



Forebygging og samarbeid i barnevernet i Midtbyen



Publikasjoner fra Trondheim kommunerevisjon:

F = Forvaltningsrevisjon, R = Regnskapsrevisjon, G = Granskning, N = Notat, S = Selskapskontroll

- 01/2008 - R Rapport reiseutgifter
- 02/2008 - R Utfordringer knyttet til innføring av nytt elektronisk barnevernssystem i Trondheim kommune
- 03/2008 - R Omsorgslønn
- 04/2008 - F Klagesaksbehandling ved byggesakskontoret
- 05/2008 – R Offentlige anskaffelser – vedlikehold og konsulenttjenester
- 06/2008 – R Revisjonsrapport – Trondheim kommunes årsregnskap 2007
- 07/2008 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – implementering på enhetsnivå
- 08/2008 – N Salg av kommunal grunn på Heimdal – henvendelse fra Heimdal Eiendomsutvikling AS
- 09/2008 – F Mål- og resultatstyring i Trondheim kommune
- 10/2008 – F Ny organisering av eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune fra 2006 – er målene innfridd?
- 11/2008 – G Gjennomgang av Kontrollkomiteens sekretariat – *Unntatt offentlighet i hht. Ofl § 5a, jf flv § 13 første ledd pkt 1*
- 12/2008 – F Olavsfestdagene 2008 – årsaker til underskuddet
- 13/2008 – R Husleiesystemet BOEI

- 01/2009 – F Næringsareal i Trondheim kommune – tilrettelegging, kjøp og salg
- 02/2009 – F Skoledagens lengde
- 03/2009 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – kontroll av miljøstyringen for 2008
- 04/2009 – R Revisjonsrapport – Trondheim kommunes årsregnskap 2008
- 05/2009 – S Eierskapskontroll av Trondheimsfjorden Interkommunale Havn IKS
- 06/2009 – F IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging. Delrapport 1
- 07/2009 – F IA-avtalen i Trondheim kommune – enhetenes oppfølging. Delrapport 2
- 08/2009 – F Forvaltningsrevisjon av Trondheim Byarkiv

- 01/2010 – F Finansforvaltningen i Trondheim kommune – delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet
- 02/2010 – F Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Tilleggsnotat til delprosjekt 1: Forvaltningen av Kraftfondet
- 03/2010 – R Internkontroll på enheter – Delrapport 1: Inntektsområdet
- 04/2010 – R Internkontroll på enheter – Delrapport 2:
- 05/2010 – R Intern kontroll på enheter – Delrapport 3: innkjøpsområdet
- 06/2010 – R Trondheim kommunes årsregnskap 2009
- 07/2010 – F Kvalitet i sykehjem – Ranheim sykehjem
- 08/2010 – R Regnskapsfunksjonen i Trondheim kommune
- 09/2010 – F Stiftelsen Skistua
- 10/2010 – F Miljøledelse i Trondheim kommune – kontroll av miljøstyringen for 2009 med fokus på miljøvennlige innkjøp
- 11/2010 – N Kommunens helsehus i Spania
- 12/2010 – N Oppsummerende notat etter Kontrollkomiteens høring i Kraftfondssaken 30.8.2010

For mer informasjon om Trondheim kommunerevisjon og våre rapporter, se:

www.trondheim.kommune/revisjon

Forord

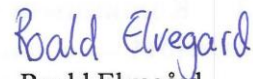
I denne rapporten oppsummerer Trondheim kommunerevisjon forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Forebygging og samarbeid i barnevernet i Midtbyen”. Arbeidet med rapporten har foregått i perioden januar 2010 til og med november 2010. Rådmannen har hatt rapporten til verifisering og høring i perioden 25.10.2010 til 12.11.2010.

Arbeidet er utført av Roald Elvegård (prosjektleder) og Thomas Furunes.

Trondheim, 15. november 2010.



Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør



Roald Elvegård
revisor



Thomas Furunes
revisor

Innhold

SAMMENDRAG	6
1 Innledning	13
1.1 Kommunens organisering	14
1.1.1 Tiltaksenheter – organisering og arbeidsoppgaver	15
1.1.2 Forvaltningsenheter – organisering og arbeidsoppgaver	16
1.2 Problemstilling	16
1.3 Definisjoner	16
1.4 Revisjonskriterier	17
2 Metode	18
3 Kommunens overordnede rolle i det forebyggende og tverrfaglige arbeidet.....	19
3.1 Revisjonskriterier	19
3.2 Forankring og overordnede forebyggende planer	19
3.2.1 Forankring i den politiske og administrative ledelsen	19
3.2.2 Kommunens overordnede planverk	20
3.3 Ansvarsforhold og tverrfaglige rutiner	21
3.3.1 Ansvarsforholdene i BFT	21
3.3.2 Ansvar for forebygging og koordinering	22
3.4 Vurderinger	23
3.4.1 Forankring i ledelse og overordnede planverk	23
3.4.2 Ansvarsforhold og koordinering	23
4 Barnevernets forebyggende arbeid.....	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Forebyggende arbeid	24
4.2.1 Mange utsatte barn fanges opp	24
4.2.2 Oversikt over barns levevilkår	24
4.2.3 Forebyggende tiltak og tilbud	25
4.2.4 Ventelister og reduserte turnusmøter	26
4.2.5 Mindre forebygging.....	27
4.2.6 Terskel for barnevernsvedtak	29
4.2.7 Lavterskelsaker.....	31
4.2.8 Styringsmessige utfordringer i tiltaksenheter	34
4.3 Ressurssituasjon	35
4.3.1 Ressurssituasjon i Tiltak og Forvaltning	37
4.4 Vurderinger	37
4.4.1 Barnevernets forebyggende arbeid	37
4.4.2 Ressurssituasjon	39
5 Barnevernets rolle i det tverrfaglig samarbeidet	41
5.1 Revisjonskriterier	41
5.2 Bekymringsmeldinger fra samarbeidspartnere.....	42
5.2.1 Tilbakemelding på bekymringsmeldinger.....	44
5.3 Samarbeid mellom barnevernet og skoler	44
5.3.1 Generelt om det tverrfaglige samarbeidet	44
5.3.2 Felles møter og skoleturnus.....	44
5.3.3 Kontaktperson	45
5.3.4 Informasjonsvirksomhet om barnevernet	45
5.3.5 Anonyme drøftelser	46

5.3.6	Bekyringsmeldinger	46
5.3.7	Taushetsplikt og infoutveksling	46
5.3.8	Skolenes kompetanse på barnevern og omsorgssvikt	47
5.4	Samarbeid mellom barnevernet og barnehager	48
5.4.1	Generelt om det tverrfaglige samarbeidet	48
5.4.2	Felles møter og barnehageturnus.....	48
5.4.3	Kontaktperson	50
5.4.4	Informasjonsvirksomhet om barnevernet.....	50
5.4.5	Bekyringsmeldinger	50
5.4.6	Taushetsplikt, infoutveksling og anonyme drøftelser	51
5.4.7	Barnehagens kompetanse på barnevern og omsorgssvikt	51
5.5	Samarbeid mellom barnevernet og politiet	52
5.5.1	Generelt om det tverrfaglige samarbeidet	52
5.5.2	Taushetsplikt, infoutveksling og anonyme drøftelser,	52
5.6	Samarbeid mellom barnevernet og Ungdomsenheten.....	53
5.6.1	Generelt om det tverrfaglige samarbeidet	53
5.6.2	Felles møter	54
5.6.3	Bekyringsmelding	54
5.6.4	Informasjonsutveksling og taushetsplikt	54
5.7	Samarbeid mellom barnevernet og andre samarbeidsparter.....	55
5.7.1	Samarbeid mellom barnevernet, helsestasjon og skolehelsetjeneste.....	55
5.7.2	Samarbeid mellom barnevernet og PP-området.....	55
5.7.3	Samarbeid mellom barnevernet og frivillige organisasjoner	55
5.7.4	Samarbeid mellom barnevernet, Helse- og velferd og NAV	55
5.7.5	Samarbeid mellom barnevernet og psykisk helsevern	56
5.7.6	Samarbeid mellom barnevernet og fastlegene.....	56
5.8	Samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning	57
5.8.1	Generelt samarbeid.....	57
5.8.2	Felles møter	57
5.8.3	Ressurssituasjonen	57
5.8.4	Informasjonsutveksling	58
5.8.5	Lokalisering.....	58
5.8.6	Organisasjonsmodellen	60
5.9	Vurderinger	60
5.9.1	Tverrfaglig samarbeid	60
5.9.2	Felles møteplasser	61
5.9.3	Kontaktpersoner	61
5.9.4	Informasjonsvirksomhet om barnevernet.....	61
5.9.5	Bekyringsmeldinger	62
5.9.6	Tilbakemelding til melder	62
5.9.7	Taushetsplikt og anonyme drøftelser	62
5.9.8	Samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning	62
6	Konklusjon	64
7	Rådmannens høringsuttalelse	66
8	Revisjonens kommentar på rådmannens høringsuttalelse.....	70
9	Referanser	71
10	Vedlegg.....	75
10.1	Revisjonskriterier	75
10.1.1	Kommunens overordnede rolle i det forebyggende arbeidet	75

10.1.2	Barnevernets rolle i det forebyggende arbeidet.....	76
10.1.3	Barnevernets rolle i det tverrfaglig samarbeidet	77

SAMMENDRAG

Bakgrunn og problemstillinger

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonsrapporten er en bestilling fra Kontrollkomiteen i møte 5.10.2009 om å undersøke samarbeid og tjenestekvalitet i barnevernet i Trondheim kommune. For å svare på prosjektets problemstillinger har vi gjennomført totalt 28 intervjuer (inkludert fire e-postintervjuer) og en analyse av dokumenter og statistikk.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til å gjelde forebyggende arbeid i Midtbyen bydel. Forebyggende arbeid er en viktig del av oppgavene til barnevernstjenesten og er fremhevet i barnevernloven. En kommune som lykkes i sitt forebyggende arbeid, vil kunne oppleve gevinster ved at færre barn får behov for hjelp fra barnevernet og at alvorlighetsgraden hos de som får behov for hjelp, vil bli mindre. Dette vil på lang sikt kunne medføre lavere kostnader for kommunen og påføre barn og familier mindre belastninger. For å løse sine oppgaver, deriblant det forebyggende arbeidet, er barnevernet i avhengig av å samarbeide med andre offentlige tjenester.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om det forebyggende barnevernsarbeidet i bydelen Midtbyen er tilfredsstillende.

Ut i fra dette har vi utledet tre problemstillinger:

- 1) I hvilken grad har rådmannen fulgt opp sitt overordnede ansvar for det forebyggende arbeidet innen barnevernet?
- 2) I hvilken grad jobber barnevernet i Midtbyen tilfredsstillende forebyggende?
- 3) I hvilken grad jobber barnevernet i Midtbyen tilfredsstillende tverrfaglig?

I hvilken grad har rådmannen fulgt opp sitt overordnede ansvar for det forebyggende arbeidet innen barnevernet?

Undersøkelsen viser at det forebyggende og tverrfaglige arbeidet er forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen og i kommunens overordnede planverk slik statlige føringer tilsier.

I henhold til statlige føringer bør kommunen definere og avklare enhetens roller, ansvar og oppgaver i det forebyggende og tverrfaglige arbeidet. Undersøkelsen har vist at det er uklarheter knyttet til roller, ansvar og arbeidsoppgaver. Ansvarsforholdene mellom Forvaltning og Tiltak er på enkelte områder og i enkeltsaker uklare. Ifølge rådmannen har tiltaksenheten pådriver- og koordineringsansvaret for det forebyggende arbeidet i Midtbyen, men denne undersøkelsen viser at dette ikke er like klart for alle våre informanter. Det er også uklare ansvarsforhold mellom Tiltak og Ungdomsenheten, og mellom Forvaltning og Omsorgsenheten.

Revisjonen mener at rådmannen bør tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen og sikre at denne er forstått og innarbeidet i organisasjonen. Tiltak sin rolle som pådriver og koordinator for det forebyggende arbeidet i bydelen må være tydelig og forstått.

I hvilken grad jobber barnevernet i Midtbyen tilfredsstillende forebyggende og tverrfaglig?

Barnevernloven § 3-1 fastsetter at kommunen skal følge nøye med i de forholdene barna lever under og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.

Barnevernloven § 3-2 krever at barnevernet skal samarbeide med andre deler av forvaltningen når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven.

Den tverrfaglige organiseringen av barne- og familietjenesten medfører at barnevernet samarbeider med andre faggrupper slik som helsestasjon, skolehelsetjenesten og PP-rådgiverne. Barnevernet har gjennom tiltaksenheten et nært samarbeid med eksterne aktører som for eksempel politiet, skoler og barnehager. Tiltaksenhetens turnusmøter på skolene og barnehagene er viktige i det forebyggende arbeidet. Informantene mener disse møtene bidrar til å fange opp utsatte barn og unge tidligere.

Det er imidlertid flere utfordringer ved det forebyggende og tverrfaglige arbeidet i Midtbyen:

Utfordringer med forebyggende tiltak og tilbud

Ifølge enkelte informanter er det for få tilbud til småbarn sammenlignet med tilbudene til ungdom. Med tanke på tidlig innsats understreker revisjonen betydningen av å ha tilstrekkelige tiltak for småbarn.

Revisjonen registrerer at miljøterapeutene jobber mest med utgangspunkt i skolene, og driver i mindre grad oppsøkende virksomhet rundt i bydelen. Vi mener rådmannen bør vurdere å gi miljøterapeutene på tiltaksenheten mer fleksibel arbeidstid slik at de kan være tilgjengelig på kveld og helg når ungdomsproblematikk bruker å oppstå.

Lange ventelister og reduserte turnusmøter

Våre informanter mener at barnevernet og tiltaksenheten fanger opp mange utsatte barn og unge, men at det er en utfordring å sørge for tilstrekkelig oppfølging. Både forvaltningsenheten og tiltaksenheten mener selv at de er presset på tid og ressurser. Flere skoler mener at samarbeidet med BFT har hatt en positiv utvikling, men mange informanter påpeker at ressursproblemene i Forvaltning og Tiltak det siste året har gått utover det tverrfaglige samarbeidet. Tiltaksenheten har utfordringer med reduserte turnusmøter i skoler og barnehager og lange ventelister på tjenester. Revisjonen understreker viktigheten av at de kommunale barnehagene prioriterer å møte på turnusmøtene og mener det er positivt at tiltaksenheten har tatt grep for å få barnehagegruppene til å fungere bedre. Vi mener at det er alvorlig når barn må vente fem måneder og enkelte i ett år før de får tilbud om bistand. Dette gir økt risiko for senskader og andre vansker.

Revisjonen registrerer at samarbeidsparter etterspør mindre bistand fra BFT på grunn av deres kapasitetsproblemer. Revisjonen mener at dette går utover det forebyggende arbeidet i Midtbyen.

Tiltaksenheten er sårbar for fravær og sykemeldinger siden flere faggrupper kun er representert med én ansatt. Ved lengre fravær mener revisjonen at det er viktig at tiltaksenheten har gode rutiner for å unngå at saker blir liggende uten oppfølging.

Mindre forebygging

For å redusere ventelistene er alle tiltaksenhetene pålagt å prioritere barn med vedtak fra forvaltningsenhetene. Ansatte i tiltaksenheten i Midtbyen opplyser at de nå jobber mer med enkeltsaker på indikert nivå og mindre med forebyggende arbeid. Samtidig opplever tiltaksenheten, og særlig småbarnsteamet, at de er så presset på tid at de heller ikke får gjort en god og grundig nok jobb på vedtakssakene. Revisjonen mener at barnevernet i Midtbyen bydel ikke kan ivareta sin forebyggende rolle når tiltaksenheten får for mye av sin tid bundet

av vedtakssaker. På den andre siden ser imidlertid revisjonen ut fra dagens situasjon at tiltaksenheten bør prioritere vedtakssaker fra Forvaltning.

Høy terskel for barnevernsvedtak

Alle våre informanter mener at terskelen for å fatte vedtak etter barnevernloven er høy. Flere mener at terskelen er for høy. Midtbyen Forvaltning henlegger langt flere bekymringsmeldinger og undersøkelser enn ASSS-kommunene og de tre andre forvaltningsenhetene i Trondheim. Revisjonen mener det er en risiko for at saker som ikke burde ha blitt henlagt, blir henlagte. Det er betenkelig hvis en høy terskel også fører til at samarbeidsparter som skoler og barnehager vegrer seg for å sende bekymringsmeldinger til forvaltningsenheten. Det bør etableres en felles forståelse av terskelen for når det bør fattes barnevernsvedtak.

