

Mastergradsavhandling i flerkulturelt forebyggende arbeid
med barn og unge 2013

Hildegunn Garvoll

Råd og veiledning som hjelpetiltak i
barneverntjenesten.

Et «rusle-tusle» tiltak?

Høgskolen i Telemark
Fakultet for helse og sosial
Institutt for sosialfag
Kjølnes ring 56
3918 Porsgrunn

<http://www.hit.no>

© 2013 Hildegunn Garvoll

Denne avhandlingen representerer 45 studiepoeng

Sammendrag

Råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten er det mest brukte tiltaket i barnevernet de senere år. Min interesse for råd og veiledningstiltak ble vekket da Statistisk sentralbyrå offentliggjorde sine tall basert på kommunens rapportering over anvendte tiltak i 2010. Tallene viser en økning i antall barn i barnevernet generelt og en økning i antall råd og veiledning som hjelpetiltak spesielt. Samtidig viser tallene at de evidensbaserte tiltakene i barnevernet er lite anvendt selv om disse tiltakene har fått stor oppmerksomhet de siste tiår.

Formålet med avhandlingen, er å finne ny innsikt og gi innhold til den praktiske utførelsen av råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten. Hva innebærer hjelpetiltaket råd og veiledning i barneverntjenesten? Problemstillingen deles opp i fem forskningsspørsmål:

- Hvordan er en råd og veiledningssak?
- Hvordan kan økningen i antall barn generelt og råd og veiledning spesielt forstås?
- Hvordan ivaretas mandatet om hjelp og kontroll i råd og veiledningssakene?
- Hva er det som kan forklare den store forskningsinteressen for statlige evidensbaserte hjelpetiltak til forskjell fra den ubetydelige forskningen på kommunale hjelpetiltak?
- Hvilke utfordringer byr arbeidet med råd og veiledningssakene for profesjonsutøveren?

Jeg anvendte intervju av fokusgrupper som metode. Mitt teoretiske rammevalg er styrt av forskningsprosessen underveis. Jeg benyttet statistisk sentralbyrås (SSB) statistikkbank til å fordype meg i hjelpetiltakenes utvikling de senere år. Egne utarbeidelser av tabeller og figurer illustrerer situasjonen. I analysen trekker jeg inn hjelpetiltakenes plass og rolle i offentlige styringsdokumenter, drøfter mandatet hjelp og kontroll og kobler teoretiske perspektiver på makt og styring. Analysen er delt opp i tre kapitler som er knyttet opp mot de fire første forskningsspørsmålene. Siste og fjerde kapittel tar for seg profesjonsutøverens utfordringer i arbeidet med råd og veiledningssaker. Informantenes stemme vies stor plass gjennom hele analysen. Det er vanskelig å generalisere mine funn, men det gir en pekepinn på følgende: råd og veiledning har økt grunnet kommunens egen tiltaksutvikling og omstilling i det statlige barnevernet. Barnevernets dobbeltrolle ved å være hjelper og kontrollør byr på flere utfordringer for barnevernsarbeideren. Statens styring og ønske om implementering av evidensbaserte tiltak i barnevernet vises ikke i omfang av bruk til tross for stor forskningsinteresse.

Abstract

Counseling and guidance are the most used measures used in child welfare in the recent years. When Statistisk Sentralbyrå published the amount based on the local communities' reports of counseling and guidance in 2010, I decided to take a closer look at this particular issue. The show an increase in the amount of children with the child welfare programs generally, and an increase in the amount of counseling and guidance as a particularly measure. At the same time the amount shows that measures in child welfare based on evidence methods are not often used even though these measures have been given a lot of attention the last decade.

The purpose of the master thesis is to find new knowledge and try to understand what counseling and guidance as measures in child welfare programs really means. The research is divided in five questions:

- What is counseling and guidance?
- How can we understand the generally increase of the amount of children and counseling and guidance particularly?
- How is the mandate concerning to give help and to control taken care of within cases requiring counseling and guidance?
- What can explain the great interest in research governmental evidence helping measures from the insignificant research on local communities helping measures?
- What kind of challenges offers counseling and guidance to the professional social worker?

As method in my research I interviewed groups of professional social workers. My theoretical basis is a product of the process. I am using Statistisk Sentralbyrå to study the development of the measures used recent years. Charts and figures created by myself illustrate the situation. In the analyses I investigate the measures significance in public documents discussing mandate of given help and to control and looking at theoretical perspectives concerning power and determination. The analysis is divided in three chapters. They are all related to the first four questions. The last chapter is dealing with the professional social workers challenges in working with cases of counseling and guidance. The thoughts of the informers are essential through the analyses. It is difficult to generalize what I have discovered but it relieves the following: counseling and guidance is increasing, due to the local community development of measures and changes in governmental child welfare. The two faces of child welfare, helper and controller is a challenge. Governmental rule and efforts to

use measures based on evidence in child welfare programs does not show in extent of use despite the great interest of researching.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract	5
Innholdsfortegnelse	7
Forord.....	9
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn for valg av tema.....	13
1.2 Problemstilling	15
1.3 Sentrale begreper og forarbeid.....	16
1.3.1 Lov om barneverntjenester § 4-4,1 og 2. ledd.....	16
1.3.2 Bakkebyråkraten.....	17
1.3.3 Forarbeid til undersøkelsen og mine antagelser	17
1.3.4 Forskning	19
1.4 Avgrensning av arbeidet.....	19
1.5 Struktur i avhandlingen	20
2 Kontekst og teoretisk rammeverk.....	21
2.1 Hjelpetiltakenes rolle og betydning.....	21
2.2 Barneverntjenestens dobbeltrolle: Hjelp og kontroll	25
2.2.1 Samfunnsoppdraget	26
2.2.2 Profesjonsutøveren.....	27
2.3 Makt og styring	28
3 Metoder.....	32
3.1 Dokumenter som utgangspunkt.....	33
3.2 Utvalg og gjennomføring	33
3.3 Forskningsintervjuet og krav til metoden	34
3.3.1 Fokusgrupper	34
3.4 Egen situering.....	36
3.5 Vitenskapsteoretiske krav	37
3.5.1 Reliabilitet	38
3.5.2 Validitet.....	39
3.5.3 Objektivitet	40
3.5.4 Forskningsetiske krav	41

4 Råd og veiledning i et tussemørke	43
4.1 Hva er en råd og veiledningssak?	44
4.1.1 Både usystematisk og målrettet arbeid.....	46
4.1.2 Økning barn generelt, økning råd og veiledning spesielt.....	51
4.1.3 Utvalgte hjelpetiltak tatt i perioden 2007 – 2011	54
4.2 Hjelp og kontroll	58
4.2.1 «Å følge med»	58
4.2.2 Før og nå	59
4.2.3 Foreldrestøttene tiltak i en tussemørkesone.....	60
4.2.4 Det ulne, uklare språket.....	62
4.2.5 Å være litt blåøyd	65
4.3 Evidensbaserte metoder og hjelpetiltaket råd og veiledning.	66
4.3.1 Introduksjon av evidens i barnevernet.....	67
4.3.2 Politisk og økonomisk styring.....	69
4.3.3 Tiltaksvridning og styring	71
4.3.4 Motstand fra flere hold	74
4.4 Profesjonsutøverens utfordringer	77
4.4.1 «klistra ut i avisene».....	78
4.4.2 «å ha forbeholdt seg litt handlingsrom»	79
4.4.3 «jeg tenker at det må være noe jeg har tid til»	80
4.4.4 «kløkt å selge oppgaven»	81
5 Avslutning	84
5.1 Formålet	84
5.2 Hjelp og kontroll	84
5.3 I et «tussemørke»	85
5.4 Barnevernsarbeideren	86
5.5 Nye spørsmål trer frem	86
Vedlegg	89
Litteraturliste.....	95

Forord

Arbeidet med avhandlingen er et resultat av en sterk egenvilje og et ønske om å få bekreftet min tilegnelse av kunnskaper formelt. Men det er også et resultat av et inspirerende og lærerikt masterløp på Høgskolen i Telemark. Jeg vil først og fremst takke leder av master i flerkulturelt forebyggende arbeid med barn og unge; Hilde Larsen Damsgaard.

Takk til mine informanter, uten dere ingen avhandling!

Takk til familie og venner for bistand og høylytte heiarop under hele studietiden, og spesielt i innspurten når det buttet mot som verst. Og jeg sier som Christian: drit i motivasjonen, jobb!

Videre er det mange som har inspirert og støttet meg under hele masterløpet. Heidi Sanden har vært en unik studiekollega. Med hennes interesse for barnevernsfaget og tilegnelse av ny teori, har studietiden vært en evig læringsprosess. Takk Heidi.

Takk til leder og kollegaer på institutt for sosialfag; ingen nevnt, ingen glemt!

Takk til min veileder Randi Kroken. I lys av hennes sterke engasjement for barnevern og samfunn, avslutter jeg forordet på denne måten:

”Folk vet hva de gjør, ofte vet de også hvorfor de gjør det de gjør, men det de ikke vet, er hva det de gjør, gjør”

Michael Foucault, 1926 – 1984

Skien, mai 2013

Hildegunn Garvoll

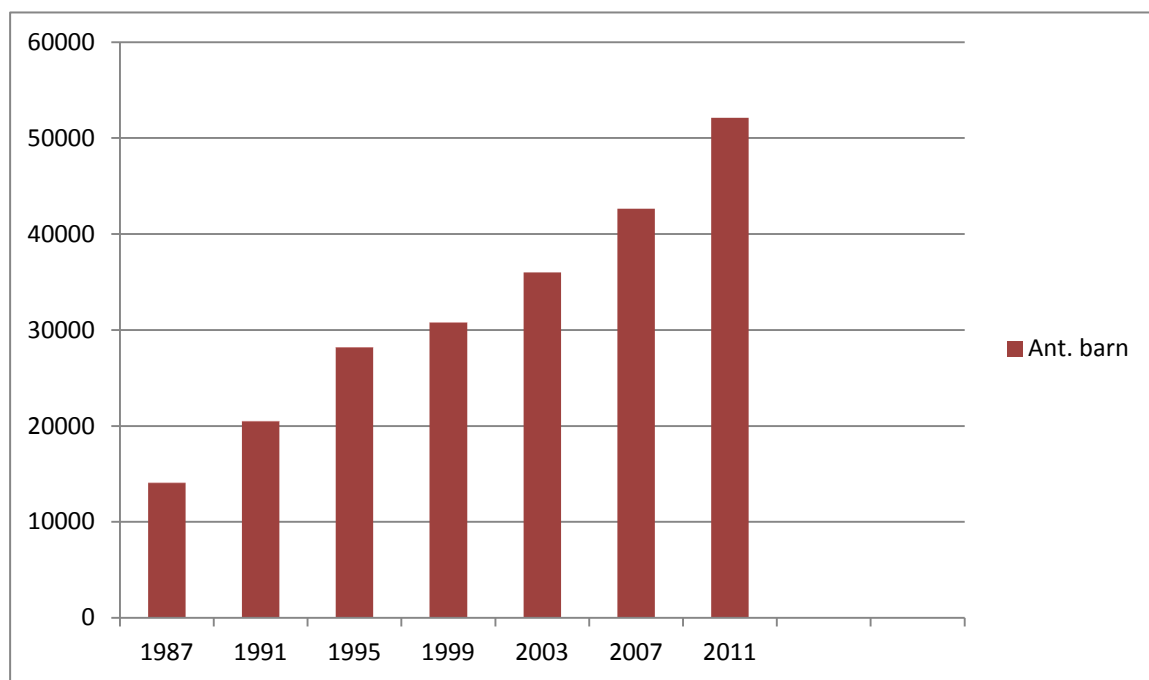
1 Innledning

Ved overgang fra gammel barnevernlov av 1953 til dagens lov av 1992, ble terskelen for å gi hjelpetiltak betydelig senket. Barnevernet har gått fra en kontroll instans til en hjelpeinstans og formålet med hjelpetiltakene er å unngå en omsorgsovertagelse. Tvang skal erstattes med frivillighet så langt det lar seg gjøre. Tvangssaker med en uheldig inngripen var ødeleggende for barnevernets legitimitet som måtte gjenreises. Ressursene skulle utnyttes bedre, og oppsplittede tjenester i hjelpeapparatet ble effektivisert (Kroken, 2012). Hjelpetiltakene fikk en sentral plass i ny barnevernlov av 1992.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres utvikling og helse, får den hjelp de har behov for til rett tid. Omsorgsovertagelse er et dramatisk inngrep i den private sfære og det forebyggende aspektet er fremtredende i lovverket. Barnevernets ansvar og oppgaver er regulert i lov om barneverntjenester av 17.juli 1992 nr. 100. Loven hviler på prinsippene om barnets beste, det minste inngripen og det biologiske prinsipp som gir uttrykk for grunnleggende verdier i samfunnet.

Barnets beste er i stor grad et verdispørsmål (Gording Stang, 2007; Haugli, 2008; Regjeringen, 2008). Det er bred enighet om at barnets beste omhandler behov for stabilitet og kontinuitet i omsorgsutøvelsen. Det biologiske prinsipp hviler sterkt (Lindboe, 2011). Prinsippene skal være ledende og styre barnevernets vurderinger når hjelpetiltak skal iverksettes. Gording Stang (2007) hevder at loven har et behandlingsoptimistisk utgangspunkt. Terskelen for å yte hjelp ble senket ved overgang fra loven av 1953 til dagens lov. På den måten skulle barnevernet komme tidligere inn i saker for å unngå en negativ utvikling (Gording Stang, 2007).

Figur 1: Ant. barn med tiltak i alt i perioden 1987 – 2011



(SSB, 2012a)

Formålet med hjelpetiltakene er å hjelpe foreldre til å utføre omsorgsoppgaven slik at barnet kan bli boende i hjemmet. Hjelpetiltak dominerer barnevernets arbeid, og tall fra SSB i 2011 viser at av totalt 52 100 barn, mottok nesten 84 % eller 43 613 barn hjelpetiltak fra barnevernet. Tallene viser en økning i antall barn i barnevernet generell og en økning i antall hjelpetiltak spesielt. Dette er den største veksten i antall barn med tiltak siden loven ble endret i 1992 (SSB, 2012a).

Flytting av barn fra foreldre skal forhindres dersom det er mulig ved hjelp av forebyggende tiltak. De fleste barn lever ikke under forhold som tilsier at en omsorgsovertagelse er nødvendig. Men det er heller ikke slik at en økning i antall barn i barnevernet gir en bekreftelse på at det forebyggende arbeidet er bedre nå enn tidligere. Terskelen for å gi hjelpetiltak ble senket i ny lov om barnevern av 1992. Det var ønskelig at barnevernet kom tidligere inn i sakene. Dette kan ha ført til en økning i antall barn i barnevernet som ikke nødvendigvis er i en slik situasjon at de har særlige behov for hjelp. Grunnvilkåret i loven presiseres ved bruk av begrepet særlig behov. Det betyr at barnet skal ha et behov som skiller seg fra de generelle behovene som de fleste barn på samme alder har (Gording Stang, 2007).

Er barnevernet i ferd med å bli en utvidet velferdsordning hvor barnevernet bruker mye av sine krefter til å følge opp saker som ikke er egnet til å løse barnas og familiens problemer på sikt? Dette spørsmålet problematiseres i Barne,- ungdoms – og familiedirektoratets rapport «å vokse opp» som er utgitt februar 2012 (Regjeringen, 2012c). Hensikten med tiltak må være at de skal være til hjelp, det skal virke. Tidlig innsats uten en helhetlig og sammenhengende innsats kan redusere sannsynligheten for oppnåelse av effekt.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Hjelpetiltak i barnevernet strekker seg over et stort spenn fra tradisjonelle hjelpetiltak som støttekontakt, økonomisk hjelp og besøkshjem, til evidensbaserte metoder som Parent Management Training - Oregon (PMTO) og Multisystemisk terapi (MST). PMTO retter seg mot familier med barn i alderen 3-12 år, hvor formålet er å hindre utvikling av alvorlige atferdsvansker i ungdomsårene. MST er en behandlingsmetode rettet mot ungdom med alvorlige atferdsvansker og deres familie og nærmiljø (Ogden & Hagen, 2006).

Metoden ble innført i Norge i 1999 (Mikkelsen, 2007). På slutten av 1990 tallet fikk barnevernet ofte negativ omtale i media. Vi fikk beskrivelser av et barnevern som var preget av tvang mot foreldre og uheldige inngripen i den private sfære. Samtidig fikk vi et bilde av ungdom i flyt. Ungdom som skapte mye støy, og som opptrådte i gjenger preget av kriminalitet og rusmisbruk. Staten måtte gå inn og rydde opp. Metoder for å forhindre alvorlige atferdsvansker ble importert fra USA, og de evidensbaserte tiltakene fikk plass som et hjelpetiltak i barnevernet. Evidensbaserte metoder bygger på randomiserte og kontrollerte forsøk, og det vises til evidens som bevis på hva som fører til best effekt av intervensjoner. Evidens benyttes i ulike ordsammensetninger. I Norge omtales ofte begrepet evidensbasert praksis som kunnskapsbasert praksis (Backe-Hansen, 2009).

Generelt er hjelpetiltak en kommunal oppgave. Når det gjelder de evidensbaserte tiltakene, går staten inn og bestemmer at de skal organiseres inn under det fylkeskommunale barnevernet som senere omorganiseres til et statlig barnevern i 2004.

I 2011 mottok 52 098 barn tiltak i regi av barnevernet. Av disse ble det fattet 848 vedtak som omhandlet MST og 1067 som omhandlet PMTO. Derimot ble det fattet 19 594 vedtak om råd og veiledning. Et barn kan ha flere tiltak.

Av alle barn med tiltak i 2011, er det en økning i antall nye barn, det vil si barn som ikke har hatt tiltak tidligere år. Av de 14 200 nye barna i 2011, ble det fattet vedtak om råd og veiledning for 47 %. Vi ser en økning av bruk av råd og veiledning som hjelpetiltak (SSB, 2011).

Råd og veiledning ble innført som egen kategori i 2007 for rapportering fra kommunene til SSB. Det betyr ikke at råd og veiledning ikke ble benyttet før 2007, men at tiltaket skjulte seg i andre kategorier slik som hjemkonsulent, tilsyn i hjemmet eller i kategorien «andre tiltak».

Nedenunder ser vi en oversikt over fordeling av antall vedtak for perioden 2007- 2011 på råd og veiledning, MST og PMTO.

I 2011 topper råd og veiledning statistikken over alle tiltak som benyttes av barneverntjenesten. Vi ser en rask økning fra 3148 vedtak i 2007, 9544 i 2008 og til 19594 vedtak i 2011. Samtidig ser vi at de evidensbaserte tiltakene er såpass små i omfang sammenlignet med råd og veiledning. MST og PMTO er viet stort forskningstrykk og oppmerksomhet de senere årene.

Tabell 1 Antall vedtak i perioden 2007 – 2011, gjelder råd og veiledning, MST og PMTO

	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Råd og veiledning	3 148	9 544	13 894	17 021	19 594
MST	767	702	718	770	848
PMTO	688	915	986	1 118	1 067

(SSB, 2012b).

Som vi ser av tabellen er omfanget av evidensbaserte tiltak lite sammenlignet med råd og veiledning.

Statens rundskriv Q-06/2007 (heretter kalt betalingsrundskrivet), omhandler ansvars og oppgavefordeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Det vektlegges en faglig, økonomisk og politisk begrunnelse for sine føringer. Statens intensjon med differensiert delbetaling for kommunene er tuftet på tre områder: barnets beste, økonomi og gjennomføring av en helhetlig landsdekkende tiltaksdreining (Regjeringen, 2007). Betalingsrundskrivet benytter økonomiske virkemidler for å få kommune til å ta i bruk tiltakene. PMTO er gratis og MST utløser en minimal egenandel sammenlignet med kommunal egenandel for betaling av institusjonsplass eller tak satt for refusjons av utgifter ved plassering i fosterhjem. Det er naturlig å tenke at det forekommer råd og veiledning i de evidensbaserte tiltakene. Allikevel får ikke metodene det omfanget som er ønsket av staten. Hva kan dette skyldes? Dette finner jeg tankevekkende og det danner et av flere baktepper for min videre undersøkelse.

Jeg har valgt følgende problemstilling med underliggende forskningsspørsmål:

1.2 Problemstilling

Hva innebærer hjelpetiltaket råd og veiledning i barneverntjenesten? Utfra problemstillingen stiller jeg fem forskningsspørsmål:

- Hva er en råd og veiledningssak?
- Hvordan kan økningen i antall barn generelt og råd og veiledning spesielt forstås?
- Hvordan ivaretas mandatet om hjelp og kontroll i råd og veiledningssakene?
- Hva er det som kan forklare den store forskningsinteressen for statlige evidensbaserte hjelpetiltak til forskjell fra den ubetydelige forskningen på kommunale hjelpetiltak?
- Hvilke utfordringer byr arbeidet med råd og veiledningssakene for profesjonsutøveren?

I skjæringspunktet mellom barneverntjenestens samfunnsoppdrag og profesjonsutøverens praktiske utførelse av råd og veiledning som hjelpetiltak, trer ulike dilemma frem. Dilemma som kan knyttes til jevn økning i antall barn i barnevernet, og til barnevernets mandat om å yte hjelp og samtidig følge nøye med. Velferdsstatens utfordringer tydeliggjøres i barnevernets samfunnsoppdrag som er tuftet på verdier som frivillighet og hjelp til selvhjelp. Det påpekes også at det over tid har vært liten forskningsinteresse for de tradisjonelle hjelpetiltakene som blir benyttet mest. Samtidig ser vi at det er stor forskningsinteresse for nye evidensbaserte metoder. Hvorfor er det slik?

Tilnærmingen min er dels induktiv hvor de teoretiske perspektivene trer frem via min datanalyse. I tillegg benytter jeg meg av eksisterende forskningsbaserte rapporter og offentlige styringsdokumenter. Ved kombinasjon av en induktiv og deduktiv tilnærming, fremstår min analyse og teoretisk perspektiv som en abduktiv tilnærming utviklet på grunnlag av et systematisk arbeid med offentlige styringsdokumenter, tilgjengelig statistikk og min empiri. Avhandlingen min er således preget av et samspill mellom induktiv og deduktiv tilnærming (Thagaard, 2009, s. 194).

1.3 Sentrale begreper og forarbeid

Bortimot halvparten av nye barn i barnevernet i 2011 mottok råd og veiledning som hjelpetiltak (SSB, 2012a). Vi ser en stadig økende andel av barn som mottar hjelpetiltak generelt, og en jevn økning av iverksettelse av råd og veiledning spesielt.

1.3.1 Lov om barneverntjenester § 4-4,1 og 2. ledd.

Lovens ordlyd i § 4-4, 1 og 2.ledd - hjelpetiltak for barn og barnefamilier er som følger:

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

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, f.eks. ved å oppnevne støttekontakt, ved å sørge for at barnet får plass i barnehage, ved besøkshjem, ved avlastningstiltak i hjemmet, ved opphold i senter for foreldre og barn eller andre foreldrestøttende tiltak. På samme måte skal barneverntjenesten også søke å sette i verk tiltak som kan stimulere barnets fritidsaktivitet, eller bidra til at barnet får tilbud om utdanning eller arbeid, eller anledning til å bo utenfor hjemmet. Barneverntjenesten kan videre sette hjemmet under tilsyn ved at den oppnevner tilsynsfører for barnet. (Lindboe, 2011).

I følge Gording Stang (2007) oppstilles det ingen vilkår knyttet til ordlyden i 1.ledd, og det skal i utgangspunktet ikke fattes vedtak om råd og veiledning som er en generell pålagt plikt til den som henvender seg. Videre sier Gording Stang at råd og veiledningsplikten ikke er nærmere presisert eller diskutert i forarbeidene til loven i Ot.Prp. nr. 40. Det påpekes uklarheter i hva som legges i bestemmelsen som er av den mer generelle karakter som omhandler ansvar for barns oppvekst.

Derimot kan det iverksettes råd og veiledning som hjelpetiltak med hjemmel i lovens § 4-4,2.ledd. Vilåårene om barns særlige behov må være oppfylt, og i følge Gording Stang kalles da gjerne tiltaket familierådgivning, familieveiledning eller hjemkonsulent (Gording Stang, 2007).

Råd og veiledning som hjelpetiltak har, slik jeg tolker det, vokst seg frem fra en nærmest ubetydelig innskutt bisetning i 1.ledd, til å bli et mye anvendt hjelpetiltak hjemlet i 2.ledd.

1.3.2 Bakkebyråkraten

Profesjonsutøveren blir ofte omtalt som bakkebyråkrat. Begrepet er oversatt til norsk og hentet fra Michael Lipskys teori om Street-level bureaucracy. Norske forskere omtaler også bakkebyråkraten som portvakter eller frontlinjebyråkrater. Bakkebyråkraten er representanten for profesjonsutøveren på det laveste nivå i en byråkratisk organisasjon. De er utdannet og har kontakt med klienter. Rammer for organisasjonen virker inn på de strategier bakkebyråkraten anvender i sitt arbeid. Lipsky fokuserer i sin teori på bakkebyråkratens opplevelse av sitt arbeid (Djupvik & Eikås, 2010).

1.3.3 Forarbeid til undersøkelsen og mine antagelser

Jeg har søkt i faglitteratur og forskningsartikler med tema hjelpetiltak. Jeg har sjekket på offentlige nettsider som regjeringen.no og bufetat.no. Jeg har studert ulike offentlige veiledere og utredninger, rundskriv, tilsynsrapporter fra riksrevisjonen, og rapporter fra ulike forskingssenter. Råd og veiledning som hjelpetiltak er bortimot fraværende som tema både når det gjelder faglige innhold, men også som tema generelt. Min nysgjerrighet ble vekket, hvorfor er det slik at det mest anvendte hjelpetiltaket vies så liten oppmerksomhet?

Jeg begynte å undre meg over hva råd og veiledning innebærer. Utfører barneverntjenesten råd og veiledning i form av familierådgivning og foreldreveiledning slik Gording Stang antyder? Hvordan definerer barneverntjenesten begrepet og innholdet i råd og veiledning? Grunnvilkåårene i loven viser til at barnet skal ha særlige behov. Statistikk viser at antall barn som fr tiltak av barnevernet har økt de senere åårene. Er det slik at barnevernet har utviklet seg til å bli en utvidet velferdsordning som gjelder for alle barn?

Spørsmål jeg har stilt meg under arbeidet med utforming av min masterskisse og intervjuguide, er blant annet disse: Hva slags metodikk benyttes? Er råd og veiledningssakene oppfølging av saker der barneverntjenesten utfører både hjelp og kontroll? Fremstår

kontrollen som indirekte, skjult eller åpen? Er det visse kjennetegn eller trekk ved saker som får råd og veiledningstiltak? Er råd og veiledning det som tidligere ble kalt for husmorvikar eller hjemmekonsulentarbeid? Dreier det seg om praktisk hjelp eller samtaler eller begge deler? Er råd og veiledning som hjelpetiltak barneverntjenestens svar på oppfølging av saken? Er det slik at barneverntjenestens press på dokumentasjon i sakene fører til at det fattes vedtak om råd og veiledning? Og kunne noen av råd og veiledningssakene vært en MST eller PMTO sak hvor veiledning er en stor del av metodikken?

