



Førebyggende arbeid - barn og unge

Seljord kommune

2016 :: 728 015

Om Telemark kommunerevisjon IKS

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Vi utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentleg forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)).

Frå 2015 har vi eit fagleg og administrativt samarbeid med dei interkommunale revisjonsordningane Buskerud kommunerevisjon IKS, Vestfold kommunerevisjon og Sandefjord distriktsrevisjon.

Seljord kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 750 011 Vest-Telemark PPT – eit forprosjekt (2013)
- 728 014 Eigedomsforvaltning (2013)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Innhald

Om Telemark kommunerevisjon IKS	ii
Samandrag	iv
1 Innleiing.....	1
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium	3
1.4 Avgrensing	4
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	4
1.6 Høyring	4
2 Avklaring og forankring	5
2.1 Fakta om førebyggande arbeid i kommunale planar	5
2.2 Vurdering av førebyggande arbeid i kommunen sitt planverk	7
2.3 Fakta om forankring av det førebyggande arbeidet	8
2.4 Vurdering av forankring av det førebyggande arbeidet	8
3 Ivarretaking av det førebyggande arbeidet	9
3.1 Fakta om ansvarsdeling og innsyn	9
3.2 Vurdering av ansvarsdeling og innsyn.....	11
3.3 Samarbeid med barneverntenesta	11
3.4 Vurdering av samarbeid med barneverntenesta	14
4 Bekymringsmeldingar	15
4.1 Bekymringsmeldingar til barneverntenesta	15
4.2 Fakta om skriftlege rutinar.....	16
4.3 Rutinar og regelverk skal vere gjort kjent for dei tilsette.....	18
4.4 Informasjon frå barneverntenesta	20
5 Konklusjonar og tilrådingar	22
5.1 Konklusjon	22
5.2 Tilrådingar.....	22
Litteratur og kjeldereferansar	23
Tabelloversikt.....	23
Vedlegg 1: Revisjonskriterium.....	24
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	29

Foto framside: *Shannon Pifko, Freeimages.com*

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjon av prosjektet «Førebygging – utsette barn» er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune i sak 8/15, 01.06.2015.

Vi har undersøkt følgjande problemstillingar:

- *I kva grad er ansvaret for det førebyggande arbeidet avklara og forankra?*
- *I kva grad har kommunen ivareteke det førebyggande arbeidet med barn og unge?*
- *I kva grad har kommunen sett i verk tiltak som sikrar at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta?*

For å vurdere kommunen sitt førebyggande arbeid for barn og unge har vi sett på korleis kommunen både sentralt og på einingsnivå jobbar førebyggande i samarbeid med barneverntenesta. Av einingar har vi valt ut barnehage, skule og helsestasjonen. Vi har gjennomgått sentrale dokument om det førebyggande arbeidet, sentrale avtalar, og vi har undersøkt korleis samarbeidet er i praksis. Vi har også gjennomført ei spørjeundersøking for tilsette i barnehage, skule og helsestasjon.

Forankring av barnevernsarbeidet

Ansvaret for det førebyggande arbeidet er formelt forankra i øvste administrativ leining og er omhandla i sektorovergripande planar. Ikkje alt planverk er oppdatert og det er ein risiko for at tiltaka i *plan for trivsel og oppvekst* ikkje lenger er relevante.

Ivaretaking av det førebyggande arbeidet

Kommunen har i stor grad ivareteke det førebyggande arbeidet med barn og unge. Dette er gjort gjennom at kommunen har sikra innsyn i barneverntenesta og ved reetablering av Forum for barn og unge. Samarbeidsavtalen formaliserer ei klar ansvarsfordeling mellom Seljord og Kviteseid kommune. Samarbeidet mellom barneverntenesta og barnehagane verkar tett og systematisk. For skule og helsestasjon er samarbeidet mindre systematisk.

Det er ikkje konkretisert at innsyn i barneverntenesta bør omhandle førebyggande arbeid. Administrasjonen har ikkje etterspurt dette.

Bekymringsmeldingar

Kommunen burde gjort fleire grep for å sikre at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta. Mellom anna er ikkje alle einingar kjende med rutinar for å sende bekymringsmeldingar. Kommunen kunne også i større grad ha sikra at dei tilsette ved skule, barnehage og helsestasjon hadde fått meir informasjon frå barneverntenesta om dei pliktene som gjeld.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sikre at det førebyggande arbeidet retta mot barn og unge blir omhandla i eit samordna og oppdatert planverk,
- sørge for at førebyggande arbeid blir drøfta i styringsdialogen med barneverntenesta,
- sørge for at alle einingar har og er kjende med rutinar for handtering av meldeplikt og
- sørge for skule og helsestasjon har eit meir systematisk samarbeid med barneverntenesta.

Skien, 12.01.16

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjon av prosjektet «Førebygging – utsette barn» er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune i sak 8/15, 01.06.2015. I vedtaket står det:

- Korleis jobbar kommunen med det førebyggande arbeidet med utsette barn, i skule, barnehage og helsetenesta?
- Kven har ansvaret for å følgje opp det førebyggande arbeidet i kommunen?

Temaet er omtalt i plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2012-2015. På bakgrunn av bestillinga har vi utforma ein plan med tre problemstillingar som blei teken til orientering av kontrollutvalet 09.09.15 sak 11/15.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelova § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Vertskommunesamarbeid

Kommunane i Vest-Telemark samarbeider om barnevern og PPT. Desse tenestene er viktige for å ha gode tverrfaglege tiltak for utsette barn. Når tenestene er organisert og lokalisert utanfor kommunen, kan avstanden bli stor. Det kan gjere at risiko knytt til samordning og tverrfagleg førebygging aukar.

I perioden 2004 til 2008 hadde kommunane i Vest Telemark som første region i landet, testa ut ordninga med eit interkommunalt samarbeid innan barnevern. I evalueringa av forsøket konkluderte Telemarksforsking med at samanslåinga ordninga var vellukka. Dette var medverkande til at Seljord kommunestyre i sak 52/08, 18.12.08 vedtok å etablere barneverntenesta i eit administrativt vertskommunesamarbeid. Kviteseid kommune skulle vere vertskommune og samarbeidskommunar skulle vere Seljord, Fyresdal, Nissedal, Tokke og Vinje. Deltakinga er uendra i 2015.

Ein forskingsrapport frå Nordlandsforskning¹ viser at 202 kommunar ved utgangen i 2014 var etablert i interkommunalt samarbeid om barnevern. Kwart samarbeid har frå

¹ http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/Dokumenter/Rapporter/2015/Rapport_1_2015.pdf

to til sju deltakarkommunar, men to eller tre kommunar er mest vanleg. Fire av fem samarbeid er organisert etter ein vertskommunemodell basert på kommunelova § 28-1 b.

1.2.2 Førebyggande arbeid

I følgje rundskriv om førebyggande arbeid² handlar førebygging først og fremst om å legge til rette for eit godt oppvekstmiljø for barn og unge. Førebyggande arbeid mot barn og unge kan nyttast som omgrep både mot enkeltindivid med høg risiko (til dømes barn med begynnande rusproblem), grupper med høg risiko eller mot barn og unge generelt.

Fleire kommunale instansar har etter lova eit ansvar for å jobbe førebyggande, både gjennom dei kjerneoppgåvene dei har, men og gjennom samarbeid med andre instansar. Samstundes vil mange barn og unge ha behov for tiltak og tenester frå fleire instansar. Ein sentral føresetnad for å lukkast med førebygging er derfor tverrfagleg og tverretatleg samarbeid. Barneverntenesta har ei sentral rolle i dette arbeidet, og eit godt samarbeid med andre kommunale tenester er forankra i både lov, forskrift og andre sentrale føringar. I kva grad kommunen har lukkast med å sikre godt tverrfagleg samarbeid er hovudfokus i denne rapporten.

