



# Forebyggende arbeid for barn og unge

Forvaltningsrevisjon – Notodden kommune

2016 :: 707 021



## Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Fra 2015 har vi inngått en avtale om faglig og administrativt samarbeid med de interkommunale revisjonsordningene Buskerud kommunerevisjon IKS, Vestfold kommunerevisjon og Sandefjord distriktsrevisjon.

Notodden kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 707 014 Forebygging og oppfølging av sykefravær (2012)
- 707 015 Kvalitet og ressursbruk i hjemmetjenesten (2013)
- 707 016 Barnehager – tildeling av tilskudd (2013/2014)
- 707 017 Sosialtjenesten (2014)
- 707 020 Eiendomsforvaltning (2016)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted [www.tekomrev.no](http://www.tekomrev.no), der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>iii</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling .....	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	2
1.4 Avgrensning .....	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring.....	3
<b>2 Forebyggende arbeid .....</b>	<b>4</b>
2.1 Ledelse og planlegging .....	4
2.2 Forebyggende arbeid - tiltak og tverrfaglig samarbeid .....	9
<b>3 Meldinger til barnevernstjenesten .....</b>	<b>18</b>
3.1 Tiltak for melding til barnevern.....	18
<b>4 Konklusjoner og anbefalinger.....</b>	<b>26</b>
4.1 Konklusjoner .....	26
4.2 Anbefalinger.....	26
<b>Litteratur og kildereferanser.....</b>	<b>28</b>
<b>Tabelloversikt.....</b>	<b>28</b>
<b>Figuroversikt .....</b>	<b>28</b>
<b>Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....</b>	<b>29</b>
<b>Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....</b>	<b>30</b>

Foto forside: Prawny/FreeDigitalPhotos.net

# Sammendrag

## Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 15/16 og i sak 16/16.

Kommunene har et viktig ansvar for å arbeide forebyggende for barn og unge, og bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av dette arbeidet. Det er flere tjenester som har ansvar for barn og unge, blant annet barnehage, skole, helse- og omsorgstjeneste og barnevern. For å arbeide helhetlig og koordinert om forebygging er det nødvendig med samarbeid på tvers av tjenesteområder, men undersøkelser viser at ikke alle kommuner er gode på samarbeid. NOU 2009:22<sup>1</sup> som omhandler samordning av tjenester for utsatte barn og unge, sier følgende:

*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)*

Forvaltningsrevisjonen skal svare på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge?
- I hvilken grad har kommunen tiltak som sikrer at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntjenesten?

## Om kommunens forebyggende arbeid

I Notodden kommune er det flere virksomheter som arbeider forebyggende for barn og unge. Særlig sentrale i dette arbeidet er helsestasjonen, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og barnevernet. Kommunen har også opprettet tiltak som er tverrfaglige. Det mest sentrale er samlokaliseringen av barnevern, helsestasjon og PPT, omtalt som Familiehuset, og diverse tiltak som disse virksomhetene samarbeider om.

Vi mener at det forebyggende arbeidet i kommunen har mangler. Det er ikke utarbeidet helhetlige og forpliktende planer og rutiner for det forebyggende arbeidet. Det er heller plassert noe lederansvar for det tverrfaglige forebyggende arbeidet.

---

<sup>1</sup> NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge.

Dette fører til at det forebyggende arbeidet ikke blir så godt som det burde ha vært, og at potensialet for godt tverrfaglig samarbeid som ligger i samlokaliseringen av Familiehuset ikke blir fullt utnyttet.

### **Om meldeplikten til barnevernet**

Notodden kommune ikke har systematiske tiltak for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om plikten til å melde fra til barnevernet ved mistanker om omsorgssvikt/misbruk. Kommunen har i liten grad systematiske opplæringstiltak og ikke helhetlige rutiner om meldeplikten.

Spørreundersøkelsen viser at mange ansatte har møtt barn som de tror kan være utsatt for omsorgssvikt/misbruk. I de aller fleste sakene har det blitt sendt har blitt sendt bekymringsmelding til barnevernet, men det er også saker der den ansatte svarer at han/hun ikke vet om det ble sendt melding. Dette viser at det er viktig at kommunen har gode rutiner om meldeplikten og følger opp at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om området.

I de ansattegruppene vi har spurt er det et flertall av som ønsker mer informasjon og opplæring om meldeplikt og symptomer på omsorgssvikt/misbruk, men det er også en relativ stor andel ansatte som mener de har fått god og tilstrekkelig informasjon om disse temaene.

### **Anbefalinger**

Vi mener at kommunen bør:

- Utarbeide helhetlige og tverrfaglige planer for forebyggende arbeid
- Iverksette tiltak for et mer forpliktende og robust samarbeid mellom virksomhetene på Familiehuset
- Iverksette tiltak for å sikre at ansatte følger opp kravet om å melde fra til barnevernet ved mistanker om omsorgssvikt/misbruk.

Bø, 28. oktober 2016

Telemark kommunerevisjon IKS



# 1 Innledning

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 15/16 og i sak 16/16.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

## 1.2 Bakgrunn

Kommunene har et viktig ansvar for å arbeide forebyggende for barn og unge, og bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av dette arbeidet. Det er flere tjenester som har ansvar for barn og unge, blant annet barnehage, skole, helse- og omsorgstjeneste og barnevern. For å arbeide helhetlig og koordinert om forebygging er det nødvendig med samarbeid på tvers av tjenesteområder, men undersøkelser viser at ikke alle kommuner er gode på samarbeid. NOU 2009:22<sup>2</sup> som omhandler samordning av tjenester for utsatte barn og unge, sier følgende:

*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)*

Det er tre nivåer for å arbeide forebyggende. De ulike nivåene henspiller på ulike formål og målgrupper.

*Universell forebygging* omfatter innsats rettet mot hele befolkningsgrupper (f.eks. barn og unge) uten at man har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Eksempler på universell forebygging er skolehelsetjeneste, tilbud om frukt og grønt, tilrettelegging for fysisk aktivitet og antimobbeprogram.

*Selektiv forebygging* er tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene her skal motvirke negativ hos barn og unge og/eller deres foreldre. Eksempel slike tiltak er gratis kjernetid i barnehager for minoritetsspråklige barn.

---

<sup>2</sup> NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge.



*Indisert forebygging* er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Tiltak rettet mot ungdom med begynnende rusproblemer eller tiltak rettet mot barn og unge med symptomer på psykiske vansker er eksempler på indisert forebygging.

### **1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier**

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge?
- I hvilken grad har kommunen tiltak som sikrer at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntjenesten?

Kontrollutvalget vedtok i sak 16/16 at forvaltningsrevisjonen også skal undersøke hvilke kvalitetssikringsverktøy barnevernstjenesten bruker i det forebyggende arbeidet. Dette spørsmålet er besvart under punkt 2.2.2.

Revisjonskriteriene<sup>3</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak utledet fra barnevernlov og rundskriv om forebyggende innsats for barn og unge (Q-16/2013). Det er redegjort nærmere for kriteriene under hver problemstilling.

### **1.4 Avgrensning**

Vi vurderer ikke kvaliteten eller effekten av kommunens forebyggende arbeid. Vi har i liten grad kartlagt forbyggende tiltak for unge over 18 år.

### **1.5 Metode og kvalitetssikring**

I forbindelse med utarbeidelsen av denne forvaltningsrevisjonen har vi intervjuet kommunalsjefer og virksomhetsledere som har arbeider med barn og unge. Vi har kartlagt og gjennomgått planer, rutiner og dokumenter som er relevante for området. Vi har gjennomført spørreundersøkelse av ansatte som møter barn i forbindelse med sitt arbeid i skole, barnehage, NAV og helsetjenester, og som derfor kan oppdage barn som er utsatt for omsorgssvikt/misbruk.

---

<sup>3</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 2 til rapporten.

### **1.6 Høring**

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 6. oktober. Som en følge av høringsvaret har vi korrigert rapporten under punkt 2.2.3. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

## 2 Forebyggende arbeid

*I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med forebyggende innsats rettet mot barn og unge?*

---

### 2.1 Ledelse og planlegging

#### 2.1.1 Revisjonskriterier

##### **Forebyggende innsats i lov og regelverk**

FNs konvensjon om barnets rettigheter fremhever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som gjelder barn. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov. Ansvaret for forebyggende innsats er forankret i en rekke lovverk og fordelt på mange offentlige tjenester og aktører. Virksomheter som er rettet mot barn og unge er omfattet av et generelt lovverk, men i tillegg er det også særlover som regulerer virksomheten, for eksempel barnevernloven eller opplæringsloven.

