

Å sende en bekymringsmelding – eller la det være?

En kartlegging av samarbeidet mellom
barnehage og barnevern

ELISABETH BACKE-HANSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 6/2009

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2009
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-322-9
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Denne kartleggingen av samarbeidet mellom barnehage og barnevern er gjennomført på oppdrag av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet og utgjør en del av bakgrunns materialet for den nye stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagene. De to departementene har rettet søkelyset mot et viktig samfunnsområde, som også har vært framme i den offentlige debatten de siste månedene. Det har vært et interessant oppdrag!

Jeg vil takke de barnehageansvarlige i kommunene og bydelene som har deltatt, for at de påtok seg å sende ut lenken til det elektroniske spørreskjemaet til barnehagene og gjennomføre nødvendige purringer. Og takk til styrerne som har besvart spørreskjemaet grundig og samvittighetsfullt og i tillegg tatt seg tid til å bidra med egne refleksjoner! Dessuten vil jeg takke de seks som ble intervjuet. Intervjuene ble gode, reflekterende samtaler om de vanskelige avveiningene som er knyttet til å melde fra til barneverntjenesten, og om hva som skal til for å bedre samarbeidet mellom barnehagen og barnevernet. Helt til sist takk til Kunnskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet for kommentarer til førsteutkastet til notatet, til Geir Moshuus for bistand med den elektroniske undersøkelsen, og for kommentarer fra de interne kvalitetssikrerne Tilmann von Soest og Charlotte Koren.

Oslo, april 2009

Elisabeth Backe-Hansen

Innhold

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 7 |
| Innledning | 13 |
| Utdyping av problemstillingene | 16 |
| Hva er en melding? | 16 |
| Hva er en bekymring? | 17 |
| Metode | 22 |
| En elektronisk basert spørreundersøkelse | 22 |
| Oppbygging og sammensetning av utvalget | 24 |
| Utvalg, svarprosent og datakvalitet | 25 |
| Supplerende intervjuer | 27 |
| Analyser | 28 |
| Personvern hensyn og etiske overveielser | 29 |
| Resultater | 30 |
| Meldinger og hjelpetiltak | 30 |
| Har barnehagene rutiner? | 33 |
| Pedagogisk utdanning? | 35 |
| Betydningen av eierform og kommunestørrelse | 37 |
| Veiledning og samarbeid i sin alminnelighet | 39 |
| Proessen fra bekymring til melding | 41 |
| Styrernes forslag | 52 |
| Et åpnere, mer synlig og mer utadrettet barnevern | 52 |
| Likeverdig samarbeid med fastere strukturer | 54 |
| Mer informasjon, bedre opplæring og tydeligere retningslinjer | 56 |
| Kort oppsummering av de viktigste punktene | 57 |
| Rom for flere bekymringsmeldinger? | 57 |
| Klar sammenheng med godt fungerende samarbeid | 58 |
| Kompetanseheving og treffsikkerhet | 59 |
| Treffsikkerhet og antall meldinger | 59 |
| Referanser | 61 |
| Summary | 63 |
| Vedlegg 1: Det elektroniske kartleggingsskjemaet | 69 |
| Vedlegg 2: E-brev til barnehageansvarlig i kommunene og bydelene | 79 |
| Vedlegg 3: Brev fra Kunnskapsdepartementet | 81 |
| Vedlegg 4: Purring til kommunene og bydelene | 85 |

Sammendrag

Dette notatet rapporterer fra en kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern, utført på oppdrag av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet. Resultatene skal inngå som en del av grunnlaget for den nye stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen. I utgangspunktet var prosjektets problemstillinger:

- Hvorfor barnehagen i liten grad melder til barnevernet
- Hvilke rutiner barnehagen måtte ha for hvordan personalet går fram i saker der det er mistanke om omsorgssvikt

Det ble gjennomført en elektronisk basert kartleggingsundersøkelse besvart av i alt 563 styrere i kommunale og private barnehager fra et utvalg på 51 kommuner og bydeler. Disse var valgt ut slik at det skulle bli en rimelig fordeling mellom barnehager fra små (5.000–9.000 innbyggere), mellomstore (10.000–19.000 innbyggere) og store (> 20.000 innbyggere) kommuner fra hele landet. Svarprosenten var 53,9 %, med en svak overvekt av svar fra kommunale barnehager. I tillegg ble det gjennomført intervjuer i fem barnehager der både små og store kommuner og private og kommunale barnehager var representert.

Vi har fått til en jevn spredning fra barnehager over hele landet, og fordelingen mellom kommunale og private barnehager er god.

Det viste seg at nesten samtlige styrere (94 %) oppga at barnehagen hadde rutiner av den art som ble etterspurt i prosjektets andre problemstilling. Omtrent to tredjedeler oppga at rutinene var skriftlige, resten at de ikke var skriftliggjort. Det var en svak overvekt av skriftliggjorte rutiner i de private barnehagene. Hvis en mulig sammenheng mellom slike rutiner og barnehagenes meldingsaktivitet skal undersøkes nærmere, bør det i tillegg stilles spørsmål om i hvor stor grad rutinene brukes, og om de fungerer etter hensikten. Videre er det spørsmål om rutinene er velegnet for det man kan kalle «gråsonesakene», der det er vanskeligere å avklare om det er grunnlag

for å være bekymret for omsorgssituasjonen til et barn, og hva som i tilfelle bør gjøres.

Nesten samtlige (nær 96 %) oppga at styrerne har pedagogisk utdanning (jf. lov om barnehager § 17), mens nesten 85 prosent oppgir at de pedagogiske leder(ne) har det (jfr. lov om barnehager § 18 med tilhørende forskrift om bemanning). Det var en svak overvekt av svar fra private barnehager om at samtlige pedagogiske ledere hadde pedagogisk utdanning. Følgelig kan sannsynligvis heller ikke barnehagenes meldingsaktivitet forklares ut fra utdanningsnivået på personalet som har lederfunksjoner.

Mellom en fjerdedel og en femtedel (22 %) av styrerne oppga at de hadde sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten om ett eller flere barn i inneværende barnehageår. Dette tilsvarer grovt sett nivået som kan leses ut fra Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk. Like mange hadde aldri gjort det. Her var det statistisk signifikante forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Nærmere dobbelt så mange kommunale som private barnehager hadde sendt bekymringsmelding til barnevernet inneværende barnehageår, mens nærmere tre ganger så mange private som kommunale barnehager aldri hadde gjort det.

Videre oppga 28 prosent av styrerne at de hadde barn med barnehage som hjelpetiltak inneværende barnehageår, mens 29 prosent aldri hadde hatt det. Også her var forskjellen mellom kommunale og private barnehager statistisk signifikant. Mer enn dobbelt så mange kommunale som private barnehager hadde barn med hjelpetiltak, mens tre ganger så mange private som kommunale barnehager aldri hadde hatt det.

Ikke overraskende var det en statistisk signifikant sammenheng mellom å ha sendt bekymringsmelding og ha barn med hjelpetiltak. Av de som hadde sendt bekymringsmelding inneværende barnehageår, hadde 41 prosent også barn med hjelpetiltak. Av de som aldri hadde sendt bekymringsmelding, hadde 48 prosent heller aldri hatt barn med hjelpetiltak.

Disse resultatene alene tilsier at private barnehager (inklusive de private familiebarnehagene), som utgjør mer enn halvparten av samtlige av landets barnehager, er et svært viktig satsingsområde for videre utvikling av samarbeidet mellom barnehagen og barnevernet.

Kommunale barnehager tar i mot flere barn med funksjonsnedsettelse og flere barn med minoritetsbakgrunn. Kommunale barnehager tar i mot flere barn med hjelpetiltak. Kommunale barnehager samarbeider oftere med andre tjenester enn Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Foreldre som lever av uføretrygd og minoritetsforeldre er sjelden medlemmer av et privat andelslag med fortrinnsrett til plass i en bestemt barnehage, men de har fortrinnsrett for opptak i kommunal barnehage.

På den andre siden er det neppe grunn til å si på generelt grunnlag at barnegruppene i de private barnehagene er så annerledes at dette i seg selv kan forklare forskjellen vi fant i barnehagenes praksis. Til det er omfanget av private barnehager for stort. Heller er det sannsynlig at det eksisterer en god del variasjon blant de private barnehagene. Derfor blir det en viktig utfordring for kommunene å utforme generelle og systematiske samarbeidsrutiner med barneverntjenesten i tråd med Rammeplanens intensjoner, som også inkluderer de private barnehagene.

Det er viktig å problematisere spørsmålet om bekymringsmeldinger. På den ene siden har vi relativt klare saker der det hersker liten tvil om at barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt, mishandling eller overgrep. Da har barnehagene meldeplikt til barneverntjenesten i medhold av lov om barnehager § 22. Men på den andre siden har vi det som kan kalles «gråsonesaker», der barnehagen er bekymret, men hvor situasjonen er uklar og ikke ser ut til å være omfattet av meldeplikten. I disse sakene kan beslutningen om å sende en bekymringsmelding eller la det være ses som sluttproduktet i en komplisert prosess med flere mulige utfall, og hvor flere forhold vil påvirke det endelige valget. Her vil ikke beslutningsprosessen barnehagene går gjennom skille seg vesentlig ut fra tilsvarende prosesser når barneverntjenesten selv undersøker en sak, når PP-tjenesten skal utrede om et barn trenger ekstra tiltak, eller når Psykisk helsevern for barn og unge skal vurdere om og eventuelt hva slags tilbud som skal gis. Det er snakk om å konkretisere en bekymring gjennom nærmere observasjoner og eventuelt samtaler med barnet og observasjoner av samspillet mellom barnet og foreldrene, snakke med foreldrene og ha dialoger og samarbeid med andre profesjonelle. Jo mindre konkret en bekymring er i utgangspunktet, jo mer usikkert er utfallet, som kan bli at barnehagen velger å ikke gjøre noe, å kartlegge videre,

å avhjelpe situasjonen selv, å involvere andre hjelpetjenester, eller sende bekymringsmelding til barnevernet.

To ting blir viktige i denne prosessen. Det ene er *faglig kompetanse*, og her etterlyser mange av styrerne for eksempel økt kompetanse i å snakke med foreldrene og samarbeide med dem også når en bekymringsmelding er sendt, økt kompetanse i å snakke med barn, økt kunnskap om andre kulturer og økt kunnskap om tegn man skal se etter. Det andre er ønsket om et *mer åpent, mer synlig og tydelig barnevern*, at barnehagene blir møtt med respekt og som likeverdige samarbeidspartnere av barnevernet. Dette ønsket viste seg på mange måter. For det første ønsker styrerne bedre tilbakemeldinger fra barneverntjenesten om hvordan saken står etter at en melding er sendt, eller bedre informasjon når barn er i barnehagen som hjelpetiltak. Taushetsplikten bør ikke være til hindre for dette. For det andre ønsker styrerne bedre muligheter for å drøfte saker anonymt med barnevernet. De setter pris på muligheten når den er der. Slike drøftinger kan også være en medvirkende årsak når styrerne vurderer å sende bekymringsmelding til barnevernet, men ikke gjør det likevel. For det tredje ønsker styrerne flere møteplasser, for eksempel tverrfaglige møter der både barnehagen og barnevernet er til stede, eller en fast kontaktperson i barneverntjenesten. Avslutningsvis ønsker styrerne at barneverntjenesten kan komme i barnehagen og vise seg fram, på foreldremøter og i personalgruppa.

Med utgangspunkt i at andelen meldinger fra barnehagene utgjør en relativt liten andel av meldingene til barneverntjenesten, argumenteres det med at barnehagene melder for lite, og at barn som trenger hjelp, blir oversett. Etter vårt syn er det umulig å fastslå om så er tilfelle. Et mulig rom for flere meldinger finnes i svarene styrerne ga når de ble spurt om de hadde vurdert å sende bekymringsmelding, men latt det være. Det hadde en femtedel gjort i løpet av inneværende barnehageår, igjen flere kommunale enn private, mens tre av ti aldri hadde vurdert å sende bekymringsmelding. Begrunnelsene var sammensatte, og varierte fra en vurdering av at problemene ikke var så alvorlige likevel eller at de ble bedre, til at barnehagen og barneverntjenesten ble enige om at denne tjenesten ikke var aktuell. Og ganske mange mente en annen tjeneste heller var riktig adressat.

Resultatene av kartleggingen gir noen ytterligere indikasjoner på hvordan andelen meldinger kunne øke. Vi har allerede nevnt forskjellene mellom private og kommunale barnehager som et mulig satsingsområde. Et annet poeng er at opplevelsen av at samarbeidet har fungert bra tidligere, gjør terskelen lavere for å melde fra i en ny sak. Dermed blir det viktig å fokusere på hva både barnehagen og barneverntjenesten kan gjøre for å bedre samarbeidet. Her hadde styrerne, som vist over, mange konstruktive forslag.

To forhold utfordrer imidlertid tanken om at bedre kompetanse og bedre samarbeid nærmest automatisk skal føre til flere meldinger. Det ene har å gjøre med problemets karakter. Når det ikke foreligger entydige indikasjoner som utløser meldeplikten, er det vanskelig å vurdere når barn er utsatt for omsorgssvikt, vold eller overgrep. Også i den barnevernfaglige forskningslitteraturen viser det seg at det er vanskelig å finne gode, presise kartleggingsinstrumenter på dette feltet. Det er langt lettere å finne diagnostiske instrumenter i forhold til for eksempel atferdsvansker og utviklingsforsinkelser, som igjen kan ha mange ulike årsaker. I mange saker kommer man derfor ikke utenom de stundom ganske tidkrevende beslutningsprosessene vi har beskrevet i notatet.

Sannsynligvis er det like viktig å være opptatt av *treffsikkerhet* som av antall. Etter at barneverntjenesten har foretatt de undersøkelsene denne tjenesten er forpliktet til i forhold til meldinger, ender rundt halvparten med at tiltak iverksettes. Barnevernloven forutsetter at tjenesten selv vurderer innholdet i meldinger, og av dette følger at ikke alle meldinger vil være så alvorlige at tiltak vurderes som nødvendige. Dette ansvaret kan ikke overføres til andre. Så det kan tenkes at en radikal økning i antallet meldinger fra barnehagene ikke vil føre til annet enn at andelen meldinger som fører til tiltak, reduseres. Dermed understrekes igjen behovet for systematiske og vel-fungerende samarbeidsrutiner mellom barnehage og barnevern, som nettopp kan øke barnehagens kompetanse når det gjelder hvilke barn det er viktig å melde fra om, i tillegg til de barnehagen er forpliktet til å melde fra om.

Innledning

Trur nok at terskelen for å kontakte barnevernet framleis er høg hos mange, både for privatpersonar og for barnehagar ... Det er viktig å få fram at dette fyrst og fremst er ein stad der ein kan få hjelp og støtte. (Styrer)

Konklusjon: Å få flere saker meldt opp fra barnehagene er en utfordring som også barnevernet må ta tak i. Hva er det de kan gjøre for at dette kan bli bedre? Det nytter ikke bare å konstatere at barnehagene melder om for få tilfeller. (Styrer)

I Utdanningsnytt.no den 13. januar i år kunne vi lese at «*Tre prosent av uromeldingene til barnevernet kommer fra barnehagen. Det lave tallet har vekket mistanke om at barn ikke får hjelp fordi førskolelærere er usikre i sitt samarbeid med barnevernet og har for lite kunnskap om utsatte barn*»¹. En ting er at tallet tre prosent framkommer når utgangspunktet er barn mellom 0 og 18 år. Når man bare tar med barn i barnehagealder øker andelen meldinger fra barnehagene til én av sju, eller knapt 15 prosent. Men uansett er budskapet at det meldes for lite, og at dette er førskolelærernes skyld.

Samme budskap finner vi i nettutgaven til Vårt Land 22. januar i år: «*Tall fra 2007 viser at bare tre prosent av sakene som barnevernet behandler, er meldt inn fra barnehager. Nøyaktig hvor mange barn som er skadelidende av rapporteringsvegringen er vanskelig å anslå nøyaktig, men Zoë Øiestad i Redd Barna mener problemet er betydelig*»². Dette må sies å være sterke normative føringer, som gjentas i Aftenposten 18. mars i år³: «*Så lenge vi vet at det er et stort sprik mellom omfanget og antall barn som får hjelp av barnevernet, er det alvorlig at ikke barnehagene sier fra*» (Marianne Borgen, Redd Barna). Leder for Landsforeningen for barnevernsbarn, Renate Arevoll, støtter opp under

¹ Kilde: http://www.utdanningsnytt.no/templates/udf20____18260.aspx

² Kilde: <http://www.vl.no/samfunn/article4068043.ece>

³ Aftenposten onsdag 18. mars 2009, INNSIKT, s. 12-13.

den sterke oppfordringen til barnehagene om å melde oftere: «*Er det for å skåne de voksne eller tenker de at andre vil fange opp barna?*»

Tematikken behandles igjen i en kronikk i Dagbladet 2. april, under tittelen «Barns rett til beskyttelse». Spørsmålet som stilles er i utgangspunktet det samme, nemlig hvorfor barnehagene melder så sjelden fra. Samtidig understreker forfatterne, Åse Bratterud og Kari Emilsen, at årsakene til at det er slik varierer og er sammensatt, og at det ikke minst er viktig å se nærmere på barneverntjenestens bidrag til samarbeidet mellom barnehage og barnevern. Sentralt her er blant annet det som skjer med en bekymringsmelding etter at den er sendt fra barnehagen, og hva slags konsekvenser barneverntjenestens handlinger – eller mangel på reaksjon – får for barnehagens videre relasjon til foreldre og barn: «*Det er ofte ikke manglende kompetanse som avgjør om barnehagene melder sin bekymring eller ikke, men hva som skjer når de melder fra*»⁴.