1.2.3 Sentrale tal for barnevernsarbeid i Seljord

Barnevernsarbeidet i Vest Telemark hadde i 2014 13,5 stillingar fordelt på 15 tilsette.³ Av desse er 2 stillingar finansiert av staten. I følgje Kostra utgjer Seljord sin del av samarbeidet 2,8 stillingar i alt. Av dei har 2,6 stillingar fagutdanning.

I følgje årsmeldinga for barneverntenesta 2014 betalte Seljord kommune kr 4 384 000 for barneverntenesta. Dette er ein nedgang på kr 37 000 frå året før. Tabell 1 viser aktivitetsnivå på ulike område for barneverntenesta i 2013 og i 2014. Av dei 23 bekymringsmeldingane barneverntenesta fekk i 2014 frå Seljord, gikk 19 vidare til undersøking, og fire vart lagt bort. Totalt hadde 31 barn tiltak i løpet av året. På alle områda er det ein nedgang frå 2013.

² Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge

³ Barneverntenesta si årsmelding 2014

Tabell 1 Meldingar, undersøkingar og tiltak i barneverntenesta, Seljord, 2013 og 2014, Kostra

Aktiviteter i barneverntenesta, barn og unge i Seljord	2013	2014
Meldingar i alt	28	23
Meldingar som gikk til undersøking	23	19
Undersøkingar som førte til tiltak	12	4
Barn med undersøking	20	18
Barn med tiltak i løpet av året	36	31

Samanlikna med dei andre kommunane i barnevernssamarbeidet er Seljord kommune omtrent på gjennomsnittet når det gjelder talet på barn med barnevernstiltak. 5,2 % av barn i alderen 0-17 år har barnevernstiltak. I 2014 hadde Seljord 31 barn med tiltak. Av dei er fire i fosterheim.

1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

I kva grad er ansvaret for det førebyggande arbeidet forankra?

I kva grad har kommunen ivareteke det førebyggande arbeidet med barn og unge?

I kva grad har kommunen sett i verk tiltak som sikrar at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta?

Revisjonskriteria⁴ i denne forvaltningsrevisjonen er i hovudsak henta frå:

- Kommunelova § 23 nr. 2 og § 28-1 b
- Barnevernlova
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Plan- og bygningslova
- Q-16/2013 - Forebyggende innsats for barn og unge

⁴ Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke.

Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensing

På oppdrag av kontrollutvala i Vest Telemark gjennomførte Telemark kommunerevisjon i 2013 ei undersøking av samhandlinga mellom Vest Telemark PPT og kommunane i Vest Telemark. Av den grunn vil vi i denne rapporten ikkje sjå på korleis kommunen samarbeider og følgjer opp PPT.

Vi undersøker ikkje korleis skule, barnehage og helsestasjon gjennom sitt daglege arbeid med barn og unge jobbar førebyggande.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle i perioden september til desember 2015. Oppdragsansvarleg er Kirsti Torbjørnson.

For å vurdere kommunen sitt førebyggande arbeid for barn og unge har vi sett på korleis kommunen både sentralt og på einingsnivå jobbar førebyggande i samarbeid med barneverntenesta. Vi har gjennomgått sentrale dokument om det førebyggande arbeidet, sentrale avtalar, og vi har undersøkt korleis samarbeidet er i praksis. Vi har også gjennomført ei spørjeundersøking for tilsette i barnehage, skule og helsestasjon.

Val av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala meir i vedlegg 3 til rapporten.

1.6 Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 14.12.15. Vi har fått svar på e-post frå rådmannen om at dei ikkje har kommentarar til høyringsutkastet.

2 Avklaring og forankring

I kva grad er ansvaret for det førebyggande arbeidet forankra?

2.1 Fakta om førebyggande arbeid i kommunale planar

Det førebyggande arbeidet bør omhandlast i planar som går på tvers av sektorar

2.1.1 Planstruktur og planstrategi i Seljord kommune

Seljord kommune har ein kommuneplan for perioden 2006-2021, vedtatt av kommunestyret 15.06.06 i sak 19/06.

I tillegg til kommuneplanen med samfunnsdel har kommunen fleire sektorvise eller temabaserte planar. Fleire av desse er relevante for det førebyggande arbeidet retta mot barn og unge.

Administrasjonen arbeider med eit utfordringsnotat for ny planstrategi. Denne skal behandlast av det nye kommunestyret. I følgje kommunalsjefen vil ein i arbeidet med planstrategien klargjere om det er behov for å rullere kommuneplanens samfunnsdel. Ei eventuell rulling av samfunnsdel av kommuneplan vil ha eit fokus på born og unge. Korleis planarbeidet for trivsel og oppvekst vil bli plassert kommunen sitt planhierarki er ikkje klart før kommunestyret har vedtatt ny planstrategi.

2.1.2 Om førebyggande arbeid i kommuneplanens samfunnsdel

I kommuneplanens samfunnsdel er førebyggande arbeid tema i nokre av måla. I planen står det at Seljord kommune skal leggje til rette for gode fritids- og aktivitetstilbod. Vidare er det eit mål i kommuneplanen at kommunen skal utvikle gode service og tenestefunksjonar i samspel med innbyggjarane. Utvikling av skuletilbod, barnehagetilbod og helsetilbod er nemnt. Planen har ikkje mål som er retta særskilt mot førebyggande arbeid eller samarbeid på tvers av arenaer som er sentrale for barn og unge.

I kommunen sin planstrategi for perioden 2012-2016 går det fram at Seljord kommune ikkje skulle revidere samfunnsdelen av kommuneplanen førre valperiode:

Målsetjingane i samfunnsdelen er absolutt ikkje «utgått dato», dei er framleis høgst relevante for å sikre positiv utvikling av kommunen. Men dokumentet kan opplevast som lite «spissa», og mangelfull i høve til spissa målsetjingar og strategiar.

2.1.3 Plan for trivsel og oppvekst 2005 – 2009

Kommunestyret vedtok *Plan for trivsel og oppvekst 2005 – 2009* i Seljord kommune i sak 24/5, 16. juni 2005. Denne skulle ha vore revidert etter 2012, men dette er ikkje gjort.

Planen inneheld tiltak som går på tvers av sektorar. Planen er delt inn i to typar tiltak. Den fyrste tiltakstypen skal sikre og vidareutvikle kommunen sine ordinære tenester.

Den andre tiltakstypen er tiltak utover ordinær tenesteproduksjon. Døme på slike tiltak er

- Nattramnar i Seljord sentrum,
- Folkehelseprogrammet og
- Tverrfagleg samarbeidsgruppe mellom barnevern og skule.

I samband med planarbeidet i 2005 blei det oppretta ei tverrfagleg styrings- og arbeidsgruppe, der både barnevern, skule, barnehage, rusomsorg, helsesøster med fleire deltok. Ei ny gruppe er etablert i 2015. Det tverrfaglege samarbeidet er framleis gjeldande (meir informasjon om denne arbeidsgruppa i avsnitt 3.2.4).

I følgje kommunalsjef for helse og omsorg har det vore planlagt å revidere planen i inneverande periode, men det har ikkje blitt gjort. I følgje planstrategien skulle dette arbeidet starta i 2011 og vore avslutta i 2012. Administrasjonen har ifølgje kommunalsjefen rapportert til kommunestyret at dei ikkje har klart å revidere i inneverande periode. Ansvar for planen per september 2015 er lagt til kommunalsjef for skule og oppvekst men den inngår også i andre planstrategiområder.

2.1.4 Rusmiddelpolitisk handlingsplan

Kommunestyret har i 2009 sak 46/09, vedtatt rusmiddelpolitisk handlingsplan for Seljord kommune, 2009:2013. Planen er ein sektorovergripande og koordinerande delplan. Ein del av strategiane og tiltaka er også aktuelle for barn og unge, nokre av tiltaka finn ein også i plan for trivsel og oppvekst. På kommunens nettsider står det at planen er under revidering.