I arbeidet med masterskissen avklarte jeg om temaet var interessant. Jeg tok kontakt med to saksbehandlere i en barneverntjeneste. Begge ga uttrykk for at temaet er spennende, og at det antageligvis ikke er slik at råd og veiledning for en saksbehandler eller et team er det samme som for en annen. Begge saksbehandlerne ga uttrykk for at det er en type kontroll som ligger til grunn for vedtakene som blir fattet, men ordet kontroll ble ikke benyttet. På mitt spørsmål om det er kontroll innbakt i vedtaket, svarer de «nei, jeg vil ikke kalle det kontroll, men vi følger med (...)» og den andre svarer «jo - nei, ja kanskje litt, vi har de på kroken inntil andre tiltak overtar». Jeg bestemte meg raskt for å vie min masteravhandling til råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten. Mine perspektiver og analyse er rettet mot et overordnet samfunnsnivå på makronivå hvor statens intensjoner med hjelpetiltak står sentralt. Videre er jeg opptatt av barnevernsarbeiderens egen beskrivelse av råd og veiledning som hjelpetiltak på mikronivå. I skjæringspunktet mellom å være hjelper og kontrollør fremkommer det flere dilemma for profesjonsutøveren.

Mine fordommer og antagelser samt at jeg er en «insider», fører meg til begrepet situering og Neumann og Neumanns bok om forskeren i forskningsprosessen (C. B. Neumann & Neumann, 2012). Jeg beveger meg i et felt som jeg er nært knyttet til gjennom mange år i arbeidslivet. Jeg har tidlig på 1990 tallet arbeidet som tiltakskonsulent i en barneverntjeneste. Jeg har i all barnevernfaglig arbeid jeg har utført, måtte forholde meg tett på barneverntjenestens avgjørelser og arbeid. Mine antagelser om hva råd og veiledning inneholder, er flere. En av disse er antagelsen om at råd og veiledning er et komplekst mellommenneskelig arbeid for en profesjonsutøver i barneverntjenesten. Et arbeid som utøves i en mer eller mindre uttalt og til dels fordekt kontrollfunksjon. Barneverntjenestens mandat som inneholder elementer av å både være hjelper og kontrollør, bør nødvendigvis føre til flere dilemmaer for både den det skal ytes bistand til, og for profesjonsutøveren selv. Jeg har også en formening om at råd og veiledning muligens er saker hvor barneverntjenesten prøver å vinne tid. Saker der de ikke helt vet hva de skal gjøre, eller at de venter på at andre instanser

skal overta eller komme på banen. Jeg må vie plass i min avhandling til hvordan jeg undrer meg; både som en «insider» og som en «outsider». Jeg beveger meg inn og ut av et kjent felt, men med et forskningsblikk som er helt nytt for meg.

1.3.4 Forskning

Det finnes ingen forskning på råd og veiledning som hjelpetiltak. Kategorien ble tatt inn i kommunenes rapportering på bruk av tiltak i barnevernet fra 2007. Det er generelt liten forskningsinteresse på hjelpetiltak. I NOU 2000: 12, (Befringutvalget), stilles det spørsmål om den svake forskningsinteressen handler om hjelpetiltakenes lite dramatiske innhold og at det bygges på frivillighet. De tillegger mulige årsaker til manglende kritisk lys i begrepet hjelp, og at begrepet hjelpetiltak kan virke tilslørende (Regjeringen, 2000). Jeg ble opptatt av hjelpetiltakenes betydning i offentlige dokumenter og forskning da det fremdeles i 2013 påpekes svak forskningsinteresse fra fagmiljøer. Derimot har evidensbaserte metoder vært gjenstand for stor oppmerksomhet. Innføring av metodene som er hentet fra USA, har generert en høy forskningsaktivitet og utviklingsarbeid som igjen har ført til politiske beslutninger. Beslutninger vi finner igjen i styringsdokumenter for barnevernet som rundskriv, veiledere, offentlige utredninger og til slutt proposisjoner med forslag til endringer i barnevernsloven.

1.4 Avgrensning av arbeidet

Jeg har vært opptatt av få frem beskrivelser fra profesjonsutøveren på hva råd og veiledning er. Jeg har ikke stilt spørsmål om tiltaket virker. Klientenes erfaringer og opplevelser av å få hjelpetiltak er ikke tatt med. Videre har jeg sett på beskrivelser av tilstøtende hjelpetiltak i Sverige og Danmark. Jeg vurderte å ha med et komparativt blikk, men råd og veiledning som hjelpetiltak lot seg ikke sammenligne i de andre nordiske landene grunnet ulike lovverk og mangel på tilsvarende sammenlignbare hjelpetiltak.

Jeg har ikke vurdert saksbehandlernes beskrivelser utfra deres kjønn eller klassetilhørighet. Det å avgrense arbeidet er viktig med tanke på å slutføre en avhandling innen gitte frister.

1.5 Struktur i avhandlingen

Denne oppgavens mål er å finne ny innsikt, og gi innhold til den praktiske utførelsen av råd og veiledning som hjelpetiltak.

Kapittel 1 inneholder en innledning med bakgrunn for mitt valg av råd og veiledning som hjelpetiltak i barnevernet. Problemstilling med fem forskningsspørsmål presenteres. Jeg gir en kort innføring i sentrale begreper og mitt forarbeid til avhandlingen.

Kapittel 2 tar for seg hjelpetiltakenes plass i ulike offentlige styringsdokumenter.

Barneverntjenestens formål er å følge nøye med på barnets situasjon. Dobbeltheten mellom det å være hjelper og kontrollør ble sentralt da råd og veiledning er et nokså uspesifisert hjelpetiltak uten bakgrunn i offentlige retningslinjer eller veiledere. Jeg har latt meg inspirere av forskere og teoretikers oversettelser og tolkning av Michael Foucaults arbeider med temaet makt og styring og dette preger mitt perspektiv gjennom hele avhandlingen.

Kapittel 3 omhandler mitt valg av metode. Vitenskapsteoretiske krav blir presentert og satt inn i min kontekst for forsker. Jeg har igjen latt meg inspirere av andre, og Iver B. Neumann og Cecilie Basberg Neumanns påpekning om at forskeren ofte er klar over at hun preger intervjuene, men sjeldent uttrykker hvordan hun gjør det, påvirket mitt arbeid.

I kapittel 4 har jeg delt inn analysen i fire kapitler med temaer som inndeles i kategorier. Funnt presenteres i hver del og peker tilbake på problemstillingen og forskningsspørsmålene.

I kapittel 5 oppsummerer jeg hovedfunn. Jeg gir en redegjørelse for de begrensninger som avhandlingen har gitt, og jeg peker på nye spørsmål som forskningsprosessen har reist.

2 Kontekst og teoretisk rammeverk

For å få en oversikt over hjelpetiltakenes utvikling og råd og veiledningens plass i offentlige styringsdokumenter og nyere forskning, har jeg sett på flere offentlige styringsdokumenter og forskningsrapporter fra slutten av 1990 tallet og frem til i dag. Barnevernets hovedformål og tilhørende dilemma i brytning mellom hjelp og kontroll, danner bakgrunn for min teoretiske forståelse som er basert på min empiriske undersøkelse. Teorier om makt og indirekte styring ble sentralt for meg når mitt materiale skulle analyseres.

2.1 Hjelpetiltakenes rolle og betydning.

I flere dokumenter og rapporter, fra NOU 2000: 12 «Befring utvalget» og til ny Prop. 106 L av 2013, påpekes det at hyppige benyttede hjelpetiltak ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet i forskning og faglitteratur. I 2013 slår Barne-, - likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) fast at vi ikke har nok kunnskap om og i hvilken grad hjelpetiltakene virker (Regjeringen, 2013). Hjelpetiltakene har økt i omfang fra hvert år og frem til i dag hvor de utgjør nesten 84% av alle tiltak. I 1982 var fordelingen på antall barn med forebyggende tiltak for første gang større enn andelen av barn med omsorgstiltak siden innføring av barnevernloven av 1953 (Ericsson, 1996). Tabellen under viser utviklingen i antall hjelpetiltak og omsorgstiltak i årene 2007 til 2011. Den synliggjør også den økning vi har hatt i antall barn i barnevernet for samme periode.

Tabell 2 Fordeling antall barn med hjelpe og omsorgstiltak i perioden 2009 - 2011

	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Barn med barneverntiltak i løpet av året	42 625	44 167	46 487	49 781	52 098
Hjelpetiltak	34 916	36 290	38 700	41 708	43 613
Omsorgstiltak	7 709	7 877	7 787	8 073	8 485

(SSB, 2012a).

Det er hjelpetiltak i som i størst grad benyttes. Dette er også i tråd med lovens intensjoner.

Befring utvalget påpeker et behov for økt fokus på metodeutvikling av hjelpetiltakene. Hjelpetiltakenes innhold og utviklingstrekk beskrives i kapittel 11 (Regjeringen, 2000, s. 180). Eksempler på hjelpetiltak i lovens tekst § 4-4,2.ledd foreslås strøket selv om eksemplene ikke er uttømmende. Utvalget legger her vekt på at eksemplifiseringen kan vanskeliggjøre utvikling av og bruk av alternative tiltak. Utvalgets anbefaling tas ikke til følge i St.meld.40, men besøks og avlastnings hjem tas inn i videreføringen av eksemplifiseringen i lovens tekst på grunnlag av de senere års økning i omfang (Regjeringen, 2002). Lovens innhold med eksemplifisering av hjelpetiltak har endret gradvis karakter i takt med utvikling av foreldrestøttene tiltak. Eksemplifiseringen består den dag i dag, men er igjen foreslått strøket i Prp. 106 L av 2013 (Regjeringen, 2013).

Befring utvalget påpeker at for å utvikle varierte, utviklingsorienterte og behovstilpassede hjelpetiltak i fremtiden, må forsknings og utviklingsarbeid styrkes. Videre påpeker utvalget at det finnes lite forskning på effekter av ulike hjelpetiltak. Utvalget anbefaler bruk av evidensbaserte metoder (Kroken, 2012; Regjeringen, 2000).

Hvilke føringer ser vi i St.meld.40 når det gjelder utvikling av hjelpetiltak? Eksemplifisering i lovens tekst av forslag til hjelpetiltak jfr. § 4-4,2.ledd, utvides med kategorien besøks og avlastningshjem. Videre skal det satses på det forebyggende arbeidet i kommunene, og tiltak skal fange opp risikogrupper på et tidlig stadium. Departementet ønsker å stimulere til utradisjonelle løsninger og ny kompetanse ved 1: trekke inn nye yrkesgrupper. 2: benytte nye samarbeidsformer eller 3: benytte nye metoder. Videre vil departementet støtte videreutvikling og spredning i bruk av andre familiebaserte forebyggende tiltak og hjelpetiltak i hjemmet. Barnevernet i det nye hundreåret skal sette inn tiltak tidlig for å oppnå den ønskede effekten, og familiens ressurser skal ha et større fokus. Barnevernet bør endre fokus når det gjelder holdninger og metodisk opprustning. Et barnevern som er mindre tilbaketrukket fremheves; alle skal med. Konkrete metoder hvor samarbeid med familien i større grad skal benyttes, trekkes frem som en klart perspektivdreining. Tiltak som PMTO og MST skal være ledende for de valg av tiltak som tas og tilbys familier med barn som har eller står i fare for å utvikle alvorlige atferdsvansker (Regjeringen, 2002).

I april 2013 blir Prop. 106 L (2012-2013): Endringer i barnevernloven lagt frem av Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet. Departementets uttrykte mål i punkt 8: Hjelpetiltak, er «ved å systematisere, forske og evaluere skal kvaliteten i hjelpetiltakene

styrkes. Hjelpetiltakene skal bidra til positive endringer for barnet» (Regjeringen, 2013, s. 63). I all hovedsak dreier del 8 seg om evaluering av hjelpetiltak og bruk av lovpålagte tiltaksplaner i henhold til lov om barneverntjenester § 4-5.

Det finnes lite aktuell forskning på mitt tema for min masteravhandling. Tradisjonelle og generelle hjelpetiltak har vært gjenstand for oppmerksomhet grunnet hyppighet av bruk og mangel på oppmerksomhet fra forskningsfeltet i flere rapporter (NIBR, 2006; Regjeringen, 2000, 2012b). Råd og veiledning er blitt trukket frem som en sekkebetegnelse som er gjemt i andre kategorier i Kommune-Stat-Rapportering fra kommunene (KOSTRA). Rapporteringen danner grunnlag for statistikk som offentliggjøres jevnlig av Statistisk sentralbyrå (SSB).

I FAFO rapport 545/2006 ble det påpekt at hjelpetiltakene som handler om hjelp og veiledning til familien, mangler et felles begrep for kategorisering og dermed åpner for ulik benyttelse i rapportering. I 2006, som i 2011, er kategorien «andre tiltak» en sekkebetegnelse som favner vidt. I rapporten tas det til orde for å utvikle felles begreper om de samme typer tiltak. Videre påpekes det vanskeligheter med å gi et presist bilde av hvilke hjelpetiltak som benyttes grunnet uklarheter i kategoriene og fremvekst av utradisjonelle tiltak som ofte kan knyttes til en type veiledning i vid forstand (Fafø, 2006).

I mangel av passende kategori for avkryssing ved råd og veiledning, hentyder forskere i 2010 at registreringskategorien tilsyn i hjemmet benyttes. Nordlandsforskning redegjør for tiltaksstrukturen i barnevernet i perioden 2002 til 2008 i sin rapport. De ser en klar nedgang i bruk av tilsyn i hjemmet etter innføring av råd og veiledning som ny registreringskategori (Nordlandsforskning, 2010). Tilsyn i hjemmet kan iverksettes som et frivillig hjelpetiltak eller ved pålegg. Tilsynsarbeidet innebærer en komplisert balansegang mellom råd og veiledning til familien og en stor grad av kontroll med barnets situasjon (Gording Stang, 2007). I 2006 ble kategorien råd og veiledning innført i KOSTRA rapportering fra kommunene, og fra 2007 foreligger det tall på bruk av råd og veiledning som egen kategori.

På nordisk forskerkonferanse om hjelpetiltak i barnevernet i 2009, ble det påpekt av flere forskere og foredragsholdere nødvendigheten av å få et helhetlig bilde av hva det lokale barnevernet faktisk gjør. Bortsett fra evidensstøttede programmet som PMTO og MST, har det vært lite forskning på hva barnevernet gjør og om hjelpetiltakene virker (Atferdssenteret, Fafø, & NOVA, 2010).

I 2004 overtok staten de fylkeskommunale barnevernsoppgaver og ansvar.

Forvaltningsreformer ble evaluert i perioden desember 2011 til april 2012. Rambøll Management Consulting gjennomførte evalueringen. Oppdraget var initiert av BLD. De utførte 4 deloppdrag med et 5 som bestod av en rapport basert på tverrgående funn i de øvrige 4 deloppdragene. I rapporten påpekes det blant annet en for snever satsing på evidensbaserte metoder som omfatter en mindre andel av barn og unge som mottar tjenester fra barnevernet. Kunnskap om og utvikling av andre metoder for et bredere spekter av barn og unge er blitt vist for lite åpenhet og fokus. Begreper som ensporet og smal blir benyttet for å illustrere det statlige barnevernets satsning på utvikling av evidensbaserte metoder. Systematisk kunnskap om erfaringer og metoder fra praksisfeltet er for lite vektlagt (Regjeringen, 2012a).

I riksrevisjonens dokument 3:15 av 2012 om undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, slås det fast fra både kommuner, Bufdir og departement at det er lite kunnskap om effekten av ulike hjelpetiltak. Rapporten bygger på datainnsamling fra perioden mai 2011 til mars 2012. Problemstillingene er belyst gjennom statistikk, intervjuer, spørreundersøkelse samt gjennomgang av saksmapper. I tillegg er offentlige rapporter og dokumenter gjennomgått (Riksrevisjonen, 2012). Denne rapporten, sammen med andre dokumenter, danner grunnlag for utarbeidelsen av forslagene skissert i Prp. 106L av 2013.

I NOU rapport av 2012:5, om bedre beskyttelse av barns utvikling (også kalt for Raundalen utvalget), nevnes ikke råd og veiledning som et av tiltakene skissert under 9 tiltakstyper. Dette er urovekkende etter min mening. Derimot anbefaler utvalget at det åpnes for lovfestet mulighet for å gi pålegg om råd og veiledning i de saker der det er nødvendig med omsorgsendrende tiltak for foreldre og barn sammen utenfor hjemmet (Regjeringen, 2012b). Råd og veiledning som frivillig hjelpetiltak synes i denne sammenheng å være totalt usynlig og ikke en del av relevant analyse og debatt om forebyggende tiltak.

Derimot er det igangsatt et nytt forskningsprosjekt initiert av Bufdir høsten 2012. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), har satt sammen et tverrfaglig forskerteam. Prosjektets overordnet mål er å få mer kunnskap om sammenhengen mellom målgruppe, formål, intervensjon og resultater av de mest brukte hjelpetiltakene ihht. § 4-4 i lov om barneverntjenester. Prosjektet vil i særlig grad konsentrere seg om de tre mest brukte hjelpetiltakene; blant annet vedtak om råd og veiledning. I delprosjekt 4 med delstudie 4a, er formålet å få frem detaljert kunnskap om hjelpetiltaket råd og veiledning (NOVA, 2012). I tillegg vil det bli knyttet prospektiv forskning initiert av Kommunenes sentralforbund (KS) og

BLD. 19 kommuner deltar i prosjektet, og datainnsamling starter opp 1.april 2013.

Utgangspunktet for prosjektet er en nylig gjennomført pilotstudie hvor utvikling av systematisk evalueringsmetodikk med forankring i lovpålagte tiltaksplaner ble gjennomført (KS, 2013). Bruk av tiltaksplaner i et systematisk og målretta arbeid med hjelpetiltak som iverksettes, er nødvendig for å kartlegge innholdet i og virkning av hjelpetiltaket som iverksettes. Myndighetene har over lang tid kritisert barneverntjenestens mangelfulle utførelse av denne lovpålagte oppgaven jfr. lov om barneverntjenester § 4-5. Loven ble skjerpet i 2009, hvor plikten til å evaluere iverksatte hjelpetiltak ble lovfestet (Lovdata, 2013).

2.2 Barneverntjenestens dobbeltrolle: Hjelp og kontroll

Barnevernet utfører et komplekst samfunnsoppdrag. Barnevernlovens formål og hjelpetiltakenes intensjoner er tuftet på rådende verdier i samfunnet. Verdiene kommer til uttrykk i tre sentrale prinsipper; barnets beste, det biologiske prinsipp og det minste inngrepsprinsipp (Gording Stang, 2007).

Barnets beste er et normativt begrep som konstrueres i en samfunnsmessig og kulturell kontekst. Synet på barn endrer seg hele tiden. Individuering av barn henviser til at barnet blir tolket som et subjekt og rettssubjekt med formelle rettigheter. Individualisering av barn henviser til forståelsen av barnet i en kulturell og psykologisk kontekst. Barnet skal forstås og behandles som et individ. Rettighetene er avgrenset i forhold til alder og modenhet, men det er klare føringer på at barnets stemme skal høres (Frønes, 2007). Denne tilnærmingen til barn påvirker den juridiske og barnevernfaglige tilnærmingen som nedfelles i offentlige dokumenter og lovverk. Dette er en følge av samfunnsmessige, kulturelle og individuelle oppfatninger om hva som til enhver tid er gjeldende i synet på barnets beste.

Barnets beste danner grunnlag for all barnevernfaglig arbeid. Statens ambisjon om å oppfylle målsettingen om barnets beste, skal hvile på vurderinger som foretas uavhengig av klasse, etnisitet og kjønn. Barnets behov, interesser og rettsikkerhet innehar en skjønsmessig vurdering. Som grunnlag for vurderingen foreligger det både rettslige og faglige prinsipper, et hensyn som fordrer stor grad av skjønnsutøvelse. Synet på hva som var best for et barn på 60 tallet og til i dag, har endret seg. Sentrale begreper og prinsipper kan sies å være normative, og de konstrueres i en samfunnsmessig og kulturell kontekst.

Barnevernsarbeidere har et lovverk og en organisasjon i ryggen. I følge Nordstoga (2004) utøver barnevernsarbeideren ulike former for makt i sitt arbeid. Sammenblanding av hjelp og kontroll er komplisert for de som gir og de som skal få hjelp. Denne dobbeltheten fordrer høy grad av kunnskap, kompetanse og bevissthet omkring makten barnevernsarbeideren representerer og forvalter (Nordstoga, 2004).

I følge Vindegg (2009), utøver barnevernprofesjonen samfunnsmessig styring og kontroll bakt inn i en overordnet intensjon om å fremme barnets beste (Vindegg, 2009). Det forebyggende prinsippet om rett hjelp til rett tid er sentralt, men riset bak speilet er inngripen i foreldreskapet og fratagelse av omsorg for sitt barn. Barneverntjenesten skal følge med i de forhold som barnet befinner seg i. Det skal være særlige behov hos barnet som utløser bistand og hjelp (Gording Stang, 2007). Vi snakker ikke her om generelle behov for barn flest, men hjelp til de barna som befinner seg i en sårbar og utsatt livssituasjon. Barnevernets evige dilemma blir påpekt av Gerd Hagen i sin bok om barnevernets historie – om makt og avmakt i det 20. århundret; For tidlig – for sent. For mye – for lite (Hagen, 2001).

2.2.1 Samfunnsoppdraget

Barneverntjenesten forvalter loven og den legger rammer og danner grunnlag for utøvelse av makt og faglig autoritet. Vurderingene skal bygge på offentlige sentrale barnevernfaglige føringer og rettslige prinsipper. Profesjonsutøveren representerer en offentlig etat og utøver således en politisk, økonomisk og ideologisk makt i sin myndighet til å gripe inn i den private sfære. Ulike type makt utspilles på flere områder i en barnevernssak (Nordstoga, 2004). Utfordringer for profesjonsutøveren i dette perspektivet er mange. Tydelighet og vedkjennende bevissthet om sin makt i møte med foreldre og barn fremheves. Egne verdier og holdninger spiller en stor rolle og er betydningsfulle i møte med sårbare barn og foreldre. I yrkesetiske grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, vernepleiere og sosionomer, er utøvelse av makt omtalt i pkt. 3.4: myndighet og makt (FO, 2006). Dobbeltrollen i skjæringspunktet mellom å gi hjelp og å kontrollere, er allikevel ikke mindre komplisert av den grunn. De senere årene har tidspress og ressursmangel for profesjonsutøveren i barneverntjenesten fått stor oppmerksomhet. Ansvar delegeres fra stat til kommunal barneverntjeneste og videre ned til den enkelte profesjonsutøver (Vike, 2004). Saksbehandlere forteller om følelsen av maktesløshet i sitt arbeid. Dager som kjennetegnes av for dårlig tid til den enkelte barn og familie, og et evig press på å redusere økonomiske kostnader.

Opplevelsen av å være for få ansatte i et omfattende og komplisert arbeid hvor man helst ikke skal bruke penger, kan føre til en følelse av avmakt og tretthet.

2.2.2 Profesjonsutøveren

Ønske og håp om at tiltaket skal føre til bedringer for barnet, ligger iboende i profesjonsutøveren og er en stor del av barnevernets mandat. Jakten på mulighetene og foreldrenes potensiale bør være styrende for profesjonsutøveren. Positive endringer for barnets situasjon skal skapes, men risikoen for skuffelser er stor. I følge Vike kan statens krav til ytelse kombinert med egne krav og faglige forventninger, føre til et krysspress mellom motstridende forventninger for profesjonsutøveren (Vike, 2004).

Profesjonsutøveren blir omtalt som portvakt, frontlinjebyråkrat eller bakkebyråkrat. På norsk omtales Lipskys teori og begrep «street level bureaucracy» som bakkebyråkrati eller grasrotbyråkrati (Djupvik & Eikås, 2010; Kroken, 2012; Vike, 2004). Bakkebyråkraten befinner seg på det laveste nivået i en organisasjon som har klare strukturelle kjennetegn med makt og myndighetsfordeling på ulike nivåer. De har kontakt med klienter, og er representanter for profesjoner. Sentralt i teorien er bakkebyråkrats opplevelse av sitt arbeid. Generelt knyttes ofte arbeidsvilkårene til bakkebyråkraten opp mot ressursmangel, konfliktfylte mål og uklar teknologi. Hva som virker for å realisere målene, er ofte uklart og utført i en skjønsmessig kontekst i arbeid med klienter. Bakkebyråkraten har ofte en presset arbeidshverdag og bruker ulike mestringsstrategier for å lette presset (Djupvik & Eikås, 2010).

Profesjonsidealer og begrensninger i arbeidshverdagen fører til en rekke utfordringer for profesjonsutøveren (Eide & Damsgaard, 2012). Opplevelsen av at de ikke strekker til og følelsen av en type avmakt, kan raskt gjøre seg gjeldende. Behovet for å beskytte seg selv trer frem. Profesjonsutøveren må konstruere en tro og et håp om at hjelpen nytter. Kan dette føre til at kontrollaspektet i utførelsen av råd og veiledning blir underkommunisert av profesjonsutøveren i møte med familien? Makt kan benyttes i positiv og negativ forstand og fremstå i ulike forkledninger. Hilde Larsen Damsgaard har i sin bok om den profesjonelle sosialarbeider, inndelt flere type maktformer i to betydninger; makt til og makt over (Damsgaard, 2010). I arbeidet med analysen ble konturene av en fornektende maktpraksis i skjæringspunktet mellom hjelp og kontroll framtrædende.

2.3 Makt og styring

Sentrale prinsipper i lov om barneverntjenester er førende for arbeidet barnevernet utfører i møte med barn, unge og foreldre. Staten skal sikre at barn blir voksne på den riktige måten og må gripe inn dersom ikke foreldreskapet blir utøvd godt nok. Her ligger det en spenning i hensynet til styring og autonomi, frihet og tvang, individualitet og kollektivitet. Teorier om makt og styring er et perspektiv når jeg skal forsøke å forstå statens styringsmekanismer og maktutøvelse i barnevernfaglig arbeid. Videre er det en innfallsvinkel for å få øye på profesjonsutøverens utøvelse av kontroll med foreldreskapet i råd og veiledningssaker. Parallelt pågår det en motmakt i spennet mellom styring fra stat til barneverntjenesten og profesjonsutøverens rett til autonomi og skjønnsutøvelse i sitt arbeid.

Michel Foucaults perspektiver på makt kan være fruktbare når fenomenet skal forstås i sosialt arbeid skal forstås. Jeg støtter meg på teoretikere og forskeres tolkninger og fremstillinger av Foucaults makt og styringsperspektiv. Sentrale aktører jeg har valgt ut er blant annet Iver B. Neumann, Maria Appel Nissen, Keith Pringle, Lars Uggerøy, Kasper Villadsen og Nicole Hennem. Oversikten er ikke uttømmende.

For å forstå maktbegrepet i Foucaults arbeid, fremheves relasjonens betydning. Staten eller profesjonsutøveren er ikke utelukkende en maktutøver i et autorativt senter, men inngår i en relasjon med andre parter både på et strategisk og produktivt nivå. Slik kan vi forstå mulighetene til å skape forandring i sosialt arbeid; makten ligger i relasjonen med en vilje og en friksjon (I. B. Neumann, 2002; Nissen, 2007; Villadsen, 2007). Når motstand utøves kan vi snakke om en maktrelasjon. Dersom makten utøves i en form som er tildekket, er den vanskelig å oppdage og derfor vanskelig å gjøre motstand mot. Hennums betraktninger om statens standardisering og disiplinering av voksenhet med barn som redskap, er tuftet på Foucaults analyser på subtiliteten i nye maktformer (Hennem, 2010). Subtiliteten forstår jeg i denne sammenheng som noe umerkelig, litt stille, underfundig og som er vanskelig å forstå.

