



UNIVERSITETET I AGDER

Den vanskelige samtalen

Beslutninger om vern av barn i møtet mellom barnehage og barnevern:
Rasjonelle, forhandlingsbaserte eller tilfeldige?

Helene Thorkildsen Grøndahl

Veileder

Are Vegard Haug

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved
Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen.
Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de
metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2012

Fakultet for Økonomi og samfunnsfag

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Figur- og tabelliste	4
1.0 Introduksjon	6
1.1 Problemstilling og ambisjon.....	6
1.2 Teoretisk utgangspunkt	9
1.3 Tidligere forskning: Koplingen mellom beslutningsteori og barnehage.....	9
1.4 Studiens design og metodiske valg	10
1.5 Oppgavens struktur	11
2.0 Barnevern og barnehage i et normativt og organisatorisk perspektiv	12
2.1 Bakgrunn for og behovet for barneverntjenesten	12
2.2 Hva er barnehagens rolle?	15
2.3 Relasjonen mellom barnehagen og barneverntjenesten	18
2.4 Taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett	19
2.5 Bekymringsmelding	23
2.6 Barneverntjenestens tilbakemeldingsplikt.....	25
2.7 Samarbeidsformer	25
3.0 Organisasjons- og beslutningsteori	28
3.1 Organisasjonsteori og ideen om rasjonalitet i offentlig sektor.....	28
3.2 Beslutningsmodellene: Teoretiske og operasjonelle definisjoner	34
4.0 Forskningsdesign og metodiske valg	38
4.1 Valg av metode.....	38
4.2 Valg av respondenter.....	40
4.3 Analyse av dataene	41
4.4 Ulike forhold rundt bruk av kvalitativ metode	41
4.4.1 Fordeler og ulemper	41
4.4.2 Makt i intervjusituasjonen	42
4.4.3 Etikk	43
4.4.4 Feilkilder	44
4.4.5 Validitet/reliabilitet	44
5.0 Funn og fortolkninger.....	46
5.1 Beskrivelse av beslutningstakeren og beslutningssituasjonen	46
5.2 Beslutningsmodellene	49

5.2.1 Rasjonell aktør modellen.....	49
5.2.2 Forhandlingsmodellen.....	53
5.2.3 Tilfeldighetsmodellen.....	55
5.3 Erfaringer vedrørende resultater og videre arbeid.....	58
5.4 Oppsummering.....	65
6.0 Konklusjon og mulige implikasjoner	70
6.1 Teoretiske implikasjoner	72
6.2 Policy – relevante implikasjoner (praksis)	74
6.3 Veien videre	75
7.0 Kildelister og fortegnelser	77
7.1 Kildehenvisning, Internett.....	78
8.0 Vedlegg	80
8.1 Intervjuguide, barnehageansatte	80

Figur- og tabelliste

Figur 1: Barneverntjenestens utvikling	14
Figur 2: Barnehagesektorens utvikling.....	18
Figur 3: Faser i en beslutningsprosess.....	29
Figur 4: Mennesket som perfekt rasjonell beslutningstaker.....	30
Figur 5: Mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker.....	32
Figur 6: Ulike beslutningsmodeller.....	34
Figur 7: Har du i løpet av de siste 5 årene meldt bekymring til barneverntjenesten?	47
Figur 8: Har du i løpet av de 5 siste årene vært bekymret for om et barn får god nok omsorg uten å melde til barneverntjenesten?	48
Figur 9: Har det over tid funnet sted en endring i din oppfatning om hva som bør meldes?... 48	
Figur 10: Er det skriftlige rutiner for hvordan samarbeidet med barneverntjenesten skal foregå?	49
Figur 11: Er det interne rutiner i barnehagen som omhandler hvordan man skal oppdage barn som lever under skadelige forhold, og hvordan man skal forholde seg til det?	50
Figur 12: I hvilken grad mener du at du har god kompetanse når det gjelder kunnskap om hva du skal se etter hos barn som lever forhold som kan skade deres helse og utvikling?	51
Figur 13: Er det kultur i organisasjonen, både internt i barnehagen og i kommunen, for at man melder bekymring til barneverntjenesten?	52
Figur 14: Er det instanser i kommunen der du kan søke hjelp/veiledning for å håndtere slike saker?.....	54
Figur 15: Kategorisert tabell, styrernes egne tanker om hva som kan hindre en bekymringsmelding.....	61
Figur 16: Styrernes positive og negative erfaringer med barneverntjenesten	63
Figur 17: Tabell over hovedfunn i forhold til operasjonell definisjon av beslutningsmodellene	65
Figur 18: Dynamikk mellom beslutningsmodellene	73

Forord

Det er på tide å avslutte masteroppgaven – og det kjennes både utrolig godt men også veldig vemodig. Et prosjekt som startet med et ønske om å få litt mer kunnskap innen økonomi, juss og ledelse har utviklet seg til å bli en masteroppgave om samarbeid mellom barnehage og barneverntjeneste, et tema som har opptatt meg personlig i en årrekke. Det har vært noen utfordrende men morsomme år, med mange gode forelesninger og gode diskusjoner med medstudenter fra hele landet – tusen takk til Universitetet i Agder for at dere har lagt til rette for denne muligheten til å studere på deltid. En ekstra stor takk også til mine gode skrivekollegaer June og Anita for god støtte, mange herlige samtaler og artige diskusjoner på turene våre til Kristiansand det siste halve året.

Jeg vil gjerne få takke min arbeidsgiver for at hun hele tiden har lagt til rette så jeg har kunnet bruke tid på denne oppgaven. Mine gode og nære kolleger, både i barnehagen og blant styrergruppa, fortjener også en stor takk for oppmuntrende støtte, innspill og heiarop. En stor takk sendes også til mine informanter som tok seg tid til å møte meg og komme med mange gode innspill og funderinger.

Ikke minst så fortjener min veileder, Are Vegard Haug, en hyllest. Du har en utrolig evne til å få folk til å tro på det de driver med, og du har et engasjement og en kunnskap som du mer enn gjerne deler med andre. Du ga aldri opp håpet og hjalp meg alltid med å finne den riktige veien videre – det har vært en stor glede og ære å ha deg som veileder.

Til slutt må jeg rette en stor takk til min familie, og særlig min mann som har holdt hus og familie sammen mens jeg har fartet rundt på forelesninger, dykket ned i litteratur eller vært i skrivemodus. Det skal bli godt å komme tilbake i hverdagen igjen.

Dilling, 30. mai 2012

Helene Thorkildsen Grøndahl

1.0 Introduksjon

1.1 Problemstilling og ambisjon

Hvert år fattes det 49 700 vedtak (Statistisk Sentralbyrå, 2011) om å gripe inn i familier gjennom forskjellige tiltak for å sikre at barn i Norge får en trygg oppvekst som ikke skader deres helse og utvikling. Dette er viktige, og til dels svært alvorlige *beslutninger* som både barnehagen og barneverntjenesten er involvert i på godt og vondt.

Det jeg ønsker å foreta meg i denne studien er å se nærmere på denne praksisen og utviklingslinjene i lys av moderne barnehager og barnevern. Hva innebærer det å sende en bekymringsmelding? Hvorfor er det viktig at ansatte i barnehagene har fokus på dette temaet? Er det sammenheng mellom tidligere erfaringer med barneverntjenesten og hvor høy terskel man har for å sende bekymringsmelding? Hvilke faktorer kan spille inn når man skal ta en beslutning om å sende en bekymringsmelding – eller å la det være? Bidrar barneverntjenesten med noe i barnehagene, for eksempel gjennom kursing? Disse spørsmålene ble til følgende problemstilling:

1. *Hva er en bekymringsmelding, og hvordan er relasjonen mellom barnehage og barneverntjenesten formelt sett?*
2. *Hva kjennetegner beslutningsprosessene omkring barnevern i praksis?*
3. *Hvilke grep kan kommunen gjøre for å bedre samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten?*

Samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten har fått oppmerksomhet på flere områder de siste årene. Etter en intens utbygging av barnehageplasser de siste årene var det i 2010 89,2 % av alle barn i alderen 1 – 5 år som hadde plass i barnehage (Statistisk Sentralbyrå, 2011). Samtidig viser statistikken at bare 4 % av bekymringsmeldingene som barneverntjenesten mottok, kom fra barnehagene. Dette tallet er imidlertid omdiskutert da tallgrunnlaget tar utgangspunkt i antall bekymringsmeldinger i forhold til barn i alderen 0 – 18 år, mens barnehagene kun arbeider med barn i alderen 0 – 6 år. Hvis man tar hensyn til dette vil prosentandelen med bekymringsmeldinger fra barnehagene øke til ca 15 % (Backe – Hansen, 2009). Med tanke på den høye andelen barn som tilbringer mye av sin våkne tid i barnehagen, er dette tallet likevel urovekkende lavt. Det er tydelig at barnehagepersonalet finner det vanskelig å melde fra når de er bekymret for om omsorgen et barn får hjemme er

god nok. I en artikkel publisert på www.utdanningsnytt.no 13. januar 2009 spør man om dette lave tallet kan skyldes at førskolelærerne har for dårlig kompetanse om utsatte barn i tillegg til at de er usikre på samarbeidet med barneverntjenesten (Ropeid, 2009). Spesielt er de såkalte gråsone – sakene vanskelig for barnehagepersonalet å håndtere. Dette er saker hvor bekymringen for barnet ikke er så alvorlig at det utløses en plikt til å melde til barneverntjenesten etter § 22 i barnehageloven (altså saker hvor det er mistanke om alvorlig omsorgssvikt og/eller mishandling). I gråsone – sakene er det noe rundt barnet som vekker bekymring, noe man er usikker på hva egentlig er. En bekymringsmelding i disse sakene krever et samtykke fra foreldrene, noe mange barnehageansatte kan oppleve som vanskelig. I Vårt Land 22. januar 2009 sier Ellen Henriksen at det tette samarbeidet med foreldrene kan vanskeliggjøre prosessen ved å sende en bekymringsmelding. Samarbeidet med foreldrene kan bli vanskeliggjort, og i enkelte tilfeller kan man også oppleve trusler fra foreldrene (Morken, 2009). Tidligere samarbeidserfaringer kan også gjøre at barnehagepersonalet vegrer seg for å kontakte barneverntjenesten. For eksempel er mange av de tiltakene barneverntjenesten besitter basert på frivillighet fra foreldrenes side. Hvis foreldrene ikke ønsker det, kan saken bli henlagt og de ansatte i barnehagen kan oppfatte dette som at barneverntjenesten ikke tror på de ansatte, eller at de har for lite fokus på barnet. I artikkelen på www.utdanningsnytt.no den 13. januar 2009 oppfordrer Unn Wentzel Jensen de ansatte i barnehagen og barneverntjenesten til å snakke sammen om hvilke forutsetninger barneverntjenesten jobber under, slik at man lettere kan forstå helheten i det som skjer etter man har sendt en bekymringsmelding. Slik kan man unngå misforståelser ved at barnehagen opplever en henleggelse som et svik mot barnet og personalets kompetanse, mens det fra barneverntjenesten side er fattet et vedtak basert på manglende vilje til å ta imot tiltak fra foreldrenes side (Ropeid, 2009).

Sommeren 2009 kom det en endring i Lov om barneverntjenester som ga barneverntjenesten en plikt til å gi en generell rapport tilbake til melder (dersom denne er offentlig) om den videre gangen i saken. Videre har barneverntjenesten en plikt til å informere hvorvidt saken henlegges eller om tiltak settes i gang. Bakgrunnen for lovendringen var innspill om at taushetsplikten var for streng på dette området og at dette kunne medføre svekket tillit til barneverntjenesten. Endringen er ment å bidra til å fremme et godt og funksjonelt samarbeid mellom de tjenestene som følger opp familien i det daglige. Samtidig kom det en ny veileder fra Kunnskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. ”Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten” omhandler samarbeidet mellom

barnehagene og barneverntjenesten og det viktigste formålet er å bidra til at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får den hjelp de trenger på et tidligst mulig tidspunkt. Den er ment som et redskap for både barneverntjenesten og de ansatte i barnehagene for å få bedre kunnskap om hvordan de skal gå frem når det er bekymringer for et barn, og tydeliggjøre mulighetene som ligger i samarbeidet. Barneverntjenesten er avhengig av informasjon fra andre for å kunne sikre barn gode oppvekstvilkår og for å oppdage mishandling og/eller alvorlig omsorgssvikt, og barnehagepersonalet er i en sentral posisjon med tanke på observasjon av barns livssituasjon. Et godt samarbeid mellom disse partene er derfor av stor betydning. Veilederen gir også noen generelle faglige råd på hvordan personalet i barnehagen skal forholde seg når de er bekymret for barn og hvordan de kan gå frem i forhold til foreldrene og barneverntjenesten.

Barnehageplass er gått fra å være et gode for noen til å bli en rettighet for alle. De siste årene har det vært en massiv utbygging av barnehageplasser, og nå er det også blitt en lovfestet rett til barnehageplass. Dette betyr at alle som søker barnehageplass i hovedopptaket i kommunen har rett til å få dette. Dette innebærer at så og si alle i førskolealder på et eller annet tidspunkt vil komme innom barnehagen før skolestart, noe som gjør at barnehagepersonalet står i en særstilling når det gjelder å oppdage familier hvor omsorgen for barna ikke er god nok. I 2009 kom det også for første gang en stortingsmelding om kvalitet i barnehagen og fokuset ble flyttet fra å kunne tilby barnehageplass til alle som ønsker det til å ha gode nok barnehager. Målet med kvalitetsmeldingen er at det skal være en likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierskap og hvor i landet de befinner seg. En annen målsetning med meldingen er at barnehagen som læringsarena skal styrkes og det skal sikres at den tilbyr et inkluderende fellesskap for alle barn. I forkant av dette utarbeidet NOVA – forsker Elisabeth Backe – Hansen et notat om samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten. Dette viser at departementet anser et godt samarbeid mellom disse partene som en forutsetning for god kvalitet i barnehagen.

Selv om det allerede finnes en del rapporter og forskning, synes det å være et klart behov for mer og bedre empiri omkring disse viktige spørsmålene. Særlig fremstår det som litt uklart hvordan beslutninger tas i praksis. Mitt inntak til dette er en datainnsamling i en norsk kommune. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en bykommune på Østlandet som er preget av mye innovasjon og høy befolkningsvekst. Pr 01.01.2011 bodde det ca 43.000 mennesker i kommunen, og ca 88 % av byens barn tilbrakte mye av sin våkne tid i en av 48 barnehager hvorav 14 er kommunale og 34 er ikke – kommunale. Det er politisk vilje til å ta tak i

problemstillinger rundt barn med spesielle behov, og de har en målsetning om tidlig intervensjon. Det er altså fokus på at man skal komme tidlig inn i familier der barn av en eller annen grunn trenger hjelp, enten dette skyldes funksjonshemninger, sosiale vansker eller mistanke om omsorgssvikt av forskjellig art. I 2005 kom det en bekymringsmelding fra barnehagene til barneverntjenesten mens i løpet av første halvdel av 2008 var dette tallet økt til 18. Det er tydelig at noe er gjort for å øke fokuset på barn som lever under vanskelige oppvekstvilkår. Her skal det legges til at i 2005 så var denne kommunen nært berørt av en meget tragisk mishandlingssak som fikk betydelig regional og nasjonal oppmerksomhet. Dette gjør at akkurat denne kommunen er et interessant forskningsobjekt.

1.2 Teoretisk utgangspunkt

Oppgavens problemstilling er tredelt, og dette gjenspeiler seg også i den teoretiske delen. Når det gjelder problemstillingens første del så er denne normativt og teoretisk forankret i lovverket innen barnehage- og barnevernsektoren. I tillegg er det brukt forskjellige dokumenter fra departementene som NOU'er, veiledere og rundskriv. Dette har bidratt til et teoretisk grunnlag for å si noe om opplysningsplikten samt den formelle relasjonen mellom barnehagen og barneverntjenesten.

Problemstillingens andre del dreier seg om organisasjonsteorier, spesielt koblet mot det å ta beslutninger. Det er flere modeller man kan benytte seg av for å forklare dette teoretisk, og jeg har valgt å ta utgangspunkt i Jacobsen og Thorsvik sin innføringsbok i organisasjonsteorier. Her blir det vektlagt 6 forskjellige idealmodeller når vi snakker om beslutningssituasjoner, og jeg har tatt utgangspunkt i tre av disse; organisasjonen som rasjonell aktør, forhandlingsmodellen og tilfældighetsmodellen. Disse tre idealm modellene er ytterpunkter, og i denne sammenhengen vil de derfor fungere godt som analyseverktøy.

1.3 Tidligere forskning: Koplingen mellom beslutningsteori og barnehage

Det er lite som tyder på at det fins omfattende forskning innen dette området. Man kan finne forskjellige artikler, kartlegginger, undersøkelser og masteroppgaver om for eksempel tverretattlig samarbeid og hva det er som gjør at akkurat samarbeid med barneverntjenesten oppleves som vanskelig. For eksempel gjennomførte NOVA – forsker Elisabeth Backe – Hansen en kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barneverntjenesten i 2009. Kartleggingen var en del av bakgrunns materialet til storingsmeldingen om kvalitet i

barnehagen som kom i 2009. Det ble her ikke koblet noe mellom resultatet av kartleggingen opp mot verken organisasjonsteori, beslutningsteori eller annen teori. Redd barna i samarbeid med Barnevernets utviklingssenter i Midt – Norge og Dronning Mauds Minnes Høgskole hadde et tre – årig prosjekt i perioden 2008 – 2011 hvor hovedtema var barns rett til beskyttelse mot å oppleve vold og overgrep, og personalet i barnehagene sin rolle i å beskytte barna fra dette. Det ble først gjennomført en kartlegging for å undersøke kompetansen til barnehageansatte når det kommer til å oppdage omsorgssvikt og kunnskap om hvordan de skal forholde seg når de mistenker at et barn utsettes for vold eller overgrep. På bakgrunn av denne kartleggingen ble det utviklet tiltak for å styrke personalet i barnehagene sin kompetanse om vold og overgrep mot barn. Heller ikke dette prosjektet har koblet seg opp mot organisasjonsteori eller beslutningsteori.

Det fins altså ulik forskning som kan være aktuelt, men det er utfordrende at det teoretiske inntaket er uklart. Med tanke på det fattes 49 700 (SSB, 2011) beslutninger hvert år om å hjelpe barn som lever under vanskelige forhold i hjemmet, så er det helt klart at organisasjonsteori og beslutningsteori bør være en sentral faktor innen forskning på dette temaet. Spesielt beslutningsteorien kan hjelpe til med finne ut hvorfor man tar de valgene man tar, og dermed være med på å flytte fokuset over fra at det ikke gjøres noe til å se på *hvorfor* det ikke gjøres. Tidligere erfaringer viser at det er situasjonen i og omkring selve beslutningen som så langt er framhevet som vanskelige. Dessuten har den valgte case – kommunen gjort konkrete tiltak nettopp rettet mot selve beslutningssituasjonen i organisasjonen. Beslutningsteori sett opp mot samarbeid mellom barnehage og barneverntjeneste blir derfor en god innfallsvinkel i denne oppgaven.

1.4 Studiens design og metodiske valg

Det er ulike metodiske teknikker som benyttes for å undersøke problemstillingen. Når det gjelder den første delen så er det en litteraturstudie som ligger til grunn. Det er her brukt forskjellige typer lovverk og offentlige dokumenter for å finne ut av selve fenomenet ”bekymringsmelding”, samt mulig samarbeid mellom barnehagene og barneverntjenesten. Når det gjelder den andre delen av problemstillingen så er det tatt utgangspunkt i organisasjonsteorier generelt, og beslutningsteorier spesielt for å se på hvordan forskjellige beslutningssituasjoner kan påvirke den beslutningen som blir tatt. Dette er så koblet mot en empirisk studie for å se om man kan finne ut hvilken beslutningsprosess som er mest vanlig når en barnehage skal melde fra om sin bekymring til barneverntjenesten. Den siste delen av

problemstillingen tar utgangspunkt i det empiriske materialet for å finne ut om det er noen grep man kan gjøre for å bedre samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten, og videre øke antall bekymringsmeldinger som kommer fra barnehagene.

I den empiriske studien har jeg benyttet den kvalitative metoden som arbeidsverktøy. Ved hjelp av en intervjuguide er det gjennomført 16 intervjuer fordelt på like mange kommunale og ikke – kommunale styrere i en kommune. Dette gjør at studien ikke kan gi en generaliserende konklusjon, men det kan bli mulig å trekke ut noen tendenser som i det minste er gjeldende i denne aktuelle kommunen.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven består av i alt 6 kapitler. I det første kapitlet har jeg gjort rede for problemstillingen samt bakgrunnen og motivasjonen min for å skrive om akkurat dette temaet. I det andre kapitlet går jeg nærmere inn på hvilken rolle barnehagen og barneverntjenesten har hatt gjennom historien, og hva som ligger til grunn for at samarbeid mellom de to er nødvendig. Videre tar jeg for meg lovverket rundt taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, og utfordringer rundt dette. Jeg vil så se litt nærmere på selve bekymringsmeldingen og hva denne egentlig er, og på forskjellige samarbeidsformer som kan være aktuelle. I det tredje kapitlet presenteres oppgavens teoretiske fundament, med utgangspunkt i Jacobsen og Thorsvik sine beslutningsteorier. Kapittel fire tar for seg de metodiske valgene som er foretatt underveis i arbeidet med denne oppgaven. I kapittel fem analyseres forskningsfunnene opp mot beslutningsteoriene mens kapittel seks drøfter konklusjonene av forskningsarbeidet og mulige implikasjoner og veien videre.

2.0 Barnevern og barnehage i et normativt og organisatorisk perspektiv

Dette kapittelet vil ta for seg den historiske bakgrunnen for dagens barneverntjeneste og barnehager, og hvilken rolle disse har i dag. Videre er det en gjennomgang av taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, samt barneverntjenestens tilbakemeldingsplikt ved bekymringsmeldinger. Fenomenet bekymringsmelding vil også bli gjort rede for. Til slutt vil jeg se på hvilke samarbeidsformer barnehagen og barneverntjenesten har til rådighet i arbeidet for barnas beste.

2.1 Bakgrunn for og behovet for barneverntjenesten

I dagens samfunn er det i utgangspunktet foreldrenes ansvar å sørge for at deres barn lever i et hjem hvor de får god omsorg, og en oppdragelse som er i samsvar med samfunnets verdier. I kortere eller lengre perioder kan familien oppleve at de har behov for hjelp av andre, for eksempel på grunn av en livssituasjon som forverrer seg. I slike perioder kan barneverntjenesten være til hjelp for å sikre at barnet har gode levekår og utviklingsmuligheter. Det kan dreie seg om hjelpetiltak som økonomisk bistand, veiledning, avlastningstiltak som støttekontakt, eller i mer alvorlige saker kan det dreie seg om omsorgsovertakelse for kortere eller lengre perioder. Barneverntjenesten skal altså ta vare på utsatte barn, gi hjelp og støtte til familier som har behov for det og gripe inn i familier der hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnets behov og utviklingsmuligheter. Veien til dagens lovverk for barneverntjenesten startet i 1896 da vergerådsloven ble vedtatt. Norge ble dermed det første landet i verden med et offentlig barnevern. Barn som enten hadde det vanskelig eller selv var vanskelige skulle overvåkes av et vergeråd i den enkelte kommune, og disse vergerådene kunne blant annet plassere barnet i et skolehjem utenfor familien. Også barn man mente stod i fare for å komme inn i en kriminell løpebane kunne plasseres utenfor hjemmet. Det var altså samfunnshensynet som var det bærende innen datidens barnevern (Horverak og Solstad, 2008).

