

# Operasjonalisering av urfolksrettigheter i samiske barnevernstjenester

*En kvalitativ studie i et organisasjonsteoretisk perspektiv*

**Mona Hvidsten Bjørnstad**

*Masteroppgave SSO-3900 45 stp, Master i Sosialt Arbeid, juni 2019*





# FORORD

*Takk.*

Til informantene som har gitt av seg selv og sin tid. Som har delt sine tanker, erfaringer og meninger.

Til min veileder Eva Josefsen. For din visdom og tålmodighet.

Til min arbeidsgiver for alle vaktbyttene som har gjort det mulig å fullføre dette studiet.

Til alle som har bidratt til at denne masteroppgaven i dag eksisterer. For bidrag i form av mat, sjokolade, is, emosjonell støtte, faglige meninger og refleksjoner, husrom og losji, distraksjoner, vin når det har røynt på, og ikke minst korrekturlesing i innspurten.

Denne læringskurven har vært eksponentiell og jeg har utfordret meg selv med å bruke perspektiver jeg var lite kjent med. Jeg har lært mye, men den viktigste lærdommen er kanskje at det er så uendelig mye igjen å lære. Jo mer kunnskap man innhenter, jo mer kompleks fremstår verden. Takk for muligheten.

Mona Hvidsten Bjørnstad,  
*Hammerfest, juni 2019*

## **SAMMENDRAG**

Samiske barn har særlige rettigheter i kraft av sin urfolkstatus som er nedfelt i internasjonale konvensjoner og i norsk lovverk. Kommunene i det samiske forvaltningsområdet har et særlig ansvar for å ivareta disse rettighetene. Studien undersøker hvordan barnevernstjenestene i samiske kommuner operasjonaliserer begrepet urfolksrettigheter, og hvordan det gjør seg gjeldende i barnevernfaglig praksis.

Det er tatt utgangspunkt i organisasjonsteorier, særlig institusjonelt og instrumentelt perspektiv. Sosialfaglige modeller og teorier er trukket inn. Undersøkelsen er basert på forskningsintervjuer med ansatte i barnevernstjenestene i tre samiske kommuner, samt fylkesmannen, Sametinget og fagfolk fra kompetansemiljøet med særlig kjennskap til samisk barnevernsarbeid.

Studien har vist at både strukturelle og kulturelle forhold kan forklare det manglende samiske fokuset i barnevernstjenestene. Den har pekt at norsk lovverk bare i liten grad korrelerer med de internasjonale konvensjonene, og at samiske barns nasjonale rettigheter i barnevernstjenesten hovedsakelig er forankret i forskrift til lov. Den har synliggjort at barnevernets arbeid med samiske barn i stor utstrekning er tilfeldig, og at det er lite bevissthet om samisk kultur og samiske perspektiver i barnevernstjenestene. Studien viser at det finnes få, om noen, fagsystemer relatert til samiske barn og familier. Avslutningsvis argumenterer jeg for at det må en overordnet offentlig innsats til for å bedre samiske barns vilkår i barnevernstjenestene.

### **Nøkkelord**

Samisk, barnevern, kontekstuell barnevern, samiske perspektiv, samisk tradisjon, organisasjonsteori, urfolk, kultur, struktur, operasjonalisering, rettigheter, kvalitativ, fenomenologi, internasjonale konvensjoner

*Várjal*

*mu máná*

*otne*

*ihttin*

*čáppa šiella*

*silboložan*

*In bala ulddain*

*In bala stáluin*

*Dušše fal olbmo*

*Sevdnjesvuođas*

Beskytt mitt barn

i dag

i morgen

vakre amulett

min sølvkule

Jeg er ikke redd

for underjordiske

Ikke for troll

Bare for menneskets

mørke

Risten Sokki

# INNHALDSFORTEGNELSE

|   |    |
|---|----|
| FORORD .....  | I  |
| SAMMENDRAG.....   | II |
| 1 BAKGRUNN OG TEMA .....  | 1  |
| 1.1 Sosialfaglig relevans .....                                   | 2  |
| 1.2 Prosjektets mål og forskningsspørsmål .....                   | 2  |
| 1.3 Disposisjon og avgrensing .....                               | 3  |
| 2 BARNEVERNET OG SAMISK BARNEVERN.....                            | 4  |
| 2.1 Sentrale begreper .....                                       | 4  |
| 2.2 Lovgrunnlag som legger føringer for barnevernstjenesten ..... | 9  |
| 3 TIDLIGERE FORSKNING .....                                       | 13 |
| 4 TEORETISK RAMME .....   | 16 |
| 4.1 Organisasjonsteori .....                                      | 16 |
| 4.1.1 Det instrumentelle perspektivet.....                        | 17 |
| 4.1.2 Det institusjonelle perspektivet .....                      | 19 |
| 5 METODE .....  | 21 |
| 5.1 Forskningsdesign .....  | 21 |
| 5.1.1 Tematisk analyse .....                                      | 21 |
| 5.1.2 Fenomenologisk tilnærming.....                              | 22 |
| 5.2 Kvalitative intervju .....                                    | 23 |
| 5.3 Utvalg .....  | 24 |
| 5.4 Reliabilitet og validitet .....                               | 26 |
| 5.5 Drøfting av metode og utvalg .....                            | 26 |
| 5.6 Etske hensyn .....  | 29 |
| 6 EMPIRI .....  | 31 |
| 6.1 Formell struktur .....  | 31 |

|     |   |      |
|-----|---|------|
| 6.2 | Uformell struktur .....   | 40   |
| 7   | ANALYSE .....   | 45   |
|     | Operasjonalisering av samiske rettigheter i barnevernstjenestene..... | 45   |
| 7.1 | Mål og strategier .....   | 46   |
| 7.2 | Lover og nasjonale føringer .....                                     | 50   |
| 7.3 | Kompetanse og kunnskap.....   | 51   |
| 7.4 | Fagsystemer.....  | 55   |
| 7.5 | Ressurser og økonomi .....  | 58   |
| 7.6 | Oppsummerende refleksjoner .....                                      | 61   |
| 8   | KONKLUSJON .....  | 62   |
|     | REFERANSELISTE.....   | i    |
|     | Vedlegg 1: NSD-godkjenning .....                                      | v    |
|     | Vedlegg 2: Informasjon- og samtykkeskjema.....                        | viii |
|     | Vedlegg 3: Intervjuguide for barnevernskonsulenter .....              | x    |
|     | Vedlegg 4: Intervjuguide for barnevernledere .....                    | xi   |
|     | Vedlegg 5: Intervjuguide for eksterne samarbeidspartnere .....        | xii  |
|     | Vedlegg 6: Intervjuguide for Fylkesmannen.....                        | xiii |

# 1 BAKGRUNN OG TEMA

Denne studien er en undersøkelse av barnevernstjenestene i det samiske forvaltningsområdet i Norge, med den hensikt å undersøke hvordan tjenestenes struktur ivaretar samiske perspektiver og de nedfelte urfolksrettighetene. Både norsk og internasjonal forskning viser at urfolk er ufordelaktig marginalisert, også i Norge (FN, 2018; Henriksen, 2016). Den nasjonale innsatsen for økt kvalitet i det norske barnevernet synes å ikke ha tilstrekkelig fokus på problemstillinger som omhandler den samiske befolkningen, da det mangler både kunnskap og forskning som omhandler særlig samiske barns rettigheter (Saus, Salamonsen, Douglas, Hansen & Thode, 2018).

Det er vanskelig å finne reliable tall på hvor mange samer det er i Norge ettersom det ikke finnes registre med oversikt over antall, men SSBs rapport om samiske forhold viser at det var 16 958 stemmeberettigede ved Sametingets valgmanntall i 2018 (Sønstebo, 2018). Statistikken indikerer at rundt 1% av befolkningen i Norge identifiserer seg som samisk (Statistisk Sentralbyrå, 2012). Gáldu Kompetansesenteret for urfolks rettigheter (2006) anslår at det utgjorde rundt 40 000 personer i 2006. Henriksen (2016) anslår at det finnes rundt 50 000 samer i Norge.

Min erfaring med barnevernstjenesten stammer hovedsakelig fra New Zealand der jeg i flere år jobbet med vanskeligstilte ungdom og sårbare barn, mange med urfolkbakgrunn (Māori). Jeg har også jobbet i barnevernstjenesten i Norge og utviklet tidlig en forundring over de ulike strukturingsmetodene de to nasjonene har valgt, til tross for deres mange likheter. New Zealand innlemmet allerede på 1980-tallet urfolksperspektiv i nasjonalt lovverk, og barnevernloven av 1989 anerkjente Māoribarns særlige urfolksrettigheter. Det førte til en formalisering av Māori verdenssyn og tradisjonelle modeller i både rettslig og sosialfaglig praksis som har hatt stor lokal og internasjonal betydning for sosialfaglig yrkesutøvelse.

Jeg er opptatt av at rammebetingelsene i både lovverk og organisering av tjenestene er lagt til rette for ivaretagelse av barns behov på en hensiktsmessig måte. Hensikten med denne studien er derfor å undersøke hvordan norsk barnevern styres, organiseres og driftes i lys av ivaretagelse av urfolksrettigheter. Jeg vil også undersøke hvordan urfolksrettighetene blir implementert i praksis og hvilke konsekvenser det har for tiltaksutvikling. Dette er et felt som jeg mener, etter beste viten, er lite utforsket.



## 1.1 Sosialfaglig relevans

Samhandling mellom den samiske og norske befolkningen i de nordlige områdene i Norge har skapt grobunn for samarbeid og utvikling på tvers av to folkegrupper. Samtidig er den samiske befolkningen preget av fornorskningen som foregikk over flere hundre år, noe som har ført til tilfeller av konflikt og marginalisering i den samiske befolkningen, særlig hva angår sårbare barn. Ifølge Saus mfl. (2018) vedtas det flere barnevernstiltak i samiske kommuner enn i resten av landet. De viser også at ungdom i samiske områder oftere rapporterer om psykiske vansker og rusbruk enn øvrig befolkning (s. 102). Henriksen (2016) påpeker at samer kommer dårlig ut i undersøkelser knyttet til sosiale problemer. Det tyder på at det fremdeles er behov for økt fokus på samers rettigheter og stilling i offentlige sosiale tjenester.

Til tross for samiske barns utsatte og marginaliserte stilling er det gjort lite forskning om hvordan barnevernstjenesten forholder seg til samiske barn. Hvordan den kommunale barnevernstjenesten innenfor det samiske forvaltningsområdet er bygd opp for å identifisere og ivareta samiske barn er et lite belyst tema i forskning. Denne studien vil kunne sette lys på utfordringer som påvirker de mest sårbare i samfunnet, og som er et lite prioritert område i politisk og faglig sammenheng.

## 1.2 Prosjektets mål og forskningsspørsmål

Målet med studien er å undersøke hvilke instrumentelle og institusjonelle faktorer som påvirker implementering av urfolksrettigheter i barnevernspraksis. Den vil undersøke samspillet mellom barnevernloven, kommunens utførelse av mandatet og sosialarbeidernes opplevelse av hvordan urfolksrettigheter blir innlemmet i barnevernsfaglig praksis. Jeg har formulert to forskningsspørsmål som utgangspunkt for undersøkelsen:

1. Hvordan operasjonaliseres urfolksrettigheter i barnevernstjenesten i samiske kommuner?
2. Hva påvirker operasjonaliseringen av disse rettighetene i barneverntjenesten?

Begrepet «operasjonalisering» handler ifølge L. E. F. Johannessen, Rafoss og Rasmussen (2018) om å omgjøre antagelser om et ord eller fenomen til et begrep for å forstå fenomenet. «Operasjonalisering av urfolksrettigheter» viser da til hvordan barnevernstjenestene har forstått fenomenet om samenes særlige rettigheter. «Implementering» viser til konkret handling, og handler om hvilke faktorer som påvirker hvordan barnevernstjenestene har innlemmet urfolksrettigheter i saksbehandlingspraksis. Det kan være strukturelle faktorer som fagsystemer

(systemer som fanger opp og identifiserer barn med samisk bakgrunn) og demografi (hvilken type utdanning har de ansatte, hvordan rekrutteres ansatte, kompetanse på samisk språk og kultur), eller kulturelle faktorer som holdninger (kursing, identifisering av samiske barn, hva legges vekt på i en undersøkelsessak, verdier).

### **1.3 Disposisjon og avgrensning**

For å skape en forståelse for oppgavens grunnlag, vil jeg først presentere en utgreiing om situasjonen i dag, om samiske rettigheter og det juridiske rammeverket, samt kjennetegn ved samisk barnevern og viktige begreper som brukes i oppgaven. Deretter følger en oversikt over forskningsfeltet som en ramme for denne studien.

Jeg vil redegjøre for den metodiske tilnærmingen og vise hvordan empirien er samlet inn og bearbeidet. Deretter vil empirien presenteres temavis på bakgrunn av elementer som fremkommer i intervjuene og som jeg mener har betydning for hva som påvirker operasjonaliseringen av rettighetene. Empiripresentasjonen følges av analysekapittelet som tar for seg hvert tema enkeltvis og drøfter funnene i lys av gjeldene teoretiske perspektiver. Oppgaven rundes av med oppsummerende refleksjoner og avsluttende kommentarer.

Oppgaven er avgrenset til å omhandle barnevernstjenester i kommuner i det samiske forvaltningsområdet (se kapittel 2). Den går ikke inn i kommunal styring og økonomi, men vil undersøke måten barnevernstjenesten er organisert på. De organisasjonsteoretiske begrepene og teoriene er avgrenset til instrumentelt og institusjonelt perspektiv, og jeg vil knytte dem til sosialfaglige begreper og teorier kan anvendes i denne konteksten.

## 2 BARNEVERNET OG SAMISK BARNEVERN

Norge var den første nasjonen i verden som etablerte et offentlig barnevern. Utgangspunktet var vergerådsloven av 1886 som etablerte rammene for det som skulle bli den første barnevernloven i 1953 (Kroken & Madsen, 2016). Den viktigste endringen i den nye barnevernloven (1992) var etablering av fylkesnemnder etter økt samfunnsfokus på tvang og makt i forvaltningssystemet. Barnevernets oppgaver er delt i fire hovedsystemer, eller søyler, som vist av Boine (2010). Disse er *hjelpesystem*, *lovsystem*, *byråkratisystem* og *kommunikasjonssystem*, og de danner grunnlaget for barnevernfaglig praksis og setter rammene for ansatte i barnevernstjenestens kunnskap og kompetanse (s. 10).

Barnevernloven er grunnlaget for ansvarsfordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern. Loven er formulert slik at kommunens ansvarsområder er negativt avgrenset, ved at kommunen har ansvar for alle oppgavene som ikke er tillagt de statlige barnevernmyndighetene (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2007). Kommunen har ansvar for at barneverntjenestene følger lovverket. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fagansvar for hele barnevernssektoren, mens fylkesmannen har ansvar for tilsyn med de kommunale barnevernstjenestene. Barnevernet samarbeider med Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som tilbyr ulike tjenester og tiltak (Barne- og familiedepartementet, 2019).

### 2.1 Sentrale begreper

Under følger en avklaring av de sentrale begrepene som anvendes i oppgaven.

#### Urfolk

Norske myndigheter har tatt utgangspunkt i den internasjonale arbeidsorganisasjonens konvensjon («ILO-konvensjonen») artikkel 169s definisjon om urfolk:

*«Folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som - uansett deres rettslige stilling - har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.»*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

## **Samer**

Samer er definert som et urfolk som er bosatt i Norge, Sverige, Finland og Russland i henhold til FNs definisjon av urfolk (Henriksen, 2016). Samens tradisjonelle bosettingsområde, fra Kola-halvøya i nordøst til Engerdal i Sør-Norge og Idre i Sør-Sverige, kalles Sápmi (Blix, 2016).

Identiteten som «samisk» handler ifølge (Selle, Semb, Strømsnes & Nordø, 2015, s. 294) om en sammenheng mellom territorium, næring (natur) og språk og kultur, samtidig som mange samer opplever å ha en multi-kulturell identitet. Tradisjonelt var økonomisk næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, fiske, fangst og reindrift (Hansen, 2011 i Saus mfl., 2018). Samer var opprinnelig et nomadisk folkeslag, og for å overleve var det viktig å være selvforsørget og i stand til å ta vare på seg selv. Slik oppsto det tradisjonelle storfamiliesamfunnet og kulturelle verdier som selvstendighet, mestring, humor og nærhet til familien og naturen (Javo, Alapack, Heyerdahl & Røsning, 2004). Javo mfl. (2004) mener at samer i dag står i et krysspess mellom forventningene fra det norske samfunnet og å bevare samisk tradisjon og kultur.

## **Fornorskning**

Begrepet «fornorskning» refererer til de historiske erfaringene og det kulturelle etterslepet mange samer fremdeles opplever i dag. Fornorskningspolitikken var en assimileringsspolitikk med utgangspunkt i en arkaisk vitenskapelig forståelse om samer. Samene skulle bli norske og snakke norsk gjennom aktive statlige tiltak. Politikken innebar fortrenging fra tradisjonelle bosetningsområder, formell og uformell diskriminering (Selle mfl., 2015). De historiske erfaringene gjør seg gjeldene blant annet ved at mange har mistet språket og kulturen (Henriksen, 2016). Det gjenspeiles også gjennom en vedvarende mistillit til norske myndigheter og offentlige institusjoner (Blix, 2016). Urfolk verden over opplever i dag konsekvensene av den verdensomspennende kolonialisering i opprettelsen av de store imperiene fra 1400-tallet (Smith, 2012). Dagens situasjon for urfolk er i stor grad preget av de arkaiske vitenskapelige ideene om urfolk som laverestående og usiviliserte, og Smith (2012) mener at denne kategoriseringen har ført til at urfolk i dag fremdeles har et behov for å redefinere hva det innebærer å være menneske. Med det innebærer det også å redefinere sin egen historie (s. 31).

Ifølge Prop 73 L (2016-2017) har sametinget flere ganger rettet kritikk mot kommunale barnevernstjenester for manglende ivaretagelse av samiske barns språklige og kulturelle bakgrunn (s. 153). Sametinget har foreslått blant annet etablering av nasjonale veiledningsorgan

som har nedfelt veiledningsansvar for kommunale barnevernstjenester, samt utvikling av nasjonale retningslinjer for barnevernsfaglige vurderinger knyttet til samiske barn (Barne- og familiedepartementet, 2017, s. 17).

## **Kultur**

Sosialantropologen E.B. Tylor (1958) definerer kultur som en kompleks helhet som omfatter kunnskaper, overbevisninger, kunst, moral, lover, sedvaner og andre vaner som mennesker tilegner seg ved å være medlem av et samfunn (i Hatch, 2001, s. 228). Rugkåsa, Ylvisaker og Eide (2017, s. 26) mener kultur utgjør et system som er felles for en gruppe og som videreføres til neste generasjon. Kultur handler ifølge Boine (2010) om hvordan man dekker biologiske behov. Altså kan man forstå kultur som et sett med skikker og sedvaner som blir videreført til neste generasjon i samme gruppe. Skikker og sedvaner, lover og kunnskaper er aspekter i et samfunn som enkeltindividene aksepterer som riktige eller sanne. Felles er at gruppen aksepterer disse verdiene som rådende i samfunnet og gruppen deler samme forståelse av verden. Saus mfl. (2018) anser kultur som relasjonelt og dynamisk, og dermed i stadig endring.

## **Kultur og barnevern**

*Kultursensitivt barnevern* og lignende begreper brukes ofte i forskning og publikasjoner om barnevernsarbeid knyttet til både minoriteter, innvandrere og samer (som vist av bl. a. Dagsvold, 2010; Rugkåsa mfl., 2017; Saus mfl., 2018). Ifølge Rugkåsa mfl. (2017) handler kultursensitivt barnevern om å respektere barn og familiers kulturelle, sosiale, økonomiske og religiøse bakgrunn, noe som avhenger av de ansattes kjennskap til den aktuelle kulturen.

Rugkåsa mfl. (2017) mener barnevernet er preget av dikotomier mellom kulturer og at «det normale» og «de andre» kategoriseres hierarkisk. Majoritetens kulturelle normativ skaper en definisjonsmakt som er avgjørende for barnevernsansattes situasjonsforståelse. Denne «kulturaliseringen» av barnevernsarbeid har ført til et behov en annen form for kunnskap og ferdigheter i samhandling med minoriteter, og denne har samlebenevnelsen «*kulturkompetanse*» (ibid.). Begrepet «kulturkompetanse» dreier seg om å skaffe seg kunnskaper om «de andres» kultur, og kan tilby en ramme for å forstå og samhandle med andre (ibid., s. 77, 80). Dette begrepet kritiseres for å tilsløre blant annet maktrelasjoner og systematisk diskriminering, og forfatterne mener denne statiske og entydige forståelsen fører til annengjørende og undertrykkende praksis for å få «kontroll» over minoriteter. Det kan videre

føre til at barnevernsansatte behandler mennesket ut fra deres kultur, og ikke hvem de er som mennesker.

Saus mfl. (2018) viser til at det det har blitt mer vanlig å bruke begrepet «*handlingskompetanse*» heller enn «*kulturkompetanse*». Dette begrepet tar hensyn til faktorer som holdninger, kunnskap og ferdigheter (individuell- og organisasjonskompetanse) og legger grunnlag for en «*kulturorientert praksis*» (s. 32). De beskriver «*kultursensitivitet*» som individet sin rett til å utøve sin kultur. Kultursensitivitet handler om evne til å se helheten og konteksten i hver enkelt familie og å anerkjenne maktforholdet mellom majoriteten (saksbehandler) og minoriteten (familien og barnet). Kultursensitivitet er relevant også når det settes inn barnevernstiltak og tydeliggjøres gjennom synlig involvering av familien (s. 53).

Rugkåsa mfl. (2017) fremhever forståelse *for* heller enn kompetanse *på* kultur. En slik klientorientert tilnærming innebærer at saksbehandleren undersøker familiens egen situasjonsforståelse og er åpen for alternative forståelser og løsninger. Et slikt perspektiv forutsetter en forståelse om at sosiale problemer som komplekse fenomener og å akseptere at forskjeller eksisterer.

### **Samisk barnevern**

Som vist, er det vanlig å bruke kulturrelaterte begreper i beskrivelsen av barnevern i samiske områder og i interaksjon med samiske barn og familier. Jeg har identifisert bruk av begrepet «*samisk barnevern*» (Saus mfl., 2018), men har ikke lyktes i å finne en definisjon av begrepet, verken i publisert litteratur eller i offentlige kilder. Jeg vil derfor bruke min egen definisjon heretter i oppgaven: «*samisk barnevern handler om barnevernfaglig arbeid med samiske barn og familier*». Samer er bosatt i flere i ulike områder i Norge, ikke bare i Sápmi, og de har likeverdige rettigheter uavhengig av hvor de bor. Definisjonen tar utgangspunkt i at samisk barnevern også inneholder et kultursensitivt element som forutsetter handlingskompetanse hos barnevernsansatte. Den forutsetter også at samiske rettigheter er forankret i norsk lov. Definisjonen tar sikte på å favne alle samer som er i kontakt med barnevernstjenesten.