Neumann (2002) tolker Foucaults sene arbeider med maktrelasjoner som tredelt: Dominans, strategi og regjering. Dominans handler om maktrelasjoner der det ikke er tvil om hvem som er herre. Den svake parten kan yte motstand, men det er ikke nødvendigvis slik at motstandens handlinger fører til redusert dominans. En styringsteknikk innenfor dominans, er disiplinering. I disiplineringen kan mennesker utvikle nye evner og innta andre roller. Sånn sett utvikles en vilje til handling som er av strategisk karakter.

Strategi er omskiftelig og i bevegelse. Et spill mellom viljer der mennesker i samhandling med andre bidrar og forhandler om rett til å bestemme og rett til å diktere andres handlinger. I motsetning til maktrelasjonen i dominans, er det her åpent hvem som er den overordnede part.

Regjering forklares som en type maktrelasjon hvor individet står sentralt i sin egen refleksive definering av sannhet (I. B. Neumann, 2002). Slik jeg tolker denne type maktrelasjon, har individet blitt påført en type indirekte styring som individet selv, via sin oppvekst og utvikling, har vært gjenstand for ved statens instrumenter for å bedre levekår. Individet tar til seg sannheter (styring) og gjør det om til sitt eget (selvstyring), og i følge Foucault blir individet et instrument i statens mål for å styre befolkningen. Styringsstat som begrep defineres ikke kun av et territorium, men av befolkningens mengde. Befolkningen danner grunnlag for statens instrumentalisering og «svarer til et samfunn som kontrolleres av sine sikkerhetsanordninger» (I. B. Neumann, 2002, s. 70). En av samfunnets sikkerhetsanordninger, er barneverntjenestens lovanvendelse og utøvelse av hjelp og kontroll i sitt arbeid med familier, barn, og unge med særlige behov.

Foucaults betraktninger om de tre maktrelasjoner bygger på hverandre og utvikles over tid. Han er opptatt av ulike samfunns tradisjoner og spesielt republikansk politisk teori og fremvekst i hans studier om maktfenomener. Han utvikler et nytt begrep som han kaller pastoral eller hyrdemakt. Befolkningen (flokk) framtrer som et objekt for maktutøvelsen hvor den er avhengig av staten (hyrden) for ikke å gå seg vill. Staten leder befolkningen på veien mot målet om et godt liv med gode levekår i vid forstand (I. B. Neumann, 2002). Staten må kjenne sin befolkning, og er i sin interesse for enkeltmennesket både individualiserende og totaliserende i sin form. Villadsen (2007) fremhever Foucaults betraktninger om den moderne stats styring ved en kombinasjon mellom totaliserende prosedyrer (som gjelder for alle i bestemte kategorier) og individualiserende teknikker (individet som subjekt). Totaliserende i den forstand at befolkningen gjøres til gjenstand for obligatoriske og generelle skoleringer. Det kreves inn skatter, og grupper av mennesker blir plassert i overgripende kategorier som arbeidsløse eller pensjonister. Individualiserende forklares her ved statens interesse for menneskets personlighet og selvoppfattelse, en ivaretagelse og hjelp til alle medlemmer i flokken (Hennum, 2010; I. B. Neumann, 2002; Villadsen, 2007). Maktteknologier slik jeg forstår det i denne sammenhengen, handler om prosedyrer og teknikker som rettes mot individers atferd og selvdisiplinering. Styringsteknologiene innehar en form for rasjonalitet med et mål og en retning. Teknikker om styring og selvstyring kan forstås og knyttes opp mot forskning og kunnskap om utsatte barn og unge. Innføring av evidensbaserte metoder i

barnevernet kan være et uttrykk for den moderne stats styringsprosedyrer. Ved å la enkeltindividet hjelpe seg selv via eksperten og teknikker/manualer, styres de til få kontroll over seg selv og barnet. Individets evne til selvbekjennelse og dets motivasjon til å bli ledet på veien, er nødvendig for å oppfylle statens mål for individet; å bli et gangs menneske og en deltagende aktør i samfunnet. Byrden skal lettes.

Profesjonsutøveren i barnevernet utøver komplekst arbeid med sårbare mennesker hvor foreldrene er en del av problemet og en del av løsningen. Mennesker som er sårbare i den forstand at de har behov for hjelp til å bedre sin omsorgsevne for barnet sitt. Privatsfæren blir underlagt innsyn og kontroll. Det ligger i lovens tekst at de skal følge nøye med på de forhold som barnet befinner seg i. Forebygging av plassering utenfor hjemmet står sentralt og bygger på nevnte prinsipper. Men riset bak speilet er at dersom intervensjonene ikke virker, kan det få dramatiske følger for foreldrene og de kan bli fratatt omsorgen for sitt barn. Den svake part; foreldrene, yter motstand i spillet mellom frie viljer og forhandler. I følge Foucault er denne strategien alltid tilstede i menneskelig samhandling (I. B. Neumann, 2002).

Vi kan trekke veksler på Foucaults maktperspektiv når barnevernsarbeiderens ulike former for makt skal belyses. Sigrud Nordstoga (2004) eksemplifiserer barnevernsarbeiderens makt og deler inn ulike maktformer i blant annet makt til kontroll. Dobbeltheten er lite uttalt i hjelpetiltakene selv om tiltakene ofte fungerer som et kontrolltiltak (Nordstoga, 2004).

Råd og veiledning kan fremstå som både hjelp, støtte og kontroll. Riset bak speilet er fratagelse av omsorgen for barnet. Intensjonen om hjelp og støtte basert på kunnskap om barn og unge smeltes sammen med profesjonsutøverens sterke ønske om og håp for bedring av barnets situasjon. Dette kan føre til en praksis som er maktfornektende i sin form. Denne maktformen diskuteres sjelden fordi den pågår i det tause felt. Foucault mener at denne formen for maktutøvelse er den mest produktive formen for makt grunnet i at den er usynlig og vanskelig å forsvare seg mot (Hennum, 2010). Vi kan trekke paralleller fra profesjonsutøverens utøvelse av produktiv makt i arbeid med klienter, til statens gode intensjoner, føringer og indirekte styring for arbeidet som skal utføres av den kommunale barneverntjeneste. Men i spennet mellom hjelp, kontroll og maktutøvelse, er profesjonsutøveren ofte overlatt til seg selv og det skjønne som utøves i barnevernfaglig arbeid (Kroken, 2012). Motsatsen til utøvelse av skjønn i en råd og veiledningssak, fremtrer tydelig i metodene MST og PMTO som er manualbaserte, kvantifiserbare ved opptelling av resultatmåling og som utføres av sertifiserte terapeuter. Innføring av metodene kan tolkes som en del av den effektdirskursen som pågår. Debatten om hva som virker ved å intervensere

kobles ofte sammen med effektivitet (Martinsen, 2012). Det uttrykkes et klart ønske fra statlig myndigheter om å ta i bruk MST og PMTO. Samtidig ser vi i statistikken fra SSB at det er en minimal benyttelse av de statlige evidensbaserte metodene. Stabilt omfang av benyttelse over tid kan muligens handle om barneverntjenestens motstand mot Bufetat generelt og de evidensbaserte metodene spesielt. Samtidig har staten ambisjoner om at arbeidet må heves både kompetanse og ressursmessig.

3 Metoder

I følge Kvale og Brinkmann (2009) kan metode forstås i vid forstand. Opprinnelsen av ordet er gresk og betyr veien til målet. I en positivistisk tilnærming til samfunnsvitenskapene begrenses metode til overholdelse av regler (Kvale & Brinkmann, 2009). Clas Levin (2010) hevder at metode betyr ganske enkelt en måte å få ting gjort på, og det innebærer innsamling av data (Levin, 2010). Grønmo (2004) mener at vitenskapelige metoder utgjør et sett av retningslinjer som skal gjøre at den vitenskapelige virksomheten er faglig forsvarlig, og at det er «en planmessig fremgangsmåte for å nå et bestemt mål» (s. 27). Hensikten er å generere kunnskap og teorier om ulike forhold knyttet til menneskenes liv og virke. Sammenfattet hevder han at metoder dreier seg om prinsipper og regler for drøfting og argumentasjon knyttet til et teoretisk grunnlag. Det innebærer prosedyrer og teknikker for planlegging og gjennomføring av empiriske undersøkelser (Grimen, 2010).

Det vil være tema og problemstilling som styrer valg av metode. Tilnærmingen kan være induktiv hvor de teoretiske perspektivene fremtrer via datanalyse, eller i kombinasjon av en deduktiv tilnærming som henter hypoteser fra eksisterende teori (Thagaard, 2009).

Kvalitativ tilnærming kjennetegnes ved fleksibilitet. Man kan endre og justere spørsmålene underveis ettersom forskningsprosessen skrider frem. Fangen (2010) benevner dette for en runddans mellom teori, metode og data (Fangen, 2010). Jeg justerte intervjuguiden underveis frem til tidspunktet for intervju av to fokusgrupper. Guiden bestod av 7 spørsmål som dannet grunnlaget for en mer åpen samtale. Jeg endret ikke spørsmålene i guiden ved de to fokusgruppeintervjuene.

Da mitt tema ikke har vært stor gjenstand for forskning tidligere, tok jeg sikte på å bygge opp en teoriforståelse ut fra den empiriske analysen som ble gjennomført. Jeg benyttet også SSB statistikkbank for uttrekk av tallmaterialet for hjelpetiltak. Forskningsprosessen vekslet mellom induktive og deduktive faser. Jeg bar hele tiden med meg tallmaterialet fra tabell over anvendte tiltak fra SSB samt offentlige utredninger og flere forskningsrapporter. I følge Thagaard (2009) kan man veksle mellom disse tilnærmingene, og jeg anvendte en abduktiv tilnærming som utviklet min teori på grunnlag av en systematisk analyse (Thagaard, 2009). Analysen min ble således preget av et samspill mellom induktiv og deduktiv tilnærming.

3.1 Dokumenter som utgangspunkt.

Dokumenter som er gjenstand for analyse er kilder som fremstår som tekst, lydopptak eller visuelle uttrykk som bilder og film. Forskningens formål er systematisk gjennomgang og analyse av dokumenter for og skaffe til veie informasjon om samfunnsmessige forhold.

Dokumentanalyse er basert på tekster som er skrevet med annet formål enn det som inngår i et forskningsprosjekt. Studiet av dokumenter kan også benevnes som innholdsanalyse. Språk, tanker og ideer i en tekst kan analyseres ved anvendelse av narrativ metode som retter fokus mot fortellinger og hendelser; både det som kommer til syne og det som er skjult (Bergstrøm & Borèus, 2008; Grønmo, 2004; Thagaard, 2009).

Jeg har latt meg inspirere av Foucaults begreper om makt og indirekte styring. Jeg har forsøkt å se hvordan hans begreper kommer til uttrykk i offentlige styringsdokumenter. I tillegg til å utføre to fokusgruppeintervju, har jeg gjennomgått offentlige rapporter og dokumenter. Jeg har sett på tidligere og pågående forskning som omhandler temaet hjelpetiltak i barnevernet og i særdeleshet tiltaket råd og veiledning. Dette danner bakgrunn for mitt teorigrunnlag som får innvirkning på mitt perspektiv i analysen.

3.2 Utvalg og gjennomføring

Utvalget kan bestå av få enheter hvor det søkes dybdeinformasjon, også kalt intensive opplegg (Grimen, 2010). Mitt utvalg av informanter befinner seg i to barneverntjenester. De siste årene har jeg opparbeidet kontakt med barnevernledere i flere kommuner via mitt arbeid som lærer på Høgskolen i Telemark og som mangeårig rådgiver i et fagteam i det statlige barnevernet: Barne, ungdoms og familieetaten, også kalt Bufetat. Jeg benyttet allerede etablert kontakt med feltet. I min forundersøkelse i februar 2012, tok jeg kontakt med ansatte i en barneverntjeneste som jeg har samarbeidet med via mitt arbeid i Bufetat fagteam. Jeg har også tidligere arbeidet i en barneverntjeneste. Min erfaring og kjennskap til feltet gav meg store fordeler med hensyn til å nå ut til informanter. Samtidig kunne dette komplisere både arbeidet med analyse av mitt materiale og gjennomføringen av avhandlingen. Jeg kommer tilbake til dette under temaet som omhandler de vitenskapsteoretiske kravene og meg som forsker.

3.3 Forskningsintervjuet og krav til metoden

Kvalitativt forskningsintervju utføres ved en utspørring og formen er mer eller mindre som en åpen samtale. Metoden kan anvendes for å få innsikt i hvordan informanten opplever og forstår seg selv. På denne måten blir dagliglivets kunnskap tilgjengelig for forskeren slik at han kan anvende denne systematisk og vitenskapelig. Enkeltpersoner eller grupper, også kalt fokusgrupper, kan benyttes som informanter i et intervju. Intervjuet blir ofte betegnet som en profesjonell samtale, og metoden gjenspeiler trekk ved den tiden vi befinner oss i (Kvale & Brinkmann, 2009). Forskeren anvender som oftest en intervjuguide som er utarbeidet på forhånd. Guiden er et hjelpemiddel til å strukturere intervjuet. Struktureringen styres av temaet for forskningen og er ikke for detaljert eller angir svaralternativer (Grønmo, 2004).

Som metode valgte jeg å benytte to fokusgrupper fra to ulike barneverntjenester. Hver gruppe bestod av 5 ansatte som har erfaring fra å fatte vedtak om råd og veiledning. Formålet var å få frem ulike synspunkter på bruk av og erfaring med råd og veiledning som hjelpetiltak. Temaet er relativt utforsket, og mitt valg av fokusgruppe som metode ved intervju passet godt i en eksplorativ undersøkelse (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg utarbeidet en intervjuguide som var min rettesnor for utførelsen av intervjuene. Spørsmålene i guiden tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene knyttet til min problemstilling. Intervjuet bar mer preg av en samtale enn en strukturert utspørring.

3.3.1 Fokusgrupper

Bruk av fokusgrupper som forskningsmetode kjennetegnes ved en kombinasjon av samhandling i en gruppe som er styrt av forskeren omkring et tema. Deltagerne i fokusgruppen snakker eksplisitt om temaet, og metoden er egnet til å få frem data om betydningsmønstre (Halkier, 2010). Det man er enig eller uenige om og fortolkninger om temaet kan fremkomme. Ved intervjuene som jeg utførte, reflekterte deltagerne om hvorvidt den ene eller den andre saken var typisk. Diskusjonene gikk frem og tilbake, og var ofte preget av avbrytelser, noe som kompliserte mitt arbeid med transkriberingen. Intervjuet var i konstant bevegelse i den forstand at nye momenter og meninger ble fremsatt og intervjuet ble drevet frem som en sammenhengende samtale i gruppa. Gruppen ble benyttet som middel til å produsere komplekse data (Halkier, 2010). I følge Kvale og Brinkmann er

fokusgruppeintervju «velegnet til eksplorative undersøkelser på et nytt område» (Kvale & Brinkmann, 2009).

Anbefalinger på antall deltagere i en fokusgruppe kan variere, men det vanligste er 6 til 12 deltagere. Fokusgrupper bestående av 3 til 4 deltagere er også rapportert som vellykket i litteratur. Det råder enighet om at maksimumsstørrelse er 10 til 12 deltagere. Det er ulemper ved både store og små grupper. Ved bruk av mange deltagere kan datamaterialet være vanskelig å analysere. Ved bruk av få deltagere, kan samhandlingen bli mindre dynamisk. Prosjektets tema og formen på samhandlingen danner grunnlag for valg av deltagere og antall. Jeg ba om å få tilgang på mellom 4 og 8 ansatte som hadde erfaring med å fatte vedtak om råd og veiledning. I begge intervjugruppene deltok det 5 informanter. Opprinnelig skulle det deltatt 6 ansatte i hver gruppe, men på grunn av sykdom ble fokusgruppa redusert til 5. Lederen for barneverntjenesten hadde i begge tilfeller delegert ansvaret for utplukking av deltagere. Utvalget bestod av saksbehandlere fra ulike team og som hadde lyst og tid til å delta. De hadde alle fattet vedtak om råd og veiledning. Den ene gruppa bestod av 2 menn og 3 kvinner, den andre bestod utelukkende av kvinner. I den ene gruppa var 2 av de ansatte kjent av meg fra før, i den andre var det kun en som jeg husket vagt tilbake til mitt arbeid i Bufetat.

Jeg utarbeidet 7 spørsmål til min intervjuguide. Intervjuet foregikk som en samtale hvor temaer fløt over i hverandre og ble berørt før jeg hadde stilt spørsmålet. Fokusgruppen hadde ikke som formål å presentere løsninger eller komme til enighet, men å få frem ulike synspunkter. Metoden er velegnet til eksplorative undersøkelser på et nytt område. Dette kom tydelig frem da hver enkelt snakket frem hva de vurderte som en typisk råd og veiledningssak. I begge fokusgruppeintervjuene, trakk første mann seg fra det de mente var en typisk sak etter å ha hørt hva de andre i gruppene fortalte når de skisserte opp en typisk sak. I mitt materiale fremkommer det ingen typiske saker som fører til et vedtak om råd og veiledning. Sakene fremtoner seg ulike i både alvorlighetsgrad og i hva innholdet i råd og veiledning er for den enkelte familie eller barn og unge.

Gruppespillet kan redusere forskerens kontroll over forløpet i intervjuet, men den kollektive utvekslingen kan på den annen side få frem livlige ordvekslinger av mer ekspressiv og emosjonell karakter (Kvale & Brinkmann, 2009). I begge gruppene ble 2 informanter førende for samtalen. Det tok tid for meg å transkribere materialet, da flere avbrøt hverandre underveis og snakket i munnen på hverandre. Faktisk ble jeg veldig overrasket over at kommunikasjonen dem imellom bar såpass preg av lite struktur og avbrytelser. I begge

gruppene fremstod en som leder for gjeldende tankesett og praksis som rådet. Det var en prøvelse for meg å få enkelte av de stille og mer tilbaketrukket informantene i tale. En annen utfordring var forståelse og tolkning av ironisk og sarkastisk kommunikasjon og humor. For å forstå enkelte uttalelser måtte jeg stille flere oppklarende spørsmål. Dersom jeg ikke hadde kjent til feltet og barneverntjenestens arbeid, kunne dette komplisert mitt arbeid ytterligere.

3.4 Egen situering

Min forforståelse, mine antagelser og mine fordommer aktiveres i feltet jeg begir meg ut i og i meg. Neumann og Neumann (2012) kaller dette for betydningen av situering. Jeg vil gi en kort beskrivelse av begrepene feltsituering og selvbiografisk situering. Deretter vil jeg kort oppsummere hvorfor jeg tenker dette var viktig i mitt arbeid med utarbeidelse av masterskissen og frem til ferdig masteravhandling.

I følge Neumann og Neumann (2012) er det relevant hvordan jeg opplever og oppleves av personene jeg skal intervju. Dette danner grunnlag for det ikke sagte, det ikke gjorte, som igjen er av betydning for det materialet jeg besitter. Dette kalles for feltsituering. Jeg reflekterte over min plassering i feltet, nettopp fordi jeg er en insider. Refleksjoner over mine tidligere relasjoner til feltet og meg som den jeg er nå; min sosiale posisjon og erfaringsbakgrunn danner grunnlaget for en refleksjon jeg måtte ivareta gjennom hele prosessen i mitt prosjekt. Dette kaller Neumann for den selvbiografiske situeringen. Min historie er med på å bestemme hva jeg velger å forske på og hvordan jeg vil gå frem, og Neumann og Neumann hevder at selvbiografisk situering foregriper feltsitueringen (Neumann & Neumann, 2012). Jeg var opptatt av om saksbehandlere fattet vedtak om råd og veiledning i den hensikt å dokumentere aktivitet - vise at de «gjør noe». Min antagelse var preget av min arbeidstid i Bufetat, hvor rapportering og dokumentering av utført arbeid stod sentralt. Jeg har i perioden 1994 til 2009 vært brukerdeltager i en nasjonal IT gruppe hvor dataprogrammet «ODA» ble videreutviklet. Både dokumentasjon av utført arbeid og videreutvikling av programmet har vært sentralt i arbeidet. Programmet ble benyttet som grunnlag for rapportering av aktivitet fra fylkeskommunal, og senere statlig nivå, til departement og fra 2004 til Barne,- Ungdoms og Familiedirektoratet (Bufdir). Innleiret i mitt utgangspunkt lå tanken om at dokumentasjon av aktivitet eller utført arbeid, skal synliggjøres i tall, rapporter og statistikk. Ingen funn i mitt materiale tilsier at råd og veiledning blir fattet grunnet krav om

dokumentasjon eller synliggjøring av at «vi gjør noe». Min antagelse sa mer om meg og min arbeidserfaring fra Bufetat enn saksbehandleres begrunnelse for vedtak om råd og veiledning.

Jeg må vie plass i min avhandling til hvordan jeg har preget og påvirket samtalen jeg har med mine informanter. Jeg forsøkte å bringe inn min erfaring og relasjon til feltet. Jeg tror min erfaring med arbeid i barneverntjenesten og Bufetat førte til at intervjuet fløt som en samtale. Det var ikke behov for oppklarende spørsmål fra min side når informantene snakket om tiltaksplaner i barnevernet eller evidensbaserte tiltak som MST og PMTO. Samtalen kunne bevege seg fritt, og jeg forstod hva de snakket om.

Preger min lojalitet til saksbehandlerne mine valg av sitater og uttrekk i analysen? Hvordan fremstiller jeg den enkelte? Jeg har selv i min tidligere jobb som saksbehandler i en barneverntjeneste kjent på motløsheten av store saksmapper, liten tid til den enkelte klient, og press fra ledelse på reduksjon av kostnader. Jeg kan forstå informanten som forteller om dilemmaer knyttet til tid og ressursmangel. Jeg kan sette meg inn i deres situasjon og forestille meg hvordan det er å være overlatt til seg selv og ta selvstendige avgjørelser av stor betydning for klienter uten støtte eller veiledning fra andre i de kompliserte sakene. Tok jeg for stort hensyn til dette og utelot sitater og utsagn som satt saksbehandleren i et dårlig lys? Jeg brukte mye tid på å tenke over mitt dilemma; min lojalitet, og hvordan det ikke skulle prege mine valg i analysen. Samtidig ville jeg ikke være moraliserende. Derfor ble jeg nøye med å beskrive saksbehandlerens ord og beretninger slik de fremkom uten å vurdere hvordan det burde være. De vitenskapsteoretiske kravene har preget mitt arbeid gjennom hele avhandlingsprosessen. Jeg har imøtekommet kravene ved å jobbe både systematisk og reflektert.

3.5 Vitenskapsteoretiske krav

Vitenskapsteoretiske krav handler om kvaliteten og systematikken i hele forskningsprosessen. Valgene jeg foretar meg skal dokumenteres og omtales. Fra planlegging og til sluttprodukt bestreber man det som kalles for intersubjektivitet. Med det menes å gjøre forskningsresultater tilgjengelige, åpne eller transparente. Kunnskapsgenereringen som fremstilles kan etterprøves, testes eller kontrolleres. Forskning er en kollektiv virksomhet. Resultatene skal i prinsippet kunne forstås på samme måte for ulike forskere (Kvale & Brinkmann, 2009; Wormnæs, 1996a). I naturvitenskaplig forskning og i kvantitative metoder

løses dette enklere enn ved forskning som omhandler menneskers relasjoner, opplevelser og fenomener og som produserer enn annen form for data (Fangen, 2010). Oppnåelse av intersubjektivitet i det kvalitative forskningsintervju fordrer en annen forståelse av begrepene reliabilitet, validitet og objektivitet. Den kvalitative forskningen jeg viser til i min avhandling er vanskelig å omgjøre til tall og tabeller som kan etterprøves å testes. Dessuten er den preget av meg som person og de valg jeg foretar meg. Kvale og Brinkmann (2009) viser til antropologen Jean Lave som reflekterer over metoder (Kvale & Brinkmann, 2009). Slik jeg tolker disse, er jeg mitt eget forskningsredskap, og metoden jeg benytter er mer preget av at jeg utfører et håndverk. Ved å forstå andre mennesker og fenomener, bruker jeg mitt eget liv og mine erfaringer. Sånn sett fordrer intersubjektivitet en annen forståelse av begrepene enn i kvantitativ forskning. Det samme gjelder for leseren når mitt arbeid med avhandlingen og dets troverdighet og pålitelighet vurderes.

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet er et komplisert begrep innen kvalitativ forskningstradisjon. Enkelte tar til orde for å redefinere begrepet som har sin opprinnelse i den kvantitative forskningen hvor det å fremstå nøytral fremheves. Fremgangsmåten i kvalitativ forskningsmetode er ikke standardisert på samme måte som kvantitativ forskning (Fangen, 2010).

Reliabilitet innebærer at forskningsprosessen i alle ledd og i særdeleshet ved at resultatene er pålitelig, tillitvekkende og til å stole på. Forskningsprosessens strategi og valg av metode bør være detaljert beskrevet. På denne måten kan forskningen fremstå troverdig (Thagaard, 2009). Transkribering av lydopptak skal gjennomføres med nøyaktighet. Jeg transkriberte intervjuene ordrett, og benyttet streker ved pauser. Jeg forklarte i parentes når det var avbrytelser av andre midt i en uttalelse. Jeg tok med onomatopoetikon som ehe, da dette ofte ble benyttet av informantene som en type tenkepause.

Ved anvendelse av tematisering og kategorisering knyttet til informantenes beskrivelser, har jeg forsøkt å ha et våkent blikk på min egen forforståelse ved inntreden i et felt som er kjent av meg fra tidligere. Preget jeg samtalen med mine informanter ved at jeg er «en av dem»? Hvilke spørsmål ble stilt og hvilke svar og sitater ble benyttet? Er det trekk ved intervjumaterialet som ikke henger sammen? Materialet mitt var komplisert i den forstand at intervjuguiden kun bestod av 7 spørsmål. Intervjuet ble til som en samtale. Uttalelser fløt over i flere temaer som inngikk i de 7 spørsmålene jeg stilte. Mitt arbeid med uttrekk i analysen ble utfordret og var tidkrevende. Alt synes på et tidspunkt å være av interesse. Utvelgelse og

benyttelse av sitater skal i sitt sluttprodukt vise til at materialet henger sammen og gir en mening. Det skal fremstå pålitelig og til å stole på. Allikevel er det jo til sist et resultat av de valg jeg som forsker har foretatt meg. Valg styrt av min førforståelse og bakgrunn og med mine fordommer og antagelser.

I følge Neumann og Neumann (2012) stilles det sjeldent spørsmål om hvordan forskeren har preget og påvirket intervjusituasjonen. Leseren gis ikke kunnskap om sentrale betingelser som ligger til grunn for kunnskapsproduksjonen. Forskerens samhandling med informantene kan være avgjørende for de data som produseres. Refleksjoner jeg foretar meg vedrørende informantenes og min opplevelse av vår samhandling, kalles feltsituering (Neumann & Neumann, 2012). Jeg måtte også være påpasselig og ikke overse det som ikke passet inn. I følge Thagaard (2009) kan forskerens ståsted, posisjon og erfaring i miljøet føre til tolkninger som overser og er mindre åpen for nyanser (Thagaard, 2009). Aspekter ved avhandlingens troverdighet knyttes til meg i forskerrollen. Mine refleksjoner over pregningen vies plass. Jeg bestreber en framstilling av forskningsprosessen som synliggjør høy grad av kvalitet og som overbeviser leseren om at resultatene er pålitelige, til å stole på, og av høy verdi.