Avisartiklene som er referert her, peker på et viktig samfunnsproblem. Vi vet at tidlig intervensjon hjelper. Dette forutsetter igjen at voksne fanger opp og forstår signalene fra barna og andre, og vet hva som kan gjøres. Ettersom barnehagen er det stedet hvor flest førskolebarn tilbringer mest tid utenom familien, blir barnehagen en sentral arena for oppmerksomhet på og hjelp til barn med alle typer problematiske livssituasjoner, inklusive omsorgssvikt, vold og overgrep. Derfor er det også så viktig at barnehagene aktivt bruker den meldeplikten som er nedfelt i lov om barnehager. Men det er også viktig å gå noen skritt videre fra normative påpekninger av at barnehagene ikke melder ofte nok fra til barnevernet.

Kartleggingen som skal rapporteres her, handler om samarbeidet barnehage–barnevern, med spesiell vekt på i hvor stor grad og under hvilke betingelser barnehager melder til barneverntjenesten, hva som gjør det vanskelig å melde og hva som kan senke terskelen for å melde. Hovedformålet er å framskaffe kunnskap om hva barnehagene gjør i forhold til barn de er bekymret for og mulige årsaker til at få saker meldes til barnevernet. Videre belyses en rekke aspekter ved samarbeidet sett fra barnehagenes

⁴ Dagbladet 2. april 2009, nettutgave
<http://www.dagbladet.no/kultur/2009/04/02/570461.html>.

ståsted, som igjen kaster lys over hvordan bedre meldingsprosesser kan utvikles. Kartleggingen kombinerer en elektronisk basert spørreundersøkelse til styrerne i et strategisk utvalg barnehager med intervjuer i fem barnehager.

Undersøkelsens problemstillinger utdypes i neste del av notatet. Her problematiserer jeg for det første hva en melding er, deretter hvordan en bekymring kan forstås. Notatets tredje del handler om metode; gjennomføring, datakvalitet mv. I fjerde del presenteres resultatene, før den avsluttende diskusjonen i femte og siste del.

Utdyping av problemstillingene

Hva er en melding?

En melding gjelder ett eller flere navngitte barn

At en barnehage sender en bekymringsmelding til barnevernet, for å bruke styrernes egne ord, innebærer at *barneverntjenesten får skriftlig melding fra barnehagen om ett eller flere navngitte barn*. I prinsippet er det barnehagens styrer som skal melde, men bestemmelsen om at opplysningene normalt skal gis av styrer er en saksbehandlingsregel og fritar ikke den enkelte ansatte fra dennes opplysningsplikt⁵.

Mandatet for å melde følger av barnehageloven (sist endret i 2006), der § 22 motsvarer tilsvarende bestemmelser i Lov om barneverntjenester av 1992. Disse bestemmelsene regulerer i første rekke *meldeplikten*, det vil si når barnehagen (i dette tilfellet) ikke kan la være å melde fra. Meldeplikten gjelder altså saker der det foreligger en begrunnet mistanke om alvorlig mishandling og/eller omsorgssvikt. Men barnehager vil også observere barn som vekker bekymring, uten at saken derved virker så alvorlig at meldeplikten utløses. Det er dette som ofte kalles «gråsonesaker», eller saker man er usikker på. Også slike saker kan meldes til barnevernet, særlig hvis foreldrene samtykker, eller hvis saken drøftes anonymt.

Anonyme drøftinger er også en mulighet

Forut for at en bekymringsmelding eventuelt sendes, er det et alternativ for barnehagen å diskutere en sak anonymt med barneverntjenesten. Dette er imidlertid *ikke* å anse som en melding, i det barneverntjenesten ikke får vite hvilket barn saken gjelder. Samtidig er slike diskusjoner viktige fordi de hjelper barnehagen med å avklare hvor det som kan være ganske uklare grenser mellom omsorgssvikt og andre årsaker til barns problemer, kan gå. Med andre ord kan en anonym diskusjon med barneverntjenesten bidra til å

⁵ Jf. Lov om barnehager §§22 med merknader, samt Rundskriv F-08/2006.

avklare nettopp gråsonesakene. Og det finnes ingen oversikt over hvor mange anonyme drøftinger barneverntjenesten har med barnehagene i løpet av et år.

Alle meldinger blir ikke registrert som meldinger av barneverntjenesten

En melding forutsetter både en avsender og en mottaker. Og selv om det går an å definere hva en bekymringsmelding *fra* en barnehage er, er det ikke like selvsagt at mottakeren, barneverntjenesten, registrerer den som en melding. Hvis saken er kjent for barneverntjenesten fra før, for eksempel fordi andre også har meldt fra, eller fordi det allerede er tiltak i saken i forhold til andre barn, kan en ny melding like gjerne bli registrert som opplysninger på saken⁶. Dermed vil den aktuelle meldingen heller ikke bli registrert som en melding i Statistisk sentralbyrås barnevernsstatistikk, som diskusjonen om barnehagenes lave meldingsaktivitet bygger på. Det er ikke mulig å fastslå hvor stort antall meldinger fra barnehagene som registreres på denne måten av barneverntjenesten. Videre kan det tenkes, som en av styrerne kommenterer, at barnehagene oppfordrer foreldrene til å kontakte barneverntjenesten selv. I så fall har barnehagen initiert meldingen, men blir ikke registrert som melder i statistikken.

Hva er en bekymring?

En bekymring er per definisjon diffus og trenger avklaring

Som nevnt over, bruker styrerne betegnelsen «å sende en bekymringsmelding» om det å melde fra til barneverntjenesten om et identifisert barn. Men hva er en bekymring? Å bekymre seg betyr å engste eller uroe seg. Så er man bekymret, er man engstelig eller urolig. Det er vage og uspesifikke begreper, som brukes mye, og oppleves som dekkende, nettopp fordi utgangspunktet er en bekymring for noe det kan være ganske vanskelig å sette ord på. Flere av styrerne bruker også uttrykket «magefølelse» når de kommer med sine egne kommentarer til spørsmålene i kartleggingskjemaet.

Dette innebærer igjen at det å avklare en bekymring for omsorgssituasjonen til et barn må være en prosess over tid, der barnehagen vil bruke

⁶ Opplysninger fra barnevernleder i en stor bykommune. Jf. også referansen i fotnote 3.

ulike tilnæringsmåter for å få tak i hva bekymringen egentlig gjelder, hvor alvorlig den er, om barnehagen selv kan gjøre noe, eller om andre – for eksempel barneverntjenesten – bør kobles inn. Barnehagene vil dels søke å avklare bekymringen gjennom å innhente mer informasjon om og fra barn og foreldre, og dels gjennom dialog og diskusjon med andre fagpersoner. Unntaket er saker hvor bekymringen gjelder forhold der det ganske raskt blir klart at opplysningsplikten er oppfylt, og melding umiddelbart sendes.

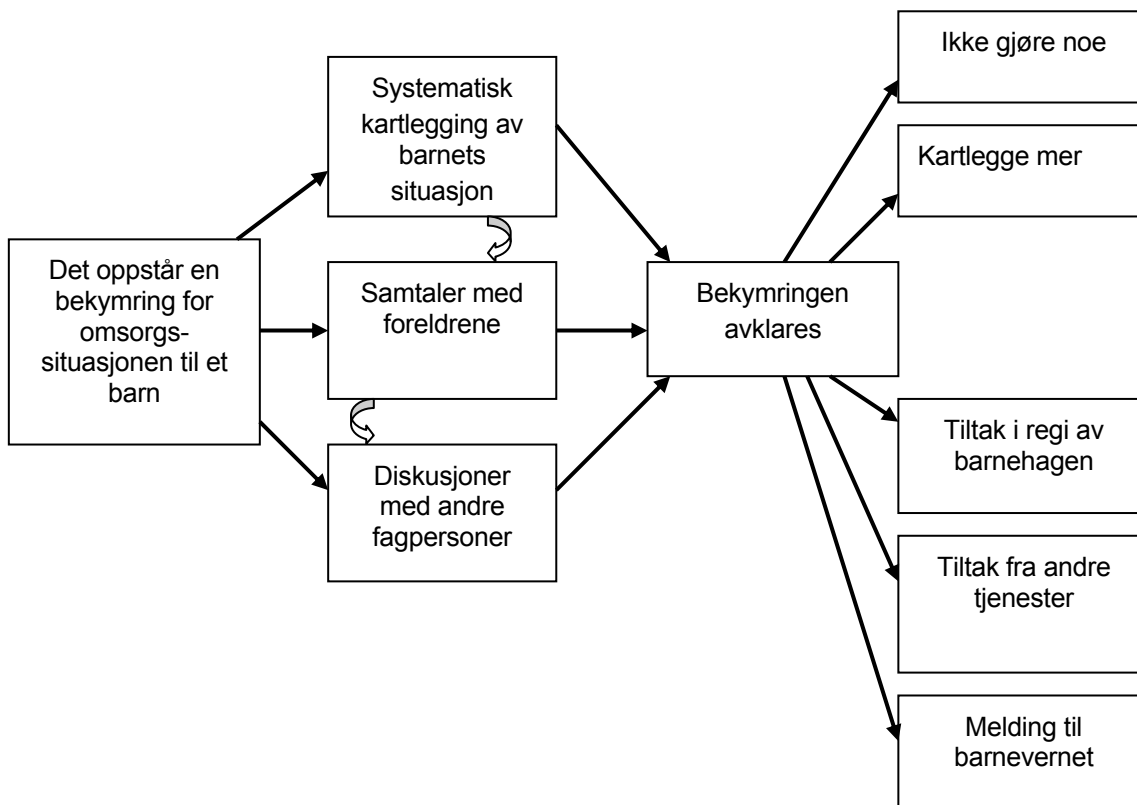
Det er med andre ord ikke et entydig forhold mellom det å bli bekymret og det å kontakte barneverntjenesten anonymt eller sende en bekymringsmelding. Og slik må det også være. I alle andre sammenhenger der barn viser tegn på mistrivsel eller skjevutvikling vil både foreldre og profesjonelle trenge tid til å kartlegge hva problemet egentlig er. Prosessen inkluderer for eksempel å observere systematisk, benytte utvalgte kartleggingsinstrumenter, snakke med barnet og med andre, og prøve ut ulike antakelser om årsaken til problemene før man konkluderer. Av og til må man også leve med uenighet om hva som er problemet, slik at det kan ta ekstra tid å få avklart hvilken forståelse som er mest dekkende. Dette har igjen sammenheng med at det sjelden er et en-til-en forhold mellom årsaker til et problem og symptomene på det. For barn som for voksne, kan ulike symptomer ha samme årsak, eller ulike årsaker kan gi like symptomer. Dermed tar det ofte tid før det blir mulig å trekke konklusjoner om hva man skal gjøre med bekymringen, og hvilken instans som eventuelt er den rette til å gi et tilbud.

Å avklare en bekymring kan være en komplisert beslutningsprosess

Barnehagens opplysningsplikt gjelder bare ved alvorlig bekymring, jf. barnevernlovens § 6-4 og barnehagelovens § 22. Opplysningsplikten er imidlertid ikke oppfylt dersom barnehagen vurderer at barnet har behov for et hjelpetiltak.

Dermed kan omsorgssituasjoner barnehagene blir bekymret for deles i to: de klart alvorlige tilfellene, og nettopp «gråsonesakene». Måten barnehagene håndterer sin bekymring på, vil påvirkes av om saken vurderes som alvorlig eller ikke. Er saken alvorlig nok, skal den meldes til barneverntjenesten. Men vurderes den ikke som så alvorlig, blir beslutningen om å

melde en sak eller la det være resultatet av en komplisert beslutningsprosess der flere, mulige handlingsalternativer kan være vurdert og prøvd ut over tid. Denne beslutningsprosessen kan visualiseres slik som i figur 1, og er ment å beskrive «gråsonesakene».



Figur 1: Skjematisk modell for prosessen fra bekymring til eventuell melding

I sakene der det ikke raskt blir klart at opplysningsplikten gjelder, må det først tas en beslutning om hva som skal gjøres for å avklare innholdet i bekymringen. Særlig i intervjuene, men også i barnehagenes egne kommentarer, kom det fram at systematisk kartlegging av barnets situasjon og fungering gjerne er det første man gjør. En systematisk kartlegging kan for eksempel bestå av loggføring av bestemte situasjoner, systematiske observasjoner av barnet og eventuelt samspillet mellom foreldre og barn i hente- og bringesituasjoner, eller bruk av kartleggingsinstrumenter som enkelte styrere nevner. Med andre ord vil første skritt gjerne være at barnehagen selv prøver å få bedre kunnskap om hva problemet kan være. Dette kan i seg selv være tilstrekkelig til at barnehagen får avklart sin bekymring.

Som det også vil vise seg i analysene, er samtaler med foreldrene om en bekymring for et barn noe barnehagene prioriterer høyt. Foreldrene er deres nærmeste samarbeidspartnere, og de og personalet møter hverandre daglig over lang tid. Personalet er opptatt av å få foreldrene med i prosessen så langt det går. Samtaler med foreldrene kan dessuten bidra til at en bekymring avklares, eventuelt til at foreldrene endrer atferd på en måte som gjør at barnehagens bekymring reduseres.

Den tredje strategien barnehagene kan velge for å få avklart en bekymring, er dialog og diskusjon med andre fagpersoner. Som vi vil se i ulike deler av analysen, er barneverntjenesten en ønsket partner i denne prosessen gjennom muligheten for å diskutere saker anonymt. Men også andre fagpersoner er aktuelle partnere, som PPT, helsesøster eller personer styrer og andre har et veiledningsforhold til.

Ett utfall av beslutningsprosessen kan være at man lar være å gjøre noe mer, gjerne fordi det viser seg at situasjonen ikke var så alvorlig likevel. Det er ikke spesielt for barnehagene at utfallet av en vurdering kan bli å *ikke* foreslå noen tiltak. Den årlige barnevernsstatistikken viser at ikke mer enn rundt halvparten av meldingene ender med tiltak, etter at barneverntjenesten har foretatt den vurderingen de er pliktig til i forhold til barnevernlovens bestemmelser. Tilsvarende gjennomfører Psykisk helsevern for barn og unge en selvstendig vurdering av hvem som trenger et tilbud mest og som også kan profitere på det, og PPT foretar sine vurderinger av hvem som tilfredsstillende lovbestemte kravene om ekstra ressurser. I alle disse systemene er det en forutsetning at de som melder eller henviser et barn ikke kan være fullstendig treffsikre, slik at fagpersonene i de ulike tjenestene må være portvakter for sin tjeneste.

Et annet utfall kan være en beslutning om videre kartlegging, eventuelt med bistand fra eksterne fagpersoner. Og fører avklaringen til at det avgrenses et definert behov for ekstra innsatser, kan disse settes inn i regi av barnehagen, i samarbeid med eksterne fagpersoner som særlig vil være PPT eller andre kommunale tjenester, eller gjennom en melding til barnevernet med sikte på å få til tiltak denne tjenesten rår over. Når en bekymring først er avklart, er det derfor en rekke mulige beslutninger som kan tas. Og i prinsippet kan prosessen gjentas flere ganger i forhold til samme barn.

Selv om de ulike strategiene for å få avklart en bekymring presenteres hver for seg her, vil de selvsagt brukes samtidig og sammen i praksis. Det dreier seg om helhetsvurderinger der vurderingen av ny kunnskap som innhentes i tillegg til den man allerede har, vil virke inn på og bli påvirket av dialogene og diskusjonene som pågår parallelt (Backe-Hansen, 2004).

Metode

Kartleggingen hadde i utgangspunktet to problemstillinger:

- Hvorfor barnehagen i liten grad melder til barnevernet
- Hvilke rutiner barnehagen måtte ha for hvordan personalet går fram i saker hvor det er mistanke om omsorgssvikt

Problemstillingene søkes besvart ved hjelp av en elektronisk basert spørreskjemaundersøkelse til styrerne i et strategisk utvalg kommuner, kombinert med intervjuer i fem barnehager. Nedenfor redegjør jeg nærmere for innholdet i spørreundersøkelsen, rekruttering av informanter, styrker og svakheter ved designet og forskningsetiske overveielser.

En elektronisk basert spørreundersøkelse

Undersøkelsens problemstillinger krever dels spørsmål som lar seg besvare med fakta og dels spørsmål der informantenes vurderinger etterspørres. Spørsmålene ble følgelig utformet for å dekke begge disse behovene. I tillegg kom noen bakgrunnsdata (se vedlegg 1). Følgende temaer ble dekket:

Bakgrunnsdata

- hvilken kommune eller bydel barnehagen ligger i, aggregert til tre grupper
- eierform
- om barnehagen har personale med pedagogisk utdanning i stillinger som styrer og pedagogisk leder

Faktaspørsmål

- om barnehagen får generell veiledning fra ekstern(e) fagperson(er) og hvilken instans de i tilfelle kommer fra
- om barnehagen får veiledning om enkeltbarn fra ekstern(e) fagperson(er) og hvilken instans de i tilfelle kommer fra

- om barnehagen deltar jevnlig i tverrfaglige møter (ikke ansvarsgrupper om enkeltbarn), i tilfelle hvor ofte og hvem som deltar
- om barnehagen har tatt i mot ett eller flere barn der barnehagen er hjelpetiltak i barnevernet i løpet av inneværende barnehageår, de siste to årene eller de siste fem årene
- om barnehagen har rutiner for hva som skal gjøres hvis det oppstår bekymring for at et barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt, og hva disse i tilfelle består i
- om barnehagen har sendt bekymringsmelding til barnevernet om ett eller flere barn i barnehagen i inneværende barnehageår, de siste to årene eller de siste fem årene.

For flere av faktaspørsmålene var det mulig å gi egne kommentarer for å supplere og utdype svarene på de predefinerte svaralternativene.

