

Hører ikke de som skal





Berit Skauge
er sosionom med master i sosialt arbeid
og daglig leder for barnevernvakta i
Trondheim kommune.

vernes



Barnas egne meninger er blitt mindre synlige i barnevernets dokumenter. Har dette sammenheng med organiseringen av barnevernet?

ILLUSTRASJON: MARIUS PÅLERUD

Endringen i barnevernloven fra 2003 har som intensjon at barna i større grad skal medvirke i egne saker i barnevernet og ha mer reell innflytelse. Trondheim kommune gjennomførte i perioden 2001-2004 endringer i barnevernets organisasjon og fagverktøy der økt brukermedvirkning var en viktig målsetting.

I min masteroppgave gjennomgikk jeg 100 barnevernjournaler. Barnevernarbeiderne i min undersøkelse så både positive og negative sider ved nye prosedyrer, kontroll og krav. På den ene side stimulerer det til god praksis gjennom struktur og påminner om god faglig praksis. Mine informanter fortalte at de nå hadde rutiner som sikrer at barna ble snakket med alene: «*Vi har arbeidsplanen – det er et punkt der om at det skal være samtale med barna*».

På den andre side opplevde de at prosedyrene inneholdt krav og oppgaver som de så på som meningsløse og som tok tid fra de mer viktige oppgavene, som å snakke med barna og skriftliggjøre barnas stemmer. Mitt inntrykk er at barnevernarbeiderne opplevde sider ved organisasjonsstrukturen som utfordrende:

«*Tidkrevende, komplisert og feil retning i forhold til hva vi må gjøre, hele systemet!!!*»

Tidspress, mindre fokus på arbeidet med familiene og metoder med større vekt på gjennomføring enn utføring, ble opplevd som et hinder for å kunne gjennomføre et kvalitetsmessig godt faglig arbeid. >>

Organisasjonsstruktur, prosedyrekrav og rapportskrivning som ikke gir mening, tar fokus fra arbeidet med barna og familien og binder barnevernarbeiderne til andre aktiviteter enn det de selv ønsker å prioritere. Arbeidet synes å kunne ut i noe helt annet enn de mål som organisasjonen uttrykker.

«Barnevernarbeidere i studien beskrev et sterkt prosedyreregulert utredningsarbeid.»

PROSEDYRER

Barnevernarbeidere i studien beskrev et sterkt prosedyreregulert utredningsarbeid. «Vi er opptatt av kvalitet», som barnevernarbeiderne sa. Ledelsens fokus på tidsfrister og rapporteringer synes imidlertid å fortrenge det direkte arbeidet med barn og familier.

Utviklingen i barnevernet de senere år har fokusert på rutiner, regulering av antall tillatte omsorgsovertakelser og endringstiltak, kontroll, og streng prioritering som styring av hverdagen. Medarbeiderne sosialiseres til å vektlegge de oppgaver som i særlig grad er gjenstand for organisasjonens oppmerksomhet. Mindre regelorienterte handlinger, samarbeidet med foreldre og barn, barnevernarbeideres utøvelse, og hennes oppfatninger og vurderinger av familiens behov og utfordringer synes ikke i samme grad å

være i organisasjonens fokus.

Resultatene fra dokumentanalyse og intervju av barnevernarbeidere i studien peker på flere årsakssammenhenger. Både holdninger og barneperspektiv, kompetanse, organisatoriske forhold og valg av fagverktøy har innvirkning på praksis.

Ledelsesstrukturer og organisatoriske grep handler ikke kun om praktisk og effektiv oppgaveløsning. Det gir retning til virksomheten og har vesentlig innvirkning på sosialarbeideres handlingsrom, og dermed hvordan praksis utformes.

De senere års omorganiseringer i offentlig sektor har gitt styringsformer som fokuserer på effektivitet, struktur og klare resultat. Ledelsesstrukturer og organisasjonsendringer i barnevernet etter modeller fra teknologiske virksomheter med markedsorienterte prinsipper, kjent under betegnelsen New Public Management, har inspirert mange kommuner.

Et «drastisk organisatorisk grep» (Landaas 2003) ble innført i Trondheim kommune i 2004. Barneverntjenesten ble oppdelt i forvaltning- og tiltaksmodell i tråd med strukturen i New Public Management. Kommunens prosjektrapport presenterte begrep som: samordning av det kommunale forvaltningsarbeidet, utløse ressurser innenfor familie og nærmiljøet, og å finne løsninger i partnerskap. Disse begrepene er kjent fra politiske trender med nyliberalistiske trekk som vi kjenner fra offentligheten de siste årene (Stafford, Parton, Vincent, Smith 2012).

Ressurser skulle overføres fra administrative til utøvede oppgaver. Kvalitetssikringsrutiner og prosedyrekrav ble innført.