Når min forskning skal vurderes som troverdig eller ei, er innholdet i begrepet reliabilitet tett knyttet opp mot begrepet validitet.

3.5.2 Validitet

Validitet kan knyttes til om mitt valg av metoden fokus intervju faktisk undersøker hva barneverntjenesten gjør når de har fattet et vedtak om råd og veiledning for et barn og deres familie. Min intensjon med intervju som metode må kobles mot det materialet jeg fremstiller. Ved slik fremgangsmåte kan det i en viss grad gi et uttrykk for høy validitet (Grønmo, 2004). Det skal fremkomme samsvar mellom det jeg sier jeg skal undersøke og det undersøkte, og resultatene skal være relevante for problemstillingen. Kvale og Brinkmann (2009) forsøker å avmystifisere validitetsbegrepet og knytter det til den praktiske forskningsutførelsen som skal fremtre klart gjennom hele forskningsprosessen. De inndeler validering inn i syv stadier, hvor etiske krav til deler av stadiene også blir fremtredende (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg beskriver ikke stadiene, men trekker frem et sentralt moment; jeg kontrollerte det som kom frem i intervjuet ved å gå tilbake, spørre ytterligere og dvele, stoppe opp. Jeg anvendte mine kommunikasjonsferdigheter ved varsomt å lytte og spørre.

Forskning har også som oppgave å påvirke til endring av samfunnsforhold eller aktører. Et begrep knyttet til validitet er katalytisk validitet som springer ut fra feministisk teori. Forskningen innehar en katalytisk validitet dersom den i tillegg påvirker de som blir studert (Fangen, 2010). Intervju av ansatte i barneverntjenesten kan føre til en refleksjon og bevisstgjøring av ulike perspektiver som kan ligge til grunn for den økningen av vedtak fattet om råd og veiledning som hjelpetiltak de senere årene. Dette kan jeg få et inntrykk av ved å oppsøke informantene og la de gi meg en tilbakemelding etter endt avhandling. Dersom barneverntjenesten ønsker gjennomgang av avhandling etter slutført arbeid, har jeg sagt meg villig til å sette av tid til dette. Informantene satt av tid til mitt prosjekt, og det er naturlig for meg å tenke at jeg skal gi noe tilbake.

3.5.3 Objektivitet

I følge Grimen (2004) er hvordan vi skal forstå objektivitet i kvalitativ forskning et omstridt spørsmål (Grimen, 2010). Objektivitet er også et moralsk begrep, og jeg må utføre forskningsintervjuet med sensitivitet for mine fordommer og la informantene fritt få snakke (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg har tidligere påpekt viktigheten av refleksjon over nærhet og distanse til informantene inkludert mitt ståsted som forsker og det å reflektere over at jeg er «en av dem». Innholdet i begrepene relabilitet og objektivitet flyter således over i hverandre. Kvale og Brinkmann (2009) omtaler sider ved feltsituering som refleksiv objektivitet. De omtaler videre objektivitet som i intervjuanalyser forstått som intersubjektiv enighet ved høy grad av dokumentasjon av intersubjektiv relabilitet når man koder intervjuer i kvantifiserbare kategorier (Kvale & Brinkmann, 2009). For meg betyr det at jeg må fremstå ytterst våken og reflektert i alt jeg foretar meg både før, under og etter intervjuprosessen. Jeg må fremstå balansert og saklig og fremfor alt dokumentere tilstrekkelig i analysen slik at materialet kan bestå kvalitetskontrollen. Det handler også om å fremstille noe som sier mer om det fenomenet jeg skal undersøke enn om meg som forsker.

Fremstod jeg objektiv under intervjufasen? I følge Neumann og Neumann (2012), er idealet om å være nøytral, holde seg i bakgrunnen uten å inngå i en relasjon til informanten, så og si umulig å oppfylle i et kvalitativt forskningsintervju (C. B. Neumann & Neumann, 2012). Var jeg da upåvirket under intervjusituasjonen? Nei, jeg ble ivrig, jeg avbrøt til og med informanter når jeg mente de snakket om temaer som ikke var relevant for spørsmålet jeg stilte. Jeg kjente på følelsen av irritasjon når enkelte informanter tok ordet gang på gang og avbrøt en av de mer stille og tilbaketrukket informantene midt i en uttalelse. Merket de noe på

meg? Ja, jeg vil tro de så det på mitt kroppsspråk. En av de mannlige informantene, fremstod noe sarkastisk med en ironisk og velartikulert språklig fremtoning. Han brukte akademiske uttrykk i sitt språk, og jeg reflekterte underveis på hvilken virkning dette hadde på de andre i gruppa og på meg som forsker. Imponerte han eller skapte han avstand? Jeg kjente på følelsen av en form for motstand mot informanten, og jeg ble til tider usikker på hva han mente. Jeg brukte noe tid til oppklarende spørsmål der hvor han formulerte seg på en ironiserende og sarkastisk måte. Hans språklige fremtoning var til tider morsom, de andre informantene lo ofte av hans utsagn. Han ga meg flere morsomme sitater med gode poenger som var satt på spissen. Preget det min analyse? Ja, jeg tror jeg ble ennå mer opptatt av informantenes motstand mot Bufetat og innholdet i begrepet makt og styring. Fremstår jeg saklig og balansert i min analyse? Jeg mener at min avhandling er fremstilt så saklig og balansert som overhodet mulig i en kvalitativ forskningsprosess.

3.5.4 Forskningsetiske krav

Forskningsetiske retningslinjer utarbeidet for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi skal bidra til at jeg reflekterer over mine etiske oppfatninger og holdninger underveis i min forskningsprosess. Det kan bidra til å styrke min evne til å treffe velbegrunnede valg (Kunnskapdepartementet, 2005; Wormnæs, 1996b). Forskningsetikk er således en normativ disiplin.

Jeg har forholdt meg til og fulgt de forskningsetiske retningslinjer som er utarbeidet for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. I retningslinjene av desember 2005, står det blant annet at « Begrepet «forskningsetikk» viser til et mangfoldig sett av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet» (Kunnskapdepartementet, 2005, s.5). Jeg skal ivareta taushetsplikt og anonymitet for informantene, og samtykke ble innhentet etter gitt informasjon om mitt prosjekt. Jeg skal opptre med respekt for den enkeltes arbeid i barneverntjenesten. I punkt 8 i retningslinjene, benevnes det at offentlig personer må regne med at det de gjør kan gjøres til gjenstand for forskning, men at den som utfører en undersøkelse skal informere informantene om hensikten med prosjektet (Kunnskapdepartementet, 2005). Jeg skal etterleve normer for vitenskapelig redelighet, vise god henvisningsetikk, og gjør mitt materiale tilgjengelig for andre forskere.

Før jeg intervjuet informanter i barneverntjenesten sendte jeg søknad i samarbeid med min veileder til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Mitt prosjekt ble godkjent av NSD. Personvernopplysninger som fremkom i intervjuet skal behandles tilfredsstillende i

henhold til krav i personvernopplysningsloven. Av opplysninger som jeg oversendte i min søknad til NSD, foretok de en vurdering på om jeg tilfredstilte kravene.

Før utførelsen av intervjuet november 2012, informerte jeg informantene både skriftlig og muntlig. Jeg innhentet skriftlig samtykke fra alle informanter. Jeg skal sikre informantens anonymitet og konfidensialitet. Jeg har lagret data fra intervjuet på en forsvarlig måte ved bruk av passord på pc. Navn på informanter er omgjort til en koblingsnøkkel og oppbevares separat. Jeg har grovkategorisert bakgrunnsopplysninger om informantene. Jeg har ansvar for å fremstille kunnskap så sikker og så verifisert som mulig (Kvale & Brinkmann, 2009). Prinsippet om konfidensialitet må også vurderes når jeg offentligjør avhandlingen. Jeg må stille meg spørsmål om noe av det som fremkommer i intervjuene kan skade eller få konsekvenser for informanten eller for barneverntjenesten. Informasjon fra informantene må ikke kunne spores tilbake til konkrete saker i barnevernet. Dette er selvsagt alene mitt ansvar under hele intervjuprosessen, og grovkategoriseringen av bakgrunnsopplysninger gjelder også for de sakene som blir beskrevet under intervjuet. Jeg bruker ikke navn på personene, men kaller alle for informanten.

4 Råd og veiledning i et tussemørke

Utgangspunktet for analysen min er informantenes utsagn. De danner grunnlag for min temasentrerte tilnærming og inndeling av kategorier. I min forståelse av informantenes handlinger og fortolkninger, bringer jeg inn min egen forforståelse. Min utdanning og arbeidserfaring innen barnevern på både kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, danner et bakteppe og et grunnlag for den jeg fremstår som i møte med informantene samt hva jeg vektlegger i hele forskningsprosessen.

Barnevernets dobbeltrolle kan knyttes til det forebyggende arbeidet som utføres og en intensjon om å hjelpe barn og familier for å unngå en omsorgsovertagelse. I dette spennet mellom hjelp og kontroll, må barnevernet følge nøye med i saken. Jeg er opptatt av om informantene opplever dette som et dilemma, og om de har en bevissthet om sin dobbeltrolle. Byr dette på utfordringer for saksbehandleren i det daglige arbeidet, eller er det andre situasjoner som medfører andre utfordringer.

En metodisk innfallsvinkel, er å sammenligne omfang av råd og veiledning med andre hjelpetiltak de senere årene. Sammenlignet med den store økningen vi har sett de seneste årene med det litt utydelige, lite debatterte og nærmest usynlige råd og veiledning, presenterte jeg mitt tallmateriale på råd og veiledning og PMTO samt MST. Tallene har jeg hentet ut fra SSB statistikkbank tabell 09075.

Underveis i intervjuet, delte jeg ut grafer og tabeller som jeg hadde utarbeidet på forhånd. Jeg ba de komme med sine tanker på hvordan de forstod tallmaterialet. Hensikten min ved å samle saksbehandlere fra ulike team og bruke fokusgruppe som metode, er å få frem mangfoldet i den praktiske utførelsen. Valg av metode bygger på min antagelse om at informantene ikke er så kjent med hvordan de andres vurderinger og hvordan de jobber med sine saker. Ved å anvende få spørsmål i intervjuguiden, utviklet intervjuet seg til en åpen samtale hvor informantene delte erfaringer. Informantene er ikke navngitt. Jeg sammenligner ikke uttalelser i de to fokusgruppene, men drar frem ulike synspunkter fra begge gruppene for å vise bredde i temaene som fremkommer i min empiri.

Jeg har delt analysen inn i fire kapitler. Hvert tema deles inn i kategorier hvor informantens uttalelser settes inn i en sammenheng. Samhandlingssituasjonen og mitt teoretiske perspektiv gir grunnlag for en helhetlig fremstilling.

1. Hva er en typisk råd og veiledningssak, og hvordan kan vi forstå økningen av råd og veiledning men også økningen i antall barn i barnevernet med tiltak de senere årene.
2. Barnevernets mandat kan knyttes til dilemmaet hjelp og kontroll. Hvordan fremstår makt og styring i barnevernets arbeid?
3. Evidensbaserte metoder anvendes minimalt sammenlignet med råd og veiledning. Hvordan kan denne utviklingen forstås i forhold til sterk forskningsinteresse og høy gyldighet i offentlige styringsdokumenter?
4. Hvilke utfordringer mener jeg kommer til syne for barnevernsarbeideren i arbeidet med råd og veiledningssaker?

4.1 Hva er en råd og veiledningssak?

Råd og veiledningssaker utføres ved saksbehandler som har samtaler eller setter inn en egen tiltakskonsulent eller miljøterapeut. Sakene omhandler både barn og ungdom. De utfører råd og veiledning både i påvente av et annet tiltak, eller etter avsluttet tiltak. Vedtak om råd og veiledning kan stå som et hovedtiltak alene, eller sammen med andre type tiltak. Det finnes ingen typiske situasjoner eller saker som fører til et råd og veiledningsvedtak i de to barneverntjenestene. Informanten som starter først med å fortelle om en typisk råd og veiledningssak, forstår underveis i intervjuet at saken eller situasjonen som ble beskrevet er utypisk. Dette gjaldt for begge fokusgruppene.

Mitt første spørsmål i intervjuguiden handler om å få en oversikt over hva en råd og veiledningssak er. Jeg stiller spørsmålet slik: «...kan dere fortelle om typiske situasjoner eller typiske saker som fører til at barn og familier mottar råd og veiledning?»

En informant har vært ansatt i barneverntjenesten i mange år. Hun jobber nå med saker som har vært behandlet i fylkesnemnda i forbindelse med omsorgsovertagelse. Hun sier:

...saker som jeg får nå fra fylkesnemnda hvor det har vært satt inn råd og veiledning, og det kan være, det er jo barnefamilier og ofte så går det igjen at vi setter inn en egne tiltakskonsulent, altså vi har det her, som driver med råd og veiledning i forhold til der det er manglende rutiner i forhold til å se foreldrekompetansen, ikke sant, se om det er noe å bygge på.

Hun avslutter sin innledning slik: «...men det er interessant altså, for råd og veiledning det går igjen. Men hvor målbart er det?»

Flere av informantene samtykker. Intensjonen med å iverksette et tiltak er at det skal virke, det vil si at situasjonen skal bedres fra hva den var før til hva den er etter avsluttet tiltak. Å kunne måle virkningen av sosialt arbeid, er komplisert og vanskelig. Temaet har også ført til ulike diskusjoner og kritiske blikk i forskningsmiljøer omkring barnevern. Spenningen og konflikter mellom samfunnsvitenskapelige og naturvitenskapelige forskningstradisjoner har blitt tydeligere. Evidensbaserte tiltak måler effekt ved å telle opp handlinger knyttet til definerte problemområder. Barnevernsarbeidere har ikke tradisjon for å telle opp på samme måten som de nye metodene har innført i sosialt arbeid. Derfor stiller de stadig spørsmål om det arbeidet de utført lar seg måle.

Barneverntjenesten i den ene fokusgruppen, har en egen intern tiltakskonsulent som kan utføre råd og veiledning på oppdrag fra saksbehandler etter fattet vedtak om råd og veiledning. Jeg opplevde at informantene stilte flere undrende spørsmål om hvor målbart og tydelig både mandatet var og hvor målretta arbeidet ble utført. Undringen i samtalen kom frem uavhengig om råd og veiledning ble utført i form av samtaler av saksbehandler selv, eller ved oppdrag gitt til en intern tiltakskonsulent.

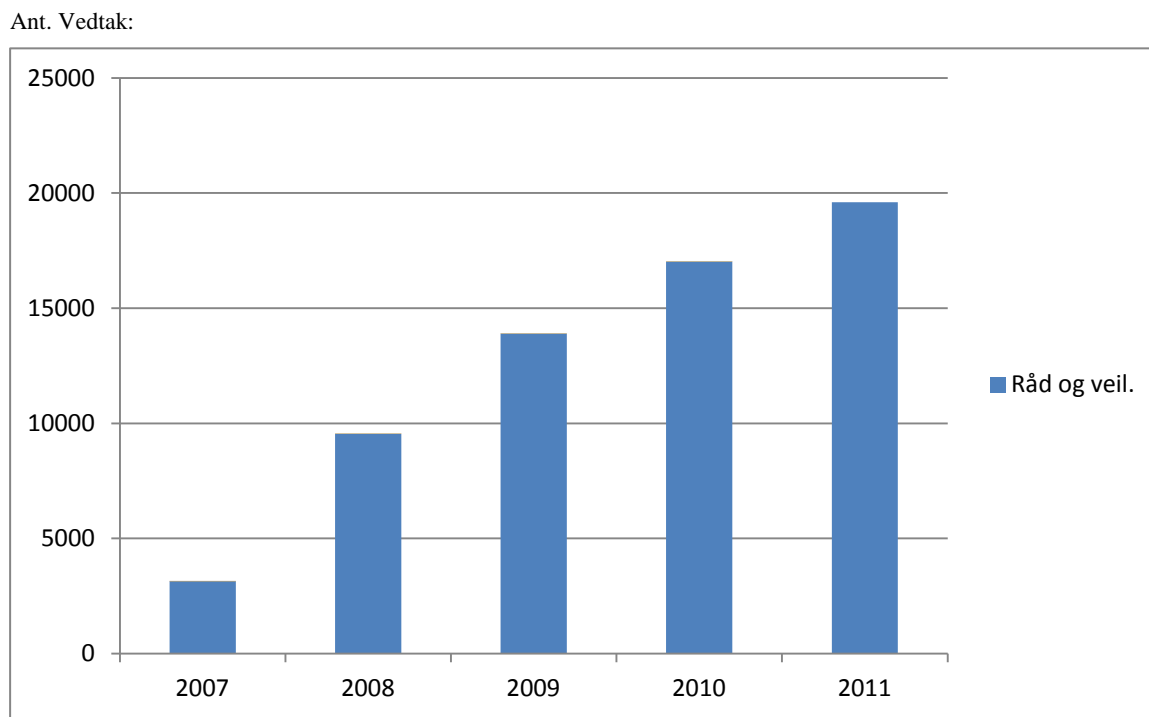
En av informantene fortalte at han selv utførte råd og veiledning i form av samtaler, og det startet ofte etter en undersøkelse. Flere kommer inn på temaet tid til å jobbe med sakene, og en informant sier:

Jeg tenker at (kort pause) i forhold til at råd og veiledning blir litt sånn mer rusle tusle tiltak, for det at man ikke har tid til å følge det opp og det er ofte avtaler som kommer, det dukker opp akutte ting. Ja jeg har også vært borti at okey man har det der men det er ikke satt opp noen plan på det.

Flere av informantene ler litt av uttrykket «rusle-tusle» og en skyter inn: «...du sa det så godt, rusle tusle, det er når man ikke ser tydelig hva annet som kan settes inn. Og oftere synes jeg disse herre alvorlige sakene så går råd og veiledning».

I perioden 2007 til 2011 ser vi en markant økning av antall vedtak fattet om råd og veiledning. Informantens observasjon bekreftes i tallene om at råd og veiledning går igjen. Det blir flere barn hvert år i perioden med et råd og veiledningsvedtak.

Figur 2: Antall vedtak fattet om råd og veiledning i perioden 2007 – 2011



(SSB, 2012b).

Kategorien råd og veiledning ble tatt i bruk første gang i rapportering i 2007. I 2011 hadde råd og veiledning et omfang på 19.594 fattede vedtak. Av nye barn i barnevernet i 2011, mottok 47 % av barna vedtak om råd og veiledning. Et barn kan ha flere tiltak, og for 52.098 barn ble det totalt fattet 117.988 vedtak i 2011. Av alle vedtak fattet i 2011, fordeler omsorgstiltak seg i om lag 16%, og hjelpetiltak nesten 84%. Fordelingen mellom hjelpe og omsorgstiltak har omtrent vært uendret de siste årene (SSB, 2012).

4.1.1 Både usystematisk og målrettet arbeid.

Hvor systematisk og målrettet er barnevernsarbeidere i sin praksis når de fatter vedtak om råd og veiledning som hjelpetiltak? Tiltaksplaner danner grunnlag for hva som skal oppnås, hvem skal utføre arbeidet, hva som skal gjøres av hvem og når. Planen skal evalueres og tiltaket justeres deretter. Utarbeidelse av tiltaksplaner er en lovpålagt oppgave, og den skal være med

på å sikre brukermedvirkning. Vi vet fra tidligere rapporter fra blant annet helsetilsynet at tiltaksplaner er ofte mangelfulle eller utydelige i barnevernets arbeid med hjelpetiltak (Helsetilsynet, 2012). Jeg ønsket å få et innblikk i hvor systematisk og målretta arbeidet fremstod.

Jeg spør videre om det fattes vedtak om råd og veiledning i tillegg til eksempelvis støttekontakt eller avlastning. En informant svarer slik:

Da er man vel inne på hva barnevernet egentlig skal drive med da, for eksempel har en sånn veldig inneforstått tanke om at ehe det er endring man jobber med ehe så er det, så blir det ikke, så er man ikke helt konsistent hvis man driver med masse sånn støtting der, det er vel, det vil ikke overraske meg om man kunne se at praksis har forandra seg litt over de siste 10 – 15 åra. Barneverntjenesten har kanskje blitt mer påholden med sånne trøste og bære tiltak da, sånn atte nå handler det om å sette istand til og det skal skje innafor et avgrensa tidsrom og hvis det ikke skjer så står man litt der da.

Utsagnet kan forstås som to forhold; å sette i stand til som betyr å støtte foreldre med hjelp slik at de kan ta hånd om sine barn uten at barnevernet går til en omsorgsovertagelse. Vekten på det forebyggende arbeid i dag som et systematisk målrettet arbeid med å styrke foreldrenes omsorgsevne, ligger til grunn for uttalelsen. Videre handler det om statens presisering av at tiltaksplaner er lovpålagt og skal utarbeides i enhver sak hvor det fattes et tiltak. Planene er tidsavgrenset, og de skal evalueres. Uten plan «så står man litt der da»

En annen informant sier:

Vi er mye mer tydeligere på hva råd og veiledning skal inneholde,, også hvis det er i påvente av et tiltak så er det dette med at vi tar de telefonene, da støtter vi på det som er vanskelig for at de skal holde ut ikke sant, til det er på plass, ehe altså det er ikke sånn råd veil også lurer de på hva som kommer når telefonen kommer på en måte, det er liksom en litt sånn klarere intensjon over det da. Det er min opplevelse, at det har endret seg i en del tydelighet.

Flere bekrefter dette, og hun fortsetter:

Så det kan stå i vedtaket, for det gjør det noen få ganger, at saksbehandler følger opp med råd veil inntil på en måte, men da blir det mere på en måte å holde ut, Kari bryter inn: « ja, for det blir færre og færre av de råd og veil uspesifiserte.

I offentlige utredninger og rapporter av 2012 og 2013, påpekes barnevernets dilemma i sin utfordring med å finne egnet hjelpetiltak som faktisk hjelper for familien. Årsaker til dette forklares både med mangelfulle ressurser og manglende kompetanse. Videre påpekes det

mangel på forskningsbaserte virksomme tiltak (NOU 2012:5). I Prop 106 L, kap. 8: Hjelpetiltak, sies det at flere kommuner ikke har de hjelpetiltakene de har behov for. Det konkluderes med at tiltaksplaner ofte er utydelige eller mangler, og at det i noen kommuner er avdekket at det er barn som har hatt det samme hjelpetiltaket i flere år uten at det har blitt evaluert (Regjeringen, 2013).

For ethvert vedtak som fattes, skal det utarbeides en tiltaksplan i henhold til lov om Barneverntjenester § 4-5:

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig

(Lovdata, 2013).

BLD har utarbeidet rutinehåndbøker, retningslinjer og veiledere for barneverntjenestens arbeid med saksbehandling og tiltaksplaner. Formålet med tiltaksplaner skissert i veilederen for tiltaksplaner og omsorgsplaner, er faglig styrking av kvaliteten i arbeidet med hjelpetiltak, understøtting av dialog og brukermedvirkning, og sikring av god forvaltning og rettssikkerhet. (ref veileder tiltaksplaner). Riksrevisjonen, helsetilsynet og BLD har over flere år påpekt kommunenes manglende eller utydelige tiltaksplaner. Riksrevisjonen viser til tidligere uttalelser og føringer i O.nr. 80 (1991-1992), og rundskriv Retningslinjer om hjelpetiltak Q-0982 med endringer i Q-9/00 i sin rapport av dokument 3:15. Her fremheves det at dersom barnets situasjon skal bedres og man skal unngå en omsorgsovertagelse, er det avhengig av at barneverntjenesten oppfølging bedres. Barnevernet skal i større grad enn tidligere anvende tiltaksplaner og evalueringsverktøy for å vurdere om hjelpen som er satt inn er tilstrekkelig (Regjeringen, 2013).

Jeg spør en informant om hva som er typisk for han; råd og veiledning utført av han selv eller av tiltaksteamet. Han svarer slik:

Ehe, det kan nok hende at det av og til ender opp med en sånn vi får treffes og prates av og til type ting, men jeg prøver å unngå det, ehe, altså fordi jeg prøver å få til at noen andre skal ha til oppgave å følge opp, jeg lager de avtalene og sørger for at det blir gjennomført og sånn, vi har jo egne, vi har jo eget tiltak her på huset som er nærliggende å måtte bruke da.

Det hender at han ender opp med en « sånn vi får treffes og prates av og til type ting». Han vil helst unngå det, og for barnevernsarbeideren handler det nok om en følelse av noe som ikke er systematisk og målbart arbeid.

Begge fokusgruppene har egne tiltak i kommunen som de kan bestille tjenester av og som utfører råd og veiledning. I løpet av intervjuet gir flere uttrykk for at undersøkelsen i en barnevernsak ikke er utført godt nok. En barnevernsak starter som oftest med en melding som følges opp med en undersøkelse og konklusjon. Saken henlegges eller fører til iverksettelse av vedtak om tiltak. En informant kommenterer det slik:

.... Man kan oppleve at tiltakskonsulentene ikke har noe klart mandat da fordi at det er ikke gjort en grundig nok undersøkelse, ehe, for det er ikke til å stikke under en stol at det sjelden er tilstrekkelig, sjelden gode nok.

Hun brytes av en annen som sier: « det er så flott med deg, du sier det du». Flere kommuner i Norge har fått opplæring i Kvello`s undersøkelsesprogram og metodikk i undersøkelsessaker. Formålet er å øke systematisering og kvaliteten i undersøkelsesfasen. En fokusgruppe fortalte at enkelte hadde hatt opplæring, men grunnet skifte av ansatte har ikke alle deltatt på opplæringen som gikk over flere samlinger i løpet av et år.

Barneverntjenesten i den ene fokusgruppen disponerer eget tiltaksteam og to miljøterapeuter. En informant forteller om en råd og veiledningssak slik:

Jeg har en typisk sak, ehe, hvor ei jente ble først akutt plassert og hvor det da går på at foreldrene ikke vet hvordan de skal håndtere jenta, at hun på en måte utfordrer de på en del ting og så bruker de noen strategier som ikke er helt greit mot jenta ved å ty til vold og eller slå eller bli veldig sint eller, ja, at de på en måte føler seg veldig maktesløse, ehe, og det var jo det som førte til en veldig konflikt som hun måtte ut av hjemmet, ehe, og da hadde man en sånn spesifikk råd og veiledning på ehe hvordan grensesette jenta på en hensiktsmessig måte uten sinne aggresjon vold, ehe, hvor på en måte punktene er veldig sånn tydelige på hva de trenger veiledning på, ehe, som da er bestilt til en miljøterapeut som utfører råd og veiledning.

Jeg spør om saksbehandler bruker tiltaksplanen aktivt, og hun svarer at « ja det gjør jo miljøterapeuten.....det blir på en måte miljøterapeutens arbeidsplan» Her tolker jeg hennes svar slik at tiltaksplanen inneholder konkret beskrivelse av hva som skal utføres av hvem og med en konkret beskrivelse av hvordan situasjonen skal se ut ved evalueringstidspunkter. Det som fremkommer utydelig er hennes rolle i arbeidet fordi hun vektlegger at planen er en arbeidplan for miljøterapeuten.