Rettsikkerhet i lavterskelsaker

Rådmannen la i 2006 om rutinene slik at barnevernet i lettere saker ikke skulle fatte enkeltvedtak etter barnevernloven, men i stedet yte barnevernsfaglig bistand fra tiltaksenheten uten vedtak. Slike saker kalles lavterskelsaker, og som en følge av dette har Trondheim kommune mange barn som får barnevernsfaglig hjelp uten at det fattes noe formelt enkeltvedtak om dette. Vanlig praksis i andre kommuner er å fatte barnevernsvedtak. I Trondheim kommer ikke disse sakene frem i barnevernsstatistikken. Dette kan være saker med relativt krevende barnevernsproblematikk.

Lavterskelsaker uten formelle vedtak kan være hensiktsmessig i et forebyggende perspektiv fordi tiltaksenheten raskere kan begynne å jobbe med saken. Lavterskelsaker har imidlertid ikke den samme systematiske oppfølging og evaluering som saker med formelle vedtak. Revisjonen mener at rettsikkerheten for barnet og familien blir svakere når det ikke fattes noe formelt vedtak. Uten formelt vedtak er det ikke klagemuligheter og rettigheter i henhold til forvaltingsloven. For de saker hvor det ikke fattes vedtak, bør rådmannen sørge for at det etableres systemer som sikrer jevnlig oppfølging og evaluering.

Styringsmessige utfordringer på tiltaksenheten

Undersøkelsen viser at det er styringsmessige utfordringer på tiltaksenheten. Etter revisjonens vurdering er det en risiko for at dette påvirker det forebyggende arbeidet.

Ansatte synes det er vanskelig å prioritere mellom enkeltsaker og savner retningslinjer på hvilke saker de skal prioritere. Rådmannen har gitt føringer på at saker fra forvaltningsenheten skal prioriteres, og tiltakslederne i de fire bydelene har i tillegg utarbeidet en mer detaljert prioriteringsliste. Revisjonen registrerer imidlertid at ansatte på tiltaksenheten synes at disse prioriteringene er for generelle til å gi noen konkret veiledning i det praktiske arbeidet. Vi understreker betydningen av klare føringer på hvilke saker som skal prioriteres.

I vår undersøkelse kommer det frem at ressursbehovet varierer mellom de tre aldersteamene i tiltaksenheten, men at det i liten grad skjer omfordeling av ressurser på bakgrunn av ressursbehov. Revisjonen mener derfor at ressursene bør kunne utnyttes mer fleksibelt mellom teamene.

Undersøkelsen viser at ledelsen i tiltaksenheten ikke har formell fagkompetanse innen alle fagområdene i enheten. Revisjonen mener det bør iverksettes tiltak for å sikre at tiltaksenhetens ledelse har tilstrekkelig faglig kompetanse på enhetenes områder. God faglig

kompetanse på enhetens områder er viktig for effektiv ledelse, faglig autoritet og tillit blant de ansatte.

Undersøkelsen har vist at medarbeiderne ved tiltaksenheten mener at det er uheldig at tiltaksleder ikke har kontorplass i nærheten av sine ansatte. Leder har kontor i sentrum (Statens hus), mens tiltaksarbeiderne holder til på Gjørtlervegen helsestasjon. Revisjonen mener at denne lokaliseringen bør vurderes på nytt. Det er uheldig for ”driften” av enheten at enhetsleder ikke er samlokalisert sammen med noen av sine medarbeidere.

Undersøkelsen har vist at tiltaksenheten har interne utfordringer med hensyn til samarbeid og ledelse av enheten. Det er avgjørende at samarbeid og ledelse fungerer godt for at enheten skal nå sine mål. Revisjonen registrerer at det er iverksatt tiltak for å forbedre situasjonen, og understreker betydningen av at dette arbeidet videreføres.

Enkelte utfordringer i det tverrfaglige samarbeidet

Basert på funnene i denne rapporten mener revisjonen at tiltaksenheten, forvaltningsenheten og Ungdomsenheten bør vurdere å etablere felles faste møter.

Utekontakten i Ungdomsenheten og miljøterapeutene i tiltaksenheten har felles faste møter, men miljøterapeutene ønsker mer informasjon fra Utekontakten om konkrete ungdommer som tilhører deres bydel. Revisjonen understreker betydningen av at relevant informasjon blir delt mellom de ulike partene.

BFT gjennomfører bydelsvise møter med skoler og barnehager to ganger i året. Revisjonen mener at de private barnehagene også bør inviteres på disse møtene, siden forebygging i henhold til barnevernsloven gjelder alle barn, helt uavhengig om de går i privat eller kommunal barnehage.

Kontaktperson

Undersøkelsen har vist at skoler og barnehager har kontaktpersoner i tiltaksenheten. På småbarnsteamet er imidlertid kontaktpersonene ikke formelt utpekt. Revisjonen mener småbarnsteamet bør formalisere kontaktpersonordningen.

Informasjonsvirksomhet om barnevernet

Ifølge statlige føringer bør barnevernet informere sine samarbeidspartnere om sin virksomhet generelt, og særlig om prosessen rundt bekymringsmeldinger. I Trondheim har tiltaksenheten fått hovedansvaret for informasjonsvirksomheten. Undersøkelsen viser at barnevernet har utfordringer med å få informasjonsvirksomheten til å fungere tilfredsstillende. Revisjonen mener derfor at rådmannen må finne fram til ordninger som sikrer at skoler og barnehager får den informasjonen om barnevernet som de trenger. Rådmannen bør sørge for at ansvaret for å drive informasjonsvirksomhet ut mot samarbeidspartnere er tydelig og forstått.

Bekymringsmeldinger og tilbakemelding til melder

I henhold til Barnevernloven § 6-4 plikter samarbeidspartner å gi opplysninger til barneverntjenesten ved mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller alvorlige atferdsvansker. Undersøkelsen viser at mange samarbeidspartnere sender bekymringsmeldinger. Revisjonen mener imidlertid at barnevernet bør vurdere en tettere dialog med samarbeidspartnere som de antar sender for få bekymringsmeldinger, for eksempel krisesentrene. For å sikre en korrekt statistikk, bør Forvaltning oppdatere kategoriene som de registrerer de ulike melderne etter.

Når forvaltningsenheten har høy terskel for å åpne en barnevernssak, er det en risiko for at samarbeidsparter hever sin terskel for å sende bekymringsmelding. Flere barnehager opplyser også at de har hevet terskelen. Revisjonen mener at dette kan ha store konsekvenser for utsatte barn.

Undersøkelsen har vist at mange samarbeidsparter ikke har skriftlige rutiner for å sende bekymringsmeldinger. Revisjonen mener at skriftlige rutiner er viktig for å sikre felles praksis og forståelse.

Undersøkelsen viser at Forvaltning i liten grad gir tilbakemelding til melder om mottatt bekymringsmelding og tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført. Revisjonen mener det er kritikkverdig at forvaltningsenheten ikke oppfyller dette kravet i barnevernloven § 6-7.

Taushetsplikt og anonyme drøftelser

Tverrfaglig samarbeid mellom barneverntjenesten og samarbeidsparter må skje innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Samarbeidsparter er ikke fornøyd med informasjonen fra Forvaltning i enkeltsaker, og synes at taushetsplikten tolkes for strengt av saksbehandlerne. Revisjonen understreker at intensjonen i barnevernloven er at taushetspliktsreglene ikke skal være til hinder for samarbeid til det beste for barnet. Hvis skolene og barnehagene får nødvendig informasjon, kan de gjøre hverdagen lettere for barnet.

Revisjonen mener at BFT i Midtbyen bør sikre felles forståelse av taushetspliktsbestemmelsene hos egne medarbeidere, og at denne forståelsen blir kommunisert videre til samarbeidsparter. Revisjonen mener det er positivt at samarbeidsparter kan drøfte sine saker anonymt med både Forvaltning og Tiltak.

Samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning

Generelt samarbeid

Slik revisjonen vurderer det, er det mye bra samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning, men flere forhold kan bli bedre. Revisjonen mener rådmannen bør se nærmere på samarbeidet mellom disse to enhetene, særlig med tanke på å unngå at saker blir skjøvet mellom enhetene. Revisjonen mener også at rådmannen bør avklare og tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tiltak og Forvaltning. Forvaltning bør vurdere om de gir tilstrekkelig informasjon til Tiltak i enkeltsaker.

Revisjonen mener det er positivt at Tiltak og Forvaltning har felles mottaksmøter og felles møtepunkter mellom ungdomsteamene og mellom småbarnsteamene. Undersøkelsen viser at småbarnsteamene har utfordringer med å finne form og innhold for disse møtene. Vi mener det er uheldig at det ikke er faste møter mellom barneskoleteamene i forvaltningsenheten og tiltaksenheten.

Organisasjonsmodellen

Undersøkelsen viser at organisasjonsmodellen med en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet har fordeler og ulemper. Delingen i en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet medfører en stor grad av spesialisering i arbeidsoppgaver. Ifølge noen informanter ble krevende barnevernssaker prioritert foran forebyggende arbeid i den gamle modellen hvor barnevernet var samlet i én felles enhet. I praksis viser det seg imidlertid at tiltaksenheten må prioritere vedtakssaker fremfor forebygging.

På den andre siden mener revisjonen at undersøkelsen viser at organisasjonsmodellen er tids- og kostnadskrevende og kan føre til dobbeltarbeid ved overføring av en sak fra en saksbehandler til neste. Organisasjonsmodellen krever tett kommunikasjon mellom Forvaltningsenheten og Tiltaksenheten for at brukerne skal oppleve at tjenestene ”henger sammen”. Fordi vi hovedsakelig har hatt fokus på kun ett område, forebygging, er det vanskelig for revisjonen å trekke en konklusjon om hva som vil være en rett organisasjonsmodell. Undersøkelsen har imidlertid vist at modellen medfører en del utfordringer som rådmannen bør se nærmere på. Revisjonen mener at kommunen bør ta høyde for at modellen er kostnadskrevende.

Lokalisering

Undersøkelsen har vist at organisasjonsmodellen krever mye kommunikasjon og samarbeid mellom Forvaltning og Tiltak. Revisjonen stiller spørsmål ved om lokaliseringen av tiltaksenheten er den mest hensiktsmessige. Undersøkelsen viser at ansatte argumenterer for at tiltaksarbeiderne i Gjørtlervegen helsestasjon bør samlokaliseres med forvaltningsenheten. Dagens lokalisering innebærer at de ansatte bruker mye tid på å reise mellom enhetene, få tak i hverandre og avklare løpende problemstillinger. Revisjonen ser fordeler med en forsterket helsestasjon hvor tiltaksarbeiderne er lokalisert sammen med en helsestasjonslik det i dag er på Gjørtlervegen, men revisjonen mener at fordelene med samlokalisering mellom Tiltak og Forvaltning også må vurderes.

Ressurssituasjon

Revisjonen har ikke gjennomført en egen analyse av hvorvidt barnevernet har en effektiv ressursbruk. Vår undersøkelse viser imidlertid at tiltaksenheten har lange ventelister på tjenester, og de ansatte på både tiltaksenheten og forvaltningsenheten i Midtbyen opplever ressursknapphet og kapasitetsproblemer. Flere av våre informanter mener at dette går ut over det forebyggende arbeidet.

Undersøkelsen viser samtidig at Trondheim kommune bruker mer ressurser på barnevernet per innbygger i alderen 0-17 år i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene. Rambøll (2010) har i sin analyse forklart dette blant annet med demografiske forhold, husleiekostnader og en kostnadskrevende organisasjonsmodell. Revisjonen vil understreke betydningen av at ressursene blir utnyttet effektivt og fleksibelt. Det er derfor positivt at rådmannen har undersøkt økonomi og ressursbruk i barnevernet gjennom to rapporter. Revisjonen fremhever viktigheten av fortsatt fokus på disse problemstillingene.

Konklusjon

Den tverrfaglige organiseringen av barne- og familietjenesten medfører at barnevernet samarbeider med andre faggrupper slik som helsestasjon, skolehelsetjenesten og PP-rådgiverne. Barnevernet har gjennom tiltaksenheten et nært samarbeid med eksterne aktører som for eksempel politiet, skoler og barnehager. Tiltaksenhetens turnusmøter på skolene og barnehagene er viktige i det forebyggende arbeidet. Informantene mener disse møtene bidrar til å fange opp utsatte barn og unge tidligere. Det forebyggende og tverrfaglige arbeidet er forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen og i kommunens overordnede planverk.

Det er imidlertid flere utfordringer ved det forebyggende og tverrfaglige arbeidet i Midtbyen:

- Uklarheter knyttet til roller, ansvar og arbeidsoppgaver, blant annet Tiltak sin rolle som pådriver og koordinator for det forebyggende arbeidet i bydelen.
- Miljøterapeutene i tiltaksenheten treffer ungdommer i for liten grad på kvelder og helger på grunn av liten fleksibilitet i arbeidstida.
- Reduserte turnusmøter og lange ventelister går utover det forebyggende og tverrfaglige arbeidet.
- Lange ventelister kan gi økt risiko for senskader og vansker for det enkelte barnet.
- Tiltaksenheten er sårbar for fravær og sykemeldinger siden flere faggrupper kun er representert med én ansatt.
- Forebygging blir nedprioritert fremfor enkeltsaker på indikert nivå.
- Barnevernet i Midtbyen har en høy terskel for å fatte vedtak. Det er en risiko for at saker som ikke burde ha blitt henlagt, blir henlagte.
- Midtbyen og Trondheim kommune har mange barn som får lavterskelbistand fra tiltaksenheten uten at det fattes barnevernsvedtak. Dette kan medføre at rettssikkerheten og oppfølgingen av barnet blir svakere.
- Ledelse- og styringsmessige utfordringer i tiltaksenheten påvirker det forebyggende arbeidet.
- Det skjer i for liten grad ressursfordeling mellom de ulike teamene i tiltaksenheten.
- Det er ikke tilstrekkelig kompetanse innenfor barnevern og PP-området i ledelsen ved tiltaksenheten.
- Det synes uheldig at enhetsleder ikke er samlokalisert sammen med noen av sine medarbeidere. Dagens lokalisering medfører også at de ansatte i Forvaltning og Tiltak bruker mye tid på å reise mellom enhetene, å få tak i hverandre og å avklare løpende problemstillinger.
- De ansatte på både tiltaksenheten og forvaltningsenheten i Midtbyen opplever ressursknapphet og kapasitetsproblemer. Samtidig bruker Trondheim kommune mer ressurser på barnevernet i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene.
- Barnevernet har utfordringer med å få informasjonsvirksomheten om barnevernet til å fungere tilfredsstillende. Det er utfordringer i samspillet mellom Tiltak og Forvaltning når det gjelder informasjonsvirksomheten om barnevernet til samarbeidsparter.
- Forvaltningsenheten har høy terskel for å fatte barnevernsvedtak. Det er en risiko for at samarbeidsparter hever sin terskel for å sende bekymringsmelding.
- Mange samarbeidsparter har ikke skriftlige rutiner for å sende bekymringsmeldinger.
- Forvaltningsenheten gir i for liten grad tilbakemelding til melder om mottatt bekymringsmelding og tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført.
- Samarbeidsparter er ikke fornøyde med informasjonen fra Forvaltning i enkeltsaker, og synes at taushetsplikten tolkes for strengt av saksbehandlerne.
- Organisasjonsmodellen Forvaltning-Tiltak har en del utfordringer, særlig når det gjelder ansvarsforhold og dobbeltarbeid.