### **Forvaltningsområdet for samisk språk**

Ifølge Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven, 1987) er det Kongen i forskrift som fastsetter hvilke kommuner som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk (jf. § 3-1). Jeg vil i oppgaven referere til «*det samiske forvaltningsområdet*» eller



«forvaltningsområdet». Kommuner og fylker i det samiske forvaltningsområdet forplikter seg til et særlig ansvar for bevaring og utvikling av samiske språk. Det innebærer at samisk språk er likestilt med norsk i disse områdene, og at befolkningen i forvaltningsområdet har rett til å bli betjent på samisk ved henvendelser til offentlige forvaltningsorganer. Det samiske forvaltningsområdet spenner fra Trøndelag i sør til Finnmark i nord. Per 2019 består forvaltningsområdet ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) av følgende kommuner:

**Finnmark:** Guovdageaidnu/Kautokeino, Kárášjohka/Karasjok, Deatnu/Tana, Unjárga/Nesseby og Porsáŋgu/Porsanger

**Troms:** Gáivuotna/Kåfjord og Loabák/Lavangen

**Nordland:** Divtasvuodna/Tysfjord og Aarborte/Hattfjelldal

**Trøndelag:** Snåase/Snåsa, Raarvihke/Røyrvik og Røros



Figur 1: Kommunene i det samiske forvaltningsområdet pr 2019

## 2.2 Lovgrunnlag som legger føringer for barnevernstjenesten

Alle barn har en grunnleggende rett til omsorg og beskyttelse, som nedfelt i barnekonvensjonen og i norsk lovverk. Norge har ratifisert barnekonvensjonen, og barnekonvensjonen har status ikke bare som norsk lov, men har også forrang over andre lover, i henhold til Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven) § 2 og § 3.

I St.meld. nr. 55 (2000-2001) er Norges forpliktelse mot den samiske befolkningen formulert slik:

*«Norske myndigheter er både gjennom folkeretten og gjennom nasjonal rett forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Regjeringens mål er at Norge skal oppfylle alle sine nasjonale og internasjonale rettslige forpliktelser i forhold til den samiske befolkningen».*

(Arbeids- og sosialdepartementet, 2001)

Norge har ratifisert en rekke internasjonale konvensjoner som forankring av urfolksrettigheter i nasjonal lovgivning. Her nevner Myrvang (2016) blant annet den europeiske menneskerettighets-konvensjonen, Europarådets konvensjoner om minoriteters språklige rettigheter og Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Uten at disse er av avgjørende betydning for denne oppgaven synliggjør det Norges innsats for å forsterke urfolks rettigheter i nasjonal sammenheng.

Myrvang (2016) diskuterer samiske barns stilling i en barnevernkontekst i sin avhandling og viser til prinsippet om barns beste og likebehandling. Hun påpeker at det beste for et norsk barn ikke nødvendigvis er det beste for et samisk barn (s. 19), uten at dette er tydelig formulert i barnekonvensjonen eller barnevernloven. Likebehandlingsprinsippet og ikke-diskriminering er forankret i barnekonvensjonen artikkel 2, og sier at barn ikke skal utsettes for diskriminering på bakgrunn av blant annet etnisitet og språk. Her understrekes det at det vil være diskriminerende å ikke forskjellsbehandle samiske barn i barnevernstjenesten ut fra deres personlige forutsetninger (Blix, 2016; Myrvang, 2016). Det vil stride imot barnets beste-prinsippet å ikke ta hensyn til barnets kulturelle bakgrunn, og Myrvang (ibid., 27) mener at det i noen tilfeller er nødvendig å behandle saker ulikt for å oppnå reell likebehandling.

Grunnloven forankrer samiske barns rettigheter til å utøve sitt språk og sin kultur, og staten plikter å sikre og tilrettelegge for den samiske befolkningens utøvelse av sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv (jf. § 108). ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

(«ILO-169») er kanskje det mest signifikante rammeverket for urfolksrettigheter i norsk lov. Konvensjonens formål er ifølge Myrvang (2016) å gi urfolk rett til å utøve og bevare sitt språk og sin kultur på sine premisser, og viser at bevaring av det samiske språket er en stor del av Norges forpliktelser overfor samene (s. 13).

Sameloven viser i likhet med Grunnloven (§ 108) at samisk språk er sidestilt med det norske språket. Loven statuerer at alle som henvender seg til offentlige organ i det samiske språkforvaltningsområdet har rett til å bli betjent på samisk. Loven er også her med på å anerkjenne den kulturelle viktigheten av språk, og forsterker Norges plikt til å legge til rette for og å ivareta samiske kulturelle egenskaper. Kommunene som inngår i det samiske forvaltningsområdet har et særlig ansvar for å tilrettelegge for samisk språk, spesielt i opplæring, helse- og sosialtjenester, kriminalomsorgen og rettsvesenet.

Barnevernloven («bvl») slik den er formulert i dag, spesifiserer ikke samiske hensyn, men at det skal tas hensyn til blant annet barnets etniske, kulturelle og språklige bakgrunn ved omsorgsovertagelse. Bvl § 4-15 omhandler valg av fosterhjem etter omsorgsovertagelse og nevner hensynet til etnisitet og kultur. Paragrafen er formulert slik:

*«[...] skal stedet for plassering velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Det skal også tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.»*

Formuleringen «skal også tas tilbørlig hensyn til» pålegger barnevernstjenesten å ta barnets samiske bakgrunn i betraktning, men det foreligger ingen lovkrav om at samiske barn for eksempel skal plasseres i samisk fosterhjem. I forarbeidene til loven har lovgiver poengtert at hensynet til samisk språk ikke skal tillegges avgjørende vekt. I forarbeidene til bvl. § 4-15 fremkommer det at:

*«Endringen medfører en lovfesting av at det skal tas hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn når man velger hvor barnet skal plasseres, jf. barnekonvensjonen artikkel 20 nr. 3. Forslaget innebærer ikke at dette er hensyn som skal tillegges avgjørende vekt, men at disse skal inngå i den helhetsvurdering som skal foretas når man søker å komme fram til hva som er til barnets beste.»*

(Justis- og beredskapsdepartementet, 2003, s. 62)

Statens plikt til å ivareta samiske barns kulturelle og språklige rettigheter er sterkere regulert i Forskrift om medvirkning og tillitsperson (2014). Denne har som formål å sikre barns rett til medvirkning og innflytelse i barnevernet. I § 3 heter det det:

*«Barn kan medvirke i egen sak ved å uttrykke sin forståelse, valg og preferanser gjennom verbal og ikke-verbal kommunikasjon. Medvirkningen skal ivareta barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur».*

Denne formuleringen er med på å fremheve samiske barns særstilling i barnevernstjenesten, og deres individuelle rettigheter er mer tydeliggjort her enn i annet nasjonalt lovverk. Forskrift om talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda inneholder også en utheving av samiske barns rettigheter innen forvaltningsområdet, jf. § 3:

*«Ved oppnevning av talsperson for samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, skal barnet få tilbud om en talsperson med samisk språk og kulturforståelse».*

Forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner (2003) § 7 syvende ledd inneholder også referanse til samiske barn:

*«Tilsynsmyndigheten skal påse at samiske barns særlige rett til å ivareta språklig og kulturell bakgrunn følges opp på hensiktsmessig måte ut fra formålet med oppholdet og institusjonens målsetting og rammer».*

Forskriften understreker også det overordnende ansvaret for at de ansatte som fører tilsyn bør ha samisk kompetanse, jf. § 8 femte ledd: *«Ved tilsyn med samiske barn skal tilsynsmyndigheten tilstrebe å besitte samisk språklig eller kulturell kompetanse».*

I NOU 2016: 16 (2016) om forslag til ny barnevernlov uttaler utvalget at den nåværende barnevernloven blant annet ikke favner barns kulturelle og språklige rettigheter. Utvalget fremmer et forslag om at *«vurderingen av barnets beste må for samers vedkommende tolkes i lys av det særskilte vernet som samer har etter Grunnloven og menneskerettslige forpliktelsler»* (s. 35).

Denne fremstillingen av lovverket tyder på diskrepans mellom internasjonale konvensjoner og nasjonalt lovverk der konvensjonene i større grad er tydeligere på rettigheter enn den norske lovgivningen (Myrvang, 2016; Saus mfl., 2018). Myrvang (2016) peker særlig på at den

nåværende formuleringen av barnevernloven ikke er forenelig med barnekonvensjonen artikkel 30 der barnets etniske, språklige og kulturelle rettigheter tillegges stor vekt (s. 30).

### 3 TIDLIGERE FORSKNING

I Bufdir-rapporten *Utredning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge* har Saus mfl. (2018) utredet behovet for kompetansehevende tiltak i barnevernstjenestene, samt ivaretagelse av samiske barn på institusjon. Rapporten gir en fremstilling av utfordringer i barnevernet knyttet til oppfølging av samiske barn, som de mener hovedsakelig dreier seg om manglende kompetanse og kommunenes ressurser. De mener at det oppstår kompetansenoder og kompetanseklyster (sentrert samling av kompetanse på et avgrenset område) som fører til ulikt kompetansenivå, tjenestekvalitet og ulik tilgang til tjenester i de ulike kommunene. Rapporten viser det er tilfeldig hvem, hvor mange og hvilke kommuner som deltar på kompetansehevende kurs og seminarer, og det avhenger av arbeidsmengde, økonomi og sentralisering (reisetid). De peker på utfordringer med systematisk skjevfordeling av ressurser og kompetanse (s. 27). Forfatterne har fremstilt en rekke forslag til kompetansehevende tiltak, blant læring i organisasjonen, opprettelse av robuste kompetansemiljøer, tettere samarbeid mellom kommunene og andre aktører, samt kvalitetssikrende systemer.

Det finnes lite forskning på hvorvidt samiske barns rettigheter blir ivare tatt i barnevernstjenestene. Myrvang (2016) har i sin juridiske masteroppgave undersøkt samiske barns rettsstilling i norsk barnevern gjennom en analyse av internasjonale konvensjoner, folkerett og norsk lovverk. Hun konkluderer, som også vist i forrige kapittel, med at det internasjonale lovverket gir urfolk et sterke vern enn det norske lovverket.

I rapporten *Kunnskapsoppsummering om forskning om helse- og sosiale tjenester for den samiske befolkningen* viser Blix (2016) at sikring av helse- og omsorgstjenester til den samiske befolkningen er avhengig av den individuelle tjenestemottakeren og hvor i landet man bor. Undersøkelsen viste språklige, kulturelle og geografiske utfordringer knyttet til utvikling av tjenestetilbud.

Øverli, Bergman og Finstad (2017) har undersøkt kulturelle og språklige barrierer arbeid med vold i nære relasjoner i samiske områder i NKVTS-rapporten «*Om du tør å spørre, tør folk å svare*»: *Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. De erfarer at det kan eksistere særlige utfordringer i møte med brukere med samisk bakgrunn, spesielt ved tabubelagte temaer som vold og overgrep. De drøfter utfordringene og nevner særlig mistillit mot det norske hjelpeapparatet som barriere for å kunne utøve gode tjenester i



samiske områder. I tillegg gir de en oversikt over andre årsaker til at samer ofte ikke får god nok hjelp, eller tilbud om likeverdige tjenester. De nevner blant annet læstadianismens rolle, taushetskultur, idealer om å være «sterk» og gjensidig avhengighet til storfamilien. De drøfter mulige tiltak, og fremhever økt fokus på samisk språk- og kulturkompetanse hos hjelpeapparat og politi for å øke tilliten og forståelsen i møte med voldsberørte (s. 70).

Jacobs og Saus (2012) har gjennomført en sammenligningsstudie mellom sosialt arbeid i samiske områder i Norge og i urfolkområder i Nord-Amerika. De fant en rekke sosio-økonomiske ulikheter, men også at det finnes grunnlag for sammenligning og samarbeid mellom de to nasjonene. De identifiserte blant annet at Norge mangler et nasjonalt system for kvalitetssikring av kulturell kompetanse.

Nygård, Saus og Nicolai (2018) har i en annen sammenligningsstudie mellom sosialt arbeid i Sápmi og i urfolkområder i Nord-Amerika funnet blant annet at i Norge var det sosiale arbeidet i liten grad konseptualisert sammenlignet med praksis i Montana. De mener videre at sosialt arbeid i samisk kontekst i for liten grad fokuserer på det asymmetriske maktforholdet mellom samisk befolkning og majoriteten. I Amerika hadde sosialarbeiderne større fokus på sosial ulikhet og konsekvensene av den amerikanske assimileringspolitikken for urfolk. Forfatterne anbefaler at sosialt arbeid etablerer et videre syn på kultur og identitet for sosialt arbeid i urfolksammenheng som favner flere måter å forstå begrepene på.

Tilstandsrapporten av 2018 bestilt av Fylkesmannen i Troms og Finnmark har kartlagt utfordringer i kommunene i Finnmark med forslag til tiltak. Rapporten uthever utfordringer knyttet til blant annet negativ demografisk trend (stor fraflytting), utfordringer med bærekraftig samisk lokaldemokrati, integrering og deltagelse med begrunnelse i effektivisering og sentralisering, defensiv nasjonal holdning til aktiv samfunnsutvikling og manglende industri- og næringspolitikk. Særlig poengteres ubalanse mellom kommunenes lovpålagte oppgaver og lokale ressurser, manglende kompetanse, kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis som strider mot loven, i tillegg til at det mangler engasjement fra overordnede myndigheter. Ifølge rapporten fremstår samarbeidet om administrasjon og velferdstjenester som kortsiktig, samt mangler forankring i felles IKT-system og langsiktige strategier for samarbeid. For barnevernet og samiske barn viser rapporten at fylkesmannen mangler strategier og virkemidler for å løse kommunekrisen preget av sviktende rettssikkerhet, samt at rollekonflikten mellom tilsyn og veiledning påpekes (Vinsand, 2018).

Gautun (2010) gjennomførte i 2009 en studie om hva som er utfordringer knyttet til samarbeid mellom kommunalt og regionalt barnevern. Forfatteren beskriver funnene fra studien som «urovekkende» med en klar oppfordring om at ta utfordringene på alvor (s. 90). Studien synliggjør blant annet en uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommune, uklar økonomiske forventninger (hvem betaler for hva, samt uklarheter knyttet til refusjonsordningene), og varierende kvalitet på tjenestene.

Norut-rapporten *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren* (2012) fant at lovregulering av samiske rettigheter i kommunal sektor var varierende. Lovreguleringen var størst innen skolesystemet. Undersøkelsen viste at ingen av kommunene hadde implementert regelverket fullstendig, og fremhevet at økonomi og kvalifisert personal var viktige barrierer for manglende implementering (Angell, Balto, Josefsen, Pedersen & Nygaard, 2012).

## 4 TEORETISK RAMME

Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Woll (2014) beskriver teori som et intellektuelt verktøy for å analysere ulike fenomener, eller som en «samling begreper som beskriver en hendelse, en type atferd eller et fenomen» (s. 25). Teoriene bidrar til forenkling av virkeligheten gjennom å belyse regelmessige mønstre over en viss varighet (A. Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2016). Etersom jeg skal undersøke strukturer og organisasjonens evne til å iverksette individrettede tiltak har jeg valgt å ta utgangspunkt i organisasjonsteoriene, og da perspektiver om kultur, holdninger og strukturelle forhold som påvirker en virksomhet. Teorivalget er pragmatisk med utgangspunkt i problemstillingens formulering. Jeg har vurdert helheten av studien og hva som vil passe inn med empirien som samles inn (Denscombe, 2014).

### 4.1 Organisasjonsteori

En organisasjon kan, ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013), beskrives som et produksjonssystem som er konstruert for å løse bestemte oppgaver gjennom at aktørene arbeider etter fastlagte prosedyrer. Systemet skal nå et mål på mest mulig effektiv måte. Offentlige virksomheter, i kontrast til store private foretak, har som oppgave å fordele og forvalte offentlige ressurser. De representerer et bredt spekter av oppgaver, funksjoner og målgrupper, og på grunn av de komplekse prosessene offentlige virksomheter preges av krever de å bli forstått fra flere ulike perspektiver. Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2004) skiller mellom offentlige og private organisasjoner og knytter de offentlige virksomhetene tett opp mot den offentlige politikken, samtidig som de påvirkes av næringsliv, lokalsamfunn og globale tendenser.

Offentlige institusjoner preges i økende grad av krav som tidligere har tilhørt privat sektor, da særlig økt ytelses- og effektivitetsfokus, selv om offentlige organisasjoner ikke selger tjenester på det private markedet (Christensen mfl., 2004; Jacobsen & Thorsvik, 2013). Offentlige virksomheter er multifunksjonelle, med oppgaver som dekker et større område enn produksjon og økonomisk profitt. Det fleste organisasjoner i offentlig forvaltning er forankret i politiske beslutninger og i lovverk, og de faglige oppgavene må derfor ligge innenfor rammene av det politiske mandatet (Bastøe, Dahl & Larsen, 2002). Selznick (1997), som er en viktig bidragsyter innen organisasjonsteoriene, stiller spørsmålsteget ved virksomheters tendens til å sette søkelys på midler heller enn mål, og mener det svekker deres evne til å tilpasse seg. For barnevernstjenesten vil målsettingene være både fagorienterte og politisk styrte, og uten helhetsorientering vil barnevernstjenesten vanskelig kunne oppfylle sitt mandat.

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i det tradisjonelle instrumentelle perspektivet og det klassiske institusjonelle perspektivet som teoretisk ramme for den senere analysen. Som analysen også vil vise er det ikke slik at mennesker handler ut fra en satt logikk, men heller flere handlingslogikker. De to perspektivene kan derfor sees som et eksempel på verktøy som kan brukes for å analysere et fenomen. Flere elementer spiller inn for hvordan virksomheten kan forstås, enten ut fra formelle eller uformelle egenskaper. Ved å anse formelle, strukturelle og juridiske rammer, omgivelsesfaktorer, interne kulturer og ledelse som gjensidig påvirkende faktorer, kan offentlige organisasjoner forstås som en dynamisk organisme som er i stadig endring (Christensen mfl., 2004, s. 20). Selznick (1997, s. 20) peker på at en organisasjon består av levende mennesker og må derfor forstås både ut ifra sine ytre omgivelser og det interne sosiale miljøet.

#### **4.1.1 Det instrumentelle perspektivet**

Organisasjonsstrukturen og virksomhetens mål og strategier karakteriseres som instrumentelle trekk ved virksomheten, som for eksempel formelle roller, aktiviteter og forbindelser. Disse systemene er avhengige av ressurser fra eksterne samarbeidspartnere. Ifølge Christensen mfl. (2004) handler det *instrumentelle* perspektivet (også kalt strukturperspektiv), innen organisasjonsteoriene om de strukturelle rammebetingelsene som gjør at organisasjonen kan løse en oppgave. Organisasjonen vurderer hvilke virkemidler som er hensiktsmessig å bruke ut fra hvilke konsekvenser en handling har for de målene som er fastsatt, altså *konsekvenslogikk* eller *formålsrasjonalitet*. I et instrumentelt perspektiv er utgangspunktet at atferd og resultater kan styres ved å endre organisasjonens struktur, bemanning eller systemer (ibid., s. 152). Et slikt perspektiv forutsetter at organisasjonene fører en stram og hierarkisk struktur med tette koplinger mellom «nivå, organisasjonsstruktur og aktørgrupper» (Christensen, 1991, s. 23). Det antas også at organisasjonene preges av homogenitet med hensyn blant annet til de ansattes utdannings- og profesjonsbakgrunn, som i barnevernstjenestene der de ansatte i hovedsak har sosialfaglig- og/eller barnevernfaglig bakgrunn.

#### **Teknologi**

Teknologi i denne sammenhengen kan ifølge Hatch (2001, s. 150) beskrives som et middel for å oppnå virksomhetens mål. Det innebærer ikke bare fysiske hjelpemidler, men også den kunnskapen som trengs for å utforme og anvende metoder for å nå målet. Hatch (ibid.) mener at teknologibegrepet bidrar til en forståelse om at organisasjoner er komplekse organismer basert på ulike objekter, aktiviteter og kunnskap i samspill med hverandre. Et modernistisk

perspektiv vil mene at kvaliteten på teknologien eller fagsystemer er en forutsetning for å oppnå mål (Eriksson-Zetterquist mfl., 2014). Postmoderne organisasjonsforskning kritiserer denne tanken og har vist at fagsystemer (som informasjonsteknologi) brukes som et middel for å styre og disiplinere tenkning og atferd i organisasjonen (Hatch, 2004. s. 179). I et postmodernistisk perspektiv kan man forstå fagsystemer som en faktor som endrer måten vi forstår og tenker om informasjon ved at man fokuserer på middelet heller enn målet. I analysekapittelet vil jeg bruke begrepet teknologi om barnevernstjenestens fagsystemer som analyseverktøy.

### **New Public Management**

New Public Management (NPM) sin inntreden i offentlig sektor har ifølge Christensen mfl. (2004) bidratt til et inntog av organisasjonsmodeller og styringsformer fra privat sektor som har ført til at skillelinjene mellom private og offentlige organisasjoner viskes ut. På 1970- og 80-tallet oppsto det et reformprogram for å ta tak i offentlig sektor da det ble meldt om behov for effektivisering og modernisering (Christensen, 1991). Det innebærer blant annet mål- og resultatstyring, dokumentasjonskrav og kontroll, og har ofte blitt innført parallelt med andre forvaltningsreformer. Reformene stammer gjerne fra organisasjonens behov for budsjettinnstramming, strukturelle utfordringer og press om å øke effektivitet og produktivitet (Bastøe mfl., 2002, s. 78). Reformen knyttet til mål- og resultatstyring har stor innvirkning på hvordan de offentlige organisasjonene driftes med tanke på forsvarligheten av tjenestetilbud, konsekvenser for kvaliteten på tjenestene de tilbyr og hvilke implikasjoner økonomiske rammer og insentiver har for organisasjonenes ivaretagelse av ulike brukerrettigheter. Samfunnsoppgaver er vanskelig å observere, og slike oppgaver krever at organisasjonen fungerer som mer enn en produksjonseenhet og arbeider med å øke den faglige kvaliteten på tjenestene som tilbys. Ensidig resultatfokusering kan ifølge Bastøe mfl. (2002) føre til at organisasjonen får for stort fokus på målbare resultater, men de mener at målstyring kan fungere dersom organisasjonen har fokus på hvordan målemetodene blir anvendt.

Denne tenkningen har fått kritikk av blant annet Selznick (1997) som mener at dette perspektivet ikke er dekkende for offentlige institusjoners mandat. Han skiller dem fra organisasjoner som tekniske instrument tuftet på idealer om rasjonalitet og disiplin (s. 18), og mener at organisasjoner ikke tar hensyn til de sosiale prosessene som preger aktørenes atferd i organisasjonen. Christensen mfl. (2004) kritiserer tradisjonell organisasjonsteori for å være for fokusert på faglige teorier fra bedriftsøkonomi og at de mangler fokus på hvordan organisasjoner påvirkes av politiske sammenhenger.

Jenssen (2005) mener at sosialt arbeid må inkludere et kulturperspektiv i analyse av organisasjonen for å ivareta et brukerfokus med brukeren som en handlende aktør i systemet. Hun kritiserer offentlige organisasjoner for ofte å være styrt av teori og organisasjonens verdier og vurdering, samt av hvilke tiltak som er tilgjengelige i organisasjonen uten hensyn til brukeren.

