

# MELDEPLIKT I PRAKSIS

En studie av barnehagestyreres forståelse og praktisering av meldeplikt etter barnehageloven § 23 i lys av temaet ikke-jurister som rettsanvendere

Kandidatnr: 108

Veileder: Kristian Andenæs

Leveringsfrist: 10. april 2005

Til sammen 38 922 ord

05.04.05

## Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INTRODUKSJON</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>TEMA, PROBLEMSTILLINGER OG BEGRUNNELSE</b>	<b>1</b>
1.1.1	TEMA	1
1.1.2	PROBLEMSTILLINGER	2
1.1.3	BEGRUNNELSE	2
<b>1.2</b>	<b>DATAINNSAMLINGSMETODENE</b>	<b>3</b>
<b>1.3</b>	<b>MITT FAGLIGE STÅSTED</b>	<b>4</b>
<b>1.4</b>	<b>SENTRALE BEGREP</b>	<b>5</b>
<b>1.5</b>	<b>AVHANDLINGENS VIDERE OPPBYGGING</b>	<b>6</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>NÆRMERE OM DEN EMPIRISKE UNDERSØKELSEN</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b>2.1</b>	<b>UNDERSØKELSENS RAMMER</b>	<b>8</b>
2.1.1	UNDERSØKELSENS RETTSLIGE UTGANGSPUNKT	8
2.1.2	UNDERSØKELSENS TIDSPERSPEKTIV OG GEOGRAFISKE OMRÅDE	8
2.1.3	STYRERE I OFFENTLIGE BARNEHAGER	8
<b>2.2</b>	<b>UTVELGELSE AV ENHETER OG VARIABLER TIL INTERVJU</b>	<b>9</b>
2.2.1	OM UTVELGELSE AV ENHETER	9
2.2.2	OM UTVELGELSE AV VARIABLER	9
<b>2.3</b>	<b>GJENNOMFØRING, BEARBEIDING OG ANALYSE</b>	<b>10</b>
2.3.1	GJENNOMFØRING	10
2.3.2	BEARBEIDING OG ANALYSE	10
<b>2.4</b>	<b>UNDERSØKELSENS VERDI</b>	<b>11</b>
2.4.1	INDRE VALIDITET, UNDERSØKELSENS SANNHETSVERDI	11
2.4.2	YTRE VALIDITET, UNDERSØKELSENS OVERFØRBARHET	12
2.4.3	RELIABILITET; MULIGHETEN FOR KONSISTENS OG OVERENSSTEMMELSE	13
<b><u>3</u></b>	<b><u>BYDELEN, RESPONDENTENE, DERES ARBEIDSPASS OG ANSATTE</u></b>	<b><u>14</u></b>

<b>3.1</b>	<b>BYDELENS ANSVAR OG ORGANISERING</b>	<b>14</b>
3.1.1	BYDELENS ANSVAR FOR BARNEHAGE OG BARNEVERN	14
3.1.2	BYDELENS ORGANISERING AV BARNEHAGESEKTOREN	14
3.1.3	BYDELENS TVERRFAGLIGE TEAM	15
<b>3.2</b>	<b>KJENNETEGN VED STYRERNE</b>	<b>15</b>
<b>3.3</b>	<b>KJENNETEGN VED BARNEHAGENE OG DET ØVRIGE PERSONALET</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b><u>MELDEPLIKTSREGELEN I BARNEHAGELOVEN § 23</u></b>	<b><u>18</u></b>
<b>4.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>18</b>
<b>4.2</b>	<b>MELDEPLIKTENS HISTORIE</b>	<b>18</b>
<b>4.3</b>	<b>KORT OM DE MATERIELLE VILKÅR FOR MELDEPLIKTEN</b>	<b>19</b>
4.3.1	HVEM HAR MELDEPLIKT OG HVEM ER VERNET ETTER BARNEHAGELOVEN § 23?	19
4.3.2	NÅR INNTREER PLIKTEN?	20
<b>4.4</b>	<b>OM PRESISE LOVHJEMLER OG ”TERSKLER” FOR INNGREP</b>	<b>22</b>
4.4.1	”TERSKELPROBLEMET”	22
4.4.2	DAGENS LOVTEKST	24
4.4.3	OPPSUMMERING	24
<b>4.5</b>	<b>MELDEPLIKTSREGELENS FORMÅL, INTENSJON OG SENTRALE HENSYN</b>	<b>25</b>
4.5.1	GENERELLE MÅL FOR FAMILIE-, BARN OG UNGDOMSPOLITIKKEN	25
4.5.2	BARNEVERNLOVENS FORMÅL OG INTENSJON	26
4.5.3	NÆRMERE OM MELDEPLIKTSREGELENS FORMÅL OG INTENSJON	26
4.5.4	SÆRLIG OM FORMÅLET MED MELDEPLIKTSREGELEN I BARNEHAGELOVEN	26
4.5.5	SENTRALE HENSYN BAK MELDEPLIKTSREGELEN	27
4.5.6	SAMMENFATNING	28
<b>5</b>	<b><u>STYRERNES INFORMASJONSKANALER OM MELDEPLIKT</u></b>	<b><u>29</u></b>
<b>5.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>29</b>
<b>5.2</b>	<b>EN MODELL FOR MULIGE PÅVIRKNINGSKANALER</b>	<b>29</b>
<b>5.3</b>	<b>HVOR OPPGIR STYRERNE Å HA LÆRT OM MELDEPLIKTEN?</b>	<b>31</b>
<b>5.4</b>	<b>TILGJENGELIG INFORMASJONSMATERIALE OM MELDEPLIKTEN</b>	<b>32</b>
5.4.1	TILGANG TIL SENTRALE LOVER OG ANNET JURIDISK MATERIALE	32
5.4.2	TILGANG TIL ANNET INFORMASJONSMATERIALE OM MELDEPLIKT	33
5.4.3	OM MELDEPLIKT I OFFENTLIGE DOKUMENT RETTET MOT BARNEHAGEN	35
5.4.4	EN VEILEDNING TIL ETTERFØLGELSE?	37

5.4.5	OPPSUMMERING	38
<b>5.5</b>	<b>HVA SLAGS INFORMASJON ETTERLYSES?</b>	<b>38</b>
<b>5.6</b>	<b>HVORDAN OG NÅR SKAL INFORMASJONEN FORMIDLES?</b>	<b>39</b>
<b>5.7</b>	<b>STYRERNES VIKTIGSTE PÅVIRKNINGSKANALER</b>	<b>40</b>
<b>6</b>	<b><u>BETYDNINGEN AV INFORMASJON TIL DE ANSATTE</u></b>	<b>43</b>
<b>6.1</b>	<b>STYRERNES BEHOV FOR TILBAKEMELDING</b>	<b>43</b>
<b>6.2</b>	<b>INFORMASJONSFORMIDLING TIL ANSATTE</b>	<b>43</b>
<b>6.3</b>	<b>INFORMASJONSKVALITET OG MELDEFREKVENNS - EN OPPSUMMERING</b>	<b>45</b>
<b>7</b>	<b><u>STYRERNES KONTAKT OG TILLIT TIL BARNEVERNET</u></b>	<b>49</b>
<b>7.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>49</b>
<b>7.2</b>	<b>ASSOSIASJONER TIL BEGREPET ”BARNEVERN”</b>	<b>50</b>
<b>7.3</b>	<b>KONTAKTEN MED BARNEVERNET</b>	<b>51</b>
<b>7.4</b>	<b>TILLITEN TIL BARNEVERNETS BEHANDLING AV MELDESAKER</b>	<b>51</b>
<b>7.5</b>	<b>HVILKE SAMARBEIDSFORA FINNES OG HVOR OFTE MØTES MAN</b>	<b>52</b>
<b>7.6</b>	<b>EN SAMMENHENG MELLOM DISSE VARIABLENE?</b>	<b>53</b>
<b>7.7</b>	<b>TAUSHETSPLIKT – ET HINDER FOR TILLIT OG SAMARBEID?</b>	<b>54</b>
<b>7.8</b>	<b>HAR TILLIT OG SAMARBEID BETYDNING FOR MELDEFREKVENNS?</b>	<b>55</b>
<b>7.9</b>	<b>OPPSUMMERING</b>	<b>57</b>
<b>8</b>	<b><u>OM STYRERNES METODEBRUK</u></b>	<b>58</b>
<b>8.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>58</b>
<b>8.2</b>	<b>TRE ULIKE GRUPPER RETTSANVENDERE</b>	<b>58</b>
<b>8.3</b>	<b>KJENNSKAP TIL TO SENTRALE JURIDISKE BEGREP</b>	<b>59</b>
<b>8.4</b>	<b>BRUKEN AV DE KLASSISKE RETTSKILDENE</b>	<b>60</b>
<b>8.5</b>	<b>OPPLEVER STYRERNE TOLKNINGSPROBLEMER?</b>	<b>61</b>
<b>8.6</b>	<b>HVA KJENNETEGNER STYRERNES METODE?</b>	<b>62</b>
8.6.1	INNLEDNING	62
8.6.2	LOVTEKSTEN SOM UTGANGSPUNKT?	62
8.6.3	DISKUSJONSMEKANISMEN	62
8.6.4	”IKKE - BRUK” STRATEGIEN	64
<b>8.7</b>	<b>BENYTTES JURIDISK METODE VED LOVTOLKNINGEN?</b>	<b>64</b>

<b>9</b>	<b><u>REGELINNSIKTEN</u></b>	<b>66</b>
<b>9.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>66</b>
<b>9.2</b>	<b>HVA SIER STYRERNE OM EGEN KJENNSKAP TIL MELDEPLIKTEN?</b>	<b>66</b>
<b>9.3</b>	<b>STYRERNES FORSTÅELSE AV UTVALGTE BEGREP I BARNEHAGELOVEN § 23</b>	<b>67</b>
9.3.1	INNLEDNING	67
9.3.2	BEGREPET ”ALVORLIG OMSORGSSVIKT”	67
9.3.3	BEGREPET ”VEDVARENDE ALVORLIGE ATFERDSVANSKER”	70
9.3.4	VILKÅRET ”GRUNN TIL Å TRO”	71
9.3.5	OPPSUMMERING	74
<b>9.4</b>	<b>KOMMUNISERER LOVTEKSTEN?</b>	<b>74</b>
<b>9.5</b>	<b>FAKTORER AV BETYDNING FOR REGELINNSIKTEN</b>	<b>75</b>
9.5.1	INNLEDNING	75
9.5.2	EGENSKAPER VED BESTEMMELSEN OM MELDEPLIKT	75
9.5.3	EGENSKAPER HOS MOTTAKEREN	76
9.5.4	MEDDELELSE AV MELDEPLIKTEN	77
<b>9.6</b>	<b>ULIKE KUNNSKAPSGRUNNLAG, LIK HANDLING?</b>	<b>77</b>
<b>10</b>	<b><u>EN BESKRIVELSE AV PRAKSIS</u></b>	<b>79</b>
<b>10.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>79</b>
<b>10.2</b>	<b>NOEN TALL</b>	<b>79</b>
<b>10.3</b>	<b>FINNES DET ”KLARE” MELDESAKER?</b>	<b>82</b>
<b>10.4</b>	<b>DEN VANSKELIGE FAKTISKE VURDERING</b>	<b>82</b>
<b>10.5</b>	<b>HAR STYRERNE SAMME TERSKEL FOR BEKYMNING?</b>	<b>84</b>
<b>10.6</b>	<b>STYRERNES PRAKSIS VED URO FOR BARNES OMSORGSSITUASJON</b>	<b>86</b>
10.6.1	STYRERNES HANDLINGSMØNSTER VED URO	86
10.6.2	TING TAR TID, - ET HOVEDTREKK	86
10.6.3	”VI SKYVER PÅ GRENSENE VÅRE” OG ”LEGGER LISTA FOR HØYT”	88
10.6.4	ØNSKET OM ET SKIKKELIG GRUNNLAG OG TVILENS TILSTEDEVÆRELSE	89
10.6.5	FORHOLDET TIL FORESATTE	90
10.6.6	BRUKEN AV SAMARBEIDSPARTNERE VED BEKYMNING FOR BARN	92
10.6.7	SÆRLIG OM TVERRFAGLIG TEAM	94
10.6.8	ANONYME DRØFTELSE MED BARNEVERNET	95
<b>10.7</b>	<b>OPPSUMMERING</b>	<b>96</b>

<b>11</b>	<b><u>ER PRAKSIS I SAMSVAR MED LOVENS INTENSJON?</u></b>	<b>97</b>
11.1	INNLEDNING	97
11.2	ER DET MULIG Å GI ET KLART SVAR?	97
11.3	MELDER BARNEHAGEN TIL RETT TID?	98
11.4	KONKLUSJON	101
<b>12</b>	<b><u>FORHOLD AV BETYDNING FOR MELDEPLIKTENS EFFEKTIVITET</u></b>	<b>102</b>
12.1	INNLEDNING	102
12.2	FORSTÅ	102
12.3	VILLE	105
12.3.1	BETYDNINGEN AV Å VILLE	105
12.3.2	REGLENE MÅ OPPFATTES SOM RASJONELLE	106
12.3.3	VIL DU IKKE - SÅ SKAL DU! – BETYDNINGEN AV SANKSJONER	107
12.4	KUNNE	108
12.5	Å FORSTÅ DET, KUNNE DET, VILLE DET, MEN GJØRE DET?	111
<b>13</b>	<b><u>AVSLUTTENDE KOMMENTARER</u></b>	<b>112</b>
13.1	TRENGER VI LOVREGLER OM MELDEPLIKT?	112
13.1.1	ER MELDEPLIKTSREGELEN TIL SKADE?	113
13.1.2	JEROME FRANKS SYN PÅ RETTENS MULIGHETER OG BEGRENSNINGER	114
13.2	DELEGE FERENDA	116
13.2.1	INNLEDNING	116
13.2.2	FORSLAG TIL ENDRINGER I LOVTEKSTEN OM MELDEPLIKT	116
13.2.3	OPPSUMMERING	118
13.3	PROBLEMER OG MULIGE LØSNINGER	118
13.3.1	PROBLEMOMRÅDER I DAGENS SITUASJON	119
13.3.2	MULIGE LØSNINGER	120
13.3.3	ER EN REN JURIDISK VEILEDNING TILSTREKKELIG?	123
13.3.4	ET OPTIMISTISK SYN	124
	<b><u>KILDER</u></b>	<b>125</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>125</b>

<b>OFFENTLIGE DOKUMENTER</b>	<b>127</b>	
<b>STATISTISK MATERIALE</b>	<b>128</b>	
<b>VEDLEGG</b>	<b>129</b>	
<hr/>		
<b>VEDLEGGSOVERSIKT</b>	<b>129</b>	
VEDLEGG 1	INTERVJUGUIDE FOR BARNEHAGESTYRERNE	130
VEDLEGG 2	SAMARBEIDSAVTALEN	138
VEDLEGG 3	”MAL” FOR BEKYMNINGSMELDING TIL BARNEVERNTJENESTEN	143
VEDLEGG 4	ANDRE AKTUELLE UNDERSØKELSER	144
VEDLEGG 5	SPØRSMÅL TIL VIDERE REFLEKSJON	148

# 1 Introduksjon

## 1.1 Tema, problemstillinger og begrunnelse

### 1.1.1 Tema

Etter barnevernloven<sup>1</sup> (bvl) § 6-4, har offentlige myndigheter meldeplikt til barnevernet ”når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker”. Denne meldeplikten er nedfelt i lovgivning for en rekke yrkesgrupper,<sup>2</sup> deriblant barnehageansatte, jf barnehageloven<sup>3</sup> (bhl) § 23.

Tema for oppgaven er styreres forståelse og praktisering av meldeplikt til barnevernet etter barnehageloven § 23, sett i lys av retts sosiologiske problemstillinger knyttet til tema ikke-jurister som rettsanvendere. Jeg vil i oppgaven se på om meldeplikten etter barnehageloven virker etter sin intensjon og hvilke faktorer som påvirker forståelse og praktisering. Spørsmålene drøftes med utgangspunkt i en empirisk undersøkelse av barnehagestyreres forståelse av meldepliktsregelen og deres praksis etter barnehageloven § 23 som ble gjennomført våren 2004.

Gapet mellom lovens intensjoner og virkelighet er godt dokumentert på ulike områder (Andenæs 1989). Det er sannsynlig at lovens forutsetninger ikke alltid oppfylles også ved anvendelsen av bhl § 23. Oppgavens hovedfokus vil derfor nettopp være å belyse ulike *faktorer* som påvirker meldepliktens effektivitet. Slik kunnskap kan gi viktige innspill til lovmakerne om hvilke forhåndsregler som bør tas, dersom loven skal virke etter sin hensikt.

---

<sup>1</sup> Lov 17. juli 1992 nr. 100.

<sup>2</sup> Se for eksempel opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 15-3 og helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64 § 33.

<sup>3</sup> Lov 5. mai 1995 nr. 19.



### 1.1.2 Problemstillinger

Følgende spørsmål drøftes i lys av oppgavens tema:

- Hvordan forstår styrerne meldepliktsregelen? Samsvarer denne forståelsen med ”gjeldende rett”?
- Er praksis i samsvar med lovens intensjon? Får barnevernet opplysninger i rett tid der det er grunn til å tro at et barn mishandles eller utsettes for andre former for alvorlig omsorgssvikt?
- Hvilke faktorer kan tenkes å ha betydning for meldepliktens effektivitet? Hva påvirker styrernes forståelse og atferd?
- Trenger vi lovregler om meldeplikt og hvilken utforming bør disse ha?
- Hvilke konkrete tiltak kan gjøre meldepliktsregelen mer effektiv i barnehagen?

### 1.1.3 Begrunnelse

Undersøkelsens hovedtema om ikke-juristers forståelse og praktisering av lovregler har vekket min interesse av flere grunner. I løpet av studietiden arbeidet jeg som saksbehandler i en kommunal barneverntjeneste i et barnevernfaglig miljø bestående av ikke-jurister. Senere arbeidet jeg som saksforbereder i Justisdepartementet i et miljø preget av jurister. Det var interessant å observere hvordan jusen ble forvaltet av disse to gruppene i to ulike deler av forvaltningen. Disse faggruppene treffer på hvert sitt felt avgjørelser etter rettsregler av stor betydning for enkeltindividers liv og hverdag. Hadde for eksempel metodebruk og faglig ståsted betydning for tolkningsresultatet?

Da jeg studerte retts sosiologi som perspektivfag på offentlig rett grunnfag ved Universitetet i Oslo og senere i valgfag på valgdelen av det juridiske embetsstudiet, ble jeg oppmerksom på en artikkel skrevet av Kristian Andenæs (1989) om kommunikative forutsetninger for sosionomers rettsanvendelse. Dette vekket min nysgjerrighet ytterligere for temaet.

Valg av livsområde for undersøkelsen faller sammen med min interesse for barns rettsvern i Norge, særlig barn som er utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Et ineffektivt meldingsinstitutt rammer barn som skulle hatt hjelp etter loven. Ønsker man et effektivt

lovvern for barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt, må man stadig spørre om lovvernet man har er godt nok, og om lovens intensjon oppfylles i praksis. Jeg håper at denne avhandlingen om meldeplikts effektivitet i barnehagen kan være et bidrag i denne debatten.

Meldepliktsregelen er retts sosiologisk interessant fordi en overholdelse av plikten i mange tilfeller er avhengig av at noen tar personlig ansvar i en situasjon som forutsetter kompliserte rettslige og faktiske vurderinger. Fraværet av konkrete sanksjoner, eller i hvert fall håndhevelsen av dem, er også karakteristisk for området. Kan slike forhold tenkes å ha betydning for etterlevelse og regeleffektivitet?

Barnehagen har en nær og daglig kontakt med barna og deres foreldre på et tidlig tidspunkt av barnets liv. Samtidig går en stor del av barnebefolkningen i barnehage. I en artikkel om meldeplikt<sup>4</sup> uttales følgende om barnehagens rolle:

”Vi vet at jo tidligere barnemishandling og omsorgssvikt oppdages og meldes til barnevernet, jo lettere kan skader rettes opp. Personalet i barnehagene er viktige nøkkelpersoner i registrerings- og hjelpearbeidet.”

Barnehagen som institusjon er interessant fordi den er en viktig meldeaktør for små barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Barnehagestyreres rettsanvendelse og lovforståelse er ikke tidligere belyst i en empirisk undersøkelse i retts sosiologisk sammenheng.

## 1.2 Datainnsamlingsmetodene

Oppgaven bygger på studier av sentrale rettskildedefaktorer til meldepliktsregelen, som lov, forarbeider, forskrifter, instruksjoner og teoretiske fremstillinger av gjeldende rett m.m. Jeg har også brukt tid på å studere pedagogiske fremstillinger, barnevernfaglig litteratur og særlig retts sosiologisk teori. Formålet har vært å danne seg et bilde av den faglige og rettslige kontekst styrerne skal handle i. Mitt bidrag til den empiriske delen av oppgaven bygger på data fra en kvalitativ undersøkelse av seks styreres forståelse og praktisering av meldepliktsregelen, samt enkelte samtaler med ansatte i barnevernet. For en oversikt over aktuelle undersøkelser som jeg på ulike måter benytter meg av i fremstillingen, se vedlegg 4.

---

<sup>4</sup> Fra et temahefte om samarbeidet Barnehagen og Barnevernet (1990 s. 47).

### 1.3 Mitt faglige ståsted

”Skulle en prøve å bygge opp en isolert rettssosiologisk teori, ville en stille seg selv i omtrent samme situasjon som en fysiker som prøvde å forstå kompliserte maskiner ved å konsentrere seg utelukkende om de trekk som var felles for – og bare felles for – alle mulige slags maskiner. Han ville finne mange statistiske korrelasjoner for maskiners virkemåte, men han ville neppe oppdage de generelle fysiske lovmessighetene bak maskinenes konstruksjon.”

Aubert, Eckhoff, og Sveri (1952 s. 16)

Et rent rettsdogmatisk arbeid ville ikke være tjenlig for å belyse problemstillingene som oppgaven reiser. Mitt utgangspunkt har vært å foreta en rettssosiologisk undersøkelse og drøfte funnene i lys av rettssosiologiske problemstillinger. Det er således de rettssosiologiske problemstillinger, samt rettssosiologiske forklaringsmodeller som vil være oppgavens hovedfokus. I arbeidet med oppgaven har det vært interessant å registrere hvordan ulike fagtradisjoner ofte setter søkelys på ulike sider av problemkomplekset meldeplikt og omsorgssvikt. Jeg har valgt å integrere forklaringsmodeller fra ulike fagtradisjoner for å belyse de faktorer som kan ha innvirkning på forståelse og praktisering av meldeplikt. På bakgrunn av dette blir det i oppgaven unaturlig å opprettholde et skarpt skille mellom det man kan kalle ”ren” rettssosiologi og andre forklaringsmodeller, som for eksempel psykologiske.<sup>5</sup>

Andenæs har i sitt arbeid om ikke-juridiske profesjoners rettsanvendelse poengtert at problemer ikke nødvendigvis er disiplinære og at disiplinær pluralisme kan være nødvendig for å behandle et tema tilfredsstillende. Han skriver om forholdet mellom rettssosiologi og andre former for rettsvitenskapelige tilnærminger i sitt arbeid:

”Etter min mening må vi ikke komme i den situasjon at disiplinene ”bestemmer” problemstillingene. Det er problemstillingene, de reelle problemene med lovgivningen og de sosiale problemene som lovgivningen skaper, som må bestemme hvilke innfallsvinkler og metoder som må anvendes for best mulig å få belyst problemene. Livets mangfold er ikke tilpasset de vitenskapelige disipliner, men lar seg best undersøke gjennom ulike innfallsvinkler.” Andenæs (1992 s. 77)

---

<sup>5</sup> Se bl.a. Killén (2004).

Selv kaller Aubert, Eckhoff, og Sveri (1952) hushjelpundersøkelsen en ”sosialpsykologisk undersøkelse”. Jeg tror at man nærmer seg helheten bedre dersom man ikke utelukker andres faglige ståsted og metoder, når hensikten er å peke på mulige årsaker til avvik mellom lovens intensjon og praktisering. I arbeidet med denne spesialoppgaven har jeg hatt dette som mitt faglige utgangspunkt.

## 1.4 Sentrale begrep

### Barnevernet

Barnevernet i Norge utfører oppgaver etter lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100. En melding til barnevernet etter bhl § 23, sendes den kommunale barneverntjeneste, som gjennomgår innkomne meldinger og vurderer om meldingene skal følges opp med undersøkelse, jf bvl § 4-2, eller henlegges.

### Melding

Melding som begrep brukes i barnevernloven § 4-2. I bhl § 23 og bvl § 6-4 bruker man formuleringen ”gi opplysninger” til barnevernet. Jeg vil i oppgaven bruke begrepet melding om alle typer henvendelser, både muntlige og skriftlige, til barneverntjenesten, om at et identifiserbart barn lever under forhold som kan innebære at det er nødvendig med tiltak etter loven.<sup>6</sup> Meldingsbegrepet slik det er brukt i intervjuguiden og i oppgaven omfatter både de tilfellene der styrere melder med samtykke fra de foresatte uavhengig av graden av omsorgssvikt og de tilfeller der styrerne benytter lovbestemmelsen i bhl § 23 som selvstendig meldingsgrunnlag. Fokuset i oppgaven er særlig rettet mot de sistnevnte tilfellene.

---

<sup>6</sup> Se NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge - Tilstandsvurdering, nye perspektiver og forslag til reformer s. 35.

## Taushetsplikt, opplysningsplikt og meldeplikt

Barnehageansatte har som utgangspunkt en plikt til å beholde taushet om en rekke forhold, jf barnehageloven § 21 og forvaltningsloven (fvl) §§ 13 og 13 a-f.<sup>7</sup> Under visse vilkår har barnehagestyrere uten hinder av taushetsplikten, en plikt til å gi opplysninger til barnevernet. Denne plikten blir betegnet som en lovpålagt opplysningsplikt. I denne oppgaven vil jeg se på én side av opplysningsplikten; plikten til å melde fra til barnevernet dersom det er grunn til å tro at et barn lever under alvorlig omsorgssvikt, jf bhl § 23 annet ledd første og siste punktum. Når jeg i oppgaven bruker begrepet meldeplikt og betegner reglene som meldepliktsregler henviser jeg til dette lovgrunnlaget. Det finnes to andre praktiske unntak fra taushetsplikten, nemlig informert samtykke, jf fvl § 13a nr. 1 og anonymisering, jf fvl § 13a nr. 2. Fokus i denne oppgaven vil være meldepliktsregelen i bhl § 23, men i undersøkelsen vil enkelte spørsmål også belyse sider ved styreres praktisering av foreldresamtykke og anonyme drøftelser med barneverntjenesten.

Barnevernstjenesten har på sin side det vi kan kalle en utvidet plikt til taushet, jf bvl § 6-7 første og annet ledd. Opplysninger til andre forvaltningsorgan kan som hovedregel bare gis når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse, jf § 6-7 tredje ledd, sml. med fvl § 13b nr. 5 og 6.

### 1.5 Avhandlingens videre oppbygging

Den empiriske undersøkelsens rammer, gjennomføring og verdi er tema i kapittel 2.

I kapittel 3 presenteres bydelen, respondentene, deres arbeidsplass og ansatte.

I kapittel 4 redegjør jeg for meldepliktsregelens rettslige rammer, formål og intensjon.

I kapittel 5 og 6 ser jeg på styrernes informasjonskanaler om meldeplikten og betydningen av informasjon til de ansatte.

I kapittel 7 er temaet styrernes kontakt og tillit til barnevernet.

I kapittel 8 presenteres og analyseres styrernes metodebruk.

---

<sup>7</sup> Lov 10. februar 1967

I kapittel 9 tar jeg for meg styernes regelinsikt og faktorer som påvirker regelinsikten.

I kapittel 10 gis en beskrivelse av praksis.

I kapittel 11 drøftes om praksis er i samsvar med meldepliktsregelens intensjon.

I kapittel 12 ser jeg på hvordan styrene forstår, vil, og kan ivareta meldeplikten etter sin intensjon og hvilke faktorer som særlig påvirker dette.

I kapittel 13 diskuteres behovet for meldepliktsregelen og hvordan den best bør utformes. Tilslutt ser jeg på kommunikative forutsetninger ved regelutforming og regelformidling.

## 2 Nærmere om den empiriske undersøkelsen

### 2.1 Undersøkelsens rammer

#### 2.1.1 Undersøkelsens rettslige utgangspunkt

I den empiriske undersøkelsen tar jeg utgangspunkt i styrernes forståelse og praktisering av meldepliktsregelen etter bhl § 23 annet ledd første og siste punktum.

#### 2.1.2 Undersøkelsens tidsperspektiv og geografiske område

Fokus er rettet mot styrernes meldepraksis i perioden 2001 til 2003. Noen av spørsmålene i intervjuguiden omhandler et videre tidsperspektiv. Frem til 1. januar 2004 var området der barnehagene er lokalisert en egen bydel i Oslo kommune.<sup>8</sup> Når jeg henviser til bydelen, i intervjuguiden og i oppgaven for øvrig, er det bydelsgrensene før 1. januar 2004 som refereres.

#### 2.1.3 Styrere i offentlige barnehager

Også private barnehager omfattes av plikten til å gi opplysninger, jf bvl § 6-4 annet ledd. Jeg anser det som tilstrekkelig i forhold til oppgavens problemstillinger å ta utgangspunkt i barnehagestyreres forståelse av meldepliktsregelen i offentlige barnehager.<sup>9</sup> En problemstilling som derfor ikke berøres er hvorvidt variasjoner i regelansvaret kan føres tilbake til eierform.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Fra 1. januar 2004 ble antallet bydeler i Oslo kommune redusert fra 25 til 15. Bydelen jeg gjorde mine undersøkelser i ble fra dette tidspunkt slått sammen med en tilleggende bydel.

<sup>9</sup> I enkelte rettslige spørsmål vil en sontring mellom offentlige og private barnehager kunne ha betydning. Det kan for eksempel tenkes at det vil være forskjeller i forhold til sanksjonshjemler dersom ikke meldeplikten overholdes.

<sup>10</sup> I Forvaltningsrevisjonsprosjektet barnevern i barnehager, delrapport II, fant man at kommunale barnehager i større grad henvendte seg til barnevernet for råd og veiledning enn det private barnehager gjorde (s. 34).

## 2.2 Utvelgelse av enheter og variabler til intervju

### 2.2.1 Om utvelgelse av enheter

Opplysninger etter bhl § 23 skal normalt gis av styrer. Det er interessant å se på hvordan styrerne, som har den daglige ledelsen, jf bhl § 16, forstår sin rolle i forhold til meldepliktsregelen. Ledelsens forståelse og praktisering av regler vil bl.a. kunne påvirke hvordan det øvrige personalet forholder seg til regelverket. Forespørsel om deltakelse i undersøkelsen ble rettet til styrere i syv barnehager i en bydel i Oslo våren 2004. I alt seks av syv styrere lot seg intervju. Det var nødvendig å gjøre et begrenset utvalg når enhetene skulle velges ut. Valget ble foretatt dels av praktiske grunner, dels så jeg det som interessant å undersøke variasjoner i styrernes forståelse og praktisering i et avgrenset område som hadde vært en egen bydel. Dette fordi enheter i en slik gruppe forholder seg til den samme administrasjon og organisering, de samme administrative føringer, rutiner og retningslinjer. Ulikheter og variasjoner ved sammenlikning vil dermed i større utstrekning kunne føres tilbake til individuelle forskjeller.

### 2.2.2 Om utvelgelse av variabler

Oppgavens hovedproblemstillinger var utgangspunktet når variablene skulle velges ut. Videre gav lovteksten og forarbeider nyttige signaler om problemområder ved forståelse og praktisering av meldeplikt. Likedan var egne erfaringer som tidligere barnevernkonsulent i en bydel i Oslo til god hjelp ved utvelgelsen. Jeg visste hva jeg ville vite mer om. Tilbakemeldinger fra fagfeltet ved prøveintervju gav grunnlag for enkelte variabler. Jeg benyttet også variabler fra to andre undersøkelser om meldeplikt for å kunne sammenlikne funn.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Undersøkelsene ”Berre å melde...?” (2001) og Forvaltningsrevisjonsprosjektet i Bergen kommune; ”Barnevern i barnehager”, delrapport I (2003) og delrapport II (2004).



## 2.3 Gjennomføring, bearbeiding og analyse

### 2.3.1 Gjennomføring

Undersøkelsen ble foretatt i april og mai 2004. Intervjuene ble gjennomført på styrenes egen arbeidsplass i arbeidstiden. Dette førte med seg enkelte uproblematisk avbrudd underveis. Det ble innledningsvis lagt vekt på å informere respondentene om undersøkelsens formål og at undersøkelsens funn ville bli anonymisert. Særlig ble det understreket at spørsmålene som ble reist ikke hadde ”fasitsvar”, men at det var interessant for meg som intervjuer å få et bilde av hvordan den enkelte styrer så på de ulike spørsmål. Som intervjuer opplevde jeg at intervjuklimate var avslappet og at respondentene fikk tid til å snakke fritt. Undersøkelsen ble gjennomført ved semi-strukturerte intervju.<sup>12</sup> Det ble etter behov lagt til eller kuttet spørsmål i intervjuguiden, men i det store og hele ble malen fulgt.<sup>13</sup> Intervjuguiden bestod av både åpne og lukkede spørsmål. Respondentene ble oppfordret til å supplere eller spesifisere svarene ved behov. Som et hjelpemiddel for det senere registreringsarbeidet benyttet jeg minidisc med opptaksmuligheter storparten av intervjutiden. Intervjuene varte fra 1 time til 2 ½ time. Respondentene var i stor grad engasjert i problemstillingene, og de hadde satt av tid til intervjuene i en ellers travel hverdag.

### 2.3.2 Bearbeiding og analyse

Intervjuguiden bestod av nærmere 90 spørsmål. Intervjuenes lengde gav et omfattende materiale. Intervjuene er skrevet ut ord for ord. For å bevare anonymitet er sitater brukt i teksten skrevet ut i ”normalspråk”. Materialet er grundig gjennomgått og bearbeidet, selv om ikke alle funn presenteres. Ved bearbeidelsen har jeg særlig rettet fokus på enighet eller mangel på enighet innad i respondentgruppen. Samtidig som jeg har fokusert på særlige interessante uttalelser som fremkommer hos enkelte respondenter, sett i et rettssosiologisk perspektiv.

Det har vært en utfordring å klassifisere enkelte av svarene og å finne gode analyseredskap. Jeg opplever at jeg har funnet brukbare løsninger underveis, slik at det analyserte materialet om mulig reflekterer svarene som ble gitt på en etterrettelig måte,

---

<sup>12</sup> Terminologien er hentet fra Pettersen (1996).

<sup>13</sup> For intervjuguide, se vedlegg 1

samtidig som svarene settes inn og drøftes i en meningsfull kontekst. Jeg vil nå se nærmere på spørsmål om undersøkelsens verdi.

## 2.4 Undersøkelsens verdi

Begrepene validitet og reliabilitet har ulik betydning i en kvalitativ versus kvantitativ undersøkelse.<sup>14</sup> Følgelig vil en vurdering av undersøkelsens kvalitet bli noe annerledes ved en kvalitativ undersøkelse enn i en kvantitativ undersøkelse. Zanderin (2004) benytter seg av begrepet sannhetsverdi for det han kaller den indre validitet i en kvalitativ undersøkelse, overførbarhet for det han kaller den eksterne validitet, og konsistens eller overensstemmelse for reliabiliteten i kvalitative undersøkelser.<sup>15</sup> Jeg vil drøfte denne undersøkelsens verdi i lys av disse begrepene.

### 2.4.1 Indre validitet, undersøkelsens sannhetsverdi

Zanderin viser til seks grunnleggende strategier<sup>16</sup> for å sikre den indre validitet i en kvalitativ undersøkelse. Jeg vil her fremheve de strategier jeg særlig benyttet meg av for å styrke sannhetsverdien i min undersøkelse.

Ulike metoder og informasjonskilder er benyttet som en tilnærming til undersøkelsens problemstillinger. Både litteraturstudier, intervjuer og mine egne tidligere erfaringer som barnevernkonsulent i en bydel i Oslo, gav meg nyttige innspill.

Ved utforming og bruk av intervjuguiden, var jeg særlig oppmerksom på den såkalte ”kontrolleffekten”, dvs. at intervjuobjektene svarer det de tror intervjueren vil høre eller at svarene på andre måter er påvirket av undersøkelsesopplegget.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Zanderin (2004 s. 100)

<sup>15</sup> Begrepsbruken henter Zanderin fra Lincoln og Guba (1985)

<sup>16</sup> Zanderin (2004) bruker følgende betegnelser på disse seks strategiene for å sikre indre validitet; triangulering, deltakarkontroll, observation under en längre tid och/eller upprepade observationer av samme företeelse, ”Horisontell” granskning och kritik av kollegor, deltagande tillvägagångssätt i forskningen och klagörande av skevheter som forskaren risikerar ha med sig in i undersökningen vid dess start.

<sup>17</sup> Se nærmere i Hellevik (1999 s. 351)

Tilbakemeldinger fra veileder, andre forskere og aktuelle fagpersoner har gitt gode og nødvendige innspill underveis. Dette styrker undersøkelsens sannhetsverdi.

Jeg har aktivt søkt informasjon om faktiske opplysninger, tallmateriale o.l., hos kommunen, ansatte i bydelen og Statistisk Sentralbyrå, slik at jeg kan gi et mest mulig riktig bilde av rammene styrerne handler innenfor og den situasjon jeg søker å beskrive.

En siste strategi som fremheves av Zanderin er å være seg bevisst skjelheter jeg som intervjuer risikerer å ta med meg inn i undersøkelsesarbeidet. I mitt tilfelle vil særlig mine erfaringer som barnevernkonsulent 1 ½ år før jeg begynte arbeidet med undersøkelsen, være av betydning. Jeg har ved presentasjon og analyse vært nøye med at de funn som presenteres direkte kunne utledes fra det foreliggende materialet, slik at ikke funn feilaktig skulle korrigeres av mine tidligere erfaringer og observasjoner. Samtidig har jeg under prosessen bevisst søkt å bruke erfaringene der de har vært relevante og nyttige.

#### 2.4.2 Ytre validitet, undersøkelsens overførbarhet

Med den ytre validitet eller generaliserbarhet menes i hvilken grad resultatet fra en undersøkelse er anvendelige også i andre situasjoner enn den som er undersøkt.<sup>18</sup> Zanderin peker på at begrepet generaliserbarhet må omformuleres noe i kvalitative undersøkelser. En kvalitativ undersøkelse vil ha problemer med å være generaliserbar slik begrepet benyttes i en kvantitativ sammenheng. Zanderin henviser til Lincoln og Guba (1985) som peker på at generaliserbarhet i en kvalitativ undersøkelse bl.a. kan forbedres ved å gi en innholdsrik beskrivelse av undersøkelsen og ved at forskeren avgjør hvor typisk eksemplet er sammenliknet med andre i samme kategori, slik at leseren kan sammenlikne med sin egen situasjon. Siktemålet for min undersøkelse har vært å fange opp tendenser som kan gi grunnlag for videre refleksjon hos leseren. Jeg har lagt vekt på å gi en god beskrivelse av undersøkelsens funn. Videre sammenlikner jeg disse funn med tilsvarende funn fra andre undersøkelser slik at leseren selv skal kunne vurdere graden av gjenkjennelse. Sett i lys av dette vil jeg si at undersøkelsens overførbarhet er godt ivaretatt ved presentasjon og analyse.

---

<sup>18</sup> Zanderin (2004 s. 102)

### 2.4.3 Reliabilitet; muligheten for konsistens og overensstemmelse

Er denne undersøkelsen pålitelig i den forstand at en gjentakelse av undersøkelsen ville gitt de samme svarene? Flere forskere<sup>19</sup> peker på at begrepet reliabilitet ikke kan anvendes på en meningsfull måte ved kvalitativ metodebruk. Zanderin fremhever bl.a. at gjentakelser av en kvalitativ undersøkelse ikke kan gi samme resultat pga. særtrekk ved metodebruken. Han mener begrepet har en annen funksjon og hensikt i kvalitative undersøkelser og at det er bedre å bruke begrepene ”grad av avhengighet” og ”sammenheng” i de forskningsresultat man får.<sup>20</sup>

I min undersøkelse vil jeg fremheve noen forhold som særlig legger grunnlag for en slik ”grad av sammenheng” eller overensstemmelse mellom denne undersøkelsens funn og eventuelt andre senere undersøkelser. Jeg har beskrevet utgangspunktet for undersøkelsen bl.a. ved å presentere respondentene, hvordan de ble valgt ut, hvordan jeg gjennomførte intervjuene og hvilke forhold jeg har søkt å belyse. Jeg har videre gitt en beskrivelse av metodevalg, mitt faglige ståsted og de fremgangsmåter som jeg ellers har brukt. Intervjuguiden er vedlagt med de spørsmålene som respondentene i hovedsak fikk presentert. Disse forholdene gjør det mulig å ”følge i mine fotspor” dersom en tilsvarende undersøkelse ønskes gjennomført. Dette styrker graden av ”overensstemmelse og konsistens” og dermed verdien og kvaliteten på undersøkelsen.

---

<sup>19</sup> Zanderin (2004 s. 102-103)

<sup>20</sup> For å få til en slik overensstemmelse kan tre ulike fremgangsmåter benyttes i følge Zanderin (2004 s. 102): Forskeren kan bl.a. forklare bakgrunnen for undersøkelsens teorier, forhold som berører den utvalgte respondentgruppen, hvordan gruppen av respondenter ble valgt, ”klima” under undersøkelsen osv. Videre kan forskeren beskrive sin metode og sin fremgangsmåte slik at andre kan benytte seg av undersøkelsen som en manual. Dette legger grunnlag for en gjentakelse av undersøkelsen. Ulike former for triangulering styrker også undersøkelsens reliabilitet.

