ibid).

Den kvalitative forskningsprosessen ligner den kvantitative, da det er snakk om fire faser som kalles det samme, men hvor innholdet i fasene varierer, avhengig av hvilken metode man benytter seg av. Fasene er inndelt i fire og er som følger;

1. Problem og kunnskap,
2. Planlegging og design,
3. Datainnsamling og datakonstruksjon,
4. Analyse, konklusjon og vurdering.

Selv om fasene i utgangspunktet er adskilte, er selve arbeidet gjerne en interaksjon mellom de ulike fasene (Watt Boolsen, 2006:27-28).

Valget av metode er avhengig av hvilke data man ønsker å benytte for å svare på problemstillingen. Innledningsvis ønsket jeg å foreta en dokumentanalyse av saksdokumenter fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, samt supplere denne analysen med dybdeintervjuer av nøkkelinformanter. Det ble derimot klart at dette ville blitt for omfattende og tidkrevende og jeg bestemte meg derfor, i samråd med min veileder, for å gjennomføre en kvalitativ dokumentanalyse av det aktuelle datamaterialet.

Det sentrale i en dokumentanalyse er å utvikle relevante kategorier for studien og fylle disse kategoriene med innhold (Jacobsen, 2005). Jacobsen peker på kategorisering som det hjelpemidlet som trengs for å kunne si at noen typer data ligner hverandre (Jacobsen, 2005:191), og det legges i denne studien opp til flere runder med kartlegging og kategorisering av det aktuelle datamaterialet. Den innledende runden vil omfatte "*harde data*" som alder og kjønn på de berørte barna, hvilke fylkesnemnder som har sendt inn de aktuelle saksdokumentene til Lovdata og hvilke nemndsledere som har sendt inn flest saksdokumenter. De påfølgende rundene med kategorisering og kartlegging vil omhandle mer "*bløte data*", som vurderinger og meninger blant barnevernsarbeiderne.

Hvilke kilder som skal brukes i studier er avhengig av hvilken type informasjon forskeren ønsker å innlemme i studien, hvilke kilder som kan bidra med denne informasjonen og hvilke kilder som er tilgjengelige (Grønmo, 2004:119). I denne aktuelle studien ønsker jeg som forsker å undersøke barnevernsarbeidernes vurderinger i de sakene som ender i et akuttvedtak, informasjon som jeg hevder kan hentes ut fra saksdokumenter fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

### 6.3. Kvalitativ dokumentanalyse

I de senere år har det vært en økning i antallet rapporter og artikler i journaler som nevner dokumentanalyse som en del av metodologien og dokumenter som brukes i systematiske evalueringer kan komme i flere former som aviser, bøker, journaler, brev eller kart (Bowen, 2009:27). Dokumenter tilfører studier bakgrunnsinformasjon så vel som historisk innsikt i temaet som studeres (Bowen, 2009:29), men i likhet med andre kvalitative forskningsmetoder har dokumentanalyser også sine styrker og svakheter. Dokumentanalyser er en mindre tidkrevende metode enn andre, da den krever en utvelgelse av data, fremfor en innhenting av data. Tilgangen til dokumentene er gjerne lettere tilgjengelig, da de fleste dokumenter er offentlige, noe som gjør at dokumentene kan innhentes uten forfatterens eksplisitte godkjenning i forkant av innhenting (Bowen, 2009:31). I forbindelse med denne studien er datagrunnlaget fylkesnemndssaker publisert og innhentet fra Lovdata, noe som forenklet min innhenting av dokumenter. Jeg som forsker stod også fri til å utvikle mine egne kriterier for utvelgelse av dokumenter, noe som forenklet forskningsprosessen i den forstand at det var tidsbesparende. Dokumenter er også svært dekkende, i den forstand at de dekker større tidsrom, flere hendelser og ulike settinger (Yin, 1994, som referert i Bowen, 2009:31). Etersom dokumenter som brukes i dokumentanalyser ikke er produsert for forskning, kan det være en svakhet at dokumenter som kilde ikke inneholder svaret på en spesifikk problemstilling. Selv om dokumentanalyser inneholder flere svakheter, veier effektiviteten og de lave kostandene forbundet med dokumentanalyser, tyngre enn svakhetene ved metoden (Bowen, 2009: 31-32).

Dokumentanalyse inneholder skumlesing (at man overfladisk leser gjennom dokumentene), lesing (en mer grundig gjennomgang av materialet) og en tolkning. Denne prosessen kombinerer elementer fra *innholdsanalyser* og *tematiske analyser*. Innholdsanalyser er prosessen hvor man organiserer informasjon inn i kategorier som er relatert til sentrale spørsmål i studien, mens tematiske analyser gjenkjenner mønstre i dataene, hvor gjentagende temaer utgjør kategoriene for analysen (Bowen, 2009:32). I den aktuelle studien vil jeg benytte meg av begge formene for analyse, hvor jeg både organiserer den informasjonen jeg finner i datagrunnlaget inn i kategorier, samtidig som jeg gjennom dokumentene leter etter gjentagende temaer som er viktige for min problemformulering. Eksempelvis bruker jeg *tematisk innholdsanalyse* (Burnard, Gill, Stewart, Treasure og Chadwick, 2008) i mitt arbeid med enkelte kategorier.

### **6.3.1. Saksdokumenter fra fylkesnemnda**

Bowen (2009:33) understreker at selv om dokumenter kan være en rik kilde for data, må forskeren undersøke dokumentene med et kritisk øye, og være forsiktig med å bruke dokumenter i sin studie. Forskeren som en analytiker må avgjøre dokumentenes relevans i forhold til studiens problemstilling og mening. Det er også nødvendig å avgjøre autensiteten, troverdigheten og nøyaktigheten i de utvalgte dokumentene (ibid). Studiens datagrunnlag omfatter saksdokumenter fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som er innhentet fra lovdatas nettsider. Dokumentene er oppbygd på en slik måte at sakens bakgrunn blir presentert innledningsvis, noe som utgjør en historie nemndsleder, i følge Torstein Røed (2014), opplever som ubestridt. Nemndsleder står svært fritt og utøver en stor del skjønn med tanke på hva som kommer med i saksdokumentene. Sakens bakgrunn gir fylkesnemnda en generell oversikt over saken og det ordinære vedtaket før de ulike partene slipper til med sine anføringer. Avslutningsvis kommer fylkesnemnda med sine anføringer og et vedtak i saken. Det foreligger ingen standard med tanke på lengden til saksdokumenter innenfor denne kategorien, men en arbeidsgruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet (NOU 2005:9 :92) konkluderte med at vedtakets lengde i etterprøving av akuttsaker varierer fra 6 til 15 sider med enkel linjeavstand. De fleste nemndsledere skriver ca. 10 sider. I den aktuelle studiens datagrunnlag er de minste sakene på rundt tre sider, mens de lengste er opp imot tolv sider. I saksdokumentene inkluderer nemndsleder det vedkommende anser som nødvendig informasjon for å fatte vedtaket, noe som avgjøres skjønsmessig i hver enkelt sak og av den aktuelle nemndsleder.

### **6.4. Datagrunnlag**

Studiens datagrunnlag består av tilnærmet alle offentlige klagesaker fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker mellom 2007 og 2013. Utvalget er spredt over 8 av landets 12 fylkesnemnder, hvor hver nemnd dekker ett eller to fylker. Hvor mange saker som publiseres gjennom Lovdata varierer fra år til år, men studien omfatter tilnærmet alle klagesakene på akuttvedtak (med få unntak) som lovdata har publisert. Det er her viktig å påpeke at studiens datagrunnlag har, som alle andre datagrunnlag, sine styrker og svakheter. Dets styrker innebærer blant annet at klagesakene forteller oss noe om hva som ifølge fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker oppfyller kriteriet for et akuttvedtak innenfor det norske



barnevernsystemet, samtidig som sakene gir meg kunnskap om barnevernets prosedyrer i de sakene som ender i et akuttvedtak. Jeg får et innblikk i de ulike trinnene i beslutningsprosessen, fra en bekymringsmelding kommer inn, til et akuttvedtak fattes, samtidig som vi får kunnskap om hva som blir vurdert som avgjørende faktorer i saker som ender med at barnet fjernes fra foreldrene. Datagrunnlaget tilfører oss kunnskap om saksbehandling i Fylkesnemnda og kunnskap om klager på akuttvedtak, og hvordan Fylkesnemnda behandler slike klager.

Datagrunnlagets svakheter vil kunne være det faktum at alle sakene i datagrunnlaget er klager på akuttvedtak. Det foreligger ingen sikre tall på hvor stor andel av alle klagesakene som behandles i nemnda hvert år som oversendes og publiseres på Lovdata, men ifølge Lovdatas nettsider er sakene som publiseres tilfeldig utvalgt (Lovdata.no). Det faktum at jeg som forsker ikke har hatt mulighet til å foreta den innledende utvelgelsen av saker selv, men har måttet ta utgangspunkt i de sakene som er publisert gjennom Lovdata, kan representere en skjevhet i utvalget, da det ikke foreligger noe total oversikt rundt hvilke saker som publiseres, og hvilke som ikke publiseres. En fordel med datamaterialet, og det faktum at det er hentet utfra Lovdata, er at saksmaterialet er anonymisert på forhånd. Det innebærer også studiens datagrunnlag er samtlige klager på midlertidige vedtak jf. §4-6 i barnevernloven som Lovdata har publisert i den aktuelle tidsperioden. Da barnevernsaker er sensitive, er det viktig for meg som forsker å ta utgangspunkt i de sakene som er offentlig tilgjengelige, da alternativet ville kunne være en lang søknadsprosess for å få tilgang til alle dokumentene. Sannsynligheten for å få søknaden avvist ville vært tilstede.

#### **6.4.1. Søk og utvelgelse**

Prosessen med å komme frem til det aktuelle datagrunnlaget i denne studien foregikk på Lovdatas nettsider [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no). På nettsiden logget jeg inn på Lovdata PRO hvor jeg foretok et hurtigsøk i hele lovdata. Søkeordet jeg brukte var *"Barnevernloven § 4-6 annet ledd"*, noe som resulterte i 906 treff. Etersom akuttvedtak og etterprøving av akuttvedtak utelukkende behandles i fylkesnemnda, haket jeg av for *"nemnder og utvalg mv."* før jeg haket av for *"Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker"*. Dette begrenset treffene til 396 saker i perioden 2002 til 2014. Saker før 2002 er ikke offentliggjort på Lovdata, noe som utgjør årsaken til at treffene på aktuelle saker starter der. Etersom nye saker vil bli tilført ut

2014 velger jeg å utelukke sakene fra det aktuelle året for å forhindre at jeg må gå tilbake til søket og legge til eventuelle nye saker som har blitt publisert. Den aktuelle studien fokuserer på etterprøvinger av akuttsaker, noe som resulterer i at jeg utelukker alle saker som ikke omhandler klager på midlertidige vedtak hjemlet i barnevernlovens § 4-6 annet ledd.

#### **6.4.2. Avgrensning av datamateriale**

Resultatet av søket på lovdatas nettsider var 396 saker og avgrensningen utgjør den innledende runden med kartlegging av studiens datagrunnlag. Etersom antallet saker mellom 2002 og 2014 var særdeles høyt har jeg valgt å fokusere på klagesaker saker mellom 2007 og 2013, og dermed utelukke sakene fra 2002-2006. 20 saker er fra 2014 og vil ikke bli inkludert i studien, da jeg allerede har et stort nok datagrunnlag i sakene som foreligger mellom 2007 og 2013. Det opprinnelige resultatet strekker seg fra 2002 til 2014, med 2011 som et unntak. Av ukjente årsaker ble ingen saker publisert dette året. For å avgrense datagrunnlaget ytterligere utviklet jeg fire kriterier for utvelgelse;

- Saksdokumentene må være fra tidsrommet 2007-2013,
- saksdokumentene må være klager på midlertidige vedtak jf. barnevernlovens § 4-6 annet ledd,
- § 4-6 annet ledd må omtales i saksdokumentene, og
- saksdokumentene må inneholde sakens bakgrunn i en eller annen form.

I tidsrommet 2007-2013 oppfylte 40 saker de aktuelle kriteriene for utvelgelse, men ved nærmere undersøkelse var det ikke mulig å få nok informasjon ut av tre av sakene, da nemndsleder hadde inkludert svært lite informasjon vedrørende sakens bakgrunn forut for akuttvedtaket. Sakene ble derfor utelukket av datagrunnlaget. I tillegg inneholdt én av sakene ingen referanser til § 4-6 annet ledd i saksdokumentene og ble derfor utelukket. På bakgrunn av det vil studiens datagrunnlag bestå av 36 saksdokumenter fra Fylkesnemnda i tidsrommet 2007 til 2013.

## 6.5. Analytisk fremgangsmåte

*”At analysere handler om at kunne avdekke forholdet mellom de enkelte dele i et prosjekt”*

(Watt Boolsen, 2006:14).

For å svare på studiens problemstilling har jeg valgt å se på saksdokumentene med et deskriptivt blikk, hvor jeg forsøker å avdekke hva saksdokumentene sier om de ulike elementene ved analysen, henholdsvis hva omstendighetene rundt den aktuelle saken var, hva som var hovedårsaken til at barneverntjenesten fattet et akuttvedtak og hvordan barneverntjenesten begrunnet de ulike akuttvedtakene. Fylkesnemndas vedtak ble også undersøkt, da det vil gi meg informasjon om hvorvidt nemnda finner barneverntjenestens akuttvedtak i tråd med lovverket. Gjennom induktive undersøkelser ble det konstruert kategorier som egnet seg til å finne svar på de ovenstående elementene. Studien er både kvalitativ da jeg som forsker tolker de utsagn som kommer til uttrykk i de ulike saksdokumentene, samtidig som den er kvantitativ i den forstand at egenskaper ved saksdokumentene blir tallfestet. For å tallfeste egenskapene og utvikle modeller benyttet jeg regnearkprogrammet Microsoft Excel. Ved å sette de tallfestede egenskapene inn i modellen, ble det enklere få et oversiktlig bilde av funnene, samtidig som det ble enklere å se sammenhenger på tvers av kategorier (Grønmo, 2004:246).

For å systematisere de ulike saksdokumentene ble det utviklet tre hovedkategorier. Dette blir presentert i *punkt 6.6.1. Hovedkategorier – omstendigheter*, og de resterende kategoriene blir deretter presentert under de ulike hovedkategoriene.

### 6.5.1. Datakvalitet

Kvaliteten til et datamateriale er avhengig av hva dataene skal brukes til. Hensikten er at et datamateriale skal brukes i prosessen med å svare på en bestemt problemstilling, og kvaliteten i ett og samme datasett kan derfor variere, ut i fra hvilken problemstilling som skal belyses (Grønmo, 2004:217). Hvor godt et datamateriale egner seg til å belyse en bestemt problemstilling er avhengig av flere faktorer, blant annet at utvelgelsen av enhetene må gjennomføres på en forsvarlig måte, at utvelgelsen av informasjonstypene utføres på en

systematisk måte og at gjennomføringen av analysen er forsvarlig utført (Grønmo, 2004:217-218).

### **6.5.2. Autensitet, troverdighet, representativitet og mening**

Hovedprinsippet ved bruken av dokumenter som kilder er at alle data må håndteres vitenskapelig. I artikkelen "*The Documentary Research Method – Using Documentary Sources in Social Research*" påpeker Monageng Mogalakwe (2009:51) at Scott (1990:19-35) formulerte fire kontrollkriterier som er nødvendige i bruken av dokumenter som datakilde, henholdsvis *autensitet*, *troverdighet*, *representativitet* og *mening*. Sigmund Grønmo (2004:190) omtaler dette som kildekritikk, noe som er spesielt viktig i kvalitative innholdsanalyser som denne aktuelle studien.

*Autensitet* er et fundamentalt kriterie i hvilken som helst forskning og referer til hvorvidt det aktuelle dokumentet er ekte og har integritet (Mogalakwe, 2009:52). Saksdokumentene i den aktuelle studien er skrevet av en nemndsleder i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, sendt fra fylkesnemnda til Lovdata og publisert av Lovdata. Det finnes ingen holdepunkter som gir meg som forsker grunn til å tro at saksdokumentene ikke er ekte eller at Lovdata ikke kan betraktes som en pålitelig kilde for dokumenter. Et dokumentets *troverdighet* omhandler hvorvidt et dokument har blitt tuklet med eller forandret (Mogalakwe, 2009:53). Ifølge Scott (1990) bør spørsmålet om troverdighet også omhandle hvorvidt forskeren opptrer upartisk. Forskeren må forsikre seg om at dokumentene ble skrevet på forhånd og uten tilknytning til den aktuelle studien (Scott, 1990). De aktuelle saksdokumentene fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er som tidligere nevnt utarbeidet av nemndsleder i forkant, og dokumentene er ikke utarbeidet for den aktuelle studien. Vedtakene skal gi en så nøyaktig fremstilling av sakens bakgrunn som mulig, partenes anføringer og fylkesnemndas anføringer. Deretter skal vedtaket munne ut i en konklusjon (Høyland, 1997:124). Ettersom det er nemndsleder som skriver vedtakene varierer de ulike saksdokumentene i den aktuelle studien både med tanke på innhold, så vel som dokumentenes lengde. Det er ingen grunn til å tro at nemndsleder vil gi en feilaktig fremstilling av de aktuelle sakene, og det er med det ingen grunn til å tro at dokumentene ikke er troverdige. *Representativitet* referer til hvorvidt et dokument er typisk som dokumenter av sitt slag eller ikke (Mogalakwe, 2009:54). I sammenheng med denne aktuelle studien vil det ikke være mulig å si noe om dokumentenes representativitet da utvalget er en for liten andel av det totale antallet klagesaker som har blitt

avgjort i fylkesnemnda. Man kan derimot si at oppsettet av saksdokumentene er representativt for den store helhet, da utformingen av og innholdet i et vedtak er lovfestet i tvisteloven § 19-6 (Tvisteloven, 2005). Til slutt omhandler et dokumentets *mening* hvorvidt informasjonen som fremkommer i dokumentet er klar og forståelig (Scott, 1990:28). Forskeren kan relatere dokumentets litterære mening til den aktuelle konteksten og vurdere tekstens mening som en helhet (Mogalakwe, 2009:54). I denne studien vil jeg forsøke å knytte de empiriske funnene fra studiens del om funn (kapittel 7) opp mot det teoretiske bakteppet om eksempelvis bakkebyråkratens atferd og tidligere studier innenfor det aktuelle feltet. Rettslige dokumenter, som nemndas saksdokumenter, forteller meg noe om bakgrunnen og historien til de aktuelle situasjonene som utløste akuttvedtakene. De sier noe om det rettslige inngrepet foretatt av barneverntjenesten, og de forteller meg hva barneverntjenesten anser som legitime begrunnelser for å fatte akuttvedtak. De kan også fortelle noe om hvordan barneverntjenesten vurderte de aktuelle situasjonene, og hvilke faktorer de vektlegger i sine begrunnelser. Saksdokumentene sier også noe om nemndas rolle i behandlingen av klagene på akuttvedtakene, hva nemnda anser som legitimerende årsaker og ikke-legitimerende. Avslutningsvis sier dokumentene noe om hvorvidt barneverntjenesten handlet innenfor eller utover sin autoritet idet de fattet akuttvedtakene. I saker hvor nemnda gir medhold til privat part, vil jeg få informasjon om hva nemnda anser som feilaktig handlingsgrunnlag og eventuelle feil barneverntjenesten kan ha gjort.

### **6.5.3. Intern validitet, ekstern validitet og generalisering**

Ifølge Sigmund Grønmo (2004:231) referer validitet til datamaterialets gyldighet i forhold til den problemstillingen den aktuelle studien skal belyse, og man skiller vanligvis mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet referer til hvorvidt studiens funn samsvarer med det som skal undersøkes eller den virkeligheten studien sikter på å beskrive (Grønmo, 2004:233). I denne studien er de ulike nemndslederne forfatterne av datamaterialet, og deres oppgave er å gi et sannferdig uttrykk for den aktuelle saken. Det er ingen grunn til å anta at nemndslederne ikke vil beskrive de ulike sakene slik de faktisk er. Det er samtidig viktig å understreke at de individuelle nemndslederne, i dette datamaterialet 21 ulike nemndsledere, har ulike skrivestiler og vektlegger ulike aspekter ved sakene ulikt. Ekstern validitet, eller generaliserbarhet (Halvorsen, 2008:67) omhandler i hvilken grad studiens resultater kan overføres til andre utvalg utenfor den aktuelle populasjonen (Grønmo, 2004:233). Studiens

populasjon vil i dette tilfellet være alle klagesaker på vedtak fattet jf. bvl. § 4-6 annet ledd. Den aktuelle studiens saksdokumenter kan sies å være representative for denne typen saksdokumenter, da det finnes regler hvor hva dokumentene skal inneholde og hvordan de skal struktureres (Tvisteloven, 2005), men studiens utvalg kan ikke sies å være et representativt utvalg av hele populasjonen, da prosentandelen av det totale antallet saker er for lite til å kunne generalisere funnene.

#### **6.5.4. Forskningsetiske refleksjoner**

Som forsker innenfor det samfunnsvitenskapelige feltet har man forskningsetiske hensyn å være oppmerksom på når man gjennomfører en studie, og flere profesjoner har utviklet etiske retningslinjer for forskning (Halvorsen, 2008:251). I forbindelse med datainnsamling og innhenting av personopplysninger har det i forskningens navn, ifølge Knut Halvorsen (2008:249), vært mange overtramp. Det er derfor viktig for meg som forsker å være oppmerksom på de forskningsetiske hensyn som må tas i forbindelse med denne aktuelle studien og gjøre rede for disse.

Saksdokumentene som utgjør studiens datagrunnlag er hentet fra den offentlige nettsiden Lovdata.no. Dokumentene er anonymisert forut for publisering på nettstedet, og ettersom det var mulig for meg å innhente informasjon i anonymisert form, og jeg ikke skal behandle personopplysninger, var det ikke nødvendig for meg som forsker å melde inn min studie til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD.no).

Saksdokumentene er anonymisert i den forstand at navn, fødselsdato, navn på foreldre, navn på saksbehandlere og stedsnavn er krysset ut. Det er på denne måten ikke mulig å finne ut hvem sakene omhandler, og det er heller ikke mulig å vite hvor saken kommer fra, annet enn hvilken fylkesnemnd som har behandlet klagen, da nemnda som saken stammer fra, er oppgitt i dokumentets navn. Nemndsleder som er forfatter av dokumentene er ikke anonymisert, men ettersom dette er offentlig tilgjengelige dokumenter er det heller ikke nødvendig.

I arbeidet med denne studien er det viktig at jeg som forsker er oppmerksom på at min egen forståelse av dataene kan spille inn på hva som vektlegges og tolkes. Dataene Grønmo (2004:248) omtalte som rådata, som alder, kjønn og antall barn, er det enkelt å enes om, men

andre trekk ved datamaterialet, som hovedårsak for akuttvedtaket og lignende, kan være vanskeligere å enes om. Slike faktorer har en deskriptiv side og kan oppfattes ulikt av ulike mennesker, og det er viktig å være oppmerksom på dette i lesingen av denne studien.