#### **4.1.2 Det institusjonelle perspektivet**

Det *institusjonelle* perspektivet handler om hvordan omgivelsene påvirker virksomheten og motsatt. Den uformelle strukturen handler om maktforhold og kultur innad i virksomheten (Jacobsen & Thorsvik, 2013; Selznick, 1997). Selznick (1997, s. 19) beskriver institusjoner som naturlige organismer som påvirkes av eksterne faktorer og indre sosiale prosesser. Dette perspektivet er opptatt av at aktørenes handlinger og atferd er med på å påvirke virksomhetens styring og strategier der måldannelse gjerne skjer underveis i en prosess med utgangspunkt i organisasjonens interne *normer*, *verdier* eller *kultur* (Christensen mfl., 2004, s. 14). Det institusjonelle perspektivet søker å forklare de drivende faktorene for hvordan motivasjon, kommunikasjon og beslutningsprosesser styres i en organisasjon gjennom gradvise tilpasningsprosesser (se også kapittel 2 for beskrivelse av begrepet «kultur»).

Det kulturelle perspektivet beskriver hvordan organisasjonene egentlig fungerer når menneskelige egenskaper og atferd legges til de strukturelle rammene (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Det kan være en forklaringsmodell for å forstå for eksempel misforhold mellom den formelle strukturen og den forventede atferden fra aktørene. Organisasjoner oppstår som et redskap, men «får en ytterligere mening ved de sosiale og psykologiske funksjonene de fyller» (Selznick, 1997, s. 28). Christensen m.fl. (2004) beskriver at kulturperspektiver belyser den interne konteksten i en organisasjon i form av tradisjoner, normer og organisasjonskulturer.

Sosiale og kulturelle betingelser påvirker en organisasjons levedyktighet, herunder klassestruktur, tradisjonelle lojalitetsmønstre, utdannelsesnivå. Selznick (1997) mener at mennesker som aktører i en organisasjon ikke vil la seg manipulere og behandle som utskiftbare deler i et maskineri. Menneskelig atferd er uforutsigbar, og den formelle, instrumentelle forklaringsmodellen kan derfor bare sees på som en ramme i en dynamisk virksomhet. Ifølge Christensen (1991) skaper aktørene en virkelighet gjennom sosial interaksjon som oppleves som en objektiv realitet. Sosialpsykologen Schein (1981) kaller aktørenes overbevisninger om virkeligheten for *grunnleggende antagelser* som ubevisst påvirker aktørenes følelser, tanker og opplevelser, og dermed deres valg og handlinger (i Hatch, 2001, s. 236).



Når aktørene tar for gitt et sett felles fortolkninger kan det skapes et verdigrunnlag som igjen kan føre til at aktørene identifiserer seg følelsesmessig med organisasjonen og sin formelle rolle. En slik felleskapsforståelse vil prege måten de handler på innad i organisasjonen. Det handler om å akseptere verdier, metoder og oppfatninger som er rådende. Spesialisering og homogene strukturer i organisasjoner kan på den måten være effektiviserende, men kan samtidig føre til at organisasjonen blir mer statisk, det blir vanskelig å utvikle ressursene og det binder organisasjonen til særskilte mål og handlingsmåter. Når aktørene identifiserer seg med organisasjonens fastlagte formelle roller og arbeidsmåter er det vanskelig å fremtvinge endring fordi aktørene føler personlig tap (Hatch, 2001; Selznick, 1997). Christensen (1991) forklarer dette fenomenet som metastrukturelle elementer som bidrar til å underbygge organisasjonens legitimitet og gir grobunn for stabilitet. Strukturen i organisasjonen blir delvis manifestert gjennom en felles aksept den rådende forståelsen av organisasjonen.

Selznick (1997, s. 23) hevder at utvikling og endring innen en organisasjon ofte skjer gjennom uformelle kanaler, og at de rettslige og formelle endringene skjer i etterkant. Det støttes av Hatch (2001) som mener at menneskelig interaksjon stabiliseres over tid til relasjoner. Disse relasjonene definerer den sosiale strukturen som blir bestemmende for aktørenes handlingsstrategier. Når aktørenes verdier og holdninger legitimerer handlinger, blir disse handlingene vanlige (Skau, 2013). Både Hatch og Selznick fremhever kultur og medfølgende gruppeprosesser som vesentlige faktorer for å forstå organisasjoners tilpasningsevne og organisasjonens evne til å opprette balanse mellom oppsplittede gruppeinteresser og målsettingen for virksomheten. For eksempel kan rivalisering mellom grupper og gruppers ønske om autonomi forsås som et problem eller en faktor for å hemme virksomhetens måloppnåelse. Selznick mener derfor at det viktigste en virksomhet kan gjøre er å skape et felles verdigrunnlag innad i organisasjonen (verdibasert eller institusjonelt perspektiv på ledelse). Hatch supplerer med at kultur vanskelig lar seg styre, og at organisatoriske endringer best lar seg gjennomføre ved å forstå kultur som «en kontekst for meningsproduksjon og fortolkning» (2001, s. 261). Skau (2013) kaller dette for å «mobilisere» den uformelle organisasjonskulturen for å oppnå offisielle målsettinger.

Institusjonelle mønster kan på den ene siden være positive fordi virksomhetene blir mer robust og bedre i stand til å motstå press. På den annen side kan det ha negativ effekt ved at det skapes motstand mot endringer og virksomheten blir mindre tilpasningsdyktig.

## 5 METODE

Jeg vil svare på problemstillingen ved å bruke kvalitativ metode, under antagelsen om at forskningsintervju vil gjøre det mulig å undersøke hvordan politikktutforming og organisasjonsatferd påvirker implementering av urfolksrettigheter i barnevernspraksis. Målet er å få frem informantenes synspunkter og erfaringer med hvordan urfolksrettighetene blir ivaretatt innad i barnevernstjenesten/organisasjonen. Studien vil undersøke hvordan ulike faktorer på ulike nivå i organisasjonen påvirker hverandre, derfor vil jeg bruke et utvalg av både barnevernskonsulenter og –ledere som informanter.

Kvalitative metoder kjennetegnes av bruk av tekst og språk heller enn tall, i motsetning til kvantitative forskningsmetoder. Metoden fokuserer på «hvorfor» et fenomen oppstår, «på hvilken måte» fenomenet utarter seg og hvilke implikasjoner fenomenet har for en populasjon. Kvalitative intervju kan beskrives som innhenting av subjektive data ved hjelp av ulike intervjuformat (Denscombe, 2014). Evers og de Boer (2012) viser til at bruk av kvalitative intervjuer søker å oppnå fem mål for å komme frem til ny kunnskap: *dybde og detaljer, nyanser, innlevelse fra subjektet, mulighet til å undersøke nye temaer som kommer frem under intervjuet og å bruke kvalitative intervju sammen med andre metoder* (s. 31-33). Denscombe (2014) mener at slike intervjuer kan være nyttig for å undersøke holdninger, følelser, opplevelser, komplekse situasjoner med mange elementer. En intervju-situasjon vil gjøre det mulig for respondentene å utdype meningsinnholdet i sin fortelling og kan selv velge hva de ønsker å vektlegge (ibid., s. 220).

### 5.1 Forskningsdesign

De ulike teoretiske perspektivene kan forstås som linser som kan belyse de ulike handlingslogikkene som påvirker hvordan er organisasjon fungerer i en gjensidig påvirkning (Christensen mfl., 2004). Jeg har valgt å bruke tematisk analyse som metodisk rammeverktøy og en fenomenologisk tilnærming.

#### 5.1.1 Tematisk analyse

Jeg har vurdert at det er mest hensiktsmessig å bruke en induktiv metode i empirianalysen ved å først samle inn empiri for å sammenholde data mot eksisterende teori for å finne fellestrekk og mønster. Med andre ord er det en *empiridrevet tilnæringsmåte* som tar utgangspunkt i temaene som gjør seg gjeldende i intervjuene som sammenholdes mot teorien (L. E. F. Johannessen mfl., 2018; Widerberg, 2001). Det induktive perspektivet søker å teste generelle

påstander mot empiri, altså fra det generelle til det konkrete (Evers & de Boer, 2012; A. Johannessen mfl., 2016, s. 51).

I tematisk analyse brukes begrepet «tema» om en gruppering av data med sentrale fellestrekk (L. E. F. Johannessen mfl., 2018, s. 279). Målet med analysen er å sortere det empiriske datamaterialet for å finne nye sammenhenger ved å se funnene samlet og kategorisk ordnet. Min analyse handler om å undersøke formelle systemer og problematisering av kategorier og taus kunnskap i barnevernstjenesten (L. E. F. Johannessen mfl., 2018, s. 139). Her vil jeg undersøke møtepunktet mellom formelle kategorier og faktisk praksis, for eksempel bruk av skjønn og tolkningsvurderinger i tjenesten, altså avvik fra formelle prosedyrer. For å analyse hvorfor aktører handler som de gjør må vi forstå de konkrete organisasjonsmessige rammene for handling.

### **5.1.2 Fenomenologisk tilnærming**

Jeg har anvendt en fenomenologisk tilnærming til datamaterialet der jeg har undersøkt informantenes *erfaringer*. Ifølge Denscombe (2014) tar dette vitenskapsteoretiske grunnlaget utgangspunkt i subjektets forståelser og meninger, holdninger og følelser for å beskrive og å tolke et fenomen. Et fenomenologisk vitenskapssyn søker å finne essensen i empirien ved å forstå «*den dypere meningen i enkeltpersoners opplevelser*» (Thagaard, 2018, s. 38). Informantenes forståelse for og meninger om barnevernstjenestens operasjonalisering av samiske barns rettigheter er den drivende faktoren i undersøkelsen og jeg har derfor vurdert at dette er et hensiktsmessig utgangspunkt for studien. Fenomenologi handler om hvordan mennesker konstruerer og fortolker virkeligheten, og hvordan hver enkeltes opplevelse av verden er unik. Det innebærer at forskeren vil ha en sentral rolle i databehandlingen. Jeg som forsker er med på å forme hvordan informantene presenterer informasjon gjennom mine spørsmål. Informantenes erfaringer er levd og fortolket før de videreformidles, og jeg som forsker vil fortolke materialet basert på egen forforståelse og erfaring knyttet til barnevernstjenesten. Det er derfor viktig å være bevisst på å skille mellom informantenes synspunkter og egen tolkning, og det er forskerens oppgave å være så trofast som mulig til informantens meningsbærende intensjon. Det innebærer et skille mellom en objektiv beskrivelse av informantenes opplevelser og tydelig fortolkning i en teoretisk ramme.

## 5.2 Kvalitative intervju

Alle informanter har signert samtykkeskjema (vedlegg 2) og ble gitt informasjon om datalagringsprosedyrer både muntlig og skriftlig. All data relatert til dette prosjektet ble ikke lagret utover transkriberingsperioden, i tråd med gjeldende lovverk og regler for personvern.

Alle intervjuene er gjennomført ansikt-til-ansikt på informantenes arbeidssted, og i informantenes arbeidstid. Det er gjort lydopptak av alle intervjuene, og varigheten har variert fra 1 time og 15 minutter til 2 timer og 20 minutter. Noen av lydfilene i de første intervjuene har vært av varierende kvalitet, og noe materiale er vanskelig å tolke fra opptaket. Samtidig gjorde jeg grundige notater på under og etter hvert intervju, noe som har ført til at informasjon i all hovedsak likevel har blitt fanget opp.

Intervjuguide er et nyttig hjelpemiddel, særlig med tanke på at standardiserte spørsmål vil kunne øke sammenligningsgrunnlaget når dataene skal analyseres, og dermed øke reliabiliteten (Denscombe, 2014). Jeg valgte å bruke et semistrukturert format, hovedsakelig fordi det tillater å kunne følge opp det informanten forteller, det gir fleksibilitet og tillater intervjueren å være lydhør, samtidig som informasjonen som samles er relevant (Thagaard, 2018, s. 89). Jeg vet fra egen erfaring med å ha utført intervjuer som ansatt i barnevernet og i andre roller, at det å følge et skjematisk oppsett rigid kan føre til at informanten blir ukomfortabel, det blir vanskelig å åpne seg, man føler seg som objekt i en utspørring, og at det kan oppleves et forhør. Etter min erfaring fører en mer åpen dialog til at det skapes rom for refleksjon, ettertanke, kommentarer, og det hjelper ofte informanten til å sette ord på det man kanskje bare har hatt en tanke om tidligere.

Intervjuer kan være svært tidkrevende å transkribere og å tolke. I transkriberingsprosessen vil det alltid forekomme en datareduksjon der man ikke har mulighet til å få med all informasjonen når tale konverteres til skrift (Berg, 2012). Etersom man er avhengig av muntlig, subjektiv informasjon fra respondentene som man ikke kan verifisere at samsvarer med hvordan de egentlig handler, påvirker denne metoden validiteten av resultatene. Samtidig kan reliabiliteten svekkes ved at datainnsamlingsprosessen ikke styres av etablerte prosedyrer, men må være fleksibel for å imøtekomme og å kunne avdekke respondentens subjektive opplevelser (Denscombe, 2014). Jeg har transkribert ganske ordrett for å ikke miste meningsinnholdet i budskapet og det informanten ønsker å formidle. Ved omskriving av setninger, slå sammen setninger og ta bort pausene kan det oppstå diskrepans mellom det som var hensikten med

formidlingen og det som blir oppfattet av mottaker. Jeg har lagt vekt på at analysen og tolkningen av det transkriberte materialet skal ta hensyn til informantens intensjon med det vedkommende forteller, og at budskapet ikke forringes. Informanten er «eier» av informasjonen som jeg innhenter, og informantens opplevelser og erfaringer vil ikke alltid samsvare med forskerens perspektiv (Thagaard, 2018, s. 212). Jeg har forsøkt å ta hensyn til at informantenes egen forståelse og tolkning av sin fortelling gjennom å stille oppfølgingsspørsmål, spørre om jeg har forstått dem riktig, og oppsummere det jeg har forstått at de har sagt, så langt det lar seg gjøre, i tråd med fenomenologisk tilnærming.

Etter at prosessen med å transkribere intervjuene var ferdig gikk jeg i gang med å kode datamaterialet. Jeg brukte datanær koding for å fange opp sentrale poenger, altså helt konkrete koder (L. E. F. Johannessen mfl., 2018). Jeg begynte bredt ved å markere all informasjon i teksten som jeg vurderte som relevant. Jeg sammenholdt disse med notatene jeg hadde tatt både under og etter hvert intervju og sorte nyansene som kom frem. Slik fant jeg flere elementer som gikk igjen. Blant annet var informantenes meninger om fagsystemer og nasjonale føringer teamar som gjentok seg. Jeg sorte kodene i kategorier for å undersøke dataene i sin helhet. Noen kategorier måtte jeg forkaste, og noen kategorier slo jeg sammen etter at gjentakende tema åpenbarte seg.

### **5.3 Utvalg**

På bakgrunn av problemstillingens formulering var det naturlig å undersøke barnevernstjenestene i kommunal sektor og å bruke kommunalt ansatte barnevernskonsulenter som informanter. Det samiske språkforvaltningsområdet strekker seg fra Trøndelag i sør til Finnmark i nord, og for å sikre bredde i utvalget tok jeg kontakt med alle kommunene.

Kommunale tjenester er ikke pålagt å delta i forskningsprosjekter, og det var opp til hver enkelt kommune og tjeneste om de hadde tid, mulighet og interesse for å delta og bidra med informasjon i dette prosjektet. Jeg var helt avhengig av at hver enkelt tjeneste anerkjente prosjektets relevans og godkjente at deres tjeneste skulle involveres for å kunne utføre intervjuer med deres ansatte. Jeg tok kontakt med de ulike barnevernlederne først per telefon og fulgte deretter opp med epost med prosjektskisse og intervjuguide (vedlegg 3-6). Avhengig av tjenestens størrelse ba jeg om tilgang til 2-3 saksbehandlere i tillegg til barnevernsleder, og jeg estimerte i forkant at tre kommuner ville være nok. Da ville jeg totalt ha 10-12 informanter.

Å skaffe nok informanter viste seg å by på ulike utfordringer. Det samiske språkforvaltningsområdet består som nevnt av 12 kommuner, men flere av barnevernstjenestene har inngått interkommunalt samarbeid med andre kommuner. Flere kommuner ga tilbakemelding om:

- Vi har ikke samiske barn i vår kommune
- Vi har ikke tid
- Vi forstår ikke prosjektets relevans
- Vi forstår ikke hvorfor prosjektet krever så mange informanter

Jeg mottok positive tilbakemeldinger og ønske om å bidra til prosjektet fra tre barnevernstjenester, og de viste seg å være lokalisert i tre ulike fylker. Det var fem barnevernskonsulenter og fire barnevernsledere.

Det var knyttet usikkerhet til at det var stort nok antall informanter fra de kommunale barnevernstjenestene for å kunne fremskaffe reliable data. Jeg besluttet derfor å utvide utvalget, og valgte å se til premissgivende institusjoner og kompetansemiljøene rundt barnevernstjenestene for å undersøke muligheten for å bruke informanter med god kjennskap *til* og kunnskap *om* barnevernstjenestene. Da endte jeg opp med fem informanter fra eksterne organisasjoner som jeg har intervjuet. Også disse tok jeg kontakt med via telefon, og sendte informasjon i forkant via epost. Noen kjente jeg til gjennom studiet, noen gjennom mitt daglige virke, og noen fikk jeg kontakt med via andre informanter («snøballmetoden»). Snøballmetoden handler ifølge Thagaard (2018, s. 56) seg om at man først tar kontakt med potensielle informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er relevant for problemstillingen, og får gjennom denne kontakten

Totalt har jeg samlet inn empirisk data fra 14 informanter til dette prosjektet gjennom dybdeintervjuer eller forskningsintervjuer med fem saksbehandlere i barnevernstjenesten, fire barnevernsledere, en representant fra Sametinget, tre personer fra kompetansemiljøet og en representant fra fylkesmannen. Undersøkelsen har lagt størst vekt på data fra informantene fra barnevernstjenestene, og er supplert med kommentarer, sitater og meninger fra de andre instansene.

## 5.4 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om en vurdering av forskningens *pålitelighet*. Ifølge Thagaard (2018, s. 198) er et sentralt spørsmål hvorvidt en annen forsker vil kunne komme frem til samme resultat ved å bruke de samme metodene, altså «repeterbart». Jeg opplever at reliabilitet som konsept er vanskelig i kvalitativ forskning, og i forskningsmiljø har det vært diskutert hvorvidt kvalitativ forskning kan ansees som reliabel forskning (Denscombe, 2014). I kvalitativ forskning vil forskeren aldri være uavhengig i forhold til informanten, fordi forskerens forforståelse og tolkning vil alltid påvirke måten dataene analyseres. Man vil aldri kunne få det samme resultatet ved gjentatte forsøk, særlig ved bruk av ustrukturerte og semi-strukturerte intervjuer som jeg har valgt.

Validitet handler om *gyldigheten* av tolkningene i forskningen. Kan funnene overføres til andre kontekster? Datamateriale fra intervjuer er basert på hva informantene forteller, ikke hva de gjør. Derfor er det vanskelig å garantere at informantenes fortellinger reflekterer virkeligheten (Denscombe, 2014), selv om man kan anta det. Kvalitativ forskning har som mål å oppnå en form reliabilitet og validitet gjennom hvordan funnene rapporteres, ifølge en alternativ forskningslogikk. Forskningens legitimitet innenfor feltet kvalitativ forskning er ofte knyttet hvorvidt fremstillingen og redegjørelsen for den metodiske tilnærmingen er tillitsvekkende. Funnene bør presenteres konkret der metodene er tydeliggjort gjennom en detaljert beskrivelse av prosessen for å øke forskningens pålitelighet (Thagaard, 2018). I min fremstilling har jeg forsøkt å tydeliggjøre hva som er informasjon fra informantene gjennom intervjuene, og hva som er mine tolkninger for å gjøre prosessen mest mulig gjennomsigtig. Jeg har uthevet informantenes informasjon gjennom bruk av sitater, og delt inn kapitlene for å skille mellom faktiske data og mine fortolkninger i analysen.

## 5.5 Drøfting av metode og utvalg

Jeg har brukt opptaksutstyr og har tatt notater gjennom alle intervjuene. Jeg opplever ikke at det har påvirket dialogen i stor grad, eller at informantene har vært særlig heftet med at de blir gjenstand for opptak. Jeg har bevisst valgt å ta notater. Delvis fordi jeg vil sikre at all informasjonen blir fanget opp og for å kunne gjøre notater i margen og skrive ned refleksjoner underveis, men også for informantens skyld. Etter min erfaring kan det oppleves som ubehagelig å bli utspurt av noen som stirrer på deg. At jeg som intervjuer kan se ned og bort fra informanten gir informanten mulighet til å tenke uforstyrret og gir rom refleksjon uten press.

Det at intervjuene er gjennomført på et sted der informanten hører naturlig hjemme tror jeg har gjort at det er lettere for informanten å slappe av, der arenaen er med på å nøytralisere forholdet mellom informant og intervjuer. I enhver relasjon vil det forekomme et element av makt, og ved at informanten har et eierforhold til intervjusituasjonen og -stedet kan det bidra til å eliminere noe av følelsen av at man som informant blir utspurt. Min bakgrunn som sosionom og min tidligere erfaring fra barnevernstjenesten tror jeg har bidratt til at forholdet ble mer nyansert og utjevnet enn om jeg presenterte meg som forsker med akademisk bakgrunn (Thagaard, 2018, s. 103). Jeg kunne gått inn og analysert hvordan mitt kjønn og alder har hatt påvirkning på hvordan informantene vurderer meg, hvilken informasjon de velger å gi meg, og hvordan jeg tolker informasjonen de har delt med meg, men jeg har valgt å ikke fokusere på disse faktorene av hensyn til prosjektets omfang.

Informantene har utelukkende vært ansatte i barnevernstjenesten og fagpersoner i miljøet rundt barnevernstjenesten med særlig kjennskap til samiske perspektiver og barnevernstjenesten. Det strategiske utvalget som jeg har valgt å benytte meg av, vil kunne ha større reliabilitet ettersom de vil ha førstehåndskunnskap om lovverk og praksis i organisasjonen. Det at problemstillingen er sosialfaglig forankret og relatert til informantenes eget arbeidsområde gjør at de har større forståelse for prosjektets objektiver og relevans enn om utvalget skulle være et annet, eller at vinklingen var annerledes.

På den annen side vil de ansatte i barnevernstjenesten være påvirket av organisasjonens rammer og kultur. De vil gjerne føle lojalitet overfor arbeidsgiver, noe som vil kunne føre til dataene oppfattes som mindre valide. Ved å bruke et strategisk utvalg vil det også kunne ekskludere respondenter som har andre perspektiver på hvordan organisasjonen arbeider. Dette har jeg forsøkt å forhindre ved å utvide utvalget til også å inkludere fagpersoner rundt barnevernstjenestene og slik forsøke å synliggjøre synspunkter fra et annet perspektiv. Likevel vil også deres meninger være preget av personlig erfaring og jeg er avhengig av at spørsmålene mine har klart å få frem nyanser ved fortellingene deres. Berg (2012, s. 10) viser til viktigheten av å være bevisst på god nok variasjonsbredde i utvalget med tanke på informantenes egenskaper og hva de kan tilføre undersøkelsen i form av informasjon, noe jeg mener er oppfylt ved nettopp dette utvalget.

Min bakgrunn som etnisk norsk og det at jeg snakker lite samisk kan bidra til hvordan informantene oppfatter meg og hvordan jeg har oppfattet informasjonen de har delt. Samtidig har jeg bodd i Finnmark i til sammen 7 år. Jeg har hatt mye kontakt med samisktalende personer



og har noe kjennskap til ulike kulturaspekter, noe som gir meg en viss forståelse av samisk språk og tradisjoner. Min veileder på masterstudiet er samisk, og jeg har hatt god nytte av hennes kompetanse i veiledning. Min etnisitet vil likevel være en faktor å ta hensyn til i tolkningsprosessen, og min forforståelse preges av min kulturelle og etniske bakgrunn.