1 Innledning

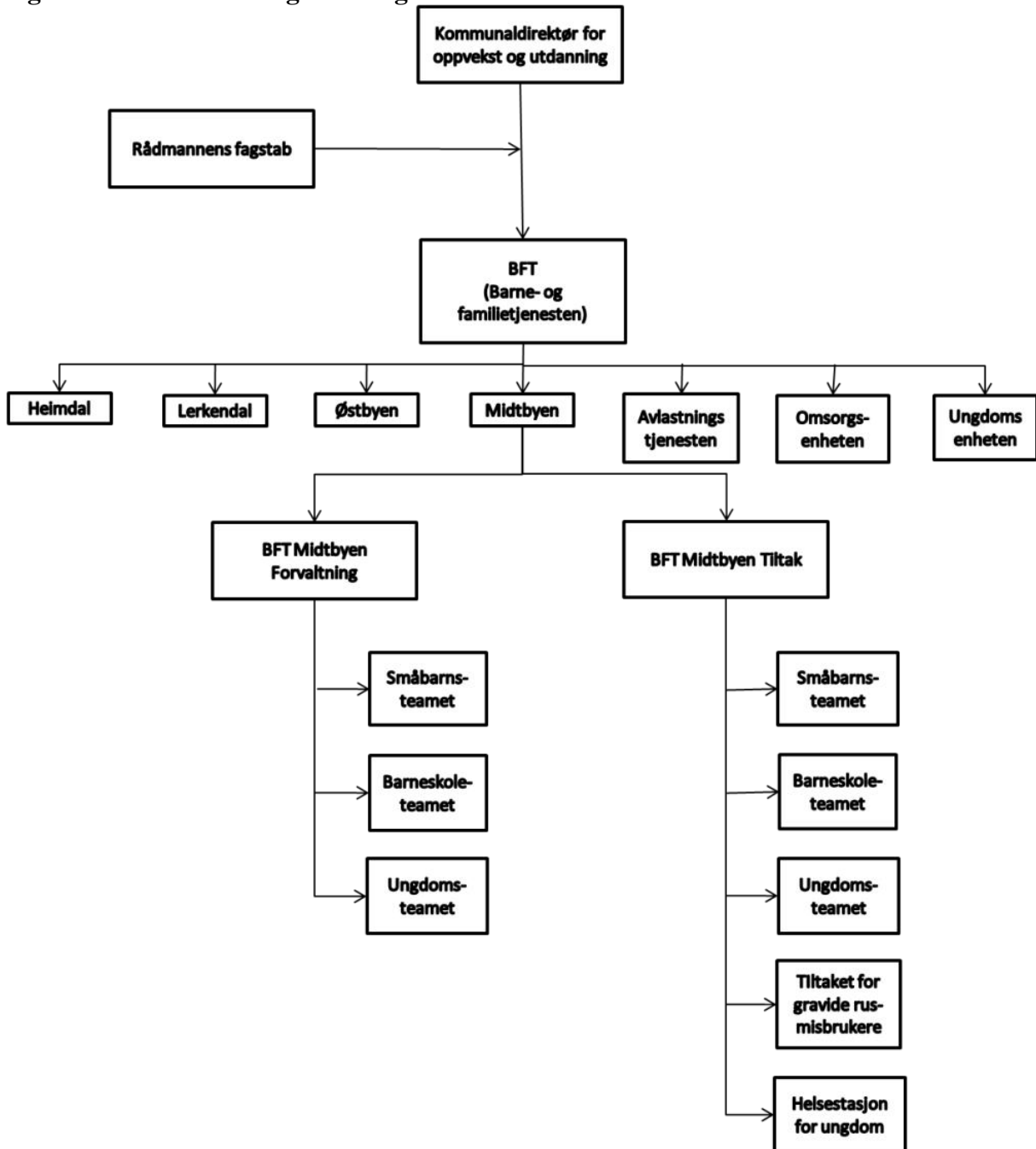
Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonsrapporten er en bestilling fra Kontrollkomiteen i møte 5.10.2009 om å undersøke samarbeid og tjenestekvalitet i barnevernet i Trondheim kommune. Vi har valgt å fokusere på hvordan barnevernet i Midtbyen bydel jobber forebyggende i samarbeid med andre offentlige og private aktører. Midtbyen bydel omfatter sentrumsdelene av byen og Byåsen. Valg av bydel er gjort på bakgrunn av barnevernsstatistikk og innspill fra ulike aktører i startfasen av prosjektet. Revisjonen har ikke gjennomført en egen analyse av hvorvidt barnevernet har en effektiv ressursbruk.

Forebyggende arbeid er en viktig del av oppgavene til barnevernstjenesten, noe som er fremhevet i barnevernlovens § 3-1. En kommune som lykkes i sitt forebyggende arbeid, vil kunne oppleve gevinster ved at færre barn får behov for hjelp fra barnevernet og at alvorlighetsgraden hos de som får behov for hjelp, vil bli mindre. Dette vil på lang sikt medføre lavere kostnader for kommunen og påføre barn og familier mindre belastninger.

En viktig del av det forebyggende arbeidet som barnevernstjenesten utfører, er å samarbeide med andre offentlige og private aktører som har kontakt med barn. Viktige samarbeidsparter er skole, barnehage, politi, lege og helsevesen, samt frivillige organisasjoner. Betydningen av å samarbeide med andre deler av forvaltningen er fremhevet i barnevernloven § 3-2, mens samarbeidet med frivillige organisasjoner er fremhevet i barnevernloven § 3-3.

1.1 Kommunens organisering

Figur 1: Kommunens organisering



I Trondheim kommune er det Barne- og familietjenesten (BFT) som ivaretar oppgavene etter barnevernsloven. Ifølge kommunaldirektøren er ikke BFT organisert etter en ren bestiller-utførermodell og presiserer at de kaller modellen forvaltning-tiltaksmodell. BFT består av fire forvaltningsenheter og fire tiltaksenheter fordelt på de fire bydelene i kommunen. I tillegg er det tre byovergrepene enheter: Omsorgsenheten for barn og unge, Ungdomsenheten og Avlastningstjenesten for barn og unge.¹

¹ Omsorgsenheten har oppgaver knyttet til barn og unge som bor i fosterhjem og institusjon. Ungdomsenheten driver oppsøkende og forebyggende arbeid rettet mot ungdom. Avlastningstjenesten tilbyr avlastning til familier med omsorg for funksjonshemmede barn.

Barne- og familietjenesten tilbyr følgende tjenester:

- Kommunehelsetjenester
- Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)²
- Sosiale tjenester
- Barnevernstjenester

Når vi i rapporten omtaler forvaltningsenheten (Forvaltning) eller tiltaksenheten (Tiltak), menes enhetene i Midtbyen bydel. Det samme gjelder for BFT. Når vi refererer til BFT, mener vi BFT Midtbyen, primært Forvaltningsenheten og Tiltaksenheten i Midtbyen.

1.1.1 Tiltaksenheten – organisering og arbeidsoppgaver

Tiltaksenheten har ansvaret for det forebyggende arbeidet i barnevernet og for forebygging generelt. Tiltaksenheten skal også utføre oppgaver etter bestilling fra forvaltningsenheten, eller etter forespørsel fra foreldre, barnehager eller skoler.

Tiltaksenheten i Midtbyen er organisert i seks team: småbarnsteam, barneskoleteam og ungdomsteam, Helsestasjon for ungdom, sekretærteam og tiltaket for gravide rusmisbrukere. Hvert team ledes av en teamleder. Tiltaksenheten har et bredt spekter med kompetanse: helsesøster, lege, skolelege, jordmor, PP-rådgiver, psykolog, barnevernspedagog, sosialfaglig kompetanse, familierapeut, miljøterapeut, omsorgsarbeider, fysioterapeut, logoped og Marte Meo-terapeut.³

Helsesøstrene, jordmødrene og legene har arbeidssted på de fire helsestasjonene som tilhører tiltaksenheten i Midtbyen: Gjørtlervegen helsestasjon, Midtbyen helsestasjon, Hallset helsestasjon og Dalgård helsestasjon. Skolehelsesøstrene har sitt daglige arbeidssted på skolene, mens leder for tiltaksenheten har kontor i Statens hus sammen med forvaltningsenheten. For den resterende kompetansen som tiltaksenheten besitter, benyttes betegnelsen *tiltaksarbeider*. Tiltaksarbeiderne er lokalisert på Gjørtlervegen helsestasjon.

Småbarnsteamet har ansvaret for barn i målgruppen null til seks år, og samtlige fire helsestasjonene inngår i teamet.

Barneskoleteamet arbeider med barn i barneskolealder. Teamet består av fem skolehelsesøstre som er lokalisert på barneskolene, samt tiltaksarbeiderne på Gjørtlervegen helsestasjon.

Ungdomsteamet jobber med ungdom i ungdomsskole og videregående skole, det vil si aldersgruppen 12 til 20 år. PP-rådgiverne på ungdomsteamet jobber bare med elever som går på ungdomsskolen, mens de sosialfaglige medarbeiderne og helsesøstrene jobber både i ungdomsskolen og videregående skole. I alt åtte helsesøstre er tilknyttet ungdomsteamet. Det er én helsesøster på hver ungdomsskole.

² Pedagogisk-psykologisk tjeneste, ofte forkortet PPT eller PP-tjenesten, er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste eller myndighet som skal hjelpe barn, ungdom eller voksne som har en vanskelig opplærings- eller oppvekstssituasjon. PP-tjenesten gir pedagogiske og psykologiske råd, særlig til skolene slik at de kan tilrettelegge undervisninga overfor de elevene som har spesielle behov. Den fungerer også som rådgiver overfor barnevernet og som støtte i direkte kontakt med foresatte, barn og ungdommer og lærere. PP-tjenesten vil ofte teste den enkelte eleven og utarbeide sakkyndige rapporter eller vurderinger i tilfeller der opplæringsloven krever det. Trondheim kommune har ingen egen PP-tjeneste, men rådgiverne på PP-området jobber tverrfaglig i tiltaksenheten sammen med barnevernet og andre faggrupper.

³ Marte Meo er en kommunikasjonsbasert veiledningsmetode for foreldre som har samspillsproblemer med sine barn i alderen 0-5 år.

Tiltaksenheten har et lederteam som møtes hver 14. dag. Lederteamet består av enhetsleder, fagkoordinator for helse (helsesøster), leder for tiltak for gravide rusmisbrukere og teamansvarlige på småbarnstemaet, barneteamet og ungdomsteamet.

1.1.2 Forvaltningsenheten – organisering og arbeidsoppgaver

Forvaltningsenheten mottar, vurderer og behandler bekymringsmeldinger, henvisninger og søknader om ulike kommunale hjelpe- og omsorgstjenester til barn og unge og deres familier.

Enheten fatter vedtak på følgende tjenestoområder:

- Barnevernstjenester
- Helsetjenester for barn med funksjonsnedsettelse
- Sosiale tjenester som avlastning og tilrettelagt fritid

Forvaltningsenheten har også ansvar for individuell plan og for å utarbeide sakkyndig vurdering i henhold til opplæringsloven for barn i alderen 0 til 16 år. Forvaltningsenheten i Midtbyen er en del av det offentlige servicekontoret i bydelen og er organisert i tre team: småbarnsteam, barneskoleteam og ungdomsteam.

Den nærmere ansvarsfordelingen mellom forvaltningsenheten og tiltaksenheten er det redegjort for i kapittel 3.

1.2 Problemstilling

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om det forebyggende barnevernsarbeidet i bydelen Midtbyen er tilfredsstillende.

Ut i fra dette har vi utledet tre problemstillinger:

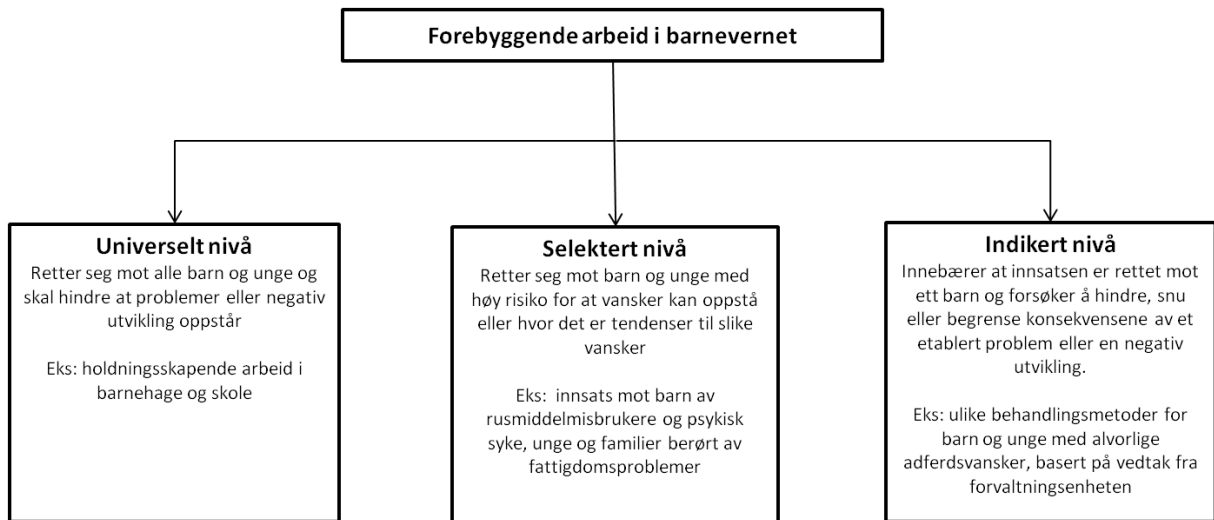
- 1) I hvilken grad har rådmannen fulgt opp sitt overordnede ansvar for det forebyggende arbeidet innen barnevernet?
- 2) I hvilken grad jobber barnevernet i Midtbyen tilfredsstillende forebyggende?
- 3) I hvilken grad jobber barnevernet i Midtbyen tilfredsstillende tverrfaglig?

1.3 Definisjoner

Forebygging i barnevernet kan deles inn i tre nivå: universell, selektert og indikert.⁴

⁴ Andre begreper som brukes er primærforebygging, sekundærforebygging og tertiærforebygging, jf Barne- og familiedepartementet (2005:22), *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Rundskriv -25/2005.

Figur 2: Definisjon av forebygging på universelt, selektert og indikert nivå



Vi har valgt å fokusere på forebyggende arbeid på universelt og selektert nivå og ikke arbeid på indikert nivå som er omfattende endrings- og oppfølgingsarbeid. Dette er fordi kommunen selv og Fylkesmannen har stort fokus på barnevernsvedtak, saksbehandlingstid og kostnader i barnevernet. I en slik situasjon er det en fare for at fokuset på det forebyggende arbeidet blir mindre. Revisjonen vil påpeke at det er en sammenheng mellom kommunens forebyggende arbeid på universelt, selektert og indikert nivå og at det er glidende overganger mellom nivåene. Dette medfører at også arbeid på indikert nivå vil bli omtalt på relevante steder i rapporten.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for lover, forskrifter, offentlige føringer, forskning og teori som vi bruker i den enkelte forvaltningsrevisjon. Kriteriene, holdt sammen med faktagrunnlaget, danner basis for våre vurderinger og konklusjoner.

Revisjonskriteriene i denne rapporten er utledet fra barnevernsloven, forskrifter, lovforarbeidelser, bystyresaker, kommunale og statlige føringer og annen relevant teori, blant annet kommentarutgaven til barnevernsloven. Hvert kapittel starter med en punktvis oversikt over revisjonskriterier som er relevante for kapittelet. Revisjonskriteriene er utdypet i vedlegget, kapittel 10.1.

2 Metode

For å svare på prosjektets problemstillinger har vi gjennomført en rekke intervjuer og en analyse av dokumenter og statistikk.

Revisjonen har gjennomført 24 intervjuer og 4 e-postintervjuer, det vil si totalt 28 intervjuer. Dette utgjør følgende personer eller enheter: kommunaldirektøren for oppvekst og utdanning, tre barneskoler, to ungdomsskoler, tre kommunale barnehager, to private barnehager, BFT Tiltak Midtbyen, BFT Forvaltning Midtbyen, Ungdomsenheten, Forebyggendegruppa i politiet, SLT-koordinator⁵ og rådgiver i rådmannens fagstab. Referat fra intervjuene er verifisert av informantene. Flere av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju. I tillegg har en del av informantene fått oppfølgingsspørsmål etter intervjuet.

Fra tiltaksenheten har vi intervjuet tiltaksleder, helsesøstre, sosialfaglige ansatte og PP-rådgivere⁶, teamledere/fagledere og andre representanter for de tre aldersteamene (småbarnsteamet, barneskoleteamet og ungdomsteamet). På Forvaltningsenheten har vi intervjuet enhetsleder og tre ansatte.

⁵ Trondheim kommune er med i SLT-samarbeidet som står for "Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak" som er et formelt samarbeid mellom Sør-Trøndelag politidistrikt og Trondheim kommune. Kommunen har en egen SLT-koordinator, som har ansvaret for koordinering av systemrettet forebyggende innsats på tvers av bydelene.

⁶ PP står for pedagogisk-psykologisk. PPT står for pedagogisk-psykologisk-tjeneste.