## 6.6. Utvikling av kategorier

Ifølge Sigmund Grønmo (2004:246) foreligger kvalitative data vanligvis i form av tekster. Dataanalysen innebærer derfor å avdekke mønstre i materialet ved at forskeren leser gjennom *”de tekstene som skal analyseres, og danner seg et inntrykk av hva som er sentralt eller typisk. Gjennom slik inspeksjon av materialet oppdages også overraskende eller spesielle tendenser og sammenhenger”* (Grønmo, 2004:246). Basert på videre refleksjon og gjennomlesing vil forskeren danne seg et bilde og en økt forståelse for empiriske mønstre som dukker opp i saksmaterialet. For å oppdage generelle og typisk mønstre i datamaterialet er det nødvendig å forenkle og sammenfatte innholdet i dokumentene, slik at det blir enklere å få en oversikt over tendenser og sammenhenger (ibid).

For å kode kvalitative data er det viktig å danne stikkord som kan beskrive større avsnitt av tekstene, og for å gjøre dette ble det først og fremst utviklet kategorier for å kartlegge den grunnleggende informasjonen om studiens datamateriale. Dette ble gjort ved en åpen koding (Grønmo, 2004:247). I denne sammenhengen er deskriptive koder vanligere enn forklarende koder (ibid). Jeg utviklet deskriptive koder som antall barn berørt av akuttvedtaket, alder og kjønn og om én eller begge foreldrene hadde den daglige omsorgen for barnet på vedtakstidspunktet. Her er det viktig å påpeke at daglig omsorg ikke betyr foreldrerett, da foreldrene kunne hatt felles foreldrerett, mens kun én av foreldrene hadde den daglige omsorgen. Videre utviklet jeg også deskriptive koder som nemnd, nemndsleder og medhold (offentlig eller privat) for å kunne se på tall for innsendelse – hvilke nemnder og nemndsledere som sender inn flest saksdokumenter til Lovdata. Denne innledende kartleggingen av datamaterialet presenteres i *punkt 7.1. Generelle trekk ved datamaterialet*.

Mens det første trinnet i kodingen tar utgangspunkt i det Grønmo kaller *rådataene*, omhandler den neste delen av kategoriseringen en mer systematisk koding. Kodingen må nå ta utgangspunkt i bestemte felles egenskaper ved de ulike fenomenene som kommer til uttrykk i datamaterialet (Grønmo, 2004:248). Gjennom flere gjennomlesinger av datamaterialet

identifiserte jeg et flertall av fellestrekk som dannet grunnlaget for utviklingen av flere kategorier, som presenteres i *punktene 6.6.1 – 6.6.4*.

### **6.6.1. Hovedkategorier - omstendigheter**

For å kunne undersøke om barneverntjenesten anvender akuttvedtak etter lovens intensjoner er det viktig å kartlegge anvendelsen av disse intensjonene. Barnevernloven § 4-6 annet ledd er utformet for å *”beskytte sårbare barn som utsettes for akutt og alvorlig omsorgssvikt eller er til fare for seg selv”* (Bufdir, 2014:17).

Som tidligere nevnt ble det i et rundskriv fra departementet til berørte parter om tolkninger av lovverket (Q-0973, 2000) understreket at for at den aktuelle bestemmelsen skal kunne anvendes må det foreligge *”en risiko for at barnet kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet”* (ibid). Rundskrivet eksemplifiserer videre typisk situasjoner hvor bestemmelsen kan anvendes. Dette er redegjort under *punkt 3.5. ”Akutt” og ”Vesentlig skadelidende”*. Videre poengterer rundskrivet at *”det forhold at foreldrenes omsorgsevne er så dårlig at vilkårene for omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12, anses å være til stede, er ikke tilstrekkelig”* for å anvende et akuttvedtak. Rundskrivet informerer at det i slike tilfeller må foretas en risikoavveining (Q-0973, 2000). Kan risikoen reduseres til et akseptabelt nivå frem til sak om omsorgsovertakelse kan behandles etter ordinær behandling i fylkesnemnda? Kan hjelpetiltak avhjelpe situasjonen? Vil en akutt plassering være til barnet beste jf. bvl. § 4-1? Spørsmål som dette må barnevernsarbeiderne med andre ord ta stilling til før de fatter et eventuelt akuttvedtak, ifølge rundskrivet fra departementet.

Ofstad og Skar (2004:76) påpeker at paragrafens ordlyd er rettet inn mot faresituasjoner i hjemmet, men ifølge rundskrivet fra departementet er det ikke avgjørende hvor barnet og foreldrene oppholder seg. Det vil si at et akuttvedtak jf. bvl. § 4-6 annet ledd også kan anvendes dersom familien er på ferie eller av andre grunner oppholder seg utenfor hjemmet (Q-0973, 2000).

Basert på disse retningslinjene er det interessant å kartlegge hvorvidt sakene som utgjør studiens datagrunnlag ble utløst av akutte situasjoner eller ikke. Dette vil kunne gi meg informasjon om den aktuelle paragrafen benyttes i tråd med paragrafens intensjoner. For å



finne svar på dette ble det utviklet tre hovedkategorier som i tillegg til å omhandle sakenes omstendigheter også fungerer som en ledetråd gjennom kapittel syv, studiens funn. Kategoriene ble utviklet etter en gjennomgang av datagrunnlagets saker og studiens problemstilling, og inndelt i tre hovedkategorier, henholdsvis *akutt og pågående (1)*, *nok er nok (2)* og *akutt (3)*. Basert på tidligere forskning (jf. Andenæs et.al., 2001) og kunnskap hadde jeg en mistanke om at ikke alle sakene i studiens datagrunnlag ville være saker hvor akuttvedtaket ble truffet på bakgrunn av en akutt situasjon, og formålet med kartleggingen er å forsøke å finne ut om denne mistanken kan bekreftes eller avkreftes. Funnene blir presentert i figur 2. *Omstendigheter*.

Den første hovedkategorien, *akutt og pågående (1)*, omhandler saker som faller inn under følgende;

- Saker hvor barneverntjenesten er kjent med familien forut for akuttvedtaket, og
- saker hvor en akutt situasjon oppstår.

Den andre hovedkategorien, *nok er nok (2)* omhandler saker som faller inn under følgende;

- Saker hvor barneverntjenesten er kjent med familien forut for akuttvedtaket,
- saker hvor nok er nok for barneverntjenesten,
- saker hvor hjelpetiltak ikke lenger kan avhjelpe situasjonen, og
- saker hvor en "trigger" oppstår, og et akuttvedtak blir fattet.

Den tredje, og siste hovedkategorien, *akutt (3)* omhandler;

- Saker hvor barneverntjenesten ikke kjenner til familien forut for akuttvedtaket, eller saker hvor barneverntjenesten reagerer med akuttvedtak innen et fåtall av dager i etterkant av første melding,
- saker som oppstår plutselig og uten forvarsel,
- saker hvor risikoen ikke kan avhjelpes med hjelpe- eller kontrolltiltak i hjemmet, og
- saker hvor barnet må flyttes øyeblikkelig for ikke å bli vesentlig skadelidende.

### **6.6.2. Hovedårsak for akuttvedtaket**

Videre ble den avgjørende årsaken til at akuttvedtaket ble fattet kartlagt, hvorvidt det var manglende omsorgsevne som var avgjørende eller om barnet ble utsatt for vold i hjemmet.

Kategoriene er empirisk basert, altså utviklet på bakgrunn av tidligere empiriske studier, så vel som offentlig statistikk. Hovedårsaken for akuttvedtaket er interessant å kartlegge, da det vil fortelle meg som forsker hvilke situasjoner barneverntjenesten betegner som akutt, og hvilke situasjoner det kan være knyttet mer usikkerhet til.

”Et midlertidig vedtak etter § 4-6 annet ledd forutsetter at begrunnelsen for vedtaket er rettet mot foreldrefunksjonen” (Ofstad og Skar, 2004:77). Intensjonen om at akuttvedtak skal omhandle foreldrefunksjonen ble bakgrunn for utviklingen av kategorier som omhandlet hovedårsakene til at akuttvedtaket ble truffet. Kategoriene *manglende omsorgsevne (1)*, *vold (2)*, *foreldrenes rusmisbruk (3)* og *foreldrenes psykiske lidelser (4)* er utviklet på bakgrunn av generell kunnskap innenfor barnevernfeltet, mens kategoriene *seksuelle overgrep (5)* og *annet (6)* ble utviklet basert på behov etter en innledende gjennomgang av sakene. ”Annet”-kategorien ble utviklet for å fange opp sakene som falt utenfor kategoriene 1-5.

Det er også klart, etter en mer grundig gjennomgang, at flere av sakene som har blitt kategorisert som *foreldrenes rusproblemer (3)* og *seksuelle overgrep (5)* kunne falt inn under kategorien *manglende omsorgsevne (1)* som omhandler passiv fysisk og passiv psykisk mishandling, eller *vold (2)* som omhandler aktiv fysisk og aktiv psykisk mishandling, men sakene er plassert i de aktuelle kategoriene fordi mitt inntrykk gjennom saksdokumentene er at barneverntjenesten vektlegger de aktuelle kategoriene mer enn foreldrenes *manglende omsorgsevne (1)* og *vold (2)*. Spesielt gjelder dette kategorien seksuelle overgrep som ifølge Rakvaag (2014:49) faller inn under aktiv fysisk mishandling i definisjonen av omsorgssvikt. Etersom begrepet omsorgssvikt er svært omfattende og omfavner ulike typer mishandling, er det i denne studien hensiktsmessig å dele kategorien inn i mindre kategorier, herunder *manglende omsorgsevne (1)*, *vold (2)* og *seksuelle overgrep (5)*.

Kategorien *manglende omsorgsevne (1)* omhandler foreldrefunksjonen og foreldrenes evne til å se barna og deres behov. Viser også her til redegjørelse av begrepet omsorgssvikt i studiens *punkt 4.4. Omsorgssvikt*, hvorav passiv fysisk mishandling og passiv psykisk mishandling vil falle inn under den aktuelle kategorien. Herunder kategorien falt saker hvor foreldrene kom inn under følgende kriterier;

- passiv fysisk og passiv psykisk mishandling,
- bagatellisering av barnet/barnas situasjon,
- manglende evne til å sette barnet/barnas behov over ens eget,

- manglende evne til å ivareta barnet/barnas primære behov, herunder mat og hygiene,
- manglende evne til å følge opp barnet/barnas i hht. barnehage, skole, helsevesen etc.,
- manglende evne til å beskytte barnet/barna i sårbare situasjoner, og
- foreldrenes funksjonshemming.

Det er her viktig å understreke at foreldre med psykisk utviklingshemming vil falle under denne kategorien. Dette blir gjort grunnet bred faglig enighet om at *”psykisk utviklingshemming og autismerelaterte vansker hos foreldrene er lite forenlige med barneomsorg. Grunnen er at foreldre med psykisk utviklingshemming ofte befinner seg i en mental alder opp til småskoletrinnet eller lavere”* (Kvello, 2015:324).

Kategorien *vold (2)* omfatter aktiv fysisk vold og aktiv psykisk vold og omfatter videre;

- vold mellom foreldre og barn,
- vold mellom barn (herunder hovedsakelig søsken),
- vold mellom foreldre,
- vold i familiære forhold (herunder tanter/onkler, besteforeldre), og
- psykisk vold så vel som fysisk.

Merk: *vold-kategorien* omhandler ikke seksualisert misbruk, da dette er en egen kategori.

Kategorien *foreldrenes rusmisbruk (3)* omfatter;

- misbruk hos foreldre eller omsorgspersoner,
- rusmidler som narkotika, medisiner og alkohol, og
- saker hvor foreldre har forsvunnet i rus og overlatt barna til seg selv.

Kategorien *foreldrenes rusmisbruk* kan i de fleste tilfeller legges under kategorien omsorgsevne, men i de sakene hvor rusmisbruk er fremhevet som hovedårsak for akuttvedtaket er foreldrenes rusproblem så omfattende og fremtredende at barneverntjenesten etter min mening vektlegger det i større grad enn en eventuell omsorgssvikt.

Kategorien *foreldrenes psykiske lidelser (4)* omfatter;

- foreldrenes psykiske helsetilstand,
- saker hvor foreldrene ikke evner å ta vare på barna grunnet psykisk ubalanse, og
- saker hvor foreldrene ikke har samtykkekompetanse grunnet psykisk helsetilstand.

Kategorien *seksuelle overgrep (5)* omfatter;

- saker hvor det er på det rene at barnet har blitt utsatt for seksuelle overgrep,
- saker som omhandler mistanker som seksuelle overgrep, og
- seksuelle krenkelses.

Det er også her viktig å påpeke at enkelte av sakene som faller inn under denne kategorien kunne blitt plassert under kategorien *manglende omsorgsevne (1)*, da man kan si at foreldrene ikke har evnet å beskytte barnet/barna dersom det har foreligget en mistanke om seksuelle overgrep enten fra familie eller naboer/venner. I sakene som har blitt kategorisert under denne kategorien er det derimot de seksuelle overgrepene som har blitt trukket fram som hovedårsak i saksdokumentene, og dermed vært utslagsgivende for akuttvedtaket.

Kategorien *annet (6)* omfatter;

- saker som ikke faller inn under andre kategorier, og
- restkategori.

### **6.6.3. Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket**

Kategorien barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket omhandler hvordan barneverntjenesten ordlegger seg i sine vurderinger og beslutninger i akuttsakene. Ett eksempel kan være at det foreligger mistanker om at foreldrene sliter med rusproblemer, og at positive utslag på rustester bekrefter denne mistanken. Med bakgrunn i disse positive utslagene kan barneverntjenesten begrunne akuttvedtaket med at det forelå en negativ endring i barnets omsorgssituasjon, og at det videre var nødvendig å fjerne barnet fra hjemmet. Det vil altså være den negative endringen i omsorgssituasjonen som utgjør barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket. Kategoriene ble utviklet på bakgrunn av en gjennomgang av alle saksdokumentene, hvor jeg endte opp med fire kategorier for begrunnelser. Den første kategorien omhandler en *endring i omsorgssituasjonen (1)*, den andre kategorien omhandler

saker hvor *barnet trenger beskyttelse (2)*, og den tredje kategorien omhandler saker hvor *barnet må flyttes i påvente av sak om omsorgsovertakelse (3)*. Den fjerde og siste kategorien omhandler saker hvor barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket omhandler saker hvor det er *fare for liv og helse (4)* dersom et akuttvedtak ikke fattes.

Den første kategorien omhandler en *endring i omsorgssituasjonen*, og omhandler følgende;

- saker hvor institusjon eller familie kan ikke lenger innestå ansvar for barnets omsorg,
- saker hvor omsorgssituasjonen forverrer seg,
- saker hvor det er en manglende stabilitet i hjemmet,
- saker hvor barnet blir forlatt av foreldrene,
- saker hvor foreldrenes tilstand forverres, psykisk så vel som fysisk,
- saker hvor barnets tilstand forverres, psykisk så vel som fysisk,
- saker hvor hjelpetiltak kan ikke lenger avhjelpe situasjonen,
- saker hvor foreldrene ikke evner å forstå barnet situasjon, og
- saker hvor barnet lever i en uholdbar omsorgssituasjon.

Den andre kategorien omhandler saker hvor barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket går ut på at *barnet trenger beskyttelse (2)*. Dette omfatter;

- saker hvor barnet må beskyttes fra voldsutøvelse,
- saker hvor barnet må beskyttes fra nye overgrep,
- saker hvor barneverntjenesten frykter at barnet vil bli tvangsgiftet, og
- saker hvor barneverntjenesten frykter at barnet vil bli sendt bort og gjort utilgjengelig.

Den tredje kategorien omhandler saker hvor *barnet må flyttes i påvente av sak om omsorgsovertakelse (3)*. Dette omfatter;

- saker hvor vedtak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 er fattet i forkant av akuttvedtaket, og videre består av følgende;
- saker hvor barneverntjenesten frykter for barnets sikkerhet når familien får kjennskap til vedtaket om omsorgsovertakelse,
- saker hvor omsorgssituasjonen er marginal,
- saker hvor institusjon kan ikke lenger innestå ansvar for barnets omsorg, og
- saker hvor foreldrenes helsetilstand forverres og barnet må fjernes før omsorgssaken er avgjort i fylkesnemnda.

Den fjerde kategorien omhandler saker hvor barneverntjenesten har begrunnet akuttvedtaket i at *liv og helse står i fare (4)*. Kategorien omfatter;

- saker hvor barnet blir utsatt for vanskjøtsel,
- saker hvor barnet blir utsatt for vold i hjemmet,
- saker hvor barnet befinner seg i uholdbare omsorgssituasjoner,
- saker hvor foreldrene ikke klarer å tilegne seg råd og veiledning, og barnet ikke blir ivaretatt godt nok,
- saker hvor psykisk og fysisk helse står i fare, og
- saker hvor barneverntjenesten frykter at barnet vil bli utsatt for sterke represalier i hjemmet.

Det er viktig å påpeke at selv om hovedårsaken til et vedtak er vold i hjemmet, vil det ikke bety at saken havner i kategorien hvor barnet trenger beskyttelse fra foreldrene. Dette begrunnes i forskjellen mellom hovedårsak for vedtaket og det som av meg som forsker tolkes som barneverntjenestens begrunnelse av nødvendigheten av et akuttvedtak. Statistikk fra Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet viser at det i løpet av 2014 ble oppgitt 24 863 årsaker til at 14 220 nye barn fikk tiltak fra barnevernet. Dette viser at for mange barn er det flere og sammensatte årsaker til at barnevernet setter inn tiltak (Bufdir, 2015A). Selv om et barn blir utsatt for vold i hjemmet, kan barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket være at barnets liv og helse står i fare derfor barnet ikke blir midlertidig flyttet fra hjemmet. Dette vil bli forklart nærmere i forklaring av *tabell 10. Begrunnelse for akuttvedtaket*, samt i diskusjonsdelen av studien.

#### **6.6.4. Fylkesnemndas vedtak**

Ved en gjennomgang av samtlige saker ble det klart at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker ga privat part medhold i en relativt stor andel av klagesakene, noe som gjør det interessant å undersøke på hvilket grunnlag fylkesnemnda har gitt privat part medhold i sin klage, og opphevet akuttvedtaket.

Ved en gjennomgang av sakene hvor privat part fikk medhold i fylkesnemnda, og nemndas begrunnelser for opphevelsen av akuttvedtaket, ble tre kategorier for argumenter utformet.

Fylkesnemndas argumenter for medhold til privat part omhandlet;

- saksbehandlingsfeil,
- vilkår for opprettholdelse ikke tilstede, og
- vilkår for akuttvedtak ikke tilstede på vedtakstidspunktet.

*Saksbehandlingsfeil* består i hovedsak om manglende forhåndsvarsling av privat part. Som det står skrevet i forvaltningsloven § 16 skal privat part informeres på forhånd om vedtaket og den skal også få mulighet til å uttale seg innen en nærmere angitt frist (Forvaltningsloven, 1967). Saksbehandlingsfeil kan også være brudd på utredningsplikten, § 17 i forvaltningsloven, som sier at mindreårige parter skal ha fått muligheten til å gi uttrykk for sitt syn, ”i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder” (Forvaltningsloven, 1967). Dette er også lovfestet i barnevernloven av 1992 § 4-3.

Kategorien *vilkår for opprettholdelse ikke tilstede* omhandler saker hvor situasjonen er en annen enn det den var på vedtakstidspunktet. Dette kan være foreldre som har innsett alvoret i situasjonen, takket ja til hjelpe- og kontrolltiltak i hjemmet, og foreldre som har gjort endringer som har ført til at barnet ikke lenger står i fare for å bli vesentlig skadelidende om de tilbakeføres til hjemmet.

Dersom nemndsleder finner at *vilkårene for akuttvedtak ikke var tilstede på vedtakstidspunktet* vil det omhandle situasjoner hvor nemndsleder mener at den aktuelle situasjonen ikke var akutt eller at barnet ikke stod i fare for å bli vesentlig skadelidende. Dette gjelder også saker hvor nemndsleder mener at barneverntjenesten skulle utredet saken bedre på vedtakstidspunktet, enn hva de faktisk gjorde.

Kategorien *saksbehandlingsfeil* omfatter;

- saker hvor barneverntjenesten bryter plikten til å forhåndsvarsle foreldrene i forkant av akuttvedtaket jf. forvaltningsloven § 16,
- saker hvor barneverntjenesten bryter utredningsplikten, og
- saker hvor barneverntjenesten burde foretatt en grundigere utredning.

Kategorien *vilkår for opprettholdelse ikke tilstede* omfatter;

- saker hvor foreldrene har sagt seg villig til å samarbeide om hjelpe- og kontrolltiltak,

- saker hvor nemnda anser det som barnets beste å flytte hjem,
- saker hvor det er større sannsynlighet for at barnet vil bli vesentlig skadelidende dersom det holdes borte fra familien mot sin vilje,
- saker hvor det ikke lenger foreligger en akutt situasjon i hjemmet, og
- saker hvor risikoen for videre skade er redusert til et akseptabelt nivå.

Kategorien *vilkår for akuttvedtak ikke tilstede på vedtakstidspunktet* omfatter;

- saker hvor barneverntjenestens bevisføring ikke oppfyller vilkårene i barnevernloven § 4-6 annet ledd,
- saker hvor fylkesnemnda mener at barneverntjenestens vurdering ikke var tilstrekkelig for å begrunne et akuttvedtak, og
- saker hvor hjelpe- og kontrolltiltak kan redusere risikoen og avhjelpe situasjonen.

På bakgrunn av disse kategoriene ønsker jeg å oppnå en større forståelse for barneverntjenestens syn på akutte situasjoner, og hva som kjennetegner de ulike situasjonene. Jeg ønsker også å få et innblikk i hvordan nemndas rolle som kontrollorgan utøver sin myndighet ovenfor barneverntjenesten og dens vedtak.



## Kapittel 7: Presentasjon av funn

På bakgrunn av økningen i bruken av akuttvedtak og indikasjoner på legitimitetsproblemer innad i den norske barneverntjenesten, vil jeg med denne studien undersøke hvordan akuttbegrepet forstås og fortolkes av barneverntjenesten og i hvilken grad bruken av akuttvedtak benyttes i tråd med lovens intensjoner. I dette kapitlet vil generelle trekk som antall barn, alder og kjønn på disse barna, samt studiens funn forbundet med akuttvedtakenes omstendigheter og barneverntjenestens begrunnelser for akuttvedtakene presenteres.

### 7.1. Generelle trekk ved datamaterialet

Etter utvelgelse og avgrensning av datagrunnlaget består studien av 36 klagesaker behandlet i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i tidsrommet 2007-2013. Alle saksdokumentene er klagesaker på akuttvedtak jf. barnevernlovens § 4-6 annet ledd.

#### *Alder på barna*

Saksdokumentene i denne aktuelle studien omfatter totalt 51 barn i alderen 0-17 år. I en rapport utgitt av Bufdir i 2014 (:33) blir det påpekt at aldersfordelingen på den aktuelle paragrafen har endret seg fra at barn og unge i alderen 13-17 år var hyppigst representert i 2008-2009, til at det i 2010-2012 var det minste barna i alderen 0-2 år som var hyppigst representert. Av de berørte barna i denne studien befinner den dominerende andelen seg i aldersgruppen 3-7 år, med henholdsvis 20 barn, mens relativt store andeler også befinner seg i aldersgruppene 0-2 år med 9 barn, 8-12 år med 12 barn og 13-17 år med 9 barn. Alderen på ett barn er ikke oppgitt i saksdokumentene, og prosentvis utgjør dette 1,9 prosent av det samlede utvalget. Ut ifra dette datamaterialet kan vi se at det ikke er store forskjeller i aldersfordelingen på barna, bortsett fra at den dominerende andelen barn befinner seg i alderen 3-7 år.