Det ble imidlertid avdekket en rekke overgrep mot barn som var plassert på skolehjem, og dette sammen med et uoversiktlig regelverk, gjorde at det ble nedsatt en kommisjon i 1947 som skulle utarbeide et nytt lovverk. Den nye barnevernloven drøydde en god stund, den kom faktisk ikke før i 1953. I denne var familiebehandlingsprinsippet sterkt, barnet skulle sees i sammenheng med sin familie og forebyggende arbeid i hjemmet skulle være den primære

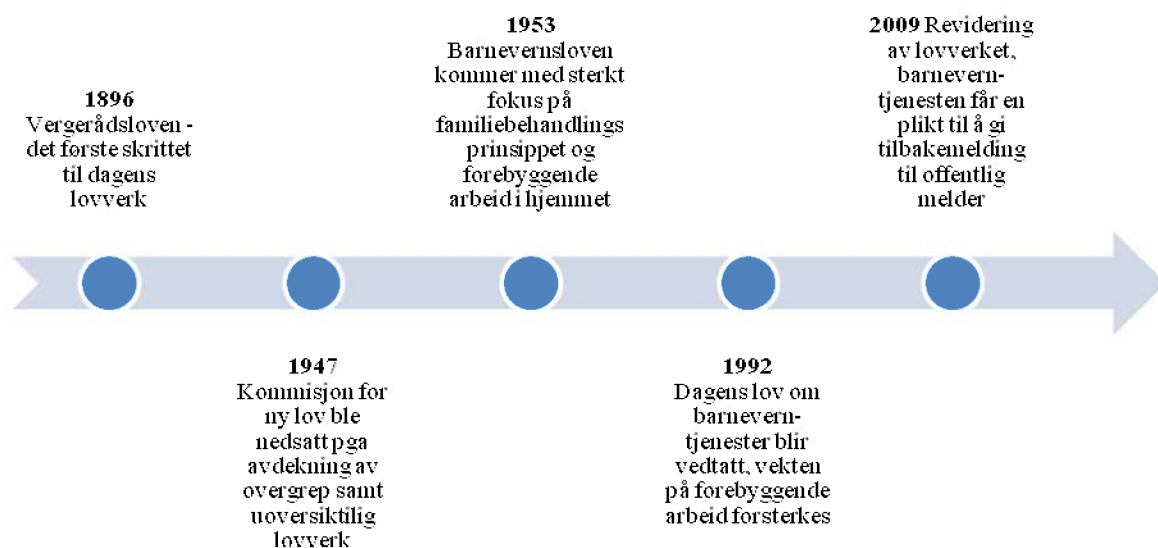
behandlingsmetoden. Barnets beste skulle være det viktigste når avgjørelsen om hvilke tiltak som skulle igangsettes skulle fattes. Barnevernet hadde dermed gått fra å være primært et samfunnsvern til å se på barnets beste som en framtidsinvestering (Horverak og Solstad, 2008).

Dagens lov om barneverntjenester kom i 1992. Det er fortsatt barnets beste som er det grunnleggende hensynet, men vekten på forebygging er forsterket. Dette ser man allerede i formålsparagrafen som slår fast at barneverntjenestens hovedoppgave er todelt. For det første skal barneverntjenesten sørge for at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid. Den skal altså beskytte barn slik at de ikke utsettes for omsorgssvikt eller psykiske og fysiske belastninger. Dersom det er rimelig grunn til å anta at et barn lever under forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven, jmf § 4 – 3, har barneverntjenesten en rett og en plikt til å undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis disse undersøkelsene avdekker at omsorgssituasjonen ikke er tilfredsstillende så skal det iverksettes tiltak for å bedre denne. Dette skal i første rekke gjøres gjennom frivillige hjelpetiltak, men hvis dette ikke er nok så har barneverntjenesten et ansvar for å gripe inn – også mot foreldrenes vilje. Barneverntjenesten sin andre hovedoppgave er at den skal drive med forebyggende arbeid på gruppenivå ved å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (Horverak og Solstad, 2008).

I 2009 kom det en tilbakemeldingsplikt inn i barnevernsloven. Her blir det regulert at barneverntjenesten har en plikt til å gi tilbakemelding til den offentlige melder om den videre behandlingen av saken. Dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 2.6.

Kort oppsummert kan man sette barneverntjenestens utvikling i følgende tidslinje:

Figur 1: Barneverntjenestens utvikling



Hva innebærer det så at et barn utsettes for omsorgssvikt? Kempe (1979) definerer det slik:

Med omsorgssvikt forstår vi at foreldre eller de som har omsorgen for barnet påfører det fysisk eller psykisk skade eller forsømmer det så alvorlig at barnets fysiske og /eller psykiske helse og utvikling er i fare (I Killén, 2009, side 33).

Det er vanlig å differensiere mellom 4 ulike former:

1. *Barn som blir utsatt for vanskjøtsel* – her får barnet i liten grad dekket sine behov for fysiske, kognitive, emosjonelle eller sosiale behov, eller de blir dekket i overdreven grad. Foreldrene er ikke følelsesmessig engasjert i barnet, det vil si at de er ikke følelsesmessig tilgjengelig. De synlige tegnene kan for eksempel være at barnet er skittent og dårlig stelt, det kan lukte vondt og ha dårlig tannhelse. Barnets verden består av voksne som ikke registrerer barnets behov, eventuelt bare sporadisk, og ingen engasjerer seg i barnet og viser det at det er ønsket (Killén, 2009).
2. *Barn som blir utsatt for fysiske overgrep* – dette er barn som skades fysisk, enten fordi omsorgspersoner skader barnet gjennom en aktiv handling eller fordi barnet skader seg selv på grunn av manglende tilsyn. Det kan for eksempel være brannsår, ofte etter sigaretter, eller blåmerker etter klyp eller slag (Killén, 2009).
3. *Barn som blir utsatt for psykiske overgrep* – det er her snakk om barn i mange forskjellige livssituasjoner hvor det er en kronisk holdning eller handling fra omsorgspersoner som kan ødelegge eller forhindre utviklingen av et positivt selvbilde hos barnet. Det er ikke snakk om

isolerte hendelser, men et vedvarende og kronisk atferdsmønster ovenfor barnet (Killén, 2009).

4. *Barn som blir utsatt for seksuelle overgrep* – dette innebærer at voksne omsorgspersoner engasjerer barn i seksuelle aktiviteter som de ikke er modne for, verken emosjonelt, seksuelt eller utviklingsmessig. Barnet er ikke i stand til å forstå rekkevidden av disse aktivitetene, og kan derfor heller ikke gi et informert samtykke om å delta. Seksuelle overgrep innebærer et bredt spekter av aktiviteter, fra å se på pornofilm sammen eller se på når den voksne onanerer til berøring og samleie. Barnet brukes av den voksne for at denne skal få dekket sine egne seksuelle behov og behov for makt (Killén, 2009).

Disse formene er ikke ensidige, de utelukker ikke hverandre. Det barnet som utsettes for fysiske overgrep vil trolig allerede ha erfaring med psykiske overgrep. Det er i større grad snakk om hvilken kategori som er mest synlig der og da. Omsorgssvikten kan også variere i grad av alvorlighet, det kan være i en kort, forbigående periode eller en langvarig periode. Den kan også henge sammen med spesielle situasjoner, som for eksempel rus hos en av foreldrene, eller være mer kronisk, som for eksempel ved psykiske lidelser (Killén, 2009).

2.2 Hva er barnehagens rolle?

Barnehagesektoren i Norge hadde sin spede begynnelse i Trondheim i 1837 da det første barneasylet ble etablert. Barneasylene la grunnlaget for den sosiale tradisjonen i barnehagene ved at de i hovedsak skulle ha en kompenserende funksjon for barn med vanskelige oppvekstbetingelser. Barna skulle få tilsyn, omsorg og oppdragelse den tiden de var i asylet eller på daghjemmet. Den pedagogiske tradisjonen kom gjennom den tyske filosofen Friedrich Fröbel rundt overgangen til 1900-tallet. I hans tankegang var barnas frie lek og positive læringsprosesser i sentrum, og sang, lek og dans skulle vektlegges. Han var også opptatt av at barnehagen skulle være en arena for barn fra alle sosiale lag. Den første kommunale barnehagen i Oslo åpnet i 1920, og det var nettopp Frøbels tanker om en folkebarnehage som lå til grunn for den. De neste 10 – 20 årene forsvant asylene gradvis, eller de ble omorganisert til barnehager. I 1937 kom Husmødrenes barnehager på banen, og i 1945 ble frivillige organisasjoner og yrkesorganisasjoner samlet i Barnehagekretsen i Oslo (St. meld 41, 2009).

I 1947 fikk for første gang barnehagesektoren et lovverk å forholde seg til ved at daginstitusjoner ble hjulmet i pleiebarns- og barneforsorgsloven i 1947, og deretter i

barnevernsloven i 1953. I 1975 ble den første barnehageloven vedtatt, og barnehageseksjonen befant seg da i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Det var to viktige siktemål i barnehageloven. For det første skulle barn sikres gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nært samarbeid med barnas hjem, og for det andre skulle kommunene stimuleres til økt utbygging av barnehager. Det ble fremhevet at en barnehage med utviklende og gode aktiviteter var viktig i arbeidet med å utjevne sosiale forskjeller. Allerede på denne tiden var departementet opptatt av at på sikt så burde alle få tilbud om barnehageplass. I 1995 hadde barnehageområdet blitt flyttet til Barne- og familiedepartementet, og det ble gjennomført en omfattende revidering av barnehageloven. Det hadde vært en enorm utvikling innen barnehageområdet i årene i forkant, og nye utfordringer gjorde at loven ikke lenger ble ansett som god nok. Det ble også fremhevet at det var på tide å tydeliggjøre og styrke barnehagens oppgaver, både ovenfor barna, foreldrene og samfunnet for øvrig. Det ble derfor foreslått at barnehagene skulle få en rammeplan som skulle angi mål og retningslinjer for viktige sider ved barnehagens innhold som lek, omsorg og sosial kompetanse. Rammeplanen ble iverksatt i 1996, og den var da en milepæl i arbeidet med å sikre et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet. Det ble fastslått at barnehagens grunnleggende oppgaver blant annet innebærer å bidra til at barn utvikler basiskompetanse innen sosial kompetanse, språk og kommunikasjon. Samtidig ble det faglige og kulturelle innholdet delt inn i følgende fagområder:

- Samfunn, religion og etikk
- Estetiske fag
- Språk, tekst og kommunikasjon
- Natur, miljø og teknikk
- Fysisk aktivitet og helse

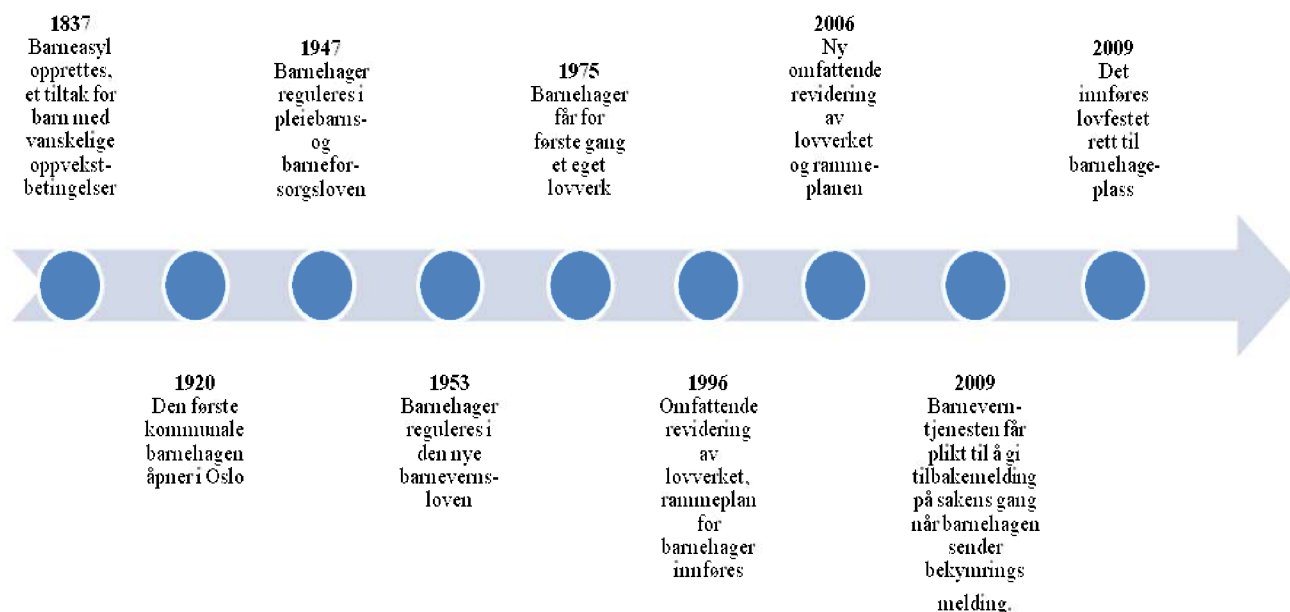
Rammeplanen inneholdt også en beskrivelse av hva som kjennetegnet en god barnehage for både barna, foreldrene og personalet. For eksempel ble mulighetene til lek og læring i et sosialt samspill og fleksibilitet i planlegging slik at barn også får mulighet til å velge selv fremhevet (St. meld 41, 2009).

Perioden fra barnehagene fikk sin første rammeplan i 1996 og frem til i dag har vært preget av en voldsom vekst og store endringer. I 2003 var det bred politisk enighet om å satse på barnehager, og barnehageforliket la grunnlaget for at det ble innført maksimalpris på

foreldrebetalingen. Samtidig fikk kommunene en plikt til å bidra med finansiering til de ikke – kommunale barnehagene for å sikre at familiens økonomi ikke skulle være utslagsgivende for valg av barnehage. I 2005 ble barnehagene en del av det samlede utdanningsløpet ved at ansvaret ble flyttet til Kunnskapsdepartementet, mens i 2006 trådte en ny barnehagelov og en revidert Rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold i kraft. I den nye barnehageloven kom det en egen paragraf om barnehagens innhold (§ 2), og dette medførte sterkere krav til hva barnehagedagen skulle inneholde. Dette viste seg også i den reviderte rammeplanen som nå operer med 7 fagområder, mot de tidligere 5. Dette innebærer at det faglige i barnehagen er mer tilpasset fagene barna vil møte i skolen. En ny formålsparagraf ble utarbeidet, og denne ble vedtatt i 2008. Denne er mer tydelig enn tidligere når det gjelder hvilket overordnet formål samfunnet har gitt barnehagene. *Den sier at barnehagens samfunnsmandat er å gi barn i førskolealderen et omsorgs- og velferdstilbud som er til barnets beste.* Den vektlegger de samlende verdiene man finner i vårt samfunn, et samfunn som preges av kulturelt og religiøst mangfold. Videre sier formålsparagrafen at *barnehagen skal ivareta barnas behov for lek og omsorg i samarbeid med foreldrene samtidig som den skal fremme læring og danning som grunnlag for barnets allsidige utvikling. I tillegg til den pedagogiske virksomheten skal barnehagen være et velferdstilbud til småbarnsforeldre i en travel hverdag.* Den siste milepælen i barnehagesektorens historie kom i 2009, da retten til barnehageplass trådte i kraft. Denne retten skal bidra til å gi foreldrene mer forutsigbarhet og alle barn skal gis like muligheter til plass i barnehagene (St. meld 41, 2009).

Barnehagesektorens utvikling kan i hovedsak oppsummeres i følgende tidslinje:

Figur 2: Barnehagesektorens utvikling



2.3 Relasjonen mellom barnehagen og barneverntjenesten

I henhold til barnevernlovens § 1-1 er en av barneverntjenestens hovedoppgave å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Samtidig skal barneverntjenesten bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Dette innebærer at barneverntjenesten både har et generelt ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, og et mer spesifikt ansvar for å avdekke om barn lever i familier med en risiko for dette. For å kunne ivareta denne oppgaven ovenfor utsatte barn er barneverntjenesten helt avhengig av at andre som ser barnet i det daglige, melder fra om sin bekymring. Personalet i barnehagen er i en særstilling her. De aller fleste barn tilbringer en kortere eller lengre periode i barnehagen før skolestart, og personalet får mange muligheter til å observere og få informasjon om det enkelte barns omsorgs- og livssituasjon. I tillegg til å observere barnet gjennom dagen vil de også kunne observere samspillet mellom barnet og foreldrene eller andre omsorgspersoner i barnets liv. De ansatte i barnehagene må være lydhøre ovenfor de signaler barna sender ut, blant annet gjennom atferd, slik at barn i utsatte livssituasjoner kan bli oppdaget tidligst mulig (St. meld. nr. 41, 2009).

Når barneverntjenestens undersøkelser avdekker at et barn lever i en omsorgssituasjon som ikke er tilfredsstillende må den finne tiltak for å bedre denne. Når det er bestemt at en familie

trenger hjelpetiltak, så er barnehage et av de vanligste tiltakene som settes inn i småbarnsfamilier. Dette kan både være frivillig ved at foreldrene samtykker, eller det kan være et pålagt tiltak fra barneverntjenesten. Andre tiltak som kan involvere barnehagen er for eksempel økonomisk bistand til å betale for plassen eller en anbefaling om barnehageplass. Når det er familier i barnehagen hvor barnehage er en del av hjelpetiltakene må det være et godt samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten. Målet i barnevernsarbeidet er at problemer og bekymringer rundt barn skal jobbes med der hjelpetiltakene er, og i størst mulig grad i samarbeid med hele familien. Et godt samarbeid mellom barneverntjenesten, familien og barnehagen kan bidra til at man lettere finner gode løsninger på vanskelige situasjoner (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

Det er kommunen som har det helhetlige ansvaret for det lokale barnehagetilbudet, både når det gjelder økonomiske tilskudd, tilsyn og at det er tilstrekkelig antall plasser til at kommunen har full barnehagedekning. De skal også sørge for at de ulike tjenestene som tilbys småbarnsfamilier er godt koordinert. Dette ansvaret innebærer at det skal utarbeides samarbeidsrutiner, kompetansetiltak og arenaer for møter som inkluderer alle barnehagene, uavhengig av eier- og driftsform. Dette betyr også at kommunen har ansvar for å gjøre samarbeidet mellom barneverntjenesten og barnehagen kjent for alle ansatte slik at det får en forpliktende ramme (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009). I følge Rammeplanen bør det etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barneverntjenesten og barnehagene, dette må den enkelte kommune finne gode løsninger på. Det bør være en målsetning at samarbeidet er basert på jevnlig og formalisert kontakt, på felles mål i forhold til det utsatte barnet samt kunnskap om arbeidsoppgavene innen de to fagfeltene. Slik kan barnehagen og barneverntjenesten sammen bidra til å skape trygge oppvekstvilkår for små barn (Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2011).

2.4 Taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett

Alle som jobber i barnehager, både kommunale og ikke – kommunale, er underlagt *taushetsplikt* etter forvaltningsloven §§ 13 til 13f. Det er dette som kalles den forvaltningsmessige taushetsplikten, og denne gir generelle regler om taushetsplikt og sier noe om i hvilken grad man har adgang til å videreformidle opplysninger. Bakgrunnen for taushetsplikten er at barn og foreldre skal vernes slik at personlige opplysninger ikke blir spredd til utenforstående (Olsen, 2012). Det å ha taushetsplikt innebærer altså at man har en plikt til å hindre at uvedkommende får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Man har

faktisk et forbud mot å videreformidle opplysninger til andre tjenester, instanser eller personer. De taushetsbelagte opplysningene kan for eksempel dreie seg om forhold rundt barnet eller foreldrenes helse, økonomiske forhold, klientforhold eller andre sosiale forhold. Når det gjelder familier som er brukere i barnehagen eller klienter innen barneverntjenesten så er opplysninger om både barnet og resten av familien taushetsbelagte (Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien, 2005). Taushetsplikten gjelder uavhengig av hvordan man har fått tak i den aktuelle informasjonen, om man får vite noe tilfeldig gjennom å se i et notat eller om far betror seg i barnehagen er like gyldig og utløser taushetsplikt. Det er imidlertid et skille mellom arbeid og fritid. Informasjon man får vite i den private sfære omfattes ikke av taushetsplikten, og det er derfor viktig å være bevisst når man er på jobb og når man har fri. Man må også være oppmerksom på de yrkesetiske prinsippene slik at man er varsom i forhold til å bringe videre informasjon man har fått som privatperson. Videre må man ha i bakhodet at i det den informasjonen man har fått privat blir delt med kolleger i barnehagen, så inntreffer også taushetsplikten (Olsen, 2012).

Det er to hovedgrunner til at man har taushetsplikt. Den ene er hensynet til personlig integritet og personvern, det vil si at den enkelte skal skånes for unødvendig spredning av personlige opplysninger. Den andre hovedgrunnen er hensynet til tillitsforholdet mellom den enkelte og hjelpetjenesten, noe som er en forutsetning for åpenhet, dialog og samarbeid mellom partene. Man må kunne stole på at hjelpetjenesten ikke videreformidler til andre de personlige opplysningene de får kjennskap til hos den enkelte. Konsekvensene av et brutt tillitsforhold kan være at viktige opplysninger blir holdt tilbake av den enkelte, eller at man i verste fall ikke tar kontakt i det hele tatt fordi frykten for at opplysninger blir videreformidlet til andre er for stor (Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten, 2005).

Den profesjonsbestemte taushetsplikten er en spesiell taushetsplikt for visse profesjoner, for eksempel helsepersonell og ansatte i barneverntjenesten. Denne taushetsplikten er strengere enn den forvaltningsmessige, og den følger av bestemmelser i særlovene som regulerer de forskjellige profesjonene. For ansatte i barneverntjenesten er dette regulert i barnevernloven § 6 – 7 første ledd. Dette innebærer at også opplysninger om forhold som for eksempel fødested, fødselsdato og bopel regnes som taushetsbelagte (Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien, 2005).

Taushetsplikten kan legge visse begrensninger på samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten da man kort sagt har et forbud mot å dele opplysninger med andre. Det er imidlertid et unntak som gir ansatte i barnehagene en plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten. Denne *opplysningsplikten* er nedfelt i barnehagelovens § 22:

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. (Lov om barnehager, 2005).

Begrunnelsen for denne opplysningsplikten i lovverket er at barneverntjenesten er avhengig av å motta opplysninger om barn som lever i alvorlige omsorgs- og livssituasjoner slik at disse barna kan få den hjelpen de har behov for. Her har lovgiver bestemt at det er viktigere å ivareta enkeltbarns omsorgssituasjon enn å ta hensyn til den enkeltes personlige integritet og personvern. Opplysningsplikten innebærer altså at taushetsplikten settes til side dersom vilkårene for opplysningsplikt er tilstede (Horverak og Solstad, 2008). Opplysningsplikten gjelder både når det kommer til å gi opplysninger av eget tiltak og når barneverntjenesten gir pålegg om opplysninger om et barn.