3 Kommunens overordnede rolle i det forebyggende og tverrfaglige arbeidet

3.1 Revisjonskriterier

- Det forebyggende arbeidet og det tverrfaglige samarbeidet mellom barnevernet og de aktuelle samarbeidspartene må være forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen.⁷
- Det forebyggende arbeidet bør forankres i kommunens overordnede planverk, og kommunen bør ha en helhetlig tilnærming til det forebyggende arbeidet i planverket.⁸
- Kommunen bør definere og avklare roller, ansvar og oppgaver i det forebyggende og tverrfaglige arbeidet. Kommunen bør utarbeide skriftlige samarbeidsrutiner.⁹
- Kommunen bør gi barneverntjenesten eller én annen enhet ansvar for å koordinere og være pådriver for det forebyggende arbeidet.¹⁰

3.2 Forankring og overordnede forebyggende planer

3.2.1 Forankring i den politiske og administrative ledelsen

Det forebyggende arbeidet i kommunen er forankret i saker behandlet i bystyret, lederavtaler og interne rutiner og retningslinjer. Bystyret vedtok opprettelsen av BFT med virkning fra 1. januar 2004. BFT ble opprettet som en samordnet kommunal tjeneste for barn, unge og familier. Dette innebar en sammenslåing av kommunehelsetjenester og sosiale tjenester for barn og unge, pedagogisk-psykologiske tjenester og barnevernstjenester. Det ble også gjennomført en overgang fra seks til fire bydeler.

Rådmannens hovedbegrunnelse for å dele Barne- og familietjenesten opp i en tiltaksenhet og en forvaltningsenhet i hver bydel, var at det var behov for en leder for tiltak som kunne konsentrere seg om helsefremmende og forebyggende arbeid og være i tett samhandling med skoler og barnehager.¹¹ Videre var det behov for en leder som kunne ha sitt hovedfokus på ressursstyring og omfattende forvaltningsarbeid i sammensatte saker.

⁷ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:10) *Veileder, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, Barne- og familiedepartementet (2005:8) *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, St. melding nr 40 (2001-2002):122, 131 *Om barne- og ungdomsvernet* og Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*.

⁸ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:10), *Veileder, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, Barne- og familiedepartementet (2005:8), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, St. melding nr 40 (2001-2002):131 *Om barne- og ungdomsvernet*, Rundskriv Q-16/2007:4-5 *Forebyggende innsats for barn og unge* og NOU 2009:22 (s. 54-55) *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

⁹ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:10), *Veileder, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, Barne- og familiedepartementet (2005:8), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, St. melding nr 40 (2001-2002):122, 131 *Om barne- og ungdomsvernet*, Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*, NOU 2009:22 (s. 54-55) *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og SINTEF (2005:141-180).

¹⁰ Barne- og familiedepartementet (2005:22), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge* og St. melding nr 40 (2001-2002):103, 119, 130-131 *Om barne- og ungdomsvernet*.

¹¹ Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387.

Kommunaldirektøren utdyper overfor revisjonen at BFT ble dannet for å sikre en helhetlig tilnærming til familien, noe som blant annet gjenspeiles i satsningen på forsterkede helsestasjoner. Man ønsket en spesialisering av kompetansen på henholdsvis forvaltningsarbeid og tiltaksarbeid, siden man hadde erfaring med at det forebyggende arbeidet ble nedprioritert i konkurranse med forvaltningsoppgaver.

Flere informanter mener at det blir sett på som legitimt fra rådmannen å sette av tid til forpliktende samarbeid og til å jobbe forebyggende. Rådmannen har i tillegg satt i gang ulike prosjekter og tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet i kommunen. Blant annet deltar kommunen i SLT-samarbeidet, som står for ”Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak”. Dette er et formelt samarbeid mellom Sør-Trøndelag politidistrikt og Trondheim kommune. Samarbeidet ble innledet for å analysere trender i ungdomsmiljøet og lage felles strategier mot negativ utvikling.¹²

3.2.2 Kommunens overordnede planverk

Ifølge kommuneplanen for Trondheim for 2001 til 2012 er det et mål at alle barn og unge har gode omsorgspersoner. For å sikre dette skal kommunen avdekke behov og gi tidlig hjelp til barn og familier som har ekstra behov for støtte, innenfor helsestasjoner, barnehager og skoler.

Kommunen har videre som mål at alle barn og unge har gode oppvekstvilkår og muligheter for samvær. For å sikre dette skal kommunen blant annet styrke forebyggende arbeid og samordningen av tiltak fra flere enheter og institusjoner rettet mot barn og unge i forhold til risikofaktorer, samt at barnevernets forebyggende arbeid skal styrkes.

I lederavtalene for 2010 for barnehagene er det et definert mål for tjenesteområdet at barn og familier skal få tidlig og samordnet hjelp. Dette er konkretisert i to resultatmål for 2010:

- Barnehage, skole og BFT samarbeider om sakkyndige vurderinger og individuell plan (IP)
- Ansatte har kompetanse om risikofaktorer i sped- og småbarnsalder

Kommunen har 31.10.2002 også vedtatt en plan for det helsefremmende og forebyggende arbeidet for barn og unge. Målene i denne planen går fra 2002 til 2005, men planen er revidert etter det. I tillegg har kommunen en rekke planer på enkeltområder, for eksempel innenfor psykisk helse, selvmordsforebyggende arbeid, rusmiddelpolitikk og fattigdom. Alle disse planene er behandlet av bystyret.

¹² Målgruppa er barn og unge mellom 12 og 18 år. Det er opprettet et eget SLT-forum for Midtbyen bydel, samt de andre bydelene. Kommunen har ansatt en egen SLT-koordinator, som har ansvaret for koordinering av systemrettet forebyggende innsats på tvers av bydelene. I Midtbyen bydel består SLT-samarbeidet av de tre ungdomsskolene,¹² barnevernet med forvaltningsenheten og tiltaksenheten, politi, kulturenheten (som har ansvaret for ungdomsklubbene), barnevernsvakten, ungdomsenheten, Kirkens Bymisjon og kirken. I tillegg deltar ledelsen for de store butikksentrene ved behov. Flertallet av de intervjuede er positive til SLT-samarbeidet, og enkelte mener at SLT-samarbeidet fungerer best i Midtbyen. En evaluering av SLT-arbeidet viser at Trondheim kommune har skapt et godt klima for det forebyggende arbeidet.¹²

3.3 Ansvarsforhold og tverrfaglige rutiner

3.3.1 Ansvarsforholdene i BFT

I forbindelse med opprettelsen av BFT ble det laget et beslutningsdokument som viste ansvarsforholdene i den nye modellen.¹³ Revisjonens egen gjennomgang av dokumentet viser at det ikke er oppdatert på enkelte områder.¹⁴ Ifølge kommunaldirektøren er beslutningsdokumentet ikke blitt løpende oppdatert, siden mer og mer informasjon er lagt over på kommunens kvalitetsweb. Lederen for Forvaltningsenheten mener at dokumentet ikke reflekterer ansvarsfordelingen slik den er i dag. Imidlertid har rådmannen utarbeidet en elektronisk håndbok for det spesialpedagogiske arbeidet hvor oppgave- og ansvarsfordelingen på dette området fremkommer.

I henhold til barnevernlovens § 2-1 tredje ledd skal det i hver kommune være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgavene etter barnevernloven. Dersom kommunen er delt opp i forskjellige bydeler, kan det utpekes en ansvarlig for barnevernloven i hver bydel. I Trondheim kommune er ansvaret etter barnevernlovens § 2-1 tredje ledd lagt til enhetsleder for forvaltningsenheten i den enkelte bydel. Forvaltningsenheten utgjør det formelle barnevernet i bydelen, men tiltaksenheten jobber også med oppgaver innenfor barnevernet og har ansvaret for det forebyggende arbeidet.¹⁵

Helt siden etableringen av BFT i 2004 har det vært uklare ansvarsforhold og oppgavefordeling i BFT.¹⁶ Rådmannens evaluering av BFT i 2008 viser det samme, blant annet mener mange skoler, barnehager, arbeidstakerorganisasjoner og ansatte i BFT at ansvarsfordelingen mellom tiltaksenheten og forvaltningsenheten er uklar.¹⁷ Et brev fra rektornettverket i Midtbyen til Fylkesmannen i 2008 gir det samme bildet, blant annet at det er en utfordring for enhetene å vite hvem de skal henvende seg til av Forvaltning og Tiltak. De opplever heller ikke at BFT internt er klare på dette punktet.

Flere i BFT som revisjonen har snakket med, fremhever at ansvarsforholdene mellom forvaltningsenheten og tiltaksenheten er tilstrekkelig avklart, men at det på enkelte områder og i konkrete saker kan oppstå diskusjoner. Et eksempel på dette er ved opprettelsen av en ansvarsgruppe for et barn. Forvaltningsenheten har ansvaret for koordineringen, mens tiltaksenheten skal stå for gjennomføringen. Flere i tiltaksenheten fremhever at ansvarsforholdene er uklare og at det er behov for en avklaring.

Samtlige enheter utenfor BFT som revisjonen har snakket med, er kjent med BFT sin organisering i en forvaltnings- og en tiltaksenhet. Imidlertid synes flere enheter at ansvarsfordelingen mellom forvaltningsenheten og tiltaksenheten fremstår som uklar, særlig i enkeltsaker. Flere skoler fremhever at det er vanskelig for utenforstående, for eksempel foreldre, å forstå BFT sin organisering og fordelingen av ansvar mellom forvaltningsenheten

¹³ Beslutninger knyttet til ansvar og oppgavefordeling i barne- og familietjenesten. Siste oppdatering 11. juli 2007, godkjent av kommunaldirektør Jorid Midtlyng.

¹⁴ For eksempel står det i dokumentet at Forvaltningsenheten har ansvaret for å koordinere det forebyggende arbeidet. Slik vi ser senere i dette delkapittelet, har tiltaksenheten denne oppgaven.

¹⁵ Dette drøfter vi nærmere i neste delkapittel.

¹⁶ Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387.

¹⁷ Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387.

og tiltaksenheten. Generelt oppfattes organisasjonsmodellen som kompleks og at den medfører dobbeltarbeid. Dette omtaler vi nærmere i kapittel 5.

På PP-området er ansvarsforholdene klargjort i bystyresaken i 2008, som sier at sakkyndig vurdering skal utøves av både tiltaksenheten og forvaltningsenheten. Flere påpeker imidlertid til revisjonen at ansvarsforholdene på dette området fortsatt er uklare og medfører dobbeltarbeid. Ansvarsfordelingen oppfattes også som uklare mellom tiltaksenheten og Ungdomsenheten og mellom forvaltningsenheten Omsorgsenheten. Dette påpekes også av Rambøll (2010:44) sin undersøkelse av utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim kommune.

3.3.2 Ansvar for forebygging og koordinering

Ifølge kommunaldirektøren har hun ansvaret for det forebyggende arbeidet overfor barn og unge i kommunen, mens leder for tiltaksenheten har det operative pådriver- og koordineringsansvaret for det forebyggende arbeidet i Midtbyen. Tiltaksenheten har hovedansvar for det forebyggende arbeidet og koordinere dette, også i henhold til barnevernlovens § 3-1.

Leder for tiltaksenheten sier at det ikke er noen som har det overordnede koordineringsansvaret for det forebyggende arbeidet på universelt og selektert nivå, fordi dette er et ansvar som alle skal ivareta. Ifølge forvaltningsleder har forvaltningsenheten ansvaret for arbeid på indikert nivå, mens tiltaksenheten har ansvaret for det forebyggende arbeidet på universelt og selektert nivå i bydelen.

Ansatte i BFT har ulike oppfatninger av hvem som har ansvaret for det forebyggende arbeidet i bydelen. De fleste oppgir at ansvaret for det forebyggende arbeidet i bydelen ligger hos tiltaksenheten, mens andre mener at deler av tiltaksenheten slik som teamleder for ungdomsteamet eller helsesøstrene på helsestasjonen, har ansvaret for det forebyggende arbeidet.

En representant for rådmannens fagstab opplyser at det i utgangspunktet var lederen for forvaltningsenheten som skulle ivareta ansvaret i henhold til barnevernslovens § 3-1. Denne funksjonen er siden flyttet til leder for tiltaksenheten i bydel.

Koordinator for SLT-samarbeidet er av den oppfatning at det er forvaltningsenheten ved Midtbyen som har ansvaret for koordinering av det forebyggende arbeidet i Midtbyen, men ansvaret er delegert til leder for tiltaksenheten. Politiet mener at ungdomskoordinatoren i bydelen har ansvaret for det forebyggende arbeidet.

BFTs samarbeidsparter har ulike oppfatninger av hvem som har ansvaret for det forebyggende arbeidet. Noen mener at ansvaret ligger på rådmannsnivå, mens andre mener at alle enhetene har ansvaret for det forebyggende arbeidet og at ingen har et særskilt ansvar for koordineringen.

Kommunaldirektøren tror årsaken til at ansatte i kommunen har ulike oppfatninger om hvem som har det overordnede koordineringsansvaret for det forebyggende arbeidet, er at de ansatte oppfatter spørsmålet forskjellig og svarer ut ifra hvem som gjør hva til daglig.

3.4 Vurderinger

3.4.1 Forankring i ledelse og overordnede planverk

Revisjonen mener at det forebyggende og tverrfaglige arbeidet er forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen, slik statlige føringer tilsier. Det forebyggende arbeidet er forankret i kommuneplanen.

3.4.2 Ansvarsforhold og koordinering

I henhold til statlige føringer bør kommunen definere og avklare enhetens roller, ansvar og oppgaver i det forebyggende og tverrfaglige arbeidet. Undersøkelsen har vist at det er uklarheter knyttet til roller, ansvar og arbeidsoppgaver. Ansvarsforholdene mellom Forvaltning og Tiltak er på enkelte områder og i enkeltsaker uklare. Ifølge rådmannen har tiltaksenheten pådriver- og koordineringsansvaret for det forebyggende arbeidet i Midtbyen, men denne undersøkelsen viser at dette ikke er like klart for alle våre informanter. Det er også uklare ansvarsforhold mellom Tiltak og Ungdomsenheten, og mellom Forvaltning og Omsorgsenheten.

Tiltak sin rolle som pådriver og koordinator for det forebyggende arbeidet i bydelen må være tydelig og forstått. Revisjonen mener at rådmannen bør tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen og sikre at denne er forstått og innarbeidet i organisasjonen.

4 Barnevernets forebyggende arbeid

I dette kapittelet ser vi på hvordan barnevernet i Midtbyen jobber forebyggende. I henhold til ansvarsfordelingen mellom Forvaltning og Tiltak er det Tiltak som hovedansvaret for det forebyggende barnevernsarbeidet i bydelen. Forvaltning fatter vedtak etter barnevernsloven og jobber med enkeltsaker på indikert nivå hvor brukerne allerede har kjente problemer.

4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal følge nøye med i de forholdene barna lever under og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.¹⁸ Barnevernet skal jobbe forebyggende og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.¹⁹ Barnevernet bør gjøre seg kjent med barns levekår generelt i kommunen, påpeke mangel på tiltak og eventuelt fremme forslag til tiltak som kan forebygge problemer.²⁰
- Barnevernet må ha tilstrekkelig ressurser til å jobbe forebyggende.²¹

4.2 Forebyggende arbeid

4.2.1 Mange utsatte barn fanges opp

Tiltaksenheten har tett kontakt med skoler og barnehager, særlig gjennom faste samarbeidsmøter/turnusmøter som Tiltak har med enhetene.²² Disse møtene er sentrale i det forebyggende arbeidet. Informantene mener at tiltaksenheten fanger opp utsatte barn og unge og kommer tidlig inn i aktuelle saker.

I tillegg til det universelt forebyggende arbeidet jobber småbarnsteamet og barneskoleteamet på bestilling fra forvaltningsenheten. I motsetning til de andre teamene, jobber ungdomsteamet på tiltaksenheten kun generelt forebyggende på universelt og selektert nivå.²³ Ungdomsenheten får bestillinger fra forvaltningsenheten om konkrete ungdommer på indikert nivå. Ifølge ungdomsteamet fører dette til at man kan fokusere på det forebyggende arbeidet, og mener derfor at de får jobbet mer forebyggende enn de andre teamene i tiltaksenheten. Teamet kan derfor prioritere å jobbe med lavterskeltilbud gjennom faste møter med skolene, foreldremøter og tilbud for ungdomsgrupper.

4.2.2 Oversikt over barns levevilkår

Tiltaksenheten fremhever at arbeidet på helsestasjonen og samarbeidet med skolene og barnehagene gir god oversikt over barns levevilkår i byen. Flere av samarbeidspartene mener

¹⁸ Barnevernloven § 3-1 første ledd, Innst.O.nr. 80 (1991-92):12, Ofstad og Skar (2004:49) *Barnevernloven med kommentarer* og NOU 2009:22:16 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

¹⁹ Barnevernloven § 1-1 andre ledd § 3-1 andre ledd, Innst.O.nr. 80 (1991-92):8 *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)* og Ofstad og Skar (2004:22) *Barnevernloven med kommentarer*.