### **3 Bydelen, respondentene, deres arbeidsplass og ansatte**

#### **3.1 Bydelens ansvar og organisering**

##### **3.1.1 Bydelens ansvar for barnehage og barnevern**

Oslo kommune har i 2001-2003 25 bydeler med egne bydelsadministrasjoner og politisk styrte bydelsutvalg.<sup>21</sup> Bydelenes hovedoppgave er å forvalte og drive kommunale tjenester i nærmiljøet, som barnehager og barneverntjeneste. De har det fulle ansvar for at tjenestene er i samsvar med lovverket. Bystyret spiller imidlertid en viktig rolle ved at budsjettet vedtas av bystyret og at penger fordeles gjennom rammebudsjett til bydelene. Hovedlinjene i utviklingen av byen og kommunens tjenester bestemmes således indirekte av byrådet, bl.a. gjennom fordelingen av penger til rådighet for bydelene.<sup>22</sup> Bydelene rapporterer gjennom en rapporteringsordning om sine respektive tjenester tre ganger pr. år. Avvik på lovbestemte områder skal følges opp av byrådsavdelingen. Tilsvarende sender byrådene ut ulike skriv som oppmuntrer og oppfordrer bydelene til å styrke ulike sider av sine tjenester.

##### **3.1.2 Bydelens organisering av barnehagesektoren**

Bydelen jeg foretok undersøkelsen i hadde i 2003 rundt 6700 innbyggere. Av dette var andelen barn i alderen 1-5 år 7,4 %, dvs. ca. 500 barn.<sup>23</sup> Bydelen hadde serviceerklæring på full barnehagedekning i perioden 2001-2003, dvs. at de som har ønsket barnehageplass har fått det. Dekningsgrad i bydelen for barn 1-5 år<sup>24</sup> var 69,9 % i 2003, dvs. ca. 350 barn. Det var syv kommunale barnehager i bydelen i 2003 og en barnevernstjeneste.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup>Dette ble innført i 1988 gjennom en reform som opprettet 25 politisk styrte bydeler med egne bydelsadministrasjoner.

<sup>22</sup> Oslo kommune har siden 1986 hatt en parlamentarisk styringsmodell.

<sup>23</sup> Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

<sup>24</sup> Med dekningsgrad i barnehager menes ifølge Statistisk Sentralbyrå: Antall barn i barnehagen i en bestemt aldersgruppe i prosent av folkemengden i samme aldersgruppe, dvs. andel barn 1-5 år med barnehageplass.

<sup>25</sup> Bydelssammenslåingen 1. januar 2004 har gjort det vanskelig å fremskaffe mer detaljert informasjon om bydelens organisering av tjenesten på undersøkelsestidspunktet.

I 2003 ble det inngått en skriftlig samarbeidsavtale<sup>26</sup> mellom barnehage og barnevern i bydelen utarbeidet etter en mal i Fylkesmannens veiledningsskriv nr 2/2002.<sup>27</sup>

### 3.1.3 Bydelens tverrfaglige team

Det var i perioden 2001-2003 etablert tverrfaglige team i bydelen. I samarbeidsavtalen<sup>28</sup> ble det tatt inn rutiner for møtene i tverrfaglig team. Hensikten med tverrfaglige team er i følge samarbeidsavtalen at barn det er knyttet bekymring til skal få rett hjelp til rett tid. Tverrfaglig team presenteres i en brosjyre fra bydelsadministrasjonen. Her står det bl.a. at teamet er: ”- for deg med barn under skolealder som trenger noen å snakke med om barnet ditt.” Teamet kan, ifølge brosjyren, gi familier hjelp og råd blant annet i forhold til: Samspill barn og foreldre, stimulering av barn, grensesetting, urolige barn, kosthold, søvnproblemer, krisesituasjoner og ulike bekymringer man har som foreldre. Teamet baserer seg på samtykke fra foreldrene og fremstår som et lavterskeltilbud. I teamet kunne følgende personer være representert: helsesøster, styrer, pedagogisk leder, leder for pedagogisk fagsenter, en representant fra barneverntjenesten og eventuelt andre som jobbet med barn med spesielle behov i bydelen. Styrene i den enkelte barnehage har ansvaret for å innkalle til og lede møter i tverrfaglig team.

## 3.2 Kjennetegn ved styrene

Respondentene i undersøkelsen er alle kvinner. Samtlige oppgir at de har førskolelærerutdanning. I tillegg hadde 4 av 6 styrene fullført relevant vekttallsbasert videreutdanning. Aldersmessig befinner styrene seg fra tidlig i trettiårene til midten av femtiårene, med en gjennomsnittsalder på 45 år. Ingen av respondentene har under 9 års praksis fra barnehagesektoren. Fem av seks har over 13 års erfaring fra sektoren. Fire av seks har over 20 års erfaring. To av seks har 28 års praksis.

Når det gjelder antall år ansatt som styrer, oppgir styrene å ha vært ansatt i stillingen

---

<sup>26</sup> Se vedlegg 2.

<sup>27</sup> Se Fylkesmannens veiledningsskriv nr. 2/2002: ”Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og andre instanser i kommuner og bydeler”.

<sup>28</sup> Se vedlegg 2.

som styrer i fra 2 år og opp til 10 år. Se tabell 1, som viser fordelingen blant styrerne.

Tabell 1 - Om styrenes alder, totale praksis fra barnehagesektoren og antall år som styrer:

	Styrenes alder	Praksis totalt fra barnehagesektoren	Antall år ansatt som styrer
Respondent 1	45 år	21 år	6 år
R2	35 år	12 år	2 år
R 3	54 år	28 år	10 år
R 4	54 år	24 år	5 år
R 5	47 år	28 år	9 ½ år
R 6	33 år	9 år	2 ½ år

Både alder, arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn kan være forhold som påvirker forståelse og praktisering av lovbestemte plikter. Data om dette er derfor interessant å få oversikt over. Jeg har ikke stilt spørsmål som vedrører sivil status og om respondentene selv har barn. Dette er spørsmål som kan ha betydning når man skal belyse hvilke faktorer som påvirker praktisering av meldeplikt. Underveis i intervjuene har det fremkommet at alle respondentene selv har barn. Sivil status er ikke kjent.

Opplysningene som fremkommer gir et bilde av styrerne som velutdannede innen sitt felt og med lang erfaring innen barnehagesektoren.

### 3.3 Kjennetegn ved barnehagene og det øvrige personalet

Barnehagene som deltok i undersøkelsen er alle kommunale barnehager. Fire av seks barnehager er heldags barnehager, en barnehage er korttidsbarnehage, mens en er åpen barnehage. Fire av barnehagene i mitt materiale kan betegnes som store barnehager, mens en er mellomstor og en er liten,<sup>29</sup> jf tabell 2.

---

<sup>29</sup> Denne inndelingen samsvarer med inndeling i forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2/03.

Tabell 2 – Om størrelse og kategori, antall barn totalt og antall avdelinger i barnehagene pr. 31.12.03:

	Barnehagens størrelse	Antall barn totalt	Avdelinger
Barnehage 1	Mellomstor (21- 40 barn)	29 barn	2
Bhg 2	Stor (41 - 60 barn)	Ca 57 barn	4
Bhg 3	Liten (5 – 20 barn)	Plass til 20 barn, i gjennomsnittet 16 barn	1
Bhg 4	Stor (41 – 60 barn)	Ca 60 barn	4
Bhg 5	Stor (41 – 60 barn)	49 barn	3
Bhg 6	Stor (41 – 60 barn)	Ca 60 barn	4

Til sammen oppgir styrerne at det er ca 270 barn totalt i disse barnehagene pr. 31. desember 2003. Av disse var ca 180 barn på hel plass. De resterende var på prosentvis sats,<sup>30</sup> i korttidsbarnehage (49 barn) eller i åpen barnehage.

Utdannelsen i det øvrige personalet fremkommer i tabell 3. De to største gruppene i barnehagen er førskolelærere og ansatte uten fagutdanning.<sup>31</sup> Ansatte uten fagutdanning er i overvekt i alle barnehagene.

Tabell 3 - Det øvrige personalets utdanning pr. 31.12.03:

	Førskolelærere	Barnepleiere	Barne- og ungdomsarbeidere	Ansatte uten fagutdanning
Bhg 1	2	2	-	4
Bhg 2	4	1	1	7
Bhg 3 *	-	-	-	-
Bhg 4	3	-	-	9
Bhg 5	1	-	-	7
Bhg 6	4	-	-	8

\* I barnehage 3 er det ikke flere i personalgruppa enn styrer.

<sup>30</sup> Med prosentvis sats menes prosentvis oppholdstid som fritt kan benyttes hver dag.

<sup>31</sup> Barnepleiere og barne- og ungdomsarbeidere er yrkesgrupper som er representert i enkelte barnehager. I tillegg kommer at det i enkelte av barnehagene er ansatt støttepedagoger og tospråklige assistenter fra bydelen.



## 4 Meldepliktsregelen i barnehageloven § 23

### 4.1 Innledning

Jeg vil her kort behandle meldepliktbestemmelsens historikk, se nærmere på anvendelsesområde for barnehageloven og gi en oversikt over de grunnleggende vilkår for meldeplikten. Tilslutt skal vi se på lovgivers intensjon og bestemmelsens formål. Det er ikke rom for en fullstendig rettslig analyse av bestemmelsen om meldeplikt i denne avhandlingen. En rettslig analyse av regler som har betydning for meldeplikten er behandlet i ulike sammenhenger i juridisk litteratur.<sup>32</sup> Den generelle regelen om meldeplikt finner vi i bvl § 6-4 annet ledd første punktum. Bestemmelsene i bhl og bvl er nærmest identiske, men forarbeidene og andre rettskilder til barnevernlovens meldepliktsregler står sentralt når rettslige sider av meldeplikten i bhl § 23 belyses.

### 4.2 Meldepliktens historie<sup>33</sup>

En meldeplikt til barnevernet for offentlig ansatte finner vi første gang i barnevernloven 17. juli 1953 nr. 14 etter en lovendring i 1987. Tidligere hadde man bare en plikt etter bvl § 12 til å prøve å rette på forholdet. Videre hadde barnehagenemnda etter forskrift<sup>34</sup> en plikt til samarbeid med barnevernnemnda. Ved mistanke om mishandling ble personalet etter forskriften pålagt å melde fra til styrer. Begrunnet mistanke skulle meldes videre av styrer til offentlig lege.

Ved lovendringen i 1987 kunne barneverntjenesten få opplysninger fra andre organer etter §§ 4b og 4c. Etter barnevernloven § 4b annet ledd fikk offentlige myndigheter en plikt til av eget tiltak å gi opplysninger som kunne medføre vernetiltak etter loven. At forholdet kunne medføre vernetiltak, ble ikke tolket strengt. Det var nok at det ”ikke var en helt fjerntliggende mulighet” for at forholdene kunne føre til vernetiltak. Det aktuelle tiltak trengte ikke være omsorgsovertakelse, også forebyggende tiltak kom inn under

---

<sup>32</sup> Som for eksempel Andenæs ... [et al.] (2003), Ofstad og Skar (1999) og Olsen (1996). For en nærmere oversikt over juridisk litteratur om barnevern, se Lindboe (2003 s. 28)

<sup>33</sup> Se nærmere i Andenæs ... [et al.] (2003 s. 324-325) og Sandberg i en rapport fra konferansen; Samordning og samarbeid om barn og unge: lovverkets begrensninger og muligheter (1991 s. 1-11).

<sup>34</sup> Forbruker- og administrasjonsdepartementets forskrifter til barnehageloven av 1975.

vernetiltak. De som var omfattet av § 4c, og som hadde en yrkesmessig taushetsplikt, hadde en rett til å gi opplysninger, men ingen plikt.

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 erstattet tidligere lov av 17. juli 1953 nr. 14. Etter ny lov ble vilkårene for meldeplikt vesentlig begrenset, jf § 6-4 annet ledd første punktum. Bare de alvorligste tilfellene av omsorgssvikt skulle meldes av eget tiltak. Samtidig ble gruppen med yrkesmessig taushetsplikt gitt en plikt, ikke bare en rett, til å gi opplysninger på lik linje med andre offentlige instanser.

Meldepliktsregelen ble samtidig inntatt i de lovverk som gjaldt for vedkommende institusjon.<sup>35</sup> For barnehagepersonalets vedkommende som ny bestemmelse § 16b i lov om barnehager 6. juni 1975 nr. 30. Bestemmelsen fikk tilføyelsen ”opplysningene skal normalt gis av styrer” da ny barnehagelov ble vedtatt i 1995, men forble ellers uendret.

Bestemmelsen om meldeplikt til barnevernet finner vi i dag i barnehageloven 5. mai 1995 nr. 19 i § 23.<sup>36</sup>

#### 4.3 Kort om de materielle vilkår for meldeplikten

##### 4.3.1 Hvem har meldeplikt og hvem er vernet etter barnehageloven § 23?

Bestemmelsen i barnehageloven om meldeplikt retter seg mot barnehagepersonalet. Opplysninger som omfattes av plikten skal normalt gis av styrer. I forarbeidene<sup>37</sup> er dette begrunnet med at styrer bør kjenne til at slike opplysninger blir gitt. Det forutsettes at styrer ofte har god kompetanse til å vurdere om opplysningene er av en slik karakter at de omfattes av plikten. Det er ikke nærmere spesifisert hvilke barn som er vernet etter bestemmelsen. Lovens ordlyd gir grunn til å tro at det gjelder alle barn, uavhengig av om de går i barnehagen eller ikke. Men det er vel særlig barnehagebarn som er tenkt å være hovedmålgruppen etter barnehagelovens bestemmelse.

---

<sup>35</sup> Se Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 81 Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

<sup>36</sup> Barnehageloven er i skrivende stund under revisjon. Et utkast til ny lov er sendt på høring, jf høringsbrev 09.11.04 med vedlegg. I utkastet til ny barnehagelov er det foreslått å videreføre bestemmelsen om meldeplikt uten materielle endringer. Se nærmere:

[www.nettbasar.no/bfd/norsk/dok/hoeringer/paa\\_hoeringer/004071-080013](http://www.nettbasar.no/bfd/norsk/dok/hoeringer/paa_hoeringer/004071-080013).

<sup>37</sup> Ot.prp. nr. 68 (1993-94) s. 66 Om lov om barnehager (barnehageloven)

Plikten til å melde fra etter meldepliktsreglene i bvl § 6-4 og bhl § 23, omfatter alle barn som oppholder seg i riket frem til de er 18 år. Dessuten kan Kongen gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, jf. bvl § 1-2.

#### 4.3.2 Når inntreer plikten?

Etter bhl inntreer meldeplikt når barnehagepersonalet har grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf bhl § 23. Det vises til bestemmelser i bvl § 4-10, § 4-11, § 4-12 og § 4-24.

Begrepet alvorlig omsorgssvikt blir brukt som en samlebetegnelse for ulike former for alvorlig omsorgssvikt, jf bvl § 4-10, § 4-11, § 4-12.

Meldeplikten omfatter ikke enhver opplysning om situasjoner som kan oppfattes som uheldig for barnet. I teorien er det fremhevet at situasjonen må være mer alvorlig enn det som kreves for å sette i verk hjelpetiltak etter § 4-4.<sup>38</sup> Dette ble også presisert i forarbeidene<sup>39</sup> hvor det uttales:

”En meldeplikt for opplysninger som kan medføre iverksetting av også de mildere former for hjelpetiltak for barn etter lov om barneverntjenester, vil etter departementets mening være å gå for langt, også atskillig lenger enn gjeldende rett.”

Det er således ikke nok at barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har et særlig behov for hjelpetiltak. Det må etter loven foreligge forhold av en større alvorlighetsgrad. I forarbeidene<sup>40</sup> står det at meldeplikten knytter seg til *opplysninger* som kan medføre iverksetting av tiltak for barn etter barnevernloven § 4-10, § 4-11, § 4-12 og § 4-24, dvs. tiltak som medisinsk undersøkelse og behandling av barn, behandling av barn med særlige behandlings- og opplæringsbehov, ansvarsovertakelse, og tiltak for barn med atferdsvansker. Disse bestemmelsene blir utgangspunktet for en vurdering av om opplysningene man sitter med er meldepliktsbelagte.

---

<sup>38</sup> Andenæs ... [et al.] (2003 s. 325)

<sup>39</sup> Se Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 82

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 82.

Uttrykket "grunn til å tro" innebærer at det er tilstrekkelig at melderer har kjennskap til, eller en mistanke om forhold som kan resultere i slike vedtak. Det er ikke nødvendig å være sikker, heller ikke er det nødvendig at man mener det er overveiende sannsynlig at alvorlig omsorgssvikt foreligger. Sandberg skriver:

”Uttrykket ‘grunn til å tro’ er ikke så sterkt. Man skal ikke vente til man er sikker på at barnet blir mishandlet, og heller ikke til man mener at det er overveiende sannsynlig. Det er nok at noe ved barnets oppførsel, en opplysning fra andre e.l., får en til å tro at barnet blir f.eks. seksuelt misbrukt. Når dette meldes til barnevernet, blir det opp til barnevernet å vurdere forholdene nærmere og eventuelt foreta undersøkelser. På den måten blir de andre instanser fritatt for selv å ta stilling til om det faktisk foreligger mishandling eller omsorgssvikt, før de melder fra.”<sup>41</sup>

Lindboe<sup>42</sup> uttaler at ”grunn til å tro” ikke gir noe krav om sikker viten, men at det må være en mistanke som er underbygget.

Etter gjeldende regler har barnehagepersonalet meldeplikt dersom det er grunn til å tro at opplysningene man sitter med gjelder følgende forhold:

- 1) foreldrene ikke sørger for at et barn med livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade kommer til undersøkelse eller behandling, og dette kan medføre tiltak etter bvl § 4-10.
- 2) foreldrene ikke sørger for at et funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket særlige behov for behandling og opplæring, og dette kan medføre tiltak etter bvl § 4-11.
- 3) det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling, jf bvl § 4-12a, og dette kan medføre tiltak etter bvl § 4-12.
- 4) dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring, jf bvl § 4-12b, og dette kan medføre tiltak etter bvl § 4-12.
- 5) barnet blir mishandlet eller utsatt for alvorlige overgrep i hjemmet, jf bvl § 4-12c, og dette kan medføre tiltak etter bvl § 4-12.

---

<sup>41</sup> Andenæs ... [et al.] (2003 s. 325)

<sup>42</sup> Lindboe (2003 s. 66-68)

- 6) det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet, jf bvl § 4-12d, og dette kan medføre tiltak etter bvl § 4-12.
- 7) videre inntreer meldeplikten dersom en har opplysninger om at et barn har vist alvorlige atferdsvansker; ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, og dette kan medføre tiltak i form av plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke etter § 4-24.

#### 4.4 Om presise lovhjemler og ”terskler” for inngrep

##### 4.4.1 ”Terskelproblemet”

Hvor alvorlig må situasjonen være før den er meldepliktig, jf bhl § 23? Hvilken terskel foreligger etter bvl § 4-10, § 4-11, § 4-12 og § 4-24? Hva er alvorlig omsorgssvikt?

I et rettssikkerhetsperspektiv er det behov for klare lovregler og tydelige terskler for inngrep. En klar definisjon av begrepet omsorgssvikt samsvarer best med legalitetsprinsippet.<sup>43</sup> Spørsmålet om presise lovbestemmelser som hjemmel for inngrep av tvangsmessig karakter etter barnevernloven av 1953, ble berørt i St.meld. nr. 32 (1976-77) om rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner, s. 18:

”Barnevernloven beskriver ikke særlig presist hva som er vilkårene for tiltak fra samfunnets side overfor et barn. Fra et rettssikkerhetssynspunkt ville det ideelle være en lovgivning som beskrev vilkårene for inngrep i detalj. I praksis er det nok imidlertid nærmest ugjørlig å formulere regler som dekker alle situasjoner man kan stå overfor. Det kan antakelig være en fordel som utgangspunkt å nevne mer konkrete vilkår for inngrep. Men det er neppe til å unngå at slike mer kasuistiske regler må suppleres med en ’rettslig standard’, som gir en mer generell beskrivelse.”<sup>44</sup>

”Terskelproblemet” kan defineres som lovmakernes problem med å finne uttrykk for hvor høy ”terskelen” skal være for inngrep etter skjønnsbaserte tvangsbestemmelser i

---

<sup>43</sup> For en nærmere beskrivelse av legalitetsprinsippet, se for eksempel NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt s. 93-94.

<sup>44</sup> Gjengitt i NOU 1985: 18 Lov om sosiale tjenester m.v. s. 28

barnevernloven.<sup>45</sup> Barnemishandlingsutvalget<sup>46</sup> påpekte i sin utredning et ikke ubetydelig problem som oppstår når man skal definere begrepene ”barnemishandling” og ”vanskjøtsel”:

”Et viktig problem når man skal definere barnemishandling og vanskjøtsel, er at man ikke har alment (sic) godkjente standarder for hva som er skadelig for et menneske. Det er fremdeles betydelig uenighet om hva som er nødvendig og ønskelig for forming av personligheten, og hva som er psykisk skadelig på kort og lang sikt”<sup>47</sup>

Mangelen på allment godkjente standarder gjør det vanskelig å definere hva omsorgssvikt er. Det påpekes i forarbeidene at det er vanskelig å fastsette presise kriterier for inngripen og at man som regel må basere seg på faglig skjønn, jf NOU 1982: 26 s. 8 og NOU 1985: 18 s. 156. Om skjønnstemaet bemerkes generelt i NOU 1985: 18 s. 157 at det er et grunnleggende prinsipp at foreldrene selv sørger for sine barn, og at utgangspunktet ved svikt fra foreldrenes side er at problemene primært bør avhjelpest ved hjelpetiltak. Det bemerkes videre på s. 157:

”Det som her er sagt, tilsier at vilkårene for ansvarsovertakelse gjøres stramme, slik at det fremgår at tiltaket bare skal brukes i alvorlige situasjoner. Det er imidlertid vanskelig å finne gode uttrykk for hvor høy ’terskelen’ skal være. Og legger man for stor vekt på å understreke bestemmelsens karakter av unntaksregel, står man i fare for å sette barnets interesse til side.”

I NOU 1985: 18 s. 157 uttales at hensynet til barnas og foreldrenes rettssikkerhet bare i begrenset utstrekning ivaretas gjennom de bestemmelser som gjelder vilkårene for ansvarsovertakelse. Det skisseres to løsninger på ”terskelproblemet”. Utvalget uttaler at deres oppgave må være å finne ”klarest mulig problemstillinger, som dessuten gir veiledning om momenter som skal ha vekt ved utøvelsen av skjønnen”.<sup>48</sup> Dessuten skal

---

<sup>45</sup> Her er begrepet ”terskel” brukt i en annen forstand enn i Andenæs (2003 s. 68-69)

<sup>46</sup> NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt s. 8

<sup>47</sup> Utvalget valgte å forstå barnemishandling og vanskjøtsel i hovedsak innenfor rammene av begrepet omsorgssvikt slik det ble brukt i dagjeldende barnevernlov. Dette løste selvsagt ikke det grunnleggende avgrensingsproblemet.

<sup>48</sup> NOU 1985: 18 s. 157

saksbehandlingsreglene spille en vesentlig rolle som rettssikkerhetsgaranti, der bestemmelsene om ansvarsovertakelse er uklar med hensyn til ”terskel”.<sup>49</sup> Det uttales: ”Skal man ha en rimelig praksis, må det derfor legges meget stor vekt på å få en saksbehandling som garanterer for at sakene blir allsidig belyst og vurdert. Som rettssikkerhetsgaranti vil saksbehandlingsreglene antagelig være viktigere enn de formuleringer som velges i bestemmelsene om adgang til å overta foreldreansvaret.”(s. 157)

#### 4.4.2 Dagens lovtekst

Barnevernloven beskriver i dag mer utførlig hvilke omsorgsviktsituasjoner som er ment å falle inn under bestemmelsene om omsorgsovertakelse. Dette er betryggende ut fra et rettssikkerhetssynspunkt. Utviklingen har gått i retning av en nærmere konkretisering<sup>50</sup> av vilkårene for omsorgsovertakelse, men det mangler fremdeles en målestokk eller terskel som kan legges til grunn ved vurderingene. Flere stiller spørsmål ved om det er mulig eller ønskelig å få på plass en slik terskel, eller målestokk i loven.<sup>51</sup> Jerome Frank<sup>52</sup> skriver:

“The current demand for exactness and predictability in law is incapable of satisfaction because a greater degree of legal finality is sought than is procurable, desirable or necessary.”

#### 4.4.3 Oppsummering

Dagens bestemmelser om vilkår for omsorgsovertakelse har sine begrensninger hva gjelder en klar konkretisering av terskelen for inngrep. Lovgiver har ikke i tilstrekkelig grad spesifisert hvor skadelig situasjonen må være før man skal ta affære etter bestemmelsene. Forvaltningen skal treffe rettsriktige og forutsigbare avgjørelser. Da er det et rettssikkerhetsproblem at selve hjemmelsgrunnlaget er uklart fordi det er ”vanskelig å finne gode uttrykk for selve ’terskelen’ for inngrep”.

---

<sup>49</sup> I Ot.prp. nr. 44 s. 41, stiller Barne- og familiedepartementet seg bak Sosiallovutvalgets forslag i valg av inngrepskriterier og nivået på dem. De mente at det verken var mulig eller ønskelig å fjerne skjønnelementet i bestemmelsene.

<sup>50</sup> For en styrer som ikke er jurist, vil en slik konkretisering allikevel være vanskelig å ta i bruk.

<sup>51</sup> Se bl.a. Barnevernet og barnevernloven (1994 s. 18)

<sup>52</sup> Frank ”Law and the Modern Mind” (1970 s. 12)

I NOU 1985: 18 s. 157 uttales at man må legge ”meget stor vekt” på å få en saksbehandling som garanterer for at sakene blir allsidig belyst og vurdert.

Jeg kan ikke se at saksbehandlingsregler og klareste mulige problemstillinger, som kan gi veiledning om momenter av vekt, er tilstrekkelig til å bøte på ”terskelproblemet”.

Spørsmålet som fortsatt forblir ubesvart er: Hva er alvorlig omsorgssvikt etter loven, og er det mulig eller ønskelig å gi en nærmere konkretisering?

Jeg kommer nærmere inn på spørsmål om regelutforming og rettsreglers begrensninger i kapittel 13.

Hva blir så avgjørende ved vurderingen av hva som er alvorlig nok?

Sandberg<sup>53</sup> mener at både fagkunnskap og verdier har en sentral betydning ved tolkningen av barnevernloven, men at selve terskelvurderingen - hvor alvorlig en situasjon skal være før man setter inn tiltak - beror på verdivalg. Hun viser til at selv om tvilsspørsmål løses under henvisning til fag eller jus, vil holdninger til verdispørsmål ofte være styrende i større grad enn det som kommer åpent frem.

#### 4.5 Meldepliktsregelens formål, intensjon og sentrale hensyn

##### 4.5.1 Generelle mål for familie-, barn og ungdomspolitikken

I Ot.prp. nr. 44 s. 13 uttales det generelt om familie-, barn- og ungdomspolitikken:

”Med utgangspunkt i det utvidede barnevernbegrep, skal en god familie-, barne- og ungdomspolitikken bidra til å motvirke sosiale problemer blant barn og unge. Virksomheten i familie, skolen, helsevesenet, barnehagen, kulturlivet osv. må være slik at den når fram til og integrerer utsatte barne- og ungdomsgrupper.”

I tråd med disse uttalelsene i forarbeidene kan vi slutte at lovgiver vil at lovverk rettet mot barn og unge bør virke *effektivt* for å motvirke sosiale problemer og integrere utsatte barne- og ungdomsgrupper.

---

<sup>53</sup> Se Barnevernet og barnevernloven (1994 s. 32-35).



#### 4.5.2 Barnevernlovens formål og intensjon

Barnevernlovens formål er uttalt i bvl § 1. Formålet med loven er:

- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

I følge forarbeidene<sup>54</sup> danner denne formålsbestemmelsen grunnlag for tolkning av lovens øvrige bestemmelser. Sentralt for oss er at det fremgår av lovens formål at barn som lever under forhold som kan skade helse eller utvikling skal sikres hjelp og omsorg *til rett tid* og at loven skal bidra til å sikre *trygge oppvekstvilkår*. Tidligere lov om barneverntjenester hadde ikke en slik formålsbestemmelse. Formålsbestemmelsen ble tatt inn for å:

”uttrykke de politiske mål for barnevernmyndighetenes virksomhet, og fungere retningsgivende for tjenestens prioriteringer generelt og for tolkningen av de enkelte lovbestemmelser”.<sup>55</sup>

#### 4.5.3 Nærmere om meldepliktsregelens formål og intensjon

Et siktemål med meldepliktsregelen er at informasjon fra andre offentlige instanser kan formidles til barnevernet, slik at barnevernet får den nødvendige informasjon i rett tid.

I NOU 1985: 18 s. 18 uttales det:

”Når det gjelder tiltak for det enkelte barn, er det en del av barnevernets problem at det ikke får de opplysningene som er nødvendig for å gripe inn, eller at opplysningene kommer for sent.”

I tråd med de generelle mål og barnevernlovens formålsparagraf kan vi slutte at meldepliktsregelen har til formål å *lette informasjonsstrømmen* til barnevernet, slik at barn og unge kan få nødvendig lovbestemt hjelp fra barnevernet til rett tid.

#### 4.5.4 Særlig om formålet med meldepliktsregelen i barnehageloven

Meldepliktsregelen er nedfelt i barnehageloven. Hensikten med å ta inn lovbestemmelser om meldeplikt i den enkelte særlov, bl.a. i barnehageloven, var å *gjøre bestemmelsen kjent* for den enkelte tjenestemann. Dette ble uttalt slik i forarbeidene:<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991-92)

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 16.

”Departementet mener imidlertid at meldepliktsregelen også bør inntas i de lovverk som gjelder for vedkommende institusjon. Dette vil bidra til å gjøre bestemmelsen kjent for den enkelte tjenestemann og kan få betydning for regelens effektivitet.”

#### 4.5.5 Sentrale hensyn bak meldepliktsregelen

Når Stortinget vedtar lover foregår en avveining av ulike hensyn,<sup>57</sup> basert på grunnleggende prinsipper som vi bygger samfunn og rettsorden på.

Meldeplikten er et særlig unntak fra taushetspliktlagene. Det sentrale hensyn bak taushetsplikten er behovet for å verne om privatpersoners integritet og privatlivets fred. Taushetspliktlagene har dessuten et praktisk formål fordi det offentlige i sitt arbeid har behov for en rekke personsensitive opplysninger.

Rettsforholdet mellom barn og foreldre hviler på ulike hensyn. Utgangspunktet i vårt samfunn er at foreldrene har ”enerett” på omsorg, myndighet og forsorg, jf barneloven<sup>58</sup> § 30. Det er når foreldrene ikke lenger ivaretar dette på en forsvarlig måte at samfunnet griper inn og tar et særlig ansvar for enkelte barn. Hensynet ”til barnets beste” står sentralt i barnevernlovgivningen.<sup>59</sup> Selv om det påpekes i forarbeidet at det ikke alltid er klart hva som er barnets beste,<sup>60</sup> hviler hensynet på en forutsetning om at barnet har en egenverdi, uavhengig av foreldrene og at det har en rett til en viss grad av omsorg og vern mot alvorlige former for omsorgssvikt. Meldepliktsregelen fremstår etter dette som en avveining mellom foreldrenes rett til personvern, privatliv og rett til omsorg for egne barn og barnas rett til personvern, privatliv og vern mot alvorlige former for omsorgssvikt.

---

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 81

<sup>57</sup> I NOU 1982: 26 drøftes begrepene barnemishandling og omsorgssvikt opp mot 12 grunnleggende prinsipper som ikke kan sees atskilt fra reglene om barnemishandling og omsorgssvikt (se fra s. 90).

<sup>58</sup> Lov 8. april 1981 nr. 7.

<sup>59</sup> Ifølge bvl § 4-1 skal det ved anvendelse av bestemmelsene i kapitlet legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet.

<sup>60</sup> Det kan være både faglig og faktisk uenighet om hva som er ”barnets beste”. Hensynet er skjønnspreget, se NOU 1982: 26 s. 91.

#### 4.5.6 Sammenfatning

Meldepliktsregelens formål og intensjoner kan sammenfattes slik:

- Meldepliktsregelen skal virke effektivt for å motvirke sosiale problemer.
- Meldepliktsregelen skal bidra til at barn som opplever alvorlig omsorgssvikt får hjelp og omsorg til rett tid og på den måte bidra til å sikre trygge oppvekstvilkår.
- Meldepliktsregelen skal sikre at barnevernet får nødvendig informasjon til rett tid.
- Særlig skal meldepliktsregelen nedfelt i den enkelte særlov gjøre bestemmelsen bedre kjent for den enkelte tjenestemann.

## 5 Styrernes informasjonskanaler om meldeplikt

### 5.1 Innledning

Vi skal nå se på styrernes kilder til informasjon om meldeplikten. Innledningsvis presenteres en teoretisk modell for meddelelse av lovers innhold til befolkningen, utarbeidet av Aubert,<sup>61</sup> som senere benyttes ved analysen av styrernes viktigste informasjonskanaler om meldeplikt. Vi skal først se på hvilket informasjonsmateriale som er tilgjengelig for styrerne og hvor styrerne oppgir å motta informasjon om meldeplikten. Videre ser vi på hva slags informasjon styrerne etterlyser og hvordan de ønsker informasjonen formidlet. Tilslutt ser vi nærmere på hvilke mellomledd/kanaler som særlig påvirker meddelelsen av meldeplikt til styrerne.

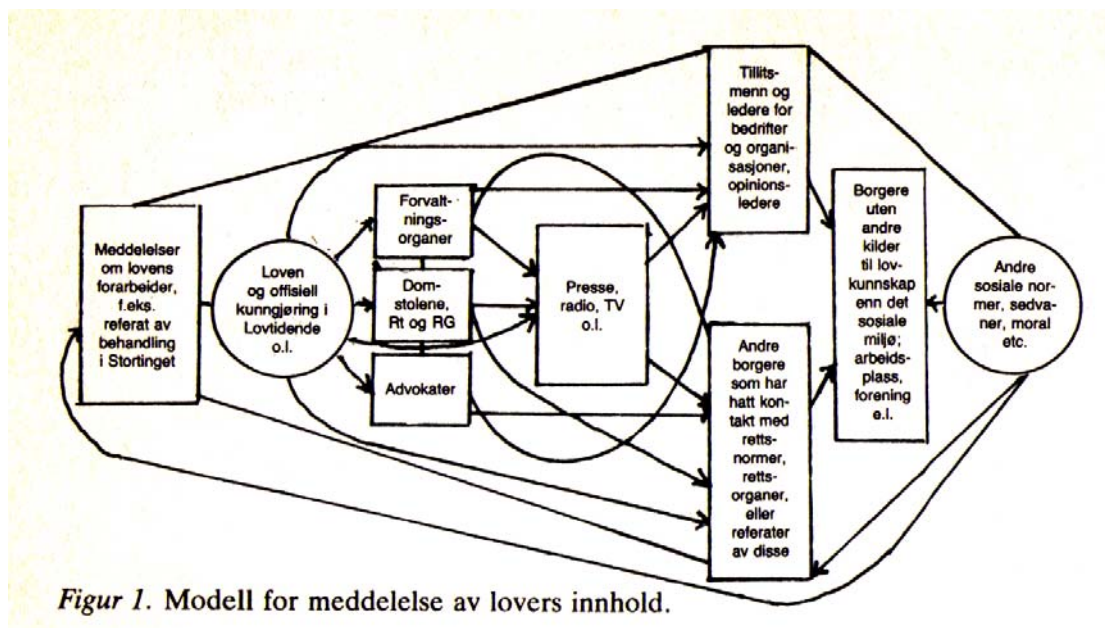
### 5.2 En modell for mulige påvirkningskanaler

Auberts modell<sup>62</sup> viser mulige påvirkningskanaler ved meddelelsen av lovers innhold til befolkningen. Påvirkningskanalene i modellen illustreres ved hjelp av piler. Modellen er nyttig fordi den viser at lover har flere mulige kanaler for påvirkning; som selvstendig kilde, og gjennom ulike mellomledd.

---

<sup>61</sup> Aubert (1982)

<sup>62</sup> Hensikten bak Aubert's modell var bl.a. å peke på de trekk ved situasjonen som en realistisk bedømmelse av lovens virkninger i hvert enkelt tilfelle må ta hensyn til. For nærmere informasjon om modellens formål og forklaring, se Aubert (1982 s. 85 og 86).



Figur 1. Modell for meddelelse av lovers innhold.

Modellen er mindre egnet til å illustrere hvilke kanaler og faktorer som faktisk påvirker ulike deler av befolkningen. Den tar ikke høyde for at forvaltningsorganer og andre mellomledd påvirkes av andre enn de nærmeste leddene i modellen. Modellen viser ikke at formidling av informasjon kan foregå som en toveis prosess. Heller ikke at andre faktorer påvirker informasjonsformidlingen.

Jeg benytter modellen som en illustrasjon på at styrerne kan motta informasjon om meldeplikt fra mange ulike aktører og gjennom ulike strukturer.

Mitt utgangspunkt er at de ulike aktørene eller mellomledd i modellen påvirkes gjensidig ved informasjonsmeddelelsen. Informasjonsformidlingen mellom barnevern og barnehagen skjer for eksempel, i følge styrerne, i stor grad gjennom dialog. Slik påvirker styrerne selv informasjonsformidlingen og det endelige resultat i formidlingsprosessen. Samtidig påvirker de ulike mellomledd på hver sin måte hvilken informasjon som formidles. De sender ikke nødvendigvis passivt videre lovgivers budskap.<sup>63</sup> Andenæs<sup>64</sup> beskriver nettopp i en modell hvordan kommunikasjonsprosessene går begge veier og viser til at informasjonen ikke er den samme hele veien. Han skriver om sin modell:

<sup>63</sup> Se bl.a. Aubert (1982 s. 90).

<sup>64</sup> Andenæs (1992 s. 376)

”En viktig side ved denne modellen er å vise at det budskap som når de nederste nivåene, sosionomer og publikum, er noe annet og mer enn selve lovteksten. I tillegg til denne kommer de utfyllende kommentarer og fortolkninger, prinsippavgjørelser og lokale tilpasninger som er gitt av de midlere nivåer i modellen”.

Dette perspektivet, at informasjonen som formidles er noe annet og mer enn selve lovteksten, mener jeg er sentralt i forståelsen av lovers meddelelse til befolkningen.

### 5.3 Hvor oppgir styrerne å ha lært om meldeplikten?

Styrerne ble spurt om hvor de hadde lært om plikten til å gi opplysning til barnevernet.

Svarene kan grovt kategoriseres slik:

Utdanning/ Etterutdanning:	5
Jobb:	5
Kurs:	3
Barnevern:	4
Lese barnehageloven:	1
Faglitteratur:	2
Bydelen:	3
Media:	2
I samtaler:	1

Utdanning, jobb, kurs, bydelen og barnevern oppgis hyppigst å være kilder til informasjon om meldeplikten. Faglitteratur og media trekkes også frem. Bare en styrer oppgir å ha lært om plikten ved å lese barnehageloven. Dette behøver ikke bety at lovens bestemmelse om meldeplikt ikke er lest av de andre styrerne, men det kan indikere at styrerne ikke opplever lovteksten som en kilde til informasjon i seg selv. Klassiske rettskilder som dommer, forarbeider og juridisk teori nevnes ikke som kilder til kunnskap om meldeplikt. Jeg kommer tilbake til styrernes rettskildebruk i kapittel 8.

## 5.4 Tilgjengelig informasjonsmateriale om meldeplikten

### 5.4.1 Tilgang til sentrale lover og annet juridisk materiale

Det er særlig tre lover som har betydning ved tolkning av meldeplikten; barnehageloven, barnevernloven og forvaltningsloven.<sup>65</sup>

Samtlige styrere oppgir å ha barnehageloven tilgjengelig på sitt kontor. Halvparten av styrerne sier de har hele eller deler av barnevernloven, den andre halvparten har ikke loven eller er usikre på om de har den. Når det gjelder forvaltningsloven oppgir bare en styrer å ha hele loven tilgjengelig på sitt kontor, mens en annen har utdrag av loven. En tredje styrer oppgir at loven er ”et eller annet sted”. Resten har ikke forvaltningsloven tilgjengelig.

Styrerne ble spurt om det var rutiner i barnehagen eller bydelen på å holde lovene oppdatert. Det oppgis at særlig bydelen og departementet informerer ved lovendring. De fleste styrerne sier at de derfor ikke må passe på dette selv. Styremøter der alle styrerne er samlet er et annet sted der informasjon utveksles om endringer. En styrer sier at også Fylkesmannen er en informasjonskanal ved lovendring. Jeg går ut fra at oppdateringene først og fremst gjelde barnehageloven, i og med at dette er den eneste av de tre lovene alle styrerne har tilgjengelig.

Samtlige styrere svarer nei på spørsmålet om de har tilgjengelig juridisk materiale om forståelsen av bestemmelsene om meldeplikt i barnehageloven eller barnevernloven. Juridisk materiale, som forarbeider og dommer, glimrer dermed med sitt fravær som relevante kilder til kunnskap om meldeplikt i styrernes daglige arbeid. Liknende funn fremkommer i undersøkelsen om sosialarbeideres rettsanvendelse, jf Andenæs (1992 s. 381).

---

<sup>65</sup> Barnehageloven er sentral fordi den retter seg direkte til ansatte i barnehagen og formulerer plikten til å gi opplysninger til barnevernet. Barnevernloven er viktig fordi den har særlig betydning ved tolkningen av meldeplikten etter barnehageloven § 23. Forvaltningsloven har interesse fordi den har utfyllende regler om styrernes lovpålagte taushetsplikt.