Det er de alvorligste tilfellene av omsorgssvikt som utløser opplysningsplikten, det vil si at bekymringens styrke må være større enn at et barn ikke har optimale forhold eller at familien kunne hatt nytte av enkelte hjelpetiltak. Det må i hvert enkelt tilfelle gjøres konkrete vurderinger av de forholdene det enkelte barnet lever i, og disse må så vurderes opp mot opplysningspliktens kriterier. Det avgjørende er hvor stor barnehagens bekymring er for barnet med utgangspunkt i den informasjonen man har om familien og barnet, og personalets faglige ståsted. Det er likevel ikke slik at personalet i barnehagen skal vurdere hvorvidt vilkårene for å fatte vedtak etter barnevernloven er oppfylt. Opplysningsplikten inntreffer på det tidspunktet personalet har en begrunnet bekymring for at et barn utsettes for mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt. Det må altså være noe mer enn en vag mistanke om at noe ikke

er greit i familien, samtidig som det ikke kreves at man er sikker (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

På det tidspunktet som opplysningsplikten inntreffer skal bekymringsmeldingen gå umiddelbart til barneverntjenesten. Barnehagen skal ikke foreta seg noe for å bekrefte eller avkrefte bekymringen, og plikten til å gi opplysninger faller ikke bort selv om man setter inn tiltak for å bedre barnets situasjon. Man kan altså ikke velge å la være å melde bekymring så lenge omsorgssituasjonen til barnet er så alvorlig at opplysningsplikten utløses. Plikten kan bare oppfylles ved at man sender en bekymringsmelding til barneverntjenesten. Det er den situasjonen som er tilfellet når man sender bekymringsmeldingen som avgjør om plikten er oppfylt, selv om barneverntjenestens undersøkelser i etterkant viser at det ikke var hold i bekymringene eller at situasjonen var mindre alvorlig enn man først trodde. (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

I henhold til lovteksten skal opplysningene normalt komme fra styrer i den enkelte barnehage. Dette er en saksbehandlingsregel, og det innebærer ikke at det er den enkelte styrer som avgjør om bekymringen for et barn er alvorlig nok eller ikke. Opplysningsplikten er pålagt hver enkelt i personalgruppen, og man har derfor et selvstendig ansvar for å sørge for opplysningene blir formidlet videre til barneverntjenesten (Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretter og opplysningsplikten, 2005).

I tilfeller der det er vurdert at barnets omsorgssituasjon ikke er alvorlig nok til at opplysningsplikten er utløst, gir *opplysningsretten* barnehagen og barneverntjenesten mulighet for å kommunisere og samarbeide. Dersom foreldrene samtykker i at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres kjent for andre, kan barnehagen og barneverntjenesten formidle opplysninger til hverandre. Det bør alltid være en målsetning om at det i størst mulig grad skal samarbeides på grunn av samtykke fra den opplysningene gjelder. Samtykket må være gitt frivillig og informert, det vil si at foreldrene ikke skal ha vært utsatt for press og at de vet hva de faktisk samtykker i. Dette innebærer at det må være tydelig hvilke opplysninger som skal formidles videre, hvem som er mottaker av opplysningene og til hva opplysningene skal brukes. Et samtykke kan når som helst trekkes tilbake, både delvis og helt. Samtykke skal ikke hentes inn i saker der det er mistanke om at barnet utsettes for seksuelle overgrep, der det er mistanke om vold mot barnet eller noen av barnets nære relasjoner eller dersom det å orientere foreldrene kan føre til fare for noens helse eller liv (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

Med bakgrunn av at taushetsplikten er begrunnet i at man skal beskytte den opplysningene gjelder, så er det ikke noe i veien for å formidle opplysningene videre hvis de er tilstrekkelig anonymisert. Anonymisering er bare aktuelt i de saker der det ikke er mulig å identifisere barnet eller familien med utgangspunkt i de opplysningene som gis. Dette innebærer at man for eksempel må unnlate å bruke bilder, navn eller andre opplysninger som kan bidra til at barnet eller foreldrene blir identifisert. I noen tilfeller kan det også bli nødvendig å holde tilbake enkelte opplysninger eller å endre litt på de man har, for eksempel endre barnets alder eller kjønn. Saker der barnehagen trenger veiledning om hvordan de skal håndtere en bekymring, hjelp til å skrive en bekymringsmelding eller hjelp til å vurdere hva slags informasjon foreldrene skal ha egner seg godt for anonyme diskusjoner (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

Barnehagen har også en tredje mulighet til å gi opplysninger til barneverntjenesten. Dette dreier seg om forvaltningsloven § 13 b nr. 5, som sier at barnehagen kan formidle opplysninger til barneverntjenesten hvis dette er nødvendig for å fremme barnehagens oppgaver. Dette er særlig aktuelt i saker der barneverntjenesten allerede har kjennskap til barnet og familien, og barnehagen trenger å gi opplysninger videre for at barnet skal sikres et godt barnehagetilbud (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

2.5 Bekymringsmelding

Barneverntjenesten skal sørge for at barn lever i familiesituasjoner hvor deres helse og utvikling ikke tar skade, og at barna får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For at de skal kunne oppfylle denne hovedoppgaven så er de avhengig av at de som jobber tett på barna i for eksempel skole og barnehage, melder fra til barneverntjenesten når de er bekymret for enkeltbarn. For ansatte i barnehagene blir dette synliggjort gjennom opplysningsplikten i lovverket som er gjort rede for tidligere. Denne opplysningsplikten blir oppfylt når barnehagen melder bekymring angående barnet til barneverntjenesten. Det er styrer i barnehagen som skal gi opplysningene, men dette er kun en saksbehandlingsregel og styreren kan derfor ikke overprøve den enkelte ansattes faglige vurdering av bekymringen. Bekymringsmeldingen er altså en henvendelse til barneverntjenesten om at et barn ikke lever i en optimal omsorgssituasjon, uavhengig av om meldingen er muntlig eller skriftlig, og hvem den kommer fra. Barnehagen, som en offentlig instans, kan ikke være anonym når det sendes en bekymringsmelding. For at opplysningsplikten skal være oppfylt så må altså barnehagen gi

seg til kjenne slik at barneverntjenesten har mulighet til å vurdere meldingens innhold på en best mulig måte, og deretter vurdere om det er behov for å innhente mer utfyllende informasjon fra barnehagen. Opplysningsplikten til barnehagepersonalet er dermed ikke oppfylt dersom bekymringsmeldingen sendes anonymt (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

Det er ingen formelle krav til innholdet i bekymringsmeldingen eller hvordan den skal utformes. I veilederen Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten fra 2009 skisserer det noen punkter som bør være med:

- Informasjon om hvilket barn bekymringen gjelder
- Hva som er selve bekymringen bør være mest mulig konkret
- Observasjoner som er gjort, samtaler som er gjennomført med barnet og hvor lenge barnehagen har vært bekymret bør beskrives
- Informasjon om hva barnehagen har foretatt seg, for eksempel i forhold til foreldrene, bør komme frem
- Hvis det har vært konkrete episoder som har utløst eller forsterket bekymringen så bør disse refereres til

(Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009)

Barneverntjenestens arbeid starter når de mottar en bekymringsmelding for et barn. Meldingen skal snarest, og innen en uke, vurderes mot henleggelse eller å opprette undersøkelsessak. Dersom det konkluderes med at det er rimelig grunn til å tro at det kan være noe som gir grunnlag for tiltak fra barneverntjenestens side, har de en plikt og en rett til å undersøke barnets omsorgssituasjon nærmere. Undersøkelsene som skal foretas skal være så skånsomme som mulig, men de må også være omfattende nok til at barneverntjenesten har grunnlag for å avgjøre om det skal iverksettes tiltak etter barnevernloven (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

Det er ikke selvsagt at det en barnehage definerer som en bekymringsmelding blir registrert som det hos barneverntjenesten. Det kan for eksempel være familier som barneverntjenesten

allerede er involvert i, eller familier som også andre har meldt bekymring om. Disse bekymringsmeldingene blir da registrert som opplysninger om saken (Backe – Hansen, 2009).

2.6 Barneverntjenestens tilbakemeldingsplikt

Som tidligere nevnt er taushetsplikten til ansatte i barneverntjenesten noe strengere enn den forvaltningsmessige taushetsplikten som barnehageansatte hører inn under. Dette innebærer at alle opplysninger om barnet og familien er underlagt taushetsplikt, også informasjonen om at de er tilknyttet barneverntjenesten. Barneverntjenesten har mulighet til å gi opplysninger gjennom samtykke, anonymisering eller hvis det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver ovenfor enkeltbarnet. Det er også mulig å videreformidle opplysninger dersom det er viktig for å oppnå målet ved at opplysningene ble gitt i utgangspunktet. Det kan for eksempel være nødvendig å gi opplysninger om barnets omsorgssituasjon i hjemmet for å sikre at barnet får et likeverdig tilbud og en god omsorgssituasjon i barnehagen (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

I 2009 trådte det i kraft en ny bestemmelse i barnevernloven som gir barneverntjenesten en plikt til å gi en tilbakemelding til den som har gitt barneverntjenesten en bekymringsmelding. Lovendringen kom blant annet fordi det var mange tilbakemeldinger om at barneverntjenestens taushetsplikt ble oppfattet som for streng i samarbeidet med de som meldte bekymring. Målet ved lovendringen var å sikre at ikke taushetsplikten ble et hinder for samarbeid som kunne føre til svekket tillit til barneverntjenestens arbeid. Den nye lovbestemmelsen skal fremme et godt og funksjonelt samarbeid mellom barneverntjenesten og de tjenestene som følger opp utsatte familier i det daglige. Dette innebærer at barnehagen skal ha en tilbakemelding om at bekymringsmeldingen er mottatt. Videre skal det komme en ny tilbakemelding når en eventuell undersøkelse er gjennomført som gir informasjon om hvorvidt saken er henlagt eller fører til tiltak fra barneverntjenestens side (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

2.7 Samarbeidsformer

Lov om barneverntjenester sier i § 3 – 2 at barneverntjenesten skal sørge for at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer, og de skal samarbeid med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette er med på å løse de oppgaver som er pålagt barneverntjenesten gjennom lovverket. I denne sammenheng er samarbeidet en metode for å nå målet om å sikre at barn og unge får den hjelpen de har behov for (Barnevernet i Norge, 2000).

Det er flere områder barnehagen og barneverntjenesten kan samarbeid om, hvorav noen er pålagt gjennom lovverket mens andre er mer generelle. Et godt samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten kan gi bedre forutsetninger for at barnet og familien får den hjelpen de faktisk har behov for. Det kan også bidra til en økt forståelse for hverandres hverdag når det for eksempel kommer til arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon. Jeg vil her skissere kort noen av de forskjellige samarbeidsmulighetene.

Barn og familier som får tilbud om hjelpetiltak gjennom barneverntjenesten skal ha en tiltaksplan. Dette er et selvstendig dokument som inneholder en oversikt over tiltakene som settes inn og hva målsetningen er med dem. Barnehagen bør delta i utformingen av de målene som gjelder dem, og det bør også fremgå hvilken funksjon barnehagen skal ha. Hvis barnehagen skal bidra som en kontrollenhet, for eksempel med tanke på å observere foreldre som har et rusproblem, så må dette komme frem i tiltaksplanen. Det skal også utarbeides en individuell plan for barnet som skal inneholde en formalisering av samarbeidet mellom barneverntjenesten og de offentlige tjenestene som er involvert rundt barnet og familien. Hovedmålet med den individuelle planen er å sikre at barnet får et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud hvor det alltid er en tjeneste som har hovedansvaret for oppfølgingen. Gjennom ansvarsgrupper får man et samarbeidsforum som kan planlegge og følge opp tiltak for det enkelte barn og familien. Dette foraet må være ønsket av foreldrene gjennom et samtykke som omfatter alle de opplysningene som det er aktuelt for gruppen å diskutere. Aktuelle deltakere her er de instanser eller personer som har regelmessig kontakt med familien, med utgangspunkt i de behovene barnet har. For de barna som barneverntjenesten overtar omsorgen for skal det også utarbeides en tiltaksplan. Denne skal inneholde en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon i et langsiktig perspektiv. Dersom barnet har særlige behov som må følges opp ved hjelp av barnehageplass så må barnehagen involveres i arbeidet med planen (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

I flere kommuner er det opprettet tverrfaglige team som tar i mot henvendelser fra offentlige etater, foreldre eller andre som ønsker å drøfte sin bekymring for et barn og familien dens. Det er viktig å understreke at det er taushetsplikt i slike foraer, og at man kun kan diskutere enkeltbarn med samtykke fra foreldrene. Det kan derfor være en god løsning at foreldrene har en egen kontaktperson i gruppen. Videre kan det være fornuftig å ha faste kontaktpersoner i barneverntjenesten, både når det gjelder generelle spørsmål og mer konkrete saker. Det kan være lettere for barnehagen å diskutere en sak anonymt hvis de har en fast person å forholde seg til, og kontaktpersonen kan også bidra med råd og veiledning til personalet i saker der

barnehagen er bekymret for et barn. Når det kommer til forebyggende tiltak kan faste samarbeidsmøter mellom barnehagen og barneverntjenesten være et bidrag til et godt samarbeid. Gjennom slike jevnlige møter får man mulighet til å bli bedre kjent med hverandres oppgaver og tjenesteområder, og man kan utveksle generell kunnskap om hverandres tjenester. Dette kan videre føre til at barneverntjenesten får bedre innsikt i hvordan barnehagen jobber med barn og foreldre, mens barnehagen på sin side får kunnskap om hvilke arbeidsmetoder barneverntjenesten har til rådighet og hvordan saksgangen fungerer (Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, 2009).

Disse normeringene er selvsagt viktige, men de er samtidig tuftet på en forestilling om rasjonalitet hvor lovverket regulerer hva slags adferd man skal velge; man ser først på lovverket – så handler man. Som vi skal se i neste kapittel er det langt flere og alternative modeller for å forklare adferd.

3.0 Organisasjons- og beslutningsteori

3.1 Organisasjonsteori og ideen om rasjonalitet i offentlig sektor

Samfunnet i dag består av mange forskjellige organisasjoner, både private og offentlige, frivillige og kommersielle, og lignende. En organisasjon er en gruppe mennesker som er knyttet sammen gjennom felles mål og oppgaver hvor prosedyrer og retningslinjer samordner arbeidet slik at man kan få realisert de felles målsetningene. Jacobsen og Thorsvik definerer en organisasjon som:

et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (Jacobsen og Thorsvik, 2007:13).

Det er vanlig å skille mellom private og offentlige organisasjoner, selv om man kan stille spørsmål ved hvor unike de er. Utgangspunktet er likevel at offentlige organisasjoner er fundamentalt distinkte og skiller seg fra private organisasjoner på 3 områder:

1. Offentlige organisasjoner har en demokratisk valgt politisk ledelse på toppen som organisasjonen er ansvarlig ovenfor, mens private organisasjoner er ansvarlig ovenfor et styre som har utgangspunkt i aksjonærene. De offentlige organisasjonene handler altså på vegne av de politisk valgte myndighetene, og styres gjennom et skrevet lov – og regelverk (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2009).
2. Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle, det vil si at de skal ivareta til dels motstridende hensyn som medbestemmelse for de ansatte, lydhørhet ovenfor brukerne, faglig uavhengighet og kostnadseffektivitet. Samtidig er det norske politisk – administrative systemet en kombinasjon av flere forskjellige styringsformer. Man må balansere mellom hensynet til rettstatsverdiene og hensynet til styringsformen og kostnadseffektiv drift. I motsetning til private organisasjoner står man ikke ovenfor en bunnlinje eller et overordnet hensyn innen for eksempel inntjening eller profitt. Byråkratiet, marked og nettverk fremstår mer som supplerende eller komplementære enn som alternative organisasjonsmodeller (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2009).
3. Offentlige organisasjoner opererer ikke på det økonomiske frikonkurransemarkedet til tross for at økt fristilling, selskapsdanning og konkurranseutsetting øker innslaget av marked og markedslignende ordninger for organisasjonene. Markedet har begrenset kapasitet til å håndtere visse problemstillinger som krever offentlig inngrep, og det blir

derfor viktig for offentlige organisasjoner å korrigere eller motvirke de problemer som markedet ikke kan håndtere (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2009).

For å kunne løse de forskjellige oppgavene og nå målsetningene må det fattes beslutninger. Hver eneste dag fattes det beslutninger innad i organisasjonen som påvirker den videre driften av organisasjonen, fra helt hverdagslige til mer overordnede. Alle disse beslutningene kan påvirke alle som er tilknyttet organisasjonen, som ansatte, kunder, eiere eller samarbeidspartnere. I en barnehage kan det være beslutninger om man skal spise ute eller inne, om man skal avlyse turen ved sykdom eller om hvilke tema man skal jobbe med det kommende barnehageåret. De sentrale, og mange ganger fundamentale beslutningene man som styrer må ta i barnehagen gjelder for eksempel hvilke barn som skal få plass i opptaket, hvordan man skal fordele personalressursene på avdelingene eller hvordan man skal håndtere en klage fra en familie.

Beslutninger kan altså defineres som:

et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling (Jacobsen og Thorsvik 2007:279).

Som man ser av definisjonen så ligger det en forventning om at en beslutning følges opp i form av tiltak eller handlinger for at intensjonen bak valget skal oppfylles. Videre vil tidligere beslutninger legge premisser for senere beslutninger slik at man vil få en kjede av beslutninger som setter preg på organisasjonen.

Figur 3: Faser i en beslutningsprosess



(Jacobsen og Thorsvik, 2007:279)

Hver enkelt beslutning går altså gjennom en prosess hvor man starter med å innhente informasjon som så systematiseres og analyseres for så å settes opp i ulike valg. Deretter fattes selve beslutningen. I det man fatter en beslutning, skapes det en forventning om at beslutningen følges opp slik at man får den ønskede effekten.

Tanken om at mennesker handler rasjonelt, i denne sammenheng fornuftig, er sentralt innenfor beslutningsteoriene. Det handler om at man skal være rasjonell når man skal fatte en beslutning for å løse et problem. Jacobsen og Thorsvik oppsummerer det slik:

1. Den aktuelle situasjonen vurderes for å klargjøre hva som kjennetegner problemet og hvilke utfordringer som er representert
2. Forskjellige løsninger på problemet kartlegges
3. Konsekvensene knyttet til de mulige løsningene vurderes
4. Konsekvensene sammenliknes og settes opp mot hverandre
5. Beslutningen fattes ved at man velger den løsningen med de beste konsekvensene

(Jacobsen og Thorsvik, 2007:280)

Innenfor klassisk beslutningsteori er den rasjonelle ideallmodellen sentral, man forventer at mennesket kan handle perfekt rasjonelt i en beslutningssituasjon. I følge Jacobsen og Thorsvik kan dette fremstilles i følgende modell:

Figur 4: Mennesket som perfekt rasjonell beslutningstaker



(Jacobsen og Thorsvik, 2009:281)

Denne modellen viser en idealsituasjon for hvordan mennesker bør fatte beslutninger, og er altså ikke en faktisk situasjon. Det er i hovedsak 3 problemer knyttet til å handle etter denne modellen. Det første problemet er knyttet til målsetning. Ideen om perfekt rasjonalitet forutsetter at beslutningstakeren har klare mål som alltid settes før handling. I følge Jacobsen og Thorsvik ser dette i liten utstrekning ut til å være tilfelle i praksis. For det første er det faktisk ikke sikkert det er satt opp spesifikke målsetninger på absolutt alle områder. For det andre kan beslutningstakeren ha flere ulike roller eller identiteter som ikke alltid er

sammenfallende, for eksempel forholdet mellom profesjon og organisasjon. En førskolelærer kan identifisere seg med sin profesjonelle rolle og med rollen som ansatt i en organisasjon – noe som kan føre til konflikt i målsetningen og dermed beslutningen. Man kan også hevde at mennesket i større grad utvikler mål etter at man har handlet. Dette innebærer at mennesker legger inn en menig bak handlingen etter at beslutningen er tatt, som et forsøk på å rettferdiggjøre handlingen. Det andre problemet er knyttet til informasjonsbehandling. Studier viser at den menneskelige hjernen ofte siler ut informasjon man får slik at man tar beslutninger mer etter tommelfingerprinsippet enn analyser og avveininger. Dette innebærer at hjernen i større grad sorterer og kopler informasjon mot tidligere erfaringer enn å analysere informasjonen på et selvstendig ståsted. Et eksempel er at man ofte fortolker opplevelser i forhold til tidligere erfaringer. Et annet eksempel er at mennesker siler ut informasjon slik at den bekrefter de antakelsene man allerede har på det aktuelle området (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Det tredje problemet i forhold til perfekt rasjonalitet dreier seg om valg mellom alternativer. Når selve valget mellom alternativer skal fattes så spiller psykologiske faktorer inn og svekker evnen til å handle rasjonelt. Studier viser for det første at det kan se ut til at mange mennesker ikke kan akseptere nederlag, slik at man heller bruker mer ressurser på å forsvare beslutningen enn på å endre den. Det virker også som det er viktig for hvilke beslutninger som fattes om det brukes positivt eller negativt ladede begreper. Beslutninger som er preget av positive begreper velges ofte fremfor mer negative, selv om utfallet er tilnærmet likt (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

De tre problemene knyttet til perfekt rasjonalitet som er nevnt over, viser at mennesket aldri vurderer ulike alternativer for så å velge det som er best. Selv om irrasjonelle beslutninger forekommer er det tydelig at man strever etter å handle rasjonelt. Det er imidlertid et hinder at man aldri kan ha full informasjon om alle mulige løsninger og konsekvenser, og dermed kan man aldri vite med sikkerhet hvilket alternativ som er det beste. Det er her begrenset rasjonalitet kommer inn. Denne atferden kan oppsummeres i denne modellen:

Figur 5: Mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker



(Jacobsen og Thorsvik 2007:284)

Å ta beslutninger etter denne modellen kalles satisfiering. Dette innebærer at beslutningen man velger anses som god nok, selv om man ikke vet om det er det beste alternativet. Det å fatte en beslutning er fortsatt et valg mellom flere alternativer, men man velger den første tilfredsstillende beslutningen i stedet for å finne det beste alternativet. To sentrale elementer innenfor begrenset rasjonalitet blir da usikkerhet og uklarhet. Innen satisfiering blir rekkefølgen man møter de forskjellige alternativene i viktig for hvilket alternativ som velges. For å forstå beslutningen som er tatt må man altså se nærmere på hvordan man velger å søke etter alternative løsninger (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

Rasjonalitet handler altså om at individet er i en prosess hvor ulike alternativer vurderes før man velger det alternativet man tror er best egnet for å nå målet. Dette er tett knyttet opp mot tanken om at individet vurderer hvilke konsekvenser beslutningen får for fremtiden før en endelig avgjørelse tas. Denne konsekvenslogikken beskriver James G. March med 4 spørsmål:

- Alternativer -> Hvilke handlinger er mulige?
- Forventinger -> Hvilke framtidige konsekvenser kan følge av de enkelte alternativer?
Hvor sannsynlig er hver enkelt konsekvens hvis vi velger et gitt alternativ?
- Preferanser -> Hvor verdifulle er konsekvensene som kan knyttes til hvert alternativ for beslutningstakeren?
- Beslutningsregel -> Hvordan skal et valg bli tatt mellom alternativene i forhold til hvor verdifulle konsekvensene for de ulike alternativene er?