²⁰ Innst.O.nr. 80 (1991-92):8 *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)* og Ofstad og Skar (2004:22) *Barnevernloven med kommentarer*.

²¹ Barnevernloven § 9-1.

²² Under disse møtene kan skoler og barnehager få råd og veiledning i konkrete saker eller svar på generelle spørsmål om barnevern, omsorgssvikt og lignende. De faste turnusmøtene med skoler og barnehager blir nærmere gjennomgått i kapittel 5.

²³ Forebygging på universelt nivå retter seg mot alle barn og unge og skal hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår. Forebygging på selektert nivå retter seg mot barn og unge med høy risiko for at vansker kan oppstå eller hvor det er tendenser til slike vansker.

at tiltaksenheten i Midtbyen har god oversikt over barns levevilkår. Blant annet fremheves det at enheten får mye kjennskap gjennom helsestasjonene som har kontakt med alle familier. Noen av våre informanter understreker at dette ikke er tilfelle i skoleturnusen, siden tiltaksenheten bare får kjennskap til de elevene skolene melder bekymring for.

4.2.3 Forebyggende tiltak og tilbud

Tiltaksenhetene i kommunen har utarbeidet et dokument, Tiltaksvifta, som viser hvilke tilbud tiltaksenheten skal ha på universelt, selektert og indikert nivå.²⁴ Mange av tilbudene fra tiltaksenheten på universelt nivå blir utført av helsestasjonen og skolehelsetjenesten. Ifølge kommunaldirektøren er det brukt mye ressurser på å utvikle forebyggende tiltak på universelt, selektert og indikert nivå.

En av de ansatte i ungdomsteamet er både ungdomskordinator, oppsøkende helsesøster og teamansvarlig. Ungdomskordinator skal ha fokus på trender, utviklingsmønster og samarbeid om forebyggende arbeid for ungdom i bydelen.²⁵ Oppsøkende helsesøster skal ha fokus på psykososial problematikk. Fordi vedkommende også er ungdomskordinator og teamansvarlig i ungdomsteamet, har dette begrenset den oppsøkende virksomheten i ungdomsmiljø på kveldstid. Overfor revisjonen opplyser vedkommende at hun likevel får jobbet noe oppsøkende og har oppfølging av elever i gruppe eller individuelt. Noen informanter fremhever positivt jobben som vedkommende gjør. Nettverket for tiltakslederne viser også til at Midtbyen har gode erfaringer med å ha en funksjon som oppsøkende helsesøster.

Småbarnsteamet i tiltaksenheten utfører forebyggende oppgaver som for eksempel råd og veiledning til foreldre og barnehager.²⁶ Andre forebyggende tilbud på selektert nivå som småbarnsteamet gir, er SMIA, "De utrolige årene", PMTO, Marte Meo, ART, gruppeledelse, familieterapi og gruppetilbud for barn av psykisk syke og rusmisbrukere.²⁷ Dette er stort sett tilbud på selektert nivå.

Ifølge representanter fra forvaltningsenheten har imidlertid tiltaksenheten for få tilbud til småbarn sammenlignet med tilbudene til ungdom. De stiller spørsmål ved at kommunen velger å ha så få tiltak for småbarn, når tidlig intervensjon, ifølge forskning, har vist seg å være så viktig. Forvaltningsenheten etterlyser flere tiltak rettet mot råd og veiledning i

²⁴ Ett av tilbudene på universelt nivå er for eksempel modellkommuneforsøket som er systematisk oppfølging av barn av psykisk syke og rusmisbrukende foreldre.

²⁵ Ungdomskordinatorrollen ble opprettet av kommunen i hver bydel for å styrke det forebyggende arbeidet og skal blant annet være en støttespiller i SLT-arbeidet.

²⁶ Imidlertid opplyser småbarnsteamet at de har kapasitetsproblemer som går ut over det forebyggende arbeidet. Dette kommer vi nærmere inn på senere i kapittelet.

²⁷ SMIA er en familieavdeling for risikoutsatte småbarnsfamilier. PTMO som står for Parent Management Training, Oregonmodellen, er et individuelt rådgivningsprogram til foreldre med barn i alderen 3-12 år som er i risiko for å utvikle adferdsvansker. "De utrolige årene" som også blir kalt Webster Stratton metoden, er et 13 ukers foreldreveiledningsprogram for foreldre med barn i alderen 3-8 år som opplever barnet som krevende, vanskelig og grenseutprøvende. Marte Meo er en kommunikasjonsbasert veiledningsmetode for foreldre som har samspillsproblemer med sine barn i alderen 0-5 år. ART, som er en forkortelse for Aggresjon Replacement Training, er et program for etablering av sosial kompetanse og forebygging av problemadferd hos barn. Gruppeledelse går på å videreutvikle ulike tilbud om grupper, slik som foreldregrupper med barn med søvnvansker, sorggrupper, grupper for barn av skilte foreldre, traumegrupper og ulike gutte- og jentegrupper som drives etter systematiske metoder som sikrer endring og utvikling. Familieterapi går på tiltak som tar sikte på å oppnå endring i familier med indikerte behov og store psykososiale belastninger.

hjemmet. Informantene etterlyser flere tiltak som ligger mellom Victoria familiesenter og SMIA.²⁸ Det etterlyses også gode tilbud for voldsutsatte familier.

Oppsøkende miljøterapeuter

I forbindelse med opprettelsen av Ungdomsenheten i 2009²⁹ ble det forebyggende arbeidet i bydelen/tiltaksenheten styrket med to miljøterapeuter som skal jobbe lavterskel³⁰ og oppsøkende i ungdomsmiljø. Disse har sosialfaglig og barnevernsfaglig bakgrunn og skal gjennom kjennskap til ungdommene i bydelen komme i kontakt med de som har behov for lavterskelbistand. Begge miljøterapeutene deltar i SLT-samarbeidet i bydelen og er en del av ungdomsteamet i tiltaksenheten. Miljøterapeutene er med på enkelte møter i skoleturnusen³¹ på ungdomsskolene. Ifølge miljøterapeutene blir de ikke ”oppslukt” av annet arbeid på tiltaksenheten, men får jobbet primærforebyggende og oppsøkende slik hensikten er og har fått forme sine egne arbeidsoppgaver.

Miljøterapeutene fokuserer på å være tilstede på ungdomsskolene i bydelen og har faste møtedager på skolene. De synes dette fungerer godt, men mener at tilbudet kan markedsføres bedre overfor ansatte, foreldre og elever fordi ikke alle skolene benytter seg av tilbudet.³² Imidlertid ønsker terapeutene å ha større fleksibilitet i arbeidstiden enn de i dag har. For å komme i kontakt med ungdommene ønsker de å ha større mulighet til å være ute på kvelds- og helgetid, samt natt til 1. mai og natt til 17. mai og andre spesielle anledninger når mange ungdommer samles. Både ungdomsteamet i tiltaksenheten og Ungdomsenheten er enige i dette. Politiet etterlyser også at BFT Midtbyen er mer tilgjengelig på kveldstid, helg og natt, det vil si utenfor normal arbeidstid.

4.2.4 Ventelister og reduserte turnusmøter

Tiltaksenheten i Midtbyen har lange ventelister på tjenester og reduserte turnusmøter. Tiltaksenheten har enten avlyst flere turnusmøter, eller stilt opp med få fagfolk.³³ Flere av våre informanter peker på ressursproblemer som årsak til dette. Revisjonen har fått oversikt over ventelistene i de tre teamene for slutten av september 2010.

Småbarnsteamet har cirka ti barn står på venteliste på PP-området,³⁴ og det er omtrent fem måneders ventetid. Fire av disse barna venter på å få sin sak/situasjon utredet for å få en

²⁸ Victoria familiesenter jobber med småbarnsfamilier med omfattende vansker relatert til omsorg og tilknytning/samspill. Senteret ligger under Bufetat. SMIA er en familieavdeling for risikoutsatte småbarnsfamilier.

²⁹ Ungdomsenheten er en byomfattende enhet som har ansvar for å ivareta barn og unge i alvorlig krise. Enheten er en sammenslåing av tidligere Ressurssenteret for barn og unge, Ungdomsbasen og Gartnerhaugen. For nærmere definisjon, se kapittel 5.6.

³⁰ Lavterskelbistand er bistand på et lavt nivå uten at det er formelle vedtak eller er en formell barnevernssak. Miljøterapeutene skal drive oppsøkende arbeid der ungdommene er og fange opp ungdommer med eventuelle hjelpebehov som ikke nåes av andre instanser, eller som trenger et supplement til andre instanser. Arbeidet som miljøterapeutene utfører baserer seg på frivillighet fra ungdommens side, og de har ingen myndighet til å pålegge ungdommene noe.

³¹ Skoleturnusen er faste møter som tiltaksenheten har med skolene hvor skolene kan drøfte saker. Mer om skoleturnusen i kapittel 5.

³² Tilbudet på ungdomsskolene profileres som ”Ungdomskontakten”, og de har lav terskel i form av ”åpen dør” uten krav om timebestilling/avtale eller henvisning/søknad.

³³ Dette blir nærmere drøftet i kapittel 5.

³⁴ Pedagogisk-psykologisk tjeneste, ofte forkortet PPT eller PP-tjenesten, er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste eller myndighet som skal hjelpe barn, ungdom eller voksne som har en vanskelig opplærings- eller oppvekstsituasjon. Trondheim kommune har ingen egen PP-tjeneste, men rådgiverne på PP-området jobber tverrfaglig i tiltaksenheten sammen med barnevernet og andre faggrupper.

sakkyndig vurdering. Ifølge småbarnsteamet prioriteres barnevernssaker og ikke barn som venter på hjelp innenfor PP-området.

Videre viser oversikten at barneskoleteamet har 79 barn på venteliste. Det er 35 barn som venter på logopedbistand, 33 venter på PP-utredning, ett barn venter på bistand i barnevernssak (etter vedtak fra forvaltning), 10 venter på råd og veiledning (forebyggende barnevern) og 4 barn venter på psykologbistand.³⁵ De som har ventet lengst, har ventet siden oktober 2009. En periode har det vært opptil ett års ventetid på utredning på PP-området, mens ventetida var nede i åtte måneder våren 2010. Når det er venteliste på PP-utredning, blir det, ifølge barneskoleteamet, vanskelig å få en samtidig innsats fra både PP-området og barnevernet slik intensjonen er. Dessuten jobber PP-rådgiverne også innenfor det barnevernsfaglige området. For eksempel kan en PP-rådgiver jobbe med atferdsvansker, noe som er vanlig innenfor barnevernsfeltet.

Oversikten viser også at ungdomsteamet har færre barn på ventelister enn de to andre teamene. PP-området har ingen barn på venteliste for generell utredning. Psykolog og familieterapeut har begge fulle lister, men ingen på venteliste. De barnevernsfaglige medarbeiderne har litt ledig kapasitet. Teamet hadde lenge venteliste på Wisc-testing³⁶ fordi teamet manglet fagfolk til å gjennomføre testene. Psykologen i teamet har kompetanse til denne type testing, men har ikke hatt mulighet til å prioritere dette. Høsten 2010 har imidlertid ungdomsteamet leid inn ekstern bistand slik at de nå ikke har venteliste. Videre har de lenge hatt noen barn på venteliste på Leitertest,³⁷ men i sommer fikk teamet bistand med kompetanse fra barneskoleteamet slik at det heller ikke er venteliste for denne testen.

4.2.5 Mindre forebygging

Som et ledd i arbeidet med å redusere ressursbruken har kommunaldirektøren bedt tiltaksenhetene om å prioritere barn med vedtak fra forvaltningsenhetene. Det innebærer at disse sakene skal prioriteres foran den forebyggende innsatsen i barnevernet.

Flere ansatte på tiltaksenheten mener at ressursituasjonen fører til at fokuset skiftes fra primærforebyggende arbeid og over mot enkeltsaker på indikert nivå.³⁸ For eksempel må Marte-meo-veilederen ved tiltaksenheten, som skal jobbe forebyggende, jobbe med krevende enkeltsaker. Ifølge ungdomsteamet er det et stort potensial for å jobbe barnevernsfaglig forebyggende når tiltaksenheten er ute på skolene og barnehagene. Også flere informanter fra helsestasjonene og skolehelsetjenesten i Midtbyen uttrykker at de jobber mindre primærforebyggende og mer med tunge saker på indikert nivå og barnevern på grunn av tidspress og lite ressurser.

Gjennom intervjuene kommer det frem at det er vanskelig for tiltaksenheten å prioritere det forebyggende arbeidet når de har ventelister på utredninger og tester, og når de er nødt til å prioritere vedtakssaker fra Forvaltningsenheten.³⁹ Samtidig opplever tiltaksenheten og småbarnsteamet at de er så presset på tid at de heller ikke får gjort en god og grundig nok jobb på vedtakssakene. Ifølge småbarnsteamet har lavterskeltilbud og forebyggende arbeid blitt

³⁵ Grunnen til at summen blir større enn antall barn som venter, er at noen barn venter på flere typer bistand.

³⁶ Wisc-test er en evneutredningstest for å kartlegge kognitiv tilstand og se om en ungdoms vansker er på grunn av lavt evnenivå. Hvis man for eksempel har mistanke om at et barn har lidelsen ADHD, anbefales man å ta en Wisc-test.

³⁷ LEITER-tester er en non-verbal evneutredning.

³⁸ Indikert nivå innebærer innsats rettet mot ett barn og forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller en negativ utvikling som har oppstått.

³⁹ Bestilling etter Lov om barnevern og Lov om opplæring.

skadelidende i Midtbyen. Resultatet er at man på sikt får alvorligere barnevernsproblematikk og vedtakssaker, som igjen legger mer beslag på de ansattes tid i Tiltaksenheten. Også barnehagene gir tilbakemelding om at det tidligere var enklere å få tiltaksenheten til å komme til barnehagen for å drive med forebyggende arbeid. Flere representanter fra tiltaksenheten og skolene fremhever at tiltaksenheten jobber lite forebyggende og systemrettet mot klasser og grupper i skolene. Under skoleturnusen kan generelle saker, forebygging og systemdiskusjoner være tema, men det er sjelden.

Spesielt småbarnsteamet har hatt store kapasitetsproblemer, ventelister, sykmeldinger og vakanser. Dette mener de ansatte har gått utover oppfølgingen av de minste barna. Ifølge småbarnsteamet tilbyr de dermed ikke den kvaliteten på arbeidet som de ønsker. Mange og omfattende saker gjør at kvantitet ofte går foran kvalitet. Enkelte informanter fremhever at konsekvensen av ventelistene vil kunne bli at foreldre, helsestasjon, barnehager og skoler føler at det ikke er noe poeng i å melde inn saker til tiltaksenheten fordi de ikke får hjelp. Ifølge intervjuer og internt notat fra småbarnsteamet oppgir barnehagene at de etterspør mindre fordi de vet at BFT ikke har mulighet til å bistå. Noen barnehager uttaler at de i for liten grad får den hjelpen de etterspør og trenger. Barnehagene er frustrerte over de lange ventetidene på observasjon og kartlegging. Både ansatte fra BFT Midtbyen og samarbeidsparter viser til at barn kan få senskader og store vansker når de må vente så lenge før de får den nødvendige utredningen og hjelp.⁴⁰ Dessuten må ofte saken sendes videre i systemet for nærmere utredning, for eksempel til Trondsletten⁴¹ og BUP.⁴² Deretter kommer ny ventetid før Trondsletten eller BUP kan se på saken. Ifølge barneskoleteamet kan det ta opptil to år totalt før en sak er ferdig utredet.

Ifølge en barnehage har de store muligheter til å jobbe forebyggende og legge til rette for ungene som skal over til skolen. En av barnehagene håper at tiltaksenheten blir styrket og mener at ressursituasjonen i dag går utover det forebyggende arbeidet i barnehagen. Hvis barnehagen hadde fått mer hjelp, observasjon og veiledning, og hvis barnehagen hadde vært flinkere til å melde behov, ville tiltakene kunne ha blitt satt inn tidligere. Dette kunne ha ført til at eventuelle problemer hadde blitt mindre når barna begynner i skolen.