Vurderinger

- hva som ville få informantene til å vurdere å sende en bekymringsmelding til barnevernet
- hva som kan gjøre det vanskelig å melde fra
- hva som kan gjøre terskelen lavere
- om barnehagen har vurdert å sende bekymringsmelding til barnevernet uten å gjøre det likevel, og i tilfelle hvorfor
- informantenes egne forslag til hva som kan være viktig for å styrke samarbeidet mellom barnehagen og barnevernet

Vurderingsspørsmålene kombinerte fastsatte svaralternativer som dels var formulert ut fra prosjektbeskrivelsen og dels ut fra de første intervjuene, med rom for at informantene kunne komme med egne kommentarer. Svært mange av informantene tok seg tid til å komme med kommentarer, som samlet gir et godt og utdypende bilde av de avveiningene styrerne foretar og ikke minst hva som etter deres mening skal til for å bedre samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten.

Kartleggings skjemaet ble med vilje gjort så lite omfattende som mulig, slik at det ikke skulle ta for lang tid å fylle det ut i en ellers travel hverdag. En av kommunene påpekte at barnehagene kan gå litt trøtt av å besvare ulike spørreskjemaer i tillegg til de rapporteringene de ellers er pliktige til å skrive. Dette er for øvrig en oppfatning barnehagene deler med barneverntjenesten.

Oppbygging og sammensetning av utvalget

Det ble sendt en henvendelse per epost fra prosjektleder til barnehageansvarlig for i alt 57 kommuner og bydeler, fordelt på samtlige fylker (vedlegg 2). Her ble mottakerne bedt om å videresende lenken til den elektroniske spørreundersøkelsen til styreren i de kommunale og private barnehagene i deres kommune eller bydel. Et brev fra Kunnskapsdepartementet der kommunene ble oppfordret til å delta, var lagt ved henvendelsen (vedlegg 3).

Beskrivelse av utvalget

Utvalget skulle for det første være landsdekkende. Dernest skulle det dekke både små, middelstore og store kommuner/bydeler, inklusive kommuner/bydeler med en viss andel barn med minoritetsbakgrunn i barnehagene.

En sentral avhengig variabel i kartleggingen er hvorvidt barnehagene har sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten om ett eller flere barn. Vi vet at dette er et lavfrekvent fenomen. Derfor var det også en utfordring å sette sammen et utvalg som på den ene siden ga god spredning, men hvor det på den andre siden også var en viss sannsynlighet for at vi ville få et tilstrekkelig antall respondenter som hadde erfaring med å melde. Dette tilsa en overrepresentasjon av større kommuner og byer, ettersom andelen barnevernsklienter stort sett øker med kommunestørrelse. Det er også i de største byene at konsentrasjonen av barn med etnisk minoritetsbakgrunn er størst. Hvorvidt det er vanskeligere å melde fra om bekymring for barn med minoritetsbakgrunn, var et av spørsmålene som skulle stilles. Følgelig ble enten hele eller deler av en eller to store kommuner og bykommuner valgt ut i hvert fylke. Deretter ble en mindre kommune valgt tilfeldig ut i hvert fylke, men begrenset nedad til rundt 5.000 innbyggere.

Utvalget har en liten overvekt av kommunale barnehager i det 49,9 prosent er kommunale, mens 48,1 prosent er private. Resten har enten ikke oppgitt eierform (n=6), eller de har oppgitt at barnehagen har annen eierform (n=5). På landsbasis er ca. 55 prosent av barnehagene private, men dette inkluderer private familiebarnehager, som ble ekskludert fra kartleggingsundersøkelsen.

Utvalg, svarprosent og datakvalitet

Brutto- og nettoutvalg

Som nevnt over, ble opprinnelig henvendelsen om undersøkelsen sendt ut til barnehageansvarlig i 57 kommuner og bydeler/boområder. Den første henvendelsen ble sendt ut i midten av mars 2009. Etter vel en uke ble det sendt purring til i alt 16 kommuner og bydeler der det ikke hadde kommet verken respons fra barnehageansvarlig eller svar fra noen barnehager. Denne purringen resulterte i svar fra barnehager i 10 av de 16 kommunene/bydelene. De resterende ble tatt ut av undersøkelsen. En ny purring ble sendt ut til de 51 kommunene og bydelene rett over påske, vedlagt et brev fra prosjektleder (vedlegg 4). Her gjorde barnehageansvarlig i en av kommunene oppmerksom på at en pågående omorganisering av barnehagene i kommunen kunne føre til at styrerne ikke maktet å prioritere vår kartlegging. Det viste seg også at akkurat denne kommunen har svært lav deltakelse.

Det endelige utvalget framgår av tabell 1:

Tabell 1: Bruttoutvalget av kommuner/bydeler og barnehager fordelt på kommune-størrelse

| Størrelse | Antall kommuner | Antall barnehager som fikk lenken tilsendt* |
|----------------------------|-----------------|---|
| 5.000 – 10.000 innbyggere | 13 | 95 |
| 10.000 – 19.000 innbyggere | 11 | 204 |
| > 20.000 innbyggere | 15 | 588 |
| | | + en stor kommune** |
| Sum | 39 | 887 |
| | | + et ukjent antall i en stor kommune |

* Antallet barnehager i hver kommune ble enten oppgitt direkte av barnehageansvarlig, eller registrert via kommunenes nettsider.

** For en av de store bykommunene var det ikke mulig å finne ut hvor mange barnehager som hadde mottatt lenken. Svarene herfra er derfor trukket fra ved beregningen av svarprosenten, men beholdt i analysene.

I de minste kommunene varierte antallet barnehager som ble invitert til å delta mellom 4 og 17, med en hovedvekt på 5–6. I de mellomstore kommunene varierte antallet barnehager mellom 11 og 29, som representerer litt ekstreme ytterpunkter, med hovedvekt på rundt 20.

Det var i de største kommunene at deltakelsen noen steder ble begrenset til enkelte bydeler. Dette gjaldt i alt sju store bykommuner, med i alt 19 bydeler/boområder. Der hele kommunen ble invitert med, varierte antallet barnehager mellom 17 og 45. Det største antallet fra en enkelt bykommune (tre bydeler) er 99.

Kommunene fordeler seg på landets regioner slik det framgår av tabell 2:

Tabell 2: Kommunene fordelt på regioner⁷

| Region | Antall (sum 39) |
|----------------------------|-----------------|
| Nord-Norge | 9 |
| Midt-Norge | 6 |
| Vest-Norge | 6 |
| Sør-Norge (inklusive Oslo) | 11 |
| Øst-Norge | 7 |

Svarprosent

I alt kom det inn 563 svar på det elektroniske kartleggingsskjemaet. For å beregne svarprosenten har vi trukket fra 53 svar fra kommunen der vi ikke kjenner antallet som ble invitert til å delta. For resten av undersøkelsen får vi da en samlet svarprosent på 53,9. Svarprosenten varierte litt ut fra kommune størrelse, i det den var 63,2 prosent i de små kommunene, 46,1 prosent i de mellomstore kommunene og 55,1 prosent i de store kommunene/bydelene.

Datakvalitet

Målet var å sikre et strategisk utvalg barnehager, *ikke* et statistisk representativt utvalg som for eksempel ble trukket i Winsvold og Gulbrandsens

⁷ *Nord-Norge* består av Finnmark, Troms og Nordland, *Midt-Norge* av Nord- og Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal, *Vest-Norge* av Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland, *Sør-Norge* av Vest- og Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud og Oslo, og *Øst-Norge* av Oppland, Hedmark, Akershus og Østfold.

(2009) analyse av kvalitet i barnehagesektoren. Målet om et strategisk utvalg ble nådd i den forstand at det er et tilstrekkelig antall respondenter som rapporterer at de har sendt bekymringsmelding til barnevernet i inneværende barnehageår, i alt 124, til at det er mulig å analysere forskjeller og likheter mellom barnehager som har og som ikke har meldt. I alt 160 barnehager oppga at de har tatt i mot barn inneværende barnehageår der barnehage er hjelpetiltak i barnevernet.

Den like fordelingen mellom kommunale og private barnehager som deltok, 49,9 prosent kommunale og 48,1 prosent private, gjør det i tillegg mulig å analysere forskjeller og likheter mellom disse. Videre er den geografiske spredningen sikret. Dette gir samlet god datakvalitet innad i utvalget.

Jevnt over har de fleste styrerne svart på alle spørsmålene der de skulle krysse av. Dette gir også jevnt over god datakvalitet innad i utvalget.

Det vi imidlertid ikke kan si noe om, er i hvor stor grad det er et skjevt utvalg av barnehager i de utvalgte kommunene som har valgt å besvare undersøkelsen. Det kan tenkes at de som er mest opptatt av problematikken har svart, eller de som har spesielle erfaringer som påvirker deres synspunkter på samarbeidet med barneverntjenesten. Det kan også hende at vi har fått en overrepresentasjon av svar fra barnehager som enten har meldt saker eller som har barn i barnehagen der dette er et hjelpetiltak i barnevernet. Akkurat dette lar seg ikke avklare. Imidlertid vil vi, der det er mulig, sammenholde informasjon om barnehagene som har deltatt i kartleggingsundersøkelsen med annen statistikk om barnehagene. Dette kan gi en viss pekepinn om hvor typiske de barnehagene som deltok her er.

Supplerende intervjuer

I tillegg til den elektroniske spørreskjemaundersøkelsen ble det gjennomført intervjuer i fem barnehager. Ett intervju ble gjennomført per telefon. I en av barnehagene deltok både virksomhetsleder (for flere barnehager i samme kommune) og en styrer, i de andre ble styrerne intervjuet. To av barnehagene var private, tre var kommunale. To av barnehagene lå i små kommuner i forskjellige deler av landet, tre i store kommuner i Østlandsområdet. Dette ga i hvert fall en viss geografisk spredning også på intervjuene.

Intervjuene dekket de samme temaene som spørreskjemaet (vedlegg 1). De var halvstrukturerte i den forstand at jeg passet på å få dekket de aktuelle temaene, men at rekkefølgen kunne variere. Intervjuene ble ikke tatt opp på bånd, men det ble tatt grundige notater som ble skrevet ut etterpå.

Samtlige av informantene hadde mange års erfaring med barnehageledelse, og intervjuene ble reflekterende samtaler om temaet for undersøkelsen. Det ble særlig tydelig at det å sende en bekymringsmelding til barnevernet må ses som en prosess over tid, hvor ulike aspekter kan trekke i hver sin retning og må avveies mot hverandre. Dermed blir beslutningen om å sende en bekymringsmelding resultatet av en helhetlig vurdering.

Analyser

De kvantitative resultatene fra kartleggingsundersøkelsen ble delvis analysert direkte i det elektroniske verktøyet som ble brukt til kartleggingen⁸, i form av krysstabuleringer. I tillegg ble materialet analysert ved hjelp av SPSS. Dette gjorde det mulig å slå sammen kommunene og bydelene til tre grupper avhengig av størrelse (se tabell 1). Videre ble det mulig å vurdere den statistiske holdbarheten av noen sentrale resultater, for eksempel de forskjellene vi fant mellom kommunale og private barnehager når det gjelder meldingsomfang og andel som har barn med hjelpetiltak fra barnevernet i barnehagen.

De kvalitative kommentarene i kartleggingsundersøkelsen ble analysert separat. Disse ble lest grundig gjennom og kategorisert ut fra innhold, og deretter samlet i mer overordnede temaer. I dette notatet presenteres særlig informantenes forslag til tiltak som kan bedre samarbeidet mellom barnehage og barnevern. I tillegg er enkelte sitater brukt for å supplere de kvantitative analysene.

De fem intervjuene som ble gjennomført, ble tilsvarende lest grundig gjennom og analysert. Informantene er ikke direkte sitert i teksten, men det er henvist til deres oppfatninger der disse supplerer og belyser resten av materialet. Intervjuene, som med ett unntak ble gjennomført tidlig i prosjektperioden, bidro også med spørsmål til kartleggingsundersøkelsen.

⁸ Verktøyet heter Questback, sse www.questback.com.

Personvern hensyn og etiske overveielser

Kartleggingen omfatter ikke innhenting av persondata, verken om informantene, om barn og foreldre eller om bestemte personer i barneverntjenesten. Det er heller ikke mulig å identifisere svar fra individuelle barnehager i formidlingen av resultatene. Prosjektet har ikke hatt direkte kontakt med barnehagene i det henvendelsen ble sendt ut via barnehageansvarlig i kommunene, så vi visste bare hvilke kommuner/bydeler svarene kom fra. Purringene ble sendt til samtlige barnehager av samme grunn. Dessuten er svarene fra kommuner/bydeler aggregert til tre kategorier etter størrelse (tabell 1). Følgelig var det ikke nødvendig å melde undersøkelsen til personvernombudet for forskning.

I presentasjonen av resultatene er informantenes konfidensialitet dessuten ivaretatt gjennom at sitatene som brukes ikke identifiserer verken til personer eller lokalisering av barnehagene.

Resultater

I denne delen av notatet presenterer jeg først resultater som beskriver temaet for undersøkelsens to problemstillinger direkte: meldinger til barneverntjenesten og antallet barn i barnehagene med barnehage som hjelpetiltak, og hva slags rutiner barnehagene oppga at de hadde for å håndtere bekymring for omsorgssvikt. Deretter analyseres forekomsten av meldinger i forhold til bakgrunnsvariablene: kommune, eierform og pedagogisk utdanning, før presentasjonen av resultater om beslutningsprosessen knyttet til meldinger. Som vi vil se, oppgir nesten samtlige barnehager at de har rutiner. Dermed vil heller ikke det å ha rutiner eller ikke, ha særlig innvirkning på om barnehagene sender bekymringsmeldinger eller ikke. Mesteparten av resultatpresentasjonen kommer derfor til å konsentrere seg om analyser av problemstillingen om bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, før jeg kommer tilbake til spørsmålet om rutiner på slutten av resultatdelen.

Meldinger og hjelpetiltak

Barnehagene ble spurt om de hadde sendt bekymringsmelding til barnevernet for ett eller flere barn i inneværende barnehageår, i løpet av de to siste årene, i løpet av de siste fem årene eller aldri. Svarene framgår av tabell 3:

Tabell 3: Har barnehagen sendt bekymringsmelding om ett eller flere barn? Prosent.

| Svaralternativ | Prosent |
|-----------------------------------|---------|
| Ja, i inneværende barnehageår | 22,5 % |
| Ja, i løpet av de to siste årene | 20,0 % |
| Ja, i løpet av de fem siste årene | 22,5 % |
| Nei, aldri | 22,0 % |
| Vet ikke | 13,1 % |
| N | 551 |

Tallmessig betyr dette at 124 barnehager opplyste at de hadde sendt bekymringsmelding om ett eller flere barn i barnehagen i løpet av

inneværende barnehageår. De to midterste svarkategoriene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, men sier noe om at nivået på meldinger kan være ganske likt fra år til år. På den andre siden ser vi at bare 22 prosent (121) av barnehagene opplyser at de aldri har meldt.

En viss andel (13,1 % eller 72) svarte «vet ikke». Vi kan sannsynligvis regne med at disse vet at det ikke er sendt bekymringsmelding inneværende barnehageår. Det kan være at en ny styrer, som ikke kjenner til alt som har skjedd tidligere, har besvart kartleggings skjemaet.

Antallet meldinger er, grovt regnet, som man skulle forvente ut fra barnevernsstatistikken. De nyeste tallene så langt er fra 2007⁹, hvor det ble registrert i alt 1067 meldinger fra barnehagene¹⁰. I desember 2007 var det registrert 3000 kommunale og 3620 private barnehager (inklusive 1820 private familiebarnehager)¹¹. Hvis vi forutsetter at private familiebarnehager bare svært sjelden vil sende bekymringsmelding til barneverntjenesten, er de vel ett tusen meldingene fordelt på 4800 barnehager. I så fall har 22,2 prosent av barnehagene sendt melding, gitt at det er sendt en melding per barnehage. Hvis vi derimot forutsetter at for eksempel en tredjedel (600) av de private familiebarnehagene potensielt vil sende meldinger, blir meldingene fordelt på 5400 barnehager. I så fall har 19,8 prosent av barnehagene sendt melding, gitt at det er sendt én melding per barnehage.

Det er rimelig å anta at et etablert samarbeid mellom barnehage og barnevern, særlig et samarbeid barnehagen synes fungerer bra, kan føre til flere meldinger. Som en indikator på samarbeid, ble derfor barnehagene spurt om de hadde ett eller flere barn inneværende barnehageår der barnehage var hjelpetiltak. Videre ble de spurt om de hadde hatt barn på hjelpetiltak de siste to årene, de siste fem årene eller aldri. Resultatene framgår av tabell 4.

⁹ Den nyeste barnevernsstatistikken publiseres i august hvert år.

¹⁰ Tabell tilgjengelig på <http://www.ssb.no/emner/03/03/barneverng/tab-2008-09-17-14.html>.

¹¹ Se http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2009/barnehage/.

Tabell 4: Antall barnehager med barn der barnehage var hjelpetiltak. Prosent.

| Svaralternativ | Prosent |
|-----------------------------------|---------|
| Ja, i inneværende barnehageår | 27,8 % |
| Ja, i løpet av de to siste årene | 18,8 % |
| Ja, i løpet av de fem siste årene | 24,5 % |
| Nei, aldri | 28,9 % |
| N | 554 |

Antallet barnehager som hadde barn der barnehage var hjelpetiltak i inneværende barnehageår var 154. Også her ser vi at de fleste barnehagene har fungert som hjelpetiltak over tid, mens ikke mer enn 160 barnehager aldri har gjort det.

Er det så en sammenheng mellom det å ha sendt bekymringsmelding til barnevernet og ha erfaring med å fungere som hjelpetiltak? Tabell 5 viser at det er tilfelle. Her framgår det at av de som har sendt bekymringsmelding inneværende barnehageår, fungerer litt over fire av ti også som hjelpetiltak inneværende barnehageår, mens mindre enn én av ti aldri har gjort det. Omvendt ser vi at av de som aldri har sendt bekymringsmelding, er det mindre enn én av ti som fungerer som hjelpetiltak inneværende barnehageår, mens nærmere halvparten aldri har gjort det.