(Jacobsen og Thorsvik, 2007)

Her er det altså hvilke muligheter man har og hvordan man kan oppnå best mulig konsekvenser som er det viktige. Når beslutningene fattes innenfor en organisasjon er det imidlertid flere forhold å ta hensyn til, for eksempel plassering i organisasjonsstrukturen, regler og prosedyrer innad i organisasjonen og de målsetningene som er satt for organisasjonen. Dette innebærer at den som skal fatte beslutningen må ta hensyn til det som regnes som riktig innenfor organisasjonens strukturelle og kulturelle rammer. March kaller dette for en logikk om hva som er passende og beskriver den med disse tre spørsmålene:

- Gjenkjennelse -> Hva slags situasjon er dette?
- Identitet -> Hva slags person er jeg? Eller hva slags organisasjon er dette?
- Regler -> Hva gjør en person som jeg, eller en organisasjon som dette, i denne situasjonen?

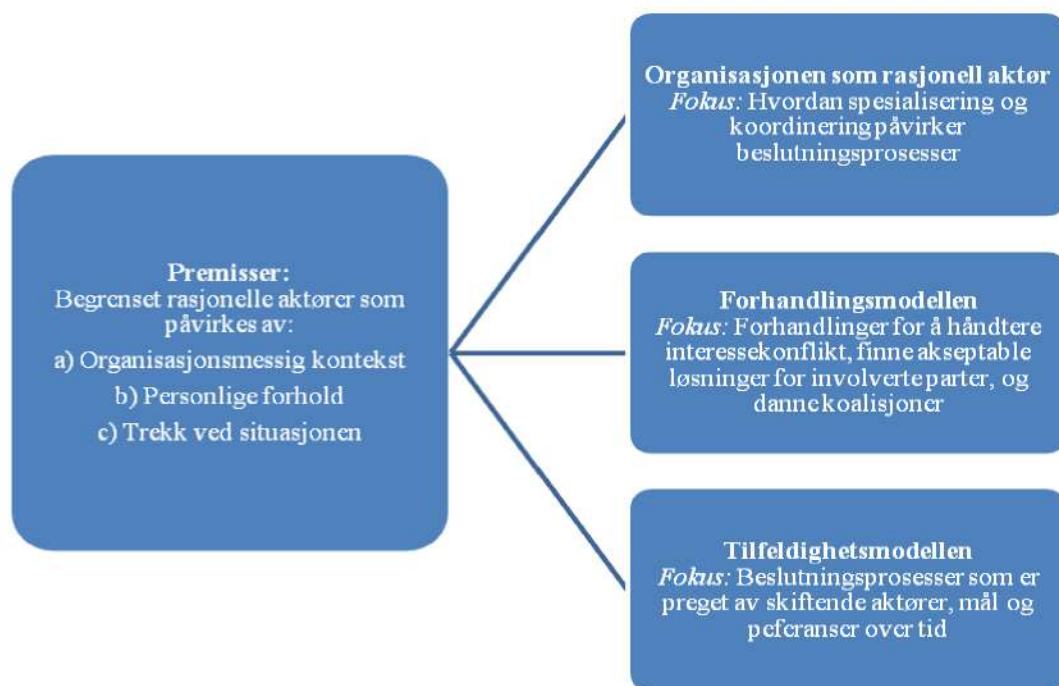
(Jacobsen og Thorsvik, 2007)

Begge disse formene for rasjonalitet forekommer side om side i de fleste organisasjoner. Logikk om hva som er passende henger i tillegg tett sammen med arbeidstakerens identitet i organisasjonen. Gjennom sosialiseringssprosesser innen organisasjonen utvikles det en kollektiv forståelse blant de ansatte av hvordan man skal jobbe sammen for å realisere felles mål, og hvilken rolle og relasjon de skal ha til hverandre. En ansatt kan imidlertid ha flere sammensatte identiteter, for eksempel kan en pedagogisk leder også være tillitsvalgt, stedfortreder for styrer og kollega i tillegg til de forskjellige identiteter man har som privatperson. Hvilken identitet som preger vurderingen av hva som er den beste beslutningen blir derfor viktig. For eksempel kan man utvikle en praksis hvor man ikke tar hensyn til gitte regler fordi de ikke passer til problemet man er satt til å løse. Dermed kan det oppstå usikkerhet om den ansatte følger en logikk om hva som er passende ved å vektlegge og følge de formelle bestemmelser som er gitt for arbeidet. Skal man påvirke de ansattes beslutningsadferd må man derfor sette seg inn i på hvilken måte den organisasjonsmessige konteksten kan påvirke den enkeltes beslutningsadferd (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Generelt sagt så er hovedpoenget at beslutningsadferd påvirkes av mange faktorer – formelle, uformelle og ledelsesorienterte. Min videre avgrensning og presisering fremhever de ulike, mer presise beslutningsteoretiske modellene.

3.2 Beslutningsmodellene: Teoretiske og operasjonelle definisjoner

Organisasjoner varierer innen strategier, strukturer, kulturer, maktforhold og lignende, og beslutningssituasjonene og trekk ved de ansatte er også varierende. Dette innebærer at man vil finne forskjellige beslutningsprosesser både innenfor hver enkelt organisasjon men også når man sammenlikner flere forskjellige organisasjoner. Det er derfor utviklet flere ulike beslutningsmodeller for å beskrive og forklare beslutningsadferden i organisasjoner. Det er to fellestrekk ved alle modellene, nemlig at individene er preget av begrenset rasjonalitet og at de kan påvirkes av organisatoriske forhold, personlige forhold eller trekk ved situasjonen. Jacobsen og Thorsvik viser til 6 beslutningsmodeller, hvor jeg ønsker å ta utgangspunkt i følgende 3: rasjonelle, tilfeldige og forhandlingsbaserte. Disse har jeg valgt ut fordi jeg anser disse som ytterpunkter, og fordi de vil fungere godt som analyseverktøy. Disse kan settes opp i følgende modell:

Figur 6: Ulike beslutningsmodeller



(Jacobsen og Thorsvik, 2007:294)

Det er viktig å få frem at de operasjonelle definisjonene til de forskjellige beslutningsmodellene danner utgangspunkt for intervjuene, men at svarene like godt kan komme til anvendelse på de andre modellene.

Modellen som handler om *organisasjonen som rasjonell aktør* må sees i sammenheng med tanken om at organisasjoner er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål. Det er et tydelig hierarki i organisasjonen, og målsetninger og strategier er tydelige for alle ansatte. Den organisasjonsmessige konteksten påvirker i hovedsak individuell tenkning og atferd gjennom tre områder:

- Den enkelte har bestemte arbeidsoppgaver hvor fokus og oppmerksomhet er begrenset til de faste arbeidsoppgavene
- Man kan innrette seg etter de andre i organisasjonen fordi det er klare forventninger til hvordan man skal løse sine egne oppgaver i bestemte situasjoner
- Atferden til de ansatte blir styrt og koordinert for å realisere felles mål

Dette skaper stabile forutsetninger som påvirker organisasjonen til å fungere tilnærmet som en rasjonell aktør. Gjennom samarbeid kan de ansatte samle inn, bearbeide og analysere en større mengde informasjon om hva hver enkelt kan klare alene, og slik kan man som gruppe oppnå høyere grad av rasjonalitet enn man kan klare alene (Jacobsen og Thorsvik, 2007). I barnehagesammenheng kan vi trekke parallellen til organisering på den enkelte avdeling. Her kan det for eksempel være slik at en ansatt har ansvaret for observasjon i lek, en for kartlegging av språkutviklingen mens den tredje observerer samspillet mellom barn og foreldre. Deretter vil de forskjellige observasjonene samles før man fatter en beslutning. Den rasjonelle aktøren er operasjonelt definert slik:

- ✓ Er det skriftlige rutiner for samarbeidet mellom barneverntjenesten og barnehagen?
- ✓ Er det interne rutiner i barnehagen som omhandler hvordan man skal oppdage barn som lever under skadelige forhold, og hvordan man skal forholde seg til det?
- ✓ Har du de siste 5 årene deltatt på noen form for opplæring angående opplysningsplikten til barneverntjenesten?
- ✓ I hvilken grad mener du at du har god kompetanse når det gjelder kunnskap om hva du skal se etter når det gjelder barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling?

- ✓ Er det kultur i organisasjonen, både internt og i kommunen, for at man melder bekymring til barneverntjenesten?

Innen *forhandlingsmodellen* er det en forutsetning at det innad i organisasjonen kan være uenighet om både målene og hvilke virkemidler som skal brukes for å nå disse. Det kan for eksempel være uenighet mellom ledelsen og de ansatte eller mellom ulike profesjoner innad i organisasjonen. Dette fører til at de ansatte for eksempel bruker ulike hersketeknikker, løgner og tilbakeholdelse av informasjon for å få gjennomslag for sine egne interesser. Det mest vanlige handlingsmønsteret er imidlertid at man bruker forhandlinger for å nå frem til en beslutning som alle partene kan være enige om (Jacobsen og Thorsvik, 2007). I barnehagesammenheng kan man se konflikter mellom de pedagogiske lederne og assistentene, eller mellom de forskjellige avdelingene. Det kan for eksempel være uenighet om hvordan man skal håndtere et barn med utagerende atferd, eller uenighet mellom avdelingene om hva som skal være hovedfokus i barnehagens årsplan.

Forhandlingsmodellen er operasjonelt definert slik:

- ✓ Er det faste samarbeidsmøter mellom barnehagen og barneverntjenesten?
- ✓ Er det instanser i kommunen der du kan søke hjelp/veiledning for å håndtere saker som kan dreie seg om barn som ikke har det bra?
- ✓ Har barnehagen et team som går sammen når en mistanke om at et barn ikke har det bra dukker opp?

Innen det organiserte anarkiet, eller *tilfeldighetsmodellen*, skjer det så mange ting, uavhengig av hverandre, at det begrenser muligheten til å skaffe seg oversikt og til å styre eller påvirke forløpet og utfallet til beslutningsprosessen. I den praktiske hverdagen fattes det fortløpende en stor mengde beslutninger, det er mange beslutningstakere og de har frihet til å handle på egen hånd. Modellen kan beskrives med 4 ulike strømmer som flyter gjennom organisasjonen, relativt uavhengig av hverandre:

- En strøm av beslutningsmuligheter
- En strøm av deltakere
- En strøm av problemer

- En strøm av løsninger

Innen tilfeldighetsmodellen er alt så ustrukturert at man ikke klarer å plassere problemene i et beslutningsforum, og man får en forventning om at beslutningssituasjonene er preget av usikkerhet (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Eksempler fra barnehageverden kan være at man har stort sykefravær blant de pedagogiske lederne som gjør at assistentene må ta over ansvaret for den daglige driften av avdelingen.

Den operasjonelle definisjonen av tilfeldighetsmodellen er vanskelig. Det er likevel 4 komponenter som kan fungere som indikatorer, dette er generelle betraktninger som man kommer frem til uten eksplisitte spørsmål:

- ✓ Usikkerhet, det vil si at informanten uttrykker usikkerhet på direkte spørsmål om beslutningsmodellene
- ✓ Som en konsekvens av den forrige komponenten så blir beslutningen aktør/personavhengig
- ✓ Desentralisering gjør at den enkelte styrer opplever lokalt handlingsrom og mulighet for å utøve skjønn
- ✓ Normer/standarder/rutiner oppleves som uklare

Det er viktig å understreke at operasjonaliseringen av beslutningsmodellene kan skje på ulike måter. Samtidig kan et svar/resultat i en modell peke i retning av støtte til en annen modell. Dette utdypes senere i oppgaven.

I neste kapittel skal vi se nærmere på de viktigste metodiske valgene og konsekvensene av dette.

4.0 Forskningsdesign og metodiske valg

I dette kapittelet vil jeg gå inn på forskningsdesignet og de metodiske valgene jeg har foretatt i forbindelse med denne oppgaven. Jeg vil si noe om hvilke data som var relevante for å kunne svare på problemstillingene, og hvordan disse dataene ble samlet inn og analysert. Jeg vil også si noe om hvilke konsekvenser valgene kan ha for undersøkelsens gyldighet og relevans, og for dens troverdighet.

4.1 Valg av metode

I arbeidet med å skrive en masteroppgave så må man ta flere valg, både i forkant og underveis i prosessen. Det første valget dreier seg om selve problemstillingen. Denne er viktig for at man i det hele tatt skal ha noe å skrive om, og den er med på å konkretisere hva temaet for oppgaven er. Man må så gjennomføre en undersøkelse for å kartlegge hvordan forholdene faktisk er, og for å få svar på problemstillingen – enten for å bekrefte eller avkrefte en antagelse. Her må man ta noen nye valg; nemlig om hvilke metoder man vil benytte for å få gjennomført undersøkelsen. Det er metoden man velger som hjelper en fremover i prosessen med å få svar på de spørsmålene man stiller, og som videre vil gi økt kunnskap innenfor oppgavens felt. Det dreier seg om på hvilken måte man henter inn, organiserer og tolker informasjonen man er på jakt etter (Larsen, 2007). Når man skal velge metode så må man ta stilling til hva slags type informasjon man trenger for å få et resultat som er relevant i forhold til problemstillingen. Det er her vanlig å skille mellom kvantitative og kvalitative metoder. Den kvantitative metoden dreier seg om informasjon som er målbar og som gir resultater i form av tall som kan behandles med statistiske teknikker. Den klassiske innsamlingsmetoden er ved bruk av spørreskjemaer med faste svaralternativer som den som undersøker har definert på forhånd (Jacobsen, 2005). Et eksempel på slike data er antall barnehageplasser i en kommune, antall barn i hver aldersgruppe eller antall bekymringsmeldinger som kommer fra barnehagene til barneverntjenesten i en gitt periode. Den kvalitative metoden handler om å få tak i hvordan menneskene tolker den sosiale virkeligheten de befinner seg i, og den er godt egnet som metode når man ønsker å gå i dybden av et tema. Det hevdes da at dette ikke kan gjøres gjennom fastsatte svaralternativer, i stedet må man observere deltakerne og la de få bruke sine egne ord i åpne intervjuer. Slik kan man få frem de ulike nyansene og variasjonene for bedre å forstå svarene som gis (Jacobsen, 2005). Kvale og Brinkmann sier om forskningsintervjuet at det:

bygger på dagliglivets samtaler og er en profesjonell samtale. Det er et intervju der det konstrueres kunnskap i samspill eller interaksjon mellom intervjueren og den intervjuede. Et intervju er bokstavlig talt et inter view (fra fransk entrevue), en utveksling av synspunkter mellom to personer i samtale om et tema som opptar dem begge (Kvale og Brinkmann, 2009:22)

Eksempel på slike data kan for eksempel være hvilke forventninger foreldrene har til barnehagen eller hva personalet definerer som en bekymringsmelding.

Jeg har i min oppgave valgt å benytte meg av den kvalitative metoden for å se på samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten i lys av beslutningsteorier. Grunnlaget for dette var et ønske om å ha nærhet til intervjuobjektet, samt muligheten til å ha en åpen dialog slik at man får tak i den informasjonen som kan befinne seg mellom linjene i det som blir sagt. Nettopp dette er en av fordelene ved den kvalitative metoden. Ulempen er at datamaterialet blir stort, og arbeidet med transkribering og analyse blir tidkrevende. Et forholdsvis lavt antall respondenter kan også gjøre at man stiller spørsmålsteget ved hvor representative dataene er, og i hvilken grad de har noe gyldighet utenfor den aktuelle kommunen (Jacobsen, 2005).

Intervjuguiden hadde en semistrukturert form, og den var inndelt i tre områder. Det første området handler om bakgrunnsspørsmål om utdanning, erfaring, kursing og lignende. Det andre området har fokus på beslutningsteori, hvor målet var å få frem empiri som kan kobles opp mot det teoretiske grunnlaget. Til slutt ble intervjuet dreid inn mot hva styrerne mente var bra med samarbeidet med barneverntjenesten, og hva de mente kunne bli gjort annerledes. Selve intervjuene ble gjennomført i februar og mars 2011. Jeg tok først kontakt med barnehageadministrasjonen i kommunen som videresendte informasjon om undersøkelsen til de kommunale barnehagene. Jeg tok så kontakt med den enkelte styrer på telefon for eventuelt å avtale intervju. Deretter ringte jeg de ikke – kommunale barnehagestyrerne. Det var stor interesse for å delta, og styrerne ga uttrykk for at dette var et veldig aktuelt tema. Det var på forhånd avgjort at det skulle være 8 kommunale og 8 ikke – kommunale styrere, og i prosessen med å ringe for å be om tid var det kun 1 kommunal og 2 ikke – kommunale styrere som takket nei. Jeg satte av 1 ½ time til intervju og kjøring, og reiste til den enkelte barnehage for å snakke med styrerne der.

4.2 Valg av respondenter

Kommunen jeg har undersøkt er en bykommune på Østlandet som i 2011 hadde ca 43 000 innbyggere. Det var totalt 48 barnehager i forskjellige størrelser, hvorav 14 var kommunale og 34 var ikke – kommunale. Dekningsgraden i kommunen var på 89,6 %, det var altså bare 10,4 % av barna i alderen 1 – 6 år som av en eller annen grunn ikke hadde barnehageplass.

I 2005 ble det sendt 1 bekymringsmelding fra barnehagene i kommunen, i løpet av 2. kvartal i 2008 hadde dette tallet økt til 18 (artikkel på www.barnehage.no 11.07.2008). Kommunen har en målsetning om tidlig intervensjon, så det er politisk og administrativ ryggdekning for å ha fokus på barn med vanskelige oppvekstbetingelser. Valget av akkurat denne kommunen skyldes i tillegg en tragisk mishandlingssak som skjedde i det aktuelle fylket i 2005. Dette gjorde at de nærliggende kommunene, inkludert denne som er undersøkt her, fikk økt fokus på barn som lever under vanskelige forhold i sitt eget hjem. Det ble lagt ned betydelig innsats for å bedre barneverntjenestene samt rutinene for samarbeid med de det er naturlig å samarbeide med, for eksempel skole, helsesøster og barnehage. Den aktuelle mishandlingssaken førte til nasjonal oppmerksomhet i regionen, og et økt press fra media og politikerne. Summen av disse faktorene gjør den aktuelle kommunen interessant med tanke på muligheten for å finne nye og lærerike eksempler som kan føre til at flere barn som lever under vanskelige forhold får den hjelpen de trenger til å få gode oppvekstbetingelser.

Det er gjennomført intervjuer i 8 kommunale og 8 ikke – kommunale barnehager. Fordelingen mellom barnehagene i kommunen er 29 % kommunale og 71 % ikke – kommunale. Det er likevel valgt å gjennomføre like mange intervjuer i kommunale som ikke – kommunale barnehager for å unngå en skjevfordeling i ikke – kommunale favør/disfavør. Et ønske om å ha representativt like store grupper vant derfor over prinsippet om at utvalget skal være representativt skjevfordelt i likhet med virkeligheten. I dette valget ligger også en antakelse om at eierskap kan bidra til variasjon i praksis. Elisabeth Backe – Hansen fant i 2009 at det var en overvekt av kommunale barnehager som meldte bekymring til barneverntjenesten (nesten dobbelt så mange som ikke – kommunale), og det var også en overvekt av kommunale barnehager som hadde barn hvor barnehage var et tiltak fra barneverntjenestens side (nesten dobbelt så mange som ikke – kommunale) (Backe – Hansen, 2009).

Intervjuobjektene ble valgt ut ved at de først ble gruppert i kommunale og ikke – kommunale barnehager. Denne utvelgingen kalles stratifisert utvelging. Deretter ble barnehagene valgt ut i en skjønnsmessig utvelging (Larsen, 2007). For de kommunale barnehagene ble størrelse og

beliggenhet vurdert, og det ble prioritert å få med barnehager i forskjellige størrelser og med en beliggenhet som gjorde at alle kommunens områder ble representert. Når det kom til de ikke – kommunale barnehagene så ble disse vurdert ut fra eierskap slik at man i størst mulig grad skulle få med mangfoldet innen eierskap, for eksempel foreldredrevet, stiftelse, aksjeselskap og lignende.

4.3 Analyse av dataene

Når man jobber med kvalitative data så er prosessen rundt transkribering veldig tidkrevende, og det er en omstendelig prosess. Årsaken ligger i den formen som dataene fra intervjuene har. I de kvantitative undersøkelsene er dataene strukturert og organisert allerede ved utarbeidelsen av spørreskjemaet, slik at de er umiddelbart klare for analyser. I analysen av de kvalitative dataene må denne struktureringen og organiseringen finne sted etter at intervjuene er gjennomført (Holme og Solvang, 1996).

Jacobsen beskriver analysen av empirisk data som en tre – delt fase hvor man først beskriver, så systematiserer og kategoriserer før man til slutt binder sammen og tolker (Jacobsen, 2005). Intervjuene ble dokumentert gjennom notater, og disse ble transkribert ut til tekst i etterkant slik at innholdet var ferskest mulig. Deretter ble teksten systematisert og forenklet til matriser for enklere å kunne sammenligne barnehagene i mellom, og også mellom kommunale og ikke – kommunale barnehager. I denne fasen ble også det empiriske materialet kategorisert slik at det som ikke var relevant i forhold til problemstillingen ble tatt vekk. I den siste fasen ble matrisene koblet opp mot hverandre og mot beslutningsteoriene som et grunnlag for en grundig analyse i arbeidet med å finne forskjellige årsaker, sammenhenger og erfaringer.

4.4 Ulike forhold rundt bruk av kvalitativ metode

Det er både fordeler og ulemper ved å bruke kvalitative metoder for å skaffe empiri. Jeg vil her gi en kort oppsummering av disse, før jeg går nærmere inn på maktforhold, etikk, feilkilder, reliabilitet og validitet.

4.4.1 Fordeler og ulemper

Kvalitative metoder egner seg godt når man skal arbeide med områder hvor det er lite forskning på fra før av. Lite forhåndskunnskap kan vanskeliggjøre prosessen med å lage gode spørreskjemaer da det kan være en utfordring å vite hva man spesifikt skal spørre etter. I et kvalitativt intervju kan forskeren fange opp denne kunnskapen på en god måte ved at man

sitter ansikt til ansikt med den man intervjuer. Man får dermed en mulighet til direkte å stille utdypende og oppklarende spørsmål for å få en dypere forståelse av temaet, samt å få ryddet unna eventuelle misforståelser (Larsen, 2007). Dette gir også mange muligheter for de svar informantene kan komme med, i motsetning til de begrensningene som kan ligge i et kvantitativt skjema. Det er stor grad av åpenhet rundt spørsmål og svar ved at den som intervjuer i liten grad har bestemt seg for hva det letes etter på forhånd. Den kvalitative metoden kan dermed beskrives som opptatt av detaljer, nyanser og det unike som hver enkelt av respondentene representerer (Jacobsen, 2005). Samtidig kan disse fordelene bli til ulemper når man skal gå over i prosessen med å strukturere og analysere dataene. I den kvalitative metoden er det ikke gitte svaralternativer hvor man krysser av på et skjema, og det blir dermed en omfattende prosess å forenkle dataene og klassifisere materialet slik at man får oversikt og et sammenligningsgrunnlag (Larsen 2007). Kompleksiteten i dataene gjør altså at det kan være vanskelig å holde oversikten over all informasjonen, i tillegg til at man skal ta inn over seg og tolke alt som blir sagt. Det å ha nok ressurser kan dermed bli en utfordring. Det er vanlig å løse dette ved å ha færre informanter, noe som bidrar til et nytt problem – nemlig i forhold til representativiteten til de vi spør. Ved å ha få informanter i en kvalitativ undersøkelse kontra mange i en kvantitativ så kan man få problemer med å generalisere de funnene man gjør. (Jacobsen, 2005).