Enkelte fremhever at de har faglitteratur tilgjengelig i barnehagen som omhandler juridiske spørsmål ved barnehagevirksomheten. En styrer oppgir at denne litteraturen behandler spørsmål om meldeplikten. Flerparten av de som har slik litteratur tilgjengelig i barnehagen oppgir at dette ikke er litteratur de har benyttet seg av i forbindelse med spørsmål om meldeplikt. En styrer viser til at hun har tidsskrifter som omhandler barnevern, en annen at hun har kopier fra barnevernet. Hun uttaler:

”Jeg har jo det som er i barnehageloven og så har jeg noe som jeg har fått kopiert opp fra barnevernet og ja, sånne ting.”

#### 5.4.2 Tilgang til annet informasjonsmateriale om meldeplikt

Fem av seks styrere oppgir å ha lite eller ikke noe tilgjengelig informasjonsmateriale om praktisering av meldeplikten. Bare en styrer viser til to konkrete eksempler på tilgjengelig informasjon om meldeplikten; ”Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og barnehagene” i Bydelen for 2003<sup>66</sup> og referater fra møter med barnevernet. Samarbeidsavtalen kunne man tenke seg at flere av styrerne var kjent med. Den er utarbeidet av de to etatene i samarbeid, og gir bl.a. rutiner for melding til barneverntjenesten. Andre styrere oppgir å ha noe informasjonsmateriale, men flere sier at de ikke vet hvor de har det. Her er noen av svarene:

”Nei, ikke noe sånn utdypende. Det kan jeg ikke huske å ha fått.”

”Nei, jeg har ikke noe. Det kan hende jeg har noe, et eller annet sted, men jeg kan ikke si det sikkert. Jeg har en perm der, hvor jeg har om barnevern, omsorgssvikt, incest, seksuelle overgrep og psykiske lidelser. Det er sånn jeg samler alle artikler og sånn, og informasjon jeg har om det.”

”Hvis du hadde sagt til meg; ’nå kan du ned på kontoret og finne det, så jeg får se det,’ - så hadde jeg ikke vist hvor jeg skulle lete etter det. Men altså, jeg tror at jeg har fått det og jeg mener at jeg har det, men jeg kan ikke si at jeg kan gå rett til den og finne den.”

---

<sup>66</sup> Se vedlegg 2.



”Jeg har en barnevernsperm her. Som jeg bruker å slå opp i noen ganger, men akkurat hva som ligger der til enhver tid, det husker jeg vel ikke, men det er vel litt forskjellig her, tenker jeg, det er noe som på en måte bare ligger der som man ikke har behov for å se på før man er oppi selve situasjonene. Jeg vet at her ligger det ting som jeg trenger. Og så vet jeg hvor jeg kan etterspørre ting. [...] Ofte så blir det jo sånn at når man begynner å nærme seg en melding, så har jeg såpass god kontakt med noen i barnevernet at jeg tar kontakt, også får jeg den informasjonen jeg trenger. Det er jo veldig bra, at det er sånn.”

Styrerne fikk spørsmål om de kjenner til at det er utarbeidet egne retningslinjer for når melding skal sendes til barnevernet. Så vidt jeg vet, finnes ikke slike generelle retningslinjer rettet mot offentlig ansatte. En styrer henviser til forskriften og sier at hun regner med at den kanskje sier noe. To styrere misforstår spørsmålet og resten oppgir at de ikke kjenner til slike retningslinjer. En styrer ønsker slike retningslinjer velkommen:

”Når?”

- Ja, litt mer konkret. Når skal melding sendes

”Hva tenker du på da? I forhold til...”

- I forhold til hvilke situasjoner det er aktuelt å sende melding.

”Nei, altså på en måte litt mer konkretisert?”

- Ja

”Det tror jeg ikke jeg kjenner til. Det hadde vært fint og hatt.”

Styrerne ble spurt om de har informasjon om hvordan en melding til barnevernet kan se ut. Dette spørsmålet er mer konkret og kunne tenkes å fange opp flere nyanser enn de mer generelle spørsmål om tilgjengelig informasjonsmateriale. Jeg hadde før intervjuene fått opplyst at det var utarbeidet en mal fra den lokale barneverntjenesten, se vedlegg 3. Fem av seks styrere oppgir at de har slik informasjon. Fire styrere kjenner til malen fra barneverntjenesten. En styrer oppgir å ha fått slik informasjon i tilknytning til en konkret sak, men har ikke registrert at det finnes en generell mal. Her beskriver noen styrere malen:

”Det er også en sånn lokal sak. [...] Der har de [barnevernet] rett og slett informert og gitt undervisning i hvordan den bør se ut og hva den bør inneholde.”

”Det er bra at man har noen punkter å gå etter, så man ser litt sånn hvordan man kan sette opp en sånn melding. Hvilke områder man skal prøve å få med. [...] Og det har jeg opplevd som en veldig støtte for de pedagogiske lederne også som ikke har gjort det før. Den lager seg egentlig veldig selv da når du har de punktene. For det er en forholdsvis omfattende liste, som skal prøve å ha med noe om de forskjellige områdene, og da ser man jo at det var ikke så vanskelig allikevel. (...)”

”Ja, vi har fått fra barnevernet i bydelen her et oppsett, som vi fyller ut, hvor de har satt opp kriterier for hva som er viktig å få med seg i en melding. Som går på hele barnets sosiale utvikling og fysisk og motorisk. Det har vi fått fra barnevernet, et oppsett, som jeg i hvert fall har brukt.”

Det varierer noe hvor tilgjengelig informasjonen fremstår for den enkelte styrer. For flere er innholdet i malen bare delvis kjent. De fleste gir uttrykk for at denne type informasjon kan være nyttig når de skal skrive melding. En styrer uttaler at malen er nyttig, ikke bare når man skal sende en melding, men også når det er barn man ”lurer på”, som en hjelp til refleksjon.

#### 5.4.3 Om meldeplikt i offentlige dokument rettet mot barnehagen

En gjennomgang av offentligrettslige dokument<sup>67</sup> rettet mot barnehagen viser at det er påfallende mangel på utfyllende og konkret informasjon om meldeplikten. Informasjon som gis er lite helhetlig og formidles i stor grad på et abstrakt nivå. Dokumentene egner seg på denne bakgrunn ikke særlig godt som veiledning for ikke-jurister i deres daglige praksis. Rammeplanens behandling av spørsmål om omsorgssvikt og meldeplikt er i tillegg tildels misvisende, og informasjonen om meldeplikt fremstår som en lite integrert del av selve planen.<sup>68</sup> Dette er særlig uheldig sett i lys av at planen skal være et sentralt styringsdokument i barnehagen.<sup>69</sup> Jeg vil underbygge disse påstandene ved å vise til eksempler fra rammeplanen.

---

<sup>67</sup> Forarbeider til lov om barnehage 5. mai 1995 nr. 19, Rammeplan for barnehagen Q-0903 B og rundskrivet ”Lov om barnehager” Q-0902 B.

<sup>68</sup> Se Q-0903 B, punkt 1.3 s. 16 og punkt 8.4.3 s. 129

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 68 (1993-94) s. 41. Her vises til at rammeplanen gir grunnlag for all barnehagevirksomhet og at planen skal angi barnehagens oppgaver i samfunnet. Planen skal sette barnehagene i en ”bred oppvekstpolitisk sammenheng, og ta opp behov for samarbeid med ulike etater og institusjoner som skole,

Barn utsatt for omsorgssvikt og barnehagepersonalets respons på dette, omtales særlig to steder i planen. Bare et av stedene nevnes plikten til å gi opplysninger til barnevernet. Under overskriften 1.3 ”Samfunnsendring – fremtid”<sup>70</sup> uttales følgende om barnehagens rolle når barn opplever omsorgssvikt:

”Omsorgssvikt oppleves av noen barn. For disse er barnehagen spesielt viktig. Ikke minst vil barnehagens funksjon som forebyggende barnevern få økt betydning. I situasjoner der barn er blitt utsatt for dårlig fysisk eller psykisk behandling av nære voksne, kan personalet i barnehagen komme til å bli de eneste voksne barnet kan føle seg trygg hos. Dette er en utfordring og et stort ansvar. Personalet må imidlertid være klar over sin rolle. De kan ikke, og skal heller ikke, erstatte foreldrene. Men de kan bidra til et bedre liv for disse barna ved å gi dem gode opplevelser og kontaktpunkter.”

Uttalelsene kan illustrere at informasjonen om meldeplikt og barnevernets rolle ved omsorgssvikt ikke er godt nok integrert i planen. Når barn blir utsatt for ”dårlig fysisk eller psykisk behandling” og personalet blir ”de eneste voksne som barna føler seg trygg hos”, har barnet kanskje ikke den omsorgen hjemme som et barn skal ha etter loven. Det er nettopp i slike situasjoner meldeplikten bør ha betydning som et selvstendig vurderingsgrunnlag. Kanskje er ikke ”gode opplevelser” og ”kontaktpunkter” nok for barn som opplever omsorgssvikt? Rammeplanen henviser ikke videre til meldepliktsregelen, ei heller til samarbeidsmuligheter med barnevernet. Planen nevner i stedet virkemidler som i mange tilfeller ikke vil være tilstrekkelige.<sup>71</sup> I tillegg er uttalelsen om barnehagens funksjon som forebyggende barnevern uklar. Man kan lure på om planen legger opp til at barnehagens forebyggende funksjon her skal være frikoblet fra et samarbeid med barnevernet.

Vi har tidligere sett at meldeplikten knytter seg til opplysninger som *kan* medføre iverksetting av tiltak for barn etter bvl § 4-10, § 4-11, § 4-12 og § 4-24.<sup>72</sup> Dette er hjemler for alvorlige tvangsinngrep. Opplysninger som kan tenkes å kunne medføre tiltak etter disse bestemmelsene skal meldes. Barneverntjenesten vil måtte vurdere om

---

kultur og barnevern.” Videre heter det: ”Et viktig mål med planen er derfor å drøfte barnehagens oppgaver i å gi barn omsorg, oppdragelse og kvalifisering i videste forstand.”

<sup>70</sup> Se s. 16

<sup>71</sup> Killén (2004) påpeker hvordan systemene vi arbeider innenfor forsterker mekanismer som hindrer oss i å forholde oss adekvat til omsorgssvikt, se s. 85. Se også NOU 1985: 18 s. 394.

<sup>72</sup> Se Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 82.

andre tiltak bør prøves først. På denne bakgrunn blir planens informasjon om konsekvensene av en melding til barnevernet til dels misvisende. I punkt 8.4.3 under overskriften ”Samarbeid med barneverntjenesten” uttales på s. 129:

”Etter lov om barneverntjenester har kommunene gjennom det lokale barnevern ansvar for å sette inn tiltak i de familier hvor barn ikke får en tilfredsstillende omsorg. Alle barnehageansatte er gjennom barnehageloven, uten hinder av taushetsplikten, pålagt å gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til og tro at et barn blir mishandlet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt. Opplysningene skal normalt gis av styrer. *På bakgrunn av slike opplysninger kan barnevernet foreta en undersøkelse av barnets situasjon, og sette inn hjelpetiltak for barnet og familien når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det.*”

Først gir planen nærmest en gjengivelse av selve lovteksten. Dette er svært abstrakt informasjon som tilfører lite nytt. Så informeres det om konsekvensene av en melding til barnevernet. Det fokuseres kun på de mildere, og i stor grad frivillige, former for tiltak. Dette blir misvisende. Konsekvensene av en melding kan være langt mer inngripende enn som så. Planen unnlater å sette ord på at mange barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt. Den gir liten informasjon til barnehagens personale om hvordan forholde seg adekvat til omsorgssvikt, samarbeid og meldeplikt.

#### 5.4.4 En veiledning til etterfølgelse?

I hefte om ”Seksuelle overgrep mot barn; en veileder for hjelpeapparatet”<sup>73</sup> behandles bl.a. spørsmål om meldeplikt til barnevernet.<sup>74</sup> I heftet gis en informativ og god innføring i problemstillinger ved mistanke om seksuelle overgrep. Når det gjelder spørsmål om meldeplikt er informasjonen utfyllende og praktisk. Veiledningen preges av å være rettet mot ulike faggrupper, ikke bare jurister. Den er skrevet i et forståelig språk og er ikke rettsliggjort på samme måte som forarbeider, lov, forskrift og rundskriv. Ulike seksuelle overgrep knyttes direkte til lovteksten. Slik avklares spørsmål om seksuelle overgreps stilling etter den juridiske definisjonen i bvl § 4-12c på en ryddig måte. Et annet eksempel på en konkret veiledning om meldeplikt er Rundskriv nr. 2-2002 fra Skoleetaten om Bekymringsmeldinger til barnevernet.

---

<sup>73</sup> Utgitt oktober 2003 av Sosial og helsedirektoratet i samarbeid med Barne- og familiedepartementet. Aktuelle sidetall: s. 9, 21, 23, 30, 36, 43 og 46.

<sup>74</sup> Sosial og helsedirektoratet vurderer dokumentet som en veiledning fra fagfeltet, ikke som retningslinjer.

#### 5.4.5 Oppsummering

Samtlige styrere oppgir å ha barnehageloven tilgjengelig på sitt kontor. Forvaltningslov og barnevernlov er mindre tilgjengelige. Det fremgår at klassiske rettskilder som forarbeider, dommer og liknende ikke er til stede på en styrers kontor. Når det gjelder juridisk teori nevner enkelte styrere eksempler på at det finnes faglitteratur i barnehagen som omhandler juridiske sider ved barnehagevirksomheten, men at dette er litteratur som stort sett ikke benyttes i forbindelse med spørsmål om meldeplikt.

Fem av seks styrere oppgir å ha lite eller ingen skriftlig informasjon om praktisering av meldeplikten. Styrerne kjenner ikke til at det er utarbeidet egne retningslinjer for når melding skal sendes til barnevernet. Det finnes heller ikke slike retningslinjer. Samtidig oppgir fem av seks styrere at de har informasjon om hvordan en melding til barnevernet kan se ut. Fire av seks styrere kjenner til malen fra barneverntjenesten. Flere styrere gir uttrykk for at slik informasjon kan være nyttig når de skal skrive en melding.

Det finnes lite veiledningsmateriale tilgjengelig om meldeplikt. Informasjonen som gis i offentlige dokument rettet mot barnehagen er lite egnet til å opplyse ikke jurister.

#### 5.5 Hva slags informasjon etterlyses?

De fleste styrerne ønsker seg mer informasjon om meldeplikten. Dette gjelder uavhengig av antall år de har vært i styrerjobben. Det etterlyses særlig konkret informasjon om *når* man skal melde. Dette er et kjernesporsmål i meldeplikten. Når foreligger plikten? Vi har sett at dette er informasjon som er vanskelig å uttrykke for lovgiver, jf ”terskelproblemet” i punkt 4.4. To styrere uttaler om dette:

”(…) først og fremst enda mer sånn konkret [ ... ] informasjon om *når*. Altså, det er mer *når* vi skal melde, enda mer der (…)”

”Ja, jeg kunne vel kanskje tenkt meg noe... ja, sånn i forhold til hva man skal melde, hva man ikke skal melde. Og så grader av omsorgssvikt og... ja, og hvis man er i tvil om noe at man hadde et sånt oppslagsverk å lese i.”

Mitt materiale viser at styrerne ikke først og fremst etterlyser informasjon om hvordan rettsregelen er å forstå rent teknisk juridisk. Lovteksten fremstår for flere som fjern og fremmed. Styrerne etterlyser konkret og praktisk informasjon om hvilke tilfeller som er meldepliktige. De vil altså ha mer *konkret* informasjon om hva man skal se etter i praksis og hvordan man skal gå frem når man melder. Det etterlyses særlig informasjon som kan gjøre den faktiske vurderingen lettere, slik at man melder de forhold som etter loven skal meldes. Flere ønsker seg nærmest et oppslagsverk som de kan gå til ved behov. En styrer uttaler:

”Det går jo på det her med konkretisering, altså, informasjonen, altså lovverket det blir på en måte sånn veldig teknisk, de paragrafene, men det å få enda mer substans på det da. [...] Hva er alvorlig bekymring? Ikke sant. Alt dette her. Drøftinger rundt det. Mer konkrete saker kan du si, eller altså sånn med eksempel og hva man kan se etter. Så det er ikke akkurat selve det der å ha selve paragrafen og sånn, for det er på en måte bare ord, men det der med å greie å se det i praksis”

Hun oppsummerer slik:

”Og så er det jo klart at det her med paragrafer og hvordan ting er formulert i lovverket, det er fremmed for oss, sånn at vi trenger å få det ned i hverdagen da. Det er *det* vi har behov for. Den overgangen der.”

I forbindelse med disse funn er det interessant å merke seg at Bergen kommune i 2002 igangsatte prosjektet ”Alternativ bruk av barnevernmidler”, der en av målsetningene var å tydeliggjøre kriterier for når et barn skal anses som en sak for barnevernet.<sup>75</sup> Dette viser at ikke bare styrere i min undersøkelse ser behovet for mer konkret informasjon om meldeplikten.

## 5.6 Hvordan og når skal informasjonen formidles?

Uformelle møter, informasjonsmøter, kurs og kontakt i konkrete saker fremheves av styrerne som ønskede formidlingssituasjoner.

---

<sup>75</sup> Se nærmere Byrådssak 172-02 og delrapport i prosjektet ”Alternativ bruk av barnevernmidler”.

Styrene etterlyser muntlig informasjon, spesielt fra barnevernet. Samtalen og diskusjonen som virkemiddel i formidling av informasjon nevnes av flere. Det er et gjennomgående ønske at barnevernet skal komme mer ”på banen” som informasjonsformidler. Det kan tilsi at styrene ikke ønsker seg kun skriftlig informasjon gitt ”enveis” i passiv monolog, men informasjon gitt ”toveis” i aktiv dialog. Kompleksiteten i enkeltsaker kan forklare behovet for dialog. Den abstrakte skriftlige informasjon kan ikke alene ivareta behovene for avklaring, og svarer ikke nødvendigvis adekvat på virkelighetens kompleksitet.

### 5.7 Styrernes viktigste påvirkningskanaler

I følge Aubert er de viktigste elementene i modellen om meddelelse av lovers innhold lovgivers offisielle kunngjøring, meddelelsen gjennom domstolene, advokatene, forvaltningen, pressen, personlig påvirkning og private organisasjoner.<sup>76</sup>

Om lovgivningens generelle kunngjøring som meddelelsesmiddel skriver Aubert (s. 87):

”Det er klart at lovgiverens generelle kunngjøring av lover sjelden når ut til særlig mange. Skal lovgivers budskap nå fram, må det formidles gjennom mellomledd.”

Vi har sett at kun en respondent viser til å ha lært om meldeplikten ved å lese lovteksten. Slikt sett kan vi gi Aubert rett i denne uttalelsen. Lovgivers kunngjøring av lovteksten er ikke i seg selv en sentral kilde for formidling av meldepliktens innhold til styrene. Lovens innhold må formidles også gjennom mellomledd.

Domstoler, advokater/jurister og private organisasjoner er mellomledd som spiller en usentral rolle ved meddelelse av informasjon om meldeplikt til styrene. Ingen av styrene oppgir å ha lært om meldeplikten gjennom disse kanalene. Når det gjelder domstolene kan dette ha sin grunn i at de sjeldent eller aldri behandler spørsmål om meldeplikt. Dette gjør det vanskelig å kommunisere bestemmelsenes innhold gjennom denne kanalen. Videre har vi sett at tilgangen til annet juridisk materiale enn lovteksten er svært begrenset. Eventuelle domsreferater ville trolig ikke vært tilgjengelige. Helt fraværende som informasjonsaktør er advokaten eller juristen. Denne gruppen har

---

<sup>76</sup> Se Aubert (1982 s. 86.)

særlig kyndighet i lovverk og forståelse av regelverket. En kunne tenke seg at juristen i utgangspunktet ville være en nyttig informasjonsaktør. Det er ingen av styrerne i undersøkelsen som oppgir å ha fått informasjon om meldeplikten direkte fra jurister. Ei heller er det noen som etterlyser informasjon fra dette mellomleddet. Informasjon om hvordan reglene skal forstås sett fra et juridisk perspektiv kunne tenkes å gi en større regelinnsikt.

Forvaltningen fremstår som et viktig mellomledd. Styrerne nevner å ha mottatt informasjon om meldeplikt fra barnevern og bydel. Barnevernet fremstår som en særlig viktig kanal for styrerne. Styrerne gir uttrykk for at de ønsker seg mer informasjon fra barnevernet. Dette tyder på at barnevernet som informasjonskanal i større grad kunne benyttes ved formidling av meldepliktsregelen. Samtidig bør det kanskje settes søkelys på i hvor stor grad barnevernet har tid og kompetanse til å drive en kvalitativ god formidling av meldepliktsregelen.

Utdanningsinstitusjonene fremstår som en sentral påvirkningskanal for styrerne. Flere styrere oppgir å ha lært om plikten gjennom utdanning og ved å ha lest faglitteratur. Meddelelse av lover gjennom utdanning og litteratur er ikke særlig nevnt i Auberts modell. Dette er en svakhet ved modellen. Disse påvirkningskanalene fremstår som viktige mellomledd ved lovers kunngjøring i dagens samfunn.

Det kommer sjeldent referat i media om meldeplikten og dens innhold, selv om barnevernstoff generelt har en viss interesse og spalteplass, ofte med en negativ vinkling. Men media spiller nødvendigvis en rolle som ”påvirker”, både positivt og negativt, særlig der andre kilder er fraværende. Mitt materiale viser at media er med på å forme synet på barnevernet både for styrerne, ansatte og foreldrene, både i en negativ og mytisk retning.

”(...) barnevernet har et litt sånn utad rykte på seg til at de er noe annet enn det de kanskje egentlig er. Og det å få formidle det til foreldrene, er ikke alltid like lett da, at det er ikke alltid dem tar fra deg barnet, som mange tenker, ikke sant. Det første dem tenker på er at bare obs, men det er temmelig mye annet dem kan hjelpe til med, som de gjør først også. Det skal mye til at barna blir tatt fra dem. Men det er det man hører om i media (...)”



”Jeg tror det er mye uvitenhet om det, altså. De hører barnevernet, ”Å! Barnevernet! For det er jo det [at barnevernet tar barna fra foreldrene] som blir slått opp i media. Det står jo aldri noe om andre ting barnevernet gjør. Det har vi også merka i de tverrfaglige teamene, at det har vært skepsis blant foreldrene med å ha de møtene, selv om barnevernet er med og de har en veldig nøytral rolle og det er ingen ting som kommer ut av barnehagen uten at foreldrene samtykker om det. Men det barnevernet, det er den store stygge ulv. Sånn er det.”

Flere funn tyder på at den personlige påvirkning spiller en viktig rolle ved meddelelse av meldepliktsregelen, selv om dette ikke nevnes direkte av styrerne selv. Likeså sedvane og moral. Disse kanalene kan tenkes å bli særlig viktige dersom andre informasjonskanaler ikke benyttes.

De ulike mellomledd kan bringe videre korrekt informasjon eller mer eller mindre forvrengt eller forvansket den. De vil på hver sin måte påvirke meddelelsen av plikten og ha innflytelse på hvordan mottakeren til slutt påvirkes. Om dette uttaler Aubert<sup>77</sup>: ”Nettopp samspillet mellom de ulike meddelelsesformer kan romme nøkkelen til forståelse av virkningene av lovene.”

## 6 Betydningen av informasjon til de ansatte

”(...) du blir ikke ferdig. Nytter ikke si det at: vi har..., jammen vi har..., det ble vi enige om for fem år siden. For det første er skiftningen av personalet så stor at hvis man er blitt enig om noe for fem år siden, så betyr det at kanskje bare halvparten av de som er blitt enige om det er der nå. For det andre er det nettopp det at du begynner å si: ”jammen, jammen,” altså. Og så må vi prøve, og så må vi gjøre det... Det er veldig mye der.”

- Sitat fra en av respondentene i undersøkelsen.

### 6.1 Styrernes behov for tilbakemelding

Plikten til å melde fra om alvorlig omsorgssvikt omfatter hele barnehagepersonalet, selv om opplysningen normalt skal gis av styrer. Barnehagepersonalets videreformidling av tegn på alvorlig omsorgssvikt kan være avgjørende for styrers kunnskap om forholdet. Særlig er ansattes bevissthet om omsorgssvikt og meldeplikt viktig fordi styrer ikke på samme måte er i nærkontakt med barna og deres foreldre. Personalet på avdelingene ser barna over tid og ivaretar ofte den daglige kontakt med både barn og foreldre. Behovet for innsikt og informasjon vil kanskje særlig gjøre seg gjeldende for den gruppen ansatte som tilbringer mest tid med barna.

### 6.2 Informasjonsformidling til ansatte<sup>78</sup>

Jeg vil nå belyse informasjonsformidlingen om meldeplikt til de ansatte. Jeg ser på hvem som gir informasjon om meldeplikt til personalet, og om alle ansatte får lik informasjon. Videre ser jeg på hvordan og hvor ofte informasjon om meldeplikt gis.<sup>79</sup>

Hovedinntrykket er at det generelt gis lite informasjon om meldeplikt til de ansatte. Informasjonen som gis blir i stor grad gitt muntlig og ved konkret bekymring. Styrerne

---

<sup>77</sup> Aubert (1982 s. 86)

<sup>78</sup> En av barnehagene i undersøkelsen bestod kun av en ansatt. De fleste svarene i dette kapitlet refererer seg derfor til styrerne i de fem andre barnehagene.

<sup>79</sup> Fremstillingen gir ikke et fullstendig bilde av informasjonsformidlingen om meldeplikt til de ansatte. Det fremkommer for eksempel ikke hvordan personalet selv skaffer seg kunnskap om meldeplikt, hvilke andre informasjonskanaler de ansatte har og hvor godt kjent de er med innholdet av meldeplikten.

ser svært ulikt på behovet for kontinuerlig informasjon om meldeplikt til de ansatte. Mitt materiale viser at de som mottar mest informasjon om meldeplikt er de som har minst nærhet til barna i hverdagen.

Fire av fem styrere sier at ikke alle ansatte får lik informasjon om meldeplikten. Det går et skille mellom de pedagogiske lederne/avdelingsledere og det øvrige personalet. Flere styrere fremhever at de mener at de pedagogiske lederne bør ha mer informasjon enn de øvrige ansatte:

”(...) kanskje litt mer til pedagogiske ledere, men det er det som er det viktigste og, at de har oversikten.”

”Hvis vi har hatt noen kurser sammen med barnevernet, så prioriterer jeg nok de pedagogiske lederne først og fremst.”

Halvparten av styrerne oppgir at de er de eneste som informerer ansatte om meldeplikt. Resten viser til at ulike informasjonsaktører informerer i tillegg til styrer. Tre av fem styrere oppgir at barnevernet har gitt direkte informasjon om meldeplikt til hele personalet. To av fem styrere oppgir at andre enn styrer eller barnevern har gitt informasjon til hele personalet om meldepliktsregelen.

Under halvparten av styrerne, to av fem, oppgir at de selv gir generell informasjon om meldeplikt til personalet. Resten oppgir at de kun gir informasjon om meldeplikt der det er konkret bekymring for enkeltbarn. Samtlige styrere sier at de oftest gir informasjon til de ansatte der det er konkret bekymring.

Hvor ofte styrerne oppgir å gi informasjon til de ansatte varierer fra barnehage til barnehage. Svarene spenner fra; ”kanskje hver mnd, hver eneste uke”, og til; ”en gang i året eller mindre”. Bare en av fem styrere viser til å ha integrert informasjonsformidlingen om meldeplikt i opplæringsprogram og andre interne rutiner. Denne styreren oppgir hyppigst å informere sine ansatte.

Dersom informasjon gis internt er det som oftest på personalmøter, avdelingsmøter, avdelingsledermøter og planleggingsdager. Eller som en av styrerne sa; ”vi snakker om det i gangene”.

Styrerne faller i to grupper når det gjelder informasjonsformidling til ansatte. Den første gruppen styrere oppgir at informasjon om meldeplikt gis av flere ulike aktører. Disse aktørene kan være styrerne selv, avdelingsleder, barnevern, foredragsholdere på eksterne/interne kurs etc. Informasjonen i disse barnehagene gis både ved konkret bekymring og mer generelt. Den andre gruppen oppgir at bare styrer selv formidler informasjon om meldeplikt til ansatte, og kun ved konkret bekymring.

### 6.3 Informasjonskvalitet og meldefrekvens - en oppsummering

Informasjon om meldeplikt har betydning for de ansattes kjennskap til plikten og den informasjon styrer mottar om meldepliktige forhold. Det er store variasjoner barnehagene imellom når det gjelder informasjonsformidlingen. Mangelen på generell informasjon om meldeplikten er en gjenganger i mange av svarene.

Det er vanskelig å vurdere om informasjonen som gis til de ansatte er god eller dårlig og om den fører til økt kunnskap. Styrerne selv er nærmest til å vurdere de ansattes innsikt om meldeplikt og omsorgssvikt. Opptrer de ansatte som om de er kjent med plikten?

En måte å sikre god forståelse er å åpne for at informasjon gis fra flere aktører. Slik kan barnehagen bedre ivareta de ansattes behov for nødvendig informasjon om meldeplikt. Det er for eksempel nærliggende at barnevernet som faginstans med særlig kompetanse på barn i omsorgssviktsituasjoner kan gi god veiledning om dette tema. Særlig kyndige fagpersoner både i jus og psykologi kan også bidra til at kvaliteten på informasjonen blir bedre. En styrer understreker viktigheten av at det kommer inn foredragsholdere utenfra og setter fokus på meldeplikten. Hun uttaler:

”Og så har vi jo hatt foredragsholdere utenfra. Da tror jeg flere gikk tilbake og meldte saker med en gang. Kari Killén bl.a. Vi trenger nok å bli minna på det. Ja, så jeg føler hver gang man blir det, så er det veldig alright.”

I mitt materiale er det en sammenheng mellom barnehagenes informasjonsformidling til de ansatte og meldefrekvens, se tabell 4. 8 av de 13 meldingene som styrerne oppgir å ha sendt i årene 2001 til 2003 kom fra de to barnehagene som oppgir å ha brukt flere informasjonsaktører. Ser vi på de tre barnehagene som oppgir at barnevernet har informert hele personalet om meldeplikten, er 11 av i alt 13 meldinger sendt fra disse barnehagene.<sup>80</sup> Tilsvarende er det en tendens at de barnehagene som hyppigst informerer sine ansatte sender flest meldinger i årene 2001 til 2003, mens de barnehager som oppgir å gi informasjon sjeldent, har meldt færrest saker i samme periode jf kolonne 5 i tabell 4.

---

<sup>80</sup> Det fremkommer ikke av tallene om noen av barna er søsken. Søsken kan trekke statistikken opp selv om barnehagepersonalet kanskje bare har meldt "et forhold". Dette viser hvor sårbar en slik sammenlikning er.

Tabell 4: Om informasjonsformidling og meldefrekvens

	Kolonne 1 Gir styrerne informasjon til pedagogiske ledere om meldeplikten?	Kolonne 2 Gir styrerne informasjon til det øvrige personalet om meldeplikten?	Kolonne 3 Gir barnevernet informasjon om meldeplikt direkte til personalet?	Kolonne 4 Gir andre informasjon om meldeplikt til hele personalet?	Kolonne 5 Hvor ofte styrerne oppgir å gi informasjon til de ansatte	Antall meldinger sendt i perioden 2001 til 2003
R1:	Ja, men først og fremst når det er bekymring	Ja	Ja	Ja	Varies, fra en gang i året til månedlig	3
R2:	Ja, en del av opplæringsprogrammet for pedagogiske ledere	Ja	Ja, hvis barnehagen ber om det.	Ja	Kanskje hver mnd, hver eneste uke	5
R3:	-	-	-	-	-	1
R4:	Hvis det er noe som skurrer, så snakker vi om meldeplikten. Nå har det ikke vært så veldig aktuelt heller	Samme som til pedagogiske ledere.	Nei	Nei	En gang i året, eller mindre	0
R5:	Gir ikke direkte informasjon, hvis ikke pedagogisk leder sier at det er bekymring for et barn.	Samme type informasjon som til de pedagogiske lederne	Nei	Nei	Ikke ofte, det skjer innimellom	1
R6:	Gir ikke generell informasjon. Det kommer vel opp i diskusjonene; er dette her noe som bør meldes eller ikke?	Samme som pedagogiske ledere, ikke noe spesielt, snakker om enkelt barn.	Nei *	Nei	Varies	3 **

\* Styreren svarer nei på spørsmålet, men har tidligere i intervjuet informert om at barnevernet har vært på personalmøte der de har gitt informasjon om hva man skal se etter og hva som er gjenstand for å melde.

\*\*2 av sakene ble meldt i samarbeid med barneverntjenesten etter at barneverntjenesten tok kontakt på bakgrunn av barnas omsorgssituasjon, etter opplysninger fra foresatte. Disse meldingene kan i lys av dette ikke sees på som en selvstendig melding til barneverntjenesten fra barnehagen.

Det er ikke gitt at all informasjon fører til god forståelse. Jeg vil likevel antyde at de styrerne som best ivaretar informasjonsbehovet, er de som legger til rette for at informasjon gis med jevne mellomrom av flere ulike aktører. Samtidig som man sørger for at informasjonen både gis generelt og ved konkret bekymring. Dette sikrer at de ansatte får flere muligheter til regelforståelse og gir en bedre beredskap, forutsatt at den enkelte ansatte *faktisk* opparbeider seg en økt forståelse gjennom informasjonen som gis.

## 7 Styernes kontakt og tillit til barnevernet

### 7.1 Innledning

Det har vært mye fokus på barnevernets samarbeid med andre instanser.<sup>81</sup> I stortingsmelding 40 2001-2002 s. 16 - 17 understrekes betydningen av samarbeid slik:

”Godt samarbeid kan hjelpe til å dempe eventuell skepsis til barnevernet, og i staden få folk til å sjå på barnevernet som ein sentral hjelpeinstans.[ ... ] Eit godt samarbeid i kommunen vil gjere sitt til å skape gjensidig tryggleik om kva andre kommunale tenester står for og kan tilby.”

Barnevernets plikt til samarbeid med andre instanser fremgår av bvl § 3-2. Her står det at barnevernet skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer og at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven.

Barnehagepersonalet skal på sin side være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side, jf bhl § 23 første ledd.

Et godt samarbeid forutsetter kontakt med og tillit til samarbeidspartneren. Vi skal nå se på hvordan styrerne i undersøkelsen vurderer kontakten med og tilliten til barneverntjenesten i bydelen. Først ser vi på hvilke assosiasjoner styrerne har til begrepet ”barnevern”. Dette kan si oss noe om det ”følelsesmessige klima” samarbeidet skal foregå i. Videre ser vi på hvordan styrerne karakteriserer sin kontakt med barnevernet, og om de opplever å ha generell tillit til barnevernet. Så følger en kartlegging av hvilke type samarbeidsfora styrerne deltar i sammen med barnevernet, og hvor ofte de møtes i disse. Jeg stiller spørsmål ved om det er noen sammenheng mellom faktorene kontakt, tillit og faste samarbeidsfora. Videre spør jeg om taushetsplikt er et hinder for samarbeid. Tilslutt ser vi på om tillit og samarbeid har betydning for meldefrekvens.

---

<sup>81</sup> Se for eksempel NOU 2000: 12 s. 41 flg.



## 7.2 Assosiasjoner til begrepet "barnevern"

"Mennesker assosierer ut fra egne erfaringer, enten utgangspunktet er knyttet til noe selvopplevd eller til noe man har hørt eller lest"

Liv Finstad, Politiblikket (2000 s. 18)

Styrerne ble i intervjuet bedt om å gi en første assosiasjon til begrepet "barnevern". Jeg gjengir her noen av svarene i stikkordsform: samarbeidspartner; positiv assosiasjon; barnevernet slik jeg kjenner det; et ord mange ikke har så gode assosiasjoner med; ikke veldig sånn negative tanker om det; tenker penger – barnevernet som drar på bydelen store minus tall; jobber for barnets beste i en vanskelig situasjon; barnevernet skal hjelpe barn og familier som strever; problematisk, delt – på den ene siden en fin ting, men opptrer som om de veit best.

Flere styrere uttrykker at de assosierer barnevernet med ordet samarbeidspartner. Barnevernet oppfattes både som en god og dårlig samarbeidspartner. De fleste har positive assosiasjoner til begrepet mens et mindretall har mer delte oppfatninger. En styrer fremhever at selve institusjonen barnevern gav gode assosiasjoner, men hun opplever å ha blandede erfaringer med barnevernet i praksis. Hun sier:

"(...) nå har jeg hatt litt kontakt med barnevernet, og barnevernet for meg er..., jeg har litt dårlig erfaring med barnevernet egentlig. Og det synes jeg er veldig synd for jeg synes de egentlig gjør en god jobb, men jeg synes de, de opptrer på en veldig sånn, spesiell måte som om det er de som vet best. Når det gjelder barn her i barnehagen, så mener jeg at det er vi som har kunnskapen om barna og familieforholdet, og da synes jeg de bør lytte mye mer til oss enn det de gjør.[ ... ] men i utgangspunktet så er jeg veldig positiv til barnevernet og synes det er en god ting."

Det er ikke noe samstemmighet i svarene, det er klare individuelle variasjoner i synet på barnevernet.

### 7.3 Kontakten med barnevernet

Styrene fikk spørsmål om hvordan de ville karakterisere kontakten med barnevernet i bydelen. På en skala fordelt på kategoriene veldig god, god, dårlig og veldig dårlig, beskrev styrerne kontakten slik:

	Veldig god	God	Dårlig	Veldig dårlig
Hvordan vil du karakterisere kontakten med barnevernet i bydelen?	2	1	3	0

Vi ser at styrerne deler seg i to grupper. Halvparten opplever å ha en dårlig kontakt med bydelsbarnevernet, mens den andre halvparten oppgir å ha god eller veldig god kontakt. Ingen oppgir å ha veldig dårlig kontakt.

En av styrerne som opplever dårlig kontakt med barnevernet uttaler:

”(...) jeg opplever ofte med barnevernet at de har veldig mye regler som de skal forholde seg til, de er veldig sånn rigide på ting, og det er noe av det jeg synes har vært... det er noe av det som har vært vanskelig å samarbeide med dem om. Veldig lukka og veldig mye regler.”

### 7.4 Tilliten til barnevernets behandling av meldesaker

Styrene fikk spørsmålet om de hadde generell tillit til barnevernets behandling av saker de meldte eller eventuelt ville melde. Fire av seks styrere svarte at de hadde generell tillit til dette. To av seks svarte at de ikke hadde generell tillit, jf tabell 6, kolonne 2.

En av respondentene kommenterer spørsmålet slik:

”Nei, jeg har vel egentlig ikke det. De gjør nok jobben sin sånn som de etter loven skal gjøre det, kanskje. Men det kunne vært så mye bedre, tror jeg da. En annen lov kanskje?”

## 7.5 Hvilke samarbeidsfora finnes og hvor ofte møtes man

Styrerne fikk spørsmål om barnehagen deltok i faste samarbeidsfora der barnevernet også deltok. Fire av seks styrere oppgir at de deltar i slike fora. De fora som oftest benyttes er tverrfaglige team og ansvarsgrupper. De som oppgir å delta i slike samarbeidsfora møtes enten kvartalsvis eller månedlig, jf tabell 5. Det kan tenkes at de styrerne som ikke har oppgitt å delta i faste samarbeidsfora med barnevernet, deltar i ansvarsgrupper rundt enkeltbarn, men at de ikke definerer dette som ”faste samarbeidsfora”.

Tabell 5

	Deltar barnehagen i faste samarbeidsfora der barnevernet også deltar?	Type samarbeidsfora	Hvor ofte deltar barnehagen i denne typen samarbeid?
R 1	Ja	Tverrfaglige team, faste møter med barnevernet, barnehagen og helsestasjon	Kvartalsvis
R 2	Ja	Tverrfaglige team, ledergruppe, tjenesteledere i bydelen. Felleskurs m.m.	Kvartalsvis
R 3	Nei	-	-
R 4	Ja	Tverrfaglige team og ansvarsgruppe	Månedlig
R 5	Ja	Tverrfaglige team	Månedlig
R 6	Nei	-	-

Under intervjuene var det flere som påpekte betydningen av et fast samarbeid og gav uttrykk for at de kunne ønske seg mer samarbeid med barnevernet. De som oppgav å ha liten kontakt med barnevernet uttrykte interesse for et nærmere samarbeid.

Et godt samarbeid fordrer en kontinuerlig politisk vilje og handlekraft til å tilrettelegge gode systemer som ivaretar dette. En styrer formulerer viktigheten av at det er administrativ vilje til å tilrettelegge og fokusere på samarbeid og meldeplikt slik:

”(...) jeg var akkurat i forrige uke, på et møte med barnevernet og jeg opplever at de er veldig åpne og imøtekomne, vil veldig gjerne komme på møter, personalmøter, planleggingsdager i barnehagen og si noe om meldeplikten, men også selvfølgelig drøfte ting: Hva er alvorlig bekymring for eksempel, gjensidig opplæring, kurser,

altså ha et felles faglig fokus. Det føler jeg at det er ønske og vilje til, men jeg tror det er veldig viktig at ledere over oss i systemet, type oppvekstsjef, altså de som sitter over, for vi er jo under samme avdeling for barn og unge, som det heter her i bydelen nå. Og der er barnehagene og der er barnevernet og da er det viktig synes jeg at de som sitter, lederen der, kommer med noen føringer, om at det skal vi, det er ikke noe vi kan velge bort.