Aldersgruppe	0-2 år	3-7 år	8-12 år	13-17 år	Ukjent	Total
Antall barn	9	20	12	9	1	51
%-andel	17,6 %	39,2 %	23,5 %	17,6 %	1,9 %	99,8 %

*Tabell 1. Barnets alder på vedtakstidspunktet.*

*N = 51 barn.*

### *Antall barn berørt av akuttvedtaket*

I 2008 gjaldt 81 prosent av sakene ett barn, mens dette hadde sunket til 70 prosent av sakene i 2012 (Bufdir, 2014:33). Bufdirs rapport påpeker at utviklingen kan ha sammenheng med nye etniske grupper med større søskenflokker i befolkningen, men påpeker at det ikke finnes sikkert belegg for å si det sikkert (ibid). I den aktuelle studiens datamateriale gjelder 72,2 prosent av sakene ett barn, mens henholdsvis to og tre barn utgjorde 13,8 prosent av sakene hver, totalt 27,6 prosent. Dette er sammenfallende med resultatene i Bufdirs (2014) rapport hvor andelen saker som omhandler ett barn ligger på rundt 70 prosent.

<b>Antall barn som omfattes i akuttvedtaket</b>	<b>Antall saker</b>	<b>%-andel</b>
1 barn	26 saker	72,2 %
2 barn	5 saker	13,8 %
3 barn	5 saker	13,8 %

*Tabell 2. Antall barn som omfattes av akuttvedtak.*

*N = 51 barn.*

### *Kjønnsmessig fordeling*

Når det gjelder den kjønnsmessige fordelingen av barna var datagrunnlaget svært jevnt. I Bufdirs rapport (2014:33) påpekes det at det er noen flere jenter enn gutter som omfattes av et §4-6 annet ledd vedtak enn gutter, noe som samstemmer med mine funn. I tilfellene hvor kjønnen er ukjent, er ikke kjønnen til det aktuelle barnet oppgitt i saksdokumentene av ukjente årsaker. Dette vil ikke få noen konsekvenser for studien eller dens funn, men faktumet inkluderes likevel i studiens innledende kartlegging.

<b>Kjønn</b>	<b>Jente</b>	<b>Gutt</b>	<b>Ukjent</b>
Antall barn	26	23	2
%-andel	50,9 %	45 %	3,9 %

*Tabell 3. Kjønnsmessig fordeling.*

*N = 51 barn.*

### *Daglig omsorg*

På tidspunktet for det aktuelle akuttvedtaket hadde mor den daglige omsorgen for barnet/barna i 16 av sakene, mens far hadde den daglige omsorgen i tre av sakene. Som

tidligere forskning også viser er det i saker hvor foreldreansvaret ligger hos en av foreldrene, mor som aleneforsørger som er mest utbredt (Lurie, 2000:94- 95). I 16 av sakene hadde mor og far felles daglig omsorg for barnet/barna, mens det i én sak ikke er oppgitt i saksdokumentene hos hvem av foreldrene den daglige omsorgen lå.

Daglig omsorg	Mor alene	Far alene	Felles omsorg	Ukjent
Antall saker	16	3	16	1
%-andel	44,4 %	8,3 %	44,4 %	2,7 %

*Tabell 4. Daglig omsorg for barnet/barna på vedtakstidspunktet.*

*N = 36 saker.*

#### *Fylkesnemnder og nemndsledere*

Studiens saksdokumenter er spredt blant åtte av landets tolv fylkesnemnder, mens antallet innsendte saksdokumenter varierer nemndene imellom. Fylkesnemnda i Oslo og Akershus har i tidsrommet 2007-2013 sendt inn flest saker til Lovdata av alle fylkesnemndene med 12 innsendte saker, mens fylkesnemnda i Østfold, i Buskerud og Vestfold i løpet av samme periode har sendt inn én sak hver. Fylkesnemnda i Telemark, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark har ikke sendt inn noen saker til Lovdata i det aktuelle tidsrommet.

Fylkesnemnd	Innsendte saker 2007-2013	Antall nemndsledere
Oslo og Akershus	12 saker	7 ulike nemndsledere
Østfold	1 sak	1 nemndsleder
Buskerud og Vestfold	1 sak	1 nemndsleder
Hedmark og Oppland	6 saker	4 nemndsledere
Telemark	0 saker	0 nemndsledere
Rogaland	2 saker	2 nemndsledere
Agder	9 saker	3 ulike nemndsledere
Hordaland/Sogn og Fjordane	2 saker	2 nemndsledere
Møre og Romsdal	0 saker	0 nemndsledere
Trøndelag	3 saker	1 nemndsleder
Nordland	0 saker	0 nemndsledere
Troms og Finnmark	0 saker	0 nemndsledere

*Tabell 5. Fylkesnemnder, innsendte saker og nemndsledere.*

Studiens datagrunnlag er innsendt til Lovdata av 21 ulike nemndsledere spredt over åtte av landets tolv fylkesnemnder, og per dags dato er det 68 nemndsledere i fylkesnemndene (Røed, 2014). Med et datagrunnlag på 36 saker, og 21 ulike nemndsledere som har sendt inn disse sakene, vil gjennomsnittlige innsendelsesrate ligge på 1,71 saker per nemndsleder og 4,5 saker per fylkesnemnd i tidsrommet 2007-2013. Dette tyder på at hver tredje nemndsleder i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker sender inn saker til Lovdata. Bakgrunnen for hvorfor noen ikke sender inn saker er uvisst, men dersom jeg ser på hver enkelt nemndsleder i det aktuelle datagrunnlaget, har én leder sendt inn syv saker i tidsperioden 2007-2013, mens hele 13 nemndsledere har sendt inn bare én sak i løpet av den samme perioden. I likhet med antall saker per nemnd, tyder dette på store forskjeller også blant nemndslederne når det kommer til innsendelse av saker til Lovdata.

### *Medhold*

I 24 av studiens 36 saker fikk offentlig part medhold i fylkesnemndas behandling av klagen, mens privat part fikk medhold i 12 av sakene. I én sak forelå det en dissens mellom nemndas medlemmer, men flertallet avgjorde medhold til offentlig part.

Medhold	Antall saker	%-andel
Offentlig part	24 saker	66,6 %
Privat part	12 saker	33,3 %

*Tabell 6. Medhold i klagesakene.*

*N = 36 saker.*

### *Kjennskap og hjelpetiltak*

I 34 av datagrunnlagets 36 saker, altså hele 94,4 prosent av sakene, var den aktuelle familien kjent for barneverntjenesten forut for akuttvedtaket, og to familier var ikke kjent for barneverntjenesten forut for akuttvedtaket. I 25 av de 34 sakene hvor familien var kjent for barneverntjenesten forut for vedtaket ble det iverksatt hjelpetiltak, mens foreldrene i to av sakene ikke ville motta hjelpetiltak i hjemmet. I de resterende syv sakene foreligger det ingen informasjon i saksdokumentene hvorvidt hjelpetiltak ble iverksatt eller ikke.

Kjent for barneverntjenesten?	Antall saker	%-andel
Tidligere kjent	34 saker	94,4 %
Ikke tidligere kjent	2 saker	5,5 %

Tabell 7. Kjennskap for barneverntjenesten.

*N = 36 saker.*

Hjelpetiltak utprøvd?	Antall saker	%-andel
Ja	25 saker	73,5 %
Nei	2 saker	5,8 %
Ikke oppgitt i saksdok.	7 saker	20,5 %

Tabell 8. Hjelpetiltak.

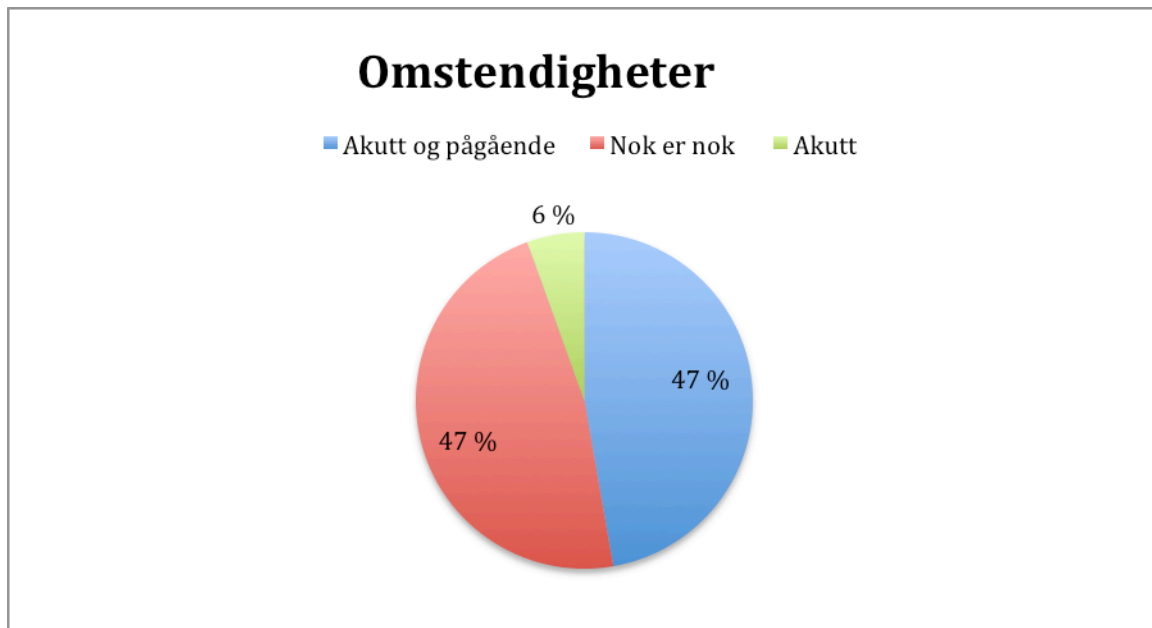
*N = 34 saker.*

Note: i tabell 8 er de to sakene hvor familien ikke var kjent for barneverntjenesten fra før av tatt ut av datamaterialet. N er derfor 34 saker.

## 7.2. Hovedkategorier – omstendigheter

Akuttbestemmelsen slår fast at det må være en fare for at barnet blir ”vesentlig skadelidende” (jf. § 4-6 annet ledd i barnevernloven, 1992) og juridisk teori presentert av Mons Oppedal (2008:137) definerer vesentlig skadelidende som ”enhver type skadefølge som truer barnets helse og utvikling eller dets integritet og verdighet”. En orientering fra barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet slår også fast at det i forkant av akuttvedtaket må avklares hvorvidt hjelpe- og kontrolltiltak kan redusere denne faren til et akseptabelt nivå (Q-0973, 2000).

Etter en gjennomgang av studiens datagrunnlag ble omstendighetene rundt de aktuelle akuttvedtakene undersøkt. Resultatet av denne gjennomgangen ble at den første kategorien, *akutt og pågående (1)*, omfattet 17 saker, altså 47,20 prosent av datagrunnlaget. Den andre kategorien, *nok er nok (2)*, omfattet også 17 saker, mens den tredje og siste kategorien, *akutt (3)*, omhandlet to saker. Dette utgjør 5,5 prosent av studiens datagrunnlag. Dette eksemplifiseres i understående figur 2. *Omstendigheter.*



*Figur 2: Omstendigheter  
N = 36 saker.*

#### **7.2.1. Akutt og pågående**

Av datagrunnlagets 36 saker ble akuttvedtaket i 47,20 prosent av datagrunnlaget truffet i tilfeller hvor det hadde oppstått en akutt situasjon i en allerede pågående sak. Samtlige av familiene var kjent for barneverntjenesten forut for akuttvedtaket, og hjelpetiltak var iverksatt i 11 av sakene. I to av sakene ønsket ikke foreldrene at hjelpetiltak skulle iverksettes og i de resterende fire sakene fremkommer det ikke informasjon i saksdokumentene hvorvidt hjelpetiltak var iverksatt forut for akuttvedtaket eller ikke. Sakene kjennetegnes av vedvarende høy bekymring for barnas omsorgssituasjon og foreldrenes problemer med henholdsvis psykiske lidelser og rusmidler. Det akutte i sakene kjennetegnes i flere av tilfellene ved fremkomst av ny informasjon. Da gjerne i form av samtaler mellom barn og barneverntjenesten, hvor barna ofte forteller om voldelige episoder. Det akutte kjennetegnes også ved en forverring i foreldrenes personlige problemer, noe som gjør at barna lever i uholdbare omsorgssituasjoner preget av foreldrenes problemer og voldelige utbrudd. Et eksempel på saker hvor det akutte kjennetegnes av fremkomsten av ny informasjon er sak FNV-2012-39-AGD hvor SFO i 2011 meldte inn bekymring vedrørende en åtte år gammel gutt som ovenfor flere voksne på SFO hadde forklart at han ble slått hjemme. Gutten fortalte videre at han hadde fortalt dette da han gikk i barnehagen, men at de voksne ikke trodde ham (FNV-2012-339-AGD:2-3). Barneverntjenesten dro på et uanmeldt hjemmebesøk hos

familien, der foreldrene benektet all kjennskap til vold. Barneverntjenesten kom deretter på hjemmebesøk i en og en halv uke hvor de hadde samtaler med foreldrene og barnet hver for seg. På spørsmål fra barneverntjenesten om hva gutten ville ønsket seg om han hadde hatt en tryllestav svarte gutten: *”Da ville jeg ønsket at mamma og pappa er glad i meg og at de ikke slår meg”* (FNV-2012-39-AGD:3). Noen måneder senere sa barnet til leder ved SFO at foreldrene hadde sluttet å slå. Dette bekreftet han også ovenfor barneverntjenesten. Foreldrene ønsket ikke at hjelpetiltak skulle iverksettes, og barneverntjenesten avsluttet undersøkelsen med konklusjon om henleggelse. I slutten av november sendte skolen en ny bekymringsmelding til barneverntjenesten da gutten fortalte om trusler om vold fra foreldrene (ibid). To måneder senere hadde barneverntjenesten en samtale med barnet hvor de tok opp innholdet i bekymringsmeldingen. Gutten bekreftet at foreldrene slo ham. Barneverntjenesten tok kontakt med foreldrene som på nytt benektet at de hadde slått gutten. Barneverntjenesten anmodet politiet om etterforskning og barneverntjenesten traff vedtak om å akutt plassere barnet i beredskapshjem samme dag (ibid).

En av sakene som falt inn under denne kategorien, omhandlet tre barn hvor mor slet med angst og depresjoner. Barneverntjenesten iverksatte flere hjelpetiltak som besøkshjem og fritidsgruppe (FNV-2013-160-OPP:2). Den akutte situasjonen ble utløst av at mor fikk et psykisk sammenbrudd og ble innlagt på psykiatrisk sykehus. Barneverntjenesten vurderte at barna ville bli vesentlig skadelidende om mor skulle fortsette å ha omsorgen for barna og et vedtak om omsorgsovertakelse jf. barnevernloven § 4-12 ble vurdert begjært av barneverntjenesten. (FNV-2013-160-OPP:3-4). Akuttvedtaket ble fattet da mor ikke hadde samtykkekompetanse på vedtakstidspunktet grunnet sin psykiske helsetilstand (FNV-2013-160-OPP:6). I saksdokumentene er vedtaket gitt følgende begrunnelse av barneverntjenesten; *”Barneverntjenesten vurderer at Gutt 1 // Gutt 2 // Gutt 3 vil bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, da mor utøver vold, er psykisk ustabil, nå innlagt ved T Sykehus, og ikke i stand til å ta vare på barna”* (FNV-2013-160-OPP:4).

### **7.2.2. Nok er nok**

17 saker, 47,20 prosent av studiens datagrunnlag, omhandlet saker hvor akuttvedtaket ikke ble utløst av en akutt situasjon, men heller en pågående situasjon hvor det etter hvert var nok for barneverntjenesten. 14 av sakene ble hjelpetiltak iverksatt i samarbeid med foreldrene, mens

det i de resterende tre av sakene ikke er opplyst i saksdokumentene hvorvidt hjelpetiltak var iverksatt i den aktuelle familien eller ikke. I FNV-2010-202-OSL (:3) skriver barneverntjenesten følgende i vedtaket; *”Akuttvedtaket forutsetter ikke en akutt situasjon, men at det er en bekymringsfull situasjon som bygger seg opp over tid. Det er det som har skjedd i denne saken”*. Saken omhandlet en tre år gammel jente, hvor mor var alene med foreldreansvaret. Barneverntjenesten var kjent med familien fra tidligere, og uttrykte bekymring for jentas språklige, motoriske og sosiale utvikling, samt livssituasjonen sett under ett. Da mor ikke ønsket hjelpetiltak ble barneverntjenesten nødt til å avslutte undersøkelsen. Etter at mor igjen tok kontakt med sosial vaktjeneste og uttrykte et ønske om hjelp, ble mor og jenta plassert på institusjon. Etter et åtte ukers opphold, hvorav en fire ukers utredning av mors omsorgskompetanse, fremlegger institusjonen en bekymring for jentas vekslende fungering og mors ivaretagelse av jenta. Hovedbekymringene er mors psykiske helse, at mor blander sammen egne behov og jentas, samt at mor er fiksert på angst for at jenta skal ha blitt utsatt for seksuelle overgrep. Institusjonen tar kontakt med barneverntjenesten og uttrykker en økende bekymring for mors psykiske helse og fungering. Institusjonen anser at jenta vil bli vesentlig skadelidende under mors omsorg. Institusjonen vurderer videre at de ikke kan sikre at jenta får nødvendig omsorg og ber derfor barneverntjenesten avslutte tiltaket (FNV-2010-202-OSL:2-3). Barneverntjenesten beslutter å fatte et akuttvedtak basert på en begrunnelse om negative endringer i omsorgssituasjonen, henholdsvis at institusjonen ikke lenger kan innestå ansvaret for omsorgen for jenta, og at mor ikke evner å ha ansvaret alene (FNV-2010-202-OSL:3).

### **7.2.3. Akutt**

Kun to av datagrunnlagets 36 saker omhandlet et konkret akutt situasjon i den forstand at det var en vesentlig fare og familien ikke var kjent for barneverntjenesten tidligere. Den ene saken omhandlet en 15 år gammel jente fra Irak som fortalte at hun var forlovet med en 27 år gammel mann som hun skulle gifte seg med når hun fylte 16 år etter avtale mellom jentas foreldre og forloveden. Jenta hadde også blitt fortalt at innen to måneder etter bryllupet skulle hun være gravid (FNV-2012-129-OPP:2). Jenta fortalte også at hun var blitt utsatt for fysisk vold fra både mor og forloveden. Barneverntjenesten fattet akuttvedtak, samt vedtak om sperret adresse samme dag (FNV-2012-129-OPP:3). Fylkesnemnda fant i denne saken ikke grunnlag til å oppheve akuttvedtaket da de fant ingen grunn som tilsa at jentas



hjemmesituasjon var endret. Nemnda vurderte videre at det ikke fantes hjelpetiltak som kunne iverksettes for å avhjelpe situasjonen (FNV-2012-129-OPP:7).

Den andre saken hvor akuttvedtaket omhandlet en akutt sak, og hvor familien ikke var kjent for barneverntjenesten forut for akuttvedtaket, omhandlet en seks år gammel gutt hvor barnehagen meldte inn bekymring grunnet guttens atferd og foreldrenes reaksjoner på barnehagens bekymring i forbindelse med atferden. Barneverntjenesten vurderte at gutten kunne være utsatt for alvorlig omsorgssvikt og mulige seksuelle overgrep (FNV-2009-443-OSL:3). Av vedtaket gjengis det: *”Barneverntjenesten anser at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Skaderisikoen vurderes som akutt om barnet ikke flyttes straks, og risikoen kan ikke elimineres eller reduseres til et forsvarlig nivå med tiltak i hjemmet”* (FNV-2009-443-OSL:3). Det poengteres i saksdokumentene at foreldrene har vist lite, og tilnærmet ingen bekymring for guttens atferd i kontakt med barnehagen. De motsatte seg plasseringen av gutten, men heller ikke i denne saken fant fylkesnemnda grunnlag for å ta klagen til følge (FNV-2009-443-OSL:3-5).

### **7.3. Hovedårsak for akuttvedtaket**

Bakgrunnen for å undersøke hovedårsakene til akuttvedtakene er det faktum at det vil kunne fortelle noe om hva barneverntjenesten vurderer som akutt, og hva de legger i begrepet. I juridisk teori uttaler Ofstad og Skar (2004:77) at *”Et midlertidig vedtak etter § 4-6 annet ledd forutsetter at begrunnelsen for vedtaket er rettet mot foreldrefunksjonen”*. Som tidligere redegjort for omhandlet både den første hovedkategorien, *akutt og pågående* og den andre hovedkategorien, *nok er nok*, begge 17 saker, mens den tredje og siste hovedkategorien, *akutt*, omhandlet to saker. Innenfor de ulike kategoriene fordelte sakene seg som følgende i forhold til hovedårsaker for akuttvedtaket;

Hovedårsak for akuttvedtaket	Akutt og pågående	Nok er nok	Akutt	Totalt
Manglende omsorgsevne	4 saker	9 saker	-	13 saker
Vold	5 saker	3 saker	1 sak	9 saker
Foreldrenes rusmisbruk	4 saker	-	-	4 saker
Foreldrenes psykiske lidelser	1 sak	2 saker	-	3 saker
Seksuelle overgrep	2 saker	-	1 sak	3 saker
Annet	1 sak	3 saker	-	4 saker

Tabell 9. Hovedårsak for akuttvedtaket fordelt på omstendigheter.

*N = 36 saker*

Innenfor den første kategorien *akutt og pågående (1)*, kan man ut fra tabellen se at sakene fordeler seg relativt jevnt mellom de ulike årsakene til akuttvedtak. Om man skal si at en årsak er dominerende, vil det være kategorien *vold* med sine fem saker, men ettersom det kun er snakk om en forskjell på én sak mellom denne kategorien og kategoriene *manglende omsorgsevne* og *foreldrenes rusmisbruk* som utgjør fire saker hver, vil det ikke være riktig å si at kategorien er signifikant på dette området.

Kun én sak omhandlet henholdsvis kategoriene *foreldrenes psykiske lidelser* og *annet*. *Annet*-kategorien omhandler en 13 år gammel gutt hvor en negativ endring i barnets utagerende atferd var den utløsende faktoren for akuttvedtaket. I to saker ble akuttvedtaket utløst av seksuelle overgrep. Innenfor denne kategorien omhandlet én av sakene seksuelle krenkelser og den andre mistanker om seksuelle overgrep.

Et vedtak innenfor denne kategorien kan illustreres slik; *”Barneverntjenesten vurderer at det er stor risiko for at barnet kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Mor viser ingen anger i forhold til den volden hun har utsatt barnet for og far klarer ikke å sette grenser i forhold til mors kontakt med barnet. En plassering etter § 4-6 annet ledd kan bidra til å begrense mors adgang til kontakt med Jente, noe barneverntjenesten vurderer som barnets beste i denne akutte situasjonen”* (FNV-2009-77-OPP:3).

Som tidligere nevnt var barneverntjenesten kjent med samtlige familier innenfor denne kategorien forut for akuttvedtaket, og det har i tilnærmet samtlige saker vært en økende bekymring over lengre tid fra barneverntjenestens side rundt de aktuelle familieforholdene. I

ni av de 17 sakene som falt innenfor den første hovedkategorien var sak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 aktuelt i ni av sakene.