Kommunene har ansvar for at barn og unge får gode oppvekst og for å forebygge psykiske og sosiale problemer. Kommunens ansvar for forebygging er hjemlet i bl.a. følgende lover:

- Etter *folkehelseloven* § 4 har kommunen ansvar for å fremme befolkningens helse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller.
- Etter *barnehageloven* § 2 skal barnehagene ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen skal i samarbeid med og forståelse med hjemmet ivareta barnets behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.
- Etter *opplæringsloven* § 1-1 skal skolene sørge for at elever utvikler kunnskap, kompetanse og holdninger for å kunne mestre livet og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal hjelpe skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at opplæringen kan legges bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. § 5-6.
- Etter *sosialtjenesteloven* § 12 har NAV ansvar for å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, ha oppmerksomhet ved trekk ved utviklingen som kan skape og opprettholde sosiale problemer, og iverksette tiltak for kan forebygge sosiale problemer.
- Etter *helse- og omsorgstjenesteloven* § 3-3 skal kommunens helsetjenester fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal bl.a. skje ved opplysning, råd og veiledning. Kommunen skal tilby helsefremmende og forebyggende tjenester, jf. § 3-2, herunder:

- helsetjeneste i skoler og helsestasjonstjeneste
- svangerskaps- og barselomsorgstjenester
- Etter *barnevernloven* § 3-1 har barnevernet ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferdsproblemer, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig som mulig. Tiltak skal settes inn så tidlig som mulig.

### **Forankring av forebyggende innsats**

*Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2013) gir anbefalinger om hvordan kommunene skal organisere sitt forebyggende arbeide. Rundskrivet sier bl.a. følgende:

*Å arbeide systematisk med forebyggende innsats krever en tydelig ledelse og en tydelig forankring. Forebygging får også konsekvenser for hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig og forpliktende. Først når det er forankret i ledelsen og blant alle som har ansvar, og det er sikret nødvendige prioriteringer, er det et godt verktøy. Det bør legges til rette for at barn og ungdom kan delta og ha innflytelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet. Et eksempel er at kommunestyret etter plan- og bygningsloven skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.*

Krav til kommunenes planlegging framgår av plan- og bygningsloven kapittel 11. Kommunen skal vedta kommuneplan bestående av arealplan og samfunnsplan. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Samfunnsdelen skal være grunnlag for planer og virksomhet i sektorene i kommunen, og skal gi retningslinjer for hvordan kommunens mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og med medvirkning fra andre offentlige organer og private.<sup>4</sup>

Folkehelseloven § 5 pålegger kommunen å ha oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Ifølge folkehelseloven § 6 skal kommunen fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet i kommuneplanen. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de helseutfordringer kommunen står ovenfor.

### **Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Arbeidet med forebygging bør ha tydelig ledelse.

---

<sup>4</sup> Jf. plan- og bygningsloven §§ 11-1, 11-2 og 11-15.

- Kommunen bør ha vedta helhetlige og forpliktende planer for forebyggende arbeid.

### **2.1.2 Ansvar for forebyggende arbeid**

Kommunalsjef for helse og omsorg og kommunalsjef for oppvekst har det overordnede ansvaret for forebyggende arbeid i hht. særlovene på deres respektive fagområder. Dette innebærer at kommunalsjef for oppvekst har det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet som blir gjort av barnevernet, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skoler og barnehager. Kommunalsjef for helse- og omsorg har det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet som gjøres av helsestasjonen. Ut over dette har virksomhetslederne ansvaret for det forebyggende arbeidet som gjøres av deres respektive virksomheter.

Barneverntjenesten, helsestasjonen og PPT i Notodden kommune er samlokalisert. Samlokalisering av barnevern, helsestasjonen og PPT på Sentrumsskolen ble vedtatt av kommunestyret<sup>5</sup> i 2007. Samlokaliseringen omtales som Familiehuset og virksomhetene har sammen etablert en del tverrfaglige samarbeidstiltak. Familiehuset hadde prosjektleder i en periode, men har det har aldri vært en felles leder for de samlokaliserte tjenestene eller for samlokaliseringen.

Kommunalsjef for oppvekst mener det kan være en viss risiko for at ansvaret for Familiehuset blir pulverisert når det er delt mellom to seksjoner, men ifølge kommunalsjefen har ikke dette vært noe problem fram til nå. Virksomhetsleder for barnevern mener at Familiehuset fungerer greit uten leder. Hun mener det er viktig at det er lederne av barnevern, PPT og helsestasjonen som driver Familiehuset sammen. Virksomhetslederne for helsestasjonen og PPT mener derimot at det er behov for en klarere ledelse av Familiehuset. De er usikre på om det bør være en egen leder for Familiehuset, men det bør være klarere styringssignaler om hva som skal prioriteres fra de ulike tjenestene og klarere hva kommunen vil med Familiehuset.

Det fremkommer av budsjett og økonomiplan for 2016-2019 at rådmannen ønsker å vurdere organiseringen av Familiehuset i løpet av 2016. Ifølge kommunalsjef for helse- og omsorg vil ikke dette arbeidet bli prioritert nå fordi det er så mange andre prosesser som seksjonen er i gang med.

---

<sup>5</sup> Kommunestyresak 74/07 – Bruk av nye arealer i Sentrumsskolen – Vurdering av nye virksomheter i ledige lokaler – lokalisering av kulturskolen.

### 2.1.3 Helhetlige planer

Notodden kommune har ikke utarbeidet tverrsektoriell plan for forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. I planstrategien for kommunestyreperioden 2012-2014 ble det vedtatt at det skulle utarbeides tverrsektoriell plan for barn og unge, men dette er ikke gjennomført. Planstrategien for kommunestyreperioden 2016-2019 foreslår at det skal utarbeides oppvekstplan i denne perioden.

Forebyggende arbeid rettet mot barn og unge er omtalt i forskjellige planverk. De viktigste er:

- *Mål for utviklingen. Langsiktige mål for samfunnsutviklingen og overordnet strategi* – utgjør samfunnsdelen i Notoddens kommuneplan. Planen gjelder for perioden 2007-2018, og er vedtatt av bystyret i 2007.
- *Helhetlig helse og omsorgsplan 2011-2015, revidert 2015*. Planens overordnede mål er å gi enkeltmennesker mulighet til å mestre eget liv ut i fra egne forutsetninger, og gjelder for hele befolkningen på Notodden, også barn og unge. Handlingsplan for planperiode 2015-2020 inngår i planen. Et av punktene i handlingsplanen er at Helse og omsorg skal bidra med kompetanse i oppvekstseksjonen, både i forhold til planlegging av oppvekstmiljø og livsmestring og folkehelse.
- *Ruspolitisk handlingsplan 2011-2013 og Mål og tiltaksplan til Ruspolitisk handlingsplan for perioden 2013-2015*. Handlingsplanen for 2013-2015 har som lokalt mål å redusere rusmiddelbruk i befolkningen, med særlig fokus på barn og unge. Ruspolitisk handlingsplan skal ifølge planstrategien rulleres i innværende kommunestyreperiode.
- *Kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet (2012-2016)*. Et av målene i planen er å trygge velferdstilbudet og tilrettelegge for fysisk aktivitet i hverdagen spesielt for barn og ungdom.
- *Plan for arbeid med elevenes skolemiljø – kapittel 9 A*. Planen er revidert 23.1.2015. Planen skal sikre elevene et psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, og den enkelte elev skal oppleve trygghet og sosial tilhørighet.

Konkretisering av mål og prioritering av ressurser fremgår av årsbudsjettet.

#### Budsjett og økonomiplan 2016 – 2019/målekart:

Det blir fastsatt mål og strategier for seksjonene i budsjett og økonomiplanen. Budsjett og økonomiplan utarbeides årlig. Målekartet som fastsetter måleindikatorer i forhold til mål for seksjonen, inngår i dette dokumentet. Ansatte ved skolene skal gjennomgå planen hver høst.