En annen faktor som spiller inn i hvordan jeg tolker datamaterialet er min bakgrunn som sosialarbeider og min bakgrunn som tidligere ansatt i barnevernstjenesten. Disse erfaringene gjør at jeg har noe kjennskap til barnevernets funksjonsområder, organiseringen og lovverk som påvirker barnevernsfaget. Men det fører også til at mine fortolkninger vil være preget av denne forforståelsen av barnevernets arbeidsmetoder. Jeg kan risikere å ha oversett nyanser i informantenes fortellinger som ikke samsvarer med mine egne erfaringer og opplevelser med barnevernsfeltet.

I en tematisk analyse kan informasjon om de enkelte temaene løsrives fra sin opprinnelige sammenheng (Thagaard, 2018, s. 184), og det kan bli vanskelig å oppnå en helhetlig forståelse. Dette er noe jeg har forsøkt å ta hensyn til ved å undersøke meningsinnholdet som informantene har forsøkt å formidle. Jeg har brukt utdrag og sitater fra intervjuene for å understreke viktige poenger, og samtidig være nøye på at de sees i sammenheng med konteksten de ble uttalt i.

Hvorvidt resultatene er å anse som overførbare er for det første knyttet til om en annen forsker vil kunne komme frem til samme resultat. Jeg har en formening om at det ikke er gitt, ettersom mine analyser er basert på min forforståelse, min kjennskap til feltet, mitt inntrykk av informantene og faktisk, også min egen og informantenes dagsform. En annen forsker vil muligens få andre typer informasjon, både ved å velge et annet utvalg, tidspunktet for intervjuet, intervjuets kontekst, hvilken informasjon informantene fikk i forkant, på hvilken måte forskeren valgte å fortelle om prosjektet. Dette fordi de situasjonsbestemmende betingelsene er ulike. Forskerens kjønn, alder og yrkesbakgrunn kan også påvirke hvilken informasjon vedkommende får, og hvordan han eller hun tolker informasjonen. Hvilken relasjon forskeren får til informanten vil også ha betydning for resultatet. I dette tilfellet hadde jeg ingen kjennskap til informantene i forkant, annet enn at deres profesjonelle kapasitet passet inn i utvalget mitt.

En annen måte å vurdere overførbarhet på, er om leserne kjenner seg igjen i resultatene. Samiske barns rettigheter i barnevernstjenesten er et felt som er gjort lite forskning på, men jeg tror likevel mange samiske familier og ansatte i barnevernstjenestene har erfaringer som samsvarer med den informasjonen som presenteres i denne fremstillingen. Et mål om at

prosjektet kan føre til økt forståelse for fenomenet er kanskje mer relevant i kvalitativ forskning enn overførbarhet (Thagaard, 2018). Jeg vil hevde at hovedtrekkene og konklusjonene i denne undersøkelsen kan være sammenfallende med lignende studier

## 5.6 Ethiske hensyn

Viktige prinsipper innen forskningsetikk er ifølge Denscombe (2014, s. 341) å:

- Beskytte informantenes interesser. Å delta i forskningsprosjektet skal ikke medføre risiko for informanten.
- Deltagelse i prosjektet skal være frivillig og basert på informert samtykke
- Fremstille materialet troverdig og ærlig og unngå å forlede. Forskeren skal opptre med vitenskapelig integritet.
- Overholde gjeldende lover og regler knyttet til vitenskapelig forskning

Samisk barnevern er et lite og gjennomskiktig felt. Jeg har forsøkt etter beste evne å sikre hver enkelt informants anonymitet i presentasjonen av funnene. Det gjelder både de ansatte i barnevernstjenestene og de profesjonelle i instansene rundt. Det er bare 12 kommuner i forvaltningsområdet, og kompetansemiljøet er relativt lite i regional sammenheng. Jeg har likevel forsøkt å ivareta informantenes rett til anonymitet og deres integritet ved å ikke gjøre det åpenbart hvilken kommune de er ansatt i. Jeg har heller ikke indikert informantenes kjønn.

Fylkesmannen har jeg valgt å benevne bare som «fylkesmannens representant», men ettersom tilsynsmyndighetens syn på problemstillingen er viktig for oppgaven har jeg vurdert at det er viktig at disse meningene kommer frem.

Jeg lagt vekt på at mine tolkninger i analysen ikke skal avvike fra slik jeg har forstått informantene. Det har vært mitt mål at min fortolkning skal være gjenkjennbart for informantene, og at resultatene ikke skal føre til skade for informantene. Informantene har vist meg en tillit ved å dele sine erfaringer med meg, og jeg har ingen intensjoner om å misligholde den tilliten ved å overfortolke dataene jeg har samlet inn. Sitater og utdrag fra intervjuene blir gjengitt i sammenheng med det jeg oppfatter som meningsinnholdet.

Innhenting av opplysninger til denne oppgaven var i forkant godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) i henhold til personvernlovgivningen (vedlegg 1). Alle informantene har mottatt skriftlig informasjon om prosjektet i forkant av intervjuene og hatt mulighet til å sette seg inn prosjektskissen og en kort intervjuguide. De fikk også muntlig informasjon om

prosjektet ved oppmøte. Alle informantene har signert samtykkeskjema og de som ønsket fikk også kopi av informasjon relatert til informert samtykke og personvern.

Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene, samt at det ble tatt notater. All informasjon har blitt lagret separat og på sikre sky-områder med dobbelautentisering. All data relatert til dette prosjektet slettes etter ferdigstilling av prosjektet.

Alle informantene har høyere utdanning og er ansatt i arbeidsforhold som gjør at de faller inn i et utvalg som er relevant for min forskning. Det at utvalget utelukkende besto av profesjonelle fagfolk vil prege dataene som samles inn, og også måten informantene forholder seg til informasjonen på (Thagaard, 2018). Selv om dataene ikke nødvendigvis faller inn under rammen for sensitiv informasjon vil jeg likevel hevde at informasjonen som er samlet inn er informantenes *personlige* erfaring, selv om det er i kraft av en profesjonell rolle. Således bør informasjonen behandles med omhu.

Ifølge Smith (2012) sine teorier om forskning på urfolk handler urfolksforskning om å involvere lokalsamfunnet i hele forskningsprosessen og å «gi tilbake» til samfunnet (at forskningen er nyttig for de det forskes på). Det handler ifølge Smith om urfolks behov for forsoning og om en måte å se fremover på (s. 121). Hun mener at urfolksforskning må forstås i en kulturell og historisk kontekst. Dette støttes av Nygård og Saus (2016) som mener at norsk urfolksforskning har større fokus på informantenes trygghet og mindre på forskningens konsekvenser for omgivelsene enn sine kollegaer i amerikanske urfolksamfunn. De poengterer at det er rom i norsk urfolksforskning for å åpne for involvering av lokalsamfunnene i større grad. Jeg bemerker at jeg med dette prosjektet forsker *på* samer som urfolk, og vil ha dette perspektivet på urfolksforskning med meg gjennom forskningsprosessen.

## 6 EMPIRI

I dette kapittelet vil jeg presentere det empiriske datamaterialet som jeg har samlet inn gjennom forskningsintervjuer. Informantene ble blant annet spurt om deres yrkesbakgrunn og hvilken kjennskap de hadde til samisk barnevern og ivaretagelse av samiske barns behov innenfor barneverntjenesten. De ble spurt om deres opplevelse av barnevernstjenestens fagsystemer, lovverk som omfattet samiske barn, om hvordan barnevernstjenesten identifiserer samiske barn og familier og hva de mener må til å gjøre barnevernstjenesten rustet til å ivareta samiske barns rettigheter i deres tjeneste (se vedlegg 3-6 for fullstendig oversikt i intervjuguidene).

Ut fra svarene, hvordan de har svart og sammenhengen med resten av intervjuet har jeg kategorisert det jeg oppfatter av *struktur* i barnevernstjenesten og *holdninger* til samisk barnevern. Disse kategoriene har jeg ordnet under *formell struktur* og *uformell struktur* i dette kapittelet. Jeg har valgt ut syv tema som går igjen og vil presentere kategoriene kronologisk.

Informantene er benevnt med nummer fra 1-14. Kommunene har jeg markert som kommune A, B og C, rangert fra sørligst til nordligst hvor det er relevant å påpeke geografisk beliggenhet.

### 6.1 Formell struktur

#### 1. Hvilken kompetanse har barnevernstjenesten på samiske perspektiver?

Informantenes etnisitet var ikke et spørsmål i intervjuguiden, og er heller ikke vesentlig for denne undersøkelsen. Likevel var dette noe flere av informantene selv tok opp, og i noen tilfeller har jeg spurt om de identifiserer seg som samisk som et oppfølgingsspørsmål. I den nordligste kommunen, kommune C, rapporter to informanter at de har samisk bakgrunn. En rapporterer å ha inngående personlig kjennskap til samisk kultur og tradisjoner. I kommune B rapporterer informantene at de ikke identifiserer seg som samisk, men at de har noe kjennskap til samisk kultur og samiske perspektiver gjennom å bo i et miljø preget av samiske tendenser. I kommune A rapporter informantene at de har lite kjennskap om samisk kultur, og også om samiske perspektiver. Den kunnskapen de har mener de er vanskelig å innlemme i arbeidet med samiske barn og familier i et barnevernsperspektiv og forklarer at kjennskapen de har gjerne er overfladisk. De bemerker også at de opplever at de mangler kunnskap om hvordan denne kunnskapen kan brukes i barnevernet. En informant i kommune A rapporterer om personlig kjennskap til samisk kultur. Informantene fra kommune B og C fortalte at de hadde opparbeidet seg mye av kompetansen rettet mot samisk barnevern gjennom å jobbe kontinuerlig med saker

i samiske familier. Informantene i disse kommunene rapporterte også at de leste litteratur rettet mot emnet. Av hele utvalget var det bare en av informantene fra barnevernstjenestene som hadde samisk som morsmål.

Alle informantene hadde minimum treårig høgskole- eller universitetsutdanning. Bare informantene som var utdannet ved Høgskolen i Alta rapporterte at de hadde emner eller temaer knyttet til samiske perspektiver i utdanningen. De som var utdannet ved andre institusjoner rapporterte at de husket emner om «etnisitet», «minoriteter» og «kultursensitivitet» i sin utdanning. Unntaket var de som hadde juridiske emner, som rapporterte at andre institusjoner hadde komponenter relatert til samerett. Jeg oppfattet at dette var valgfrie emner som de valgte ut av egeninteresse. Flere av informantene som rapporterte at de hadde personlig kjennskap til samisk kultur fortalte at de selv hadde tatt initiativ til å ta inn samiske emner i utdanningen, ved å bruke samiske perspektiver i oppgaver eller å holde presentasjoner om samiske sosialfaglige perspektiver.

Alle informantene fra kommune C refererte til ILO-konvensjonen og barnekonvensjonen. Det gjorde også en informant fra kommune A. Det var ikke et spørsmål i intervjuguiden, men noe informantene selv tok opp og brukte til å forankre sine vurderinger av barnevernstjenesten. En informant i kommune A gjenga trekk ved samisk tradisjon og verdensforståelse, som opplevelse av tid og rom, fornorskning og sesongbaserte aktiviteter, som kan ha innvirkning på familier og barns liv. Informantene som vurderte at de hadde god kjennskap til samisk kultur nevnte flere elementer ved samisk kultur og tradisjon som de reflekterte over hvordan kan forstås i barnevernsfaglig praksis, som fornorskning, tradisjonelle aktiviteter, forskjell på de ulike samiske grupperingene, «skremming» som oppdragelsesmetode (for eksempel «cáhcerávga» - vanddraugen og «narridit - herding»). De beskrev flere måter å knytte disse fenomenene til barnevernsfaglig kontekst.

Flere informanter peker på at manglende samisk fokus i utdanningene er med på å usynliggjøre det samiske perspektivet i barnevernstjenestene, som i andre offentlige institusjoner. Informantene fra kompetansemiljøet og organisasjonene rundt barnevernstjenesten viste stor bekymring for at barnevernstjenesten mangler samisktalende personell og mener at dette er en avgjørende faktor for hvordan barnevernstjenestene håndterer samiske perspektiver. Her peker nesten samtlige informanter på behovet for at kunnskap om samiske perspektiver i barnevernstjenestene må inkorporeres i utdanningene. Et annet ønske informantene fremmet var konkret kompetanseheving enten gjennom kursing, internopplæring, E-læringsprogrammer

eller kulturell veiledning. Informantene mener at den kulturelle veiledning må systematiseres og kvalitetssikres for at det skal ha den tilsiktede hensikten.

## **2. Hvilke fagsystemer har barnevernstjenesten for samiske hensyn?**

Alle informantene i dette utvalget fortalte at tjenestene ikke har fagsystemer eller verktøy spesielt rettet mot å identifisere samiske barn og familier, eller for å ivareta særlige samiske barns behov i barneverntjenesten. De mener deres tjeneste er god på å se barn, men at de mangler rutiner på samiske perspektiver. Informantene mener samiske hensyn beror på deres egen egeninteresse og motivasjon for hvordan de vil hente inn informasjon og det å vektlegge samiske perspektiver i individuelle vurderinger. To informanter uttrykker bekymring for at dersom samisk kompetanse ikke finnes i barnevernstjenesten, løper de en risiko for at eksterne ressursinstanser rundt barnevernstjenesten overtar saksansvaret. De mener at da vil de også miste kontrollen over de barnevernsmåtlige vurderingene. Her trekkes frem kompetanseenheter på kommunalt nivå og på regionalt nivå og også Barnehuset. Flere informanter i ulike kommuner nevner at Barnehuset i forskjellige fylker har opparbeidet seg samisk kompetanse, særlig med avhørsledere som snakker samisk. De viser til at barnevernstjenestene bruker de samisktalende avhørslederne heller enn å gjennomføre samtaler med barn selv. Dette er et syn som støttes av informantene fra kompetansemiljøet som uttrykker bekymring for at de barnevernsmåtlige vurderingene og de samiske vurderingene sees som separate og behandles separat.

En informant påpeker at det ikke finnes systemer for å identifisere samiske barn og familier. *«Det er ikke lov å registrere etnisitet, men man kan spørre «snakker du samisk?»*. Dette er gjentagende hos flere informanter. Informantene i kommune C fortalte at de alltid avklarte med foreldrene om barnet snakker samisk eller norsk, men heller ikke her hadde de fastsatte rutiner.

Alle informantene fra alle kommunene forteller at de har det de kaller enten «inntakssamtale», «bli-kjent-samtale», «førstegangssamtale» eller «karteleggingssamtale». Alle informantene er tydelige på at de ikke har standardspørsmål knyttet til etnisitet eller kulturell bakgrunn, heller ingen knyttet direkte til samisk bakgrunn, samisk språk eller lignende spørsmål. Likevel hevder alle informantene at de er opptatt av å identifisere kulturell bakgrunn når de i kontakt med minoriteter i form av innvandrere. I kommune C fortalte informantene at de *«sjekker ut hvilke hensyn som er viktige å ta, for eksempel språk»* allerede i meldingen. Denne kommunen har flere samiske opplæringsinstitusjoner, og informantene forteller at de ved å identifisere melder

kan de også kunne si noe om barnets bakgrunn. De forteller at de «kartlegger ganske grundig, særlig i vold- og overgrepssaker» hva som er best for barnet og gjør «individuelle vurderinger». De identifiserer altså melder først, deretter sjekker de med foreldrene hvilket språk som er best for barnet. Kompetansemiljøet på sin side mener at er krenkende å ikke spørre. En informant mener at man «krenker ved handling ved å la være å spørre om kulturell bakgrunn [...] det er ikke ufaglig å spørre om folks liv». En informant reflekterte over tjenestens manglende rutiner og mente at «dersom vi begynte å innføre rutiner for å blant annet spørre [om samisk identitet] så ville vi nok funnet bra mange» (informant, kommune B).

Flere rapporterer at de i noen grad bruker kartleggingsverktøy som Kvello, noe de fleste informantene forteller at de har fått opplæring i, i større eller mindre grad. Kvello-malen er per i dag det eneste standardiserte verktøyet som er tilgjengelig for norske barnevernstjenester, men ingen av informantene mener den er tilpasset for å identifisere samiske barn og samiske barns behov. Informantene fra kommune B forteller at de bruker Kvello helst i komplekse eller alvorlige saker og «helst der vi står fast i saker» (informant, kommune B). Kommune C har et kartleggings skjema som har spørsmål om kultur som de har tilpasset de lokale forholdene, men informanten hevder at de har så god kjennskap til familiene at skjemaet har vært lite brukt. Samtidig mener informanten at «det kan være at det hadde vært greit for barnevernstjenestene å hatt... ikke en mal, men hatt noen rutiner i forhold til dette med det samiske og kultur for øvrig. Det gjør deg mer skjerpet og gjør at du tenker mer over det» (informant, kommune C).

Flere informanter viser til at det mangler samiske modeller og teorier, og drar særlig frem etablerte manualbaserte metoder for foreldreveiledning som Marte Meo, PMTO, MST og The Incredible Years. Disse modellene er basert på vestlig forskning og er ikke i særlig utstrekning utprøvd i andre samfunn. Etersom modellene er manual- og evidensbaserte kreves det at metodene følges slavisk og rigid. Umiddelbart sa de fleste informantene at de etterlyser rundskriv og veiledere for saksbehandlere i det daglige arbeidet med saksbehandling, noe som kan være viktig for hvordan praksis utvikles innad i tjenestene. Det mener flere kan brukes som utgangspunkt for å lage lokalt tilpassede rutiner. Tre informanter etterlyser også samiske modeller eller modeller oversatt til samisk. En informant referer til forskning som er gjort for å undersøke overførbarheten av vestlige modeller til samisk kontekst, som viste at oversettelsene ikke er gode nok og at de ikke er godt nok utprøvd. Flere informanter mener likevel at det er uproblematisk å bruke etablerte metoder med samiske familier. I de tilfellene er det poengtert at det brukes norsk språk. En informant kjente til at det har vært diskutert blant flere kommuner,

og at kommunene har opplevd det å bruke vestlige manualer i samiske familier ulikt. En informant mente at barnevernstjenestene kan ta individuelle hensyn fordi «[...] for noen familier er det veldig viktig at det er samiskspråklige inne i familien, mens for andre har det ingen betydning. Det som er viktig i en barnevernstjeneste er å finne ut hvem familien er. Vi har jo ingenting nedskrevet her [av rutiner]».

Informantene rapporterer om det ikke finnes kartleggingsskjema som tar hensyn til samiske barn, og at dersom det finnes så kjenner ikke kommunene til det. Det kan tyde på at enten har ikke kommunene fått informasjon om dette, eller at det ikke er utarbeidet kartleggingsskjema med hensyn til kultur. Informantene rapporterer også at det mangler gode systemer for undersøkelser og evalueringer. To informanter rapporterte også at de var skeptiske mot manualbasering i barnevernstjenesten og mener at standardiserte maler ikke nødvendigvis ville føre til bedre kvalitet på tjenestene.

Ingen av kommunene i utvalget hadde elementer om samiske hensyn i internkontrollen. Informantene i kommune C rapporterte at internkontrollen i deres kommune var under revidering og at samisk konkret var planlagt implementert i den nye versjonen. Ingen av kommunene hadde rutiner for oversetting av dokumenter på samisk, eller for bruk for av tolk.

### **3. Hvilken form for veiledning får de ansatte?**

Ingen av informantene i utvalget hadde hatt noen form for kulturell veiledning i rollen som ansatt i barnevernstjenesten. Ingen av kommunene i utvalget hadde inngått formelt samarbeid med kompetanseinstitusjoner eller samiske instanser. Informantene i kommune A kunne rapportere at de nylig hadde opprettet dialog med en kompetanseenhet for å inngå en avtale om samarbeid. Informantene fortalte at det var rent tilfeldig at de hørte om instansen, og at de selv tok initiativ til kontakt. En informant stilte spørsmålstegn ved de kommunale og statlige føringene ettersom instansen heller ikke var invitert inn i andre forum i kommunen (tverrfaglige forum ol.). Informantene i kommune C fortalte at de hadde god oversikt over kompetansemiljøet i sitt område og hadde mulighet til å ta kontakt med relevante instanser ved behov. De rapporterte også om god kontakt med Fylkesmannen, dog ikke relatert spesifikt til samiske perspektiver. Informantene i kommune B på sin side rapporterte at de opplevde kompetansemiljøet som uoversiktlig, og de opplever at veiledning eller råd er lite tilgjengelig og tilfeldig når de har behov faglig støtte. I de sakene de hadde hatt kontakt med kompetanseinstanser relatert til saker av samisk art rapporterte de at de opplevde de å ha fått



god støtte og gode råd. Alle informantene, uavhengig av kommune, fortalte at de vurderte veiledning eller rådføring i de sakene der man «sto fast» eller saken var «låst». De beskriver kontakten ofte som «uformell» og at det gjerne er «en telefonsamtale» til noen de kjenner til.

Ingen informanter erindrer å ha blitt tilbudt, eller deltatt på opplæring, kursing eller lignende relatert til samiske perspektiver i barnevernstjenesten. En informant i kommune C husker å ha deltatt på et kurs om samiske perspektiver, men dog i annen rolle og «for noen år siden». Informantene opplever at det tilbys få kurser og at det er lite fokus på kompetanseheving innenfor samiske perspektiver, både kommunalt og regionalt. En informant fra kommune B sa: «*vi ønsker oss et system som ivaretar fag*» og etterlyste fora for samarbeid og utvikling. Flere informanter etterlyser nettverkssamarbeid med andre kommuner med annen eller bedre kompetanse på samisk barnevern, og de opplever dette som et ledelsesansvar. Opplevelsen av å mangle sparringspartner går igjen i alle kommunene i utvalget. En informant fra kommune C kunne fortelle å ha vært i kontakt med både sametinget og Bufdir i forbindelse med utvikling av samiske tjenester, uten at det hadde ført til konkrete tiltak: «*men vi er nødt til å gå i dialog med dem uansett [...] fordi vi har så få personer å ta av. Så for å løse de [lovpålagte oppgavene] vi har innenfor det samiske så krever det personell*». En annen informant mente at det samiske i stor grad må forklares og forsvares, særlig begrunnelser for hvorfor det samiske perspektivet er viktig. Vedkommende mente at samiske perspektiver ikke er anerkjent fagperspektiver og pekte på viktigheten av å opprette arenaer der samiske erfaringer kan bli gyldiggjort og diskutert i et nøytral fora.

#### **4. Hvordan knyttes nasjonale føringer mot 1. linjetjenesten?**

Informantene forteller at slik systemet er organisert per i dag er det opp til hver enkelt tjeneste hva de velger å hente ut av relevant informasjon, og at de aktivt leter etter informasjon som er relatert til barnevernfaglig arbeid generelt og samisk barnevern spesielt. Flere informanter forteller at tjenesten abonnerer på nyhetsbrev på epost fra departementet og at de får tilsendt noe informasjon på epost fra fylkesmannen. De forteller likevel at det er svakheter i det at en epost fort blir liggende dersom arbeidsmengden ellers er stor. En informant mener det er viktig at «*det kommer føringer om viktigheten av rettssikkerhet for samiske barn fra kommunalt og nasjonalt nivå*». Informantene opplever det som svært ressurskrevende å hente inn tilgjengelig informasjon, og de opplever at feltet er uoversiktlig og vanskelig å navigere. Dette bekreftes også av fylkesmannen, som etterlyser flere strukturer for distribuering av informasjon til de lokale barnevernstjenestene.