## 7.6 En sammenheng mellom disse variablene?

I mitt materiale er det en sammenheng mellom måten styrerne karakteriserer kontakten med barnevernet, og styrernes tillit til barnevernets håndtering av meldesaker, jf tabell 6, kolonne 1 og 2. De styrerne som opplever kontakten som god eller veldig god, oppgir også å ha generell tillit til barnevernets håndtering. To av de tre som oppgir å ha dårlig kontakt med barnevernet, oppgir også å ha liten generell tillit til barnevernets behandling av saker de melder.

Av de fire styrerne som oppgir å delta i faste samarbeidsfora, karakteriserer tre av disse sin kontakt med barnevernet som god eller veldig god. Av disse oppgir også tre av fire å ha generell tillit til barnevernets behandling av saker de melder. En av de fire som deltar i faste samarbeidsfora, karakteriserer sin kontakt med barnevernet som dårlig og har ikke generell tillit til barnevernets behandling av saker.

De to som ikke deltar i faste samarbeidsfora karakteriserer kontakten med barnevernet som dårlig. Den ene (R 3) oppgir i tillegg å ha liten generell tillit til barnevernets behandling av saker som meldes, mens den andre (R 6) oppgir å ha generell tillit til barnevernets behandling av saker. Lite kontakt behøver ikke dermed føre til liten tillit.

De styrerne som karakteriserer kontakten med barnevernet som god eller veldig god, har også generell tillit til barnevernets behandling av saker de melder. Disse deltar også i faste samarbeidsfora, som møtes jevnlig. Motsatt er det en sammenheng i materialet mellom opplevelsen av dårlig kontakt med barnevernet, liten generell tillit og lite bruk av faste samarbeidsfora.

Det ser her ut som om styrernes *opplevelse* av kontakten med barnevernet både påvirker tilliten og graden av samarbeid.

### 7.7 Taushetsplikt – et hinder for tillit og samarbeid?

”Taushetsplikten er et stengsel mot kommunikasjon og samarbeid. Men det er mange unntak fra taushetsplikten”

Kjønstad (2001 s. 13)

Barnevernets praktisering av taushetsplikten og barnehagepersonalets opplevelse av denne praksis er forhold som kan ha betydning for samarbeidsklimaet og meldefrekvens. I stortingsmelding nr. 40 2001-2002 understrekes følgende om barnevernets lovbestemte taushetsplikt: ”Det er ikkje intensjonen i barnevernlova at teieplikta skal vere til hinder for nødvendig samarbeid til beste for barnet.” I forvaltningsrevisjonsrapporten<sup>82</sup> uttaler man: ”Gjensidig utveksling av informasjon blir vanskelig i tilfeller der den ene part har melde- og opplysningsplikt, mens den andre parten har en forsterket taushetsplikt.”

Barnevernets praktisering av taushetsplikt blir av enkelte i min undersøkelse oppfattet som problematisk. En styrer som oppgir å ha dårlig kontakt med barnevernet og liten generell tillit peker på at manglende samarbeid og taushetspliktpraksis gjør at en blir tilbakeholden med å gi opplysninger til barnevernet. Hun sier:

”(…) når vi melder noe så er det ikke alltid det fungerer sånn at vi får nok tilbakemeldinger og at vi får nok respons på hva vi har gjort, og at vi på en måte får i gang noe samtale med barnevernet. Så meldeplikten er det mange som vegrer seg for nå. Nettopp fordi ikke det har vært nok samarbeide og fått til en dialog med barnevernet, fordi de har liksom taushetsplikt og det har vi også, men de har innehatt en større, føler vi, en sånn en, ja, jeg føler nesten at de skulle ha det enda mer forsiktig enn vi har det.”

- At de er redd for å gi opplysninger?

”Ja, og det synes jeg alltid har vært så dumt fordi vi jobber jo med det samme barnet og vi tenker jo likt om at det barnet skal få det bedre. Så de på en måte har sittet litt høyere og sett på at barnehagene ikke trenger den type informasjon, mens vi som jobber med barn trenger jo også å få tilbake hva som skjer.”

---

<sup>82</sup> Se delrapport II, s. 38

Flere av styrerne nevner problemer med åpenhet og taushetsplikt.

På spørsmål om hva som ville gjort tilliten til barnevernet bedre svarer en respondent:

”Større åpenhet. Ja. Altså, det går jo på åpen kommunikasjon. Det er jo tillit, absolutt. Det er vel kanskje det første budet. [...] Men jeg tenker jo også, i hvert fall sånn som barnevernet på X har vært; det er bare unge mennesker som jeg sa, og så det der at det er så ustabil. Folk orker jo ikke. De er jo et år av gangen. Altså, større stabilitet, og at du kan ha de noenlunde samme menneskene å forholde deg til. Også, ja tilbakemelding. Og jeg skjønner jo det med taushetsplikten, men noen ganger så tror jeg at det ikke er barnevern, men at det er foreldrevenn.”

Denne respondenten setter fokus på åpenhet, som en forutsetning for tillit. Barnevernet må gi mer tilbakemelding dersom tillit skal etableres. Respondenten viser også til at det er andre grunner til liten tillit. Hun retter kritikk mot systemet og fremhever problemer i barnevernets organisasjon med stor gjennomtrekk av ansatte og unge saksbehandlere som en av flere grunner til at hun har liten tillit til barnevernet. Respondenten berører også det vanskelige forholdet mellom foreldrenes rettsikkerhet og barnets rettssikkerhet i sin kritikk av barnevernet. Dette indikerer at det ikke bare er taushetsplikten som gjør tillit vanskelig. Funn viser at flere styrere opplever at barnevernet fremtrer som om de ”vet best”. Dette kan svekke tillit og samarbeidslyst. En barnevernsansatt uttalte at barnevernet har et holdnings- og arroganseproblem som det må jobbes med. Barnevernet må lytte mer til sine samarbeidspartnere, dersom et gjensidig samarbeid skal etableres.

## 7.8 Har tillit og samarbeid betydning for meldefrekvens?

”Jeg har sett så mange saker hvor det ikke, det blir ikke gjort noen ting, og da mister jeg veldig troen på barnevernet. Og det er sikkert dumt at man lar være å melde saker av den grunn.”

- Sitat fra en av respondentene i undersøkelsen.

Funn viser at etablert samarbeid kan gjøre det lettere å ta kontakt med barnevernet ved bekymring for barn. Den gruppen av styrere i min undersøkelse som oppgir god

kontakt, generell tillit og hyppig deltakelse i faste samarbeidsfora med barnevernet, er de som i perioden 2001- 2003 har sendt flest meldinger, jf tabell 6, kolonne 5.

Tabell 6

	Kolonne 1	Kolonne 2	Kolonne 3	Kolonne 4	Kolonne 5
	Hvordan vil du karakterisere kontakten med barnevernet i bydelen?	Har du generell tillit til barnevernets behandling av saker du melder?	Deltar barnehagen i faste samarbeidsfora der barnevernet også deltar?	Hvor ofte deltar barnehagen i denne typen samarbeid?	Meldinger sendt fra barnehagen i perioden 2001 til 2003
R1	Veldig god	Ja	Ja	Kvartalsvis	3
R2	God	Ja	Ja	Kvartalsvis	5
R3	Dårlig	Nei	Nei	-	1
R4	Veldig god	Ja	Ja	Månedlig	0
R5	Dårlig	Nei	Ja	Månedlig	1
R6	Dårlig	Ja	Nei	-	3 *

\*2 av sakene ble meldt i samarbeid med barneverntjenesten etter at barneverntjenesten tok kontakt på bakgrunn av barnas omsorgssituasjon, etter opplysninger fra foresatte. Disse meldingene kan i lys av dette ikke sees på som en selvstendig melding til barneverntjenesten fra barnehagen.

Dette indikerer at kontinuerlig samarbeid, god kontakt og generell tillit til barnevernet er faktorer som kan påvirke meldefrekvens. Tilsvarende tendenser fant man i forvaltningsrevisjonsrapport 03/04 s. 42. Barnehager som deltok i ulike samarbeidsfora med barnevernet oppgav i større grad å henvende seg til barnevernet, enn de øvrige barnehagene.

Betydningen av ”det kjente fjes” skal ikke undervurderes her. Styrenes egne utsagn tyder på at de opplever det som en hjelp til å melde, at de på forhånd har etablert kontakt, før situasjonen blir kritisk.

Å opprette og opprettholde et samarbeid forutsetter en aktivitet både fra barnevernet og styrenes side. Styrene må aktivt ønske et samarbeid, og arbeide for at det kontinuerlig gis plass for slikt samarbeid. Barnevernet må på sin side tilby kontakt og samarbeid. En styrer uttaler om dette:

”Jeg opplever i hvert fall at det er blitt et mye bedre samarbeid, og at barnevernet fra å være kanskje litt sånn fjernt, har blitt, har vi fått til et mye bedre samarbeid, fordi begge parter ønsker det, både barnehagene og barnevernet, men jeg tror det der må jobbes med hele tiden, kontinuerlig.”

## 7.9 Oppsummering

Mangel på samarbeid kan være et hinder for å melde. Flere styrere sier at et samarbeid på forhånd ville gjøre det lettere å melde. Informasjon om barnas situasjon etter at melding er sendt etterlyses av flere. Det er mye som tyder på at bedre kommunikasjon mellom barnevern og styrere vil kunne gi gevinst for barn i krise både på kort og lang sikt. Kontakt, tillit og etablerte samarbeidsfora vil kunne bidra til et bedre samarbeid og gjøre det enklere for styrerne å ta kontakt ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt.



## 8 Om styrernes metodebruk

”For å kunne gjøre seg opp en mening om hvordan et sett av regler har virket, eller vil virke, bør man vite hvem som fortrinnsvis skal bruke disse reglene, hvilke evner disse har til å finne frem i regelverket og forstå det, og hva som preger deres tolkningsmetoder.”

Brinkmann og Eckhoff (1986 s. 1)

### 8.1 Innledning

Profesjonell rettsanvendelse basert på rettslige prinsipper krever innsikt i juridisk tolkningsmetode.<sup>83</sup> Et karakteristisk trekk ved denne metoden er at ulike rettskilder<sup>84</sup> trekkes inn ved tolkningen av en lovbestemmelse for å komme frem til rettsregelen. Jeg vil i det følgende se på hva som kjennetegner styrernes tolkningsmetoder. Jeg stiller avslutningsvis spørsmål ved om man kan si at styrerne tolker loven etter juridisk metode.

### 8.2 Tre ulike grupper rettsanvendere

I undersøkelsen om likningsfunksjonærers rettskildebruk<sup>85</sup> skiller Brinkmann og Eckhoff grovt mellom tre ulike gruppers måter å løse rettsspørsmål på. Den første gruppen er de profesjonelle rettsanvenderne som baserer seg på juridisk metode. Den andre gruppen er de uprofesjonelle rettsanvenderne, som bare sjeldent tar stilling til rettsspørsmål og til sist gruppen av de semi - profesjonelle som ikke har formell juridisk utdanning, men som treffer avgjørelser i sitt yrke med utgangspunkt i et sett med rettsregler.

Styrerne som gruppe har mest til felles med den uprofesjonelle rettsanvender. De tar sjeldent stilling til rettsspørsmål og har ikke skoloring i juridisk metode. Hvilke konsekvenser dette har for rettsanvendelsen vil variere ut fra hvilke regler de

---

<sup>83</sup> Se Brinkmann og Eckhoff (1986 s. 2) for en nærmere beskrivelse av den juridiske tolkningsmetode.

<sup>84</sup> Med rettskildefaktor mener jeg de faktorer som dommere og andre rettsanvendere legger vekt på når de avgjør rettsspørsmål. I den juridiske metodelære finner man retningslinjer for hvordan man går frem når man skal bruke rettskildefaktorene for å løse rettsspørsmål.

<sup>85</sup> Brinkmann og Eckhoff (1986 s. 1)

uprofesjonelle rettsanvenderne forholder seg til. Mange av reglene i barnehageloven er konkrete og forutsigbare. En styrer viser til at det er annerledes med ”det med barnevernet”. Reglene her er i stor utstrekning basert på skjønn. Dette stiller flere krav til rettsanvenderne hva gjelder metode. En styrer i mitt materiale uttaler følgende om lovregler:

”(…) Jeg synes noen ganger det er veldig sånn rundt og at jeg på en måte ikke får tak i akkurat hva de mener, når jeg har..., derfor så synes jeg det er så grusomt å lese mange av de lovene. Fordi de sier ikke så mye konkret sånn og sånn og sånn, men det blir så rundt at du kan tolke det oppover og nedover og til siden. Så det er helt sikkert altså. Det er min oppfatning av det.”

### 8.3 Kjennskap til to sentrale juridiske begrep

Begrepene ”juridisk metode” og ”rettskildelære” er sentrale i en juridisk sammenheng.<sup>86</sup> Styrerne ble i undersøkelsen spurt om de kjente til disse to begrepene. Fem av seks styrere hadde ikke kjennskap til begrepet ”rettskildelære”. En av de seks hadde hørt begrepet noen ganger, men gav ikke noen videre beskrivelse av begrepet, utover å vise til selve ordet. På spørsmål om begrepet ”juridisk metode” var kjent, svarer halvparten at de har hørt begrepet, men ingen kunne si hva det lå i begrepet. Resten svarer at de ikke har kjennskap til begrepet i det hele tatt. Funnene viser at styrerne i hovedtrekk er fremmede for begrepene. Dette kan indikere at innholdet i den juridiske metodelæren også er forholdsvis ukjent for dem.

---

<sup>86</sup> Terminologien brukes bl.a. i boka ”Rettskildelære” av Eckhoff (2001). Om begrepet ”rettskildelære” skriver Eckhoff: ”I rettskildelæren gjøres det rede for hva man bygger på, og hvordan man resonnerer når man tar standpunkt til rettsspørsmål de lege lata. Med ”rettsspørsmål” siktes her både til spørsmål om hvilke regler som gjelder, og hvilke innhold de har, og de spørsmål om hvordan enkelttilfeller rettslig sett skal bedømmes (s.15). Forfatteren velger å bruke ”rettskildelære” og ”metodelære” om hverandre. Følger man prinsippene i rettskildelæren behersker man således den ”juridiske metode”.

#### 8.4 Bruken av de klassiske rettskildene

Som vi tidligere har sett oppgir styrerne i svært liten grad å ha juridisk materiale tilgjengelig. Tilgjengelighet er en forutsetning for bruk. For en jurist som baserer seg på juridisk metode ved anvendelse av en rettsregel ville for eksempel forarbeider, teori og dommer være av vesentlig betydning ved tolkningen. For styrerne er dette annerledes. Flere påpeker at de ikke ville ha samme utbytte av slike kilder dersom de hadde hatt disse tilgjengelige. Det fremgår av intervjuene at styrerne finner det juridiske materialet fremmed. Dette er ikke overraskende. Styrerne tilhører ikke en juridisk fagtradisjon, men en pedagogisk fagtradisjon med andre fokus og metoder. De er ikke i særlig grad kjent med den juridiske terminologi eller metode, og finner juridisk tolkningsmateriale verken relevant eller særlig forståelig. En styrer uttaler:

”Nei, jeg har faglitteratur som omfatter akkurat den delen, men jeg har ikke, hvis du mener lover, altså juridisk i forhold til lov, så har jeg ikke det tilgjengelig og det har jeg ikke på samme måte utbytte av heller, fordi juridisk materiale er veldig vanskelig for meg å forstå, rett og slett. Altså, jeg forstår ikke konsekvensene av det jeg leser.”

”(…) du må jo definere. Og det er jo det som er så forferdelig med alle sånne lover. Å nå sa jo du i stad, altså, du sa dommer, ikke sant? For meg, jeg kjenner jo ikke til hvilke dommer man eventuelt kunne bruke, men jeg vet jo at barnevernet de snakker jo om det, det hører jeg jo. Hvis vi diskuterer saker, så føler jeg at de juridisk har mye mer bakgrunnskunnskap enn det jeg har. Så det er sånn at det overlater jeg rett og slett til dem. Ja. Jeg er ikke kompetent til det. Jeg må bare si det sånn.”

Barnehageloven er, som vi har sett, den eneste rettskilden samtlige styrere oppgir å ha tilgjengelig. Lovteksten om meldeplikt oppleves av mange styrere som vanskelig å forstå. Flere styrere uttrykker at de ikke bruker loven så mye.

Styrerne fikk spørsmål om de hadde lest bestemmelsene i barnevernloven som barnehageloven § 23 viser til. Disse bestemmelsene gir en presisering av omsorgssviktsituasjoner som er meldepliktige, og er i den forstand vesentlige dersom en vil tilegne seg en rettslig forståelse av meldeplikten. To av seks styrere sier at de har lest bestemmelsene i barnevernloven som bhl § 23 viser til. Ingen styrere kunne gjøre rede for hva som står i bestemmelsene.

Enkelte fremhever at de har faglitteratur som omhandler juridiske sider av barnehagevirksomheten. Ingen av styrerne gir inntrykk av at dette er litteratur de benytter aktivt når de har problemer med å forstå meldeplikten.

Konklusjonen blir at bruken av juridiske rettskilder er svært begrenset.

### 8.5 Opplever styrerne tolkningsproblemer?

Bare 4 av 6 oppgir på spørsmål at de har hatt problemer med å tolke eller forstå lovteksten. Ser man spørsmålet i sammenheng med svar styrerne gir andre steder i intervjuet, fremgår det at samtlige styrere opplever at det kan være vanskelig å forholde seg til en lovtekst. Andenæs (1989) fant tilsvarende i sin undersøkelse.

Bare to av de fire styrerne gir eksempler på hvilke problemer som kan oppstå.

Problemene varierer noe, men det pekes på at lovteksten er lite konkret og at begrepene gir rom for ulike tolkningsmuligheter. Videre at det er vanskelig å definere begrepene og komme frem til en felles forståelse. Flere svar indikerer at terminologien og problemstillingene er fremmede og at man i liten grad oppdager tolkningsproblemer i lovteksten.

Styrerne ble spurt hva de gjorde dersom de fikk problemer med å tolke eller forstå lovteksten. Tre av seks styrere gir konkrete eksempler på fremgangsmåte ved tolkningsproblemer. Her følger noen utdrag av svar som ble gitt:

”Nå har vi de siste fire fem årene hatt et veldig sånn godt samarbeid med barnevernet. Sånn at det er ikke noe problem for meg å ringe til barnevernet og diskutere en sak anonymt først. Og så sier jeg at dette er jeg bekymra for, har en sånn og sånn sak. Hva tenker du om det?”

”(...) er det noe ikke jeg skjønner så snakker jeg med andre styrere, eller når vi har styrermøter, for å spørre om de har vært borti tilsvarende, og det har vi løst ved å prate sammen.”

”Ja. Det er vel ganske sjeldent at vi akkurat tar frem selve lovteksten, men det blir jo mer det der ... jeg tror nok det er kjent for i hvert fall de pedagogiske lederne og sånn, hva som står i lovteksten. Sånn at man har det bak. Det er mer det der å løfte det fram og diskutere det i konkrete saker.”

Vi skal nå se nærmere på karakteristiske trekk ved fremgangsmåten.

## 8.6 Hva kjennetegner styrernes metode?

### 8.6.1 Innledning

Ved tolkningsproblemer eller tvil viser svar i undersøkelsen at styrerne særlig gjør bruk av to metoder. Den ene kan betegnes som en diskusjonsmekanisme og den andre som en ”ikke bruk” strategi. I begge tilfeller spiller lovteksten en beskjeden og tilbaketrukket rolle ved vurderingene som gjøres.

### 8.6.2 Lovteksten som utgangspunkt?

Svar i undersøkelsen viser at de fleste styrerne bruker loven som et signal om en plikt. Styrerne er klar over at de har en plikt til å melde fra til barnevernet ved alvorlig omsorgssvikt, men flere sier at de ikke går til lovteksten for å finne innholdet iplikten. Konkret bekymring blir gjenstand for konkrete vurderinger, løsrevet fra lovens ordlyd.

### 8.6.3 Diskusjonsmekanismen

Styrerne trekker frem diskusjon som en metode ved tvil om forståelse eller tolkning. Meldeplikts innhold konkretiseres gjennom samtaler og diskusjon.

Det kan enkelte ganger være noe usikkert hva som er gjenstanden for diskusjon; fakta, jus eller begge deler, fordi styrernes uttalelser ikke alltid lar seg kategorisere i båser for lovtolkning, faktavurdering og subsumpsjon. Jeg antar at tema for diskusjonene både omhandler hva som er meldeplikt etter loven, dvs. hvilke forhold som kan meldes og hvor høy terskelen skal være før meldeplikten foreligger, men også diskusjoner rundt klarlegging av fakta i konkrete saker. Dette er spørsmål som omhandler både jus, fag og verdivalg.

En styrer viser til at hun gjør bruk av samtaler og diskusjon med barnevernet for å komme frem til en felles forståelse. Den felles forståelse og enighet er et uttrykt mål for samtalen. Denne styreren og andre opplever at barnevernet har mer kompetanse på meldeplikten. Forvaltningspraksis og den lokale barneverntjenestens syn blir for flere en betydningsfull faktor for forståelsen. Det kan være problematisk å forholde seg til

barnevernet som den eneste rettskilde ved siden av loven. Man er da svært avhengig av at barnevernet selv har tilegnet seg en riktig forståelse av meldepliktens innhold. Samtidig kan dette være en atskillig bedre strategi enn å basere seg kun på egne tolkninger og vurderinger der man er i tvil. Samme styrer uttaler:

”Men jeg opplever at lovtekster er veldig vanskelige og det er derfor mener jeg at uten at vi har disse her mer forklarende greiene, disse tingene hvor vi kommer frem til at ’det er sånn vi opplever det, det er det vi mener’, så kommer vi ikke langt med en lovtekst.”

”Men selv de [ forskriftene] er jo ikke så tydelige at ikke vi kan misforstå det hvis vi har lyst til det. Så for meg har det vært det mest verdifulle, der vi har gått inn og sagt hvis vi har en sånn og sånn sak, altså at du rett og slett konkretiserer det for det at..., ja. Det må være veldig, veldig konkret og de papirene som kommer fra oven, de er jo ikke så konkrete fordi de sier generelle ting. At man også må regne som omsorgssvikt det og det og det, men, det blir ikke konkret nok.

Man må snakke, for å bli enige tror jeg.”

- Diskusjon?

”Ja, jeg tror samtale og diskusjon er helt nødvendig, fordi vi har i utgangspunktet så stor motstand på det feltet her. I hvert fall har jeg hatt det.”

Enkelte viser til at man har interne diskusjoner i styrergruppa i bydelen som en hjelp til forståelse. Flertallets syn blir en viktig premissleverandør for lovtolkningen og kan bli avgjørende i slike diskusjoner. En styrer svarer slik på spørsmål om hva hun gjør når hun er i tvil om hva som står i loven:

”Nei, jeg har jo ikke måtte komme opp i en sånn situasjon at jeg har lurt. Er det noe ikke jeg skjønner så snakker jeg med andre styrere, eller når vi har styremøter, for å spørre om de har vært borti tilsvarende, og det har vi løst ved å prate sammen. Men det er ikke alltid de skjønner det heller, så. Det har jo hendt at vi bare, ’nei, det vet vi ikke, om vi kan gjøre det sånn eller sånn, eller hva dem mener nå’, ’nei, vi tror det er sånn’ og så – hvis flertallet synes det bør være sånn, så gjør vi det. Men det er jo vanskelig synes jeg.”

Diskusjonsmekanismen kan avdempe en altfor sprikende praksis ved at den korrigerer avvikende tolkninger. Den kan fremme enighet, selv om flertallet neppe alltid har rett.

#### 8.6.4 "Ikke - bruk" strategien

Flere styrere gir i intervjuet inntrykk av å ha løst problemene med å forstå og tolke bestemmelsen om meldeplikt ved hjelp av strategien "ikke - bruk". Man forholder seg passivt til selve meldepliktsregelens innhold. Den blir ikke aktivt tolket eller benyttet.

"Ja, nå har jeg ikke brukt den så mye. Eller sånn, jeg veit jo det om meldeplikt og sånne ting [...] jeg har ikke lest loven så godt at jeg har hele den loven i hodet, når jeg tenker meldeplikt. [...] jeg har ikke den så mye i bakhodet når jeg tenker meldeplikt egentlig."

Ulike begrunnelser gis for dette, for eksempel at det ikke har vært tilfeller som faller inn under loven, slik at man ikke har hatt behov for å lese bestemmelsen. Dette er vanskelig å etterprøve, men det er nærliggende å tro at det i alle barnehager vil være gråsonetilfeller fra tid til annen, som gjør det nødvendig å ta stilling til meldepliktens grenser. Slike standpunkt viser at enkelte respondenter tar loven for gitt, uten at den egentlig er tolket. Man gjør seg opp en mening om hva som faller inn under loven og hva som ikke gjør det, men loven selv er ikke sentral i disse vurderingene.

"Jeg synes jo det står ganske greit, men det er klart at ja, nå er det så lenge siden jeg har lest tekstene her, fordi jeg ikke har hatt noe behov for det."

#### 8.7 Benyttes juridisk metode ved lovtolkningen?

Styrerne benytter i liten grad den klassiske juridiske metode når de skal ta sine beslutninger etter bhl § 23. Flere viser til at de opplever dette som et fremmed felt. Begrepene i lovteksten tolkes på et spinkelt rettskildegrunnlag. Det er vanskelig å kalle dette lovtolkning etter juridiske standarder.

Mitt materiale viser at man ikke nødvendigvis *ikke* forholder seg til plikten. Man gjør det bare på en annen måte enn ved en klassisk juridisk tilnærming. Funnene indikerer at det er andre metoder og forhold som blir retningsgivende og bestemmende ved praktisering av meldeplikt. For eksempel ser vi at en styrer viser til at flertallet i visse tilfeller bestemmer hva som er riktig forståelse ved tolkningstvil. Det er også eksempler på at loven tolkes etter hva man tror eller mener den bør innebære.

Situasjonen har fellestrekk med beskrivelsen av den uprofesjonelle rettsanvendelse i undersøkelsen om ligningsfunksjonærers rettskildebruk:<sup>87</sup>

”Mange gjør seg opp en mening om rettsspørsmål uten å kjenne til noe av det foreliggende rettskildemateriale. De tar da gjerne for gitt at gjeldende rett er i samsvar med det de selv anser for rimelig eller rettferdig.[...] Tolkningen av den tekst som er funnet kan i noen tilfeller være temmelig bokstavelig. Men det forekommer også at den er preget av vedkommendes ønsker om hvordan regelen burde være”.

Det er et problem at rettsanvendelsen kan bli subjektiv og dermed relativ uten rettskildekorrektivet, noe en styrer er inne på med følgende uttalelse:

”Det er jo akkurat det her; hva er alvorlig omsorgssvikt, hva legger jeg i det, hva legger du i det, hva legger vi alle i det... og kanskje har vi foreskjellige meninger.”

I hushjelpundersøkelsen<sup>88</sup> fant man at den innstilling man hadde til hvordan forholdene burde være, påvirket tolkningen av loven og at dette økte tilbøyeligheten til å gi ”uriktige” svar. Dette er det også eksempler på i min undersøkelse.

Uten rettskildekorrektivet, eller de rettslige rammene og den rettslige metodeforståelse vil også det faglige skjønn i større grad enn intendert kunne bli bestemmende ved de rettslige vurderingene som gjøres. Lorentzen (1996) viser i en artikkel om ikke-juristers anvendelse av lovregler i nåtidig norsk sosialadministrasjon til hvordan ikke-jurister står i et spenningsforhold mellom de rettslige regler og sin egen faglige tilknytning ved lovanvendelsen. Dette spenningsforholdet mellom jus og fag er til stede også i styrenes hverdag.

---

<sup>87</sup> Brinkmann og Eckhoff (1986 s. 2)

<sup>88</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 159)



## 9 Regelinnsikten

” (...) når vi snakket om innholdet av meldeplikten, så er det klart at det vi er helt klar på, det er det at vi har meldeplikt. Det vi også er helt klar på, det er det at vi skal melde uten at det kommer noe påtrykk fra noen om at vi skal gjøre det. Den er helt grei, men hva skal vi melde? Hva er omsorgssvikt? Vi har måttet snakke litt om det. Og hvor alvorlig skal det være? Det er de tingene der. Prøve å finne en sånn felles plattform (...)”

- Sitat fra en av respondentene i undersøkelsen.

### 9.1 Innledning

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er hvordan styrerne forstår lovteksten om meldeplikt og om denne forståelsen er i samsvar med gjeldende rett. Det går et skille mellom det å vite at man har en meldeplikt og det å ha en nærmere forståelse av innholdet i plikten. Det handler om kjennskap på to ulike nivå. Jeg belyser først hvordan styrerne selv vurderer sin kjennskap til meldepliktsregelen. Videre vil jeg kartlegge styrernes nærmere forståelse av innholdet i plikten; styrernes regelinnsikt. Avslutningsvis spør jeg om lovteksten kommuniserer og om ulike handlingsgrunnlag kan gi lik handling.

### 9.2 Hva sier styrerne om egen kjennskap til meldeplikten?

Fem av seks styrere oppgir i undersøkelsen at meldeplikten er kjent for dem. En styrer oppgir at meldeplikten er til dels kjent. Styrerne ble videre spurt hvor de ville plassere sin kjennskap til meldeplikten, fordelt på kategoriene ”veldig god”, ”god”, ”dårlig” og ”veldig dårlig”. Fem av seks plasserte sin kjennskap i kategorien ”god”. Den siste respondenten plasserte sin kjennskap i kategorien ”dårlig”, men endret det til kjennskap ”midt på treet”. Ut fra disse svarene kan vi si at et solid flertall av styrerne mener at de er godt kjent med meldepliktsregelen.

### 9.3 Styrernes forståelse av utvalgte begrep i barnehageloven § 23

”(...) selv det at du kjenner meldeplikten betyr ikke det at du har den helt samme forståelsen av hva alle ledd innebærer. Der mener jeg det største problemet ligger.”

- Sitat fra en av respondentene i undersøkelsen.

#### 9.3.1 Innledning

Jeg skal nå se på hvordan styrerne forstår sentrale vilkår i meldepliktbestemmelsen.<sup>89</sup>

For å belyses om styrernes forståelse er i samsvar med gjeldende rett, setter jeg styrernes lovforståelse opp mot lovtekst, uttalelser i juridisk litteratur og forarbeider. Å gi en fullstendig beskrivelse av styrernes regelinnsett er det ikke plass til. Jeg har tatt utgangspunkt i styrernes forståelse av utvalgte nøkkelbegrep. Svarene kan gi indikasjoner på om sentrale forhold i meldepliktsregelen blir forstått eller ikke.

#### 9.3.2 Begrepet ”alvorlig omsorgssvikt”

Begrepet ”alvorlig omsorgssvikt” brukes som en samlebetegnelse for ulike former for omsorgssviktsituasjoner som er meldepliktige, jf barnehagelovens ordlyd: ”(...) 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 og § 4-12 (...)”

Styrerne fikk spørsmål om hva de mente lå i lovens begrep ”alvorlig omsorgssvikt”.

De nevner flere av eksemplene som faller inn under de forhold barnehageloven viser til i barnevernloven. Dette kan indikere at styrerne har mottatt informasjon om ulike situasjoner som er meldepliktige. En annen mulighet er at de ut fra en mer frirettslig eller barnehagefaglig/barnevernfaglig tolkning legger inn i begrepet det de mener begrepet bør innebære. Deres eksemplifisering kan også være farget av faktisk opplevde situasjoner. Ingen gir en fullstendig beskrivelse av hvilke forhold som faller inn under lovens ordlyd. Det kan man heller ikke forvente, siden det er mange ulike situasjoner som er ment å falle inn under lovens begrep.

---

<sup>89</sup> I intervjusituasjon ble følgende fremgangsmåte benyttet: lovteksten ble lest opp for styrerne i sammenheng og så ble følgende spørsmål stilt; ”Hva mener du ligger i lovens begrep...”.

### Styrenes eksempler på hva som menes med lovens begrep ”alvorlig omsorgssvikt”:

Fysisk mishandling, bank eller annen form for fysisk avstraffelse	4
Psykisk mishandling	1
Seksuelt misbruk/overgrep	2
Foreldre som ikke vil ta imot hjelp når ungen har alvorlig medisinske eller atferdsmessige problem	1
Foreldre med rus eller psykiatri.	2
Barn som blir vanskjøttet enten fysisk eller psykisk	1
Barn som ikke får dekket behovet for omsorg, daglig pleie, stell, søvn, barn som ikke blir tatt vare på, ikke gitt utviklingsmuligheter	4
Foreldre som ikke ser barna sine. Det kan gå på samspill, rus, alkohol, slåssing, krangling.	1
Saker som i sum gir omsorgssvikt.	1

Kategoriene ovenfor er ikke gjensidig utelukkende, men gir en oversikt over de forhold som styrerne nevner som eksempler på hva som menes med alvorlig omsorgssvikt etter bestemmelsen. Fysisk mishandling, seksuelle overgrep, rus og ulike former for vanskjøtsel, er de forhold som blir nevnt oftest som eksempler på alvorlig omsorgssvikt.

Her følger utdrag av noen svar:

”Ja, alvorlig omsorgssvikt, da tenker jeg meg at det er fysisk mishandling, at unger får bank eller at de blir utsatt for annen fysisk avstraffelse. Det er ofte det der. Eller det kan være seksuelt misbruk av en eller annen sort, men også... altså vi har jo hatt unger som ikke blir stelt i det hele tatt, altså sånn generelt, eller må greie seg sjøl. Går på butikken alene når de er fire år. Må stå opp og komme seg i barnehagen. For meg så er også det grov omsorgssvikt.”

- Synes du begrepet er lett?

”Neida, det synes jeg ikke i det hele tatt. Det er alltid et definisjonsspørsmål.”

”Ja, da er det jo det at det er alvorlig da, altså alvorlig omsorgssvikt. Da skal det egentlig være ganske alvorlig.[...] Så er det selve begrepet omsorg; hva ligger i omsorg, hva er omsorg god nok? ”

”Ja, det går jo på at barnet ikke har det bra rent psykisk. Det er nesten det viktigste, men selvfølgelig fysisk og da. Du ser jo ofte om barnet er skittent og ikke er så ren. Det betyr ikke så mye for meg, men at du ser liksom den psykiske tilstanden.”

- Du tenker at loven tenker på den psykiske tilstand?

”Ja, barnet har det ikke godt.”

”Ja, det er litt vanskelig egentlig. Det er fordi, alvorlig omsorgssvikt det..., og omsorgssvikt i det hele tatt, jeg synes det er et ganske sånn vanskelig begrep for det omfatter så mange emner og mange ting ved barnet.”

Det er vanskelig å måle om styrerne har en ”riktig” forståelse av begrepet og om det er en tilnærmet lik forståelse innen styrergruppa. For å få et fullstendig bilde av situasjonen måtte bestemmelsene i barnevernloven, som meldepliktsregelen viser til, gjennomgås systematisk punkt for punkt, slik at styrerne kunne tolke de ulike lovhyemlene direkte. Dette ville gitt et bredere bilde av styrernes forståelse. Det er det ikke rom for i denne oppgaven.

Det tegner seg allikevel et inntrykk på bakgrunn av intervjuene. Det fremkommer at begrepet ”alvorlig omsorgssvikt” oppleves som et vanskelig begrep for mange av respondentene. Det er stor uklarhet rundt spørsmålet om hvor alvorlig situasjonen må være før meldeplikt foreligger; selve terskelvurderingen. Flere etterlyser en nærmere avklaring og konkretisering av begrepet. Også i undersøkelsen ”Berre å melde...?”<sup>90</sup> gir flere av informantene inntrykk av at ”alvorlig omsorgssvikt” er et vanskelig begrep: ”(...) når passerer ein eigentleg grensa, når ’er nok nok’?” I Andenæs’ undersøkelse om sosionomers rettsanvendelse<sup>91</sup> fant man en tilsvarende tendens når det gjaldt det rettslige handlingsgrunnlaget for sosionomer. Den rettslige situasjon kunne der beskrives slik: det var lite regler eller reglene gav uklare handlingsgrunnlag og det ble etterspurt klarere regulering. Mitt materiale viser at det er uklart på hvilke grunnlag man skal handle og at regelforståelsen påvirkes av forekomst. Man definerer ”inn” de barna man er i stand til å ”følge opp”:

”Og vi, helt klart, for oss som bor på X, så har vi en helt annen grense på det [å definere ting som omsorgssvikt] enn for eksempel, jeg har kollegaer som jobber på Y, og da merker jeg det at terskelen min er veldig mye høyere i forhold til å definere

---

<sup>90</sup> Conradi (2001 s. 102.)

<sup>91</sup> Se artikkelen ”Om lovgivning og rettsanvendelse i sosialretten” av Kristian Andenæs i Nordisk adm. tidsskrift nr. 2/1989, 70.

ting som omsorgssvikt enn de har. Og det er fordi at hvis jeg skulle definere det slik som de vil gjøre, så ville jeg hatt så mange barn som på en måte ville levd under omsorgssvikt at det ville, altså det ville jeg ikke kunne håndtere og det er skummelt.”

### 9.3.3 Begrepet ”vedvarende alvorlige atferdsvansker”

Meldeplikt foreligger etter bhl § 23 når ”et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker”, jf bvl § 4-24 om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke. Aktuelle situasjoner som kan føre til tiltak etter § 4-24 og som dermed er meldepliktige, er i følge forarbeidene<sup>92</sup> alvorlige volds og sedelighetsforbrytelser, serier av tyverier eller hærverk, vedvarende misbruk av rusmidler, prostitusjon eller barn som lever på gaten. Det ble i forarbeidene foreslått at tiltak etter denne bestemmelsen bare kunne gjøres gjeldende for barn fylt 15 år. Det ble ikke gitt noen aldersgrense i barnevernloven. I juridisk teori antydes at selv om barnevernloven ikke angir noen nedre aldersgrense, kan tiltak etter denne bestemmelsen knapt tenkes overfor barn yngre enn 12 år. På denne bakgrunn er begrepet ”vedvarende alvorlige atferdsvansker” ikke særlig praktisk som selvstendig meldepliktsgrunnlag i barnehagene, med mindre for eksempel søsken til barnehagebarn oppfyller et slikt vilkår.<sup>93</sup> Således vil det rettslige grunnlag for meldeplikt ved atferdsvansker hos barnehagebarn være at det er grunn til å tro at atferdsvansker har sin bakgrunn i mishandling eller andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf bvl § 4-10, § 4-11, § 4-12.

Flere styrere gir uttrykk for at ”vedvarende alvorlige atferdsvansker” er et vanskelig begrep. Styrerne virker ikke informert om begrepets begrensede aktualitet som meldepliktgrunnlag i barnehagen. En av styrerne som oppgir at hun opplever begrepet problematisk, uttaler:

”(…) Ja, der kom den. For der er da definisjonen ’vedvarende alvorlige atferdsvansker’. Ja, la oss si en unge som har ADHD, har vedvarende alvorlige

---

<sup>92</sup> Se Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 114

<sup>93</sup> Se også departementets merknader til bhl § 23 i rundskriv Q-0902B(BFD) departementets merknader til lov og forskrift: ”Bestemmelsen henviser også til barnevernloven § 4-24 om tvangsplassering av barn med alvorlige adferdsvansker, men denne bestemmelsen er neppe relevant i forhold til barnehagebarn.”

atferdsvansker. Det har de. Det ligger i diagnosen deres. Og er det noen som er klar over det, så er det foreldrene deres som sliter med det hele tida. Skal de meldes til barnevernet fordi de har en unge med diagnose, liksom? Det er den som vi har størst problemer med. Og der har vi igjen definert det sånn, som jo ikke, men altså, nå er det jo dette her du skal ha frem. Vi har definert det sånn at hvis foreldrene ikke er villige til å gå inn å søke hjelpetiltak som de må ha for å få orden på dette barnet, ikke sant, så definerer vi det som alvorlig omsorgssvikt og at de ikke gjør det de kan når barna deres har alvorlige atferdsvansker. Hvis mistanken ligger at de har alvorlige atferdsvansker i forhold til noe som de opplever hjemme eller blir utsatt for, så er det også grunnlag for melding.”

Det kan se ut som om styrer mener denne tolkningen egentlig ikke er rett tolkning etter loven, men at de allikevel har ”valgt” å definere det slik. Løsningen er i stor grad i samsvar med gjeldende rett, slik disse fremkommer i forarbeider og teori. Man kan si at styreren ubevisst tar i bruk reelle hensyn for å rettferdiggjøre det standpunktet som hun mener er riktig, men som hun opplever går på tvers av lovens ordlyd.

De fleste styrere nevner forhold som etter gjeldende rett skulle vært subsumert under ”alvorlig omsorgssvikt”, når de beskriver tilfeller de mener faller inn under lovens begrep ”vedvarende alvorlige atferdsvansker”. Også her fremstår det som vanskelig for styrerne å vurdere når det er alvorlig nok, og hvilke barn med atferdsvansker som skal meldes til barnevernet på grunnlag av bhl § 23. Forståelsen av hva som er meldepliktig påvirkes tilsynelatende også her av hvor ”vanlig” problemet er. Flere styrere kommenterer at de skyver på grensene sine når det gjelder barn med atferdsvansker, fordi dette er svært vanlig og et økende problem i barnehagene.

#### 9.3.4 Vilkåret ”grunn til å tro”

I juridisk teori fremgår det at uttrykket ”grunn til å tro” ikke er så sterkt. Det er nok med en mistanke eller en opplysning som gir en grunn til å tro at det foreligger forhold som er meldepliktige. Man behøver ikke være sikker, og heller ikke må det være overveiende sannsynlig at dette er tilfellet, men mistanken må være underbygget.

Styrerne ble bedt om å svare på hva de mener ligger i lovens uttrykk ”grunn til å tro”.

Det kan være vanskelig å ”oversette” styrernes svar inn i en rettslig kontekst. Styrerne benytter til dels andre ord når de skal uttrykke sin forståelse av begrepet enn det en jurist ville benyttet seg av. Jeg sammenfatter noen inntrykk av svarene nedenfor.