Tiltaka skal evaluerast årleg og takast med i årsmeldinga.

2.1.5 Handlingsplan for undervisningssektoren

I handlingsplan for undervisningssektoren 2013-2017 er samarbeid på tvers av sektorar sentralt i nokre av tiltaka. Eit av måla er *å tilretteleggje tverretatlege og tverrfaglege tiltak* for å kunne imøtekomme samansette hjelpebehov hos einskilde barn og unge.

Tiltak under dette målet gir føringar for samarbeid om barn og unge. Døme på tiltak er:

- Inngåtte samarbeidsordningar må følgjast opp.
- Det vert inngått samarbeidsavtale mellom skulane og barnevernet etter modell av avtalen innan barnehageområdet.

Planen vart administrativt rullert i oktober 2013.

2.1.6 Lokal rammeplan for barnehagane i Seljord

Det er laga ein lokal rammeplan for barnehagane i Seljord. Planen er vedtatt av formannskapet i sak 32/09. Administrativ endring er gjort 25.6.12 grunna endring i barnehagelova.

Barnehagane skal ifølgje planen ha møte med barneverntenesta to gonger i året, og det skal samarbeidast om enkeltbarn ved behov.

2.1.7 Handlingsplan for omsorgstenestene

Kommunestyret har vedtatt handlingsplan for omsorgstenestene 2015-2018 i sak 56/14, 23. oktober 2014. Dokumentet har ikkje mål eller tiltak knytt til førebyggande arbeid for barn og unge. Dokumentet viser til rusmiddelpolitisk handlingsplan for handtering av det.

2.2 Vurdering av førebyggande arbeid i kommunen sitt planverk

Det førebyggande arbeidet i Seljord kommune er omhandla i sektorovergripande planar. Både kommuneplanens samfunnsdel, rusmiddelpolitisk handlingsplan og plan for trivsel og oppvekst omhandlar temaet.

Fleire av planane er avgrensa til ein tidsperiode som er utgått. Til dømes er plan for trivsel og oppvekst vedtatt av kommunestyret i 2005 og gjaldt for perioden 2005 til 2009. Gamle planar gir ein risiko for at tiltaka i planen ikkje lenger er relevante.

2.3 Fakta om forankring av det førebyggande arbeidet

Det førebyggande arbeidet bør ha ei overordna forankring i kommunens administrative leiing

For å sikre forankring av det førebyggande arbeidet i den administrative leiinga, er det naturleg å forvente at rådmann saman med kommunalsjefane for skule og oppvekst, og helse og omsorg har ei sentral rolle. Dei tre leiarane gir alle uttrykk for at dei har et felles ansvar for å sikre det førebyggande arbeidet.

I samarbeidsmøta kommunen har med barneverntenesta, sjå kapittel 3,2, er det rådmann og kommunalsjef for skule og oppvekst og/ eller kommunalsjef for helse og omsorg som møter.

I fleire av planane blir ansvar for å fylgje opp mål og setje i verk tiltak i planane plassert hos rådmannen.

I dei personalpolitiske retningslinene (2013) står det at for å nå hovudmålsettinga i kommuneplanen vert det mellom anna lagt vekt på fylgjande delmål for leiarane i kommunen:

- Leiarane skal fylgje opp politiske vedtak og sjå til at det vert arbeidd i samsvar med sentrale og lokale politiske målsettingar.
- Leiarane skal leggje vekt på heilskapleg og tverrfagleg tenking.

2.4 Vurdering av forankring av det førebyggande arbeidet

Det førebyggande arbeidet er formelt forankra i øvste administrative leiing i kommunen, både gjennom konkrete ansvars plasseringar i planane og generelt gjennom dei personalpolitiske retningslinene.

3 Ivaretaking av det førebyggande arbeidet

I kva grad har kommunen ivareteke det førebyggande arbeidet med barn og unge?

3.1 Fakta om ansvarsdeling og innsyn

Kommunen bør ha klar ansvarsdeling og tilstrekkeleg innsyn i det arbeid som barneverntenesta skal gjere på det førebyggande området.

3.1.1 Samarbeidsavtalen – ansvarsdeling kommune - barnevernteneste

I samarbeidsavtalen om barneverntenesta mellom Seljord og Kviteseid kommune er føremålet med avtalen omtalt. «Samarbeidet», her forstått som vertskommunen Kviteseid kommune, skal utføre oppgåvene kommunen har etter lov om barneverntjenester. Vidare står det at «*Samarbeidet skal utføre dei oppgåvene kommunen har jfr. Lov om barneverntjenester. Dette fråtek ikkje kommunen ansvaret den har jfr. Lov om barneverntjenester §§ 3-1 og 3-2 om førebyggjande verksemd*». I følgje § 3-1 skal kommunen følgje nøye med i dei førehold barn lever under og skal finne tiltak som kan førebygge omsorgssvikt og atferdsproblem. Barnevernlova § 3-2 omhandlar krav til samarbeid mellom sektorar og forvaltningsnivå.

I Seljord kommune er ansvar for oppfølging av barnevern formelt plassert hos kommunalsjef for helse og omsorg.

3.1.2 Samarbeidsavtalen - innsyn

Samarbeidsavtalen om barneverntenesta mellom Seljord og Kviteseid kommune gir føringar for korleis Kviteseid kommune skal orientere Seljord kommune. Under § 11 om *Informasjon til samarbeidskommunane* står det at:

- barneverntenesta skal orientere administrasjonen i Seljord kommune minst ein gong i året om drifta og om vedtak som blir fatta,
- kopi av halvårlege rapportar til Fylkesmannen skal sendast til Seljord kommune og årsmeldingar og rekneskap skal sendast til Seljord kommune.

Rådmannen i Seljord kommune opplyser at kommunen får både dei halvårlege rapportane som Fylkesmannen etterspør og årleg *Rapport Handlingsprogram for Barnevernsamarbeidet i Vest Telemark*.

3.1.3 Arenaer for rapportering

Årsmelding frå barneverntenesta

Rapport Handlingsprogram for Barnevernsamarbeidet i Vest Telemark er årsmeldinga for barneverntenesta. I årsmeldinga for 2014 er statistikk for barnevernsarbeid i dei ulike kommunane lagt fram. Her er det tal for meldingar, undersøkingar, tiltak og økonomi.

I rapporten er tiltak for å sikre målet om tverrfagleg samarbeid mellom kommunane og barneverntenesta evaluert. Eit av tiltaka er *å ha eit godt samarbeid med andre kommunale tenester*: besøk i barnehagane, delta i tverrfaglege samarbeidsfora og ha dialogmøte med rektorane, helseteneste og NAV. Det går fram av årsmeldinga at ikkje alle barnehagane har fått planlagde besøk.

Alle i rådmannsgruppa er nøgde med den informasjonen dei får frå barneverntenesta.

Kopi av rapportar sendt Fylkesmannen

Kommunen har fått kopi av halvårsrapportar som barneverntenesta har sendt Fylkesmannen for 2013, 2014 og for første halvår 2015.

Halvårsrapporten inneheld tal for meldingar, undersøkingar og tiltak siste halvår. Førebyggande arbeid er ikkje tema.

Samarbeidsmøte

I følgje barnevernsleiar har barneverntenesta arrangert felles møter med leiinga i samarbeidskommunane heilt sidan starten i 2009. I følgje leiaren blir det i tillegg til presentasjon av budsjett fortalt om hovudtrekk ved problematikken i barnevernsakene i kommunane generelt og spesielt for den enkelte kommune. Det blir også gitt informasjon om føringar for barneverntenesta på statleg nivå og kva som er utfordringar i den enkelte kommune, både i høve til barnevern og i samarbeid med andre.