Oppvekst har som mål for 2016:

- følge opp mål som er satt i rammeplan for barnehage
- virkeliggjøre de mål som er satt for grunnopplæringen, gjennom opplæringsloven og læreplanen (Kunnskapsløftet)
- alle får opplæring og oppfølging etter evner og forutsetninger

Tiltak for å nå målene er:

- styrke elevenes matematikferdigheter
- styrke elevenes lese- og skriveferdigheter
- koordinerte tjenester til barn og foreldre

Om dette siste tiltaket skriver Oppvekst at tettere samarbeid mellom tjenestene på Sentrumsskolen; helsestasjonen, PPT, barnevern og Psykisk helse skal gi bedre koordinerte tjenester til barn, unge og foreldre.

Oppvekst har som måleindikator at PPT skal bruke 50 % av sin tid til forebyggende arbeid i 2016. For 2015 var målet 40 %, og i følge kommunens årsmelding ble dette målet nådd.

Helse og omsorg har ikke mål direkte rettet mot forebyggende arbeid for barn og unge. Seksjonen har generelle mål som gjelder hele befolkningsgruppa.

#### **2.1.4 Revisors vurdering**

Kommunalsjefene har det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet som skjer på deres respektive seksjoner og fagområder. Virksomhetslederne har ansvaret for sine virksomheter. Det *tverrfaglige* forebyggende arbeidet som involverer både Oppvekst og Helse og omsorg har *ikke* en klar ledelse. Samlokaliseringen og samarbeidstiltakene som omtales som Familiehuset har ingen leder. Se også punkt 2.2.2.

Det er anbefalt at kommunene har helhetlige og forpliktende planer for sitt forebyggende arbeid. Notodden kommunen har ikke vedtatt helhetlige planer for forebyggende arbeid. Forebyggende arbeid er omtalt i flere planer. Noen av planene er gamle og skal rulleres. Ingen av planene er tverrfaglige i den forstand at de omfatter

både Oppvekst og Helse og omsorg. Årsbudsjettet gir bare i begrenset grad styringssignaler for det forebyggende arbeidet for barn og unge.

Vi mener det forebyggende arbeidet i Notodden kommune mangler tydelig ledelse og forankring.

## 2.2 Forebyggende arbeid - tiltak og tverrfaglig samarbeid

### 2.2.1 Revisjonskriterier

Rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-16/2013) sier at god forebygging krever samarbeid på tvers. Rundskrivet sier:

*Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er koordinert. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå. Det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Felles forståelse av problemet, mål og virkemiddelbruk (samsyn) samt gode styrings- og rapporteringssystemer, vil øke sannsynligheten for å oppnå gode resultater. For å få til et godt samarbeid må alle ha kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller.*

Undersøkelser viser at samarbeid bør være forankret gjennom formelle vedtak og at det er viktig med en tydelig ledelse og en klar fordeling av ansvar. Det bør også være gode systemer for deling av informasjon.<sup>6</sup>

Plikten til samarbeid er hjemlet i lov for flere av tjenestene. Barnevernloven § 3-2 sier følgende om samarbeid med andre deler av forvaltningen:

*Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.*

*Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.*

---

<sup>6</sup> NOU 2009:22 s.54-55.



Ifølge helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 skal kommunen legge til rette for samhandling. Dette er tydeliggjort i veilederen *Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten* (2003). I veilederen står det følgende:

*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).*

**Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Kommunen bør ha formelle rutiner og tiltak som sikrer tverrfaglig og systematisk samarbeid om forebyggende arbeid.
- Kommunen bør ha tiltak som sikrer rapportering og utveksling av informasjon mellom tjenestene.

### **2.2.2 Tiltak og samarbeid om forebygging**

#### **Virksomheter som jobber forebyggende for barn og unge**

Barnevernet, PPT og helsestasjonen er lokalisert på Sentrumsskolen. Fysioterapeut fra Fysio- og ergoterapitjenesten som jobber med barn og unge er også lokalisert på Sentrumsskolen, og samarbeider med helsestasjonen ved behov.

#### Helsestasjonen

Seksjon for helse og omsorg har samlet forebyggende tjenester for barn på helsestasjonen. Helsestasjonen har familieterapeut, helsesøstre, jordmor, psykolog, miljøterapeut, psykiatrisk sykepleier og lege. Frisklivssentralen og Rask psykisk helsehjelp som er et tilbud til alle over 16 år, er også organisert under helsestasjonen. Helsestasjonen samarbeider med politiet om ruskontrakter.

Helsestasjonen har åpen barnehage to dager i uka, da kan foreldrene komme med barna sine. Helsestasjonen har også aktivitetstilbud til barn om sommeren.

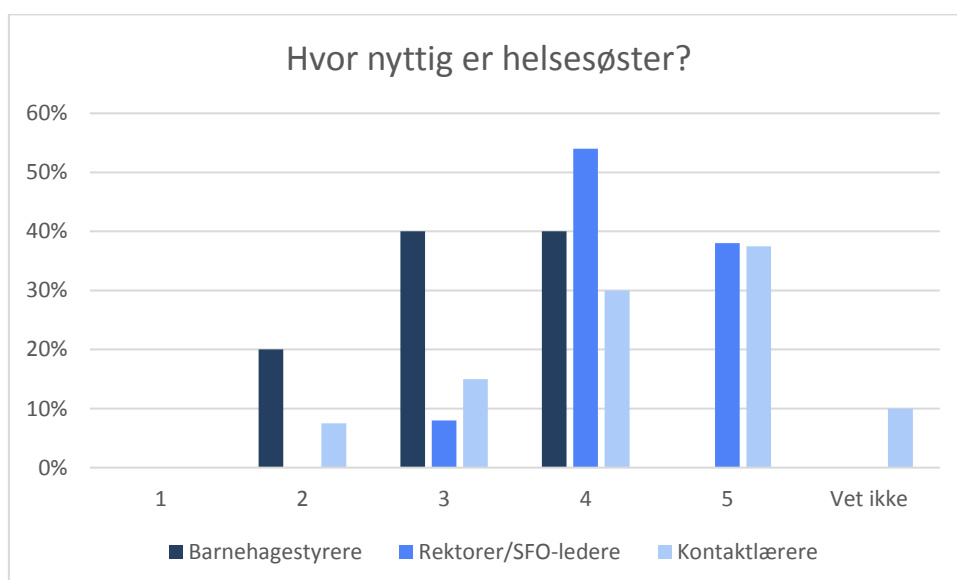
Skolene prøver å ha faste helsesøstre slik at de skal kjenne elevene over lang tid. Ifølge kommunalsjef for oppvekst skal helsesøster være synlig på skolen og være en del av skoleledelsen. Leder for helsestasjonen mener at Notodden har hatt for liten helsesøsterressurs i skolen. Ressursene til helsesøster har blitt økt noe nå i høst, men

det er usikkert om dette blir varig. Økningen er finansiert med vikarmidler. Flere elever tar kontakt med helsesøster når helsesøster er mer på skolen.

Kommunen har tidligere økt helsesøsterressurs i videregående skole. Denne økningen var finansiert med midler fra Helsedirektoratet, og ikke fra kommunen. Leder av helsestasjonen mener at frafallet i videregående skole er redusert som en effekt av økt helsesøsterressurs.

Helsesøster er ikke fast i barnehagene, men hver barnehage har en fast helsesøster som de kan kontakte ved behov.