Flere funn indikerer at det er vanskelig for styrerne å få tak i hva uttrykket ”grunn til å tro” egentlig betyr. Bare en av seks kan gi en forholdsvis ”riktig” gjengivelse av hva som er ment med uttrykket etter loven. Mange har vanskeligheter med å gi et svar i det hele tatt. Det er store variasjoner i svarene som blir gitt.

En styrer uttrykker at hun ikke har lagt merke til dette uttrykket i lovteksten før. Noe jeg vil tro hun ikke er alene om. Denne styreren sier at hun føler hun må ha en god sak hvis hun skal gå til barnevernet. Ikke beviser, men observasjoner som er såpass entydige at hun har en god sak. Hun sier:

”Den hadde jeg ikke tenkt over i det hele tatt,... ’grunn til å tro’. Altså, i det ligger det at det skal være skjellelig grunn til å tro. Det er sannsynlig, men jeg kan ikke bevise det. ’Grunn til å tro’, da kan jeg jo ikke bevise noe. Det kan være mange ting. Det kan være grunn til å tro at ungen er utsatt for ting, eller det kan være grunn til å tro at barn vil få problemer som gjør at det kan være andre ting. Altså for meg så er det, ’grunn til å tro’, det er et ganske sterkt uttrykk da. Ja, og det er jo veldig ofte, akkurat der vi er veldig ofte i barnehagen. Vi har ’grunn til å tro’ at det skjer et eller annet. Det er jo da liksom antennene begynner å, å... [...] Det er så rart. For, egentlig så er det for meg et lite objektivt begrep. [...] Ja, for å gå til barnevernet så føler jeg at jeg må ha en god sak. Altså, det gjør jeg. Jeg har jo vært med på at vi har meldt saker som er blitt lagt vekk, og det er ekstremt ødeleggende for forholdet. Jeg har opplevd at unger har flytta, ikke sant. De har ikke bare bytta barnehage, men de flytta vekk. [...] Nei, jeg tenker ikke at du må ha beviser. Altså, du må ikke vise til at; se her, han hadde sår, da og da, og bilder. Det er ikke det, men du bør ha observasjoner. Selv er jeg veldig glad i å skrive ned ting, men du bør ha observasjoner som er såpass entydige at du ovenfor foreldrene også, føler at du har en god sak.”

Interessant her er styrerens henvisning til hennes opplevelse av at begrepet er lite objektivt. Det kan illustrere at det i praksis vil variere hva som gir den enkelte styrer ”grunn til å tro”. I en rettslig kontekst blir begrepet fremstilt som et objektivt begrep.

Uttalelsen viser spenningen mellom jus og virkelighet, mellom forutsatt objektivitet og faktisk subjektivitet.

En styrer mener at vilkåret ”grunn til å tro” skal forstås slik at man må være ”fryktelig sikker”. Dette er en strengere tolkning enn juridiske kilder gir henvisning på. Hun uttaler:

”Grunn til å tro’ det synes jeg er veldig lite håndfast, og ’grunn til å tro’, det holder liksom ikke, man skal være fryktelig sikker og vite hva man gjør. Så den er litt sånn vag, føler jeg når du sier det sånn. Du skakke tro noe her, asså, her skal man vite, føler jeg. For ellers så kan det bli for lettvent, og at ikke folk vet egentlig hva de gjør.”

- Så du tenker terskelen er høy?

”Ja”

- Du mener at det er det som er ment?

”Ja, jeg tror det.”

En tredje sier det slik:

”Ja det må jo være at vi har noen konkrete grunner. At vi har opplevd noe konkret, har sett konkrete tegn.[...] ’Grunn til å tro’, det er jo at vi har opplevelser, i form av observasjoner, enten noe barn har sagt, i form av noe vi ser, i form av konkrete opplevelser da som vi har med barnet, som gir oss ’grunn til å tro’. Det kan jo også være ting vi hører fra andre. Det er ofte det vanskeligste. Det er når vi bare aner litt fordi vi hører fra en nabo, eller ser noe på vei hjem fra jobb, eller hører fra en i personalet som bor i nærheten som ser barna ute kl. tolv om natta, eller at mor kommer dinglende hjem, ikke sant. Det blir mer sånn vagt igjen, at man liksom ikke ser ting innenfor barnehagen. For det synes jeg ofte at vi ser, det kommer seg greit i barnehagen og går hjem, så bare aner vi at på fritida er det kanskje ikke så greit.”

Flere styrere har problemer med å holde fra hverandre vilkårene ”grunn til å tro” og ”alvorlig omsorgssvikt”. Uttalelser viser at det er vanskelig for styrerne å skille mellom vilkårenes rekkevidde og nedslagsfelt. Dette kan illustreres med følgende uttalelse:

”Ja, da er det jo det at det er alvorlig da, altså alvorlig omsorgssvikt. Da skal det egentlig være ganske alvorlig. Da skal jo barnet ha det virkelig ille, da skal man egentlig ikke være i tvil om at her er det et barn som ikke har det bra.”



Ved en slik tolkning blir vilkåret ”alvorlig omsorgssvikt” i realiteten en egen terskel for sannsynlighet. Man skal ”egentlig ikke være i tvil” når man står overfor alvorlig omsorgssvikt. Er man det, er det per definisjon ikke alvorlig omsorgssvikt og dermed ikke meldepliktig.

Mitt materiale viser at uttrykket ”grunn til å tro” ikke oppfattes likt, men at styrerne har ulike tolkninger av begrepet. En tendens er imidlertid at mange tolker begrepet strengere enn det som fremgår av gjeldende rett.

### 9.3.5 Oppsummering

Styrerne nevner flere eksempler på forhold som faller inn under lovens begrep ”alvorlig omsorgssvikt”, samtidig som de peker på at begrepet gir et uklart handlingsgrunnlag. Det er stor usikkerhet rundt spørsmålene: Hva er alvorlig nok og hvor går grensen for det meldepliktige? Når det gjelder begrepet ”vedvarende alvorlige atferdsvansker” virker ikke styrerne informert om begrepets begrensede aktualitet som meldepliktgrunnlag i barnehagen. Det fremstår som uklart hvilke barn med atferdsvansker som skal meldes til barnevernet på grunnlag av bhl § 23. Når det gjelder uttrykket ”grunn til å tro” indikerer funn at de fleste styrerne ikke har forstått begrepets innhold på en riktig måte. Bare en av seks kan gi en forholdsvis riktig gjengivelse av hva som er ment med uttrykket etter loven. Det er store variasjoner i svarene.

Konklusjonen blir at utvalgte nøkkelbegrep i meldepliktbestemmelsen bare delvis blir forstått slik de etter loven var ment.

## 9.4 Kommuniserer lovteksten?

”God kommunikasjon oppstår først når mottakeren forstår hva som er senders budskap, og når sender opplever at mottager har forstått budskapet.”

Aftenposten fredag 12. mars -04

Stortinget er sender av et budskap, nemlig en rettsregel, med anvisning til barnehagens personell om å melde til barnevernet når barn lever under alvorlig omsorgssvikt. Barnehagestyrere er mottakere som skal forvalte loven etter dens mer eller mindre klare intensjoner. Spørsmålet er om lovteksten om meldeplikt kommuniserer. Blir rettsregelen

om meldeplikt forstått? Undersøkelsens funn viser at meldeplikts innhold ikke nødvendigvis er forstått av styrerne, selv om de oppgir at meldeplikten er kjent. En grunn til det kan være at lovteksten bare kommuniserer i begrenset grad. Den oppleves som fremmed og uforståelig.

## 9.5 Faktorer av betydning for regelinnsikten

### 9.5.1 Innledning

Ulike forhold kan tenkes å påvirke graden av innsikt. I hushjelpundersøkelsen<sup>94</sup> nevnes tre grupper av faktorer som henger sammen med kjennskap til loven og norminnsikten; egenskaper ved bestemmelsen, egenskaper hos mottakeren og meddelelsesmiddelet, hvordan loven er meddelt. Jeg vil her se på betydningen av disse tre gruppene av faktorer ved graden av kjennskap til meldeplikten. Fremstillingen er ikke uttømmende. Flere forhold kan tenkes å påvirke regelinnsikten enn de som drøftes her.

### 9.5.2 Egenskaper ved bestemmelsen om meldeplikt

Bestemmelsens grad av skjønn og lovspråkets utforming er egenskaper som påvirker regelinnsikten. Skjønnspregede bestemmelser gir rom for ulike tolkninger. At lovens skjønnspregede utforming kan få konsekvenser for hvordan man forstår bestemmelsen, gir en styrer eksempel på:

”Den [lovteksten] kunne vært enda mer konkret i forhold til når da i hvert fall. Fordi den er veldig sånn personavhengig da. Hvem det er som leser. Og noen vil vel kanskje ha meldt mye før enn de andre ville ha gjort. Så han kunne nok vært enda mer konkret.”

Også regelspråket har betydning for regelinnsikten. Vi har sett at sentrale begrep i meldepliktsregelen ikke kommuniserer. Styrerne opplever lovteksten som vanskelig og lite tilgjengelig. Dette påvirker regelforståelsen. Bruk av juridisk terminologi kan

---

<sup>94</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 139)

svekke tilgjengeligheten for ikke jurister. Noe som bl.a. påpekes i undersøkelsen om boligkjøperes kjennskap til avhendingsloven.<sup>95</sup>

### 9.5.3 Egenskaper hos mottakeren

Ulike egenskaper hos mottaker kan tenkes å påvirke regelinnsikt.

Både alder, arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn kan være forhold av betydning, likeså personlige forutsetninger, kjønn, verdisyn og interesser.

I hushjelpundersøkelsen<sup>96</sup> fant man en statistisk sammenheng mellom alder og kunnskap særlig hos husmødrene. Jo yngre husmødrene var, jo større kjennskap og norminnsikt. Klare sammenhenger mellom alder og regelinnsikt er det vanskelig å påvise i min undersøkelse, likeså klare sammenhenger mellom arbeidserfaring og regelinnsikt.

I min undersøkelse vil en sentral egenskap hos regelmottaker være styrernes faglige bakgrunn. Utdanning kan tenkes å påvirke regelinnsikt. Styrerne i min undersøkelse er alle førskolelærere. Vi har sett at styrernes metodebruk eller strategier i møte med lovteksten, er annerledes enn de en jurist ville benyttet seg av. Metodevalg er i stor grad styrt av profesjon og fagtilhørighet. Styrerne som ikke-jurister forholder seg annerledes til lovstoffet og rettslige kilder. Dette kan tenkes å påvirke deres oppfatning av hva som er ”gjeldende rett”. Ut fra ulike faglige ståsted vil lovbegreper kunne oppfattes forskjellig. En jurist vil være opptatt av å gi begrepet ”alvorlig omsorgssvikt” et ”juridisk innhold”, mens en førskolelærer kanskje i større grad benytter seg av psykologiske forklaringsmodeller for å definere begreper i lovteksten.

Et annet forhold som kan tenkes å påvirke styrernes regelinnsikt er personlige forutsetninger, egne verdier, tidligere erfaringer og den generelle interesse for meldeplikten. Det varierer hvordan den enkelte styrer gir inntrykk av interesse for å forstå loven og praktisere den etter sin intensjon. Enkelte av styrerne i undersøkelsen

---

<sup>95</sup> Smith og Glærum (1998 s. 133)

<sup>96</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 139)

var svært opptatt og interessert i dette, mens andre hadde et mer perifert forhold til rettsregler generelt og meldeplikten spesielt.

Hvilken betydning kjønn har for regelforståelse og regel anvendelse er et stort tema. Er det for eksempel forskjell på menn og kvinners regelinnsett og måten de tilegner seg kunnskap på? Temaet er interessant. I min undersøkelse var alle respondentene kvinner. Jeg vil ikke fra mitt materiale trekke sammenlikninger på bakgrunn av kjønn, men min presentasjon av tendenser i respondentenes forståelse og praktisering av meldepliktsregelen, gjør det mulig for andre med en annen kjønnssammensetning i utvalget å eventuelt sammenlikne data ved en senere anledning.

#### 9.5.4 Meddelelse av meldeplikten

Mangel på informasjon vil påvirke regelinnsettet. Vi har sett at styrerne i liten grad har tilgjengelig informasjonsmateriale om meldeplikt. Hvilke informasjonskanaler eller mellomledd man benytter, og kvaliteten på informasjonen som gis, påvirker forståelse og innsett.

#### 9.6 Ulike kunnskapsgrunnlag, lik handling?

Styrerne kan handle eller la være å handle på bakgrunn av sin forståelse av lovteksten. De kan handle i samsvar med meldeplikten eller i utakt. At styrerne ikke har en fullstendig rettslig forståelse av lovtekst om meldeplikt, betyr ikke nødvendigvis at de lar være å melde. Selv om man ikke har, eller kan uttrykke, en rett forståelse av lovteksten, kan for eksempel uartikulert, erfaringsbasert kunnskap,<sup>97</sup> eller annen kunnskap gi grunnlag for samme handling som om lovteksten var kjent. Som eksempel

---

<sup>97</sup> Den erfaringsbaserte kunnskap eller den tause kunnskap, er beskrevet av flere forskere. Hamran (1987) viser at sykepleiere ikke alltid kan forklare eller begrunne sin praksis på en teoretisk måte uten at dette betyr at kunnskap og erfaring mangler – kunnskapen kan være taus. Nygren (1997 s. 75) uttaler at dette er kunnskap som eieren ikke direkte kan sette ord på, den kan "bare" utøves i praksis. Liv Finstad beskriver i boka "Politiblikket" (2003), hvordan politifolk i ordenstjenesten innehar et spesielt erfaringsbasert blikk som hun kaller "politiblikket" (s. 60 og s. 115). Hun ser dette blikket som en kombinasjon av den enkeltes personlige erfaringer og politikollektivets samlede erfaringer.

vil det rettslige begrepet ”alvorlig omsorgssvikt” i enkelte tilfeller kunne samsvare med personlige, faglige og erfaringsbaserte definisjoner av samme begrep.

Ulike kunnskapsgrunnlag kan føre til lik handling, fordi det er enighet om en felles kjerne av det rettslige handlingsbegrepet. En forutsetning for at styrerne melder med utgangspunkt i andre kunnskapsgrunnlag, er at selve plikten til å melde er kjent, selv om det nærmere innholdet ikke er det. Lovteksten er nødvendig som signal om at her er en plikt til å handle.

På denne måten kan regelanvendelsen være undergitt andre vurderingsgrunnlag selv om man tilsynelatende handler eller lar være å handle i samsvar med en rettsregel.

Resultatet kan slå heldig eller mindre heldig ut, sett fra lovgivers perspektiv, avhengig av i hvilken grad denne erfaringsbaserte kunnskapen eller kunnskapen faktisk utøves i samsvar med lovgrunnlaget. I stor utstrekning handler mennesker ”riktig” uten å kjenne reglene, særlig der reglene er i samsvar med den ”alminnelige rettsoppfatning”.

## 10 En beskrivelse av praksis

”Det forekommer [...] ofte at anvisninger, eller børsetninger, blir tolket som utsagn om hva som faktisk skjer innen det området som anvisningen dekker. [...] Men etterlevelsen er aldri fullkommen. Heller ikke er den begrenset til én saliggjørende måte”

Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 10)

### 10.1 Innledning

Vi skal her se nærmere på barnehagestyreres praktisering av meldepliktsregelen. Det kan tenkes flere måter å danne seg et bilde av styrernes praksis på. Ved bl.a. å se på antall meldinger sendt fra de respektive barnehagene, eller ved beskrivelser av de handlinger styrerne oppgir å foreta seg ved bekymring for barn, samt se på styrernes vurdering av egen meldepraksis. Jeg vil se disse forholdene i sammenheng og på denne bakgrunn gi et bilde av styrernes meldepraksis. Styrernes metodebruk ble behandlet for seg i kapittel 8. En av styrerne påpeker ganske treffende et naturlig utgangspunkt for praksis:

”(...) det finnes en del ting som kan løses på fornuftige måter og som ikke vi kan se på som et omsorgssviktpproblem.”

### 10.2 Noen tall

I 2003 satte barnevernet i gang 20 096 undersøkelsessaker på landsbasis med hjemmel i barneverntjenesteloven.<sup>98</sup> I alt kom det inn 21 332 meldinger i disse 20 096 undersøkelsessakene. 544 av disse meldingene kom fra barnehager. Barnehager stod for

---

<sup>98</sup> Kilde: Statistisk Sentralbyrå. For en fullstendig nasjonal meldingsprofil over flere år, se Statistisk Sentralbyrå; årshæfter Sosialstatistikk. Se også ”Berre å melde...?”(2001 s. 12 og 13)

2,55 % av totalt antall meldinger på landsbasis som førte til undersøkelse dette statistikkåret.<sup>99</sup>

Tall fra den lokale barneverntjenesten i bydelen viser at det kom inn 276 meldinger i perioden 2001 til 2003. Av disse kom 13 fra barnehagen.<sup>100</sup> I 4 av de 13 stod barnevernet oppgitt som melder sammen med barnehagen. I prosent stod barnehagene i bydelen bak 1,1 % av innkomne meldinger i 2001, 8,97 % i 2002 og 4,5 % i 2003.<sup>101 102</sup> Det fremkommer ikke hvor mange meldinger som baseres på samtykke og hvor mange meldinger som er sendt uten samtykke, jf bhl § 23.

Fem av seks styreere i min undersøkelse oppgir å ha meldt saker til barnevernet i perioden 2001 til 2003. Det forelå ikke noen oversikt eller statistikk over dette i barnehagene, så styreerne tok svarene fra hukommelsen. To styreere hadde ikke vært i arbeid i hele perioden og tok forbehold om svarene i de årene de hadde vært fraværende. Det knytter seg derfor noe usikkerhet til tallene. Til sammen oppgav styreerne å ha meldt 13 saker i perioden 2001 til 2003. Det er det samme antall saker barneverntjenesten har registrert å ha mottatt fra barnehager i samme periode, men ser vi på hvilke år barnehagene oppgir å ha sendt meldinger, er tallene ikke i samsvar med antall registrerte

---

<sup>99</sup> I samme periode meldte for eksempel skolen 2 210 saker, dvs. 10,36 % og mor/far meldte 4 426 av sakene, dvs. 20,74 %. Dette betyr ikke nødvendigvis at barnehagene er mindre ”flinke” til å sende inn meldinger. Forskjellene i meldefrekvens kan ha naturlige forklaringer. Hver meldingsinstans bør nok vurderes for seg, i forhold til hva man antar er det aktuelle meldingspotensialet for hver instans. Antall barn de ulike meldeaktørene kommer i kontakt med, hvor mange av disse som faktisk utsettes for omsorgssvikt og meldeaktørens kunnskap om dette, samt om faktisk kunnskap fører til handling, vil påvirke meldefrekvensen – og gjøre sammenlikninger på bakgrunn av tall alene vanskelig.

<sup>100</sup> Det fremkommer ikke om meldinger fra barnehagen kun kom fra bydelens barnehager.

<sup>101</sup> I 2001 mottok barnevernet til sammen 78 meldinger, 7 av disse kom fra barnehagen. I 2002 kom 1 av til sammen 87 meldinger fra barnehagen og i 2003 kom det inn til sammen 111 meldinger hvorav 5 fra barnehagen.

<sup>102</sup> Barnehagene i bydelen ligger noe over landsgjennomsnittet hvis man sammenlikner tallene. Tallene er i utgangspunktet ikke sammenliknbare, fordi tallene fra landsgjennomsnittet er beregnet på bakgrunn av antall meldinger som førte til undersøkelse (jf Statistisk Sentralbyrå og NOU 2000: 12 s. 35), mens tallene fra den lokale barneverntjenesten gjelder alle innkomne meldinger, også de som ikke ble fulgt opp med undersøkelse, jf 1 ukes fristen i bvl § 4 - 2.

meldinger hos barneverntjenesten for sammen år, jf tabell 7.

Tabell 7, viser meldinger mottatt av bydelens barneverntjeneste og meldinger sendt til barnevernet fra barnehagene årene 2001 – 2003.

Meldinger fra barnehagene i bydelen til barnevernet	Sendte bhg. melding til barnevernet i perioden 2001 til 2003?	Meldinger sendt i 2001	Meldinger sendt i 2002	Meldinger sendt i 2003	Meldinger 2001 til 2003
R 1	Ja	2	1	0	3
R 2	Ja	Ukjent	1	4	5
R 3	Ja	0	0	1	1
R 4	Nei	0	0	0	0
R 5	Ja	0	1	0	1
R 6	Ja	Ukjent	Ukjent	3*	3*
Sum		2	3	8	13
Meldinger fra barnmottatt av barneverntjenesten i bydelen	Har barnevernet mottatt meldinger i perioden 2001 til 2003	Meldinger mottatt i 2001 fra bhg	Meldinger mottatt i 2002 fra bhg	Meldinger mottatt i 2003 fra bhg	Meldinger mottatt til sammen i perioden 2001 til 2003
Sum	Ja	7	1	5	13

\* 2 av sakene ble meldt i samarbeidet med barneverntjenesten etter at barneverntjenesten tok kontakt på bakgrunn av barnas omsorgssituasjon, etter opplysninger fra foresatte. Disse meldingene kan i lys av dette ikke sees på som en selvstendig melding til barneverntjenesten fra barnehagen.

Ser vi bort fra meldinger oppgitt fra R6 er det særlig to barnehager i utvalget som står for de fleste meldingene disse tre årene. Barnehagens størrelse ser ikke ut til å kunne gi noen forklaring på hvorfor noen barnehager sender flere meldinger enn andre, se tabell 8.

Tabell 8

Barnehagens størrelse	Antall barn totalt i barnehagen	Antall meldinger sendt i perioden 2001 til 2003
Mellomstor	29 barn	3
Stor	Ca 57 barn	5
Liten	Plass til 20 barn, i gjennomsnittet 16 barn	1
Stor	Ca 60 barn	0
Stor	49 barn	1
Stor	Ca 60 barn	3

Tallene viser at det er en forholdsvis liten del av totalt antall meldinger som kommer fra barnehagene både på landsbasis og i bydelen. Tallene sier imidlertid lite om antall



meldinger fra barnehagen burde vært høyere, sett i forhold til meldingspotensialet i den enkelte barnehage.

### 10.3 Finnes det ”klare” meldesaker?

Språklig skiller styrerne mellom ”klare” meldesaker og ”gråsonesaker”. De gir klart uttrykk for hva de anser for ikke-tvilsomme omsorgssviktilfeller, som skal meldes. Samtidig fremkommer det i intervjuene at de ”helt klare meldesakene” ikke nødvendigvis er like klare i praksis. I møte med barn utsatt for omsorgssvikt står styrerne overfor tvetydige hendelser som fordrer vanskelige faktiske vurderinger, som kanskje munner ut i at man vil se saken litt an, før man sender en melding over til barnevernet.<sup>103</sup> Det finnes sjeldent ”klare” meldesaker i praksis. En av styrerne reflekterer slik:

”De sakene som er veldig åpenbare, hvor du ser at mor kommer rusa og henter barnet, da er det liksom så greit, men det er ikke de situasjonene vi opplever egentlig. Mer de der hun kanskje kommer litt påvirket av et eller annet en sjelden gang, eller du lurer litt på er det noe i dag og så kanskje da kombinert med at barnet er litt uflid, kombinert med at hun er litt urolig og rastløs [...] urolig og rastløs kan jo mange barn være, og så litt uflid noen ganger kan man jo også være uten at det er noe sånn. Så det er når det blir flere ting, summen av det”

### 10.4 Den vanskelige faktiske vurdering

En riktig anvendelse av meldeplikten beror ikke bare på hvordan reglene tolkes, men også på hvilke fakta som legges til grunn.<sup>104</sup> Graver<sup>105</sup> uttaler: ”Det hjelper ikke at normen sier at man skal treffe en avgjørelse ut fra hva som vil være til barnets beste dersom man ikke har sikre holdepunkter for å fastslå dette.”

---

<sup>103</sup> Killén (2004 s. 16) påpeker blant annet at barn kan sende motstridende signaler ved omsorgssvikt, de viser behov for hjelp, samtidig som de forsøker å tildekke. Foreldre på sin side erkjenner sjeldent at de utsetter sine barn for omsorgssvikt.

<sup>104</sup> Dette forholdet mellom jus og fakta, understrekes bl.a. av Brinkmann og Eckhoff (1986)

<sup>105</sup> Graver i boka Forvaltningsrett og rettskildelære (1992 s. 138).

Å avdekke alvorlig omsorgssvikt er en øvelse som krever stødige og gode faglige vurderinger. Det kan være nødvendig med særskilt kompetanse eller våkenhet for å forstå at man står overfor en omsorgssviktsituasjon.

Styrene gir inntrykk av at de faktiske vurderinger kan være svært kompliserte. Enkelte situasjoner gjør vurderingene særlig vanskelige. Mange gir uttrykk for at vurderingene er særlig kompliserte i møte med fremmede kulturer. Flere av barnehagene i mitt materiale har en stor andel minoritetsspråklige barn, med et annet familiesystem, et annet syn på barneoppdragelse, avstraffelse osv. Det kan være grunn til å spørre om det er en reell likhet for loven. Har minoritetsspråklige barn samme beskyttelse som norske barn? Mitt materiale viser at spørsmålet kan være aktuelt.

Departementet begrunner i Ot.prp. nr. 68 s. 66 hvorfor det er styrene som normalt skal gi opplysninger videre til barnevernet slik: "(...) fordi styrer ofte har god kompetanse til å vurdere om opplysningene er av en slik karakter at de omfattes av opplysningsplikten." Har man her forutsatt kunnskap som ikke er tilstede i virkeligheten? Mitt materiale viser at styrene ikke alltid opplever at de har den nødvendige kompetansen.

Flere styrere viser samtidig til at de raskt kan forstå at "noe er galt", at "her er det noe". Noen kaller det magefølelsen eller ryggmargsfølelse, andre viser til at de bare vet det. Ulike forskere beskriver det vi med en felles betegnelse kan kalle "taus kunnskap",<sup>106</sup> som gjerne er opparbeidet gjennom år med praksis og nettopp uartikulert og vanskelig å sette ord på. Man bare "vet" at det er noe.

"For meg så er det sånn at et barn kan ha vært her i tre dager og jeg føler veldig sterkt grunn til å tro at noe er gærent, og etter at jeg har jobba i X år, så er det innmari sjeldent at jeg tar feil. Jeg har opplevd det, men det er veldig sjeldent. Det er en sånn der ryggmargsfølelse som kommer veldig, veldig fort, og så begynner du å

---

<sup>106</sup> Jf bl.a. Kjersti Ericssons beskrivelse av "personlig, innvevd praksiskunnskap" eller "taus kunnskap" i sin artikkel "barnevernet mellom to sosiale verdener" jf artikkelsamlingen "Barnevernet og barnevernloven (1994 s. 21). Se også Nygren (1997 s. 75), Finstad (2003) og Hamran (1986).

jobbe. Og da prøver du på en måte å finne mest mulig indisier da, på at det er sånn som du tenker...”

”Ja, det er vel når du går og har en sånn magefølelse på at her er det et eller annet. At du kanskje får noen signaler på at noe er galt.”

Også ”ryggmargen” kan ta feil.<sup>107</sup> Den er ikke nødvendigvis pålitelig, men følelsen av at noe er galt, kan gi god grunn til å gå videre med spørsmålene. Den tause kunnskapen kan fungere som oppmerksomhetsfanger.<sup>108</sup> Kanskje er nettopp problemene med å sette ord på den tause kunnskapen den egentlige utfordringen? Den tause kunnskapen bør tas på alvor og settes inn i en faglig og rettslig kontekst.

### 10.5 Har styrerne samme terskel for bekymring?

I praksis vil det ofte være bekymring for enkeltbarn som aktualiserer spørsmål rundt meldeplikt. Funn i forvaltningsrevisjonsrapport 2 viser store individuelle forskjeller i vurderingen av bekymring i forhold til tre ulike case presentert i undersøkelsen. Casene ble oppfattet som svært realistiske av respondentene. Graden av individuell bekymring ble registrert på en såkalt VAS skala.<sup>109</sup> Startpunktet ble definert som ”ingen bekymring” og sluttpunktet ble definert som ”sterk bekymring”. Selv om bekymringen varierer,<sup>110</sup> påpekes det i undersøkelsen at jo høyere grad av bekymring styrerne opplever, jf de ulike alvorlighetsgradene i case 1, 2 og 3, jo mer samstemt er de i sin bekymring, jf delrapport II punkt 7.6.2. Funnene illustrerer hvor forskjellig styrerne kan

---

<sup>107</sup> Blant annet er dette påpekt av Finstad (2003). Hun viser til at politiblikket kan ta feil, selv om det også i mange tilfeller tolker riktig.

<sup>108</sup> Finstad (2003) beskriver tilsvarende: ”Når politiblikket ser etter ’slask’, ser politiet derfor etter noe eller noen som bryter med en forventet *norm*. Det er noe som ikke stemmer, som ikke befinner seg på den antatte rette plass, og som derfor vekker oppmerksomheten. Først når oppmerksomheten er fanget, begynner analysen av den eller det man ser.”

<sup>109</sup> VAS (visuell analog skala) brukes i følge rapporten særlig til å måle uklare subjektive forhold som for eksempel smerte, tretthet, depresjon. Skalaen er nøyaktig 100 mm lang.

<sup>110</sup> Den individuelle bekymring varierte fra 27 til 100 i case 1. I case 2 varierte bekymringen fra 1 til 78. I case 3 var den laveste individuelle bekymring registrert til 58, mens den høyeste individuelle bekymring ble registrert til 100.

se på de samme situasjonsbeskrivelsene, selv om variasjonene avtar ved økt alvorlighetsgrad.

Funn i min undersøkelse viser tilsvarende tendenser. Terskel for bekymring kan variere selv om man står overfor samme bekymringstilfellet, samtidig som økt alvorlighetsgrad kan gi større samsvar i bekymringen. En styrer gir et eksempel på dette:

”Åpenbar vanskjøtsel, i form av dårlig hygiene, men akkurat den er vanskelig, men når det er veldig ille. Jeg har vært borti et tilfelle, ikke her, men for lenge siden, hvor det er så ille at du kommer med den samme bleia som du drog med ettermiddagen før. Da er det ikke noe tvil, men det skal jo ganske mye til på det område der for folk er veldig forskjellige da, hvor man legger lista med sin egen hygiene. Du ser jo det bare på kollegaer at man legger lista litt forskjellig der i forhold til personlig hygiene. Så det er et veldig vanskelig område egentlig. [...] jeg opplever at der kan personalet være ganske delt, fordi man kanskje har forskjellige grenser selv, så det som er uflid for meg er kanskje ikke uflid for en annen.”

En forklaring kan være at styrerne og personalet vurderer ut fra egne personlige oppfatninger av hva som er ”godt nok”, istedenfor etter en rettslig norm. Et sted går grensen for de fleste, slik at økt alvorlighetsgrad gir økt enighet om bekymring. Selv om graden av bekymring kan variere, kan uroen for et barn være felles. En av styrerne i min undersøkelse viser til slike erfaringer:

”Hvis det er uro som man tror kan være reell. Så har jeg diskutert det med den avdelingens personale. Og så snakker vi om barnet og hører om det er noen annen type uro, altså om det er uro i gruppa. Og det er det nesten alltid. Det er veldig, veldig sjeldent at jeg er kjempe, kjemte urolig og de andre bare sier at det ikke er noe problem. Det er ikke ofte det.”

- Så uroen er ofte felles?

”Den er ofte felles, men man har valgt å gå med det selv.”

Interessant er det å merke seg at funnene i forvaltningsrevisjonsrapporten baserer seg på individuelle vurderinger. Betydningen av diskusjonen og samtalen som ”vurderingsregulerende middel” måles ikke.

## 10.6 Styrernes praksis ved uro for barns omsorgssituasjon

### 10.6.1 Styrernes handlingsmønster ved uro

Styrerne ble i undersøkelsen bedt om å fortelle hvordan de går frem ved uro for barns omsorgssituasjon. Det ble ikke definert noen terskel for uro.

Styrerne beskriver med visse unntak et forholdsvis felles mønster ved uro for barns omsorgssituasjon, selv om alle har sine særegenheter. Et liknende mønster ble funnet i barnehager i undersøkelsen ”Berre å melde...?”.<sup>111</sup> En forskjell er at styrerne i mitt materiale tidligere vil drøfte bekymringen med foreldrene, mens barnehagene i den nevnte undersøkelse først drøftet bekymring med foreldrene etter at barnehagen hadde drøftet saken med for eksempel helsesøster eller pedagogisk - psykologisk tjeneste. Fem av de seks styrerne gir inntrykk av at de har en forholdsvis fast praksis ved denne type uro. Uro for et barns omsorgssituasjon møtes med interne drøftelser, observasjon av barnet, foreldresamtaler, kartlegging av hva barnehagen selv kan gjøre, kontakt med andre samarbeidspartnere, om nødvendig sende saken til tverrfaglig team, og til slutt evt. melde saken til barnevernet dersom andre tiltak ikke retter på situasjonen. Svarene indikerer at styrerne i mange tilfeller handler ved uro for barns omsorgssituasjon, men ikke nødvendigvis ved å melde.

To av de seks styrerne nevner ikke særskilt det å melde saken til barnevernet som en mulig ”sluttstasjon”. Den ene av disse ser på barnevernet som en mulig samarbeidspartner dersom tverrfaglig team, utredning i barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) / pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) ikke fører til noe. Den andre vil samtale med foreldrene og prøve å finne ut av det på den måten.

Det varierer i hvor stor grad man gir uttrykk for å ha reflektert over praksis.

### 10.6.2 Ting tar tid, - et hovedtrekk

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at det går tid fra det oppstår bekymring eller uro for et barns omsorgssituasjon til saken eventuelt meldes til barnevernet, ofte lang tid. Dette

---

<sup>111</sup> Conradi (2001 s. 101). Her var flere ulike instanser med meldeplikt bedt om å svare på hvordan de går frem ved uro for barns omsorgssituasjon.

er i samsvar med funn i undersøkelsen ”Berre å melde...?”.<sup>112</sup> Der uttales det: ”Samarbeidspartnarane med helsefagleg eller pedagogisk bakgrunn ønskjer berre i avgrensa grad å trekkje barnevernet inn i bekymringsfasen (...).”Bekymringssakene passerer mange ”stasjoner” før man velger å melde saken til barnevernet. Særlig gjelder dette det styrerne betegner som ”gråsonesakene”, de tvilsomme sakene. Dessuten tar det tid før barnevernet i det hele tatt kontaktes for råd og veiledning ved bekymring for barns omsorgssituasjon.

Styrerne ble spurt om de mente det gikk lang tid fra barnehagen var bekymret for et barn og til man valgte å melde til barnevernet. Tre styrere mente at dette var tilfellet i mange saker. To av disse styrerne svarte et ubetinget ja på spørsmålet:

”Ja, ja det gjør det. Altså, det er bare ett ord: Ja.”

”Ja, jeg vil si det. Det er ikke noe man bare gjør. Man bør ha tenkt igjennom og vite alt og snakket med foreldrene og gjøre alt som er mulig.”

Resten mente at det kom an på saken, og at det særlig er i tvilssakene, ”gråsonesakene”, at det kan ta tid før man melder til barnevernet. Her følger to uttalelser om dette:

”Jeg vet ikke, jeg. Det er jo ganske viktig, eller det er jo en viktig avgjørelse en tar, så en skal jo ikke forhaste seg heller, men det er klart hvis du er alvorlig bekymra så kan du jo ikke la det gå for lang tid. Og om du gjør det, det gjør det sikkert i mange tilfeller. Det vet jeg lite om. Jeg vet ikke. Det meldes veldig lite fra barnehagen egentlig. Kanskje alt for lite.”

”Det kommer litt an på hvor bekymra man er. Det er jo i de ’gråsonesakene’ hvor det kanskje ender opp med melding. Da tar det vel ganske lang tid.”

Flere styrere gir eksempler på at også ”helt klare” meldesaker ikke alltid meldes med en gang eller kanskje aldri. Her er et eksempel fra praksis:

”Det som er helt klare meldesaker, er jo der hvor ungene kommer og forteller at mamma eller pappa slår. Altså, vi har en sak nå, hvor pedagogisk leder kom til meg i

---

<sup>112</sup> Conradi (2001 s. 102)

går og fortalte at barnet hadde sagt det nå at mamma og pappa slår, og hun begynte å tenke seg om så hadde hun faktisk sagt det flere ganger. Og da sier jeg at da må man skrive ned og notere seg og se om man ser merker og sånn, men at nå, så fort som mulig må avtale en foreldresamtale med foreldrene og konfrontere med hva som da blir sagt. Ofte sier jo foreldrene at det er tull, men skal man ta barnet på alvor, som man bør gjøre, så er jo det bekymringsfullt, og da er det jo, synes jeg også det er viktig å si det til foreldrene. [...] Man ser jo ofte samspillet mellom barna og foreldrene som sier at man kan godt tenke seg at de kan finne på og slå ungene sine, når man ser samspillet i barnehagesituasjon.”

Samme styrer gir eksempler på at saker ofte ”renner ut i sanden”, barna begynner på skolen før barnehagen rekker å melde. Foreldrene kontaktes før barnevernet tas med på råd, selv der man i utgangspunktet mener at det foreligger en klar meldesak.

### 10.6.3 ”Vi skyver på grensene våre” og ”legger lista for høyt”

Mitt materiale viser at det er en oppfatning blant styrerne at de skyver på grensene sine, og at saker som burde vært meldt kanskje ikke meldes. Særlig nevnes dette i tilknytning til atferdsproblematikk. En begrunnelse som gis er at dersom alle sakene som burde meldes blir meldt, så ville det være u håndterbart både for barnevernet og for barnehagen. En styrer mener at terskelen er høyere i denne bydelen på Oslo øst enn i for eksempel i en bydel på Oslo vest. En annen uttaler:

”(...) vi skyver på grensene våre, særlig i en bydel som det her. [...] vi har mange barn som ligger kanskje i den gråsonen som er det vanskeligste. Der har vi kanskje ganske mange barn, og det der med å diskutere konkrete saker; er dette godt nok? Det snakka vi litt om i går, og det skal vi nå ha et eget personalmøte om hvor vi skal invitere barnevernet, for det føler vi virkelig behov for. Jeg opplever fra å jobbe i en barnehage, med veldig ressurssterke foreldre, så kom hit. [...] Jeg var helt lamslått, altså jeg var helt sjokkert. Så merker jeg jo nå at jeg skyver på grensene mine, så kanskje ting som sjokkerte meg for 5 år siden sjokkerer meg ikke lenger. Så tenker jeg, det er farlig å komme inn i en sånn tralt. Så da må vi liksom ta noen runder å se hva er det her.”

- Tenker du at det skal mye til før man melder?

”[...] jeg opplever vel at vi har ganske høy terskel, at vi kanskje har for høy terskel. At vi burde meldt mer. Det snakka vi om seinest på personalmøte i går. At vi skyver på grensene og vi må nok igjen gå ned i den der runden med hva er godt nok. Det tror jeg vi må gjøre.”

Omgivelsene påvirker oss. Det som tidligere sjokkerte, sjokkerer ikke lenger. En styrer uttaler: ”Det er så mye unormalt som blir normalt etterhvert”. En annen svarer følgende på spørsmålet om det skal mye til før man melder:

”Jeg tror jo, i hvert fall sånn det har vært, at det skal ganske mye til.

Og det har jo med bydelen du jobber i. For du sliter jo med mye. Det gjelder jo alle steder, men i hvert fall synes jeg vi gjør det i bydelen her. Det er klart at du tøyer jo kanskje det der lenger enn du burde noen ganger. Du tenker at nei, dette blir vel bra, dette går vel over og... Jeg tror det. Fordi du har mye utagerende vanskelige unger med spesielle behov. Det har vi, og det har liksom bare blitt mer og mer i løpet av årene. Jeg har sett en utvikling der. Og at vi kanskje legger lista litt for høyt.”

Den siste uttalelsen viser en annen tendens: Ønsket eller håpet om at ting skal gå over av seg selv kan føre til at meldinger ikke blir sendt.

#### 10.6.4 Ønsket om et skikkelig grunnlag og tvilens tilstedeværelse

”Det kan få så store konsekvenser for de familiene at du må på en måte være litt sikker på at du gjør det rette.”

- Sitat fra en av respondentene i undersøkelsen.

Flere styrere gir uttrykk for at de ønsker å ha en ”god sak”, være sikker på at de gjør det rette, når de går til barnevernet. De vil gjerne vite før de melder. Noen peker på at det oppleves som nødvendig bl.a. for å hindre at barnevernet henlegger saken når den først er meldt. Andre viser til belastningen det er for familier å ”bli meldt” til barnevernet urettmessig. En styrer sier det slik:

”(...) vi er alle sammen veldig sånn, hva skal jeg si? Vi vil ikke gjøre det uten at vi har et skikkelig grunnlag. Og da kan det hende at man holder tilbake og at barnet burde..., og at det burde ha skjedd i førskolealder enn at de fikk et kjempe problem på skolene. Så det har vi synes er vanskelig alle sammen, tror jeg.”

Tvilen er tydelig til stede i vurderingene. I undersøkelsen sier fem av seks styrere at det hender de er i tvil om de skal melde fordi de ikke er sikre på om barnets omsorgssituasjon er alvorlig nok. Flere uttaler at dette er tilfellet ganske ofte:



”Ja, jada. Ikke hender, det er nesten bestandig. Og ’alvorlig nok’, det er på en måte... det er den store bøygen.”

”Ja. Det hender ganske ofte egentlig. Det er vel det som kanskje gjør at vi drøyer. Litt for ofte noen ganger.”