4.4.2 Makt i intervjusituasjonen

Det er lett å tenke seg at et kvalitativt intervju er en åpen, dagligdags og fri dialog mellom 2 likestilte mennesker. Man må imidlertid ha i bakhodet at det er en profesjonell samtale hvor det er et klart asymmetrisk forhold mellom forskeren og informanten. For det første har intervjueren en vitenskapelig kompetanse, og det er han/hun som setter dagsorden for intervjuet, stiller spørsmål, følger opp og, ikke minst, er den som avslutter samtalen. Det er et tydelig rolleskille mellom intervjueren og informanten, hvor intervjueren er en som stiller spørsmål mens informanten svarer. Det er også slik at selve samtalen blir et instrument for forskeren, det han/hun er ute etter er å få tak i svar som kan tolkes og rapporteres i tråd med forskningsinteressen. Dermed kan intervjuet også være en manipulerende dialog. Til slutt har forskeren et privilegium ved at man kan fortolke og rapportere det intervjuobjektet virkelig mente (Kvale og Brinkmann, 2008).

Intervjuobjektet kan også benytte makt i sin posisjon. Vedkommende kan for eksempel holde tilbake informasjon eller bytte tema for å unngå å svare. Man kan også motarbeide og

protestere på spørsmålene ved å stille motspørsmål tilbake. I sjeldne tilfeller kan intervjuobjektet bruke sin makt til å trekke seg helt fra intervjuet (Kvale og Brinkmann, 2008).

Det er mulig å redusere den asymmetriske maktrelasjonen. Dette kan gjøres ved at forskeren og informanten samarbeider med hensyn til å spørre, fortolke og rapportere. Det er ikke et mål at maktforholdet skal fjernes fra intervjuet, men intervjueren bør reflektere over hvilken rolle makt kan spille i selve intervjuet (Kvale og Brinkmann, 2008).

4.4.3 Etikk

Innenfor forskning vil man måtte forholde seg til etiske dilemmaer i flere omganger. Det dreier seg om hele prosessen fra utarbeidelsen av tema og problemstilling, via selve datainnsamlingen og til hvordan man bruker og formidler resultatet av forskningen (Larsen, 2007). Når det kommer til valg av tema og problemstilling så er det viktig å vurdere hva slags konsekvenser intervjupersonene kan utsettes for i studien. Man må også vurdere hensynet til mulig forbedring av den menneskelige situasjonen som utforskes opp mot hensynet til den vitenskapelige verdien av det kunnskapsmessige utbyttet (Kvale og Brinkmann, 2009). Kan for eksempel noen føle seg mistenkeliggjort eller fremstilt på en feil måte?

Når man går videre til selve datainnsamlingen så må man være bevisst på den intervjuedes situasjon. Spørsmål om hvorvidt vedkommende deltar av fri vilje, om man er inneforstått med konsekvensene av sine svar og om spørsmålene blir for intime er essensielle i utarbeidelsen av en etisk god undersøkelse (Larsen, 2007). Selve transkriberingen av intervjuene innebærer også etiske problemstillinger. Man må vurdere hensynet til konfidensialitet samtidig som man må være lojal til den skriftlige fremstillingen av de muntlige uttalelsene fra intervjupersonene (Kvale og Brinkmann, 2009).

Når man til slutt står med en ferdig rapport, må man igjen vurdere et av de viktigste etiske dilemmaene: hensynet til anonymitet. For mange informanter er anonymitet særdeles viktig, og skal man gi slipp på dette må man vurdere hvorvidt forskningen bør offentliggjøres. Forskeren må også vurdere hvorvidt man ønsker å oppnå noe spesielt gjennom det man ønsker å publisere. En subjektiv forskning, preget av et ønske om å fremme eget syn eller interesse, vil i de fleste tilfeller være uheldig (Larsen, 2007).

4.4.4 Feilkilder

Det er viktig å være klar over hvilke feilkilder man kan møte når man driver med kvalitativ forskning. Dette kan komme frem i forskjellige former. For eksempel kunne funnene vært forklart på en annen måte hvis ikke sentrale variabler hadde blitt uteblitt fra forskningen. Det kan også oppstå feilkilder som en følge av selve undersøkelsen. Man kan få en effekt av selve intervjuet ved at forskerens væremåte i intervjusituasjonen kan påvirke informantens svar. For eksempel kan en forsker som tydelig viser hvordan han/hun reagerer på et svar påvirke informanten slik at vedkommende endrer sitt svar for å få en annen reaksjon. En annen mulig feilkilde kan oppstå i forbindelse med selve spørsmålet. Det er viktig å være bevisst på selve spørsmålsformuleringen slik at en ikke stiller ledende spørsmål, men er åpen i sin dialog slik at man får et svar som er mest mulig i samsvar med informantens oppfatning og ikke ut fra forskerens forhåndsoppfatning. Man bør også tenke over i hvilken rekkefølge man stiller spørsmålene da hvordan man har stilt tidligere spørsmål kan påvirke hvilke svar man får. Man kan altså få en feilkilde basert på konteksten i undersøkelsen. Hvis man i undersøkelsen kommer inn på sensitive spørsmål, for eksempel om egne personlige holdninger, så kan det være en stor fare for at man får svar som er påvirket av situasjonen på den ene eller andre måten. Man kan altså oppleve å få svar som ikke er riktige fordi informanten opplever at det ”riktige” svaret ikke vil være akseptabelt. Et eksempel er spørsmål i forhold til rasisme, hvor man kan tenke seg at svært få faktisk vil svare ja på spørsmål om de er rasister (Larsen 2007).

4.4.5 Validitet/reliabilitet

Det er to krav som må tilfredsstilles når man jobber med undersøkelser, uavhengig om man bruker en kvalitativ eller kvantitativ metode – nemlig at empirien må være *valid*, det vil si gyldig og relevant, og *reliabel*, hvilket innebærer at empirien er pålitelig og troverdig (Jacobsen, 2005).

At undersøkelsen er valid vil si at dataene man har samlet inn er relevante i forhold til problemstillingen som er utarbeidet. Det er som regel lettere å sikre høy validitet når man bruker kvalitative metoder fremfor kvantitative. Dette skyldes at man lettere kan foreta korreksjoner underveis, og informantene kan snakke friere og selv ta opp ting de mener er aktuelt. Dermed kan også flere relevante forklaringsmåter komme til syne. Denne fleksibiliteten bidrar til en mer valid informasjon (Larsen, 2007). Når det kommer til gyldigheten så kan man dele denne i to: intern og ekstern gyldighet. Den interne gyldigheten handler om at det må være dekning i datagrunnlaget for de konklusjonene man trekker. Den

eksterne gyldigheten handler om hvorvidt resultatene man finner i sin undersøkelse kan overføres til andre, lignende organisasjoner, og om funnene kan generaliseres slik at de kan gjelde også i andre sammenhenger (Jacobsen, 2005).

Reliabilitet kan knyttes mot empiriens konsistens og troverdighet, og dreier seg om hvorvidt en annen forsker kan reprodusere resultatet på et annet tidspunkt. Ville for eksempel den intervjuede endret sitt svar hvis vedkommende ble intervjuet av en annen forsker? Eller ville en annen forsker lagt merke til det samme og oppfattet det som ble sagt likt? (Kvale og Brinkmann, 2009) Dette bidrar til at en høy grad av reliabilitet er vanskeligere i kvalitative undersøkelser enn i kvantitative. Men det handler også om i hvilken grad man er nøye i behandlingen av den informasjon man har samlet inn. Det er derfor viktig at det de forskjellige informantene har sagt ikke blandes sammen, og at forskeren er nøyaktig i sitt arbeid med å behandle dataene (Larsen, 2007).

5.0 Funn og fortolkninger

Dette kapittelet skal i hovedsak ta for seg den andre og tredje delen av problemstillingen; *Hva kjennetegner beslutningsprosessene omkring barnevern i praksis?* og *Hvilke grep kan kommunen gjøre for å bedre samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten?* Jeg vil først systematisk gripe fatt i den andre delen av problemstillingen relatert til hvordan beslutninger om hvorvidt man skal sende en bekymringsmelding eller ikke kommer til uttrykk i praksis. Som jeg utdypet i teoridelen foran, er fokuset på hvordan selve beslutningssituasjonen fortoner seg hos styrerne i barnehagene. I alt tre konkurrerende beslutningsmodeller er styrende for både datainnsamlingen og analysen. Spørsmålet er om beslutningene som fattes er preget av rasjonalitet eller om det er forhandlinger og tilfeldigheter som er rådende. Kapittel 5.1 vil gi en beskrivelse av styrernes kompetanse og erfaring gjennom informasjon som kom frem i de innledende bakgrunnsspørsmålene. Kapittel 5.2 vil ta for seg de ulike funnene relatert til de forskjellige beslutningsteoriene. I kapittel 5.3 vil jeg ta for meg den tredje delen av problemstillingen, og skissere opp de utfordringer og fordeler som de forskjellige styrerne fremhevet på bakgrunn av sin egen erfaring med samarbeid med barneverntjenesten. Kapittel 5.4 vil oppsummere funnene, og drøfte disse mot de forskjellige beslutningsmodellenes operasjonelle definisjoner.

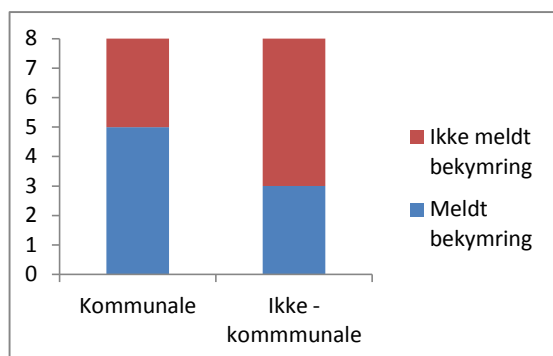
5.1 Beskrivelse av beslutningstakeren og beslutningssituasjonen

Intervjuene ble gjennomført i perioden februar – mars 2011, og alle intervjuene ble foretatt i den enkelte barnehage, med styrer og intervjuer til stede. Det var 16 styrere som ble intervjuet, hvorav 8 var kommunale og 8 ikke – kommunale. De ikke – kommunale styrerne jobbet i barnehager med forskjellige eierstrukturer, for eksempel foreldreforening, andelslag og aksjeselskap. De forskjellige barnehagene varierte også i størrelse, alt fra 26 barn og 6 ansatte til store enheter med mer enn 100 barn og mer enn 25 ansatte. Alle styrerne ga uttrykk for at de hadde god pedagogdekning på avdelingene.

De innledende spørsmålene i undersøkelsen dreide seg om styrerens kompetanse og generell informasjon om barnehagen. Alle styrerne var utdannet førskolelærere, og det var 15 kvinner og 1 mann som ble intervjuet. Alle styrerne hadde minimum 6 års erfaring i barnehage siden de tok sin utdanning som førskolelærer, og i de kommunale barnehagene var alle styrerne utdannet for mer enn 20 år siden. De kommunale styrerne hadde i gjennomsnitt 17 års erfaring som styrere mens for de ikke – kommunale barnehagene var gjennomsnittstallet som styrer på 14 år. I tillegg var det et flertall av styrerne som oppga at de hadde tatt en eller annen

form for videreutdanning, dette gjaldt 5 av de kommunale og 7 av de ikke – kommunale. Videreutdanningen dreide seg i stor grad om veiledning (6 av respondentene) og spesialpedagogikk (4 av respondentene). Det var altså ikke noen store forskjeller mellom kommunale og ikke – kommunale styrere når det kom til kompetanse og erfaring. Det ble også spurt om styrerne hadde meldt bekymring til barneverntjenesten om et barn de siste fem årene. Her svarte 5 av de kommunale og 3 av de ikke – kommunale styrerne ja.

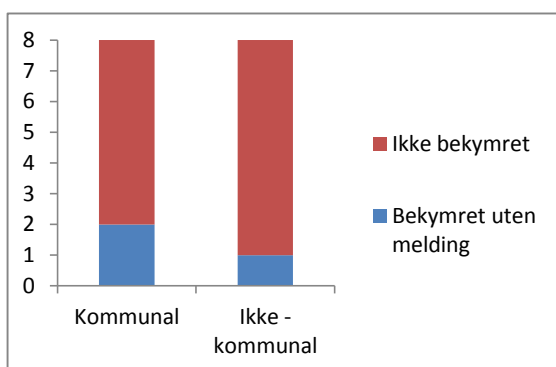
Figur 7: Har du i løpet av de siste 5 årene meldt bekymring til barneverntjenesten?



Det var altså en overvekt som hadde meldt bekymring blant de kommunale styrerne. Dette stemmer også godt overens med undersøkelsen Backe – Hansen gjennomførte på landsbasis i 2009 hvor hun fant at ca dobbelt så mange kommunale som ikke – kommunale styrere hadde sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten (Backe – Hansen, 2009). I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at de kommunale barnehagene i større grad tar inn barn med funksjonsnedsettelser og barn med minoritetsspråklig bakgrunn enn de ikke – kommunale. De kommunale barnehagene har også flere barn som har barnehage som hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Dette betyr ikke at man kan generalisere så mye at man sier at årsaken til denne differansen er at de ikke – kommunale barnehagene har barnegrupper som er sammensatt på en helt annen måte enn de kommunale, men samtidig bør man ha det litt i bakhodet før man henger ut den ene gruppen som flinkere enn den andre til å melde bekymring til barneverntjenesten (Backe – Hansen, 2009).

På spørsmål om det var tilfeller der de hadde vært bekymret for et barn uten å gripe inn svarte 2 av de kommunale og 1 av de ikke – kommunale ja på dette.

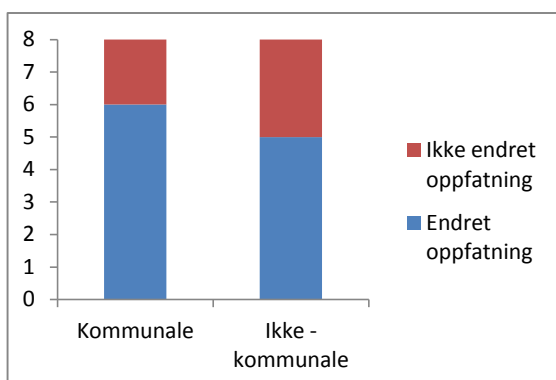
Figur 8: Har du i løpet av de 5 siste årene vært bekymret for om et barn får god nok omsorg uten å melde til barneverntjenesten?



Hele 13 av de 16 styrerne har altså i løpet av de 5 siste årene ikke vært i en situasjon hvor de har vurdert at et barns omsorg kanskje ikke er god nok uten å gjøre noe med det. Alle de tre som svarte at de hadde vært bekymret uten å melde til barneverntjenesten trakk frem at det var igangsatt andre tiltak som henvisning til PPT, foreldreveiledning i barnehagen og anonyme drøftinger med andre samarbeidspartnere som gjorde at bekymringen der og da ikke lenger var så stor. 2 var i dag usikre på om de burde ha meldt, mens en var tydelig på at med den kunnskapen og erfaringen hun besitter i dag så ville hun ha meldt bekymring til barneverntjenesten hvis en tilsvarende situasjon oppstod nå.

Som en oppfølging ble styrerne spurt om de selv mener at de har endret oppfatning på hva som gir grunn for å melde bekymring til barneverntjenesten de siste årene.

Figur 9: Har det over tid funnet sted en endring i din oppfatning om hva som bør meldes?



Som vi kan se av tabellen så mener flertallet av styrerne (11 av 16) at de har endret oppfatning de siste årene. Endringen ble sett på som positiv, og de fremhevet trygghet og erfaring som viktige faktorer. Styrerne mente her at erfaring gjorde at man ble tryggere i styrerrollen

generelt, og dette gjorde igjen utslag i at man ble tryggere på å håndtere vanskelige situasjoner som for eksempel saker som involverer barneverntjenesten. Undersøkelsen viser her at styrerne melder om en kulturell endring i kommunen. Det er en veldig interessant observasjon som på den ene siden er en erkjennelse om at samarbeidet mellom barneverntjenesten og barnehagen tidligere ikke har vært godt nok, samtidig som kommunen har gjort noen grep for å ta fatt i dette. Spørsmålet blir så om disse selvinnsiktene kommer til uttrykk også i de praktiske beslutningssituasjonene.

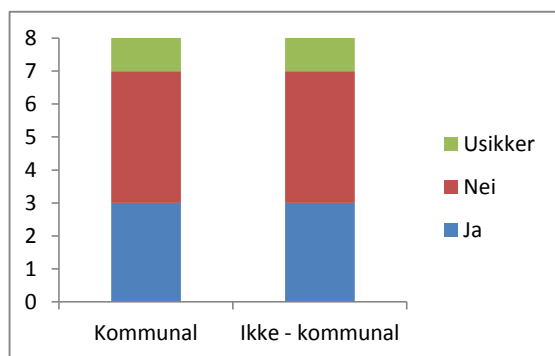
5.2 Beslutningsmodellene

I kapittel 3 redegjorde jeg for de forskjellige beslutningsteoriene til Jacobsen og Thorsvik, og tre av modellene ble trukket frem og gitt en teoretisk og operasjonell definisjon. Jeg vil nå se på hvilke funn som ble gjort i forhold til de konkrete spørsmålene til hver beslutningsmodell.

5.2.1 Rasjonell aktør modellen

Innen rasjonalitetsmodellen forventes det at lovverk, rutiner og kompetanse skal bidra til at aktørene fatter rasjonelle beslutninger. Dette ble undersøkt gjennom 5 spørsmål som ga følgende respons:

Figur 10: Er det skriftlige rutiner for hvordan samarbeidet med barneverntjenesten skal foregå?



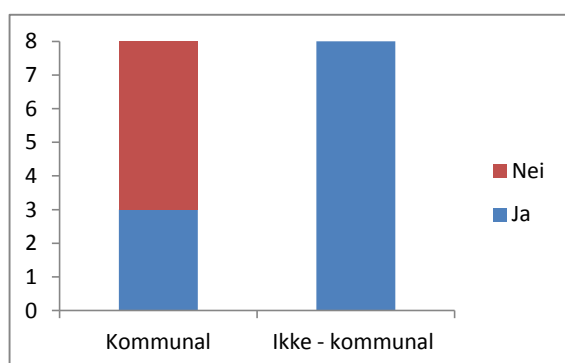
Det var ikke noe forskjell mellom kommunal eller ikke – kommunal barnehage om hvorvidt det fantes *skriftlige rutiner for samarbeidet*. Utfordringen ligger i å ta disse i bruk. En av de kommunale styrerne illustrerte dette på en god måte med følgende uttalelse:

Jeg har en barnevernspærme på kontoret, jeg så på den i stad. Der var det litt om rutiner for hvordan vi skal gå frem nå vi er bekymret for et barn og sånt. Den er fra

1997 da, så jeg tenker at da er den kanskje ikke så relevant lenger så jeg svarer nei (kommunal styrer).

Det var en styrer til som nevnte denne permen, ellers ble det ikke nevnt av noen. De to respondentene som svarte usikker henviser til et skjema for melding til barneverntjenesten som sier noe om hva slags informasjon som er viktig å ta med seg i den skriftlige bekymringsmeldingen. Det samme skjemaet opplevdes som en rutine for 4 av de andre styrerne, mens 1 styrer oppfattet meldeplikten i barnehageloven som en skriftlig rutine. Det eksisterer med andre ord skriftlige rutiner og skjema, men kvaliteten, opplevd nytte og faktisk anvendelse fremstår som nokså tilfeldig. Svaret på endringene ligger altså ikke i permene.

Figur 11: Er det interne rutiner i barnehagen som omhandler hvordan man skal oppdage barn som lever under skadelige forhold, og hvordan man skal forholde seg til det?



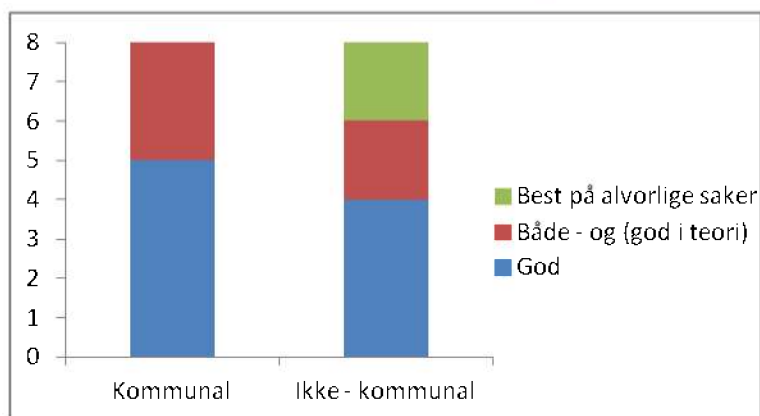
Det var en tydelig forskjell mellom kommunale og ikke – kommunale barnehager når det kom til spørsmålet om *interne rutiner*. Det var bare 3 av de kommunale styrerne som sa at de hadde skriftlige, interne rutiner på hvordan personalet skulle forholde seg hvis det var barn de var bekymret for. I tillegg var det 2 styrere som mente at de hadde gode muntlige rutiner på dette, men at de nok burde vært skriftliggjort for å sikre at informasjonen var kjent for alle. Alle de ikke – kommunale styrerne svarte ja på at de hadde interne, skriftlige rutiner. I hovedsak dreier det seg om rutiner i forbindelse med helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, og det var i stor grad knyttet opp mot rutiner i forhold til hvordan personalet skal håndtere saker hvor barn ikke blir hentet, eventuelt hentet av en som er synlig ruspåvirket. Noen av styrerne hadde i tillegg utarbeidet interne rutiner i forhold til saksgangen når man var bekymret for et barn. De ikke – kommunale barnehagene fremstår altså på dette punktet som mer rasjonelle enn de kommunale. Wenche Irene Aasland skriver i sin masteroppgave ”Bukken som passer havresekken” at eierskapet i de ikke – kommunale barnehagene har beveget seg fra små aktører til store profesjonelle eierskap. Mange av de små, private barnehageeierne har valgt å

enten danne egne driftsselskap, som Trygge barnehager (FUS) eller bli med i interesse- og arbeidsgiverfellesskap som Private Barnehagers Landsforbund. De ikke – kommunale barnehagene har dermed dreid seg mot mer profesjonell organisering innen økonomi og administrasjon, og dermed også større tyngde innenfor disse områdene (Aasland, 2011).