**Figur 1** Hvor nyttig er helsesøster i å forebygge psykiske og sosiale problemer blant barna? 1=ikke nyttig og 5=svært nyttig



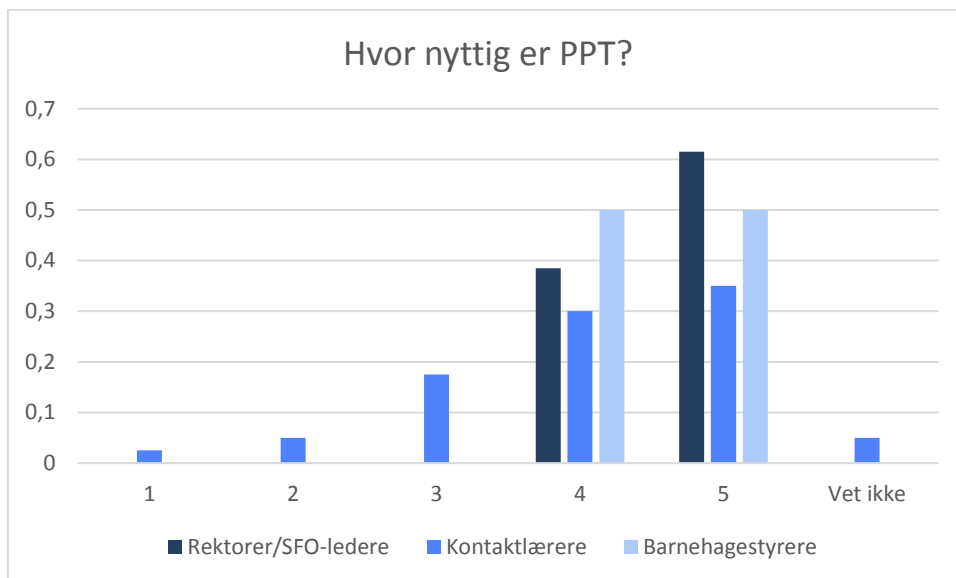
### Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

PPT er pålagt å bruke 50 % (40 % i 2015) av arbeidstiden sin til forebyggende arbeid.

Dette innebærer at PPT er ute på skoler og barnehager til faste tider (kontaktordningen) uten at de ha konkrete oppdrag. Formålet med ordningen er å hjelpe skoler og barnehager med ting de lurer på, og gi rom for uformell drøfting. Virksomhetsleder mener at PPT har fått færre tilmeldte saker som en følge av denne ordningen.

Notodden kommune har en leseplan som sier at PPT skal orientere på foreldremøter i 1.,5. og 8. klasse. Dette gjør PPT dersom skolene ønsker det.

**Figur 2** Hvor nyttig er PP-tjenestens tilstedeværelse på skolen? 1= ikke nyttig og 5=svært nyttig



\*)Svar fra 4 av 5 barnehagestyrere

### Barnevernet

Barnevernet deltar i ledermøter på Oppvekst sammen med de andre virksomhetslederne. Der er det årlig en gjennomgang med generell informasjon om barnevernet og om meldeplikten. Barnevernet er også ute og informerer når barnehagene har planleggingsdager. Barnevernet er sjelden ute i skolene på samme måte som de er i barnehagene. Når det gjelder informasjon til skoler, er det primært rektorene barnevernet har kontakt med. Virksomhetsleder skulle ønske at de hadde hatt mer tid til å jobbe forebyggende, og for eksempel være ute å snakke med lærere. Bortsett fra det som skjer i regi av Familiehuset, har ikke barnevernet faste møtepunkter med Helse og omsorg. Virksomhetsleder mener at barnevernet burde informere mer til kommunens helsetjenester.

Barnevernet har faste møter med politiet og konfliktrådet.

**Hvilke kvalitetssikringsverktøy bruker barnevernet i det forebyggende arbeidet, jf. kontrollutvalgets vedtak?** Om dette sier barnevernleder:

- *Vi deltar med tiltak i regi av Familiehuset, evidensbaserte foreldreveiledningsgrupper. Dette er for å forebygge at saker senere vil trenge enkeltvedtak, men også fordi det bidrar til å fange opp de som trenger med individuelle tiltak og bør meldes inn til oss som enkeltsaker.*
- *Vi deltar også i TIGRIS tiltak rettet mot rusfamilier som er gravide, for å sikre helhetlig hjelp fra flere tjenester og forebygge russkader hos nyfødte.*
- *Felles hjelpetjeneste (FHT med barnevern, helsestasjonen og PPT). Skoler og barnehager kan sammen med foreldre melde inn drøftingssaker til slike faste møter, for å få råd om videre tiltak de kan gjøre forebyggende. Her vil det også*

*kartlegges noe om det er behov for innmelding til ppt / barnevern, og gis informasjon om disse tjenestene der det er aktuelt.*

- *Deltakelse i HR team som er et samarbeidsteam med NAV, helse, sykehus, barnevern mm. Der kan tjenestene ta med brukere og deres saker med for å se hvilken helhetlig hjelp brukeren har behov for.*
- *Faste samarbeidsmøter med politiet, for å informere hverandre anonymt om rusutvikling i samfunnet og andre risikofaktorer.*
- *Faste samarbeidsmøter med NAV for å drøfte felles utfordringer, informasjon om hverandres tjenester med mer.*

## **Samarbeid og tiltak**

### Familiehuset

Familiehuset er opprettet som er et samarbeidstiltak mellom seksjon for oppvekst og seksjon for helse og omsorg. Helsestasjonen, barnevernet og PPT samarbeider om Familiehuset. Ifølge virksomhetsleder på helsestasjonen har det aldri blitt klart definert hva Familiehuset skal være. Det er ikke avsatt egne budsjettmidler til drift av samarbeidstiltak i regi av Familiehuset. Samarbeidstiltakene finansieres av virksomhetene. Det er ikke gitt føringer i budsjett eller på annen måte om hva virksomhetene skal delta med. Kommunalsjef for oppvekst sier at det er klare føringer i budsjett og målekart om at kommunen skal satse på Familiehuset, og at lederne av barnevern, PPT og helsestasjonen kan ikke velge seg ut av samarbeidet. Barnevernet har vært fritatt fra å delta i samarbeidet i perioder. Ifølge kommunalsjef for oppvekst har barnevern i perioder med vakante stillinger måttet prioritere akutte saker framfor forebygging. Leder av helsestasjonen gir uttrykk for at det kan være vanskeligere å samarbeide dersom det oppfattes som om én av tjenestene bidrar mindre enn de andre, og samarbeidet blir ikke så godt som det kunne ha vært. Virksomhetsleder for PPT sier at virksomhetslederne jobbet tettere enn hva de gjør nå i den perioden Familiehuset hadde egen prosjektleder. Virksomhetsleder for helsestasjonen sier at i noen perioder har samarbeidet fungert bra, men det er perioder der tjenestene har hatt nok med seg selv, og da har dette gått ut over samarbeidet.

Det er utarbeidet skriftlige rutiner for samarbeidstiltakene i regi av Familiehuset. Virksomhetene er i gang med å gjennomgå og oppdatere rutinene nå. Familiehuset har følgende tiltak:

- Dersom et barn eller en familie har behov for tiltak eller oppfølging fra mer enn én av de samarbeidende tjenestene, skal det kalles inn til et *tverrfaglig møte*. I slike saker innhentes informert samtykke fra foreldrene for at tjenestene skal kunne samarbeide. Det er utarbeidet skriftlige rutiner for tverrfaglige samarbeidsmøter. I følge virksomhetslederne for PPT og helsestasjonen så blir

ikke alltid kalt inn til tverrfaglige møter slik som rutinen sier. Noen av tjenestene opplever det som vanskelig å diskutere saker så tidlig i prosessen som rutinen sier, og det er ikke alltid tjenlig å koble alle tjenestene inn i alle saker. Virksomhetsleder for PPT mener det er behov for å justere rutinene noe.

- Felles hjelpetjeneste er et lavterskel-tilbud der ansatte i skole og barnehage og foreldre kan ta kontakt dersom de er bekymret for et barn. Felles hjelpetjeneste har ca. to møter hver 14. dag, dvs. at i snitt blir denne ordningen brukt av én familie i uka. Felles hjelpetjeneste er én av ordningene til Familiehuset som brukes mer nå enn tidligere. Det er som regel skolen eller barnehagen som tar initiativ til å bruke ordningen, og ikke foreldrene, og det hender at foreldrene ikke ønsker å møte tjenestene om sitt barn. Felleshjelpetjeneste er godt kjent blant barnehagestyrere, rektorer og SFO-ledere og kontaktlærere. Alle kjenner tiltaket. Halvparten av rektorene/SFO-lederne sier at har benyttet ordningen ofte. Barnehagestyrerne sier også at de har brukt ordningen noen ganger.
- Familiehuset har en *tilbudsbank* som omfatter ulike kurs- og veiledningstilbud. Kurs- og veiledningstilbudene er primært rettet mot foreldre, men barn og unge er målgruppa for noen av tilbudene. Det er utarbeidet skriftlige rutiner for tilbudsbanken, og ifølge rutinene skal det være en styringsgruppe som har ansvaret for tiltaket. Styringsgruppa skal ha minimum ett medlem fra hver av virksomhetene, og ledervervet skal gå på omgang. Styringsgruppa har årlig utarbeidet en brosjyre med oversikt over tilbud. Brosjyren er delt ut på skoler og barnehager. Denne brosjyren er for første gang ikke laget i år, ifølge virksomhetsleder for PPT.

