

Når ansatte i Nav blir bekymret for barns omsorgssituasjon

Anita Øvstedal

VID vitenskapelige høgskole

Oslo

Masteroppgave

Master i sosialt arbeid

Antall ord: 27591

25. mai 2023

Masterstudent 2023: «Hvordan håndterer ansatte i Nav bekymring for barns omsorgssituasjon?»

Leder i Nav 2023: «Opplysninger om det får vi jo gjerne fra samarbeidspartnere, så tar vi det med oss tilbake på jobb, diskuterer det med en kollega eller to, kanskje med brukeren, kanskje legger vi det i en skuff, det er ganske sjelden vi melder bekymring til barneverntjenesten ...»

Innhold

| | |
|---|----|
| Sammendrag | 6 |
| 1.0 Innledning..... | 9 |
| 1.1 Prosjektets formål og problemstilling | 10 |
| 1.2 Hvorfor studere Nav-ansattes erfaringer med opplysninger som utløser bekymring for barns omsorgssituasjonen?..... | 10 |
| 1.3 Sentrale begreper med betydning for prosjektet | 11 |
| 1.4 Søk og utvalg | 12 |
| 1.5 Tidligere forskning..... | 13 |
| 1.6 Prosjektets oppbygging | 17 |
| 2.0 Har Nav et ansvar for å avdekke og videreformidle bekymring for barns omsorgssituasjon? | 18 |
| 2.1 Navs organisering og mandat..... | 18 |
| 2.2 Melde-, opplysnings- og taushetsplikt. | 20 |
| 3.0 Teoretisk og analytisk rammeverk | 23 |
| 3.1 Barns rett til beskyttelse og medvirkning..... | 23 |
| 3.2 Omsorgssvikt | 25 |
| 3.2.1 Vurdering av omsorgssvikt | 25 |
| 3.3 Teorier om bakkebyråkratiet..... | 26 |
| 3.3.1 Skjønn | 27 |
| 3.3.2 Skjønnets normative kontekster | 28 |
| 3.3.3 Arbeidsbetingelser karakteristiske for bakkebyråkraten | 29 |
| 3.3.4 Bakkebyråkratens handlingsstrategier | 29 |
| 3.4 Institusjonelle logikker | 30 |
| 4.0 Metode | 32 |
| 4.1 Vitenskapsteoretisk forankring | 32 |
| 4.2 Datainnsamling..... | 33 |
| 4.2.1 Utvalg og rekruttering | 33 |
| 4.2.2 Fra fokusgruppe til gruppeintervju..... | 35 |
| 4.2.3 Gjennomføring av intervjuer | 36 |
| 4.2.4 Temaliste og vignetter | 37 |
| 4.2.5 Etske overveielser..... | 39 |
| 4.2.6 Transkribering..... | 40 |
| 4.2.7 Analyse | 40 |
| 4.3 Metodediskusjon - ville andre funnet det samme som meg?..... | 42 |
| 4.3.1 Validitet og reliabilitet | 42 |
| 4.3.2 Å forske på eget felt | 43 |

| | |
|---|----|
| 5.0 Analyse | 45 |
| 5.1 Avdekking av omsorgssvikt..... | 45 |
| 5.2 Vurderinger av omsorgssvikt..... | 48 |
| 5.2.1 Den røde varsellampa - alvorlig og akutt | 48 |
| 5.2.2 Magefølelse og terskler for å melde bekymring | 49 |
| 5.2.3 Når brukernes livsbelastninger vekker bekymring..... | 51 |
| 5.2.4 Brukerens samarbeid med Nav som dempende faktor | 54 |
| 5.3 Forhold som får betydning for hvordan bekymringsfulle opplysninger avdekkes og mulig omsorgssvikt håndteres | 55 |
| 5.3.1 Individuelle forhold | 55 |
| 5.3.2 Navs mandat, prioriteringer og organisatoriske forhold..... | 58 |
| 6.0 Diskusjon | 65 |
| 6.1 Nav-ansattes utfordringer med å avdekke mulig omsorgssvikt..... | 65 |
| 6.1.1 De ansattes erfaringer med bekymringsmeldinger til barneverntjenesten..... | 65 |
| 6.1.2 Barrierer og utfordringer..... | 66 |
| 6.1.3 Innhenting av opplysninger om barns situasjon | 67 |
| 6.1.4 Trekker de ansatte i samme retning?..... | 68 |
| 6.1.5 Grunn til å tro at det er alvorlig omsorgssvikt?..... | 71 |
| 6.2 Vurderinger og forståelser av omsorgssvikt..... | 74 |
| 6.2.1 Å skjønnsvurdere barns omsorgssituasjon..... | 74 |
| 6.2.2 Å drøfte mulig omsorgssvikt med kolleger, ledere og barneverntjenesten | 77 |
| 6.3 Institusjonelle logikker | 79 |
| 6.4 Trumfkort eller puslespill | 80 |
| 6.5 Rutinemessige bekymringsmeldinger til barneverntjenesten | 81 |
| 7.0 Oppsummering og avslutning | 83 |

Forord

Dette er min masteroppgave! Jeg er stolt og føler meg privilegert over å i godt voksen alder ha fullført et prosjekt som dette – et deltids masterløp kombinert med 100 % jobb i Nav. Jeg har etter mange år i førstelinja fått lov til å tenke lange tanker og har lært mye av prosessen som til tider var ganske ensom, blant annet fordi prosjektet ble til i en tid der en pandemi spilte inn på gjennomførelsen.

Det er mange som fortjener en takk. En stor takk går til de ti ansatte i Nav som fritt delte av tanker og refleksjoner og som viste stort engasjement for de som studien egentlig handler om: barn som potensielt vokser opp med omsorgssvikt. Jeg hadde aldri forventet den ærligheten som dere viste. Den neste takken går til medstudenter og forelesere ved VID som har bistått med råd, vink, tips og konkret veiledning. Dere var en avgjørende og viktig motivasjon til å fortsette løpet. Takkes må også kolleger, tidligere kolleger og venner som har heiet og lest utdrag (dere vet hvem dere er!).

Veilederen min, Cecilie Sudland, som var midt i avslutningen av arbeidet med sin egen PhD, du er gull verdt. Du stilte vanskelige spørsmål, var ærlig og krevende, plukket fra hverandre og viste vei når jeg ikke selv skjønnte hvor jeg ville. Takk skal du ha for at du alltid trodde på prosjektet!

Den største takken går likevel til Ane og Geir. Det er ikke omkostningsfritt å dele hus med en som skriver masteroppgave. Geir: du er legendarisk på kommaregler. Dere begge: takk for at jeg fikk klassereise. Takk for at dere ikke ga meg opp og for mye fritid i årene fra 2018-2023 slik at prosjektet kunne fullføres. Dere er de aller fineste jeg vet om!

Sammendrag

Hensikt: Alvorlige saker der barn har blitt utsatt for omsorgssvikt uten at hjelpeapparatet grep inn har fått stor oppmerksomhet. Tidligere studier har vist at det for offentlig ansatte som jobber direkte mot barn kan være vanskelig å avdekke omsorgssvikt og en generell oppfatning har vært at offentlig ansatte har en høy terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten. Mindre oppmerksomhet har blitt rettet mot hvordan offentlig ansatte som jobber mot voksne brukere vurderer og agerer når de blir bekymret for barns omsorgssituasjon, og formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan ansatte i Nav jobber med opplysninger som vekker bekymring for barns omsorgssituasjon.

Metode: For å belyse problemstillingen ble det gjennomført kvalitative gruppeintervjuer med en sosialkonstruktivistisk tilnærming med 10 ansatte i Nav. For å få tilgang til de ansattes erfaringer ble de presentert for tre vignetter og stilt spørsmål om vurderinger av omsorgssvikt spesielt og deres meldepraksis generelt.

Resultater: Omsorgssvikt er et komplekst begrep og analysen viser at det skal nokså mye til før ansatte i Nav melder bekymring til barneverntjenesten. De ansatte treffer sjelden brukerens barn ansikt til ansikt og analysen viser at det for de ansatte er utfordrende å identifisere og vurdere om barn er utsatt for omsorgssvikt. De ansattes beskrivelser tyder på de i mindre grad benytter lovverket som regulerer offentlig ansattes melde- og taushetsplikt i sine vurderinger av omsorgssvikt og sammen med manglende kunnskap om barns situasjon kan dette få konsekvenser for deres beslutninger.

Empirien gir videre ingen indikasjoner på at det på overordnet nivå i Nav finnes prosedyrer eller veiledende materiale til hjelp for de ansatte i vurderinger som dette. De ansattes beskrivelser tyder på at det innenfor ett og samme kontor er tilfeldig hvorvidt de ansattes oppmerksomhet rettes mot barns situasjon. At det innad i Nav ikke eksisterer en enhetlig forståelse rundt disse spørsmålene beskriver de ansatte som utfordrende å forholde seg til og de etterlyser mer samordnede retningslinjer rundt arbeid med barn og familier.

Søkeord: Nav, barnevern, omsorgssvikt, barneperspektiv, handlingsrom og skjønn

Summary

Summary purpose: Serious cases, where children have been subjected to neglect without intervention by the child welfare services, have been receiving a lot of attention. Previous research has shown that employees who work directly with children, such as schoolteachers or kindergarten employees, find it difficult to uncover child neglect, and the general perception has been that employees working in the public sector are hesitant to report concerns to the local authorities. There is less research available about how employees working primarily with adults, relate to this, and subsequently act, regarding concerns for the children. The aim of this thesis has been to shed light on how employees in the Norwegian Labour and Welfare Service (NAV) evaluate information and assess the situation when concern for child abuse or neglect arises.

Method: A qualitative research method was used to illuminate the matter in question. Group interviews were carried out with ten employees, who work closely with disadvantaged adults. By using a constructivist approach with three separate cases, the study aimed to clarify how the ten participants relate to child neglect and how they carry out their duties and responsibilities regarding child welfare.

Results: Child neglect is a complex issue, and the analysis suggests that neglect can reach a comparatively high level before an employee working for NAV will report concern to the child welfare services. The employees rarely meet children face to face, and the findings indicate that it can be difficult to ascertain whether a child has suffered or is at risk of harm. Legislation that regulates the obligation to report and the duty of confidentiality are rarely used, and this, together with lack of knowledge about the child's circumstances, has consequences for the employees' assessments of neglect. The empirical evidence gives indication that there, within NAV, are few procedural guidelines that would be of help when assessing children in a vulnerable situation. Based on the employee's accounts, this may lead to that within one and the same office it is random whether the employees' attention is directed to the situation of children. The lack of a uniform understanding of these issues presents a challenge, and the employees were unanimous in their call for more coordinated guidelines from above regarding work with children and families.

Keywords: Nav, child welfare, neglect, children’s perspective, room for action and discretion

1.0 Innledning

Hvert år mottar barneverntjenesten over 50 000 bekymringsmeldinger. Tallene viser at det er barneverntjenesten selv og politiet som står bak de fleste av meldingene fra offentlige tjenester og i 2020 ble ca. 1600 av dem sendt fra Nav¹ (SSB Barnevern, 2022). Av det totale antallet meldinger barneverntjenesten mottar handler ca. 15 000 om manglende foreldreferdigheter, mens de resterende handler om vold i hjemmet, konflikter i hjemmet, psykiske lidelser eller rusbruk hos foreldre. Av de ca. 57 000 meldingene barneverntjenesten mottok i 2020 så ble ca. 11 000 av dem henlagt.

Det finnes mye og sikker kunnskap om hvilke forhold som vurderes som skadelige for barn å vokse opp under og konsekvensene av å vokse opp under slike (Killén. 2004; Kirkengen & Brandzæg Ness, 2009; Kvello, 2015). På tross av dette har en generell oppfatning vært at offentlige ansatte har hatt en høy terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten (Backe-Hansen, 2009; Breimo et al., 2021; NOU 2017: 12). Saken om Christoffer som var utsatt for vold i nære relasjoner og som ble drept i 2005 rystet Norge, og aktualiserte en bekymring for om alvorlige saker ble fanget opp av hjelpeapparatet. Saken skapte trolig et veiskille. Fra å være et område med mindre oppmerksomhet snudde situasjonen nå ved at det ble satt politisk og faglig søkelys på barns oppvekstvilkår og rettigheter og at barneverntjenesten fikk for få bekymringsmeldinger (Ohnstad & Gudheim, 2020). Barnevoldsutvalget, som i 2015 fikk i mandat å undersøke alvorlige saker der barn og ungdom hadde vært utsatt for omsorgssvikt, konkluderte i den avsluttende rapporten fra 2017 blant annet med at det ikke hadde blitt meldt bekymring til barneverntjenesten i saker med åpenbare bekymringsfulle forhold (NOU 2017: 12). Resultater som dette har fått stor oppmerksomhet og kan trolig sammen med myndighetenes skjerping forklare noe av økningen i bekymringsmeldinger fra offentlige tjenester (Kojan et al., 2019; Breimo et al., 2021).

¹ I faglitteraturen brukes både NAV og Nav. I offentlige dokumenter, på Navs nettsider og i navnet på loven benyttes NAV. I dette prosjektet har jeg valgt å skrive Nav.

1.1 Prosjektets formål og problemstilling

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan ansatte i Nav forholder seg til opplysninger som vekker bekymringer for barns omsorgssituasjon gjennom den overordnede problemstillingen:

Hvordan håndterer ansatte i Nav bekymring for barns omsorgssituasjon?

Problemstillingen blir belyst og konkretisert ved følgende forskningsspørsmål:

- *Hvordan får de ansatte tilgang til opplysninger som utløser bekymring for barns omsorgssituasjon?*
- *Hva kjennetegner saker som utløser de ansattes bekymring?*
- *Hva får betydning for de ansattes håndtering av opplysningene som vekker bekymring?*

1.2 Hvorfor studere Nav-ansattes erfaringer med opplysninger som utløser bekymring for barns omsorgssituasjonen?

Det er flere grunner til at jeg mener at det er betydningsfullt å belyse dette temaet. Hvis utdanningen som sosionom har gitt motivasjon til prosjektet så har arbeidserfaring fra den kommunale barneverntjenesten og Nav vært selve drivkraften. Tidligere studier har vist til at det for offentlig ansatte som jobber direkte mot barn kan være vanskelig å avdekke omsorgssvikt og at lovverket som regulerer melde- og taushetsplikt oppleves vanskelig og komplisert (Backe-Hansen, 2009; Barne- og familiedepartementet 2005, s. 5). Færre studier tar for seg hvordan offentlig ansatte som retter sin innsats mot voksne forholder seg når de blir bekymret for barns omsorgssituasjon.

I likhet med andre offentlig ansatte har også Nav-ansatte meldeplikt til barneverntjenesten dersom det oppstår alvorlig bekymring for barns omsorgssituasjon. På nært hold har jeg erfart hvordan kolleger strever med vurderinger som dette. Jeg har selv vært usikker på om avgjørelser om å melde bekymring til barneverntjenesten har vært korrekte, og erfaringer som dette lå bak en antakelse om at ansatte i Nav hadde en for høy terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten og at vurderinger og beslutninger som dette var personavhengige.

1.3 Sentrale begreper med betydning for prosjektet

Bruker

Ulike begreper har vært brukt om innbyggere som henvender seg til Nav for å søke om hjelp. I NAV-loven (2009) refereres det til bruker og i sosialtjenesteloven (2009) refereres til tjenestemottaker. I dette prosjektet omtaler jeg de som oppsøker Nav som innbyggere og benytter bruker-begrepet på de som allerede mottar hjelp og bistand. Bruker-begrepet er per i dag et godt innarbeidet begrep og blir også brukt av deltakerne i prosjektet.

Veiledere i Nav

På Navs nettside kan man lese at de ca. 20 000 som jobber i Nav representerer ulike akademiske utdanninger og profesjoner og at ved lokalkontorene jobber sosionomer, barnevernpedagoger, velferdsvitere, sykepleiere, ergoterapeuter, jurister, humanister og andre med universitets- eller høgskolebakgrunn. I tråd med Nav-reformen skulle de ansatte ved lokalkontorene, uavhengig av utdanningsbakgrunn, arbeide etter en generalistmodell (NOU 2004:13). I motsetning til spesialisert kunnskap ble det etterspurt breddekunnskap og de aller fleste ved lokalkontorene er i dag ansatt i veilederstillinger som krever veiledningskompetanse rettet mot arbeid og aktivitet, forvaltningskompetanse, kunnskap om støttesystemer, arbeidsmarked og arbeidsgivere og samordning av innsatsen mellom disse (Glemmestad, 2021, s. 36). Slik veilederrollen her gjengis skiller den seg fra Levins tidlige beskrivelse av sosialarbeiderrollen som delt mellom en forvaltningsdel og en sosialarbeiderdel der den forvaltningsmessige tradisjonelt nøt lavest anerkjennelse (Levin, 2006, s. 104).

Sosialt arbeid og arbeidslinja i Nav

En tverrpolitisk enighet om deltakelse i arbeidslivet som det beste alternativet for sikring av velferd og gode levekår for den enkelte har ført til at arbeidsinkludering står fram som Navs primære arbeidsområde (NOU 2004:13). Sosialt arbeid har grunnleggende blitt forstått som relasjonsarbeid, å se mennesker i sin kontekst, inkludere dem og gi dem muligheter til å delta i samfunnet ut fra sine forutsetninger og behov (sosialtjenesteloven, 2009).

Oppfatningen av at sosialt arbeids praksis kan bryte med implementeringen av arbeidslinja har medført en uro for det sosiale arbeidets plass blant sosialarbeidere i og utenfor Nav.

Bekymring og bekymringsmeldinger til barneverntjenesten

Backe-Hansen (2009) viser til at det å ha en bekymring handler om å ha en følelse av å engste seg for noe, ofte mer uspesifisert og vag og som vanskelig å beskrive eller sette ord på. I hennes kartlegging av samarbeidet mellom barnehager og barneverntjenesten oppgir de barnehageansatte at avklaringer av bekymringer skjer gjennom prosesser som går over tid der det innhentes informasjon som ikke nødvendigvis resulterer i bekymringsmeldinger til barneverntjenesten (Backe-Hansen, 2009, s. 9). I mitt prosjekt snakker de ansatte om å bekymre seg, de bruker «bekymringsmeldinger» eller «meldinger» om hverandre når de omtaler det å melde bekymring til barneverntjenesten. Som oftest skjer dette skriftlig og de omtaler da dette som «å melde» eller «å melde bekymring».

1.4 Søk og utvalg

Før prosjektet ble godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) i 2020 (vedlegg nr 1) startet jeg med åpne søk på ulike søkemotorer etter artikler, masteroppgaver og avhandlinger. Fordi prosjektet dreier seg om ansatte i Nav ble de første søkene innrettet mot norske bidrag og for å få oversikt konsentrerte jeg meg om å lese titler, sammendrag og litteraturlister som siden dannet utgangspunkt for mer systematiske søk med søkeord som *Nav, *barneperspektiv, *barnevern, *bekymring, *melding, *taushetsplikt, *meldeplikt og ulike kombinasjoner av disse. Valgemnet «*Barnevern – arbeid i partnerskap med fokus på barn og unge*» ble gjennomført på VID våren 2020 og gjennom dette fikk jeg tilgang til studier og forskning av nyere dato som ga inspirasjon til videre søk i samme retning. Emnet «*Dømmekraft, makt og etikk i sosialfaglig praksis*» som ble gjennomført på Oslomet-Storbyuniversitetet høsten 2020, penset meg inn på søk etter studier og forskning med søkeord som *skjønn *vurderinger *dømmekraft og *handlingsrom. Etter hvert ble det aktuelt å utvide søkene som viste at det også internasjonalt har blitt rettet oppmerksomhet mot hvordan omsorgssvikt avdekkes blant offentlig ansatte. Av hensyn til prosjektets omfang er det begrenset hvor mye som kan inkluderes i den endelige rapporten, og jeg går

med dette over til å presentere et lite knippe av den kunnskapen jeg har funnet relevant og som har gitt retning for prosjektet.

1.5 Tidligere forskning

Fordi jeg ikke har klart å søke meg fram til kunnskap om hvordan ansatte i Nav forholder seg og agerer når de blir bekymret for barns omsorgssituasjon har forskning fra barnevernfeltet gitt innsikt. Forskningen jeg presenterer har det til felles at den i hovedsak beskriver utfordringer og dilemmaer fagpersoner som jobber direkte mot barn opplever ved bekymring for barns omsorgssituasjon. Forhold som trekkes fram er blant annet utfordringer knyttet til å avdekke skadelige oppvekstvilkår, at melde- og taushetspliktbestemmelser kan være kompliserte og hvordan ramme- og handlingsbetingelser får betydning for vurderinger og beslutninger. Selv om forskningen og studiene er hentet fra andre kontekster enn Nav kan utfordringene og dilemmaene som løftes fram og diskuteres like fullt være av betydning for å forstå hvordan ansatte i Nav forholder seg når de blir bekymret for barns omsorgssituasjon.

Både nasjonalt og internasjonalt finnes det omfattende forskning på konsekvenser av å vokse opp med omsorgssvikt og kunnskap som dette var noe av det som ble lagt til grunn for at det i 2010 ble innført bestemmelser i helsepersonelloven (1999, § 10 a) som skulle sikre barn som pårørende ved å tilby barneansvarlig personell. Bestemmelsene som omfatter mindreårige barn som pårørende av foreldre med psykisk sykdom, rusavhengighet og alvorlig somatisk sykdom og skade oppsto blant annet fordi barn av foreldre med utfordringer som dette rapporterte at de ikke fikk den hjelp og støtte de trengte. Så vidt meg bekjent har ikke lignende ordninger vært diskutert i andre deler av hjelpeapparatet, men fra 2023 medførte endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (2011, §7-2 a) at kommunen plikter å tilby barnekoordinator med ansvar for samordning av tjenestetilbudet.

Rapporten «*Svikt og svik*» som ble lagt fram av Barnevoldsutvalget i 2017 konkluderte blant annet med begrenset kunnskap og kompetanse blant offentlig ansatte og at det ikke hadde blitt meldt bekymring i tilfeller med åpenbart bekymringsfulle forhold (NOU 2017:12).

Rapporten bygde på en gjennomgang av saker hvor barn hadde vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt og avdekket blant annet at ansatte i barneverntjenesten,

helsetjenesten, skolene og BUP ikke forsto alvorret ved at barn vokser opp med omsorgspersoner med rusproblematikk og psykiske utfordringer.

Flere har vært opptatt av å utforske offentlig ansattes vurderinger og handlinger i møte med opplysninger som vekker bekymring for barns omsorgssituasjon. I Backe-Hansens (2009) kartlegging av samarbeidet mellom barnehager og barneverntjenester pekte de ansatte i barnehagene på sitt eget behov for kompetanseløft, mens styrerne mer var opptatt av samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten og hvordan dette fikk betydning for tersklene for å melde bekymring til barneverntjenesten. I materialet gir de barnehageansatte beskrivelser av det som omtales som *gråsonesaker*, og som forklares som saker der de ansatte kan være bekymret for et barn men hvor det hersker usikkerhet om hvorvidt meldeplikten utløses.

Leer-Salvesen (2016) undersøkte i sin avhandling hvordan lærere og prester utøver sitt profesjonelle skjønn i spenningen mellom taushets-, avverge- og meldeplikt. I avhandlingen blir det vist til underrapportering til barneverntjenesten både fra skole og kirke og at alvorlige saker kunne stoppe opp i systemet slik at sårbare barn og unge sto i fare for å ikke få nødvendig hjelp. I likhet med Backe-Hansen (2009) pekte også Leer-Salvesen (2016) på behovet for et kunnskapsløft som for skole og kirke dreide seg om hvilke faresignaler som kunne danne grunnlag for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten.

En tidligere amerikansk studie setter fokus på læreres evne til å gjenkjenne tegn og forhold som utløser meldeplikten og hvor villige de er til å melde fra om disse til barneverntjenesten (O'Toole et al., 1999). I likhet med Leer-Salvesen (2016) konkluderte også denne studien med at lærere heller under- enn overrapporterte når det gjaldt å melde bekymring til barneverntjenesten og at dette spesielt gjaldt saker som ble ansett som mindre alvorlige (O'Toole et al., 1999).

Også Neumann (2009) har vært opptatt av hvordan en profesjonell yrkesgruppe vurderte og handlet ved bekymring for barns omsorgssituasjon. Utgangspunktet for hennes avhandling var å få innsikt i hva helsesøstre oppdaget av barnemishandling, hva de gjorde med det de oppdaget og hvilke institusjonelle handlingsbetingelser helsesøstrene beveget seg innenfor. Fordi helsesøstrene som ble intervjuet ikke hadde mange konkrete erfaringer med

mishandling gikk avhandlingen over til å handle om helsesøstres profesjonelle blikk på foreldre og barn.

Mindre interesse er viet offentlig ansatte som representerer velferdstjenester rettet mot voksne brukere og som blir bekymret for barns omsorgssituasjon, men Breimo et al. (2021), som har analysert formaliserte samarbeid mellom barneverntjenester og andre tjenesteytende instanser, inkluderte også ansatte i Nav i sin studie. I studien som også omfattet ansatte i barne- og ungdomspsykiatrien og politiet ble det blant annet konkludert med at de ansatte gjorde ulike avveininger i sine vurderinger av om det skulle meldes bekymring til barneverntjenesten. Nær og daglig kontakt med barn og foreldre syntes å være en barriere for å melde bekymring til barneverntjenesten, mens de med mindre daglig kontakt rapporterte om færre barrierer og hvordan bekymringsmeldingen ble brukt som et middel til bevegelse i saken og som en start på et samarbeid med barneverntjenesten (Breimo et al., 2021, s. 199).

I to landsomfattende tilsyn i regi av Statsforvalter og Helsetilsynet (2012, 2021) ble det avdekket at kommunene, ved sosialtjenestene i Nav, ikke i tilstrekkelig grad sikret at brukerens situasjon som forsørger var kartlagt. I praksis betød dette at barns livssituasjon og behov ikke aktivt og systematisk hadde blitt kartlagt ved søknader om økonomisk sosialhjelp og resulterte i konklusjoner om manglende forsvarlighet i de individuelle vurderingene.

I 2014 utviklet Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*, heretter omtalt som HOLF-prosjektet, som hadde til hensikt å utvikle et helhetlig tjenestetilbud til familier som mottok bistand fra sosialtjenesten (Rugkåsa & Bergheim, 2020, s. 160). Det overordnede målet for prosjektet som hadde sitt utspring i direktoratets fattigdoms- og leveårsrapport fra 2014 og tall som viste økende fattigdom blant barnefamilier, var å forebygge at fattigdom går i arv. Resultater fra prosjektet viste at varierte om deltakerne samhandlet direkte med barna i familiene og det var heller ikke lagt opp til noe annet enn at oppfølgingen hovedsakelig skulle skje gjennom foreldrene. Resultatene viste at enkelte deltakere likevel hadde et ønske om å ha tettere kontakt med barna enn det det ble lagt opp til og at de som samhandlet både med voksne og barn opparbeidet seg en mer helhetlig og nyansert innsikt i de komplekse problemene familiene brakte med seg og i større grad klarte å tilpasse hjelpen til familiens behov (Rugkåsa & Bergheim, 2020, s. 166).