En informant i samme gruppe har tanker om en typisk situasjon som kan føre til råd og veiledning. Hun sier:

Jeg tenker samværskonflikter ehe kan ende opp med et råd veil i en periode, da er konflikten veldig høy, man har kanskje prøvd familievernkontoret, og så nærmer det seg kanskje en privat rettsak på både samvær og hvem som skal ha den daglige omsorgen og sånn, da kan det være at saksbehandleren veileder litt på hvordan på en måte roe ting ned.

Samværssaker handler ofte om langvarige og kompliserte konflikter som har pågått over tid i en familie. Det handler ikke om de lette, enkle greie sakene. Det handler om de tunge, vanskelige og utfordrende sakene for en barnevernsarbeider. Dette er ingen frøkensport! Hun sier litt senere:

Og så er det sånn veldig typisk råd veil da tenker jeg sånn som Kari sier noe om, det at vi bestiller utifra hva vi har blitt enige med foreldrene til familieteamet. Så går de inn med pmto eller miljøarbeider eller andre type, ehe, det er jo brei kompetanse der så de gjør litt ulike ting, samtale med barn for eksempel, veilede foreldrene parallellt.

Saksbehandlerene varierer mellom å utføre råd og veiledning selv og bruke familieteamet. En informant sier at de bestiller som oftest, og en annen sier at:

jeg har veldig lite saker som jeg går inn med råd og veiledning,alså trenger de råd og veiledning så skal det være på en måte noe å jobbe mot, vi kan ikke bare være inne med en generell råd og veiledning i flere, ehe, uten at det er noe mål, når har vi nådd målet liksom. Og det har vi nok blitt flinkere på.

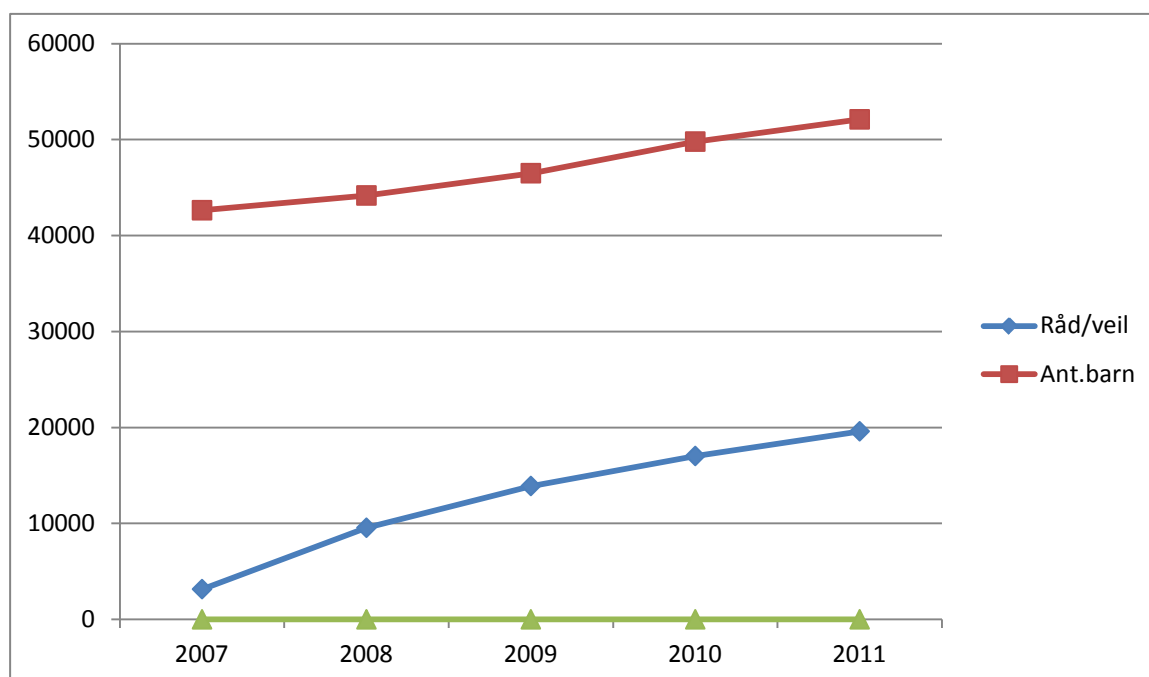
Det skal være noe å jobbe mot, det skal være et mål, og de har blitt flinkere. Som oftest bestiller de tiltak fra eget internt tiltaksteam, og jeg forstår informantene slik at de er mer tilfreds med å bestille tiltak. På den måten deler de på oppgavene mellom å utføre tiltaket selv (stå i relasjon til klient), og det å ha ansvar for noen utfører et oppdrag (være forvalter). Jeg kommer tilbake til denne måten å organisere råd og veiledning på under teamet som handler om profesjonsutøverens ulike dilemma.

4.1.2 Økning barn generelt, økning råd og veiledning spesielt.

Hvordan kan vi forstå økningen av barn i barnevernet generelt og økningen av råd og veiledning som hjelpetiltak spesielt? Tall hentet fra SSB er satt inn i grafen slik:

Figur 3 Antall barn i barnevernet og antall vedtak fattet om råd og veiledning i perioden 2007 - 2011

Ant. barn:



(SSB, 2012).

Antall barn i barnevernet har steget jevnt de siste tiårene. Fenomenet vies nå ennå større oppmerksomhet og skaper debatt. Den største økningen i antall barn i barnevernet siden ny barnevernlov av 1993 har vi i 2010, og det er veksten i hjelpetiltak som forklarer denne økningen.

4.1.2.1 Alle skal få?

Er det slik at hjelpetiltakene som settes inn er uegnet til å løse barnets og foreldrenes problemer på sikt? I Bufetats rapport «å vokse opp» (2012), hevdes det at hjelpetiltakenes karakter kan tyde på at barnevernet er i ferd med å bli en utvidet velferdsordning og at

«mange av familiene forblir i barnevernets søkelys i tilfellet barnas situasjon skulle forverre seg» (Regjeringen, 2012c, s. 42). Er barnevernet i ferd med å utvikle seg fra et risikobarnevern til et velferdsbarnevern?

Barnevernets kapasitet strekkes og oppgavene øker. I 2012 forklares veksten i antall barn med et økende og sterkere fokus på forebygging og tidlig intervensjon i barnevernet (Regjeringen, 2012a, s. 14). Dette leder meg til NOU 2000:12, og føringer for barneverntjenestens arbeid med hjelpetiltak.

I Befringsutvalgets utredning i 2000 sies det at barneverntjenesten bør være lett tilgjengelig for barn, unge og foreldre. Uttrykket en åpen dør inn benyttes. Samtidig stilles det spørsmål om nødvendigheten av at barneverntjenesten gir tilbud til alle de som mottar hjelpetiltak i 2000. Kan det være slik at andre hjelpetjenester i kommunen kan overta noe av ansvaret for noen av hjelpetiltakene? Dersom andre enheter skal overta ansvaret for å yte hjelp, må tilstrekkelig økonomi og personell sikres (NOU 2000:12). Hva har skjedd i utviklingen av antall barn med hjelpetiltak de siste 15 årene? I 1998 var det 16.850 barn med hjelpetiltak i hjemmet. I 2011 var omfanget økt til 43.613 barn (SSB, 2012)

I Nordlandsforskningen utviklingsprosjekt Det Nye Barnevernet, påpekes tvetydigheten i funnene på om det forebyggende arbeidet og i særskilt anvendelse av råd og veiledning fokuserer på de familiene og barna som lever i stor risiko for alvorlige problemforløp (Nordlandsforskning, 2010).

I intervjuet med den ene fokusgruppen, kommer vi inn på temaet sammensatte og kompliserte saker i forbindelse med økning av barn i barnevernet. Jeg spør om de tror at barn har det verre nå enn tidligere. De nevner eksempler på saker som innebærer arbeid med foreldre som har både rusproblemer og psykiatri diagnoser. En informant sier:

... ehe, ting var mye enklere før, altså nå er det veldig komplekst og det er klart at da går jo på en måte hjelpetiltaka opp også, ehe, og da tror jeg det ikke har vært noe bedre før, men vi har, ehe, på en måte altså, vi får dem.

Flere samtykker høyt og hun fortsetter:

Ja og så tror jeg at samarbeidspartnere har tenkt at nei, så fort det er et barnevern så går vi ikke inn,selvfølgelig økning av familier da for terskelen har blitt mye lavere for å melde, det er liksom ikke bare ungdomsskolen som melder lengre på en måte, når ingen andre orker disse barna, vi får det ganske tidlig.

En informant bekrefter og bryter inn: « så vi blir mere like helsestasjonen».

Begge fokusgruppene mener at ettervern med ungdom og endringer i loven av 2009 som presiserer at tiltak kan opprettholdes eller erstattes med andre tiltak etter fylte 18 år og frem til 23 år.. Avslag på tiltak skal begrunnes (Lovdata, 2013). En informant sier følgende: «ettervern bruker sikkert råd og veiledning vil jeg tro», og hun fortsetter: « nå har jo alle tilgang. Så den potten har økt da, vi har jo masse ungdom som på en måte har hatt et besøkshjem eller noe». Flere diskuterer samtidig innholdet ved endringen i loven, og informanten fortsetter: «så nå får jo alle tilbud om ettervern når de blir 18 år, ikke bare, ja barnevernstiltak, ikke bare omsorgstiltak. En annen informant fra den andre fokusgruppen nevner også lovens endring av oppfølging av ungdom etter 18 år som en mulig årsak til økning: «...det at man ikke får lov til å smelle døra i ansiktet på folk som blir 18 år, som står der med kofferten i handa og gråten i halsen ikke sant, da har man en plikt til hjelpe dem i dag»

Ettervern med ungdom som har vært i barnevernets system, har vært tema og fokus for mange som har jobbet i institusjoner. Presiseringen i loven av 2009 var en etterlengtet endring for mange. Den ga muligheter for ungdommen til fortsatt ha kontakt med og hjelp av en saksbehandler i barneverntjenesten. Formålet med endringen i loven er sikre tiltak for ungdom etter fylte 18 år. Vurderingene om ungdommen fortsatt skal ha tiltak og hva dette skal inneholde, ble presisert.

4.1.2.2 Åpenhet

I Offentlige styringsdokumenter og i særdeleshet føringer ved endring av loven av 1992, presiseres barnevernets mandat med vekt på utførelse av forebyggende arbeid og åpenhet. I Befringutvalgets rapport pkt. 1.4.2. i generelle tilrådninger, står det følgende: « Barnevernet må gis muligheter til å være en forebyggende instans på alle områder som har innflytelse på barns og unges utvikling» (NOU 2000:12, s.9). I stortingsmelding 40, påpekes det et behov for fokusskifte i det kommunale barnevernet. Endring av holdninger og en metodisk opprustning innebærer et mindre tilbaketrukket barnevern. På kort sikt innebærer det en kostnadsvekst i form av økte ressurser, men det hevdes at det vil på lang sikt føre til innsparinger grunnet reduserte tiltaksplasseringer utenfor hjemmet (Regjeringen, 2002).

Et mindre tilbaketrukket barnevern har ført til en økning av antall barn i barnevernet de senere årene. Kan vi se en sammenheng mellom økning av antall barn og bruk av råd og veiledning?

4.1.3 Utvalgte hjelpetiltak fattet i perioden 2007 – 2011

For å få et bilde av om det finnes en sammenheng mellom omfanget av tradisjonelle hjelpetiltak og anvendelse av råd og veiledning, har jeg tatt for meg disse hjelpetiltakenes omfang i perioden 2007 til 2011. Jeg ble opptatt av om vi kan se en reduksjon i bruk av tiltak som kan forklare økningen i råd og veiledning. Flere informanter var opptatt av at støttekontakt var «ute av moten», og at de ikke benyttet kompensierende tiltak i så stor grad som tidligere.

Jeg har laget tabellen ved å ta utvalg fra SSB statistikkbank. Statistikkutvalget starter med tall fra 2007 da dette var første år hvor råd og veiledning ble spesifisert i kommunenes KOSTRA rapport. Ulike fargekoder tilsvarer omfang stabilt, økning, oppadgående og nedadgående omfang neste år, og reduksjon.

Tabell 3 Utvalgte hjelpetiltak i perioden 2007-2011

Type tiltak:	2007	2008	2009	2010	2011
Råd og veil.	3 148	9 544	13 894	17 021	19 594
Besøks hjem/avlastning tiltak	10 789	11 071	11 119	11 184	11 284
Hjem.kons/avl. I hjemmet	2 690	2 423	2 150	1 933	2 047
PMTO	688	915	986	1 118	1 067
MST	767	702	718	770	848
Andre hjembaserte tiltak	679	2 973	4 187	4 661	4 381
Støttekontakt	4 530	4 176	4 022	4 065	3 956
Andre tiltak	19 857	17 504	16 065	16 615	17 784
Tilsyn i hjemmet	4 856	2 363	1 830	1 692	1 605
Økonomisk hjelp	12 369	11 179	10 406	10 550	10 517

(SSB, 2012b).

Forklaring fargekoder: Blå: omfang stabilt. Rød: økning. Grønn: omfang nedadgående neste år. Gul: omfang oppadgående neste år. Grå: reduksjon.

Som vi ser av tallene, er de fleste hjelpetiltak relativt stabile. Økning i råd og veiledning kan ikke forklares med nedgang i tilsvarende eller sammenlignbare tiltak. Hvis vi antar at råd og veiledning tidligere har skjult seg i andre kategorier, ser vi allikevel ingen stor nedgang i disse

bortsett fra kategorien tilsyn i hjemmet. Når det er sagt, er det påpekt i flere forskningsrapporter og av riksrevisjonen at kategoriene i KOSTRA rapporteringen har gitt et upresist bilde av hjelpetiltakene. Kategoriene kan romme mange ulike tiltak da disse ikke har vært definert godt nok (Fafø, 2006; Nordlandsforskning, 2010; Riksrevisjonen, 2012).

En informant sier dette når jeg viser grafen over antall barn med råd og veiledningstiltak: « jeg er ikke overrasket jeg» Hun sier videre at hun tror det er en konsekvens av at fagsystemet er videreutviklet og at økningen går på hvordan man registrerer. Kommunen har egne PMTO veiledere som utfører veiledning i løpet av 5 kvelder. Hun sier videre « man har fått nye muligheter til å registrere råd og veil, og da kommer jo denne opp». Hun peker på grafen som ble delt ut. Hun sier videre: «PMTO veiledere, miljøarbeiderne og Marte Meo, alt blir registrert som råd veil i dag, og tidligere hadde vi ikke noe å registrere som råd veil»

Tallmaterialet må behandles og tolkes med et blikk som kan gi flere forklaringer.

Statistikkforvirring og overdreven tolkning av tallene kan gi et feilaktig og lite troverdig bilde av hjelpetiltakenes utvikling. Det som fremkommer i min tabell, er omfanget av mine utvalg av hjelpetiltak i årene 2007 til 2011. Vi ser en klar økning av råd og veiledning. Vi vet også at for nye barn i barnevernet i 2011, ble det fattet råd og veiledning for 47 % av barna. Det kan forklare veksten i råd og veiledning samtidig som noen av de andre hjelpetiltakene er stabile.

4.1.3.1 Andre tiltak

Kategorien «andre tiltak» gir liten informasjon om innholdet i tiltaket. Vi ser et stabilt og omfattende omfang sammenlignet med andre hjelpetiltak i perioden 2008 til 2011. I forslag til endringer i barnevernloven, informeres det om at rapportering fra kommunene blir endret fra og med 2013. Videre angir de i faktaboks 8.1 at de vanligste hjelpetiltakene er råd og veiledning, besøkshjem og økonomisk hjelp (Regjeringen, 2013). Kategorien «andre tiltak» utelates fra faktaboks til tross for at den er nest størst etter råd og veiledning i 2011. Hvorfor kategorien ikke synliggjøres er for meg uklart. Innholdet «andre tiltak» ble kartlagt i 2005, med det er behov for en oppdatering for å få frem behov for utvikling av nye hjelpetiltak (NOVA, 2012).

4.1.3.2 Økonomisk bistand

Derimot vies bruk av økonomisk stønad som hjelpetiltak større plass i endringsforslaget. I nåværende tekst i barnevernlovens § 4-4,3.ledd foreslår departementet at det strykes følgende: «Barneverntjenesten kan også yte økonomisk stønad som hjelpetiltak for barnet».

Departementet presiserer at økonomisk stønad til barnefamilier kan knyttes til levekårsutfordringer uten at det foreligger en risiko for at barnet befinner seg i en omsorgssviktsituasjon. De ønsker å dreie oppgaven om gi økonomisk bistand til familier fra barnevernet og til arbeids og velferdsforvaltningen (Regjeringen, 2013).

Økonomisk stønad har blitt omtalt i forskning som skjult fattigdomsomsorg (Nordlandsforskning, 2010). Dette begrepet anvendes ikke i proposisjonen. Departementet har allikevel mottatt ulike forskningsrapporter de senere årene som igjen danner bakgrunn for føringer i form av rundskriv og veiledere. Muligens vil vi om noen år se en nedgang i antall barn i barnevernet. Et barnevern i utvikling og med en omdreining fra et utvidet velferdsbarnevern til et risikobarnevern. Et barnevern spesielt for de barna som har særlige behov for hjelp.

4.1.3.3 Tilsyn i hjemmet

Vi ser av tabellen en nedgang i bruk av tilsyn i hjemmet. Tilsyn i hjemmet rapporteres i sin helhet uavhengig om det er frivillig eller pålagt, jfr. lov om barneverntjenester §§ 4-4, 2.ledd og 4-4,4.ledd (John Åge Haugen, rådgiver i SSB. E-post svar den 29.04.13).

I Nordlandsforskningens notat om tiltaksprofil og tiltaksutvikling i barnevernet, vises det til nedgang i bruk av tilsyn i hjemmet fra 2002 til 2008 på 50 %. Reelle tall i omfang går fra 3000 til 1500 vedtak i perioden (tallene er avrundet til nærmeste hele hundretall). Nedgang i antall tilsyn i hjemmet kan forklares med at råd og veiledning har blitt benyttet i kategorien tilsyn frem til 2007 (Nordlandsforskning, 2010). Dermed åpner det opp for tolkninger omkring innholdet i og formålet med råd og veiledning i dag. Aner vi her konturene av en skjult kontroll og styring av familien?

En informant forteller om en typisk sak:

Jeg har en sak nå, den tenker jeg er typisk. Der er det to barn i familien, så er det utløst MST på det ene barnet, så er det råd og veiledningsvedtak på en mindre søster for at vi skal på en måte ha, være inne som det heter, ja. Selv om det er et tiltak på det andre barnet da, så skal jo det tiltaket egentlig gå sin gang og vi skulle egentlig bare lent oss tilbake men nå skal vi også samtidig ha råd og veiledning i forhold til det yngste barnet.

Å være inne, hva innebærer det for barneverntjenesten? Informantene bruker uttrykk som å holde muligheter åpne, eller å holde i saken. Dette handler om barnevernsarbeidernes dobbeltrolle ved å både være hjelper og kontrollør.

4.2 Hjelp og kontroll.

Det offentlige blikk på barnet; barnet som befinner seg på flere offentlige arenaer og institusjoner, er også et blikk på familien og foreldreskapet (Ericsson, 1996). Staten er forpliktet til å fange opp utsatte og sårbare barn og unge og sørge for deres velferd (Haugli, 2008).

For barnevernets profesjonsutøvere kan formålet med å sikre sårbare og utsatte barn en tilfredsstillende situasjon og gode utviklingsmuligheter, by på utfordringer. Barnevernet skal løse problemer som har oppstått ved å iverksette tiltak. Utviklingen for barnet skal vurderes fortløpende.

Tvetydigheten i dobbeltrollen ved og både være hjelper og kontrollører, trer frem i arbeid med foreldre som både er en del av løsningen og en del av problemet. Kontrollelementene som ligger i tiltaket skal synliggjøres. Privatsfæren i barnevernsaker er underlagt offentlig tilsyn og ulike grader av kontroll. Maktaspektet for barnevernsarbeideren er spesielt tydelig da loven gir muligheter i hjemmel for bruk av tvang mot foreldrenes vilje (Nordstoga, 2004). Ericsson (1996) påpeker at barnets rettigheter er vernete rettigheter som staten må håndheve ved kontroll av foreldre slik at rettighetene ikke krenkes (Ericsson, 1996).

Barneverntjenesten « skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer» (Lovdata, 2013).

4.2.1 «Å følge med»

Uttrykket «Å følge med» er presisert i flere offentlige styringsdokumenter. Men dilemmaet barnevernsarbeideren står i ved å være hjelper og samtidig kontrollør, er muligens mindre debattert. Jeg ble opptatt av om råd og veiledning er en type tiltak som skjuler kontrollen i den godes hensikt om å hjelpe. I mitt forarbeid med masterskissen, spurte jeg to saksbehandlere om det lå en intensjon om kontroll bak tiltaket. Svarene jeg fikk var slik: « nei, det er ikke kontroll, men vi følger med» og «vi har de på kroken inntil eksempelvis andre tiltak overtar»

Informantene mine i de to fokusgruppene benytter andre type ord enn å kontrollere. Ord som å følge med, å holde i saken, å være inne i, å kjøre saken, ble benyttet. Jeg har forsøkt å se hvordan kontroll av foreldre og barnets situasjon kan skjules i et maktperspektiv. Jeg er opptatt av hvordan det fremstilles av informantene og hvordan det snakkes frem under intervjuet. Jeg er i mindre grad opptatt av hvordan de bør fremstille det, og mer våken for hvilke utfordringer dobbeltrollen byr på for barnevernsarbeideren. Mine fortolkninger og blikk inn i arbeidet med analysen, er selvfølgelig igjen preget av min forforståelse og bakgrunn som barnevernsarbeider. Selv kan jeg ennå kjenne igjen følelsen av å ikke fremstå ærlig når jeg hadde saker der jeg møtte foreldrene som en hjelper. Mitt behov for å kontrollere hvordan barnets situasjon var, ble underkommunisert og bortimot usynlig for de jeg skulle kontrollere. Informantene mine benytter ikke ord som dobbeltrolle. De problematiserer i liten grad utfordringene ved hjelper og kontrollørrollen. Noen fremstiller utøvelsen av kontroll som tydelig kommunisert til og forstått av foreldrene. Men uttalelsene er tvetydige og selvmotsigende. Andre igjen benytter andre ord enn kontroll. Det er som om de ikke utøver kontroll av familien i det hele tatt, eller at de tar for gitt at jeg forstår at det er det de gjør.

4.2.2 Før og nå

Under intervjuet snakker informantene ofte om hvordan de jobbet før til forskjell fra hvordan de jobber nå. Vi kommer inn på tema som oppvekst og utvikling i samfunnet for barn. En informant forteller:

....veldig mange familier vi jobber med har et lite nettverk, sånn at ehe, det ofte går inn i type, typer områder som vi ikke har gjort før da, altså, jeg tenker sånn som PMTO og MST selv om det er på en måte litt av den ekstreme varianten, så går det jo på hvordan du tenker grenser, hvordan du snakker med barnet ditt, hvordan møter du barnet ditt i ulike situasjoner som man kanskje spurte nettverket om før da, altså man hadde en mormor eller en mor eller en, altså man tok opp sine egne utfordringer, så hadde man en bestefar som satte grenser for man bodde ganske nært, ikke sant, nå er det så stusselig, så vi må gå inn med sånn type tiltak som vi kanskje ikke gjorde i så stor grad før da.

Fortellingen handler om samfunnsendringer som har ført til at barnevernet nå setter inn tiltak for barn med problemer som tidligere ble håndtert i eget nettverk. Hun fremhever og legger trykk på at det er så stusselig. Uformelle kontrollmekanismer i eget nettverk løses opp og tynnes ut i større grad i dag enn tidligere. Som erstatning for den uformelle kontrollen i eget nettverk, utøves formell kontroll av profesjonelle (Ericsson, 1996).

Den samfunnsmessige utviklingen har løftet frem synet på barns egenverdi.

Individualiseringen av familien de senere årene har ført til at barna blir tydeligere i sin rett. I diskursen og forarbeidene til gjeldende Lov om barneverntjenester av 1992, ble barnet som eget rettssubjekt og som et selvstendig individ fremtredende. En av de store endringene av loven fra 1953 og til ny lov av 1992, omhandlet en skjerpet innføring av prosessuelle regler og etablering av fylkesnemnder (Ericsson, 1996; Hagen, 2001). Juridiske prinsipper fikk en sterkere plass, og barnets interesser og behov ble forsterket på bekostning av foreldrenes, også omtalt som foreldrevern. Barnevernet skal ivareta sitt samfunnsmandat som handler om å sikre at barn blir voksne på den riktige måten. Den formelle kontrollen utøves av barnevernet ved å gripe inn når noe går galt. En informant sier følgende:

...men det er jo en annen tankegang nå synes jeg, enn når jeg begynte her, da hadde man jo barnehagetiltak eller et annet tiltak som, i håp om det avdekker noe, nå er vi mere konkrete,..... så er vi tydeligere på råd veil tiltaka.

Hvilke situasjoner fører så til at barnevernsarbeideren iverksetter råd og veiledning? Og har de blitt tydeligere? Og hva legger de i uttrykket å bli tydeligere?

4.2.3 Foreldrestøttene tiltak i en tussmørkesone

Flere informanter gir uttrykk for at råd og veiledning handler om å sette foreldrene i stand til, å løfte foreldrekompentansen. De iverksetter råd og veiledning som et foreldrestøttende tiltak. Flere bruker begrepet å myndiggjøre mor til å stå i foreldrerollen. En informant sier at en gruppe råd og veiledningssaker er der hvor foreldre har barn med spesielle behov, det kan være tøfft å stå i det « så det har vært støtte i forhold til å myndiggjøre mor til å stå i det, det er på en måte en gruppe». Andre igjen bruker begrepet oppfølging. En informant beskriver det slik:

Jeg har ingen sånn inne tilfellet det skjer noe, ehe, det er lenge siden jeg har hatt, det er konkret og da er det håp om at det skal bli bra, ehe, men vi må jo ha tilbudt noe, hvis vi treffer familien for første gang så må vi jo prøve å løfte foreldrekompentansen da, ehe, hvordan vi kan løfte foreldrene sånn at barnet får det den trenger enn på en måte kontroll for å, ehe, nødvendigvis bygge sak, vi må jo gjøre det også.

Jeg opplever at informanten er opptatt av å tone ned kontrollmekanismene og fremheve hjelperollen hun står i. Når man hjelper og når man kontrollerer er vanskelig for meg å få tak i. Kanskje er det uklart for barnevernsarbeideren også?

I møte mellom foreldre og barnevernsarbeideren er ofte utøvelsen av myndighet, støtte og overtalelser, disiplinering og kontroll blandet sammen. Järvinen og Mortensen (2004) kaller dette området en tussmørkesone (Järvinen & Mortensen, 2004). Barnevernsarbeideren befinner seg i et område hvor det er vanskelig å navigere. Ofte er man alene om ansvaret for saken, og de må ta beslutninger som kan få alvorlige konsekvenser for foreldrene. Gording Stang bruker begrepet gråsoner hvor hjelpetiltakene befinner seg mellom hjelp og kontroll (Gording Stang, 2007). I følge Foucault, må makt forstås som en relasjon (I. B. Neumann, 2002). Jeg vil forsøke å forstå barnevernsarbeiderens utøvelse av sin maktpraksis ved å se på relasjonens uttrykk og hvordan de beskriver situasjoner og sine gode intensjoner om å hjelpe foreldre.

En informant beskriver en gruppe saker som omhandler ungdom som befinner seg i en gråsoner mellom problemer med rus og psykisk helse.