NYTTIGE REDSKAP ELLER TIDSTYVER?

Mål, sjekklister og klare resultat er viktige elementer i New Public Management, og står sentralt i barnevernets arbeid. Delt ansvar og en lineært organisert struktur har lite til felles med de sammensatte problemene og vanskelighetene som familier og barn erfarer. Metodene har et uttalt fokus på å øke brukeres deltakelse og mulighet til innflytelse i beslutninger om deres liv. Spørsmålet blir om de i praksis kun blir symbolske (Lonne, Parton, Thompson og Harris 2009).

Samstemmer de fagverktøy som står til disposisjon for barnevernarbeiderne, og som det er klare føringer på at de skal benytte, med organisasjonens målsetting, klientenes behov og det barnevernarbeiderne har bruk for?

Det så ikke slik ut. Som mine informanter uttrykte i en diskusjon: «Krav om tiltaksplaner. ... Hva som står, tidspress, formelle krav er veldig tydelige fra rådmannen (kommunens administrasjon), men de er ikke opptatt av innhold, bare at det er gjort. Vi er opptatt av kvalitet. Det er slitsomt og krevende at det er slik».

Verktøyet oppleves i følge dem som et krav, mer enn et nyttig redskap. Barnevernarbeiderne opplever både tidspress og mangel på verktøy tilpasset familienes behov.

Barnevernet benytter risikoutredningsverktøy i arbeidet med å kartlegge hva slags intervensjon som er aktuell



og på hvilket hjelpenivå, det som i barnevernet ofte benevnes som tiltaks- vifte eller kjede eller pakker. Her er fokuset at arbeidet er gjort på riktig måte, mens arbeidets innhold i den direkte kontakt med familiene er mindre regulert og kontrolleres i begrenset grad.

BARNA MINDRE SYNLIGE

Undersøkelsen viste at det er færre spor etter barnas stemme i 2009 enn i 2000. Tendensen er at barnas egne meninger er blitt *mindre* synlige i dokumentene. For kun 30 prosent av barna var det dokumentert at de hadde snakket med saksbehandler.

Mine funn tyder på at barnevernet her kan ha lykkes med struktur, og å kommunisere tydelighet og ivareta rettsikkerhet og forvaltningsmessige forventinger. Men hvor er barnet?

VELFERDSBARNEVERNET MØTER RISIKOBARNEVERNET

Barnevernet har de siste tiår hatt en formidabel økning i antall barn og familier som skal undersøkes og følges opp med tiltak. Velferdsbarnevernet representerer den positive sosialpolitikken som har til oppgave å legge til rette for det gode liv og regulere barn og foreldre, med stor grad av satsing på at barna skal bo hjemme.

Til tross for økt fokus på forebyggende arbeid og omorganiseringens målsetting med å «nedtone» utredning, kan det synes som utviklingen går i en annen retning. Hovedoppgaven i den nye organisasjonen skulle dreies mot forebyggende tiltak, med *empowerment* og partnerskap som utgangspunkt. Ordlyden er *ressursorientert* ladet og bærer bud om at medvirkning, tilgjengelighet og tverrfaglig samarbeid skulle realiseres, i nært samarbeid med klientene. Gjennom nye forståelsesmåter og tilnærminger skulle barnevernet bort fra de mer tradisjonelle diagnostisk orienterte arbeidsmetodene. Hvordan kan politiske og faglige intensjoner om medvirkning ende opp med det motsatte?

Utviklingen i barnevernet har ikke vært entydig, men er preget av motsetninger. Til tross for målsettingen om at flere skulle ansvarliggjøres i forhold til å ta vare på de utsatte barna, er det flere og flere barn som utredes (Lonne, Parton, Thompson og Harris 2009). Det har ikke vært tilsvarende økning i kommunale ressurser. Kan dette være en forklaring? Har økningen av klienter i barnevernet bidratt til økt krav om effektiv sortering og kategorisering og dermed mer instrumentell behandling av barna og familiene? I

min studie fremgår det at barnevernets arbeid går raskere unna, det er tydeligere hva som er fokus og mål. Samtidig er inntrykket at det er mer instrumentell behandling, eller «juks» som en av mine informanter sa. Fokus på sjekklister og standardisering

har økt og tar mer tid, og går utover forståelse og innsikt

i barnas perspektiv. Er det slik det blir mulig å håndtere barna og omfanget av sakene byråkratisk korrekt (Qvortrup 1994)?

Barnevernet blir kritisert når de gjør for lite, eller ikke makter oppgaven som forventet, når barn blir kriminelle, dør av overdoser og vold. Men også når de griper inn i familier, er det utallige runder i rettsapparatet som venter, og noen få ganger medias lys. For ansatte og organisasjonen blir det derfor viktig å kunne vise til at prosedyrene er fulgt (Lonne, Parton, Thompson og Harris 2009). Sentrale føringer de siste år, med prosedyrer og rutiner mer enn skjønn, har ført til en praksis som ivaretar organisasjonens indre og ytre kontroll, mer enn intensjonene om medvirkning, innflytelse og samarbeid.