Etter lang tids fokus på offentlig ansattes underrapportering av saker til barneverntjenesten retter Ohnstad og Gudheim (2020) oppmerksomheten mot det motsatte. Etter en gjennomgang av 100 saker der offentlig ansatte har meldt bekymring til barneverntjenesten mener de å se en manglende forståelse av vilkårene som må være til stede for at meldeplikten skal tre inn og sette taushetsplikten til side (Ohnstad & Gudheim, 2020, s. 4). Mulige årsaker til misforstått praktisering av lovverkene mener forfatterne kan ha å gjøre med at ansatte i ulike deler av hjelpeapparatet ikke setter seg inn i lovtekster og rundskriv fra departementer og press og forventinger fra myndighetshold om at terskelen for å melde bekymring til barneverntjenesten må senkes (Ohnstad & Gudheim, 2020, s. 4). Forfatterne diskuterer videre bruken av rutinemessige bekymringsmeldinger som de mener strider med lovverkets krav om skjønnsbruk (Ohnstad & Gudheim, 2020, s. 46). Djup et al. (2021) belyser liknende forhold i artikkelen der prosjektet «Barn under radaren» omtales. Prosjektet er innført ved Sørlandet sykehus der ansatte i ambulansetjeneste, på akuttmottak og i ambulante akutt-team er gitt en sjekklister utviklet til veiledning i situasjoner med vurdering av barns omsorgssituasjon. I artikkelen advarer forfatterne mot en for lav terskel for å sende bekymringsmelding til barneverntjenesten og i likhet med Ohnstad og Gudheim (2020) er de opptatt av at helsepersonell skal ha grunn til å tro at et barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt eller mishandling og at mistanker om ikke optimal omsorg ikke er tilstrekkelig til å melde bekymring til barneverntjenesten (Djup et al., 2021).

Backe-Hansen (2001) har analysert barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker som omhandler omsorgsovertakelse av mindre barn og noe av det hun mente å identifisere i dette arbeidet var de barnevernansattes ulike måter å bygge opp argumentasjon ved - enten ved å bygge argumentasjon rundt det som kalles et trumfkort eller dersom dette manglet gjennom å konstruere et puslespill av argumenter (Backe-Hansen, 2001, s. 120). Når argumentasjonen konstrueres rundt trumfkortet så innebærer dette at framtidig argumenter har sammenheng med trumfkortet og de ansatte slipper å lete etter annen og mer detaljert informasjon for å beskrive foreldrene. Argumentasjonen som bygges som puslespill framstår mer fragmentert hvor hver enkeltdel ikke vil kunne ha samme tyngde som trumfkortet alene (Backe-Hansen, 2001, s. 164).

1.6 Prosjektets oppbygging

Prosjektet er bygd opp over seks kapitler. I det første kapitlet redegjorde jeg for prosjektets formål og problemstilling og fortsatte med en kort oversikt over kunnskapsstatus på feltet. I kapittel to vil Navs rolle i arbeidet med barn og familier og virksomhetens mandat bli presentert før det blir avsluttet med de juridiske rammene som regulerer de ansattes ansvar i dette arbeidet. I kapittel tre gjør jeg rede for det analytiske rammeverket som prosjektets resultater diskuteres ut fra. I kapittel fire viser jeg til prosjektets vitenskapsteoretiske forankring, til ulike metodiske valg og gjør rede for hvordan jeg har jobbet fram prosjektet og hvordan mitt ståsted har informert. I kapittel fem presenteres prosjektets resultater som blir diskutert i det 7 kapitlet som også avsluttes med forslag til videre studier.

2.0 Har Nav et ansvar for å avdekke og videreformidle bekymring for barns omsorgssituasjon?

At jeg allerede i formuleringen av problemstilling har lagt til grunn en forståelse om at ansatte i Nav har et ansvar som strekker seg ut over den enkelte brukers behov er også et spørsmål av juridisk karakter. Hensikten med dette kapittelet er derfor å gjøre rede for rammene for Navs ansvar når ansatte blir bekymret for barns omsorgssituasjon.

Et trykk på Nav nettside viser at Navs virksomhet reguleres gjennom et vell av lovverk og bestemmelser og for å belyse Navs rolle i møtet med barn og familier vil jeg derfor i dette kapittelet først gjøre rede for Navs mandat og deretter formålet med NAV-loven (2006) og sosialtjenesteloven (2009). Begrunnelsen for å velge ut disse lovene er at mens NAV-loven (2006) er basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av de andre loven som forvaltes omtales sosialtjenesteloven (2009) som en av hovedlovene i Nav (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2012). Jeg fortsetter deretter med å vise til melde- og taushetsbestemmelsene som regulerer informasjonsdelingen mellom Nav og barneverntjenesten før jeg avslutter med bestemmelser som gir retning for samarbeid mellom Nav og andre instanser. Fordi jeg anser at spørsmålet om Nav har et ansvar for å avdekke omsorgssvikt også har en etisk dimensjon avslutter jeg med en henvisning til Fellesorganisasjonens (FO, 2019) yrkesetiske grunnlagsdokument som sier noe om hvor lojaliteten blant ansatte som er tilknyttet denne organisasjonen bør ligge i situasjoner der det oppstår konflikt mellom svake gruppers interesser.

2.1 Navs organisering og mandat

En tredjedel av statsbudsjettet går med til finansiering av Navs samfunnsoppdrag som er å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid med mål om et inkluderende samfunn og arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked (NOU 2004: 13). Etaten kan betraktes som både et virkemiddel og en del av sikkerhetsnettet i velferdsstaten med oppgaver som fram til 2006 var fordelt mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten og tilbyr tjenester, ytelser og stønader både til privatpersoner og arbeidsgivere (NOU 2004: 13). Bakgrunnen for det som siden har blitt omtalt som Nav-reformen og samlingen av disse tjenestene under ett tak var velferdspolitiske utfordringer og tilbakemeldinger fra brukere om fragmenterte tjenester

(Røysum, 2012). Et politiske ønske om å opprettholde velferdsstatens omfang lå til grunn for behovet for modernisering og effektivisering og svaret på utfordringene ble endringer i tjenestenes strukturer og arbeidsmåter (NOU 2004: 13). Samordningen av de statlige tjenestene, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten, og samlokaliseringen med den kommunale sosialtjenesten skulle sikre alle innbyggere, uavhengig av hvor de bodde og hva slags behov de hadde, et likeverdig, helhetlig og koordinert tilbud (NOU 2004: 13).

Med et tredelt mål om flere i arbeid og aktivitet, færre på passive ytelser og en effektiv forvaltning med brukeren i fokus ble det i reformen lagt opp til at ansatte ved lokalkontorene skulle utføre sine oppgaver i tråd med en generalistmodell. Lokalkontorets ansatte skulle gjennom intern opplæring og kompetanseoverføring rustes til å håndtere hele spekteret av Navs ordninger og virkemidler uavhengig av innbyggerens behov slik at den som søkte hjelp skulle forholde seg til én ansatt og få opplevelsen av «én dør inn» (NOU 2004: 13). Omdisponering av ansatte til de sentrale spesialenhetene og behov for kompetanseheving hos de gjenværende ved lokalkontorene førte til utfordringer i form av stigende saksbehandlingstid på livsoppholdsytelser som sykepenger og dagpenger (Glemmestad, 2021, s. 20). At det etter hvert ble vanskelig å forsvare ambisjonen om den rendyrkede generalistmodellen, som var lettest å gjennomføre ved mindre kontorer, førte til at man gikk tilbake til å jobbe mer spesialisert (Røysum, 2012, s. 14).

Fortsatt eksisterer det en intern inndeling i Nav mellom statlige og kommunale tjenester der det som betegnes som den statlige delen ledes av AVdir og den lokale Nav-forvaltningen ledes gjennom et partnerskap mellom stat og kommune (Røysum, 2012, s. 10). Den statlige delen er organisert i spesialenheter med ansvar for saksbehandling og beslutninger av ulike økonomiske stønadsordninger basert på forberedelser, råd og veiledning fra de lokale Nav-kontorene. Hvilke kommunale tjenester som skal innlemmes i lokalkontoret besluttes i partnerskapet mellom kommunen og Nav og i kontorene med det som betegnes som minimumsløsning ivaretas tjenestene økonomisk sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig bolig, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. Tjenester til rusavhengige, boligvirkemidler og introduksjonsprogrammet til nyankomne flyktninger kan besluttes integrert i eller utenfor lokalkontoret og gir variasjoner når det gjelder omfanget av oppgaver og størrelsen på det enkelte lokalkontor (Røysum, 2012, s. 10). Omfanget av tjenestetilbudet som kan være tillagt det enkelte Nav-kontor sier noe om hva slags

problematikk og utfordringer innbyggere som oppsøker Nav kan streve med. Det sier også noe om at de kan ha behov utover det økonomiske og bistand mot å komme i jobb, og fordi etaten også forvalter tjenester som omfatter barnefamilier betyr dette at de ansatte gis tilgang til kunnskap om hvilke forhold barn og foreldre lever under.

I NAV-lovens (2006) formålsparagraf gjentas bakgrunnen for Nav-reformen som er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning tilpasset brukerens og arbeidslivets behov basert på en helhetlig samordning av de tjenestene som inngår i arbeids- og velferdsforvaltningen. Sosialtjenesteloven (2009) har som formål å bedre levekår for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Tjenestene som tilbys skal fremme lovens formål og særlig vektlegges ivaretagelse av barn og unges behov som skal tilbys et helhetlig og samordnet tjenestetilbud basert på likeverd, likestilling og forebygging av sosiale problemer. I departementets rundskriv til lovfortolkning av sosialtjenesteloven (2009) blir det presisert at NAV-kontoret må sørge for at barn og unges særskilte behov blir ivaretatt i familiens møte med kontoret.

2.2 Melde-, opplysnings- og taushetsplikt.

Det er først og fremst foreldre som har ansvar for barns omsorgssituasjon. I lovverket presiseres dette ansvaret gjennom å yte barnet omsorg ut fra dets interesser og behov, gi forsvarlig oppdragelse, forsørgelse og utdanning etter evne og sikre at det ikke skal utsettes for vold eller noe som setter det i fare (barnelova, 1981). Når omsorgen svikter er det myndighetene, ved barneverntjenesten, som i velferdsstaten er pliktig til å gripe inn og sikre at barn som lever med alvorlig omsorgssvikt som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (barnevernsloven, 2021).

For at barneverntjenesten skal kunne oppfylle sin plikt er de avhengig av å få informasjon og i kraft av å være offentlig ansatte er Nav-ansatte pliktige til å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Oppmerksomhetsplikten søkes ivaretatt gjennom samtaler med foreldrene mens de ansattes meldeplikt som offentlig ansatte jfr folketrygdloven (1997, § 25-11) og sosialtjenesteloven (2009, § 45) trer inn dersom det er grunn til å tro at: (a) barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige

mangler ved den daglige omsorgen eller annen omsorgssvikt, (b) barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, (c) barn med nedsatt funksjonsevne eller er spesielt hjelpetrengende ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring, (d) barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, problematisk bruk av rusmidler eller annen form for utpreget normløs atferd eller (e) barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Meldeplikten må sees i sammenheng med taushetsplikten som har til hensikt å forhindre at andre får adgang eller kjennskap til informasjon offentlig ansatte har fått vite om noens personlige forhold i forbindelse med arbeidet. Nav-ansattes taushetsplikt reguleres, avhengig av ansettelsesforhold, i NAV-loven (2006, §7) og sosialtjenesteloven (2009, § 44) hvor det presiseres at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommunen har taushetsplikt etter forvaltningsloven (1967, § 13). Ansatte i Nav har opplysningsplikt etter anmodning fra barneverntjenesten jfr. barnevernloven (2021, § 6-4) og fordi opplysningsplikten går foran taushetsplikten så kreves ikke foresattes samtykke når en anmodning skal besvares.

Samarbeid mellom Nav og andre instanser

I sosialtjenesteloven (2009, §13) formidles retningen for kommunens samarbeid med andre deler av forvaltningen både på struktur- og individnivå. Kommunen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer slik at formålet med loven blir oppnådd, samt samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver kontoret er lovpålagt. I rundskrivet til loven presiseres det at Nav skal ivareta brukerens helhetlige behov og tilby individuelt tilpasset oppfølging. I NAV-loven (2006, §15) framkommer det at tjenestene skal utformes i samarbeid med bruker og andre offentlige organer og tjenesteytere dersom dette er nødvendig for å ivareta brukerens behov.

På oppdrag fra Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet utarbeidet Barne-, ungdom- og familiedirektoratet i samarbeid med AV-dir i 2016 felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og Nav-kontoret. Flere familier har behov for hjelp fra begge tjenester og formålet med

retningslinjene var å bedre koordineringen og samordningen av tjenester rettet mot barn, unge og deres familier og omfatter hjelp både til familier i sosialt og økonomisk vanskelige situasjoner og ungdom som mottar ettervernstiltak.

Hva Fellesorganisasjonens (FO, 2019) yrkesetiske grunnlagsdokumentet vektlegger

Det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere er med på å sette premisser for feltet ved å understreke disse yrkesgruppens ansvar for en etisk og faglig forsvarlig praksis i tråd med politiske føringer. I dokumentet vektlegges at yrkesgruppene må ha god kjennskap til lovhjemlene som regulerer helse- og sosialfaglig arbeid og at ansatte har et ansvar for å forvalte fellesskapets ressurser på vegne av fellesskapet. Videre vektlegges ansattes lojalitet overfor politiske føringer og beslutninger og arbeidsstedets organisatoriske og økonomiske rammer. I dette spennet kan ansatte oppleve lojalitetskonflikter fordi det forventes at de skal prioritere mellom enkeltbrukeres ulike behov eller mellom behov og interesser hos ulike brukere. Det presiseres i så måte at lojaliteten skal være hos den utsatte parten og at dette gjelder dersom det oppstår konflikt mellom foreldre og barns interesser.

Oppsummering

På bakgrunn av presiseringer om at det skal tas særlig hensyn til barns behov i alle vurderinger når brukeren har barn og de ansattes meldeplikt til barneverntjenesten ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt, synes det rimelig å fastslå at ansatte i Nav har et ansvar som strekker seg utover den enkelte bruker. Et slikt ansvar betinger at de ansatte må rette oppmerksomheten utover brukerens individuelle behov selv om dette kan komme i konflikt med det de kan oppfatte som sitt hovedfokus. Slik jeg ser det vil ansatte med sin kunnskap om familier som lever i vanskelig livssituasjoner også kunne ha en rolle i barneverntjenestens arbeid med å hjelpe utsatte barn og familier.

3.0 Teoretisk og analytisk rammeverk

Mitt ønske med prosjektet er å sette søkelyset på hvordan ansatte i Nav håndterer bekymring for barns omsorgssituasjon. Det er empirien som ligger til grunn for valg av teoretisk og analytisk rammeverk og jeg starter derfor med en redegjørelse for barns rett til beskyttelse og medvirkning før jeg går over til å belyse begrepet omsorgssvikt fordi disse ble viktige som bakteppe for prosjektet.

Vurderinger av omsorgssvikt og beslutninger om det skal meldes bekymring til barneverntjenesten er komplekse og forbundet med skjønnsutøvelse og jeg fortsetter derfor med en presentasjon av Lipskys (2010) teorier om bakkebyråkratiet. Disse ble nyttige for å belyse dilemmaene de ansatte blir stilt overfor og ramme- og handlingsbetingelsenes betydning for deres vurderinger. Inspirert av Oterholms (2015) avhandling der hun studerer organisasjoners betydning for sosialarbeiders vurderinger avslutter jeg med en kort presentasjon av institusjonelle logikker som gir en inngang til å belyse de ansattes forståelse av omsorgssvikt og der vurderinger de legger til grunn for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten.

3.1 Barns rett til beskyttelse og medvirkning

Som tidligere vist til er det foreldre som har først og fremst har ansvaret for barnas omsorgssituasjon (barnelova, 1981). Selv om foreldre med dette ansvaret også har rollen som barnets beskytter kan voksne også utøve omsorgssvikt og overgrep som kan bli stående uoppdaget dersom barn ikke gis anledning til å medvirke (Ellingsen et al., 2014, s. 118).

Over tid har blitt rettet politisk og vitenskapelig oppmerksomhet på barns rett til medvirkning og i den vestlige verden har FNs barnekonvensjon (1989) bidratt til å sette barns rettigheter på den politiske dagsorden. Konvensjonen som bygger på at de grunnleggende menneskerettighetene fra 1948 også gjelder for barn ble ratifisert av Norge i 1991. I 2003 ble den direkte inkorporert i norsk lov og gjort bindende for norske myndigheter ved at den ved motstrid går foran norske lover. Konvensjonens artikler omfatter barns rettigheter til ressurser, beskyttelse og deltakelse og har bidratt til at disse rettighetene står sterkt i den norske velferdsstaten.

Barneperspektiv eller barnets perspektiv?

Strandbu (2007) som i sin avhandling undersøkte barns deltakelse og barneperspektivet er opptatt av at det i sammenhenger der det tas beslutninger med betydning for barn, må konkretiseres og tydeliggjøres hva som legges i begreper som *barneperspektiv* og *barnets perspektiv* og at dette må gjøres i relasjon til kontekstene begrepet anvendes i. FNs barnekomite som overvåker hvordan landene som har sluttet seg til konvensjonen oppfyller barns rettigheter, har blant kritisert Norge for manglende tilretteleggelse for barns deltakelse i rettslig og administrativ saksbehandling (Strandbu, 2011, s. 32.)

En måte å forstå barneperspektivet på er ved å dele det i tre komponenter der perspektiv forstås som en måte å betrakte noe på eller som en synsvinkel (Strandbu, 2011, s. 43). I den første komponenten tas det utgangspunkt i samfunnets barneperspektiv på det strukturelle nivået, fordi barnet har en posisjon og en rettslig beskyttelse tilsvarende andre av samfunnets svake grupper, der staten har plikt til å tilrettelegge for barnets deltakelse på en slik måte at det blir til barnets beste (Strandbu, 2011, s. 44). Den andre komponenten dreier seg om den voksnes syn på hva som er barnets beste og betinger at den voksne både har generell kunnskap om hva som er til barns beste og individuell kunnskap om hva som vil være til det enkelte barns beste i en særskilt situasjon. Kunnskap om hva som er barns beste vil være historisk og kulturelt betinget, kan være normativt forankret eller basert på personlig erfaring. Som beskrevet i den første komponenten vil det rådende synet på hva som er barns beste være utgangspunkt i et slikt barneperspektiv. Den tredje komponenten i barneperspektivet er barnets eget perspektiv og dreier seg om barnets egne meninger, behov og ønsker. Barns syn på egen situasjon kan avvike fra voksnes og for at voksne skal kunne ta gode beslutninger om barns situasjon anses det som sentralt å identifisere barns ønsker og behov (Strandbu, 2011, s. 45). Slik arbeidet peker på anses de tre komponentene viktige sammen for å legge til rette for barns deltakelse og medvirkning, fordi frembringelse av barns deltakelse er avhengig av voksne som ser og identifiserer og et rammeverk som rettslig gir rett til medvirkning og deltakelse (Strandbu, 2011).

3.2 Omsorgssvikt

I litteraturen beskrives omsorgssvikt på flere måter og anses som historisk, kulturelt og politisk betinget (Backe-Hansen, 2004; Vallesverd, 2018). Beskrivelsene er til dels overlappende og omsorgssviktbegrepet benyttet enten som et paraplybegrep eller som synonymt med vanskjøtsel (Vallesverd, 2018, s. 109). Når Stefansen (2011) viser til at det hun kaller middelklasseomsorg ligger som ideal for dagens omsorg så blir dette et bilde på et begrep i bevegelse. Kvello (2015, s. 213) opererer med tre hovedformer for skadelig barneomsorg: omsorgssvikt, mishandling og seksuelle overgrep og innenfor disse mener han å kunne identifisere underkategorier som omfatter *aktiv påføring* av krenkelser som for eksempel fysisk mishandling eller *mangel på handling* som for eksempel mangelfullt tilsyn eller mangelfull medisinsk behandling. I tale om omsorgssviktbegrepet som en samlebetegnelse henvises det gjerne til Kempes (1979) vide definisjon: «*Med omsorgssvikt forstår vi at foreldre eller de som har omsorgen for barnet påfører det fysisk eller psykisk skade eller forsømmer det så alvorlig at barnets fysiske og/eller psykiske helse og utvikling er i fare*» (gjengitt fra Vallesverd, 2018, s. 106). Ofte vil grensene mellom de ulike kategoriene være flytende og når det vises til at barn kan utsettes for flere av de ulike så kan dette tale for at det bør være et vidt og overordnet begrep som inneholder alle former for overgrep (Vallesverd, 2018, s. 106).

3.2.1 Vurdering av omsorgssvikt

Ifølge Backe-Hansen (2004, s. 33) er det ulikt hva som konstituerer profesjonelles syn på omsorgssvikt og ulike faglige perspektiver vil kunne være drivere for deres forståelse og hvordan de vurderer. Ulik begrepsforståelse og ulike faglige perspektiver kan ha å gjøre med hvilken kontekst eller institusjon man jobber innenfor, eller hvilke erfaringer og verdier en baserer sine vurderinger på. For eksempel vil profesjonelle med et patologorientert perspektiv kunne begrunne omsorgssvikt i individuelle forhold som psykisk sykdom eller personlighetstrekk hos foreldre, mens sosiologisk orienterte vil rette oppmerksomheten mot sammenhenger mellom levekår, fattigdom og omsorgssvikt (Backe-Hansen, 2004, s. 33). Selv om det ikke er gitt at et perspektiv er mer riktig enn et annet vil retningen for den profesjonelles blikk kunne få konsekvenser for tersklene for å gripe inn, og som for ansatte i

barneverntjenesten også for ansatte i Nav sette premisser for vurderinger og handlingsvalg (Vallesverd, 2018, s. 106).

I takt med at samfunnets syn på barn over tid har endret seg har også samfunnets forventninger til foreldre endret seg. Fra barnevernets inntreden fra 1800-tallet og utover (Strandbu, 2011, s. 24) har forståelsen for barns oppvekstbetingelser fått utvidet betydning og barneverntjenestenes terskler for å gripe inn etter hvert blitt lavere (Kojan & Christiansen, 2019, s. 19). Det er vanskelig å si noe eksakt om hvor stort omfanget er av alvorlig omsorgssvikt overfor barn i Norge, det antydes store mørketall fordi denne type overgrep kan skje i familier uten at noen får vite om det (Albæk et al., 2017).

Barnevernstatistikk kan si noe om tallene, men som tidligere vist til finnes det saker der åpenbart noen har visst om forholdene uten å gripe inn og gi hjelp til beskyttelse (Breimo et al., 2021). Mossige og Stefansens (2016) undersøkelse av omfang og utviklingstrekk av vold og overgrep mot barn unge for perioden 2007-2016 viser til tydelige koblinger mellom levekår og det å være utsatt for grov vold. Unge fra lavinntektsfamilier og unge som lever med foreldre med alkoholproblemer er sammen med unge med foreldre med ikke-vestlig bakgrunn overrepresentert når det gjelder grov vold. Barn som vitne til vold mellom foreldre knyttet til de samme familiefaktorene som vist ovenfor, men dersom volden utøves av mor så spiller særlig rusmisbruk inn som forhøyet faktor. Når det gjelder seksuelle overgrep er risikoen forhøyet for ungdom fra lavinntektsfamilier og med foreldre med rusutfordringer. Hensikten med å vise til denne undersøkelsen var belyse at ansatte i Nav, med sin kunnskap om familier som lever med levekårsproblematikk, kan ha en rolle når det gjelder avdekking av omsorgssvikt.

3.3 Teorier om bakkebyråkratiet

Lipskys teorier om bakkebyråkratiet ble lansert i 1980 og betegnelsen bakkebyråkrater ble brukt som fellesbetegnelse på offentlig ansatte som til forskjell fra andre byråkrater samhandler direkte med samfunnets innbyggere og som er gitt anledning til å benytte skjønn i sin forvaltning av lover og regelverk (Lipsky, 2010, s. 13). I likhet med offentlig ansatte som politi og lærere treffer også ansatte i Nav sine brukere ansikt til ansikt og har anledning til å gjøre skjønnsmessige vurderinger i sitt arbeid med forvaltning av velferdsgoder og endring av levekår. Begrepet bakkebyråkrat har også tidligere blitt benyttet

på ansatte i Nav (Lundberg et al., 2013) og i dette prosjektet betraktes de ansatte som bakkebyråkrater fordi deres vurderinger av om barn er utsettes for omsorgssvikt skjer innenfor en institusjonell kontekst tilsvarende den Lipsky (2010) omtaler som bakkebyråkratiet.

Bakkebyråkratens anledning til å utøve skjønn i mellomposisjonen mellom myndighetene på den ene siden og de de skal hjelpe på den andre mener (Lipsky, 2010) gir dem makt og en sentral rolle i utforming av politikk. Fordi de som oppsøker bakkebyråkratiet for hjelp som oftest ikke har andre muligheter til å få stilt sine behov karakteriseres de av Lipsky (2010, s. 54) som ufrivillig brukere. Innbyggere som oppsøker Nav for hjelp og bistand er nødt til å samhandle med de ansatte dersom de har behov for hjelp og forholdet mellom de to kan med utgangspunkt i maktforholdet karakteriseres som asymmetrisk.

I dette prosjektet rettes fokuset spesielt mot bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser og hvordan disse får konsekvenser både for utøvelsen av skjønn, de ansattes vurderinger av omsorgssvikt og om det skal meldes bekymring til barneverntjenesten.

3.3.1 Skjønn

Fordi det verken er ønskelig eller mulig å utarbeide lover og regelverk som omfatter alle tenkelig situasjoner anses det å anvende skjønn som sentralt for profesjonell yrkesutøvelse (Terum & Grimen, 2009, s. 13). Gjennom å anvende skjønn gis profesjonsutøverne, så som ansatte i Nav, mulighet til å tilpasse generelle regler til de konkrete sakene de står overfor (Grimen & Molander, 2019, s. 179). Ifølge Terum og Grimen (2009, s. 13) finnes det minst tre hovedargumenter for hvorfor skjønnsutøvelse er nødvendig og det er i situasjoner der generell kunnskap, generelle regler eller begge mangler, når generell kunnskap og generelle regler skal anvendes på konkrete saker og som en forutsetning for individuell behandling.

I situasjoner uten ulike alternativer å velge mellom blir det mindre rom for skjønnsvurderinger, lover og regler vil kunne anvendes bortimot mekanisk og det vil være av mindre betydning hvem som fatter beslutninger (Leer-Salvesen, 2016, s. 81). Av Grimen og Molander (2019, s. 179) blir det pekt på at profesjoners berettigelse hviler på muligheten til å utøve skjønn og at de var overflødige dersom lover og regelverk var tilpasset ethvert enkelttilfelle. Ulike forhold påvirker beslutninger som tas i velferdsstaten og ansatte i Nav

forholder seg til ulike lover med ulikt rom for skjønn. Når ansatte i Nav skal behandles søknader om barnetrygd er handlingsrommet mindre enn når det skal vurderes ytelser og tjenester etter lov om sosiale tjenester (2009) som angir gir mindre handlingsanvisning for hvordan hver enkelt situasjon skal behandles og vurderes.