Tabell 5: Sammenhengen mellom å ha meldt og være hjelpetiltak*. Prosent.

| | | Total | Har barnehagen tatt i mot ett eller flere barn der barnehage er hjelpetiltak i barnevernet (jfr. barnehagelovens § 13, 2. ledd)? | | | |
|--|-----------------------------------|-------|--|----------------------------------|-----------------------------------|------------|
| | | | Ja, i inneværende barnehageår | Ja, i løpet av de to siste årene | Ja, i løpet av de fem siste årene | Nei, aldri |
| | | % | % | % | % | % |
| Har barnehagen sendt bekymringsmelding til barnevernet om et eller flere barn i barnehagen? | Ja, i inneværende barnehageår | 22,5 | 41,2 | 23,5 | 17,8 | 8,2 |
| | Ja, i løpet av de to siste årene | 20,0 | 23,5 | 35,3 | 17,0 | 9,5 |
| | Ja, i løpet av de fem siste årene | 22,5 | 16,3 | 23,5 | 39,3 | 13,9 |
| | Nei, aldri | 21,6 | 9,2 | 11,8 | 13,3 | 47,5 |
| | Vet ikke | 12,9 | 9,8 | 5,9 | 12,6 | 20,9 |
| N | | 551 | 153 | 102 | 135 | 158 |

* Sammenhengen mellom å ha sendt bekymring og ha barn på hjelpetiltak er signifikant på 0.01-nivå.

Nedenfor vil vi se nærmere på om det har betydning for fordelingen av svarene om barnehagen ligger i en liten, mellomstor eller stor kommune, og om eierformen er kommunal eller privat. Men først presenterer vi resultatene knyttet til barnehagenes rutiner.

Har barnehagene rutiner?

En av undersøkelsens to hovedproblemstillinger dreier seg om barnehagenes rutiner for å håndtere mistanker om overgrep, mishandling og omsorgssvikt. Dette ble følgelig barnehagene spurt om, og svarene framgår av tabell 6:

Tabell 6: Har barnehagene rutiner? Prosent.

| Svaralternativ | Prosent |
|--|---------|
| Ja, skriftlige rutiner | 64,1 % |
| Ja, rutiner som ikke er skriftliggjort | 30,0 % |
| Nei | 5,9 % |
| N | 557 |

Her ser vi at de aller fleste barnehagene oppgir at de har rutiner, og at to tredjedeler oppgir at rutinene er skriftlige. Her er det en forskjell mellom kommunale og private barnehager i det flere av de private barnehagene oppgir at rutinene er skriftlige.

Barnehagene ble også spurt om hva rutinene bestod i. Dels kunne de krysse av på forhåndsdefinerte svarkategorier, og dels kunne de beskrive rutinene selv. Tabell 7 viser svarene på de forhåndsdefinerte kategoriene.

Tabell 7: Hva rutinene består i (mulig å sette flere kryss). Prosent.

| Svaralternativ | Prosent |
|--|---------|
| Spørsmålet diskuteres av styrer og pedagogisk leder der barnet går | 90,8 % |
| Spørsmålet diskuteres anonymt med barneverntjenesten | 79,8 % |
| Spørsmålet tas opp med foreldrene | 61,2 % |
| Spørsmålet diskuteres på avdelingsmøte | 44,2 % |
| Spørsmålet diskuteres anonymt i tverrfaglig møte | 35,4 % |
| Spørsmålet diskuteres av styrer og samtlige pedagogisk ledere | 30,0 % |
| Spørsmålet diskuteres med overordnet i kommunen | 10,4 % |
| Annet, spesifiser her | 11,7 % |
| N | 520 |

Som det framgår av tabellen, er det viktigste innholdet i rutinene at saken diskuteres av styrer og pedagogisk leder der barnet går. Men det nest viktigste elementet er anonym diskusjon med barneverntjenesten, noe som understreker barnehagens behov for å kunne bruke slike diskusjoner i en avklaringsprosess. Dernest er foreldrene viktige partnere i diskusjonen, mens diskusjoner med andre, som i avdelingsmøte, tverrfaglig møte, pedagogisk ledere som ikke har med barnet å gjøre eller andre i kommunen tillegges mindre betydning.

Barnehagene har gitt mange og utfyllende beskrivelser av rutinene i tillegg, og både disse beskrivelsene og intervjuene understreker at rutinene ivaretar det prosessuelle i beslutningsprosessen knyttet til om en bekymringsmelding skal sendes til barneverntjenesten eller ikke. Disse beskrivelsene supplerer også de forhåndsdefinerte svarkategoriene. Noen eksempler viser dette:

... kommune har et eget overgrepsteam som man kan ta opp saker med, drøfte anonymt og få råd og veiledning.

Loggføring av episoder, observasjon over tid.

Rutinene er bygget opp rundt hvordan vi best mulig kan ivareta barnet og ivareta personvernet.

Ved bekymring skal ped.leder først kartlegge bekymringen før hun drøfter dette med nærmeste leder, eventuelt bruke barnevernet eller en tverrfaglig gruppe. Så fremst det ikke foreligger mistanke om kriminelle forhold er foreldrene med i denne prosessen. Overstående utkrysning er muligheter og ikke nødvendigvis at alle brukes, i enkelt tilfeller kan også overordnet i kommunen kontaktes og det kan drøftes på avdelingsmøter.

Dersom det er aktuelt med melding til BV diskuterer vi hvert enkelt tilfelle med den avdelingen barnet går på. Søker veil. hos BV. Tar gjerne en henvendelse først uten navn. Vi ønsker også å informere foreldrene om at ei melding kan bli resultatet av vår bekymring. Når vi bestemmer oss for melding gir vi foreldrene beskjed om at det vil bli gjort.

Ved bekymring diskuteres saken først mellom styrer og pedagogisk leder på avdelingen går. Og i utgangspunktet og så med foreldrene. Vi søker råd og veiledning fra barnevernet anonymt eller i tverrfaglig

forum. I utgangspunktet involverer vi foreldrene i starten av prosessen, så sant det er mulig. I enkelte tilfeller har vi også tatt direkte kontakt med barnevernstjenesten og meldt bekymring.

En ansatt kan melde fra om bekymring til sin leder eller styrer. Saken drøftes i lederteam, der styrer og alle ped.lederne er tilstede. Støtte og veiledning til den som har saken. Foreldre kan kobles inn og saken følges opp internt/avsluttes. Er det behov for å gå videre, tar vi saken i tverrfaglig team der bl.a bvtj. er tilstede med eller uten foreldre tilstede. I helt klare saker kan vi gå direkte til bvtj. Barnehagen har rutiner på å diskutere enkeltbarn 1 g/mnd i lederteamet (ev v/behov) og på personalmøte hver 6.te uke har vi fast på agendaen – 'hvordan har barna det/noen vi bekymrer oss for'?

Med andre ord kan man ikke anta at antallet meldinger fra barnehagene har sammenheng med mangel på rutiner. Tvert om finnes det rutiner, i stor grad skriftliggjort, som ser ut til å dekke viktige elementer selv om detaljeringsgraden selvsagt vil variere.

Heller kan man reise spørsmål om i hvor stor grad rutinene fungerer etter hensikten. Hvis de for eksempel forutsetter samtaler med foreldrene, må styrer eller pedagogisk leder føle seg trygg på at de får dette til på en god måte. Hvis rutinene forutsetter anonyme drøftinger med barnevernstjenesten eller i tverrfaglige team, må disse mulighetene være til stede. Og dette gir ikke kartleggingsundersøkelsen svar på.

Avslutningsvis vil jeg peke på at vi heller ikke spurte om barnehagene opererer med tidsfrister for hvor lang tid disse avklaringene bør ta. Selv om nøyere observasjoner av barn i barnehagen er mulig å få til på kort tid, kan det lett ta lengre tid å få en avtale med foreldrene eller samarbeidspartnere, og anonym drøfting per telefon, for eksempel, avhenger at en i barnevernstjenesten er tilgjengelig. En nøyere kartlegging av barnehagens rutiner kunne også fokusere på tidsaspektet.

Pedagogisk utdanning?

Det kan tenkes at personale med pedagogisk utdanning vil ha mer kunnskap om omsorgssvikt, mishandling og overgrep, og derfor også lettere vil vite hvilke tegn som bør utløse bekymring og mulig melding til barnevernet.

Derfor ble også barnehagene bedt om å angi i hvor stor grad ansatte har pedagogisk utdanning, særlig styrer og pedagogiske ledere. Som tabell 8 viser, oppgir nesten 96 prosent at styrerne har pedagogisk utdanning, mens nesten 85 prosent oppgir at de pedagogisk leder(ne) har det. Ikke mer enn to barnehager i vårt datamateriale oppgir at ingen av staben har pedagogisk utdanning.

Tabell 8: Pedagogisk utdanning (mulig med flere kryss). Prosent.

| Svaralternativ | Prosent |
|---|---------|
| Ja, styreren har pedagogisk utdanning | 95,7 % |
| Ja, pedagogisk leder(ne) har pedagogisk utdanning | 84,4 % |
| Ja, noen av pedagogisk lederne har pedagogisk utdanning | 11,6 % |
| Ja, noen av de ansatte er i gang med pedagogisk utdanning | 12,7 % |
| Nei, ingen av staben har pedagogisk utdanning | 0,4 % |
| Noen i personalet har annen utdanning, spesifiser her | 23,5 % |
| N | 558 |

Heller ikke på dette punktet er det annet enn små forskjeller ut fra eierform. Like mange styrere har pedagogisk utdanning, mens 87 prosent av de private barnehagene versus 81 prosent av de kommunale opplyser at alle pedagogiske ledere har slik utdanning. Dermed blir det tilsvarende flere kommunale barnehager hvor noen, men ikke alle pedagogisk lederne har pedagogisk utdanning. På de andre svaralternativene er det ingen forskjeller.

Annen statistikk viser at ca. en tredjedel av årsverkene i barnehagene gjennomføres av personer med pedagogisk utdanning¹². I denne undersøkelsen er ikke barnehagene blitt bedt om å oppgi hvor stor andel av personalet som har slik utdanning, bare om personer med lederansvar har det.

Så langt har vi primært konsentrert oss om deskriptive resultater, uten å analysere betydningen av eierform og kommunestørrelse i detalj. I den neste delen av presentasjonen av resultatene analyserer vi meldingsaktivitet og fungering som hjelpetiltak i forhold til disse to bakgrunnsvariablene. Vi analyserer imidlertid ikke forekomsten av rutiner nærmere, i og med at nesten alle hadde det. Da kan vi heller ikke forvente stor variasjon ut fra eierform eller kommunestørrelse i dette materialet. Det samme gjelder andelen barnehager der de ulike lederne har pedagogisk utdanning.

¹² Kilde: www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2008/barnehage

Betydningen av eierform og kommunestørrelse

Store forskjeller mellom kommunale og private barnehager

Både kommunale og private barnehager omfattes av barnehageloven. I lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) fastslås både barnehagenes meldeplikt og deres plikt til å ta i mot barn der barnehage er hjelpetiltak i barnevernet. I sin evaluering av kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst påpeker samtidig Winsvold og Gulbrandsen (2009) at kommunale barnehager har flere barn med funksjonsnedsettelse enn private barnehager, og at kommunale barnehager i større grad har etablert rutiner for kontakt med kommunale hjelpetjenester, med unntak av PP-tjenesten. Vi antok derfor at det kunne være forskjeller mellom barnehagene ut fra eierform også når det gjelder å melde til barnevernet eller det å fungere som hjelpetiltak. Det viste seg å være tilfellet, som tabell 9 og 10 viser.

Tabell 9: Meldinger til barnevernet ut fra eierform. Prosent.*

| | | Total | Er barnehagen kommunal eller privat? | | |
|--|-----------------------------------|-------|--------------------------------------|--------|----------------|
| | | | Kommunal | Privat | Annen eierform |
| | | % | % | % | % |
| Har barnehagen sendt bekymringsmelding til barnevernet om et eller flere barn i barnehagen? | Ja, i inneværende barnehageår | 22,3 | 28,6 | 16,4 | 0,0 |
| | Ja, i løpet av de to siste årene | 20,0 | 24,3 | 16,0 | 0,0 |
| | Ja, i løpet av de fem siste årene | 22,5 | 22,1 | 22,7 | 50,0 |
| | Nei, aldri | 22,0 | 12,0 | 32,0 | 50,0 |
| | Vet ikke | 12,9 | 13,0 | 13,0 | 0,0 |
| N | | 551 | 276 | 269 | 4 |

* Sammenhengen mellom eierform og meldingsaktivitet er signifikant på 0.01-nivå

Av tabellen framgår det at de kommunale barnehagene hadde sendt nærmere dobbelt så mange bekymringsmeldinger som de private i inneværende barnehageår. Av de 124 meldingene som var sendt fra barnehagene som deltok i kartleggingsundersøkelsen, kom 79 fra offentlige barnehager og 45 fra private barnehager, selv om antallet kommunale og private barnehager som deltok

var tilnærmet like stort. Videre var det nærmere tre ganger så mange private barnehager som aldri hadde sendt noen bekymringsmelding.

Sammenhengen er tallmessig enda tydeligere når det gjelder det å ha tatt i mot barn med hjelpetiltak i barnehagen, som tabell 10 viser.

Tabell 10: Barn med hjelpetiltak i barnehagen ut fra eierform. Prosent.

| | | Total | Er barnehagen kommunal eller privat? | | |
|---|-----------------------------------|-------|--------------------------------------|--------|----------------|
| | | | Kommunal | Privat | Annen eierform |
| | | % | % | % | % |
| Har barnehagen tatt i mot ett eller flere barn der barnehage er hjelpetiltak i barnevernet (jfr. barnehagelovens § 13, 2. ledd)? | Ja, i inneværende barnehageår | 27,4 | 37,1 | 17,9 | 0,0 |
| | Ja, i løpet av de to siste årene | 18,8 | 21,1 | 16,8 | 0,0 |
| | Ja, i løpet av de fem siste årene | 24,5 | 27,1 | 21,6 | 50,0 |
| | Nei, aldri | 28,9 | 14,6 | 43,7 | 50,0 |
| N | | 554 | 280 | 268 | 4 |

* Sammenhengen mellom eierform og ha barn med hjelpetiltak er signifikant på 0.01-nivå

Her ser vi at mer enn dobbelt så mange kommunale som private barnehager hadde tatt i mot barn som hjelpetiltak i inneværende barnehageår, der den tallmessige fordelingen var 106 barn fra kommunale og 48 barn fra private barnehager. Samtidig hadde tre ganger så mange private som kommunale barnehager aldri fungert som hjelpetiltak for et barn.

Som vist tidligere, var det også en statistisk signifikant sammenheng mellom å ha barn i barnehagen som hjelpetiltak og sende bekymringsmelding til barnevernet. Sannsynligvis vil det være slik at hvis en barnehage verken har erfaring med å sende bekymringsmeldinger eller med å fungere som hjelpetiltak, vil barnehagens kjennskap til barneverntjenesten være dårligere. Da kan det også tenkes at det oppleves som vanskeligere å melde fra for første gang. Vi har ikke beregnet hvor mange av barnehagene i kartleggingsundersøkelsen dette gjelder. Men det at mer enn fire av ti private barnehager aldri hadde tatt i mot barn med barnehage som hjelpetiltak, gir imidlertid en pekepinn om at private barnehager kan ha behov for ekstra oppfølging i forhold til kunnskap om og etablering av kontakt med barneverntjenesten.

Lite forskjell ut fra kommunestørrelse

Kommunene som deltok i undersøkelsen, ble delt i tre grupper ut fra størrelse. Som vi diskuterte i metodedelen, vurderte vi det som lite hensiktsmessig å ta med kommuner med færre enn 5.000 innbyggere. Da er det gjerne relativt få barn i hvert årskull, og også få barnehager. Det viste seg jo at kommunene i dette utvalget som hadde færrest innbyggere, også bare hadde 4–5 barnehager.

Det viste seg at det ikke var signifikante sammenhenger mellom størrelsen på kommunen/bydelen barnehagen lå i og andelen meldinger og hjelpetiltak (tabell ikke vist). Dette er i strid med en antakelse som ble gjort på forhånd med at det vil være vanskeligere å melde fra i små kommuner. En av styrerne som besvarte kartleggingsundersøkelsen, kommenterte da også at det kunne være vanskelig å melde når «alle kjenner alle». På den andre siden hadde begge styrerne jeg intervjuet fra små kommuner erfaring med å melde.

Samtidig kan det tenkes at bekymringen for å melde på grunn av gjennomsløste forhold særlig gjør seg gjeldende i de enda mindre kommunene, som vi altså ikke valgte å inkludere nettopp på grunn av en antatt risiko for at det ikke ville forekomme noen meldinger. For de videre analysene i denne undersøkelsen innebærer dette at vi ikke går nærmere inn på mulige sammenhenger med kommunestørrelse.

Veiledning og samarbeid i sin alminnelighet

Resultatene om rutiner som ble presentert over, dreide seg om rutiner knyttet til at barnehagene får mistanke om at et barn utsettes for omsorgssvikt, mishandling eller overgrep. Men barnehagene kan bekymre seg og være usikre om barn uten at det er mistanke om slike forhold, og de kan få veiledning og samarbeide generelt eller på om individuelle barn som har plass i barnehagen. Dette kan for eksempel gjelde barn med funksjonsnedsettelse, barn med lærevansker, barn med sosioemosjonelle vansker osv. Barnehagene ble derfor stilt spørsmål om kontakten med andre tjenester. Dette kan ses som en indikator på samarbeid.