Innenfor den andre hovedkategorien, *nok er nok (2)*, kan man se at sakene fordeler seg noe ulikt i forhold til den første hovedkategorien. *Nok er nok (2)* omhandler 17 av datagrunnlagets 36 saker, og i hele ni av disse 17 sakene var hovedårsaken til akuttvedtaket foreldrenes *manglende omsorgsevne* for sine barn. Dette utgjør 53 prosent av sakene innenfor den aktuelle kategorien. To kategorier omhandlet hver tre saker, henholdsvis *vold* og *annet*, mens kategorien *foreldrenes psykiske lidelser* omfattet to saker. Ingen saker omhandlet *foreldrenes rusmisbruk* eller *seksuelle overgrep* innenfor den andre hovedkategorien. Annet-kategorien omhandlet tre saker hvor vedtak om omsorgsovertakelse ble fremmet forut for vedtaket, men hvor barneverntjenestens kjennskap til familien eller foreldrenes reaksjoner på forkynnelsen av vedtaket gjorde et akuttvedtak nødvendig.

Et vedtak fattet innenfor denne hovedkategorien kan illustreres slik; *"Akuttvedtaket forutsetter ikke en akutt situasjon, men at det er en bekymringsfull situasjon som bygger seg opp over tid. Det er det som har skjedd i denne saken"* (FNV-2010-202-OSL:3).

På lik linje med den første hovedkategorien var det også i denne hovedkategorien en vedvarende bekymring fra barneverntjenestens side i et flertall av sakene. Sak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 var aktuelt i hele 13 av 17 saker innenfor hovedkategorien.

Den tredje og siste hovedkategorien, *akutt (3)*, omhandlet to av studiens datagrunnlag på 36 saker. Én sak omhandlet *seksuelle overgrep* og én sak omhandlet *vold* mot barnet. Ingen av familiene innenfor denne hovedkategorien var kjent for barneverntjenesten forut for det aktuelle akuttvedtaket, og hjelpetiltak var dermed heller ikke utprøvd i noen av sakene. Dette er sakene som kom overraskende på barneverntjenesten, og hvor barneverntjenesten i sin vurdering ikke kunne avvente med vedtaket. Et vedtak innenfor denne kategorien kan illustreres slik; *"Barnevernet anser at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Skaderisikoen vurderes som akutt om barnet ikke flyttes straks, og risikoen kan ikke elimineres eller reduseres til et forsvarlig nivå med tiltak i hjemmet"* (FNV-2009-443-OSL:3).

#### 7.4. Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket

Basert på en gjennomgang av studiens saksdokumenter ble barneverntjenestens begrunnelser for akuttvedtakene kartlagt. Kategorien omhandler hva som ut ifra saksdokumentene kan kategoriseres som barneverntjenestens egne ord som begrunner akuttvedtaket. Dette vil gi en innsikt i hvordan barneverntjenesten begrunner nødvendigheten av et akuttvedtak for å fjerne barnet fra foreldrenes omsorg med øyeblikkelig virkning. Gjennom en gjennomgang av saksdokumentene ble ulike kategorier for begrunnelser kartlagt, noe som er gjort rede for i punkt 6.6.3. *Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket.*

Barneverntjenestens begrunnelse	Akutt og pågående	Nok er nok	Akutt	Totalt
Endring i omsorgssituasjonen	10 saker	8 saker	-	18 saker
Barnet trenger beskyttelse	5 saker	1 sak	2 saker	8 saker
Barnet må flyttes i påvente av sak om omsorgsovertakelse	1 sak	4 saker	-	5 saker
Fare for liv og helse	1 sak	4 saker	-	5 saker

Tabell 10. *Begrunnelse for akuttvedtaket.*

*N = 36 saker.*

Innenfor den første hovedkategorien, *akutt og pågående (1)*, kan man ut fra tabellen se at barneverntjenesten begrunnet nødvendigheten av et akuttvedtak jf. bvl. § 4-6 annet ledd med en endring i omsorgssituasjonen i ti saker. Som redegjort i punkt 6.6.3. *Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket* omfavner kategorien ulike endringer i omsorgssituasjonen. Dette kan være negative endringer i omsorgssituasjonen som kan eksemplifiseres ved at en institusjon ikke lenger kan innestå ansvaret for barnets omsorg. En negativ endring hos foreldrene eller hos barnet, eksemplifisert ved at foreldrene kan ha forlatt barnet og overlatt det til seg selv over en tidsperiode eller at foreldrenes eventuelle problemer med bruk av rusmidler forverrer seg samtidig som barneverntjenesten er i kontakt med familien. Kategorien omfatter også saker hvor hjelpetiltak ikke lenger fungerer, og barnet lever i en uholdbar eller marginalisert omsorgssituasjon. Kategorien omfatter 58,8 prosent av sakene innenfor hovedkategorien, og er den ”dominerende” begrunnelsen benyttet av barneverntjenesten i saker som er pågående, men hvor en akutt hendelse nødvendiggjør et akuttvedtak. I fem saker begrunner barneverntjenesten sin avgjørelse om akuttvedtak med at barnet trenger beskyttelse. Dette omhandler saker hvor barnet må beskyttes fra fortsatt

voldsutøvelse eller nye overgrep, Samt saker hvor barneverntjenesten frykter at barnet skal unndras offentligheten og holdes skjult for barneverntjenesten og offentlig helse- og skolevesen. I én sak begrunnet barneverntjenesten akuttvedtaket i at et vedtak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 var fremmet, men at barnet ikke kunne bo hjemme i tiden frem mot behandling av omsorgssaken grunnet en fare for at barnet kunne bli vesentlig skadelidende i mellomtiden. Barneverntjenesten mente i én sak også at det var fare for barnets liv og helse dersom det ikke ble flyttet øyeblikkelig.

En begrunnelse innenfor hovedkategorien *akutt og pågående*, kan illustreres slik: *"Bakgrunnen for plasseringen var at mor har overlatt B til seg selv i leiligheten uten å sikre henne tilstrekkelig omsorg og at B kommer med uttalelser som gir mistanke om at moren slår henne og at hun har blitt utsatt for seksuelle overgrep"* (FNV-2007-40-ROG:3). Den aktuelle saken omhandlet en fire år gammel jente som hadde blitt forlatt hjemme alene når mor dro til en venninne for å drikke alkohol. Mor kom ikke hjem, og naboer fant barnet dagen etter, gråtende hysterisk, kald og med våt bleie. Jenta fortalte at mor hadde glemt å levere henne i barnehagen og at hun hadde funnet noen kjeks under noe rot på gulvet som hun hadde spist (FNV-2007-40-ROG:2).

Den andre hovedkategorien, *nok er nok (2)*, omfatter som tidligere nevnt 17 saker. I åtte av disse sakene begrunnet barneverntjenesten sin avgjørelse om å fatte et akuttvedtak i en endring i omsorgssituasjonen. Dette utgjør 47 prosent av sakene innenfor den aktuelle hovedkategorien og er den mest brukte begrunnelsen innenfor hovedkategorien. I én sak begrunnet barneverntjenesten akuttvedtaket med at barnet trengte beskyttelse. Barneverntjenesten begrunnet nødvendigheten av et akuttvedtak med at barnet måtte flyttes fra hjemmet i tiden frem til sak om omsorgsovertakelse skulle behandles i fylkesnemnda i fire saker, og i fire andre saker mente barneverntjenesten at det var fare for barnets liv og helse om det ikke ble fattet et akuttvedtak.

En begrunnelse innenfor denne hovedkategorien kan eksemplifiseres slik: *"På bakgrunn av de opplysninger som er kommet barneverntjenesten i hende etter avhør av barna, vurderer barneverntjenesten at det vil være alvorlig risiko for barnas liv og helse dersom de forblir boende i hjemmet"* (FNV-2012-94-TRL:2-3). Den aktuelle familien var kjent for barneverntjenesten og det hadde iverksatt ulike hjelpetiltak. På skolen forklarte det ene barnet

om konkrete voldsepisoder i hjemmet, noe foreldrene avviste på spørsmål fra barneverntjenesten (FNV-2012-94-TRL:2-3).

Den tredje og siste hovedkategorien, *akutt (3)*, omhandler to saker, og i begge sakene begrunnet barneverntjenesten akuttvedtaket med at barnet trengte beskyttelse. En av sakene omhandlet mistanke om seksuelle overgrep og en bekymring for at barnet kunne være utsatt for alvorlig omsorgssvikt (FNV-2009-443-OSL), mens den andre omfattet en bekymring fra barneverntjenestens side for at barnet skulle sendes ut av landet og giftes bort ved tvang (FNV-2012-129-OPP). Ingen av familiene var som tidligere påpekt kjent for barneverntjenesten forut for vedtaket, og hjelpetiltak var dermed ikke iverksatt i noen av sakene forut for akuttvedtaket. En begrunnelse innenfor hovedkategorien kan eksemplifiseres slik: *”Barnevernet anser at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Skaderisikoen vurderes som akutt om barnet ikke straks flyttes, og risikoen kan ikke elimineres eller reduseres til et forsvarlig nivå med tiltak i hjemmet”* (FNV-2009-443-OSL:3).

## **7.5. Fylkesnemndas merknader og vedtak**

Alle sakene i studiens datagrunnlag er klagesaker, det vil si at den private part har påklaget barneverntjenestens akuttvedtak til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. I 12 av datagrunnlagets 36 saker fikk privat part medhold i sine klager hos fylkesnemnda og fylkesnemndas argumenter for å gi privat part medhold i sine klager kan deles inn i tre kategorier, *saksbehandlingsfeil (1)*, *vilkår for opprettholdelse ikke tilstede (2)* og *vilkår for akuttvedtak ikke oppfylt på vedtakstidspunktet (3)*. Disse kategoriene og deres innhold redegjøres i punkt 6.6.4. *Fylkesnemndas vedtak*. I saker hvor det gis medhold til privat part på bakgrunn av saksbehandlingsfeil er det viktig å påpeke at dette er saksbehandlingsregler som fylkesnemnda mener kunne forandret sakens utfall hadde reglene blitt fulgt. Fylkesnemnda har påpekt i flere saker at forhåndsvarsling til foreldrene og utredningsplikten begge er faktorer som kunne forandret barneverntjenestens avgjørelse om å fremme et akuttvedtak. Hadde saksbehandlingsreglene blitt fulgt, kunne barneverntjenesten, etter fylkesnemndas syn, kommet til en annen konklusjon enn å fatte akuttvedtak. I flere av sakene fikk privat part medhold i nemnda, da nemnda mente at vilkårene for å opprettholde akuttvedtaket, ikke lenger var tilstede. I disse sakene bunner nemndas begrunnelser blant annet ut i at foreldrene har forandret sin oppførsel eller at foreldrene har samtykket til frivillige hjelpe- og

kontrolltiltak. Dette er faktorer som etter nemndas syn vil redusere risikoen for at barnet kan bli vesentlig skadelidende, til et akseptabelt nivå. Dette innebærer i flere saker en direkte oppfordring, og i enkelte saker, et krav til barneverntjenesten, om videre oppfølging og undersøkelser i de aktuelle familiene. Det faktum at vilkårene for opprettholdelse av akuttvedtaket er falt bort, betyr dermed ikke at det nødvendigvis er sakens grad av akutt og vesentlighet som det gis medhold på, men heller at faktorer ved saken har endret seg i tiden fra akuttvedtaket ble fattet og frem til klagebehandlingen i fylkesnemnda.

I sakene hvor fylkesnemnda ga medhold til privat part på bakgrunn av at vilkårene for akuttvedtak ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet, har fylkesnemnda i flere av sakene ikke vært enig barneverntjenestens syn på den aktuelle situasjonen som akutt. Dette innebærer at fylkesnemnda i flere saker poengterer at det etter barneverntjenestens bevisføring ikke er sannsynlig at vilkårene for akuttvedtak var tilstede på det aktuelle tidspunktet. I sin kjennelse i sak FNV-2012-291-OSL skriver nemnda følgende: ”*Selv om kommunen nå har endret syn i saken, kan nemnda ikke se at kommunen har ført tilstrekkelig bevis for at en akuttsituasjon oppsto da man meddelte mor sin beslutning om å fremme sak for fylkesnemnda med forslag om omsorgsovertakelse*” (FNV-2012-291-OSL:7).

Argumenter	Akutt og pågående	Nok er nok	Akutt	Totalt
Saksbehandlingsfeil	-	2 saker	-	2 saker
Vilkår for opprettholdelse ikke tilstede på beslutningstidspunkt	4 saker	3 saker	-	7 saker
Vilkår for akuttvedtak ikke oppfylt på vedtakstidspunktet	-	3 saker	-	3 saker

Tabell 11. Fylkesnemndas argumenter for medhold til privat part.

*N = 12 saker*

Innenfor den første hovedkategorier, *akutt og pågående (1)* dømte fylkesnemnda i medhold av privat part i fire saker. I alle sakene ble medholdet gitt med bakgrunn i at *vilkårene for opprettholdelse av akuttvedtaket ikke lenger var oppfylt*. I samtlige av sakene mente nemnda at det akutte i situasjonen ikke lenger var tilstede. Videre argumenterte nemnda for at risikoen for at barnet/barna skulle bli vesentlig skadelidende hos foreldrene var redusert til akseptabelt nivå og at situasjonen kunne avhjelpes med hjelpe- og kontrolltiltak i hjemmet. I to av sakene

fremmet barneverntjenesten vedtak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12, mens omsorgsovertakelse ikke var aktuelt i de to resterende sakene.

Et medhold innenfor denne hovedkategorien kan illustreres slik: *”Fylkesnemnda er etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er fare for at barna vil bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet inntil sak om omsorgsovertakelse kan avgjøres etter ordinær behandling i fylkesnemnda”* (FNV-2013-160-OPP:7). I den aktuelle saken var mor blitt innlagt på sykehus for behandling av et psykisk sammenbrudd, og barneverntjenesten vurderte at mor på vedtakstidspunktet ikke hadde samtykkekompetanse og fattet et akuttvedtak grunnet mors psykiske lidelser (FNV-2013-160-OPP:6). I vedtaket begrunner barneverntjenesten sitt vedtak i en endring i barnets omsorgssituasjon, herunder en negativ endring hos mor, uttrykt gjennom et psykisk sammenbrudd (ibid). Når klagen ble behandlet i nemnda var mor ikke lenger innlagt ved sykehus og overlege forklarte at mor ble raskt psykisk stabil og var ferdig behandlet for den psykiske ubalansen som førte til akuttinnleggelsen (ibid). Overlege mente at risikoen for nye innleggelser var avhengig av om et støtteapparat var på plass, noe nemnda la til grunne at det var (ibid). På bakgrunn av dette mente nemnda at det ikke lenger forelå en akutt situasjon, og at vilkårene for å opprettholde akuttvedtaket ikke var tilstede i den aktuelle saken.

Innenfor den andre hovedkategorien, *nok er nok (2)*, dømte fylkesnemnda i medhold av privat part i åtte saker. I fire av disse sakene fremmet barneverntjenesten vedtak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12. To av omsorgsovertakelsene ble fremmet forut for akuttvedtaket, og to ble fremmet i etterkant. I to av åtte saker dømte nemnda barneverntjenestens akuttvedtak som ugyldig som følge av *saksbehandlingsfeil*. I begge sakene forhåndsvarslet ikke barneverntjenesten foreldrene i forkant av akuttvedtaket, noe som er et brudd på forvaltningsloven § 16 (1967). I en av disse sakene vurderte også fylkesnemnda at det var flere forhold ved saken som gjorde en grundigere utredning nødvendig. I tillegg til den manglende forhåndsvarslingen var det ingen i barneverntjenesten som snakket med det berørte barnet, noe som er et brudd på utredningsplikten. I begge sakene poengterer nemnda at man ikke kan se bort ifra at dersom reglene var blitt fulgt, kunne barneverntjenesten konkludert annerledes i forhold til akuttvedtaket.

En kjennelse innenfor denne hovedkategorien kan illustreres slik: *”Etter nemndas vurdering kan alle disse saksbehandlingsfeilene ha virket inn på vedtakets innhold. Hadde reglene blitt*



*fulgt, er det mulighet for at barneverntjenesten hadde konkludert annerledes med hensyn til om den skaderisikoen Barnet var utsatt for, bare kunne reduseres ved å flytte det vekk fra mor” (FNV-2013-284-AGD:7). ”Barneverntjenestens vedtak av 4.oktober 2013 er etter dette å anse som ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil” (ibid). Den aktuelle saken omhandlet mor og hennes fem år gamle sønn. Mor flyktet fra land Z i 2009 og fikk innvilget politisk asyl i 2013. Hun søkte samme år familiegjenforening med sønnen (FNV-2013-284-AGD:2). Ved en utredning ved sykehus, avdeling for psykosomatikk og traume, viser mor symptomer på PTSS (Posttraumatisk stressyndrom) og fysiske torturskader. Barnet ankommer sommeren 2013 og forholdet mellom mor og barn er vanskelig. Mor oppsøker sykehuset og er fortvilet og har tydelige vanskeligheter med barnet (ibid:3). Barneavdelingen sender en bekymringsmelding til barneverntjenesten da barnet fremstår som underernært og har kraftige raserianfall. Det meldes også at mor ikke evner å ivareta barnet. Mor og barn plasseres i beredskapshjem, men flytter hjem da mor samtykker i kontrollbesøk. En miljøarbeider blir satt inn i familien, men trekker seg første dag grunnet oppførsel mellom mor og barn (ibid). Mor og barn flyttes deretter til Foreldre-barn senter (FNV-2013-284-AGD:4). Senteret melder at mor ikke evner å ta til seg råd og veiledning, at mor virker innstilt på å være mor for barnet, men at hun virker fylt av egne behov og problemer. Videre må senteret ved flere anledninger gripe inn i fysiske sammenstøt mellom mor og barn. På bakgrunn av dette sier senteret fra seg ansvaret for barnet. Mor ble informert om at barneverntjenesten hadde besluttet å fatte et akuttvedtak grunnet manglende omsorgsevne hos mor og flytte barnet til et beredskapshjem. Mor reagerte kraftig og politiet ble tilkalt (ibid). Barneverntjenestens begrunnelse for akuttvedtaket var en negativ endring i barnets omsorgssituasjon, da Foreldre-Barn senteret ikke lenger kunne ”*innestå barnets fysiske og psykiske helse slik situasjonen er per i dag*” (FNV-2013-284-AGD:4). Barneverntjenesten unnlot å forhåndsvarsle mor om vedtaket før det allerede var fattet, noe fylkesnemnda påpekte som en saksbehandlingsfeil, da mor ikke fikk mulighet til å uttale seg innen en nærmere angitt frist (FNV-2013-284-AGD:7). Barneverntjenesten snakket heller ikke med barnet, noe som nemnda påpekte som et klart brudd på utredningsplikten.*

I tre saker argumenterte fylkesnemnda sitt medhold til privat part med at vilkårene for opprettholdelse av vedtaket ikke var tilstede. I samtlige saker poengterte nemnda at hjelpe- og kontrolltiltak kunne iverksettes i de aktuelle familiene, og at skaderisikoen for at barnet/barna skulle bli vesentlig skadelidende i hjemmet slik kunne reduseres til et akseptabelt nivå. I de resterende tre sakene opphevet fylkesnemnda akuttvedtaket på bakgrunn av at vilkårene for

akuttvedtak ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet. I to av sakene mente fylkesnemnda at situasjonene rundt det aktuelle akuttvedtaket var mer nyansert enn hva barneverntjenesten ga uttrykk for i sine saksdokumenter, og at barneverntjenesten ikke hadde ført tilstrekkelige bevis på at en akutt situasjon faktisk forelå på det aktuelle tidspunktet. Det ble fra nemndas side påpekt at hjelpetiltak kunne avhjelpe situasjonen, og at foreldrene i en av sakene samtykket til en frivillig plassering utenfor hjemmet jf. bvl. § 4-4 femte ledd.

En av sakene omhandler en mor og hennes to barn, henholdsvis syv og elleve år. Barneverntjenesten hadde vært i kontakt med familien siden 2005, og flere hjelpetiltak var iverksatt i familien i forhold til råd og veiledning til mor, samt avlastning og barnegrupper. Siden 2009 var bekymringen for barna økende, da det også ble avdekket at ett av barna var blitt utsatt for seksuelle overgrep fra en av mors tidligere kjærester (FNV-2012-291-OSL:2-3). Mor har en omfattende psykisk helseproblematikk og mors omsorgsfungering vurderes å være ustabil. Barna har levd i hva barneverntjenesten vurderer å være *"en uholdbar omsorgssituasjon"* (FNV-2012-291-OSL:3) og sak om omsorgsovertakelse blir besluttet. *"Barneverntjenesten har ut fra sitt kjennskap til familien, i forkant av formidlingen gjort vurderinger om at formidlingen vil utløse en krisesituasjon for mor og gutten som mor ikke vil være i stand til å ivareta gutten i"* (ibid). Barneverntjenesten fattet med andre ord et akuttvedtak basert på en potensiell situasjon som barneverntjenesten mente ville oppstå ved formidlingen av vedtaket om omsorgsovertakelse til mor. I sin vurdering skriver barneverntjenesten at de vurderer at det er *"stor sannsynlighet for at gutten blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet som følge av mors reaksjoner på barneverntjenestens informasjon om at sak om omsorgsovertakelse skal fremmes. Det anses derfor som nødvendig, og til barnets beste, med en midlertidig plassering i akuttsituasjonen"* (FNV-2012-291-OSL:4). I klagesaken var fylkesnemnda enig i kommunens syn i at det er grunn til å være bekymret for barnas omsorgssituasjon hos mor, men nemnda mener at barneverntjenesten ikke har ført tilstrekkelige bevis for at det på vedtakstidspunktet forelå en alvorlig risiko for at barna ville bli vesentlig skadelidende. I sitt medhold til privat part skriver fylkesnemnda: *"Nemnda finner det etter bevisføringen ikke tilstrekkelig sannsynlig at vilkårene i barnevernloven § 4-6 annet ledd for å fatte et akuttvedtak var oppfylt på vedtakstidspunktet. Nemnda finner heller ikke grunnlag for å slutte at vilkårene er oppfylt i dag"* (FNV-2012-291-OSL:7).

Studiens datagrunnlag består altså med dette av 36 klager på akuttvedtak fattet av barneverntjenesten jf. bvl. § 4-6 annet ledd i tidsrommet 2007-2013. Dette er saker hvor privat part har påklagd barneverntjenestens vedtak om å midlertidig plassere ett eller flere barn utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, altså med det man omtaler som et tvangsvedtak. Årsakene til akuttvedtakene varierer fra det man kanskje forbinder på et akuttvedtak, som saker hvor et barn blir utsatt for vold eller overgrep, eller saker hvor foreldrene grunnet sine psykiske eller rusrelaterte problemer forlater barna og overlater dem til seg selv. Årsakene omhandler også mindre ”*typiske*” situasjoner, hvor foreldrene ikke evner å ta vare på barna sine, eller at barna over lengre tid lever i en marginal omsorgssituasjon, og hvor foreldrene, til tross for at hjelpetiltak kan ha vært iverksatt, ikke makter oppgaven som omsorgspersoner for barna. I totalt 19 saker ble akuttvedtaket utløst av voldsbruk, foreldrenes psykiske eller rusrelaterte problemer og overgrep, mens akuttvedtaket i 17 saker ble utløst av foreldrenes manglende omsorgsevne eller foreldrenes reaksjoner på formidling av vedtak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12. 34 av de 36 sakene som utgjør studiens datagrunnlag var familier som barneverntjenesten hadde kjennskap til forut for akuttvedtaket.