For Seljord kommune møter normalt rådmann og kommunalsjef for skule og oppvekst og/eller kommunalsjef for helse og omsorg. Vi har sett dagsorden og referat for møtet som blei arrangert 27.05.15. I følgje rådmann gir barnevernsleiar ei orientering om status i barneverntenesta, aktuelle tiltak, interne satsingar og økonomi. Førebyggande arbeid gjennom samarbeid med andre kommunale instansar har ikkje vore tema i møta. Representantane frå Seljord kommune har heller ikkje etterspurt dette. I møtet gir Seljord kommune uttrykk for korleis administrasjonen og kommunale einingar

oppfattar samarbeidet med barneverntenesta. Kommunen har generelt gitt tilbakemelding på at dei er nøgde med barneverntenesta og samarbeidet med kommunen. Dei har ikkje drøfta samarbeidet mellom barneverntenesta og kommunale einingar.

Kommunalsjef for helse og omsorg har i samband med budsjettarbeidet hatt to møter i 2015 med barnevernsleiar. Møta kom i stand på initiativ frå Seljord kommune. I følgje kommunalsjefen har barneverntenesta vore tilgjengelege og enkle å samarbeide med.

3.2 Vurdering av ansvarsdeling og innsyn

Samarbeidsavtalen formaliserer ei klar ansvarsdeling mellom samarbeidskommunane og vertskommunen når det gjeld førebyggande verksemd.

Seljord kommune har ifølgje samarbeidsavtalen med Kviteseid kommune krav på skriftleg rapportering og munnleg orientering gjennom samarbeidsmøte. Det er ikkje presisert i avtalen at det skal rapporterast på det førebyggande arbeidet, men avtalen gir kommunen høve til å få informasjon om førebyggande aktivitetar hjå barneverntenesta. Vi finn noko omtale av førebyggande arbeid i årsmeldinga.

Det førebyggande arbeidet har ikkje vore tema i samarbeidsmøta. Vi meiner at Seljord kommune kunne ha etterspurt dette i større grad, både for å rette fokus mot førebygging og for kompetanseoverføring og informasjon om behov og aktivitetar frå barneverntenesta på det førebyggande området.

3.3 Samarbeid med barneverntenesta

Kommunen bør sørge for at det er etablert eit systematisk samarbeid mellom skule, barnehagar, helsestasjon og barneverntenesta.

3.3.1 Forum for barn og unge

Seljord kommune har tidlegare hatt ei tverrfaglig gruppe på leiarnivå, *Forum for barn og unge*, som jobba med førebyggande arbeid retta mot barn og unge. I følgje rådmannen var det vanskeleg å finne eit dekkjande og hensiktsmessig mandat for gruppa. Det tverrfaglige utbyttet blei derfor ikkje så stort som ein hadde ønska, og det blei for mykje fokus på enkeltsaker.

Administrasjonen har hausten 2015 restarta ei slik gruppe. Første møte vil vere 24.10.15. Vi har sett innkallinga til møtet. Medlemmer av gruppa er kommunelege, kommunalsjef for skule og oppvekst, kommunalsjef for helse og omsorg, barnevernsleiar og helsesyster. I følge rådmannen er mandatet å ha eit overordna systemblikk på barn og unge i Seljord.

3.3.2 Samarbeid mellom barneverntenesta og barnehage

Barneverntenesta har inngått ein avtale med dei seks samarbeidskommunane om samarbeid med barnehagane. Avtalen gjeld frå 01.04.13 og er signert kommunalsjef for skule og oppvekst og kontaktperson for barnevernsamarbeidet i Vest Telemark. I avtalen er det beskrevet at det skal arrangerast to årlege samarbeidsmøte for barnehagane i barnevernsregionen. Til stades på møta skal barnevernets kontaktpersonar for barnehage, styrarar og pedagogisk personell for dei ulike barnehagane møte. Siktemål for møta er å utveksle informasjon, etablere kontakt, gje høve til drøfting og spørsmål, gjere avtalar for vidare samarbeid og evaluere samarbeid.

I dokumentet *System for kvalitetsvurdering og tilsyn av verksemd etter barnehagelova i Seljord kommune*, administrativt revidert 02.04.2013, går det fram at barnehagane i barnevernsregionen skal ha faste fellesmøte med barneverntenesta, to gonger kvart år. Tiltaket står i ei sjekkpunktliste der styrar står som ansvarleg.

Vi har intervjuet barnehagestyrarane i Seljord kommune og alle bekreftar at dei deltek på disse møta. Alle styrarane opplever møta som nyttige. Det blir gitt informasjon og ein kan få drøfta enkeltsakar på generelt grunnlag.

Kommunalsjef for oppvekst og skule har administrasjonsmøte med styrarar og pedagogiske leiarar. Til eit av dei årlege møta blir barnevernsleiar invitert. Styrarane svarar i intervju at dei har vore på møte der barnevernsleiar har deltatt.

Dei tre styrarane for kommunen sine fire barnehagar seier i intervju at dei er nøgde med samarbeidet med barneverntenesta. Dei opplever at barneverntenesta er tilgjengeleg, at det er gjort avtalar for kva ein kan forvente og at barneverntenesta er nyttige å bruke i drøftingar av anonyme saker.

3.3.3 Samarbeid mellom barneverntenesta og skule

Administrasjonen har utarbeidd ein handlingsplan for undervisningssektoren i Seljord kommune. Siste versjon er merka *administrativt rullert oktober 2013*. Eit av måla i planen er:

For å kunne imøtekomme samansette hjelpebehov hos einskilde barn og unge, må ein tilrettelegge tverretatlege og tverrfaglege tiltak.

Eit tiltak knytt til dette målet er å etablere ein samarbeidsavtale mellom skulane og barneverntenesta lik den barnehagane har inngått. Per september/oktober 2015 er det ikkje laga ein slik avtale.

I følgje kommunalsjef for skule og oppvekst har administrasjonen planar om å utvide dokumentet *Forebygging og tidleg innsats* (omhandla i førre kapittel) til også å omhandle grunnskolen. Det føreligg ikkje noko skriftleg for dette per september/oktober 2015.

Dei tre rektorane som er intervjuja opplyser at dei ikkje har noko formelt samarbeid med barneverntenesta. Barneverntenesta deltok på eit rektormøte i 2013/14.

3.3.4 Samarbeid med helsestasjon

Helsestasjonen soknar under kommunalområde helse og omsorg. Ved helsestasjonen jobbar to helsesøstrer og ei jordmor (40 % stilling). Kommunen har ikkje avtale med barneverntenesta om samarbeid mellom barneverntenesta og helsestasjonen. I handlingsplan for omsorgstenestene 2015-2018, vedteken av kommunestyret 23.10.14, sak 56/14, er tiltak knytt til helsestasjonen ikkje nemnt. Vi har ikkje funne andre førande dokument underlagt kommunalområdet som omhandlar helsestasjonen sitt samarbeid med barneverntenesta.

Leiande helsesystem skal vere med i *Forum for barn og unge* som startar opp i oktober 2015. Ho treff og barneverntenesta i eit forum om foreldrerettleiing⁵. Sist møte var i september 2015.

I 2013/2014 arrangerte barneverntenesta to informasjonsmøte på leiarnivå for samarbeidskommunane om Tibir⁶. Der deltok også helsestasjonane. Leiande helsesøster har også deltatt i eit forum som lensmannen kallar inn til. Både barneverntenesta og helsestasjonen var representert i dette forumet.

⁵ Foreldrerettleiing nyttar Cos-P (Circle of security – Parenting) som metode kor målet er å fremme trygg tilknytning mellom foreldre og barn.

⁶ TIBIR er eit program for førebygging og behandling av atferdsvanskar hos barn tilpassa det kommune tenestenivået (atferdsesenteret.no)

Leiande helsesøster seier at ho er nøgd med samarbeidet med barneverntenesta. Ho svarar at kontakten generelt har gitt høve til å utveksle informasjon og samarbeidsrutinar.