Kurs- og gruppetilbudene er godt kjent blant rektorer/SFO-ledere og barnehagestyrere, men ikke så godt som felles hjelpetjeneste. 40 % av rektorene/SFO-lederne og 25 % barnehagestyrerne sier at de kjenner tiltakene godt. Bare 10 % av kontaktlærerne sier at de kjenner kurs- og gruppetilbudene godt.

Det har vært andre tiltak i regi av Familiehuset. Leder for PPT nevner Barnehagepiloten og Skolepiloten. I Barnehagepiloten var alle tre tjenestene inne og jobbet mot barnehagene. Skolepiloten skulle fange opp fravær på et tidlig tidspunkt og forebygge skolevegring. I forbindelse med dette prosjektet ble det utarbeidet en rutine som skolene skulle følge ved fravær, men rektorene ønsket ikke å bruke denne rutinen. Leder av PPT mener at disse prosjektene bør startes opp igjen.

### Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI)

Bedre Tverrfaglig Innsats er et prosjekt i regi av Helsedirektoratet. Målsetningen til prosjektet er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten oppfølgingsbrudd. Notodden er en av kommunene som deltar i prosjektet. I forbindelse med dette prosjektet skal det bl.a. gjennomføres opplæring av ansatte i skole og barnehage. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Borgestadklinikken som bl.a. er ansvarlig for gjennomføre opplæringen. Prosjektet skal startet med at Borgestadklinikken nå i høst skal gjennomføre en «nullpunktmåling», dvs. lage en oversikt over alle tiltak kommunen har.

### Brobyggersamarbeidet

Notodden kommune deltar i Brobyggersamarbeidet sammen med NAV, Notodden videregående skole, Sykehuset Telemark ved DPS og BUP<sup>7</sup> og IDEA Kompetanse. Formålet med samarbeidet er å skape et forsterket tverrfaglig nettverk av kompetanse, slik at den enkelte bruker av tjenestene på området psykisk helse og rus skal oppleve helhetlige og sammenhengende tjenester, uavhengig av forvaltningsnivå. Det er inngått en forpliktende avtale om samarbeidet. Det er opprettet en overordnet styringsgruppe der kommunesjefene for oppvekst, helse- og omsorg og NAV deltar fra Notodden kommune. Det er også opprettet en operativ ledergruppe. Fra Notodden kommune deltar bl.a. virksomhetslederne fra Psykisk helse og rus, Helsestasjonen, Tildelingskontoret, skoler, barnevern, PPT og Barnevern i denne gruppa.

### Handlingsteam (H-team)

H-team er initiert av NAV, og har ungdom og unge voksne i aldersgruppa 16-25 år som sin målgruppe. H-team har møte hver måned. I H-team sitter Psykisk helse og rus, Helsestasjonen, NAV, Barnevernet, BUP og politiet. H-team tar opp unge som sliter på flere områder.

## **2.2.3 Rapportering og utveksling av informasjon**

### Politisk og administrativ rapportering

Årsmelding for Notodden kommune behandles av kommunestyret hvert år. Seksjonene rapporterer om sin virksomhet samlet i årsmeldingen. De ulike virksomhetene rapporterer ikke til politisk nivå.

Virksomhetslederne rapporterer administrativt til kommunalsjefene. Rapporteringene fra virksomhetene er muntlige eller skriftlige. Det er ikke noen helhetlig årsrapportering om det tverrfaglige forebyggende arbeidet i regi av Familiehuset.

---

<sup>7</sup> Distriktpsikiatrisk senter (DPS) og Barne- og ungdomspsikiatrisk poliklinikk (BUP)

Virksomhetslederne deltar på faste ledermøter sammen med de andre virksomhetslederne på seksjonen.

#### Utveksling av informasjon – Familiehuset

Virksomhetslederne har laget et årshjul der alle møter mellom virksomhetene skal inngå. Virksomhetslederne vil prøve å ha fast møte hver måned, og i tillegg skal det også være to fagmøter per halvår for alle ansatte på huset. Formålet med fagmøtene er bl.a. å få en felles faglig plattform og bli kjent med hverandre som samarbeidspartnere.

Familiehuset har rutiner for informasjonsflyt. Hovedregelen i disse rutinene er at når det er behov for å samarbeide med medarbeidere utenfor egen tjeneste, skal man be om samtykke til å dele opplysninger om barnet/familien (informert samtykke). Rutinene omtaler også hvordan man skal forholde seg dersom samtykke ikke oppnås, derunder hvilke opplysninger man har lov til å dele uten samtykke og hvordan man kan drøfte saker anonymt. Ifølge leder av helsestasjonen er det sjelden at foreldrene nekter å gi samtykke til å utveksle informasjon.

Virksomhetslederne for helsestasjonen og PPT gir uttrykk for at det noen ganger er komplisert å få nødvendig informasjon fra barnevernet.

#### **2.2.4 Revisors vurdering**

Notodden kommunen har flere virksomheter som arbeider forebyggende for barn og unge. Helsestasjonen og PPT er de mest sentrale. Helsesøster og PPTs tilstedeværelse i skolene er tiltak som skoler og barnehager mener er nyttige og gode. Kommunen har også etablert tverrfaglige tiltak som Brobyggersamarbeidet og Familiehuset. Det er inngått en avtale mellom partene som regulerer Brobyggersamarbeidet. Det er ikke inngått noen tilsvarende avtale som definerer formål eller forplikter virksomhetene til samarbeid om Familiehuset.

Samlokaliseringen av virksomhetene PPT, helsestasjon og barnevern bør legge til rette for godt tverrfaglig samarbeid. Dette potensialet for samarbeide er til en viss grad realisert gjennom tiltakene i Familiehuset. Men vi mener at fraværet av ledelse og klare styringssignaler gjør at potensialet for tverrfaglig samarbeid ikke har blitt utnyttet som godt som det burde ha vært. Det er i stor grad overlatt til virksomhetslederne selv å definere innhold i og prioritere ressurser til Familiehuset, og dette har ført at samarbeidstiltak har blitt nedprioritert i perioder. Etter vårt syn burde innhold av og prioritering av ressurser til tverrfaglige samarbeidstiltak vært fastsatt på overordnet nivå og sett i sammenheng med en helhetlig plan for tverrfaglig forebyggende arbeid, jf. punkt 2.1.

Virksomhetslederne har selv utarbeidet rutiner for hvordan de skal samarbeide, men rutinene blir ikke alltid fulgt. Uten overordnet ledelse og forpliktende styringssignaler, kan rutinene bli lite forpliktende.

Rapportering til politisk nivå fra seksjonene skjer i form av kommunens årsrapportering. Det er ikke noen helhetlig og systematisk rapportering fra det tverrfaglige forebyggende arbeidet til politisk nivå. Kommunen har tiltak for å utveksle informasjon mellom tjenestene i form virksomhetsledernes deltakelse på ledermøter og Familiehusets rutiner for utveksling av informasjon. Vi mener at fraværet av helhetlig og systematisk rapportering av tverrfaglig forebyggende arbeid gjør det vanskelig å evaluere de tiltakene og de prioriteringene som er gjort. Etter vår syn bør kommunen sørge for at informasjon fra dette arbeidet også blir systematisk rapportert.



## 3 Meldinger til barnevernstjenesten

*I hvilken grad har kommunen tiltak som sikrer at mistanke om omsorgssvikt blir meldt til barneverntjenesten?*

---

### 3.1 Tiltak for melding til barnevern

#### 3.1.1 Revisjonskriterier

Ansatte i skole, barnehage og helsetjeneste har gjennom sitt arbeid god kjennskap til den situasjonen som barna er i. Ifølge § 6-4 i barnevernlova skal offentlig ansatte av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt, melde fra til barnevernet når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

Barnehager skal i følge § 22 i barnehageloven være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Opplæringsloven § 15-3 pålegger personalet i skoler å være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Helsepersonell-loven § 33 pålegger alle som yter helsehjelp å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet. Lov om psykisk helsevern, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer og friskoleloven gir ansatte meldeplikt til barnevernet. Meklingsmenn i ekteskapsaker (jf. lov om ekteskap) har også meldeplikt.