Det var kun en av styrerne som svarte nei på spørsmål om de hadde hatt noen form for *opplæring de siste 5 årene* i forhold til meldeplikten til barneverntjenesten. Dette dreide seg om at representanter fra barneverntjenesten hadde vært tilstede på personalmøter i alle barnehagene i kommunen i løpet av 2009 og 2010. For styreren som svarte nei så skyldes dette at barneverntjenesten hadde avlyst møtet på grunn av sykdom, og det hadde ikke blitt fulgt opp av noen av partene slik at nytt møte hadde aldri blitt avtalt. Av de ikke – kommunale styrerne hadde 6 i tillegg vært på kursing hos fylkesmannen om samarbeid med barneverntjenesten, det samme hadde bare 3 av de kommunale. Den rasjonelle tenkningen omkring opplæring møter med andre ord andre faktorer – særlig i de kommunale barnehagene – som kanskje best beskrives som tilfeldige (tidspress, individuell prioritering, etc.). En av de kommunale styrerne uttalte:

Jeg har fått invitasjon til kurs hos fylkesmannen, men jeg får ikke til å prioritere det i hverdagen. Det skjer så mye annet som jeg må ta tak i, så jeg tenker at det vi fikk fra barneverntjenesten på personalmøtet må være nok (kommunal styrer).

Figur 12: I hvilken grad mener du at du har god kompetanse når det gjelder kunnskap om hva du skal se etter hos barn som lever forhold som kan skade deres helse og utvikling?

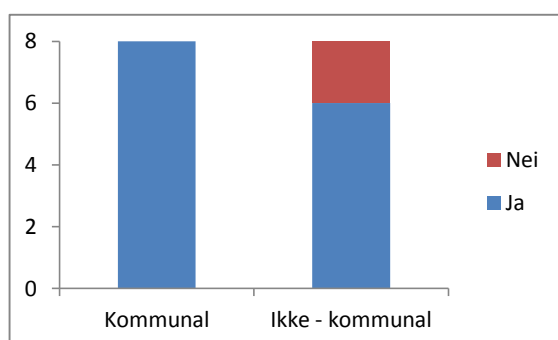


Det var ingen av styrerne som *definerte sin egen kompetanse* som dårlig. Flertallet mente at de var kompetente nok til å oppdage barn som lever under vanskelige forhold mens 5 av styrerne hadde et både – og forhold til spørsmålet. Dette skyldtes at de i teorien mente at de hadde god kompetanse men at de i praksis hadde liten erfaring. For eksempel kunne det

bestrides om kompetansen var god siden de ikke hadde meldt bekymring rundt barn til barneverntjenesten. 2 av de ikke – kommunale styrerne definerte sin egen kompetanse på alvorlige saker som god, mens når det gjaldt de mer perifere sakene som ikke utløser meldeplikt var kompetansen noe dårligere. En av de ikke – kommunale styrerne hadde følgende tanker om kompetanse:

Kan man egentlig være godt nok forberedt og ha nok kompetanse? Jeg tror alle som jobber i barnehage alltid må prøve å strekke seg etter å få vite noe mer. Og så er det minst like viktig å være personlig engasjert som faglig oppdatert (ikke – kommunal styrer).

Figur 13: Er det kultur i organisasjonen, både internt i barnehagen og i kommunen, for at man melder bekymring til barneverntjenesten?



Det var kun 2 av de ikke – kommunale styrerne som mente at det ikke var en *kultur innad i barnehagen* på at det var greit å melde bekymringssaker til barneverntjenesten. Begge styrerne påpekte at det var vanskelig å si at man hadde en god kultur i organisasjonen på å gjøre dette når de faktisk ikke hadde gjort det. De påpekte også at de hadde et greit forhold til barneverntjenesten, og det var ingen som gikk rundt og snakket om de som noen ”fæle dyr”, men det å si ja til en god kultur ble vanskelig når det ikke var gjort. Når det kom til spørsmålet om det var kultur i kommunen på å melde bekymring så mente alle styrerne, uavhengig av kommunal eller ikke – kommunal tilknytning, at det i kommuneadministrasjonen var ønskelig at barnehagene meldte om bekymringer til barneverntjenesten, og slik sett var det en god kultur for dette. Det ble blant annet fremhevet at helsesøster hadde sendt ut en oppfordring til barnehagene om å være mer observante på forhold som kan være skadelig for barnet. Det at barneverntjenesten hadde hatt en runde rundt i alle barnehagene ble også sett på som en indikator på at et samarbeid med disse var ønskelig. En erkjennelse av at det har vært en endring i kulturen er samtidig en innrømmelse om at det tidligere kan ha vært uklarheter

og/eller mangler i samarbeidet med barneverntjenesten. Denne ”ukulturen” har så kommunen grepet fatt i og gjennom ulike grep fått til både en handlings- og holdningsendring.

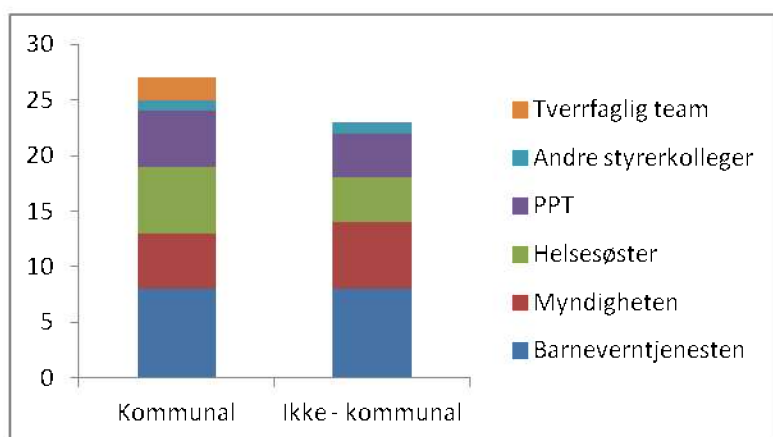
Det man kan se her er at når det kommer til spørsmålene om definering av egen kompetanse og kulturspørsmålet så er funnene i samsvar med forventningen om at beslutningene passer inn i rasjonell aktør modellen. Når det dreier seg om hvorvidt det eksisterer skriftlige rutiner for samarbeidet med barneverntjenesten så kan man se at det er tilfeldighetsmodellen som blir rådende. På spørsmålene om opplæring og om det er interne rutiner for hvordan personalet skal oppdage barn som lever i vanskelige familieforhold så deler de kommunale og ikke – kommunale barnehagene seg i to grupperinger. For begge spørsmålene så blir det for de kommunale barnehagenes del tilfeldighetsmodellen som blir den dominerende beslutningsmodellen. De ikke – kommunale barnehagene får i større grad til å delta på kursing utenom besøket fra barneverntjenesten og de har også i større grad interne rutiner å forholde seg til, og den rasjonelle aktør modellen blir dermed gjeldende.

5.2.2 Forhandlingsmodellen

Innen forhandlingsmodellen kan man finne uenigheter om både mål og virkemidler, og i denne oppgaven er dette sett i sammenheng med samarbeid med andre. Resultatene av undersøkelsens tre spørsmål oppsummeres slik:

Ingen av styrerne mente at det var *faste samarbeidsmøter* mellom barnehagene og barneverntjenesten. Flere nevnte at representanter fra barneverntjenesten er innom på styremøter (samarbeidsmøter mellom styrerne og barnehagemyndigheten) når det er behov for det eller ved eventuelle endringer i lovverk og lignende. Ingen av styrerne oppfattet dette som en fast rutine men mer ad – hoc preget. I tillegg er det i enkelte skolekretser i kommunen opprettet tverrfaglige team. Her kan styrerne i kretsen melde inn saker som blir anonymt drøftet med representanter fra pedagogisk psykologisk tjeneste, helsesøster og barneverntjenesten. Dette ble også definert som ad – hoc preget i og med at det ikke fungerte i alle skolekretser, samt at man må ha en sak å diskutere for å kunne møte opp.

Figur 14: Er det instanser i kommunen der du kan søke hjelp/veiledning for å håndtere slike saker?



På spørsmål om *hvilke instanser utenfor barnehagen man kunne søke hjelp hos* så kom styrerne med flere alternativer. Alle styrerne nevnte barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner for å drøfte anonymt rundt et barns hjemmesituasjon. 5 av de kommunale og 6 av de ikke – kommunale styrerne mente at det i tillegg var naturlig å diskutere med spesialpedagogene i barnehagemyndigheten. Dette er to spesialpedagoger som har kontor på kommunens rådhus, og som kan reise rundt i barnehagene etter behov for å gi veiledning og være en diskusjonspartner når det kommer til barn med spesielle behov. Videre ble helsesøster sett på som en naturlig samtalepartner hos 6 av de kommunale og 4 av de ikke – kommunale styrerne. Pedagogisk psykologisk tjeneste ble trukket frem av 5 kommunale og 4 ikke – kommunale styrere mens andre styrerkolleger bare ble nevnt av 1 kommunal og 1 ikke – kommunal styrer, Tverrfaglig team ble nevnt av to kommunale styrere, men som tidligere nevnt er dette bare operativt i enkelte skolekretser. Antallet støttefunksjoner som barnehagene kan søke veiledning hos er forholdsvis stort og varierende. Dette viser at det er bygd opp relativt mange og ulike støttesystemer i kommunen som kan gi råd og veiledning til styrerne og det øvrige personalet i barnehagene. Dette fungerer uten hensyn til om det er kommunalt eller ikke – kommunalt eierskap.

Ingen av barnehagene hadde *egne team* som går sammen når det er mistanke om omsorgssvikt, men avdelingsmøter/teammøter og ledermøter ble sett på som naturlige arenaer. På avdelingsmøtene/teammøtene var alle som jobber sammen på en avdeling/innen et team tilstede, uavhengig av utdanning og rolle. Fokus på disse møtene var i hovedsak planlegging og gjennomgang av avdelingenes aktiviteter, men de hadde jevnlig fokus på barn med spesielle behov, enten det gjaldt funksjonshemninger, sosiale vansker eller mistanke om omsorgssvikt i hjemmet. Felles for disse møtene var at de fant sted jevnlig, enten hver eller

annenhver uke. Alle barnehagene hadde også ledermøter. Disse møtene fant sted alt fra hver uke til en gang i måneden, og bestod av styrer i tillegg til de pedagogiske lederne i barnehagen. Også i disse møtene hadde barnehagene fokus på barn med spesielle behov med jevne mellomrom.

En oppsummering av funnene i henhold til de operasjonelle definisjonene innen forhandlingsmodellen viser at det er varierende mellom de forskjellige modellene.

Forhandlingsmodellen gjør, som forventet, seg gjeldene når det kommer til spørsmålet om andre instanser man kan søke hjelp hos. Alle styrerne nevner barneverntjenesten som en instans man kan drøfte saker man er usikker på med, men når det kommer til andre instanser så er det mer variasjon, for eksempel nevner noen helsesøster, PPT og barnehagemyndigheten. Hvis man for eksempel kontakter PPT angående et barn med utagerende adferd vil man mest sannsynlig diskutere atferden og hvordan man kan jobbe for å endre den mens i en diskusjon med barneverntjenesten vil man diskutere om det er forhold i hjemmet som ligger bak. Disse innspillene vil så danne grunnlag for forhandlinger før man fattet en beslutning om veien videre. Når det kommer til faste samarbeidsmøter så ser man klart innslag av tilfeldigheter. Det eksisterer ikke faste samarbeidsmøter mellom barnehagen og barneverntjenesten, det er tilfeldigheter som avgjør hvor ofte de møtes og da gjerne i forbindelse med for eksempel en lovendring. Når det kommer til interne team så har alle barnehagene satt fokus på barn med spesielle behov, herunder også saker som angår barneverntjenesten, i sine ledermøter og avdelingsmøter, noe som gir et rasjonelt preg på beslutningssituasjonene.

5.2.3 Tilfeldighetsmodellen

Tilfeldighetsmodellen kjennetegnes av en forventning om at usikkerhet og tilfeldigheter påvirker de beslutningene man tar. I denne undersøkelsen ble det ikke stilt direkte spørsmål til denne modellen, men det ble utarbeidet noen indikatorer som var gjennomgående aktuelle under hele intervjuet. Disse indikatorene kan oppsummeres slik:

- ✓ Usikkerhet, det vil si at informanten uttrykker usikkerhet på direkte spørsmål omkring beslutningsmodellene
- ✓ Som en konsekvens av den forrige komponenten så blir beslutningen aktør/personavhengig

- ✓ Desentralisering gjør at den enkelte styrer opplever lokalt handlingsrom og mulighet for å utøve skjønn
- ✓ Normer/standarder/rutiner oppleves som uklare

Styrerne vekslet mellom å være både *tydelige og usikre* i sine svar. På spørsmål om det fantes skriftlige rutiner for samarbeidet med barneverntjenesten, så var det flere som var usikre og måtte tenke høyt før de landet på et svar. Det var 3 av styrerne som var tydelige på at det ikke eksisterte rutiner, mens de øvrige 13 var mer usikre i svarene sine. Dette er også en klar indikasjon på at bruken av ”permene” varierer vesentlig. Når det dreide seg om hvorvidt barnehagene har interne rutiner på hvordan de skal oppdage at barn lever i en vanskelig familiesituasjon, så var det også noe variasjon i svarene. 2 av de kommunale styrerne var usikre på om rutinen var kjent for alle siden den ikke var skriftlig, og de endte derfor opp med å svare nei. Alle de ikke – kommunale styrerne var tydelige på at de hadde interne rutiner gjennom HMS og/eller andre rutinebeskrivelser. På spørsmål om opplæring var det ingen tvil, alle svarte kontant og tydelig på dette. Derimot var det mer usikkerhet når det kom til å definere egen kompetanse. De 9 styrerne som mente at kompetansen var god, svarte ja på dette uten tvil. I tillegg var det 2 ikke – kommunale som definerte sin kompetanse på alvorlige saker som god, men mer usikkerhet rundt de såkalte gråsonene – sakene. Blant de øvrige 5 styrerne var det liten grad av tvil, selv om de definerte sin kompetanse som både god og dårlig. Dette skyldes at de hadde liten erfaring på området, og mente derfor at de var gode i teorien men de hadde ikke fått prøvd det i praksis. På spørsmål om kultur internt i barnehagen og ellers i kommunen så var det ingen usikkerhet knyttet til om det i kommuneadministrasjonen var greit å melde bekymring – alle styrerne svarte ja, uten tvil. På spørsmål om kultur innad i egen barnehage så var 2 styrere usikre, og de endte til slutt opp med å svare nei. Dette ble begrunnet med at de ikke hadde erfaring med å melde bekymring, og at det dermed ville være vanskelig å si at det var en kultur på dette.

I forhold til de operasjonelle definisjonene til rasjonell aktør modellen så viser indikatoren om usikkerhet at det er tilfældighetsmodellen som er rådene i forhold til skriftlige rutiner for samarbeidet med barneverntjenesten, mens når det kommer til interne rutiner så gir dette utslag ved at beslutningssituasjonene omkring barnevern i de ikke – kommunale barnehagene fremstår som rasjonelle mens hos de kommunale fremstår de som tilfældige. Som indikator 2 påpeker, så blir det da *aktør/personavhengig*. Spesielt blir dette tydelig i forhold til interne rutiner, hvor alle de ikke – kommunale styrerne svarer ja på spørsmålet.

Når det kom til usikkerhet i forhold til forhandlingsmodellen så var det her liten grad av usikkerhet. På spørsmål om faste samarbeidsmøter så svarte samtlige styrere at dette ikke eksisterte. Noen trakk frem at barneverntjenesten kunne delta på enkeltmøter, men de var fortsatt tydelig på at det ikke var en rutine. På spørsmål om det var andre instanser de kunne søke hjelp hos ved behov så var det også liten tvil fra styrernes side. Alle styrerne nevnte barneverntjenesten først, deretter kom andre samarbeidspartnere i vilkårlig rekkefølge. Det siste spørsmålet innen forhandlingsmodellen dreide seg om barnehagene hadde egne team som jobbet spesielt mot barn med vanskelige livssituasjoner. Ingen av barnehagene hadde dette, men alle trakk frem ledermøter og avdelingsmøter som naturlige arenaer for slik drøfting.

Alle styrerne ga uttrykk for at de hadde stor handlingsfrihet i sin rolle som styrer. Flere påpekte styringsrett over eget budsjett som en indikator, spesielt muligheten til å flytte midler fritt mellom ulike budsjettposter. Den *desentraliserte ansvarsfordelingen* gir dermed styrerne muligheter for lokalt handlingsrom, og en forståelse av at de kan utøve skjønn i beslutningssituasjonene. Dette vil igjen føre til tilfeldigheter i beslutningssituasjonene.

Den siste indikatoren for tilfeldighetsmodellen var knyttet til *uklare normer/standarder/rutiner*. Flere av styrerne fremhevet at det var kommet en lovendring i 2009 som ga barneverntjenesten en tilbakemeldingsplikt om hva som skjer videre i saken til den som har meldt bekymring (så lenge melder er offentlig). Likevel ble akkurat misnøye med manglende tilbakemelding fremhevet som en hinder for godt samarbeid. Her kan det tenkes at man er klar over endringen i lovverket, men henger igjen i følelsen av misnøye fordi man ikke har fått prøvd dette i praksis ennå siden det tar tid å institusjonalisere lovendringer. Det at regelverket blir oppfattet som litt uklart får også støtte ved at man nylig har gjennomført denne endringen i tilbakemeldingsplikten. Det at man forsøker å stramme inn ved å gjøre reglene bedre og bedre, er dermed en indikator på at man fra sentralt hold forsøker å gjøre beslutningene mer rasjonelle enn tilfeldige. Det er derfor viktig med et systematisk samspill mellom regelverksutvikling og praksisfeltet, og i dette bildet er empiri vesentlig.

I sum peker studien på at beslutningsprosessene også preges av tilfeldigheter. Det er kanskje særlig tilfeldig hvordan barnehagestyrerne forholder seg til skriftlige rutiner, møter med barneverntjenesten og kompetanseheving. Faktorer som bidrar til at tilfeldigheter kommer til uttrykk er for eksempel tidspress, desentralisering, uklare regelverk og varierende kompetanse.

5.3 Erfaringer vedrørende resultater og videre arbeid

Den tredje delen av oppgavens problemstilling tar for seg hvilke grep kommunen kan gjøre for å bedre samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten. Styrerne ble her spurt om hvilke faktorer de mener kan hindre at bekymringer meldes videre, og om det var noe de var spesielt fornøyd med eller savnet i det eksisterende samarbeidet.

Både de kommunale og de ikke – kommunale styrerne hadde mange tanker om *hvilke faktorer som kunne oppleves som hindringer for å melde bekymringer rundt barns hjemmesituasjon til barneverntjenesten*. Totalt sett kom det 25 forskjellige faktorer, uten at noen av dem utmerket seg spesielt, og det var ingen som ble nevnt mer enn 6 ganger (av totalt 16 mulige). Disse faktorene ble sammenfattet og kategorisert i følgende kategorier:

- ✓ Foreldresamarbeid
- ✓ Grundighet vs. usikkerhet
- ✓ Nærmiljøfaktorer
- ✓ Tidligere erfaringer med barneverntjenesten

Flere av styrerne var innom *foreldresamarbeidet* når de snakket om hva som kunne være hindringer for å melde bekymring til barneverntjenesten. Spesielt relasjonen til foreldrene, både i forkant og etterkant, ble trukket frem. Det kunne for eksempel være et problem at relasjonen til foreldrene ble for tett. Den daglige kontakten gjør at man vet mye om forskjellige familiers private sfære, og man kan fort sympatisere med foreldrene i stedet for barnet på grunn av det man har fått kjennskap til, som at onkel er alvorlig syk, bestemor er død eller forholdet mellom mor og far skranter.

Når man vet at mor og far er i ferd med å gå fra hverandre, og at det er mye konflikter så er det vanskelig å ta opp at man er bekymret for barnet. Man tenker lissom at det går seg til hvis de bare får litt tid på seg. Men når har de fått nok tid? Plutselig har det gått flere måneder uten at noe har skjedd (kommunal styrer).

På en annen side kan foreldresamarbeidet i etterkant av en bekymringsmelding oppleves som vanskelig. 2 av styrerne fortalte at personalet hadde opplevd trusler om vold og press om å trekke tilbake uttalelser. I tillegg fremhevet flere styrere at en konsekvens kunne være at foreldrene ikke ønsket å ha barnet i barnehagen lenger på grunn av tillitsbrudd, og at dette ble

oppfattet som at situasjonen til barnet forverret seg da barnehagen ikke lenger ville være et fristed for barnet i en vanskelig situasjon.

Når det kommer til gruppen som kalles *grundighet vs. usikkerhet* så mente noen av styrere at man lett kunne innta en vente – og se holdning. Dette innebar at man ble sittende på gjerdet og vente for å se om situasjonen endret seg i stedet for å ta tak i situasjonen på den ene eller andre måten for å skaffe hjelp til barnet og familien. To av styrerne mente at de ansatte i barnehagene kan være for grundige, at man lette etter bevis på ”noe” slik at man hadde noe mer konkret enn en magefølelse eller en uttalelse fra barnet på at noe var galt. Usikkerhet kunne også føre til at man unnlot å melde, enten fordi man fant alternative forklaringer eller fordi man fryktet konsekvensene ved å ta feil.

Nærmiljøfaktorer ble også trukket frem som mulige hindringer. Det at barnehagene gjerne ligger sentralt i bo – områder innebærer ofte at deler av personalgruppa bor i det samme området. Det gjør at det kan oppleves som vanskelig å ta opp med foreldrene at deres omsorgsevne ikke er bra nok samtidig som man treffer de daglig i nabolaget på fritiden. En styrer mente også at i områder med stabile forhold og lite fraflytting så kunne man oppleve en kultur om at man ikke skulle bry seg med hvordan den enkelte familie fungerte innad. En tredje faktor i denne sammenheng var at man kunne bli litt blendet av det bo – området barnehagen lå i. En styrer sa det slik:

Denne barnehagen ligger jo på solsiden av kommunen, og her kjører jo nesten alle foreldrene BMW eller Mercedes og de bor i store villaer. Da kan man fort bli litt blendet av det og glemme at det ikke bare er det materielle man skal se på men også at barnet skal få oppleve omsorg, trygghet og kjærighet (ikke – kommunal styrer).

Den siste samlekategori dreier seg om hvilke *erfaringer man har med barneverntjenesten fra tidligere*. 5 av styrerne trakk frem at dårlige erfaringer fra tidligere kunne bidra til at man vegret seg for å melde bekymringer. Dette kunne for eksempel dreie seg om at tidligere bekymringer var blitt henlagt, at man opplevde at barneverntjenesten ikke gjorde nok for barnet eller at man ikke fikk nok informasjon fra barneverntjenesten om hva konkret som skulle skje videre i den enkelte sak. 2 av styrerne trakk også frem at barneverntjenesten, etter deres mening, hadde for få muligheter til å hjelpe barn som lever med vanskelige familieforhold.

Barneverntjenesten har for få alternativer. De har frivillig hjelptiltak som veiledning og sånt, men da må jo foreldrene ha et ønske om å endre seg. Hvis man begynner å snakke om tiltak under tvang er det jo bare to alternativer: Enten barnehageplass, som barnet allerede har, eller omsorgsovertakelse, som lett kan oppfattes som en overreaksjon. Så hva gjør man med de som er midt i mellom? (kommunal styrer)

Disse styrerne opplevde altså at siden det ikke var reelle alternativer så var det liten vits i å involvere barneverntjenesten. Begge ønsket i stedet at pedagogene i barnehagen kunne ha foreldreveiledning, og de mente at de hadde gode resultater å se tilbake på her.