Tvil vanskeliggjør ønske om et skikkelig grunnlag og trekkes av flere frem som en grunn for å vente med å melde, eller ikke melde i det hele tatt. En styrer gir eksempel på at tvil kan gjøre at det tar tid før man eventuelt melder:

”Når er atferdsvanskene sånn at ikke lenger vi som pedagoger kan gjøre noe med det og det ikke ser ut som om foreldrene gjør noe med det. Altså der [...] hvor vi gjerne begynner med å være litt sånn romslige og si at vi prøver dette her, men så gir ikke det ønskede resultater tilstrekkelig raskt nok. Der på et eller annet tidspunkt så begynner tvilen å komme, at nå har vi ventet lenge nok, eller har vi det? Skal vi gi dem tre måneder til, skal vi vente til over sommerferien, eller skal vi ikke gjøre det.”

Ved tvil er det viktig for styrerne å få støtte for sine vurderinger og observasjoner fra andre. Det gis eksempel på at man har meldt på oppfordring fra barnevernet der man selv har vært i tvil.

#### 10.6.5 Forholdet til foresatte

”Det er veldig viktig med åpenhet mot foreldrene. Jeg har veldig respekt for at det er deres barn [...] Jeg føler at man må ha med seg familien, for jeg ser jo at det er et problem for alle når et barn har det vanskelig.”

- Sitat fra en av respondentene i undersøkelsen.

Kontakten og åpenhet med foreldrene fremstår som vesentlig for styrerne ved uro for barns omsorgssituasjon. Tilsvarende funn fremheves også i undersøkelsen ”Berre å melde...?”<sup>113</sup>, der man uttaler: ”Vi ser elles (sic) i materialet at lagspelet med foreldra er sentralt; det er viktig at foreldre får høve til å rette opp det som ein ser er uheldig i barnet sin omsorgssituasjon.”

---

<sup>113</sup> Conradi (2001 s. 102)

Samtlige styrere i undersøkelsen nevner foreldresamtaler som et nødvendig ledd i prosessen ved uro. Dette bekreftes også ved at alle bekrefter at de har en målsetning om at barnets foresatte informeres om barnehagens bekymring før melding blir sendt. Dette indikerer at styrerne opplever det som viktig at foreldrene er informert om de beslutninger som tas vedrørende barna, også i de tilfeller der barnevernet kobles inn.

”Men nesten alle de sakene vi har meldt, så har vi meldt sammen med foreldrene. Det har vært... nesten alle, som vi har meldt nå de siste årene, som jeg har vært styrer.”

Styrerne fikk spørsmål om de bestreber samtykke fra barnets foresatte dersom barnevernet skal kontaktes ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt.

Alle styrerne svarer at de bestreber samtykke fra barnets foresatte i en slik situasjon. Dette er ikke uventet. Arbeidet i barnehagen er basert på foreldrenes tillit. Tilliten kan bli skadeskutt dersom barnehagen går ”bak foreldrenes rygg”. I praksis kan det også være følelsesmessig opprivende å melde en sak uten foreldrenes viten eller på tvers av foreldrenes ønsker. Et samtykke kan gi grunnlag for en helt annen samarbeidssituasjon mellom barnehage og foreldre. Konfliktnivået vil også tenkes å være lavere med et samtykke, enn ved uenighet. I utgangspunktet er det ikke noen motsetning i det å melde til ”rett tid”, og det å ha et foreldresamarbeid. Men det ligger en fare her. Et sterkt fokus på foreldresamarbeid og samtykke kan føre til at barn ikke får hjelp til rett tid. Der foreldresamarbeidet settes foran plikten til å melde, kan dette være et problem.

Styrerne ble spurt om hva slags innvirkning det ville ha på deres beslutning om å melde at barnets foresatte var uenig i en henvendelse til barnevernet ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt. Styrerne viser til ulike utfall i en slik situasjon. Enkelte styrere påpeker at det ville være en større belastning å melde og at det ville kunne gjøre det enda vanskeligere. To styrere gav uttrykk for at man burde melde selv om foresatte var uenig. En av disse påpekte at det måtte være opp til barnevernet å vurdere situasjonen. Minst innvirkning mente styrerne dette ville få dersom saken var ”klar” eller veldig graverende.

I en slik ”klar” situasjon uttrykker de fleste styrerne at de ville ha meldt uansett. I saker med ”rom for tvil” stilte dette seg annerledes. Uenighet her ville kunne føre til at

barnehagen utsatte å sende meldingen, at foreldrene fikk mer tid til å ”rette” på forholdet osv.

Det kan være krevende å ta barnets perspektiv der foreldrene har en helt annen oppfatning av situasjonen:

”Vi prøver jo selvfølgelig å gjøre så godt vi kan i forhold til dem alle, men som sagt så er det veldig vanskelig, [...]”

- hva er det som er vanskelig?

”Det er nok mest i forhold til foreldrene egentlig. [...] Spesielt i de tilfellene hvor de er helt mot det, og helt uenige i det vi mener. Det er det som blir veldig vanskelig. Men i forhold til barnet så er det jo ikke vanskelig, men det er jo omstendighetene rundt som gjør at det kanskje kan være vanskelig ofte.”

God kontakt med foreldrene i barnehagesamarbeid, eller et ønske om å opprettholde slik kontakt, kan gjøre det vanskelig å melde fra til barnevernet ved bekymring for barn. En vanskelig balansegang i den profesjonelle rollen ligger i å forholde seg til barnas foresatte på en personlig måte, uten å bli privat. Båndene mellom personalet og barnets foreldre kan bli sterke. Enkelte styrere viser til at problemet særlig kan oppstå for ansatte som ivaretar den daglige kontakten med foreldre og barn. Ønsket om å ivareta en god kontakt kan føre til at man unngår å ta opp konfliktstoff eller ubehageligheter. Funn viser at det finnes en ikke ubetydelig spenning i behovet for relasjonsbygging og kontakt på den ene siden, og meldeplikten på den andre siden, selv om disse ikke nødvendigvis må konkurrere.

#### 10.6.6 Bruken av samarbeidspartnere ved bekymring for barn

I NOU 1985: 18 s. 28 er det fremhevet som et problem at de fleste oppfatter barnevernet som den instansen som først skal kontaktes når andre muligheter er forsøkt uten suksess. Fem av de seks styrerne i min undersøkelse mener at det er grunn til å anta at barnehagene i bydelen i for liten grad henvender seg til barnevernet ved bekymring for barn. Den siste svarer ”vet ikke”.

Mange av barnehagestyrerne viser til at de forsøker å løse problemene på andre måter, før barnevernet kontaktes. Dersom ikke barnehagen selv kan hanskles med problemet, er det først og fremst vanlig å ta kontakt med andre faginstanser enn barnevernet, som helsestasjon, lege, andre styrere, skole, BUP, PPT, habiliteringsteamet i bydelen,

fagteamet i bydelen og andre faginstanser som bydelen tilbyr assistanse fra. Uttalelser fra styrere kan tyde på at andre faginstanser fremstår som mindre farlige eller skremmende enn det barnevernet gjør:

”PPT synes jeg kanskje er mindre skummelt egentlig. Synes det er mye enklere å snakke med foreldrene og henvise til PPT enn til barnevernet.”

Samtlige styrere bekrefter at de har vært i situasjoner der de heller har tatt kontakt med andre faginstanser fremfor å kontakte barnevernet ved tvil om hvem som skal kontaktes.

Følgende uttalelse beskriver hvordan barnevernet kan bli siste instans man kontakter:

”Men så er det jo de, [...] de barna hvor du tydelig ser at vi ikke klarer å endre på ting, at negativ atferd bare vedvarer, så prøver vi å sette inn litt større tiltak, i forhold til å ta kontakt med helsestasjon, tettere samarbeid med foreldrene, tospråklig assistent. Men jeg opplever at flere av de barna vi har hatt har begynt i barnehagen når de har vært 4 ½ og 5 år, og vi rekker knapt..., også nå melder vi dem også til PPT da, for å få hjelp derfra. Så prøver vi jo, altså i siste omgang, hvis vi ikke skulle rekke, så må vi jo melde en bekymring til barnevernet i det de går over på skolen, men vi har veldig bra samarbeid med skolen og fått tillatelse av foreldrene til å snakke med skolen, sånn at vi kan tilrettelegge på best mulig måte.”

Funn viser at man i det lengste utsetter å ta kontakt med barnevernet. Flere styrere peker på at det først er i skolealder at meldingene kommer. Følgende uttalelser kan beskrive dette:

”Ja, de sier det. Barnevernet sier det, det stemmer nok. Hvis man ser hvordan det plutselig eksploderer når de er på skolen.”

”(...) Det er vel generelt overalt egentlig at vi henvender oss for lite til barnevernet. Når de kommer på skolen så er det ofte et rush av henvendelser. Det er klart det kan være en del ting som er vanskelig å se også, tidlig, som du føler at du må ha litt mer knagger å henge ting på. Og det er jo litt i forhold til den lovteksten; å tro, å vite.”

### 10.6.7 Særlig om tverrfaglig team

Fem av seks styrere nevner tverrfaglig team som et mulig hjelpemiddel når det dukker opp uro for barns omsorgssituasjon. Samtlige av styrerne som har brukt teamet er positive. De roser denne muligheten. Tverrfaglig team er et forum der styrerne kan diskutere bekymring med både barnevern og foreldre tilstede, og er i så fall ideelt sett i forhold til styrernes praksis forøvrig.

Ved bekymring for barn er det et fellestrekk at styrerne tar kontakt med teamet før de eventuelt kontakter barnevernet, men som hovedregel etter at foreldre og barnehagen har søkt å løse problemene i felleskap i barnehagen. Mitt materiale kaster lite lys over hvordan meldepraksis hadde vært uten teamet. En styrer beskriver ordningen sett fra sitt ståsted:

”I gamle X bydel har vi hatt noe som vi har kalt tverrfaglig team. [...] Der kan vi som barnehage eller foreldrene bringe inn saker dit og det skal være saker som man er usikre på. Hvis det er saker som vi som personale i barnehagen er sikker på at dette er en barnevernssak så må vi melde direkte. Da går vi ikke gjennom det teamet, men hvis det er usikkerhet så har vi muligheten til å drøfte det sammen med foreldrene. Foreldrene er også til stede, ja. Og det er med samtykke da om at alle skal få lov til å gi den informasjonen som man har knyttet der og så diskuterer vi der. Og noen ganger så har det bundet ut i at vi lager en melding. Andre ganger er det kommet ut at det er helt andre tiltak som det er behov for. Det har vært veldig sånn, i forhold til den barrieren som foreldrene har i forhold til barnevernet, så har det vært en veldig, veldig, fin institusjon.”

Flere viser til at teamet kan legge til rette for å motivere foreldrene til å ta direkte kontakt med barnevernet selv:

”(...) den siste saken vi hadde nå var til og med en sak som foreldrene valgte å gå direkte til barnevernet selv med, uten å gå om barnehagen, fordi de ønsket samarbeid, etter å ha møtt hverandre der. Møtt hverandre som mennesker da, på en måte. Sett hva de har å tilby. Så vi har hatt et helt annet samarbeidsklima med barnevernet etter at vi begynte med de tverrfaglige team møtene.”

En styrer som svarer på spørsmålet hva årsaker kan være til at barnehagen ikke har henvendt seg til barnevernet ved bekymring for barn i perioden 2001 til 2003, viser til samarbeidet i tverrfaglig team:

”(...) Det har vært disse her tverrfaglige teamene, sånn at barnevernet har vært inne i samarbeid med familien og barnet før det blir en barnevernssak. Det tror jeg er en veldig god måte å jobbe på. Og det har vi jobbet mer med nå de siste årene. Det tror jeg er en av grunnene til at det er færre barnevernssaker, at man har brukt det her tverrfaglige teamet. [...] Det har vært veldig nyttig i forhold til de rådene den familien har fått. Og at de vet at de blir fulgt opp. At de blir sett, og at barnevernet har vært inne, og mulighet til å kunne sette inn noen tiltak i forhold til ulike støttetiltak, som de har, eller økonomi eller, ja.[...] det skjer noen ting, og du får vite hva som skjer. Og at det blir en åpenhet rundt ting. Vis du melder noe til barnevernet, så vet du jo ikke etterpå hva som skjer.”

#### 10.6.8 Anonyme drøftelser med barnevernet

Fire av seks styrere i undersøkelsen oppgir å ha drøftet bekymring for et barn med barnevernet anonymt en eller flere ganger i årene 2001-2003. En styrer oppgir at hun ikke har gjort dette i tiden som styrer, og en styrer svarer ikke på spørsmålet.

Det er ingen automatikk i at barnevernet kontaktes ved uro for barns omsorgssituasjon. Funn viser at barnevernet som anonym drøftningspartner, velges bort i den tidlige fasen av bekymring og uro for et barns omsorgssituasjon. Ingen av styrerne sier at de kontakter barnevernet i den tidligste fasen av uro. Det diskuteres internt og observeres før den første styreren nevner at barnevernet kontaktes for anonyme drøftelser, hvis det er en ”klar” barnevernssak.

Fem av de seks styrerne holder en eller flere foreldresamtaler før enkelte nevner at barnevernet eventuelt kontaktes for råd og veiledning. Dette kan bety at det finnes en viss terskel for å ta kontakt med barnevernet. Det er litt uklart hva grunnen til dette er, fordi en anonym drøftelse i seg selv, ikke medfører særlige forpliktelser. Dette kan igjen gi en indikasjon på at det er en betydelig terskel for å *melde* saker til barnevernet. Ved å melde setter man i gang en prosess man ikke selv kan styre i ønsket retning, med frykt for å miste kontroll til et maktapparat man ikke er fortrolig med.

## 10.7 Oppsummering

Styrenes beskrivelse av praksis viser at den i stor grad rettes inn mot å finne løsninger på omsorgssvikt innenfor barnehagens fire vegger eller i samarbeid med foreldrene.

Dersom en sak skal meldes foretrekker styrerne å ha et skikkelig grunnlag. Parallelt er det andre samarbeidspartnere som fortrinnsvis kontaktes ved bekymring. Barnevernet kobles gjerne inn sent i prosessen med unntak for de saker som sendes til tverrfaglig team.

Meldeplikten virker til dels forstyrrende og konkurrerende inn i praksis.

Det kan virke som om utfordringen blir å skjære igjennom på et tidspunkt og aktivt forholde seg til spørsmålet: Når foreligger det en situasjon som faktisk er meldepliktig etter bhl § 23? Ingen av styrerne viser til at de foretar en tolkning og subsumering av loven når de skal beskrive praksis ved uro for barns omsorgssituasjon. Det forsterker inntrykket av at loven lever sitt eget liv ”på siden” når uro oppstår.

## 11 Er praksis i samsvar med lovens intensjon?

”Man må være klar over at det er forskjell mellom lovens virkninger og lovens intensjoner. Dette er vist i en rekke samfunnsvitenskapelige arbeider om idealer og realiteter i sosial- og helselovgivning. Man må ikke tro at man løser problemer bare ved å vedta lover om ’barnets beste’. Men likevel er det viktig å ha høye idealer.” NOU 1982: 26 s. 91.

### 11.1 Innledning

Meldepliktsregelens sentrale intensjon er å ivareta barnevernets behov for opplysninger til rett tid slik at barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt identifiseres og gis nødvendig hjelp etter loven på et tidligst mulig tidspunkt, jf kapittel 5. Spørsmålet er om barnevernet får de nødvendige opplysninger i rett tid der det er grunn til å tro at barn mishandles eller utsettes for andre former for alvorlig omsorgssvikt. Virker meldepliktsregelen i barnehageloven § 23 effektivt?

### 11.2 Er det mulig å gi et klart svar?

Det finnes ingen samlet oversikt over barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt verken på landsbasis<sup>114</sup> eller i bydelen.<sup>115</sup> Man vet heller ikke hvor mange barn, utsatt for alvorlig omsorgssvikt, som faktisk befinner seg i barnehage. Lovens ordlyd er skjønnspreget. Det er ikke skarpt definert hvilke tilfeller som faller innenfor og hvilke tilfeller som faller utenfor lovens ordlyd. Dette gjør det vanskelig å definere målgruppen og foreta tallmessige nøyaktige beregninger av antall barn utsatt for omsorgssvikt sett i forhold til saker som faktisk meldes. Min undersøkelse gir ikke noen mulighet til å etterprøve eller vurdere styrenes bedømmelse av fakta i konkrete saker. Dette er et område som er lite

---

<sup>114</sup> I Norge har vi pr i dag ingen landsomfattende undersøkelse om omfanget av omsorgssvikt. Se for øvrig Killén (2004 s. 16) og NOU 1982: 26

<sup>115</sup> Killén uttaler i et intervju at hun tror så mye som 20 % av alle barn i skolealder i ulik grad er preget av sviktende omsorg, jf Torgersen, Eivind. Om sorg og svikt. I: Foreldre og barn 7, 28. årgang, 2004. I: 27-28.



tilgjengelig.<sup>116</sup> På denne bakgrunn vil jeg ikke kunne gi et fullstendig og klart svar på spørsmålet om praksis er i samsvar med meldepliktsregelens intensjon, i den forstand at de saker som etter bestemmelsen skulle vært meldt, faktisk meldes. Når dette er sagt, vil det være mulig å peke på tendenser i mitt materiale som likevel kan belyse problemstillingen. Jeg vil i lys av empiriske funn særlig kunne drøfte om barn som opplever alvorlig omsorgssvikt blir henvist til barnevernet *til rett tid*, selv om en entydig konklusjon kan være vanskelig å trekke.

### 11.3 Melder barnehagen til rett tid?

Det sentrale spørsmålet er om barn som opplever alvorlig omsorgssvikt henvises til barnevernet til rett tid. I kapittel 10 så vi på styrernes praksis og handlingsmønster ved uro for barns omsorgssituasjon. Vi så der en tendens til at barnehagen drøyer med å kontakte barnevernet ved bekymring for barns omsorgssituasjon, og at det kan ta lang tid fra uro og bekymring oppstår, til saken meldes. Det er flere funn som indikerer at barnevernet kommer sent på banen når styrerne er bekymret for om barn utsettes for omsorgssvikt. En styrer peker på dette dilemma:

”(...) Så akkurat det med den meldeplikten, den er ganske klar for meg, men jeg tror kanskje det er verre om jeg klarer å gjøre det til *rett tid*, rett og slett. Og det er et dilemma. Det er vanskelig.”

Styreren utdyper videre hva hun mener med *til rett tid*:

”Jo, at man får gjort noe med det når man ser at nå er det et behov. Også at man da gjør det. For hvis man drøyer så kan det ha gått for langt og at det har utviklet seg enda verre ting. Så man bør prøve å gjøre det til rett tid for å si det sånn.”

Det er ikke fast rutine i barnehagene at barnevernet kontaktes for råd og veiledning ved uro for barns omsorgssituasjon. Fem av de seks styrerne sier de holder en eller flere

---

<sup>116</sup> Problemene ved faktavurderinger, de vedtak som treffes og mangelen på kontrollmuligheter påpekes bl.a. av Brinkmann og Eckhoff (Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/1986) som et hinder for å kunne gi en fullstendig analyse av ligningsfunksjonærers rettskildebruk, se s. 5 og s. 58.

foreldresamtaler før de eventuelt tar kontakt med barnevernet for råd og veiledning. Foreldresamarbeidet fremstår som svært viktig for styrerne. Flere styrere viser til at motstand fra foreldrene om å sende melding til barnevernet i enkelte tilfeller vil være nok til at man velger å vente litt til, se tiden an. Gi foreldrene en sjanse til, som en av styrerne uttaler. Fra bekymring oppstår i personalet, til foreldrene innkalles til foreldresamtale, kan det gå tid. Flere styrere gir uttrykk for det. Videre oppgir styrere at det ofte vil ta tid fra problemene er presentert for foreldrene til man velger å gå neste skritt videre. Dette står i kontrast til lovens intensjon om at melding skal sendes straks mistanken er tilstede.<sup>117</sup> Foreldrene får bl.a. mulighet til å ”rette” på forholdet. Kanskje skal man ha flere foreldresamtaler. Videre skal det gjerne gå litt tid i mellom hver samtale for å kunne vurdere om forholdene har bedret seg. Dette kan bli en svært omstendelig prosess, kanskje særlig i de sakene som styrerne betegner som ”gråsonesaker”. La meg ta et eksempel: En mamma som er periodedranker vil kunne tøye systemet ganske lenge, dersom barnehagen praktiserer foreldresamtaler og venting for å se om forholdene kan bedre seg på denne måten.

Mitt materiale tyder på at styrerne i svært mange tilfeller søker å løse problemene i barnehagen dersom de opplever at de kan gjøre noe i en gitt situasjon. Barnehagens ønske om å jobbe forebyggende kan i visse tilfeller stå i motsetning til meldeplikten. Styrerne oppgir også at de ofte tar kontakt med andre instanser for råd eller veiledning istedenfor å kontakte barnevernet.

Dette er forhold som kan svekke meldepliktens effektivitet. Forarbeidene understreker at plikten til å melde gjelder selv om barnehagen både kan og vil sette inn tiltak, men nevner samtidig noen av dilemmaene i denne sammenheng som kan forklare en annen praksis.<sup>118</sup> Faren ved å ta ”skjeen i egen hånd” er at barnehagen tar på seg roller som

---

<sup>117</sup> Se bl.a. NOU 1985: 18 s. 280

<sup>118</sup> Det uttales følgende i NOU 1985: 18 s. 280: ”Det er grunn til å feste oppmerksomhet ved at plikten til å melde barnemishandling og omsorgssvikt skal gjelde, selv om den institusjon som mottar opplysninger både kan og vil sette inn behandlingstiltak. Melding etter forslaget skal likevel gis straks mistanken er tilstede. Det er grunn til å tro at en melding til barnevernet kan ødelegge eller begrense melderinstitusjonens egne muligheter for å gjøre noe.”

barnevernet er bedre i stand til å ivareta og at barnevernet som en viktig samarbeidspartner kommer for sent på banen.

Redselen for å misforstå og melde urettmessig er i høy grad til stede. Det er flere trekk som viser at styrerne ønsker et skikkelig grunnlag før saker meldes. Dette er både forståelig og problematisk. En slik praksis begrenser effektiviteten fordi den i mange tilfeller vanskelig oppfyller lovens vilkår ”grunn til å tro”.<sup>119</sup> Flere funn viser at styrerne ønsker seg klare indikasjoner på at det foreligger omsorgssvikt for å gå videre med en sak til barnevernet. Man vil ha et skikkelig grunnlag før saken meldes. Klare bevis i en sak gjør det ”lettere” å gå til barnets foreldre og barnevernet med en bekymring.<sup>120</sup> Istedenfor å melde straks en har opplysninger som gir en grunn til å tro at et barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt, velger en kanskje derfor å avvente situasjonen for å samle opp mest mulig opplysning som kan gi mer sikkerhet før man eventuelt melder. Det er en vanskelig balansegang mellom det å rettmessig skulle underbygge en mistanke og det å forvente sikker viten, før man melder.

Ønsket om et skikkelig grunnlag begrenser effektiviteten. Kompliserte faktiske vurderinger og tvil om man har observert riktig, kan sinke en melding. Det er selvfølgelig et problem at ikke alle barn er i stand til å gi klare muntlige beskjeder om omsorgssvikten de er utsatt for. Heller ikke er alle voksne i stand til å lese barns signaler på en korrekt måte eller ta dem på alvor når det er behov for det. I tillegg vil barn som utsettes for alvorlig omsorgssvikt ofte sender tvetydige signaler som kan være vanskelig å tolke.<sup>121</sup> Vi har sett at fem av seks styrere sier at det hender de er i tvil om de skal melde fordi de ikke er sikre på om barnets omsorgssituasjon er alvorlig nok. Flere uttaler at dette er tilfellet ganske ofte. Tvil vil dermed kunne hindre en melding til barnevernet.

---

<sup>119</sup> Dette forhold påpekes i NOU 1985: 18 s. 280 som en effektivitetsbegrensende faktor. Det uttales: ”(...) meldeplikten skal gjelde selv om melderer ikke har full oversikt over barnets situasjon, men bare en oppfatning av at noe *kan* være galt. Melderer kan altså komme i skade for å ta feil. På grunn av de konsekvensene en slik feil kan få, vil meldeplikten oppfattes som et problem også av denne grunn.”

<sup>120</sup> En skal ikke se bort fra at barnevernet selv bidrar til denne praksis ved de signaler og tilbakemeldinger de gir på meldinger som mottas.

<sup>121</sup> Se Killén (1996 s. 14)

#### 11.4 Konklusjon

På bakgrunn av empiriske funn vil jeg konkludere med at praksis ikke er i samsvar med lovens intensjon. Jeg vil si at regelens uttalte formål bare delvis er oppfylt. Særlig er det styrernes egne utsagn om praksis som gir støtte til en slik konklusjon. Undersøkelsens funn viser at barnehagene ofte venter med å melde saker som kan betegnes som meldepliktige. At enkeltsaker aldri blir meldt i det hele tatt, ser jeg som overveiende sannsynlig.

Man må ikke på dette grunnlag forhastet trekke den konklusjon at loven dermed er uten virkning. Funn viser bare at meldeplikten ikke alltid benyttes der det er grunnlag for det. Det meldes saker fra flere av barnehagene i min undersøkelse i den aktuelle perioden. Dette indikerer at barn oppdages, tas på alvor og sendes videre i systemet. Bildet er derfor ikke svart-hvitt. Intensjonen om at barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt skal videreformidles til barnevernet, oppfylles således i flere enkeltsaker. Problemet er kanskje hvor lang tid det tok fra lovens vilkår var oppfylt, til sakene ble meldt, og hvilke konsekvenser det fikk for barna å vente.

Jeg slutter meg til Aubert<sup>122</sup> som understreker at moderne ressurslovgivning har betydelige samfunnsmessige virkninger selv om det er lett å miste dette perspektivet av syne når fokuset er den mulige svikten i lovens effektivitet.

---

<sup>122</sup> Aubert, *Retts sosiologi* (1982 s. 104). Se nærmere om den positive ressurslovgivning s. 79.

## 12 Forhold av betydning for meldeplikten effektivitet

### 12.1 Innledning

De fleste styrerne i undersøkelsen gir uttrykk for at de har et ønske om å overholde meldeplikten. Samtidig sier de at de ”skyver på grensene” og ”legger lista for høyt”. Hva er det som kan hindre styrerne i å melde? I dette kapitlet drøfter jeg i hvilken grad styrerne *forstår, vil og kan* anvende meldepliktsregelen etter sin intensjon.<sup>123</sup> Vi kan tenke oss at ulike faktorer som økonomiske forhold, organisatoriske forhold og personell kan påvirke i hvilken grad styrerne forstår, vil og kan ivareta meldeplikten effektivt.<sup>124</sup>

Med dette som utgangspunkt vil jeg se nærmere på hvilke faktorer som er av særlig betydning for meldepliktsregelens effektivitet.

### 12.2 Forstå

Styernes oppgave etter meldepliktsregelen er å finne ut om det foreligger situasjoner i barnehagen som er å anse som meldepliktige etter loven og handle deretter.

Flere typer forståelse må være til stede hos styrerne for at meldeplikten skal virke effektivt, samtidig som forståelsen nødvendigvis må være tilstede blant ansatte *på alle nivå* i barnehagen, jf kapittel 6. I lys av dette fremtrer barnehagestyrenes syn på informasjonsformidling til de ansatte som viktig. Kompetansen hos barnehagens personell, deres forståelse, vil påvirke kvaliteten på det arbeidet som gjøres.

På den ene siden har lovforståelsen eller regelinnsikten en sentral plass. Jusen må kommuniseres til styrerne. Uten regelinnpekt kan det være vanskelig å handle i samsvar med loven, dersom man ønsker det. At regler brukes i strid med forutsetningene pga manglende kunnskap hos regelanvenderne er dokumentert i flere undersøkelser.<sup>125</sup> Samtidig har vi sett at annen kunnskap kan tenkes i en viss grad å tre istedenfor

---

<sup>123</sup> Inndelingen er hentet fra Zanderin (2004).

<sup>124</sup> Zanderin (2004) peker i sitt arbeid på fire faktorer i de politiske og administrative organer som påvirker gjennomføring av lovverket: organisasjonsfaktorer, virksomhetsfaktorer, økonomifaktorer og personalfaktorer. For en nærmere beskrivelse, se s. 253.

<sup>125</sup> Andenæs (1992 s. 371) viser til en oversikt i Andenæs/Skre (1990)

regelinnsikt og føre til samme resultat i praksis. En uriktig lovforståelse kan likevel føre til handlinger i samsvar med lovens intensjon. Dette forutsetter at man i det minste har en overfladisk forståelse av at man har en plikt til å melde.

Har styrerne forstått meldepliktsregelen? Mitt materiale viser at styrerne ofte er usikre på hvor grensene går for det meldepliktige, og at de mangler en juridisk metodekompetanse som bedre kan gjøre dem i stand til å sette seg inn i lovens innhold og intensjon. Sentrale begrep i lovteksten blir misforstått. Funnene viser at reglene ikke alltid kommuniserer et forståelig budskap til styrerne. Reglene fremstår som lite fattbare. En grunn til dette kan være at begrepene er svært skjønnspregede, og at det er vanskelig å få tak i hvilke elementer som er legitime ved en rettslig vurdering, hva som skal danne grunnlaget for skjønnnet. Dette kan hindre styrerne i å forstå og handle. Kanskje må selve regelinnholdet eller måten informasjonen blir gitt på endres? Vi kommer tilbake til dette i kapittel 13.

Minst like viktig som regelinnholdet er evnen til å tolke og forstå de faktiske forhold på en rett måte. Finstad uttaler om dette: ”(...) måter å lese omverdenen på er utgangspunktet for hvordan man manøvrerer i den samme omverdenen”.<sup>126</sup> Vi har sett at tvilen ofte er til stede ved de faktiske vurderingene som gjøres. Nettopp usikkerheten trekkes frem av flere styrere som en grunn til å vente med eller la være å melde.<sup>127</sup> Uten at man *ser* tegn på omsorgssvikt, eller fanger opp signaler fra andre, er det vanskelig å handle adekvat.<sup>128</sup> *Noe* i situasjonen må gjøre at man forstår. Funn presentert i delrapport II<sup>129</sup> indikerer at grad av bekymring i en gitt case kan ha betydning for om man velger å handle og hvordan man velger å handle. Det er sannsynlig at grad av bekymring kan innvirke på hvilke handlingsalternativ man tar i bruk i en reell situasjon. Siden terskelen for bekymring varierer, er det grunn til å tro at det tilbudet barn mottar i en bekymringsfull situasjon også kan variere. Samtidig viser mitt materiale at grad av individuell bekymring ikke alene er avgjørende for praksis.

---

<sup>126</sup> Finstad (2003 s. 90)

<sup>127</sup> Se tilsvarende funn i delrapport II s. 48.

<sup>128</sup> En parallell kan trekkes til et sitat av Finstad (2003 s. 66): ”Hva politiet *gjør*, forutsetter en systematisering av hva politiet *ser*. Det man ser, blir bedømt.”

En tredje type forståelse som også er essensiell, er forståelsen av barnevernets rolle og funksjon i møte med barn utsatt for omsorgssvikt sett i forhold til egen rolle og funksjon. Hvem skal ta hva slags ansvar for hvilke barn? Hvem skal ha hvilke roller ved bekymring? Styreernes, personalets og foreldrenes forståelse og syn på barnevernets rolle og funksjon påvirker meldepliktens effektivitet fordi dette påvirker hvordan den enkelte velger å forholde seg til barnevernet i ulike situasjoner.

En stadig avklaring av rollefordelingen mellom barnevern og barnehage er en viktig del av et godt fungerende samarbeid og en effektiv meldeplikt. Det er klare forskjeller barnehagene imellom når det gjelder deltakelse i samarbeidssituasjoner med barnevernet og hvordan styrene internt informerer ansatte om meldeplikten. Mitt materiale viser at forståelsen av barnevernets rolle og funksjon ved bekymring for barns omsorgssituasjon er mangelfull hos flere styrere og i personalet, selv om dette varierer. Tilsynelatende er det etablert ordninger som kan ivareta en stadig kontakt og dialog, men i mange tilfeller er det opp til styrene selv å gjøre bruk av disse ordningene. Styreernes initiativ, ønske og forventning til samarbeid kan fremme eller hindre slik kontakt. En styrer peker på betydningen av at ledelsen i bydelen, særlig i omstillingsfaser, prioriterer og gir rom for samarbeidet mellom barnevern og barnehager. Bydelens ledere må gi tydelige styringssignaler om at samarbeid, det skal man ha.

Barnehagens egne disposisjoner vil påvirke meldepliktsregelens effektivitet. Samtidig fremkommer det at barnehagene selv ikke nødvendigvis har midler til kurs, og at de er avhengig av bydelens vilje og mulighet til å sette av tilstrekkelig midler til opplæring. Slik vil den offentlige økonomi og politikernes prioriteringer påvirke gjennomføringen av meldepliktsregelen og hva slags opplæring som gis til regelanvenderne.

Fører rett forståelse til ”riktig” handling?

---

<sup>129</sup> Forvaltningsrevisjonsrapport 03/04 s. 91

Spørsmålet om det er noen sammenheng mellom den enkeltes lovkunnskap og atferd ble stilt i hushjelpundersøkelsen.<sup>130</sup> Man fant at kjennskap til loven ”ikke var noen garanti for lovlydig atferd”<sup>131</sup> og at sammenhengen mellom husmødrenes norminnsikt og atferd var svak. Det uttales: ”Selv blant de verste lovovertrederne finner vi en ganske utbredt norminnsikt, som altså foreløpig har vært forgjeves.” Dette forklares med at det er andre forhold enn loven som trekker i retning av en bestemt atferd og at ”innsikten må knytte seg til en bestemt motivstruktur for å virke reformerende. Det må være knyttet til ønske om - eller behov for - å gjennomføre normene i praksis”. (s. 167) Mitt materiale viser at motivasjon og vilje til å handle er en betydningsfull faktor. En riktig forståelse er ikke i seg selv nok. Og som vi har vært inne på tidligere, kan man handle riktig uten kunnskap og forståelse for rettsregler. Vi skal nå se nærmere på styrernes vilje til å handle.

## 12.3 Ville

### 12.3.1 Betydningen av å ville

Er barnehagestyrene villige til å melde fra til barnevernet ved mistanke om barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt? Mitt materiale viser at det finnes en utbredt vilje blant styrerne til å melde fra ved alvorlig omsorgssvikt, selv om denne viljen ikke alltid gir resultater i praksis. En grunn til dette kan være manglende forståelse for de rettslige og faktiske forhold. Samtidig viser funn at det ikke nødvendigvis er vilje eller interesse til stede. Dersom styrerne for eksempel ikke opplever at en melding til barnevernet er den beste løsningen i en gitt situasjon, velges kanskje andre løsninger istedenfor, jf punkt 13.3.2.

Selv om det er vilje til stede, kan motet svikte. Det skal mot til for å melde. Ulike følelser og konflikter kan hindre viljen. Killén uttaler om dette:

”Erkjennelsen av omsorgssvikt og barnemishandling stiller oss overfor store personlige og faglige utfordringer. Det er fortsatt et spørsmål om øynene som ser og om det ansvar vi er villige til å ta.” Killén (2004 s. 21)

---

<sup>130</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 164)

<sup>131</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 165)



Flere av styrerne uttrykker redsel for reaksjoner fra foreldre dersom de melder. Enkelte har opplevd å motta trusler. Andre sier at frykt for seg selv eller egen familie enten har hindret eller ville kunne hindre dem i å melde. Flere styrere viser til stort ubehag ved å skulle uttale seg til barnevernet. Ubegagget kan starte lenge før en melding sendes. En samtale med foreldrene om mulig omsorgssvikt kan i seg selv være i tøffeste laget. En styrer viser til den følelsesmessige reaksjonen hun fikk ved å skrive en ”helt klar” rapport til barnevernet i en omsorgssviktsak, der barnevernet selv hadde bedt om en slik rapport:

”(...) da endte det med at jeg skrev denne rapporten. Helt klar rapport, som ble veldig ubehagelig selvfølgelig. For det var veldig mye direkte der som måtte fram og det var veldig vanskelig. Da fikk jeg en sånn veldig følelse av... ikke voldelighet, men jeg ble... det var veldig ubehagelig. Det var fryktelig ubehagelig. Så jeg..., man sliter litt med sånne ting. Men jeg var så veldig bevisst på det der selv at - sånn er det, beklager, - sånn er det.”

Ved å melde på tross av negative følelser og reaksjoner må man ha vilje til å gjennomføre noe som er både ubehagelig og vanskelig. Det er en krevende øvelse både personlig og faglig.

Styrerne spiller en avgjørende og viktig rolle ved informasjonsformidlingen til de ansatte. Deres vilje og evne til å holde ”tema” varmt i personalgruppa har betydning. Dessuten har styrerne en viktig rolle som pådrivere. Styrerne må være villige til å ta det ”verste trøkket”, som en av respondentene uttalte. De må ha vilje til å drive meldeprosessen helt i mål, der det er nødvendig. Men styrerne er avhengig av andre aktører for å kunne gjennomføre dette. Særlig viktig fremstår barnevernet som støttespiller og informasjonsformidler.

### 12.3.2 Reglene må oppfattes som rasjonelle

For at styrerne skal være villige til å ta på seg ubegagget det kan være å melde en sak til barnevernet, må reglene oppfattes som rasjonelle.<sup>132</sup> Det er av stor betydning at styrerne

---

<sup>132</sup> Andenæs (1992 s. 387) viser til at de krav som reglene stiller må oppfattes som rasjonelle av rettsanvenderne, dersom de grunnleggende forutsetninger for funksjonelle regler skal ivaretas.

opplever at det å overholde meldeplikten etter bhl § 23 fremstår som en god løsning for barnet. Fremstår det som rasjonelt å melde, er det større sjanse for at styrerne faktisk *vil* melde. Hvis ikke styrerne har tillit til at barnevernet kan bidra på en positiv måte for barnet, kan det oppleves som lite rasjonelt å melde. Videre må barnevernets håndtering av de sakene som meldes fremstå som handlekraftig og ”fornuftig”. Dersom f.eks. mottaksapparatet ikke fungerer, vil det fort kunne få konsekvenser for antall meldinger som sendes. En beskrivelse fra en mottakskonsulent i en barneverntjeneste i Oslo våren 2005 illustrerer hvordan situasjonen kan oppleves ”på den andre siden av bordet”:

”Vi svikter så mange unger! Vi hadde en veldig økning i antall meldinger i fjor. Vi er like mange folk som før. Tilslutt satt jeg med følelsen av at jeg bare flyttet rundt på papirene, jeg fikk ikke engang lest igjennom meldingene skikkelig før avgjørelser måtte tas. Jeg opplever at vi ikke har kapasitet til å ta meldingene som kommer på alvor. Det er et forferdelig kjørl! Nå er flere helt eller delvis sykemeldt. Det var travelt før, men nå er vi helt sprengt.”

Det er av stor betydning at barnevernet faktisk er i stand til å ta sitt ansvar etter loven, etter at meldingen er sendt. Barnevernet er avhengig av gode økonomiske rammer, et kompetent personale og en god organisering for å kunne ivareta sine plikter etter loven. Dette er faktorer som påvirker meldepliktens effektivitet. Barnevernet må ha ressurser til å drive forsvarlig. Styrerne opererer ikke i et vakuum. Styrernes tidligere erfaringer med barnevernet vil påvirke det videre arbeid og måten de i fremtiden vil forholde seg til barnevernet og meldeplikt. Dårlige erfaringer med barnevernets håndtering av saker som meldes, vil gjøre det lite rasjonelt å melde i fremtiden. Tillit blir et nøkkelord.

### 12.3.3 Vil du ikke - så skal du! – Betydningen av sanksjoner

Aubert<sup>133</sup> uttaler om effektive sanksjoners betydning:

”Virkningene av normsending, f.eks. av lover og andre rettsregler, er særlig avhengig av to forhold, meddelelse av normene til de rette mottakere og effektiviteten i sanksjonene.”

Et flertall av styrerne i min undersøkelse har ikke klart for seg hvilke sanksjoner som faktisk er aktuelle ved brudd på meldeplikten. De rettslige sanksjonene ved unnlatelser

---

<sup>133</sup> Aubert (1982 s. 72)

fremstår som uklare.<sup>134</sup> Dette kan illustrere fraværet av effektive sanksjoner, som igjen kan henge sammen med områdets særegenheter. Unnlaterer er ofte usynlige for omverdenen. Det finnes ingen pressgruppe. Det finnes ikke noe tilsynsorgan. Det er uoversiktlig og vanskelig å bedømme for de berørte om plikten overholdes. De rettslige sanksjoner som faktisk finnes, blir sjeldent virksomme.

Effektive sanksjoner er ikke nødvendigvis avgjørende for en handling i samsvar med lov. Mitt materiale viser at de som melder ikke først og fremst melder av redsel for rettslige sanksjoner. En viktig motivasjon for å melde er ønsket om å gjøre jobben sin skikkelig. Enkelte styrere viser til det moralske ansvar de føler overfor barna. Jeg vil likevel ikke utelukke at forestillingen om sanksjoner kan være med på å motivere til handling, selv om sanksjonene reelt sett ikke er i bruk. Det er en tendens i materialet at styrere som ikke vet om mulige rettslige sanksjoner ved brudd på plikten, oppgir å ha meldt færrest saker i perioden 2001-2003. De styrerne som mener de har straffansvar dersom plikten forsømmes, har meldt flest saker i perioden.

#### 12.4 Kunne

Kan styrerne handle i samsvar med meldepliktsregelens intensjon?

De fleste uttrykker et ønsket om å handle i samsvar med plikten, men viljen til å handle begrenses av ulike forhold. Vi har sett at styrernes regelinnsett varierer. Dette kan skyldes selve regelutformingen, regelformidlingen eller egenskaper hos den enkelte styrer. En manglende forståelse av de faktiske forhold eller rollefordelingen kan hindre en adekvat behandling av omsorgssviktoproblematikk. Svak forståelse begrenser styrernes vilje og mulighet til å handle. Ansattes forståelse av plikten, de faktiske forhold og deres motivasjon påvirker og begrenser hva slags opplysninger styrer får tilgang til. Mangel på slik informasjon kan hindre meldinger.