Informantene i kommune A mener at kommunen har lite fokus på samiske perspektiver, men at det gradvis skjer en endring. Kommunen har blant annet ansatt en koordinator som skal ha ansvar for «det samiske», men det synes uklart for informantene hva denne rollen innebærer. Informantene opplever at det det har blitt distribuert lite informasjon om hva det innebærer å være en del av det samiske forvaltningsområdet, særlig for barnevernstjenesten. En informant sier at det oppleves som at «*barnevernstjenesten ble «glemt av» i prosessen med å opprette samiske tilbud*». Informantene i kommune B forteller også om en samisk koordinator, men at det heller ikke her foreligger en klar rollebeskrivelse, etter det informantene er kjent med. Jeg observerte en grad av frustrasjon hos flere informanter som ble satt ord på av en barnevernleder: «*staten vil ha bedre tjenester i kommunene uten å gjøre nok*». En annen informant mente at «*vi er en del av forvaltningsområdet og da er det jo vårt ansvar, men føringene må komme fra staten*».

Informantene i kommune C kunne vise til at de hadde informasjon om tilskuddsordninger man kan søke om for å forsterke det samiske barnevernet, men de opplevde at det var mye arbeid knyttet til informasjonsinnhenting, søknad og forvaltning av prosjektmidler, «*og da må du ha folk [til å gjøre arbeidet med å hente inn informasjon, søke og forvalte prosjektet]*». Informanten mente at «*barnevernsarbeidere løser gjerne de barnevernfaglige oppgavene, er gjerne ikke så prosjektbasert*», og at her kunne kommunen spilt en tydeligere rolle og driftet dette på en strukturert måte.

Alle informantene i utvalget er enige om at de nasjonale føringene ikke er konkrete nok, og mener at det fører til at hver enkelt tjeneste jobber *ulikt og tilfeldig*. De fleste informantene fra både kommunene og andre instanser mener at endringer må skje fra toppen. En informant er særlig opptatt av at samiske hensyn blir bagatellisert av myndighetene og redusert til å omhandle «*det samiske og sånn*». Vedkommende utdyper videre: «*det er den enkelte barnevernsarbeider som må definere etter eget hode, og så må stakkaren kave og prøve å leite. Kommunens helse- og sosialtjeneste må også definere og barnevernet må definere det skriftlig; «hva betyr det?». Og de må skriftliggjøre og innlemme det i sine meldingsrutiner om å melde fra til neste ledd og til tilsynsmyndighet og derfra og opp mot regjeringen*». (Informant 14, ekstern enhet).

En informant bekreftet dette med at «*det er ingen som pusher oss*» og utdypet med at «*det er ingen over oss som etterspør eller har noen krav til oss, vi kan gjøre som vi vil*». Informantene i kommune B pekte på at de «*føler seg alene*» med et lite kompetansemiljø og at det har

innvirkning på hvordan de innlemmer samiske perspektiver i det barnevernsfaglige arbeidet. De fortalte at de opplever at de *«er pålagt å ta hensyn til samiske perspektiver uten at vi har kompetanse eller verktøy [til å kunne gjennomføre]»*. Informantene i hele utvalget sier med ulike ord at de er bekymret for at konsekvensen ved manglende føringer blir at hver enkelt tjeneste handler tilfeldig og forskjellig. Også fylkesmannen var tydelig på at det manglet overordnede føring og mener at de styrende myndighetene må ta det samiske perspektivet med seg: *«Jeg har til gode å se det samiske perspektivet overhodet, i den nasjonale satsingen»*.

Flere informanter relaterer tilfeldighetene i utførelsen av barnevernstjenestenes arbeid til en utydelig lovformulering. En informant mener at ansvarsdelegeringen må tydeliggjøres i lovteksten, og at ikke bare rådmannen i hver kommune står ansvarlig for barnevernstjenestens oppgaver og overføringer: *«det er ikke bare kommunene som er ansvarlige»*. En annen informant refererte til ILO-konvensjonen og påpekte at den ikke var innlemmet i det norske lovverket i barnevernssammenheng. Samme informant mente at lovteksten kunne være tydeligere på å nevne *samiske* interesser, men fryktet samtidig at det vil bli for vanskelig å finne for eksempel samiskspråklige barnevernsansatte, *«og det vil føre til dispensasjoner og unntak, og da er vi like langt»* (informant 1, kommune C). En annen informant mente at det er behov for en forskrift til barnevernloven som omhandler kulturell veiledning og veiledning i de samiske områdene.

## **5. Hvilke strukturelle faktorer påvirker hvordan barnevernstjenesten tar hensyn til samiske perspektiver i saksbehandlingen?**

Alle informantene i utvalget trekker frem økonomi og ressurser som den mest betydningsfulle faktoren for hvor stort fokus tjenestene har på samiske hensyn. Flere setter spørsmålstegn ved statlige overføring knyttet til det å være en del av forvaltningsområdet for samiske språk, og hvorvidt det tilfalt barnevernstjenesten øremerkede midler i den forbindelse. Bare informantene i kommune C kunne redegjøre for hvordan de statlige overføringene knyttet til forvaltningsansvaret var benyttet i kommunen, og pekte på at kommunen selv velger hvordan midlene skal disponeres. Informantenes erfaring tilsier at midlene hovedsakelig blir brukt i opplæringsøyemed, eller til spesifikke prosjekter som kommunen oppretter og forplikter seg til å vedlikeholde. Flere informanter trekker frem behovet for egne poster i kommunale budsjett knyttet til ivaretagelse av samiske interesser for å synliggjøre at også barnevernstjenesten trenger ressurser for å bli bedre på samiske ressurser. En informant påpeker at det ikke er

barnevernstjenestens ansvar alene å ivareta de samiske barna, det er et kollektivt og kommunalt ansvar.

Et annet element som går igjen i empirien er manglende styring og utydelig ansvarsfordeling. Flere informanter mener myndighetenes føringer er for utydelige og at de mener at det kan tyde på at det mangler samisk kompetanse på departementsnivå. Flere har rapportert at de opplever at den kommunale ledelsen er opptatt av å øke kvaliteten i barnevernstjenestene, men at barnevernstjenestens ansvar og arbeidsoppgaver ofte er uklare for andre tjenester. Informantene opplever at det mangler barnevernsfaglig kunnskap i kommunal ledelse, og at det da også blir vanskelig å skulle fremme et samisk perspektiv. Flere er opptatt av fylkesmannens og sametingets stemme, og etterlyser et tydeligere kommunikasjonssystem mellom lokal og sentral ledelse for at informasjon skal distribueres begge veier. Her kunne fylkesmannens representant informere om at de har *«tatt opp dette med samisk kompetanse når veiledningsteam skulle opprettes, og direktoratet tok ikke hensyn til det. Det ble i alle fall ikke gjennomført»*.

Flere etterlyser en koordinerende enhet for håndtering av samiske perspektiver. Også fylkesmannen uttrykker bekymring for kommunenes forutsetninger for å kunne levere de tjenestene de er pålagt med de foreliggende rammebetingelsen: *«de små kommunene ikke er dimensjonert for det ansvaret som de får»*.

I de nordligere områdene fremmer også informantene utfordringen med store distanser og lav befolkning som en barriere. De opplever at det er utfordrende å skaffe kvalifiserte samiskspråklige sosialarbeidere med barnevernskompetanse, og mener at det da blir vanskelig å opprette robuste fagmiljøer. Bemanning i barnevernstjenesten vil alltid være en utfordring, men informantene mener at det er særlig utfordrende i de samiske områdene. Lokale barnevernstjenester er ofte sårbare for strukturelle påvirkninger som sykefravær, høy turn-over og manglende ressurser i form av økonomi, bemanning og fagkompetanse. En informant i kompetansemiljøet trekker frem at barnevernstjenesten må ha tid og mulighet til å motta veiledning, *«ellers blir det en byrde»*. Det innebærer at tid må frigis og at veiledning må være et prioritert tiltak for å øke kompetansen innenfor samisk språk og kultur.

Det er særdeles viktig at samiske barn som er underlagt barneverntjenesten får kommunisere på sitt morsmål. Samisktalende barnevernsansatte med kompetanse på samisk kultur er derfor høyst nødvendig for å møte dette behovet. Noen informanter uttalte at en bemanningsnorm kan være nyttig, og i den forbindelse peker flere på behovet for å utdanne samisktalende personer i

lokalområdet, noe som krever økonomiske ressurser. Ved å bygge opp et robust arbeidsstokk lokalt, mener informantene at det er vil bedre vilkårene for å bygge et robust fagmiljø som kan bidra til økt samisk fokus i barnevernstjenestene. En informant i kommune B etterlyser samiske barnevernsproffer for å sette søkelys på denne problemstillingen, som den eneste informanten som tok opp dette behovet. Vedkommende mener det er viktig å belyse samisk barnevern fra barns perspektiv.

## 6.2 Uformell struktur

### 1. Hvilke holdninger har de ansatte til samiske perspektiver og fagsystemer?

Undersøkelsen viser tydelig at alle informantene anerkjenner at manglende kompetanse på samiske perspektiver er gjennomgående i deres tjenester. Det bekreftes av informantene fra ressursinstansene, som fremhever at selv om det mangler kunnskap og kompetanse så møter de også mye interesse på dette feltet fra ansatte i barnevernstjenesten. Alle informantene fortalte at de ikke hadde tenkt særlig over problemstillingen om samiske hensyn i barnevernstjenestene i forkant av intervjuene, men de fleste hadde mange ideer til hvordan deres tjeneste kunne bli bedre på å fremme og å innlemme samiske hensyn i saksbehandlingen. Alle informantene uttrykket et ønske om kompetanseheving og påpekte viktigheten av særlig kultur- og språkkompetanse ble et nasjonalt fokus.

Empirien tyder på at innhenting av informasjon, kompetanseheving og opplæring er avhengig av egeninteresse, eller «nysgjerrighet», som en informant kalte det. Mye tyder på at det er tilfeldig hvilket fokus barnevernstjenestene har på det samiske, og en informant beskrev det slik: «*hvis jeg som barnevernleder var negativ ville denne prosessen ha stoppet opp*» (med referanse til opprettelse av samarbeid med eksterne samarbeidspartnere).

Informantene som mente at de hadde god kjennskap til samisk barns behov i barnevernstjenestene mener det er en stor ulempe å ikke kunne snakke språket, særlig når de snakker med mindre barn som snakker samisk naturlig og i observasjoner av familier der hjemmespråket er samisk. En informant fortalte at «*man må vite litt om hva man skal spørre om og se etter i det samiske, at ikke foreldre opplever at de må forsvare seg i forhold til språk, eller kultur eller levesett. [...] du kan bomme veldig i kartleggingen, i hva som er utfordringen, hvis du ikke har forståelse for eller kunnskap om fornorskningen, du klarer ikke å møte de foreldrene*».

En informant fra kompetansemiljøet mener at utgangspunktet for barnevernsfaglige vurderinger er en etablert forståelse for at «norske hjem er best». Det finnes ikke empiriske data fra denne undersøkelsen som tyder på at det er en rådende holdning blant utvalget i barnevernstjenestene. Alle informantene, uavhengig av kommune, fremhever at de opplever at det ligger gode barnevernsfaglige vurderinger til grunn til for all beslutningstaking i deres tjeneste. Flere informanter fremhever at de alltid gjør «individuelle vurderinger», også når det kommer til samiske hensyn. En informant viste særlig interesse for å vite hva samiske familier mener om barnevernsfaglige vurderinger i tjenesten. Informanten viste med dette utsagnet at samenes meninger om hvordan de vil bli møtt av barnevernstjenesten har en viktig verdi.

Likevel vegrer de fleste seg for å kategorisere samiske saker som annerledes enn norske og de fremmer et ønske om ikke å generalisere familier. Dette kommer særlig frem i en av kommunene der en informant mener det er uheldig å skille mellom «*hva er det som er samisk og hva er norsk*» når ting ikke fungerer. Samtidig viser undersøkelsen at flere informanter er svært tydelig på at kultur og barnets beste ikke nødvendigvis er forenelig. Tre av informantene sier at hensyn til barnets samiske bakgrunn tas i de «*mindre alvorlige sakene*». To av informantene sier at de vurderer innholdet i bekymringsmeldingen først og dens alvorlighetsgrad, deretter tar de det kulturelle aspektet i betraktning. Det fremhever de at gjelder uansett kultur, ikke bare det samiske. En informant fra kommune A ønsket mer kunnskap om når det er relevant å åpne for andre typer vurderinger, og stilte dermed det samiske perspektivet opp som et valgfritt hensyn å ta. En informant uttrykte bekymring for at det samiske perspektivet ville tillegges mer vekt enn det barnevernfaglige ved å kulturell veiledning.

En informant fra kommune A mener det er viktig å forstå familiene «*slik de ønsker å bli forstått*» og relaterer det til kultursensitivitet. Et utsagn som går igjen hos de fleste informantene er at «folk er folk» uavhengig av etnisitet, i en videreføring av at «barn er først og fremst barn». Her føyer også det gjentatte utsagnet om at «lovverket gjelder for alle barn uansett etnisitet» seg inn. En informant mener at det er et «dobbelte overgrep å ikke ta hensyn til kulturell tilhørighet». Det tyder på uklarheter om hva som er forventet i samisk barnevern og hva «hensyn» i lovens betydning innebærer. Mange refererer til at de «tenker at» eller «mener at» om dette temaet, uten at disse meningene og tankene er systematisert eller kulturelt forankret. Det viser at det foregår mange ubevisste og uformelle prosesser innad i tjenestene som peker mot underliggende holdninger som preger den barnevernsfaglige utøvelsen. Det skinner igjennom at det er holdninger tilstede om at samiske perspektiver er viktige i de

barnevernsfaglige vurderingene ved at informantene begrunner utsagnene sine med referanser til lov og teorier, uten at disse uformelle strategiene er formalisert i noen form for system. Et utsagn viser det særlig godt:

*«Det er uansett sak, om det er en norsk familie... [...] norske familier er også ulike, som de samiske familiene. Og er det sånn at et barn må beskyttes og man ser at det er ikke til barnets beste å bo i det nære nettverket, så må vi vurdere det. Og det er klart, jo mer alvorlig det er jo mer må vi tenke på beskyttelsesbiten. Slik er loven. Men igjen, det er jo en konkret individuell vurdering ut fra det enkelte barn. Og **vi er pliktig** i barnevernet, det er nedfelt i barnevernloven, vi er pliktig til å prøve å finne et hjem i familie eller nettverk. Men det er ikke alltid det lar seg gjøre. Så **jeg tenker** at, hvis man tenker litt bort fra det samiske, men bare tenker generelt så **legger vi veldig til rette** for at barn i barnevernet skal bli ivaretatt i forhold til dette med kultur og identitet og tilhørighet. **Vi tenker ikke over det, men** når man egentlig begynner å snakke om det så legger vi veldig til rette for det. **Vi har det hele tiden med oss i vurderingene**; hva er til det beste for barnet i forhold til... selv om vi ikke tenker på det samiske så tenker vi uavhengig av det, på tilhørighet» (informant, kommune C, min utheving).*

Tilfellet med taushetsplikt knyttet til oversetting av verbal og skriftlig kommunikasjon kan kategoriseres under strukturelle forhold, men jeg har også valgt å nevne det her. Empirien viser at det er tilfeldig hvem tjenestene bruker som oversetter av utgående og inngående dokumenter i kommunene, noe som tyder på at det mangler system eller ressurser knyttet til behandling av konfidensiell informasjon, men i tillegg var det bare en av informantene som hadde tenkt over taushetsplikt knyttet til oversetting og tolking. Samtidig var også bare en informant bekymret for taushetsplikt i kontakt med kompetansemiljø i nærområdet om informasjon som ble delt under veiledning eller i rådføring. Til tross for at taushetsplikten er forankret i forvaltningsloven begrunnet flere informanter det manglende systemet med at «at det er ingen andre måter å løse det på» eller «vi har ikke ressurser» eller «det viktigste er at det blir gjort». Jeg har derfor valgt å kategorisere temaet om taushetsplikt under uformelle strukturer som påvirker handlingsmønsteret.

## **2. Hvorfor spør de ikke om identitet?**

Her viser empirien tydelige likheter og ulikheter. Samtlige informanter viser til at kommunen består av *små forhold*, de ansatte i tjenesten opplever at de har *god oversikt* over hvem som bor i kommunen og *kjennskap* til familiene i tjenesten og hvem som eventuelt er samisk. De

relaterer det til at familiene som blir gjenstand for barnevernstjenestens involvering ofte er familier som går igjen og at de dermed får inngående kjennskap til familiene. Informant 1 i kommune C sa det tydelig: *“Det er så små forhold i kommunen at til dags dato kan jeg ikke huske at vi har fått inn melding om en familie som vi ikke vet noe om fra før; hvem de er, bygdelivet eller samfunnet”*.

Flere informanter uttaler at deres tjeneste «ikke har fått henvendelser på samisk». Noen hevder at deres tjeneste ikke har hatt kontakt med samiske familier. Dersom vi trekker inn tilbakemeldingene fra de samiske kommunene som ikke deltok i prosjektet danner det et større bilde av hvorfor man ikke spør familier og barn om kulturell identitet. Tilbakemeldingene dreide seg om at «vi har ikke samer i vår kommune» eller tilsvarende. Dette kan være en indikasjon på implisitt forståelse av hvem som er samisk, eller det kan handle om interesse for samiske perspektiver.

Informantene i kommune B reflekterte over at de manglet systemer for identifisering og at dette var noe de hadde snakket lite om på kontoret. De reflekterte over hvordan de selv identifiserte og undret seg om de ville identifisert nye familier basert på utseende eller språk/dialekt. De relaterer identifisering av samiske personer til det som er *observerbart* og at det dermed åpner opp for uformelle måter å gjøre ting på. Jeg har plassert dette her under holdninger og uformell struktur fordi det illustrerer informantenes refleksjonsevne og -villighet over spørsmål og problemstillinger av samisk art. Selv om informantene vedkjenner at de ikke har rutiner for identifisering av samiske barn, som er et strukturelt forhold, synliggjør det at holdningene innad er knyttet til organisasjonens forståelse av mål og dens handlinger.

Når det kommer til holdninger om det å spørre om etnisitet eller kulturell bakgrunn, særlig når det gjelder samisk, viser empirien at det er et tydelig skille mellom kommunen i sør og kommunene lenger nord. I kommune C forteller informantene at *“det er viktig å spørre og å identifisere [samiske barn og familier]”*. Det står i kontrast til de sørligere kommunene som mener det er viktig å være forsiktig og å *“ta høyde for at familiene ikke ønsker å kommunisere at de er samiske”*. En informant i kommune A lurte på hvem som definerer en familie som samisk og mener det må være opp til familiene selv: *“skal barnevernstjenesten pålegge familiene en samisk identitet?”*.

Informantene i kommune C mener det er negative holdninger overalt mot det samiske, også innad i deres tjeneste, men informantene mener at de stort sett opplever positive holdninger. De



mener kommunen har en tydelig samisk profil der det samiske er synlig i alle ledd i kommunen. De trekker frem ulike holdninger til for eksempel tiltaket familiegrupperåd. Informantene forteller at de opplever at barnevernsansatte gjør overfladiske undersøkelser i nettverket: *«Når vi snakker om familiegrupperåd [i teamet] sier de ansatte gjerne at «men vi har jo spurt [om de har ressurspersoner i nettverket]» eller «vi kjenner nettverket, de har ikke noe», og så viser det seg at de har jo masse ressurser. Holdninger er helt klar med på å påvirke den jobben vi gjør»*, sa en informant i kommune C. Informantene i kommune B mener at kommunen er opptatt av å utvikle barnevernsfeltet, men har mindre fokus på det samiske innenfor barnevernet. Også informantene i kommune B mente det var både negative og positive holdninger knyttet til det samiske både innad i barnevernstjenesten og i kommunen som sådan. De opplevde at disse holdningene ble filtrert nedover, og at endringer knyttet til hvor sterkt fokus de ulike tjenestene i kommunen skulle ha på det samiske var relatert til føringer fra kommunens ledelse.

Ingen av informantene i dette utvalget mente at deres tjeneste var godt nok rustet til å møte og ivareta samiske barn og familier. En informant fra kompetansemiljøet bekrefter det barnevernstjenestene sier og viser til dette med hjelpeløshet i barnevernsfaget: *«hvis ikke du har verktøy for å kunne hjelpe, så spør du heller ikke. Eller hvis du ikke har kunnskap nok til å ta imot det personen forteller, eller forståelse for hvorfor det er viktig å finne ut av dette, så spør du ikke. Du blir handlingslammet. Men det å erkjenne hjelpeløsheten er viktig i sosialt arbeid man fordi jobber alene, det finnes få eller ingen systemer for veiledning, og heller ingen faglig støtte»*.

## 7 ANALYSE

### Operasjonalisering av samiske rettigheter i barnevernstjenestene

Operasjonalisering av samiske barns etablerte urfolksrettigheter i barnevernstjenesten handler som nevnt om hvordan barnevernstjenestene forstår hva de særegne samiske rettighetene betyr og hvordan de har oversatt det til praksis. Disse rettighetene er delvis formalisert gjennom lovverk, hovedsakelig gjennom internasjonale konvensjoner og forskrift, men er de formalisert i barnevernstjenestenes rutiner og prosedyrer?

I dette kapitlet har jeg analysert empirien fra intervjuene lys av organisasjonsteorien for å tolke funnene fra et instrumentelt og institusjonelt perspektiv. Det instrumentelle perspektivet handler, som nevnt, om hvordan den formelle strukturen i organisasjonen kan styre aktiviteter og kan være bestemmende for beslutningsatferd (lover, prosedyrer og instruksjoner). Det institusjonelle perspektivet handler om hvordan holdninger, verdier og kultur innad i organisasjonen utvikles over tid og som påvirker organisasjonen innenfra.

Informantene rapporterer at de ikke er kjent med at deres tjeneste har samarbeid med Sametinget, Fylkesmannen eller øvrige myndigheter for å utvikle samisk perspektiver i barnevernet. Barnevernstjenestene utsettes på den måten for lite for ekstern påvirkning, og endringer og prosesser oppstår i større grad innad i virksomheten med lovverk og myndighetenes føringer som den drivende kraften. Dette er i tråd med det klassiske institusjonelle perspektivet i organisasjonsteorien, i motsetning til det ny-institusjonelle perspektivet som er opptatt av hvordan organisasjoner påvirker omgivelsene og hvordan omgivelsene samhandler med organisasjonen. Jeg kommer derfor til å fokusere på det klassiske institusjonelle perspektivet i dette kapitlet.

Analysen omhandler hvordan strukturelle og uformelle faktorer som påvirker barnevernstjenestens operasjonalisering av samiske rettigheter. Begrepet «operasjonalisering» er et teoretisk begrep som skal forklare fenomenet. Dette har jeg har brukt som *avhengig variabel* som påvirkes av de *uavhengige variablene* (L. E. F. Johannessen mfl., 2018). Jeg har trukket frem de viktigste temaene fra empirien og ordnet dem som *lover og nasjonale føringer, kompetanse og kunnskap, fagsystemer, ressurser og økonomi*, og har kategorisert dem som uavhengige variabler. Jeg vil drøfte variablene enkeltvis opp mot forskningsspørsmålene i lys av formelle og uformelle strukturer.