Ansatte i skole, barnehage, helse- og omsorgstjeneste mv. har dermed ansvar for:

- å være oppmerksomme på forhold som kan medføre tiltak fra barnevernet, og
- å melde fra til barnevernet dersom de har mistanke om at barn blir mishandlet, er utsatt for omsorgssvikt, eller viser vedvarende alvorlige atferdsvansker.

Kommunen har ansvar for at ansatte i skole, barnehage, helse- omsorgstjeneste mv. kjenner disse kravene, og bør ha tiltak for å sikre dette. Barnevernstjenesten er tillagt et særlig ansvar på dette området. Ifølge barnevernloven § 3-2 skal barneverntjenesten medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

**Dette gir følgende revisjonskriterier:**

- Aktuelle virksomheter bør ha skriftlige rutiner om meldeplikten og om de ansattes ansvar for barn som er utsatt for mishandling, omsorgssvikt eller som har alvorlige atferdsproblemer.
- Kommunen bør sikre at ansatte får opplæring om meldeplikten til barnevernet.
- Kommunen og barnevernstjenesten bør sikre at ansatte får informasjon om hvilke forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet.

**3.1.2 Meldeplikten**Om meldinger fra ansatte i Notodden kommune

Ifølge barnevernleder ligger Notodden ganske likt med landsgjennomsnittet når det gjelder hvem som sender bekymringsmeldinger til barnevernet. Tidligere kom det veldig få meldinger fra barnehagene, men barnevernleder mener at antall meldinger fra barnehagene nå er på linje med landsgjennomsnittet. Barnevernet får ikke mange henvendelser fra legevakt, Psykisk helse og rus eller hjemmetjenesten. Ifølge barnevernleder har de bare fått én melding fra legevakten på de siste 5 årene. Barnevernet har fått meldinger fra Psykisk helse og rus, men dette er ofte saker der barnevernet allerede er involvert. Barnevernet har fått noen meldinger fra Tildelingskontoret.

Vi har spurt ansatte i Notodden kommune som jevnlig møter barn i forbindelse med utøvelse av sitt arbeid om de har møtt barn som de har hatt grunn til å tro var utsatt for omsorgssvikt eller misbruk.

Tabell 1 Ansatte og meldeplikten

Har du møtt barn i forbindelse med ditt arbeid som du har hatt grunn til å tro at er utsatt for omsorgssvikt eller misbruk?			
Virksomhet	Ja, flere ganger (> 5)	Ja, noen ganger	Nei
Barnehage			
- Styrere	20 %	80 %	
Skoler/SFO			
- Rektorer/SFO leder	46 %	46 %	8 %
- Kontaktlærere	12 %	73 %	15 %
Tildelingskontor, Psykisk helse og rus og Legevakt			
- Virksomhetsledere		67 %	33 %
- Øvrige ansatte	8 %	38 %	54 %
NAV			
- Ansatte	20 %	50 %	30 %

Barnehagestyrerne opplyser at i bortsett fra i ett tilfelle, ble det det sendt bekymringsmelding til barnevernet om de barna som de mistenkte kunne være utsatt for omsorgssvikt. Der bekymringsmelding ikke ble sendt, var etter anbefaling fra barnevernet.

Rektorene/SFO-lederne sier at de ikke selv har meldt fra til barnevernet i alle saker. I noen tilfeller er det andre som har meldt fra (rektor, lærer eller andre). En sier at det etter samråd med barnevernet ikke ble sendt bekymringsmelding. Kontaktlærerne sier i de fleste tilfeller fra til leder om sin bekymring, og det er leder som melder fra til barnevernet. I noen få saker sier kontaktlærerne at bekymring ikke ble meldt til barnevernet. Dette skyldes at barnevernet allerede var involvert eller at de fikk informasjon fra andre som hadde tettere kontakt med eleven. En kontaktlærer sier at det er vanskelig å være sikker nok for det kan jo være andre ting også.

Virksomhetslederne på Legevakt, Psykisk helse og rus og Tildelingskontoret sier at de har sendt melding til barnevernet om alle barn som de mener kan være utsatt for omsorgssvikt eller misbruk. 20 % av ansatte sier at de ikke vet om mistanker om omsorgssvikt ble meldt til barnevernet. De øvrige ansatte sier at de har meldt fra til barnevernet selv, eller at de har sagt fra til sin leder som meldte fra.

NAV-ansatte svarer at det ble sendt melding til barnevernet om de barn som de var bekymret for.

#### Kommunens rutiner

Kommunen har utarbeidet et felles meldeskjema som skal brukes dersom ansatte vil melde fra til barnevernet om mistanker om omsorgssvikt. Kommunen har som uformell ordning at meldinger skal gå gjennom virksomhetsleder. Ifølge leder av helsestasjonen er den rutinen etablert for at den ansatte ikke skal stå alene med sin bekymring, og for at leder skal være informert om hvilke meldinger som blir sendt fra virksomheten. Barnevernleder mener dette er en god ordning så lenge meldinger ikke blir stoppet.

Kommunalsjef for oppvekst opplyser at skolene og barnehagene ikke har skriftlige rutiner om meldeplikten til barnevernet. I spørreundersøkelsen opplyser likevel 4 av 5 barnehagestyrere at deres barnehage har skriftlige rutiner om ansattes ansvar for å melde fra til barnevernet ved mistanker om omsorgssvikt/misbruk, og halvparten av lederne innenfor skole/skolefritid opplyser at deres virksomhet har skriftlige rutiner om meldeplikten. 40 % av kontaktlærerne opplyser at de ikke vet om deres skole har rutiner om meldeplikten. Revisor har ikke sett rutinene fra skolene og barnehagene, og kjenner derfor ikke innholdet i rutinene.

Kommunalsjef for helse og omsorg opplyser at legevakten og Psykisk helse og Rus har skriftlige rutiner om meldeplikten. Disse rutinene er forelagt revisor. På spørreundersøkelsen til Legevakten, Psykisk helse og rus og Tildelingskontoret svarer én virksomhetsleder at virksomheten har skriftlige rutiner, én svarer at virksomheten ikke har skriftlige rutiner og én virksomhetsleder vet ikke om virksomheten har skriftlige rutiner. 67 % av de ansatte i de tre virksomheter svarer at deres virksomhet har skriftlige rutiner om meldeplikten, de resterende 33 % svarer at deres virksomhet ikke har rutiner eller at de ikke vet om deres virksomhet har rutiner.

NAV-sjef opplyser at NAV har ikke skriftlige rutiner om ansattes meldeplikt. På spørreundersøkelsen til ansatte svarer likevel 40 % at NAV har rutiner, 20 % at NAV ikke har rutiner og 40 % svarer at de ikke vet om NAV har rutiner om meldeplikten.

### **3.1.3 Informasjon og opplæring**

Ifølge kommunalsjef for oppvekst, er det ingen rutine i seksjonen som sier at det skal informeres om meldeplikten i skolene og barnehagene. Kommunalsjefen viser til barnevernets internkontroll som sier at det årlig sendes ut brev til «samarbeidspartnere» om meldingsrutiner. Dette brevet består av en liste med spørsmål om samarbeidspartnerens (skolens/barnehagens mv.) samarbeid med barnevernet. Denne spørsmålslisten er sendt ut én gang, i februar 2013. Ifølge barnevernleder bør denne rutinen revideres nå og gjennomføres skikkelig.

Kommunalsjef for helse og omsorg har inntrykk av at meldeplikten er godt kjent blant de ansatte på seksjonen. Ifølge kommunalsjefen er det ikke satt i system å gi ansatte opplæring om symptomer på omsorgssvikt. Dette har vært tema på møter i Brobyggersamarbeidet, og det er virksomhetslederne som har ansvaret for å ta denne informasjonen til sine ansatte. Seksjonen har fagmøter hvert halvår der alle ansatte møter. Symptomer på omsorgssvikt har vært tema på disse møtene.