Å anvende skjønn betyr å vurdere mellom ulike alternativer for å finne ut hvilket som er best og i den anledning trekkes det gjerne et skille mellom hvor fritt eller bundet skjønnsutøvelsen er. Grimen og Molander (2019, s. 180) bruker betegnelsene epistemisk og strukturelt skjønn, der den epistemiske dimensjonen dreier seg om en kognitiv aktivitet som foregår gjennom resonnering mellom ulike momenter fram til en konklusjon for hvordan man skal handle og hvor skjønnen beskrives som relativt fritt og knyttet til den profesjonelles autonomi. Den strukturelle dimensjonen beskriver handlingsrommet den profesjonelle har omgitt og underlagt regler og standarder ut fra autoriteten som har angitt disse (Leer-Salvesen, 2016, s. 82). For å beskrive den strukturelle dimensjonen siteres ofte Dworkins sammenlikning av skjønnen med en smultring (Grimen & Molander, 2019, s. 181) der skjønnen forstås som hullet i smultringen. Selv om smultringmetaforen kan gi inntrykk av at avgjørelser og beslutninger enten tas ut fra regler eller ikke, vil det kunne argumenteres for at når ansatte i Nav blir så bekymret for barns omsorgssituasjon at de vurderer å melde bekymring til barneverntjenesten vil skjønnets epistemiske og strukturelle dimensjoner henger tett sammen (Oterholm, 2015, s. 33).

3.3.2 Skjønnets normative kontekster

Fordi skjønnsutøvelse bærer i seg muligheter for forskjellsbehandling tilbyr den ikke bare muligheter for makt og innflytelse men også utfordringer og muligheter for klanderverdig inntrengning i folks privatliv (Terum & Grimen, 2009, s. 13). Grunnleggende prinsipper ved velferdsstaten er prinsippet om likebehandling og prinsippet om individualisert behandling (Grimen & Molander, 2019, s. 188). Prinsippet om likebehandling innebærer at like saker skal behandles likt, ulike ulikt og står således i motsetning til prinsippet om individualisert behandling som knytter seg til å finne ut hva som er til den enkeltes beste og at hver enkelt skal behandles individuelt. Anvendelse av skjønn kan komme i konflikt med begge når like saker behandles ulikt av ulike personer på ulike steder selv om situasjonen i seg selv er uforandret, og når skjønnsmessige vurderinger av enkelttilfeller hver for seg kan føre til ulik

behandling av saken. At man ved utøvelse av skjønn, uavhengig av hvor godt det enn resonneres, vil kunne forvente at ulike personer kan komme til ulike konklusjoner blir beskrevet som skjønnets byrder (Grimen & Molander, 2019, s. 192). Hva man legger til grunn for sine vurderinger vil være ulikt, avhengig av hvilke fakta man velger ut og hvordan man vektlegger disse. Forhold som personlig erfaring, teori- og begrepsforståelse kan i likhet med hvordan man stiller seg til sosiale og kulturelle ulikheter kan få betydning for hva som velges ut og hvordan det vektlegges (Grimen & Molander, 2019, s. 193).

3.3.3 Arbeidsbetingelser karakteristiske for bakkebyråkraten

Ifølge Lipsky (2010, s. 29) finner bakkebyråkratens skjønnsutøvelse sted under krevende arbeidsforhold preget av et kronisk gap mellom oppgaver som skal utføres og tilgjengeligheten på ressurser til å utføre oppgavene. Konsekvensen av mangel på tid er at bakkebyråkraten må handle raskt og håndtere komplekse problemstillinger uten tilstrekkelig kunnskap og informasjon til å fatte gode beslutninger (Lipsky, 2010, s. 28). Et trekk ved bakkebyråkratiet er at de ansatte settes til å realisere vage og motsetningsfylte målsettinger og i situasjoner som dette blir skjønnssrommet stort (Kojan & Christiansen, 2019, s. 30). Et annet ved bakkebyråkratens arbeidssituasjon er at de i sin mellomposisjoner blir stående i et konstant press mellom slike motstridende krav og forventinger fra myndigheter, institusjonene og de som de er satt til å hjelpe.

3.3.4 Bakkebyråkratens handlingsstrategier

Gapet mellom politiske idealer og hva som er realistisk å få til får konsekvenser for arbeidet som utføres, og det er i møtet med de krevende arbeidsbetingelsene at Lipsky (2010, s. 82) mener å ha identifisert noen felles handlingsstrategier på tvers av de ulike yrkesgruppene. Handlingsstrategiene, som like gjerne kan karakteriseres som mestringsstrategier, oppstår når bakkebyråkraten mer eller mindre bevisst forsøker å tilpasse seg krav og forventninger stilt fra andre og blir til hjelp for å tette gapet mellom det som politisk ønsket og det som er praktisk gjennomførbart (Lipsky, 2010, s. 86).

Rutiner og kategorisering

To av de strategiene Lipsky (2010, s. 83) trekker fram og som han mener simplifiserer og optimaliserer bakkebyråkratenes arbeid er innføring av rutiner og kategorisering. Rutiner kan være utviklet på individ- eller virksomhetsnivå og begrunnet i raskere og mer effektiv behandling, eller i behovet for likebehandling (Lipsky, 2010, s. 100). Som eksempel framheves hvordan rutiner for akutte situasjoner kan sørge for innfrielse av effektivitetskrav når ledelsen gis anledning til raskt å flytte ressurser dit behovet anses som størst. Selv om rutinene isolert sett sikrer saksbehandling åpner aksepten for skillet mellom det som er akutt og ordinært for forskjellsbehandling (Lipsky, 2010, s. 95). Likeledes kan rutiner være til hjelp for å håndtere komplekse situasjoner og problemer som kanskje ikke lar seg løse (Lipsky, 2010, s. 37). Ved bruk av rutiner, for eksempel ved rutinemessige meldinger til barneverntjenesten, vil det kunne oppstå situasjoner der rutinen ikke passer for situasjonen og der utfallet av saken kan bli svært uheldig (Ohnstad & Gudheim, 2020, s. 46). Kategorisering, for eksempel ved overføring av behandling av spesielt krevende brukere til ansatte med spesiell kompetanse, er et annet eksempel på optimalisering som kan være til hjelp i tider med høyt arbeidspress (Lipsky, 2010, s. 59). Selv om strategiene hjelper bakkebyråkraten i arbeidet med å tilby tilfredsstillende tjenester er det ikke sikkert at de bidrar til den beste løsningen for den enkelte bruker.

3.4 Institusjonelle logikker

I dette prosjektet har institusjonelle logikker vært nyttig for å forstå de ansatte i Navs skjønnsmessige vurderinger av omsorgssvikt. Slik som Oterholm (2018, s. 8) påpeker er teori om institusjonelle logikker et metateoretisk perspektiv der individet, organisasjonen og institusjonen inkluderes i forståelsen av aktørers handlinger. En institusjonell logikk omfatter antakelser, verdier og oppfatninger som gir mening for handlinger både på individ- og organisasjonsnivå og som får betydning ved at selvfølgeliggjorte kulturelle mønstre legger føringer og skaper rammer gjennom å tilby muligheter og begrensninger (Oterholm, 2018, s. 8). I sin avhandling studerte Oterholm (2015) organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger og trekker veksler på internasjonale studier når hun i sitt arbeid bruker teori om institusjonelle logikker for å belyse skjønnsmessige vurderinger.

Måten ungdommer med barnevernerfaring tilbys oppfølging etter fylte 18 år blir skjønnsmessig vurdert. I avhandlingen undersøkte Oterholm (2015) om det var forskjell på om ungdommer i en ettervernsfase fikk oppfølging fra barneverntjenesten eller Nav og det ble konkludert med forskjeller som kunne forstås i lys av at de to tjenestene preges av ulike logikker som fikk betydning for hvordan ungdommenes situasjon ble vurdert. Det Oterholm (2015) peker spesielt på var at de ansatte i Nav vektla og kategoriserte ungdommene som enten syke eller friske og en annen målsetting enn de barnevernansatte når det gjaldt relasjonell sikring. Ifølge Oterholm (2015) lå skillet mellom de to logikkene i at oppfølgingen fra Nav var organisert ut fra Navs oppgave som velferdsstatens siste sikkerhetsnett. Selv om teoriene bidrar med kunnskap om hvordan enkelte kategorier og mål framstår med aktuelle enn andre forstås de likevel ikke som absolutte fordi kontekster vanligvis influeres av flere logikker samtidig og at samspillet mellom logikkene, aktørene og institusjonene får betydning for aktørenes handlinger (Oterholm, 2018, s. 8).

4.0 Metode

Innenfor samfunnsvitenskapen går det et skille mellom kvantitative og kvalitative metoder og der de kvantitative dreier seg om omfang og utbredelse, regnes de kvalitative som godt egnet til å undersøke informanters fortolkninger og konstruksjon av mening på områder der det finnes lite forskning (Malterud 2018, s. 12). Til grunn for mitt valg av et kvalitativt design lå forventninger om at informantenes erfaringer ville inneholde elementer av fortolkning og færre klare svar og at jeg beveget meg inn på et lite utforsket område. I kvalitative prosjekter stilles det særlig krav til at forskeren er åpen om forutsetningene for forskningsprosessen og et viktig mål for dette kapitlet er å redegjøre for vitenskapelig forankring og ulike metodiske valg. Åpenhet rundt valgene gjør prosessen transparent og tilgjengelig for andre og er viktig for kvalitetssikringen av prosjektet og ifølge Everett og Furseth (2012, s 17) bør redegjørelsen vise en logikk mellom problemstilling og valg av metode.

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Det trekkes et historisk og filosofisk skille mellom de to hovedretningene positivisme og hermeneutikk (Thomassen, 2013, s. 44). Mens den positivistiske retningen med røtter i en naturvitenskapelig tradisjon beskjeftiger seg med den materielle verden og idealet om objektiv kunnskap utviklet av nøytrale forskere vektlegger den hermeneutiske menneskelig og kulturelle fenomener og kunnskapsutvikling ved hjelp av fortolkning (Thomassen, 2006. s. 43). Et teoretisk skille går mellom ontologi som refererer til hva som finnes i verden og tingenes sanne natur, og epistemologi som er erkjennelseslære og syn på utvikling av kunnskap om verden og virkeligheten (Thornquist, 2014, s. 8).

Ulike perspektiver åpner for ulike beskrivelser og fortolkninger og i dette prosjektet blir de ansattes erfaringer utforsket fra et sosialkonstruktivistisk ståsted med utgangspunkt i Berger & Luckmann (2018) og Burr (2015). Sosialkonstruksjonismen som teoretisk rammeverk har fått betydning for hvordan jeg beskriver materialet og hvordan resultatene drøftes, og som vitenskapsteoretisk ståsted for mitt syn på kunnskapsutvikling og hvordan prosessen beskrives (Thomassen, 2006, s. 14). Berger og Luckmanns *The Social Construction of Reality* (1966) blir ansett som det kanskje mest betydningsfulle bidraget til dette perspektivet der verden forstås som sosialt konstruert gjennom individet og samfunnets gjensidige påvirkning i en bevegelse der mennesket skaper og blir skapt av samfunnet (i Berger & Luckmann, 2018,

s. 9). Ifølge Burr (2015, s. 2) kjennetegnes sosialkonstruktivistiske tilnærminger av et kritisk blikk på det som presenteres som sannheter og det som synes felles for Berger og Luckmann (2018) og Burr (2015) er oppgjøret de tar med at noe kan forstås som objektivt og erkjennelsen om at fenomener som tas for gitt er utviklet i interaksjon mellom mennesker, grupper eller innenfor en gitt kontekst (Burr, 2015, s. 4).

Perspektivet bygger på en bevissthet om at vår forståelse av verden ikke er et resultat av en indre prosess, men noe som utvikles i sosiale og kulturelle fellesskap sammen med de vi omgås (Burr, 2015, s. 5). At man innenfor dette perspektivet ikke anser menneskets oppfattelse av virkeligheten som en objektiv virkelighet skyldes ifølge Burr (2015, s. 4), at menneskets kunnskap om virkeligheten er et resultat av hvordan vi kategoriserer verden og at begrepene vi bruker alltid er historisk og kulturelt betinget. Forståelsen av at kategorisert kunnskap kan innta ulike former og utløse ulike handlinger gir at måten vi oppfatter et sosialt problem på er avgjørende for hvordan vi velger å håndtere det.

I dette prosjektet undersøkes ansatte i Navs erfaringer med opplysninger som vekker bekymring for barns omsorgssituasjon og perspektivet bidrar i den sammenheng med en forståelse om at begreper som omsorgssvikt og foreldreskap kan forstås og fortolkes på ulike måter. Selv om vi blant fagpersoner kan forvente en viss enighet rundt hva som vurderes som bekymringsfullt ved barns omsorgssituasjon så vil en med utgangspunkt i et sosialkonstruktivistisk perspektiv erkjenne at begreper innenfor rammene av Nav kan romme ulike forståelser som oppstår, utvikles og opprettholdes i sosial og språklig interaksjon de ansatte imellom (Burr, 2015, s. 4). Måten man snakker om og benytter begreper får betydning for hvordan verden oppfattes, og begreper og forståelse anses som konstruerte fordi de ikke eksisterer uavhengig av de praksiser som former dem og de begreper og teorier fellesskapet bruker for å beskrive dem (Thomassen, 2006, s. 181).

4.2 Datainnsamling

4.2.1 Utvalg og rekruttering

Et kjennetegn ved kvalitative prosjekter er at de gjerne omhandler et begrenset antall informanter og at utvalgsprosedyrene ikke følger like strenge regler som innenfor kvantitative prosjekter (Fangen, 2010, s. 55). For å undersøke problemstillingen ble det viktigere at informantene gjennom sitt arbeid i Nav hadde tilegnet seg erfaring fra

oppfølgingsarbeid med brukere med omsorg for barn under 18 år, enn at de var en del av et representativt utvalg i statistisk sammenheng. At jeg antok at det fantes færre entydige og klare svar var også et argument for et lite og strategisk utvalg studert i dybden (Thomassen, 2006, s. 145)

Av medstudenter ble jeg tidlig opplyst om at det kunne være utfordrende å rekruttere informanter og for å oppnå et tilstrekkelig antall framsto det for meg helt nødvendig å inkludere ansatte både fra statlig og kommunal linje. Med tanke på at de som oppsøker Nav uavhengig av behov skal motta hjelp tilpasset hjelp så jeg for meg at ansettelsesforhold skulle ha mindre betydning for de ansattes vurderinger på dette området enn eksempelvis individuelle forhold. Jeg hadde som mål å rekruttere informanter utover eget nettverk og startet rekrutteringen ved å sende et skriv med presentasjon av prosjektet til et tjuetalls tilfeldige Nav-kontor i Sør- og Vestnorge. Rekrutteringen gikk trått fordi de fleste unnlot å svare, men ca. etter tre måneder hadde jeg fått tre positive svar og møtte da på en uforutsett utfordring. Fordi den ene informantens leder ønsket at deltakelsen skulle lederforankres tok jeg kontakt med Nav fylke som satte en foreløpig stopper for prosjektet ved å nekte meg intervjuer med henvisning til de ansattes arbeidssituasjon. Jeg tok da kontakt med studieleder på VID som bisto meg videre i kontakten med Nav og som til slutt medførte at jeg fikk tillatelse til å gjennomføre intervjuene med de jeg hadde opprettet kontakt med. Fordi det ble tydelig at ikke alle ledere i Nav var like opptatt av sentral forankring, og for å få et tilstrekkelig antall informanter, måtte jeg vike fra mitt eget prinsipp og startet da rekruttering fra eget nettverk. Blant annet kontaktet jeg en tidligere kollega som på intervjudispunktet ikke lenger jobbet i Nav, men som jeg anså som aktuell med over 10 års arbeidserfaring fra Nav, i tillegg bidro medstudenter med kontakter fra sitt nettverk.

Til slutt endte jeg med ti informantene, alle kvinner i alderen 25-50 år. De representerer seks Nav-kontor av ulik størrelse og har fra to til ti års arbeidserfaring fra Nav. De ansatte representerer et flerfaglig kollegium med utdanninger som sosionom, velferdsviter, barnevernpedagog eller sykepleier og universitetsutdanninger innen sosialantropologi og pedagogikk. Flere har tilleggs- og etterutdanninger innen organisasjon og ledelse, spesialpedagogikk eller coaching og en har påbegynt masterutdanning i familierapi. Informantene har variert erfaring fra Nav med erfaring fra både skriftlig saksbehandling og oppfølgingsarbeid. Samtlige har erfaring fra oppfølging av barnefamilier men kun få opplyste

å ha dette som sitt eneste ansvar da de ble intervjuet. Noen har arbeidserfaring fra andre kommunale instanser og tilsvarende andre studier har de ansatte fra statlig linje den mest varierte utdanningsbakgrunnen (Sæther, 2019). Informantene blir i presentasjonen og diskusjonen av resultatene omtalt som ansatte i Nav.

4.2.2 Fra fokusgruppe til gruppeintervju

Med utgangspunkt i prosjektets problemstilling sto valget mellom individuelle- eller fokusgruppeintervjuer. Fordi jeg var opptatt av bredde i synspunkter, erfaringer og holdninger mer enn detaljert informasjon fra enkeltindivider fant jeg fokusgrupper best egnet for datainnsamling (Johannessen et. al., 2019, s. 114). Det som gjerne fremheves ved fokusgrupper er at de er egnet til både *innhenting* og *produksjon* av data fordi meningsdannelsen og produksjon av data skjer når informantene snakker sammen (Halkier, 2010, s. 13). Av enkelte fremheves fokusgrupper som tidsbesparende, men dette var ikke mitt hovedanliggende.

Litteraturen er forsiktig med å angi hvor mange deltakere som anses som tilstrekkelig ved kvalitative intervjuer og hvilke spesifikasjoner som bør legges til grunn for at en gruppediskusjon skal kunne klassifisere som en fokusgruppe er heller ikke entydig (Halkier, 2010). Der noen krever helt spesifikke mål med tanke på formål, størrelse, sammensetning og framgangsmåte er andre mer fleksible og vektlegger forskerens aktive oppmuntring til deltakelse (Malterud, 2018, s. 19). Halkier (2010, s. 38) anslår at antall deltakere i en fokusgruppe bør ligge et sted mellom seks til tolv, noe også jeg vurderte som relevant med utgangspunkt i tema og problemstilling og at alle skulle gis mulighet til å bidra og ha en aktiv rolle. En ulempe som oppgis ved små grupper er at de blir sårbare ved avlysninger, noe som for meg var høyst reelt på grunn av smittesituasjonen som var rådende på tidspunktet for gjennomføring av intervjuer. Da jeg til slutt endte med fem intervjuer der ett av intervjuene besto av tre informanter, tre besto av to mens ett ble gjennomført som et individuelt intervju innebærer dette at gruppene ble for små til at de kvalifiserer for betegnelsen fokusgrupper. Intervjuene betegnes derfor herfra som gruppeintervjuer som ble gjennomført med inspirasjon fra fokusgrupper uten helt å oppfylle de formelle kravene (Malterud, 2018, s. 139). At gruppene ble mindre var fordelaktig fordi det ble mulig å gå

dyper inn i tematikken enn hva som ville vært mulig ved større grupper (Halkier, 2010. s. 13).

4.2.3 Gjennomføring av intervjuer

Ulike bidragsytere framhever det å øve for å bli god til å intervjuer (Kvale & Brinkmann, 2018; Halkier, 2010) og selv om jeg håpet å trekke på tidligere arbeidserfaring ønsket jeg å gjennomføre et pilotintervju på eget arbeidssted for å teste ut innhold og gjennomføring (Malterud, 2018, s. 19). Arbeidsgiver ga tillatelse til dette i 2018 og fem ansatte ønsket å bidra. Grunnet omorganisering og arbeidspress på arbeidsplassen ble tillatelsen trukket tilbake og jeg var nødt til å gå rett til intervjuene som danner grunnlaget for prosjektet.

Intervjuene ble gjennomført i perioden fra februar til juni 2021 på tidspunkter valgt av informantene. Grunnet smittetrykk og delvis nedstengning ble samtlige intervjuer gjennomført digitalt der lydopptak ble sikret ved hjelp av opptaker utlånt av fra biblioteket på VID. Opptakene ble fortløpende og umiddelbart overført til en kryptert minnepinne, og jeg transkriberte hvert intervju før jeg startet på et nytt. Fordi intervjuene ble gjennomført digitalt måtte alle informantene ved starten av intervjuet muntlig bekrefte at de hadde lest og forstått hva de samtykket til. Det skriftlige materialet ble lagret på en kryptert minnepinne i aidentifisert form, og etter transkribering ble lydfilene slettet fra minnepinnen, mens godkjenningen fra NSD tillot lengre lagring av det skriftlige materialet.

Etter nær ett år på hjemmekontor hadde jeg opparbeidet meg kompetanse på arrangementer av digitale møter, men gikk likevel til intervjuene med ambivalens og spenning. Ambivalensen handlet først og fremst om temaet var interessant for andre enn meg, mens spenningen handlet om hvorvidt de digitale verktøyene ville samarbeide, og om formen ville ivareta nærheten som fremheves ved gjennomføring av intervjuer (Johannessen et al., 2016, s. 143). Digitale intervjuer blir ofte trukket fram som en mulighet når informanter rekrutteres over store geografiske avstander (Leer-Salvesen, 2016) og overveielser dreier seg som oftest om deltakerantall, moderators rolle og frykten for tap av spontanitet og non-verbale uttrykk (Thagaard, 2018). For mitt vedkommende var smittesituasjonen førende og jeg inntok derfor en pragmatisk tilnærming ved å håpe på at selv om noen kanskje kunne foretrekke at intervjuer foregikk ansikt-til-ansikt så kunne

formen for andre skape ønsket eller kanskje til og med nødvendig distanse (Halkier, 2010, s. 71).

Rollen som moderator i et gruppeintervju er noe ulik rollen som intervjuer i et individuelt intervju (Halkier, 2010, s. 56). I et gruppeintervju er det ment at moderator skal ha en mer nøytral rolle ved å legge til rette for erfaringsutvekslinger informantene imellom og på den måten bidra til at de i fellesskap kan dele og konstruere kunnskap. Moderators oppgave blir å håndtere samspeillet og samhandlingen uten at det samtidig kontrolleres. Hvorvidt deltakere i en intervjusituasjon kjenner hverandre fra før kan skape ulike dynamikker innad i en gruppe (Halkier, 2010, s. 33) og selv om jeg opplevde informantene som komfortable i settingen observerte jeg at samtalerne fløt lettest når informantene kjente hverandre fra før. I gruppene med to deltakere som heller ikke kjente hverandre fra tidligere opplevde jeg dem som «mer høflige» mot hverandre, som forsiktige med å avbryte hverandre og tidvis kunne samtalen stoppe litt opp. Min respons på dette ble å bidra mer aktivt i samtalen gjennom å stille spørsmål noe som fra min side krevde en bevissthet rundt temaene jeg bragte inn. Enkelte ganger måtte jeg «*binde meg selv til masten*» både når jeg måtte bidra, men også når samtalerne fløt mer ubesværet, når informantene introduserte gjenkjennbare temaer og problemstillinger eller bragte inn alternative og spennende perspektiver.

4.2.4 Temaliste og vignetter

Selv om jeg ønsket at samtalerne informantene imellom skulle løpe åpent og fritt, utarbeidet jeg en temaliste for å sikre at vi kom gjennom de temaene jeg ønsket (Kvale & Brinkmann). Målet var at den både skulle fungere som et kompass for meg og sette informantene på sporet og slik åpne for perspektiver jeg selv ikke hadde forberedt. Intervjuene åpnet jeg med en kort presentasjon av meg selv og hvordan egenopplevde dilemmaer hadde bidratt til interessen for feltet, en åpning som av Neumann og Neumann (2012, s. 13) beskrives som «*hermeneutisk produktiv*» fordi forskerens egen identitet og ståsted bringes inn. Hensikten med dette var å gi informantene en anledning til å komme inn i intervjuet på en annen måte enn om jeg hadde vært ukjent med feltet og som jeg håpet ville bidra til frie og kritiske betraktninger. På samme tid var det imidlertid en reell fare for at denne inngangen kunne føre til at informantene unnlot informasjon som de tok for gitt at jeg med min kjennskap til feltet hadde.

Innledningsspørsmålene som var både åpne og lukkede hadde til hensikt å avklare og kartlegge (Thagaard, 2018, s. 101) og dreide seg om informantenes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hva de likte godt og mindre godt ved arbeidet. Hensikten med disse spørsmålene var både å bli kjent med informantene og gi dem anledning til å koble seg av det de eventuelt måtte stå i på jobb og på intervjuet. Videre spurte jeg om informantene hadde tall på hvor mange bekymringsmeldinger de respektive kontorene hadde sendt til barneverntjenesten det siste året, hvor mange informantene hadde vært involvert i og om de eventuelt hadde rutiner og prosedyrer for arbeidet. Uavhengig av om informantene kjente hverandre fra før eller ikke erfarte jeg at det var nyttig å investere noen minutter på denne introduksjonen fordi det satte en god ramme rundt samtalen.

I godkjeningsprosessen hos NSD ble jeg påminnet ansvaret forskeren har for å forhindre at informanter kommer inn på taushetsbelagte opplysninger. Bruk av vignetter kan forhindre deling av taushetsbelagt materiale ved at samtlige deltakere i et intervjuprosjekt blir forelagt tenkte tilfeller med samme type informasjon. Gjennom å bli presentert for korte historier som beskriver situasjoner eller handlinger med kjennetegn som vurderes å være betydningsfulle i en gitt situasjon legger vignettene til rette for at informantene får satt ord på refleksjoner uten selv å måtte henvise til konkrete eksempler (Oterholm, 2015). I mitt prosjekt utarbeidet jeg tre vignetter (vedlegg 3) med det jeg anså var praksisnære eksempler, men selv om de bidro til refleksjon så forhindret de ikke informantene i å komme med eksempler fra egen praksis.

En utfordring ved bruk av vignetter er at informanter kanskje sier mer om hva de tror de ville gjort i en tenkt situasjon, enn hva de faktisk ville gjort i den konkrete situasjonen og at vurderinger de oppgir derfor avviker fra faktiske vurderinger (Leer-Salvesen, 2016, s. 57). Informantene ga selv uttrykk for at på tross av at beskrivelsene i vignettene var gjenkjennelige så ga de for lite informasjon, og som jeg senere kommer inn på fikk dette betydning for hvordan informantene vurderte opplysningene og hvilke handlingsalternativer så for seg. I tillegg til vignettene utarbeidet jeg et sett med påstander som var tenkt brukt inn i samtalene. Etter å ha presentert disse i to intervjuer opplevde jeg at de skapte mer provokasjon enn refleksjon og jeg valgte derfor ikke å bruke disse i de resterende intervjuene og de er derfor heller ikke inkludert i analysen.