## 7.1 Mål og strategier

Barnevernstjenesten er ikke bare en enkeltstående organisasjon, men også en del av flere større organisasjoner. Barnevernstjenesten er en kommunal virksomhet underlagt kommunal styring og det kommunale budsjettet. Tjenesten er også, som vist i kapittel 2, en del av den statlige forvaltningen, og underlagt Barne- og Likestillingsdepartementet (BLD) som definerer og tolker loven og som har ansvar for å lage veiledere og retningslinjer. Samtidig er tjenesten i stadig samhandling med eksterne aktører som utøver et krysspress, for eksempel barn og familier, samarbeidspartnere, Fylkesmannen o.l., i tillegg til at det foregår en indre sosial og kulturell prosess som påvirker tjenestens handlingsmønster. Barnevernstjenesten er med andre ord en del av et komplekst, dynamisk system som stadig er i utvikling, og som påvirker hvordan tjenesten utfører de lovpålagte oppgavene (altså målet).

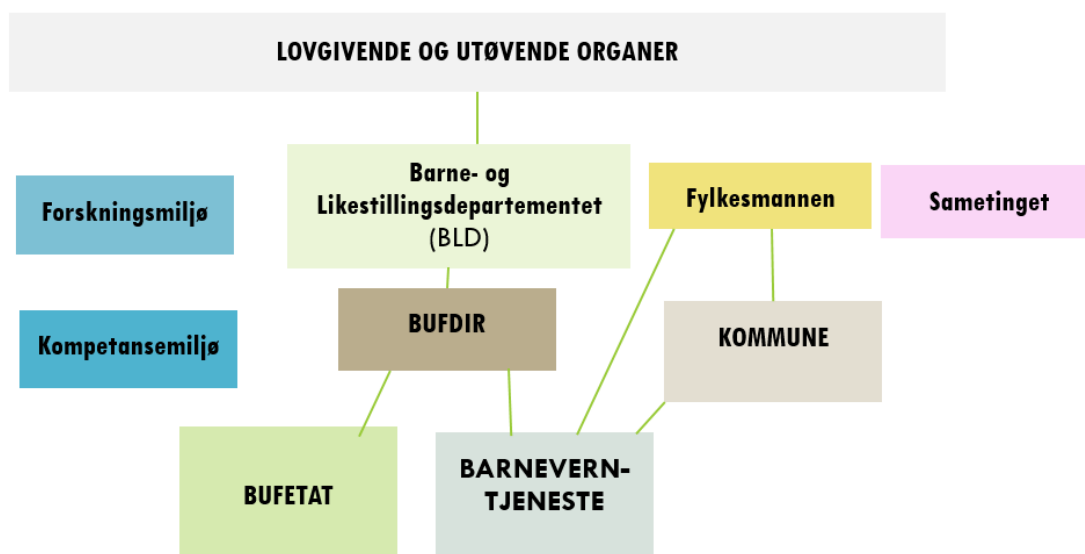
Undersøkelsen viser at samtlige informanter rapporterer at barnevernstjenesten mangler kvalitetssikringssystemer og faglig systemer for barnevernsfaglige vurderinger i et samisk perspektiv. Den viser at det ikke finnes systemer for å fange opp samiske barn, og at det finnes ikke systemer for kompetanseheving, veiledning eller samarbeid vedrørende det samiske perspektivet. Empirien tyder på at det barnevernsfaglige arbeidet og vurderingene knyttet til det samiske blir tilfeldig. Særlig identifisering av samiske barn er en viktig oppgave i barnevernstjenesten som ikke er formalisert gjennom rutiner og prosedyrer. Manglende kvalitetssikrende fagsystemer vil ha konsekvenser for vurderingene knyttet til samiske barn og kan føre til at vurderingene blir tilfeldige. Uten å identifisere de samiske barna vil man heller ikke kunne ta hensyn til deres kulturelle identitet.

Barnevernstjenestens mål er å utføre de lovpålagte oppgavene. Strategien for å nå disse målene er «operasjonaliseringen» av målet, altså hvordan virksomheten skal oppnå målet eller oppfylle lovkravene («implementere»). Det kan fremstå som at det foreligger en sterk målstyring i form av lovverk. Samtidig kan målstyringen forstås som svak fordi målet (loven) er utydelig formulert. Det er altså lovverket som er bakgrunnen for barnevernstjenestens samfunnsmandat og er utgangspunktet for hvordan barnevernstjenesten som organisasjon utfører de lovpålagte oppgavene. Implementeringen handler om hvordan ressursene fordeles, kontrollsystemene utvikles og hvilke strukturer og retningslinjer som utarbeides. Her er også hjelpemidler og teknikker vesentlig (Hatch, 2001).

Denne organiseringen av barnevernstjenesten kan illustreres ved hjelp av den rasjonelle modellen innen instrumentelle teorier. Teorien skiller mellom målet, strategien og

implementering som uavhengige prosesser som styres av en formell hierarkis struktur. Etter denne modellen kan barnevernstjenestenes mål defineres som lovverket som bestemmer barns rettigheter, blant annet urfolksrettighetene (som definert i kapittel 2). Her er altså barnevernstjenestens mål definert på forhånd gjennom den formelle strukturen i offentlige foretak. Barnevernstjenesten er en del av det kommunale selvstyret, og har dermed ansvar for de oppgavene som staten ikke har regulert. Det er kommunens ansvar å operasjonalisere lovverket (inkludert forskrifter). Christensen mfl. (2004, s. 92) peker på trekk ved NPM-reformene i offentlig sektor hvor målene ofte tas for gitt fordi målet er tydelig formulert i den forstand at barns rettigheter i nedfelt i norsk lovverk. Man kan argumentere at de norske lovene som omhandler barn ikke i stor nok grad har innlemmet føringene i de internasjonale konvensjonene om urfolksrettigheter, og etter denne forståelsen kan «målet» for barnevernstjenesten defineres som utydelig formulert.

I en instrumentell teori blir det opp til hver enkelt virksomhet å finne virkemidlene for å oppnå målet, slik informantene rapporterer å oppleve dagens forhold med utydelig lovverk og svake nasjonale føringer. Informantene føler at «ingen pusher dem» og at det ikke foreligger tydelige føringer for hvordan myndighetene forventer at de skal oppfylle lovkravene. Både empirien og forskning tyder på at barnevernet fremstår som fragmentert og uten tydelig ledelse og føringer på dette punktet, noe som illustreres i figur 2. Hensikten med modellen er å synliggjøre de statlige strukturene som barnevernstjenesten er en del av og plasseringen av de enhetene i omgivelsene som påvirker barnevernstjenesten.

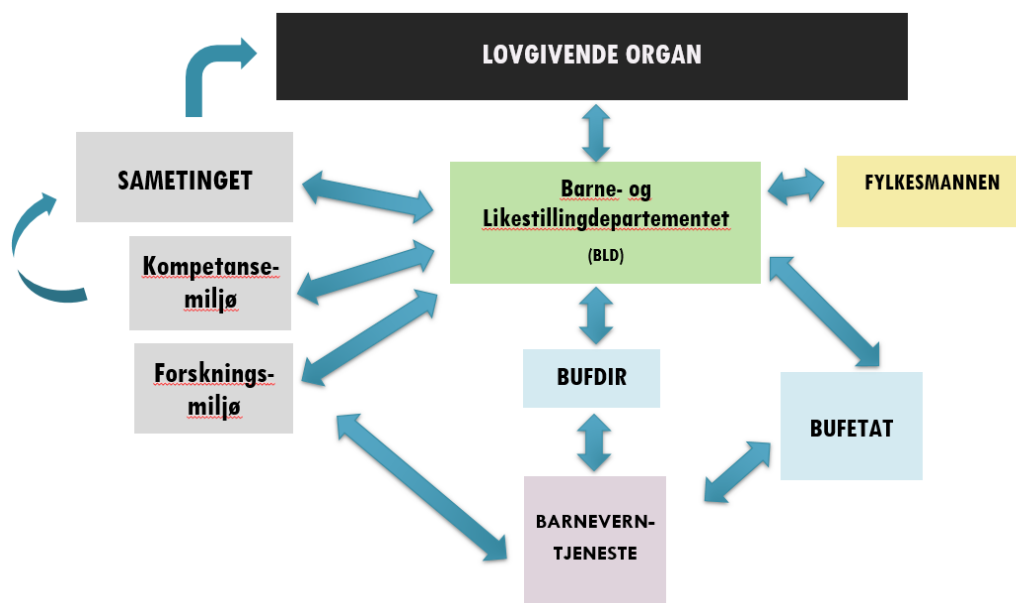


Figur 2: Eksempel på barnevernstjenestens plassering i et statlig organisasjonskart. En slik organisering kan være et eksempel på hierarkisk styring i tråd den rasjonelle modellen der det forekommer lite påvirkning fra omgivelsene.

Det meg bekjent finnes det ikke et oversiktlig organisasjonskart over hvordan barnevernstjenesten er plassert i forhold til andre offentlige organer og institusjoner. Den forenklete modellen som vist i figur 2 viser et tenkt eksempel på de ulike forvaltningsområdene og deres ansvarsområder (Barne- og familiedepartementet, 2003) og hvordan de er plassert i forhold til barnevernstjenesten. Den formen for organisering som barnevernet i dag er underlagt er forsøkt illustrert med den rasjonelle modellen for strategistyring som utgangspunkt og synliggjør den hierarkiske strukturen i offentlig forvaltning. Modellen forsøker å illustrere de mange instansene og kravene barnevernstjenesten forholder seg til og som utøver varierende grad av press og forventninger. De eksterne samarbeidspartnere i omgivelsene er organisert separat fra beslutningskjeden uten reell påvirkningskraft. Alle informantene i undersøkelsen forteller at i deres tjenester foreligger det ingen strukturer for samarbeid med andre instanser, verken Sametinget, kompetansemiljøet eller andre, knyttet til utvikling av samiske perspektiver i barnevernet. Studier viser ifølge Hatch (2001) at den mekaniske strategistyringen ikke tar hensyn til de andre faktorene som påvirker måloppnåelse, som for eksempel omgivelsene, organisasjonskultur eller motivasjonsfaktorene som påvirker de ansatte.

Denne modellen tar ikke hensyn til kommunikasjonsutfordringene som oppstår når det oppstår stor avstand mellom lovgivende organ og de lokale barnevernstjenestene som skal operasjonalisere og implementere de overordnede målene. Denne tar heller ikke hensyn til de kulturelle prosessene innad i en organisasjon og motivasjonsfaktorene som påvirker de ansattes effektivitet, blant annet ved at de ansatte har mulighet til å delta i beslutningsprosessene. Det kan føre til at målene og strategiene blir misoppfattet eller i verste fall feiltolket. Stabile bransjer, som barnevernstjenesten er et eksempel på, blir sjelden utsatt for endring. Slike virksomheter vil ifølge Eriksson-Zetterquist mfl. (2014) innta en mer mekanisk struktur der beslutninger fattes høyt oppe i hierarkiet og implementerer strategiene med et sett med standardiserte verktøy og formelle prosedyrer. Det foregår lite samarbeid mellom de ulike nivåene og med omgivelsene. Slik kan man si at barnevernsstrukturen fremstår i et statlig perspektiv i dag.

Teorien om logisk inkrementering (figur 3) innen det institusjonelle perspektivet innebærer derimot å se virksomheten som en organisme i samhandling med interne og eksterne krefter, ifølge Hatch (2001). Det handler om at strategiene («operasjonaliseringen») vokser frem fra handlingene som aktørene utfører.



Figur 3: Eksempel på barnevernstjenestens plassering i en organisk modell (logisk inkrementering).

Ifølge denne teorien er strategi noe som vokser frem og påvirkes av omgivelsene og sosiale og kulturelle prosesser innad i virksomheten. Denne teorien forutsetter en tiltro til at de ansatte innehar kunnskap og kompetanse til å fatte avgjørelser og utforme egne arbeidsoppgaver (Eriksson-Zetterquist mfl., 2014). Barnevernstjenestenes operasjonalisering av lovverket vil utfra denne modellen være et produkt av virksomhetens verktøy, rutiner, kompetanse og samarbeid med omgivelsene. Sametinget har blant annet konsultasjonsavtale med regjeringen, og forsknings- og kompetansemiljøet har samarbeid med barnevernstjenestene. Det er naturlig å anta operasjonalisering av lovfestede rettigheter forutsetter konsultasjon med interesseenheter som sametinget i dette perspektivet.

Selv om modellene, som vist, ikke illustrer en reell fremstilling av barnevernets posisjon i organiseringen av offentlige organer, er hensikten å synliggjøre at barnevernstjenesten inngår i en kompleks struktur der det forekommer krysspress fra eksterne aktører uten at denne påvirkningen er systematisert. Studien viser at eksterne krefter i noen grad påvirker hvordan organisasjonen fungerer, men at det er særlig de instrumentelle prosessene som organisasjonsstruktur og lovkrav, bemanning og kompetanseutvikling. Hatch (2001, s. 123) mener at samsvar mellom det virksomheten skal gjøre (kompetanse) og omgivelsenes behov og krav en forutsetning for en vellykket virksomhet i et strategisk perspektiv.

## 7.2 Lover og nasjonale føringer

Prinsippene for verdistyrte målsetninger i offentlig forvaltning, som vist i kapittel 2 viser at barnevernstjenesten som offentlig organ er avhengig av, og pålagt, å innlemme urfolksperspektiv barnevernsfaglige vurderinger. Samiske barns urfolksrettigheter er nedfelt i internasjonale konvensjoner og i forskrift til lov, og er en sentral rammebetingelse for barnevernets saksbehandling. Saus mfl. (2018) viser at disse rettighetene fremtrer tydeligere i internasjonalt lovverk enn de nasjonale lovene i Norge. Forfatterne hevder at formuleringene i dagens barnevernlov er svakere, med at barnevernloven bare åpner for at «tilbørlig hensyn» skal tas til blant annet barnets etniske, kulturelle og språklige bakgrunn i en helhetsvurdering. Norge har ratifisert de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som gir samiske barn særegne rettigheter til å utøve sitt språk og sin kultur, også når de er gjenstand for barnevernstjenestens vurderinger. I rapporten påpeker forfatterne at *«det kan være en diskrepans mellom vektingen av språk og kultur som de internasjonale konvensjoner krever og den man gjenfinner i barnevernet»* (Saus mfl., 2018, s. 120).

Helsetilsynets rapport fra 2018 viser at norsk barnevern har utviklingspotensial på en rekke punkter når det gjelder de generelle lovpålagte oppgavene og viser til en rekke avdekkede avvik og lovbrudd. Blant annet påpeker rapporten svikt i medvirkning og kompetanse, svikt i samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet. Rapporten nevner ikke samiske barn spesielt, men har oversatt sammendraget til samisk (Helsetilsynet, 2018). «Lovpålagte oppgaver» er et vanskelig begrep å bruke når vi har sett at barnevernsloven spesielt er utydelig når det kommer til samiske barns rettigheter. «Samisk» er ikke nevnt i barnevernloven, og det blir derfor enklere for tjenestene å velge bort dette perspektivet i vurderingene. Samtidig forteller samtlige informanter fra barnevernstjenestene at de har fokus på samiske behov i en «helhetlig» sammenheng, uten at dette er utdypet i mitt datamateriale. Flere informanter fra kompetansemiljøet kritiserer barnevernet for ikke å ivareta den lovfestede retten til kontakt med familien, og at barnets etniske og kulturelle bakgrunn ikke nevnes i saksgangen.

Slik lovteksten er formulert gir det organisasjonen eller tjenestene frihet til å velge hvilke mål de skal prioritere. Christensen mfl. (2004) mener at målkonstruering i offentlige virksomheter ofte bevisst er formulert utydelig for å gi rom for fleksibilitet i tjenestene og for å dempe eventuelle konflikter. Fra et slikt målrasjonelt perspektiv kan man forstå at barnevernloven ikke spesifikt nevner samiske barn, og at nasjonale retningslinjer for samisk barnevern ikke er opprettet.

Målene er på den måten med på å styre atferden i organisasjonen, ut fra et instrumentelt perspektiv. Empirien fra denne studien og annen forskning viser at det instrumentelle perspektivet har liten forklaringskraft fordi det ikke er rekruttert inn faglig kompetanse og ikke etablert fagsystemer, slik man kunne forventet dersom barnevernstjenestene mekanisk eller instrumentelt gjennomførte bestemmelsene i internasjonale konvensjoner og lovens forskrifter.

Barnevernstjenestene mangler faglig kompetanse på samiske perspektiver, de mangler ressurser i form av samisktalende personell, og de mangler gode fagsystemer for å fange opp og å ivareta samiske barn. Det er tydelig at det er lite samarbeid og gjensidig påvirkning fra og med institusjoner som Sametinget og Fylkesmannen, og også kompetanseinstitusjoner med særlig kunnskap om samiske perspektiver. En slutning som kan trekkes fra denne fragmenteringen er at måten barnevernstjenesten er organisert på påvirker tjenestens evne til endring og evnen til å utvikle kvalitetssikrende systemer for å utføre de lovpålagte oppgavene relatert til samisk barnevern.

### **7.3 Kompetanse og kunnskap**

Det presiseres i NOU 2016: 16 (2016) at kompetanse er en grunnleggende forutsetning for at barnevernstjenesten skal kunne utføre sitt samfunnsmandat i henhold til lovverk. Alle informantene i denne studien var høyskole- eller universutdannet med sosialfaglig og/eller juridisk bakgrunn, og dermed yrkesspesifikk kompetanse. Bare informantene som var utdannet ved Universitetet i Tromsø eller det som tidligere var Høgskolen i Alta rapporterte at de hadde samiske perspektiver i utdanningen. Det tyder på at det er lite kunnskap om sosialfaglige samiske perspektiver i barnevernstjenestene. Vi har sett at barnevernstjenestene har få fagsystemer, særlig knyttet til samiske barn, og informantene forteller om få eller svake føringer fra myndighetene om hvordan samiske perspektiver kan og bør knyttes til barnevernfaglig praksis. De informantene som vurderer at de har opparbeidet seg kunnskap om samiske perspektiver, viser hovedsakelig til personlig kjennskap til samisk kultur. Det kan tyde på at det er lite kompetanse på samiske perspektiver i barnevernstjenestene. Empirien viser at det er store ulikheter mellom barnevernstjenestene etter geografisk beliggenhet, der den samiske bevisstheten er mer fremtredende i kommunene nord i landet kontra den mer sørliggende kommunen i dette utvalget. Disse forskjellene kan for eksempel tilskrives den samiske synligheten i de nordlige områdene. Det at den samiske identiteten er mer forankret i nord kan forklares med den samiske demografien og tydeligere samisk synlighet i de nordlige områdene



i Sápmi. Det kan tyde på at det i noen kommuner er en ytre påvirkning som er årsak til økt samisk bevissthet blant de barnevernsansatte.

Fra et institusjonelt perspektiv kan man forstå at det er interne krefter som driver måten arbeidet utformes på og måten tjenesten velger å prioritere ulike hensyn i saksbehandlingen. Empirien her viser at personlig engasjement blir den drivende faktoren for hvordan barnevernstjenesten forstår de samiske rettighetene og prinsippene knyttet til et kultursensitivt barnevern. Samtidig vises det at noen av tjenestene i utvalget har det samiske perspektivet forankret i sin praksis gjennom uformelle strukturer, sammen med etablerte verdier og normer som de ansatte forholder seg til i daglig praksis. Disse normene og verdiene er gjerne ubevisste prosesser som gjør seg utslag i de barnevernfaglige vurderingene uten at de ansatte har reflektert over det. Det institusjonelle perspektivet viser at intern holdning i en virksomhet kan påvirke måloppnåelse, enten det er motstand eller enighet. Med andre ord er interne holdninger og virksomhetens kultur avgjørende for de strukturelle forholdene. Nærvær av kulturell bevissthet er ikke er privat ansvar hos den enkelte saksbehandler, men må være institusjonalisert. Dette bør gjelde særlig i det samiske språkforvaltningsområdet.

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil arbeidsmåtene styres av de etablerte strukturelle rammene. Empirien har derimot vist at de strukturelle rammene som skulle vært tilstede etter dette perspektivet i form av prosedyrer og rutiner ikke eksisterer. Likevel kan det tenkes at tjenestene er opptatt av å følge forvaltningens forventninger relatert til rapportering, skjematisk dokumentering og tidsfrister. I et slik perspektiv kan barnevernstjenestenes manglende systemer for samisk barnevern forstås med at den instrumentelle handlingslogikken er tilstede i en slik grad det ikke stilles spørsmål ved de etablerte systemene.

Forholdet mellom autonomi og kontroll er en utfordring for offentlige virksomheter som ønsker mest mulig frihet til å forvalte egne ressurser basert på vurderinger om lokale behov. Til gjengjeld blir det innført rigide resultatrapporteringssystemer som barnevernstjenesten må basere saksbehandlingen på. Organisasjonene søker å ha nok frihet til å drifte mest mulig kostnadseffektivt, samtidig som de er underlagt politisk kontroll og styring (Christensen mfl., 2004, s. 170). Det er vanskelig å måle kvaliteten på sosialfaglige tjenester med tall og statiske analyseverktøy. Når organisasjonen underlegges et rigid rapporteringssystem som måler prestasjoner og resultater, kan fagutvikling og menneskebehandling bli tilsidesatt. Slik blir det satt flere krav de ansatte om kunnskap om barnevernsfaglige perspektiv, i tillegg til kompetanse på effektiv saksbehandling, uten at det foreligger krav om at samiske perspektiver skal

innlemmes i kompetansepakken. De ansatte står dermed i et krysspress mellom faglige og etiske forventninger, og dokumentasjonskrav fra myndighetene. Det kan tyde på at ansattes kompetanse og kunnskap på barnevernfaglige perspektiver ikke i stor nok grad bidrar til å ivareta de samiske perspektivene i de barnevernfaglige vurderingene. Jeg opplevde at alle informantene hadde interesse av å snakke om temaet, og uavhengig av deres kjennskap til temaet var dette noe de ønsket å vite mer om og å sette fokus på. Med andre ord kan det antas at deres rolle som sosialarbeider og det medfølgende samfunnsansvaret enten var viktigere enn å beskytte organisasjonen, eller at organisasjonen førte en egalitær linje der ansattes egne meninger var verdsatt. Dersom den uavhengige variabelen «kompetanse» har en signifikant påvirkning på den avhengige variabelen «operasjonalisering», kan det tyde på at den formelle strukturen i form av rutiner og føringer har avgjørende betydning.