Ho kan av og til sakne at dei er meir i nærleiken, men dette er ikkje eit stort problem.

3.4 Vurdering av samarbeid med barneverntenesta

Reetableringa av gruppa *Forum for barn og unge* er etter vår vurdering eit viktig grep for å sikre eit systematisk førebyggande arbeid på tvers av sentrale einingar.

Samarbeidet mellom barneverntenesta og barnehagane i kommunen verkar formalisert og systematisk både gjennom avtalar og aktivitetar.

Vi ser at det er møtepunkt med barneverntenesta både for skole og helsestasjon, men vi ser ikkje at samarbeidet på desse områda er systematisk.

4 Bekymringsmeldingar

I kva grad har kommunen sett i verk tiltak som sikrar at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta?

4.1 Bekymringsmeldingar til barneverntenesta

I følgje tal frå barneverntenesta sine årsmeldingar og referat frå dialogmøte 27.05.15, har talet på meldingar frå Seljord kommune auka dei siste tre åra. Tabell 2 viser kor mange bekymringsmeldingar som har kome frå Seljord kommune. I 2012 blei det sendt 15 meldingar, mens det i dei to påfølgande åra blei sendt 27 og 22 meldingar. Talet vil truleg vera enno høgare i 2015.

Tabell 2 Tal på bekymringsmeldingar frå Seljord kommune, 2012-2015

År	2012	2013	2014	2015 ⁷
Tal på meldingar	15	27	22	14 (37 ⁸)

Tal frå barneverntenesta viser at skulane melder fleire saker enn barnehagane i samarbeidskommunane. Mens det i 2013 var 11 meldingar frå skule og 6 frå barnehage var det tilsvarende tall i 2014 14 og 7. Frå januar til mai 2015 har barnehagane ikkje sendt bekymringsmelding, mens skule har levert 9.

Barneverntenesta har i løpet av dei fem første månadene 2015, motteke 44 nye meldingar. Totalt er 13 bekymringsmeldingar blitt henlagt mens dei resterande 31 har ført til undersøking.

I vår spørjeundersøking av tilsette i barnehage, skule og helsestasjon, svarar 53 % at dei i sitt arbeid møtt barn eller unge som dei trur har vore utsett for alvorleg omsorgssvikt. Tabell 3 viser kva som blei gjort i dei sakene etterpå.

⁷ Møte fann stad 27.5. Vi vurderer at talet er basert på dei fire til fem første månadene.

⁸ Berekna meldingar for heile året om ein tek utgangspunkt i at dei 14 meldingane ble meldt i løpet av dei første fire og ein halv månadane av 2015.

Tabell 3 Kva blei gjort i saker kor tilsette har møtt barn og unge som dei trur har vore utsett for alvorleg omsorgssvikt. Fleire svar mogleg. N=38

Kva skjedde etter at tilsette har møtt barn eller unge som dei trur har vore utsett for alvorleg omsorgssvikt:	Prosentdel
Meldte sjølv til barneverntenesta	16%
Snakka med foreldra	19%
Sagt i frå til leiar, men det blei ikkje sendt bekymringsmelding	14%
Sagt i frå til leiar, blei ikkje sendt bekymringsmelding, noko eg var ueinig i.	8%
Sagt i frå til leiar, blei sendt bekymringsmelding	65%
Tilvising andre instansar	14%
Anna grunngjeving:	22%

To av dei tilsette har svara at dei har meldt ei bekymring til leiar utan at leiar melde saka vidare til barneverntenesta. Dei tilsette har vore ueinige i avgjerda, men dei melde ikkje saka vidare.

4.2 Fakta om skriftlege rutinar

Aktuelle einingar/verksemder bør ha skriftlege rutinar om dei plikter tilsette har i samarbeid med barneverntenesta

4.2.1 Skriftlege rutinar for samarbeid med barneverntenesta

Rutineperm for barnevernsarbeid i Vest Telemark

Barneverntenesta har utarbeidd ein rutineperm for barnvernsarbeid i Vest-Telemark. Vi har fått tilgang til ein versjon som vart presentert for samarbeidskommunane 24.03.09. Rådmannen kjenner ikkje til at det er rutinepermen er oppdatert etter dette.

I føreordet står det at målet med rutinepermen er å avklare ansvarsforhold og få kunnskap om korleis ein kan samarbeide og utveksle informasjon. I permen er det informasjon om:

- formål med tenestene og krav til samarbeid (mellom anna barnehage og grunnskule),
- opplysningsplikt og teieplikt,
- bekymringsteikn hos barn ved mistanke om omsorgssvikt,
- rutinar i barneverntenesta ved undersøking og dømmer på tiltak og
- døme på rutinar ved omsorgssvikt og ved mistanke om seksuelle/fysiske overgrep.

Barneverntenesta rår til at kvar skule og barnehagehage må vurdere om rutinane kan passe for dei. Kommunen har ikkje tatt stilling til om barnehage, skule og helsestasjon skal nytte desse felles rutinane for bekymringsmeldingar til barneverntenesta frå einingane. Leiarar frå barnehage, skule og helsestasjon opplyser at rutineskrivet som barneverntenesta har utarbeidd i varierende grad er nytta. To av rektorane seier at dei vil lage egne rutinar. Ein rektor opplyser at det er utarbeidd rutinar ved skolen i den perioden forvaltningsrevisjonen er gjennomført. Dei andre leiarane vi har snakka med har ikkje laga egne rutinar og nemner heller ikkje at dei vil gjere det.

4.2.2 Andre rutinar om pliktar og samarbeid

Barnehage

Barnehagane har ei viktig rolle i å oppdage og kartleggje ulike vanskar. Seljord kommune har utarbeidd ein plan (*Forebygging og tidleg innsats*) for arbeid med tidleg registrering og innsats i barnehagane i Seljord. Utgåva vi har fått er datert 19.06.15. Eit formål med dokumentet er å hjelpe barnehagane med å kome så tidleg som mogleg med å hjelpe barn med risiko for å utvikle ulike vanskar, sårbare barn eller barn som strevar. Barneverntenesta er nemnt som mogleg samarbeidspart men det står ikkje noko om korleis ein skal melde saker.

Skule

I dokumentet *System for kvalitetsvurdering av verksemd etter opplæringslova i Seljord kommune*, administrativt revidert 31.07.15, står det følgjande om opplysningsplikt til barneverntenesta: *Personalet ved skulane er gjort kjende med at dei på eige initiativ skal gje opplysningar til barneverntenesta når det er grunn til å tru at barn blir mishandla eller at det er andre former for alvorleg omsorgsvikt*. Leiarane kan kryssa av for om dette er gjort. Vi har ikkje fått tilsendt dokumentasjon på at dette er gjort.

Helsestasjon

I førande planer og kartleggingsverktøy laga for skule og barnehage er samarbeid med helsestasjon nemnt i fleire samanhengar. I dokumentet *Førebygging og tidleg innsats* (sjå avsnitt 3.5.1) er det eit avsnitt som omhandlar helsestasjonens kartleggingsarbeid. Dokumentet nemner barnevern som mogleg samarbeidspart i arbeidet med å kartlegge. Leiande helsesøster seier i intervju at det ikkje er utarbeidd skriftlege rutinar for samarbeid med barneverntenesta.

4.2.3 Vurdering av skriftlege rutinar

Kommunen har ein rutineperm som barneverntenesta i Kviteseid har laga for samarbeidskommunane. Tilsette si opplysningsplikt og teieplikt er omtala og det er gitt døme på rutinar for å melde ein bekymringsmelding til barneverntenesta. Kommunen har ikkje gjort tiltak for å tilpasse dette rutinegrunnlaget til Seljord kommune. Det er heller ikkje bestemt at kommunen skal nytte rutineeksempelet for korleis ein skal melde ei sak til barneverntenesta.