Deltakelse på tverrfaglige møter

Det første spørsmålet gjaldt om barnehagene deltar jevnlig i tverrfaglige møter, presisert til å ikke omfatte ansvarsgruppemøter om enkeltbarn. Dette er et forum for å diskutere generelle spørsmål, der man blir kjent med personer som i neste omgang kan bli samarbeidspartnere om tiltak for enkeltbarn. Det viste seg at noen ganske få barnehager, ca. 6 prosent, deltok i slike møter oftere enn hver måned. Det gjaldt både kommunale og private barnehager. Videre deltok 48 prosent i tverrfaglige møter hver måned eller sjeldnere. Dette gjaldt halvparten av de kommunale barnehagene og ca. 45 prosent av de private. Mellom 40 og 45 prosent av kommunale og private barnehager deltok aldri i slike møter.

Uansett eierform svarte barnehagene at PPT (83,2 %) og helsesøster (64,4 %) deltok på disse møtene. Når det gjaldt barneverntjenesten var det forskjell ut fra eierform, i det 72,2 prosent av de kommunale og 61,1 prosent av de private barnehagene svarte at denne tjenesten deltok på møtene. Dette kan ha sammenheng med at flere kommunale enn private barnehager fungerer som hjelpetiltak. Politiet deltok bare i liten grad, ellers svarte en tredjedel «andre» uten at vi vet hva dette innebærer.

Som jeg kommer tilbake til, etterlyser flere av styrerne slike møter når de skal foreslå hvordan samarbeidet mellom barnehage og barneverntjeneste kan bli bedre, særlig hvis barneverntjenesten forplikter seg til å delta fast. Flere formidler også at de setter pris på disse møtepunktene.

Generell veiledning og veiledning om individuelle barn

Generell, faglig veiledning kan være kompetansehevende for personalet. Det å få slik veiledning kan være en indikator på samarbeid, så lenge veiledningen gis av fagpersoner i kommunen som barnehagene også kan treffe på i arbeidet med barna. Det viste seg at vel halvparten av barnehagene, uavhengig av eierform, mottok generell veiledning (n=555).

På dette spørsmålet kunne styrerne selv skrive hvem de får veiledningen fra. Da viste det seg, som forventet, at flesteparten nevnte PPT. Men de nevnte også andre barnehager, tverrfaglige team, helsesøster, barneverntjenesten, fysioterapeut, logoped, spesialpedagogiske team, habiliterings-tjenesten, psykisk helsevern for barn og unge, innleide private aktører osv.

Mange av barnehagene fikk i tillegg veiledning om individuelle barn, selvsagt knyttet til at det går barn i barnehagen som av ulike årsaker har ekstra oppfølgingsbehov. Det viste seg også at mange av barnehagene fikk slik veiledning. I alt gjaldt dette sju av ti barnehager, og litt flere kommunale enn private. Og igjen kom veiledningen fra et bredt spekter av instanser og fagpersoner.

Å gi veiledning i forhold til enkeltbarn er noe de enkelte tjenestene vil gjøre som del av jobben. Men også her har barneverntjenesten en anledning til å komme i posisjon overfor barnehagene som fungerer som hjelpetiltak, og bygge opp en god samarbeidsrelasjon gjennom jevnlig kontakt over tid.

Proessen fra bekymring til melding

Tidligere har vi presentert de deskriptive resultatene fra denne undersøkelsen om omfanget av bekymringsmeldinger til barnevernet som barnehagene hadde sendt. Vi har videre vist at eierform har stor betydning for dette. I denne delen presenterer vi resultater om beslutningsprosessen (jf. figur 1), operasjonalisert ved hjelp av spørsmål til barnehagene om hva som ville få styrerne til å vurdere å melde fra, hva som ville gjøre det vanskelig å melde fra og hva som kan senke terskelen for å melde fra. Videre ble det stilt spørsmål om styrerne hadde vurdert å sende bekymringsmelding, men latt det være likevel, og i så fall hvorfor. Alle spørsmålene hadde predefinerte svaralternativer, supplert med muligheten for at styreren kunne svare med egne ord.

Hva får barnehagene til å vurdere å sende bekymringsmelding?

Dette var det eneste spørsmålet hvor barnehagene ble bedt om å rangere svarene etter om svaralternativet var viktig, litt viktig eller ikke viktig for vurderingen. I forhold til modellen i figur 1 er dette avveininger som gjøres helt i starten, når det har oppstått en bekymring og barnehagen skal vurdere om barnevernet er et aktuelt alternativ blant flere andre. Resultatene framgår av tabell 11.

Tabell 11: Vurdere å sende bekymringsmelding (mulig å sette flere kryss)? Prosent.

| Svaralternativer | Viktig | Litt viktig | Ikke viktig | N |
|---|--------|-------------|-------------|-----|
| Etter anonym diskusjon med barneverntjenesten | 89,1 % | 10,7 % | 0,2 % | 523 |
| At barnet begynner å fungere dårligere enn før | 84,7 % | 14,5 % | 0,7 % | 543 |
| Samtaler med foreldrene | 80,7 % | 18,9 % | 0,4 % | 524 |
| At noen i personalet tar det opp | 77,1 % | 22,7 % | 0,2 % | 512 |
| Etter anonym diskusjon i tverrfaglig møte | 74,0 % | 23,0 % | 3,1 % | 453 |
| Utsagn fra barnet | 73,2 % | 26,6 % | 0,2 % | 541 |
| Observasjon av foreldrene | 72,6 % | 26,4 % | 1,0 % | 519 |
| At barnet fungerer dårlig | 54,2 % | 42,2 % | 3,7 % | 517 |
| At barnet mangler bleier, matpakke, skiftetøy osv. over tid | 42,9 % | 51,4 % | 5,7 % | 525 |
| Henvendelser fra andre foreldre | 30,0 % | 57,6 % | 12,4 % | 493 |

Her ser vi nettopp at barnehagene beskriver en flersidig prosess, som involverer barna, foreldrene og andre. Det er interessant å merke seg at ni av ti nevner anonym diskusjon med barneverntjenesten som et viktig skritt i vurderingen av om det bør sendes en bekymringsmelding. Anonym diskusjon i tverrfaglig møte framtrer også som viktig, men ikke like viktig. At observasjon av barnet, foreldrene og samspillet mellom dem er viktig, er noe som understrekes i styrernes egne kommentarer, så vel som i de intervjuene som ble gjennomført. Dette understrekes av følgende sitat:

Det er ulikt fra sak til sak. Ofte henger både utvikling, hjemmeforhold og sosial fungering sammen. Observasjon av barnet i barnehagen og av foresatte i hente-/bringe situasjoner og i foreldresamtaler, er ofte det avgjørende.

I kommentarene til spørsmålet understreker mange av styrerne at de foretar en helhetsvurdering. Dette framgår også av svarene på de prekodete svaralternativene, i og med at så mange av dem vurderes som viktige. Videre understrekes prosessen fram mot en vurdering av å eventuelt sende en bekymringsmelding i kommentarene. Ett eksempel belyser hva som skjer tidlig i prosessen: «Ofte flere uromessige ting som blir til en «magefølelse om at noe ikke er som det burde». En annen styrer skriver:

I første omgang ville vi diskutere og vurdere dette selv, og kanskje snakke med foreldrene alt etter hva vi synes kan være grunnen til forandringen. Vi reagerer alltid hvis det er en forandring med et barn, men vil ikke alltid tenke på barnevernet som første hjelp. Det kommer an på...

Og det er klart at barn kan forandre atferd uten at det er snakk om omsorgssvikt, overgrep eller mishandling. For eksempel kan barn reagere på samlivsbrudd, eller de kan reagere på andre livshendelser som dødsfall i familien, eller sykdom hos foreldre eller søsken. Trenger de da hjelp, vil andre enn barneverntjenesten gjerne være aktuelle.

Flere illustrerer dessuten det sekvensielle og dialogiske i prosessen, som også framgår av modellen i figur 1. En styrer skriver:

Først ville jeg ha observert barnet og hatt samtale med foreldrene. Så ville jeg diskutert situasjonen anonymt med PPT og barnevernet. Hvis det da har på disse møtene kommet fram at det er grunn til bekymring og at barnevernet bør kontaktes, ville jeg ha gjort det.

Noen ville velge andre diskusjonspartnere, men uansett formidler styrernes kommentarer et inntrykk av en prosess som går over tid, der ulike aktører involveres på ulike tidspunktet. Og det er åpenbart at styrerne opplever seg og sitt personale som kompetente aktører, som kan hente inn det nødvendige kunnskapsgrunnlaget.

Hva kan gjøre det vanskeligere å melde fra?

En så komplisert beslutningsprosess som det her er snakk om, vil alltid inneholde elementer som trekker i begge retninger. I det at barnehagen gjør en helhetsvurdering, ligger også at noen forhold vil tale for å melde, andre vil tale mot, og vurderingene kan endre seg over tid. Det så vi også eksempler på. Men barnehagene fikk også et spørsmål som var spesielt innrettet mot å få fram det som hindrer dem i å melde fra, og svarene her framgår av tabell 12 (neste side).

Tabell 12: Hva kan gjøre det vanskeligere å melde fra (mulig å sette flere kryss). Prosent.

| Svaralternativer | Ja | Nei | N |
|---|--------|--------|-----|
| Barnehagen er bekymret for barnets omsorgssituasjon, men saken er ikke alvorlig nok | 78,0 % | 22,0 % | 482 |
| Mangel på informasjon om hvordan det går med saken videre | 75,9 % | 24,1 % | 477 |
| En melding til barnevernet kan gjøre fortsatt samarbeid med foreldrene vanskelig | 72,0 % | 28,0 % | 485 |
| Det er enklere å samarbeide med andre instanser (for eksempel PPT, helsesøster og psykisk helsevern for barn og unge) | 69,3 % | 30,7 % | 479 |
| Det er vanskelig å snakke med foreldrene om bekymring for barnets omsorgssituasjon | 65,3 % | 34,7 % | 496 |
| Barnehagen får for lite veiledning om hvordan gå fram i konkrete saker | 62,5 % | 37,5 % | 491 |
| Det kan tenkes at foreldrene tar barnet ut av barnehagen hvis barnevernet kobles inn | 59,1 % | 40,9 % | 452 |
| Barnehagen har for lite kompetanse om tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt | 57,8 % | 42,2 % | 505 |
| Det er vanskelig å vurdere om barnevernet er rette instans å trekke inn | 56,6 % | 43,4 % | 484 |
| Som oftest trenger barn hjelp fra andre enn barnevernet | 48,5 % | 51,5 % | 410 |
| Det er vanskelig å snakke med barnet hvis ikke barnet sier noe på eget initiativ | 48,1 % | 51,9 % | 451 |
| Det er vanskeligere å melde fra når barnet er yngre enn tre år gammelt | 40,5 % | 59,5 % | 479 |
| Tidligere, negative erfaringer med samarbeidet med barneverntjenesten | 37,5 % | 62,5 % | 456 |
| Barnehagen kjenner ikke til hvordan barneverntjenesten arbeider | 37,4 % | 62,6 % | 457 |
| Det er vanskelig å koble inn barnevernet hvis barnet har minoritetsbakgrunn | 22,4 % | 77,6 % | 442 |
| Tror ikke barneverntjenesten kan gi god nok hjelp til barnet og familien | 17,7 % | 82,3 % | 429 |

Nesten åtte av ti henviste til at barnehagen nok kan være bekymret for et barn, men at saken ikke er alvorlig nok. Men andre ord vil «gråsonesakene» by på problemer, særlig hvis man ikke får hjelp til å avklare hvor alvorlig bekymringen vil være. Dette understreker igjen viktigheten av kompetente samtalepartnere på den ene siden, og kompetanse også hos barnehagen på den andre siden. Det framgår også av tabell 11 at nærmere seks av ti styrere trekker inn manglende kompetanse som en faktor.

Tre fjerdedeler henviser til manglende informasjon om hvordan det går videre med saker de har meldt. Dette er et punkt jeg kommer nærmere tilbake til på slutten av notatet, der styrernes forslag til tiltak presenteres. Der og andre steder kommer det tydelig fram at barneverntjenestens håndtering av taushetsplikten oppleves som et hinder for godt samarbeid.

Vel sju av ti krysset av på at en melding til barnevernet vil gjøre samarbeidet med foreldrene vanskeligere, seks av ti på at foreldrene kanskje vil ta barnet ut av barnehagen. Dette var også en del framme i intervjuene. Det er jo tross alt slik at personalet treffer foreldrene daglig, og at både de og foreldrene må håndtere de følelsene som tross alt kan oppstå i forbindelse med en melding i situasjoner der det er barn og andre voksne til stede, og der det kanskje er ufaglært personale som må ta støytten. Ansatte i psykisk helsevern forteller om akkurat den samme bekymringen, i forhold til pasienter de kanskje ser en gang hver uke eller hver fjortende dag. Hvis barnehagen bekymrer seg for hva som vil skje hvis barnet ikke lenger får gå i barnehagen, vil dette selvsagt innvirke på vurderingen.

Mangel på tilbakemelding fra barneverntjenesten framstår som det viktigste her. Men flere andre svaralternativer er også indikasjoner på dårlig samarbeid: manglende kjennskap til barnevernets arbeid (37,4 %), tidligere, negative erfaringer med samarbeidet (37,5 %) og manglende tillit til at barneverntjenesten kan gi god nok hjelp (17,7 %) og sist, men ikke minst, at sju av ti krysset av på at det er lettere å samarbeide med andre enn barneverntjenesten. Alt i alt peker disse svarene på at bedring av samarbeidet kan føre til lavere terskel for å melde fra.

Flere av svarene indikerer også behov for økt kompetanse i barnehagene. Det gjelder behov for veiledning om hvordan man skal gå fram (62,5 %), at barnehagen har for lite kompetanse om tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt (57,8 %) og at det er vanskelig å vurdere om barnevernet er rette instans (56,6 %). Nærmere halvparten krysset dessuten av på at barn som oftest trenger hjelp fra andre enn barnevernet.

To problemstillinger har vært lite berørt i notatet så langt. Det ene er en antakelse om at det er vanskeligere å melde fra til barnevernet når barna er små, fordi de da ikke snakker så mye selv. Et svaralternativ var at det er vanskeligere å melde fra når barnet er yngre enn tre år gammelt, men her var det ikke mer enn fire av ti som krysset av. I intervjuene kom det også fram at

styrerne ikke synes alder er spesielt viktig, fordi de uansett vil ha barnet i fokus. Samme oppfatning kom fram i intervjuene når det gjelder barn med minoritetsbakgrunn, og ikke mer enn 22,4 prosent av styrerne krysset av på at dette ville gjøre det vanskeligere å melde fra.

Hva kan gjøre terskelen lavere for å melde fra?

Motsatsen til at noe gjør det vanskeligere å melde fra, er å identifisere forhold som kan føre til at terskelen blir lavere for å melde fra. Derfor fikk barnehagene også spørsmål om dette. Som det framgår av svarene i tabell 13, er det mye som kunne være til hjelp, og mellom 82 og nærmere 95 prosent krysser av på åtte av de tolv svaralternativene. Og det laveste antallet som krysset av på et svaralternativ var knapt seks av ti.

Tabell 13: Hva kan gjøre terskelen lavere (mulig å sette flere kryss)? Prosent.

| Svaralternativer | Ja | Nei | N |
|--|--------|--------|-----|
| Hvis personalet fikk veiledning i konkrete saker fra en profesjonell som har kompetanse innen barnevern | 94,7 % | 5,3 % | 492 |
| Hvis barnehagen har samarbeidet med barnevernet om saker der barnehagen fungerer som hjelpetiltak, og er fornøyd med samarbeidet | 94,0 % | 6,0 % | 463 |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å snakke med foreldre om vanskelige ting | 90,6 % | 9,4 % | 490 |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å vurdere når barn viser tegn på å være utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt | 89,8 % | 10,2 % | 499 |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å håndtere foreldrenes reaksjoner når vanskelige ting tas opp | 89,4 % | 10,6 % | 480 |
| Hvis barnehagen har meldt fra før og det har fungert bra for barnet | 87,6 % | 12,4 % | 434 |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å snakke med barn om vanskelige ting | 84,5 % | 15,5 % | 471 |
| Hvis det kom klarere retningslinjer for når det er riktig å melde fra | 82,8 % | 17,2 % | 494 |
| Hvis barnehagen blir bedre kjent med ansatte i barnevernet | 67,8 % | 32,2 % | 450 |
| Hvis personalet fikk bedre kunnskap om det flerkulturelle | 66,2 % | 33,8 % | 414 |
| Hvis styrer fikk mer informasjon om hva konsekvensene av en melding blir | 64,2 % | 35,8 % | 433 |
| Hvis barnehagen snakker med foreldrene først og de er enige | 58,3 % | 41,7 % | 420 |

Igjen ser vi hvordan behovet for kompetanseutvikling og veiledning kommer tydelig fram. Bedre kompetanse i å vurdere barna med sikte på tegn på omsorgssvikt kan bidra til å gjøre avveiningene i tidlige faser av beslutningsprosessen noe lettere, og i neste omgang kanskje gjøre treffsikkerheten i meldinger noe bedre. Bedre kompetanse i å snakke med barn og foreldre og håndtere foreldrenes reaksjoner vil gjøre barnehagene tryggere, og det samme vil veiledning fra en kompetent person. Og bedre kunnskap om det flerkulturelle tillegges stor, om ikke størst vekt, og kan indikere at slik kunnskap er ønskelig selv om etnisk tilhørighet ikke bør gjøre terskelen høyere for å sende en bekymringsmelding.

Men like tydelig er behovet for bedre samarbeid mellom barnehage og barnevern. Det er viktig når mer enn ni av ti styrere i denne undersøkelsen tror terskelen for å melde fra vil bli lavere hvis man har gode erfaringer med samarbeidet fra tidligere, og nærmere ni av ti tror terskelen vil bli lavere hvis man har sett positive resultater for barn i tidligere saker.

Vurdert å melde fra og latt det være?