4.2.5 Etiske overveielser

Etiske overveielser bør prege hele forløpet i et forskningsprosjekt og omfatter alt fra beskyttelse og personvern til redelighet og god henvisningsskikk (Thagaard, 2018, s. 20). De forskningsetiske retningslinjene skal hjelpe forskeren til å reflektere og beskriver forholdsregler for prosjekter som inkluderer personopplysninger (Thagaard, 2018, s. 22). Forskeren skal arbeide ut fra en grunnleggende respekt for menneskeverdet gjennom respekt for informantenes integritet, frihet og medbestemmelse (NESH, 2016) og prosjekter som inneholder personopplysninger er meldepliktige til norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Dette prosjektet ble godkjent i desember 2020 (vedlegg 1).

Det er særlig tre grunnprinsipp som nevnes i tilknytning til en etisk forsvarlig forskningspraksis der det første omhandler informantens forutsetning til å inngå et informert samtykke. For å innhente samtykke fra informantene sendte jeg i forkant av intervjuene ut et informasjonsbrev med opplysninger om prosjektets innhold, gjennomføringsplan, informasjon om muligheten de hadde til når som helst å kunne trekke seg uten konsekvenser og hvordan alt av informasjon og lydopptak da ville bli slettet (vedlegg 2). Når Thagaard (2018, s. 23) oppfordrer forskere til å reflektere over hva det betyr å inngi et informert samtykke så handler dette om at informanter på samtykketidspunktet verken har informasjon om eller kan innvirke på hvordan forskeren vil analysere eller presentere data og betraktninger rundt dette reiser spørsmål om hvorvidt samtykket kan karakteriseres som informert.

Grunnprinsippet om kravet til konfidensialitet refererer til at informanter har krav på at informasjonen de gir blir behandlet konfidensielt, at personopplysninger lagres på en forsvarlig måte i tillegg til anonymisering av dem i presentasjonen av resultater (Thagaard, 2018, s. 24). At informantene er anonymisert forhindrer ikke at de kan kjenne seg igjen i det endelige materialet, noe som stiller krav til forskerens etterrettelighet (Thagaard, 2018, s. 200). For å ivareta tilliten informantene har gitt ved å delta i prosjektet har jeg derfor forsøkt å presentere refleksjonene deres på en verdig og respektfull måte, og hatt som fokus å gjengi dem på en sann måte at det ikke skal være mulig for lesere som ikke har vært involvert i prosjektet til å gjenkjenne informanter. Informantene kan ved gjennomlesning av det endelige materialet likevel finne at jeg har tolket inn annen mening i utsagnene enn de selv mente, at jeg har vektlagt andre perspektiver enn de selv ville og jeg er derfor forberedt

på at deler av det jeg presenterer ikke blir godt tatt imot av informantene eller at det blir stilt kritiske spørsmål til analysen. Fordi jeg har tatt konfidensialitet og personvern på alvor så kan kritiske spørsmål være positive for kvaliteten og det å velge bort kontroversielle utsagn eller resultater vil etter mitt syn redusere kvaliteten på prosjektet. Det siste grunnprinsippet er knyttet til konsekvenser forskningen kan ha for de som deltar i prosjektet og ansvaret forskeren har for å unngå at de utsettes for skade eller andre alvorlige belastninger (Thagaard 2018, s. 26). Slik jeg vurderer prosjektet inneholder det ikke opplysninger som skade informantene, ei heller kan jeg se at det kan oppstå alvorlige konsekvenser eller belastninger for dem i etterkant.

4.2.6 Transkribering

Formålet med transkripsjon er å gjengi samtalen på en måte som formidler informantens mening. Mitt opprinnelig mål var å transkribere ordrett og det første intervjuet inneholdt derfor både nølinger, latter og tenkepauser. I de gjenstående transkripsjonene fant jeg dette lite relevant og jeg unnlot derfor dette i de påfølgende. Hvert intervju ble transkribert raskt etter at det var gjennomført og det første jeg ble oppmerksom på var at det jeg oppfattet i intervjusituasjonen ikke nødvendigvis samsvarte med det som faktisk ble sagt. Jeg hørte også hvordan selv små responser fra meg ga retning og observasjoner som dette tok jeg med meg i de påfølgende intervjuene. Fordi informantene kommer fra ulike steder i Norge transkriberte jeg materialet på bokmål for å ivareta konfidensialiteten.

4.2.7 Analyse

At jeg selv transkriberte materialet ga meg god oversikt, men den påfølgende analyseprosessen ble likevel krevende. Målet med analyse er å systematisere data, en prosess som gjerne starter allerede ved utvelgelse av tema og som kan beskrives av som en oppdeling av materialet i mindre deler (Thomassen, 2006, s. 159). Innledningsvis hadde jeg bestemt meg for å benytte meg av tematisk analyse som inviterte fordi den var empirinær og fordi den gjerne blir framhevet til bruk i kvalitative studier (Anker, 2020, s. 40). I tråd med denne metoden lette jeg systematisk gjennom hele materialet etter grupperinger av data med fellestrekk (Johannessen et. al 2018) og det første som utkrystalliserte seg var

informantenes bruk av metaforer. En gjentakende metafor var ulike varianter av «*når den røde varsellampa blinker*» og metaforer ble derfor til den første kategorien.

Jeg brukte mye tid på å systematisere informantenes utsagn før jeg forsto at jeg var nødt til å dele opp materialet på en annen måte. Analyseprosessen herfra og ut er ikke så lett å beskrive fordi jeg endte med å hente inspirasjon fra ulike analysetradisjoner. En grunn til at prosessen ble krevende og tidvis overveldende var opplevelsen av at materialet utvidet seg, sprikte i ulike retninger og lot seg belyse fra flere perspektiver. At problemstilling og forskningsspørsmål ikke er klare i starten av et kvalitativt prosjekt beskrives ikke som uvanlig (Johannessen et. al, 2018, s. 24) og for mitt vedkommende ble begge revidert gjentatte ganger. Med reviderte problemstillinger leste jeg intervjuene på nytt, på langs og på tvers på jakt etter brudd eller motstridende utsagn, felles trekk, om antakelser jeg hadde ble bekreftet eller om nye perspektiver ble brakt inn. For meg så innebar dette at jeg herfra jobbet innenfra og ut, mens det å jobbe i tråd med tematisk analyse for meg ble litt som å jobbe fra topp til bunn.

Etter hvert skrev jeg i tillegg til metaforene fram følgende kategorier: «*terskelvurderinger*», «*tiltak i eget hus*», «*forståelser av omsorgssvikt*», «*strukturelle forhold vs personlige forhold*», «*kultur*», «*behov for samarbeid og støtte*», «*barnets plass i Nav*» og «*i skyggen av samfunnsoppdraget*». Fordi informantenes uttalelser lot seg plassere i flere av kategoriene ble mye tid brukt på å flytte rundt om på dem. Både medstudenter, kolleger og veileder ble inkludert i prosessen med å drøfte de ulike og noen av kategoriene måtte vektlegges på bekostning av andre. I arbeidet med å analysere fram de endelige temaene tok jeg i bruk lovverk og andre offentlige dokumenter sammen med etablert kunnskap der særlig barnevernfeltet inspirerte. Analyse handler om å oppnå et dypere meningsinnhold enn det som er åpenbart og i jakten på hva som lå bak det som ble sagt ble jeg også opptatt av hva som ikke ble sagt. Etter hvert ble det tydeligere at informantenes beskrivelser handlet mest om Navs mandat, barnets plass i Nav og de ansattes forståelse av omsorgssvikt og mindre om lovverkets betydning for vurderinger av omsorgssvikt. Et spørsmål ble hvordan arbeidsbetingelsene i Nav spiller inn på de ansattes muligheter til å jobbe med barnefamilier generelt og avdekke omsorgssvikt spesielt og for å belyse disse temaene ble både Neumanns (2009) studie av helsesøsters arbeid og Lipskys (2010) bidrag om bakkebyråkratiet nyttige. Oterholms (2008) studie av organisasjoners betydning for sosialarbeideres vurderinger

inspirerte og ga en inngang til å belyse de ansattes forståelser av omsorgssvikt. Temaene som til slutt ble valgt ut til diskusjon er (1) avdekking omsorgssvikt (2) vurderinger av omsorgssvikt og (3) forhold som får betydning for hvordan bekymringsfulle opplysninger avdekkes og mulig omsorgssvikt håndteres.

At det ble vanskelig å forholde meg strikt til en rendyrket analyseform vil noen kunne betrakte som en svakhet ved prosjektet fordi prosessen fram mot de endelige analysekategoriene kan bli vanskeligere å følge (Malterud, 2018, s. 86). Når jeg ser tilbake på utfordringene jeg opplevde i analyseprosessen så er min forståelse at disse kan ha å gjøre med mitt vitenskapelige utgangspunkt, at det i dette prosjektet finnes få entydige svar og at begrepene som behandles forstås på ulike måter og tillegges betydning av oss som bruker dem.

4.3 Metodediskusjon - ville andre funnet det samme som meg?

4.3.1 Validitet og reliabilitet

Tradisjonelt har kvantitative studier blitt beskrevet som mer presise og sikre enn kvalitative, (Malterud, 2018, s. 32) og begreper som validitet og reliabilitet er hentet fra kvalitetssikringen av de kvantitative (Fangen, 2020, s. 13). Begrepene benyttes like fullt av flere bidragsytere også på kvalitative prosjekter og dreier seg om alt fra forforståelse, metodevalg, transkribering og analyse til hvorvidt det endelige produktet gir en troverdig beskrivelse (Repstad, 2007; Fangen, 2010; Kvale & Brinkmann, 2018). Spørsmål som dette er utfordrende i kvalitative prosjekter og Fangen (2010, s. 236) mener at kvalitativ forskning må vurderes ut fra andre krav enn kvantitativ fordi det produseres en annen form for data. Validitetsbegrepet sidestilles ofte med gyldighet (Repstad, 2007, s. 134) og handler om metoden er egnet for å undersøke det den skal undersøke. Intern validitet dreier seg om hvorvidt resultatet er gyldig for fenomenet som er undersøkt og om forskeren har brukt metoder relevante for sitt prosjekt. Ekstern validitet, eller generaliserbarhet, dreier seg om hvorvidt funnene i et prosjekt er overførbare til andre utvalg og situasjoner (Malterud, 2018, s. 23). Reliabilitet kan sidestilles med pålitelighet eller etterprøvnbarhet og omhandler i hvilken grad forskere, uavhengige av hverandre, men med tilsvarende metoder ville kommet fram til det samme resultatet om de forsket på det samme materialet (Malterud, 2018, s. 24).

I fokus for dette prosjektet står 10 ansatte i Nav sine erfaringer med opplysninger som vekker bekymring for barns omsorgssituasjon. Jeg må erkjenne at ikke bare ville informantenes beretninger endret seg dersom intervjuene ble gjennomført på nytt de ville også endret seg dersom andre forskere hadde gjennomført intervjuene. Med utgangspunkt i prosjektets tematikk kan vi ikke være sikre på at informantene virkelig beskriver egne erfaringer og praksis, kanskje beskriver de hvordan praksis *bør* være. Om informantene i dette prosjektet har valgt uttalelser for å framstå i et bedre lys, eller om de har valgt minste motstands vei ved å si seg enig med andre informanter (Halkier, 2010, s. 14) kan jeg vanskelig uttale meg sikkert om. Like lite som jeg kan bekrefte eller benekte informantenes uttalelser trenger erfaringene være representative for Nav-kontorer generelt eller for lokalkontoret der de er ansatt. Det dataene i dette prosjektet kan bidra til er kunnskap som andre ansatte i Nav med erfaring fra arbeid med brukere med omsorg for barn kan kjenne seg igjen i og representerer derfor en form for analytisk generalisering (Oterholm, 2015, s. 159). I den grad informantenes utsagn er å betrakte som strategisk valgte utsagn så vil disse uansett ha verdi for prosjektet fordi de om ikke annet bærer bud om hvordan de ville at jeg skulle oppfatte dem.

4.3.2 Å forske på eget felt

Det er både metodiske og forskningsetiske utfordringer knyttet til det å forske på egen praksis og det å ha kjennskap til feltet kan være både en styrke og en svakhet. At dette prosjektet så tydelig er inspirert av min egen stemme, forforståelse og egenopplevde dilemmaer krever en refleksjon over betydningen dette har hatt for innsamling og produksjon av data (Thagaard, 2018, s. 180). Malterud (2018, s. 155) beskriver det som feltblindhet når forskeren ser etter observasjoner som bekrefter tidligere erfaringer og forforståelse heller enn å søke informasjon som kan gi ny kunnskap. Fangen (2010, s. 91) som har deltagende observasjon ved feltarbeid som utgangspunkt beskriver hvordan en kan miste noe av følsomheten for (nye) inntrykk når man har sett ting før og derfor ikke lar seg overraske i samme grad. Av Thagaard (2018, s. 78) nevnes feltkunnskap som fordelaktig fordi det kan gi forskeren tilgang til unike og umiddelbare forståelser som utenforstående ikke like lett oppfatter og av Oterholm (2015, s. 132) vises det til at både overdrivelse og benekting av egen betydning vil være å misforstå premisene for kvalitative prosjekter.

For meg med lang og sammenhengende arbeidserfaring fra barneverntjenesten og Nav har vært spesielt krevende å løfte seg fra «praktikerblikket». Med utgangspunkt i det sosialkonstruktivistiske perspektivet har jeg vært opptatt av å prøve å se over, under og på siden av de antakelsene og preferansene jeg hadde med meg og som jeg kanskje tok for gitt. På samme tid ga det å være kjent med informantenes «sjargong» meg en mulighet til å følge utsagnene deres på en annen måte enn om jeg hadde vært ukjent med feltet, de slapp for eksempel å forklare fagtermer og organisatoriske forhold i detalj. Like fullt kan innsidekunnskap fra feltet føre til at man i mindre grad enn en som var ukjent med feltet dweler ved det som blir sagt og at en ikke får fram alle sider ved praksisen en ønsket å beskrive fordi noe som burde vært gransket ikke ble det. Ifølge Oterholm (2015, s. 139) kan bruken av vignetter kompensere for dette ved at de kan gi tilgang til forhold som ellers tas for gitt. En annen måte å forhindre dette på er ved å kritisk reflektere over resultater og eget bidrag gjennom analysen og i denne sammenheng ble veileder den viktigste bidragsyteren.

Uavhengig om man er kjent med feltet en studerer eller ikke kan man vanskelig gå inn i et felt helt uten forkunnskap. Dette kan oppstå på ulike måter, for eksempel når man leser om feltet man ønsker å studere eller ved at man får erfaringsbasert kunnskap fra noen fra feltet. Forkunnskap som dette er med på å danne horisonten som siden får konsekvenser for hvor blikket rettes. I dette prosjektet møtte min forforståelse informantenes forforståelse og erfaringer fra feltet, og slik Thomassen (2013, s. 86) forklarer det forutsetter enhver forståelse at man allerede har forstått noe annet fordi verken forståelse eller utvikling av kunnskap skjer fra et nullpunkt. Fordommer introduseres som positive og forforståelsen som sentralt for at forståelsesprosesser i det hele tatt kommer i gang. At jeg var tydelig på at egenmotivasjon var grunnlaget for prosjektet kan ha gitt retning, stilt forventninger til informantenes uttalelser og farget framstillingene de ga av sine erfaringer. At informantene bidro med vel så mange realistiske som glansbildepregede beskrivelser, ga de fyldige beskrivelsene jeg ønsket og at de ivret etter å forstå og bidra, setter jeg i sammenheng med erfaringen jeg selv har fra feltet, og fjerner meg dermed fra den positivistiske tradisjonen der forskerens nøytralitet står sentralt.

5.0 Analyse

I dette kapittelet presenteres resultater fra intervjuene som dreier seg om (1) avdekking av omsorgssvikt (2) vurderinger av omsorgssvikt og (3) forhold som får betydning for hvordan omsorgssvikt avdekkes og mulig omsorgssvikt håndteres. Som tidligere nevnt ble de ansatte presentert for tre vignetter og vurderingene av disse presenteres underveis i presentasjonen.

5.1 Avdekking av omsorgssvikt

Av de ansatte som deltok i prosjektet hadde majoriteten av dem opplevd å være bekymret for barns omsorgssituasjon i sitt arbeid i Nav. Uten at noen omtalte det særskilt framsto de gjennom sine resonnementer kjent med meldeplikten de har som offentlig ansatte, og når det gjaldt taushetsplikten ble denne omtalt ved at de anonymt drøftet saker med barneverntjenesten dersom de ikke på forhånd hadde innhentet samtykke fra foreldrene. Selv om flere var kjent med at kontoret de representerte hadde meldt bekymring til barneverntjenesten i løpet av 2020 hadde få vært direkte involvert i disse og den ansatte som viste til at hun hadde hørt om fem bekymringsmeldinger var den som oppga det høyeste antallet. Ingen kunne med sikkerhet tallfeste hvor mange bekymringsmeldinger som hadde blitt sendt i løpet av det siste året, men flere mente at de burde vært kjent med slik informasjon. Av enkelte ble det vist til at Nav-ansatte generelt har en høy terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten og en av de som var av den oppfatning adresserte ansvaret for dette og for tematisering til kontorets ledelse:

...jeg har ingen innblikk i det der i det hele tatt. Det skal jeg være helt ærlig på, og det synes jeg det snakkes alt for lite om. På Nav-kontoret, det hersker usikkerhet blant de fleste veiledere om de skal melde....,

Samtaler med barn

I dette prosjektet er seks kontorer av ulik størrelse representert. Av de 10 ansatte som deltok i prosjektet oppga tre av dem å snakke med barna direkte og av to av dem ble samtalene beskrevet og begrunnet på denne måten:

- *(...) under kartlegging av familien så vil jeg møte barna også, om de ikke blir med til første møte, så vil jeg gjerne møte dem,det gir et helhetsbilde...., en forelder kan jo*

si sånn og sånn....det å møte barna gir meg bedre grunnlag til å gjøre bedre vurderinger senere, kartlegging er jo ikke noe statisk, det endrer seg jo, vil gjerne møte barna i nye saker så fort som mulig (...)

- *Når man har hatt kontakt over lang tid så faller det seg egentlig naturlig at man treffer barna, og hvis barna er litt større, over tolv år, så spør jeg om de vil si noe, hva de ønsker i forhold til hjelp opp mot fritidsaktiviteter eller om det er noe annet kontoret kan bistå med.*

På ulikt vis begrunner de ansatte hvorfor de mener det er viktig å snakke direkte med barn, på hvilket tidspunkt de vurderer det er hensiktsmessig og hva hensikten med samtale med barna er. Mens den første mente at det å snakke med barna på et tidlig tidspunkt ga henne muligheter til å jobbe helhetlig, vektla den andre at hun først fant det naturlig etter å ha kjent foreldrene en tid og at hun satte en grense ved tolv års alder for å samtale med barna om hva de ønsker og trenger. Det var ingenting ved de ansattes beskrivelser som vitnet om at framgangsmåten gjaldt andre av deres kolleger og at disse to snakket direkte med barn synes derfor å ha mer å gjøre med deres rolle og oppgaver enn at dette var satt i system på kontorene de var ansatt.

Andre ansatte oppga at de i all hovedsak innhentet opplysninger om brukers situasjon og barns behov gjennom samtaler med brukeren, og at dersom de traff barna så ville dette være mer ad hoc-preget, for eksempel ved hjemmebesøk. Det var kun en av de ansatte som tydelig tok avstand fra at barn skulle møte på Nav-kontoret:

(...) synes det er helt feil, synes ikke barn bør inn på Nav, når jeg har snakket med barn så har det blitt gjort på hjemmebesøk, jeg ville ikke ha dem på Nav med mindre foreldrene insisterte på det, men jeg mener at barn ikke har noe på Nav å gjøre.

Sitatet tyder på at den ansatte er opptatt av å skåne barna for det som skjer på Nav og at resultatet av dette blir at dersom hun treffer barna så blir det tilfeldig. En av de andre som heller ikke snakker direkte med barn var opptatt av at det var krevende å kartlegge barns situasjon gjennom samtaler med foreldrene: «...*hvor dypt skal en grave?*». Hun fortsatte med å si at det var utfordrende «*å ta brukeren på ordet*» fordi hun var usikker på om informasjonen som ble innhentet fra barns foreldre var i tråd med barnets egne opplevelser og synspunkter. Selv om hun beskrev det som vanskelig begrunnet hun hvorfor hun mente det i Nav ikke er vanlig å snakke direkte med barn:

Skoler og barnehager må ha øynene på barna, vi har liksom fokus på foreldrene, og det fokuset skal være arbeidsrettet, vi har kanskje ikke det store fokuset på barna...

Beskrivelsen kan tyde på at mens de ansatte i Nav må konsentrere seg om brukerens behov så har de samtidig forventninger om at andre instanser må rette blikket mot barnas behov. Den ansatte fortsatte med å fortelle at hun som deltaker i en ansvarsgruppe hadde fått presentert bekymringsfull informasjon om manglende hygiene hos et mindreårig barn og at hun ble usikker på sin egen rolle og hvordan denne informasjonen skulle håndteres fordi den ble gitt av en instans med direkte kontakt med barn.

Synliggjøring av barns behov og situasjon gjennom kartlegging av barnefamilier

Generelt sett snakket de ansatte mer om å ha et familieperspektiv enn å ha et barneperspektiv og av flere ble det pekt på at det hadde skjedd forandringer når det gjaldt oppfølging av barnefamilier i Nav:

(...) det har blitt mer familiefokus, og det har nok gjort at antall meldinger også har økt, jeg har jobbet litt rundt (...) på andre kontorer, alle har vel et familiefokus, men altså på forskjellig måter, derfor praksisen etter min mening blir så ulik, det er opp til hver enkelt saksbehandler hva den liksom anser som viktig, eller hvordan kontoret er organisert...kanskje noen ganger litt tilfeldig..

Ifølge akkurat denne ansatte har Nav-ansatte i dag et mer helhetlig perspektiv enn tidligere, noe hun mente kunne forklare et økt antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Samtidig viste hun til at dette er et felt med tilfeldig praksis og pekte på at organiseringen av de lokale Navkontorene var medvirkende til at det kunne bli opp til den enkelte veileder å vurdere hva som er viktig.

Særskilte kartlegginger av barnefamilier ble beskrevet som en metode for å innhente opplysninger om barns behov. Hensiktene med kartleggingene ble dog beskrevet på ulik måte - mens en beskrev det som et verktøy i bekjempelse av barnefattigdom ble det av en annen beskrevet som et verktøy til å innhente ytterligere opplysninger i komplekse saker hun var usikker på hvordan hun skulle håndtere. I hvilken grad disse kartleggingene, som ble oppgitt å være lederinitierte, var systematiske syntes å variere mellom de ulike kontorene:

Ja det er nedfelte prosedyrer som ligger der.....rutiner som er skrevet av ledergruppa og signert av leder – lik hvordan man lager et vedtak....jeg vet ikke det blir fulgt, kan ikke svare, det brukes en standardmal, kanskje staten bruker en annen standardmal?

I likhet med denne ansatte var også andre opptatt av å poengtere at om de ansattes hadde sitt ansettelsesforhold i statlig eller kommunal linje ga retning for hvor oppmerksomheten ble rettet, og slik en av de beskrev kunne dette få følger for om bekymringsfulle opplysninger blir avdekket:

(,,,) kommunalt ansatte har ofte fått den...mer den oppgaven med å skrive bekymringsmeldinger (...) jeg tror kanskje flere statlige ansatte overser disse tingene, når det er barn inne i bildet...det skjedde etter hvert en bevisstgjøring ved det ene kontoret jeg jobbet ved...absolutt altså...og fokus på barnefamilier også, men jeg tror det kunne blitt dessverre oversett noen ganger.

Fra et kontor ble det vist til et uttalt mål om at kartlegginger av barnefamilier skulle skje hver 6. måned, og hvordan manglende kartlegging kunne få konsekvenser for vedtak på livsoppholdsytelser. For å ivareta målet om halvårlige kartlegginger var det innført en praksis ved at de som hadde endelig beslutningsmyndighet på vedtak om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (2009) «kunne gi en retur», som betød at de unnlot å godkjenne vedtaket, dersom de så at kartlegging ikke var gjennomført i løpet av siste seks måneder.

5.2 Vurderinger av omsorgssvikt

5.2.1 Den røde varsellampa - alvorlig og akutt

Det var i forbindelse med opplysninger om vold og seksuelle overgrep at flere opererte med metaforer av typen «når den røde varsellampa blinker». Slik jeg forsto metaforen ble den brukt både som betegnelse på graden av alvorlighet og at det var en akutt situasjon. I møte med opplysninger som dette mente de ansatte at de uten samtykke fra barnets foresatte kunne melde bekymring til barneverntjenesten, og beskrivelsene tydet på at denne beslutningen ble tatt nærmest rutinemessig.

To av de ansatte med erfaring fra saker med frykt for bortføring av barn plasserte opplysninger som dette i samme kategori som vold og seksuelle overgrep, og refererte til at de også i møte med slike opplysninger var parate til å kontakte barneverntjenesten uten

samtykke fra foresatte. Også her tydet de ansattes beskrivelser på at de opererte med begrepet «akutt» knyttet både til graden av alvor og som et mål på at det hastet med å handle.

5.2.2 Magefølelse og terskler for å melde bekymring

Flere tok i bruk begrepet magefølelse for å beskrive situasjoner uten helt sikker informasjon, når ting skurrer eller når det er tegn på at noe ikke stemmer uten at de helt visste hva. Ord som sensitivt ble brukt om å det å identifisere og forholde seg til informasjon som utløser bekymring for barns omsorgssituasjon og det å melde bekymring til barneverntjenesten ble vurdert som inngripende og som et stort skritt å ta:

(...) det føles som et stort steg, en stor avgjørelse å ta den kontakten, da (...)

Begrepsbruk som dette kan tyde på at de ansatte fryktet å ta feil og kan forklare behovet de synes å ha for å ikke gjøre noe overilt, for å innhente tilstrekkelig informasjon og for å drøfte informasjonen og det de bekymrer seg for med andre. To av de ansatte som arbeidet ved samme kontor beskrev store sprik i egen personalgruppe når det gjaldt hvilke opplysninger som ble vurdert som bekymringsfulle og hva som eventuelt førte til bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Selv om de mente at saker måtte vurderes individuelt fant de det likevel problematisk at opplysninger ble vurdert på så ulik måte og mente de nærmest kunne garantere at tilsynelatende like saker ble vurdert på ulik måte ansatte imellom. Begge hadde erfaring fra andre kommunale tjenester og mente at denne arbeidsfaringen var årsaken til at de hadde et mer helhetlig perspektiv og blikket festet et annet sted enn sine kolleger:

(...) terskelen for en Nav-veileder, den er...den framstår som så høy for å melde (...) det er et eller annet som jeg og X (kollegaen) ser, men som ikke andre ser.