Ifølge NAV-leder er de gitt informasjon til ansatte om meldeplikten på diverse samlinger. Det ble bl.a. gjennomført felles opplæring for alle ansatte i 2015. I tillegg har NAV ansatte som er barnevernspedagoger.

Vi har spurt ansatte som møter barn i forbindelse med sitt arbeid om de har fått god nok informasjon og opplæring om meldeplikt og symptomer på omsorgssvikt/misbruk.

Tabell 2 Informasjon og opplæring

<b>Har du fått god nok informasjon og informasjon om plikten til fra melde fra til barnevernet om mistanker om barn som kan være utsatt for omsorgssvikt?</b>			
<b>Virksomhet</b>	<b>Ja, god og tilstrekkelig</b>	<b>Ja noe, men ville hatt mer</b>	<b>Nei</b>
<b>Barnehage</b>			
- Styrere	100 %		
<b>Skoler/SFO</b>			
- Rektorer/SFO leder	62 %	39 %	
- Kontaktlærere	44 %	41 %	15 %
<b>Tildelingskontor, Psykisk helse og rus og Legevakt</b>			
- Virksomhetsledere		100 %	
- Øvrige ansatte	25 %	71 %	4 %
<b>NAV</b>			
- Ansatte	30 %	70 %	
<b>Har du fått opplæring i å gjenkjenne symptomer på omsorgssvikt og misbruk hos barn?</b>			
<b>Virksomhet</b>	<b>Ja, god og tilstrekkelig</b>	<b>Ja noe, men ville hatt mer</b>	<b>Nei</b>
<b>Barnehage</b>			
- Styrere	20 %	80 %	
<b>Skoler/SFO</b>			
- Rektorer/SFO	23 %	77 %	
- Kontaktlærere	15 %	76 %	10 %
<b>Tildelingskontor, Psykisk helse og rus og Legevakt</b>			
- Virksomhetsledere	33 %	67 %	
- Øvrige ansatte	21 %	75 %	4 %
<b>NAV</b>			
- Ansatte	20 %	70 %	10 %

Flere av de spurte kommenterer at dette er temaer der man aldri blir utlært og der man stadig trenger påfyll. Noen av kontaktlærerne kommenterer at de ønsker at opplæring bør gå til hele personalet og at flere planleggingsdager bør brukes til opplæring om symptomene de skal se etter.

Barnevernsleder har inntrykk av at ansatte i kommunen kjenner plikten om å melde fra til barnevernet, og hun mener at rektorer og barnehagestyrere i alle fall er godt informert. Barnevernsleder mener at det er vanskelig å vite om ansatte er flinke nok til

å plukke opp signaler på omsorgssvikt og misbruk. Når det gjelder skolene har det skjedd en stor forandring, meldingene kommer tidligere nå enn før. Det er behov for noe holdningsarbeid, for barnevernsleder opplever at det er lettere å sende meldinger om mistanker om omsorgssvikt eller misbruk når det gjelder barn fra lavstatusfamilier. Meldinger angående barn fra «bedrestilte» familier kommer gjerne fra politiet. Skoler og barnehager kan ha lett for å se etter andre årsakssammenhenger enn omsorgsforhold i slike saker.

Leder for helsestasjonen sier at meldeplikten er et tema som stadig står dagsordenen og at nyansatte får grundig opplæring om temaet. Leder for PPT sier at virksomheten har ansatt barnevernspedagog med erfaring fra barnevernet, og at dette sikrer tilstrekkelig kompetanse på området.

Vi har spurt ansatte hvordan de opplever informasjon og samarbeid med barnevernet.

Tabell 3 Informasjon og samarbeid

<b>Hvor fornøyd er du med informasjonen fra barnevernet?</b>						
<b>1=ikke fornøyd og 5=svært fornøyd</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Vet ikke</b>
<b>Barnehage</b>						
- styrere			80 %	20 %		
<b>Skole/SFO</b>						
- rektorer/sfo-ledere		31 %	31 %	23 %		15 %
- kontaktlærere	10 %	34 %	20 %	22 %	2 %	12 %
<b>Tildelingskontoret, Psykisk helse og rus, Legevakt</b>						
- virksomhetsledere			100 %			
- øvrige ansatte	13 %	29 %	21 %	8 %		29 %
<b>NAV</b>						
- Ansatte	20 %	50 %	20 %	10 %		
<b>Hvor fornøyd er du med samarbeidet med barnevernet i enkeltsaker?</b>						
<b>1=ikke fornøyd og 5=svært fornøyd</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Vet ikke</b>
<b>Barnehage</b>						
- styrere			80 %	20 %		
<b>Skole/SFO</b>						
- rektorer/sfo-ledere	8 %	8 %	31 %	31 %	8 %	15 %
- kontaktlærere	2 %	29 %	32 %	22 %		15 %
<b>Tildelingskontoret, Psykisk helse og rus, Legevakt</b>						
- virksomhetsledere		33 %	66 %			
- øvrige ansatte		33 %	13 %	8 %		46 %
<b>NAV</b>						

- Ansatte	20 %	30 %	20 %	10 %		20 %
-----------	------	------	------	------	--	------

Om samarbeidet med barnevernet i enkeltsaker, kommenterer én av de spurte at han/hun er fornøyd med samarbeidet i noen saker, og misfornøyd i andre saker. En annen av de spurte sier at barnevernet i flere saker er fraværende i ansvarsgrupper/samarbeid, og i tillegg oppleves det i stor grad utskifting av saksbehandler og at saksbehandler ikke følger opp de avtaler som de selv har iverksatt.

Barnevernet deltar på ledermøter på Oppvekst sammen med lederne fra de andre virksomhetene, og kan gi informasjonen til de andre virksomhetslederne på møtene. Barnevernet har primært kontakt med rektorene, og barnevernleder kjenner ikke til hva rektorene gjør for å informere lærerne. Barnevernet har vært ut på et par skoler fordi de mente at det kom færre meldinger fra skolen enn det man kunne forvente, eller fordi at forventningene om samarbeid i forhold til enkeltsaker ikke samsvarer med barnevernets. Barnehagestyrerne er bevisste på at barnevernet skal komme og informere når barnehagene har planleggingsdager. Barnevernet deltar ikke på møter med Helse og omsorg. Tidligere hadde barnevernet faste møter med Tildelingskontoret, men ikke nå lenger. Barnevernleder mener at de kanskje burde gi mer informasjon til kommunens helsetjenester.

### 3.1.4 Revisors vurdering

Spørreundersøkelsen viser at ansatte i Notodden kommune møter barn som kan være utsatt for omsorgssvikt og misbruk. I de alle fleste tilfeller viser spørreundersøkelsen at mistanker om omsorgssvikt/misbruk har resultert i bekymringsmelding, men det er også ansatte som opplyser at de ikke vet hva som har skjedd i det konkrete tilfellet.

Kommunen har som uformell rutine at meldinger til barnevernet skal gå gjennom leder. Vi mener at dette kan være god rutine som gir den ansatte god støtte for sine vurderinger, men samtidig kan rutinen skape et inntrykk av at det er leders ansvar å melde fra. Den ansatte har et selvstendig ansvar for å melde fra om bekymringer som ikke er avhengig av om leder er enig i bekymringen. Vårt syn er at kommunen bør ha en helhetlig tilnærming til meldeplikten og ikke la hver enkel virksomhet utforme sin tolkning/rutine for dette. Slik det er nå, er det noen virksomheter som har rutiner om meldeplikt, andre ikke. Kommunen har allerede laget et felles meldeskjema, og bør derfor også ha en overordnet rutine om ansattes meldeplikt.

Kommunen har ikke etablert systematiske tiltak for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om meldeplikten eller om symptomer på omsorgssvikt. Seksjon for helse og omsorg har hatt noe felles informasjon på fagmøter, men bortsett fra dette er det i stor grad overlatt til den enkelte virksomhet å sikre at de ansatte har tilstrekkelig

kunnskap om temaene. Det er heller ikke gitt føringer til barnevernet om hvordan de skal informere andre virksomheter i kommunen, og barnevernets egen rutine er ikke fulgt opp. Spørreundersøkelsen viser at mange mener at de har fått god opplæring og informasjon om meldeplikt og symptomer på omsorgssvikt/misbruk, men et flertall av spurte gir uttrykk for at de ønsker mer informasjon om disse temaene.