Det var en faktor som skilte seg ut fra de andre som er nevnt over. Av de ikke – kommunale styrerne mente 4 styrere at frykten for å få et dårlig omdømme og dermed færre søkere kunne gjøre at man prøvde alle andre muligheter først, som for eksempel foreldreveiledning og henvisning til pedagogisk psykologisk tjeneste. Ingen av de kommunale styrerne nevnte dette som et alternativ.

Vi må jo tenke litt på de som jobber her også. Hvis vi får et rykte på oss om at vi melder uskyldige foreldre til barnevernet så vil jo ikke folk ha ungene sine her. I ytterste konsekvens så kan jo folk miste jobbene sine, og det kan vi jo ikke ha noe av (ikke – kommunal styrer).

Dette kan bety at det kan ligge økonomiske og arbeidsgivermessige hensyn bak når man prøver alle andre muligheter før man melder bekymring til barneverntjenesten. At de ikke – kommunale styrerne i større grad var opptatt av dette må nok sees i sammenheng med at de økonomiske konsekvensene av å ikke fylle opp plassene barnehagen har tilgjengelig vil påvirke driften i mye større grad enn i det kommunale systemet.

Hvis man kategoriserer ytterligere ender man opp med følgende tabell:

Figur 15: Kategorisert tabell, styrernes egne tanker om hva som kan hindre en bekymringsmelding

Foreldresamarbeid	Grundighet kontra usikkerhet	Nærmiljøfaktorer	Tidligere erfaringer med barneverntjenesten
• Man er redd for å komme på kant med foreldrene og få et dårlig samarbeidsklima, hvor en mulig konsekvens er vold/trusler mens en annen er at barnet blir holdt hjemme fra barnehagen (6) • Relasjonen til foreldrene blir for nær, man sympatiserer mer med foreldrene enn med barnet (5) • Foreldreveiledning (2) • Det er vanskelig å forholde seg til ressurssterke foreldre som selv mener de ikke har gjort noe galt (1) • Vanskelig å snakke med foreldrene om dette (1) • Barnet får det verre hvis barnehagen begynner å rote i hjemmesituasjonen (1)	• Vente - og se holdning - kanskje situasjonen bedrer seg hvis vi venter og ser ann en måned til (3) • Barnehageansatte er for grundige før de melder, man blir opptatt av å lete etter bevis hvilket ikke er barnehagens rolle (2) • Usikkerhet/redd for å ta feil - konsekvensen av å ta feil oppfattes som verre enn konsekvensen av å ha rett uten å gjøre noe med det (3) • Vanskelig å få øye på nyansene mellom hva som er barnevernssak og hva som bør henvises til pedagogisk psykologisk tjeneste (1) • Man finner andre unnskyldninger/forklaringer (1)	• Flere av personalet bor i barnehagens nærmiljø og treffer foreldrene og barna i fritiden (1) • Den gamle bygdekulturen råder - man skal ikke bry seg med hvordan familien innad løser sine problemer (1) • Man kan bli litt blendet av hvilket bo-område barnehagen ligger i, hvis alle kjører Mercedes og bor i villa så kan det være vanskelig å tenke seg at det skjer omsorgssvikt eller mishandling innenfor husets vegger (3)	• Dårlig erfaring med barneverntjenesten fra tidligere (5) • Ikke noe mellomting mellom frivillig hjelpetiltak (for eksempel barnehage) eller omsorgsovertakelse, alternativene blir for få (2) • Usikre på hva barneverntjenesten kam bidra med (1)

Styrerne fikk også anledning til å si noe om *hvilke positive og negative erfaringer de selv har med barneverntjenesten*, og også her er det vanskelig å finne noe skille mellom kommunal og ikke – kommunal barnehage.

Det er spesielt barneverntjenesten sin offensiv med å komme på besøk i barnehagene som ble trukket frem som positivt. 10 av styrerne trakk frem dette, og de begrunnet det ytterligere med at det å ha et ansikt å forholde seg til samt det å få kunnskap direkte fra kilden var med å senke terskelen for å tenke barnevern som hjelpetiltak blant personalet. De fleste styrerne ytret også ønske om at dette burde foregå regelmessig, slik at nyansatte fikk den samme innføringen og de øvrige en gjenoppfriskning. 4 av styrerne trakk også frem muligheten til å ha anonyme drøftinger rundt enkeltbarn, og mente at dette kunne være med på å avklare hva bekymringen rundt barnet egentlig dreier seg om. 2 av de kommunale styrerne ønsket å få tilbake de tverrfaglige teamene hvor man hadde mulighet til å drøfte anonymt med flere etater. Dette var team som var operative i enkelte skolekretser i kommunen, og disse to opplevde at de var avvirket den seneste tiden. Dette kan ha hatt innvirkning på at de nevnte akkurat dette. Det var også 1 styrer som ønsket en forventingsavklaring mellom barneverntjenesten og barnehagen i forbindelse med at man skulle melde bekymring. Hun mente at dette kunne bidra til at man i barnehagen kunne ha en bedre forståelse av hva barneverntjenesten konkret kunne bidra med.

Når det kom til hva styrerne savnet i samarbeidet med barneverntjenesten så kom det opp flere ting, uten at noen av punktene skiller seg særlig ut. Noen mente at det hadde vært mye omorganisering og utskiftning av saksbehandlere innad i barneverntjenesten, og dette kunne bidra til at man mistet litt fokuset på barnet. Det var også noen styrere som oppfattet saksbehandlerne som lite opptatt av og interessert i barnehage som fagfelt, og dermed følte man motstand når man tok kontakt. Dette kan også sees i sammenheng med at 2 av styrerne mente at barneverntjenesten var for opptatt av hva barnehagen ikke hadde gjort, uten å tenke på det forebyggende arbeidet som var gjort over lengre tid i forkant av en bekymringsmelding og som kunne være med på å dempe konsekvensene av omsorgssvikt. 3 av styrerne mente at taushetsplikten til ansatte i barneverntjenesten ble et hinder, spesielt fordi man ikke fikk tilbakemeldingene direkte fra barneverntjenesten men via foreldrenes tolkning. 2 av styrerne oppfattet også barneverntjenesten sitt arbeid som litt tilfeldig og få faste rutiner å forholde seg til. En av styrerne trakk frem et manglende samarbeid mellom ulike etater, som for eksempel når en av foreldrene er psykisk syk, som et problem. Styreren mente at det var lite koordinering mellom helsevesen og barneverntjeneste, slik at barnets behov ble satt på sidelinjen. Et siste punkt som ble nevnt gjaldt når barnehagen hadde svart på henvendelse fra barneverntjenesten, altså i familier der noen andre allerede hadde meldt bekymring. Styreren opplevde det som vanskelig at man da ikke fikk informasjon om hva bekymringen dreide seg om, og heller ikke noen tilbakemelding på hva som kom ut av undersøkelsen. Dette kunne innebære at man rett og slett ikke visste om man skulle være bekymret for barnet eller ikke.

De positive og negative erfaringene kan oppsummeres i følgende tabell:

Figur 16: Styrernes positive og negative erfaringer med barneverntjenesten

Positive erfaringer	Negative erfaringer
• Barneverntjenestens besøk på personalmøter (10) • Muligheten til anonyme drøftinger (4) • Barneverntjenesten har vært gode samarbeidspartnere i enkeltsaker (2) • De tverretatlige møtene man hadde tidligere var positive og man fikk god mulighet til å diskutere en sak anonymt med flere før man bestemte om det var en sak for barneverntjenesten eller pedagogisk psykologisk tjeneste (2) • Forventningssamtale med barneverntjenesten i forbindelse med bekymringsmelding (1)	• Mye utskifting og mye omorganisering tar fokuset bort fra barnet, ikke alle saksbehandlerne er opptatt av barnehage som fagfelt (4) • Taushetsplikten for barneverntjenesten er et hinder for godt samarbeid, spesielt når det kommer til tilbakemeldinger (3) • Det blir for mye fokus på det barnehagen ikke har gjort og for lite på det forebyggende arbeidet som blir gjort (2) • Det oppleves som om barneverntjenesten ikke har noen faste rutiner for hvordan ting skal foregå (2) • Det er dårlig koordinasjon mellom ulike etater, for eksempel når det gjelder psykisk syke foreldre (1) • Man får ikke tilbakemelding når man har svart på en henvendelse fra barneverntjenesten, og dermed vet man jo heller ikke om det er noe å være bekymret for rundt den familien (1)

Når man går nærmere inn på de faktorene som styrerne mener kan være til hinder for et godt samarbeid så skiller foreldresamarbeidet seg ut som faktor med mye oppmerksomhet.

Styrerne trekker frem samarbeidet med foreldrene både i forkant av en bekymringsmelding, underveis i prosessen og i etterkant. Det er tydelig at det oppleves som vanskelig å ta opp bekymringer rundt hjemmesituasjonen med mennesker du treffer daglig i barnehagen.

Antakelig er dette en indikasjon på et viktig funn i studien. Barnehagestyrerne sliter med ”den vanskelige samtalen” med pårørende/foreldre. Dette kunne bunne i frykt for trusler og press fra foreldrene, at barnet skulle bli tatt ut av barnehagen og holdes hjemme i et miljø som du allerede mente var for dårlig eller redsel for at et godt samarbeid kunne bli brutt ned fordi foreldrene kunne oppleve en bekymringsmelding som et tillitsbrudd. Det ble også fremhevet at det kunne være vanskelig å holde fokus på barnet når man visste at mor og/eller far hadde en periode hvor omsorgen ikke var god nok. Kunnskap om hvordan man skal håndtere vanskelige samtaler og situasjoner ser dermed ut til å være et potensielt satsingsområde for ansatte i barnehager i denne kommunen. En mulig implikasjon er at det bør gjennomføres utdanning/kursing i nettopp hvordan man skal håndtere slike vanskelige samtaler og situasjoner.

Det er også verdt å merke seg at 4 av de ikke – kommunale styrerne, trekker frem omdømme og økonomi som en hindring. Det ble her sagt at man prøvde alle andre muligheter før man

tok kontakt med barneverntjenesten fordi man fryktet at man kunne få et dårlig omdømme og dermed færre søkere til barnehagen. Barnehagenes økonomi er bundet opp til foreldrebetaling og tilskudd fra kommunen, og plasser som ikke er i bruk gir ingen inntekt. For de kommunale styrerne kan systemet fungere noe tregere, og de kan lettere håndtere nedgang i antall barn ved å for eksempel flytte overflødige ansatte til andre enheter i kommunen. De ikke – kommunale styrerne har ikke den samme muligheten, og må dermed eventuelt gå til oppsigelse. Det var altså en reell frykt for fremtiden til arbeidsplassene i barnehagen som gjorde at man avventet og forsøkte andre løsninger først.

Hvis vi ser på de tankene styrerne har om hvordan et samarbeid med barneverntjenesten kan eller ikke kan fungere, så ser man at det er to hovedpunkter som skiller seg ut:

- Styrerne ønsker at barneverntjenesten kommer rundt i barnehagene som en del av rutine for samarbeidet
- Styrerne ønsker mulighet til å diskutere saker anonymt

Både tiltaket med at barneverntjenesten kommer rundt i barnehagene og muligheten til anonyme drøftinger er tiltak som er tilgjengelige for styrerne. Alle styrerne trakk frem disse to under andre punkter i intervjuet, men når de skulle si noe om positive erfaringer så var det bare 10 som nevnte besøk fra barneverntjenesten. Når det kom til hvilke andre instanser man kunne søke hjelp hos så var det bare 4 som trakk fram denne muligheten når de ble bedt om å komme med positive erfaringer fra samarbeidet med barneverntjenesten. En mulig årsak til denne skjevdelingen kan være at de er klar over muligheten til å drøfte anonymt, men de har ikke benyttet seg av den og dermed ikke kan uttale seg om det er en positiv eller negativ erfaring.

3 av styrerne mente også at den strenge taushetsplikten til saksbehandlerne i barneverntjenesten var et hinder, spesielt når det kom til tilbakemeldinger. De trakk frem problemstillingen rundt at foreldrene sitter med makten til hva barneverntjenesten kan gi av opplysninger. I 2009 kom det imidlertid en endring i loven som gir barneverntjenesten en plikt til å gi tilbakemelding til den som melder bekymring, dette punktet skal dermed i praksis ikke lenger være et hinder for godt samarbeid. Dette skal også ha vært et tema det ble gitt mye informasjon om under besøket fra barneverntjenesten. En sannsynlig årsak til at 3 styrere fortsatt ser det som negativt kan være at det tar tid å institusjonalisere lovendringer, slik at

tanken om barneverntjenestens strenge taushetsplikt fortsatt er sterkt forankret inntil man har fått positive opplevelser gjennom å ha prøvd det i praksis.

5.4 Oppsummering

Vender vi tilbake til det teoretiske utgangspunktet kan resultatet av funnene fra undersøkelsen oppsummeres i følgende tabell:

Figur 17: Tabell over hovedfunn i forhold til operasjonell definisjon av beslutningsmodellene

Spørsmål	Operasjonell definisjon	Funn
Skriftlige rutiner med barneverntjenesten	Rasjonell aktør modellen	Tilfeldighetsmodellen
Interne rutiner	Rasjonell aktør modellen	Kommunale = tilfeldighet, ikke - kommunale = rasjonell aktør
Opplæring	Rasjonell aktør modellen	Kommunale = tilfeldighet, ikke - kommunale = rasjonell aktør
Definering av egen kompetanse	Rasjonell aktør modellen	Rasjonell aktør modellen
Kultur innad i barnehagen og i kommunen for å melde	Rasjonell aktør modellen	Rasjonell aktør modellen
Faste samarbeidsmøter med barneverntjenesten	Forhandlingsmodellen	Tilfeldighetsmodellen
Andre instanser	Forhandlingsmodellen	Forhandlingsmodellen
Interne team	Forhandlingsmodellen	Rasjonell aktør modellen

Som vi kan se av tabellen så var det en forventning ut fra den rasjonelle aktør modellen at det skulle være nokså formaliserte rutiner for samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten, og at barnehagene skulle ha ordnede forhold når det kommer til interne rutiner og kompetanse. I praksis preges disse beslutningsprosessene av tilfeldigheter, spesielt for de kommunale barnehagene sin del. Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for

samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten, til tross for at det er en målsetning i kommunen om tidlig intervensjon, og en forpliktelse om et samarbeid i henhold til Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Flertallet av de kommunale barnehagene hadde heller ikke utarbeidet interne rutiner på hvordan de skulle forholde seg når det kom til barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. For de kommunale styrerne var det også tilfeldigheter som spilte inn når det kom til kompetanseutvikling. Faktorer som tidspress og individuelle prioriteringer har bidratt til at de ikke har hatt fokus på ytterligere opplæring enn den som de har fått gjennom besøk på personalmøte fra barneverntjenesten. De ikke – kommunale barnehagene var i større grad opptatt av å ha på plass interne rutiner og kompetanseheving. Alle styrerne meldte om interne rutiner, og det var flere av styrerne som hadde vært på kursing hos Fylkesmannen både angående lovverk i forbindelse med opplysningsplikt og mer generelt om omsorgssvikt. Beslutningsprosessene i de ikke – kommunale barnehagene har altså et større innslag innenfor rasjonell aktør modellen enn de kommunale.

Når det kommer til forhandlingsmodellen så kan vi se at forventningene gjennom de tre operasjonelle definisjonene ikke helt blir innfridd. Spørsmålet omkring det er andre instanser man kan søke veiledning hos responderer bra i forhold til forhandlingsmodellen. Gjennom muligheten til å drøfte et barns situasjon med andre så får man forskjellige innspill om ting man kan ta tak i. Hvis man for eksempel diskuterer anonymt med barneverntjenesten så kan de bidra med forslag til hvordan man skal håndtere saken ut fra deres perspektiv (fokus på barnets omsorgssituasjon) mens PPT vil ta et annet perspektiv (barnets læreevne, sosial/kognitiv evne). Så vil man få forhandlinger om hvilke forslag man ønsker å følge opp. Denne kommunen har et godt utbygd støttesystem som gir styrerne mange muligheter for å drøfte anonymt med andre fagpersoner. Når det kommer til spørsmålene om interne team og faste samarbeidsmøter så er det i praksis henholdsvis rasjonell aktør modellen og tilfeldighetsmodellen som blir rådende. Alle styrerne meldte om at de hadde naturlige arenaer for å diskutere barns behov, og det var en fast del av agendaen på ledermøter i de aller fleste barnehagene. Denne faste agendaen gir utslag i forhold til beslutningsprosesser ved at man finner støtte i rasjonell aktør modellen i stedet for forhandlingsmodellen. Det er en fast del av møteplanen, og det er ikke nødvendig å forhandle seg frem til tid for å diskutere temaet siden det allerede er spikret på agendaen. Det var ikke noen faste samarbeidsmøter mellom barnehagene og barneverntjenesten, verken i den enkelte barnehage, gjennom opplæring eller på styremøter, slik at møtene mellom disse kom i stand på bakgrunn av tilfeldigheter.

I løpet av intervjuene var det flere faktorer som styrerne påpekte som viktige. En av de som ble løftet frem var selve lovverket. Ansatte i barnehager, både kommunale og ikke – kommunale er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven og har dermed ikke anledning til å diskutere personlige forhold med andre tjenester. I lov om barnehager er det derfor lagt inn en opplysningsplikt til barneverntjenesten i § 22 som sier at man skal ”være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side” (Lov om barnehager, 2005). Videre sier loven at man skal melde i fra hvis man har grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsettes for andre former for alvorlig omsorgssvikt. Alle de 16 styrerne påpekte viktigheten av denne opplysningsplikten, og flere trakk også frem at det ikke er barnehagens mandat å finne beviser som underbygger en mistanke – det at det er en mistanke om at et barn lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling er nok til at opplysningsplikten utløses. Det er dermed barneverntjenestens ansvar å finne bevis. Samtidig kan det være et dilemma at opplysningsplikten ikke definerer en klar grense på hva som er omsorgssvikt i forhold til hva som er ”normalen”. Det blir opp til hver enkelt ansatt å sette en grense for når man må begynne å sette i gang tiltak og når det er så alvorlig at opplysningsplikten utløses med bekymringsmelding uten hinder av taushetsplikten. I forhold til denne opplysningsplikten er det også viktig at hele personalgruppa er bevisste på saksbehandlingsregelen om at det er styrer som skal gi opplysningene til barneverntjenesten. Dette er med på å øke alvorlighetsgraden i en slik kontakt, og vil også bidra til at man får flyttet fokuset litt bort fra de ansatte som til daglig er på avdelingen for så å gå hjem og er naboer med familien. Samtidig må man være klar over at den individuelle opplysningsplikten til personalet ikke er oppfylt hvis styrer unnlater å gi opplysninger videre. Man har da fortsatt et ansvar for at bekymringsmeldingen blir formidlet til barneverntjenesten. Lovverket bidrar til at man kan tenke seg at beslutningsprosessene preges av rasjonell aktør modellen, men lovverket i seg selv er for diffust til å gi en sterk grad av dette og tilfeldighetene kan fort bli den dominerende modellen. Slik barnehagelovens § 22 er formulert i dag så skal de ansatte ”være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side” og deretter skal de ”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” (Lov om barnehager, 2005). Når man kommer til den grensen at noe er alvorlig nok er imidlertid ikke klart definert. Praksisen varierer dermed vesentlig fra leder til leder. Selv om man har forsøkt å styrke regelverket gjennom tilbakemeldingsplikten fra barneverntjenesten til den offentlige melder og gjennom veilederen ”Til barnets beste –

samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten”, så er det likevel behov for mer empiri rundt samspillet mellom regelverket og praksis.

En annen faktor som ble løftet frem som vanskelig å forholde seg til var foreldresamarbeidet. Personalet og foreldrene møtes i flere forskjellige formelle og uformelle settinger i løpet av tiden i barnehagen. Gjennom et barnehageår vil det være 1 – 2 foreldremøter, 1 – 2 individuelle foreldresamtaler samt sosiale arrangementer som Lucia – feiring, påskefrokost og 16. mai fest. I tillegg kommer den daglige kontakten ved levering og henting i barnehagen. Det er denne kontakten som i størst grad gir innblikk i den enkelte families hverdagsliv. Her utveksles beskjeder om barnet og familien mens barnehagen på sin side gir informasjon om hvordan dagen i barnehagen har vært. Denne kontakten gjør at man ofte blir godt kjent med foreldrene, og man kan få inngående kjennskap til hver enkelt familie på det personlige plan. Denne nærheten til foreldrene kan gjøre at det kan føles ubehaglig å ta opp vanskelige saker og de ansatte kan derfor kvie seg for dette. I stedet for å ta opp vanskelige saker med foreldrene, hvor barneverntjenesten lanseres som forslag til tiltak, så vurderer man andre løsninger, som veiledning, for slik å beskytte seg mot ubehaglige samtaler. En annen side ved foreldresamarbeidet er beliggenheten til den enkelte barnehage. De er ofte lokalisert i nærheten av boliger, gjerne i senter av et boligfelt, og ofte kan også de som jobber i barnehagen bo i barnehagens nærområde. Det at man er naboer med familiene som har barn i barnehagen kan gjøre det vanskelig å ta opp saker som dreier seg om for eksempel utilstrekkelig omsorg. Det å vite at man kan treffe foreldrene i gata når de kommer hjem kan være med på å bidra til at man velger andre løsninger som virker mindre ubehaglig. Det er viktig at styrer har god kompetanse i å snakke med foreldre, spesielt om vanskelige saker. I dette ligger det 2 hovedpunkter: For det første kreves det stor grad av kompetanse i å takle vanskelige samtaler for å ta opp med foreldrene at man er bekymret for et barns omsorg. Det er stor variasjon i hvor god den enkelte førskolelærer er på dette området, både på bakgrunn av teoretisk kunnskap gjennom utdanningen og ikke minst med tanke på personlige egenskaper i å skape en god samtale. Det andre punktet dreier seg om foreldrenes reaksjon. Hvis man møter sterk aggresjon kombinert med trusler om vold så kan dette være med på å stanse en bekymringsmelding på et senere tidspunkt. Det kan også virke skremmende for styrer å ta initiativ til en samtale om et barns omsorgssituasjon hvis foreldrene er ressurssterke. For eksempel kan spørsmål som stilles rundt barnets omsorgssituasjon bli møtt med motspørsmål om barnehagens metoder. Man kan altså havne i en slags forhandlingssituasjon mellom foreldrene og barnehagen om hvem som har sviktet mest.

Når man ser på helheten i det styrerne kommer med av informasjon, så er det tydelig at det er fokus på at noen barn lever i familier som kan være skadelige for deres helse og utvikling. Når man kobler informasjonen opp mot de tre beslutningsteoriene som ble skissert så ser man at det ikke er slik at en modell fullt ut forklarer hele bildet rundt de vanskelige beslutningsprosessene en styrer møter i samarbeidet med barneverntjenesten. Det er mer et dynamisk samspill mellom de forskjellige modellene som blir gjeldene. Samtidig så ser man viktigheten av at kunnskap om hvordan man skal håndtere ”den vanskelige samtalen” blir formidlet til styrerne slik at de på best mulig måte kan ivareta denne delen av lederoppgaven sin.