I et flertall av disse sakene var ulike hjelpetiltak iverksatt og utprøvd, men i samtlige saker viste hjelpetiltakene seg å være nytteløse, da samtlige resulterte i akuttvedtak etter varierende tid. Kun to av familiene i datagrunnlaget kan med sikkerhet sies å ha takket nei til hjelpetiltak fra barneverntjenesten, og de resterende syv sakene kan man ikke med sikkerhet si om hjelpetiltak var iverksatt eller ikke, da dette ikke fremkommer i saksdokumentene. Jeg kan derimot som forsker ta forbehold om at hjelpetiltak ikke var iverksatt, da en eventuell iverksettelse ville vært et relevant faktum å inkludere i saksdokumentene oversendt fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Graden av *akutt* varierer i datagrunnlaget da barneverntjenesten i enkelte saker innrømmer at akuttvedtaket ble utløst av en situasjon som hadde bygd seg opp over lengre tid, og hvor hjelpetiltak hadde vist seg nytteløse. Barneverntjenestens begrunnelser for akuttvedtakene varierer, men i samtlige av sakene støtter barneverntjenesten seg på lovverket, og uttrykker at det på vedtakstidspunktet forelå en risiko for at barnet ville bli vesentlig skadelidende dersom barneverntjenesten unnlot å handle i den aktuelle situasjonen. Dette uttales uavhengig av graden av *akutt* i de ulike sakene, og kan settes i sammenheng med ordlyden i den aktuelle paragrafen, samt vilkårene som må være oppfylt for at den aktuelle paragrafen kan benyttes. Tidsaspektet varierer også i sakene, da kun to saker omhandlet familier som ikke var kjent for barneverntjenesten forut for vedtaket. I sakene hvor barneverntjenesten allerede var inne i den aktuelle familien varierer

tiden for kjennskapet og hjelpetiltak fra et fåtall av måneder, opp til flere år, faktisk så mye som ni år i en sak (FNV-2008-328-OSL). Av de 36 akuttvedtakene som ble påklagd til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, fikk privat part medhold i 12 av sakene. Nemndas begrunnelser for å dømme i medhold av privat part var tredelt, hvorav saksbehandlingsfeil, at vilkårene for opprettholdelse av akuttvedtaket ikke var tilstede, og hvor nemnda mente at vilkårene for et akuttvedtak ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet. I et flertall av sakene mente fylkesnemnda at vilkårene for opprettholdelse av akuttvedtaket ikke var tilstede og barna ble dermed tilbakeført til foreldrenes omsorg. I seks av klagesakene hvor privat part fikk medhold i fylkesnemnda var sak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 fremmet, og barna ble dermed tilbakeført til foreldrenes omsorg frem mot fylkesnemndas ordinære behandling av omsorgssaken. I de resterende seks sakene var sak om omsorgsovertakelse ikke fremmet, men det er nærliggende å tro at barneverntjenesten i samtlige saker fulgte opp de aktuelle familiene og barna i ettertid av nemndas domsavsigelse.

Når jeg nå går videre til en diskusjon av funnene presentert i dette kapitlet, er det viktig å påpeke at funnene i det følgende kapitlet vil drøftes opp mot teoriene presentert i kapittel fem og den tidligere forskningen, presentert avslutningsvis i kapittel fire. Studien tar ikke sikte på å revolusjonere forskningen innenfor feltet barnevern, men den søker å fylle noen av hullene i den foreliggende kunnskapen om akuttvedtak innenfor den norske barneverntjenesten og øke forståelsen for hvordan skjønnsutøvelse påvirker akuttvedtak som fattes av barneverntjenesten.

## Kapittel 8: Diskusjon av funn og drøfting

*"(...) in the public mind child protection workers are not seen as empathetic professionals but come to attention only when a decision or a nondecision has gone fatally wrong".*

(Lipsky, 2010:234).

### 8.1. Historien

Motivasjonen bak denne aktuelle studien har vært de senere års kraftige økning i bruken av akuttvedtak, indikasjoner på legitimitetsproblemer innad i den norske barneverntjenesten og de vage lovmessige inngrepskriteriene som preger akuttvedtak. At akuttvedtak skal være en unntaksbeslutning synes ikke lenger å være tilfellet, men heller regelen enn unntaket. Dette demonstreres i ulike empiriske studier, så vel som offentlige rapporter fra blant annet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Feltet som studeres er lite forsket på i Norge, og offentlig statistikk er mangelfull og lite oversiktlig. Bildet som denne aktuelle studien tegner av akuttvedtak, er et stykke unna idealet man gjerne har om hvordan akuttvedtak skal brukes innenfor den norske barneverntjenesten.

#### *Problemstilling*

Med bakgrunn i den kraftige økningen i bruken av akuttvedtak, og indikasjoner på legitimitetsproblemer var studiens *problemstilling* som følger;

*"Hva legger barneverntjenesten i begrepet akutt?"*

Videre har jeg utviklet flere underspørsmål og antakelser som omhandler kjennetegn ved akutte situasjoner, barneverntjenestens forståelse av akutt i forhold til lovverkets intensjoner og hvorvidt akuttvedtak anvendes som en brekkstang. Disse underspørsmålene og antakelsene skal jeg komme tilbake til i den følgende diskusjonen og studiens konklusjon. For nærmere redegjørelse av underspørsmål og antakelser, se punkt. 1.1. *Tema og problemstilling*.

## 8.2. Akuttbegrepet

To sentrale begrep i denne aktuelle studien er *akutt* og *vesentlig skadelidende*. Begrepene er vanskelige å definere, og lovverket er vagt i sine formuleringer, men på bakgrunn av det juridiske aspektet og studiens funn er det klart at *vesentlig skadelidende* er terskelen som for barneverntjenesten skal nås før et akuttvedtak kan fattes. Det juridiske aspektet, i denne studien presentert av Mons Oppedal (2008) og Kari Ofstad og Randi Skar (2004), sier at loven krever at det må være fare for at et barn blir vesentlig skadelidende dersom det ikke fjernes fra hjemmet. Dette betyr ikke at barnet skal bli vesentlig skadelidende forut for vedtaket, men at vedtaket skal benyttes i situasjoner hvor et barn står i fare for å bli vesentlig skadelidende dersom barneverntjenesten ikke gjør noe. Da den norske barneverntjenesten er et service-orientert system, er terskelen for inngripen i trengende familier følgelig lav (Juhasz og Skivenes, under publisering). Grunnet ulike systemorienteringer i ulike velferdsstater, vil barnevernsarbeidere vurdere risiko ulikt (ibid), noe også denne studien viser. Denne aktuelle studien viser også at barnevernsarbeidernes opplevelse av akutt varierer, og nettopp denne subjektive opplevelsen vil trolig spille en viktig rolle i barneverntjenestens vurderinger og beslutninger i forbindelse med akuttvedtak.

## 8.3. Akuttvedtak, terskler og likebehandling

### *Kjennskap og hjelpetiltak*

Av sakene i studiens datamateriale var det store flertallet av familiene kjent for barneverntjenesten forut for akuttvedtaket. Barneverntjenesten hadde kjennskap til 34 familier i forkant av akuttvedtaket, mens kun to familier var ukjente for barneverntjenesten forut for vedtaket. Dette tyder på at kjennskapet til familiene, og akuttvedtaket oppstod svært brått for barneverntjenesten i svært få tilfeller. I forhold til tidligere empiriske studier er dette sammenfallende resultater med blant annet Andenæs et.al. (2001) som fant at svært få plasseringer skjer i familier som er helt ukjente for barneverntjenesten på forhånd. I det store flertallet av saker var det tilknyttet en kjennskap og vedvarende høy bekymring for de involverte barna, men lengden på kjennskap varierte mellom sakene. Da enkelte familier hadde vært i kontakt med barneverntjenesten et par måneder, hadde andre familier vært i kontakt og samarbeid med barneverntjenesten i flere år. Frivillige hjelpetiltak var iverksatt i 69,5 prosent av sakene, og kun i et fåtall av sakene, 5,5 prosent, er det uttalt eksplisitt i

saksdokumentene at foreldrene ikke ønsket at hjelpetiltak skulle iverksettes. I begge sakene fikk offentlig part medhold hos nemnda, og omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 ble fremmet. I de resterende 19,5 prosent av sakene er det ikke oppgitt hvorvidt hjelpetiltak var iverksatt i de aktuelle familiene, men jeg antar at hjelpetiltak ikke var iverksatt i disse tilfellene, da dette ville vært relevant informasjon å inkludere i saksdokumentene. Ifølge Bufdir (2015B) mottok 61 prosent av barn og unge med hjelp fra barneverntjenesten hjelpetiltak i hjemmet i 2014. Ofte er det også en kombinasjon av hjelpetiltak i samme hjem. Disse tallene er i tråd med mine funn i denne aktuelle studien, hvor det i 16 av 25 familier som mottok hjelpetiltak, var iverksatt to eller flere ulike hjelpetiltak. Som tidligere nevnt er også hjelpetiltak jf. bvl. § 4-4 (1992) et frivillig tiltak, og dermed ikke noe barneverntjenesten kan påtvinge familier. En av denne aktuelle studiens antakelser er at barneverntjenesten prøver ut hjelpetiltak for lenge, og at barnet derfor blir unødvendig skadelidende. Problemene rundt dette skal jeg komme tilbake til i dette kapitlet.

### *Tredeling av omstendigheter*

Akuttvedtakene i denne aktuelle studien har et varierende tidsaspekt, noe som ikke er uvanlig for akuttsaker. Andenæs et.al. (2001) og Oppedal (2008) påpeker at risikoen i seg selv ikke trenger å ha oppstått brått i akuttsakene, og at risikoen i seg selv i mange tilfeller ikke har et akutt preg. Denne aktuelle studiens funn tyder på en klar tredeling av omstendighetene rundt de ulike akuttvedtakene, hvor akuttvedtaket i en stor andel av tilfellene ble utløst av at nok var nok for barneverntjenesten.

### *Akutt*

Den første typen saker er de akutt tilfellene som oppstår brått, og uten forvarsel. Familien er tidligere ukjente for barneverntjenesten, og hjelpetiltak har derfor ikke vært iverksatt. Når barneverntjenesten får kjennskap til sakene, fremstår de som så alvorlige, at det å ikke handle ikke er et alternativ. Som Christiansen og Havnen (2003:50) understreker, fremstår barneverntjenesten som aktivt handlende når saksbehandler står ansikt til ansikt med et barn som ber om hjelp. Ekstra tydelig blir dette i en av akuttsakene i denne studien, hvor en 15 år gammel jente sier til barneverntjenesten at hun ikke tør å bo hjemme hos foreldrene i frykt for å bli sendt til Irak og tvangsgiftet (FNV-2012-129-OPP). Når et barn står der og sier at de ikke lenger kan bo hjemme, representerer dette ifølge saksbehandlerne i Christiansen og Havnens undersøkelse, en så sterk appell til barneverntjenesten, at noe annet enn å imøtekomme barnets ønske, fremstår som uaktuelt (Christiansen og Havnen, 2003:50). Med

bakgrunn i det faktum at kun to av de berørte familiene var ukjente for barneverntjenesten forut for akuttvedtaket, demonstrerer at kun et fåtall av familier introduseres for barneverntjenesten gjennom akuttvedtak. Dette er stikk i strid med Bufdirs (2014:31) påstand som understreker at akuttvedtak i 2008-2012 var den dominerende måten å komme i inn i det statlige barnevernet.

### *Akutt og pågående*

Den andre typen saker er situasjoner de fleste vil forbinde med akuttsituasjoner i barnevernsammenheng. En krise har inntruffet, eksempelvis som følge av at foreldrene er forsvunnet og har overlatt barnet til seg selv (FNV-2007-40-ROG), eller at foreldrene er ute av stand til å ivareta barnet grunnet psykiske problemer eller rusmisbruk (FNV-2013-160-OPP). Samtlige familier var kjent for barneverntjenesten i forkant av akuttvedtaket og hjelpetiltak var i de fleste tilfellene iverksatt. Det faktum at plasseringen skjer akutt betyr derimot ikke at saken er ny for barneverntjenesten (Andenæs et.al., 2001:48). Situasjonene er klart akutte, og krever øyeblikkelig handling fra barneverntjenesten. Et slikt tilfelle kan illustreres av sak FNV-2007-40-ROG hvor en fire år gammel jente ble forlatt alene hjemme mens mor var hos en venninne og drakk vin. Barnet ble funnet dagen etter av naboer, gråtende hysterisk og skjelvende i en kaotisk leilighet. Fireåringen informerte naboene om at moren hadde glemt å levere henne i barnehagen og at hun hadde spist noen kjeks hun fant under et teppe på gulvet, da hun var sulten. I den aktuelle saken var ikke hjelpetiltak iverksatt da moren ikke ønsket dette. Offentlig part fikk medhold i klagen på akuttvedtaket, og fremmet senere vedtak om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12. Denne saken illustrerer hvordan triggerer kan oppstå i familier som er kjent for barneverntjenesten, og hvor triggeren representerer en plutselige forverring i barnets omsorgssituasjon, en forverring som nødvendiggjør bruken av et akuttvedtak. Disse triggerne kan ifølge forskere synes å ha en legitimerende funksjon ved at de underbygger og bekrefter barneverntjenestens eksisterende oppfatning om at en plassering er nødvendig (Christiansen og Anderssen, 2010:37). I Christiansen og Anderssens (ibid) undersøkelse fortalte saksbehandlerne om dramatiske situasjoner hvor en plassering av barnet var det eneste alternativet. I tilfeller hvor barnet plutselig befinner seg i en situasjon uten omsorg er det viktig at barneverntjenesten handler raskt, og som Christiansen og Havnen (2003:48) påpeker, blir beslutningen preget av en rask vurdering av barnets omsorgssituasjon og en minimal mulighet til å forberede barnet på flyttingen. Dette vil oppleves som akutt for barneverntjenesten, så vel som barnet.



### *Nok er nok*

Den tredje, og siste typen saker bærer preg av en lengre kjennskap til de aktuelle familiene og en vedvarende bekymring for de berørte barnas omsorgssituasjon. Akuttvedtakene preges av at akuttvedtaket ikke forutsetter akutte situasjoner, men heller fattes som en konsekvens av at nok er nok for barneverntjenesten. I Christiansen og Anderssens (2010) undersøkelse kunne situasjoner oppstå og oppfattes som en bekreftelse på forhold barneverntjenesten allerede var kjent med fra tidligere. Christiansen og Anderssens (2010) funn er sammenfallene med denne aktuelle studiens funn, da det i flere av sakene var utprøvd flere hjelpetiltak over lengre tid, samtidig som barneverntjenestens bekymring for de berørte barnas omsorgssituasjon var økende. I seks av sakene innenfor hovedkategorien nok er nok, hadde barneverntjenesten forut for vedtaket iverksatt barneverntjenestens sterkeste hjelpetiltak, nemlig samarbeid med, eller innleggelse på, institusjon. Dette tyder på at barneverntjenesten i disse sakene var tomme for alternativer for videre arbeid med de aktuelle familiene. Når eksempelvis ny informasjon kommer frem, gjerne fra en institusjon, synes denne informasjonen å fungere som bekreftelsen barneverntjenesten trengte for å fatte et vedtak. I slike saker fremstår nye opplysninger om *"det samme"* som tidligere, som dråpen som får begeret til å renne over for barneverntjenesten. Det som derimot skiller Christiansen og Anderssens (2010) undersøkelse fra denne aktuelle studiens funn er at sakene som ble kategorisert som nok er nok, ikke fremstår som akutte. Flere av akuttvedtakene er fattet for å holde barna borte fra foreldrene i tiden frem til behandlingen av sak om omsorgsovertakelse i nemnda, og i flere saker *"innrømmer"* barneverntjenesten at akuttvedtaket ikke forutsetter en akutt situasjon, men heller kommer som en reaksjon på at nok var nok for barneverntjenesten. En uttalelse som støtter dette utsagnet er barneverntjenestens uttalelse i sak FNV-2010-202-OSL(:3) hvor barneverntjenesten sier følgende i sine anføringer til klagen; *"Akuttvedtaket forutsetter ikke en akutt situasjon, men at det er en bekymringsfull situasjon som bygger seg opp over tid. Det er det som har skjedd i denne saken"*. Saken hvor barneverntjenesten innrømte at akuttvedtaket ikke forutsatte en akutt situasjon omhandlet en mor og hennes tre år gamle datter som var innlagt på Institusjon C. Barneverntjenesten var bekymret for morens psykiske helse og barnets utvikling på flere områder. Etter to måneder med opphold og utredninger, vurderte Institusjon C at de ikke kunne sikre at jenta ville få nødvendig omsorg, selv på en institusjon med tett oppfølging, da institusjonen hadde en økende bekymring for mors psykiske helse og fungering. Institusjon C anmodet derfor barneverntjenesten om å avslutte tiltaket. I sin vurdering skrev barneverntjenesten at *"mor har tatt imot litt hjelp, men likevel har*

*bekymringen økt. Situasjonen som utviklet seg 9., 10. og 11. mars 2010, var det som fikk det til å flyte over, etter at det hadde vært en økende bekymring” (FNV-2010-202-OSL:3).*

Felles for alle sakene i datamaterialet, med unntak av sakene som barneverntjenesten ikke hadde kjennskap til forut for akuttvedtaket, er den vedvarende bekymringen for barnas omsorgssituasjon. Årsakene til akuttvedtakene omhandler mye av det samme, men omstendighetene rundt vedtakene varierer som tidligere påpekt. Den dominerende årsaken til akuttvedtakene er i denne aktuelle studien foreldrenes manglende omsorgsevne, mens en stor andel av sakene omhandlet vold og foreldrenes rusproblemer. Dette er i tråd med Bufdirs statistikk fra 2015 som oppgir at foreldrenes manglende foreldreferdigheter og andre forhold ved foreldrene og familien, som de to hyppigste årsakene til at nye barn kom inn i barneverntjenesten i 2014 (Bufdir, 2015A). I en rapport fra 2014 oppga derimot Bufdir at forholdene ”vold i hjemmet” og ”fysisk mishandling” økte med 145 prosent i perioden 2008-2012 (Bufdir, 2014:31). Dette er kategorier som gjerne tilsier at et akuttvedtak er nødvendig. Til sammenligning oppgir Bufdir (ibid) at kategorien ”forhold i hjemmet” økte med 24 prosent i samme periode. Med bakgrunn i Ofstad og Skars (2004:77) uttalelse om at vedtak jf. bvl. § 4-6 annet ledd forutsetter at begrunnelsen for vedtaket er rettet inn mot foreldrefunksjonen, var det forventet at årsaken for akuttvedtakene var i forbindelse med aspekter ved foreldrene. Dette bekreftes i samtlige av sakene i denne aktuelle studiens datamateriale.

Samtlige akuttvedtak ble fattet i saker hvor barneverntjenesten mente lovens vilkår for akuttvedtak var oppfylt. Barneverntjenestens dominerende begrunnelse for at et akuttvedtak var nødvendig var en negativ endring i barnets omsorgssituasjon. Dette omhandlet negative endringer hos foreldrene, i deres fungering og omsorgsevne, samt negative endringer i barnets omsorgssituasjon. Eksempelvis kunne en slik negativ endring være en institusjon som ikke lenger kunne innestå ansvaret for barnets omsorg (eks. FNV-2013-284-AGD). I denne aktuelle studien understreker samtlige barnevernsarbeidere i saksdokumentene at akuttvedtaket måtte fattes for å forhindre at barnet ble vesentlig skadelidende. 33 prosent av klagen på akuttvedtakene fikk derimot medhold i nemnda, hvor nemndas begrunnelser for medholdet baserte seg på hovedsakelig tre begrunnelser. Fem av tolv medhold i nemnda var reelle omgjøringsaker, hvor nemnda sier at barneverntjenesten har handlet på feilaktig grunnlag eller ikke fulgt saksbehandlingsreglene, noe som kunne ført til et annet utfall i saken hadde reglene blitt fulgt. Variasjoner i saksmateriale er å forvente innenfor barneverntjenesten,

men de empiriske funnene tyder på en variasjon i barneverntjenestens akuttpraksis. Ettersom barneverntjenesten handler etter aktuelt lov- og regelverk, samt nasjonale retningslinjer, er det viktig å stille spørsmål omkring hva som kan forklare denne variasjonen blant barnevernsarbeidere. I neste punkt skal jeg forsøke å svare på nettopp dette spørsmålet.

#### **8.4. Hvorfor praktiseres akuttinngrep så forskjellig?**

Studiens datamateriale er saksdokumentene. Dette betyr at jeg ikke har snakket med menneskene som har tatt disse vurderingene og avgjørelsene, og derfor vil enkelte aspekter av teoriene bli mer relevante enn andre.

##### *Handlingsgrunnlag og skjønnsutøvelse*

Som tidligere skrevet, er handlingsgrunnlaget til barnevernsarbeiderne lovverk, retningslinjer og regler for saksbehandling. Ettersom det aktuelle lovverket er såpass vagt som det er, etterlater det et stort rom for skjønnsutøvelse, et rom barnevernsarbeiderne fyller med sine personlige normer, verdier og erfaringer. Som Dworkin (1967:32) forklarte det; *”discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction”*. Dette handlingsrommet og skjønnsutøvelsen fører til mye makt ligger hos den individuelle barnevernsarbeider, noe som fører til at man som barnevernsklient kan være avhengig av hvem som svarer på den aktuelle meldingen. I denne aktuelle studien kan man stille spørsmål ved hvorvidt sakenes utfall kunne blitt annerledes dersom en annen saksbehandler hadde håndtert saken. Terum (2001:42) understreker at bakkebyråkratens handlingsgrunnlag ofte kan være tvetydige og uspesifiserte, og ettersom deres handlinger i stor grad styres av skjønnsutøvelse, vil utøvelsen av skjønn variere mellom de profesjonelle. Bakkebyråkratens arbeid krever ifølge Michael Lipsky (2010:16) en respons til det menneskelige aspektet, da arbeidet krever observasjon av sensitive situasjoner og kompliserte beslutninger. Dette arbeidet kan ikke programmeres på forhånd da alle saker er ulike, og krever ulik behandling. Dilemmaet i denne aktuelle studien synes derimot å oppstå som en respons på manglende alternativer. Ettersom alle sakene i studiens datamateriale er klager på akuttvedtak jf. bvl. § 4-6 annet ledd, er det urovekkende at flere av sakene ikke var akutte. Her må det selvfølgelig understrekes at inngrepskriteriene i akuttsaker er vage, noe som også var et tema i arbeidet med den nye barnevernloven, hvor ønsket var å presisere disse kriteriene for inngripen. Som poengtert av Ofstad og Skar (2004:76) er ikke vilkårene for

akuttvedtak jf. § 4-6 annet ledd og omsorgsovertakelse jf. § 4-12 de samme. Dette innebærer at vilkårene for omsorgsovertakelse kan være oppfylt uten at det foreligger grunnlag for akuttvedtak, og tilsvarende kan vilkårene for akuttvedtak foreligge uten at vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Problemet oppstår derimot i rommet mellom disse hjemlene. Dersom man står ovenfor et barn som lever i en marginal omsorgssituasjon, og hvor vilkårene for omsorgsovertakelse ikke er oppfylte, hva gjør man? Om vilkårene for akuttvedtak heller ikke er oppfylte, og foreldrene ikke ønsker hjelpetiltak iverksatt i hjemmet, hvor står da barneverntjenesten? Hvilke muligheter har de da for å hjelpe barnet? Realiteten er ofte at barneverntjenesten i disse tilfellene står på bar bakke. De har ingen andre alternativer enn å henlegge saken. I enkelte tilfeller beslutter barneverntjenesten å sende bekymringsmelding til seg selv om ett par måneders tid, men bortsett fra det har ikke barneverntjenesten annet valg enn å trekke seg unna. Et problem oppstår med andre ord når man skal forholde seg til lover og regler, men når loven ikke dekker den aktuelle situasjonen sitter man igjen med et hull i barneverntjenestens handlingsgrunnlag. Spørsmålet som da kan stilles er hvorvidt barneverntjenesten mangler en hjemmel. Dersom tvungne hjelpetiltak hadde vært et tilgjengelig verktøy for barneverntjenesten, finnes det da grunnlag for å anta at bruken av akuttvedtak ville blitt redusert? Ut ifra resultatene i denne aktuelle studien, er svaret ja. Flere av akuttvedtakene i studiens datagrunnlag ble fattet i tilfeller hvor det ikke var en akutt situasjon, men heller i tilfeller hvor nok var nok for barneverntjenesten. I disse sakene var ikke vilkårene for omsorgsovertakelse oppfylte, og i flere tilfeller ønsket ikke foreldrene at hjelpetiltak skulle iverksettes. Barneverntjenesten fikk dermed et valg mellom å fatte et akuttvedtak på et heller tvilsomt grunnlag, eller forlate et barn i en skadelig omsorgssituasjon. At barneverntjenesten handlet i god tro finnes det ikke grunnlag til å tvile på, men hvorvidt de gikk utover sin autoritet er en annen sak. En teori som kan hjelpe oss å forstå hvorfor barnevernarbeiderne handler som de gjør, er Maynard-Moody og Mushenos (2000) teori om bakkebyråkratene.