Lang erfaring fra Nav og andre instanser mente de ga dem mot og trygghet til å stå i vanskelig vurderinger. Kollegenes høye terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten mente de kunne ha å gjøre med ulik forståelse av hva som ble vurdert som «normalt» og at grensene for dette sto i fare for å bli forskjøvet når man over tid jobbet med brukere med

sammensatte utfordringer og ved at de ble presentert for komplekse problemstillinger som utfordret «normalbegrepet».

Også andre rapporterte om variasjoner kolleger imellom når det gjaldt hva som ble vurdert som bekymringsfullt, men bare en omtalte det å ha en for lav terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten. Hun trakk fram en episode der det oppsto intern uenighet mellom to ansatte innad i Nav om hvorvidt meldeplikten var utløst og som ifølge henne dreide seg om at «ulike faglige skjønn kom i konflikt». Uenigheten sto mellom en psykolog ansatt i en spesialstilling med avklaring av brukeres helsesituasjon og en veileder som hadde fulgt opp familien over flere år. Situasjonen dreide seg om at psykologen mente at brukers helseutfordringer utløste meldeplikten, mens veilederen vurderte at barnas omsorgssituasjon var godt nok ivaretatt. Den ansatte fikk i oppdrag av kontorets ledelse å ta en endelig beslutning. Den ansatte forteller at hun baserte sin beslutning om å melde bekymring på at psykologens ord veide tungt og at når en ansatt først var bekymret for et barn så skulle det tas affære. At resultatet ble at barneverntjenesten henla saken er årsaken til at hun bruker denne episoden som et eksempel på at terskelen for å melde bekymring til barneverntjenesten var for lav.

Ingen av de ansatte uttrykte spesifikt at de hadde motforestillinger til, eller kviet seg for, å melde bekymring til barneverntjenesten men flere beskrev kolleger som strevde med dette. Med unntak av opplysninger om vold, seksuelle overgrep eller barnebortføring kan det likevel synes som om det heller ikke for de ansatte selv var helt uproblematisk å vite om opplysningene de var i besittelse av utløste meldeplikten:

(...) jeg merker i mitt team, at det er ikke nødvendigvis klare saker vi skal melde, og selv om saken er klar, så er den ikke nødvendigvis det for veilederen (...) man uttrykker seg litt med en sånn usikkerhet (...)

Selv om de fleste framsto bevisste på ansvaret de har for å melde bekymring til barneverntjenesten så viser utsagnet at heller ikke åpenbare saker behøver være det for de ansatte i Nav.

5.2.3 Når brukernes livsbelastninger vekker bekymring

I materialet framkommer det at det som oftest er brukernes livsbelastninger som gjør de ansatte i Nav bekymret for barns omsorgssituasjon og det er særlig to områder som utmerker seg og som blir oppgitt som gjenstand for drøftinger med kolleger og barneverntjenesten og det er brukernes økonomiske utfordringer og brukernes helseutfordringer.

Økonomiske utfordringer

Ifølge en av de ansatte er det mest vanlig å bli bekymret når det blir avdekket at brukere har økonomiske utfordringer:

...det blir mest økonomi, da, hvor de ikke klarer å betale husleia si, eller disponere pengene sine (...) det er jo bekymringsfullt.

Eksemplene de ansatte trakk fram dreide seg om disponering av privatøkonomi og av flere ble det beskrevet som bekymringsfullt når penger som var ment til å dekke husleie- eller strømutfgifter var blitt brukt til andre ting. Flere beskrev det som ekstra bekymringsfullt dersom de ubetalte regningene førte til at brukeren og dens familie sto i fare for å få stengt sin strømleveranse eller døra plombert av Namsmannen. Selv om kun en eksplisitt løftet fram hvorvidt det å «*vanskjømte husleia si*» faktisk var å betrakte som bekymringsfullt reflekterte også en annen rundt temaet ved å vise til at det er «*forunderlig mange*» av de som oppsøkte Nav hadde utfordringer knyttet til disponering av privatøkonomi. En av de ansatte beskrev et dilemma som oppsto når en familiefar oppsøkte Nav og søkte om dekning av flere måneders utbetalt husleie og utredningen av familiens situasjon viste at pengene var blitt brukt til ett av barnas førerkort.

Selv om informantene framsto enige i at økonomiske utfordringer på et visst nivå var å anse som bekymringsfulle viste diskusjonene at det var krevende å ta stilling til om, og eventuelt på hvilket nivå, de ville gi grunnlag for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. I diskusjoner rundt vignetten som omhandlet seksbarnsfamilien som de siste årene hadde fått dekket flere husleierestanser og inngitt uriktig informasjon for å oppnå økonomisk vinning, viste en av de ansatte til at «*store familier har høye utgifter*» og at dette derfor trolig nok

ikke var en sak for barneverntjenesten. En annen var opptatt av hva Nav selv kunne bidra med i møte med denne familien:

...jeg hadde ikke umiddelbart tatt kontakt med barnevernet i denne situasjonen, jeg hadde brukt litt mer tid på å kartlegge, hvorfor endret han kontoutskrifter og annen dokumentasjon, hvorfor kommer de i situasjoner med husleierestanse gjentatte ganger, er det noe spesielt de trenger penger til siden han gjør det...med mindre at videre kartlegging skulle vise at det var noe annet, da hadde jeg ikke tenkt barnevernet med en gang.

Andre påpekte at dette var å regne som en politisak framfor en barnevernsak og mente som den sist siterte at familiens utfordringer burde kunne håndteres innenfor Nav-kontoret. Av noen ble det å innhente informasjon gjennom en bredere kartlegging av familiens situasjon ansett som nødvendig for å finne ut hva som lå til grunn for de ubetalte regningene og flere tok til orde for tiltak som økonomisk råd og veiledning og vurdering av høyere livsoppholdsytelser. I sammenheng med disse diskusjonene ble det med frustrasjon pekt på at barneverntjenesten ikke nødvendigvis vurderte økonomiske disposisjonsvansker like alvorlig som Nav.

Helseutfordringer

Flere kom inn på hvordan brukeres helsesituasjon utløste bekymring, og av en ansatt ble det trukket fram som bekymringsfullt når kvinnelige brukere med dårlig helse og med omsorg for barn valgte å få flere barn:

(...) hvis de (brukerne) mottar arbeidsavklaringspenger da, og de er så dårlige at de ikke klarer å gjøre noen ting, og det er barn i bildet, og de fortsetter å få barn, og hvis du ikke klarer å gjennomføre noen aktivitet, hvordan klarer du da å ta vare på barna dine, det snakker vi i hvert fall mye om på mitt team.

Akkurat i dette tilfellet ble det ikke konkretisert hva slags helseutfordringer brukeren strevde med men slik jeg forsto den ansatte ble helseutfordringene å forstå som bekymringsfulle først når de forhindret brukeren i å følge opp det som ble forventet av henne. Av andre ble psykiske helseutfordringer trukket fram som spesielt bekymringsfullt og det ble da gitt beskrivelser av situasjoner der brukere med psykiske utfordringer var utilgjengelige på dagtid men som samtidig sendte sms-meldinger og e-poster til Nav-kontoret på nattestid,

eller når brukere med flyktningbakgrunn og som strevde med traumer og psykisk uhelse brukte mye tid og energi «på å være ny i Norge». Slik jeg forsto denne siste beskrivelsen handlet utfordringsbildet om at den ansatte var usikker på hvor mye krefter som var igjen til å ivareta barna av brukere som brukte mer tid enn forventet på å finne seg til rette i Norge.

Rusutfordringer

At ingen av de ansatte på eget initiativ brakte inn rusbruk som kjennetegn for hva som utløste bekymring for barns omsorgssituasjon kan ha å gjøre med at ingen av dem oppga å ha spesiell erfaring med brukere med rusutfordringer. Fordi to av vignettene inneholdt opplysninger om rusbruk fikk de ansatte likevel en åpning for å diskutere om rusbruk var et moment i deres vurderinger. Selv om de ansatte var delte i diskusjonene rundt vignetten som inneholdt opplysninger om en mannlig bruker som utagerte på Nav-kontoret, virket rusbruken utslagsgivende for de som raskest tenkte i retning av en melding til barneverntjenesten. En av de ansatte mente hun ville tenkt at barneverntjenesten nok allerede var inne i bildet og at familien som sådan var «*ivaretatt av systemet*». Selv om det i vignetten ble presisert at brukeren søkte økonomisk stønad i forbindelse med avvikling av samvær syntes ikke dette å trygge de ansatte i vurderingen av barnas situasjon fordi flere etterlyste mer konkrete opplysninger og mente at vignetten ga for lite informasjon om hvorvidt barna faktisk var ivaretatt og hvorvidt de kunne være helt sikre på at barna ikke på daglig basis var sammen med sin far. Dette ble oppgitt som årsaker til at de ville gått en ekstra runde med drøfting av familiens situasjon enten innad på kontoret eller med barneverntjenesten. En av de ansatte mente at det for henne ville vært helt uaktuelt å melde bekymring til barneverntjenesten om hun visste at barna var ivaretatt på daglig basis hos sine mødre og beskrev at hun så for seg to ulike alternativer i møte med denne brukeren:

...kanskje kunne jeg drøftet (anonymt) med barnevernet, hadde jeg hatt samtykke hadde jeg snakket med mødrene...

Ut fra det den ansatte sa så kan mye tyde på at hun med samtalen til barneverntjenesten ikke hadde til hensikt å få veiledning mot en bekymringsmelding. I diskusjonene rundt denne vignetten ble flere av de ansatte opptatt av fars sinne, men ikke nødvendigvis som noe de

vurderte som bekymringsfullt.: «..det (sinnet) kan jo ha noe å gjøre med møtet med Nav ...».

At også andre omtalte brukerens sinne på liknende måte kan være et uttrykk for at det for ansatte i Nav kan være ganske vanlig å forholde seg til brukeres frustrasjon og at dette ikke nødvendigvis kobles verken mot brukerens omsorgsevne eller barns omsorgssituasjon.

De fleste var samstemte i at vignetten som ga opplysninger om en bruker som luktet av alkohol var den som ga mest opplysninger om barnas situasjon og fungering. Selv om flere uttrykte bekymring både for barna og brukeren ble heller ikke her opplysningene vurdert som tilstrekkelige til at den lovpålagte meldeplikten ble utløst. I ett av intervjuene ble det stilt spørsmål hvorvidt en faktisk kunne stole på sin egen luktesans fordi lukten av alkohol kunne forveksles med lukten av håndsprit, og som for å kompensere for egen usikkerhet tok flere av dem til orde for å hente ut en kollega for å få bekreftet lukten av alkohol:

(...) det er viktig at flere vurderer det, at man vurderer det riktig, da, og er det riktig at det for eksempel lukter alkohol, da, eller har jeg tatt feil

Flere av de ansatte ble opptatt av opplysningene om at mor samarbeidet godt med Nav og ifølge en av dem ble dette avgjørende for at hun ikke så for seg å melde bekymring til barneverntjenesten. En av de andre så for seg en annen tilnærming som trolig hadde til hensikt å bevare relasjonen til brukeren:

Her kunne jeg egentlig ha gjort to ting, jeg kunne fått henne til å bli igjen (på kontoret), jeg hadde sagt at jeg hadde lyst til å prate litt mer med henne, eventuelt hadde jeg drøftet opplevelsen med en kollega, men jeg hadde i hvert villet at hun skulle vite at jeg hadde kjent at det luktet av henne...

5.2.4 Brukerens samarbeid med Nav som dempende faktor

En av de ansatte beskrev med eksempel hvordan hun over tid sammen med kolleger hadde jobbet tett med en familie med sammensatte utfordringer. Innsatsen ble beskrevet som tett i den forstand at de de gjennomførte ukentlige hjemmebesøk. Etter en tid brøt brukeren kontakten brått og uventet, for så å ta ny kontakt etter noe tid. Den ansatte beskrev familien som marginalisert og hvordan det ved ny kontakt ble besluttet å melde bekymring til barneverntjenesten. Av den ansattes beskrivelse synes det som om barnas omsorgssituasjon

ble vurdert som tilfredsstillende så lenge de hadde tett kontakt med familien, noe som for denne saken virket dempende for de ansattes bekymringer.

5.3 Forhold som får betydning for hvordan bekymringsfulle opplysninger avdekkes og mulig omsorgssvikt håndteres

5.3.1 Individuelle forhold

Kunnskap og erfaring

Da de ansatte ble bedt om å fortelle hva de likte spesielt godt ved arbeidet oppga flere at de likte følelsen av å gjøre en forskjell og jobbe med endring og av samtlige ble arbeidet i Nav som verdifullt og viktig. Det å jobbe med oppfølging av barnefamilier og bidra til at brukere fikk et nytt syn på seg selv ble omtalt som blant de mer givende av arbeidsoppgavene i Nav-kontoret. Den ansatte som jobbet i barneverntjenesten kom spesielt inn på hvordan jobben over tid hadde endret seg fra å snakke med brukere og finne løsninger, og som var det hun like best ved jobben, til å bli mer rutinepreget ved at hun ble pålagt å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp.

Selv om mange kom inn på Navs komplekse mandat beskrev også flere at de likte å jobbe innenfor en stor etat som dekker mange områder og som tillater samarbeid både innad i tjenesten og ut mot andre instanser. Den ansatte som jobbet på et mer overordnet nivå, med flere års erfaring fra Nav og andre kommunale tjenester, beskrev en ambivalens i det å jobbe på et overordnet plan. På den ene siden hadde hun anledning til «å jobbe med store ting» samtidig som arbeidsområdet ble så vidt at det ble vanskelig å avgrense. Fordi jobben også inkluderte direkte brukerkontakt opplevde hun det vanskelig å avgjøre hvor innsatsen skulle settes inn i møte med «wicked problems» som hun mente krevde tverrfaglige innsats.

Tidligere studier har vist til betydningen av å ha ressurspersoner eller nøkkelpersoner på bestemte områder innenfor offentlig virksomhet (Helgesen, 2013) og i mitt materiale tyder de ansattes beskrivelser på at flere av dem er å regne som ressurspersoner med mangeårig erfaring både fra Nav og andre kommunale tjenester og med ansvar for veiledning av kolleger både i identifisering og håndtering av bekymringsfulle opplysninger. Oppgaver som dette synes å være tildelt de ansatte på ulikt vis, mens noen hadde fått ansvaret for på en formell måte, så kunne andre ha blitt tildelt det på en mer uformell måte eller selv ha

posisjonert seg ved å på egenhånd påta seg spesielle oppgaver. En av de som syntes å på eget initiativ inngått en avtale med barneverntjenesten beskrev hvordan det å ha navnet på en bekymringsmelding skapte forventninger:

(...) jeg og barnevernet har inngått en avtale, så hvis de ser navnet mitt på en bekymringsmelding så vet de umiddelbart hvilken rolle jeg har (...).

Av flere ble det beskrevet hvordan det å ha lang erfaring fra tjenesten ga dem et bedre grunnlag for å arbeide i tråd med føringer og inneha et helhetsperspektiv. Slik jeg forsto de ansattes forståelse av å ha et helhetsperspektivet handlet det om å ha kunnskap om det øvrige hjelpeapparatet men også kjennskap til enkeltbrukere. En av de ansatte beskrev hvordan det å ha jobbet i tjenesten over flere år ga henne mulighet til å sette sammen opplysninger og koble episoder fra tidligere til episoder i nåtid. Informasjon om en brukers plutselige utenlandsreise eller flytting etter samlivsbrudd ble nevnt som eksempler på situasjoner der informasjon ble koblet sammen og som ved enkeltanledninger hadde resultert i bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Den ansatte beskrev muligheten til å koble informasjon som en positiv effekt av å ha jobbet over tid og viste til at hun ikke kunne være sikker på om kolleger ville lagt merke til de samme bevegelsene som henne:

(...) vi må være ærlige å si at kanskje ikke alle hadde gjort som meg....at alle ikke hadde skjønt hva som var i gjerde.

Personlige forhold og verdier

De ansatte kom i mindre grad enn forventet inn på personlige forhold og verdiers betydning for vurderinger. Det var kun den aller yngste som særskilt reflekterte rundt om det å ikke ha egne barn kunne få betydning for hennes vurderinger av omsorgssvikt:

(...) jeg personlig har heller ikke barn selv, det kan jo være en sånn greie for meg at jeg heller ikke fanger opp like mye ting som en mor ville gjort da, på enkle småting (...)

Skal vi lese utsagnet bokstavelig handler dette om at den ansatte mener at kolleger med egne barn er mer rustet enn henne til å identifisere bekymringsfulle opplysninger. Slik jeg ser det kan den ansattes utsagn også handle om at hun skjærer seg fordi hun ikke føler seg

fortrolig til å snakke om brukere om sensitive temaer. Av en annen ble det pekt på nødvendigheten av å ta innover seg ubehaget som hun mente hang ved det å identifisere bekymringsfulle opplysninger og som hun mente ansatte i Nav har en personlig plikt til:

(...) du sitter med informasjon (...) du er glad for at du vet det (...) ergo så har jeg et ansvar som jeg tar på det høyeste alvor (...)

Den ansatte avsluttet med å si at dette var noe av det viktigste man som ansatt i Nav kunne gjøre og noe en kunne opparbeide seg evnen til forutsatt et avklart forhold til egen bakgrunn. En annen stilte spørsmål om kollegers motstand mot å snakke med brukere om sensitive temaer mulig kunne være misforstått. Hennes innfallsvinkel var dette egentlig ikke behøvdde handle om emosjonell motstand men at det heller kunne handle om at ansatte manglet grunnleggende informasjon om brukeren, som hun mente måtte ligge til grunn for å berøre sensitive temaer.

Relasjonen til brukere

På ulikt vis omtalte de ansatte relasjonens betydning for å snakke med brukere om sensitive temaer. Mens enkelte diskuterte om redsel for tap av relasjon kunne blir brukt som begrunnelse for å slippe og ta opp sensitive temaer mente andre at relasjonen var avgjørende for å komme i posisjon til samtaler om vanskelige tema:

(...) det kommer litt an på relasjonen jeg har til bruker, hvor god relasjon er det jeg har til brukeren - er det sånn at jeg kan konfrontere henne (...)?

Av en ansatt ble det uttrykt at det var emosjonelt krevende og utfordrende å forholde seg til kulturelle holdninger og hun beskrev en maktesløshet og som «å stå i en konflikt med seg selv» når hun i møte med familier som strevde forsøkte å komme til med veiledning og tiltak. En annen viste til at hun hadde opplevde å bli vist fortrolighet ved at brukere fortalte hva de strevde med og hvordan fortroligheten forsvant da hun introduserte barneverntjenesten som mulig hjelpeinstans. Slik jeg forsto den ansatte investerte hun tid og krefter i å informere om barneverntjenestens ansvarsområde slik at hun kunne innhente samtykke for

videre samarbeid og at dette var noe hun var vant til i møte med brukere med holdninger til barnevernet som hun mente baserte seg på usanne historier.

5.3.2 Navs mandat, prioriteringer og organisatoriske forhold

Av de ansattes beskrivelser kom det fram at Navs mandat og organisering av tjenesten fikk betydning for hvordan de ansatte vurderte og håndterte opplysninger som vekket bekymring for barns omsorgssituasjon.

I skyggen av samfunnsoppdraget

Selv om en av de ansatte hadde erfaringer med å bli stående alene i krevende avveininger og vurderinger ble det samtidig vist til ledelsens innflytelse ikke bare på overordnet, men også på detaljnivå. På detaljnivå kunne dette handle om organisering av arbeidsdagen og på mer overordnet nivå om hva som ble forventet prioritert fram og hvor fokuset ble orientert. Flere uttrykte misnøye med en uforutsigbar arbeidssituasjon og beskrev hvordan ansatte på kort varsel kunne bli pålagt nye oppgaver uten særlig mulighet for forberedelse:

Liker ikke så godt at det er så mye å gjøre at det ikke er mulighet til å sette grenser og planer for egen jobb innenfor tidsrammer en har, når blir satt til å gjøre andre ting enn det jeg hadde planer om. Når Nav har familiefokus så må man holde det for å få ting til, liker ikke at det tilsidesettes, det skjer, om ikke så ofte.

Også andre beskrev hverdager preget av høyt arbeidspress, mange oppgaver og store brukerporteføljer som skulle håndteres på bestemte måter og innenfor bestemte tidsfrister, der det å innfri måltall kunne gå på bekostning av oppgaver som ledelsen ikke definerte like presserende. En av de ansatte var tydelig på at det å melde bekymring til barneverntjenesten for ansatte i Nav nok ble sett på som en meroppgave fordi dette lå utenfor de oppgavene de var mest vant til å gjøre og som av den grunn sto i fare for å bli prioritert vekk:

...hvis det blir mye arbeid rundt en bekymringsmelding, så tror jeg faktisk ikke at det skjer

En av de ansatte beskrev hvordan tidspress for henne kunne arte seg ved at: «...vi kan være 10 hestehoder foran brukeren...» og slik dette utsagnet kan tolkes kan det være at hjelpen

som gis ikke nødvendigvis funderes i brukerens behov ved de ansatte kan føle seg tvunget til å gå raskt til løsninger. Flere pekte på behovet for å ha tilstrekkelig med tid i arbeid med barnefamilier og en uttrykte særskilt at arbeid som dette fordret hjelp til prioritering av oppgaver. Spesielt i perioder med høyt arbeidspress ble det å kunne legge andre oppgaver til side i likhet med å ha mindre brukerporteføljer beskrevet som fordelaktig. Av en ansatt som jobbet med oppfølging av flyktninger ble det beskrevet at det å for henne være tildelt en mindre portefølje ga henne anledning til å «*kunne jobbe med småting i hverdagen og catche alt*», et utsagn som sier noe om at det kan være mange ting å gripe fatt i. En ansatt som beskrev misnøye med det å alltid måtte «*tenke arbeid først*» begrunnet dette i at det gjerne var andre ting som måtte ryddes av veien før «det å tenke arbeid» ble aktuelt:

...det er så mye som må på plass før vi kan gjøre det vi skal...

Selv om ledere ikke har bidratt til empirien i dette prosjektet så kan beskrivelsene i dette avsnittet fortelle noe om forståelsen av mandat og samfunnsoppdrag, prioriteringer som tas og hvordan det vektet mellom de ulike oppgavene.

Rutiner og prosedyrer

På tross av politisk fokus på barns rettigheter og forventninger om Navs innsats mot barnefamilier gir empirien ingen indikasjoner på at det finnes felles rutiner eller prosedyrer på overordnet nivå til hjelp for de ansatte, verken når det gjelder synliggjøring av barns behov eller håndtering av opplysninger som utløser bekymring for barns omsorgssituasjon. Tvert imot tyder de ansattes beskrivelser på at dette blir opp til hvert enkelt lokalkontor og enkelte ganger fra sak til sak. Av en ansatt som representerte et kontor med nedfelt rutine for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten ble denne beskrevet mer som en teknisk anordning: «*den sier bare noe om hvordan man melder, ikke når man skal melde*». Utsagnet tyder på at hun synes vurderinger som disse var krevende og at hun kunne ønsket seg rutiner til hjelp en skjønnsmessig vurdering som denne. Andre uttrykte skepsis til innføring av rutiner i frykt for at disse kunne forhindre individuelle tilnærminger.

Av ansatte som var kjent med definerte mål om formalisert samarbeid mellom Nav og barneverntjenesten kunne ingen bekrefte om samarbeidsavtaler var utarbeidet eller

eventuelt innhold i disse. Enkelte av dem var kjent med samarbeidsmøter på ledernivå, men var usikre på hvorvidt møtene var formalisert gjennom avtaler. Av noen ble det poengtert at formaliserte avtaler i seg selv heller ikke ga noen garanti for at innholdet i avtalen ble gjennomført. Både manglende formidling av utfallet av slike møter og manglende helhetlig praksis ble av de ansatte omtalt som utfordrende, og en av de ansatte ble det vist til at en skriftlig veileder kunne være like hjelpsomt som rutiner.

Ett av kontorene som er representert i prosjektet har utviklet en praksis med rutinemessige bekymringsmeldinger til barneverntjenesten når brukere med omsorg for barn oppsøker Nav med søknad om økonomisk stønad til åpning av stengt strømleveranse. Definisjonen av dette som «klar sak», ble oppgitt å være lederinitiert og medfører at det raskt og uten videre utredning av familiens situasjon blir meldt bekymring til barneverntjenesten når strømmen er stengt. Slik rutinen ble beskrevet framsto den som nyttig fordi den fritok for ytterligere avveininger eller vurderinger i møte med denne problemstillingen. I omtalen av rutinen ble praksis innad på kontoret beskrevet og igjen ble pekt på skillet mellom kommunalt og statlig ansatte. De ansatte mente at brukere som mottok hjelp fra den statlige siden i Nav kunne komme til å leve med stengt strømleveranse fordi de trolig ikke ble presentert for spørsmål egnet til å avdekke forhold som dette.

Vektlegging av kollegiale drøftinger for avklaring av usikre opplysninger og mulige bekymringsmeldinger til barneverntjenesten

Av en ansatt ble det vist til at man kunne bli stående alene i kontakt med brukerne, både i timeavtaler og i møter med andre instanser:

(...) vi sitter jo som selvstendig næringsdrivende ofte i Nav (...)

Den ansatte sammenliknet det å jobbe i Nav med privat virksomhet og hun fortsatte med å si at det å bli stående alene i kontakten med brukerne også kunne gjelde vanskelige avveininger og vurderinger av barns omsorgssituasjon. Dette står i kontrast til det de fleste andre trakk fram. Selv om de ansatte i hovedsak omtalte utfordringer ved organiseringen av Nav, ble muligheten til å drøfte saker med kolleger trukket fram som et positiv trekk ved organiseringen. Betydningen av de kollegiale drøftingene med kolleger kom aller tydeligst

fram i diskusjoner rundt innholdet i vignettene. Dersom bekymringsfulle opplysninger først var avdekket ble det gitt beskrivelser av en tilnærmet hierarkisk prosess med deling og drøfting av opplysninger, først med kolleger, så med ledere og til slutt eventuelt med barneverntjenesten. Det å gjennomgå og diskutere opplysninger ble beskrevet som et gode og av en ved at det «*ga flere øyne og flere ører*». Drøftingene kunne ifølge de ansatte inkludere alt opp til 15 personer og slik de ble beskrevet var de med på å sikre ulike perspektiver, de ble en arena for de som hadde behov for «en second opinion» og ifølge en av de ansatte brukt for å komme fram til en felles konklusjon slik «*at alle ble fornøyde*». Av de ansattes beskrivelser framsto diskusjoner som dette prioritert både av ansatte og ledere og som sentrale i saker der de ansatte var usikre og før den endelige beslutningen om å melde bekymring til barneverntjenesten eventuelt ble tatt.