I en del situasjoner vil en bekymring og derpå følgende tanker om å sende en bekymringsmelding ende med at man likevel ikke melder fra, som også er beskrevet i modellen i figur 1. Nærmere analyser av hvorfor dette skjer kan derfor kaste lys over mulige sammenhenger knyttet til antallet meldinger fra barnehagene. Svarene på dette spørsmålet framgår av tabell 14 (neste side). Denne gangen er svarene sett i forhold til eierform, ettersom det var så vidt store forskjeller mellom kommunale og private barnehager når det gjaldt antallet meldinger.

Nærmere en femtedel av barnehagene hadde vurdert å sende bekymringsmelding til barnevernet inneværende barnehageår uten å gjøre det. Tre av ti hadde aldri gjort det, flere private enn kommunale. Som vi ser, er forskjellen relativt stor mellom kommunale og private barnehager også her. Men det at så mange hadde vurdert spørsmålet indikerer nettopp at det eksisterer «gråsonesaker» der det er tvil om barnevernet er riktig adressat. Det kan også være en indikasjon på et mulig omfang av slike saker.

Tabell 14: Vurdert å melde fra men latt det være? I forhold til eierform. Prosent.

| | | Total | Er barnehagen kommunal eller privat? | | |
|---|-----------------------------------|-------|--------------------------------------|--------|----------------|
| | | | Kommunal | Privat | Annen eierform |
| | | % | % | % | % |
| Har barnehagen vurdert å sende bekymringsmelding til barnevernet om et eller flere barn i barnehagen uten å gjøre det likevel? | Ja, i inneværende barnehageår | 19,6 | 25,0 | 14,5 | 0,0 |
| | Ja, i løpet av de to siste årene | 16,9 | 17,9 | 16,4 | 0,0 |
| | Ja, i løpet av de fem siste årene | 16,0 | 14,6 | 17,8 | 0,0 |
| | Nei, aldri | 30,9 | 25,7 | 35,7 | 80,0 |
| | Vet ikke | 16,2 | 16,8 | 15,6 | 20,0 |
| | N | 556 | 280 | 269 | 5 |

Barnehagene kunne også krysse av på prekodete svaralternativer om hvorfor de ikke meldte fra likevel, som det framgår av tabell 15 (neste side). Antallet som har svart er selvsagt lavere her, ettersom bare et mindretall hadde vurdert å melde uten å gjøre det. I motsetning til svarene på de tre andre vurderings-spørsmålene (tabell 12, 13 og 14), fordeler svarene seg mer her. De høyeste andelene med svar er ikke på mer enn ca. fire av ti, men disse eksemplifiserer til gjengjeld diskusjonene tidligere i notatet: Barnehagen lot være å melde fordi foreldrenes oppfølging av barnet ble bedre, eller fordi man vurderte at barnets problemer krevde andre former for oppfølging enn fra barneverntjenesten. Nesten like mange krysset av på at barnets problemer ble bedre over tid, mens tre av ti hadde diskutert saken anonymt med barneverntjenesten.

Igjen kan vi se eksempler på at avveiningen mellom de problemene barnehagen selv skal løse og det andre må kobles inn i kan føre til at man lar være å sende en bekymringsmelding:

Hvor går grensen for omsorgssvikt? Alle foreldre har sin måte å være gode nok som omsorgspersoner. Når vi opplever at litt tettere oppfølging og veiledning fra barnehagen hjelper, mener vi at pedagogisk personal har mye kunnskap fra egen utdanning, og oppfølgingen ligger innenfor rammen av det som kreves av oss.

Med andre ord vil det skje en avveining mellom det barnehagen selv kan ordne opp i, og som barnehagen ønsker å ordne opp i, og situasjoner der det er nødvendig å koble inn andre. Det bør jo også være slik at barnehagen ikke skal «eksportere» alle problemer videre til andre. Samtidig er det viktig å opprettholde en dialog med foreldre og samarbeidspartnere med sikte på å unngå at barnehagen prøver selv for lenge.

Tabell 15: Hvorfor ikke meldt fra likevel (mulig å sette flere kryss)? Prosent.

| Svaralternativer | Prosent |
|---|---------|
| Foreldrenes oppfølging av barnet ble bedre | 41,8 % |
| Barnehagen vurderte at barnets problemer krevde andre former for oppfølging enn fra barnevernet | 39,4 % |
| Barnets problemer ble bedre over tid | 35,2 % |
| Vi diskuterte saken anonymt med barnevernet, som vurderte at det kanskje ikke var grunnlag for barnevernstiltak | 30,0 % |
| Etter nærmere vurdering var ikke barnets problemer så alvorlige likevel | 22,6 % |
| Vi diskuterte saken anonymt med andre hjelpetjenester, og ble rådet til å ikke melde fra til barnevernet | 10,1 % |
| Vi snakket med foreldrene, og de ønsket ikke kontakt med barnevernet | 8,4 % |
| Annet | 19,5 % |
| N | 287 |

Følgende sitat fra en styrer eksemplifiserer denne delen av beslutningsprosessen på en god måte:

Fokus på saken og samtale/oppfølging av barnehagekontorets fagteam gjorde at vi «løste» saken selv. Vi måtte arbeide over tid, men foreldrene så problemet og saken fikk en lykkelig slutt. Dette har skjedd i flere saker. I ettertid har vi sett at det ikke var nødvendig å koble inn barneverntjenesten. Det er greit å løse «ett problem» på lavest mulig nivå. Men det er og greit å vite at det finnes hjelp lengre opp i systemet.

Her har barnehagens og kommunens egen kompetanse, samarbeid med foreldrene og diskusjoner med barneverntjenesten ført til at saken ble «løst» uten bekymringsmelding.

Samtidig er det viktig å holde fast ved at en bekymrings sak like gjerne kan og bør få andre forløp, selv om resultatet ikke blir en bekymringsmelding til barneverntjenesten. Noen styrere påpeker for eksempel at bekymringen var reell nok, men at problemene etter deres vurdering ble ivaretatt tilstrekkelig

godt på andre måter: «...vi har diskutert saken med helsesøster som kjenner familien godt – slik at det vi er bekymret for blir ivaretatt av andre instanser». En annen styrer beskriver at:

Vi besluttet at vi måtte støtte foreldrene til å søke hjelp gjennom PPT og senere BUP. Dette ble gjort og barnet er blitt ivaretatt. Foreldrene og barnehagen har også en god dialog og helsestasjonen har bidratt. Vi var bekymret for barnets helse og ikke den sosiale fungering.

Men det kan også være tvil forbundet med beslutningen om å ikke sende bekymringsmelding. En styrer skrev at «Saken ble henvist til PPT. Og dette blir kanskje fort en hvilepute i forhold til å melde saken til barneverntjenesten. Men vi kommer til å vurdere dette på nytt». Og «Saken kan bli meldt enda, men foreldrene får veiledning fra PPT. Vi venter et par måneder for å se hvordan de følger opp veiledningen». Her ser vi eksempler på at en annen instans har blitt koblet inn, men det er fortsatt spørsmål om dette er tilstrekkelig. En annen styrer påpeker at det videre forløpet avhenger av samarbeidet med foreldrene: «Vi har inngått avtale med foreldrene om videre oppfølging. Dersom dette samarbeidet ikke fungerer melder vi saken videre».

En beslutning om å la være å melde har også sammenheng med hvordan styrerne opplever at henholdsvis foreldrene og barneverntjenesten reagerer:

Vi kom et stykke på vei, og hadde begynnende kontakt med barneverntjenesten, men trusler om advokat, og ikke minst at mor tok barnet ut av barnehagen og flyttet, gjorde at vi ikke fikk fullført saken.

Et annet eksempel på det samme:

Samarbeidet med mor er svært vanskelig. Hun tar barnet ut av barnehagen hvis hun møter motstand. Barnet har blitt meldt til barnevernet før, av oss, og blitt sjekket ut av saken.

I slike situasjoner kan styrerne vurdere at det tross alt er bedre for barnet å gå i barnehagen, og heller prøve å få til hjelp til barnet på andre måter. Om dette er en riktig eller feil beslutning vil så vise seg over tid, med muligheter for å vurdere spørsmålet om melding på nytt. Da avhenger sannsynligvis også utfallet av hvordan samarbeidet med barneverntjenesten oppleves fra barnehagens side:

Av erfaring har vi sett at det ikke har vært til hjelp for unger å melde saken til barnevernet. Når det ikke er snakk om overgrep eller vold tror jeg vi har kommet lengre ved faglig veiledning fra fagteamet...

Og sist, men ikke minst, kommer noen av styrerne inn på egen kompetanse til å avklare bekymringsaker:

I ettertid har vi fått lavere terskel for å melde. Den gangen så vi det ikke som alvorlig nok (Barnet hadde dårlig med klær, og foreldrene mistet etter hvert plassen på grunn av manglende betaling. Barnet fungerte bra sosialt). I dag ville vi meldt denne saken.

Resultatene på dette punktet viser at barnehagene relativt ofte bekymrer seg for omsorgssituasjonen til barn i barnehagen. Bekymringer som likevel ikke førte til melding hadde nesten like stort omfang som faktiske meldinger. Videre framgikk det både av svarene på de prekodete alternativene og fra styrernes egne kommentarer at beslutningen om å la være å melde kan kobles til en rekke forhold, fra bedret fungering for barnets del til frykt for at foreldrene reagerer med å ta barnet ut av barnehagen eller for at barneverntjenesten ikke vil håndtere saken riktig.

Dette innebærer at en beslutning om å la være å sende en bekymringsmelding kan være mer eller mindre fornuftig, slik at det er viktig å vurdere beslutningen fortløpende i etterkant. Og hvis det er barrierer for å melde som har med samarbeidet med barneverntjenesten å gjøre, enten for foreldrenes eller for barnehagenes del, er det viktig å tenke rutiner for samarbeid som kan senke terskelen for å melde.

Styrernes forslag

Helt til slutt i kartleggingskjemaet ble informantene invitert til å komme med sine egne forslag til hva som kan bedre samarbeidet barnehage–barnevern. Knappt 200 av styrerne besvarte dette spørsmålet, og kom samlet med en rekke ulike forslag. Flertallet av kommentarene kan samles i noen få, viktige kategorier, nemlig:

- mer åpenhet, synlighet og tilgjengelighet fra barneverntjenestens side
- behovet for et samarbeid som bygger på gjensidig tillit og respekt, behovet for faste møteplasser
- behovet for opplæring og tydeligere retningslinjer

I denne delen av notatet diskuterer jeg temaene hver for seg, men det er viktig å understreke at styrerne også ga kommentarer som peker på sammenhengen mellom de ulike elementene.

Et åpnere, mer synlig og mer utadrettet barnevern

Det er tungt å samarbeide med barnevernet på grunn av at det ikke er gjensidig informasjon – lettere å for eksempel ta kontakt med helsestasjonen først (Styrer)

... barnevernet må bli mer synlige, komme på banen. Markedsføre seg selv om hva de kan bidra med. (Styrer)

Svært mange av styrerne etterlyser et åpnere, synligere og mer utadrettet barnevern i sine avsluttende kommentarer. Dette har flere sider, men det som oftest henvises til, er knyttet til barneverntjenestens forvaltning av taushetsplikten. Som det første sitatet understreker, ønsker mange av styrerne flere tilbakemeldinger om hva som skjer etter at en sak er blitt meldt til barneverntjenesten. Hensikten er ikke å få vite «alt», men det som har relevans for arbeidet barnehagen gjør i forhold til barn og foreldre.

Tilbakemelding ønskes!

Barnehagene ønsker for det første tilbakemeldinger om hvordan det går etter at de har sendt bekymringsmelding om en sak. Blir det iverksatt tiltak, eller blir saken lagt vekk? Barnevernsstatistikken viser jo også at ikke mer enn rundt halvparten av de registrerte meldingene fra barnehagene faktisk fører til tiltak, så utfallet av en melding vil faktisk være ganske usikkert. Og hvis barnehagen sender bekymringsmelding om et barn der familien allerede er kjent for barneverntjenesten, vil manglende tilbakemelding kunne fortolkes som et tegn på at barneverntjenesten ikke tar meldingen alvorlig. Flere av styrerne påpeker dessuten at de ønsker mer informasjon om barn og familier der barnehagen er et hjelpetiltak i medhold av Lov om barneverntjenester.

Spørsmålet om tilbakemelding til melder har også opptatt Barne- og likestillingsdepartementet. I et høringsnotat av oktober 2008 ble det blant annet foreslått lovendringer på dette punktet slik at dagens adgang til å gi tilbakemelding til melder erstattes med en lovfestet plikt til å gi slik tilbakemelding. En begrunnelse for dette forslaget er nettopp at manglende tilbakemelding kan skape usikkerhet og føre til at potensielle meldere ikke varsler barnevernet igjen, til tross for bekymring for omsorgssituasjonen til et barn.

Barneverntjenesten må bli mer synlig og utadrettet

Et mer synlig og utadrettet barnevern etterspørres også. Styrerne foreslår for eksempel at barneverntjenesten deltar på foreldremøter i barnehagen og mer generelt åpen kommunikasjon og åpent samarbeid mellom barnevern, foreldre og andre hjelpeinstanser. Videre foreslår flere at barnehagene bør ha en fast kontaktperson i barneverntjenesten, så det kan bli lettere å ta kontakt. Noen få viser også til at barnevernet kan være mer synlig i media med positivt fortegn. Generelt formidles et inntrykk av at barnehagene ønsker en barneverntjeneste som er forankret i allmennhetens bevissthet som en hjelp for barn og familier.

På dette punktet er styrerne helt på linje med kommunikasjonsstrategien som Barne- og likestillingsdepartementet og Bufetat har utformet

for perioden 2008–2011, «Et åpent barnevern»¹³. Her framgår det at hovedmålet for all kommunikasjon om barnevernet er at åpenhet gir barnevernet større legitimitet, og at da blir det bedre å være barn i barnevernet. Videre prioriteres seks ambisjoner for kommunikasjonsarbeidet i barnevernet, hvor den sjette er at ansatte i barnevernet skal ha trygghet og kompetanse til å arbeide mer åpent og utadvendt. Og når målgrupper og arenaer beskrives på slutten av strategien, blir barnehagen viktig på to måter. For det første er barnehagen en sentral arena for barn flest, for det andre er barnehager viktige samarbeidspartnere.

Likeverdig samarbeid med fastere strukturer

Lettere tilgang til anonym diskusjon ved begynnende bekymring for å få luftet bekymringen med andre. Når er det så alvorlig at det bør meldes?.. (Styrer)

Flere tverrfaglige møter som et lavterskeltilbud!!! (Styrer)

...Barnevernet har spisskompetanse innen sitt fag, men må ha tillit til at styrere og pedagogisk personale har kompetanse innen sitt. Et godt samarbeid kan komme barnet/barna til gode! (Styrer)

Et gjennomgående tema når det gjelder tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, i dette tilfellet samarbeid mellom barnehage og barnevern, er gjensidig tillit og forståelse for hverandres kompetanse og roller. Men muligheten for anonyme drøftinger verdsettes også høyt, som vi har sett andre steder i analysene.

Muligheten for anonyme drøftinger verdsettes høyt

Ett slikt samarbeidsområde er muligheten barneverntjenesten har for å hjelpe barnehagene med å avklare når situasjonen til et barn er så alvorlig at barneverntjenesten bør få melding om saken. Da er alternativet anonyme drøftinger, noe svært mange av styrerne etterlyser. Noen steder er dette vanskelig å få til, noen steder ønsker styrerne at terskelen skulle vært lavere

¹³ Et åpent barnevern – kommunikasjonsstrategi for barnevernet 2008–2011. Tilgjengelig på www.bufetat.no/kommstrat.

for å få det til, og noen steder fungerer det bra og blir løftet fram som et eksempel på godt samarbeid.

Måten å drøfte saker anonymt på kan også variere. For noen er det et alternativ å ha en fast person i barneverntjenesten å ringe til, for andre er det ønskelig med faste møter mellom styrer og barnevern, og for andre igjen er alternativet faste, tverrfaglige møter der barneverntjenesten deltar sammen med for eksempel helsesøster og PPT. Som vi så over, oppga en knapp femtedel av barnehagene at de hadde vurdert å melde fra til barneverntjenesten om ett eller flere barn i inneværende barnehageår, men konkludert med å la det være. Flere hadde vurdert det i løpet av de siste årene, mens tre av ti aldri hadde vurdert det. Av de som svarte på spørsmålet om hvorfor med prekodete alternativer, sa igjen tre av ti at de hadde diskutert saken anonymt med barneverntjenesten, som vurderte at det kanskje ikke var grunnlag for tiltak (tabell 15). Selv om bedring i foreldrenes oppfølging og barnets atferd ble vurdert som viktig av flere, indikerer likevel dette resultatet at barneverntjenesten kan være en god hjelp for barnehagene til å få avklart gråsone-sakene.

Fastere rutiner for samarbeid

Mange styrere etterspurte altså fastere rutiner for å få diskutert mulige meldinger anonymt. Men ønsket om fastere rutiner for samarbeid gjaldt på flere områder enn dette. Som vi har vært inne på tidligere i dette notatet, etterspørres faste, tverrfaglige møter der barneverntjenesten er forpliktet til å møte opp, en fast kontaktperson for barnehagene i barneverntjenesten, eller forpliktende veiledning fra en fagperson i barneverntjenesten. Alle disse innspillene reflekterer at barnehagene har generell tillit til barneverntjenestens kompetanse, selv om de også viser til uheldige eksempler som har fått negative konsekvenser for det videre samarbeidet.

Et samarbeid basert på gjensidig tillit og respekt

Viktigst er kanskje likevel at styrerne ønsker seg et samarbeid som er basert på gjensidig tillit og respekt fra barneverntjenestens side. Som vi så over, kan det oppleves som manglende tillit fra barneverntjenestens side når det ikke gis tilbakemelding til styreren som melder. Det kan også oppleves som

manglende tillit når barneverntjenesten enten ikke etterspør barnehagens vurdering av et barn som har barnehagen som hjelpetiltak, eller bare etterspør slike vurderinger når det trengs en rapport i forbindelse med den videre saksbehandlingen. Og jo mindre synlig barneverntjenesten er, jo lettere kan det oppstå misforståelser og eventuelt manglende tillit.