#### *State-agent vs. citizen-agent*

Maynard-Moody og Mushenos (2000) teori omhandler to ulike perspektiver på bakkebyråkratene, henholdsvis *state-agent* og *citizen-agent*. Det dominerende perspektivet, *state-agent*, anser bakkebyråkratene som offentlig ansatte som skal utføre den vedtatte politikken i praksis (Maynard-Moody og Musheno, 2000:337), men perspektivet står i sterk kontrast til bakkebyråkratenes syn på seg selv. Bakkebyråkratene beskriver seg selv som *citizen-agents*, beslutningstakere, som handler i respons til individer og omstendigheter, og

som videre baserer sine avgjørelser på normative valg, og ikke i respons til regler, prosedyrer eller politikk (ibid:329). Dette er i tråd med Lipskys (2010) påstand om at bakkebyråkratenes arbeid krever en respons til det menneskelige aspektet ved beslutninger, og det er også i tråd med denne aktuelle studiens funn. I flere saker har barneverntjenesten iverksatt og prøvd ut flere hjelpetiltak, som har vist seg nytteløse. Til slutt blir barnevernsarbeideren sittende igjen med valget om å fatte et akuttvedtak på et mangelfullt grunnlag, eller å forlate et barn som trenger hjelp. En av de fundamentale karakteristikene ved bakkebyråkratenes arbeid er at de er bundet av hierarkiske forhold, samtidig som utøvelsen av skjønn gjennomsyrrer hver avgjørelse og handling (Maynard-Moody og Musheno, 2000:334). Da den tidligere akuttparagrafen, § 11 i barnevernloven av 1953, så ut til å bli benyttet i tilfeller hvor det ikke var hjemmel for slik inngripen (Ot.prp.nr.44 (1991-1992):34), ble det i dagens barnevernlov forsøkt å presisere inngrepskriteriene i akutte tilfeller (Bunkholdt og Sandbæk, 2008:39). Disse presiseringene kan også betraktes som et forsøk på å begrense den skjønnsmessige myndigheten blant de ansatte i barneverntjenesten, men som Maynard-Moody og Musheno poengterer, kan ikke demokratisk kontroll begrense utøvelsen av skjønn (Brehm og Gates, 1997:3, som sitert i Maynard-Moody og Musheno, 2000:342). Mer urovekkende er det også at observasjoner av slike forsøk på å kontrollere utøvelsen av skjønn, presser skjønnsutøvelsen enda mer ut av syne, noe som i sin tur svekker den demokratiske kontrollen på beslutningene som fattes (Brown, 1981; Brodtkin, 1997:3-4, som sitert i Maynard-Moody og Musheno, 2000:342).

Uavhengig av det offentliges forsøk på å begrense den skjønnsmessige myndigheten, er det klart at bakkebyråkratene handler i respons til individer og omstendigheter. Det som derimot er interessant å undersøke er hvordan barnevernsarbeiderne forstår begrepet akutt og hva de fyller dette begrepet med, ved hjelp av sitt skjønn.

#### *Barneverntjenestens forståelse av akutt*

Uavhengig av sakenes omstendigheter, omhandler de aktuelle sakene i studiens datamateriale mye av det samme. Alle sakene omhandler barn som klart og tydelig befinner seg i svært vanskelige omsorgssituasjoner, men spørsmålet som må stilles er, hvorfor er noen omstendigheter akutte, og andre ikke? *Akutt* er et elastisk begrep som kan fylles med mye, og som i enkelte tilfeller trekkes litt for langt. Når begrepet trekkes for langt kan man få en følelse av at lovverket ikke strekker til, og etterlater dermed et for stort handlingsrom for barnevernsarbeiderne. Forvaltningen av barnets beste er barneverntjenestens ansvar, og

forståelsen av akuttbegrepet er koblet til ulike håndteringsmekanismer innenfor den norske barneverntjenesten, samtidig som det rommer ulike former for forståelse av begrepet akutt. Gjennom denne studien har jeg oppdaget at forståelsen av akutt synes å variere mellom de ansatte i barneverntjenesten, samtidig som forståelsen av begrepet i noen tilfeller avviker fra lovverkets intensjoner. Etersom lovverket er så vagt, er det ikke nødvendig å trekke begrepet akutt særlig langt før man får en følelse av at lovverket ikke strekker til. Lovverket kan ganske enkelt ikke dekke alle mulige situasjoner, ei heller er det ønskelig. Lipsky (2010) understreker at skjønn er helt avgjørende og nødvendig i bakkebyråkratens arbeid og Andenæs et.al. (2001:27) mener det ikke er tilstrekkelig å se kun på en paragraf for å avgjøre hvorvidt en sak er akutt eller ikke. Opplevelsen hos den individuelle barnevernsarbeideren kan være helt annerledes enn hva paragrafen tilsier. For å illustrere dette vil jeg ta utgangspunkt i to av sakene i studiens datamateriale hvor sakenes omstendigheter var ulike, men hvor utfallet av sakene var det samme, altså et akuttvedtak.

Den første saken omhandlet tre barn på henholdsvis 10 år, 9 år og 7 år som ble plassert akutt av barneverntjenesten etter at moren i beruset tilstand hadde kontaktet politiet og opplyst at hun var kastet ut av sin egen leilighet av to menn. Begge mennene, den ene far til de to eldste barna, befant seg i leiligheten sammen med barna. Mors forklaring til barneverntjenesten var sprikende og hun virket beruset. Barnevernvakten og mor dro hjem til leiligheten, hvor barna var våkne. Leiligheten var rotete, gulvet var vått av alkohol og sengeklærne til barna lå oppi dette. Det var også flekker av blod på gulvet. Mor virket ifølge barnevernvakten enda mer beruset da de kom inn i leiligheten. Barna fortalte at faren hadde vært der og at han hadde vært slem. De fortalte også at de ikke hadde sovet den kvelden og heller ikke fått mat. Barneverntjenesten hadde tidligere vært inne i bildet i forbindelse med episoder med rusmisbruk hos moren og besluttet å akuttplassere barna. Barneverntjenesten hadde i dette tilfellet ingen tro på at barna i tilstrekkelig grad kunne skjermes ved mildere tiltak enn akuttvedtak. Dette begrunnet barneverntjenesten i det faktum at daglig tilsyn ikke medfører tilstedeværelse hele tiden, og tiltak ble derfor vurdert som ikke tilstrekkelig. Sak om omsorgsovertakelse av alle tre barna ble også besluttet fremmet (FNV-2008-71-OSL:2-3).

Den andre saken omhandlet en mor og hennes tre år gamle datter. Mor kontaktet sosial vaktjeneste for å få et sted å bo. Hun fortalte at hun var sliten og trengte hjelp. Hun ønsket videre å få bo et sted hvor hun og barnet kunne få litt hjelp og oppfølging. Grunnet tidligere kjennskap til familien, hvor mor tidligere hadde bedt om hjelp, ble mor og barnet plassert på

institusjon. Basert på tidligere og nye bekymringsmeldinger knyttet til familien, ble det vurdert som hensiktsmessig med utredning av mors omsorgskompetanse, noe mor først motsatte seg, men senere samtykket til. Etter fire ukers utredning var institusjonen bekymret for barnet utvikling og mors psykiske fungering og vekslende voksenledelse. Fra den aktuelle situasjonen gjengis det i saksdokumentene at mor hadde spurt personalet hvorvidt de kom til å anbefale at hun mistet omsorgen, og om hun i så tilfelle ville bli informert på forhånd. Mor ble da opplyst om at avdelingen vurderte flere alternativer, både hvorvidt hun og barnet kunne avhjelpest sammen og omsorgsovertakelse. Mor skal da ha trukket seg tilbake med barnet og vært avvisende og irritabel ovenfor personalet ved institusjonen. Hun skal også ha gitt uttrykk for at hun ikke ville leve dersom hun mistet omsorgen for barnet. Institusjonen tok kontakt med barneverntjenesten og informerte om en økende bekymring for mors psykiske helse og fungering, og at de anså at jenta ville bli vesentlig skadelidende ved fortsatt omsorg hos mor. Institusjonen vurderte at de ikke kunne sikre at jenta fikk nødvendig omsorg, og anmodet derfor barneverntjenesten om å avslutte tiltaket. Da institusjon er det sterkeste tiltaket barneverntjenesten rår over, anså barneverntjenesten det som nødvendig å akutt plassere barnet for å hindre at det ble vesentlig skadelidende. Mor forholdt seg rolig under forkynnelsen av akuttvedtaket, og samtykket til samtale på DPS i forhold til psykisk helse (FNV-2010-202-OSL:2-5). Som disse sakene illustrerer varierer opplevelsen av akutt mellom barnevernsarbeiderne, og det én barnevernsarbeider opplever som akutt, trenger ikke å oppleves slik av en annen. Spørsmålet blir da hvorfor ender samtlige saker i studiens datamateriale med akuttvedtak? Hva kan forklare disse forskjellene? Grunnet en stor variasjon blant barneverns klientene, blir konsekvente og like beslutninger en utfordring (Berrick et.al., 2016:3), og i et forsøk på å redegjøre hva som spiller inn i barnevernsarbeidernes vurderinger og avgjørelser kan vi på bakgrunn av organisasjonsteori og forskning på implementering, si at *faktorer ved den aktuelle situasjonen (1), faktorer ved den individuelle saksbehandler (2), organisasjonsfaktorer (3) og systemfaktorer (4)* spiller en viktig rolle (Jacobsen og Thorsvik, 2010; Winter og Nielsen, 2008). Faktorene er også sammenfallende med Baumann et.als. (2014) økologiske beslutningsmodell, se *figur 1*.

#### *Den aktuelle situasjonen (1)*

Når det gjelder akutte situasjoner er det flere situasjonsfaktorer som spiller en viktig rolle i barnevernsarbeiderenes vurderinger og beslutninger. Foreldrenes samarbeidsvilje er en grunnleggende faktor, som gjerne styrer hvorvidt barnevernsarbeiderne er mer eller mindre tilbøyelige til å utprøve flere hjelpetiltak eller ikke, før et eventuelt akuttvedtak fattes. Sakens

omstendigheter er svært viktige, da et barn som er utsatt for vold eller seksuelle overgrep trenger øyeblikkelig beskyttelse fra videre overgrep. Da åpenbare akutte situasjoner forekommer, finnes det også mer vage situasjoner hvor det kan være vanskelig å avgjøre hvorvidt barnet befinner seg innenfor kriteriene som kvalifiserer til et akuttvedtak. I slike akutte situasjoner må en risikoavveining foretas, men hva som legges i denne risikoavveiningen er det grunn til å anta varierer mellom de ulike barnevernsarbeiderne. Dette kan skyldes personlig opplevelse av den aktuelle situasjonen, men det kan også skyldes systemfaktorer. Dette vil jeg komme tilbake til i diskusjonen. Da opplevelsen av akutt varierer mellom barnevernsarbeiderne, er det også grunnlag for å tro at enkelte saker vil bli betraktet som akutt av noen, men som av andre ikke vil defineres som akutt. Dette ser jeg tydelige bevis på i studiens funn, da akuttvedtak har blitt fattet i saker som ikke var akutte. I forbindelse med opplevelsen av akutt vil barnevernsarbeiderens erfaring og kunnskap også komme til uttrykk, noe jeg vil komme nærmere inn på senere i diskusjonen.

Som tidligere nevnt er en av de fundamentale karakteristikkenes ved bakkebyråkratenes arbeid at de er bundet av hierarkiske forhold, samtidig som utøvelsen av skjønn spiller en viktig rolle i samtlige vurderinger og beslutninger (Maynard-Moody og Musheno, 2000:334). Det som derimot svekker dette båndet mellom bakkebyråkratene og deres overordnede er en annen fundamental karakteristik, presentert av Lipsky (2010), nemlig det faktum at bakkebyråkratene arbeider ansikt til ansikt med sine klienter. I motsetning til eksempelvis offentlige embetsmenn, ser ikke bakkebyråkratene klientene som abstraksjoner, men som individer. Deres relasjon til de ulike klientene er personlig og følelsesmessig (Maynard-Moody og Musheno, 2000:334). Grunnet denne relasjonen mellom barnevernsarbeidere og barnevernsklienter er det nærliggende å anta at barnevernsarbeiderne vil forsøke alle mulige hjelpetiltak før et eventuelt akuttvedtak eller vedtak om omsorgsovertakelse blir fattet. Dette vil gjerne spesielt gjelde i de tilfellene hvor foreldrene gjerne *vil*, men som av ulike grunner ikke makter sin rolle som omsorgspersoner. I disse situasjonene er det viktig å forstå hvorvidt barnevernsarbeiderne oppfatter seg selv og sitt arbeid som bundet av lovverket eller hvorvidt de føler at de går "*the extra mile*" for sine klienter. Ettersom akuttvedtak skal være en unntaksbeslutning er det klart at alle mulige kontroll- og hjelpetiltak skal være utprøvd og vist seg nytteløse for eventuelle andre vedtak fattes, men hvorvidt dette følges til punkt og prikke i samtlige barnevernssaker er uvisst. Hvorvidt barnevernsarbeiderne oppfatter seg selv som en *citizen-agent* eller en *state-agent* blir igjennom studiens datamateriale vurdert som todelt. Innledningsvis i sakene får jeg en følelse av at de ulike barnevernsarbeiderne handler som en



*citizen-agent*, hvor de utprøver flere hjelpetiltak, men etter hvert som tiden går, opplever jeg som forsker at denne oppfatningen endrer seg. Når akuttvedtaket fattes, kan det se ut som barnevernsarbeiderne påtar seg rollen som *state-agents*, siden de i samtlige vedtak støtter seg på lovverket, de ulike inngrepskriteriene og retningslinjene de som barnevernsarbeidere må følge. Jeg finner ikke grunnlag for å si at barnevernsarbeiderne står i opposisjon til systemet slik Maynard-Moody og Musheno (2000) beskriver. Hjelpetiltak er utprøvd i 70 prosent av sakene i datamaterialet, men i flere av sakene var hjelpetiltak iverksatt i relativt kort tid før akuttvedtaket ble fattet. Dette gjelder særlig sakene hvor akuttvedtaket ble utløst av et akutt situasjon i en pågående sak. I sakene hvor akuttvedtaket var utløst av at nok var nok for barneverntjenesten har hjelpetiltak vært utprøvd i en noe lengre tidsperiode, men ettersom datamaterialet er såpass lite, er det ikke grunnlag til å si noe sikkert rundt dette. Foreldrenes samarbeidsvilje vil også spille en viktig rolle i barnevernsarbeidernes vurderinger. Ifølge Lipsky (2010:152) har bakkebyråkratene en tendens til å være mer tilbøyelige mot samarbeidsvillige klienter, da disse betraktes som en bedre investering av bakkebyråkrats tid, innsats og økonomiske ressurser. Maynard-Moody og Musheno (2003:317) understreker også dette, og sier videre at bakkebyråkrater som barnevernsarbeidere er mer tilbøyelig til å gjøre unntak og tøy regelverket dersom klientene er samarbeidsvillige. På bakgrunn av dette er det grunnlag for å påstå at barnevernsarbeidere i samhandling med foreldre vil være mer tilbøyelig til å tøy det aktuelle regelverket, og i enkelte tilfeller også bryte reglene, for å hjelpe den aktuelle familien så langt det er mulig. Dette er også omtalt av Ingrid Voll (1995) som kartla en faglig usikkerhet knyttet til informasjonsgrunnlaget som legges til grunn for beslutningene som fattes i barnevernsaker. I Volls undersøkelse løste barnevernsarbeiderne denne usikkerheten blant annet ved å satse på enten tillit eller mistillit til omsorgspersonene i de aktuelle sakene (Voll, 1995:98). I denne aktuelle studien var flere av foreldrene samarbeidsvillige i starten av sakene, men da akuttvedtak § 4-6 annet ledd utelukkende fattes i saker hvor foreldrene ikke samtykker til en plassering utenfor hjemmet, kan vi i samtlige saker i datamaterialet anta at foreldrene ikke var samarbeidsvillige i det akuttvedtaket ble fattet. Den aktuelle situasjonens omstendigheter spiller også en avgjørende rolle i barnevernsarbeiderens vurderinger og beslutninger. Graden av akutt er noe som defineres av den enkelte barnevernsarbeideren, og som tidligere omtalt varierer denne opplevelsen av akutt blant barnevernsarbeidere. Dette henger sammen med at det som oppleves som akutt for én barnevernsarbeider, ikke trenger å oppleves likt av en annen.

### *Faktorer ved den individuelle saksbehandler (2)*

Faktorer ved den individuelle barnevernsarbeider kan være vedkommendes kjønn, alder, utdanning og erfaring. Dette er faktorer jeg som forsker ikke finner informasjon om i studiens datamateriale, men som kan stilles spørsmål ved enkelte aspekter ved barnevernsarbeiderne. Hvorvidt en nyutdannet barnevernsarbeider er mer opptatt av det gjeldende lovverket enn en mer erfaren barnevernsarbeider kan være verdt litt oppmerksomhet. Som Maynard-Moody og Musheno (2000:349) påpeker, vil en nyutdannet bakkebyråkrat være svært opptatt av å følge gjeldende lov- og regelverk og utføre sin jobb som en god *state-agent*. Her vil den faglige usikkerheten knyttet til informasjonsgrunlaget nødvendig for å fatte ulike vedtak følgelig være høyere enn hos en mer erfaren barnevernsarbeider. Ettersom barnevernsarbeideren tilegner seg mer erfaring vil han/hun tilegne seg kunnskaper om hvordan systemet fungerer og hvordan systemet på ulike måter kan manipuleres og hvordan man på ulike måter kan jobbe noe rundt regelverket. På denne måten vil bakkebyråkratens handlinger og handlingsmønstre forandre seg i takt med erfaringen og kunnskapen som tilegnes over tid, og barnevernsarbeideren vil bli en *citizen-agent* (Maynard-Moody og Musheno, 2000:349). På denne måten kan barnevernsklinter være avhengig av hvem som svarer på den aktuelle meldingen. Hvorvidt man får en nyutdannet barnevernsarbeider eller en mer erfaren, vil muligens kunne påvirke sakens utfall, da den mer erfarne barnevernsarbeideren sannsynligvis har mer erfaring med akutte saker enn en nyutdannet, og derfor har mer erfaring med tanke på risikoavveininger og vurderinger i akutte tilfeller.

I forbindelse med Winter og Nielsens (2008:117-118) handlingsmønstre, vil det være rasjonelt å anta at barnevernsarbeidere prioriterer hvilke tiltak som skal iverksettes i den aktuelle familien på bakgrunn av tidligere erfaringer, kunnskap om effektivitet og barnevernskontorets ressurser. Winter og Nielsen (2008) påstår at bakkebyråkraterne foretar en såkalt *creaming*, hvor de velger å satse på enkelte saker som har en større sjanse for å lykkes enn andre, men innenfor barneverntjenesten og det aktuelle datamaterialet kan jeg ikke se at det vil være mulig å velge hvilke saker man skal jobbe med og hvilke saker man anser som å ha en større mulighet til å lykkes enn andre. Det som derimot er bevist, er at negativt stress kan påvirke beslutningsprosessen ved at beslutningstakerens avgjørelser tas for raskt. Dette kan komme som et resultat av at man overforenkler alternativer og tar for raske beslutninger uten å gjennomgå alle mulige sider ved saken nok (Morris, 2005; Saksvik-Lehouillier og Saksvik, 2014:221).

### *Organisasjonsfaktorer (3)*

Variasjoner i beslutningsutfall kan ifølge Befring-utvalget (NOU 2000:12 :130) blant annet tenkes å henge sammen med variasjoner mellom kommunale barnevernkontorer med tanke på ”*organisering, sosiale omgivelser, faglige forståelsesrammer, økonomi, personellressurser og behov/problemer*”. Et påfallende arbeidsvilkår for bakkebyråkratene er ifølge Lipsky (2010) en kronisk mangel på ressurser. De to viktigste eksemplene er forholdet mellom arbeidere og antallet saker, og tid. Som tidligere nevnt har barnevernsarbeidere store saksmengder i forhold til ansvaret de er fastlagt, og store saksmengder vil kunne føre til et økt arbeidspress på de ansatte (ibid). Som sitatet ”*only the wearer knows where the shoe pinches*” (Skivenes og Tonheim, 2015:1) demonstrerer, er bakkebyråkratene selv de beste til å forklare hvor skoen trykker i deres arbeidssituasjon.