Ressurspersoner som støtte i vanskelige vurderinger

Selv om ingen av de ansatte oppga å ha definerte lederoppgaver, viste flere til at de hadde oppgaver knyttet til kollegiale drøftinger og det å veilede kolleger. Veiledning av kolleger kunne dreie seg om å avklare alvorligheten i opplysningene som bekymret og hvordan opplysningene siden kunne håndteres. Av de som ikke oppga å ha veiledningsoppgaver ble det beskrevet at oppgaver som dette kunne være tillagt nærmeste leder. Av den ansatte som jobbet på systemnivå ble det beskrevet hvordan hun veiledet kolleger til å ta direkte kontakt med barneverntjenesten for en anonym drøfting dersom de sammen ikke landet ned på hva de skulle gjøre:

Saker som folk er usikre på blir jo drøfta med dem, jeg spør da veileder: hva er det du opplever, hva er du bekymra for, da oppfordrer jeg ofte til å ta en telefon til barnevernet for å drøfte anonymt, hvis personen er usikker da, og jeg er usikker da,og faller ned på en bekymringsmelding, da skriver man jo og sender.

I tillegg til at informanten ble brukt som en drøftingspartner kan utsagnet tyde på at informanten gjennom sin posisjon som ansatt på et mer overordnet nivå kanskje hadde et noe større handlingsrom enn kollegene når det gjaldt håndtering av bekymringsfulle opplysninger, selv om også hun tok initiativ til å kontakte barneverntjenesten dersom hun var usikker. Av en annen med ansvar for å veilede kolleger ble det pekt på at dersom saker

først ble drøftet med henne så inneholdt de så godt som alltid opplysninger hun vurderte som bekymringsfulle. Ifølge henne var det imidlertid ingen garanti for at saker som ikke ble drøftet med henne ikke inneholdt bekymringsfulle opplysninger eller at alle som var i tvil oppsøkte henne for hjelp og slik jeg forsto den ansatte handlet dette om at hun var usikker på om kolleger var rustet til å identifisere denne typen opplysninger.

Hvordan bekymringsmeldinger ble utformet varierte, men det som synes felles er at det er tillagt kontorets ledelse å ta den siste beslutningen. Selv om de aller fleste selv fylte ut bekymringsmeldinger var det ved ett kontor praksis for at opplysninger ble nedfelt i stikkordsform av den som var bekymret og at dette siden ble gitt til en leder som utformet meldingen, en praksis som av den ansatte ble beskrevet som fornuftig. Av en annen ansatt som oppga at hun gjerne utformet bekymringsmeldinger på vegne av kolleger ble det beskrevet hvordan kontoret benyttet seg av og nyttiggjorde seg av hennes erfaringer:

(...) jeg skriver ikke alle (bekymringsmeldingene), men kontoret vet at jeg er en ressurs på området, så jeg blir ofte brukt til det.

Selv om denne siste informant var gitt legitimitet fra kontorets ledelse til å utforme bekymringsmeldinger så avsluttet også hun med å si at også hun ønsket at meldingen ble gjennomlest av en kollega.

Samhandling med barneverntjenesten – det sikreste i det usikre

I dette beskrives samhandlingen med barneverntjenesten som verdifull. Samtalene med barneverntjenesten kunne enten dreie seg om vurderinger av konkrete opplysninger, veiledning eller at de barnevernansatte bidro med tips og råd om hva som eventuelt mer kunne innhentes av informasjon. Drøftelser med barneverntjenesten synes sånn sett å bidra til trygghet i saker med flere mulige utfall og når det ikke var åpenbart at meldeplikten er utløst. At de ansatte hadde tillit til barneverntjenesten kom fram ved at de ble trukket fram som en naturlig samtalepartner for drøfting:

(...) jeg kjenner ikke til at det er en rutine, men den praksisen vi har der jeg jobber er at vi er....diskuterer i teamet – hva skal vi gjøre med dette, vi er heldig, vi har barnevernet i samme bygg, noe som gjør det lettere å løpe opp og samarbeide om møter.

Akkurat denne ansatte peker også på hvordan geografisk nærhet åpner for rask kontakt og forenkler samarbeidet. At ansatte syntes vant til å drøfte saker med barneverntjenesten på et anonymt plan kan gi en pekepinn på hvordan taushetsplikten håndteres og håndheves. Den eneste som problematiserte dette var den ansatte som representerte det minste Nav-kontoret, fordi det for henne var en utfordring å drøfte anonymt fordi de ulike delene av hjelpeapparatet der hun arbeidet trolig allerede ville være kjent med personer med spesielle utfordringer.

Kun to av de ansatte kunne beskrive mer negative erfaringer med barneverntjenesten. Disse dreide seg for begge om da de som nyansatte i Nav var sentrale i bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, og som de i ettertid vurderte burde vært håndtert på annen måte. I det ene tilfellet ble meldingen henlagt av barneverntjenesten med tilbakemelding om at saken burde vært håndtert av Nav og for akkurat denne ansatte ble erfaringen førende for framtidige vurderinger og samarbeid med barneverntjenesten. At de ansatte uttrykte stor tillit til barneverntjenesten var nok bakgrunnen til at det ble etterlyst et mer formalisert samarbeid der en hadde et konkret ønske om gjensidig kompetanseoverføring fra tjenestenes arbeidsfelt.

Oppsummering av resultater

Selv om majoriteten av de ansatte beskrev å ha vært bekymret for barns omsorgssituasjon i sitt arbeid i Nav hadde ikke mange av dem vært involvert i bekymringsmeldinger i løpet av 2020, noe som indikerer at opplysningene som vekker bekymring ikke nødvendigvis fører til bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Av materialet blir det nokså tydelig at de ansatte sjelden kommer i posisjon til å avdekke alvorlig omsorgssvikt slik det skisseres i lovverket. De fleste snakker som oftest ikke direkte med barn og det er lokale forskjeller når det gjelder organisering av arbeid med barnefamilier generelt og identifisering av bekymringsfulle opplysninger spesielt. Også innad på ett og samme kontor kan det variere hvorvidt ansatte i Nav retter oppmerksomheten mot barns situasjon, mye tyder på at dette kan bli gjort fra sak til sak og empirien gir ingen indikasjoner på at det finnes enhetlig prosedyrer for dette.

Det som kjennetegner sakene de ansatte bekymrer seg for er at de ikke dreier seg om tegn ved barns livssituasjon, men tegn ved brukerens livssituasjon. Det som utmerker seg er når brukere har utfordringer med å håndtere sin privatøkonomi eller har helseutfordringer som på ulike måter forhindrer dem i å samhandle med Nav. Spesielt bekymret synes de ansatte å bli dersom brukere ikke handler i tråd med det som er forventet eller bryter samarbeidet. Ingen av de ansatte trekker fram lovverket som et moment i sine vurderinger av omsorgssvikt. Det som synes å få mest tyngde på vekta ved vurderinger av om det skal meldes bekymring til barneverntjenesten er kollegers tidligere erfaringer som deles videre i drøftinger på kontoret. Dersom disse ikke fører fram i betydningen av å føre til en enighet blir barneverntjenesten trukket fram som foretrukket samtalepartner.

Høyt arbeidspress og organisatoriske utfordringer blir med unntak av den som representerte det minste kontoret trukket fram som betydningsfullt for hvordan arbeidet med barnefamilier generelt, og bekymringsmeldinger til barneverntjenesten spesielt håndteres og organiseres. Selv om enkelte ansatte oppgir å trekke veksler på lang erfaring fra Nav og andre instanser tyder materialet på at vurderinger av om barn lever med omsorgssvikt er krevende for de fleste ansatte.

6.0 Diskusjon

Slik det framgår av prosjektets problemstilling var formålet å finne ut hvordan ansatte i Nav håndterer opplysninger som vekker bekymring for barns omsorgssituasjon. Jeg har vært nysgjerrig på hvordan ansatte i Nav får tilgang til opplysninger som vekker bekymring for barns omsorgssituasjon, hva som gjør dem bekymret og hva som virker inn på deres vurderinger og dette ble undersøkt ved hjelp av gruppeintervjuer med ti ansatte i Nav.

Ved å benytte Lipskys (2010) teorier om bakkebyråkratiet og teori om institusjonelle logikker analyserte jeg fram to overordnede temaer til diskusjon formulert ved (1) utfordringer med å avdekke mulig omsorgssvikt og (2) vurderinger og forståelser av omsorgssvikt. I dette avsluttende kapitlet diskuteres temaene i lys av teori og forskning og prosjektets overordnede problemstilling var:

Hvordan håndterer ansatte i Nav bekymring for barns omsorgssituasjon?

6.1 Nav-ansattes utfordringer med å avdekke mulig omsorgssvikt

6.1.1 De ansattes erfaringer med bekymringsmeldinger til barneverntjenesten

Over år har offentlig ansattes underrapportering til barneverntjenesten blitt viet oppmerksomhet (Backe-Hansen, 2009; Neumann, 2009; Leer-Salvesen, 2016) og flere av de som deltok i prosjektet mente at også ansatte i Nav har en for høy terskel for å melde bekymring til barneverntjenesten. Majoriteten av deltakerne oppga at de gjennom sitt arbeid i Nav hadde vært i situasjoner der de hadde opplevd bekymring for barns omsorgssituasjon, men bare få av dem hadde vært direkte involvert i bekymringsmeldinger til barneverntjenesten siste år. I dette prosjektet må det imidlertid tas forbehold om at året de ansatte ser tilbake på er 2020 og ifølge tall fra SSB var det i året pandemien rammet en nedgang i det totale antallet bekymringsmeldinger til barneverntjenesten sammenliknet med året før. Nedstengningen av samfunnet førte til at fysiske møter på alle områder ble kuttet til et minimum og som for ansatte i barneverntjenesten (Krane et. al, 2021, s. 7), måtte også ansatte i Nav legge om til langt mer digital virksomhet enn tidligere. En av deltakerne i prosjektet fortalte at pandemien for hennes vedkommende førte til at hun ble pålagt å ha et ekstra fokus på marginaliserte familier ved å være et knutepunkt mellom

skolene og Nav, mens andre ansatte i Nav, på grunn av økning i arbeidsledighet og sykefravær, ble omdisponert til oppgaver knyttet til dette. Det synes rimelig å tro at pålegget om digital virksomhet fikk konsekvenser både for hyppigheten av og innholdet i samtaler ansatte i Nav hadde med sine brukere og derav deres muligheter til å avdekke omsorgssvikt. At pandemien trolig førte til et skifte i Nav-kontorets prioriteringer og ledelsens rapporteringer kan være noe av forklaringen på at de ansatte var ukjente med antallet bekymringsmeldinger som ble sendt barneverntjenesten dette året.

6.1.2 Barrierer og utfordringer

Tidligere studier og forskning har hatt fokus på utfordringer og barrierer knyttet til avdekking av omsorgssvikt (Albæk et al. 2017; Breimo et al., 2021; Leer-Salvesen, 2016). Barrierene kan dreie seg om motstand mot å ta inn over seg at barn lider overlast, frykt for å tap av relasjonen til barnets foreldre, mangelfull kunnskap og kompetanse eller mistillit til hva hjelpeapparatet for øvrig kan bidra med. Slik analysen indikerer kan det også blant ansatte i Nav eksistere barrierer for å avdekke omsorgssvikt. Mens noen vektlegger at omsorgssvikt er et sensitivt tema å snakke om stiller andre spørsmål om egne og kollegers evne til å se tegn på omsorgssvikt. Det er mye som tyder på at de ansattes oppfatning om at det generelt blant ansatte i Nav er en høy terskel for å melde bekymring kan vise seg å stemme, fordi slik analysen tyder på skal det ganske mye til før de ansatte melder bekymring og ganske lite til før de lar det være.

I de ansattes egne beskrivelser av hva som påvirker deres muligheter til å avdekke omsorgssvikt pekes det på høyt arbeidspress, styrt arbeidshverdag med manglende innflytelse samt håndtering av komplekse problemstillinger som ikke nødvendigvis kommer til en løsning. Av en av de ansatte ble det beskrevet hvordan en konkret oppgave, som det å melde bekymring til barneverntjenesten, nok ble sett på som en meroppgave fordi det lå utenfor det de ansatte var mest vant til å gjøre, og som dersom den kom i konflikt med føringer om hva som måtte prioriteres, sto i fare for å bli prioritert vekk. Slik de ansatte skisserer arbeidshverdagen virker det umulig for dem å innfri forventninger fra deres overordnede for slik som flere av de ansatte pekte på, det var mange ting som måtte løses før brukerne var i stand til å ta imot hjelp for å komme i arbeid. Arbeidsbetingelser som her blir beskrevet er nært opp til identiske med de Lipsky (2010) har identifisert som

karakteristiske for bakkebyråkratiet, og det er ingen grunn til å betvile at disse får konsekvenser for ansattes arbeid med å avdekke omsorgssvikt. I tråd med det Lipsky (2010) påpeker tyder de ansattes beskrivelser på at ansvaret for å løse dilemmaer som oppstår, som når arbeidsoppgavene ikke står i forhold til ansatte å fordele dem på, blir skjøvet nedover i bakkebyråkratiet. Slik materialet ser ut støtter de ansatte i Nav også på mer overordnede barrierer som får konsekvenser for deres mulighet til å avdekke omsorgssvikt, der det som synes å være den aller største er hvordan det i Nav legges opp til at ansatte skal tilegne seg kunnskap om og synliggjøre barns situasjon. For ut fra de ansattes beskrivelser av hvordan det arbeides med barnefamilier i Nav så vil ikke ansatte som ikke aktivt tar et initiativ for å tilegne seg kunnskap om barns situasjon komme i situasjoner der de behøver å forholde seg til bekymringsfulle opplysninger. Her trekker de ansatte klare skiller mellom de statlig og kommunalt ansatte, og ansatte imellom ble det sådd tvil om kollegers evne både til å avdekke og håndtere mulig omsorgssvikt. At de ansatte mangler konkrete opplysninger om barns situasjon ser videre ut til å få betydning for hvordan bestemmelser om taushets- og meldeplikt fortolkes og dette skaper nye utfordringer for de ansattes beslutninger om når det skal meldes bekymring til barneverntjenesten.

6.1.3 Innhenting av opplysninger om barns situasjon

Slik empirien viser blir opplysninger om barns situasjon i all hovedsak innhentet gjennom samtaler med barnas foreldre, enten i møter på Nav eller gjennom kartlegginger av familiens situasjon som også ble gjennomført ved Nav-kontoret. Materialet tyder på at hjemmebesøk blir gjennomført nokså sjelden og kun en oppgave å ha fått informasjon om barn i møter med andre instanser. At opplysninger om barn innhentes gjennom foreldre er ikke enestående og samsvarer med andre studier (HOLF, 2020; Breimo et al., 2021). I motsetning til for eksempel barnevernansatte er Nav-ansatte heller ikke forpliktet til å snakke med barn (barnevernsloven, 2023; sosialtjenesteloven, 2009). I materialet ble det imidlertid ikke vist til lovverket som en årsak til hvordan de ansatte innretter sitt arbeid mot barnefamilier. Begrunnelser som ble gitt var at Nav-ansattes fokus skulle være arbeidsrettet, rettet mot brukernes individuelle behov og forventninger om at andre instanser måtte ivareta barns behov. På samme tid som en ansatt var eksplisitt på at det ikke var ønskelig å involvere barn i det som foregår på Nav ga en annen uttrykk for at det var problematisk å innhente

opplysninger om barns situasjon gjennom samtaler foreldrene fordi det kunne være vanskelig å feste lit til det foreldrene oppga om barnas situasjon og fordi det ble opplevd ubehagelig å grave etter informasjon.

Strandbu (2011) med sin interesse i barns deltakelse beskriver forskjellen mellom det å innta et barneperspektiv og det å ta barnets perspektiv. I tilknytning til dette peker hun på barrierer for barns deltakelse blant offentlig ansatte som blant annet om at barnevernansatte ønsket å skjerme barn fra for belastninger som kan følge av deltakelse, faglig utrygghet samt knapphet på ressurser og organisatoriske utfordringer (Strandbu, 2011, s. 85). Slik barrierene her presenteres samsvarer de nokså godt med barrierene som blir pekt på som hinder for å avdekke omsorgssvikt (Killén, 2004; Backe-Hansen, 2009; Albæk et al. 2017; Leer-Salvesen, 2016; Breimo et al., 2021). Det å innhente opplysninger om barns situasjon gjennom deres foreldre er i tråd med Strandbus (2011, s. 43) beskrivelse av å innta et barneperspektiv som betyr at voksnes syn på hva som er best for barn blir førende for beslutninger som tas og som betinger at disse voksne har generelle kunnskaper om hva som er til barns beste og spesifikke kunnskaper om hva som er det enkelte barns beste i en gitt situasjon (Strandbu, 2011, s. 44). De ansatte i prosjektet som aktivt tar initiativ til å snakke med barn direkte beskriver en praksis som faller inn under det som refereres til som å ta barnets perspektiv. Det å ta barnets perspektiv betyr å ta hensyn til at barn kan ha andre syn på sin situasjon enn foreldrene og slik de ansatte selv uttrykte det var samtalen med barna viktige fordi barna var nærmest til å gjøre rede for egne behov. For ansatte i velferdstjenester vil det ikke være slik at det ene perspektivet utelukker det andre for slik Strandbu (2011) viser til må beslutningsprosesser bestå av begge komponentene.

6.1.4 Trekker de ansatte i samme retning?

Selv om det er tydelige politiske og juridiske føringer for barns rett til deltakelse og rett til medvirkning i saker der de er berørt (barnekonvensjonen, 2003), og at et av hovedmålene med Nav-reformen var mer helhetlige tjenester (NOU 2004: 13), gir empirien indikasjoner på at ansatte i Nav i varierende grad orienterer seg mot barns behov. Deltakerne i prosjektet synes påfallende samstemte i at ansettelsesforholdet legger føringer for de ansattes fokus og at oppgaver knyttet til kartlegging av barns behov og innhenting av opplysninger om barns situasjon som oftest blir lagt til kommunalt ansatte.

De ansattes erfaringer om at kartlegging av barns situasjon og behov stort sett ble ivaretatt av kommunalt ansatte kan ha sammenheng med sosialtjenestelovens (2009) formulering av at dersom barn er berørte av tjenestetilbudet så skal deres behov og eventuelle synspunkter *som hovedregel* fremmes gjennom foreldre og foresatte. Slik empirien viser forholder likevel ikke de ansatte seg strikt til det å innhente informasjon om barns situasjon gjennom barnas foreldre - ytterpunktene viser seg ved at tre av deltakerne aktivt tar til orde for å snakke direkte med barn og begrunnelsene som ble gitt for dette var at samtaler med barn ga dem bedre mulighet til å innhente informasjon om barns situasjon, behov og ønsker og at barn fra en viss alder var de beste til selv å uttrykke egne behov. Selv om de tre viste til en systematikk i sine samtaler med brukerens barn var det lite ved deres beskrivelse som tydet på at de representerte en felles praksis ved kontoret der de er ansatt. Deres beskrivelse ga mer inntrykk av å være en måte de selv hadde valgt å innrette sitt arbeid på og som kan forstås ut fra Nav-kontorenes organisatoriske frihet (Fossestøl et al., 2016). Variasjoner som dette sammenfaller også godt med resultater fra HOLF-prosjektet (Rugkåsa & Bergheim, 2020, s. 159) der det vises til at det i Nav ikke finnes føringer for å snakke direkte med barn.

En av de som har rettet oppmerksomheten mot institusjonelle handlingsbetingelsers betydning for offentlig ansattes arbeid med barn og foreldre er Neumann (2009) som i sin avhandling opprinnelig var opptatt av hva helsesøstre oppdaget av barnemishandling, hva de gjorde med det de oppdaget og hvilke institusjonelle handlingsbetingelser de arbeidet innenfor. At hun i sine intervjuer fant at helsesøstre ikke hadde så mange konkrete erfaringer med mishandling var avgjørende for at avhandlingen gikk over til å blant annet omhandle hvordan strukturelle handlingsbetingelser innvirket på deres yrkesutøvelse. Ulikt for eksempel en barnehageansatt eller en helsesykepleier, som vi kan si står i særstillinger når det gjelder å komme i posisjon til barn og foreldre (Backe-Hansen, 2009; Neumann, 2009), viser analysen at rammebetingelsene de Nav-ansatte arbeider innenfor gir dem begrenset mulighet til å avdekke omsorgssvikt og ivareta sin pålagte meldeplikt. Slik sett kan de ansatte gis rett i at de sjelden melder bekymring til barneverntjenesten.

Selv om barns rettigheter til medvirkning og beskyttelse gjennom barnekonvensjonen (2003) står sterkt i den norske velferdsstaten så tyder altså analysen av materialet på at dette har fått varierende praktisk betydning for de ansattes daglige arbeid og at det får konsekvenser for hvordan innbyggere med barn blir møtt når de oppsøker Nav-kontoret for hjelp og

bistand. Også tidligere har det blitt pekt på lav bevissthet blant ansatte i Nav om at deres brukere har en foreldrerolle å forvalte (Collin-Hansen, s. 161). At Nav-ansattes hovedfokus er de voksnes behov, samsvarer med resultater fra HOLF-prosjektet (Rugkåsa & Bergheim, 2020, s. 158). Materialet er likevel ikke entydig fordi selv om det synes som om at synliggjøring av barns behov stort sett er aktuelt for kommunalt ansatte, viser det strategiske utvalget av deltakere at også ansatte i statlig linje retter sitt fokus mot barns situasjon. Inklusjonskriteriet var kun å ha erfaring fra arbeid med barnefamilier i Nav og de ansatte, som både representerer kommunal og statlig linje, beskriver samtlige en praksis som tyder på at de har blitt tildelt eller har tatt på seg et større ansvar enn sine kolleger. Hvordan de ansatte har blitt ansvaret til del synes imidlertid å variere. Slik en ansatt sa det var hun gitt et slikt gjennom en mer spesialisert stilling, mens andres beskrivelser mer tydet på at de selv hadde påtatt seg ansvar.

Flere av de ansatte uttrykte at de ønsket å jobbe mer helhetlig enn det var lagt opp til i Nav, men hva som ble lagt i begrepet helhetlig, framsto likevel ikke som helt klart. Slik flere uttrykte seg var det både små og store ting som måtte på plass før brukerne var klare for arbeidsrettet aktivitet, der de store tingene kunne handle om avklaring av helseproblematikk eller avklaring av forventninger. Det var i sammenheng med dette at det kunne synes som om det å jobbe helhetlig mer handlet om å klargjøre brukere for arbeidsrettet aktivitet enn det som vil være i tråd med en mer sosialfaglig forståelse av begrepet. En liknende betraktning finner vi igjen hos Røysum (2009) som mener at det innad i Nav mulig eksisterer ulike forståelser av det å jobbe helhetlig der én mulig forståelse dreier seg om å veilede brukere mot tiltaksapparatet som finnes innad i Nav og da mot arbeid og aktivitet. Tar vi utgangspunkt i den sosialfaglige forståelsen av begrepet så dreier dette seg om å veilede bredt, jobbe sammen med brukeren for å kartlegge familiens behov, se familien i relasjon til samfunn og bruke tid på å bygge relasjon og tillit. Røysum (2009, s. 202) er usikker på om dette lar seg gjøre i Nav, uavhengig av om en er kommunal eller statlig tilsatt, og det kan være, slik sosialarbeider har fryktet, at sosialfaglige forståelser viker plass og at dette bidrar til at de ansatte ikke lenger har forventninger om å jobbe på denne måten.

Oppsummert kan vi se at de ansatte beskriver tre ulike praksiser for hvordan innbyggere med omsorg for barn blir møtt på Nav: de kan møte ansatte som kun retter sitt fokus mot den voksne innbyggerens individuelle behov, de kan møte ansatte som stiller spørsmål om

barnas situasjon eller de kan oppleve ansatte som inviterer til samtaler med barna. Slik empirien viser sår de ansatte tvil om kollegers kunnskaper om barns situasjon, om de er rede til å identifisere bekymringsfulle opplysninger og om de ville agert i møtet med opplysninger som vekker bekymring. Om interne utfordringer som kan generaliseres til andre Nav-kontor er uklart, men de ansattes beskrivelser av praksis tyder på at spørsmål om hva som er Nav sitt mandat i møte med barnefamilier, og om og eventuelt hvordan barns situasjon skal synliggjøres i Nav, ikke framstår som helt klare for de som bidro til prosjektet.

6.1.5 Grunn til å tro at det er alvorlig omsorgssvikt?

Taushets- og meldepliktbestemmelsene utgjør rammene for informasjonsutveksling mellom Nav og barneverntjenesten og tre spørsmål som reiser seg i den sammenheng er *hvem* som har meldeplikt, *hva* det skal meldes om og *hvor sikker* den som melder må være. For offentlig ansatte innebærer taushetsplikten at man skal unnlate å dele eller avsløre opplysninger som en har fått gjennom sitt arbeid for andre og aktivt hindre at uvedkommende får tilgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Dersom taushetsplikten skal settes til side må den offentlig ansatte ha grunn til å tro at barn kan være utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Meldepliktbestemmelsene for ansatte i Nav skiller seg ikke fra andre offentlig ansattes meldeplikt til tross for at ansatte i Nav sjelden treffer de barna som potensielt kan være utsatt for omsorgssvikt.

Implisitt at ansatte indirekte synes å ha forventninger til seg selv om at de oftere burde meldt bekymring til barneverntjenesten, må det ligge en vurdering av at opplysningene de besitter er så alvorlige at meldeplikten utløses. Om opplysningene de ansatte besitter er av en slik karakter og om terskelen for å melde bekymring blant Nav-ansatte er *for høy* er usikkert og noe av det som blir diskutert i dette kapittelet. I materialet er vi blitt gjort kjent med ansatte i Nav både bekymrer seg for brukerne og barna deres og at det som utløser bekymring for barns omsorgssituasjon som oftest knytter seg til brukerens livsbelastninger. Ohnstad og Gudheim (2020) har grunnløse meldinger til barneverntjenesten som sitt fokus og et av de spørsmålene som blir stilt i deres arbeid er om det å være bekymret er tilstrekkelig for at offentlig ansatte kan melde bekymring til barneverntjenesten. Slik Ohnstad og Gudheim (2020) ser det kan et høyt fokus på offentlig ansattes høye terskel for å

melde bekymring til barneverntjenesten og myndighetens anmodninger om at antallet må økes nemlig ha ført til at pendelen har svingt for langt den andre veien.

Av de ansatte som deltok i prosjektet ble taushetsplikten kun omtalt indirekte og da i form av muligheten de har til å innhente samtykke for å kontakte barneverntjenesten. Ulikt andre studier oppga heller ikke deltakerne taushetsplikten som en barriere for å melde bekymring til barneverntjenesten (Ohnstad & Gudheim, 2020). At de ansatte ikke på eget initiativ reflekterte ytterligere rundt disse bestemmelsene kan være tilfeldig, men kan like fullt være verdt å merke seg tatt i betraktning rapporteringen om barneverntjenestens henleggelse av en bekymringsmelding med beskjed om at saken burde vært håndtert innenfor Navs rammer, eller frustrasjonen som ble vist over at barneverntjenesten ikke vurderte økonomiske utfordringer like bekymringsfullt som ansatte i Nav.