Flere revisjonen har snakket med peker på at ventelistene og færre turnusmøter skyldes manglende kapasitet og ledige stillinger. Hvert fagområde har få fagfolk, og enkelte faggrupper er kun representert med én ansatt. Dette medfører at fagpersonene har mange saker og arbeidsoppgaver og at tiltaksenheten er sårbar for permisjoner og sykemeldinger, noe spesielt småbarnsteamet har fått erfare det siste året. En av barnehagene påpeker at det er uheldig at ingen overtar sakene når barnehagens kontaktperson blir sykemeldt. Ifølge våre informanter fører mangelen på kompetanse til at teamene prioriterer de sakene hvor de har tilgjengelig kompetanse.

Ifølge tiltaksleder gjennomførte BFT i 2008 en gjennomgang av tjenestetilbudet, hvor det ble konkludert med at tilbudet som gis til yngre barn på generelt nivå er bra nok. Konklusjonen av gjennomgangen var at det var hull i tjenesteproduksjonen for eldre barn med sammensatte behov. Som en følge av dette fikk enhetene økte midler og mulighet til å ansette personer som

⁴⁰ En barnehage uttrykker i et klagebrev til Midtbyen tiltak at situasjonen er spesielt uholdbar for de barna som skal starte på skolen, og det vil få store konsekvenser for deres skolestart. Barnehagen skriver videre at det ikke kan være slik at de skal vente i seks måneder før de får hjelp. Svaret til barnehagen fra tiltaksenheten er at det på grunn av kapasitetsproblemer og sykdom dessverre må påregnes ventetid på bistand fra Midtbyen tiltak.

⁴¹ Trondsletten er et habiliteringssenter i St. Olavs Hospital for funksjonshemmede barn i Sør-Trøndelag.

⁴² BUP står for Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk.

skulle tette disse hullene. I 2009 ble fokuset satt på forebyggende psykisk helsearbeid rettet mot skolebarn, og det ble gitt økte ressurser for å ansette personer med kompetanse til å jobbe med dette. Hensikten med denne styrkingen av selektert og individuelt nivå var at man mente at den generelle innsatsen var god nok. Tiltaksleder fremhever imidlertid at denne styrkingen av tjenesteproduksjonen på individuelt og selektert nivå ikke skal gå på bekostning av innsatsen på universelt nivå, men kan ha medført at man ute i organisasjonen har skiftet fokus bort fra generell innsats.

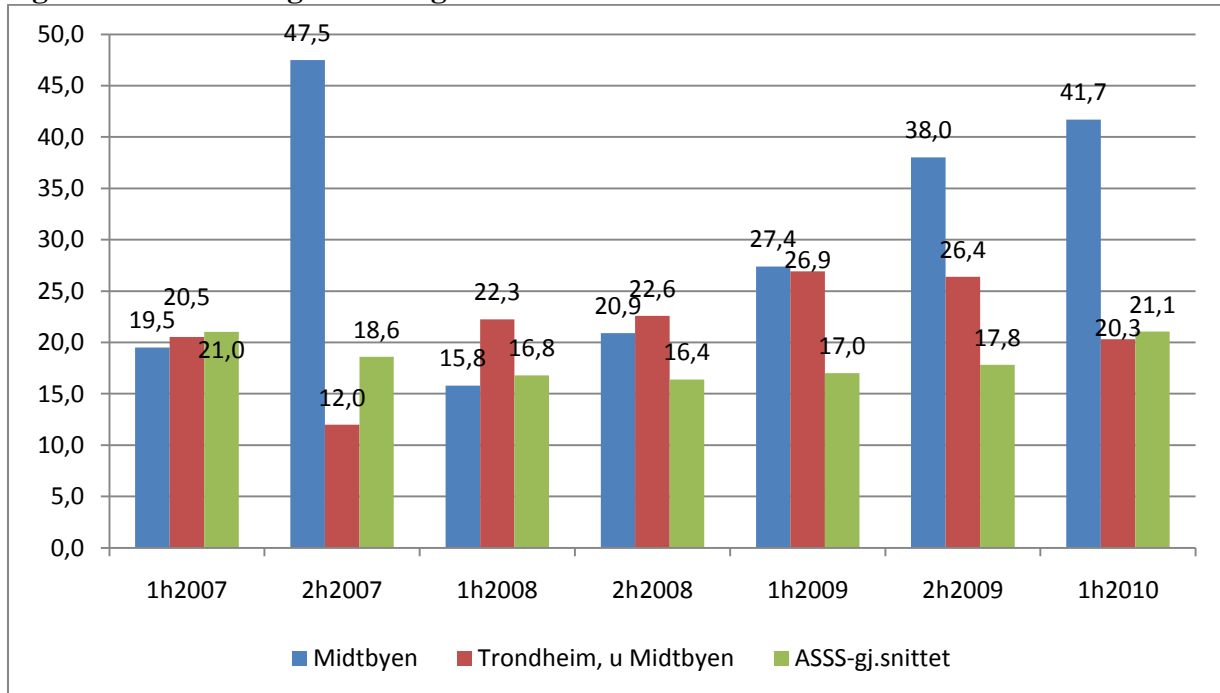
Ett annet problem som oppfattes å ha sammenheng med ressursituasjonen er at forvaltningsenheten opplever at det tar lang tid før tiltaksenheten begynner å arbeide med vedtak om tjenester som forvaltningsenheten har fattet. Som et eksempel nevner representanter fra forvaltningsenheten en alvorlig barnevernssak hvor forvaltningsenheten mener at barnet blir skadelidende dersom barnet forblir i hjemmet. Mor uttrykte ønske om at hun vil endre seg og forvaltning fattet derfor vedtak om omfattende råd og veiledning med mor i tre måneder. Da forvaltningsenheten skulle undersøke om det var blitt forbedring, viste det seg at tiltaksenheten ikke hadde jobbet med saken i disse tre månedene, som en følge av manglende kapasitet. Informantene fra forvaltningsenheten synes det er bekymringsfullt hvis tiltaksenheten ikke klarer å prioritere slike saker. Forvaltningsenheten peker på at en konsekvens av at Tiltak ikke jobber forebyggende på lavterskelnivå, kan være at saken senere blir en barnevernssak i forvaltningsenheten.

4.2.6 Terskel for barnevernsvedtak

Forvaltningsenheten har ansvaret for å fatte vedtak etter barnevernsloven. Hvis terskelen for å fatte vedtak i en barnevernssak er for høy, kan det gå utover barna som ikke får den nødvendige hjelpen. Dette er uheldig i et forebyggende perspektiv.

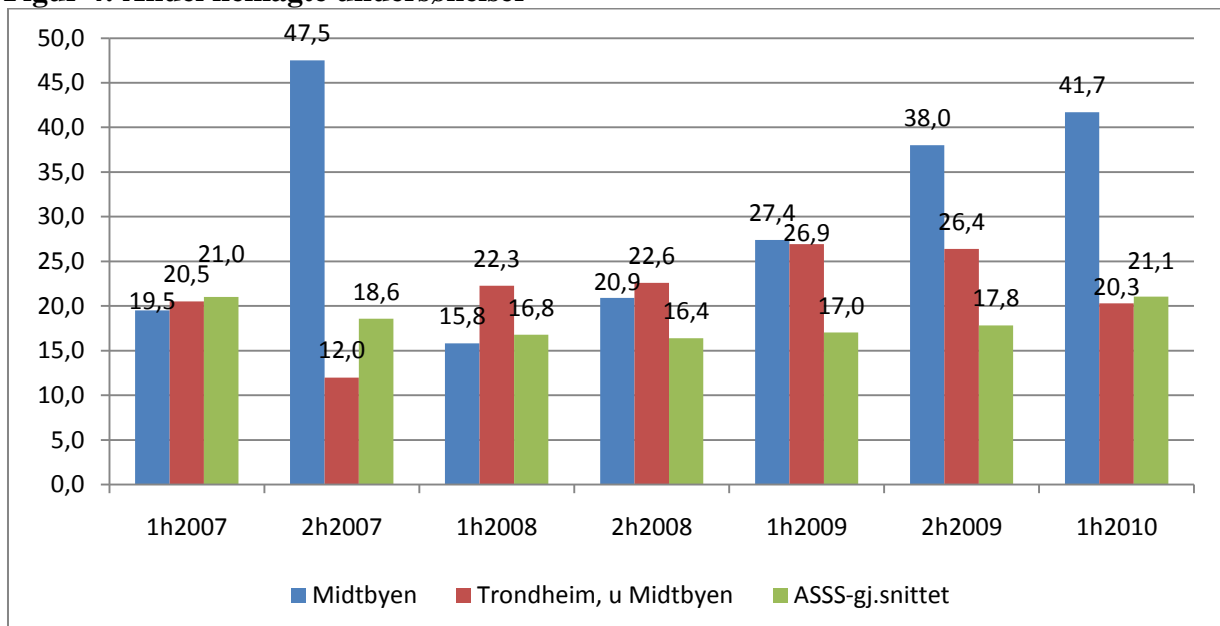
Andel henlagte bekymringsmeldinger og henlagte undersøkelser av saker gir indikasjoner på hvor høy terskel barnevernet har for å fatte vedtak etter barnevernsloven. Figur 3 og figur 4 viser andel meldinger og undersøkelser som Midtbyen Forvaltning har henlagt i forhold til Trondheim (utenom Midtbyen) og gjennomsnittet for ASSS-kommunene.⁴³

⁴³ Fra 2007 ble rapporteringen til Fylkesmannen gjort elektronisk, samtidig som enkelte deler av den er endret. Ifølge kommunaldirektøren ble det rapportert feil fra noen av bydelene i Trondheim i starten både i 2007 og 2008, slik at bare 2009 og 2010 kan betraktes som rimelig pålitelige.

Figur 3: Andel henlagte meldinger

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet, rapporteringsbanken. 2010 er kun for første halvåret.

Figurene viser at Midtbyen henlegger flere bekymringsmeldinger og undersøkelser enn ASSS-kommunene og de tre andre forvaltningsenhetene i Trondheim. Midtbyen Forvaltning har henlagt særlig mange saker første halvåret i 2010. Samtidig har det vært en økning i antall bekymringsmeldinger i Midtbyen, spesielt første halvår 2010.⁴⁴

Figur 4: Andel henlagte undersøkelser

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet, rapporteringsbanken. 2010 er kun for første halvåret.

⁴⁴ Se kapittel 5.2 og tabell 3.

Alle informantene som vi har intervjuet, sier at terskelen for å fatte vedtak etter barnevernloven er høy, *for høy* mener flere. Representanter for forvaltningsenheten i Midtbyen mener imidlertid at terskelen ikke er for høy, og presiserer at de fatter kun vedtak når bekymringsnivået er kommet opp på et nivå hvor det er aktuelt å vurdere omsorgsovertakelse etter barnevernlovens § 4-12. Mange av de ”mildere” tiltakene i barnevernloven er avhengig av at foreldrene samtykker til at det settes inn et tiltak. Hvis foreldrene ikke ønsker hjelp, vil saken bli henlagt. Dette medfører at forvaltningsenheten henlegger mange bekymringsmeldinger og mange av de undersøkelsessakene som opprettes. Dersom forvaltningsenheten finner grunnlag for det, kan saken henvises til tiltaksenheten for oppfølging, uten at det fattes vedtak om dette. Slike saker kalles lavterskelsaker og skal i utgangspunktet være mindre alvorlige barnevernsaker hvor tiltaksenheten for eksempel gir råd og veiledning. I slike tilfeller kan forvaltningsenheten ikke pålegge tiltaksenheten å iverksette tiltak i saken. Så lenge sakene uten vedtak blir håndtert av tiltaksenheten, mener representanter fra Forvaltningsenheten at det er riktig at terskelen for å fatte vedtak i en barnevernssak er høy. Imidlertid mener de at det kan tenkes at terskelen er for høy dersom tiltaksenheten ikke jobber med disse sakene.

Flere fremhever også at dersom terskelen for å fatte vedtak blir høyere kan det føre til at samarbeidsparter som skoler og barnehager vegrer seg for å melde saker til forvaltningsenheten, siden man er usikker på om en melding vil medføre noen forbedring for barnet, og i verste fall at man kan risikere å ødelegge samarbeidet med foreldrene uten å få noe igjen. En evaluering av BFT viser at mange barnehager er frustrerte over at saker de melder, blir henlagt, og skolene opplever at terskelen for å melde til BFT har blitt høyere.⁴⁵

En helsesøster har overfor revisjonen gitt et eksempel på det hun opplever som for høy terskel. Hun sendte en bekymringsmelding første gang da det aktuelle barnet var seks uker. Helsesøster har meldt saken fire ganger uten at forvaltningsenheten har fulgt saken videre. Etter fjerde gangs melding, tok forvaltningsenheten tak i saken. Barnet var da blitt ni måneder gammelt, og ifølge helsesøster kan den lange tiden som har gått, ha medført senskader for barnet.

Forvaltning og Tiltak har hatt mange terskeldiskusjoner for når en sak tilhører Forvaltning eller Tiltak på lavterskelnivå. Det har også vært egne møter om hvor grensen går for hva som er en barnevernssak. Ifølge en representant fra Forvaltning henger økningen i terskeldiskusjonene sammen med ressurser og forventninger som ikke blir innfridd. Flere i tiltaksenheten mener at Forvaltning henlegger for mange saker. Forvaltning sier at de henlegger flere saker, men at henleggelsesprosenten ikke er for høy. Ifølge Forvaltning er den høye terskelen et resultat av kommunale føringer om at Tiltak skal ta flere saker på lavterskel uten vedtak fra Forvaltning. Dessuten er Forvaltning usikker på hvor god kunnskap tiltaksenheten har om hvor grensen for hva som er et barnevernstiltak går. Forvaltning stiller spørsmål om hvordan Tiltak formidler denne grensen til skoler og barnehager dersom de ikke vet dette selv. Forvaltningsenheten er urolig for at kunnskapen om dette er for personavhengig.

4.2.7 Lavterskelsaker

Bakgrunnen for praksisen knyttet til de såkalte lavterskelsakene er at kommunen i 2006 hadde en prosentvis stor andel barn med barneverntiltak i forhold til andre sammenlignbare

⁴⁵ Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387.

kommuner.⁴⁶ Som en følge av dette ble rutinene rundt arbeidet med bekymringsmeldinger lagt om slik at man i lettere barnevernssaker ikke skulle fatte enkeltvedtak etter barnevernsloven, men i stedet yte barnevernfaglig bistand fra tiltaksenheten.⁴⁷ Formålet var å senke terskelen for å få hjelp og for å få bedre prioritering av ressurser. Ifølge en rådgiver fra rådmannens fagstab har dette medført en lavere terskel inn til tjenesten for barn og familier som har behov for slik bistand.

Som en følge av dette har Trondheim kommune mange barn som får barnevernsfaglig hjelp uten at det fattes noe formelt enkeltvedtak om dette. Vanlig praksis i andre kommuner er å fatte barnevernsvedtak. I Trondheim kommer ikke disse sakene frem i barnevernsstatistikken. Dette kan være saker med relativt krevende barnevernsproblematikk.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i andel barn med barneverntiltak av innbyggere i alderen 0-17 år.

Tabell 2: Utviklingen i andel barn med barneverntiltak av innbyggere i alderen 0-17 år. (prosent)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 ⁴⁸
Trondheim	3,1	3,5	3,7	3,9	4,1	3,7	3,3	3,3	6,0
Bergen	3,4	3,5	3,7	3,7	3,9	4,0	4,3	4,4	
Stavanger	4,0	4,3	4,4	4,3	3,9	3,9	4,0	4,1	
Kr.sand	2,6	2,7	3,0	3,1	3,2	3,3	3,8	4,0	
ASSS-snittet ⁴⁹	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,7	3,9	4,1	

Kilde: Trondheim kommune (2010), *Delrapport 1. Utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim*

I 2010 gjennomførte rådmannen en kartlegging av totalt antall barn i kommunen som i 2009 mottok bistand fra barnevernet, enten på bakgrunn av et formelt vedtak eller som lavterskelbistand uten vedtak. Medregnet lavterskelsaker er andel barn i alderen 0-17 år med barneverntiltak om lag 6,0 prosent i Trondheim i 2009.⁵⁰ Gjennomsnittet for ASSS-kommunene er på 4,1 prosent.

Kommunaldirektøren mener at rettsikkerheten er ivaretatt ved at barnet og familien når som helst kan gå til forvaltningsenheten og be om å få et vedtak på tjenester. Videre skal tiltaksenheten sende saker videre til forvaltningsenheten dersom de har jobbet lenge med en sak uten at det skjer noen bedring eller dersom det skjer en forverring i saken. Kommunaldirektøren mener at det er et problem at tiltaksenheten i mange tilfeller jobber for lenge med saken uten at det skjer noen forbedring. Denne problemstillingen holder rådmannen på å jobbe med. Ifølge kommunaldirektøren vil det bestandig være ”gråsoner” for

⁴⁶ Lavterskelsaker er saker uten vedtak og skal i utgangspunktet være mindre alvorlige barnevernsaker hvor tiltaksenheten for eksempel gir råd og veiledning.