Mer informasjon, bedre opplæring og tydeligere retningslinjer

Å kjenne til hverandres fagfelt og hverdag vil hjelpe det holdningsmessige arbeidet som må til. (Styrer)

Mer opplæring av de ufaglærte i barnehagen, som jo ofte har mye kontakt med barnet og foresatte. (Styrer)

Et tredje tema som opptok styrerne, er også et viktig aspekt ved godt samarbeid, nemlig informasjon, opplæring og tydeligere retningslinjer. Som det ene sitatet over eksemplifiserer, handler dette dels om å bli kjent med hverandres arbeid. Når barnehage og barnevern får bedre kjennskap til hverandres arbeid, er det også enklere å forstå hvor grensene for arbeidet går, og lettere å få respekt for den innsatsen som gjøres.

Et annet aspekt her er kompetanseheving, som vi også har sett ønsker om tidligere i analysen. Styrerne ønsker å utnytte barneverntjenestens kompetanse i å vurdere hva omsorgssvikt, mishandling eller overgrep er og hvordan man skal vurdere alvorret i slike situasjoner, til hjelp i sin beslutningsprosess om barnet. De ønsker dessuten mer kompetanse om samtaler med barn om vanskelige ting, om etniske minoriteter, om vanskelige samtaler med foreldrene – det kan virke som en lang smørbrøddliste, som mest av alt reflekterer at problemfeltet er diffust og vanskelig.

Til sist understreket styrerne behovet for tydeligere retningslinjer. Selv om barnehagene stort sett har rutiner for hvordan de skal håndtere saker der det oppstår mistanke om omsorgssvikt, vold eller overgrep, er det ikke gitt at det finnes felles rutiner for de ulike instansene som kan bli involvert i slike saker. Det er heller ikke gitt at eksisterende rutiner fungerer.

Kort oppsummering av de viktigste punktene

Rom for flere bekymringsmeldinger?

Det er fortsatt et uavklart spørsmål om barnehagene melder for lite. Det som imidlertid kan trekkes ut av resultatene fra kartleggingen, er at det sannsynligvis er mulig å øke meldingsandelen fra barnehagene hvis dette er målsettingen. Den ene årsaken til dette er de store forskjellene vi fant mellom praksis i private og kommunale barnehager. Dette tilsier at kommunene yter en spesiell innsats med kompetanseheving i forhold til disse barnehagene, for å realisere Rammeplanens målsetting om et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern. Ettersom nesten samtlige barnehager oppga at de har rutiner for håndtering av saker med mistanke om alvorlig omsorgssvikt, mishandling eller overgrep, vil det i neste hånd være viktig å fokusere på om rutinene fungerer etter hensikten og ikke minst, om de sikrer effektivitet i beslutningsprosessene.

Styrene besvarte en rekke vurderings spørsmål i kartleggingsundersøkelsen, og her var det relativt få forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Det var heller ikke store forskjeller mellom barnehagene ut fra eierform når det gjaldt jevnlig deltakelse på tverrfaglige møter eller det å motta generell veiledning eller veiledning om individuelle barn. Dermed gir ikke resultatene grunnlag for å sette inn spesielle og målrettede tiltak i forhold til de private barnehagene. Heller er det grunnlag for å gjennomføre Rammeplanens anvisninger om et samarbeid basert på jevn og formalisert kontakt der både kommunale og private barnehager deltar. Faste samarbeidsfora kan for eksempel diskutere vignetter eller andre former for eksempler på saker for å øke bevisstheten om hva som tilsier at en bekymring meldes til barneverntjenesten når det ikke er snakk om en sak som tydelig utløser opplysningsplikten. I og med at langt fra alle sakene er klare i den forstand at det er relativt enkelt å avklare om opplysningsplikten trer i kraft, slik at det er snakk om til dels kompliserte beslutningsprosesser, kan mer case-pregete drøftinger være nyttige bidrag.

Et annet grunnlag for å øke andelen meldinger fra barnehagene til barneverntjenesten, er resultatene knyttet til å ha vurdert å sende bekymringsmelding uten å gjøre det. Som styrernes svar viste, kan det godt tenkes at en god del av disse sakene ikke skulle vært meldt. Men noen svar indikerte det motsatte. Dermed blir det viktig å utvikle rutiner for å diskutere bekymringsaker før beslutningen er tatt om å melde eller la det være. Her etterspør styrerne bedre muligheter for å diskutere saker anonymt med barneverntjenesten, og de formidler tydelig at de setter pris på muligheten når den er der. Slike tiltak kan bidra til å øke barnehagenes treffsikkerhet når det gjelder meldinger, hvilket vil være viktig uansett omfanget av meldingene.

Et tredje grunnlag for å øke andelen meldinger er at barneverntjenesten endrer praksis med hensyn til tilbakemeldinger til barnehagene. Dette gjelder både utfallet av bekymringsmeldinger som sendes og nødvendig kunnskap om barn som mottar barnehageplass som hjelpetiltak. Fra styrernes perspektiv er manglende tilbakemeldinger uttrykk for at barneverntjenesten ikke ser på barnehagene som likeverdige samarbeidspartnere. Dette påvirker igjen samarbeidet negativt. Hvis de foreslåtte endringene i lov om barneverntjenester går gjennom, blir det også mulig for barneverntjenesten å gi mer utfyllende tilbakemeldinger til meldere.

Klar sammenheng med godt fungerende samarbeid

Den klare sammenhengen mellom å sende bekymringsmelding til barnevernet og ha barn i barnehagen på hjelpetiltak, tilsier også at flere private barnehager kan oppmuntres til å ta imot barn på disse premissene. Det å ta imot barn på hjelpetiltak er både en indikator på samarbeid og nødvendiggjør videre samarbeid. Resultatene fra kartleggingsundersøkelsen understreker at positive samarbeidserfaringer gjør det lettere å sende bekymringsmeldinger. Mer enn ni av ti styrere i denne undersøkelsen tror terskelen for å melde fra til barnevernet vil være lavere hvis man har gode samarbeidserfaringer fra tidligere, og nærmere ni av ti tror terskelen vil bli lavere hvis man har sett positive resultater for barn i tidligere saker.

I den grad det å sende bekymringsmelding er nær knyttet til gode samarbeidsrelasjoner, kan det også påvirke meldingsaktiviteten at barneverntjenesten generelt blir mer synlig. Styrerne nevnte for eksempel at

barneverntjenesten har en fast kontaktperson som tar i mot henvendelser fra barnehagene, at barneverntjenesten kommer på foreldremøter og personalmøter i barnehagene, og at de deltar i jevnlige, tverrfaglige møter. Her er det godt rom for å sette i verk flere og mer systematiske forsøk på kommunalt nivå.

Kompetanseheving og treffsikkerhet

Når styrerne ble spurt om hva som skal til for å senke terskelen for å sende bekymringsmelding til barnevernet, var flere opptatt av at samarbeidet må bli bedre. Men svært mange var også opptatt av kompetanseheving for egen del. Kompetanseheving kan dreie seg om bedre kunnskaper, for eksempel om å snakke med foreldre om vanskelige ting, å snakke med barn om vanskelige ting, å håndtere reaksjoner når vanskelige spørsmål kommer opp, bedre kunnskap om det flerkulturelle osv. Med andre ord etterspørres kompetanse på to plan: Relevant faktakunnskap og kunnskap om framgangsmåter.

Kanskje ville det være en fordel om utdanningen av pedagogisk personale i barnehagene inkluderte enda mer barnevernfaglige spørsmål enn det som skjer i dag, og kanskje ville det være en fordel om førskolelærerstudenter fikk en del av sin opplæring på barnevernutdanningene. Det kunne også være et alternativ å arrangere spesielle, kompetansegivende kurs i samarbeid barnehage–barnevern.

Treffsikkerhet og antall meldinger

Det er langt fra gitt at en kraftig økning i antall meldinger fra barnehagene til barnevernet vil føre til at flere barn får hjelp. Per i dag resulterer omtrent halvparten av meldingene i tiltak, litt under halvparten for barnehagens del. Følgelig skjer det en siling i barneverntjenesten, som resultat av vurderinger denne tjenesten er forpliktet til å gjennomføre. Hvis flere meldinger fra barnehagene skal føre til at flere barn får hjelp, trengs følgelig også at barnehagene blir flinkere til å melde de riktige barna. Dermed blir treffsikkerhet en stor utfordring, som igjen avhenger av begge parters kompetanse.

Referanser

Backe-Hansen, E. (2004). *God nok omsorg?* Oslo: Kommuneforlaget.

Blakstad, T. Skjevik, Kjørsvik, H. A, K, & Tornes, G. A. (2006). *Hvordan sikre et best mulig samarbeid mellom barnehage og barneverntjenesten – utfordring og tiltak*». Volda: Høgskulen i Volda, prosjektoppgave, skoleåret 2005/2006.

Winsvold, A. & Gulbrandsen, L. (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. Oslo: NOVA, rapport nr. 2/09.

Summary

In this report results are presented from a study of collaboration between day care institutions and the Child Welfare Authorities, commissioned by the Ministry of Education and Research and the Ministry of Children and Equality. The results have been utilized in work with a new White Paper about quality in day care institutions. At the outset, the main issues were:

- Why day care institutions notify the Child Welfare Authorities fairly seldom compared to others
- What routines day care institutions have for dealing with cases where abuse or neglect is suspected

An electronically based survey elicited responses from 563 leaders of a sample of public and private day care institutions in 51 Norwegian municipalities and local areas. They were chosen to ensure reasonable participation from small (5.000–9.000 inhabitants), medium large (10.000–19.000 inhabitants) and large (>20.000) areas all over the country. The response rate was 53,9 per cent, with a slight majority of publicly owned day care institutions represented. In addition supplementary interviews were done with five day care institutions from large and small areas, with both privately and publicly owned institutions.

Almost all the leaders (94 %) reported that the day care institutions had routines of the kind sought after in the second issue above. Around two thirds had written routines, slightly more of the privately owned institutions. If a possible connection between the existence of routines and the rate of notifications from day care institutions to the Child Welfare Authorities should be investigated more closely, one should rather ask whether the routines are used, and whether they function appropriately. In addition there is a question of whether existing routines are good enough for cases that are not clear-cut, where it is more difficult to find out if there are grounds for worry, while the situation is not serious enough to elicit a mandated report.

Almost all the respondents (96 %) have pedagogical education (cf. the Day Care Act Section 17), while almost 85 % of the pedagogical leaders have (cf. the Day Care Act Section 18 with corresponding rules for those working in day care institutions). Accordingly, the relatively low rates of notification from the day care institutions to the Child Welfare Authorities cannot be explained by a putative lack of employees with pedagogical education.

Between a fifth and a fourth (22 %) of the leaders answered that they had notified the Child Welfare Authorities about one or several children this kindergarten year (from autumn 2008). Largely, this corresponds to the rates given by Statistics Norway. As many had never notified the Child Welfare Authorities. At this point there was a statistically significant difference between publicly and privately owned institutions. Almost double the amount of publicly owned day care institutions had notified the Child Welfare Authorities, while almost three times as many privately owned institutions never had done so.

In addition 28 per cent of the respondents had children in their institutions where day care was a preventive service according to the Child Welfare Act, while 29 per cent never had. Here the difference between institutions according to ownership was statistically significant as well. While more than double the amount of publicly owned day care institutions had children on those grounds, three times as many privately owned institutions had never done so.

Not surprisingly there was also a statistically significant correlation between having notified the Child Welfare Authorities and having received children as a preventive child welfare service. Among those who had notified the authorities this year, 41 % had received children as a preventive service as well. Among those who had never notified the authorities, 48 % had never received children as a preventive service.

These results alone indicate that privately owned day care institutions, which comprise 55 % of Norwegian day care institutions, is a very important area for further development of collaboration between day care institutions and the Child Welfare Authorities. Publicly owned day care institutions receive more children with disabilities and more children with minority backgrounds. As demonstrated above publicly owned institutions receive

more children as a preventive child welfare service. They collaborate more often with other helping services except the School Psychological Service. On the other hand parents depending on disability pensions or parents with minority background are rarely members of private companies with rights of place in a particular day care institution, but they have privileged places in publicly owned institutions.

On the other hand there is probably little reason to state generally that the groups of children in privately owned day care institutions differ from those in publicly owned institutions in ways that can explain the differences we found. The amount of privately owned institutions is too large for this. Rather, a probable explanation is that a great deal of variation exists between the two types of institutions. Thus an important challenge for the municipalities is to formulate general and systematic routines for collaboration with the Child Welfare Authorities, in accordance with existing regulations, also including privately owned day care institutions.

It is important to discuss the question of cases eliciting worry more in depth. On the one hand cases exist where it is fairly easy to conclude that a report is mandated (cf. the Day Care Act, Section 22). But on the other hand cases may elicit more unspecified worry, but the situation is unclear, and it is evident that a report is mandated. In these cases a decision to notify the Child Welfare Authorities may be seen as the end point of a complicated decision-making process with several possible outcomes, where several factors will influence which outcome is chosen. In these cases the decision-making processes of the day care institutions will not differ substantially from those experienced by child welfare professionals investigating a case, when school psychologists are assessing the need for extra services, or when mental health services have to judge whether to offer therapeutic assistance to a child. This has to do with clarifying a worry through closer observation and talks with the child, observations of the interaction between child and parents, talks with the parents, and dialogues with other professionals. The less concrete the worry is at the outset, the more uncertain the outcome. And the outcome may be that the day care institution chooses to do nothing, to gather more information, to effect interventions within the auspices of the institution, to involve other services, or to notify the Child Welfare Authorities.

Two things become paramount in this process. One is *professional competence*. At this point several of the respondents point out a need for increased competence in talking to parents and continuing to collaborate with them after the Child Welfare Authorities have been notified, increased knowledge about other cultures and increased knowledge about what signs to look for. The second is a clearly stated wish for the Child Welfare Authorities to be *more open and visible*. This signifies that day care institutions should be met with respect, on an equal footing, by the Child Welfare Authorities. This wish was apparent in many different ways. First, the respondents asked for better information from the authorities after a notification has been received, or better information when the day care institution has taken in a child as a preventive child welfare service. Confidentiality regulations should not exclude this. Second, the respondents want better possibilities to discuss cases anonymously with the Child Welfare Authorities, and they appreciate this possibility greatly when it exists. Such discussions may actually be a contributing factor when a decision is made not to notify the Child Welfare Authorities after all. Third the respondents want more meeting places, for instance regular meetings where the day care institution and the Child Welfare Authorities are present, or an identified child welfare professional that can be contacted when necessary. Finally the respondents would like child welfare professionals to come to the day care institutions, to attend meetings with the parents and among the staff.

Since the rates of notification from the day care institutions is fairly low compared to others who notify, an often stated argument is that day care institutions notify in too few cases, thus ignoring children who need help. In our opinion it is not possible to ascertain whether this is correct. One possibility for more notifications can be present when day care institution leaders consider whether to notify the authorities but end up not doing so. One fifth of them, again more from publicly than privately owned institutions, had done so during the last year. The reasons for this varied from an assessment that the problems were not so serious after all, to an agreement between the day care institution and the Child Welfare Authorities that the problem was not sufficiently serious. And quite a few had concluded that another service was more appropriate.

The results from the survey give some other indications of a possible increase in the number of notifications. We have already mentioned the differences between publicly and privately owned day care institutions. Another point is that former experiences of well-functioning collaboration can make the threshold for notification lower the next time round. Thus it is important to focus on what both parties can do to improve their collaboration. As seen in the report, the respondents had many good ideas here.

Two things challenge a thought that better competence and better collaboration will almost automatically lead to more notifications, however. One has to do with the problem itself. When a case is not sufficiently clear-cut to elicit a mandated report, it is difficult to judge when a child is neglected or abused. This is evident in child welfare literature as well. It is far easier to find more or less exact diagnostic instruments in other areas like behavior problems or developmental problems. In many cases it is, thus, not possible to avoid the fairly complicated decision-making processes delineated in this report.

Accuracy is probably as important as quantity. When the Child Welfare Authorities have investigated cases they are notified about in the ways they are legally obliged to, around half end up with services being provided. The Child Welfare Act presupposes that the Child Welfare Authorities themselves assess the content of such notifications. This implies that not all notifications will result in interventions. This responsibility can not be transferred to others. So one result of a greatly increased number of notifications from day care institutions may simply be that the amount of notifications leading to interventions actually decreases. Again it is important to underline the need for systematic and appropriate routines for collaboration between day care institutions and the Child Welfare Authorities, which can serve to increase the competence of the former in assessing which children to notify the authorities about – in addition to cases eliciting mandated reports.

Vedlegg 1:
Det elektroniske kartleggingsskjemaet



om samarbeidet mellom barnehage og barnevern

Kartleggingsundersøkelse om samarbeid mellom barnehage og barneverntjeneste

Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) gjennomfører i disse dager en undersøkelse om samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten. Undersøkelsen er bestilt av Kunnskapsdepartementet, i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet.

Hovedformålet med kartleggingen er å skaffe kunnskap om hva barnehagene gjør i forhold til barn de er bekymret for og mulige årsaker til at barnehagene melder få saker til barneverntjenesten. Resultatene skal brukes i arbeidet med den nye stortingsmeldingen om kvalitet og innhold i barnehagen.

I den forbindelse gjennomføres det en elektronisk kartleggingsundersøkelse i en rekke kommuner og bydeler i hele landet, med barnehagens styrer som respondent.

Det skal ikke samles inn noen form for persondata. I formidlingen fra prosjektet vil det heller ikke være mulig å identifisere svar fra den enkelte barnehagen. Barnehagene som deltar vil bli kategorisert ut fra kommunistørrelse, region og eierform umiddelbart etter at nettlenken stenges 15.4.2009.