Kultursensitivt barnevern er et annet perspektiv som kan være aktuelt for å forstå hvordan kunnskap og kompetanse faller inn i et institusjonelt perspektiv. Det dreier seg, som tidligere vist, om de ansatte respekterer familienes kulturelle, sosiale, økonomiske og religiøse bakgrunn, noe som avhenger av de ansattes kjennskap til den aktuelle kulturen (Rugkåsa mfl., 2017). Saus (2003) snakker i sin avhandling om kontekstuel barnevern som en videreføring av kulturbevisstheten i barnevernstjenestene, særlig relatert til samisk barnevern. Hun mener at familiens kontekst bør legge rammene for barnevernstjenestens vurdering og viser til tre perspektiver barnevernet kan innta. «Det kyndige blikk» er perspektivet til et medlem av et lokalsamfunn eller gruppe som gir inngående kjennskap om konteksten («insider-posisjon»), mens «det ukyndige blikket» handler om det utenforstående perspektivet der man inntar en undrende og åpen holdning. «Det døde blikket» beskrives som en posisjon som kjennetegnes av manglende forståelse for situasjonen, og en uvitenhet over den manglende forståelsen (Saus, 2003). Blix (2016, s. 36) viser til Dunfjelds (2006) alternative blikk, «det vegrende blikk» som handler om at man vet, men ikke vil vedkjenne det man vet (for eksempel at det finnes samer i bygda, men ikke vil vedkjenne det og ikke innhente informasjon). Saus hevder i sin hovedoppgave (2003, s. 92) at «det ukyndige blikket» er det beste utgangspunktet for å møte barn og familier med:

*«Imidlertid hevder jeg, og vil fortsatt hevde, at det er ved den spørrende og undrende innfallsvinkelen som ligger i det ukyndige blikk, at man kan møte familien og familiens kontekst med respekt. Forestillingen om at vi har det kyndige blikk representerer i seg selv en fare. Man kan tro at man ser alt som er å se uten at man gjør det. Man har altså det døde blikk».*

Det «ukyndige blikket» kan altså gjøre det mulig å være åpen for hvordan familier er ulike og har ulik verdensforståelse, dersom man selv ikke har kjennskap til lokalsamfunnet eller gruppen. Det vil alltid foreligge ulike måter å oppdra barn på og hva foreldre vektlegger i barneoppdragelsen. Tanken er at det vil alltid finnes ressurser i en familie, uavhengig av kontekst, men det vil være vanskelig å identifisere disse ressursene med forutinntatte holdninger. Flere informanter mener det er viktig å «forstå slik de ønsker å bli forstått», uavhengig av kultur. Både det døde blikk og det kyndige blikk innbefatter en forforståelse om etablerte sannheter, og ofte en snever situasjonsforståelse (ibid.). En informant uttrykker bekymring for at barnevernstjenesten har en etablert holdning om at «norske hjem er best», uten at mitt empiriske materiale har vist at dette er en rådende holdning i mitt utvalg. Likevel vil det institusjonelle perspektivet kunne forklare at holdninger kan være en avgjørende faktor for hvordan barnevernet forstår og forholder seg til samiske familier, og dermed også hvilke vurderinger som gjøres og hvilke beslutninger som fattes. Utydelig lovverk og manglende føringer kan, fra et slikt perspektiv, skape rom for at etnosentriske holdninger kan feste seg i lokalt forankret kultur. Uten faglig kompetanse på samiske perspektiver vil det heller ikke være mulig å fange opp de interne holdningene som preger saksbehandlingen.

Dette er i tråd med organisasjonsteoretiske meninger om kunnskap og forståelse. Kunnskap er, ifølge Eriksson-Zetterquist mfl. (2014) et resultat av informasjon som er bearbeidet med hjelp av ulike verktøy, i dette tilfellet sosialfaglig relevant utdanning og barnevernsfaglig opplæring. Det er individenes referanserammer, forforståelse og verdier som er bestemmende for hvordan denne kunnskapen gjør seg utslag i hos hver enkelt og i organisasjonen. Organisasjonens samlede kunnskap kan sees på som enten et resultat av individenes kollektive kompetanse, eller at organisasjonen innehar kunnskap basert på rutiner, dokumentasjon, prosesser og lignende (ibid., s. 239). Denne kunnskapen anses som meningsløs dersom den ikke manifesterer seg i handling. Handling er hovedsakelig knyttet til kunnskap, betinget delvis av individenes vilje og evne til læring, og organisasjonens strukturer for å dele og utvikle kunnskap. Nærhet mellom de kulturelle og organisatoriske strukturene fremheves som viktig for hvordan kunnskap utvikles (ibid., s. 243). Nærhet mellom de ansatte i barnevernstjenestene, kommunal ledelse, departementet og lovgivende myndighet kan gjennom dette perspektivet ha avgjørende betydning for hvordan de ansatte forholder seg til kunnskap om samiske perspektiver og hvordan den innlemmes i den barnevernsfaglige praksisen. Det er også avhengig av at departementet og lovgivende myndigheter har fokus på det samiske perspektivet. Fylkesmannens kommentar om at direktoratet ikke tok hensyn til anbefalinger om samisk

perspektiv ved opprettelsen av nytt tiltak kan tyde på at et sentralt samisk fokus ikke foreligger. Det kan forklares av den fragmenterte organisasjonsstrukturen som kan bidra til at informasjon ikke kommuniseres til og fra departementet. Dersom distansen til lovgivende myndighet blir for stor vil behovene heller ikke synliggjøres.

## 7.4 Fagsystemer

Fagsystemer har vært et gjennomgående tema i undersøkelsen, og informasjonen fra informantene indikerer at barnevernstjenestene i dette utvalget ikke har fagsystemer for å fange opp samiske barn. Det finnes ikke systemer for å identifisere samiske barn, maler for kartlegging av barns kulturelle bakgrunn, verktøy for å snakke med samiske barn, systematisert tilbud om veiledning eller rutiner for bruk av tolk eller oversettere. Samiske hensyn er ikke tema i kommunenes internkontroller, etter det informantene kjenner til.

I et barnevernfaglig perspektiv handler fagsystemer om hvordan man innhenter, sorterer og bearbeider informasjon. Ifølge *Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009-2012* (i Boine, 2010) handler kunnskapsbasert barnevern om at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap, i tillegg til egne erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn (s. 21). Barnevernstjenesten er under stadig press for å arbeide mer evidensbasert, og det er flere argumenter både for og mot flere standardiserte oppgaver i barnevernstjenesten (Nygren, 2017). Ifølge Halvorsen og Gjedrem (2006, s. 28) handler fagsystemer i sosialt arbeid om kunnskap om hvordan man kan «analysere personen i situasjonen», og gode systemer kan bidra til faglig forsvarlig praksis. På den annen side foreligger det en risiko for at informasjon om barn og familier som blir oversatt og fortolket gjennom ulike verktøy ikke gir et virkelig bilde av sannheten ved at informasjonen tas ut av sin opprinnelige kontekst (ibid.; Skau, 2013). Nygren (2017) argumenterer at individuelle og strukturelle årsaksforklaringer kan maskeres som kulturelle problemer ved ukritisk bruk av skjematiske verktøy. Han mener at kritisk refleksjon er avgjørende for hvor godt et verktøy fungerer til sin hensikt i praksis.

Jeg har brukt begrepet «teknologi» fra organisasjonsteorien for å operasjonalisere begrepet «fagsystemer i barnevernstjenesten» for å tydeliggjøre hvordan begrepet kan brukes i analytisk sammenheng. Begrepet brukes i denne sammenhengen som et middel for å oppnå et mål, ikke bare de fysiske hjelpemidlene (Hatch, 2001). Som vist i teorikapittelet (kapittel 4) kan kvaliteten på fagsystemene avgjøre virksomhetens måloppnåelse. På den andre siden kan

fagsystemene bidra til å endre tenkning og atferd hos de ansatte ved at verktøyet blir styrende for hvordan de forholder seg til en oppgave.

Informantene forteller om tilfeldig bruk av standardiserte verktøy i tjenestene. De rapporterte at integrerte kartleggingsverktøy som Kvello-malen brukes i de sakene man opplever som komplekse eller alvorlige, og at bare deler av malen brukes. Ingen fortalte om å ha brukt Kvello-malen spesifikt i samiske saker eller at de opplevde at malen var tilrettelagt for saker med samiske barn, men at den inneholder elementer for kartlegging av kultur. Selv i kommunen med størst samisk bevissthet mangler rutiner og kvalitetssikringssystemer. Informantene fortalte at identifisering av samiske barn skjer blant annet gjennom identifisering av melder, som vist i empirikapittelet (kapittel 6).

Informantene fortalte at det er flere årsaker til at de blant annet ikke spør om familiens kulturelle bakgrunn. Det er enten fordi det er så små forhold i kommunen at informantene mener de har god kjennskap til alle familiene, det finnes ikke kartleggings skjema som tar for seg dette spørsmålet, eller det ligger en underliggende motstand mot å spørre. Denne motstanden relaterer informantene til *frykt for å støte, fornærme* eller *krenke*. Det er altså både formelle og uformelle årsaksforklaringer til at samisk identitet ikke kommer frem i barnevernstjenestens rutiner.

Mangelen på fagsystemer kan få uheldige utslag og kan føre til at identifiseringen av samiske barn blir tilfeldig, noe undersøkelsen har vist at forekommer. Kompetanseheving er avhengig av egeninteresse for læring, og en tydelig ledelse som velger å bruke ressurser på opplæring, kursing og innhenting av ressurser på samisk. En informant kaller det for «nysgjerrighet», som igjen påkaller en formening om at kompetanseheving og informasjonsinnhenting blir tilfeldig. Flere informanter i kompetansemiljøet fremholder at samer ofte opplever at de ikke blir forstått og de gjentatte ganger må forklare kulturen sin. De peker på at det ikke nødvendigvis er positivt at de norske profesjonelle viser nysgjerrighet, fordi det samtidig viser mangel på kunnskap.

Denne frykten for å krenke kan illustreres ved Skaus kompetansetrekant (Skau, 2013, s. 57). Modellen fremhever tre primære forutsetninger for individuell sosialfaglig praksis som *kunnskap*, *yrkesspesifikke ferdigheter* og *personlig erfaring*. Helhetlig faglig tilnærming krever at disse forutsetningene er tilstede i møte med barn og familier. I lys av modellen kan man forstå at dersom en fagperson mangler kunnskap om samiske perspektiver vil det ha konsekvenser for hvordan vedkommende forstår en problemstilling i samisk kontekst. Det kan føre til det flere kaller *profesjonell hjelpeløshet*. Dersom du vet at du ikke har kunnskap om

samiske forhold eller forståelse for konsekvensene av fornorskningen, eller ikke har oversikt over hvordan denne informasjonen kan anvendes i saksbehandling, vil du også vegre deg for å spørre. Som en informant uttrykte det: «*hvis ikke du har verktøy for å kunne hjelpe, så spør du heller ikke*». Denne handlingslammelsen er noe informantene også bekrefter når de forteller at de føler seg alene, de mangler faglig støtte og at det ikke er noen som «pusher» dem til å ta tak i dette.

En informant ønsket mer kunnskap om når man skal åpne for «andre typer» vurderinger. På den måten blir det et spørsmål om når, hvor og i hvilken kontekst det er relevant å ta hensyn til det samiske. Her ser man altså bort fra at grunnlaget for tiltak er forankret i eksisterende samiske rettigheter, og gjør det om til et spørsmål om den enkelte har behov for at samisk språk og kultur skal tas hensyn til. Her er det også relevant å trekke inn tilbakemeldingene fra barnevernstjenestene som ikke er med i dette utvalget. Flere av tilbakemeldingene handlet om at tjenestene ikke hadde samiske barn eller at de hadde så få rutiner knyttet til samiske barn at de mente at det ikke hadde relevans for en studie.

Mangelen på faglige systemer legger dermed opp til individuelle vurderinger om hvorvidt samiske rettigheter anses relevant, istedenfor at dette anses som en rettighet som barnevernet skal sikre at alle samiske barn får. Det fører til at det blir opp til den enkelte saksbehandler å ivareta urfolksrettigheter. Holdninger kan på denne måten knyttes til kompetanse (på samiske perspektiver og rettigheter), eller det kan sees som et uttrykk for behov for bedre verktøy og nasjonale føringer. Empirien tyder på at det er lite kjennskap til samisk kultur, historiske prosesser og samers forutsetninger i forvaltningen. Sametinget har blant annet uttalt at «samiske barns rettigheter ikke er avhengige av enkeltpersoners kunnskap på feltet», men et kollektivt ansvar (s. 17). Flere av informantene forteller at de har litt kjennskap til samisk kultur og tradisjoner, men at de opplever det som vanskelig å oversette dette til barnevernsfaglig kontekst. Empirien viser at det mangler kunnskap om hvordan den kunnskapen de ansatte har, kan innlemmes i arbeid med samiske barn og familier på en forsvarlig måte. Dette støttes av sametinget som i Prop 73 L (2016-2017, s. 17) har uttalt at kommunale barnevernstjenester med samisk befolkning har variert grad av bevissthet og kunnskap om både kommunens samiske befolkning og samiske barns rettigheter (Barne- og familiedepartementet, 2017). At samiske barn i barnevernstjenestene ikke kan forvente å bli møtt av personer som snakker samme språk, som ikke kjenner til kulturen og tradisjoner, kan få alvorlige konsekvenser. I verste fall kan det føre til tap av språk, manglende identitetsfølelse og påfølgende psykiske vansker.

Undersøkelsen viser at i tilfellene der det var aktuelt å bruke oversetter var det tilfeldig hvem de brukte til dette formålet, både ved inngående og utgående dokumenter og verbal kommunikasjon. Ingen av tjenestene i utvalget hadde rutiner for behandling av kommunikasjon på samisk, og informantene fortalte at dette var noe de hadde lite fokus på. Barnevernloven (1992, § 6-7) omhandler taushetsplikten som barnevernstjenesten er bundet av, og det heter i loven:

*«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, en institusjon, et senter for foreldre og barn eller et omsorgssenter for mindreårige etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 209.»*

Loven er tydelig på at barnevernstjenesten er forpliktet til å ha rutiner for oversetting av dokumenter og bruk av tolk, også i sammenheng med kommunikasjon på samisk.

Ved en instrumentell forståelse av organisasjoner skal rutiner for behandling av kommunikasjon på samisk være tilstede. I et slikt perspektiv kan disse manglene forklares ved de strukturelle forholdene rundt og innad i virksomheten. De formelle rammene i form av lovverk er tydelig på hvordan taushetsplikten skal forvaltes, og det er dermed de lokale betingelsene som ikke er tilstede. Et institusjonelt perspektiv kan forklare mangelen på prosedyrer for håndtering av kommunikasjon forklares med at de kulturelle normene og verdiene i organisasjonen ikke anser dette som prioriterte oppgaver. Informantene forteller for eksempel at dette er noe de «ikke har reflektert over» eller «noe vi ikke har rutiner for». Etter min mening er dette å oppfatte som brudd på loven. Det kan tenkes at det enkelt kan løses ved å innføre (bedre) rutiner når man benytter eksterne oversettere/tolker.

## **7.5 Ressurser og økonomi**

Norske barnevernstjenester er ofte små og sårbare, og de mangler ofte ressurser i form av bemanning, kompetanse og økonomi. NOU 2016: 16 (2016, s. 60) viser til flere undersøkelser som har vist at barnevernstjenestene mangler ressurser for å sikre tilstrekkelig kompetanse, blant annet gjennom opplæring og rekruttering (både generelt og spesielt rettet mot samisk barnevern). Informantene rapporterer at de opplever at barnevernstjenesten ikke et prioritert område på kommunalt nivå, noe som vil ha konsekvenser for kommunens budsjettprioriteringer. Samtidig opplever de å stå alene om mange oppgaver, særlig knyttet til samisk barnevern.

Den empiriske undersøkelsen har vist at underliggende uformelle prosesser, som ressurser, påvirker den barnevernfaglige utøvelsen i de kommunale tjenestene. Samtidig er strukturelle faktorer viktig for å forstå hvordan kulturer oppstår. Skau (2013) peker blant annet på strukturelle faktorer som stort arbeidspress, personalkonflikter som skaper et dårlig samarbeidsklima, gjennomtrekk og manglende veiledningstilbud som påvirker potensialet i arbeidsgruppen, holdningene som oppstår og dermed rammene for handlingsrom. Undersøkelsen viser at blant annet mangel på ressurser i form av økonomiske bevilgninger og samisktalende barnevernsansatte påvirker kompetanseutviklingen og er en viktig faktor for hvor stort fokus det samiske perspektiver får i barnevernstjenestene. Informantene har vært tydelige på hva de mener de har behov for i form av kunnskap, systemer og ressurser for å kunne ivareta de samiske rettighetene, og det viktigste som kommer frem er kunnskapsheving og bemanning i form av samisktalende sosialarbeidere i barnevernstjenestene. Dette er avhengig av ressurser blant annet knyttet til frigjøring av tid og økonomiske betingelser. Samtidig er det ikke rimelig å pålegge kommunen å finne og utdanne samisktalende barnevernsarbeidere, og er en oppgave som burde løses i form av incentiver fra sentrale myndigheter. Det er ikke en oppgave alle kommunene har ressurser og kapasitet til å løse på egenhånd.

Offentlige virksomheter med et politisk og faglig mandat som barnevernstjenesten vil alltid stå i et dilemma mellom ulike forventninger. De er forvaltere av offentlig økonomi (med andre ord innbyggernes skattepenger) og med det følger det et stort ansvar. Christensen mfl. (2004, s. 187) eksemplifiserer dikotomien mellom økonomiske hensyn og demokratiske verdier slik: *«Offentlige organisasjoner og ledere [...] skal være effektive policy-entreprenører samtidig som de skal være politisk ansvarlige. De skal sikre rettighetsverdier og forsvarlig saksbehandling, uten å gli over mot overdreven formalisme. De skal legge vekt på hurtig saksbehandling, men også på nøyaktighet. De skal ivareta fagkunnskap og bidra med profesjonell ekspertise, men unngå å bli et ufølsomt teknokrati. De skal sikre sentral styring, standardisering og kontroll, men også desentralisering, fleksibilitet og autonomi [...]»*. Det blir problematisk hvis virksomheten tolker den politiske oppgaven som regelforvaltning i stedet for menneskebehandling. De offentlige virksomhetene er bundet i det at de skal forvalte samfunnets interesser, samtidig som de er ubundet ved at de er forventet å handle selvstendig. Offentlige virksomheter og beslutninger skal være faglig forankret, og faggruppenes verdier vil derfor prege offentlige mål og strategier. Utfordringene knyttet til denne formen for forvaltning ble også synliggjort av Gautun (2010) som påviste utfordringer knyttet til samarbeid mellom



kommunalt og statlig barnevern. Studien synliggjorde blant annet en uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Den fant også utfordringer knyttet til manglende ressurser i kommunalt barnevern, både i form av økonomi, personell og kompetanse.

Barnevernstjenestene har ofte store utfordringer knyttet til store geografiske områder og liten befolkning der det er vanskelig for små kommuner å bygge opp gode fagmiljøer. Små tjenester er derfor avhengige av å bygge opp robuste kompetansemiljøer. Det mener flere informanter at bare er mulig ved at det blir attraktivt å jobbe i barnevernet, og at det er avhengig av blant annet kompetanseutvikling. Flere informanter foreslår bemanningsnorm og utdanning av egne samisktalende sosialarbeidere. Saus mfl. (2018, s. 26) peker på at det er utfordrende å heve kompetansen i barnevernstjenestene fordi den nasjonale innsatsen ikke er koordinert godt nok. Det fører til at kvaliteten i de ulike kommunene utvikler seg forskjellig. Områder med stor befolkning og kompetanseenheter i form av opplæringsinstitusjoner har ofte større tilgang på faglige ressurser. Det kan føre til at brukerne får til ulik tilgang til lovpålagte tjenester avhengig av bosted.

Det instrumentelle perspektivet forutsetter at det er tett kobling mellom organisasjonens visjoner, mål, vedtak, organisasjonsstruktur og implementering (Christensen m.fl., 2004). Fra det institusjonelle perspektivet kan man forstå at det kan skje en motstand mot implementering av endringer fordi det ikke er forenelig med de uformelle normene som har eksistert i organisasjonen over tid. Den svake målstyringen barnevernstjenestene forholder seg til i form av utydelig lovverk kan også ha en økonomisk årsaksforklaring. Som en informant uttrykte det: "Det er et paradoks at staten har god økonomi, mens kommunene har dårlig økonomi." Christensen mfl. (2004) viser at offentlige bevilgninger og statlige overføringer er knyttet til hvordan de overordnede målene operasjonaliseres.

Denne undersøkelsen er ikke spesifikt rettet mot det økonomiske perspektivet og barnevernets økonomiske betingelser. En god oversikt over de finansielle ordningene knyttet til samiske tiltak i forvaltningsområdet kan finnes i Norut-rapporten av 2012 (Angell mfl.). Det foreligger ingen empiri fra denne studien som kan gi grunnlag for antagelser om barnevernstjenestene i utvalget sin økonomiske ramme og budsjett. Det kan handle om at informantene i dette utvalget var ansatt i saksbehandlerroller uten økonomisk ansvar, og heller ikke kan forventes å ha oversikt over dette området. Likevel er dette et tema som alle informantene har hatt meninger om, og de mener at måten samiske perspektiver håndteres i barnevernstjenestene er knyttet til budsjettprioriteringer. To barnevernledere fremholder det økonomiske aspektet som vesentlig

for utvikling av samiske perspektiver i tjenestene, og alle barnevernlederne i utvalget mente det er departementets ansvar å sørge for at barnevernstjenestene er rustet til å ivareta samiske barn, både i form av kompetanse og økonomi.

En barnevernleder viste til de statlige overføringene knyttet til ansvaret med å tilhøre forvaltningsområdet, og fortalte at kommunen bruker de statlige midlene spesifikt på språkopplæring. Vedkommende kjente ikke til at det forelå en kommunal plan på å innføre kompetansehevende tiltak for andre tjenester i kommunen. Med utgangspunkt i at informantene rapporterer om behov for en økonomisk innsats for å få til et godt samisk barnevern, kan det stilles spørsmål ved hvor ansvaret ligger. Er det opp til hver enkelt barnevernleder, rådmann, kommune, eller stat, eller om det er kommunenes ansvar å fremme krav om at samiske hensyn må prioriteres? De tre barnevernlederne i utvalget rapporterte at de opplever å ha liten innvirkning på de økonomiske bevilgningene, og ingen rapporterte at de kjente til at fremming av samiske perspektiver i barnevernstjenesten var prioritert som post i det kommunale budsjettet. Dette til tross for at alle kommunene i utvalget har forpliktet seg til et særlig ansvar for å fremme samiske hensyn i kraft å være en del av det samiske forvaltningsområdet.

## **7.6 Oppsummerende refleksjoner**

Fra den rasjonelle styringsmodellen har vi sett et eksempel på hvordan barnevernstjenesten er plassert i et hierarkisk styringssystem i en statlig sammenheng. Staten har ansvar for å tolke loven og barnevernstjenesten skal utøve de lovpålagte oppgavene. Barnevernstjenesten er også en del av det kommunale systemet, og det er kommunen som i hovedsak styrer barnevernstjenestens drift. Forskning og den empiriske undersøkelsen viser at barnevernstjenesten i liten grad påvirkes av eller har samarbeid med andre instanser knyttet til samisk barnevern. Den institusjonelle styringsmodellen viser et eksempel på hvordan barnevernstjenesten kan fungere i et samspill.

Informantene rapporterer at de opplever å bli pålagt flere og flere oppgaver, uten at det kompenseres med ressurser i form av økonomi, ressurser og kompetanseheving. Undersøkelsen har vist at barnevernstjenestene mangler fagsystemer og verktøy for å kunne fange opp de samiske barna. Den viser også at det er lite systematisert samarbeid mellom ulike instanser som skal styre, bistå og kontrollere barnevernstjenesten.

## 8 KONKLUSJON

I denne oppgaven har jeg undersøkt samiske barns rettigheter i barnevernstjenestene i samiske kommuner. Jeg har definert «samisk barnevern» som «*samisk barnevern handler om barnevernfaglig arbeid med samiske barn og familier*». Rettighetene er like uansett hvor du er bosatt, men kommuner i forvaltningsområdet har et særlig ansvar for å ivareta samiske rettigheter, også i barnevernstjenesten.