Vilkårene for at offentlig ansattes taushetsplikt skal settes til side forutsetter nødvendigvis en viss grad av utredning fordi det må foreligge en mistanke om at en omsorgssviktsituasjon er så alvorlig at den innebærer en betydelig sviktende ivaretagelse av et barns behov. Slik analysen tyder på gir innhenting av opplysninger om barns situasjon og behov gjennom barnas foreldre begrenset mulighet for ansatte i Nav til å avdekke omsorgssvikt som er av en slik karakter at taushetsplikten settes til side. At meldepliktbestemmelsen er utformet på denne måten gir at offentlig ansatte ikke kan pålegges meldeplikt i situasjon der de blir urolige for barns hjemmesituasjon, dersom de stiller spørsmål ved foreldres omsorgsevne eller dersom de bare har en vag «magefølelse» å støtte seg på (Nilsen, 2013, s. 145).

Manglende refleksjon over utfordringer rundt disse bestemmelsene stemmer overens med det Ohnstad og Gudheim (2020) mener å ha funnet i sin gjennomgang av 100 saker der offentlig ansatte har meldt bekymring til barneverntjenesten. Forfatterne viser til NOVA Rapport 3/2013, *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, regelkunnskap i praksis* som var en kartlegging av rettsoppfatninger og praktisering av bestemmelser om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett. I denne rapporten ble det konkludert med at rundskriv og veiledere fra myndigheter hadde begrenset effekt for ansattes kunnskap om innhold i regler og at konsekvensen av dette ble at det oppsto usikkerhet om taushetspliktens innhold, rekkevidde og unntak. Når de ansatte i mitt prosjekt oppgir å bruke en del tid på kollegiale drøftinger, som ble oppgitt å kunne resultere i at de gikk tilbake til brukeren for å innhente mer informasjon, kan det forstås som at de indirekte forholder seg

til lovens krav av hvor alvorlige opplysninger må være før den lovpålagte meldeplikten utløses. En mulig forklaring på at ingen eksplisitt trakk fram lovverket som et bidrag i kollegadrøftingene kan være at kollegers tidligere erfaring og kunnskap veier tyngre enn lovanvendelse på vektskåla i beslutninger av om det skal meldes bekymring til barneverntjenesten. Det å heller konferere med kolleger og ledere enn å gå til lovverket samsvarer med resultater fra Barnevoldsutvalgets arbeid (NOU 2017: 12) der det ble vist til at lederes kunnskaper om bruk av regelverk fikk betydning for den enkelte ansattes kjennskap til regelverket. Den ansatte som lente seg på psykologens vurdering av omsorgssvikt og som viste til ulike faglige skjønn som kom i konflikt, blir et bilde på noe av det samme.

Med utgangspunkt i at den pålagte meldeplikten presiserer at en må ha grunn til å tro, og at dette ikke er videre utdypet (Holmboe, 2017, s. 133), vil det også kunne hevdes at det kan være i tråd med regelverket å melde bekymring dersom en har grunn til å tro at forhold ved brukerens situasjon fører til at barn lider alvorlig overlast. Det finnes omfattende forskning som viser til hvordan foreldres livsutfordringer, spesielt om de er vedvarende, kan få følger for barns omsorgssituasjon og føre til alvorlig omsorgssvikt (Kojan & Christiansen, 2019, s. 21), men det er først dersom de faktisk går utover barnets omsorgssituasjon at meldeplikten utløses og barneverntjenesten kan få et ansvar (NOU 2016: 16).

I vurderinger av om barn lever med omsorgssvikt vil det i de fleste tilfeller ikke finnes et faktum tilstrekkelig til å besvare om dette stemmer (Langsrud et al., 2019) og for ansatte i Nav ser dette ut til å få konsekvenser for hvordan meldeplikten håndteres opp mot taushetsplikten tatt i betraktning at de sjelden får tilgang til opplysninger slike alvorlige de lovverket presiserer. Det kan se ut for at det for ansatte i Nav, med begrenset kunnskap om barns situasjon, blir ekstra krevende å forholde seg til formuleringen «grunn til å tro». Slik en ansatt selv pekte på har ansatte i Nav et begrenset bilde av familiens totale situasjon, og ut fra den tilgjengelige informasjonen blir de nødt til å vurdere om den er så alvorlig at den utløser meldeplikten og beveger seg dermed i et landskap med stor grad av usikkerhet. Ifølge Holmboe (2017, s. 135) er heller ikke formuleringen nærmere utdypet i forarbeidene til loven, noe han mener tilsier at det ikke kreves at man holder det som «mest sannsynlig» at et barn lider overlast for at man skal få plikt til å varsle. Ohnstad og Gudheim (2020, s. 34) viser på sin side til at til at vurderingen av om det er grunn til å tro at barn utsettes for

alvorlig omsorgssvikt må tas av melder i forkant av at bekymringsmeldingen sendes barneverntjenesten. De er tydelige på at terskelen for at offentlig ansatte skal melde uten hinder fra taushetsplikten skal være høy mens terskelen for melde dersom man «*har grunn til å tro*» at «*barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt*» skal være lav. Forfatterne skiller i den sammenheng mellom hjelp og tvang og viser til at tilfeller der det ikke foreligger en bekymring alvorlig nok til at meldeplikten utløses, så kan ikke offentlig ansatte melde bekymring til barneverntjenesten uten samtykke fra barnas foreldre. De vektlegger også at det de henviser til som hjelpebehov ikke kan legges til grunn for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten (Ohnstad & Gudheim, 2020, s. 28)

Ohnstad og Gudheim (2020) mener i sitt arbeid å ha avdekket at offentlig ansatte ikke har tilstrekkelig kunnskaper om lovfortolkning og da særskilt bestemmelsene som regulerer taushets- og meldeplikten. Selv om manglende refleksjon rundt bruk av lovverket kan tyde på begrenset lovforståelse er det vanskelig å trekke en slik konklusjon basert på at det kan være at de ansatte anvender lovverket mer aktivt enn det de selv beskrev.

6.2 Vurderinger og forståelser av omsorgssvikt

Fordi det finnes mindre forskning om hvordan offentlig ansatte som retter sin innsats mot voksne forholder seg når de blir bekymret for barns omsorgssituasjon, støtter jeg meg i diskusjonen av de ansattes forståelser av omsorgssvikt i hovedsak til studier og forskning fra barnevernfeltet. Slik analysen av materialet kan tyde på oppstår og utvikles det forståelser av omsorgssvikt innenfor rammene av Nav som ikke nødvendigvis baserer seg på opplysninger om at barn lider overlast. Før jeg går nærmere inn på hvordan vi kan forstå de ansattes ulike forståelser av omsorgssvikt vil jeg kort si noe om kompleksiteten når ansatte i Nav skal gjøre skjønsmessig vurderinger av barns omsorgssituasjon.

6.2.1 Å skjønnsvurdere barns omsorgssituasjon

Som allerede nevnt tenkte de ansatte at vurderinger av barns omsorgssituasjon falt utenfor det som de så på som sine hovedoppgaver og det de er vant til å gjøre, og de ga uttrykk for både usikkerhet og frustrasjon når de ansatte beskrev hva som kjennetegnet saker som vekket bekymring. Sakene ble beskrevet som komplekse og motsetningsfylte og i samtalene

rundt vignettene ble det tydelig at det som oftest ikke var gitt hva som vil være den beste løsningen for familiene det handlet om, og ulike alternativer ble foreslått. De ansatte opplevde å ha lite handlingsanvisning i møtet med komplekse problemstillinger og med unntak av saker som av ble beskrevet i tilknytning til varsellampa, var beslutningene om hva som burde gjøres, slik en ansatt selv beskrev det, ikke åpenbare. Kunnskapen de ansatte hadde om at, og hvordan, de skulle agere i saker som de knyttet til varsellampemetaforen, samsvarer med det som omtales som Klemetsrudmodellen (Arnesen & Diesen, 2008) og som bygger på meldingsrutiner fra Oslo kommune der det framgår at melder ikke skal kontakte foreldre før barneverntjenesten kontaktes når det gjelder vold og seksuelle overgrep.

At de ansatte beskriver det å melde bekymring til barneverntjenesten som et stort steg å ta er ikke vanskelig å forstå, fordi både det å ubegrunnet melde bekymring til barneverntjenesten og det å unnlate å melde kan få potensielt store konsekvenser for de barna og familiene det gjelder. Selv om prosessen de ansatte beskriver mot det å melde bekymring til barneverntjenesten kan minne om prosessen som foregår i barneverntjenesten ved vurdering av innkomne meldinger (Backe-Hansen, 2009; Langsrud et al., 2019), kan trolig mangel på konkret kunnskap om barna det gjelder legges til grunn for de ansattes beskrivelser av uro og tvil og «dårlig magefølelse». Slik analysen tyder på opplever ansatte i Nav å ha mindre muligheter og forutsetninger til å aktivt innhente informasjon egnet til å avklare eller redusere uro, enn for eksempel det barnehageansatte oppgir å ha (Backe-Hansen, 2009).

Slik det beskrives i kartleggingen av samarbeidet mellom barnehage og barnverntjenesten er barnas foreldrene de barnehageansattes nærmeste når det gjelder å avklare bekymringer som oppstår, og at det å miste relasjonen til foreldrene oppgis som en barriere for melde bekymring til barneverntjenesten (Backe-Hansen, 2009). At det i mitt materiale blir beskrevet at de ansatte melder bekymring til barneverntjenesten først dersom brukere som har mottatt tett oppfølging, brått og uventet bryter samarbeidet, viser seg å være i tråd med det Breimo et al. (2021) fant i sitt materiale. Der ble det pekt på at offentlig ansatte med mer perifer kontakt med barnet og familien det gjelder hadde mindre betenkeligheter med å melde bekymring enn de med nær kontakt, og av enkelte ble bekymringsmeldingen beskrevet som et middel for å initiere et samarbeid rundt familier som ble vurdert å ha et hjelpebehov. Det var heller ingen av de Nav-ansatte som eksplisitt uttrykte frykt for å tape

relasjon som grunnlag for å ikke melde bekymring til barneverntjenesten. Blant de ansatte i Nav ble det heller beskrevet som frustrerende å ikke nå fram til familier med den hjelpen de mente at familiene var i behov av, og slik analysen kan tyde på, kan bekymringsmeldingen som ble sendt da familien brøt kontakten handle om at Nav og barneverntjenesten ofte er i kontakt med de samme familiene og at den ansattes, fram til kontrakten ble brutt, vurderte at bistanden og hjelpen fra Nav var tilstrekkelig for å sikre familiens behov. Også dette bemerkes av Breimo et al. (2021) som både peker på behovet for sømløse tjenester og viser til at samarbeidsformer mellom instanser har ført til hybridisering av tjenester med det som resultat at tjenestene framstår som uklare for brukerne. Slik de ansatte i mitt materiale beskrev beslutningen om å melde bekymring i denne saken synes det mer å handle om at de føler at de ikke har noe mer å bidra med, noe som også ble nevnt i materialet til Breimo et al. (2021).

Vurderinger av barns omsorgssituasjon og beslutninger om det skal meldes bekymring til barneverntjenesten er komplekse og selv om loverket og retningslinjene setter visse rammer for beslutningene som tas, er det likevel et visst rom for anvendelse av skjønn. Beslutninger som dreier seg om barns omsorgssituasjon vil være av normativ karakter hvilket betyr at de ansatte gjør vurderinger ut fra hvordan en situasjon *bør* være (Læret & Skivenes, 2019, s. 36). Som tidligere vist til er omsorgssvikt et sammensatt begrep og hva som anses som godt foreldreskap er heller ikke en fastlagt størrelse. Selv om vi blant ansatte i Nav eksempelvis kan forvente en enighet om at barn ikke *bør* utsettes for omsorgspersoners rusbruk, kan det likevel herske ulike syn på hvilke rusmidler som anses som skadelige og hvor grensene går for hva som vurderes som skadelig bruk, faktorer som kan føre til at forholdsvis like saker kan bli vurdert ulikt. At tre ansatte, selv om det ikke stilles forventninger til det, praktiserer å snakke direkte med barn kan tyde på at de har foretatt en skjønnsmessig vurdering basert på hva som blir best for familiene det gjelder. Praksisen medfører trolig både mer for- og etterarbeid for disse tre, men sikrer ifølge de ansatte selv både individuelle vurderinger og mer helhetlig form for praksis, og er slik sett i tråd med myndighetenes forventinger og føringer.

At det ikke var noe ved ansattes beskrivelser som klart viste hvordan de koblet brukernes livsbelastninger til barns omsorgssituasjon kan si oss noe om hvor komplekse slike skjønnsmessige vurderinger blir og kan også forklare hvorfor saker blir henlagt av

barneverntjenesten med tilbakemelding om at saken burde vært håndtert innenfor Nav sine rammer. Med unntak av informasjon som ble omtalt i tilknytning til metaforen «den røde varsellampa», og som et fåtall av de ansatte var vant til å forholde seg til, syntes det altså som at de aller fleste strever med det å skjønnsmessig vurdere og konkretisere hvilke opplysninger de vurderte som så bekymringsfulle at de ga grunnlag for bekymringsmeldinger til barneverntjenesten. Selv om ansatte i Nav, lik andre offentlig ansatte som vurderer barns omsorgssituasjon gjennom sin mulighet for å anvende skjønn er gitt makt og en betydelig frihet til å gripe inn i folks livs, mener Holmboe (2017, s. 136) at skjønnsvurderinger som dette i mindre grad er etterprøvbare og at det vil være vanskelig å stille offentlig ansatte til ansvar for en feilaktige vurderinger

6.2.2 Å drøfte mulig omsorgssvikt med kolleger, ledere og barneverntjenesten

Om vi ser bort fra de mest alvorlige situasjonene, og som de ansatte synes å ha en plan for å håndtere, skiller ikke de ansatte selv ytterligere mellom mer eller mindre alvorlige saker eller opplysninger som vekker bekymring. Et slikt skille kan kanskje oppfattes som kunstig, men det kan likevel være av betydning å se noe mer på dette. Slik analysen av materialet tyder på er de ansattes drøftinger med kolleger og ledere et av de viktigste redskapene i vurderingen av om opplysninger som vekker bekymring skal føre til en bekymringsmelding til barneverntjenesten og der drøftingene blir å forstå som en siste kvalitetssikring.

Sakene som blir drøftet blir beskrevet som komplekse, men likevel uklare, og blir vanskelig for de ansatte å håndtere. Drøftingene med kolleger kunne føre til et nytt steg i saken, enten ved at de ansatte gikk tilbake til brukeren for å innhente mer informasjon eller ved at saken ble løftet til et høyere nivå gjennom at å gjenstand for drøfting med barneverntjenesten. Slik en av de ansatte påpekte hadde opplysninger som ble drøftet så godt som alltid hadde et viss grad av alvor, mens andre viste til at drøftinger også kunne resultere i beslutninger om å fortsette arbeidet med familien innenfor rammene av Nav. Backe-Hansen (2009) peker på tilsvarende i sin kartlegging av samarbeidet mellom barnehager og barneverntjeneste der det viste seg at det som ble karakterisert som «gråsonesaker», der ansatte i barnehagen var bekymret men hvor det var uklart om meldeplikten trådte inn, kunne resultere i enten at det ble meldt bekymring til barneverntjenesten eller at det ble latt være.

Jørgensen og Heggen (2020) har med utgangspunkt i en barnevernfaglig kontekst diskutert hvordan skjønnsutøvelsen kan styrkes basert på potensialet de mener ligger i det faglige kollegiet. Avhengig av målet og ønsket med drøftinger med kolleger kan man se for seg at utfallet av slike kan blir ulike. Styres drøftingene av mål om harmoni og enighet kan dette gi dårligere beslutninger enn om man bruker de til å løfte ulike perspektiver og i mitt materiale pekes det på begge former. En ansatt beskrev drøftingene som en arena med mål om å komme fram til beslutninger alle kunne enes om, men en annen var opptatt av at de måtte sikre flere perspektiver. Drøftingene framsto som høyt prioritert av samtlige ansatte og sett utenfra vil en positiv effekt av slike drøftinger være at de kan bidra til kompetanseutveksling, både på et praktisk plan og rent faglig dersom de sikrer at alternative perspektiver overføres ansatte imellom. Motsatt kan de bidra til å utvikle og fastlåse faglige problemforståelser eller overordnede syn som siden lager rammer for hvordan man fortolker og handler og som kan føre til uhensiktsmessig praksis dersom de ikke blir stilt spørsmål ved (Marthinsen et al., 2013, s. 25).

I forbindelse med typiske fallgruver knyttet til skjønnsutøvelse, tar Jørgensen og Heggen (2020) utgangspunkt i Zackas (2017) bidrag der han viser til at bakkebyråkraten gjennom å være gitt anledning til å utøve skjønn blir å regne som en moralsk aktør med et ansvar for å gjøre fornuftige vurderinger. Hans utgangspunkt er videre at bakkebyråkraten over tid, og med erfaring, blir moralsk disponert til å standardisere vurderinger som ligger til grunn for skjønnsutøvelse noe han illustrerer ved å bruke tre posisjoner typiske for bakkebyråkraten å innta i vurderinger av skjønnsbaserte problemstillinger. Han skiller mellom «likegyldighet» (min oversettelse) som han forklarer med evnen til raskt og rutinemessig sortere ut saker og klienter som typiske og som gir klare løsninger, «håndhever» (min oversettelse) som forklares som tydelig regelorientert der formelle regler og kriterier regulerer retten til hjelp og bistand og «omsorg» (min oversettelse) som er orientert mot individuelle vurderinger av behov. Slik som Jørgensen og Heggen (2020, s. 238) peker på representerer disse posisjonene typiske tolkningsrammer som former skjønnsutøverens oppfatning.

Det som framstår som det aller viktigste verktøyet for ansatte med bekymring for barns omsorgssituasjon er muligheten de har til å drøfte saker og situasjon med barneverntjenesten. Ulikt andre studier (Backe-Hansen, 2009) var de ansatte unisone i sine beskrivelser av barneverntjenesten som en foretrukket samarbeidspartner som de har en lav

terskel for å kontakte. Slik drøftingene ble beskrevet synes disse «å være det sikreste i det usikre» fordi ansatte her både kunne få råd og veiledning på konkrete situasjoner og tips og vink til hva de kunne foreta seg videre. Bare en av de ansatte hadde erfaring med at barneverntjenesten akutt hadde agert på informasjon som ble presentert og slik analysen av materialet kan tyde på førte barneverntjenestens drøftinger til at de ansatte i etterkant følte seg bedre rustet til selv å gjøre skjønnsmessige vurderinger.

6.3 Institusjonelle logikker

Utgangspunktet for Oterholms (2015) studie var å undersøke om det hadde betydning for ungdom i en ettervernsfase om de fikk oppfølging av barneverntjenesten eller Nav. Studien er basert på intervjuer med ansatte i barneverntjenesten og Nav, samt ungdom som hadde mottatt oppfølging fra begge tjenester, og slik det framkom av studien var det forskjeller i vurderinger og hvordan de ansatte tenkte rundt oppfølging av ungdommen. Forskjellene mellom de to tjenestene ble satt i sammenheng med at tjenestene preges av ulike institusjonelle logikker der det som ble karakterisert som en NAVlogikk hadde sitt utgangspunkt i Navs oppgave som sikkerhetsnett.

Ifølge teorier om institusjonelle logikker kan allerede etablerte oppfatninger om hva som er en institusjons ansvar, og kunnskap en har tilegnet seg gjennom arbeidet i institusjonen, bli førende for vurderinger og beslutninger (Oterholm, 2015). At ansatte i Nav beskriver brukeres helseproblematikk og økonomiske utfordringer som det som oftest vekker bekymring for barns omsorgssituasjon, kan tyde på at det trekkes på spesifikke erfaringer og kunnskaper i vurderinger av hva som forstås som omsorgssvikt. Arbeid og økonomi er områder spesielt viktige for Nav, og slik de ansatte selv sier det møter de forventninger og krav om å rette fokus nettopp mot dette. På tross av de ansattes interesse for og ønske om å jobbe helhetlig med barnefamilier tyder analysen på at deres virksomhet likevel først og fremst er rettet mot det som forstås som Navs hovedbeskjeftigelse og som dreier seg om å veilede brukere ut i arbeidsrettet aktivitet og sikring av økonomiske rettigheter. Dette kan gi at det å være i jobb, betale sine utgifter og ellers innrette seg etter samfunnsmessige krav og forventninger blir dominerende verdier som framstår som mer aktuelle enn andre og derfor får betydning også på andre områder. At det ble uttrykt bekymring fordi brukere, som på grunn av helseutfordringer var forhindret fra å delta i arbeidslivet, hadde kapasitet til å få

flere barn, kan ses i sammenheng med mer normative forventinger om at de som får hjelp og bistand fra Nav også har forpliktelser og ansvar. At materialet kan tyde på at brukere som samarbeider med Nav kanskje i mindre grad står i fare for å bli meldt til barneverntjenesten, forsterker inntrykket av at omsorgssvikt forstås ut fra andre forhold enn at barn lider overlast (Hennum, 2019, s. 59) og ut fra logikker en er vant til å forholde seg til og bevege seg innenfor. Selv om de ansatte framsto lojale mot Navs samfunnsoppdrag og mål og som fokuserte på sentrale føringer, framsto de likevel ikke helt uten motstand. Også dette blir pekt på av Oterholm (2015, s. 312) gjennom å vise til at de institusjonelle logikkene ikke blir å forstå som absolutte fordi kontekster vanligvis influeres av flere logikker som innvirker samtidig og at samspillet dem imellom får betydning for hvordan de spiller seg ut. At ansatte som står ansikt til ansikt med sine brukere er mindre opptatt av organisatoriske mål enn sine ledere er noe som også trekkes fram av Lipsky (2010), og slik flere av de ansatte beskriver det er det mye som må håndteres før de kan ta fatt på jobben som synes å være deres hovedoppgave - å få brukerne ut i jobb.

6.4 Trumfkort eller puslespill

En annen måte å belyse de ansattes forståelser av omsorgssvikt på er i lys av Backe-Hansens (2001) studie av barnevernansattes argumenterer for omsorgsovertakelse. Selv om sakene som ble studert i utgangspunktet virket like mente hun å se at kjennetegn ved sakene bestemte hvordan de barnevernansattes konstruerte argumentasjonen rundt det hun betegnet som trumfkort eller gjennom konstruksjon av et puslespill av argumenter i saker der trumfkortet manglet (Backe-Hansen, 2001). I diskusjonen rundt vignetten som omhandlet en mannlig bruker som søkte økonomisk stønad til samvær kom det fram at enkelte av de ansatte vektet opplysningene om rusbruk tyngst, både for framtidig bistand i Nav og for beslutningen om å melde bekymring til barneverntjenesten. Dette kan ses i sammenheng med Backe-Hansens (2001) definisjon av trumfkort der alt satses på ett kort.

Ansatte med lang erfaring fra Nav beskrev en praksis i tråd med Backe-Hansens (2001) der konstruksjon av et puslespill der sammenstilling av informasjon fra for- og nåtid hadde resultert i en bekymringsmelding til barneverntjenesten. I likhet med resultater fra Backe-Hansens (2001) studie tyder også mitt materiale på at argumentasjonen knyttet til trumfkortet kunne være basert på mindre konkret dokumentasjon enn ved innsamlingen av

informasjon til et bilde. Spørsmålet blir hvilke biter man pusler sammen fordi det sjelden er sånn at samtlige piler peker i samme retning. Det problematiske med en slik form for innsamling av informasjon er dersom det aktivt jakes på brikker som går i en bestemt retning og som samsvarer med det man allerede vet, framfor en innsamling av brikker egnet til å belyse situasjonen fra flere sider (Johansen, 2019, s. 107). I sammenheng med dette er det interessant at ansatte med lang og bred erfaring fra Nav og andre tjenester både viste til at dette førte til at de hadde blikket rettet et annet sted enn sine kolleger, samtidig som lang erfaring med kompliserte problemstillinger kunne tøye grensene for hva som var akseptabelt og at de da kunne komme til å tolerer det som de mente ikke burde vært tolerert.

6.5 Rutinemessige bekymringsmeldinger til barneverntjenesten

Behovet for rutiner melder seg gjerne i tider med stort arbeidspress og situasjoner med begrenset tid og informasjon (Rød & Heggdalsvik, 2019, s. 83). Om dette er grunnen til at ledere ved ett kontor har innført rutinemessige meldinger til barneverntjenesten når innbyggere henvender seg med stengt strømleveranse vites ikke. Selv om det blant de ansatte hersket uenighet om hvorvidt rutiner ville være til hjelp i arbeidet med å avdekke omsorgssvikt, tyder analysen på at rutinen som gjaldt stengt strøm var til hjelp fordi den fritok de ansatte fra videre avveininger i saker som dette.

Det å rutinemessig melde bekymring til barneverntjenesten er omstridt (Ohnstad & Gudheim, 2020) blant annet fordi dette ikke nødvendigvis baseres på karakteristikk av den beslutningen gjelder, men standardisering av hvordan en oppgave skal utføres. I samtalen der det ble referert til strengt strøm som «klar sak» ble det ikke reflektert ytterligere rundt hvordan den ble koblet til om barn eventuelt led overlast og siden det ble vektlagt at det i situasjoner med stengt strøm ikke ble gjort videre utredninger rundt familiens situasjon, framsto heller ikke dette som spesielt viktig å begrunne. I og med at rutinen ble beskrevet som lederinitiert kan man i lys av Lipsky (2010) forstå at ledelsen kan ha utviklet denne rutinen som et forsøk på ivaretagelse av personalet i tider med høyt arbeidspress. Forholdet mellom rutiner og skjønnsutøvelse er en pågående diskusjon (Samsonsen & Willumsen, 2014), men mye tyder på at den som etterlyste en mer presis rutine for arbeidet med bekymringsmeldinger opplevde skjønnsrommet for vidt, for slik hun uttrykte det var dette

vanskelige vurderinger fordi den eksisterende rutinen ikke sa noe om *når* hun kunne melde bekymring. Dersom det på overordnet nivå i offentlige tjenester ble fattet beslutninger om at spesielle situasjoner ville utløse rutinemessige meldinger til barneverntjenesten så kunne dette resultere i flere meldinger og mer arbeid for barneverntjenesten, men ikke nødvendigvis i at flere barn og familier fikk hjelp fordi saker vurderes på ulike måter. Slik Ohnstad og Gudheim (2020) viser til vil en slik praksis også bidra til svekking av omdømmet og tilliten til tjenester som er avhengig av legitimitet i samfunnet.

Beslutninger basert på vurderinger av barns omsorgssituasjon må tas fra sak til sak fordi familiene de ansatte møter er ulike og fordi situasjoner ikke lar seg generalisere (Backe-Hansen, 2004, s. 124). I vurderinger som dette kan erfaring fra tidligere og liknende tilfeller inspirere til å bygge argumentasjon på tidligere erfaringer. Det problematiske med en slik form for argumentasjon er at tidligere erfaring kan være knyttet til hvordan man handlet, og ikke til hva resultatet ble for den det gjaldt. I mangel på tid til å reflektere over en situasjons ulike omstendigheter kan resultatet bli at en baserer sine vurderinger og beslutninger på raske og umiddelbare responser som i øyeblikket kan oppleves både effektive og fornuftige, men som kan åpne for feilslutninger om de nettopp er basert på begrenset med informasjon (Kojan & Christiansen, 2019, s. 25).