I en undersøkelse av Juhasz og Skivenes (Under publisering) peker barnevernsarbeidere på ulike faktorer ved organisasjonen som kompliserer deres mulighet til å fatte gode beslutninger. En mangel på ressurser, både tid og kapasitetsmessig, ranker høyest på listen over faktorer barnevernsarbeiderne peker på. Denne ressursmangelen manifesterer seg ved at barnevernsarbeiderne ikke føler de har tilstrekkelig med tid til å kunne vurdere og undersøke de aktuelle sakene godt nok, at de ikke får involvert de berørte partene tilstrekkelig, og at de ikke har nok tid til å fullføre rapporter som skal ende som saksdokumenter i saksbehandling i nemnda. Dette er alle elementer som ifølge Juhasz og Skivenes (under publisering) reduserer kvaliteten på beslutningsprosessen, og ikke minst avgjørelsen. Mangelen på ressurser vil kunne tenkes å resultere i en manglende oppfølging og vurdering av iverksatte hjelpetiltak hos familier som får hjelp fra barneverntjenesten. Dette vil i sin tur kunne føre til at hjelpetiltak i enkelte tilfeller blir utprøvd for lenge, og at barn på denne måten blir unødvendig skadelidende. Dette er en bekymringen som ble uttrykt i NOU 2012:5(:76), hvor det ble hevdet at den kraftige økningen i bruken av akuttvedtak var et direkte resultat av at hjelpetiltak ble utprøvd for lenge. Hvorvidt dette skyldes manglende ressurser er det på bakgrunn av studiens datamateriale ikke mulig å si noe om, men det er absolutt verdt å spekulere i. Saksdokumentene i denne aktuelle studien mangler utfyllende informasjon vedrørende oppfølging og evaluering av iverksatte hjelpetiltak, men jeg kan ikke på bakgrunn av saksdokumentene si at det foreligger mangler i denne forbindelse. Med tanke på antakelsen om at hjelpetiltak prøves ut for lenge og at barn på denne måten blir unødvendig skadelidende, kan jeg dermed ikke si er bekreftet, grunnet det manglende informasjonsgrunnlaget.

#### *Systemfaktorer (4)*

Barnevernsarbeidernes beslutninger er ifølge Berrick et.al. (2016:3) påvirket av makro-elementer som lovverk, velferdsstat og barnevernssystemer og innenfor systemfaktorer spiller også barneverntjenestens oppbygging, antall kommuner og barnevernkontorer en viktig rolle. Det norske barnevernssystemet kategoriseres som et service-orientert system, hvor fokuset er å tilby hjelp og assistanse til familier og barn som trenger det (Juhasz og Skivenes, under publisering). Grunnet barneverntjenestens systemorientering er terskelen for å gripe inn i familier lav, noe som også kan være en faktor som påvirker barneverntjenestens vurderinger og avgjørelser. I Juhasz og Skivenes' (under publisering) undersøkelse blir det identifisert nasjonale forskjeller i barnevernsarbeidernes vurdering av risiko, en variasjon som skyldes ulike systemorienteringer. I et case sendt ut til alle respondenter, ser det ut som de amerikanske barnevernsarbeiderne "leser" den aktuelle situasjonen annerledes enn hva de norske barnevernsarbeiderne gjorde. En forklarende faktor er USAs høyere terskel for inngrep i familier, da barnevernssystemet er mer risiko-orientert enn det norske (Juhasz og Skivenes, under publisering).

Størrelsen på kommuner er også en faktor som må tas i betraktning når man ser på faktorer som kan påvirke barneverntjenestens avgjørelser. Bufdir (2014:5-6) påpeker at enkelte kommuner i Norge er så små, at barneverntjenesten kan fatte ett akuttvedtak i løpet av ett år, noe som i sin tur resulterer i at barnevernsarbeiderne i de aktuelle kommunene ikke har mye erfaring når det kommer til akuttarbeid. Man kan her spekulere i hvordan dette kan påvirke barnevernsarbeidernes opplevelser av akutte situasjoner. LeBlanc, Regehr, Shlonsky og Bogo (2012) undersøkte forholdet mellom stress og beslutningstaking blant barnevernsarbeidere. Undersøkelsen viste at for barnevernsarbeidere kan særlig det å møte en ukjent situasjon for første gang eller ta en ny beslutning være utfordrende og føre til negativt stress. I små kommuner hvor det fattes et fåtall av akuttvedtak hvert år, er det på bakgrunn av dette grunn til å anta at det vil være mer stress og usikkerhet knyttet til barnevernsarbeidernes avgjørelser, enn hva det vil være blant barnevernsarbeidere i kommuner med mer erfaring med akutte vedtak. Kan det tenkes at barnevernsarbeidere uten tilstrekkelig erfaring med akuttarbeid, ser mer alvorlig på akutte hendelser, og dermed er mer tilbøyelig til å fatte akuttvedtak enn barnevernsarbeidere med mer erfaring med akutte saker? Ut fra gjeldende datamateriale er det ikke mulig å hente ut informasjon vedrørende hvilke kommuner de ulike akuttvedtakene er fattet, og det er derfor heller ikke mulig å si noe om hvorvidt de ansatte har erfaring med akutte situasjoner eller ikke. Det kan derimot antas at barnevernsarbeidere med mer erfaring

vil ha andre handlingsmekanismer og løsningsstrategier gjennom sin erfaring med akutte saker, enn barnevernsarbeidere som ikke har denne erfaringen og kunnskapen. Utdanning er også en systemfaktor som kan spille inn på barnevernsarbeidernes arbeid. I Norge er utdanningen 3-årig, mens den i Finland er 5-årig. Hvorvidt dette har signifikans for den faglige usikkerheten knyttet til vurderinger og avgjørelser i barnevernsaker kan ikke sies sikkert, men Skivenes og Tonheim (2015:7) påpeker at de finske barnevernsarbeiderne, som anvender standardiserte beslutningsverktøy i sitt arbeid, er mindre bekymret for mangelen på slike verktøy enn de norske, som ikke bruker standardiserte verktøy, men heller en beslutningsmodell basert på skjønnsutøvelse. I forbindelse med en utredning om kompetanse- og utdanningsbehov i den norske barneverntjenesten, konkluderte Asplan Analyse i 1992 at grunnet manglende personlig modenhet hos utreder er det ikke uvanlig at rådgivningssaker utvikler seg til omsorgsovertakelser. En slik utvikling vil ifølge Asplan Analyse være *”i strid med barnevernlovens intensjoner om å forebygge”* (Opheim, 2013). Basert på de ulike undersøkelsene (Skivenes og Tonheim, 2015; Opheim, 2013) kan man spekulere i hvorvidt det burde være strengere krav til utdanning for å jobbe innenfor den norske barneverntjenesten.

Av de ovenstående faktorene er det klart at faktorer ved den aktuelle situasjonen vil være mest forklarende i denne aktuelle studien. Ettersom samtlige saker i studiens datamateriale ender i akuttvedtak, til tross for variasjonene i sakenes omstendigheter, kan om mulig, best forklares ved ulikheter ved barnevernsarbeiderne og deres opplevelser av de ulike sakene. Som tidligere nevnt varierer opplevelsen av akutt, og ettersom akutt er et elastisk begrep som etterlater mye rom for tolkning, er det naturlig at barnevernsarbeiderne fyller dette rommet med ulike aspekter ved akuttsakene. Enkelte fokuserer på foreldrene og deres manglende evne til endring, mens andre fokuserer på fremtidskonsekvensene for barna om de ikke flyttes øyeblikkelig. Samtlige begrunner nødvendigheten av et akuttvedtak i lovverket, noe som var forventet. Det som derimot ikke var forventet på forhånd, var at barneverntjenesten i enkelte saker *”erkjente”* at akuttvedtaket ikke forutsatte en akutt situasjon, men heller en situasjon som bygget seg opp over tid. I den forbindelse er det viktig å undersøke hvordan dette påvirker legitimiteten til barneverntjenestens beslutninger om å fatte akuttvedtak.

## 8.5. Akuttvedtak som en brekkstang?

Dersom et akuttvedtak ikke forutsetter en akutt situasjon, men heller en situasjon som over lengre tid har bygget seg opp, og som til slutt kulminerer i et akuttvedtak, vil det være grobunn for å spekulere i hvorvidt akuttvedtak betraktes, og i enkelte tilfeller, anvendes, som en brekkstang for barneverntjenesten. Her er det viktig å understreke at akuttvedtak er ment som en midlertidig vedtak og ikke en endelig løsning, men det jeg spekulerer i, er hvorvidt barneverntjenesten bruker akuttvedtak som et ledd i en omsorgsovertakelse. Om dette er tilfelle, vil det ha alvorlige implikasjoner for legitimiteten til beslutningene som fattes av den norske barneverntjenesten. Av de 36 akuttvedtakene som denne aktuelle studien omhandler, var en omsorgsovertakelse aktuelt i 22 av sakene. Om vedtaket om omsorgsovertakelse jf. bvl. § 4-12 (1992) ble fattet forut for akuttvedtaket eller i etterkant, har betydning for hvorvidt man kan spekulere i om akuttvedtaket ble brukt som en brekkstang for å fjerne et barn fra en skadelig omsorgssituasjon, og dermed være i besittelse av *triggeren* nødvendig for å fremme et vedtak om omsorgsovertakelse, eller om akuttvedtaket var en akutt situasjon som oppstod i den allerede iverksatte prosessen med omsorgsovertakelse. I åtte av sakene ble vedtaket om omsorgsovertakelse fremmet forut for akuttvedtaket. Disse sakene kan dermed ikke inkluderes i spekulasjonene, da akuttvedtaket ble fattet for å fjerne barnet inntil sak om omsorgsovertakelse, da barnets omsorgssituasjon forverret seg forut for ordinær behandling i nemnda. I de resterende 14 sakene, hvor vedtaket om omsorgsovertakelse ble fattet i etterkant av akuttvedtaket, kan man undres hvorvidt akuttvedtaket fungerte som en brekkstang, og som en måte å få barnet ut av hjemmet mens en sak om omsorgsovertakelse ble etablert. Igjen kommer vi tilbake til det mangelfulle lovverket. Hvordan er det forventet at en barnevernsarbeider skal handle i situasjoner som ikke oppfyller kravene til en omsorgsovertakelse jf. § 4-12 eller et akuttvedtak jf. § 4-6 annet ledd? Dersom bekymringen for barnets situasjon er så høy at omsorgsovertakelse vurderes, er det klart at situasjonen er ille, og det er i disse situasjonene jeg mener barneverntjenesten mangler et alternativ for handling, nemlig hjelpetiltak ved tvang. Befring-utvalget påpekte i NOU 2000:12 (:148) at det finnes indikasjoner på at når barneverntjenesten går inn for en omsorgsovertakelse, vil det i mange tilfeller være det siste leddet i en serie beslutninger om involverte barn og familier. Ifølge Maynard-Moody og Musheno (2000) er dette også sammenfallende med teorien om at bakkebyråkratene anser seg selv som *citizen-agents* som prøver ut alle mulige alternativer og går "the extra mile" for klientene sine. Dette inkluderer også at bakkebyråkratene i enkelte

tilfeller er tilbøyelig til å tøye reglene noe dersom deres *“logic of appropriateness”* tillater dem (March og Olsen, 2009, som sitert i Rice, 2013:44).

## 8.6. Hvordan kontrolleres barneverntjenestens beslutninger?

Faglig skjønn bør som alt annet arbeid kunne underlegges kvalitetskontroll og etterprøves etter kriterier (Opheim, 2013). Barneverntjenestens utøvelse av faglig skjønn blir i liten grad ettergått og utsatt for kritisk vurdering. Dette kan være en fare for rettssikkerheten til barn som trenger hjelp. Det finnes mange flinke skjønnsutøvere i barneverntjenesten, men dessverre klarer ikke alle å ivareta skjønnet på beste måte (ibid). Arbeidet med å kvalitetssikre de beslutningene som fattes av barneverntjenesten er i første rekke kommunenes og fylkeskommunenes ansvar (NOU 2000:12 :149). Problemstillinger knyttet til åpenhet rundt barneverntjenestens bruk av skjønn og beslutningenes legitimitet er ifølge Befring-utvalget (ibid) særlig påfallende når det gjelder barneverntjenestens beslutninger. Barnevernlovens § 4-6 annet ledd (1992) forutsetter at det må være fare for at et barn blir *vesentlig skadelidende* ved å forbli i hjemmet, og i samtlige saker i datamaterialet rettferdiggjør barneverntjenesten akuttvedtaket med at dette kriteriet er oppfylt. Det som derimot er urovekkende, er at nemnda i 33 prosent av sakene gir privat part medhold i sin klage. Kan det faktum at 47 prosent av sakene ikke var akutte, betraktes som en indikasjon på at barneverntjenesten handler utenfor lovverkets- og lovgivers intensjoner? Basert på det faktum at nemnda i 33 prosent av klagenes dømmer i favør av privat part er det tydelige tegn på at akuttvedtak ikke alltid anvendes i tråd med lovens intensjoner, men igjen; hva forventes det at barneverntjenesten skal gjøre i tilfellene hvor loven ikke dekker den aktuelle situasjonen? Her er det klart at skjønnsutøvelse kommer til uttrykk. Problemet med skjønn er derimot spørsmålet om hvordan bruken av skjønn kan kontrolleres. Skjønn utfordrer det rettsstatlige prinsippet om at like saker skal behandles likt, og ulike saker ulikt. Dette ser vi tydelige beviser på i denne studien, da ulike saker dømmes likt. Ifølge Molander, Grimen og Eriksen (2012) knyttes konseptet skjønn opp til ansvarlighet. Bovens (2007:450) fører dette noe videre og definerer ansvarlighet som; *“a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences”*. Ansvarlighet er essensielt en forpliktelse til å rettferdiggjøre sine handlinger, noe barnevernsarbeiderne gjør ved å begrunne akuttvedtakene i lovverket og dets terskel for inngripen. Eriksen (2001:12) understreker at ettersom bakkebyråkratene har en

legitim rett til å utøve skjønn, er det vanskelig for den rettslige dimensjonen å holde bakkebyråkratene ansvarlige for sine handlinger. Befring-utvalget (NOU 2000:12 :149) påpekte at mye taler for at det utøves for dårlig skjønn i flere saker, og etterlyste samtidig en større åpenhet rundt bruken av det faglige skjønnet og de begrunnelser som ligger til grunn for vurderingene som blir tatt. Utvalget påpekte også at det foreligger store variasjoner i bruken av tvangsvedtak mellom ulike kommuner, noe som gir et samlet inntrykk av vilkårlighet i beslutningene (NOU 2000:12 :11).

Innenfor barneverntjenesten er det ingen som blir etterforsket når det begås grove feil. Det medfører heller ingen konsekvenser for de ansvarlige for feilen (Opheim, 2013). Men hva kan så gjøres for å kontrollere utøvelsen av det faglige skjønnet? Maynard-Moody og Musheno (2000:342) understreker at når utøvelsen av skjønn fører til offentlig bekymring, som i dagens diskusjoner rundt den norske barneverntjenesten, har forvaltningens respons vært å stramme inn den byråkratiske kontrollen. Dette fører derimot kun til at utøvelsen av skjønn blir mer usynlig, utøvelse av skjønn vil aldri forsvinne helt. Og det er heller ikke ønskelig. I lovens forarbeider (Ot.prp.nr.44 (1991-1992):35) ble det uttalt at inngrepskriteriene i tvangstiltak vil *"måtte bli noe skjønnsmessige, og det er heller ikke her mulig eller ønskelig å fjerne skjønnselementet"*. Lipsky (2010:16) understreker også at skjønnsmessig myndighet er en nødvendighet i bakkebyråkratenes arbeid, da arbeidet krever en respons til det menneskelige aspektet av arbeidet. Spørsmålet blir da videre hvordan Fylkesnemnda forvalter kontrollen av denne skjønnsmessige utøvelsen i barnevernssaker.

Barneverntjenestens beslutninger må tilfredsstillende juridiske krav, der kravene indirekte forutsetter bruk av skjønn (NOU 2000:12 :138). I norsk rettsvesen, også i Fylkesnemnda, er kontradiksjonsprinsippet grunnleggende, og omhandler at begge parter har fått fremme sitt syn (ibid). I Fylkesnemndas godkjennelse av akuttvedtaket er det ifølge Ofstad og Skar (2004:81) kun barneverntjenestens side av saken som blir hørt, og det er ikke før i en eventuell klage at privat part får mulighet til å komme med sine synspunkter. Ifølge Augusti, Baugerud og Melinder (2008:27) representerer akuttvedtak med dette en svekkelse av rettssikkerheten ved at verken barn eller foreldre får mulighet til å uttale seg og komme med sin mening om situasjonen før vedtaket fattes. Fylkesnemnda bryter med denne praksisen det grunnleggende kontradiksjonsprinsippet. Det faktum at barn og foreldre ikke får uttale seg før en eventuell klagesak er ironisk, med tanke på barnevernlovens fokus på å øke rettssikkerheten gjennom mer presise inngrepskriterier og bedre saksbehandling. Når man i tillegg inkluderer det faktum at nemnda ga privat part medhold i 33 prosent av klagesakene, er



det klart at barneverntjenesten i enkelte saker fatter akuttvedtak på manglende/ukorrekt grunnlag. Av sakene som fikk medhold i sin klage i Fylkesnemnda var fem av tolv saker reelle omgjøringsaker, hvor nemnda sa at barneverntjenesten gjorde feil i sin beslutning om å fatte akuttvedtak. I de resterende syv av sakene var forholdene som gjorde akuttvedtaket nødvendig enten ikke lenger gjeldende, eller forbedret i en slik grad at nemnda mente det ikke ville være fare for at barnet ville bli vesentlig skadelidende om det ble tilbakeført foreldrenes omsorg. På den ene siden representerer nemndas godkjenning av akuttvedtak et brudd på grunnleggende rettslige prinsipper ved kontradiksjonsprinsippet, mens den på den andre siden, gjennom behandling av klager på akuttvedtak er et viktig kontrollerende organ. Det som derimot kan spekuleres i, er hvorvidt antallet akuttvedtak ville blitt redusert dersom foreldrene hadde hatt mulighet til å komme med sin side av saken forut for akuttvedtaket, da behandlingen av klager i nemnda i 33 prosent av datamaterialet resulterer i medhold til privat part. Når skadevirkningene som følger av barneverntjenestens feil kan være svært graverende og i ytterste konsekvens medføre ødelagte menneskeliv, er det åpenbart behov for et kontrollorgan med barneverntjenesten (Opheim, 2013). På samfunnsområder hvor offentlige eller private bedrifter har betydelig makt med mulighet for maktmisbruk finnes det offentlige tilsyn eller ombud som skal kontrollere denne maktutøvelsen (ibid). Innenfor barneverntjenesten finnes ingen slike kontrollorgan, sett bort ifra Fylkesnemnda. Når en så stor andel saker blir omgjort i klagebehandlingen i nemnda, er det helt klart grunnlag for å spekulere i nemndas godkjenninger av det grunnleggende akuttvedtaket, og man kan spørre seg selv hvorvidt det burde eksistert et kontrollorgan som kontrollerer barneverntjenestens utøvelse av det faglige skjønnet. Selv om Fylkesnemnda kan overprøve barneverntjenestens beslutninger, stiller mange spørsmål om hvor uavhengig nemnda er i forhold til barneverntjenesten. Når vi i tillegg vet at sakkyndige i nemnda også ofte er engasjert av barneverntjenesten, er ikke dette helt grunnløst (Opheim, 2013).

### **8.7. Videre forskning**

Som nevnt innledningsvis foreligger det ikke mye forskning rundt akuttvedtak i den norske barneverntjenesten, og i den forbindelse vil jeg peke på enkelte punkter jeg som forsker mener det ville vært interessant å undersøke nærmere.

For det første trenger vi breddestudier av bruken av akuttvedtak. Disse studiene bør omhandle de ulike faktorene som påvirker en barnevernsarbeider i hans/hennes vurderinger og

avgjørelser. I hvilken grad blir barnevernsarbeiderne påvirket av individuelle faktorer i sin saksbehandling, og hvilken betydning vil disse faktorene ha for sakens utfall? Barneverntjenestens utøvelse av det faglige skjønnnet bør bli satt under lupen og undersøkt i større grad enn tidligere. Organisasjonens betydning bør også kartlegges, da det er påstått av blant andre Lipsky (2010) at barnevernsarbeidere jobber under en konstant ressursmangel. Hvordan barnevernsarbeiderne tilpasser seg denne ressursmangelen og hvordan mangelen på ressurser påvirker barnevernsarbeiderne i deres arbeid er svært interessant å kartlegge.

Videre er det interessant å undersøke om faktum er at barnevernsarbeiderne føler at de gjeldende inngrepskriteriene i akuttsituasjoner og i omsorgsovertakelser er for vage. Dernest bør man se på hvorvidt barneverntjenesten mangler en hjemmel i sitt arbeid med barn og familier. I hullet som oppstår mellom akuttvedtak, omsorgsovertakelser og frivillige hjelpetiltak, kunne tvungne hjelpetiltak vært et mulig handlingsalternativ? I den forbindelse er det også nødvendig å undersøke om barnevernsarbeiderne selv føler at de i enkelte tilfeller står ovenfor et valg mellom å henlegge en sak med bekymring grunnet manglende handlingsalternativer, eller om de er tilbøyelige til å fatte et vedtak på et tynt lovmessig grunnlag. Hvordan oppleves disse situasjonene for barnevernsarbeiderne, og hvordan løser de dem? Hvordan betrakter de norske barnevernsarbeiderne seg selv og sitt arbeid, som *state-agent* eller *citizen-agent*, og hvilke implikasjoner vil denne orienteringen ha for deres samarbeid med barnevernsklienter og deres familier? Spørsmål som dette er interessante, og mangler svar, og feltet trenger derfor videre forskning, enten det er på poengene jeg har påpekt her, eller i andre aspekter ved den norske barneverntjenesten og deres bruk av akuttvedtak.

## Kapittel 9: Konklusjon

*”Den etiske realiteten i et så vidt omfattende, komplekst og krevende fagområde som barnevernsarbeid er, dreier seg på den ene siden å være hjelpsom, og på den andre siden å verne. Tosidigheten i barnevernets oppgave representerer etiske dilemmaer og skaper dessverre for ofte tilnærminger som er til skade og representerer maktmisbruk”.*  
(Opheim, 2013).

Barneverntjenestens beslutninger griper inn i en av samfunnets viktigste arenaer, hvor foreldre vanligvis har rett til å ta sine egne beslutninger, og hvor legitimiteten av eventuelle inngrep alltid kan diskuteres (NOU 2000:12 :138). På bakgrunn av den kraftige økningen i bruken av akuttvedtak i den norske barneverntjenesten, kombinert med vage inngrepskriterier og legitimitetsproblemer, er det interessant å undersøke hva barneverntjenesten legger i begrepet akutt. Denne studien har derfor tatt sikte på å undersøke nettopp dette, samt hva som kjennetegner situasjonene barneverntjenesten definerer som akutte. Videre har jeg som forsker hatt et ønske om å undersøke hvorvidt den norske barneverntjenestens forståelse av akutt er i overenstemmelse med lovens intensjoner, eller om akuttvedtak brukes som en brekkstang for å iverksette omsorgsovertakelser.

Denne aktuelle studien har tatt utgangspunkt i 36 saksdokumenter på klager på akuttvedtak fra Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, i perioden 2007-2013. Studien er en kvalitativ dokumentanalyse, og datamaterialet er derfor de 36 saksdokumentene.