Saken som jeg fikk nå er et samarbeidsprosjekt med politiet og psykiatri, og det er den gruppa da, med ungdommer som er under 18 da, men, ehe, dermed har de ikke noe tilbud av psykiatrien da, ehe, hvor det er en gråsoner mellom rus og psykiatri også blir det barnevern når foreldrene mister grepet og ikke klarer å håndtere de her, ehe, ungdommene, men da er det helt konkret mitt mandat råd og veiledning er, i forhold til hvordan styrke foreldreferdighetene, hvordan foreldrene skal klare å stå i det her..... så det er helt spissa, da er det det som er mandatet og oppdraget.

Jeg spør hva hun mener med spissa, og hun fortsetter:

Da mener jeg at hvis jeg ser, ehe, jeg har hatt råd og veiledningssamtaler, og dette kan jo være en prosess, med foreldre, med mor eller far, og ser atte oj, her er det omsorgssvikt, denne familien trenger mer enn bare råd og veiledning på hvordan de skal håndtere gutten, de trenger mer enn sikkerhetsplaner, så må jeg ta det med tilbake på kontoret og drøfte det i teamet, og så må vi eventuelt, holdt på å si gjøre om på det...

Veiledning av foreldre i slike saker er kompliserte i den forstand at ungdommen både har utfordringer med rus og psykisk helse. Barnevernsarbeideren fremstiller sitt oppdrag og mandat som spissa. Når hun skal forklare hva hun legger i begrepet, sier hun at det pågår en prosess hvor hun ser plutselig?, «oj her er det er en omsorgsviktsituasjon». Som tidligere nevnt, er det viktig å utføre gode undersøkelser omkring barnets situasjon og behov for å

velge rett tiltak. Kan det her dreie seg om en sak som ikke er undersøkt tilstrekkelig og som plutselig fremstår som en omsorgssviktsak? I Damsgaards inndeling av begrepet makt til i positiv forstand, handler beslutning og forvaltningsmakt seg om å ha «klare begrunnelser for beslutninger og gjør dem tilgjengelige for andre» (Damsgaard, 2010, s. 63). Informanten er inne på samme tema senere i intervjuet. Det dreier seg om ungdom og nedleggelse av institusjonsplasser:

...ja man har ikke noe godt tilbud, det finnes jo ikke et godt psykiatrisk tilbud til ungdom heller enn annet enn planlagt, det faller litt igjennom, og du blir værende da med råd og veiledning fordi at da har man tilgang til noe, man hører hjemme i barneverntjenesten fordi foreldreomsorgen blir utfordra.

Hun skyter inn litt senere i samme diskusjon som handler om mindre tilgang til institusjonsplasser for både ungdom alene og for barnefamilier sammen: « ja, men det er jo også det at vi ikke får lov til å bruke Solgløtt» Jeg avklarer at det er Bufetat og ikke kommunen som sier nei til bruk av tiltak utenfor hjemmet. Hun fortsetter:

og da blir det jo mere råd og veiledning som man kanskje tidligere hadde, (eller miljøarbeider skyter en annen informant inn), hadde kommet på en institusjon eller mødre hjem, familiehjem, som på en måte kompenserer man da miljøterapeut, råd og veiledning, og da går det under råd og veiledning.

Handlingsbetingelsene endres i tråd med utvikling av tilgang på tiltak. Å plassere ungdom eller foreldre og barn på institusjon, betyr at situasjonene barnet befinner seg i er av stor bekymring. Dette er ikke saker som betegnes som lette og enkle, men de er kompliserte og i behov av tett oppfølging i en heldøgnsinstitusjon. Betyr denne tiltaksdreiningen fra institusjonsplassering til hjemmebaserte tiltak at flere råd og veiledningsaker inneholder element av tilsyn og kontroll? Hvor tydelig fremkommer da barnevernsarbeideren maktmekanismer i utførelsen av råd og veiledning?

4.2.4 Det ulne, uklare språket.

Informantene i begge fokusgrupper bruker det jeg vil kalle et stammespråk. Verbene som anvendes når de beskriver sitt arbeid, er konkrete og uttrykker en handling. Det er noe de gjør. Jeg kjenner til uttrykkene fra min arbeidserfaring i både statlig og kommunalt barnevern, men jeg ble allikevel overveldet av omfanget og fasinert av at det var så gjennomført i begge fokusgruppene. Det at en av informantene selv undret seg over bruk av verbene i sitt språk,

inspirerte meg til å se nøyere gjennom mitt materiale. På denne måten fremstod barnevernsarbeiderens dilemma og tvetydighet knyttet til hjelper og kontrollørrollen tydeligere for meg. Kontrollaspektet og maktstrategier lå under ordene i en fordekt bekledding. En informant undrer seg over egen språkbruk på denne måten:

Du får denne magien om at barneverntjenesten er inne da – og jeg har alltid lurt på hva det betyr, står barneverntjenesten i gangen eller, hva er det for noe egentlig? Er inne, hva betyr det? Jammen har vi det i fysisk forstand, eller hva er det man egentlig mener?

Her stiller informantens seg undrende til hva de egentlig gjør. Å være inne i saken kan dreie seg om å følge nøye med i saken. Hans utsagn kan være et uttrykk for at hans mandat og oppdraget i saken er uklart; driver de med hjelp eller kontroll eller begge deler? Tidsperspektivet kan være uklart, og sakene ruller og går. Han forklarer mulige årsaker til økning av råd og veiledning som hjelpetiltak i barnevernet slik:

Men en annen mulighet og da, som jeg ser, ehe, sørgelig prosaisk i såfall, ehe, nei, det er jo at man har i hvert fall en intensjon om å ha et tiltak inne til enhver tid da, ehe, men man kan ha et råd og veiledningstiltak parallelt eller i bønn eller hva du vil, sånn at du ikke plutselig når det tiltaket som jo ofte er tidsbegrensa utløper, så sitter du der uten noe.

«Å sitte der uten noe» hvis man er bekymret for situasjonen for et barn, er katastrofalt. Dersom foreldrene ikke samtykker til nye tiltak, vil det lønne seg å ha et tiltak inne til enhver tid. Hvor tydelig kommuniseres barneverntjenestens kontroll i utførelsen av å ha et tiltak inne til enhver tid? I sitt herredømme over sin beslutnings – og forvaltningsmakt, kan manglende begrunnelse for beslutningene eller det å gjøre disse utilgjengelige og skjule de, fremstå som makt over i negativ betydning (Damsgaard, 2010). I følge Nordstoga (2004) krever det mot og trygghet å vedkjenne seg egen makt. Makten skal klargjøres for klienten, og barnevernsarbeideren bør fremstå åpen og ærlig i sitt møte med klienter (Nordstoga, 2004). Det at informanten selv stiller seg spørsmål om hva det vil si å være inne i saken, kan tyde på refleksjoner og bevissthet på sin egen rolle og de utfordringer det fører med seg. Allikevel kan maktstrategier skjules.

Jeg spør om formålet er å holde saken oppe når fristen på andre tiltak utgår. Han svarer slik: «ja riktig» Jeg sier: «så du er inne i saken», og han svarer: «ja altså, som god byråkrat så bør man jo vegre seg for å mene noe sterkt om ting ikke sant, det å holde muligheter åpne kontra ikke det å holde muligheter åpne, det er jo, vi vil jo det».

Hva menes med å holde muligheter åpne? Handler det om å kunne følge nøye med i saken og dersom situasjonen utvikler seg dramatisk kan de plassere barnet utenfor hjemmet. Denne ubemerkede formen for makt kan fremstå usynlig. I Gording Stangs materiale fra sitt forprosjekt til doktorgradsavhandling, fremkom det mangelfulle samtykker i halvparten av vedtakene (Gording Stang, 2007). Jeg har ikke spurt mine informanter om deres anvendelser av samtykke ved råd og veiledning som hjelpetiltak. Men jeg vil anta at begrunnelsen for å være inne, å holde i saken, ikke alltid er klarert med klienten, eller at det eventuelt ikke foreligger et samtykke eller en tiltaksplan.

Under intervjuet har temaet å sette bort saken til andre blitt berørt i flere runder. En av informantene sier det slik: «det er veldig greit å ha en annen fordi at skal vi drive med det som jeg mener er på en måte den som skal ha oversikten» Og hun fortsetter «...og ser vi sånn og sånn fra evalueringen at da har det ikke ført frem, da er det vi som må være den grensesettende også. Det er en veldig uheldig posisjon» Hun brytes av en annen informant som fortsetter:

Stemmer ja, Kåre har prøvd en sånn, som han har prøvd å, ehe, å være litt mer, altså det er en sånn saus av omsorg og kontroll noen ganger i det vi skal gjøre da,...han har prøvd å liksom dele det litt opp, ehe, den ene stryker og den andre slår liksom.

En annen informant sier følgende når de fatter et råd og veiledningsvedtak i etterkant av et annet tiltak:

...hvis ikke på en måte PMTO eller MST har fungert på noen måte, så må det jo de fleste ganger litt sterkere lut til. Det er ikke sånn for å holde seg inne til det smeller igjen, altså det er en type sjekke ut at familien greier å stå på egen hånd.

Her må det sterkere lut til, men det dreier seg ikke om å holde seg inne, det dreier seg om å sjekke ut. I diskusjonen som følger, er vi inne på temaet oppfølging av tiltak når de er iverksatt. Jeg spør samme informant om de noen ganger fatter vedtak om råd og veiledning i tillegg til ordinære hjelpetiltak som om det er å følge med i saken. Hun svarer: «Nei, det har jeg ingen av de siste åra. Nei, veiledning skal være konkret». Skal vi forstå at det ikke handler om å følge med fordi det er konkret? Barneverntjenesten skal følge nøye med i saken. Barnevernsloven legger rammer for bruk av makt for å beskytte og gi omsorg til barn. Hva er det som fører til at informanten toner ned kontrollen og maktens ulike former i sin oppfølging av saken? Nordstoga (2004) hevder at barnevernsarbeidere har hatt vanskeligheter for å

vedkjenne seg sin makt. Årsak til dette finner vi i kjernen av sosialt arbeid med sine prinsipper om klientens medbestemmelse (Nordstoga, 2004). I følge Villadsen (2008) er makten alltid tilstede i klientens møte med velferdssystemet. I sosialt arbeid knyttes profesjonsutøverens ideal til det å møte klienten på en åpen og anerkjennende måte (Villadsen & Mik-Meyer, 2008). Forklaring på barnevernsarbeiderens motstand mot å vedkjenne seg sin makt og sitt mandat om å følge med i saken, kan kanskje spores tilbake til nedtegnede idealer for sosialarbeiderrollen.

4.2.5 Å være litt blåøyd

Temaet er kontroll i undersøkelsessaker hvor foreldre blir informert om saksgangen i en barnevernssak. Undersøkelsen kan føre til et tiltak. En av informantene sier: «ikke det at det er, det er veldig frivillig, vi sier jo at det er frivillig men vi anbefaler jo veldig at de skal ta imot hjelp da». En annen informant forteller at «jeg har aldri møtt foreldre som ikke har skjønt at vi har kontroll og makt». De diskuterer videre de sakene hvor foreldre har bedt om hjelp og så viser det seg at sakene er så alvorlige at det fører til en omsorgsovertagelse. At barnevernet går til det skritt å fremme en sak for fylkesnemnda om omsorgsovertagelse har kommet overraskende for foreldre i noen av informantenes saker. De forteller om helsesøstre som oppfordrer foreldre til å ta kontakt med barnevernet og som ufarliggjør kontakten ved at de kan få hjelp. Informanten sier: det er ikke sånn at da får du hjelp, vi må jo undersøke også, hva er det de egentlig trenger» En annen informant legger til:

Jeg opplever det nærmest sånn når vi får en bekymring, den frykten for å miste barnet da, kontra den på en måte at de vet at vi går inn og utøver en type makt kontroll, og blir mere overraska, og, det var jo ikke sånn, det er jo på en måte, det er jo mulig å få hjelp ganske lenge ikke sant, men man har jo, jeg - jeg synes ikke jeg får sånne blåøyde foreldre inn her da, men jeg trur kanskje atte, det er klart, noen kan vel kanskje, ja, være litt blåøyde.

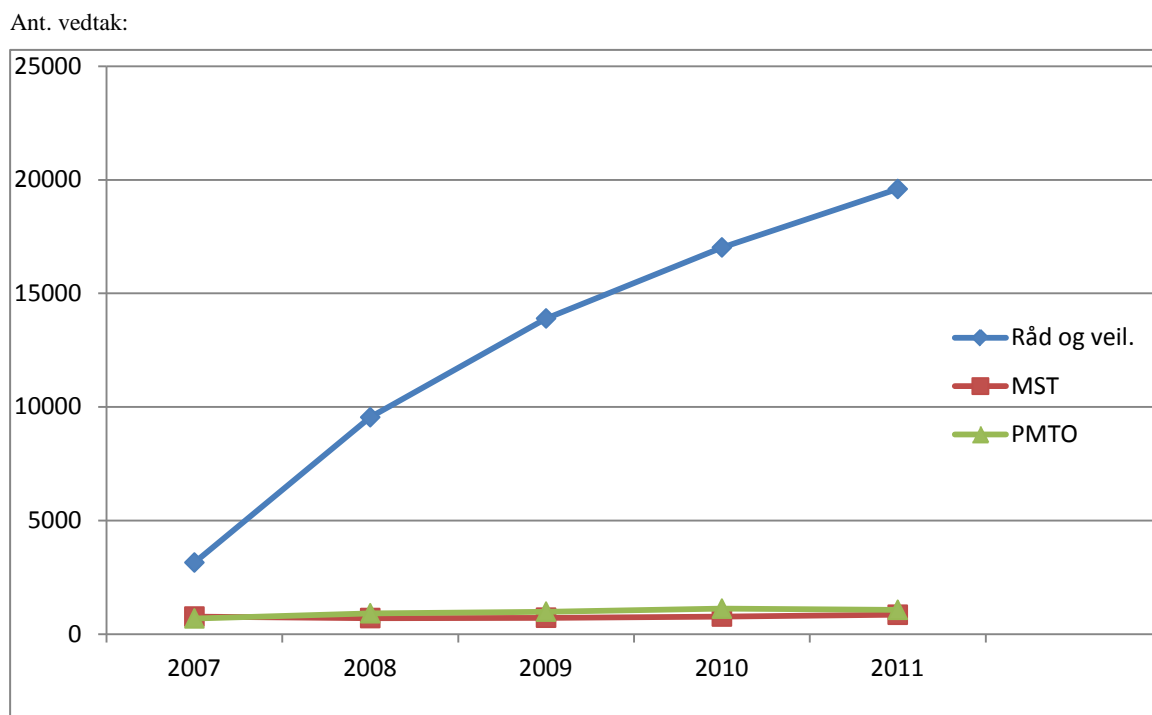
Å være blåøyd kan handle om å være godtroende, enfoldig og kritikkløs.

Barnevernsarbeiderens tanker om foreldre som blåøyd, kan kanskje uttrykke noe om en mer eller mindre grad av egen bevissthet i å tydeliggjøre sine maktstrategier i spenningsfeltet mellom å være hjelper og kontrollør.

4.3 Evidensbaserte metoder og hjelpetiltaket råd og veiledning.

Råd og veiledning har økt betraktelig i omfang de senere årene. Hjemmebaserte hjelpetiltak som PMTO og MST, tilbys av det statelige barnevernet Bufetat. Omfanget er stabilt og minimalt med hjelpetiltaket råd og veiledning. I min analyse gjør jeg et forsøk på å forstå sammenhengen mellom omfanget av tiltakene og deres gyldighet i lys av offentlige styringsdokumenter.

Figur 4 Antall vedtak i perioden 2007 – 2011, gjelder råd og veiledning, MST og PMTO



(SSB, 2012)

Vi ser av figuren at omfanget av MST er stabilt og minimalt. PMTO har en liten økning i antall vedtak i perioden. Antall vedtak om råd og veiledning øker formidabelt i perioden. Se også tallmaterialet presentert i tabell 1, s. 14.

Jeg er opptatt av hvordan informantene begrunner sine valg av tiltaket råd og veiledning fremfor MST eller PMTO. Enkelte informanter snakket om sin motstand mot Bufetat

generelt. Dette får konsekvenser for valg av tiltak. Videre har det i begge kommunene som mine informanter kommer fra, vært en klar føring på at barneverntjenesten skal disponere egne tiltak. Disse er organisert som et team de kan bestille tiltak fra. Dårlig økonomi i kommunene kombinert med tiltaksdreining fra Bufetat kan være en mulig årsak til nyetablering av egne tiltak. Dette kan forklare noe av økningen i bruk av råd og veiledning de senere årene.

4.3.1 Introduksjon av evidens i barnevernet.

For å forstå hvilken inntreden og plass de evidensbaserte tiltakene har fått i barnevernet, må vi se på offentlige styringsdokumenter. Her finner vi føringer for implementering av tiltakene som er bakt inn i en kontekst preget av en situasjon som bestod av høye utgifter til plasseringer av ungdommer som skapte mye støy. Staten må gå inn og rydde opp.

Fire forhold dannet grobunn for utbredelsen av evidensbaserte metoder i Norden; resultatorientering, evaluering, kvalitetsutvikling og profesjonalisering (Hansen & Rieper, 2009). Implementering av nye evidensbaserte metoder i barnevernet, startet opp på midten av 1990 tallet. Metodene passet inn i tid og form med ny offentlig styring eller kjent som New Public Management (NPM). Stikkord for styringsformen er desentralisering av ansvar, økt lederansvar på alle nivåer og brukerstyring.

Men i følge Vike (2004), ligger motivet for å innføre ny offentlig styring i ønsket om å få mer ut av pengene (Vike, 2004). En ekspertgruppe ble oppnevnt av Forskningsrådet i forkant av arbeidet med regjeringens handlingsplan for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer. Fylkeskommunale konsultasjons og veiledningsteam ble etablert på samme tid i 1997 (Kroken, 2012). Oppgavene bestod blant annet i å hjelpe det kommunale barnevernet i vanskelige barnevernssaker; det vil si de sakene som omhandler barn og unge med alvorlige atferdsvansker (Regjeringen, 2002). Metodene PMTO og MST var på denne tiden lagt til det fylkeskommunale barnevernet og igangsatt som prosjekt initiert via BFD.

Videre får vi forslag til endringer i lov om barneverntjenester i Ot.prop 9, hvor organisering og oppgaver lagt til fylkeskommunalt barnevern overføres til staten. Utgangspunktet for høringer og dernest forslag til endring i oppgaver og ansvar lagt til fylkeskommunalt barnevern, finner vi i utfordringer knyttet til mangelfullt og varierende kvalitet ved institusjonstilbudene. De senere års økning i utgifter og press på plassering i private

barnevernsinstitusjoner fører til et behov for økt styring og kontroll med virksomheten (Regjeringen, 2013).

I rundskriv Q 19/2003 Strategidokumentet, står det at dokumentet

representerer hovedstrategiene for å sikre at den nye statlige barnevern- og familievernforvaltningen blir en organisasjon som kan realisere de målsettingene som er nedfelt i Ot.prp. nr. 9 (2002 – 2003) og St.m. 40 (2001 -2002) om barnevernet og ungdomsvernet (Regjeringen, 2003, s. 1).

Utvikling av barnevernet stokes ut og ny forvaltningsreform innføres januar 2004. Det fylkeskommunale barnevernet blir til Barne-, - ungdoms og familieetaten (Bufetat) som består av 5 statlige regioner på tvers av fylkesgrenser og 26 fagteam plassert utover det ganske land. Barne-, - ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir), ble etablert juni 2004 (Kroken, 2012).

Evidensbaserte metoder passer inn som praksis i en tenkning som omhandler effektivisering og regelstyring (Backe-Hansen, 2009). Metodene bygger på randomiserte og kontrollerte forsøk, og det vises til evidens som bevis på hva som fører til best effekt av intervensjoner.

Evidens benyttes i ulike ordsammensetninger. Bache-Hansen (2009) problematiserer i sin artikkel forståelsen av begrepet evidens og viser til definisjoner som er både snever og vid (Backe-Hansen, 2009). I Norge omtales ofte begrepet evidensbasert praksis som kunnskapsbasert praksis. Terum og Grimen (2009) stiller spørsmål om det er ulike syn på hva som er kunnskap (Terum & Grimen, 2009). Staten benytter nå mer begrepet kunnskapsbasert som inkluderer evidensbaserte metoder i begrepsforståelsen. I Bufetat sin FOU strategi for 2009-2012, benyttes denne definisjonen av et kunnskapsbasert barnevern:

Med kunnskapsbasert barnevern mener vi at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap sammen med utøverens erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn (Bufetat, 2009).

Videre står det i strategidokumentet: « Ovennevnte definisjon av kunnskapsbasert barnevern inkluderer både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap (dvs. både vitenskapelig kunnskap og praktikernes og brukernes erfaringer)» (Bufetat, 2009, s. 4).

Jeg spør om informantene om de har fundert over statens trykk eller ønske om at MST skal benyttes, og en informant sier følgende:

Det er jo en reaksjon på noe annet, før det, hvor man ehe når dette var fresht liksom da, så skulle det være et sånt oppgjør med sånt barnevern hvor alt fløyt og ingenting, ehe, liksom tegna et bilde av et veldig litt sånn nedsettende barnevern.

4.3.2 Politisk og økonomisk styring

Befring utvalgets mandat omhandlet «en gjennomgang og vurdering av barnevernets forutsetninger, virkemåte, resultater og reformbehov» (NOU 2000:12, pkt. 1.1). Utredningen hadde som hensikt å identifisere endrings og fornyingsbehov i barnevernet. Utredningen består av 7 deler med til sammen 20 kapitler. De 6 første delene danner grunnlag for utvalgets konklusjoner og anbefalinger. Del 4 omhandler hjelpetiltak i hjemmet samt utfordringer i arbeidet med barn og unge som har alvorlige atferdsvansker. Utredningen får betydning for føringer som fremstilles i St.meld. 40: om barne og ungdomsvernet. To hovedmålgrupper fremstilles som sentrale i behovet for en kursendring i barnevernet; barn i familie hvor omsorgsevnen hos foreldrene er redusert og barn og unge med atferdsvansker (Regjeringen, 2002).

I følge Vike (2004) må velferdsstaten begrense offentlige utgifter (Vike, 2004).

Velferdspolitiske utfordringer fører til en delegering av dilemmaer som kommunene må håndtere. Økonomiske hensyn forsterkes fremfor faglige. Økt ansvar og en jevn økning av antall barn med behov for tiltak i regi av kommunal barneverntjeneste, har ført til et ekspanderende kontrollapparat med spesialisert og avgrenset ansvar slik det statlige barnevernet – Bufetat - fremstår i dag. I følge Hielmcrone og Schultz (2007) er økonomi en sterk reguleringsfaktor i offentlig sektor (Hielmcrone & Schultz, 2007).

Statens rundskriv Q-06/2007 (betalingsrundskrivet), omhandler ansvars og oppgavefordeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Det vektlegges en faglig, økonomisk og politisk begrunnelse for føringene. Statens vil stimulere til økt benyttelse av evidensbaserte tiltak. I betalingsrundskrivet har selvsagt økonomi en stor plass. Det nevnes spesifikt at dersom barnets situasjon kan avhjelpes med hjelpetiltak er dette i de fleste tilfeller en bedre løsning for barnet. I tillegg er det økonomisk gunstig for staten (Regjeringen, 2007). Koblet sammen med ønske om utbredelse av evidensbaserte metoder, reguleres prisen med en klar intensjon om at dette skal generere økt etterspørsel. PMTO utløser ingen egenandel for kommunene, tiltaket er gratis. MST og Funksjonell familierapi (FFT) utløser halv refusjon, og til sammenligning er egenandel for institusjonsplassering over dobbelt så dyr pr. mnd.

På vegne av samfunnet har staten behov for kontroll med ungdommer som skaper støy. Vi har de senere årene sett flere oppslag i media om ungdomsbander som raner busser, og ungdom som står og henger og utfører kriminelle handlinger innenfor og utenfor kjøpesenter i alle de største byene her i landet. Harder og Pringle (2007) støtter seg til Foucault som benevner klienter som «de som ikke har utvist tilstrekkelig disiplineringsevne» (Harder & Pringle, 2007). Staten må gripe inn, og barneverntjenesten utfører den formelle kontrollen. Staten ønsker å stimulere til økt bruk av evidensbaserte metoder for de barna som ikke er disiplinert tilstrekkelig. De benytter begreper som dokumentert effekt.

I Rundskriv om barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier, står det i avsnittet om MST at «metoden har dokumentert god effekt både i USA og Norge» (Regjeringen, 2005, s. 31). I betalingsrundskrivet står det følgende: «tiltakene er evidensbaserte, det vil si det foreligger betydelig dokumentasjon på at behandlingsmetodene gir gode resultater» (Regjeringen, 2007, s. 23).

Samfunnet står ovenfor utfordringer med ungdommer som ruser seg og driver med kriminell aktivitet. Statens intensjon er å få ungdom til å bli voksne og være en aktør i samfunnet. Gjennom en utdanning og ta del i arbeidslivet som voksen, kan intensjonen realiseres. Ungdom som står utenfor samfunnet og som er marginalisert, krever stor innstas av det offentlige. Ved å understreke at metoder har betydelig dokumentasjon, legitimerer det muligens den sterke føringen for at evidensbaserte metoder skal implementeres for denne gruppen av ungdommer. I følge Hielmcrone og Schultz (2007), må staten kompensere for samfunnets eksklusjonseffekter overfor ungdom med alvorlige atferdsproblemer og som er i ferd med å bevege seg utenfor normen for normal atferd og produktiv deltagelse i velferdssamfunnet (Hielmcrone & Schultz, 2007).

I ovennevnte tabell for antall vedtak fattet om råd og veiledning, PMTO og MST i perioden 2007 - 2011, ser vi en minimal økning i bruk av evidensbaserte metoder. Å stimulere til økt bruk ved å benytte økonomiske virkemidler, har ikke ført frem som ønsket. Andre årsaker til redusert omfang av metodene må ligge til grunn. Dermed må andre virkemidler tas i bruk.

Raundalen utvalget; NOU 2012:5 legges frem februar 2012 og får føringer for nye lovforslag fremsatt i Prop. 106 L (2012 – 2013) i april 2013.

I Raundalen utvalgets utredninger, deler de inn hjelpetiltak i 9 grupper (Regjeringen, 2012. Tab. 5.2, s. 61). Eksempler på endringstiltak, også kalt kurative tiltak, finner vi evidensbaserte

tiltak for å endre psykisk helse, foreldres omsorgsutøvelse samt opphør av rusmiddelmissbruk. I utvalgets vurderinger om tiltak, heter det blant annet: « Det er av stor betydning at de tiltak som barnevernet har tilgang til har norsk eller internasjonal evidens. Med evidens menes at det foreligger forskning som sannsynliggjør at tiltaket har den tilsiktede effekt. Tiltak som ikke har slik evidens, men som ønskes brukt, eller som allerede er i bruk i barnevernet, må effektvurderes så raskt som mulig» (NOU 2012:5, s. 62).

I Prop. 106 L som legges frem i år, fremstilles det forslag til lovendringer som omhandler blant annet at eksemplifisering av type hjelpetiltak fjernes. Formålet med endringen av teksten i barnevernsloven § 4-4, begrunnes i at barneverntjenesten da står mer fritt til å velge tiltak. Videre skal det føre en økt bevissthet ved valg av tiltak. Kompenserende hjelpetiltak som ikke fører til varige endringer i familien eller barnets situasjon, skal dempes. Endringstiltak benevnes nå som strukturerende tiltak. Departementet påpeker at hjelpetiltakene som settes inn bør være av en ennå mer strukturerende karakter enn tidligere (Regjeringen, 2013).