I samband med forvaltningsrevisjonen er det utarbeidd lokale rutinar ved ein skole, og to skoleleiarar opplyser at dei vil sørge for at det blir laga lokale rutinar som tek utgangspunkt i rutinane som barneverntenesta har laga.

4.3 Rutinar og regelverk skal vere gjort kjent for dei tilsette

Det skal gis opplæring og rutinar og regelverk skal vere gjort kjent for dei tilsette

4.3.1 Kjennskap til rutinar blant tilsette

Vi har spurd dei tilsette i kva grad dei har kjennskap til om det er utarbeidd rutinar for samarbeid med barneverntenesta. 17 % (6 tilsette) i barnehage og 30 % (11 tilsette) i skule, svarar at dei ikkje veit om det er utarbeida rutinar. Av dei som veit at det er laga rutinar svarar 32 % i barnehage og 42 % i skule at dei ikkje veit kor dei finn rutinane. Ikkje alle kjenner innhaldet i rutinane. 29 % i barnehage og 42 % i skule kjenner det ikkje.

Totalt av dei 72 tilsette (inkludert helsestasjon) som har svara på disse spørsmåla er det 28 som både kjenner innhald og veit kvar dei finn rutinane. Dei restarande 61 % er anten ikkje kjend med rutinane eller dei veit ikkje kor dei finnast eller kva innhaldet er.

4.3.2 Opplæringstiltak for tilsette

Barnehage

I dokumentet *Årsrytme for administrative oppgåver ved barnehagane i Seljord* står det at styrar skal informere dei tilsette om opplysningsplikta til barneverntenesta kvar august månad.

Tre av dei fire styrarane svarar at dei tilsette får årleg opplæring i plikter. Ein av dei svarar at opplæringa blir gitt når ulike situasjonar oppstår.

Vi har spurt dei tilsette i barnehagane i kva grad dei har fått opplæring. 32 av 34 tilsette i barnehage har fått opplæring i å vurdere om barn viser teikn på alvorleg omsorgssvikt. 8 av 34 tilsette (34 %) seier at dei ikkje har fått opplæring av arbeidsgivar dei siste tre åra i dei plikter tilsette har (informasjonsplikt og meldeplikt).

Alle tilsette i barnehagane i Seljord kommune har fått invitasjon til å delta på seminaret *Når barns åtferd gjer deg bekymra*. I følgje kommunalsjef for skule og oppvekst har 49 tilsette frå barnehagane i Seljord delteke på samlinga 23.10.15. Meldeplikt og opplysningsplikt står nemnt som tema på samlinga.

Skule

I dokumentet *System for kvalitetsvurdering av verksemd etter opplæringslova i Seljord kommune*, står det at personalet skal informerast om opplysningsplikta ein gong per år og at rektor/lærer er ansvarleg. Det er sett av plass til signeringer og dato for utført aktivitet.

Dei tre rektorane vi har snakka med svarar at dei enten skal eller har gitt opplæring i 2015 i pliktar hos tilsette. Ein av rektorane svarar at han/ho ikkje brukar rutinepermen som barneverntenesta har laga.

Vi har spurt dei tilsette i skulen i kva grad dei har fått opplæring. 8 av 39 (22 %) tilsette i skulen har fått opplæring i å vurdere om barn viser teikn på alvorleg omsorgssvikt. Like mange seier at dei ikkje har fått opplæring av arbeidsgivar dei siste tre åra i dei pliktar tilsette har (informasjonsplikt og meldeplikt).

Helsestasjon

Det er ikkje utarbeidd føringar før opplæring av tilsette ved helsestasjonen. Leiande helsesøster seier i intervju at ho gir opplæring når det til dømes kjem skriv frå barneverntenesta, når noko nytt har skjedd eller liknande. Ho rådgir også i forhold til enkeltsaker. Den andre helsesøstera vil frå hausten 2015 vere med i forum om foreldrerettleiing (sjå avsnitt 3.3.4). Her vil også barneverntenesta vere representert.

4.3.3 Vurdering av opplæring og kjennskap til rutinar

Kommunen har gitt føringar, både for styrarar og rektorar, om at dei skal informere tilsette årleg om rutinar og regelverk. Leiande helsesøster har ikkje fått slike føringar.

Kommunen har ikkje rutinar for korleis dei skal melde ei sak til barneverntenesta, men forslag til rutinar frå barneverntenesta har vore nytta som grunnlag for opplæring.

Dei tilsette i barnehagar har i 2015 vore på kurs som kan bidra til styrker ferdighetane for korleis avdekke omsorgssvikt.

Vi ser at det er eit sprik mellom kva leiarane oppfattar at dei har gitt av opplæring og kva dei tilsette opplever å ha fått.

Seks av ti tilsette har ikkje kjennskap til kvar ein finn rutine og kva dei inneheld. Det er eit signal om at opplæringa som har vore gitt ikkje er tilstrekkeleg.

4.4 Informasjon frå barneverntenesta

Kommunen bør treffe tiltak som sikrar at dei får informasjon frå barneverntenesta om tenestetilbodet frå barneverntenesta og om dei pliktene som gjeld.

4.4.1 Informasjon frå barneverntenesta

For å sikre at tilsette i kommunen har god kunnskap om det praktiske innhaldet i pliktene etter barnevernlova og rett terskel for å melde frå, vil det vere eit godt tiltak å invitere barneverntenesta til å informere om dette. I avtalen barnehagane har inngått med barneverntenesta i 2013 står det at kvar barnehage skal besøkast kvart tredje år. Barnevernsamarbeidet skal setje opp turnusliste og dagsorden og kontaktperson frå barnevernet og styrar avklarar dagsorden. Det står at målgruppa for besøket er pedagogisk personell i barnehagen. Om ynskjeleg kan møtet skje ved deltaking på foreldremøte.

Tre av kommunen sine fire barnehagar har hatt besøk av barneverntenesta. Alle valde å invitere dei i samanheng med foreldremøte og ikkje på personalmøte. Den fjerde barnehagen har enno ikkje hatt besøk av barneverntenesta. Tema som vart teke opp var i stor grad det tilbodet som barneverntenesta har. Innhaldet i meldeplikta og kva for plikter dei tilsette har var i liten grad tema. To av styrarane trudde at tiltaket var lite nyttig for dei tilsette.

Det er ikkje utarbeidd ein tilsvarande avtale for skule og helsestasjon. Dei tre rektorane som har hatt jobben i fleire år, svarar at dei ikkje har hatt barneverntenesta på møte for alle tilsette. Ein av rektorane seier i intervju at han/ho på sikt vil kalle barneverntenesta inn til eit fellesmøte med dei tilsette. Ein av rektorane er ny frå august 2015 og veit såleis ikkje om barneverntenesta har vore ved skulen og informert.

I spørjeundersøkinga svarar 50 av 72 tilsette at dei har fått informasjon frå barneverntenesta dei siste tre åra. 25 av dei har fått slik informasjon fleire gonger. Andelen som ikkje har fått informasjon er 15 % i barnehage og 50 % i skule. To tredeler av dei tilsette i barnehagane har fått informasjon på foreldremøte og halvparten har fått informasjon gjennom personalmøte. Vel ein fjerdedel har fått informasjon på planleggingsdagar. For dei tilsette i skule har personalmøte vore den viktigaste arenaen for informasjon. Fem av svara som er gitt (fire frå skule) kan tyde på at informasjon er motteke i samband med ei enkeltsak. Det kan såleis vere færre som har fått informasjon, særleg frå skule. Tala kan såleis vere lågare, særleg for skule.

4.4.2 Vurdering av informasjon frå barneverntenesta

Etter vår vurdering har kommunen fått informasjon frå barneverntenesta om kva tilbod tenesta har. Kommunen kunne i større grad ha sikra at dei tilsette ved skule, barnehage og helsestasjon hadde fått meir informasjon frå barneverntenesta om dei pliktene som gjeld.