⁴⁷ Denne strategien er vedtatt av bystyret i sak 49/07.

⁴⁸ Korrigert for barn som får barnevernsfaglig bistand uten enkeltvedtak.

⁴⁹ ASSS-gjennomsnittet er tall for alle ASSS-kommunene, eksklusive Oslo og Trondheim. ASSS-kommunene er de ti største kommunene i landet og består av: Fredrikstad, Bærum, Oslo, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

⁵⁰ Kartleggingen er foretatt på kriterier som ikke er kvalitetssikret tilstrekkelig mellom bydelene, slik at prosentandelen må tas med forbehold. Rådmannen mener kartleggingen er tilstrekkelig grundig til at han vurderer at andelen og utviklingen i Trondheim ville ligget på eller over nivået i de andre byene og ASSS-kommunene, med samme vedtakspraksis som i de andre kommunene.

når det skal fattes vedtak og ikke, og Midtbyen sliter også med denne type terskeldiskusjoner.⁵¹

Kommunaldirektøren mener at denne lavterskelmodellen som Trondheim har valgt, er smidigere enn den som er valgt i andre kommuner. Dokumentasjonen av det barnevernet gjør, skjer i form av vedtak. Lavterskelsaker, slik som for eksempel råd og veiledning, dokumenteres i journal på tiltaksenheten, men i mindre grad. Dette har medført en avbyråkratisering av barnevernstjenesten.

Ifølge en rådgiver i rådmannens fagstab gjør mindre vedtaksmengde at forvaltning får bedre tid til å følge de sakene der det besluttes videre undersøkelse.⁵² Arbeidet med lavterskelsaker har imidlertid ikke de samme kravene til dokumentasjon og evaluering som saker med formelle vedtak. Blant annet utarbeides det ikke tiltaksplaner i samme grad. Lavterskelsakene blir heller ikke evaluert like grundig som vedtakssaker hvis tiltak jevnlig blir evaluert gjennom tiltaksplanene. Risikoen er også at man jobber med en familie eller et barn uten at dette har noen dokumenterbar effekt.

En annen representant for rådmannens fagstab er positiv til at tiltaksenheten yter tjenester uten at det fattes formelle vedtak om barnevernstjenester fra forvaltningsenheten. Representanten fremhever at det er viktig at man jobber med lavterskeltiltak for å hindre en videre feilutvikling.

Ifølge tiltaksleder har ikke brukere med lavterskelbistand noen rettigheter for de tjenester som tiltaksenheten yter. Det oppstår ikke krav og rettigheter etter barnevernloven før forvaltningsenheten fatter vedtak.

Representanter for tiltaksenheten mener at tanken med at man kommer tidlig inn i en sak uten at det foreligger en bekymringsmelding er svært god, fordi foreldrene gjerne er mer motivert for endring, noe som medfører at samarbeidet ofte går bedre.⁵³ Ikke minst gir dette muligheten for at problematikken rundt barnet ikke har fått satt seg i like stor grad.⁵⁴ Imidlertid opplever man at tiltaksenheten har for lite ressurser til å kunne få utført lavterskelarbeidet på en tilfredsstillende faglig måte, fordi man har vært nødt til å prioritere vedtakssaker fra forvaltningsenheten.

Rambøll (2010:39-42) mener at intervjuene tyder på at retningslinjene ikke er tydelige nok for når en sak skal avsluttes og at man derfor risikerer at saker pågår lengre enn nødvendig. Ifølge Rambøll kan opphopningen av saker derfor delvis skyldes at det ikke fattes vedtak i alle saker, og at det dermed kan være mindre tydelig hvorvidt målet med endringsarbeidet og tilhørende tiltak er oppnådd.

⁵¹ Ifølge Rambøll (2010:39-42) kan det være vanskelig å avgjøre når vedtak om tyngre tiltak bør fattes hvis de lettere tiltakene ikke fungerer. Flere informanter i Rambøll oppgir at det brukes mye tid på avklaringer internt og hvilke saker man skal fatte vedtak for eller hvilke saker som skal henvises til tiltaksenhetene uten vedtak. Denne type diskusjoner slipper man i de øvrige kommunene hvor de fatter vedtak i alle sakene.

⁵² Dette støttes også av Rambøll (2010).

⁵³ Rambøll (2010:39-42) er inne på det samme. På den ene siden synes Flere informanter synes at en fordel er at de raskere kan begynne å jobbe med en sak, og for eksempel yte lettere hjelpetiltak i en familie med akutt behov for hjelp uten først å måtte gå veien om tidkrevende byråkratiske prosesser.

⁵⁴ Dette trekkes også frem av Rambøll (2010:39-42).

Sammenligningskommunene⁵⁵ i rapporten til Rambøll (2010:39-42) fatter vedtak i alle saker etter at saken er vurdert til å ligge inn under barnevernets ansvarsområde. Begrunnelsen er at loven tolkes dit hen at det *skal* fattes vedtak i alle saker som går inn under barnevernets ansvarsområde slik at barnet eller familien kan klage. I tillegg kan kommunen dokumentere at saken er behandlet og at saken enten er avslått eller at det er vedtatt et tiltak med en faglig begrunnelse det kan vises til ved eventuelle klager senere.

Ifølge Rambøll (2010:47) kan også praksisen med ikke å fatte vedtak i lette saker som kun krever enklere hjelpetiltak, føre til en mer uoversiktlig økonomi og til at det brukes mer ressurser på saker som optimalt sett burde vært avsluttet.

4.2.8 Styringsmessige utfordringer i tiltaksenheden

Rapportering

Rådmannen har tidligere krevd rapportering om avvik, og ikke om tjenesteproduksjon. Fra 1. april 2010 har rådmannen også bedt tiltaksenheden å rapportere om selve tjenesteproduksjonen. Den tidligere mangelen på rapportering i henhold til tjenesteproduksjon gjør at det er vanskelig å synliggjøre og måle det forebyggende arbeidet og innsatsen tiltaksenheden har gjort tidligere. Ifølge tiltaksleder per oktober 2010 er ikke det nye rapporteringssystemet tilstrekkelig kvalitetssikret til at det kan brukes enda.

Manglende prioritering og intern ressursfordeling mellom teamene

Mange informanter mener at det å prioritere mellom saker er en utfordring for tiltaksenheden. Ledelsen ved tiltaksenheden mener at det mangler tydelige prioriteringer fra rådmannen, noe som er viktig når det er krav om at kostnadene skal kuttes og at tjenesteproduksjonen skal økes. Dette er tatt opp med rådmannen, som sier det vil ta tid å utarbeide konkrete prioriteringer. Ifølge kommunaldirektøren har hun gitt føringer om at saker fra forvaltningsenheden skal prioriteres. De fire tiltakslederne i Trondheim har i tillegg utarbeidet en prioriteringsliste som blant annet gir føringer på at yngre barn skal prioriteres før eldre barn. De ansatte på tiltaksenheden poengterer imidlertid at disse prioriteringene er *for* generelle til å gi noen konkret veiledning i det praktiske arbeidet, og mener at det er mulig å utarbeide en mer detaljert prioriteringsliste.

Ifølge tiltaksenheden har småbarnsteamet mest trykk og ressursknapphet av de tre teamene. Småbarnsteamet presiserer at dersom man mener alvor med å prioritere småbarn, jamfør prioriteringslista, bør man også ha mulighet til å prioritere internt mellom teamene slik at ressurser og kompetanse kan brukes på tvers ved behov. I dag skjer det ingen slik ressursfordeling mellom teamene.

Kommunaldirektøren har tatt opp utfordringene med økonomi, køproblematikk, skjevfordeling mellom teamene og flyt mellom forvaltning og tiltak i lederdialogen med Midtbyen tiltak.

Rekruttering og kompetanse hos tiltaksenheden

Tiltaksenheden har hatt utfordringer med å få ledige stillinger besatt. Blant annet manglet enheten lenge én psykolog. Dette gikk utover det forebyggende arbeidet og medførte at småbarnsteamet manglet kompetanse og at tilbudet ble dårligere.

⁵⁵ Bergen, Stavanger og Kristiansand.

Alle teamene i tiltaksenheten har bredt sammensatt kompetanse, og samarbeidspartnerne er fornøyde med de ansattes kompetanse. Representanter fra både forvaltningsenheten og tiltaksenheten mener imidlertid at tiltaksenheten ikke har tilstrekkelig antall ansatte med barnevernsfaglig kompetanse. Tilstrekkelig barnevernsfaglig kompetanse oppleves som nødvendig for å kunne prioritere mellom de forskjellige sakene på ventelista.

Leder av Tiltaksenheten har ikke formell fagkompetanse innen enhetens fagområder. For å styrke den faglige kompetansen, foreslår enkelte av våre informanter at enhetsleder knytter til seg fagansvarlige innen barnevern og PP-området. Tiltaksenheten har ikke i dag en ordning med fagansvarlige på barneverns- og PP-området, slik forvaltningsenheten har. Tiltaksleder har imidlertid knyttet til seg en fagansvarlig helsesøster, som skal være en diskusjonspartner i helsefaglige spørsmål. Tidligere var det også fagansvarlige for PP-området og barnevernsområdet, men dette er blitt endret som en følge av ønsket om å ha fokus på teamene og satse på tverrfaglighet.

Lokalisering

Tiltaksenheten er lokalisert på flere steder i bydelen. Helsesøstrene har sitt arbeidssted på helsestasjonene, skolehelsesøstrene er på hver sin skole, tiltaksleder har kontor i Statens hus sammen med forvaltningsenheten, mens resten av tiltaksarbeiderne⁵⁶ er lokalisert på Gjørtlervegen helsestasjon. Rådmannen har bestemt at lederne for tiltaksenhetene skal være samlokalisert med forvaltningsenhetene og de offentlige servicekontorene.

Både leder, ansatte i tiltaksenheten og andre som revisjonen har snakket med, mener imidlertid at leder bør være samlokalisert med tiltaksarbeiderne i Gjørtlervegen. Leder for tiltaksenheten fremhever at det er et problem at det innebærer redusert mulighet for å drive organisasjonsutvikling i stor nok grad sammen med sine ansatte. Leder for tiltaksenheten fremhever imidlertid også at det i Midtbyen er gode erfaringer med samlokalisering av lederne for forvaltningsenheten og tiltaksenheten.

Intern samhandling og arbeidsmiljø

Flere av våre informanter sier at det er begrenset samarbeid mellom teamene og at samarbeidet internt på enheten er utfordrende. Medarbeiderundersøkelsen 2010 viser at tiltaksenheten har et noe dårligere resultat på samarbeid og trivsel mellom kollegaer enn gjennomsnittet for kommunen og de fire tiltaksenhetene.

Medarbeiderundersøkelsen viste også at medarbeidernes tilfredshet med ledelsen⁵⁷ er vesentlig lavere i Midtbyen Tiltak enn gjennomsnittet for kommunen og de øvrige tiltaksenhetene. Dette fremkommer også av intervjuer med revisjonen. Ansatte i tiltaksenheten opplyser til revisjonen at det er iverksatt tiltak for å forbedre situasjonen.

4.3 Ressurssituasjon

Ressursbruk og kostnadsutvikling har innvirkning på barnevernets mulighet til å jobbe forebyggende. Rambøll (2010) og Trondheim kommune (2010) har gjennomgått utviklingen

⁵⁶ Tiltaksarbeiderne består av den gamle hjelpetjenesten og omfatter for eksempel PP-rådgivere, sosialfaglige rådgivere, psykolog, familiekonsulent, miljøterapeut, omsorgsarbeider, logoped og Marte Meo-terapeut.

⁵⁷ I medarbeiderundersøkelsen står det beskrevet at ledelse spesielt gjelder den personen som har personaloppgaver, det vil si den som de ansatte vil henvende seg til for spørsmål om sin arbeidssituasjon, permisjon og lignende.

av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim. Revisjonen har ikke gjennomført en egen analyse av hvorvidt barnevernet har en effektiv ressursbruk.

Tabell 1 viser at Trondheim kommune bruker mer ressurser på barnevernet per innbygger i alderen 0-17 år i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene.⁵⁸ Tabellen omfatter totale utgifter til barnevern.

Tabell 1: Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger i alderen 0-17 år (kroner, nominelle tall)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 ⁵⁹	Prosentvis endring 2002-2009 ⁶⁰
Trondheim	4541	5233	5722	6151	6205	6611	6629	6750	6964	48,6
ASSS-gj.sn	4147	4330	4363	4637	4760	5092	5399	5816		40,8

Kilde: KOSTRA og Trondheim kommune (2010)

Trondheim har også hatt en prosentvis større økning i ressursbruken fra 2002 til 2009. Fra 2006 har Trondheim hatt en mindre økning enn sammenligningskommunene.

Rambøll (2010:6) viser at det ikke finnes enkeltstående faktorer som alene kan forklare hvorfor Trondheim kommune har høye kostnader til barnevern. Blant annet skårer kommunen noe lavere på flere viktige levekårsvariabler som har betydning for tilstrømmingen av saker til barnevernet. Ifølge Rambøll kan dette tyde på at behovet for barnevernstjenester er noe høyere i Trondheim kommune enn i sammenligningskommunene.

Spesialisering på deler av arbeidet i barnevernssakene gjør det nødvendig å ha en større arbeidsstokk, og gir høyere lønnskostnader per barn.⁶¹ En organisering som innebærer at flere ansatte er inne i en sak, kan føre til høyere barnevernskosten fordi lønnskostnadene blir større. Samtidig påpeker Rambøll (2010) at dette har vist seg å ha en positiv effekt ved at Trondheim har kortere saksbehandlingstid og mindre fristoverskridelser enn de andre kommunene. Høye administrative kostnader, for eksempel husleie, er videre en forklaringsfaktor til kostnadsnivået i barneverntjenesten i Trondheim.

Mange av våre informanter peker på at organisasjonsmodellen er kostnadskrevende.⁶² Flere fremhever at ressursene er for lave til å gjennomføre intensjonen med modellen.

Kommunaldirektøren har opplyst til revisjonen at det alltid er mulig å bruke mer ressurser på det forebyggende arbeidet. Selv om det har vært en økning i antall barn i kommunen, har ikke ressursene til barnevernet økt tilsvarende. Kommunaldirektøren mener imidlertid at

⁵⁸ KOSTRA og Trondheim kommune (2010:7-11), *Delrapport 1. Utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim. Analyser av behov, dekningsgrad, tiltaksprofil, kostnader og kvalitet i barnevernet i Trondheim sammenlignet med Bergen, Stavanger og Kristiansand og ASSS-kommunene. Periode 2002–2009*, rådmannens fagstab, delrapport 1. ASSS-kommunene består av Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Tromsø, Sandnes og Bærum. ASSS-gjennomsnittet i tabellen er eksklusiv Oslo og Trondheim.

⁵⁹ Dette er inkludert utgifter for barn som får barnevernsfaglig bistand uten enkeltvedtak.

⁶⁰ Den prosentvise endringen er beregnet fra 2002 til og med første kolonne for 2009 slik tallene er rapportert i KOSTRA.

⁶¹ Se kapittel 4.2.1 om organisasjonsmodellen og Rambøll (2010).

⁶² Se også kapittel 5. Dette fremkommer også av Rambøll.

rådmannen driver med forebyggende arbeid i henhold til bystyrets vedtak og planer. Hovedårsaken til at Trondheim ligger høyere på ressursbruken er at kommunen har høyere grad av plasseringer utenfor hjemmet. Kommunaldirektøren uttaler at det ikke finnes belegg for å hevde at dette har ført til nedprioritering av forebyggende tiltak, men tvert i mot er det brukt mye ressurser på å utvikle forebyggende tiltak på universelt, selektert og indikert nivå.

Kommunaldirektøren opplyser også at deler av tjenesten er veldig presset som en følge av innføring av ny kompetanse og nye arbeidsmetoder. Krav til ny kompetanse og nye arbeidsmetoder, samtidig som man skal opprettholde tjenesteproduksjonen, medfører økt press og ventetid på tjenestene. Barnevernet i Trondheim kommune har ifølge kommunaldirektøren hatt problemer med merforbruk på budsjett. Allerede i 2004 hadde BFT i Trondheim kapasitetsproblemer.⁶³

Kommunaldirektøren uttaler at det fra 2006 kan se ut som barnevernet i Midtbyen endrer karakter, og at sakene i denne bydelen blir gradvis mer alvorlige. Antall nye bekymringsmeldinger har økt sterkt fra 2006 til i dag.⁶⁴ Ifølge kommunaldirektøren er presset mot både Forvaltning og Tiltak i Midtbyen dermed i utgangspunktet meget høyt.