Råd og veiledning benevnes av flere informanter som et endringstiltak. En informant svarer slik på mitt spørsmål om det har blitt et økt fokus på at tiltak skal være mer endrende enn kompenserende: « Ja, jeg oppfatter det som et absolutt krav». En fra den andre fokusgruppen sier: « Familieteamet vårt skal ikke ha kompenserende tiltak, bare endrende tiltak».

Råd og veiledning som hjelpetiltak er ikke nevneverdig omtalt i verken NOU 2012: 5 eller i Prop. 106 L.

Man kan si at staten internaliserer styringsprinsippene sine i form av betalingsrundskrivet og utredninger de senere årene. I Neumanns oversettelse av Foucaults forelesninger om regjering og styringskunst, kobles teorien om ny offentlig styring og den indirekte kontrollen staten utfører i form av revisjoner, høringer og annen kontroll (I. B. Neumann, 2002). Kommunene kan bli presset til en tiltaksvidning.

4.3.3 Tiltaksvidning og styring

Vi har sett at behovet for ytterligere styring av økonomien og kontroll med utgifter til plassering av ungdom i private institusjoner, var en sentral begrunnelse for innføring av ny forvaltningsreform i barnevernet fra 2004. Private aktører hadde fått innpass på et marked

preget av et frislipp med få restriksjoner (Nordstoga & Støkken, 2009). Samtidig som man ønsket å redusere kostnadsveksten, skulle barnevernet nå satse på å gi hjelp til barn og unge i sitt nærområde. Til tross for at forebyggende hjelpetiltak er lagt til kommunens ansvarsområder, tok staten ansvar for å bygge opp og implementere evidensbaserte tiltak som PMTO og MST. Spesialiserte terapeuter utdannes, og team etableres rundt om i landet. Samtidig pågår det en nedleggelse av og omorganisering av institusjonstilbudet i Bufetat. Statens tiltaksvridning fra institusjonsplasseringer til hjemmebaserte tiltak, kan være en forklaring på økt bruk av råd og veiledning som hjelpetiltak.

En informant sier det slik når informantene diskuterer mulige årsaker til økning i bruk av råd og veiledning som hjelpetiltak: «Jeg tenker at litt sånn, ehe, at i Bufetatland, ehe, har det jo vært store omstillinger i denne perioden ehe av mandatet på hva slags tjenester Bufetat...» Hun stopper opp og lur på om det har noe å si, og snakker om omstillinger i flere regioner i Bufetat. Hun sier videre:

Og resultatet er jo da at ehe, det er altså kommunen har fattet vedtak om tiltak som ikke lenger finnes over natta, så kommunen har verken ressurser eller midler, rammer til å bygge opp tilsvarende. Det kan jeg kanskje tenke meg at jeg hadde tydd til råd og veiledning.

Hun får støtte fra flere i gruppa, og en informant fra den andre fokusgruppen kommenterer tiltaksvridningen slik:

Så har vel også, jeg aner ikke tall på det, men når institusjonene som etter hvert forsvinner og har forsvinni, de sakene blir jo antageligvis også værende mer i barneverntjenesten og ender kanskje opp, fordi vi har ikke et godt tiltak til de, hva skal vi gjøre med disse barna og ungdommene, og ehe ender opp med et råd og veiledningsvedtak, ehe, det er min gjetning altså.

Sakene de forteller om handler om ungdom. En informant sier at føringer fra Bufetat er klare på at ungdommene skal raskest mulig ut av institusjon etter en akutt plassering. Hun sier: «... de skal være der kortest mulig tid og hjem, og da setter vi inn råd og veiledning hjemme for å få de hjem» Hun tenker tilbake på hvordan det var tidligere, og sier videre: «tidligere så tenkte man kanskje videre behandling i institusjon da, nå tenker man mere hjemme, hjemmebasert» I den andre fokusgruppen sa en informant det slik: «... og det var et massivt trøkk der, og vi har jo bare et par institusjoner for ungdom igjen. Og MST skulle jo settes inn i hjemmet»

For mindre barn sammen med foreldre ble det tidligere benyttet et privat tiltak som utredet foreldrene omsorgsevne og barnets fungering. De diskuterer bruk av egne miljøterapeuter som erstatning for plassering på mødre hjem, og en informant sier: «...ja men det er jo også det at vi ikke får lov til å bruke Solgløtt». Hun fortsetter litt senere i diskusjonen: «og da blir det jo mere råd og veiledning som man tidligere hadde kommet på institusjon eller mødre hjem som på en måte kompenserer man da med miljøterapeut». De kommer med eksempler på hvilke saker de jobbet med tidligere hvor de benyttet mødre hjem. Gravide med rusproblematikk og oppfølging under svangerskapet er en gruppe. Før var det «rett inn på mødre hjem» og nå er det få plasser til benyttelse for barneverntjenesten, og «nå har vi ikke råd til det»

Evalueringsav forvaltningsreformen i barnevernet stiller spørsmål om det har funnet sted en faglig videreutvikling i barnevernet. I dette legger de til grunn at indikatorer på videreutvikling måles ved økt bruk av evidensbaserte metoder. Statens satsning på utvikling av evidensbaserte metoder har vært for snever og for lite åpen. Andre former for fagutvikling omtales i liten grad (Regjeringen, 2012a).

Det bekrefter min observasjon når jeg har gjennomgått offentlige dokumenter og forskningsartikler; alle ønsker en bredere kunnskap om og forskning på de mest anvendte hjelpetiltakene, men lite har skjedd hittil.

I Foucault sitt arbeid med teknologier og omskaping, blir kunsten å ikke bli styrt så mye trukket frem. Spenning og avgrensingen mellom styring og autonomi er satt på spissen, og med kommunenes pressede økonomi kan vi ane at valg av tiltak iverksettes på grunnlag av økonomiske hensyn mer enn av hensynet til barnets beste. Styringsmentaliteten er knyttet til måten de styrende (her staten) og de styrte (her kommunen) tenker på. Begrepet er oversatt av Iver B Neumann og hentet fra Michel Foucaults arbeider (I. B. Neumann, 2002). Jeg stiller meg undrende til om det er slik at staten har konstruert en virkelighet om at det finnes i dag et stort flertall av barn og unge med behov for, eller som passer inn i målgruppen for å få et evidensbasert tiltak. Maktrelasjonen mellom stat og kommune er slik jeg ser det preget av en dominans der det ikke er tvil om hvem som er herre. De benytter ulike føringer og tiltak i styringsdokumentene. De er allikevel gjensidig avhengig av hverandre (relasjon) for å løse velferdsstatens utfordringer. Men det er barneverntjenesten som bestemmer til slutt, det er de som sitter med vedtaksmyndighet.

4.3.4 Motstand fra flere hold

Et kritisk blikk på de evidensbaserte metodene og dertil høye stemme i styringsdokumentene fra staten, kommer fra både forsknings og praksisfelt. Forskere har ulike perspektiver i sitt kritiske blikk, men jeg har konsentrert meg om spørsmål knyttet til hvilke innvirkning forskningsaktiviteten får for de politiske beslutningene som tas. Jeg prøver å forstå barnevernsarbeiderens motstand som uttrykkes av flere av mine informanter. Det kan også være andre årsaker enn de faglige vurderingene som forklarer den lille oppslutningen om de evidensbaserte metodene. Manglende tilgjengelighet ved at teamet er plassert geografisk langt unna, varierende kapasitet hos terapeutene og strenge kriterier for å få tiltak er flere årsaker som nevnes.

4.3.4.1 Forskningstrykk og styring på flere nivåer

Det har blitt knyttet stor forskningsaktivitet til de evidensbaserte metodene via en forskningsenhet, Atferdssenteret. Forskningsenheten er et datterselskap av Unirand A/S som er heleid av Universitet i Oslo. Senteret finansieres ved bevilgninger fra flere departement, og har pr. mars 2013 ca. 50 ansatte (Atferdssenteret, 2013). Senteret forsker, implementerer og driver opplæring i metoder for barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

Psykologiens techne eller praksis får virke i form av teknikker når velferdsstatens intensjon og mål om normalisering og tilpasning skal oppnås (Madsen, 2010). Kritikere hevder at det er problematisk at forskningsaktiviteten er høy, da det ofte er slik at aktiviteten igjen genererer annet utviklingsarbeid og i neste omgang politisk satsning (Bunkholdt, Larsen, & Storø, 2010).

Jeg har tidligere pekt på forvaltningsreformens evalueringsrapport hvor det gis kritikk for en for snever satsning på de evidensbaserte metodene i barnevernet. Det har fra departement og statlig barnevern blitt utvist en liten åpenhet og interesse for å forske på andre type tiltak. Evidensbaserte metoder får stor grad av gyldighet, mens de tiltak som benyttes for de fleste av barnevernets barn, pågår i det stille. Samtidig kritiseres barnevernstjenesten for manglende kompetanse og resurser.

En dansk forsker har bekymret seg over stigende fokus på metoder i sosialt arbeid som kan føre til det hun kaller for et teknologifix (Egelund, 2006). MST metoden er systemteoretisk og sosialøkologisk forankret. Enkelte forskere mener at metodens røtter har utgangspunkt i en naturvitenskapelig positivistisk tradisjon og studier. Kunnskapsproduksjonen om barn og

unge med røtter i andre forskningstradisjoner, hevder man ikke kommer utenom det faktum at barn er situert i tid, rom og sosiale strukturer. Videre spiller terapeutens relasjonelle og personlige kvalitet inn, og det stilles også spørsmål ved overføringsverdien av forskningen til klinisk praksis (Hennum, 2010; Martinsen, 2012).

MST fokuserer på myndiggjøring av foreldrene og må ikke nødvendigvis omfatte direkte kontakt mellom MST- terapeut og ungdommen. Indirekte styring foregår ved å rette styringen mot foreldrene som utfører instruksjonene slik at ungdommene tilpasser seg normalitet.

Behandlingsmodellen anvender en manualbasert fremgangsmetode som terapeuten må forholde seg strengt til og som skal favne problemområdene til alle som mottar behandlingen uansett kjønn, kultur, etnisitet og problemomfang. Kritiske røster hevder at definering av målgruppen er for standardisert og generalisert. Dermed stilles det spørsmål om virkningen eller effekten av intervensjonen for eksempel MST, kan tilskrives innsatsen eller om det er slik at andre forhold ved barnets situasjon virker inn (Møller & Nissen, 2006).

4.3.4.2 Det handler om motstand og håndtere det lokalt

Willy-Tore Mørch var en av deltagerne i NOU 2012:5 utvalget. Han har i sin artikkel; implementering av evidensbaserte tiltak i barnevernet, påpekt viktigheten av å fjerne trusler i organisasjonen som fører til at evidensbaserte metoder bare delvis innføres. Dermed kan implementering av metodene få betydningsløse eller mislykkede resultater (Mørch, 2012).

Hvordan kan den minimale benyttelsen av MST og PMTO tiltak som vi ser fra tallmaterialet i KOSTRA rapportering forstås når det er slik at gyldigheten av metodene er høy i flere forskningsmiljøer og styringsdokumenter fra staten? Mine informanter ga tre vesentlige forklaringer på at de evidensbaserte metodene ikke ble benyttet i så høy grad. Det handlet om motstand mot Bufetat, tilgangen på tiltak, og det handlet om at barneverntjenesten organiserte tiltakene selv.

Internt i kommunene hadde det blitt opprettet egne familieteam eller tiltaksteam med miljøterapeuter og tiltakskonsulenter. Teamene og saksbehandlere bestod av tidligere MST, PMTO og Marte Meo terapeuter. En informant sier dette om føringer fra kommunens ledelse om bruk av egne tiltak og muligheter for videreutdanning: «...nå bruker vi det, og det har kommunen gjort bevisst med det å bruke egen tiltaksperson» Hun fortsetter sin beretning etter hvert slik: «...satsa på egne tiltakspersoner og veldig mye utdanning og fokus på det» .

Tilgang på MST og PMTO kan variere i følge mine informanter. En sier: « det vi ser er at MST har gått litt i sånn ehe noen ganger er det høy terskel, noen ganger er det lav terskel og da er det lite å gjøre» De mener at tallene på landsbasis ville vært større dersom kapasiteten hadde økt og en sier at da hadde terskelen for å få tiltak vært lavere. Her er det uenighet i gruppa, og en informant sier at kriteriene er de samme uansett om tilgangen varierer. En informant sier det slik:

.....man tilpasser jo ehe praksis da, hvem som inkluderes og ekskluderes etter kapasitet, så i perioder med stort trøkk da eller pågang så legger man seg på den formelle linja ikke sant, for ved ledig kapasitet kan man lempe på det.

Begge fokusgruppene omtaler den variable kapasiteten og lemping av krav for å få tilbud om tiltak. Dette må nødvendigvis føre til usikkerhet for barnevernsarbeiderne på om man i det hele tatt har en sak som passer inn i målgruppen, eller om man må vente på tilbud fra Bufetat. I en av fokusgruppene fortalte de om en vedvarende motstand mot Bufetat generelt og MST spesielt. Motstanden var forankret i både ledelse og barnevernsarbeidere. Jeg spør om det får konsekvenser for valg av tiltak. En informant sier: «Ja, selvfølgelig». De forteller videre om flere MST saker slik:

Jeg har selv erfaring fra en MST sak der familien ikke kjente seg igjen i evalueringen av måloppnåelsen fra MST sin side fordi de opplevde at de var veldig opptatt av å få gode resultater i forskningen sin.

En annen informant kommenterer slik: «ja, ehe MST saker, det er et gjennomgående mønster» og en annen skyter inn: «det er sånn svingdørstiltak». De fortsetter meningsutvekslingen og en sier: « Ja men jeg skjønner jo verdien av å snakke for metoden at noen ganger så kan jo man jo beskrive en positiv virkelighet som ikke helt er der, ehe, men den kan bli sann hvis du gjør det likevel» Han kommer inn på motiver for å rapportere resultat under og etter en MST behandling og sier:

Det blir bare sånn rykte ehe sånn synsing og sånn truing da, men man har jo krav på seg til å oppnå en viss type resultater, det er en sånn positivistisk ide om ting liksom, ja det blir litt sånn Macbarnevern da ikke sant.

Informanten uttrykker en skepsis til rapporteringen som er en del av forskningsarbeidet og forskningsresultatene som metoden kan vise til. Dette er en trussel for implementering av MST og økt benyttelse av tiltaket som er i tråd med statens ønsker. Troverdigheten for

forskningsmiljøer som ønsker å forsterke gyldigheten av tiltakene, står på spill. Dette kombinert med et økende kritisk blikk fra forskere med ulike perspektiver inn når de stiller seg undrende. Felles for mange, er deres undring over at tiltakene får så stor gyldighet. De stiller spørsmål ved forskningsdesign, forskningstradisjoner og skjevfordeling av oppmerksomhet og tildeling av midler til andre type tiltak.

Hvordan kan vi forstå barnevernsarbeiderens motstand på den ene side, og håndtering av sakene selv på den annen side. Kan vi ane et sterkt ønske om autonomi og selvstendighet i det kommunale barnevernet i sitt arbeid og ved valg av tiltak? Eller er dette et uttrykk for å skape grenser for sitt arbeid og forvalte seg selv og sitt arbeid? Vike (2004) setter søkelys på statens mål for velferdsarbeid. Han problematiserer om det overhodet er mulig å oppnå de gode hensikter og statens intensjoner i blant annet barneverntjenestens arbeid (Vike, 2004). Midt i sitt arbeid og med statens intensjoner og føringer om at utsatte barn og unge skal få en bedret positiv livssituasjon, befinner profesjonsutøveren seg. I 47 % av alle nye saker i barnevernet i 2011, ble råd og veiledning som hjelpetiltak benyttet. Å prøve å forstå årsaker til overvekt av anvendelse av råd og veiledning som hjelpetiltak; det skjønnsmessige og uendelige, versus minimal og stabil bruk av de evidensbaserte metodene; de beviselige og effektive, er komplisert og sammensatt. I arbeidet med hjelpetiltak står barnevernsarbeideren ovenfor ulike utfordringer og dilemma. Og hvordan løser mine informanter sine utfordringer?

4.4 Profesjonsutøverens utfordringer

Profesjonsutøvere står ovenfor mange utfordringer i sosialt arbeid. Analysen tar ikke utgangspunkt i generelle utfordringer som kan gjelde for alle profesjonsutøvere. I min analyse legger jeg vekt på å få frem informantens stemme. Min forståelse og tolkninger danner grunnlag for hvordan jeg har delt inn barnevernsarbeiderens utfordringer i 4 tema. For å forstå utfordringene ytterligere, anvender jeg teori og forskning om bakkebyråkratiet og profesjonsutøverens utfordringer.

Jeg stilte aldri direkte spørsmål om hvilke utfordringer de mente de stod ovenfor. I mitt materiale kom det frem mange og ulike utfordringer. Jeg har forsøkt å identifisere utfordringene ved å gjennomgå intervjuene på nytt med et annet blikk enn tidligere i analysen. Mange av utfordringene er knyttet opp mot utsagn som allerede er tatt inn i analysens 3 forgående tema. Informantens beskrivelser og forklaringer på de spørsmålene jeg stilte, fløt

over i hverandre tematisk og gjorde det vanskelig å skille fra hverandre. De fortalte indirekte hvordan de løste sine utfordringer, og jeg har tolket informantene på bakgrunn av deres beskrivelser. Barnevernsarbeiderens utfordringer er knyttet til temaer som omhandler legitimitet i det arbeidet de skal utføre. Arbeid som er komplekst i tvetydigheten mellom å være både hjelper og kontrollør. De har en arbeidshverdag som preges av knapphet på tid og tilgjengelige ressurser. Omstillinger i både kommunalt men ikke minst statlig barnevern, fører til en reorganisering av oppgaver. Utfordringene håndteres og løses av barnevernsarbeideren på ulike måter.

4.4.1 «klistra ut i avisene»

For barnevernet er det viktig å kunne nå ut til de barna som har behov for tiltak. Staten har de senere årene vært opptatt av å gjøre barnevernets lukkede rom mer åpent. Det skal være lett å ta kontakt med barnevernet. Vi ser en økning av antall barn som får tiltak i regi av barnevernet. Sånn sett kan vi si at det har blitt lettere å komme i kontakt med barnevernet. Barnevernet er avhengig av høy legitimitet i befolkningen for å nå ut til barn og foreldre så tidlig som mulig for å unngå en omsorgsovertagelse dersom det er til det beste for barnet. Barnevernet har vært utsatt for mye kritikk de senere årene, og dette var med på å bidra til barnevernets manglende legitimitet. Barnevernssaker ble slått opp i media. Sakene som ble tatt opp fikk etter hvert en personifisering og konfliktprofil. Dette får innvirkning på hvordan barnevernsarbeideren ser på sitt eget arbeid. Å bli hengt ut i media som gruppe når man er avhengig av grunnleggende tillitt fra foreldrene som søker hjelp, er nok en utfordring for de fleste barnevernsarbeidere. En informant forteller om kritikk av barneverntjenestens utydelige eller manglende tiltaksplaner slik:

...det er noe vi jobber veldig med, for det er noe vi som andre barneverntjenester har fått kritikk for, klistra ut i avisene ehe, det er ikke noe hemmelighet det. Mye er bra, men det er fortsatt, det er for mange saker som ikke har hatt tiltaksplan eller omsorgsplan.

De ansatte kunne bli fremstilt på en måte som bunnet i manglende tillitt fra andre offentlige etater og forvaltningsnivå. En informant forklarer en mulig årsak til statens intensjoner og forskningstrykk på å innføre evidensbaserte tiltak i barnevernet slik:

Det er jo en sånn reaksjon på noe annet, før det, hvor man ehe når det var fresht liksom da, så skulle det være en sånn oppgjør med sånt barnevern hvor alt fløyt og ingenting, ehe, liksom tegna et bilde av et veldig, litt sånn nedsettende barnevern.

Barnevernsarbeideren jobber i et system med lav status og et dårlig rykte (Damsgaard, 2010). Informanten forteller om et oppgjør med barnevernet hvor alt fløyt. Barnevernsarbeidere skal iverksette statens intensjon og samfunnsoppdrag for utsatte barn og unge. Djupvik og Eikås (2010) viser til Lipskys teori om bakkebyråkratiet. De påpeker at en av utfordringene for bakkebyråkraten, er at den utøver politikk som er vedtatt på et overordnet politisk nivå (Djupvik & Eikås, 2010). I dette tilfellet dreier det seg om det oppgjør med barnevernet som fant sted på slutten av 1990 tallet hvor departement og forskningsmiljøer la føringer for implementering av evidensbaserte metoder i barnevernet. Føringene ble viet stor plass og opparbeidet seg en gyldighet som vi kan se igjen i offentlige styringsdokumenter og bevilgninger til spesifikke forskningsområder. Det kan stilles spørsmål ved om avstanden har blitt større mellom de som utfører (barnevernsarbeideren) og de som bestemmer (departement og Bufetat). (Kroken, 2012; Vike, 2004).

4.4.2 «å ha forbeholdt seg litt handlingsrom»

Jeg har tidligere vist hvordan jeg har prøvd å forstå barnevernets dobbeltrolle ved å både være hjelper og kontrollør ved å tolket informantenes ulike svar og beskrivelser. For barnevernsarbeideren ligger det mange utfordringer knyttet til håp om at situasjonen for barnet skal bedres ved iverksettelse av hjelpetiltak. Kontrollørrollen kompliseres ved at sakene er for dårlig undersøkt, de mangler konkrete planer for arbeidet og de er selv uklare i beskrivelsene som omhandler dobbeltrollen. De uttrykker også et behov for å holde i sakene slik at de ikke mister oversikten over barnets situasjon.

En informant forteller om råd og veiledningssaker som blir iverksatt i påvente av at et annet tiltak står klart: «..fordi ventetida kan være lang, og er det ungdom med atferdsproblematikk eller barn for den sakens skyld, så kan det ofte bare være en telefon som skal til for at mor eller far skal roe seg ned» Hun fortsetter etter hvert: «vi er mer og mer forsiktig med å bruke det og, for det er jo ikke akkurat (informanten kremter), defineres ikke så veldig i et tiltak»

En annen informant fortsetter slik: «altså det er en type bare sjekke ut at familien greier å stå på egen hånd». Hun sier senere: « I den prosessen har man jo en oppfølging, ehe, ja det er åssen ligger det an» .

En annen informant beskriver en type råd og veiledningssak som iverksettes når MST tiltak avsluttes: « ...og da er det greit å ha forbeholdt seg litt handlingsrom til å gjøre noe da».

Her hører vi om barnevernsarbeidernes beskrivelser av hjelp og kontroll utført i en skjønnsmessig kontekst. Profesjonsutøvelse er i aller høyeste grad knyttet til skjønnsutøvelse og det er en forutsetning for individualisert behandling. Grimen (2009) sier at skjønn er en form for resonering (Terum & Grimen, 2009). Vi kan ane hvor komplisert det kan være for barnevernsarbeiderens utøvelse av skjønn i møte ansikt til ansikt med klienten hvor planer, vedtak eller oppdrag er utydelig eller mangler. Et av kjennetegnene for en bakkebyråkrat, er utøvelsen av skjønn i direkte arbeid med mennesker (Djupvik & Eikås, 2010; Eide & Damsgaard, 2012).

4.4.3 «jeg tenker at det må være noe jeg har tid til»

Bakkebyråkraten befinner seg i et krysspress mellom motstridende forventninger. De skal oppfylle statens intensjoner og føringer for å utøve et godt barnevern, og de må strekke seg langt for å oppnå forventningene. De skal yte et bedre barnevern for fler og fler, samtidig som det er ønskelig å få mest mulig for pengene (Vike, 2004). Fordeling av ressurser til barnevernet er komplisert. Oppgavene som er lagt til barneverntjenesten, er lovpålagte og varierer i takt med mengde og kostnader.

Jeg trekker frem informantenes beskrivelser av det jeg tolker som en utfordring knyttet til tid, økonomi og ressurser. Deretter viser jeg til hvordan de velger å løse utfordringene.

Et av arbeidsvilkårene som bakkebyråkraten må forholde seg til, er den konstante opplevelsen av en ressursmangel (Djupvik & Eikås, 2010; Eide & Damsgaard, 2012). Arbeidspresset er stort, og stramme budsjetter i kommunen fører til at barnevernsarbeideren ofte føler seg utilstrekkelig.

I studien profesjonalitetens mange ansikter, trekker Hilde Larsen Damsgaard frem informantenes opplevelse av mangel på tid og ressurser. Mangelen på tid og ressurser skaper et gap mellom det en ansatt i barnevernstjenesten ser det er behov for, og det hun kan klare å få til (Eide & Damsgaard, 2012). En informant svarer slik når jeg spør om hun utfører råd og veiledning selv: «Jeg tenker at det må være noe jeg har tid til»

Hun fortsetter forklaringen med henvisning til en annen informant som utfører råd og veiledning ved samtaler med ungdom. Hun får andre til å utføre veiledning og sier: «ja, og ikke den type samtaler som han, ehe, det har ikke jeg gjort mye her i barneverntjenesten»

En annen informant kaller det for et rusle tusle tiltak, og legger til: «for man har ikke tid til å følge det opp». En annen informant som har erfaring fra å veilede selv, sier det slik: «...hva de trenger hjelp til før man setter opp måla for veiledning, hva er læringsmåla, så systematisk bør det være, og det krever enormt med tid». De snakker om tid til å stå for evalueringen av tiltaket, og en informant sier: « Ja så det er veldig sann ris til egen bak å fatte råd og veiledning hvis man ikke gjør det».

Når barnevernsarbeideren skal sette inn rett tiltak for et barn, må de gjøre noen valg og huske på følgende: «Det som jeg tenker på er at man tenker økonomisk da, man har det hele tiden i bakhodet når man velger og at man også tenker tid». Den samme informanten tar til motmæle når en annen snakker om å ha en rolle i en sak ved «å dele det litt opp, den ene stryker og den andre slår». Hun sier:

Min erfaring er stikk motsatt i forhold til å inneha to roller. Men, det er et stort men der, og det handler om å ha tid til å ehe være tydeligere, å ha tid til å formidle observasjoner underveis ikke sant, for å trygge relasjonen til familien du jobber med og det er den avgjørende komponenten.

Flere samtykker og hun fortsetter slik: « For vi i den ordinære barneverntjeneste og med det trøkket i de sakene vi har i dag og både være hjelper og...». En informant i den samme gruppen henvender seg til informantene som har beskrevet sin utførelse av råd og veiledning ved å ha samtaler med ungdom. Han sier: « det er jo et savn da å jobbe sann som du beskriver» Han kikker bort på informantene og fortsetter: « altså når man er veldig strukturert så er det jo selvfølgelig mye som lar seg gjøre da, for det er jo noe som jeg, jeg skulle gjerne jobbe mere sann». En annen informant sier det slik når vi er inne på temaet kapasitet og mange saker: « men saksbehandler har jo ikke tid til å fly på hjemmebesøk ehe hm tre ganger i og to timer og drive råd og veiledning».

Hvordan løser de så sine utfordringer?