5 Konklusjonar og tilrådingar

5.1 Konklusjon

I kva grad er ansvaret for det førebyggande arbeidet forankra?

Ansvaret for det førebyggande arbeidet er formelt forankra i øvste administrativ leining og er omhandla i sektorovergripande planar. Ikkje alt planverk er oppdatert og det er ein risiko for at tiltaka i plan for trivsel og oppvekst ikkje lenger er relevante.

I kva grad har kommunen ivareteke det førebyggande arbeidet med barn og unge?

Kommunen har i stor grad ivareteke det førebyggande arbeidet med barn og unge. Dette er gjort gjennom at kommunen har sikra innsyn i barneverntenesta og ved reetablering av Forum for barn og unge. Samarbeidsavtalen formaliserer ei klar ansvarsfordeling mellom Seljord og Kviteseid kommune. Samarbeidet mellom barneverntenesta og barnehagane verkar tett og systematisk. For skule og helsestasjon er samarbeidet mindre systematisk.

Det er ikkje konkretisert at innsyn i barneverntenesta bør omhandle førebyggande arbeid. Administrasjonen har ikkje etterspurt dette.

I kva grad har kommunen sett i verk tiltak som sikrar at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta?

Kommunen burde gjort fleire grep for å sikre at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta. Mellom anna er ikkje alle einingar kjende med rutinar for å sende bekymringsmeldingar. Kommunen kunne også i større grad ha sikra at dei tilsette ved skule, barnehage og helsestasjon hadde fått meir informasjon frå barneverntenesta om dei pliktene som gjeld.

5.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sikre at det førebyggande arbeidet retta mot barn og unge blir omhandla i eit samordna og oppdatert planverk,
- sørgje for at førebyggande arbeid blir drøfta i styringsdialogen med barneverntenesta,
- sørgje for at alle einingar har og er kjende med rutinar for handtering av meldeplikt og
- sørgje for skule og helsestasjon har eit meir systematisk samarbeid med barneverntenesta.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter:

- Lov 17. juli 1992 nr 100: Lov om barneverntjenester
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommuneloven).
- Lov 02. juli 1999 nr 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven)
- Lov 17. juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven).
- Lov 24. juni 2011 nr 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommunar og fylkeskommunar mv.

Offentlege dokument:

- Kommunal- og regionaldepartementet: Veileder. Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.
- Kunnskapsdepartementet: Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2006.
- NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt
- Rundskriv Q-16/2013: Forebyggende innsats for barn og unge
- Sosial- og helsedirektoratet: Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, 2003

Tabelloversikt

Tabell 1 Meldingar, undersøkingar og tiltak i barneverntenesta, Seljord,.....	3
Tabell 2 Tal på bekymringsmeldingar frå Seljord kommune, 2012-2015	15
Tabell 3 Kva blei gjort i saker kor tilsette har møtt barn og unge som dei trur har vore utsett for alvorleg omsorgssvikt.	16

Vedlegg

Vedlegg 1:Revisjonskriterium

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

I kva grad er ansvaret for det førebyggande arbeidet forankra?

Kommunen har eit stort ansvar for å jobbe førebyggande med utsette barn og unge. Både barnevern, barnehagar, skule, PPT, helse og omsorgsteneste har særlover med tilhøyrande forskrifter og rettleiarar som regulerer dette. Formålet med barnevernlova er ifølgje § 1-1 å:

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

Kommunen har fått ein sentral rolle i dette arbeidet. NOU 2009:22 drøftar utfordringar knytt til samordning av tenestetilbod til barn og unge. Ifølgje utgreiinga er det ei hovudutfordring at det eksisterer fleire lovverk som er bygd opp rundt dei ulike sektorane. Vidare står det at:

Plikt til samarbeid er pålagt flere av tjenesteyterne i dagens lovverk. Det eksisterer en rekke bestemmelser som regulerer samarbeid, men disse bestemmelsene er gjennomgående lite forpliktende. Videre er det slik at plikten til å samarbeide ofte er begrenset til å gjelde der det fremmer egen oppgaveløsning. (s. 73).

Deloitte har evaluert små kommunar sitt samarbeid om barneverntenesta. Dei vurderer at mange småkommunar er nøgde med samarbeidet, men at det også er utfordringar. Det som skaper størst utfordringar for det interkommunale samarbeidet er manglande samhandling med andre tenester i kommunen, ulik prioritering og manglande kommunikasjon.

Styresmaktene har utarbeidd eit rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2013). Målet med rundskrivet er å auke forståinga for at samarbeid og fokus på heilskap er naudsynt for å jobbe godt førebyggjande.

Rundskrivet nemner fem føresetnader for eit godt førebyggande arbeid. I følgje rundskrivet er det ein sentral føresetnad at kommunen har ei tydeleg leiing og forankring av det førebyggande arbeidet hos alle som har ansvar. Vidare står det at *Forebygging får også konsekvenser for hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig og forpliktende.*

Ifølge plan- og bygningslova § 11-1 skal kommunen ha ein samla kommuneplan som omfattar samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgåver i kommunen. Samfunnsdelen skal vere grunnlag for planar og verksemd i sektorane i kommunen, og skal gi retningsliner for korleis kommunen sine mål og strategiar skal gjennomførast i kommunal verksemd og med medverknad frå andre, jf. plan- og bygningslova § 11-2. Kommunestyret sjølv skal vedta kommuneplanen, jf. plan- og bygningslova § 11-15.

Kommunen bør såleis ha politisk forankra planar som handlar om førebyggjande arbeid på tvers av kommunalområda.

Revisjonskriterium

- Det førebyggjande arbeidet bør ha ei overordna forankring i kommunens administrative leiing.
- Det førebyggjande arbeidet bør omhandlast i planar som går på tvers av sektorar.

I kva grad har kommunen ivareteke det førebyggjande arbeidet med barn og unge?

Seljord har, saman med Nissedal, Tokke, Vinje og Fyresdal kommune, inngått eit vertskommunesamarbeid om barneverntenesta med Kviteseid kommune, og har overført barneverntenesta si mynde til vertskommunen. Difor er det viktig at Seljord kommune har sikra seg innsyn i korleis tenesteområdet vert skjøtta.

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommunelova §§ 28-1 a til § 28-1 k. I følgje kommunelova § 28-1 e, skal det opprettast ein skriftleg samarbeidsavtale mellom vertskommunen og samarbeidskommunen (i dette høvet Kviteseid og Seljord kommune). Samarbeidsavtalen skal mellom anna innehalde reglar om kva for oppgåver og mynde som skal leggest til vertskommunen. Avtalen skal også regulere kva underretning vertskommunen skal gi samarbeidskommunen om vedtak som blir fatta av vertskommunen. I KRD sin rettleiar til vertskommunemodellen står det at ein deltakarkommune ut i frå demokratiske omsyn bør ha høve til å påverke og styre dei tenestene som vertskommunen utfører på deira vegne. Rettleiaren foreslår at ein tek inn i avtalen at samarbeidskommunen skal ha innsynsrett i vertskommunen si verksemd. Ansvar for det førebyggjande arbeidet er eit sentralt område som bør omhandlast i samarbeidsavtalen.

I rundskrivet *Forebyggjande innsats for barn og unge* (Q-16/2013) er samarbeid mellom kommunale område omtala som ein føresetnad for eit godt førebyggjande arbeid. Kommunen har eit ansvar for at dei ulike tenestene for barnefamiliar er godt koordinerte. I rundskrivet står det er at det er viktig at det blir laga rutinar og system som gjer det enkelt å samarbeide. Felles forståing for utfordringar, mål og verkemiddel samt gode system for styring og rapportering vil truleg betre resultatene.