7.0 Oppsummering og avslutning

I dette prosjektet har jeg undersøkt Nav-ansattes håndtering av bekymring for barns omsorgssituasjon. I arbeidet med å undersøke dette var jeg nysgjerrig på hvordan de ansatte får tilgang til opplysninger som utløser deres bekymring, hva de bekymrer seg for og hvilke forhold som får betydning for deres håndtering av opplysningene som gjør dem bekymret.

I analysen av materialet ble to hovedtemaer formulert for diskusjon - at det for ansatte i Nav er krevende å avdekke og vurdere omsorgssvikt, og at det i mangel på informasjon om barns situasjon kan utvikle seg forståelser av omsorgssvikt som ikke nødvendigvis er basert i opplysninger om at barn lider overlast.


Hensikten med dette prosjektet har ikke vært å evaluere de ansattes praksis og det er heller ikke mulig å generalisere resultater fra 10 ansattes beskrivelser fra praksis. Analysen gir indikasjoner på at ansatte i Nav, innenfor de rammebetingelsene de arbeider innenfor, trenger støtte, instruksjoner og føringer fra overordnet nivå for å innfri forventninger i arbeidet med barnefamilier generelt og for å overholde sin pålagte meldeplikt til barneverntjenesten spesielt. Personlig var jeg kjent med at det fra Nav sendes rutinemessige bekymringsmeldinger til barneverntjenesten og ut fra mitt ståsted innfrir ikke rutiner de ansattes behov for støtte.

Oppdragsgivere innen politikk og forvaltning er opptatt av forskning med betydning for utvikling av praksisfeltet og det er flere mulige veier ut fra dette prosjektet. I arbeidet med dette prosjektet har jeg ikke kunnet unngå å støte på Goffmann og hans bidrag om identitet og selvrepresentasjon. Denne gangen ble han ikke inkludert, men det kunne vært interessant å analysere materialet på nytt med utgangspunkt i hans teorier.


En annen vei ville være å ta utgangspunkt i brukerens stemme som ikke var inkludert i dette prosjektet. I tråd med resultater fra HOLF-prosjektet vil jeg holde fram barnet, som i mitt tilfelle potensielt kan være utsatt for omsorgssvikt, som utgangspunkt for videre studier og slik sett ville det vært interessant å koble seg på et større prosjekt med fokus på offentlig ansattes meldepraksis der de som tjenestene berører kunne vært inkludert.

De 10 deltakerne som bidro i prosjektet er alle kvinner og bare en har en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Materialet som studeres er for lite til å gå nærmere inn på om dette har fått følger for resultatene og i et oppfølgingsprosjekt kunne det vært betydningsfullt å

utforske kjønn og etnisitets betydning for håndtering av bekymring for barns omsorgssituasjon.


Norsk ▾ Anita Øvstedal ▾

Meldeskjema / Fra bekymring til handling? Hva påvirker ansatte i Nav sine vurderinger og beslutninger ... / Eksport

 Skriv ut

Meldeskjema

Referansennummer
362696

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer

Prosjektinformasjon

Prosjektittel


Fra bekymring til handling? Hva påvirker ansatte i Nav sine vurderinger og beslutninger når barns omsorgssituasjon vekker bekymring?

Prosjektbeskrivelse

Jeg er interessert i skjønnetutøvelse og dømmekraft i konkrete praksissituasjoner - hva som påvirker praksis. Jeg ønsker å se på hva som styrer navansattes vurderinger og beslutninger i møte med brukere med omsorg for barn, og som inngir opplysninger som vurderes som bekymringsfulle. Dette ønsker jeg å undersøke ved å gjennomføre fokusgrupper bestående av inntil 5 ansatte fra samme kontor.

Dersom personopplysningene skal behandles til andre formål enn behandlingen for dette prosjektet, beskriv hvilke

Jeg ønsker muligheten til å oppbevare skriftlig materiale etter prosjektperioden for evt senere publisering.



Begrunn hvorfor det er nødvendig å behandle personopplysningene

Opplysningene jeg ber om å få behandle har betydning for gjennomføringen av studien, og for å svare ut problemstillingen. Studien er ikke avhengig av ytterligere personopplysninger enn det som er angitt i denne søknaden.

Ekstern finansiering
Ikke utfyllt

Type prosjekt
Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student
Anita Øvstedal, anitov@hotmail.com, tlf: 41250634

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon
VID vitenskapelige høgskole / Fakultet for sosialfag / Fakultet for sosialfag Oslo

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)
Cecilie Sudland, cecilie.sudland@vid.no, tlf: 98057225

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?
Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Navansatte

Beskriv hvordan rekruttering eller trekking av utvalget skjer

a Jeg vil sende mail til kontorets ledelse med kort informasjon om prosjektet. Når jeg oppnår kontakt med ledelsen vil jeg oversende informasjonsbrevet jeg planlegger å sende til de ansatte. Jeg vil samarbeide med ledelsen for å sikre at jeg får informanter som har erfaring i det å jobbe med brukere som har omsorg for barn.

b Jeg ønsker å gjøre pilotintervjuer med kollegaer fra kontoret der jeg pr i dag arbeider, se utvalg II med beskrivelse av rekruttering og håndtering av data.

Alder
23 - 70

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Gruppeintervju

Vedlegg
[intervjuguide.docx](#)

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger
Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av personopplysningene?
Ja

Hvordan?
Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv
[informasjonsbrev.docx](#)

Utvalg 2

Beskriv utvalget

Utvalg 2 er hovedsakelig ment for å kjøre en pilot. De har mulighet til å samtykke til at deres bidrag benyttes i studien. Jeg vil gi grundig informasjon om min dobbeltrolle i disse intervjuene.

Beskriv hvordan rekruttering eller trekking av utvalget skjer

Utvalg 2 består av nåværende kollegaer og tidligere kollegaer som fortsatt jobber i Nav/social vaktjeneste og som jobber mot brukere som har omsorg for barn. Uttrekket skjer ved at jeg kontakter dem direkte med vedlagte informasjon.

Alder
22 - 67

Personopplysninger for utvalg 2

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer

Hvordan samler du inn data fra utvalg 2?

Gruppeintervju

Vedlegg

[intervjuguide.docx](#)

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 2

Informerer du utvalget om behandlingen av personopplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv

[informasjonsbrevpilott.docx](#)

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Månselt (papir)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Samtykket kan muntlig trekkes tilbake.

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet personopplysninger om seg selv?

Dette kan de få ved å henvende seg til meg eller veileder.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

Ikke utfyllt

Behandling

Hvor behandles personopplysningene?

- Private enheter
- Ekstern tjeneste eller nettverk (databehandler)

Hvem behandler/har tilgang til personopplysningene?

- Student (studentprosjekt)
- Databehandler

Hvilken databehandler har tilgang til personopplysningene?

Zoom

Tilgjengeliggjøres personopplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Personopplysningene anonymiseres fortløpende
- Multifaktorautentisering
- Adgangsbegrensning
- Andre sikkerhetstiltak
- Opplysningene krypteres under lagring

Hvilke

Jeg vil låse inn lydopptak fra intervjuene og alt som er skrevet ned for hånd.

Varighet

Prosjektperiode

01.12.2020 - 31.05.2023

Hva skjer med dataene ved prosjektslutt?

Data anonymiseres (sletter/omskriver personopplysningene)

Hvilke anonymiserings tiltak vil bli foretatt?

- Personidentifiserbare opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

Jeg ønsker å oppbevare transkribert og anonymisert materiale utover prosjektperioden for videre arbeid med materialet. Pga smittevernrestriksjoner vil intervjuene gjennomføres digitalt på zoom - VID er gitt lisens til å bruke fullversjon, og har databehandleravtale.

Andre vedlegg

[informasjonsbrev.docx](#)

b6515b863

Vil du delta i forskningsprosjektet «Fra bekymring til handling? Hvilke (uformelle og formelle) vurderinger gjør ansatte i Nav i møte med brukere med omsorg for barn som gir bekymringsfulle opplysninger – erfaringer og praktisering».

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Jeg heter Anita Øvstedal og er masterstudent i sosialt arbeid ved VID Vitenskapelige høgskole. Det er jeg og min veileder Cecilie Sudland som er ansvarlig for prosjektet.

Formål

Målet med prosjektet er å finne ut hva som påvirker ansatte i Nav sine vurderinger og beslutninger når de i møte med sine brukere får bekymringsfulle opplysninger om barns omsorgssituasjon.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å snakke med ansatte i Nav som har jobbet med brukere med omsorg for barn, og som har måttet håndtere bekymringsfulle opplysninger. Jeg er opptatt av ansattes erfaringer og det er ikke viktig om du er ansatt i statlig eller kommunal linje.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju i gruppe sammensatt av kollegaer på din arbeidsplass. Det er ønskelig med grupper på inntil 5 ansatte, eller individuelle intervjuer dersom gruppeintervjuer av smittevern hensyn ikke lar seg gjøre. Jeg vil presentere noen refleksjoner og beskrivelser og er interessert i dine og dine kollegaers refleksjoner rundt disse.

Intervjuet vil vare fra 1-1,5 t og jeg vil ta lydopptak.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg ønsker ikke personopplysninger om deg utover fornavnet ditt og hvor lenge du har jobbet i Nav. Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun jeg og veileder som vil ha tilgang til opplysningene. Datamaterialet vil lagres og oppbevares på en kryptert minnepinne. All informasjon om og fra deg, vil bli fullstendig anonymisert. Dette innebærer at alle forhold som kan bidra til å identifisere deg slik som eksempelvis navn på deg og/eller arbeidssted, ikke vil fremkomme i publikasjonen på noen måte.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er i mai/juni 2022. Lydopptak slettes etter transkribering. Jeg ønsker tillatelse til å oppbevare skriftlig anonymisert materiale fra intervjuene utover prosjektperioden.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet personopplysninger om deg
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra VID vitenskapelige høgskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert

at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Veileder: Cecilie Sudland ved VID vitenskapelige høyskole. E-post: cecilie.sudland@vid.no
- Student: Anita Øvstedal ved VID vitenskapelige høyskole. E-post: anitov@hotmail.com
- Vårt personvernombud:

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Cecilie Sudland (veileder)

Anita Øvstedal (student)

Vignett 1)

Mann 35 år har over mange år mottatt økonomisk sosialhjelp, i noen perioder som supplerer til en aap-ytelse. Han har i møtet med Nav vist store utfordringer rundt sinnemestring og rusmiddelbruk, og har de siste 3 årene flyttet mellom 5 ulike boliger. Boligforholdene har blitt avsluttet på grunn av manglende betalt husleie, konflikter med utleiere og samtlige boliger har hatt skader etter utflytting.

Han har 4 barn fra ulike forhold. Når Nav har forsøkt å kartlegge barnas situasjon har han vært lite villig til å dele informasjon utover det mest nødvendige, og du har aldri sett noen av barna.

Han søker nå om økonomisk stønad til dekning av overnattingsamvær over en helg med 3 barn under 15 år.

Vignett 2)

Mor og far er i 40 årene og har 6 felles barn fra 4-18 år. Sammen med dem bor også et av fars særkullsbarn som er 14 år. Mor følger voksenopplæring og far har fast fulltidsjobb i rengjøringsbransjen. Familien har de siste 7 årene hatt 3 husleierestanser som sosialtjenesten har dekket. Under saksbehandlingen av den siste restansen finner sosialtjenesten uregelmessigheter ved innleverte kontoutskrifter. Ekteparet blir innkalt til samtale og far innrømmer at han de siste 3 årene har endret på kontoutskrifter, skatteopplysninger og lønnslipper i den hensikt å få mer penger enn det familien har rett på. Det virker sannsynlig at mor har vært uvitende.

Familien har i kartlegging gitt informasjon om at ikke noen av barna deltar i fritidsaktiviteter, og barna har hatt barnehageplass fra det året kontantstøtten avsluttes.

Vignett 3)

Mor og 2 barn, gutt 14 og jente 16 år, som opprinnelig er fra Norge, har flyttet tilbake etter 14 år i et sydeuropeisk land. Far bor igjen i sitt hjemland og familien flyttet hjem etter at mor over lengre tid har blitt utsatt for vold fra far. Mor har i kartlegging av familien fortalt at jenta har slitt med spiseproblematikk.

Sosialtjenesten har etablert familien inn i bolig, barna har fått skoleplasser og mor har selv skaffet seg deltidsjobb på sykehjem. Hun har fortalt at hun får gode tilbakemeldinger fra arbeidsgiver, noe som harmonerer med hvordan du opplever henne - hun samarbeider godt med Nav, møter presis og har bidratt til å belyse familiens situasjon.

Du har avtalt et kort møte med mor på en tirsdag kl 10 før hun skal på jobb fordi hun vil levere deg dokumenter du har etterspurt. Da du nærmer deg mor merker du at det lukter sterkt alkohol av henne.

Temaliste

Tema

Hva påvirker ansatte i Nav sine vurderinger og beslutninger når barns omsorgssituasjon vekker bekymring?

- Hvordan beskriver ansatte mulighetene de har i møtet med bekymringsfull informasjon?
- Hva trenger ansatte i Nav i møtet med saker der de får bekymringsfull informasjon?

Informasjon (ca. 5-10 min)

Takke for deltakelse

Si kort om temaet for samtalen (bakgrunn, formål, problemstilling)

Starte opptaket

Forklare hva intervjuet skal brukes til, og om taushetsplikt, anonymitet og muligheten til å kunne trekke seg

Spørre om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål

Formidle at det settes pris på ærlig og oppriktig informasjon

Informere om opptak av intervjuet og be om samtykke til opptak

Presentasjonsrunde med spørsmål til hver enkelt

Stilling og arbeidsoppgaver

Utdanningsbakgrunn

Hvor lenge har du jobbet i Nav?

Har du annen erfaring fra andre jobber i Nav – har du jobbet med brukere uten omsorg for barn?

Hva vil du si er dine viktigste oppgaver i Nav?

Hva liker du best ved jobben?

Er det noe du ikke trives med?

Har du vært involvert i bekymringsmeldinger til barneverntjenesten siste år? Eventuelt hvor mange? Vet du hvor mange bekymringsmeldinger som ble sendt fra kontoret der du jobber i løpet av 2020?

Finnes det rutiner eller prosedyrer for arbeid med bekymringsmeldinger til barneverntjenesten?

Presentere vignettene de ansatte skal samtale om, en av gangen. Ønsket informasjon var:

Umiddelbare reaksjoner. (Gjenkjennbart, troverdig)

Hvordan informasjonen i caset ble vurdert

Hva som ble gjort praktisk (I situasjonen, umiddelbart etterpå)

Hvilke handlingsalternativer overveies, hvilke hensyn tas, hvordan kommer man fram til handlingsalternativer og løsninger

Hva gjør man eventuelt ikke

I hvilken grad drøftes saken med andre, og eventuelt med hvem

Hvordan håndteres uvisshet

Hva avgjør hva som videre skjer

Dersom samtale stopper opp/jeg må hjelpe til

Hvilke alternativer overveier du her

Hvilke hensyn tar du/hvilke hensyn ligger under her

Hvordan kommer du fram til avgjørelsen

Hvordan begrunner du

Hva er avgjørende

Hva vil du si er godt nok grunnlag - hva er sikker nok kunnskap til å melde

Hva er det som tilsier at du må gripe inn

Hva taler imot

Kan du tenke deg grunner til at denne saken ikke blir meldt

Hva kan gjøre det lettere å melde

Hva er du trygg på i denne beskrivelsen - hva er du utrygg på?

Påstander

«Jeg har opplevd å få informasjon som har gjort meg usikker på om jeg skal kontakte barneverntjenesten eller ikke»

«Jeg har opplevd å være i en situasjon der jeg har villet melde bekymring og kollegaer har ment at det ikke skal meldes»

«Jeg har opplevd å være i en situasjon der kollegaer har ment at vi skal melde bekymring og jeg ikke»

«Jeg har opplevd å få informasjon som har vært så alvorlig at jeg har umiddelbart har visst at jeg ikke kan sitte med disse opplysningene uten å kontakte barneverntjenesten»

«Jeg har måttet melde bekymring i saker der andre har gjort overveielser og tatt beslutningen for meg om å melde»

«Jeg har opplevd å være i situasjoner der jeg melder bekymring til barneverntjenesten fordi vi ikke har visst hva annet å gjøre»

«Jeg har agert på «magefølelse»

Avrunding

Har du til slutt noe å tilføye?

Var det noe du ikke synes du fikk sagt?

Er det noe du savner å bli spurt om?

Litteraturliste

- Albæk, A. U., Kinn, L. G. & Milde, A. M. (2017). Walking children through a minefield: how professionals experience adverse childhood experiences. *Qualitative Health Research*. (s. 231-244
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1049732317734828>
- Anker, T. (2020). *En håndbok for masterstudenter* Cappelen Damm Akademisk.
- Arnesen, R. & Diesen, L. (2008). *Klemetsrudmodellen. En erfaringsbasert metode for barneverntjenestens arbeid med vold i nære relasjoner*. Oslo: Søndre Nordstrand Barneverntjeneste. Hentet fra <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN.1891-1838-2020-02-03>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. (R35-00) [Rundskriv]. Lovdata. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Backe-Hansen, E. (2001). *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse: En beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn*. (NOVA Rapport 2/2001). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Backe-Hansen, E. (2004). *God nok omsorg – Riktige beslutninger i barnevernet*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Backe-Hansen, E. (2009). *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern*. (NOVA Notat 6/2009). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Barnelova. (1981). *Lov om barn og foreldre* (LOV-1981-04-08-7). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1981-04-08-7>
- Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/2021-06-18-97>
- Barnekonvensjonen. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter* (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2018) *Den samfunnsskapte virkelighet* Fagbokforlaget
- Breimo, J. B., Sandvin, J. T., Lo, C., Anvi, C. H. (2021). Bekymret eller ikke bekymret – er det spørsmålet? En analyse av bekymringsmeldingens betydning for samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenesteytende tjenesteytende instanser. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1504-291X. 62, s. 192-202
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-291X-2021-02-04>
- Burr, V. (2015). *Social constructionism* third edition. Routledge
- Det kongelige barne- og familiedepartementet. (2005). *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten* (Q-24/2005) (Rundskriv).

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/rus/2005/0002/ddd/pdf/243383-q-24_rundskriv_taushetsplikt.pdf

Djup, H. W., Melø, A. & Sønderskov, M. (2021), En sjekklister til barnets *Fagbladet*.

<https://fagbladet.no/meninger/en-sjekklister-til-barns-beste-6.115.815940.0fe5ff29a2>

Ellingsen, I.T, Schjelderup, L. & Omre, C. (2014). Barn og unges medvirkning i barnevernet. I I. T. Ellingsen & R. S. Østerhaug (Red.), *Barnevernets brennpunkt* (s. 115-136). Universitetsforlaget

Everett, E.L. og Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre* (2. utg). Universitetsforlaget

Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2. utg.). Fagbokforlaget.

Fellesorganisasjonen. (2019). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1049732317734828>

Folketryktdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19>

Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10).

Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>

Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33 (01-02), 5-23.

<https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>

Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV. Sosialt arbeid på Nav-kontoret* Fagbokforlaget.

Grimen, H. & Molander, A. (2019). Profesjon og kjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179.195). Universitetsforlaget.

Halkier, B. (2010). *Fokusgrupper* Gyldendal akademisk.

Hansen, R. C (2013). Barnevernslederen – forvalter, nettverksbygger og portvokter. I E. Marthinsen & W. Lichtwarck (Red.). *Det nye barnevernet* (s. 161-190). Universitetsforlaget.

Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*

m.m. (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>

Helsepersonelloven. (1999). *Lov om helsepersonell* (LOV-1999-07-02-64). Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/1999-07-02-64>

Hennum, N. (2016). Kunnskapsmakt i beslutninger. I Ø. Christiansen & B. Heggem (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (s. 48-61). Universitetsforlaget.

Holmboe, M. (2017). *Tale eller tie. Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser*. Gyldendal juridisk.

- Johannessen, A., Tufte, P., A. & Christoffersen, L. (2019). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg). Abstrakt forlag.
- Jørgensen, T. & Heggen, K. (2020). Det barnevernfaglige skjønn og verdien av kollegiale drøftinger. *Norges barnevern*, 4, (s. 236-249)
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN.1891-1838-2020-04-02>
- Killén, K. (2004). *Sveket. Omsorgssvikt er alles ansvar* Kommuneforlaget.
- Killén, K. (2009). *Sveket 1. Barn i risiko-og omsorgssviktsituasjoner* Kommuneforlaget.
- Kirkengen, A. L. & Næss, A. B. (2015). *Hvordan krenkede barn blir syke voksne*. (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Kjørstad, M. (2019). Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. utfordringer og dilemmaer. I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 56-75). Fagbokforlaget.
- Kojan, B. H. & Christiansen, Ø. (2019). Å fatte beslutninger i barnevernet. I Ø. Christiansen & B. H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (s. 19-33). Universitetsforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2018). *Det kvalitative forskningsintervju* (3.utg). Gyldendal akademisk.
- Krane, V., Ausland, L. H. & Andvig, E. (2021). «Kan vi hjelpe når krisa rammer?» Barnevern, smittevern og store forskjeller i tjenestene under covid-19-pandemien. 2464.3076 s. 1-14
- Kvello, Ø. (2015). *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner* (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Langsrud, E., Fauske, H. & Lichtwarck, W. (2019). Den barnevernskapte virkeligheter: Et sosialkonstruktivistisk perspektiv på det faktiske grunnlaget. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2464-3076. s. 74-89 Hentet fra
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2464-3076-2019-01-05>
- Leer-Salvesen, K. (2016). *På tilliten løs? En studie av læreres og presters skjønnsutøvelse i spenningen mellom taushetsplikt, meldeplikt og avvergeplikt* (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Agder.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid* (4. oppl.). Universitetsforlaget
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* Russell Sage Foundation
- Lundberg, K. G og Syltevik, L. J., (2013). Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner. *Fontene forskning*, s 19-30. Hentet fra
<https://fontene.no/forskning/kompleks-organisasjon-bakkebyrkrati-og-ustabile-relasjoner-6.584.865391.0a88314a25> ustabile relasjoner | Fontene.no
- Læret, O. K. & Skivenes, M. (2016). Kvalitet og legitimitet i barnevernets beslutninger. I Ø. Christiansen & B. H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (s. 34–61).

- Universitetsforlaget.
- Malterud, K. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Malterud, K. (2018). *Fokusgrupper som forskningsmetode for medisin og helsefag* Universitetsforlaget
- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20>
- NESH. (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora. Hentet 21.05.23 fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- Neumann, C.B. (2009). *Det bekymrede blikket. En studie av helsesøstres handlingsbetingelser* Novus forlag.
- Neumann, C.B. & Neumann, I. (2012). *En metodebok om siutering* Cappelen Damm AS.
- NIBR-rapport 2012:13 Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Følgeevaluering
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5477/2013-23.pdf?sequence=1>
- Nilsen, A. C. E. (2018). Tidlig innsats. I T. A. Ask & S. B. Eide (Red.), *Barnevernets begreper – i bevegelse* (s. 138-153). Gyldendal.
- NOU 2004:13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Sosialdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-13/id149978>
- NOU 2016:16. (2013). *Ny barnevernlov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barne- og likestillingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-16/id2512881/>
- NOU 2017: 12. (2017). *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og likestillingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-12/id2558211/>
- NOVA Rapport 3/2013, *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, regelkunnskap i praksis*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-16/id2512881/>
- NOVA Rapport 5/2016, *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2015* <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5104/Vold-og-overgrep-mot-barn-og-ung-NOVA-Rapport-5-16-web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ohnstad, B. & Gudheim, Y. (2020). *Meldinger til barnevernet. Er det nok å være bekymret?* Ordskifte forlag.
- Oterholm, I. (2015). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*. (Doktorgradsavhandling). Høgskolen i Oslo og Akershus.

- Oterholm, I. (2018). Barnevernet og Nav- ulike institusjonelle logikker. *Fontene forskning*, 11(2). 4-17.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag* Universitetsforlaget.
- Rugkåsa, M. & Bergheim, B. (2020). Betydningen av barns deltakelse i bekjempelse av fattigdom. *Tidsskrift for velferdsforskning*, s. 157-169. Hentet fra <https://www.idunn.no/doi/pdf/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-01>
- Rød, P. A. & Heggdalsvik, I. K. (2016). Beslutninger i undersøkelsesarbeidet. I Ø. Christiansen & B. H. Kojan (Red.), *Beslutninger i barnevernet* (2. utg., s. 76–91). Universitetsforlaget.
- Røysum, A. (2009). Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12(3), 192-206.
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster: en studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen* (Doktorgradsavhandling). Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Samsøsen, V. & Willumsen, E. (2014). Skjønnsbaserte og strukturerte undersøkelsesmodeller i barnevernet. I I. T. Ellingsen & Østerhaug. R. S (Red.), *Barnevernets brennpunkt. Beslutningsgrunnlag og beslutninger* (s. 98-111). Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- Statistisk Sentralbyrå, *Meldingar til barnevernet, etter konklusjon, innhald i meldinga, statistikkvariabel, år og alder*. Hentet 23.05.23 fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern>
- Stefansen, K. (2011). *Foreldreskap i småbarnsfamilien: Klassekultur og sosial reproduksjon* (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Oslo.
- Strandbu, A. (2007). *Barns deltakelse og barneperspektivet i familierådsmodellen* (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Tromsø.
- Strandbu, A. (2011). *Barnets deltakelse. Hverdagslige og vanskelige beslutninger* Universitetsforlaget.
- Sæther, M. (2021), *Det indre liv I NAV. Kommunikasjon om prioritering og arbeidsform på et NAV-kontor* (Doktorgradsavhandling). UiT Norges arktiske universitet.
- Terum, L. I. & Grimen, H. (2009). Profesjonsutøvelse – kvalitet og legitimitet. I H. Grimen & L. I. Terum (Red.), Abstrakt forlag. *Evidensbasert profesjonsutøvelse* (s. 9-16).
- O’Toole, R, Webster, S, O’Tppe, A. W. & Lucal, Betsy (1999) *Teachers’ recognition and reporting of child abuse: a factorial survey*. Child Abuse & Neglect. 0145-2134/99
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.

Thomassen, M. (2013). *Vitenskap, kunnskap og praksis. Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag* Gyldendal Akademisk.

Thornquist, E. (2014). *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori for helsefag* Fagbokforlaget.

Vallesverd, V. U. (2018). Omsorgssvikt. I T. A. Ask & S. B. Eide (Red.), *Barnevernets begreper – i bevegelse* (s. 100-111). Gyldendal.

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency* The Belknap Press of Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674981423>

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 2: Invitasjonsbrev

Vedlegg 3: Vignetter

Vedlegg 4: Temaliste