4.4.4 «klokt å selge oppgaven»

Barnevernsarbeideren har stor saksmengde og knapphet på tid. Bakkebyråkraten lager sine mestringsstrategier for å lette presset den er utsatt for. Rasjonering av tid, er en mestringsstrategi å ty til. Ved å strukturere sin kontekst for samhandling, avgrensede sitt arbeid (Djupvik & Eikås, 2010). De fleste av mine informanter tilpasser og rasjonaliserer sitt arbeid. De organiserer seg bort fra klienter og direkte kontakt, og de sier det « lønner seg å

sette bort oppgaven». Men noen få utfører samtaler med barn og unge, og enkelte har også et ønske om å jobbe mer på den måten. Det handler ofte om knapp tid og mange saker. De aller fleste savner ikke å være både saksbehandler og utføre råd og veiledning. De rasjonaliserer oppgaven ved å to-dele rollene.

Kommunene er organisert slik at de har egne team med miljøterapeuter og tiltakspersoner med ulik metodisk kompetanse. Omstillinger i det statlige barnevernet kan virke inn på barneverntjenestens organisering og arbeid med å finne nye løsninger på tiltak. I følge en informant har situasjonen vært slik: «kommunen har fattet vedtak om tiltak som ikke lenger finnes over natta» og hevder at «det er tiltakstørke i kommunenorge, og når Bufetat da i tillegg trekker inn årene sine så blir det jo stillstand». En annen informant fra den andre gruppen tror at flere ender opp med et råd og veiledningstiltak «når institusjonene som etter hvert forsvinner og har forsvinni,». Innforstått må de da ty til lokale løsninger. En annen forklaring på opprettelse av egne team, kan være barnevernstjenestens ønske om autonomi og det å klare seg selv.

En informant sier det slik:

For vi har jo mye kontakt med klientene selv om de har for eksempel miljøterapeut, men jeg tenker også at man, da får man den kompetansen der man trenger, eller det blir mere ehe spesiell kompetanse eller det man er god på da, det blir mer effektivt, da får man saksbehandlere som på en måte holder saken i gang, på en måte gjør den biten, og så har man miljøterapeuten som er gode på det med, ehe, veiledning og metoder og de tinga, så får man mer sånn helhetlig tilbud da, enn at man skal være begge deler.

Det å være effektiv er viktig når det er knapphet på tid og ressurser. Det å være begge deler med den frustrasjon det medfører, blir omtalt av flere informanter i begge fokusgruppene. En informant savner allikevel den kompetansen man får når man er mye i kontakt med familiene. Men hun savner ikke det hun beskriver som et kaos ved «å være både og». Å være begge deler eller både og, handler om dele på oppgavene. Saksbehandler er forvalter og miljøterapeut er veileder. Hun sier:

For nå kan jeg ha et hode mindre i saken, og det, for du spurte om en savner det, og det er klart, jeg er sånn at, jeg ser nå når jeg skal jobbe med saksbehandling så savner jeg det ikke.

Barnevernsarbeideren kan organisere seg vekk fra kaos ved å forenkle arbeidsoppgavene og det individuelle ansvaret. Bakkebyråkratiet spesialisere seg på horisontalplan. På denne måten behøver ikke bakkebyråkraten å engasjere seg i alle saker ved klienten, men er i stedet

spesialisert på et ansvarsområde eller en type arbeidsoppgave (Djupvik & Eikås, 2010). For barnevernsarbeideren er det lettelse i hverdagen å kunne «holde i saken» mens andre utfører veiledningen løse todelingen av arbeidsoppgavene. Da har man «et hode mindre i saken», og «trekker i andre tråder». Opplevelsen av kaos i arbeidet reduseres for barnevernsarbeideren.

Behov for å avgrense seg i arbeidet trer tydelig frem. En informant sier det på denne måten: «i første omgang som instans, tjeneste, så er vi forvaltere». En annen sier: «det er på mange måter klokt å selge oppgaven til en annen».

Det handler om å overføre oppgaven med råd og veiledning til tiltaksteamet, og han sier videre: «fordi hvis man ikke gjør den jobben, hva er poenget?». Mange informanter er opptatt av utfordringen ved å ha håndtere begge rollene i sakene. En informant forteller om utfordringene de kan møte på når de skal vitne i fylkesnemnda ved omsorgsovertagelse. Hun har tidligere uttalt at de i første omgang er forvaltere. Hun sier at det er «veldig greit å ha en annen». Hun begrunner det i at barnevernsarbeideren skal ha oversikt i saken, de må ivareta objektiviteten, og de bør ha en annen relasjon til foreldrene som er nøytral. Dersom de ikke har satt bort saken og ivaretar begge rollene, sier hun: «da er det vi som må være den grensesettende også. Det er en veldig uheldig posisjon».

En annen informant sier: «Vi bestiller som oftest». Her kan vi ane en bestiller – utfører modell som er tatt i bruk på det horisontale planet i barneverntjenesten. En måte å forstå denne måten å organisere arbeidet på, kan ligge i barnevernsarbeiderens behov for å mestre sin arbeidshverdag og avgrense sine oppgaver (Djupvik & Eikås, 2010; Vike, 2004).

En annen måte å forstå opprettelser av egne tiltaksteam og ansettelse av miljøterapeuter, kan bunne i kommunen og barnevernsarbeiderens ønske om autonomi. De vil helst klare seg selv og de ønsker ikke å bli styrt. Samtidig ønsker kommunen å få mest mulig for pengene. Dermed åpner det opp for en fortsatt økning i antall vedtak for barn og unge om råd og veiledning. Dette til tross for intensjonen i Prop. 106 L om endring i loven av § 4-4 som omhandler hjelpetiltak. Ved å styrke lovens tekst om formålet med hjelpetiltak og fjerne eksempler, skal barneverntjenesten stå friere og få en økt bevissthet ved valg av tiltak. Jeg vil hevde at staten eksporterer sitt ansvar til kommunen. Barneverntjenesten har få muligheter til å sende sine problemer til Bufetat som omorganiserer og legger ned tiltak. Det blir spennende å følge med på utviklingen av hjelpetiltakenes betydning og plass i barneverntjenesten fremover.

5 Avslutning

Råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten er det mest brukte tiltaket i barnevernet de senere år. Statistikk fra SSB synliggjør en økning i antall barn i barnevernet generelt og en økning i antall råd og veiledning som hjelpetiltak spesielt. Samtidig viser tallene at de evidensbaserte tiltakene i barnevernet er lite anvendt selv om disse tiltakene har fått stor oppmerksomhet de siste tiår. Jeg benyttet SSB statistikkbank for å fordype meg i hjelpetiltakenes utvikling de senere år. Jeg utarbeidet tabeller og figurer for å illustrere situasjonen.

5.1 Formålet

Formålet med avhandlingen, er å finne ny innsikt og gi innhold til den praktiske utførelsen av råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten. Min problemstilling med fem underliggende forskningsspørsmål, danner grunnlag for å få en oversikt over hva et råd og veiledningstiltak er.

Formålet med råd og veiledningstiltaket varierer i både innhold og målgruppe. Det er ingen råd og veiledningssak som kan betegnes som typisk. Saksbehandler har samtaler og oppfølging av ungdom eller foreldre og barn. Miljøterapeuter eller tiltakskonsulenter i egne organiserte team påtar seg oppdraget på vegne av saksbehandleren. Formålet kan være definert som et foreldrestøttene eller myndiggjørende tiltak.

5.2 Hjelp og kontroll

Et av barneverntjenestens dilemma kan knyttes til det å yte hjelp og samtidig kontrollere. Mandatet er sammensatt og komplekst. Barnevernet som institusjon har beveget seg fra å være en kontrollinstans til en hjelpeinstans. I helperrollen skal barnevernsarbeideren balansere oppgaven med å forhindre en plassering utenfor hjemmet. Hjelp skal gis på frivillig basis og man skal unngå tvang. Det forebyggende aspektet er fremtredende. Effekten av arbeidet kan synliggjøres ved at man forhindrer omsorgsovertagelse. Samtidig skal barnevernet følge nøye med på barnets situasjon og utvikling. Jeg vil hevde at barnevernets agenda er godt skjult. Barnevernsarbeiderens dobbelthet i arbeidet fører til utfordringer for både barnevernsarbeideren selv og de som ytes hjelp. Informantenes beskrivelser gir

gjenklang av en kontrolldimensjon som er tildekt og en makt som utøves indirekte og skjult. Derimot er flere informanter overbevist om at de fleste foreldre er klar over at barnevernsarbeideren utfører kontroll og har makt.

5.3 I et «tussmørke»

Min leting i offentlige styringsdokumenter og tidligere forskning, danner ikke grunnlag for konkrete svar. Men det gir en pekepinn på hvorfor enkelte tiltak får større gyldighet enn andre. I analysen trekker jeg inn hjelpetiltakenes plass og rolle i offentlige styringsdokumenter. Råd og veiledning vies liten eller ingen plass i verken offentlige styringsdokumenter eller forskning. Derimot har det pågått en stor forskningsinteresse for de evidensbaserte metodene og et styringstrykk fra staten på implementering av evidensbaserte tiltak i barnevernet. Situasjonen i barnevernet på slutten av 1990 tallet var preget av høye utgifter til plassering av utagerende ungdom som skapte mye støy og medieoppmerksomhet. Staten må gå inn og rydde opp, og vi kan ane konturene av et håpløst og flytende barnevern som må omorganiseres og redefineres ved føringer i offentlige styringsdokumenter.

Mange situasjoner i sosialt arbeid lar seg ikke standardisere. Men strømninger i samfunnet fører til et økt press på å vise til at ting virker. En av informantene sier: «det er jo så mye metoder, og det er jo ganske sånn stort, ehe, den der veiledningsbiten egentlig, det er jo ikke bare å sitte og prate». Det pågår til enhver tid en barnevernfaglig og rettslig diskurs. Diskurs forstås her som en sammenkobling av tekst, tale og språk med praksiser i en bestemt tid og et bestemt sted (Bondevik & Rustad, 2009; C. B. Neumann, 2011). Det kan sies at det pågår en effektdiskurs.

Det er et paradoks at råd og veiledning som er så omfattende og en viktig del av barneverntjenestens arbeid, nærmest fremstår som usynlig. De evidensbaserte tiltakene får høy gyldighet i kraft av stor forskningsinteresse. Det genererer nytt utviklingsarbeid som igjen fører til politiske beslutninger. I dette kraftfeltet gir staten føringer for hva som skal få legitimitet og gyldighet i barnevernsarbeidet. I følge Kroken (2005) har den erfaringsbaserte og tause kunnskap liten politisk godkjenning. Den defineres som «uren», og får liten eller ingen stemme (Kroken, 2005). Jeg vil hevde at barnevernsarbeideren utfører sitt arbeid i et tussmørke.

5.4 Barnevernsarbeideren

Barnevernsarbeideren møter flere utfordringer i arbeidet med råd og veiledningssaker. Informantenes stemme vies stor plass gjennom hele analysen. I analysen av mitt materiale, fremkom det flere utfordringer for barnevernsarbeideren. Utfordringene trer frem i mitt materiale og er mine fortolkninger. Av flere utfordringer, kom disse temaene klart frem: Legitimitet i arbeidet, og utfordringer knyttet til rollen hjelper og kontrollør. Opplevelsen av tidspress og tilgang på ressurser og til sist omstillinger i både kommunalt og statlig barnevernet. Ofte løses utfordringene ved å sette bort arbeidet til andre, det vil si bestille tiltak intern i kommunen av eget tiltaksteam. Opplevelsen av kaos ved å både være hjelper og forvalter, organiseres bort. Men de utfører også vedtak om råd og veiledning selv. Av noen oppfattes det som et rusle-tusle tiltak. Det skjønnsmessige vies som sagt liten plass, og får ingen politisk verdi og stemme. Evidensbaserte hjelpetiltak skal benyttes, men er lite anvendt til tross for stor forskningsinteresse og statlige føringer i offentlige styringsdokumenter. Mine informanter tror omstillinger i det statlige barnevernet kan ha ført til en økning i antall råd og veiledning i det kommunale barnevernet. En annen forklaring på økningen av råd og veiledning som hjelpetiltak, finner vi i en gradvis utvikling av det som blir kalles for et velferdsbarnevern. 47 % av alle nye barn i barnevernet i 2011, fikk et råd og veiledningsvedtak.

5.5 Nye spørsmål trer frem

Funnene mine stammer fra to barneverntjenester. Man kan si at materialet har enkelte begrensninger. Mitt uttrekk av få informanter og deres beskrivelser som er fortolket av meg som forsker, kan ikke generaliseres eller sies å være en bevisførsel for at «slik er det». Men råd og veiledning som hjelpetiltak får velfortjent oppmerksomhet. Redegjørelsen for hjelpetiltakene og spesielt de statlige evidensbaserte tiltakene og deres plass og gyldighet i offentlig styringsdokumenter, reiser nye spørsmål og debatt. Hvilken utvikling og gyldighet vil gjøre seg gjeldende ved de evidensbaserte hjelpetiltakene fremover, og er det ønskelig å rydde mer plass til utvikling av nye erfaringsbaserte hjelpetiltak? Arbeid med videreutvikling av SSBs statistikk og kategorier for rapportering, er igangsatt. En differensiering av innholdet i flere hjelpetiltak som betegnes som sekkepostiltak, vil kanskje gi et bedre grunnlag på sikt for å analysere hjelpetiltakenes omfang og utvikling over tid. Hvilken utvikling vil vi se når det gjelder råd og veiledning som hjelpetiltak? Vil igangsatt forskning i regi av RKBU vest og

NOVA føre til ny kunnskap om formål og innhold i råd og veiledning som hjelpetiltak?
Forskningsprosjektet avsluttes den 14.april 2015.

Vedlegg

Vedlegg nr. 1

~~Norsk~~ samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Randi Kroken
Institutt for sosialfag
Høgskolen i Telemark
Postboks 203
3901 PORSGRUNN

Vår dato: 29.08.2012

Vår ref:31249 / 3 / SSA

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 27.08.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

31249
Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig
Student

Råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten
Høgskolen i Telemark, ved institusjonens overste leder
Randi Kroken
Hildegunn Garvoll

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

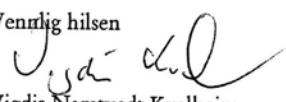
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.


Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Sondre S. Arnesen

Sondre S. Arnesen tlf: 55 58 25 83

Vedlegg: Prosjektvurdering

✓ Kopi: Hildegunn Garvoll, Viggo Ullmannsgt. 4 H, 3714 SKIEN

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svara@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uit.no

Vedlegg nr. 2

Informasjon om masterprosjektet Råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten.

Jeg er masterstudent i flerkulturelt forebyggende arbeid med barn og unge ved Høgskolen i Telemark, fakultet for helse og sosial og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er råd og veiledning som hjelpetiltak, og jeg skal undersøke hva dette innebærer. Det er forsket og skrevet lite om temaet, og tall fra SSB viser at det er en årlig økning av vedtak som fattes om råd og veiledning. Tall fra 2011 viser at det var 19600 vedtak om råd og veiledning, og av nye barn i 2011 fikk hele 47 % vedtak om råd og veiledning.

For å få mer kunnskap om hva råd og veiledning innebærer, ønsker jeg å intervju 4 – 8 saksbehandlere i et fokusintervju. Intervjuet vil foregå etter avtale en gang i perioden uke 42 til uke 45. Spørsmålene vil dreie seg om hvilke erfaringer ansatte i barneverntjenesten har med iverksettelse av vedtak om råd og veiledning, om krav til økt dokumentasjon i saker og om mulige dilemma knyttet til hjelp og kontroll. Det vil bli utarbeidet en intervjuguide som informantene vil få utdelt. Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent to timer, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2013.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 417 65 944, eller sende en e-post til hildegunn.garvoll@hit.no. Du kan også kontakte min veileder Randi Kroken ved institutt for sosialfag på telefonnummer 35 57 54 33 eller mobil: 922 66 714 eller e-post: randi.kroken@hit.no

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

På forhånd takk for velvillighet og hjelp til mitt prosjekt.

Med vennlig hilsen

Hildegunn Garvoll

Viggo Ullmannsgt. 4h,

3714 Skien

Mob: 417 65 944. E post: hildegunn.garvoll@hit.no

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien «råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten».

Signatur:.....

Telefonnummer:

E-post:

Intervjuguide – råd og veiledning som hjelpetiltak i barneverntjenesten.

Problemstilling: Hvilke erfaringer har ansatte i barneverntjenesten med iverksettelse av råd og veiledning som hjelpetiltak?

1. Kan dere fortelle om typiske situasjoner eller saker som fører til at barn og familier mottar råd og veiledning?
 - Fellestrekk?
2. Hva innebærer det å gi råd og veiledning som støtte?
 - Hensikt – mål?
 - Kontroll?
3. Hvem utfører råd og veiledning?
 - Ansatte selv?
 - Innleie av andre?
4. Hva tenker dere om at det på landsbasis har vært en økning i bruk av råd og veiledning som hjelpetiltak?
 - Økning på deres kontor?
5. Hvordan opplever dere kravet til å dokumentere hva dere gjør i sakene? (innled i forkant av spørsmålet)
 - Kan iverksettelse av råd og veiledning som vedtak være et uttrykk for dette?
6. Kan dere si noe om forholdet mellom hjelpetiltaket råd og veiledning og PMTO/MST?
 - Klare kjennetrekke ved saker som tilsier det ene eller det andre tiltaket?

7. Kan dere fortelle noe om hvordan hjelp og kontroll kommer til uttrykk når det er fattet vedtak om råd og veiledning? (intensjonen i loven – støtte – hjelp og kontroll)
- Fortell gjerne om noen eksempler

Litteraturliste

- Atferdssenteret (2013). Om atferdssenteret, fra <http://www.atferdssenteret.no/om-oss/category7.html> hentet den 20.05.13.
- Atferdssenteret, Fafo, & NOVA (2010). *Nordisk forskerkonferanse om hjelpetiltak i barnevernet. Konferanserapport*. Oslo.
- Backe-Hansen, E. (2009). Hva innebærer et kunnskapsbasert barnevern? *Fontene forskning*, 2, 4-16.
- Bergstrøm, G., & Borèus, K. (2008). Samhällsvetenskaplig text - och dirskursanalys. I G. Bergstrøm & K. Borèus (Red.), *Textens mening og makt*. Danmark: Studentlitteratur.
- Bondevik, H., & Rustad, L. (2009). Humanvitenskapelig kjønnsforskning. I J. Lorentzen & W. Mühleisen (Red.), *Kjønnsforskning. En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bufetat (2009). Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for Fou arbeidet 2009 -2011, fra <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Bufdir/Forskning%20og%20utvikling/Fou-strategi%202009-2012.pdf> hentet den 20.05.13
- Bunkholdt, V., Larsen, E., & Storø, J. (2010). Er institusjonen alltid et onde, og familien alltid et gode? *Norges barnevern, nr.3*, s.166-181.
- Damsgaard, H. L. (2010). *Den profesjonelle sosialarbeider*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag.
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2010). *Organisert velferd* (2 utg.). Oslo: Det norske samlaget.
- Egelund, T. (2006). Multisystemisk terapi: En metode med tvilsomme effekter. *Nordisk sosialt arbeid, nr.3*, s.207-221.
- Eide, K., & Damsgaard, H. L. (2012). Utfordringer i velferdsstatens yrker. *Fontene forskning, nr.1*, 69-81.
- Ericsson, K. (1996). *Barnevern som samfunnsspeil*. Oslo: Pax forlag.
- Fafo (2006). *Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet* (Nr. rapp.545/2006). Oslo.
- Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- FO (2006). Yrkesetisk grunnlagsdokument, fra <http://www.fo.no/getfile.php/Filer/01%20FO-sentralt%20filer/Trykksaker/yrkesetisk.pdf> hentet 20.05.13
- Frønes, I. (2007). *Moderne barndom* (2 utg.). Oslo: Cappelens forlag.
- Gording Stang, E. (2007). *Det er barnets sak*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. (2010). *Samfunnsvitenskaplige tenkemåter* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskaplige metoder*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hagen, G. (2001). *Barnevernets historie; om makt og avmakt i det 20. århundret*. Oslo: Akribe forlag.
- Halkier, B. (2010). *Fokusgrupper*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Hansen, H. F., & Rieper, O. (2009). Evidensbevægelsens rødder, formål og organisering. I H. Grimen & L. I. Terum (Red.), *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Harder, M., & Pringle, K. (2007). De velfærdsstatlige betingelser for empowerment i England og Danmark. I M. A. Nissen, K. Pringle & L. Uggerhøj (Red.), *Magt og forandring i sosialt arbejde*. København: Akademisk forlag.
- Haugli, T. (2008). Hensynet til barnets beste. I N. Høstmelingen, E. G. Kjørholt & K. Sandberg (Red.), *Barnekonvensjonen: barns rettigheter i Norge* (s.46-62). Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsetilsynet (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern. Rapport 2/12*. Oslo.
- Hennum, N. (2010). Mot en standardisering av voksenhet? Barn som redskap i statens disiplinering av voksne. *Sosiologi i dag, årgang 40, nr.1-2*, 57-75.
- Hielmcrone, N. v., & Schultz, T. (2007). Større retssikkerhet i sosialt arbeid? I M. A. Nissen, K. Pringle & L. Uggerhøj (Red.), *Magt og forandring i sosialt arbeid*. København: Akademisk forlag.
- Järvinen, M., & Mortensen, N. (2004). Det magtfulde møde mellom system og klient - teoretiske perspektiver. I M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (Red.), *Det magtfulde møde mellom system og klient - teoretiske perspektiver*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- Kroken, R. (2005). Forskeres fortellinger om makt og moral. Upublisert Essay ifbm PhD program ved NTNU.
- Kroken, R. (2012). *Forvandling av ansvar.*, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Trondheim.
- KS (2013). Kommunene er med på barnevernforskning, fra <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Kommunene-er-med-pa-barnevernforskning-/> hentet 20.05.13
- Kunnskapdepartementet (2005). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. fra <http://www.etikkom.no/no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/Forord/> hentet 05.06.12.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2 utg.). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Levin, C. (2010). Å undersøke "det sosiale" -noen innfallsporter. I A. Meeuwisse, R. Eliasson-Lappalainen & K. Jacobssen (Red.), *Forskningsmetodikk for sosialvitere*. Oslo: Gyldendal akademiske.

- Lindboe, K. (2011). *Barnevernloven* (7 utg.). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lovdata (2013). Lov om barneverntjenester, fra <http://www.lovdata.no/all/tl-19920717-100-004.html#4-5> hentet den 21.05.13
- Madsen, O. J. (2010). *Den terapeutiske kultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martinsen, J. T. (2012). Et kritisk blikk på evidensbaseringen i det statlige barnevernet. *Norges barnevern, 1*, 58-69.
- Mikkelsen, T. (2007). MST - multisystemisk behandling. I L. Schjelderup, C. Omre & E. Marthinsen (Red.), *Nye metoder i et moderne barnevern*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Møller, S. S., & Nissen, M. A. (2006). Når virkeligheten ikke alltid er evident. *Uden for, nr.12*, 4-21.
- Mørch, W.-T. (2012). Implementering av evidensbaserte tiltak i barnevernet. *Norges barnevern, 3*, 136-150.
- Neumann, C. B. (2011). Det profesjonelle blikket. I A. Leseth & K. N. Solbrække (Red.), *Profesjon, kjønn og etnisitet*. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Neumann, C. B., & Neumann, I. B. (2012). *Forskeren i forskningsprosessen. En metodebok om situering*. Litauen: Cappelen Damm Akademiske.
- Neumann, I. B. (2002). *Foucault, M. Forelesninger om regjering og styringskunst. Forord*. Oslo: Cappelen Akademiske.
- NIBR (2006). *NIBR-rapport 2006:7. Hjelpetiltak i barnevernet - virker de?*
- Nissen, M. A. (2007). Magt og magtesløshed i sosialt arbeid. I M. A. Nissen, K. Pringle & L. Uggerhøj (Red.), *Magt og forandring i sosialt arbeid*. København: Akademisk forlag.
- Nordlandsforskning (2010). *Tiltaksprofil og tiltaksutvikling i kommunalt barnevern* (Nr. 1005/2010).
- Nordstoga, S. (2004). Barnevernsarbeiderens makt. I T. Havik, M. Y. Larsen, S. Nordstoga & J. Veland (Red.), *Barnevernet. Forutsetninger og gjennomføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordstoga, S., & Støkken, A. M. (2009). *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOVA (2012). Forskning om hjelpetiltak., fra <http://www.nova.no/id/25638.0> hentet den 29.04.13
- Ogden, T., & Hagen, K. A. (2006). Virker MST? Kommentarer til en systematisk forskningsoversikt og meta-analyse av MST. *Nordisk sosialt arbeid, nr.3*, s.222-233.
- Regjeringen (2000). *NOU 2000:12 Barnevernet i Norge*. fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2000/nou-2000-12.html?showdetailedtableofcontents=true&id=117351> hentet 25.05.12.

- Regjeringen (2002). *St.meld.nr.40 (2001-2002)*.
- Regjeringen (2003). *Strategidokument - statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Nr. Q 19/2003*.
- Regjeringen (2005). *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familie. Rundskriv Q-25/2005*.
- Regjeringen (2007). Rundskriv Q-06/2007: Oppgave og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlig barnevernmyndigheter, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2007/rundskriv-q-062007---oppgave-og-ansvarf.html?id=475750> hentet 21.02.12
- Regjeringen (2008). *NOU 2008:9 Med barnet i fokus. En gjennomgang av barnelovens regler om foreldreansvar, bosted og samvær*.
- Regjeringen (2012a). Forvaltningsreformen. Deloppdrag E, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2012/barnevernet-er-evaluert.html?id=685178> hentet 17.08.12
- Regjeringen (2012b). *NOU 2012:5. Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*. fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2012/nou-2012-5.html?id=671400> hentet 29.03.12.
- Regjeringen (2012c). *Å vokse opp. Rapport fra Barne-, ungdoms - og familiedirektoratet*.
- Regjeringen (2013). *Prop. 106 L Endringer i barnevernloven*.
- Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* (Nr. 3:15 (2011-2012)). Oslo: Riksrevisjonen.
- SSB (2011). Barn med barnevernstiltak i løpet av året, type tiltak, alder og kjønn. 2010. Tab. 09075, fra <http://www.ssb.no/barneverng> hentet 29.04.13
- SSB (2012a). Barnevern 2011, fra <http://www.ssb.no/barneverng> hentet 29.04.13
- SSB (2012b). Barnevernet, fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng> hentet 20.05.12
- Terum, L. I., & Grimen, H. (2009). Profesjonsutøvelse - kvalitet og legitimitet. I H. Grimen & L. I. Terum (Red.), *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse* (3 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser*. Oslo: Akribes
- Villadsen, K. (2007). Makt og selv-teknologi. Foucaults aktualitet i velfærdsforskning. *Tidsskrift for velfærdsforskning, nr.3*, s.156-167.
- Villadsen, K., & Mik-Meyer, N. (2008). Magtens former: Sosiologiske perspektiver på statens møte med borgeren. *Uden for, 16*, 4-38.

- Vindegg, J. (2009). Evidensbasert sosialt arbeid. I H. Grimen & L. I. Terum (Red.), *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Wormnæs, O. (1996a). Noen vitenskapsteoretiske emner. I O. Wormnæs (Red.), *Vitenskap - enhet og mangfold*. Oslo: Gyldendal.
- Wormnæs, O. (1996b). Vitenskap og etikk. I O. Wormnæs (Red.), *Vitenskap - enhet og mangfold*. Oslo: Gyldendal.