---

<sup>134</sup> Innføring av konkrete sanksjonsregler ved brudd på meldeplikt ble avvist uten nærmere begrunnelse i NOU 1982: 26 s. 150. Det vises for øvrig til at for offentlige tjenestemenn kan straffeloven §§ 324 og 325 komme til anvendelse.

Styrerne og de ansatte må på den andre siden være *i stand til* å kunne forholde seg til ubehag og konflikt ved å melde en sak tross foreldres uenighet. De må kunne forholde seg til selve omsorgssvikten på en adekvat måte.<sup>135</sup> Mitt materiale indikerer at ulike følelser og konfliktsituasjoner kan hindre styrerne i å melde. Dette er et kjent fenomen blant omsorgssviktforskere. Hobbs (1992) mener at hovedhindringen for å oppnå et effektivt barnevern er benekting av de ulike former for omsorgssvikt. Killén<sup>136</sup> beskriver en rekke mekanismer og overlevelsesstrategier som kan prege vurderinger, holdninger og handlinger på irrasjonelt vis i møte med omsorgssvikt.<sup>137</sup> Slike forhold skal ikke undervurderes. De kan begrense styrernes muligheter til å handle. Styrerne kan, selv om viljen er tilstede, hindres i å melde ved at de selv eller ansatte ubevisst iverksetter slike overlevelsesstrategier. Erkjennelsen av hvilke mekanismer som settes i sving, kan bidra til en bevisstgjøring som bedre kan gjøre styrerne i stand til å forholde seg til omsorgssvikt og meldeplikt. Killén selv betegner erkjennelsen av omsorgssvikt og barnemishandling som en smertefull faglig utfordring (2004 s. 21). Hun skriver om ulike utfordringer i denne sammenheng:

”En av de største utfordringene vi står overfor er å skaffe oss innsikt i mekanismene beskrevet ovenfor og utvikle god nok kontroll til at vi kan unngå å bruke dem i så utstrakt grad som tilfellet synes å være i dag. [...] Dette forutsetter imidlertid en arbeidssituasjon der det er anledning til å slippe foreldres og barns sorg, angst, håpløshet og aggresjon inn på seg. Det krever et trygt arbeidsmiljø. Det er forutsetningen for at vi kan bli i stand til å vedstå oss våre egne følelser, bearbeide disse slik at vi kan endre vår egen holdning fra mistanke til bekymring – og bli i stand til å akseptere foreldrene slik de er, uten å pynte på dem ved å tillegge dem ressurser de ikke har. Det forutsetter dessuten at saksbehandlere og andre fagfolk får tilstrekkelig ressurser, både økonomiske og andre, til å hjelpe familiene godt nok. [...] Å erkjenne egne følelser og reaksjoner er nødvendig for å utvikle forståelse. Først da kan vi integrere de kunnskaper som er tilgjengelige.” (s. 86-87)

---

<sup>135</sup> Killén (1996 s. 67) viser bl.a. til en undersøkelse gjort blant helse- og sosialpersonell som identifiserer og beskriver 11 typer av følelser eller konflikter som konsekvent syntes å hindre en hensiktsmessig oppfølging fra hjelpeapparatets side.

<sup>136</sup> Se Killén (2004) og NOU 1985: 18 s. 395.

<sup>137</sup> Følgende mekanismer beskrives i Sveket (2004 s. 72-82): Overidentifisering med foreldrene; bagatellisering; problemflytting; projisering av utilstrekkelighet; introjisering og handlingslammelse eller

Mitt inntrykk er at det er lite oppmerksomhet i barnehagene rundt hvilke psykologiske mekanismer som kan hindre barnehagepersonalet i å forstå og handle ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt, noe som kan synes som en viktig forutsetning for adekvat handling. Dette hindrer styrerne i å *kunne* melde.

Barnehagens interne kultur preger barnehagens arbeid og meldepraksis. Vi har sett at de fleste barnehagene har en innarbeidet og nokså fast praksis ved bekymring for barn. Denne praksis er ikke alltid i samsvar med lovens intensjon, jf kapittel 11. Innarbeidet, uttalt og ubevisst praksis kan hindre en adekvat og lovlig håndtering.

Vi kan si at styrerne bare delvis kan forholde seg adekvat til meldepliktsregelen. De har en begrenset forståelse. Det er psykologiske barrierer som kan gjøre det vanskelig. Samtidig som viljen til å handle ikke alltid er tilstede.

Både økonomiske faktorer, organisatoriske faktorer og personalfaktorer kan som vi har sett påvirke styreres forståelse og vilje til å melde. I sin ytterste konsekvens vil disse faktorene begrense og kunne forhindre styrernes muligheter til å melde. De ulike faktorer av betydning for meldeplikts effektivitet inngår i et komplisert samspill. Faktorene vil gjensidig påvirke hverandre. Barnehagens og bydelens ressursdisponeringer og ressurstilgang vil for eksempel ha betydning for barnehagens muligheter for kompetanseutvikling i personalgruppen, som igjen kan påvirke hva slags forståelse styrerne og ansatte har om omsorgssvikt og meldeplikt. På samme måte vil barnevernets ressurstilgang og organisering kunne påvirke styrernes syn på barnevernet, samarbeidet og om det fremstår som rasjonelt å melde. Videre vil barnevernets ressursituasjon, organisering og personalsituasjon til enhver tid påvirke deres muligheter til å ivareta barnehagenes behov for informasjon, støtte og oppfølging. Et godt samarbeid forutsetter at begge parter har *tid* og vilje til kontakt.

Like så viktig er styrernes fokus på egen og ansattes kompetanse på området og den vilje og interesse styrerne har for å gjennomføre ulike tiltak som i større grad kan gjøre

---

uhensiktsmessig aktivitet; distansering og ansvarsfraskrivelse; reduksjon av kompleksiteten; normtenkning; rolleforvirring og rollebytte.

barnehagen i stand til å melde etter loven. Opplæring fordrer aktivitet og økonomi fra ulike aktører i systemet, men også gode strukturer som ivaretar og muliggjør dette.

Ulike endringer i bydelen og barnehagenes organisering kan påvirke styrernes muligheter til å forstå, ville og kunne melde. Bydelen hvor jeg gjorde mine intervju var i en omstillingsfase. Dette påvirket arbeidet i barnehagene og samarbeidsforholdene mellom de ulike etatene. Flere pekte på at omstillingen ville prege informasjonsformidlingen, organiseringen og arbeidet i lang tid fremover.<sup>138</sup>

### 12.5 Å forstå det, kunne det, ville det, men gjøre det?

Forståelse og vilje til å handle er vesentlige forhold som påvirker meldeplikts effektivitet. Det nytter ikke å forstå, dersom man ikke har vilje til å handle. Videre nytter det ikke forstå og ville, dersom man ikke kan handle.

Mitt materiale viser at nøkkelen til en effektiv meldeplikt først og fremst ligger hos aktørene i barnehagen. De må *forstå*, *ville*, *kunne*, og de må *handle*. Styrernes interesse og aktivitet fremstår som vesentlig for meldeplikts effektivitet. En annen viktig forutsetning for en effektiv meldeplikt er selve regelutformingen og regelformidlingen, hvordan reglene kommuniserer og kommuniseres.

Likeså vil økonomiske og organisatoriske rammer ha stor betydning for regeleffektiviteten. Dette er faktorer som påvirker og begrenser, men det er ofte mulig å handle selv om disse forholdene ikke er tilfredsstillende eller optimale.

---

<sup>138</sup> Når denne spesialoppgaven nå slutføres, vår 2005, er jeg fra bydelen informert om at tverrfaglig team ikke lenger er i funksjon i ny bydel.

## 13 Avsluttende kommentarer

### 13.1 Trenger vi lovregler om meldeplikt?

”Regelproduksjonens omfang etterlater det inntrykk at lovgiverne må ha stor tro på lovers effektivitet, ikke bare til å bevare, men også til å reformere samfunnsforholdene. For mange lovtiltak har hatt den uttrykkelige hensikt å forbedre situasjonen på et bestemt område. Aktiviteten tyder på at en har tatt alvorlig det gamle nordiske ordspråk: Med lov skal land bygges”  
Aubert (1982 s. 96)

Det finnes en livskraftig myte i vårt samfunn som sier at lovgivning kan løse de fleste problem. Har man et problem og noe må gjøres, roper man til Stortinget på lovregulering. Når lovgivning er etablert, slapper man av, for da er vel problemet løst?

Pierre Guillet de Monthoux (1981) mener at alt for mange mennesker tror at alle slags problemer lar seg løse ved hjelp av regler.<sup>139</sup> Det er nærliggende å tenke at løsningen kanskje er å gi mindre regler. Mitt syn basert på inntrykk fra undersøkelsen om styreres rettsanvendelse og egne erfaringer, gir ikke noen umiddelbar tilslag til en slik oppfatning når det gjelder meldepliktsregelen. For det første tror jeg ikke at det er mulig å reversere utviklingen. Det har foregått en enorm regelproduksjon i velferdsstaten. En slik utvikling er vanskelig å snu. For det andre er det forskjell på regler. Vi har en aktiv stat, som trenger et lovgrunnlag, for å kunne handle i forhold til den enkelte borger. Dette er kjernen i legalitetsprinsippet. Uten lovregler om meldeplikt til barnevernet, vil staten få færre virkemidler i møte med barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Det vil ikke være heldig.

En styrer i min undersøkelse sier det slik: ”Det er veldig positivt at det er en lov, men det betyr ikke at du skjønner`n.”

Regelproduksjon på det sosialrettslige felt har helt klart sine begrensninger. Det finnes områder som er mindre egnet for regelproduksjon, rett og slett fordi det er andre normer

---

<sup>139</sup> Se nærmere om dette i Andenæs (1992 s. 387)

og verdier som er mer egnet som atferdsregulerende midler, enn rettsregler.<sup>140</sup> Dertil kommer at en del regler ikke er egnet av den grunn at de er forfeilet. Lovgiverne kjenner ikke tilstrekkelig til det området som er lovregulert. Dessuten kan lovregler være mer eller mindre effektive av andre grunner.

Andenæs (1989) tar i sitt arbeid en viss avstand fra myten om motsetningsforholdet mellom regler og sosialt arbeid. Han skriver: ”Vi kan legge til grunn at de fleste mennesker vil ha regler som et av grunnlagene for sin virksomhet.”<sup>141</sup> I ”Sosialomsorg i gode og onde dager” retter han fokus mot å avdekke forutsetningene for rettslig regulering, slik at en hensiktsmessig rettslig regulering kan etableres.

### 13.1.1 Er meldepliktsregelen til skade?

At enkelte lover i praksis bare har en symbolsk funksjon, som gir inntrykk av reform eller endring, uten at det i realiteten har skjedd forandringer av betydning, påpekes av Aubert.<sup>142</sup> I dette ligger det en fare i at man slår seg til ro og tror at situasjonen er bedre fordi man har fått lovregler på området, mens situasjonen kanskje til og med er blitt verre. Vi har sett at meldepliktsregelen ikke alltid virker etter sin intensjon, men at regelen også fører til at styrerne har en mulighet til å varsle barnevernet ved alvorlig bekymring og at de også faktisk gjør det.

Istedenfor å stille spørsmål ved meldepliktsregelens betydning, bør man i større grad fokusere på regelutforming og regelkvalitet, sett i sammenheng med hvordan reglene faktisk blir formidlet til regelanvenderne. Lovgiver bør alltid vurdere grensene for hva som er realistisk å få til i en lovanvendelses sammenheng ut fra de betingelser loven

---

<sup>140</sup> Se bl.a. Andenæs' kritikk av Sosiallovutvalgets innstilling i NOU 1985: 18 og deres normeringsarbeid på det sosialrettslige området (1992 s. 309) Se også NOU 1987: 18 Forenkling av rettsregler og rettslig regulering s. 15.

<sup>141</sup> Andenæs (1992 s. 31)

<sup>142</sup> Aubert (1982 s. 97) viser til den amerikanske juristen Thurman W. Arnold som pioneren på dette forskningsområdet. Han hevdet at Roosevelts antitrust-lovgivning gav inntrykk av at trustene nå var under kontroll, mens de i realiteten kunne fortsette som før.



skal operere under. Lovgiver må videre vurdere hvem som skal anvende loven, hvilke rammebetingelser som finnes og hva slags virkelighet de skal anvendes i.

Det har vært mye fokus på idealer, mål og intensjoner. I praksis er problemet kanskje mangel på tid, mangel på informasjon, en mett arbeidssituasjon, for mange krav, for mange plikter. Følger man ikke opp lovpålegg med nødvendige ressurser, og gir ikke lovgivningen et realistisk bilde av hva som faktisk er mulig å få til, vil det være en fare for at lovgivningen i seg selv blir en sovepute.

Vi har sett at det er flere hindringer når regelanvendere skal rette seg etter et pålegg. Det er for eksempel ikke gitt at rett forståelse av reglene gir riktig atferd slik at loven oppfylles etter sin intensjon. I en slik situasjon er det lett å tro at rettsregler ikke løser problemene, og at det er forfeilet med rettsregler på området, mens situasjonen rundt reglene går fri. Man står i fare for å ”kaste barnet ut med badevannet”. Reglene kan ikke i seg selv løse problemene. De er et av flere hjelpemidler som må tas aktivt i bruk. En styrer uttaler om behovet for lovtekst og bruken av den:

”(…) vi [kommer] ikke langt med en lovtekst. Annet enn at det er veldig kjekt, altså den står jo der, sånn at vi kan si den til hverandre. Og fordi det er lov, så... altså det er lovpålagt, og så sier vi det. Så er det jo med en gang veldig mye mer alvor da. Så føler du liksom litt frihet, da trenger du ikke å velge så mye.”

### 13.1.2 Jerome Franks syn på rettens muligheter og begrensninger

Jerome Frank (1970), slik jeg oppfatter hans anliggende i boka ”Law and the Modern Mind”, stiller oss overfor ubehagelige og viktige spørsmål. Han drøfter behovet for regler i lys av menneskenes irrasjonelle behov. Han påpeker at et irrasjonelt behov for regler kan føre til at man søker å løse alle slags problemer med regler og at dette er fåfengt. Frank kritiserer en oppfatning av retten som sikker, noe han mener retten aldri kan bli. Ut fra menneskers umodne og urealistiske behov for sikkerhet, mener han at det med god hjelp fra advokater og dommere, konstrueres et syn på retten som sikker. Han skriver:

”The law always has been, is now, and will ever continue to be, largely vague and variable. And how could this well be otherwise? The law deals with human relations in their most complicated aspects.”  
(s. 6)

Jeg vil mene at det kan være rasjonelt å ønske seg regler, selv om rettsregler ikke nødvendigvis løser alle problemer. Slik jeg forstår Frank mener han ikke at retten i seg selv er unødvendig eller uviktig, men han kritiserer måten retten blir fremstilt på som noe sikkert, som et uriktig narrespill, og avviser troen på at retten kan bli forutsigbar og sikker, troen på ”a frozen legal system”. Han hevder at: ”Only a limited degree of legal certainty can be attained.” (s. 12) Han retter således kritikk mot selve troen på mulighetene for ubegrenset rettssikkerhet og mener at det er et behov for mye av usikkerheten i retten, at den er nødvendig: ”Much of the uncertainty of law is not an unfortunate accident: it is of immense social value.” (s. 7)

Retten er i endring og må være det, fordi samfunnet forandrer seg. Jeg er enig med Frank i at retten aldri kan bli sikker, eller uten tvil og at vi må leve med en viss porsjon med usikkerhet.

Frank viser i sin bok<sup>143</sup> til en annen rettstenker ved navn Pound og uttaler: “To Pound the conflict between the demand for certainty and the demand for changes seems to be central in all stages of legal history.” Pound ser, ifølge Frank; ”law as a means of securing social interests.” Pound erkjenner at kravet til sikkerhet kan bli overdrevent og til og med være dømt til å mislykkes, men, sier Frank; ”he [Pound] apparently believes that the vital urge towards juristic absolutism is essentially a justifiable grouping for a firm and stable social order, a longing having its roots deep in reality.” Mens Frank mener at ønske om en sikker rett er basert på manglende realisme, mener Pound at dette ønske har sine røtter i praktiske behov og realiteter.

Jeg vil mene at det er et rasjonelt behov hos mennesker å ønske seg sikkerhet og forutsigbarhet, også gjennom lovregler, selv om rettsregler ikke nødvendigvis løser alle problemer. Faren er alltid til stede for å overdrive lovreglers betydning. Flere forhold

---

<sup>143</sup> Frank (1970 s. 312)

ved regelutformingen bidrar for eksempel til at meldepliktsregelen ikke virker etter sin intensjon. De er uklare, de mangler en terskeldefinisjon, og er i stor grad skjønnspregede. Dette skaper usikkerhet i regelanvendelsen. Frank ville kanskje sagt: Slik er verden, usikker, det er et problem som loven ikke kan løse.

Andenæs bemerker følgende om reglenes begrensninger: <sup>144</sup>

”I forhold til kompliserte sosiale virkeligheter har språket sine klare begrensninger og tilfredsstillende løsninger må eventuelt finnes i en kombinasjon mellom regler og andre styringssystemer.”

Jeg ser ikke noe motsetningsforhold mellom å godta det faktum at retten er usikker og det å arbeide for at rettsregler kan bli mer forutsigbare og ”sikre” der det er mulig. Samtidig må man akseptere at det er tilfeller der dette ikke er mulig.

## 13.2 Delege ferenda

### 13.2.1 Innledning

Jeg vil her kort gi forslag til enkelte endringer i meldepliktsregelen som i større grad kan ivareta barnevernlovens intensjon om å gi barn utsatt for omsorgssvikt hjelp til rett tid. Forslaget reiser flere prinsipielle spørsmål og vil forrykke balansen mellom de sentrale hensyn bak meldepliktsregelen, jf avsnitt 4.5.5, til fordel for hensynet til barnets beste.

### 13.2.2 Forslag til endringer i lovteksten om meldeplikt

Barnevernloven skiller mellom mindre alvorlige tilfeller som først og fremst fører til frivillige hjelpetiltak og de mer alvorlige tilfellene som kan ende opp med tvangsbruk. Også meldepliktsregelen baserer seg på en slik sontring. I praksis er det en glidende overgang mellom de forhold som faller inn under bvl § 4-4 og de forhold som faller inn under bvl § 4-12. Dette skillet i barnevernloven mellom mindre alvorlige tilfeller og de mer alvorlige kan på mange måter betegnes som kunstig.

---

<sup>144</sup> Andenæs (1992 s. 309)

I dagens situasjon er det et problem at styrere venter for lenge med å melde, bl.a. fordi de ikke er sikre på om forholdet er alvorlig nok. Slik kan konsekvensene av omsorgssvikten øke over tid, med de omkostninger dette medfører for de involverte. Lovens formål om at barn skal få rett hjelp til rett tid, blir dermed vanskelig oppnådd. Sett fra en forebyggende synsvinkel kan det være hensiktsmessig å endre vilkårene for meldeplikt slik at alle opplysninger som kan føre til tiltak etter lov om barneverntjenester skal være meldepliktige. Slik vil man bedre sikre at barnevernet får opplysninger om barn i faresonen. Dette vil muligens kunne fjerne noe av stigmaet som en melding til barnevernet fører med seg, fordi fokuset endres fra å være basert på forhold som kan føre til omsorgsovertakelse til i større grad å gjelde hjelpetiltak, eller bare en gjennomgang og vurdering av situasjonen med eventuelt råd og veiledning som resultat.

En slik endring utfordrer hensyn som taler for taushet. I NOU 2000: 12 s. 238, foreslås det en slik endring av meldeplikten for alle med forvaltningsmessig taushetsplikt. Jeg kan ikke se at det er overbevisende argumenter for at gruppene med yrkesmessig taushetsplikt skal holdes utenfor en slik utvidelse av plikten. Hensynet til barn som lever i omsorgssviktsituasjoner bør veie tyngst også her.

Barnehageloven § 23 er aktuell som meldegrunnlag der foreldrene ikke samtykker til at opplysninger sendes videre, men barnehagen har flere muligheter til kontakt med barnevernet ved anonyme drøftelser og ved samtykke. En annen endring kunne være å presisere i lovverket, eller i annet informasjonsmateriale, styrernes mulighet til å sende melding på bakgrunn av samtykke fra foreldrene og til anonyme drøftelser med barnevernet.

Dersom meldeplikten skulle omfatte alle forhold som kan gi tiltak etter barnevernloven, vil det kanskje være naturlig å se nærmere på vilkåret ”grunn til å tro”. Burde dette vilkåret gjøres strengere? Det kan være at det er lettere å melde en sak til barnevernet der man ikke bare har en mistanke om at noe er galt. Et strengere vilkår vil kunne gi barnehagestyrerne muligheten til å underbygge en bekymring i større grad enn det gis anledning til etter någjeldende regler. Det er ikke nødvendigvis en ulempe for barnevernet at barnehagen har brukt noe tid i forkant til for eksempel å observere, dersom barnehagen for eksempel vurderer at det er noe usikkerhet rundt hva dette

barnet trenger. Det vil være lettere for barnevernet å ta stilling til en melding, om den ikke bare inneholder opplysninger som gir mistanker, men som inneholder litt mer ”kjøtt på beinet”. En slik endring ville også være mer i samsvar med styreernes rettsoppfatning, slik den fremkom i undersøkelsen.

Faren er at det kan gå for lang tid, men dette vil ikke nødvendigvis bety noen endring i situasjonen slik den er med nåværende vilkår. Terskelen bør i alle fall ikke økes mer enn at det i realiteten blir barnevernet som foretar undersøkelsen som skal kartlegge om det foreligger grunnlag for hjelp etter loven og hvilke tiltak som er de beste. Mot en slik endring kan anføres at det i mange tilfeller er svært diffust og vanskelig å få tak i hva som egentlig er problemet. Hever man terskelen, vil noen saker kanskje aldri fremstå som så klare at man velger å melde dem.

En annen mulighet er å erstatte vilkåret ”grunn til å tro”, med et uttrykk som bedre kommuniserer, men som ikke endrer på rettstilstanden. Jeg tror for eksempel uttrykket ”mistanke” i større grad enn uttrykket ”grunn til å tro”, kommuniserer det intenderte rettslige meningsinnhold. Ulempen med et slikt uttrykk er at det er negativt ladet. Noe som kan harmonere dårlig med agendaen i den pedagogiske tradisjon.

### 13.2.3 Oppsummering

Jeg vil kort oppsummere endringer som jeg mener ville være til det bedre.

- Endre meldepliktsregelen slik at meldeplikten gjelder alle opplysninger som kan føre til tiltak etter lov om barneverntjenester.
- Vurdere om vilkåret ”grunn til å tro” bør gjøres noe strengere eller om vilkåret bør gis en annen språkdrakt.

### 13.3 Problemer og mulige løsninger

”Fri skjønnsutøvelse har lett for å resultere i vilkårlighet, eller i at bestemte yrkesideologier eller lokalinteresser blir utslagsgivende, eller i at skjønnskriteriene erstattes med et sett av ’hjemmelagete’ regler som bidrar til å forenkle avgjørelsesprosessene. Og i tillegg til slike former for avvik fra det som lovgiverne

har fastsatt, har vi de som skriver seg fra at reglens innhold blir direkte misforstått’  
Brinkmann og Eckhoff (1996 s. 61 flg.)

### 13.3.1 Problemområder i dagens situasjon

Ved enhver rettsanvendelse vil forhold på det aktuelle livsområde, rettsreglene selv og rettsanvenderens metodebruk påvirke det endelige resultatet, den rettslige beslutning, om jusen blir forstått og brukt i samsvar med lovens intensjon eller ikke.

Om meldepliktsregelen kommuniserer til styrerne som ikke-jurister og hvordan den best kan kommuniseres er spørsmål av sentral betydning her.

Meldepliktsregelen forvaltes i stor grad av ikke-jurister. Reglene om meldeplikt gir et stort spillerom for skjønn, samtidig som styrerne ikke søker til rettslige kilder når skjønnet skal anvendes.<sup>145</sup> Det fremkommer i undersøkelsen at enkelte vilkår i meldepliktsregelen blir misforstått av styrerne, og at det er stor usikkerhet rundt tolkningen av bestemmelsen og subsumpsjonen. Vi har sett at det er liten sentral styring gjennom forordninger eller rundskriv, som gir konkret veiledning for skjønnet. Det kan videre stilles spørsmålet ved om den faglige kompetanse som styrerne innehar, er tilstrekkelig til å vurdere og tolke omsorgssviktsituasjoner.

Den juridiske norm må være fattbar og relevant. En tydeligere avklaring av forholdet mellom jus og barnevernfaglige normer og vurderinger kunne være nyttig når innholdet i bestemmelsene om alvorlig omsorgssvikt skal forstås og anvendes av andre faggrupper enn jurister. Uten en slik avklaring kan det være lettere å tolke vilkårene fritt ut fra egne faglige og personlige forutsetninger, istedenfor innenfor rammene av en juridisk norm. Det er flere eksempler på dette i mitt materiale.

Styrerne presses av egne og andres interesser og følelser i retning av å ikke handle i samsvar med reglene. Det letteste kan være å lukke øynene og la være å handle adekvat.

---

<sup>145</sup> I NOU 1985: 18 395 og 396 advares det mot en slik tendens: ”Vi står stadig i fare for å basere vårt arbeid mer eller mindre på egne normer og verdier.”(s. 395). Dette kan igjen føre til at uheldige holdninger påvirker rettsanvendelsen: ”Kulturbestemte verdier som uttrykkes i velkjente klisjeer virker bestemmende for vår vurdering og handling. ’Blod er tykkere enn vann’, ’Ethvert hjem er bedre enn et barnehjem’.” (s. 396)

Barn som lever i omsorgssviktsituasjoner klager ikke unnlater eller sendrektighet inn for klageorganer eller domstoler. Mulige avvik blir dermed lite synlige.

Situasjonen er ikke tilfredsstillende. Det er et tydelig behov for en bedre styring av rettsanvendelsen når det gjelder meldepliktsregelen. Rettsregelens innhold må kommuniseres på en bedre måte enn det som skjer i dag.

### 13.3.2 Mulige løsninger

I Brinkmann og Eckhoff's undersøkelse om ligningsfunksjonærers rettskildebruk (1986 s. 62), vises det til to mulige veier å gå i en situasjon skissert over.

Den ene muligheten som de mener er brukt med hell bl.a. i trygd- og skatte sammenheng, er å skyte inn et mellomlegg mellom regelproduksjon og regelanvendelse. Dette mellomlegget skal ha som formål å "bearbeide de primære rettskildene slik at lovgivernes budskap kan bringes frem til adressatene i en forenklet og lettere forståelig form". Den andre muligheten er å gi selve rettsregelen et slikt innhold at man unngår svikten i kommunikasjon mellom regelprodusent og regelanvendere. Regelprodusentene måtte ved en slik løsning "avstå fra å følge tradisjonsbestemte mønstre for lovgivning". Regelprodusenten må istedenfor "betrikte seg selv som deltakere i en kommunikasjonsprosess og avpasse reglens innhold og form etter den kategori av mottakere som reglene retter seg til". Graver foreslår som en tredje løsning et regelverk utformet mer kasuistisk, jf NOU 1987: 18 s. 20.<sup>146</sup>

Brinkmann og Eckhoff nevner ulike spørsmål som vil være aktuelle dersom denne siste løsning velges og peker samtidig på mange hindringer. Denne siste løsningen der både innhold og form utformes i forhold til hvem som er mottaker, er ennå ikke i tilstrekkelig grad prøvd ut i praksis. Det kan være vanskelig å se for seg hvordan en slik løsning kan se ut, og hvilke virkninger den vil få. I sin ytterste konsekvens vil en slik løsning være et brudd med det juridiske språk og system slik det fremstår i dag. De mest radikale endringene ville kanskje gi en ny måte å tenke regelproduksjon, rett og rettsoppbygging på, og vil derfor være et brudd med den gamle måten å tenke "rett" på. Dette vil kreve en holdningsendring hos regelprodusentene, jf Brinkmann og Eckhoff (1986 s.62). Forholdet mellom gammel rett og lovgivningsteknikk og "ny" rett måtte da avklares.

---

<sup>146</sup> Om innvendinger til et kasuistisk regelverk, se NOU 1987: 18 s. 27 og 37

Det lovsystem som er etablert har en hierarkisk oppbygging. Dessuten er det kjennetegnet ved sin fragmentariske og abstrakte karakter.<sup>147</sup> Systemet forutsetter en særegen metode og ikke minst opplæring i å finne frem etter denne metoden. En ny lovgivning basert på et annet språk og en annen oppbygging ville kreve en ny metode eller fremgangsmåte.

Problemet med å definere målgruppen ville gjøre det vanskelig å vite hva slags språk man skulle benytte. Det finnes ikke nødvendigvis regler som bare skal anvendes av visse typer ikke-jurister og regler som bare skal benyttes av jurister. Meldepliktsregelen er eksempel på dette. Her skal flere ulike yrkesgrupper forholde seg til samme regelsett.

I NOU 1987: 18 s. 37 diskuteres tilpasningen til en byråkratisk rettsanvendelse og bruken av en kasuistisk lovgivning i dette lyset. Det påpekes at et kasuistisk, problemorientert regelverk skrevet ut fra masseforvaltningens behov, kan gi et dårlig rettskildemessig grunnlag for domstolenes judisielle rettsanvendelse sammenliknet med lover utformet på tradisjonelt vis.

Det finnes eksempler på at lovgiver har søkt å forenkle lovgivningen og gjøre den mer tilgjengelig for forbrukere. Dette har ikke nødvendigvis vært vellykket. Da avhendingsloven<sup>148</sup> kom, hadde lovgiver en intensjon om at loven skulle kunne brukes av den enkelte uten hjelp fra jurist. I en studie av Smith og Glærum (1998) konkluderes det med at avhendingsloven bare delvis har fått gjennomslag etter sitt formål og at grunnen bl.a. kan ha sammenheng med lovgivers bruk av juridisk terminologi, som virker fremmed for brukerne av loven. Det er her nærliggende å tenke seg at bare språket i lovteksten endres, vil dette gjøre reglene mer tilgjengelige. I NOU 1987: 18 s. 19 påpeker Graver at bruken av et enklere språk i de skrevne rettsregler ikke alltid vil være tilstrekkelig til at folk skal kunne sette seg inn i en rettslig situasjon, bl.a. fordi rettsregler også må tolkes. Det uttales: ”I denne tolkningen inngår et stort innslag av vurderinger hvor man må ta hensyn til en rekke andre faktorer enn de skrevne reglene.” Videre påpekes at det særlig er bedømmelsen av hvilke konkrete faktiske forhold som

---

<sup>147</sup> Se en beskrivelse av lovsystemet og metoden som benyttes hos Brinkmann og Eckhoff (1986 s. 2). Se også Eckhoff, Rettskildelære (2001 s. 45-51)

<sup>148</sup> Lov 3. juli 1992 nr. 93



går inn under regelen, selve subsumpsjonen, som ofte skaper problemer for folk, jf NOU 1987: 18 s. 20. Heller ikke dette problemet kan løses alene ved å forenkle språket i lovteksten.

Det uttales i NOU 1987: 18 s. 20 at problemer knyttet til rettsinformasjon viser at de tiltak som må settes inn, spenner over et langt videre register enn utforming og språk i de skrevne rettsregler.

Andenæs viser med bakgrunn i undersøkelsen om sosionomers rettsanvendelse<sup>149</sup> at lovgivningen ikke var tilpasset forutsetningene til de som skulle anvende loven, og at mange regler brukes i strid med forutsetningene.<sup>150</sup> Dette forklares bl.a. ved at lovgivers budskap ikke når frem til de som skal anvende lovgivningen. Dette er vel langt på vei tilfellet også for reglene om meldeplikt etter barnehageloven. Andenæs hevder at dette i vid forstand er et spørsmål om kommunikasjon og at lovgiver gjennom språklige midler og adekvat kunnskap om den virkelighet som skal reguleres må nærme seg yrkesgruppene på en måte som oppfattes som relevante for disse. Han skriver:

”(...) lovgivning må ta utgangspunkt i den virkelighet som skal reguleres og forutsetningene til de som i realiteten skal anvende regelverket. Adekvat lovgivning må bygge på et annet kunnskapsgrunnlag enn det som hittil har dannet bakgrunn for sosialrettslig regulering.” (1989)

Andenæs (1992) stiller spørsmål ved om det er behov for en sosialvitenskapelig normeringslære. Han viser til tre forhold av betydning for funksjonelle regler, jf s. 387:

”(...) grunnleggende forutsetninger for funksjonelle regler må være kunnskap, forståelse og oppfatningen av reglens legitimitet hos de som anvender reglene. Dette stiller for det første krav til reglens språk. Begrepene som brukes må være relevante for de som skal anvende reglene. For det annet stiller det krav om at konteksten som reglene forstås i, oppfattes likeartet av de som gir reglene og de som skal anvende dem. Hvis lovgiverne og lovanvenderne har ulike måter å forstå virkeligheten på, vil resultatet bli at reglene blir anvendt annerledes enn forutsatt fra lovgivernes side; faktum er blant de faktorene som er bestemmende for regelanvendelsen. For det tredje må reglene bygge på verdier som har fotfeste hos regelanvenderne og de krav som reglene stiller må oppfattes som rasjonelle for dem.”

En lovgivning som lages med utgangspunkt i forutsetningene til de som skal anvende reglene kan være den riktige veien å gå, men det er et ambisiøst prosjekt. Andenæs

---

<sup>149</sup> Se Andenæs (1989)

<sup>150</sup> Andenæs (1992 s. 371)

mener at det må være mulig å skape en lovgivning som er bedre egnet for sosialarbeidere uten at det nødvendigvis går på akkord med rettslige idealer. Jeg vil mene at det samme må være tilfellet for styrerne som skal forholde seg til meldepliktsregelen etter barnehageloven, selv om det er mange uklarheter knyttet til dette.

Den enkleste løsningen i dagens situasjon slik jeg ser det, vil være å skyte inn et mellomlegg, slik Brinkmann og Eckhoff foreslår. Et mellomlegg som gir veiledning for skjønnnet i en konkret og forståelig form. Lovteksten kan få stå som et symbol på lovgivers mål og verdivalg, dernest gi nødvendige signaler til jurister som skal anvende loven. Veiledningen må særlig gi nødvendig hjelp ved praktiseringen av plikten for ikke-jurister. En slik veiledning kan med hell også utformes mer kasuistisk og pedagogisk enn det er anledning til i en tradisjonell lovtekst.

### 13.3.3 Er en ren juridisk veiledning tilstrekkelig?

Jeg har argumentert for at det trengs en veiledning som gir en mer konkret innføring i meldepliktsregelens innhold. En slik veiledning må gis en språklig form som kommuniserer bedre med målgruppen på det aktuelle felt, enn det selve lovteksten og andre rettskilder gjør i dag. Den må skrives med utgangspunkt i den virkelighet den skal brukes i. En slik veiledning bør for eksempel ta for seg de enkelte vilkår i plikten og hvilke momenter som bør være med i en vurdering av om vilkårene er oppfylt.

Spørsmålet er om det er tilstrekkelig med en ren juridisk veiledning.

Behovet for mer kompetanse i barnehagen når barns omsorgssituasjon skal vurderes, fremheves i flere offentlige dokument.<sup>151</sup> Jeg vil mene at en veiledning om meldeplikt blir ufullstendig dersom den begrenser seg til å være en ren juridisk veiledning. Loven

---

<sup>151</sup> Bl.a. uttaler omsorgssviktutvalget (NOU 1982: 26) følgende om behovet for styrking av kompetanse: ”I barnehager har man ofte et godt grunnlag til å danne seg en oppfatning av barnets situasjon. Den bekymring man møter hos personalet for enkelte barn er imidlertid ofte delbekymringer. Det kan være mangelfull påkledning, hyppige fravær, oppførsel fra foreldrene når barna bringes eller hentes, vanskeligheter med å få kontakt med foreldrene og lignende. Eller bekymringen kan gjelde barnets språkutvikling, lekeevne, aggresjon i forhold til andre barn og lignende. For sjelden blir slike observasjoner forstått som signaler på alvorlig svikt i totalomsorgen for barnet. Personalet må derfor styrke sin evne til å observere og til å tolke bakgrunnen for de observasjoner de gjør.” (s. 133)

legger opp til bruk av faglig skjønn. Det er da viktig med en faglig ballast som står i forhold til dette. En veiledning om meldeplikt kan ikke innholde informasjon som uttømmende ivaretar behovet for faglig kunnskap, men den kan og bør benytte seg av noe av den kunnskapen som foreligger om barn og voksne i omsorgssviktsituasjoner og de ulike konsekvenser av omsorgssvikt.<sup>152</sup> Konkret veiledning for det faglige skjønn, er en viktig brikke ved en effektivisering av meldeplikten. Hvordan tolke de tvilsomme signalene? Hva skal man se etter? Hvilke forhold skal få alarmklokkene til å ringe? Hva er meldepliktige forhold? Videre vil det være viktig å gi innsikt i de forsvarsmekanismene som raskt kan tre i kraft når fagfolk og voksne står overfor barn utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Mekanismer som gjør at det kan være vanskelig å handle eller tolke en faktisk situasjon på riktig måte. Tilslutt bør en slik veiledning nødvendigvis vise til en saksgang ved bekymring, som i større grad er i samsvar med lovens intensjon, for eksempel mer konkrete anbefalinger for når barnevernet bør kontaktes for råd og veiledning ved bekymring for barn.

En skriftlig veiledning om meldeplikt kan ikke stå alene. Kontinuerlig opplæring fra sentrale myndigheter, fra jurister, fra andre fagpersoner og internt i barnehagene er nødvendige i en effektivisering av meldeplikten. Juridisk opplæring bør dessuten integreres i utdanningen på en slik måte at juridisk forståelse og rettslig metodekompetanse blir en naturlig del av det faglige skjønn. Det bør legges vekt på både muntlighet og skriftlighet i opplæringen, enten den skjer i utdanning eller senere. Muntlighet i informasjonsformidlingen etterlyses særlig av styrerne selv.

#### 13.3.4 Et optimistisk syn

Jeg avslutter med et optimistisk syn på situasjonen. Det kan ennå gjøres mye for å bedre meldepliktens effektivitet til beste for de som er avhengig av at så skjer. Det er dessuten nødvendig å understreke enda en gang at man ikke må ha for stor tro på lovgivningens betydning som en enslig ruvende bauta i landskapet. Når vi har fått en lov eller en rettsregel må vi ikke slå oss til ro; det er da arbeidet virkelig starter.