Studien har synliggjort en rekke utfordringer med å operasjonalisere og å implementere urfolksrettigheter i samisk barnevern. Først og fremst har det nasjonale lovgrunnlaget knyttet til samiske rettigheter vist seg å være svakt sammenlignet med internasjonale konvensjoner som i større grad verner urfolksrettighetene. Barnevernets organisatoriske posisjon har vist seg å være å komplisert og kan ha avgjørende betydning for måten barnevernstjenesten prioriter ulike hensyn. Barnevernstjenestene står i et krysspress mellom de statlige kravene om å utføre lovpålagte oppgaver (herunder ivareta urfolksrettighetene), de faglige kravene fra Bufdir i tillegg de budsjett- og ressursmessige kravene fra kommunal ledelse. Empirien fra studien og tidligere forskning viser at det er lite samarbeid mellom de ulike instansene som utøver ytre påvirkning på barnevernstjenesten. Samtidig mangler barnevernstjenestene kvalitetssikrende faglige systemer for å fange opp og å ivareta samiske barn, og det tyder på at barnevernfaglig arbeid med samiske barn blir tilfeldig. Denne studien indikerer at de strukturelle rammebetingelsene ikke er tilstede for å kunne implementere urfolksrettighetene i praksis. Det fører til at det er opp til hver enkelt ansatt i barnevernstjenesten hvordan de samiske rettighetene praktiseres.

Flere institusjonelle utfordringer har vist seg å ha betydning for hvordan samiske barn ivaretas i barnevernstjenestene i samiske kommuner. Studien har blant annet identifisert at det er lite bevissthet om samiske hensyn blant de ansatte i barnevernstjenestene i de samiske kommunene i dette utvalget. Uten kompetanse og kunnskap om samiske historiske, kulturelle og språklige forutsetninger i offentlig forvaltning vil det være vanskelig å operasjonalisere urfolksrettighetene når heller ikke de strukturelle forutsetningene er tilstede. Man kan ikke operasjonalisere noe man ikke vet noe om.

De ovennevnte manglene tydeliggjør at lovkravene i forskriftene ikke er oppfylt og synliggjør et behov for tydeligere overordnede signaler i form av offensive tiltak på politisk og sentralt nivå. Det kan stilles spørsmål ved om fraværet av urfolksrettigheter i det norske lovverket

skyldes at lovgiver er lokalisert geografisk langt borte Sápmi, eller om manglende kunnskap om samiske perspektiver også forekommer hos myndighetene.

Et viktig poeng er at denne studien bare har undersøkt et utvalg kommuner i det samiske forvaltningsområdet, som har et særlig ansvar for å ivareta samiske perspektiver i de kommunale organene. Jeg vil hevde at det er sannsynlig at disse funnene vil kunne observeres også i andre samiske kommuner. Det reiser videre spørsmål ved tilstanden i kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet, og hvor sterkt samers rettigheter står der. En informant uttalte at *«det er kommunen sitt ansvar å drive et forsvarlig barnevern. Og forsvarlig barnevern inneholder også det kulturelle aspektet»*. Da må kommunene også settes i stand til å utføre oppgavene på en forsvarlig måte. Jeg vil argumentere for at det ansvaret er lagt til overordnede myndigheter.

Forhåpentligvis har prosjektet nådd sitt mål om å øke fagfeltets bevissthet for samiske barns rettigheter i barnevernet og økt forståelse for hvordan disse rettighetene ivaretas i praksis.

## REFERANSELISTE

- Angell, E., Balto, Á. M. V., Josefsen, E., Pedersen, P. & Nygaard, V. (2012). *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren*. Alta: Norut Alta - Áltá.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2001). *Om samepolitikken* (St.meld. nr. 55 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-55-2000-2001-/id195308/>
- Barne- og familiedepartementet. (2003). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.* (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-9-2002-2003-/id125888/sec3>
- Barne- og familiedepartementet. (2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* (Prop. 73 L (2016–2017) ). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Barne- og familiedepartementet. (2019, 5. mai). Ansvarsfordelinga i barnevernet. Hentet 20. mai 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/ansvarsfordelinga-i-barnevernet1/id2353984/>
- Barne- og Likestillingsdepartementet. (2007). *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet* (Rundskriv Q-06/2007). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv/2007/rundskriv\\_q\\_06\\_2007.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv/2007/rundskriv_q_06_2007.pdf)
- Barnevernloven. (1992). *Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Bastøe, P. Ø., Dahl, K. & Larsen, E. (2002). *Organisasjoner i utvikling og endring : oppgaveløsning i en ny tid*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Berg, B. (2012). Å forske på minoritetsfamilier med funksjonshemmede barn : Metodiske utfordringer og dilemmaer. I B. Berg (Red.), *Innvandring og funksjonshemming : minoritetsfamilier i møte med tjenesteapparatet* (s. 17-32). Oslo: Universitetsforlaget.
- Blix, B. H. (2016). *Helse- og omsorgstjenester til den samiske befolkningen i Norge*: Senter for omsorgsforskning. Hentet fra [www.omsorgsbiblioteket.no](http://www.omsorgsbiblioteket.no)
- Boine, E. M. (2010). *Kulturorientert praksis - en veileder*. Barnevernets Utviklingscenter i Nord-Norge. Hentet fra <https://uit.no/Content/232808/Kulturorientert%20praksis%20-%20en%20veileder.pdf>
- Christensen, T. (1991). *Virksomhetsplanlegging : myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : Instrument, kultur, myte* Oslo: Universitetsforlaget

- Dagsvold, I. (2010). Det kultursensitive helsemøtet : kunnskapsmessige utfordringer. *Samisk psykisk helsevern / Anne Silviken og Vigdis Stordahl (red.)*, 34-54.
- Denscombe, M. (2014). *The good research guide : for small-scale social research projects* (6. utg.). Maidenhead: Open University Press.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori* (Organisation och organisering). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Evers, J. & de Boer, F. (2012). *The qualitative interview : art and skill*. Hague: Eleven International Publishing.
- FN. (2018). Sammenlign verdens land Hentet 26.03.2018 fra [https://www.fn.no/Land/Sammenlign-land/\(country1\)/306/\(country2\)/301](https://www.fn.no/Land/Sammenlign-land/(country1)/306/(country2)/301)
- Forskrift om medvirkning og tillitsperson. (2014). *Forskrift om medvirkning og tillitsperson (FOR-2014-06-01-697)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-06-01-697?q=forskrift%20om%20medvirkning%20og%20tillitsperson>
- Forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner. (2003). *Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (FOR-2003-12-11-1564)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-11-1564?q=Forskrift%20om%20tilsyn%20i%20barneverninstitusjoner>
- Gáldu Kompetansesenteret for urfolks rettigheter. (2006). *Samer : et folk i fire land*. Hentet 22. mai 2019 fra [https://web.archive.org/web/20110610163627/http://www.galdu.org/govat/doc/nor\\_samer.pdf](https://web.archive.org/web/20110610163627/http://www.galdu.org/govat/doc/nor_samer.pdf)
- Gautun, H. (2010). Det nye barnevernbyråkratiet – En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 87(02/2010), 90-100.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov (LOV-1814-05-17)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>
- Halvorsen, A. & Gjedrem, J. (2006). *Bedre praksis i sosialt arbeid : evaluering og fagutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Helsetilsynet. (2018). *Barnets synspunkt når ikke frem. Oppsummeringsrapport etter landsomfattende tilsyn med Bufetat 2017 (3/2018)*. Oslo. Hentet fra [https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2018/helsetilsynetrapport3\\_2018.pdf](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2018/helsetilsynetrapport3_2018.pdf)
- Henriksen, J. E. (2016). From housing campaign to multicultural understanding : The development of professional social work in Sámi areas in Norway. *International Social Work*, 59(5), 587-599
- Jacobs, M. A. & Saus, M. (2012). Child Welfare Services for Indigenous Populations : A Comparison of Child Welfare Histories, Policies, Practices and Laws for American

- Indians and Norwegian Sámis. *Child Care in Practice*, 18, 271-290.  
<https://doi.org/10.1080/13575279.2012.683777>
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Javo, C., Alapack, R., Heyerdahl, S. & Røsning, J. A. (2004). Parental Values and Ethnic Identity in Indigenous Sami Families: A Qualitative Study. *Family process*, 42(1), 151-164. <https://doi.org/10.1111/j.1545-5300.2003.00151.x>
- Jenssen, T. (2005). Kulturanalytisk tilnærming i sosialt arbeid. I S. Oltedal (Red.), *Kritisk sosialt arbeid : å analysere i lys av teori og erfaringer* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, 26. juni). Hvem er urfolk? Hentet 15. mai 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/hvem-er-urfolk/id451320/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 20. mars). Samelovens språkregler og forvaltningsområdet for samisk språk. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/samiske-sprak/samelovens-sprakregler-og-forvaltningsom/id633281/#Forvaltnings>
- Kroken, R. & Madsen, O. J. (2016). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten : fra sosialt arbeid til "arbeid med deg selv"?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (LOV-1999-05-21-30)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30?q=styrking%20av>
- Myrvang, I. (2016). *Samiske barns rettigheter i barnevernet : Om samiske barn får sine rettigheter ivaretatt ved omsorgsovertakelse i barnevernet*. UiT Norges arktiske universitet. Hentet fra <https://hdl.handle.net/10037/10877>
- NOU 2016: 16. (2016). *Ny barnevernslov : Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-16/id2512881/>
- Nygren, L. (2017). Bortenfor forenklingen : om kompleksiteten i barnevernet. I M. Rugkåsa, S. Ylvisaker & K. Eide (Red.), *Barnevern i et minoritetsperspektiv : sosialt arbeid med barn og familier* (s. 102-110). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nygård, R. H. & Saus, M. (2016). Emphasizing indigenous communities in social work research ethics. *International Social Work*, 59(5), 666-678. <https://doi.org/10.1177/0020872816646815>
- Nygård, R. H., Saus, M. & Nicolai, S. S. (2018). Conceptualization of Culture and Ethnicity within Social Work in Two Indigenous Communities: Implications for Culturally

- Adequate Social Work. *Journal of Comparative Social Work*, 13(2).  
<https://doi.org/10.31265/jcsw.v13i2.174>
- Rugkåsa, M., Ylvisaker, S. & Eide, K. (2017). *Barnevern i et minoritetsperspektiv : sosialt arbeid med barn og familier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sameloven. (1987). *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (LOV-1987-06-12-56)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56?q=Sameloven>
- Saus, M. (2003). *Kontekstuelte barnevern : barnevern i samiske landskap*. Institutt for pedagogikk, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø, Tromsø. Hentet fra <https://uit.no/Content/233099/Kontekstuelte%20barnevern%202008.pdf>
- Saus, M., Salamonsen, A., Douglas, M., Hansen, K. L. & Thode, S. K. (2018). *Utredning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge. Kompetansehevende tiltak, kunnskapsmiljø og samiske barns særlige rettigheter.*: Bufdir.
- Selle, P., Semb, A. J., Strømsnes, K. & Nordø, Å. D. (2015). Den samiske medborgeren
- Selznick, P. (1997). *Lederskap (Leadership in administration)*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Skau, G. M. (2013). *Mellom makt og hjelp : om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, L. T. (2012). *Decolonizing methodologies : research and indigenous peoples* (2. utg.). London: Zed Books.
- Statistisk Sentralbyrå. (2012). Urbefolkningen i tall - samisk statistikk. Hentet 22. mai 2019 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/urbefolkningen-i-tall-samisk-statistikk>
- Sønstebo, A. (2018). *Samisk statistikk 2018 : Sámi statistihkka 2018*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra [https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/339026?\\_ts=16151cb7dd0](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/339026?_ts=16151cb7dd0)
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vinsand, G. (2018). *NIVI Rapport 2018:4 - Gode grep i Finnmark*: NIVI Analyse a/s.
- Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt : en alternativ lærebok (Kvalitativ forskning i praktiken)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øverli, I. T., Bergman, S. H. & Finstad, A. K. (2017). "Om du tør å spørre, tør folk å svare" : *Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 2/2017. Hentet fra [https://www.nkvts.no/content/uploads/2017/03/NKVTS\\_Rapport\\_2\\_2017\\_samiske\\_samfunn.pdf](https://www.nkvts.no/content/uploads/2017/03/NKVTS_Rapport_2_2017_samiske_samfunn.pdf)



# Vedlegg 1: NSD-godkjenning

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

about:blank



## **NSD sin vurdering**

### **Prosjekttittel**

Forvaltningsatferd i barnevernstjenesten i samiske kommuner

### **Referansenummer**

271912

### **Registrert**

24.01.2019 av Mona Hvidsten Bjørnstad - mbj068@post.uit.no

### **Behandlingsansvarlig institusjon**

UiT Norges arktiske universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for barnevern og sosialt arbeid

### **Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Eva Josefsen, eva.josefsen@uit.no, tlf: 78450332

### **Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

### **Kontaktinformasjon, student**

Mona Bjørnstad, mbj068@post.uit.no, tlf: 95933961

### **Prosjektperiode**

18.12.2018 - 01.06.2019

### **Status**

24.01.2019 - Vurdert

### **Vurdering (1)**

---

#### **24.01.2019 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 24.01.2019. Behandlingen kan starte.

### MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2019.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

Vi gjør imidlertid oppmerksom på at følgende formulering må korrigeres i informasjonsskrivet: "All data som samles inn vil bli behandlet anonymt og vil ikke kunne knyttes til enkeltpersoner eller kommuner." Da det ikke er en anonym datainnsamling foreslår vi at du heller benytter følgende formulering: "Alle opplysninger som samles inn vil bli behandlet fortrolig og vil ikke kunne knyttes til enkeltpersoner eller kommuner i den endelige forskningsrapporten/oppgaven".

### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET**

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

## Vedlegg 2: Informasjon- og samtykkeskjema

### Vil du delta i forskningsprosjektet

*«Forvaltningsatferd i barnevernstjenesten i samiske kommuner»?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å hvordan organisasjonsatferd påvirker måten rettigheter for samiske barn blir implementert i barnevernstjenesten. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Dette er et forskningsprosjekt for en mastergrad i Sosialt Arbeid. Målet med prosjektet er å undersøke hvordan urfolksrettigheter blir ivaretatt i daglig praksis i barnevernstjenesten i samiske kommuner gjennom å undersøke forvaltningsatferd.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Norges Arktiske Universitet (UiT) er ansvarlig institusjon for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du er bedt om å delta i prosjektet på grunn din kunnskap om barnevernstjenesten og barnevernsfaglig arbeid. Utvalgene er knyttet til ansettelsesforhold i barnevernstjenester innenfor det samiske forvaltningsområdet. Totalt ni barnevernskonsulenter og tre barnevernsledere har fått spørsmål om å delta i studien.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Undersøkelsen innebærer ansikt-til-ansikt-intervju. Intervjuet vil ta ca. 1 time og svarene vil bli tatt opp på lydbånd. Du vil i forkant motta en intervjuguide med hovedspørsmål. All data som samles inn vil bli behandlet konfidensielt og vil ikke kunne knyttes til enkeltpersoner eller kommuner i den endelige forskningsrapporten. All data blir slettet når prosjektet er ferdigstilt.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Ingen vil ha tilgang til informasjonen bortsett fra student og veileder. Ditt navn vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrig data, samt all data vil lagres kryptert på en egen forskningsserver.

#### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes innen 1. juni 2019. All data blir da slettet.

## Dine rettigheter

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

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

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges Arktiske Universitet (UiT) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Norges Arktiske Universitet (UiT) v/ Mona Bjørnestad, på epost: [mbj068@post.uit.no](mailto:mbj068@post.uit.no), eller veileder Eva Josefsen, [eva.josefsen@uit.no](mailto:eva.josefsen@uit.no)
- Personvernombud for UiT Joakim Bakkevold [personvernombud@uit.no](mailto:personvernombud@uit.no) eller 776 46 322
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personvernombudet@nsd.no](mailto:personvernombudet@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Mona Bjørnestad  
Masterstudent

Eva Josefsen  
Veileder

-----  
-----  
Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Forvaltningsatferd i barnevernstjenesten i samiske kommuner*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i forskningsintervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 1. juni 2019

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

# Vedlegg 3: Intervjuguide for barnevernskonsulenter

## INTERVJUGUIDE

### Barnevernskonsulenter

1. Bakgrunnsinformasjon: alder, utdanning, arbeidserfaring (jobbet hvor lenge i bv, andre barnevernstjenester, erfaring med samiske familier og problemstillinger)
2. Hvordan har du tilegnet deg kunnskapen du har om barnevernsfaglig arbeid knyttet til samiske barn?
3. Særlige rettigheter for samiske barn er nedfelt norsk lov. På hvilken måte opplever du at disse rettighetene gjør seg gjeldene i din arbeidshverdag?
4. Hvordan opplever du at rettigheter for samiske barn reflekteres i barnevernstjenesten i din kommune? (holdninger, fagsystemer)
5. Hvilke former for standardiserte verktøy (kartleggingsverktøy, internkontroll, veiledning, kurs ol.) brukes i din kommune?
6. Er noen av disse verktøyene særlig rettet mot samiske barn?
7. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom barnevernet i din kommune og samiske samarbeidspartnere (RESAK, sametinget, fylkesmannen, RKBU, forskningsmiljø, kompetansemiljø, tjenestene i andre språkforvaltningskommuner, nettverk)? Formell eller uformell kontakt? Kulturell veiledning?
8. Hvordan identifiserer du et barn med minoritetsbakgrunn og på hvilken måte forholder du deg til kulturelle problemstillinger? Hva med samiske barn? Hvordan påvirker dette din praksis i arbeid med samiske barn og familier?
9. På hvilken måte distribueres informasjon om lovendringer og faktorer som påvirker barnevernspraksis? Brukervennlighet, relevans ol.
10. Dersom dere har samiske barn og familier i barnevernstjenesten, hva mener du fungerer bra i deres barnevernstjeneste i møte med disse? Hva kunne vært gjort bedre?
11. Dersom dere ikke har samiske barn i tjenesten, i hvilken grad vil du si at tjenesten likevel er rustet for å identifisere og ivareta eventuelle samiske barn?
12. Hva mener du må til for å bedre vilkår for samiske barn i norsk barnevern? Hvordan vurderer du de nåværende bestemmelsene i barnevernloven?

# Vedlegg 4: Intervjuguide for barnevernledere

## INTERVJUGUIDE

### Barnevernsledere

1. Bakgrunnsinformasjon: alder, utdanning, arbeidserfaring (jobbet hvor lenge i barnevernet, andre barnevernstjenester, erfaring med samiske familier og problemstillinger, ledererfaring). Hvordan har du tilegnet deg kunnskapen du har om barnevernsfaglig arbeid knyttet til samiske barn?
2. Hvor stor andel av saksporteføljen i deres tjeneste er samisk?
3. Særlige rettigheter for samiske barn er nedfelt i norsk lov. På hvilken måte vil du si at du som barnevernleder sikrer at disse er forankret i tjenesten?
4. Hvilket utviklingspotensial opplever du at det finnes i samarbeidet mellom barnevernstjenesten og (samiske) samarbeidspartnere (RESAK, sametinget, fylkesmannen, RKBU, forskningsmiljø, kompetansemiljø, tjenestene i andre språkforvaltningskommuner, nettverk)?
5. Hvilke former for standardiserte verktøy (kartleggingsverktøy, internkontroll, veiledning, kurs ol.) brukes i deres tjeneste? I hvilken grad er disse eventuelt tilpasset samiske familier?
6. Hvilke systemer har deres barneverntjeneste for å identifisere barn med minoritetsbakgrunn og på hvilken måte håndteres kulturelle problemstillinger i tjenesten? Hva med samiske barn? Hvordan vil du vurdere at disse systemene ivaretar samiske familiers hensyn?
7. Dersom dere ikke har samiske barn i tjenesten, i hvilken grad vil du si at tjenesten likevel er rustet for å identifisere og ivareta eventuelle samiske barn?
8. På hvilken måte distribueres informasjon om lovendringer og faktorer som påvirker barnevernspraksis? Brukervennlighet, relevans, koordinering, politiske føringer ol.
9. På hvilken måte kan budsjettet påvirke måten samiske hensyn prioriteres?
10. Hva mener du må til for å bedre vilkår for samiske barn i norsk barnevern? Hvordan vurderer du de nåværende bestemmelsene i barnevernloven?

## Vedlegg 5: Intervjuguide for eksterne samarbeidspartnere

### INTERVJUGUIDE

#### Ekstern samarbeidspartner

1. Bakgrunnsinformasjon: alder, utdanning, arbeidserfaring (jobbet hvor, hvor lenge, erfaring med barnevernstjenester, erfaring med samiske familier og problemstillinger). Hvordan har du tilegnet deg kunnskapen du har om barnevernsfaglig arbeid knyttet til samiske barn?
2. Særlige rettigheter for samiske barn er nedfelt i norsk lov. Etter din erfaring, hvordan vil du si at barnevernstjenestene i samiske kommuner klarer å sikre disse rettighetene?
3. Hvilket utviklingspotensial opplever du at det finnes i samarbeidet mellom barnevernstjenesten og [din organisasjon] ? Veiledning ol.
4. Det kan være utfordrende å identifisere samiske barn/familier. Gjennom deres kontakt med barnevernstjenestene, hvordan opplever dere at kommunene klarer å identifisere barn med samisk bakgrunn? Hvordan mener dere barnevernstjenestene håndterer kulturelle problemstillinger? Har kommunene kvalitetssikrende systemer for å ivareta kulturelle perspektiver?
5. På hvilken måte distribueres informasjon om lovendringer og faktorer som påvirker barnevernspraksis? Brukervennlighet, relevans, koordinering, politiske føringer ol.
6. Hva mener du må til for å bedre vilkår for samiske barn i norsk barnevern? Hvordan vurderer du de nåværende bestemmelsene i barnevernloven? På hvilken måte kan budsjettet påvirke måten samiske hensyn prioriteres?



# Vedlegg 6: Intervjuguide for Fylkesmannen

## INTERVJUGUIDE

### Fylkesmannen

1. Bakgrunnsinformasjon: alder, utdanning, arbeidserfaring (jobbet hvor, hvor lenge, erfaring med barnevernstjenester, erfaring med samiske familier og problemstillinger). Hvordan har du tilegnet deg kunnskapen du har om barnevernsfaglig arbeid knyttet til samiske barn?
2. Særlige rettigheter for samiske barn er nedfelt i norsk lov. Etter din erfaring, hvordan vil du si at barnevernstjenestene i samiske kommuner klarer å sikre disse rettighetene?
3. Hvilket utviklingspotensial opplever du at det finnes i samarbeidet mellom barnevernstjenesten og [din organisasjon] ? Veiledning ol.
4. Det kan være utfordrende å identifisere samiske barn/familier. Gjennom deres kontakt med barnevernstjenestene, hvordan opplever dere at kommunene klarer å identifisere barn med samisk bakgrunn? Hvordan mener dere barnevernstjenestene håndterer kulturelle problemstillinger? Har kommunene kvalitetssikrende systemer for å ivareta kulturelle perspektiver?
5. Inkluderer Fylkesmannen samiske perspektiver i sine tilsyn med de kommunale barnevernstjenestene? Hovedtrekk ved Fylkesmannens kompetanse på samiske perspektiver
6. På hvilken måte distribueres informasjon om lovendringer og faktorer som påvirker barnevernspraksis? Brukervennlighet, relevans, koordinering, politiske føringer ol.
7. På hvilken måte kan budsjettet påvirke måten samiske hensyn prioriteres?
8. Hva mener du må til for å bedre vilkår for samiske barn i norsk barnevern? Hvordan vurderer du de nåværende bestemmelsene i barnevernloven?