Barnevernet har fått ansvar for å sørge for både det

«... de er ikke opptatt av innhold, bare at det er gjort.»

gode liv, altså velferden, og redde barn som er i fare eller risiko. Barn forventes i dag å bli beskyttet, om nødvendig ved at barnevernet skal reformere foreldrene. Barnevernet kan møte de motstridende krav mellom hjelp og kontroll ved å lage og sørge for å følge prosedyrene for kvalitetsmessig godt utredningsarbeid. Det er her endringer i politikk, ledelse og fag med fokus på struktur, oversikt og tydeliggjøring av arbeidsoppgaver, møter barnevernets utfordringer. For politikere og administrasjon som har behov for å vise at de gjør noe, svarer dermed New Public Management på et behov, og resultatet har blitt en mengde utredningsverktøy, som passer alt og alle.

>>





Jordan og Jordan (2002) peker på noe av det samme når det gjelder utviklingen i England. Samarbeid med foreldre og deling av ansvar, medførte fra 1990-tallet en spenning mellom forebyggende familiearbeid og «tvangsbarnevernet». Den økende mengde som mottok tjenester fra barnevernet til gjennomsnittsbefolkningen, medførte at mange sosialarbeiderressurser ble bundet opp i utredninger og derav økt tidspress.

MER RÅDGIVNING

I Skandinavia har man hatt en noe annen utvikling enn en del andre europeiske land. Den etterforskningspregede utredningsprofilen er ikke så rendyrket her, selv om vi har de samme utviklingstendensene. Det vi i tillegg har her i landet, er noe større satsing på tilnærminger som ivaretar hjelpeprofiler i form av ulike rådgivningsmetoder, og derav nye utfordringer. Både i det politiske og det praktiske barnevernet har det utviklet seg et ideal om en myndiggjørende praksis (Havik 2004). Barnevernarbeidere utfordres til å balansere mellom den tidligere ekspertrollen og den nye samarbeidsrollen (Havik, 2004).

Barnevernets metoder og tilnærminger følger i stor

«... resultatet har blitt en mengde utredningsverktøy, som passer alt og alle.»

grad de samme utviklingslinjer og fokus som preger ledelses- og organisasjonsstrukturer i andre vestlige land (Lone, Parton, Thompson og Harris 2009). Forebyggende familiearbeid imøtekommes med de samme utredningsverktøy og tiltaksprogrammer som risikobarnevernet.

Det er økt tidspress, nye sosialarbeiderroller og ensidig metodesatsing. Er det derfor barnets stemme i så liten grad er til stede?

Gilbert, Parton og Skivenes (2011) har sammenlignet

barnevernet i USA, Sentral-Europa og Norden. De ser en ny retning mellom likheter og ulikheter i risiko- og familieorienterte barnevernsperspektiv som de kaller et barnesentrert perspektiv.

Skivenes (Gilbert, Parton, Skivenes 2011) hevder at et barnesentrert barneperspektiv har utviklet seg i det norske barnevernet. Hun bygger sin antagelse på barns lovfestede rett til deltakelse og barnevernsarbeidere sitt syn på barnet som hovedaktør i egen sak. I tillegg viser hun til at politikere og beslutningstakere er opptatt av barnet sitt perspektiv og ikke kun ser på barn som framtidige voksne. Skivenes mener dette synet på barn kommer fram blant annet gjennom at prinsippet om at barnets beste og dets nåværende behov skal veie tyngre enn foreldrenes rettigheter og det biologiske prinsipp.

Skivenes har imidlertid først og fremst fokusert på lovverket og barnevernarbeidernes intensjoner. Spørsmålet er om vi kan gjenfinne disse intensjonene i praksis.

Barneombudet sin rapport om status for barns rettigheter 2012 påpeker, som i min studie, at barn ikke opplever å bli snakket med. Også Helsetilsynets årsrapport fra 2011 fremhever barns manglende medvirkning som et gjennomgående trekk.

Kan vi da si at de uttalte holdninger og iverksatte lover fører til ønsket endring av praksis og et reelt barnesentrert perspektiv?

HELLER GJØRE DET RETTE

Politikernes intensjon var å fremme barnevernfaglige tilnærminger og organisasjonsstrukturer som vektlegger tilgjengelighet, deltakelse og nærhet til brukeren. Likevel har barna blitt mindre synlige i barnevernets vurderings- og beslutningsgrunnlag. Det er viktig å stille spørsmål om hvor resultatene av de uttalte målsettingene tok veien.