Vi regner med at det maksimum vil ta 15-20 minutter å besvare spørsmålene.

Eventuelle spørsmål kan rettes til prosjektleder, forsker I Elisabeth Backe-Hansen. Direkte telefonnummer: 22541307, mobil 92446421, epostadresse ebh@nova.no.

Takk for hjelpen!

Elisabeth Backe-Hansen
Forsker I

Ditt svar er anonymt

Les om anonymitet [her...](#)

1) Samtykker du i å delta i undersøkelsen?



Ja



Nei



2) Hvilken kommune/bydel ligger barnehagen i?

- Velg alternativ -



3) Er barnehagen offentlig eller privat?



Offentlig



Privat



Annen eierform

4) Har barnehagen personale med pedagogisk utdanning? (sett gjerne flere kryss)



Ja, styreren har pedagogisk utdanning



Ja, avdelingsleder(ne) har pedagogisk utdanning



Noen av de ansatte er i gang med pedagogisk utdanning



Nei, ingen av staben har pedagogisk utdanning



Noen i personalet har annen utdanning, spesifiser her



5) Får barnehagen generell veiledning fra ekstern(e) fagperson(er)?



Ja



Nei



6) Hvilke(n) instans(er) får barnehagen generell veiledning fra?

7) Får barnehagen veiledning om enkeltbarn fra ekstern(e) fagperson(er)?



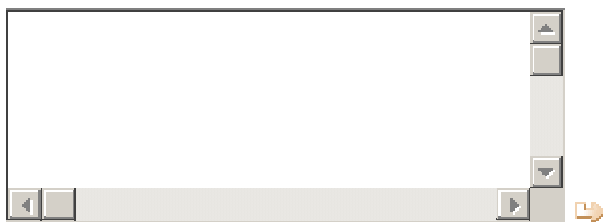
Ja



Nei



8) Hvilke(n) instans(er) får barnehagen veiledning fra om enkeltbarn?



9) Deltar barnehagen jevnlig i tverrfaglige møter (ikke ansvarsgruppemøter om bestemte barn)?

- Ja, oftere enn hver måned
- Ja, omtrent hver måned
- Ja, sjeldnere enn hver måned
- Nei



10) Hvem deltar på disse møtene? (Sett gjerne flere kryss)

- PPT
- Helsesøster
- Barneverntjenesten
- Politiet
- Andre, spesifiser her



11) Har barnehagen tatt i mot ett eller flere barn der barnehage er hjelpetiltak i barnevernet (jfr. barnehagelovens § 13, 2. ledd)?

- Ja, i inneværende barnehageår
- Ja, i løpet av de to siste årene
- Ja, i løpet av de fem siste årene
- Nei, aldri

12) Har barnehagen rutiner for hva som skal gjøres hvis det oppstår bekymring for at et barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt?

- Ja, skriftlige rutiner
- Ja, rutiner som ikke er skriftliggjort
- Nei

13) Hva består rutinene i? (sett gjerne flere kryss)

- Spørsmålet diskuteres av styrer og avdelingsleder der barnet går
- Spørsmålet diskuteres av styrer og samtlige avdelingsledere
- Spørsmålet diskuteres på avdelingsmøte
- Spørsmålet tas opp med foreldrene
- Spørsmålet diskuteres anonymt med barneverntjenesten
- Spørsmålet diskuteres anonymt i tverrfaglig møte
- Spørsmålet diskuteres med overordnet i kommunen
- Annet, spesifiser her

14) Beskriv gjerne rutinene med egne ord:



15) Hva ville få deg til å vurdere å sende en bekymringsmelding til barneverntjenesten (sett gjerne flere kryss)?

| | viktig | litt viktig | ikke viktig |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Utsagn fra barnet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| At barnet fungerer dårlig | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| At barnet begynner å fungere dårligere enn før | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| At barnet mangler bleier, matpakke, skiftetøy osv. over tid | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Samtaler med foreldrene | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Observasjon av foreldrene | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Henvendelser fra andre foreldre | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| At noen i personalet tar det opp | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Etter anonym diskusjon med barneverntjenesten | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Etter anonym diskusjon i tverrfaglig møte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16) Her kan du føye til egne kommentarer til dette spørsmålet:

Barnehagene står for ca. en av sju meldinger til barneverntjenesten om barn i førskolealder. I den senere tidens offentlige debatt har flere hevdet at barnehagene melder for få saker til barnevernet.

17) Hva kan gjøre det vanskelig å melde fra etter ditt syn? (sett gjerne flere kryss)

| | Ja | Nei |
|---|--------------------------|--------------------------|
| Jeg tror ikke barnehagene melder fra om for få saker | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Barnehagen har for lite kompetanse om tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Det er vanskeligere å melde fra når barnet er yngre enn tre år gammelt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Barnehagen er bekymret for barnets omsorgssituasjon, men saken er ikke alvorlig nok | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Barnehagen får for lite veiledning om hvordan gå fram i konkrete saker | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Det er vanskelig å vurdere om barnevernet er rette instans å trekke inn | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Det er vanskelig å snakke med barnet hvis ikke barnet sier noe på eget initiativ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Det er vanskelig å snakke med foreldrene om bekymring for barnets omsorgssituasjon | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| En melding til barnevernet kan gjøre fortsatt samarbeid med foreldrene vanskelig | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Det kan tenkes at foreldrene tar barnet ut av barnehagen hvis barnevernet kobles inn | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Det er vanskelig å koble inn barnevernet hvis barnet har minoritetsbakgrunn | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

| | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| Barnehagen kjenner ikke til hvordan barneverntjenesten arbeider | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <hr/> | | |
| Mangel på informasjon om hvordan det går med saken videre | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <hr/> | | |
| Tidligere, negative erfaringer med samarbeidet med barneverntjenesten | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <hr/> | | |
| Tror ikke barneverntjenesten kan gi god nok hjelp til barnet og familien | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <hr/> | | |
| Som oftest trenger barn hjelp fra andre enn barnevernet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <hr/> | | |
| Det er enklere å samarbeide med andre instanser (for eksempel PPT, helsesøster og psykisk helsevern for barn og unge) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

18) Her kan du skrive dine egne kommentarer til hva som gjør det vanskelig å melde fra:

⏪
⏩
👉

19) Hva kan gjøre terskelen lavere for å melde fra til barnevernet? (Sett gjerne flere kryss)

| | Ja | Nei |
|---|--------------------------|--------------------------|
| Rammene er gode nok som de er | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis det kom klarere retningslinjer for når det er riktig å melde fra | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis barnehagen snakker med foreldrene først og de er enige | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis personalet fikk bedre kunnskap om det flerkulturelle | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å vurdere når barn viser tegn på å være utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å snakke med barn om vanskelige ting | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å snakke med foreldre om vanskelige ting | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Hvis personalet fikk bedre opplæring i å håndtere foreldrenes reaksjoner når vanskelige ting tas opp | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hvis personalet fikk veiledning i konkrete saker fra en profesjonell som har kompetanse innen barnevern

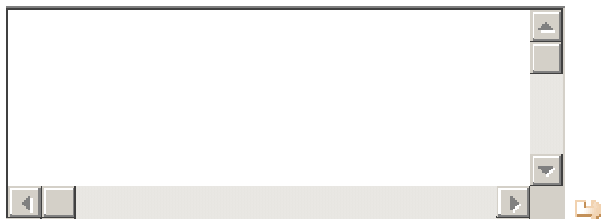
Hvis styrer fikk mer informasjon om hva konsekvensene av en melding blir

Hvis barnehagen blir bedre kjent med ansatte i barnevernet

Hvis barnehagen har meldt fra før og det har fungert bra for barnet

Hvis barnehagen har samarbeidet med barnevernet om saker der barnehagen fungerer som hjelpetiltak, og er fornøyd med samarbeidet

20) Her kan du skrive dine egne kommentarer til hva som kan gjøre terskelen lavere for å melde fra:



Barnehagelovens § 22 lyder:

“Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester § 4-10, § 4-11, § 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, jf. samme lov § 4-24. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger. Opplysninger skal normalt gis av styrer.”

21) Har barnehagen sendt bekymringsmelding til barnevernet om et eller flere barn i barnehagen?

- Ja, i inneværende barnehageår
- Ja, i løpet av de to siste årene
- Ja, i løpet av de fem siste årene
- Nei, aldri
- Vet ikke

22) Har barnehagen vurdert å sende bekymringsmelding til barnevernet om et eller flere barn i barnehagen uten å gjøre det likevel?

- Ja, i inneværende barnehageår
- Ja, i løpet av de to siste årene

- Ja, i løpet av de fem siste årene
- Nei, aldri
- Vet ikke

23) Hvorfor meldte ikke barnehagen fra likevel? (sett gjerne flere kryss)

- Etter nærmere vurdering var ikke barnets problemer så alvorlige likevel
- Barnets problemer ble bedre over tid
- Barnehagen vurderte at barnets problemer krevde andre former for oppfølging enn fra barnevernet
- Vi snakket med foreldrene, og de ønsket ikke kontakt med barnevernet
- Foreldrenes oppfølging av barnet ble bedre
- Vi diskuterte saken anonymt med barnevernet, som vurderte at det kanskje ikke var grunnlag for barnevernstiltak
- Vi diskuterte saken anonymt med andre hjelpetjenester, og ble rådet til å ikke melde fra til barnevernet
- Annet

24) Her kan du skrive dine egne kommentarer til hvorfor barnehagen vurderte men til slutt lot være å melde fra:

▲
▼
↶ ↷ →

25) Du har nå svart på våre spørsmål. Har du flere forslag om hva som kan være viktig for å styrke samarbeidet mellom barnehagene og barnevernet, kan du skrive dem her:

▲
▼
↶ ↷ →

Takk for at du har deltatt i undersøkelsen!

Vedlegg 2:

E-brev til barnehageansvarlig i kommunene og bydelene

Til barnehageansvarlig i kommune/bydel!

Undertegnede sender mail til deg fordi jeg har fått oppgitt at du er barnehageansvarlig i kommunen/bydelen. Jeg heter Elisabeth Backe-Hansen, og er forsker I ved Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

I disse dager gjennomfører NOVA en elektronisk kartleggingsundersøkelse om samarbeid mellom barnehage og barnevern, som sendes ut til i alt 57 kommuner og bydeler i hele landet. Undersøkelsen gjennomføres på oppdrag av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, og resultatene skal inngå i arbeidet med den nye stortingsmeldingen om kvalitet og innhold i barnehagen. Styreren for den enkelte barnehagen skal være respondent. Det vil ikke bli mulig å identifisere svar fra enkeltbarnehager i den endelige rapporteringen fra prosjektet. Se vedlagte brev fra Kunnskapsdepartementet.

Jeg vil derfor be deg om hjelp til å sende ut henvendelsen om undersøkelsen til alle kommunale og private barnehager i din kommune. Undersøkelsen gjelder imidlertid ikke familiebarnehager. Det eneste styrerne trenger å gjøre, er å kopiere inn og åpne følgende lenke: <https://www.questback.com/nova/xbf73u7xup/> og så besvare spørsmålene etter hvert som de kommer. Det tar maksimum 15-20 minutter.

Hvis du er interessert i å se skjemaet, er en kopi i Word-format vedlagt til deg. Denne bør ikke sendes ut, for å unngå å skape forvirring! Prosjektbeskrivelsen vil bli ettersendt i løpet av noen få dager.

Det er fint om dere kan videresende denne henvendelsen til styrerne i løpet av de aller nærmeste dagene. Undersøkelsen er åpen til 15.4, og det er fint å ha litt ekstra tid til å purre de som ikke har svart. Vi ønsker selvsagt også så høy svarprosent som det er mulig å få til.

Jeg vil gjerne be deg om hjelp med følgende i tillegg til å sende henvendelsen til barnehagene:

- 1) Gi NOVA tilbakemelding om hvor mange private og offentlige barnehager i kommunen som mottar lenken til det elektroniske spørreskjemaet. Dette for å kunne vite om det er nødvendig å purre og for å kunne beregne eksakt svarprosent.
- 2) Bistå med å purre en gang neste uke og en gang umiddelbart over påske om det viser seg å være nødvendig.
- 3) Gi NOVA tilbakemelding om hvor mange plasser det er i barnehagene som får henvendelsen.

Har jeg fått oppgitt feil adressat, ber jeg om tilbakemelding om dette så raskt som mulig. Jeg vil også sette pris på om henvendelsen kan bli videresendt til riktig person i kommunen. Og er det spørsmål, ta gjerne kontakt med undertegnede per mail (ebh@nova.no) eller telefon (direkte 22541307, mobil 92446421).

På forhånd tusen takk for hjelpen!
Med hilsen

Elisabeth Backe-Hansen

(Mailen ble sendt ut i midten av mars)

Vedlegg 3:
Brev fra Kunnskapsdepartementet



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Til adressater etter liste

Deres ref

Vår ref
200600335-/LDY

Dato
05.03.2009

Kartleggingsundersøkelse om samarbeid mellom barnehage og barneverntjeneste

NOVA gjennomfører en undersøkelse om samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten på oppdrag av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet. Hovedformålet med kartleggingen er å framskaffe kunnskap om hva barnehagene gjør i forhold til barn de er bekymret for og mulige årsaker til at få saker meldes til barneverntjenesten.

I den forbindelse skal det gjennomføres en elektronisk kartleggingsundersøkelse i en rekke av landets kommuner, med barnehagens styrer som respondent. Her bes styrer besvare en rekke spørsmål om hva som hemmer og fremmer samarbeid med barneverntjenesten om melding av saker, om barnehagen har rutiner for hva som skal gjøres ved mistanke om omsorgssvikt mv (se vedlagte prosjektbeskrivelse). Det skal ikke samles inn noen form for persondata.

Kunnskapsdepartementet vil med dette be barnehageansvarlig om bistand med å sende lenken til det elektroniske spørreskjemaet til samtlige barnehager i kommunen/bydelen, uansett eierform. Kartleggingsundersøkelsen skal pågå i perioden 16.3 til og med 3.4.2009. Vi ber også om bistand til å sende en purring en ukes tid senere.

Rapporten fra prosjektet skal være ferdigstilt senest 24.4.2009.

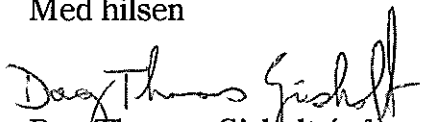
I formidlingen fra prosjektet vil det ikke være mulig å identifisere svar fra den enkelte barnehagen. Barnehagene som deltar vil bli kategorisert ut fra kommunestørrelse


(>5000 innbyggere, 5000-20000 innbyggere og >20000 innbyggere), region (Nord-, Sør-, Øst-, Vest- eller Midt-Norge) og ut fra om eierformen er privat eller offentlig.

Prosjektleder, forsker I Elisabeth Backe-Hansen, vil ta nærmere kontakt med dere i løpet av noen få dager for å avklare om dere har mulighet for å yte denne bistanden. Så snart det er endelig utformet, vil dere motta kartleggingsskjemaet per e-post.

Har dere ytterligere spørsmål, ta gjerne kontakt med prosjektleder. Direkte telefon: 22541307, epostadresse ebh@nova.no.

Med hilsen


Dag Thomas Gisholt (e.f.)
ekspedisjonssjef


Liv Dyrdal
seniorrådgiver

Vedlegg 4: Purring til kommunene og bydelene

Til barnehageansvarlig i

15.4.2009

Kartlegging av samarbeidet barnehage – barnevern: Purring

Den elektroniske kartleggingsundersøkelsen av samarbeidet barnehage-barnevern nærmer seg nå slutten, og stenger onsdag 22.4.

Det har kommet inn knapt 300 svar, men svarprosenten varierer ganske mye mellom kommunene og bydelene som ble invitert til å delta, fra ganske mange til nesten ingen. Det er viktig for holdbarheten og kvaliteten på resultatene at vi får inn så mange svar som mulig, så jeg vil be dere om å purre de barnehagene som har fått tilsendt lenken til det elektroniske spørreskjemaet og oppfordre dem om å svare innen 22.4.

Lenken er: <https://www.questback.com/nova/xbf73u7xup/>.

Lenken må sendes til alle, ettersom jeg ikke vet hvilke barnehager som har svart, bare hvilken kommune barnehagene kommer fra. Barnehager som allerede har svart, kan selvsagt se bort fra denne purringen.

Kartleggingen berører noe som har vært et tema i offentlig debatt den siste tiden, nemlig oppfatningen av at barnehagene melder for lite til barnevernet. Diskusjonen tar utgangspunkt i at barnehagene står for en liten andel av meldingene i barnevernsstatistikken. Et viktig resultat av vår undersøkelse så langt, er at det ser ut som om barnehagene melder oftere enn det statistikken viser, sannsynligvis fordi meldinger om barn som allerede er kjent for barneverntjenesten ikke registreres som meldinger, men som opplysninger på saken. Dette er viktig, og jeg er svært interessert i å se om det som så langt er en klar tendens, holder seg hvis flere barnehager svarer på kartleggingsskjemaet.

Et annet viktig resultat så langt er de mange og gode innspillene om hvordan barneverntjenesten kan bidra til samarbeidet sett fra barnehagens perspektiv, noe som bidrar til refleksjon over begge sider i samarbeidsrelasjonen. Dette er jeg også veldig interessert i å få vite mer om fra flere barnehager.

De foreløpige resultatene er alle interessante, og jeg håper eksemplene bidrar til å understreke nytten av at flere barnehager deltar i undersøkelsen. Så jeg vil igjen be om at lenken sendes ut til barnehagene på nytt, med en oppfordring om at de som ennå ikke har svart gjør det innen 22.4.

Så vil jeg benytte anledningen til å takke både de ansvarlige i kommunene/bydelene og styrerne for at dere har tatt dere tid til å delta!

Med hilsen

Elisabeth Backe-Hansen
Prosjektleder