---

<sup>152</sup> Se bl.a. NOU 1985: 18 og Killén (2004)

## Kilder

### Litteraturliste

- Andenæs, Kristian (1989). Om lovgivning og rettsanvendelse i sosialretten. I: Nordisk adm. tidsskrift nr. 2/1989, 70. årgang
- Andenæs, Kristian (1992). Sosialomsorg i gode og onde dager. Oslo: Tano, 1992. ISBN 82-518-3085-0
- Andenæs, Kristian ... [et al.] (2003). Sosialrett. 6. utgave. Kristian Andenæs, Olav Molven, Ørnulf Rasmussen, Kirsten Sandberg, Lasse A. Warberg. Oslo: Universitetsforlaget, 2003. ISBN 82-15-00387-7
- Aubert, Eckhoff og Sveri (1952). En lov i søkelyset: Sosialpsykologisk undersøkelse av den norske hushjelplov. Oslo: Akademisk forlag, 1952
- Aubert, Vilhelm (1982). Rettssosiologi. Oslo: Universitetsforlaget, 1982. ISBN 82-00-06306-2
- Barnevernet og barnevernloven (1994). Redigert av Mons Oppedal, Kirsten Sandberg og Aslak Syse. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1994. ISBN 82-417-0418-6
- Brinkmann, Johannes og Torstein Eckhoff (1986). Ligningsfunksjonærers rettskildebruk. Oslo: Universitetsforlaget, 1986. (Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/86.) ISBN 82-00-07814-0
- Conradi, Hallgerd (2001). Arbeidsrapport nr. 121: "Berre å melde...?": Samarbeid mellom barnevernet og andre offentlige instanser i kommunane Haram, Stranda, Sykkylven og Sula. Hallgerd Conradi, Alf Roger Djupvik og Jørund Knardal. Volda: Høgskulen i Volda, 2001. ISBN 82-7661-155-9
- Eckhoff, Torstein (2001). Rettskildelære: 5. utgave ved Jan E. Helgesen. Oslo: Universitetsforlaget, 2001. ISBN 82-518-3988-2
- Finstad, Liv (2003). Politiblikket: Annet opplag. Oslo: Pax Forlag A/S, 2003. ISBN 82-530-2218-2
- Frank, Jerome (1970). Law and the Modern Mind. Gloucester, Mass. :Smith, 1970. (Originalteksten er fra 1930)

- Guillet de Monthoux, Pierre (1981). Doktor Kant och den oekonomiska rationaliseringen: Om det normativas betydning för företagens, industrins och teknologins ekonomi. Göteborg: Korpen, 1981. ISBN 91-7374-011-X
- Hamran, Torunn (1987). Den tause kunnskapen: Utviklingstendenser i sykepleiefaget i et vitenskapsteoretisk perspektiv. Oslo: Universitetsforlaget, 1987. ISBN 82-00-43081-2
- Hellevik, Ottar (1999). Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 6. utg. 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget, 1999. ISBN 82-00-12992-6
- Hobbs, C.J. (1992). Paediatric Intervention in Child Protection. I: Child Abuse Review, 1:5-17.
- Killén, Kari (1996). Sveket: Omsorgssvikt er alles ansvar. 2.utg. 2. opplag Oslo: Kommuneforlaget, 2004. ISBN 82-446-0124-8
- Killén, Kari (2004). Sveket: Omsorgssvikt er alles ansvar. 3.utg. Oslo: Kommuneforlaget, 2004. ISBN 82-446-0881-1
- Kjønstad, Asbjørn (2001). Taushetsplikt om barn: Kommunikasjon og samarbeid mellom helseetaten, skoleetaten, sosialtjenesten og barnevernet. Oslo: Kommuneforlaget, 2001. ISBN 82-446-0794-7
- Lindboe, Knut (2003). Barnevernrett. 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2003. ISBN 82-15-00400-8
- Lorentzen, Hilde (1996). Ikke-juristers anvendelse av lovregler i nåtidig norsk sosialadministrasjon. I: Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 2/1996 s. 179-195.
- Nygren, Pär (1997). Profesjonelt barnevern som barneomsorg: Fra teori til verktøy. 2. utgave. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1997. ISBN 82-417-0789-4
- Ofstad, Kari og Randi Skar (1999). Barnevernloven med kommentarer. 3. utg. 2. opplag. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1999. ISBN 82-417-1007-0
- Olsen, Leif Oscar (1996). Juss i barnehagen. 2.utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 1996. ISBN 82-7634-039-3
- Pettersen, Reidar J. (1996). Vurderingsarbeid i barnehagen: En håndbok. 1.utgave. Oslo: Barne- og familiedepartementet/SEBU Forlag, 1996. ISBN 82-91529-05-1

- Smith, Marianne og Marianne Glærum (1998). Avhendingsloven - til hjelp eller besvær? En studie av boligkjøperes kjennskap til avhendingsloven og deres adferd under kjøpsprosessen. Oslo: Institutt for retts sosiologi Universitetet i Oslo, skriftserie nr. 60/1998. ISBN 82-90783-13-2
- Torgersen, Eivind (2004). Om sorg og svikt. I: Foreldre og barn 7, 28. årgang, 2004. I: 27-28
- Uggerud, Ken (red.) (1992). Forvaltningsrett og rettskildelære: Kritisk-juridiske artikler. Redigert av Ken Uggerud. Oslo: Universitetsforlaget AS, 1992. ISBN 82-00-21439-7
- Zanderin, Lars (2004). Internkontroll och systemtillsyn av arbetsmiljön i äldreomsorgen i fyra svenska kommuner: En rättssociologisk studie. Lund: Sociologiska insitutionen, Lunds universitet 2004. ISBN 91-7267-177-7

### **Offentlige dokumenter**

- NOU 1982: 26 *Barnemishandling og omsorgssvikt*
- NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester m.v.*
- NOU 1987: 18 *Forenkling av rettsregler og rettslig regulering*
- NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge: Tilstandsvurdering, nye perspektiver og forslag til reformer.*
- Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester*
- Ot.prp. nr. 68 (1993-1994) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- St. meld. nr. 17 (1999-2000) ”*Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*”
- St. meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*
- Q-0623 (1990). *Et temahefte om samarbeidet barnehagen og barnevernet.* Utgitt av Familie- og forbrukerdepartementet i samarbeid med Debatt-serien for barnehagefolk, 1990.
- Q-0723 (mars 1997). *Informasjonsmaterieell om etablering og drift av barnehager. En oversikt over brosjyrer, hefter, videogram, rundskriv m.m.*
- Q-0917 B *Rammeplan for barnehagen: en kortfattet presentasjon.*

Rundskriv Q-0902 B (2002). ”*Lov om barnehager*”. Utgitt av Barne- og familiedepartementet, 2002. ISBN 82-992731-2-9.

Rundskriv nr. 2-2002 fra Skoleetaten: *Bekymringsmeldinger til barnevernet*.

*Seksuelle overgrep mot barn; en veileder for hjelpeapparatet* (2003). Utgitt av sosial- og helsedirektoratet i samarbeid med Barne- og familiedepartementet. ISBN 82-8081-028-5.

Fylkesmannens veiledningskriv nr. 2/2002: *Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og andre instanser i kommuner og bydeler*.

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 02/03 (november 2003). Bergen kommune, kommunerevisjonen. *Forvaltningsrevisjonsprosjektet: Barnevern i barnehager, Delrapport I: Barnehagenes erfaringer med barnevernets bruk av barnehageplass som hjelpetiltak*. Grafisk senter, Bergen kommune 2003.

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 03/04 (september 2004). Bergen kommune, kommunerevisjonen. *Forvaltningsrevisjonsprosjekt: Barnevern i barnehager, Delrapport II: Barnehagenes formidling av bekymring til barnevernet*. Grafisk senter, Bergen kommune 2004.

Bystyresak 48/02. Saksnummer 4530-200190533-1. *Melding om barnevernet i Bergen kommune 2001*.

### **Statistisk materiale**

Behovsprofil i bydel X, befolkningsdata, per 1.1.2004 [online]. Tilgang:

<http://www.ssb.no/kostra/stt> [Sisert 17.09.04]

Utvalgte nøkkeltall i bydel X [online]. Tilgang: <http://www.ssb.no/kostra/stt>

[Sisert 17.09.04]

Om undersøkelsessaker påbyrja av barnevernet, etter innhaldet meldinga og kven som melde saka. 1997-2003 [online]. Tilgang:

<http://www.ssb.no/emner/03/03/10/barnevernund/tab-2004-09-08-02.html>

[Sisert 16.09.04.]

## **Vedlegg**

### Vedleggsoversikt

- Vedlegg 1 Intervjuguide for barnehagestyrerne
- Vedlegg 2 Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og barnehagene i bydelen 2003
- Vedlegg 3 ”Mal” for bekymringsmelding til barneverntjenesten, utarbeidet av barneverntjenesten i bydelen
- Vedlegg 4 Andre aktuelle undersøkelser
- Vedlegg 5 Spørsmål til videre refleksjon



## Vedlegg 1 Intervjuguide for barnehagestyrerne

### Intervjuguide til personlig intervju av barnehagestyrere:

#### Styrers personalia med mer:

1. Alder:.....

2. Kjønn:.....

Utdannelse:

3. Hvilken fagutdanning har du?

Førskolelærer:

Annet, beskriv: .....

4. Hvor lenge har du vært ansatt i denne barnehagen?

år

5. Hvor lenge som styrer?

år

6. Hvor lang praksis har du totalt fra arbeid innen barnehagesektoren?

år

-----  
7. Særlige kommentarer  
-----

#### Opplysninger om barnehagen og de ansatte:

8. Hvor mange ansatte var det i barnehagen pr. 31.12.03?

ansatte

9. Hvor mange årsverk var det totalt i barnehagen pr. 31.12.03?

..... årsverk

10. Hvor mange av årsverkene var øremerket barn med særskilte behov pr. 31.12.03?

..... årsverk

(Kom årsverk øremerket barn med særskilte behov utenfra; fra andre budsjett og i tillegg til antall årsverk totalt i barnehagen?)

11. Hvilken fagutdanning hadde personalet pr. 31.12.03? (også personalet i permisjon, i sykemelding med mer)

Antall utdannede førskolelærere eller tilvarende

Antall ansatte sosionomer eller barnevernpedagoger

Antall ansatte med annen fagutdanning

Antall ansatte uten fagutdanning

12. Hvilken driftsform hadde barnehagen pr. 31.12.03?

Kommunal

Privat med kommunalt tilskudd

13. Hva var antall barn i barnehagen pr. 31.12.03?

Antall barn totalt

Antall barn på hel plass        Antall barn på redusert plass\*

\*Med redusert plass menes fleksibel plass dvs. ikke full dag, men en prosentvis sats for opphold. Fleksibel tid dvs. ikke på forhånd fastsatt tidspunkt for når barna skal være i barnehagen.

14. Hvor mange avdelinger hadde barnehagen pr. 31.12.03?

Avdelinger

-----  
15. Særlige kommentarer:  
-----

**Barnehagestyrers kjennskap til barnehageloven § 23:**

16. Hva er din første assosiasjon til begrepet melding (til barnevernet)?

17. Hva er din første assosiasjon til begrepet ”barnevern”?

18. Hva vil du si er hovedinnholdet i bestemmelsen om meldeplikt til barnevernet i barnehageloven § 23?

19. Er meldeplikten kjent for deg?

Ja                       nei                       vet ikke

20. Hvis kjennskap, hvor har du lært om plikten til å gi opplysning til barnevernet?

Utdanning

Fagforening

Barneverntjenesten

Andre ansatte

annet, beskriv: .....

*Informasjon til annet personalet om meldepliktsreglene:*

21. Hva slags informasjon gir du som styrer til pedagogisk leder om meldepliktsreglene?

22. Hva slags informasjon gir du som styrer til det øvrige personalet om meldeplikten?

23. Hvis informasjon gis, får alle ansatte lik informasjon?

ja                       nei                       vet ikke

24. Hvis informasjon gis, når blir slik informasjon gitt til ansatte?

25. Hvor ofte blir slik informasjon gitt til ansatte?

26. Hvordan blir informasjonen gitt til ansatte?

27. Gir barnevernet informasjon om meldeplikten direkte til hele personalet i barnehagen?

ja                       nei                       vet ikke

28. Er det andre som gir informasjon om meldepliktsreglene til hele personalet?

ja  nei  vet ikke

Hvis ja, beskriv: .....

29. Hvor vil du selv plassere ditt kjennskap til reglene om meldeplikt?

veldig godt  godt  dårlig  veldig dårlig

### **Tilgjengelige rettskilder**

Lov om barnehager redegjør for i hvilke tilfeller barnehagen skal ta kontakt med barnevernet om sin bekymring for barn. Følgende spørsmål vil handle hvilke materiell/retningslinjer som er tilgjengelig for deg som styrere når du skal tolke og praktisere loven.

#### - Tilgang til lovtekst.

30. Har du forvaltningsloven, barnevernloven og/eller barnehageloven tilgjengelig på ditt kontor? (sett kryss dersom tilgjengelig)

Forvaltningslov  Barnevernlov  Barnehagelov

31. Er det pr. i dag rutiner i barnehagen for å holde lovene oppdatert?

Ja  nei  vet ikke

32. Blir disse rutinene fulgt?

Ja  nei  vet ikke

33. Er det pr. i dag rutiner i bydelen for å holde lovene oppdatert?

Ja  nei  vet ikke

34. Blir disse rutinene fulgt?

Ja  nei  vet ikke

#### - Tilgang til andre rettskilder

35. Har du tilgjengelig informasjonsmateriale om praktiseringen av meldepliktsreglene? (Fra bydelen, departementet eller barneverntjenesten?)

Ja  nei  vet ikke

Hvis ja, beskriv: .....

36. Kjenner du til at det er utarbeidet egne retningslinjer for når melding skal sendes til barnevernet? (for eksempel av barnehagen selv, bydelsbarnevernet, bydelsadministrasjon, departement eller andre)

Ja

Nei, jeg kjenner ikke til dette

37. Hvis ja, hvem har utarbeidet disse retningslinjene?

38. Har du informasjon om hvordan en melding til barnevernet kan se ut?

Ja  nei  vet ikke

hvis ja, hvem har utarbeidet slik informasjon?

39. Hva inneholder informasjonen?

40. Har du juridisk materiale om forståelsen av bestemmelse(e) om meldeplikt i barnehageloven eller barnevernloven tilgjengelig, i tilfelle hva?

- Forarbeider til lovene
- Dommer
- Lovkommentar
- Teori (rettsoppfatninger)
- Instruks:
- Annet, beskriv: .....

41. Hva slags informasjon om meldeplikten kunne du ønske deg?

42. Hvordan ønsker du at informasjon om meldeplikt skulle formidles?

-----  
43. Særlige kommentarer:  
-----

**Barnehagestyrers forståelse av utvalgte begrep i barnehageloven § 23 2 ledd, første og siste setning:**

(referer lovttekst; § 23. *Opplysningsplikt til barneverntjenesten*)

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.**)**

44. Hva mener du ligger i lovens begreper/vilkår;  
- “alvorlig omsorgssvikt”

- “mishandlet”

- “vedvarende alvorlige adferdsvansker”

45. Hva legger du i uttrykket “grunn til å tro”

46. Hvordan oppfatter du følgende setning i barnehageloven: ”Opplysningene skal normalt gis av styrer”

47. Opplever du problemer med å tolke/forstå lovtteksten om meldeplikt?

Ja             nei             vet ikke

48. Hvis ja, hvilke problemer kan oppstå?

49. Hva gjør du, dersom du opplever slike problemer?

50. Bestemmelsen i barnehageloven § 23 viser til bestemmelser i barneverntjenesteloven (barnevernloven § 4-10, § 4-11, § 4-12 eller § 4-24). Har du lest de nevnte bestemmelsene i barnevernloven?

Ja             nei             vet ikke

**51.** Hva mener du er konsekvensene, rent rettslig, av at man ikke overholder meldeplikten?

**52.** Er begrepet ”rettskildelære” kjent for deg?

Ja             nei             vet ikke

Kommentarer til spørsmålet: .....

**53.** Er begrepet ”juridisk metode” kjent for deg?

Ja             nei             vet ikke

Kommentarer til spørsmålet: .....

**54.** Hvis ja, kan du beskrive denne metoden?

### **Praktisering**

**55.** Ved uro om barns omsorgssituasjon, hvordan går du frem?

**56.** Hender det at du er i tvil om du skal melde fordi du ikke er sikker på om barnets omsorgssituasjon er alvorlig nok?

Ja             nei             vet ikke

**57.** Hvem drøfter du eventuell tvil om bekymring med?

**58.** Ble det meldt saker til barnevernet fra din barnehage i 2001, 2002 og 2003?

Ja             nei             vet ikke

Hvis du har svart ja på spørsmål 58 kan spørsmål 59-61 besvares. Hvis nei, går vi til spørsmål 62.

**59.** Hva var antallet saker som ble meldt pr. år i perioden 2001-2003:

Antall saker meldt i 2001

Antall saker meldt i 2002

Antall saker meldt i 2003

**60.** Har du stått ovenfor konkrete situasjoner i barnehagen der melding til barnevernet førte til at:

Foreldrene ble fratatt omsorgen for barnet

Foreldrene tok barnet ut av barnehagen

Samarbeidet med barnets foreldre ble skadelidende

Du ble utsatt for trusler eller vold fra barnets foreldre

nei, jeg har ikke opplevd slike situasjoner

jeg har opplevd andre situasjoner, beskriv: .....

Tilbakemelding fra barnevernet

**61.** Fikk du, etter melding, tilbakemelding fra barnevernet om:

at meldingen ble henlagt

at barnevernet startet undersøkelse

det ble satt i gang hjelpetiltak

- at foreldrene ble fratatt omsorgen for barnet
- ingen tilbakemelding i det hele tatt
- annet, beskriv: .....

**62.** I dette spørsmålet vil jeg kartlegge typesituasjoner der du som styrer mener det er naturlig å melde til barnevernet og situasjoner der det er naturlig at barnehagen ”ordner opp” selv.  
Tilslutt kan du gi eksempler på situasjoner der du ville vært i tvil.

- Nevn (korte) eksempler på situasjoner som kan oppstå i din barnehage der du som styrer mener det er naturlig at barnehagen ordner opp selv: .....

- Nevn (korte) eksempler på situasjoner som kan oppstå i din barnehage der du som styrer mener det er naturlig å melde til barneverntjenesten: .....

- Nevn (korte) eksempler på situasjoner som kan oppstå i din barnehage der du ville vært i tvil om du skulle melde til barneverntjenesten: .....

**63.** Mener du at det går lang tid fra barnehagen er bekymret for et barn og til man velger å melde til barnevernet?

- Ja
- nei
- vet ikke

**64.** Mener du at det er grunn til å anta at barnehagene i bydelen i for liten grad henvender seg til barnevernet ved bekymring for barn?

- Ja
- nei
- vet ikke

**65.** Har det vært situasjoner der du som styrer har vært usikker på om du skulle ta direkte kontakt med barnevernet i perioden 2001-2003.

- Ja
- nei
- vet ikke

**66.** Har du i tilfeller som nevnt i forrige spørsmål, heller tatt kontakt med andre faginstanser?

- Ja
- nei
- vet ikke

**67.** Dersom du har svart ja på forrige spørsmål, hvor mange ganger har barnehagen i den aktuelle perioden (2001-2002) tatt denne type kontakt med følgende faginstanser:

	Ca antall ganger
PPT	
Helsestasjon	
Politi	
Andre instanser, nevnt hvilke:	

**68.** Kjenner du til at henvisninger fra barnehagen til PPT resulterte i henvisninger til BUP?

- Ja
- nei
- vet ikke

**69.** Kjenner du til at familier selv har tatt kontakt med hjelpeinstanser?

- Ja
- nei
- vet ikke

I tilfellet hvilke? .....

**70.** Hvordan påvirker det din avgjørelse om å melde til barnevernet at familien selv har tatt kontakt med andre hjelpeinstanser?

**71.** Er det en målsetning for deg som styrer at barnets foresatte informeres om barnehagens bekymring

før melding blir sendt?

Ja                     nei                     vet ikke

**72.** Hva slags innvirkning vil det ha på din beslutning om å melde at barnets foresatte er uenige i en henvendelse til barnevernet.

**73.** Bestreber du samtykke fra barnets foresatte dersom barnevernet skal kontaktes ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt?

Ja                     nei                     vet ikke

**74.** Hender det at du som styrer drøfter bekymring for et barn med barnevernet anonymt?

Ja                     nei                     vet ikke

**Grunner til at det ikke blir meldt/ blir meldt**

**75.** Dersom barnehagen ikke har henvendt seg til barnevernet med bekymring for barn i perioden 2001-2003, hva mener du er årsaken til dette?

**76.** Hva kan hindre deg i å melde saker til barnevernet?

**77.** Hva skal til for at du vil melde saker til barnevernet?

**78.** Kjenner du deg igjen i disse utsagnene?: (kryss av der respondenten kjenner seg igjen) (Nyanser gjerne)

- Det er uklart rundt plikten, bl.a. hvor grensen går i forholdet til taushetsplikten
- Det tar tid å skrive melding, ressurskrevende
- Jeg vet ikke hvordan jeg skal skrive melding
- Det er ubehagelig å møte familien etterpå
- Det er uklart hva slags konsekvenser det kan få for barnet dersom jeg melder
- Jeg har ikke tillit til at barnevernet er den beste løsningen for barnet
- Det er bedre for barnet at barnehagen tar seg ekstra godt av det, enn at barnevernet kobles inn.
- Jeg har ikke tro på at det blir bedre for barnet om barnevernet kobles inn
- Jeg står alene om avgjørelsen og synes det blir et for stort ansvar å ta

**79.** Har det vært eksempler på uenighet innad i personalgruppen om det skal meldes saker eller ikke til barnevernet

Ja                     nei                     vet ikke

**80.** Hvis ja, gi eksempler på slik uenighet.

**81.** Har det hendt at andre i personalgruppen har henvendt seg til barnevernet med bekymring for et barn uten at du som styrer har vært enig i dette?

Ja                     nei                     vet ikke

Hvis ja, beskriv situasjonen: .....

**Kontakt og tillit til barnevernet**

**82.** Hvordan vil du karakterisere kontakten med barnevernet i bydelen,

veldig god     god                     dårlig                     veldig dårlig

**83.** Har du generell tillit til barnevernets behandling av saker du melder?

Ja                       nei                       vet ikke

**84.** Deltar barnehagen i faste samarbeidsfora der barnevernet også deltar?

Ja                       nei                       vet ikke

**85.** Hvis du har svart ja, hvilke type samarbeidsfora er dette?

**86.** Hvis du har svart ja, hvor ofte deltar barnehagen i denne type samarbeid?

Månedlig eller oftere     kvartalsvis     Halvårlig     Årlig eller sjeldnere

-----  
Særlige kommentarer:  
-----

**Åpen samtale**



**Samarbeidsavtale**

**mellom**

**barneverntjenesten og**

**barnehagene i**

**Bydel X**

**2003**

## INNHOLDSFORTEGNELSE:

<b>1. Formålet med avtalen.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Taushetsplikt - opplysningsplikt.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Rutiner for melding til barneverntjenesten.....</b>	<b>4</b>
<b>3.1. Melding til barneverntjenesten <u>med</u> foreldrenes samtykke.....</b>	<b>4</b>
<b>3.2. Melding til barneverntjenesten <u>uten</u> foreldrenes samtykke.....</b>	<b>4</b>
<b>3.3. Tilbakemelding til offentlig melder.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Rutiner for samarbeid.....</b>	<b>5</b>
<b>5. Rutiner for tverrfaglige møter.....</b>	<b>5</b>
<b>6. Evaluering.....</b>	<b>5</b>
<b>7. Undertegning.....</b>	<b>5</b>

## **1. Formålet med avtalen:**

Bydel X legger vekt på arbeidet for hjelpe barn og unge det er knyttet bekymring til. Det er i denne forbindelse viktig at bekymringer meldes på et tidlig tidspunkt, slik at de nødvendige tiltak foretas før situasjonen blir alvorligere.

Bydel X ønsker:

- å skape bedre forutsetninger for å kunne koordinere ressursene til beste for brukeren
- å utnytte fagkunnskap mest mulig effektivt
- å skape trygghet hos samarbeidspartnerne i forhold til rutiner og arbeidsmåter
- å forebygge skjevutvikling på et tidlig tidspunkt.

## **2. Taushetsplikt - opplysningsplikt:**

Barneverntjenestens taushetsplikt følger av barnevernloven § 6-7 første ledd. Den sier at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan eller institusjon etter barnevernloven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. En kan si at barnevernloven § 6-7 første ledd fungerer som en henvisningsbestemmelse til forvaltningsloven. Etter barnevernloven § 6-7 annet ledd utvides taushetspliktens område ytterligere i forhold til forvaltningsloven. En tilsvarende henvisning finnes i øvrige lover som barnehageloven § 21, sosialtjenesteloven § 8-8, folketrygdloven § 21-9 og opplæringsloven § 15-1. Helsepersonells taushetsplikt følger av helsepersonelloven § 21. Den har ingen henvisning til forvaltningslovens regler.

Utgangspunktet for alle instanser er at de er underlagt taushetsplikt om noens personlige forhold, hver etter sin hjemmel. Dette innebærer at taushetsplikten skal overholdes med mindre det foreligger forhold som gjør at taushetsplikten viker. Dette gjelder alle instanser.

Følgende forhold opphever taushetsplikten:

- **Samtykke** - lovbestemt taushetsplikt kan oppheves ved samtykke fra den som har krav på taushet, jf forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Et slikt samtykke bør være skriftlig og nedfelt i en samtykkeerklæring. Taushetsplikten oppheves når det foreligger et *informert* samtykke. Med informert samtykke menes et samtykke gitt med forståelse for hvem som skal få opplysningene og hva opplysningene skal brukes til. Et slikt samtykke opphever taushetsplikten så langt som samtykke rekker. Dette innebærer at man ikke kan gå lenger i å gi opplysninger enn det er gitt tillatelse for i samtykket. Det er viktig å merke seg at forvaltningen må vurdere samtykkets rekkevidde. Et samtykke kan helt eller delvis trekkes tilbake når som helst.
- **Anonymiserte** opplysninger - lovbestemt taushetsplikt oppheves når personopplysningene er tilstrekkelig anonymisert, jf forvaltningsloven § 13 a nr. 2.
- **Lovbestemt unntak:**
  - a. **opplysningsplikt** til barneverntjenesten er et slikt unntak, jf barnevernloven § 6-4 annet og tredje ledd. Likelydende bestemmelser finnes i lover som regulerer virksomheten til skoleverket, barnehagene, helsevesenet, sosialtjenesten og meglingsmenn i ekteskapsaker. (*De enkelte lovbestemmelsene er gjengitt i vedlegg 1 til veiledningsskrivet*).

Melde- og opplysningsplikten utløses når ”det er grunn til å tro” at et barn blir

utsatt for mishandling i hjemmet eller det befinner seg i en av de alvorlige situasjonene som barnevernlovens §§ 4-10, 4-11, og 4-24 beskriver. Den som vurderer å melde i fra til barneverntjenesten om et barns situasjon, må ikke ha sikker viten om at barnet befinner seg i en slik alvorlig situasjon, det er nok at mistanken er såpass underbygget at "det er grunn til å tro". I praksis vil det ofte være bekymring for barnets omsorgssituasjon eller barnets alvorlige atferdsproblemer som aktualiserer en opplysningsplikt.

Barneverntjenesten har adgang til å pålegge offentlige myndigheter til å gi opplysninger til barneverntjenesten, jf barnevernloven § 6-4 annet ledd.

Opplysningsplikt etter pålegg er også begrenset til forhold som faller inn under beskrivelsene i §§ 4-10, 4-11, 4-12 og 4-24. Pålegg om å gi opplysninger kan påklages til fylkesmannen etter reglene i forvaltningsloven § 14.

- b. Opplysningsrett** - i visse situasjoner har man en adgang til å gi opplysninger til andre Instanser. For **barneverntjenesten** følger denne adgangen av barnevernloven § 6-7 tredje ledd, jf forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6. Den sier at opplysninger til andre forvaltningsorgan kan bare gis når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. **Barneverntjenesten** har også adgang til å gi opplysninger til andre når opplysningene brukes til det formål de er innhentet for, blant annet i forbindelse med saksforberedelse, gjennomføring av avgjørelser, oppfølging og kontroll (i en konkret sak). Dette følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 2. Denne regelen blir brukt i forbindelse med opplysninger til private, som for eksempel fosterforeldre.

For andre som skole, barnehage m.m. som er underlagt forvaltningslovens taushetspliktreger følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 5 at de kan gi opplysninger til andre forvaltningsorganer dersom slik formidling er nødvendig for at skole, barnehage m.m. skal kunne løse sine oppgaver.

Dette er unntak fra taushetsplikten, noe som innebærer at disse unntaksreglene må brukes med forsiktighet.

### **3. Rutiner for melding til barneverntjenesten:**

Barnevernloven m.m. angir når offentlige myndigheter og spesielle yrkesutøvere har en plikt til å melde sin bekymring til barneverntjenesten. Disse instansene vil også kunne melde dersom foreldrene samtykker til dette. De respektive forholdene behandles nedenfor i hvert sitt punkt.

#### **3.1. Melding til barneverntjenesten med foreldrenes samtykke:**

Når en instans er bekymret for et barns situasjon, skal bekymringen som hovedregel tas opp med barnets foreldre. Dersom foreldrene samtykker, kan instansen formidle denne bekymringen til barneverntjenesten. I mange tilfeller vil foreldrene selv ta kontakt med barneverntjenesten når de samtykker i at instansen kan melde i fra til barneverntjenesten. Samtykke fra foreldrene opphever taushetsplikten, men kun så langt samtykket rekker.

Som hovedregel bør foreldre alltid informeres om at en instans ønsker å melde sin bekymring for et barn til barneverntjenesten, men det finnes noen

unntak.

**3.2. Melding til barneverntjenesten uten foreldrenes samtykke:**

Når en instans er alvorlig bekymret for et barns situasjon ved at det er grunn til å tro at barnet utsettes for mishandling eller omsorgssvikt eller at barnet har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, så utløses en plikt for instansen til å melde i fra til barneverntjenesten, jf § 6-4 annet og tredje ledd. I et slikt tilfelle oppstår det en opplysningsplikt for instansen til barneverntjenesten uavhengig av om foreldrene samtykker eller ikke. Det er viktig at foreldrene blir informert om at instansen vil melde i fra til barneverntjenesten, men melding skal gis selv om foreldrene ikke samtykker.

**3.3. Tilbakemelding til offentlig melder:**

Barneverntjenesten kan ikke rutinemessig rapportere tilbake til den som melder. Barneverntjenesten kan vurdere konkret i den enkelte sak om det skal gis tilbakemelding til offentlig melder og dersom foreldre samtykker. Det vises for øvrig til notat om ”Forholdet mellom TET /TFT og aktive barnevernsaker”.

**4. Rutiner for samarbeid:**

Det avholdes et samarbeidsmøte mellom barneverntjenesten og den enkelte barnehage en gang i året. Hensikten med møtet er å utveksle generell informasjon om arbeidsområde og arbeidsformer.

**5. Rutiner for møter i tverrfaglig team:**

Hensikten med møter i tverrfaglig team er at barn det er knyttet bekymring til skal få rett hjelp til rett tid.

Styrer i den enkelte barnehage har ansvaret for å innkalle til og lede møter i tverrfaglig team.

I utgangspunktet lages det en møteplan for halvåret, men møtetidspunkt kan også avtales særskilt.

Deltakere i tverrfaglig team er styrer i barnehagen, representant fra barnevernet, representant fra helsestasjonen, leder av fagteam for førskolebarn og foresatte.

BUP, PPT, og andre aktuelle instanser inviteres til møtene dersom det er behov for det.

**6. Evaluering:**

Avtalen evalueres en gang i året. Dette skjer innen 15. desember hvert kalenderår. Koordinator oppvekst er ansvarlig for evalueringen.

**7. Undertegning:**

**Sted:**

**Dato:**

**For barneverntjenesten**

**For barnehagene**

## Bekymringsmeldinger til barneverntjenesten

Ettersom det ofte har blitt stilt spørsmål om hva en bekymringsmelding til barneverntjenesten bør inneholde, har vi utarbeidet følgende "mal":

- Barnets fulle navn, og evt. fødselsnummer og adresse
- Foreldrenes navn. Hvem bor barnet hos?
- Hva som er bekymringsfullt i forhold til barnet;  
- den generelle bekymringen, gjerne med henvisninger til spesifikke episoder
- Er det kjent spesielle forhold som gjør at det har oppstått bekymring rundt barnets situasjon?
- Hvor lenge det har vært bekymring i forhold til barnet  
- er det noen grunn til at bekymringen oppstod på dette tidspunktet?
- Hva er gjort for å bedre det som gjør barnets situasjon bekymringsfull?
- Har det vært samtaler med andre instanser/ personer som også har uttrykt bekymring for barnet?
- Er familien informert om at bekymringsmelding vil bli sendt?  
- Hva er gjort i samarbeid med disse for å bedre barnets situasjon?  
- Har familien selv bedt om hjelp for å bedre barnets situasjon? (Her menes også hjelp som ikke har noe med barneverntjenesten å gjøre).

NB! Dersom det er mistanke om alvorlig mishandling, overgrep eller lignende, skal foreldrene *ikke* ha beskjed før saken blir meldt til barneverntjenesten.

- Dersom bekymringen gjelder et barn; er det noe kjennskap til familiens nettverk?
- Dersom bekymringen gjelder en ungdom; er det noe kjennskap til dennes nettverk?

Generelt:

- Vær så konkret som mulig
- Skriv ned all informasjon som er relevant
- Ta gjerne kontakt med barneverntjenesten før bekymringsmeldingen sendes dersom det er spørsmål i forbindelse med skriving av denne.

#### Vedlegg 4 Andre aktuelle undersøkelser

Jeg vil her gi en oversikt over aktuelle undersøkelser som særlig er benyttet som sammenlikningsgrunnlag, i drøftelser og til inspirasjon. Undersøkelsene kan deles i to grupper. For det første er det undersøkelser som ikke nødvendigvis har et rettsosialogisk tilsnitt, men som har data som er interessante i et rettsosialogisk perspektiv. For det andre er det undersøkelser som både gir nyttige empiriske og teoretiske innspill.

- En kvantitativ undersøkelse i forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Barnevern i barnehager”, gjennomført i Bergen kommune i 2003/2004<sup>1</sup> og presentert i to rapporter,<sup>2</sup> gir et interessant grunnlag for sammenlikning av funn. Prosjektet ble gjennomført av cand. polit. Elisabeth Nilsen og cand. polit. Rita Olsen. Styrere i 198 barnehager i Bergen fikk tilsendt et spørreskjema. Svarprosenten var på 73 %. I tillegg fikk 24 ansatte i bydelsbarnevernet tilsendt en bearbeidet og tilpasset versjon. Svarprosenten var her 100 %. Delrapport II er av størst interesse fordi revisjonen her evaluerer praksis i tilknytning til barnehageloven § 23. Man fant at 20 % av styrerne som hadde vært bekymret for barn i perioden 2001-2003, hadde latt være å henvende seg til barnevernet ved bekymring en eller flere ganger (se s. 45). Fem hovedgrupper av begrunnelser ble nevnt (s. 48). Usikkerhet i forhold til egne vurderinger fremstod som den vanligste enkeltstående grunnen for ikke å henvende seg til barnevernet, jf s 46. De andre grunnene som ble nevnt var; negative konsekvenser for barnehagens forhold til barnas foreldre; ulike oppfatninger internt i barnehagen, negative erfaringer med barneverntjenesten som problemløser, manglende samtykke fra foreldrene. Videre fant man at barnehager som deltok i ulike samarbeidsfora i større grad henvendte seg til barnevernet for råd og veiledning enn øvrige barnehager jf. s. 42. Revisjonen mente at man ikke entydig kunne konkludere at barnehagene i for liten grad henvender seg til barnevernet ved

---

<sup>1</sup> Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 02/03, november 2003 og nr. 03/04, september 2004. Bergen kommune, kommunerevisjonen.

<sup>2</sup> Delrapport I omhandler barnehagenes erfaringer med barnevernets bruk av barnehageplass som hjelpetiltak og samarbeidet mellom barnehage og barnevern i den forbindelse. I delrapport II er fokuset barnehagenes formidling av bekymring for barn til barnevernet.

bekymring for barn. Det vises til at data gir grunn til å tro at dersom det oppstår en situasjon i barnehagen som frembringer sterk bekymring for barn, er det stor sannsynlighet for at styrerne ville henvende seg til barnevernet for råd og veiledning eller ved å sende en melding til barnevernet (s. 103). Mitt materiale viser derimot at grad av bekymring ikke nødvendigvis er avgjørende, men om styrerne forstår, vil og kan handle i samsvar med meldeplikten intensjon.

- ”Berre å melde...?": Samarbeid mellom barnevernet og andre offentlige instansar i kommunane Haram, Stranda, Sykkylven og Sula (Conradi 2001) er en arbeidsrapport utgitt av Høgskulen i Volda. Rapporten tar for seg problematiske sider ved det å skulle melde saker til barnevernet, for offentlige meldere. Et siktemål er å klargjøre hva som skal til for at barnevernets samarbeidspartnere ser det som relevant å gjøre bruk av meldinger til barnevernet. Funnene er basert på kvalitative intervju med offentlige ansatte i bl.a. barnehager. I undersøkelsen fant man bl.a. at kjennskap til barnevernet stod svakest i barnehager og skoler, videre at samarbeidet mellom barnevern og andre instansar, i de nevnte kommunene, hadde vanskelige kår. Videre pekes det på at begrepet alvorlig omsorgssvikt fremstår som uklart og tvetydig.
- I avhandlingen ”Avhendingsloven - til hjelp eller besvær” En studie av boligkjøperes kjennskap til avhendingsloven og deres adferd under kjøpsprosessen, behandles spørsmål om lovens tilsiktede og utilsiktede virkninger. Studien er gjennomført av Marianne Smith og Marianne Glærum. Hovedproblemstillinger i arbeidet er om avhendingslovens regler er kjent, hvordan reglene om kjøp og salg av fast eiendom har nådd ut til målgruppen og om de virker etter sin intensjon. Man fant at særlig megler og media fremstod som sentrale aktører ved formidlingen av loven til målgruppen, mens advokat/jurist og organisasjonene spilte en liten rolle ved regelformidlingen, se s. 121-122. Videre fant man at avhendingsloven var vanskelig tilgjengelig for ikke jurister (s. 126) og bare delvis hadde fått gjennomslag (s. 133).



- Kristian Andenæs gjennomførte på slutten av 1980 tallet en undersøkelse av sosisonomers rettsanvendelse på sosialkontor.<sup>3</sup> Studien ser på praktiseringen av lov om sosial omsorg.<sup>4</sup> Særlig belyses ikke-juristers forutsetninger for beslutninger på rettslig grunnlag. Andenæs fant at lovgivningen ofte spilte en beskjeden rolle som grunnlag for de beslutninger som ble truffet (s. 33). Videre at rettsanvendere i førsteinstans manglet kunnskap og forståelse om rettslige forhold for å praktisere lovverket som intendert. Andenæs peker i tillegg på at forhold av verdimeslig, organisatorisk og materiell art påvirker sosialarbeidernes virksomhet og anvendelsen av rettsregler. Andenæs konkluderer med at lovgivningen må ta utgangspunkt i den virkelighet som skal reguleres og forutsetningene til de som i realiteten skal anvende regelverket. Han hevder at en funksjonell lovgivning må bygge på et annet kunnskapsgrunnlag enn det som hittil har dannet bakgrunn for sosialrettslig regulering jf s. 378.
- Johannes Brinkmann og Torstein Eckhoff<sup>5</sup> gjorde på midten av 1980 tallet en undersøkelse av ligningsfunksjonærers rettskildebruk. Formålet var å gi et bidrag til utforskningen av rettsanvendelsen i forvaltningsorganer hvor saksbehandlerne stort sett var ikke-jurister. Man fant at likningsfunksjonærene ytterst sjeldent gjorde forsøk på å tolke loven selv. Rettsanvenderne bygget istedenfor på tolkninger fra sentrale myndigheter. Noe som bidrog til å ensrette og antagelig øke likheten mellom de ulike likningskontorers praksis. Dette hadde lenge vært et mål for myndighetene (s. 56).
- Hushjelpundersøkelsen - en sosialpsykologisk undersøkelse av den norske hushjelplov, ble utgitt i boka: "En lov i søkelyset", av Aubert, Eckhoff og Sveri,

---

<sup>3</sup> Undersøkelsen er presentert i verket: "Sosialomsorg i gode og onde dager", se Andenæs (1992) og i artikkelen "Om lovgivning og rettsanvendelse i sosialretten" gjengitt i Nordisk adm. tidsskrift nr. 2/1989, 70. årgang.

<sup>4</sup> Lov 5. juni 1964 nr. 2

<sup>5</sup> Brinkmann og Eckhoff, Likningsfunksjonærers rettskildebruk, i Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/86.

1952.<sup>6</sup> Her undersøkes generelle problemstillinger om rettens sosiale funksjon. Spørsmålet om loven påvirker faktisk atferd, står sentralt i arbeidet.<sup>7</sup> Blant annet stilles det spørsmål ved om det er noen sammenheng mellom kunnskap om loven og den enkeltes atferd (s. 164). Ved siden av å drøfte juridiske og rettsfilosofiske problemstillinger og konfrontere mot erfaringsmaterialet, trekkes det inn synsmåter fra sosialpsykologien. Materialet viste at mange husmødre og enda flere hushjelpere hadde vanskeligheter med å forstå loven. Loven var så komplisert utformet at den ikke gav partene noe entydig svar på hva de hadde å rette seg etter.<sup>8</sup> Man fant at den innstilling man hadde til hvordan forholdet burde være, påvirket tolkningen av loven og økte tilbøyeligheten til å gi ”uriktige” svar (s.159).

- Den svenske rettsosnologen Lars Zanderin<sup>9</sup> presenterer i sin bok en undersøkelse om gjennomføringen av intern kontroll og systemtilsyn av arbeidsmiljø i aldreomsorgen i fire svenske kommuner. Han fant at hovedsakelig økonomiske faktorer, men også organisasjon, virksomhet og personalfaktorer hadde betydning for aktørenes muligheter til å forstå, ville og kunne gjennomføre regelverket (s. 289). Rettens betydning for gjennomføringen er i liten grad problematisert i denne studien.<sup>10</sup>
- Den norske kriminologen Liv Finstads feltarbeid i Oslo politidistrikt presentert i boka ”Politiblikket” har vært spennende lesning.<sup>11</sup> Hun skildrer politiblikket, hvordan politiet fortolker sine omgivelser, hva de ser og hvordan dette påvirker de faktiske handlinger. Boka tar utgangspunkt i hva politiet faktisk gjør og viser til at studier av konkrete hverdagslige møter kanskje er det mest fruktbare utsiktspunktet når man vil forstå og vurdere hvordan retten faktisk fungerer (s. 157).

---

<sup>6</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952). En lov i søkelyset: Sosialpsykologisk undersøkelse av den norske hushjelplov. Oslo: Akademisk forlag, 1952.

<sup>7</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 162)

<sup>8</sup> Aubert, Eckhoff og Sveri (1952 s. 161-162)

<sup>9</sup> Zanderin (2004)

<sup>10</sup> Andenæs (1992) påpeker at det ofte er en mangel i nyere implementeringsforskning, at man ikke stiller spørsmål ved rettens rolle i implementeringsprosessen.

<sup>11</sup> Finstad (2003)

## Vedlegg 5 Spørsmål til videre refleksjon

Det er flere forhold som denne avhandlingen ikke tar opp eller bare kort nevner, men som er særlig interessante og nært knyttet til tema i oppgaven. Jeg vil her nevne noen av disse forholdene utformet som spørsmål:

Hva skal forholdet være mellom jus, faglige vurderinger og verdier ved beslutninger etter meldepliktsregelen?

Hvordan bruke fagkompetanse legitimt i det rettslig system?

Hvilken fagkompetanse bør legges til grunn ved tolkningen av loven?

Hva er forholdet mellom juridisk og faglig skjønn i barnehagestyrernes rettsanvendelse?

Hvordan burde forholdet være?

Hvordan kan faglige vurderinger inngår som en del av vurderingsgrunnlaget ved anvendelsen av meldeplikt?

Hvilke reelle hensyn gjør seg særlig gjeldende ved vurderinger av hva som er meldepliktig?

På hvilket grunnlag tar styrerne sine beslutninger etter meldepliktsregelen i bhl § 23?

Hvor stor rolle spiller egne erfaringer, profesjonsbakgrunn, livssituasjon og eget verdigrunnlag?

Kan meldepliktsregelen i mindre grad enn i dag bygges på skjønn?

Kan en effektiv meldeplikt faktisk holde barn i risikozonen borte fra barnehagen?