6.0 Konklusjon og mulige implikasjoner

Utgangspunktet for denne oppgaven var å se på samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten i forhold til barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Det har i de siste årene vært et økt fokus på dette området, blant annet har det vært søkelys på antallet bekymringsmeldinger fra barnehagene til barneverntjenesten. Det har også vært en dreining innen barnehagesektoren fra kvantitet til kvalitet. Fra å konsentrere seg om å skaffe barnehageplasser til alle som ønsker det kom det i 2009 en stortingsmelding om kvalitet i barnehagen, og et godt samarbeid med barneverntjenesten ble her trukket frem som en indikator på god kvalitet. Mitt inntak i denne sammenhengen har vært å se på samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten, og da spesielt med fokus på beslutningene som fattes i barnehagen når man er bekymret for et barn.

Det ble innledningsvis identifisert tre grunnleggende spørsmål som har vært fokus for denne oppgaven, hvor det første spørsmålet rett og slett var: *Hva er en bekymringsmelding, og hvordan er relasjonen mellom barnehage og barneverntjenesten formelt sett?* I kapittel 2 ble dette grundig gjennomgått, blant annet ble det trukket opp utviklingslinjer for både barnehagen og barneverntjenesten. Relasjonen mellom disse to ble gjort rede for, og lovgrunnlaget for taushetsplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett og barneverntjenestens tilbakemeldingsplikt ble skissert. Selve fenomenet bekymringsmelding ble også gjort rede for, både fra barnehagen og barneverntjenesten sitt ståsted.

Det andre spørsmålet tok mer konkret for seg selve beslutningsprosessen: *Hva kjennetegner beslutningsprosessene i praksis?* Her var målet å se på hva som ligger bak når styrerne fatter en beslutning om å kontakte barneverntjenesten angående en bekymring for et barn – eller å la det være. Det ble her tatt utgangspunkt i Jacobsen og Thorsvik sin modell innen organisasjonsteori generelt og beslutningsteori spesielt, og tre beslutningsteorier ble valgt ut og operasjonelt definert som teoretisk grunnlag for oppgaven. Teorien ble gjennomgått i kapittel 3. I kapittel 5 ble dette sett opp mot de tankene styrerne hadde om de forskjellige temaene som ble diskutert i intervjuene. De operasjonelle definisjonene ble brukt som grunnlag for å se hvorvidt styrenes respons havnet innen den beslutningsmodellen jeg forventet eller om de andre modellene var mer aktuelle. Dette ble så skissert opp i figur 17. Her kan vi se at det ikke er en beslutningsmodell som skiller seg, ut men heller at det varierer hvorvidt det er tilfældighetsmodellen, forhandlingsmodellen eller rasjonell aktør modellen som gjør seg gjeldende.

Det tredje spørsmålet tok for seg hvordan kommunen rent praktisk kan få til et bedre samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten. Dette førte frem til formuleringen: *Hvilke grep kan kommunen gjøre for å bedre samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten?* Dette var rettet mot styrernes generelle betraktninger om samarbeid med barneverntjenesten, og ble besvart gjennom diskusjoner rundt styrernes egne erfaringer, samt de tanker de har om hva som kan være til hinder for et godt samarbeid. Dette ble så summert opp i kapittel 5.3.

Oppgavens teoretiske utgangspunkt er å finne både innenfor organisasjonsteori, lovverk og offentlige dokumenter. Problemstillingens første del er besvart på bakgrunn av det gjeldende lovverket innen barnehage – og barnevernsektoren. Fenomenene taushetsplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett og tilbakemeldingsplikt er gjort rede for på bakgrunn av dette. I tillegg er det tatt utgangspunkt i ulike dokumenter fra flere departement for å kunne si noe om relasjonen mellom barnehage og barneverntjenesten, både historisk sett og formelt sett.

Problemstillingens andre del må ses i sammenheng med organisasjonsteori generelt, og beslutningsteori spesielt. Det er tatt utgangspunkt i Jacobsen og Thorsvik sin innføringsbok i emnet, og ut fra denne er det valgt 3 idealmodeller innenfor beslutningsteori – nemlig rasjonell aktør modellen, forhandlingsmodellen og tilfeldighetsmodellen.

Det er flere metodiske teknikker som er benyttet i denne oppgaven. I spørsmålet rundt hva bekymringsmelding er og hvilken relasjon det formelt sett er mellom barnehagen og barneverntjenesten så har litteraturstudie vært den grunnleggende metoden. Offentlige dokumenter som for eksempel aktuelle lovverk, rapporter, utredninger og rundskriv er hentet inn for å gi et innblikk i dette temaet. Videre så er litteratur om organisasjonsteori og beslutningsteori blitt hentet inn for å danne et teoretisk fundament for den andre delen av problemstillingen – nemlig den empiriske studien. Arbeidsverktøyet i den empiriske delen har vært den kvalitative metoden gjennom bruk av intervju. En intervjuguide ble utarbeidet, og det ble gjennomført 16 intervjuer fordelt på 8 kommunale og 8 ikke – kommunale styrere i en kommune. Ved å bruke kvalitative intervjuer så fikk jeg mulighet til å gå i dybden i det som ble formidlet, og slik sett få tak i det som i første omgang ikke ble sagt høyt. Det ble brukt en semistrukturert intervjuguide hvor det først ble spurt om generelle bakgrunnsspørsmål som utdanning, erfaring, eierform, økonomi og lignende. I den neste delen ble fokuset dreid mot spørsmål koblet mot mine operasjonelle definisjoner for beslutningsmodellene før det var

mulighet for å komme med innspill på hva styrerne opplevde som viktig for et godt samarbeid med barneverntjenesten.

Den aktuelle kommunen ble valgt ut fordi de hadde en endring i antall bekymringsmeldinger fra barnehagene, fra 1 i 2005 til 18 i løpet av andre kvartal i 2008. Det er politisk og administrativt ønskelig at tidlig intervensjon skal ha fokus, og at barnehagene skal være observante i forhold til barn som kan leve i vanskelige familiesituasjoner.

Når det kom til utvalget av kommunale og ikke – kommunale barnehager så er det intervjuet like mange styrere i hver gruppe. Dette ble gjort til tross for at det i denne kommunen er en fordeling i forhold til eierskap på 29 % kommunalt mot 71 % ikke - kommunalt. Dette ble gjort på bakgrunn av en antakelse om at eierskap kan bidra til variasjon i praksis ved at Backe – Hansen i sin landsomfattende undersøkelse fra 2009 fant at det var nesten dobbelt så mange kommunale som ikke – kommunale barnehager som meldte bekymring.

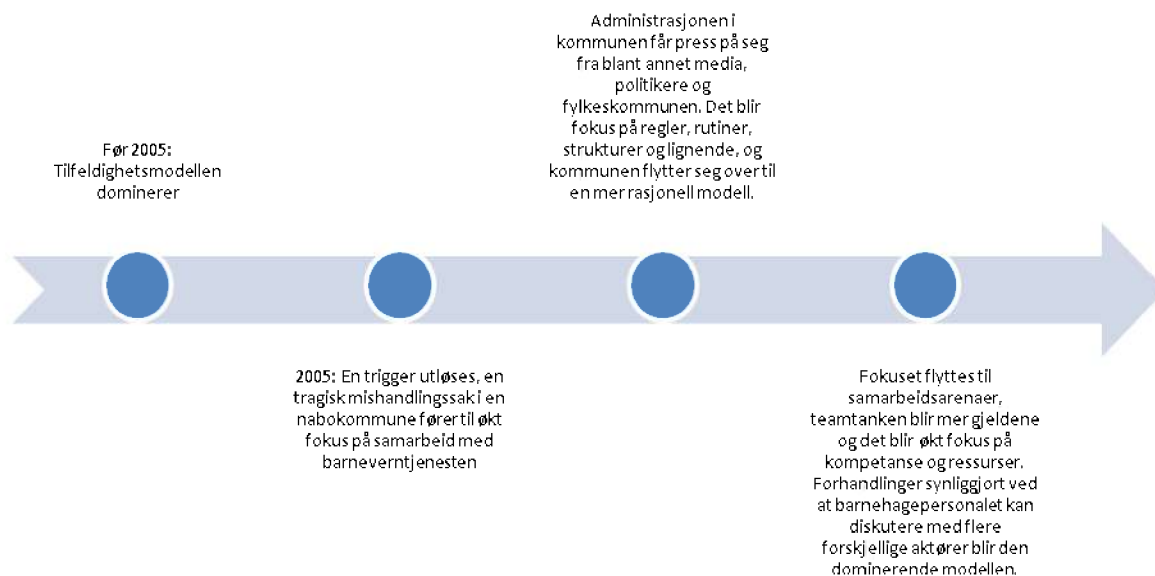
Den gjennomførte undersøkelsen er en case – studie, og det er ikke mulig å trekke generelle konklusjoner ut fra denne.

6.1 Teoretiske implikasjoner

Det jeg har funnet i denne oppgaven er at forholdet mellom de ulike beslutningsmodellene ikke er statisk, men dynamisk. Teoriene kan altså ikke sees uavhengig av hverandre, men mer som deler at et vekselspill hvor det som er avgjørende er hvor organisasjonen befinner seg. Det er en naturlig utvikling når man har en overvekt av tilfeldigheter i beslutningsprosessene at man ser mot gjeldende lovverk, regler og rutiner for å finne støtte for beslutningene. Man kan si at den rasjonelle aktøren våkner til liv. Når regler og rutiner er på plass, oppdager man at man fortsatt har behov for flere muligheter for innspill før man skal fatte avgjørelser som dreier seg om små barns liv. Man flytter dermed blikket mot samarbeid med andre instanser og går over i en fase med fokus på forhandlinger i beslutningssituasjonene.

Når man tar utgangspunkt i den aktuelle kommunen, og går nøyere inn og ser på hvordan samarbeidet mellom barnehagene og barneverntjenesten har utviklet seg de seneste årene, så kan man finne følgende dynamikk mellom de forskjellige beslutningsmodellene:

Figur 18: Dynamikk mellom beslutningsmodellene



Her ser man at den dominerende beslutningsmodellen før 2005 var tilfeldighetsmodellen. Det var lite fokus på regler og rutiner, og man prøvde å finne andre løsninger først. I denne kommunen var det i 2005 1 bekymringsmelding fra barnehagene til barneverntjenesten. Man ser altså tydelig at barneverntjenesten ikke ble vurdert som et akseptabelt alternativ når man jobbet med barn som levde i vanskelige familieforhold. Så skjer det tragiske i 2005. I en nabokommune blir et barn mishandlet til døde, og til tross for at mange var bekymret for barnets helse og utvikling i tiden før dødsfallet, så var det ingen som grep inn for å hjelpe det. Denne triggeren førte til økt fokus på samarbeid mellom de som jobber med barn til daglig og barneverntjenesten, både nasjonalt men kanskje spesielt regionalt i dette fylket.

Administrasjonen i kommunen får økt press på seg fra blant annet media, politikere og fylkeskommunen, og fokuset rettes mot regler, rutiner og strukturer. Den rasjonelle aktør modellen tar over som den dominerende beslutningsmodellen. Kommunen begynner med omfattende opplæring ved at alle barnehagene i kommunen får besøk av barneverntjenesten på et personalmøte, og alle ansatte får en grundig innføring i regelverket og hvilke hjelpetiltak barneverntjenesten har til rådighet. Samtidig settes det fokus på samarbeidsmuligheter, og flere arenaer for samarbeid introduseres. Det blir økt fokus på muligheten til å diskutere med helsesøster, barnehagemyndigheten, PPT og barneverntjenesten for å finne hva man kan gjøre for barnets beste. Disse mulighetene fører så til en ny endring i hvilken beslutningsmodell som regjerer slik at forhandlingsmodellen blir hovedmodell.

Det denne oppgaven mer enn noe annet avspeiler er at den praktiske regelanvendelsen kan bidra til å skape retning, men regelverkene er ikke uavhengige av konteksten. Skal man forstå og videreutvikle vern av barn i møtet mellom barnehagen og barneverntjenesten er det betydelig støtte å finne i organisasjonsteorien, ikke minst innen teorier om beslutninger. Det er kanskje i skjæringsfeltet mellom de ulike normsystemene (lover og regler, standarder, skjemaer, interne rutiner osv) og praksis/erfaring at virkeligheten best kan forklares. Det denne oppgaven har bidratt med, dog fra et begrenset empirisk arbeid, er et steg i retning av økt kunnskap og teoriutvikling som er egnet for å fange opp det faktum at et endimensjonalt fokus på regler og standarder er utilstrekkelig for å stimulere en bedre ”relasjon” mellom barnehagen og barneverntjenesten. Ut fra denne undersøkelsen så kan vi lese at sentrale tilleggsfaktorer er organisasjonskultur, gode arenaer for kommunikasjon, trygge samarbeidsrelasjoner og ikke minst oppbygging av et solid støttesystem i kommunen som kan hjelpe styrerne i de vanskelige beslutningssituasjonene dette faktisk er.

6.2 Policy – relevante implikasjoner (praksis)

Grunnlaget for å velge å undersøke akkurat denne kommunen var at de hadde hatt en plutselig og stor endring i antall bekymringsmeldinger fra barnehagene til barneverntjenesten. Det var nærliggende å tro at kommunen hadde gjort noen grep for å få til denne økningen. Det undersøkelsen viser er at kommunen over tid har jobbet systematisk med dette, og selv om endringene kan spores til sjokktriggeren i 2005 i form av den tragiske mishandlingssaken i nabokommunen, så har det vært et kontinuerlig fokus på et vanskelig arbeidsområde for barnehagestyrerne. Administrasjonen og politikerne har vært på banen og kommet med målsetninger om tidlig intervensjon, og selv om dette kanskje ikke er like tydelig for styrerne ute i den enkelte barnehage, så har det bidratt til at samarbeidspartnere har kommet mer på banen. Det er for eksempel blitt utarbeidet et bredt nettverk av instanser som barnehagestyrerne kan søke hjelp og veiledning hos. Samtidig så er det tydelig at foreldresamarbeidet fortsatt er en stor utfordring. I undersøkelsen forteller styrerne at det oppleves som vanskelig at man på den ene siden har god kjemi med foreldrene og får tilgang til informasjon om den innerste sfæren i familien, samtidig som man skal sitte i samtaler og fortelle om bekymring for barnet. Styrerne er også redde for konsekvensene av disse samtalene, både i form av at barnet kan tas ut av barnehagen og dermed får det verre, og frykt for represalier i form av trusler mot de ansatte. For de ikke – kommunale styrerne var det også flere som uttrykte bekymring for barnehagens omdømme, og på sikt fremtid, hvis man fikk rykte på seg for å være en barnehage som meldte familier til barneverntjenesten i tide og

utide. Det er derfor viktig at kommunen fortsetter det gode arbeidet som er i gang ved å sette fokus på ”den vanskelige samtalen” slik at styrerne blir godt rustet til å ta disse samtalene på en best mulig måte.

6.3 Veien videre

Denne undersøkelsen har fokusert på samarbeidet mellom barnehagen og barneverntjenesten med utgangspunkt i at barnehagene i for liten grad melder fra når de er bekymret for barns omsorgssituasjon. Dette ble så satt i sammenheng med en kommune som har gjort noen grep på dette området, hvor disse grepene har resultert i en stor økning i antall bekymringsmeldinger. Det er en begrensning for oppgaven at det er tatt utgangspunkt i et smalt utvalg barnehagestyrere i en kommune. Dette innebærer at jeg kan si noe om hva som har fungert i akkurat denne kommunen, men jeg kan ikke generalisere og overføre funnene til å gjelde andre kommuner i Norge. Det jeg derimot kan er å komme med innspill på hva barnehageadministrasjoner rundt omkring i landet kan ta utgangspunkt i for å løfte fokuset på dette viktige arbeidet. Undersøkelsen min viser her for eksempel hvor viktig det er å ha flere å spille på lag med gjennom mulighet for anonyme diskusjoner rundt enkeltbarn. Videre er det viktig at barneverntjenesten kommer ut i barnehagene og får satt fokus på det de kan bidra med. Til sist er det viktig å styrke styrernes kompetanse når det kommer til ”den vanskelige samtalen”.

Det vil være mulig å trekke denne oppgaven videre ved å gjennomføre et større forskningsprosjekt. Det kan da være nyttig å få tak i mer kvantitative data om for eksempel antall bekymringsmeldinger man har sendt, antall saker man har samarbeidet med barneverntjenesten om, og i hvilken grad man også har erfaring med å være et hjelpetiltak for en familie som er tilknyttet barneverntjenesten. Man kan også se på disse forholdene opp mot tilbakemeldingsplikten for barneverntjenesten som kom i 2009 for å se hvorvidt barnehagene har institusjonalisert denne lovendringen. Et annet steg videre kan være å gå nærmere inn på de interne rutinene som styrerne melder om. Hva innebærer rutinene, hvilken nytte har de og fungerer de etter hensikten? Er de gode nok til å fange opp barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, eller er det mer fokus på hva personalet skal gjøre hvis barnet blir hentet for sent eller av en ruspåvirket person?

Så hva kjennetegner beslutningssituasjonen i saker som handler om barns omsorgssituasjoner? Det som kanskje mer enn noe annet kjennetegner beslutningssituasjonene når barnehagestyrere skal håndtere disse vanskelige sakene, er at

dette er en meget krevende lederoppgave. ”Den vanskelige samtalen” må likevel tas, og dersom vi skal lære av en kommune som er kommet langt, er det viktig å se på nettopp beslutningssituasjoner som et nokså komplisert samspill i skjæringsfeltet mellom rasjonalitet, til dels vanskelige forhandlinger mellom ulike aktører, og mer emosjonelle, følelsesladede og derfor tilfeldige beslutninger.

7.0 Kildelister og fortegnelser

Backe – Hansen, Elisabeth (2009): *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Barne- og familiedepartementet (2005): *Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien*. Barne- og familiedepartementet

Barne – og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009): *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*. Barne – og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet

Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2. utgave, 2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget

Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn (3. utgave, 1996): *Metodevalg og metodebruk*. TANO

Horverak, Sveinung og Solstad, Asgeir (red.)(2008): *Kort om barnevern*. Universitetsforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2. utgave, 2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (3. utgave 2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget

Killén, Kari (4. utgave, 2009): *Sveket 1, Barn i risiko- og omsorgssviktsituasjoner*. Kommuneforlaget

Kunnskapsdepartementet (2009): *St.meld. nr. 41 (2008 – 2009) Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet (2011): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet

Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2. utgave 2009): *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Gyldendal Norsk forlag

Larsen, Ann Kristin (2007): *En bedre metode, veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Fagbokforlaget

Olsen, Leif Oscar (3. utgave, 2012): *Juss i barnehagen*. Høyskoleforlaget

7.1 Kildehenvisning, Internett

Aasland, Wenche Irene (2011): *Kommunen som tilsynsmyndighet i barnehagesektoren: Bukken som passer havresekken?* Lastet ned fra følgende lenke (mai 2012):

http://brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_27783/1/Wenche%20Irene%20Aasland%20masteroppgave.pdf

Barne- og familiedepartementet (2000): *NOU 2000:12 Barnevernet i Norge*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012):

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/012/PDFA/NOU200020000012000DDDPDFA.pdf>

Barne- og familiedepartementet (2005): *Rundskriv Q-24, Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*, lastet ned fra følgende lenke (mai 2012):

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

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (1992): *Lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://lovdata.no/all/hl-19920717-100.html>

Bratterud, Åse og Emilsen, Kari (2011): *Små barns rett til beskyttelse*, lastet ned fra følgende lenke (mai 2012):

<http://samforsk.no/SiteAssets/Sider/publikasjoner/Hele%20rapporten%20Sm%C3%A5%20barns%20rett%20til%20beskyttelse.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet (1967): *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://lovdata.no/all/hl-19670210-000.html>

Kunnskapsdepartementet (2005): *Lov om barnehager (barnehageloven)*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://lovdata.no/all/hl-20050617-064.html#2>

Morken, Johannes (2009): *Barnehageansatte våger ikke slå alarm*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://www.vl.no/samfunn/barnehageansatte-vager-ikke-sla-alarm>

Ropeid, Kirsten (2009): *Barnevern vanskelig for barnehagen*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://www.utdanningsnytt.no/4/Meny-B/Barnehage/Utviklingsarbeid/Barnevern-vanskelig-for-barnehagen>

Statistisk Sentralbyrå (2011): *Barn i barnehager. 2010*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2011/tabeller/barnehage/bhage0500.html

Statistisk sentralbyrå (2011): *Barn med barnevernstiltak i løpet av året, etter alder og tiltak. 2010*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://www.ssb.no/barneverng/tab-2011-06-27-05.html>

Statistisk Sentralbyrå (2011): *Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2010*, lastet ned fra følgende lenke (april 2012): <http://www.ssb.no/barneverng/tab-2011-06-27-12.html>

8.0 Vedlegg

8.1 Intervjuguide, barnehageansatte

Presentasjon av meg og oppgaven

Dette intervjuet er en del av grunnlaget i oppgaven jeg skriver i forbindelse med en mastergrad i barnehageledelse. Det er en kvalitativ undersøkelse der jeg ønsker å snakke med ansatte både innen barneverntjenesten og barnehagene i din kommune for å finne ut hvorfor det har vært en stor endring i antall bekymringsmeldinger fra barnehagene til barneverntjenesten. Hvordan er praksisen i dag kontra tidligere år, og hva fungerer bedre i dag enn før?

Deltakelsen er frivillig og du kan når som helst trekke deg. Alle opplysninger om og fra deg vil da bli slettet. Alle opplysninger du gir vil bli anonymisert i oppgaven, og opptak og notater slettes når oppgaven er levert i juni 2012.

Innledende spørsmål

Hva slags utdanning har du? Når tok du denne utdanningen?

Hvor lenge har du jobbet i barnehage? Har du annen relevant yrkeserfaring?

Hvilken aldersgruppe har du mest erfaring med?

Barnehagen

Hvilken eierform har barnehagen?

Hvordan vil du betegne økonomien i barnehagen?

Hvor mange barn er det i barnehagen?

Hvor mange ansatte er det, og hvor mange har pedagogisk utdanning?

Rutiner

Er det faste samarbeidsmøter mellom barnehagen og barneverntjenesten? Hvordan fungerer de? (f. eks hyppighet, deltakere)

Er det skriftlige rutiner for hvordan samarbeidet med barneverntjenesten skal foregå? Kan du eventuelt beskrive denne rutinen?

Er det interne rutiner i barnehagen som omhandler hvordan man skal oppdage barn som lever under skadelige forhold, og hvordan man skal forholde seg til det?

Har du de siste 5 årene deltatt på noen form for opplæring angående opplysningsplikten til barneverntjenesten?

Hvordan vil du definere meldeplikten til barneverntjenesten?

I hvilken grad mener du at du har god kompetanse når det gjelder kunnskap om hva du skal se etter hos barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling?

Er det instanser i kommunen der du kan søke hjelp/veiledning for å håndtere slike saker?

Har barnehagen et team som går sammen når mistanken dukker opp?

Har du i løpet av de siste 5 årene meldt bekymring til barneverntjenesten?

Har det over tid funnet sted en endring i din oppfatning om hva som bør meldes? Eventuelt i kommunen?

Har du i løpet av de 5 siste årene vært bekymret for om et barn får god nok omsorg uten å melde til barneverntjenesten? Hva tenker du om det i dag?

Er det kultur i organisasjonen, både internt i barnehagen og i kommunen, for at man melder bekymring til barneverntjenesten?

Hvilke faktorer kan hindre at bekymringer meldes videre til barneverntjenesten?

Er det noe du savner eller er spesielt fornøyd med når det gjelder samarbeidet med barneverntjenesten?