Både organisasjon og fag, og samspillet dem imellom, er sammenhenger som det er verdt å undersøke nærmere. Organisatoriske prosesser tar tid og ressurser. Til tross for høyt arbeidstempo synes konsekvensen av de ytre formkrav at barna ikke deltar eller nyter godt av intensiteten i arbeidet. Spørsmålet er om ikke barnevernarbeidernes vurderinger og dokumenter først og fremst setter organisatoriske spor og i mindre grad spor i familienes hverdagsliv (Egelund 1997).

Et uttalt formål med de nye metoder og programmer som er innført de senere år er at det skal redusere bruk av skjønn og arbeide systematisk på måter som har vist seg

å ha effekt på endring av barn og foreldres holdninger og atferd. Men det enkelte barn og den enkelte situasjon vil alltid framstå som unik i barnevernet (Nordstoga 2004) og vil dermed aldri passe helt til lovverket og manualene. Barnevernarbeidere må foreta skjønnsvurderinger i hele prosessen fra de møter barnet og familien, til kontakten avsluttes. Det er den enkelte barnevernarbeider sine verdier og holdninger som ligger til grunn for skjønnsutøvelsen. Å finne fram til barnets beste avhenger av hvordan et slikt skjønn utøves (Terum, her i Nordstoga, 2004).

Viktige politiske beslutninger både om prinsipper, kompetanse og organisatoriske valg i barnevernet skal avgjøres i nærmeste framtid.

«Ny organisering og barnevernets prinsipper er politiske tiltak som nå skal utvikle barnevernet til beste for barn og familier», skriver statsråd Torkildsen i sitt svar til Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet (Dokument 3:15(2011-2012)).

Å utvikle kompetanse i godt faglig skjønn bør være et synlig fokus i det nye barnevernets organisasjoner. Hvilke mål som skal prioriteres i internkontrollen må være mer

enn å fokusere på gjennomføring. Det er først og fremst i utføringen barn og familier møter barnevernet.

Et framtidig barnevern må ikke bare bli barnesentrert ut fra det lovverk, vedtatte prinsipper og fagmiljøet fremholder som viktig, men ut fra den responsen vi mottar fra barn, familier og barnevernarbeidere om hvordan praksis virker. I stedet for et system som har fokus på at vi gjør ting rett, har vi behov for at systemet fokuserer på å gjøre de rette tingene. Det er kun i tilbakemeldingen fra praksis vi kan vite noe om vi reelt har innført reformer som gir ønsket endring. ■



LITTERATUR

- Egelund, T.** Beskyttelse av barndommen. Sosialforvaltningens risikovurdering og inngrep. Lund: Hans Reitzels forlag 1997.
- Gilbert, N., Parton, N., Skivenes, M.: *Child protection systems. International trends and orientations*. Oxford university press 2011.
- Havik, T., Larsen, M.Y., Nordstoga, S. og Veland, J.:** *Barnevernet. Forutsetninger og gjennomføring*. Oslo: Universitetsforlaget 2004.
- Jordan, B. and Jordan, C.:** *Social Work and the Third Way – Tough Love as Social Policy*. SAGE Publications 2000.
- Landaas, L.** (prosjektleder): *Fremtidig organisering av tjenester for barn, unge og familier*. Prosjektrapport 26. mai 2003. Trondheim kommune 2003.
- Lonne, B., Parton, N., Thomson, J. og Harries, M.:** *Reforming child protection*. New York. Routledge 2009.
- Lorenz, W.:** Reconstruction Processes in Europe, Social work Theories and Methods. I Littlechild, B., Erath P., Keller J., (eds). *De- and reconstruction in European Social Work*. Eichstätt. ISIS 2005.
- Nordstoga, S.:** Del III Barnevernarbeiderens yrkesutøvelse. I T. Havik, M.Y. Larsen, S. Nordstoga og J. Veland: *Barnevernet – forutsetninger og gjennomføring*. (s. 119-159). Oslo: Universitetsforlaget 2004.
- Qvortrup, J.:** Childhood matters: An Introduction. I J. Qvortrup, M. Bardy, G. Sqrutta and Winterberger, H. (eds.): *Childhood matters. Social theory, Practice and Politics*. Aldershot, Avebury 1994.
- Skauge, B.:** *Er det noen som vil høre på meg?* Masteroppgave ved NTNU 2010. <http://ntnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?searchId=16&pid=diva2:402461>
- Stafford, A., Parton, N., Sharon, V. and Smith, C.:** *Child Protection Systems in the United Kingdom A comparative analysis*. Jessica Kingsley Publishers London and Philadelphia 2012
- Vagli, Å.:** Middelklassen preger barnevernet. *Fontene*, nr. 05/10 s. 12-13. <http://www.barneombudet.no/sfiles/49/16/2/file/status-for-barns-rettigheter-barneombudet-2012.pdf> <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/BarnevernStat.aspx>