For å svare på studiens problemstilling, hva legger barneverntjenesten i begrepet akutt, må det påpekes at barneverntjenesten først og fremst begrunner akuttvedtakene i denne studien med det gjeldende lovverket. Grunnlaget i beslutningene er med andre ord loven og dens kriterier for inngrep i forholdet mellom barn og foreldre. Men, som en følge av at disse inngrepskriteriene er svært vage og ikke dekkende for alle mulige alternativer, blir barnevernsarbeiderne, som understreket av Lipsky (2010), tvunget til å fylle tomrommene med sitt faglige skjønn, personlige normer og verdier. Studiens funn tyder på at dette tomrommet blir fylt av barnevernsarbeidernes oppfatning og forståelse av den aktuelle situasjonen. De empiriske funnene tyder videre på at det eksisterer en variasjon blant barnevernsarbeidernes forståelse av akuttbegrepet, noe som også støttes av teorier og tidligere

empiriske studier på feltet. Studien viser at det finnes ingen absolutt definisjon på begrepet akutt og at lovens inngrepskriterier i akutte situasjoner er vage. Det faktum at det ikke finnes en definisjon på akutt, annet enn at det må være en risiko for at et barn blir vesentlig skadelidende, gjør det mulig for det faglige skjønn å dominere i disse vurderingene. Som demonstrert av Molander, Grimen og Eriksen (2012) vil barnevernsarbeidernes avgjørelser variere i tråd med deres egne verdier, og det som oppleves som en akutt risiko for én barnevernsarbeider, trenger ikke å oppfattes slik av en annen. Svaret på studiens problemstilling blir dermed at selv om barneverntjenesten gjennom saksdokumentene begrunner sine vedtak med det gjeldende lovverket og dets definisjon av akutt, synes det som om det i bunn og grunn er den enkelte barnevernsarbeider som definerer akutt i hver enkelt situasjon. Hvorvidt dette skyldes den individuelle barnevernsarbeider eller organisasjonen er det vanskelig å si noe sikkert om, men teorien (Voll, 1995; Christiansen og Havnen, 2003) vil forklare dette med at individuelle faktorer spiller en viktig rolle i beslutninger, og at faglig skjønn er en viktig del av disse faktorene. I denne studien synes disse individuelle faktorene å være hvorvidt barnevernsarbeideren mener at barnet lever i en uholdbar omsorgssituasjon, og hvorvidt barnets situasjon kan avhjelpest ved bruk av hjelpe -og kontrolltiltak. Dette er en objektiv mening og ikke noe man kan kontrollere. Hjelpe –og kontrolltiltak kan derimot kontrolleres, noe som også gjøres av Fylkesnemnda. Som studiens funn viser, finnes det i datamaterialet flere tilfeller hvor nemnda er uenig i barneverntjenestens vurderinger vedrørende hvorvidt risikoen kunne blitt redusert ved hjelp av hjelpe –og kontrolltiltak.

Nå er det slik, at barnevernsarbeiderne skal ta viktige beslutninger med store konsekvenser for de involverte, basert på observasjoner og prediksjoner om fremtidige konsekvenser for barnet og dets familie. Konsekvensene for et barn som lever under skadelige forhold, kan være enorme (Morris, 2005). Barnevernsarbeiderne på sin side, arbeider under forhold hvor de selv kan bli utsatt for trusler og vold. Dette vil naturlig nok påvirke barnevernsarbeidernes opplevelse av de aktuelle situasjonene, og det vil utvilsomt være en medvirkende årsak i deres vurderinger og beslutninger. På bakgrunn av den kraftige økningen i bruken av akuttvedtak, er det verdt å spekulere i hvorvidt barneverntjenestens forståelse av akutt er i overenstemmelse med lovverkets intensjoner. Dette utgjør derfor ett av studiens underspørsmål. Da akuttbegrepet ikke er klart definert, og ettersom lovverkets inngrepskriterier er svært vage, er det vanskelig å si noe om hvorvidt barneverntjenestens forståelse av akutt avviker fra lovverkets intensjoner. Terskelen for å fjerne et barn fra dets foreldre er svært høy, som den skal være, da det ikke er ønskelig at det skal bli enklere å ta et barn ut av hjemmet og bort fra

sine foreldre. Det fremstår derimot som om barneverntjenesten mangler en hjemmel for å dekke hullet mellom hjelpetiltak og akuttvedtak/omsorgsovertakelse. Her oppstår nemlig hullet mellom hjelp og omsorgsovertakelse, og dette hullet synes barneverntjenesten å fylle med akuttvedtak. Hvorvidt barnevernsarbeidere i slike situasjoner vil være tilbøyelige til å tøyne regelverket for å fjerne et barn fra en skadelig omsorgssituasjon, kan jeg ikke si noe sikkert om, men studiens funn tyder på at dette kan være tilfelle i enkelte saker. Studiens funn viser at akuttvedtak blir fattet i situasjoner som ikke er akutte, men hvor barneverntjenesten har en antakelse om at en forkynnelse om omsorgsovertakelse eller lignende, vil utløse en krisesituasjon, som i sin tur vil nødvendiggjøre et akuttvedtak. Hvorvidt bruken av tvungne hjelpetiltak kunne avverget disse potensielle krisesituasjonene er uvisst, men nemnda fastslo i flere tilfeller at risikoen for at barnet ville bli vesentlig skadelidende, kunne blitt redusert ved bruk av hjelpe- og kontrolltiltak i hjemmet. Det nemnda derimot ikke tar hensyn til er det faktum at hjelpetiltak er frivillig. Foreldrene kan takke nei. Det er i disse tilfellene jeg mener barneverntjenesten trenger et alternativ, og det alternativet er tvungne hjelpetiltak. En av mine antakelser i denne studien er at dersom tvungne hjelpetiltak hadde vært et alternativ for barneverntjenesten, ville bruken av akuttvedtak blitt redusert. På bakgrunn av datamaterialet, og det faktum at tvungne hjelpetiltak ikke eksisterer, kan jeg verken bekrefte eller avkrefte denne antakelsen. På bakgrunn av at nemnda i flere saker har sagt at risikoen kunne blitt redusert ved bruk av hjelpetiltak, er det derimot rimelig å anta at bruken av akuttvedtak kunne blitt redusert dersom tvungne hjelpetiltak hadde vært et alternativ.

Det å fjerne et barn fra dets foreldre kan være hjerteskjærende og konsekvensene store, selv i saker hvor barnet blir tilbakeført familien. Til tross for dette, vil det å etterlate et barn i et hjem preget av vold eller omsorgssvikt, ifølge Lipsky (2010:233), være enda mer skadelig for barnet, og kanskje også for barnevernsarbeideren. Det å leve med kjennskapen til at man har etterlatt et barn i en skadelig situasjon grunnet manglende alternativer vil være hjerteskjærende for den ansvarlige barnevernsarbeideren. Det er i slike situasjoner jeg mener at tvungne hjelpetiltak kunne vært et viktig og nødvendig alternativ for handling, og det er i slike situasjoner studiens funn tyder på at barneverntjenesten i enkelte tilfeller tøyner lovverket til et ytterpunkt. Hvorvidt dette er å si at barneverntjenestens forståelse av akutt avviker fra lovverkets intensjoner er det ikke mulig å fastslå, men det er mulig å si at dersom barneverntjenestens handlinger avviker fra lovverkets intensjoner, vil det trolig være et resultat av mangel på alternativer.

Ett av studiens underspørsmål omhandler hva som kjennetegner situasjonene barneverntjenesten definerer som akutte. I det aktuelle datamaterialet kjennetegnes sakene av en kjennskap til de aktuelle familiene, samtidig som barna i de aktuelle familiene uten tvil lever i skadelige omsorgssituasjoner. En situasjon har oppstått i samtlige av sakene, spørsmålet er bare hvorvidt denne situasjonen er akutt eller ikke. Det er ingen tvil om at antakelsen om at barneverntjenesten behandler ulike saker likt stemmer, men grunnet vage inngrepskriterier og mye rom for skjønn er fallhøyden stor i tilfellene hvor barneverntjenesten er usikre. Dette henger også sammen med mangelen på handlingsalternativer. Ett av studiens underspørsmål omhandlet hvorvidt akuttvedtak ble brukt som en brekkstang, og i enkelte tilfeller tyder denne aktuelle studiens funn på at akuttvedtak til en viss grad brukes som en brekkstang for å iverksette omsorgsovertakelser. Dette begrunnes i det faktum at opphold på institusjon, som er barneverntjenestens sterkeste tiltak, kun var iverksatt i et fåtall av sakene forut for akuttvedtaket. Det kan dermed ses ut som barneverntjenesten bruker akuttvedtak som en brekkstang for å fjerne barnet fra en skadelig omsorgssituasjon, mens en sak om omsorgsovertakelse blir etablert i stedet for å iverksette sterkere hjelpetiltak. Da studiens datagrunnlag er for lite til å generalisere, er det derimot ikke mulig å si noe om hvorvidt dette faktisk er tilfelle, eller om det er tilfeldig i denne studien. Det har blitt hevdet at den kraftige økningen i bruken av akuttvedtak er et direkte resultat av at hjelpetiltak har blitt utprøvd for lenge, og at barnet på denne måten har blitt unødvendig skadelidende (NOU 2012:5:76). Dette var også en av mine antakelser i denne studien, men jeg finner ingen funn i denne studien som støtter antakelsen, da lengden på de ulike hjelpetiltakene og barneverntjenestens kjennskap til de ulike familiene, i for stor grad varierer. Det kan derimot tenkes at barneverntjenesten benytter hjelpetiltak som et verktøy for å holde kontakt med familier hvor de mener barn lever under skadelige forhold, men hvor kriteriene for omsorgsovertakelse eller akuttvedtak ikke er oppfylte. Grunnet ressursmangel kan det kanskje stemme at det i enkelte tilfeller foreligger en mangelfull oppfølging og evaluering av de iverksatte hjelpetiltakene, men i studiens datamateriale finner jeg ikke grunnlag for å uttale meg rundt akkurat dette.

Som tidligere nevnt bør faglig skjønn, som alt annet arbeid, kunne underlegges kvalitetskontroll og etterprøves etter kriterier (Opheim, 2013). Berit Opheim (2013) eksemplifiserer dette med en *”aktuell og anvendt teoretisk fundering, samt en etisk refleksjon rundt aktuell og alternativ metodebruk og tiltak”*. Videre trenger den norske barneverntjenesten større ressurser, både økonomisk og med tanke på faglig personell. Dette er innlysende gjennom teorier om bakkebyråkratens arbeidsvilkår (Lipsky, 2010), men også

gjennom uttalelser fra offentlig hold. I 2011 bevilget Regjeringen 240 millioner kroner til nye stillinger i det kommunale barnevernet, da 93 prosent av landets kommuner søkte om flere stillinger og kompetansehevede tiltak for ansatte i barneverntjenesten (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Hvorvidt strengere krav til utdanning kunne eliminert noe av den faglige usikkerheten knyttet til barnevernsarbeidernes arbeid kan ikke sies noe om sikkert, men basert på utredninger om kompetanse- og utdanningsbehov (Opheim, 2013) kan man spekulere i om en større modenhet blant barnevernsarbeidere ville resultert i en mindre faglig usikkerhet. Dersom det er slik at akuttvedtak blir fattet i situasjoner hvor blant annet uerfarne barnevernsarbeidere er usikre, er det grunn til å anta at en lengre utdanning vil kunne redusere noe av denne usikkerheten. Studier (Skivenes og Tonheim, 2015) viser at barnevernsarbeidere i Finland, som jobber i team, gir uttrykk for mindre faglig usikkerhet enn hva norske barnevernsarbeidere gjør, og en kan derfor tenke seg at et større samarbeid mellom barnevernsarbeidere kunne redusert den faglig usikkerheten, og resultert i færre akuttvedtak.

## LITTERATURLISTE

- Andenæs, Agnes, Christiansen, Øivin, Havik, Toril, Havnen, Karen, Moldestad, Bente og Skollerud, Kåre (2001). *Barn som blir plassert utenfor hjemmet – risiko og utvikling. Fremgangsmåter og erfaringer med å opparbeide et empirisk materiale*. NOVA Skriftserie 7/2001. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Backe-Hansen, Elisabeth (2001). *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse. En beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*. NOVA Rapport 2/2001. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Backe-Hansen, Elisabeth i samarbeid med: Galtung, Terje, Vogt Grinde, Turid, Hagen, Kjell, Hassel, Karen, Heramb, Otto, Holtet, Arne, Koch, Katrin, Lynum, Fredrikke, Poulsson, Anne og Rønbeck, Knut (2002). *Vurderingsgrunnlaget i alvorlige barnevernssaker*. NOVA skriftserie 3/2002. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Baumann, Donald J., Dalgleish, Len, Fluke, Jon & Kern, Homer (2014) The Decision-Making Ecology. I: Shlonsky, Aron & Benbenishty, Rami (red.) *From evidence to outcomes in child welfare: an international reader*. Oxford: Oxford University Press, 24-38.
- Berrick, Jill D., Dickens, Jonathan, Pösö, Tarja & Skivenes, Marit (2016) Time, Institutional Support, and Quality of Decision Making in Child Protection: A Cross-Country Analysis, *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, DOI: 10.1080/23303131.2016.1159637
- Berrick, Jill D., Peckover, Sue, Pösö, Tarja & Skivenes, Marit (2015) The formalized framework for decision-making in child protection care orders: A cross-country analysis, *Journal of European Social Policy*, 2015, Vol. 25(4), 366-378.
- Bovens, Mark (2007) Analysing and assessing accountability: A conceptual framework, *European Law Journal*, Vol 13, nr. 4, 447-468.
- Bowen, Glenn A. (2009) Document Analysis as a Qualitative Research Method, *Qualitative Research Journal*, Vol. 9, nr. 2, 27-40.
- Bunkholdt, Vigdis & Sandbæk, Mona (2008) *Praktisk barnevernarbeid*. 5.utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Burnard, P., Gill, P., Stewart, K., Treasure, E., & Chadwick, B. (2008) Analysing and presenting qualitative data, *British Dental Journal*, 2008 (Volume 208 No.8), 429-432.



- Burns, Kenneth, Pösö, Tarja & Skivenes, Marit (Under publisering). Removals of children by the child welfare system – variations and differences across countries. I: Burns, Kenneth, Pösö, Tarja & Skivenes, Marit (red.) *Taking children into state care: A cross- country analysis of child welfare systems*. New York: Oxford University Press.
- Christiansen, Øivin & Anderssen, Norman (2010) From concerned to convinced: reaching decisions about out-of-home in Norwegian Child Welfare Services, *Child and Family Social Work* (2010) 15, 31-40.
- Christiansen, Øivin & Havnen, Karen J. Skaale (2003) Plassering utenfor hjemmet – sammenbrudd eller gjennombrudd. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) *Barn utenfor hjemmet – flytting i barnevernets regi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djupvik, Alf Roger & Eikås, Magne (2010) *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for sosionom-, barnevern- og vernepleiarstudiet*. 2.utg. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Dworkin, Ronald M. (1967) The Model of Rules, *The University of Chicago Law Review*, 1967 (Vol. 35 nr. 1), 14-46.
- Egelund, Tine & Thomsen, Signe (2002) *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningers vurderinger i børnesager*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001) *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Eriksen, Erik Oddvar & Skivenes, Marit (2001) Legitimeringsproblemer i barnevernet? I: Eriksen, Erik Oddvar (red.) *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag AS, 115-151.
- Gilbert, Neil, Parton, Nigel & Skivenes, Marit (2011) *Child protection systems: International trends and orientations*. New York: Oxford University Press.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Halvorsen, Knut (2008) *Å forske på samfunnet – En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5 utg. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Høyland, Jon (1997) Saksbehandlingen i fylkesnemnda. I: Tjomsland, Steinar. (red.) *Barnevern og omsorgsovertakelse*. Oslo: Kommuneforlaget, 113-128.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2.utg. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2010) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 4.utg. Bergen: Fagbokforlaget.

- Juhasz, Ida Benedicte & Skivenes, Marit (Under publisering) Child welfare workers' experiences of obstacles in care order preparation: A cross-country comparison, *European Journal of Social Work*.
- Killén, Kari (2004) *Sveket. Omsorgssvikt er alles ansvar*. 3.utg. Oslo: Kommuneforlaget.
- Killén, Kari (2010) *Sveket II. Ansvar og (be)handling*. 4.utg. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kjølrsrud, Lise (1995) Å forvalte risiko på barnets vegne. I: Evans, Tordis Dalland, Frønes, Ivar & Kjølrsrud, Lise (red). *Velferdssamfunnets barn*. 2.utg. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Križ, Katrin & Skivenes, Marit (2014) Street-level policy aims of child welfare workers in England, Norway and the United States: An exploratory study, *Children and Youth Services Review* (2014) Vol. 40, 71-78.
- Kvello, Øyvind (2007) *Utredning av atferdsvansker, omsorgssvikt og mishandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvello, Øyvind (2015) *Barn i risiko – Skadelige omsorgssituasjoner*. 2.utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- LeBlanc, Vicki R., Regehr, Cheryl, Shlonsky, Aron & Bogo, Marion (2012) Stress responses and decision making in child protection workers faced with high conflict situations, *Child Abuse & Neglect*, 2012 (Vol. 36 nr. 5), 404-412.
- Lindboe, Knut (2012) *Barnevernrett*. 6.utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lurie, James (2000) Barneverntjenestens arbeid med fylkesnemndssaker. I: Falck, Sturla & Havik, Toril (red.) *Barnevern og Fylkesnemnd*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael (2000) State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000 (Vol.10 nr. 2) 329-358.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael (2003) *Cops, Teachers, Counselors – Stories from the Front Lines of Public Service*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Mogalakwe, Monageng (2009) The Documentary Research Method – Using Documentary Sources in Social Research, *Eastern Africa Social Science Research Review*, 2009 (Vol. 25 nr. 1) 43-58.
- Molander, Anders, Grimen, Harald & Eriksen, Erik Oddvar (2012) Professional Discretion and Accountability in the Welfare State, *Journal of Applied Philosophy*, 2012 (Vol. 29 nr. 3), 214-230.

- Morris, L. (2005) The process og decision-making by stressed social workers. To stay or leave the workplace, *International Review of Psychiatry*, 2005 (Vol. 17, nr. 5), 347-354.
- Ofstad, Kari & Skar, Randi (2004) *Barnevernloven med kommentarer*. 4.utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Oppedal, Mons (1999) *Rettsikkerhet ved akutte vedtak etter barnevernloven*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1999.
- Oppedal, Mons (2008) *Akutthjemlene i barnevernloven*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Rakvaag, Hilde (2014) Hvem er de barna som trenger barneverntjenesten, og hva skal man se etter? I: Solstad, Asgeir, Follesø, Reidun & Melvik, Kate (red.) *Kort om barnevern*. 2.utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rice, Deborah (2013) Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation, *Administration & Society*, 2013 (Vol. 45, nr. 9), 38-62.
- Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Røed, Torstein (2014) *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. PowerPoint-presentasjon.
- Saksvik-Lehouillier, Ingvild & Saksvik, Per Øystein (2014) Beslutningstaking under stress. I: Kvello, Øyvind og Moe, Torill (red.) *Barnevernledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Scott, John (1990) *A matter of record, Documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- Skivenes, Marit (2011) Norway: Toward a child-centric perspective. I: Gilbert, Neil, Parton, Nigel & Skivenes, Marit (red.) *Child protection systems: International trends and orientations*. New York: Oxford University Press
- Skivenes, Marit & Tonheim, Milfrid (2015) Improving the Care Order Decision-Making Processes: Viewpoints of Child Welfare Workers in Four Countries, *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*. DOI: 10.1080.23303131.2015.1123789
- Terum, Lars Inge (2001) Frontlinjebyråkratene mellom fag og politikk. I: Eriksen, Erik Oddvar (red.) *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag AS, 41-74.
- Tjomsland, Steinar (1997) *Barnevern og omsorgsovertakelse*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Voll, Ingrid (1995) *Avgjørelse, angst og ansvar – barnevernarbeideres vurdering av omsorgsovertakelse*. Bergen: Barnevernets kompetansesenter på Vestlandet, nr. 3.
- Watt Boolsen, Merete (2006) *Kvalitative analyser – At finde årsager og sammenhænge*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Winter, Søren, G., & Nielsen, Vibeke Lehmann (2008) *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.

### **Internettkilder**

- Augusti, Else-Marie, Baugerud, Gunn A. & Melinder, Annika (2008). *Plassering i regi av barnevernet*. [Internett]. Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern. Tilgjengelig fra: <http://www.bufdir.no/nn/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00000697> [Nedlastet 15.april 2016].
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011) *Stort behov for flere stillinger i det kommunale barnevernet* (Pressemelding) [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://regjeringen.no> [Nedlastet: 23.mai 2016]
- Bufdir (2014) *Rapport om akuttarbeid i kommunalt barnevern* [Internett] Barne,- ungdoms- og familieetaten. Tilgjengelig fra: <http://www.bufdir.no> [Nedlastet: 02.juni 2014]
- Bufdir (2015A) *Barn og unge som får hjelp fra barnevernet* [Internett] Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.bufdir.no> [Nedlastet: 08.april 2016]
- Bufdir (2015B) *Barnevernsstatistikk* [Internett] Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.bufdir.no> [Nedlastet: 13.april 2016]
- Bufdir (2016) *Barn og unge som er akutt plassert av barneverntjenesten* [Internett] Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.bufdir.no> [Nedlastet: 13.april 2016]
- Frimand, Marte (21.august 2008) *Vil tette demokratiets sorte hull* [Internett]. Forskning.no. Tilgjengelig fra: <http://www.forskning.no> [Nedlastet: 13.oktober 2014].
- Lovdata. *Om Lovdata*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no> [Nedlastet: 2.oktober 2015]
- Lovdata. *Rettskilder*. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#rettskilder> [Nedlastet: 16.desember 2015]
- Norsk Senter for Forskningsdata. *Må prosjektet meldes?* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/> [Nedlastet: 08.april 2016]

Norsk Senter for Forskningsdata. *Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* [Internett] Forvaltningsdatabasen. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/56670/aarsmelding>

[Nedlastet: 07.mai 2014]

Opheim, Berit (2013) Barnevernet og faglig skjønn. *Adressa* [Internett], 23.mai. Tilgjengelig fra: <http://www.adressa.no/meninger/article7602143.ece> [Nedlastet: 24.mai 2016]

### **Lover og konvensjoner**

Barnevernloven (1992) *Lov om barneverntjenester m.v. 17. Juli 1992 nr. 100.*

FNs Barnekonvensjon (1989) *FNs konvensjon om barnets rettigheter.*

Forvaltningsloven (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker m.v. 02. Oktober 1967.*

Tvisteloven (2005) *Lov om mekling og rettergang i sivile tvister m.v. 17. Juni 2005 nr. 90.*

### **Norges Offentlige Utredninger, Proposisjoner og Rundskriv**

NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge: Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer* (Befring-utvalget)

NOU 2005:9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker* (Fylkesnemndsutvalget)

NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling: Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet* (Raundalen-utvalget)

Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*

Q-0973 (2000) *Retningslinjer om midlertidige og foreløpige vedtak i akutsituasjoner.*

### **Fylkesnemndsavgjørelser**

FNV-2013-52-TRL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:

<http://www.lovdatabasen.no>

FNV-2013-160-OPP. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:

<http://www.lovdatabasen.no>

FNV-2013-181-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:

<http://www.lovdatabasen.no>

FNV-2013-209-OPP. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2013-284-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2013-371-TRL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-39-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-94-TRL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-129-OPP. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://lovddata.no>

FNV-2012-175-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-215-OST. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-291-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-349-HSF. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://lovddata.no>

FNV-2012-420-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-483-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2012-901-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2010-50-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2010-106-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2010-202-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2010-229-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2009-3-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2009-77-OPP. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2009-78-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2009-443-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-17-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-40-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-71-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-98-OPP. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-163-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-212-OPP. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-218-AGD. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-328-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-319-OSL. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2008-251-BUS. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2007-40-ROG. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2007-267-ROG. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>

FNV-2007-297-HSF. Fylkesnemndsavgjørelse. Tilgjengelig fra:  
<http://www.lovddata.no>