Barnevernet har et særskilt ansvar som for medvirke til at barns interesser blir ivaretatt også av andre offentlige organer. Resultatene fra spørreundersøkelsen om informasjon og samarbeid er ikke entydige. De spurte har forskjellige erfaringer med barnevernet. Det er likevel mindretall som gir samarbeid og informasjon den beste vurderingen (dvs. svaralternativ 4 eller 5). Generelt er barnehagestyrerne mest fornøyde. Dette kan ha skyldes med barnehagene faktisk har fått mer informasjon enn andre virksomheter fordi barnevernet har deltatt på barnehagenes planleggingsdager. De fleste gir vurderer barnevernets informasjon og samarbeid til middels (dvs. svaralternativ 3). En del er også misfornøyde (svaralternativ 1 og 2). De som er mest misfornøyde jobber i skolen og på NAV.

Vi mener at spørreundersøkelsen viser at det er behov for å bedre informasjonen fra barnevernet, og vi mener at det bør etableres tiltak som sikrer dette. Det er viktig at aktuelle virksomheter kjenner til hvordan barnevernet arbeider, hvordan virksomheten skal samarbeide med barnevernet og hvilken informasjon barnevernet skal og kan gi.



## 4 Konklusjoner og anbefalinger

### 4.1 Konklusjoner

#### I HVILKEN GRAD ARBEIDER KOMMUNEN SYSTEMATISK MED FOREBYGGENDE INNSATS RETTET MOT BARN OG UNGE?

Det er flere virksomheter som arbeider forebyggende for barn og unge i Notodden kommune. Kommunen har også opprettet tiltak som er tverrfaglige. Det mest sentrale er samlokaliseringen av barnevern, helsestasjon og PPT, omtalt som Familiehuset.

Vi mener likevel at det forebyggende arbeidet i kommunen har mangler. Det er ikke plassert lederansvar for det tverrfaglige forebyggende og det er ikke utarbeidet helhetlige og forpliktende planer og rutiner for arbeidet. Dette fører til at det forebyggende arbeidet ikke blir så godt som det burde ha vært, og at potensialet for godt tverrfaglig samarbeid som ligger i samlokaliseringen i Familiehuset ikke blir fullt utnyttet.

#### I HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN TILTAK SOM SIKRER AT MISTANKE OM OMSORGSSVIKT BLIR MELDT TIL BARNEVERNTJENESTEN?

Notodden kommune ikke har systematiske tiltak for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om plikten til å melde fra til barnevernet ved mistanker om omsorgssvikt/misbruk. Kommunen har i liten grad systematiske opplæringstiltak og ikke helhetlige rutiner om meldeplikten.

I de ansattgruppene vi har spurt er det et flertall av som ønsker mer informasjon og opplæring om meldeplikt og symptomer på omsorgssvikt/misbruk, men det er også en relativ stor andel ansatte som mener de har fått god og tilstrekkelig informasjon om disse temaene.

### 4.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- utarbeide helhetlige og tverrfaglige planer for forebyggende arbeid,
- iverksette tiltak for et mer forpliktende og robust samarbeid mellom virksomhetene på Familiehuset, og

- iverksette tiltak for å sikre at ansatte følger opp kravet om å melde fra til barnevernet ved mistanker om omsorgssvikt/misbruk.

# Litteratur og kildereferanser

## Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevern.

## Offentlige dokument:

- Rundskriv Q-16/2013 Forebyggende innsats for barn og unge
- NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge

## Tabelloversikt

Tabell 1 Ansatte og meldeplikten .....	19
Tabell 2 Informasjon og opplæring .....	22
Tabell 3 Informasjon og samarbeid .....	23

## Figuroversikt

Figur 1 Hvor nyttig er helsesøster i å forebygge psykiske og sosiale problemer blant barna? 1=ikke nyttig og 5=svært nyttig .....	11
Figur 2 Hvor nyttig er PP-tjenestenes tilstedeværelse på skolen? 1= ikke nyttig og 5=svært nyttig.....	11

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

# Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Telemark kommunerevisjon IKS  
v/ Anne Hagen Stridsklev

[post-tkr@tekomrev.no](mailto:post-tkr@tekomrev.no)

*Vår saksreferanse:*  
Arkivsak: 16/906  
Løpnr. 13941/16

*Vår arkivreferanse:*  
F40 & 58

*Deres referanse:*

*Vår dato:*  
27.10.2016

## AD. FORVALTNINGSRAPPORT: FOREBYGGENDE ARBEID FOR BARN OG UNGE – NOTODDEN KOMMUNE

Viser til Deres brev av 6. oktober vedr. *Forvaltningsrevisjonsrapport: Forebyggende arbeid for barn og unge – høring*.

Berørte fagseksjoner har gått gjennom rapporten og finner ikke spesielle forhold som det er nødvendig å kommentere eller ha avvikende oppfatninger om. Det er med andre ord mye gjenkjennelig i rapporten.

En liten detalj: Helse og omsorg har krav om skriftlig årsrapport fra alle virksomheter, mens det på side 15 i rapporten står at det ikke er et krav.

Dette til orientering.

Hilsen

  
Svein Aannestad  
Rådmann



Teatergata 3 Postboks 193 3672 Notodden Telefon 35 01 50 00 [postmottak@notodden.kommune.no](mailto:postmottak@notodden.kommune.no)  
[www.notodden.kommune.no](http://www.notodden.kommune.no)

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

### Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Notodden kommune 22. juni, og påfølgende oppstartsmøte med rådmannen 5 juli.

### Innsamling og bearbeiding av data

Vi har kartlagt hvilke styringsdokumenter som er relevante for problemstillingene. Dokumentene er gjennomgått og sentrale hovedtrekk er redegjort for i faktadelen.

Vi har intervjuet:

- Kommunalsjef for oppvekst
- Kommunalsjef for helse og omsorg
- NAV-leder (per telefon)
- Virksomhetsleder helsestasjonen
- Virksomhetsleder barnevern
- Virksomhetsleder PPT

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte som jevnlig har kontakt med barn i forbindelse med sitt arbeid. Utvalget av grupper er diskutert med kommunalsjefene som er ansvarlige for virksomhetene. De fleste utvalgsgruppene er små, og når det gjelder disse ansattgruppene har vi brukt spørreundersøkelse som et alternativ til å innhente informasjon gjennom intervju.

Vi har spurt følgende grupper:

- Rektorer og SFO-ledere (13 personer) – svarprosent 100 %
- Barnehagestyrere (5 personer) – svarprosent 100 %
- Kontaktlærere (99 personer) – svarprosent 41 %
- Ansatte og ledere innenfor virksomhetene psykisk helse og rus, tildelingskontoret og legevakten (35 personer) – svarprosent 77 %
- Ansatte på NAV med sosialtjenesteloven som arbeidsområde (11 personer) – svarprosent 91 %

Vi har brukt Questback til å gjennomføre spørreundersøkelsene. Bortsett fra spørreundersøkelsen til kontaktlærerne, har vi høy svarprosent på alle spørreundersøkelsene. Dette gir høy grad av sikkerhet til resultatene fra disse undersøkelsene. Når det gjelder spørreundersøkelsen til kontaktlærerne kan vi ikke gå ut fra at de 59 % av kontaktlærerne som ikke har svart på undersøkelsen, mener det

samme som de 41 % som har svart på undersøkelsen. Vi bruker likevel resultatene fra spørreundersøkelsen, fordi den faktisk viser hva 41 kontaktlærere mener.

Bortsett fra intervjuet av NAV-leder, har vi har brukt lydopptak under intervjuene. På bakgrunn av lydopptaket har vi skrevet referat som intervjuobjektene har verifisert. Intervjuet av Nav-leder ble gjennomført over telefon. Det ble skrevet referat fra intervjuet som Nav-leder har verifisert.

### **Pålitelighet og relevans**

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt.

Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden juli – september 2016. Datainnsamlingen ble avsluttet 3. oktober. Vi har fokusert på de seksjoner og virksomheter som jobber med barn og der ansatte jevnlig møter barn og unge.

Vi mener at de forhold som vi har undersøkt er relevante i forhold til problemstillingene for prosjektet.

### **God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>8</sup>.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

---

<sup>8</sup> Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et 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 kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.