Plikta til å samarbeide med barneverntenesta er også forankra i dei lovverka som dei ulike verksemdene er underlagt. Barnehagar skal i følge § 22 i barnehagelova vere merksame på forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta. I *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (2006) gir departementet føringar for korleis barnehagar skal samarbeide med barneverntenesta. I rammeplanen står det følgjande:

Det bør etablerast eit generelt og systematisk samarbeid mellom barnehagen og barnevernet. Den enkelte kommunen må finne fornuftige løysingar på korleis barnehagen og barnevernet skal samarbeide. Målet bør vere å få til eit samarbeid som er basert på regelmessig og formalisert kontakt, på felles mål i forhold til barnet og på kunnskap om arbeidsoppgåvene og arbeidsformene til kvarandre. (s. 60).

Ifølge helse og omsorgstenestelova § 3-4 skal kommunen leggje til rette for samhandling. Dette er tydeleggjort i rettleiaren *Kommunenes helsefremmende og forebyggjande arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten* (2003). I rettleiaren står det følgjande:

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal samarbeide med andre kommunale tjenester som for eksempel sosialtjenesten, barnevernstjenesten, barnehage, skole, PP-tjeneste og hjemmesykepleie. Hvordan man velger å organisere samarbeidet avhenger av den lokale strukturen. Det som er viktig er at man gjennom samarbeid styrker tilbudet til brukerne og bidrar til at det samlede tjenestetilbudet fremstår helhetlig og integrert (s. 14).

Revisjonskriterium

- Kommunen bør ha klar ansvarsdeleling og tilstrekkeleg innsyn i det arbeid som barneverntenesta skal gjere på det førebyggjande området.
- Kommunen bør sørge for at det er etablert eit systematisk samarbeid mellom skule, barnehagar, helsestasjon og barneverntenesta.

I kva grad har kommunen sett i verk tiltak som sikrar at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntenesta?

Tilsette som jobbar i skule, barnehage og helsetenesta har i sitt arbeid god kjennskap til den situasjonen som barna er i. Ifølgje § 6-4 i barnevernlova skal desse tenestene av eige tiltak og utan hinder av teieplikt gi opplysningar til barneverntenesta når det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen eller når det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssvikt, eller når eit barn har vist vedvarande alvorlege åtferdsvanskar. Dette ansvaret er omhandla i opplæringslova § 15-3, barnehagelova § 22 og helsepersonellova § 33. Det vert presisert at opplysningsplikta gjeld både av eige tiltak (meldeplikt) og etter pålegg frå barneverntenesta. I dei sama paragrafane står det at tilsette skal vere merksame på tilhøve som kan føre til tiltak frå barneverntenesta.

I følgje barnevernlova § 3-2 har det kommunale barnevernet plikt til å samarbeide med andre kommunale område når dette kan bidra til å løyse barneverntenesta sine lovpålagte oppgåver.

Det er naudsynt at kommunen sikrar at dei tilsette er kjende med både plikta til merksemd, med meldeplikta og med opplysningsplikta dei har overfor barneverntenesta. Kommunen bør derfor både ha rutinar og sørgje for at rutinar og plikter er kjent for dei tilsette.

For at tilsette i kommunen skal vere kjende med det ansvaret dei har overfor barneverntenesta, bør kommunen sikre at dei tilsette er godt informert om både tenestetilbodet frå barneverntenesta og om dei pliktene som gjeld.

Barnehagane i Seljord har inngått ein avtale med barneverntenesta som mellom anna inneheld mål om at barneverntenesta skal kome og informere dei tilsette kvart tredje år. I handlingsplan for undervisningssektoren 2013-2017 står det at også skulen skal inngå ein avtale etter modell av avtalen innan barnehageområdet.

Sjølv om det ikkje er direkte eit lovkrav, vurderer vi at alle tilsette som jobbar med barn i barnehage, skule og på helsestasjon kan ha god nytte å få informasjon direkte frå barneverntenesta.

Revisjonskriterium

- Aktuelle einingar/verksemder bør ha skriftlege rutinar om dei plikter tilsette har i samarbeid med barneverntenesta

- Det skal gis opplæring og rutinar og regelverk skal vere gjort kjent for dei tilsette
- Kommunen bør treffe tiltak som sikrar at dei får informasjon frå barneverntenesta om tenestetilbodet frå barneverntenesta og om dei pliktene som gjeld.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta opp ved oppstartbrev til rådmann i Seljord kommune 09.09.15. Oppstartmøte blei halde 21.09.15.

For å undersøke korleis kommunen sikrar det førebyggande arbeidet, har vi gjennomgått kommunen sine planar og rammeverk og kva for avtalar som er inngått mellom kommunen og barneverntenesta. Vi har også gjennomgått dokumentar barneverntenesta i følgje samarbeidsavtalen skal rapportere gjennom.

Vi har intervjuet rådmann og rådmannen si leiargruppe, barnehagestyrarar, rektorar og leiande helsesøster. Dette har gitt oss informasjon om korleis kommunen både administrativt og i praksis samarbeider med barneverntenesta. Vi har også gjennomført ei spørjeundersøking av alle tilsette som jobbar med barn og unge i barnehage, skule og på helsestasjon.

Spørjeundersøkinga

Vi inviterte 153 tilsette⁹ i barnehage, skule og helsestasjon til å svare på ei questback spørjeundersøking. Målgruppa for spørjeundersøkinga var tilsette som har kontakt med barn. Leiarar er ikkje teke med i utvalet, då dei har gitt informasjon gjennom telefonintervju. Vi fikk e-postadresser av administrasjonen. Undersøkinga blei sendt ut 21.10.15 og blei avslutta 28.10.15 Dei som ikkje hadde svara fikk ei purring 26.10.15.

Av dei 153 har 72 tilsette svara. Det gir ein svarprosent på 47 %. Av dei som har svara jobbar 34 i barnehage, 37 i skule og 1 på helsestasjon.

Vi skulle gjerne hatt ein høgare svarprosent, men erfaringar viser at svarprosenten ikkje er unormalt låg. Vi vurderer spørjeundersøkinga som «apolitsk», altså at ein svargivar ikkje kan profittere på å velje å ikkje svara, eller at ein ikkje kan påverke eget arbeid ved å svare strategisk på eigen oppfatning. Vi har heller ikkje funne spor som kan tyde på at dette har vore gjort. Samla sett vurderer vi at grunnlaget er representativt for alle tilsette i barnehage, skule og helsestasjon.

⁹ Utvalet var større i utgangspunktet, men nokon har stått oppført med feil e-postadresser eller vore i feil målgruppe. Sjølv om tilsette i feil målgruppe har svara på undersøkinga er dei tatt ut av analysen, då dei ikkje har den daglege kontakten med barn og unge.

Alle spørsmåla har vore obligatoriske. Svargivar har ikkje vore anonym for revisor, men det er ikkje mogleg å spore svara tilbake til svargivar i rapporten.

Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg. Det betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt.

Vi har fleire tiltak for å sikre påliteleg og relevant informasjon. Vi har nytta delvis strukturerte intervjuguidar for intervju av styrar, rektorar og leiande helsesøster. Det vil si at vi har utarbeida intervjuguidar som definerer kva for tema og hovudspørsmål som skal takast opp. Samtidig gir intervjuforma rom for tilleggs- og oppfølgingsspørsmål. Ein viss struktur på førehand er naudsynt for at det skal vere mogleg å samanlikne informasjonen. Strukturen er også til hjelp for å demme opp for skeivheit i materialet gjennom spørsmål som ikkje er nøytrale, selektive notatar og andre forhold som reduserer kor pålitelege og relevante data er. Det er skrive referat frå intervju, og referata er verifiserte av dei vi intervjuar.

Vi har nytta triangulering både på metode og datagrunnlag, dvs. at vi har brukt ulike metodar og har henta data frå ulike kjelder. Når det er samsvar mellom data innhenta på ulike måtar, styrkar dette datagrunnlaget vårt.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁰.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

¹⁰ Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.*

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.