4.3.1 Ressurssituasjon i Tiltak og Forvaltning

Kapitlene over viser at enheten har lange ventelister på tjenester og reduserte turnusmøter og at våre informanter opplever at ressurssituasjonen på tiltaksenheten er presset.

Informanter fra både forvaltningsenheten, tiltaksenheten og samarbeidspartnere opplyser overfor revisjonen at forvaltningsenheten er presset på tid og ressurser. På grunn av tidspress må for eksempel PP-rådgiver og barnevernsfaglige på småbarnsteamet i Forvaltning nedprioritere teammøtene. De ansatte opplever selv at oppfølgingen av saker ofte blir mangelfull fordi saksbehandlerne har for mange saker. Det varierer hvor mange saker en saksbehandler har. Småbarnsteamet har for eksempel mellom 20 og 25 saker per ansatt, mens faglederne mener de ideelt sett bør ha mellom 15 og 20 saker for å få gjort en god jobb. I utgangspunktet skal ikke faglederne være saksbehandlere, men på grunn av ressursknapphet og den store saksmengden til saksbehandlerne har også faglederne vært nødt til å gjennomføre ordinær saksbehandling.⁶⁵ I en slik situasjon må faglederne nedprioritere ledelse og fagutvikling, som de selv mener er viktige oppgaver.

Ansatte i forvaltningsenheten opplyser at barnevernssakene har blitt mye mer ressurskrevende. Mange av barnevernssakene, spesielt småbarnssakene, har endt med forslag om omsorgsovertakelse for Fylkesnemnda, og flere og flere av familiene anker sakene sine til rettssystemet. Forberedelse til retten er veldig tidkrevende. Informantene fra Forvaltningsenheten mener at ressursene ikke har økt i takt med tidsbruken i disse sakene.

4.4 Vurderinger

4.4.1 Barnevernets forebyggende arbeid

Barnevernloven § 3-1 presiserer at kommunen skal følge nøye med i de forholdene barna lever under og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og

⁶³ Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387

⁶⁴ Se kapittel 5.2 og tabell 3.

⁶⁵ Våren 2010 var de to faglederne saksbehandlere for 48 saker.

adferdsproblemer. Undersøkelsen har vist at barnevernet i Midtbyen gjennom tiltaksenheten arbeider forebyggende og har flere ulike tilbud og tiltak på universelt, selektert og indikert nivå. Revisjonen mener at tiltaksenheten har etablert ordninger som gjør enheten i stand til å ha en oversikt over barna og barns levekår generelt i bydelen. Samtidig viser undersøkelsen at barnevernet har flere utfordringer innenfor det forebyggende arbeidet.

Utfordringer med forebyggende tiltak og tilbud

Ifølge enkelte informanter er det for få tilbud til småbarn sammenlignet med tilbudene til ungdom. Med tanke på tidlig innsats understreker revisjonen betydningen av å ha tilstrekkelige tiltak for småbarn.

Revisjonen registrerer at miljøterapeutene jobber mest med utgangspunkt i skolene, og driver i mindre grad oppsøkende virksomhet rundt i bydelen. Vi mener rådmannen bør vurdere å gi miljøterapeutene på tiltaksenheten mer fleksibel arbeidstid slik at de kan være tilgjengelig på kveld og helg når ungdomsproblematikk bruker å oppstå.

Ventelister, reduserte turnusmøter og tidspress

Våre informanter mener at barnevernet og tiltaksenheten fanger opp mange utsatte barn og unge, men at det er en utfordring å sørge for tilstrekkelig oppfølging. Både forvaltningsenheten og tiltaksenheten mener selv at de er presset på tid og ressurser. Tiltaksenheten har utfordringer med reduserte turnusmøter i skoler og barnehager og lange ventelister på tjenester. Revisjonen mener at det er alvorlig når barn må vente fem måneder og enkelte i ett år før de får tilbud om bistand. Dette gir økt risiko for senskader og andre vansker.

Revisjonen registrerer at samarbeidsparter etterspør mindre bistand fra BFT på grunn av deres kapasitetsproblemer. Revisjonen mener at dette går utover det forebyggende arbeidet i Midtbyen.

Tiltaksenheten er sårbar for fravær og sykemeldinger siden flere faggrupper kun er representert med én ansatt. Ved lengre fravær mener revisjonen at det er viktig at tiltaksenheten har gode rutiner for å unngå at saker blir liggende uten oppfølging.

Mindre forebygging

For å redusere ventelistene er alle tiltaksenhetene pålagt å prioritere barn med vedtak fra forvaltningsenhetene. Ansatte i tiltaksenheten i Midtbyen opplyser at de nå jobber mer med enkeltsaker på indikert nivå og mindre med forebyggende arbeid. Samtidig opplever tiltaksenheten, og særlig småbarnsteamet, at de er så presset på tid at de heller ikke får gjort en god og grundig nok jobb på vedtakssakene. Revisjonen mener at barnevernet i Midtbyen bydel ikke kan ivareta sin forebyggende rolle når tiltaksenheten får for mye av sin tid bundet av vedtakssaker. På den andre siden ser imidlertid revisjonen ut fra dagens situasjon at tiltaksenheten bør prioritere vedtakssaker fra Forvaltning.

Høy terskel for barnevernsvedtak

Alle våre informanter mener at terskelen for å fatte vedtak etter barnevernloven er høy. Flere mener at terskelen er for høy. Midtbyen Forvaltning henlegger langt flere bekymringsmeldinger og undersøkelser enn ASSS-kommunene og de tre andre forvaltningsenhetene i Trondheim. Revisjonen mener det er en risiko for at saker som ikke burde ha blitt henlagt, blir henlagte. Det er betenkelig hvis en høy terskel også fører til at samarbeidsparter som skoler og barnehager vegrer seg for å sende bekymringsmeldinger til

forvaltningsenheten. Det bør etableres en felles forståelse av terskelen for når det bør fattes barnevernsvedtak.

Rettsikkerhet i lavterskelsaker

Lavterskelsaker uten formelle vedtak kan være hensiktsmessig i et forebyggende perspektiv fordi tiltaksenheten raskere kan begynne å jobbe med saken. Dette kan være saker med relativt krevende barnevernsproblematikk. Lavterskelsaker har imidlertid ikke den samme systematiske oppfølging og evaluering som saker med formelle vedtak. Revisjonen mener at rettsikkerheten for barnet og familien blir svakere når det ikke fattes noe formelt vedtak. Uten formelt vedtak er det ikke klagemuligheter og rettigheter i henhold til forvaltningsloven. For de saker hvor det ikke fattes vedtak, bør rådmannen sørge for at det etableres systemer som sikrer jevnlig oppfølging og evaluering.

Styringsmessige utfordringer på tiltaksenheten

Undersøkelsen viser at det er styringsmessige utfordringer på tiltaksenheten. Etter revisjonens vurdering er det en risiko for at dette påvirker det forebyggende arbeidet.

Ansatte synes det er vanskelig å prioritere mellom enkeltsaker og savner retningslinjer på hvilke saker de skal prioritere. Rådmannen har gitt føringer på at saker fra forvaltningsenheten skal prioriteres, og tiltakslederne i de fire bydelene har i tillegg utarbeidet en mer detaljert prioriteringsliste. Revisjonen registrerer imidlertid at ansatte på tiltaksenheten synes at disse prioriteringene er for generelle til å gi noen konkret veiledning i det praktiske arbeidet. Vi understreker betydningen av klare føringer på hvilke saker som skal prioriteres.

I vår undersøkelse kommer det frem at ressursbehovet varierer mellom de tre aldersteamene i tiltaksenheten, men at det i liten grad skjer omfordeling av ressurser på bakgrunn av ressursbehov. Revisjonen mener derfor at ressursene bør kunne utnyttes mer fleksibelt mellom teamene.

Undersøkelsen viser at ledelsen i tiltaksenheten ikke har formell fagkompetanse innen alle fagområdene i enheten. Revisjonen mener det bør iverksettes tiltak for å sikre at tiltaksenhetens ledelse har tilstrekkelig faglig kompetanse på enhetenes områder. God faglig kompetanse på enhetens områder er viktig for effektiv ledelse, faglig autoritet og tillit blant de ansatte.

Undersøkelsen har vist at medarbeiderne ved tiltaksenheten mener at det er uheldig at tiltaksleder ikke har kontor plass i nærheten av sine ansatte. Leder har kontor i sentrum (Statens hus), mens tiltaksarbeiderne holder til på Gjørterlervegen helsestasjon. Revisjonen mener at denne lokaliseringen bør vurderes på nytt. Det er uheldig for "driften" av enheten at enhetsleder ikke er samlokalisert sammen med noen av sine medarbeidere.

Undersøkelsen har vist at tiltaksenheten har interne utfordringer med hensyn til samarbeid og ledelse av enheten. Det er avgjørende at samarbeid og ledelse fungerer godt for at enheten skal nå sine mål. Revisjonen registrerer at det er iverksatt tiltak for å forbedre situasjonen, og understreker betydningen av at dette arbeidet videreføres.

4.4.2 Ressurssituasjon

Revisjonen har ikke gjennomført en egen analyse av hvorvidt barnevernet har en effektiv ressursbruk. Vår undersøkelse viser imidlertid at tiltaksenheten har lange ventelister på tjenester, og de ansatte på både tiltaksenheten og forvaltningsenheten i Midtbyen opplever

ressursknapphet og kapasitetsproblemer. Flere av våre informanter mener at dette går ut over det forebyggende arbeidet.

Undersøkelsen viser samtidig at Trondheim kommune bruker mer ressurser på barnevernet per innbygger i alderen 0-17 år i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene. Rambøll (2010) har i sin analyse forklart dette blant annet med demografiske forhold, husleiekostnader og en kostnadskrevende organisasjonsmodell. Revisjonen vil understreke betydningen av at ressursene blir utnyttet effektivt og fleksibelt. Det er derfor positivt at rådmannen har undersøkt økonomi og ressursbruk i barnevernet gjennom to rapporter. Revisjonen fremhever viktigheten av fortsatt fokus på disse problemstillingene.

5 Barnevernets rolle i det tverrfaglig samarbeidet

For å løse sine oppgaver, deriblant det forebyggende arbeidet, er barnevernet i avhengig av å samarbeide med andre offentlige tjenester.⁶⁶ Et velfungerende tverrfaglig samarbeid er viktig for å etablere et godt forebyggende arbeid. Mye av det forebyggende arbeidet i bydelen skjer ute hos skoler, barnehager og andre samarbeidsparter som jobber med barn og unge. Samarbeidspartene skal jobbe forebyggende⁶⁷ og sende bekymringsmeldinger til barneverntjenesten.⁶⁸ Alle kommunale etater har et lovpålagt ansvar for å avdekke uheldige forhold eller iverksette nødvendige tiltak for aktiv forebygging.⁶⁹

Derfor skal vi i dette kapittelet gjennomgå det tverrfaglige samarbeidet mellom barnevernet og ulike samarbeidsparter, samt samarbeidet mellom Tiltak og Forvaltning. Samarbeidet mellom forvaltningsenheten og samarbeidsparter skjer i enkeltsaker på indikert nivå ved bekymringsmeldinger, under utredningen av meldinger og i etterkant med iverksetting av tiltak. Forvaltning har også en del kontakt med samarbeidspartene i forbindelse med mottak av bekymringsmeldinger. Det er tiltaksenheten som skal drive oppsøkende virksomhet, informasjonsvirksomhet og ha faste møteplasser med samarbeidsparter. Dette gjør at samarbeidspartene har tettere samarbeid med Tiltak enn Forvaltning. Den tverrfaglige organiseringen av BFT medfører at barnevernet samarbeider tett med andre faggrupper.⁷⁰

5.1 Revisjonskriterier

- Barneverntjenesten må jobbe tverrfaglig med samarbeidsparter.⁷¹
- Barnevernet bør samarbeide aktivt og oppsøkende med andre instanser og etablere faste møter mellom barneverntjenesten og samarbeidsparter. Barneverntjenesten bør delta på regelmessige fellesmøter med enhetsledere i barnehager, skoler og eventuelt andre relevante områder i kommunen.⁷²
- Barneverntjenesten bør ha en fast kontaktperson som samarbeidsparter kan henvende seg til både for generelle spørsmål og i konkrete saker.⁷³
- Barnevernet bør informere om barnevernet, bekymringsmeldinger og lignende til samarbeidsparter.⁷⁴

⁶⁶ NOU 2009:22:15 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*

⁶⁷ Innst.O.nr. 80 (1991-92):12, Rundskriv Q-16/2007, *Forebyggende innsats for barn og unge*, NOU 2009:22:16, 72, 81-83, 100 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Ofstad og Skar (2004:49) *Barnevernloven med kommentarer*

⁶⁸ Barnevernloven § 6-4 og andre særlover slik som barnehageloven § 22. Se også Barne- og likestillingsdepartementet (2009:9-21) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten.*

⁶⁹ Barnevernloven § 3-1 første ledd, Innst.O.nr. 80 (1991-92):12, Ofstad og Skar (2004:49) *Barnevernloven med kommentarer* og NOU 2009:22:16 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

⁷⁰ Se også Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Helsetilsynet i Sør-Trøndelag (2008) og Rambøll (2010:43).

⁷¹ Barnevernloven § 3-2 og 3-3, Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester*, NOU 2009:22:15 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Ofstad og Skar (2004:49-50) *Barnevernloven med kommentarer.*

⁷² Barne- og familiedepartementet (2005:22-24), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Barne- og likestillingsdepartementet (2009:31-32) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* og NOU 2009:22:72, 83 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*

⁷³ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:31), *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten.* Veilederen er for barnehagen, men dette vil også i stor grad gjelde for andre instanser.

- Barnevernet bør være åpen for anonyme drøftelser.⁷⁵
- Samarbeidsparter plikter å gi opplysninger til barneverntjenesten ved mishandling, alvorlig omsorgssvikt eller alvorlige atferdsvansker. Bekymringsmeldingen bør som regel utformes skriftlig. Samarbeidsparter bør ha skriftlige rutiner for bekymringsmeldinger og det forebyggende arbeidet.⁷⁶
- Når barnevernet har mottatt en bekymringsmelding, skal de gi en generell tilbakemelding til melder for å bekrefte at meldingen er mottatt.⁷⁷
- Tverrfaglig samarbeid må skje innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Taushetsplikten skal ikke hindre samarbeid til beste for barnet. Barnevernet og samarbeidsparter bør ha et godt system for informasjonsutveksling.⁷⁸
- Barneverntjenesten og samarbeidsparter bør ha kunnskap om hverandre og hverandres kompetanse. Kommunen, barneverntjenesten og samarbeidsparter bør sørge for at de ansatte har samarbeidskompetanse.⁷⁹
- Barnevernet bør sørge for at samarbeidspartene har tilstrekkelig kompetanse til å fange opp utsatte barn og unge, avdekke omsorgssvikt og sende bekymringsmeldinger.⁸⁰

5.2 Bekymringsmeldinger fra samarbeidspartnere

Tabell 3: Antall bekymringsmeldinger i Midtbyen bydel, Trondheim uten Midtbyen og ASSS-kommunene i perioden 2007-2009

	2007	2008	2009	Økning 2007-2009
Midtbyen	207	224	267	29,0
Trondheim, u Midtbyen	579	669	762	31,6
ASSS-kommunene	9564	10491	11653	21,8

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet, rapporteringsbanken

⁷⁴ Barne- og familiedepartementet (2005:22-24), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Barne- og likestillingsdepartementet (2009:31-32) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, St.meld. nr. 41 (2008-2009):102 *Kvalitet i barnehagen*, NOU 2009:22:72, 83 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Backe-Hansen (2009:59).

⁷⁵ Forvaltningsloven § 13, Barne- og likestillingsdepartementet (2005:16-21) *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier* og Barne- og likestillingsdepartementet (2009:31), *Veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*.

⁷⁶ Barnevernloven § 6-4 og andre særlover slik som barnehageloven § 22. Se også Barne- og likestillingsdepartementet (2009:9-21) *Veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*.

⁷⁷ Barnevernloven § 6-7 og Barne- og likestillingsdepartementet (2006:36) *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*.

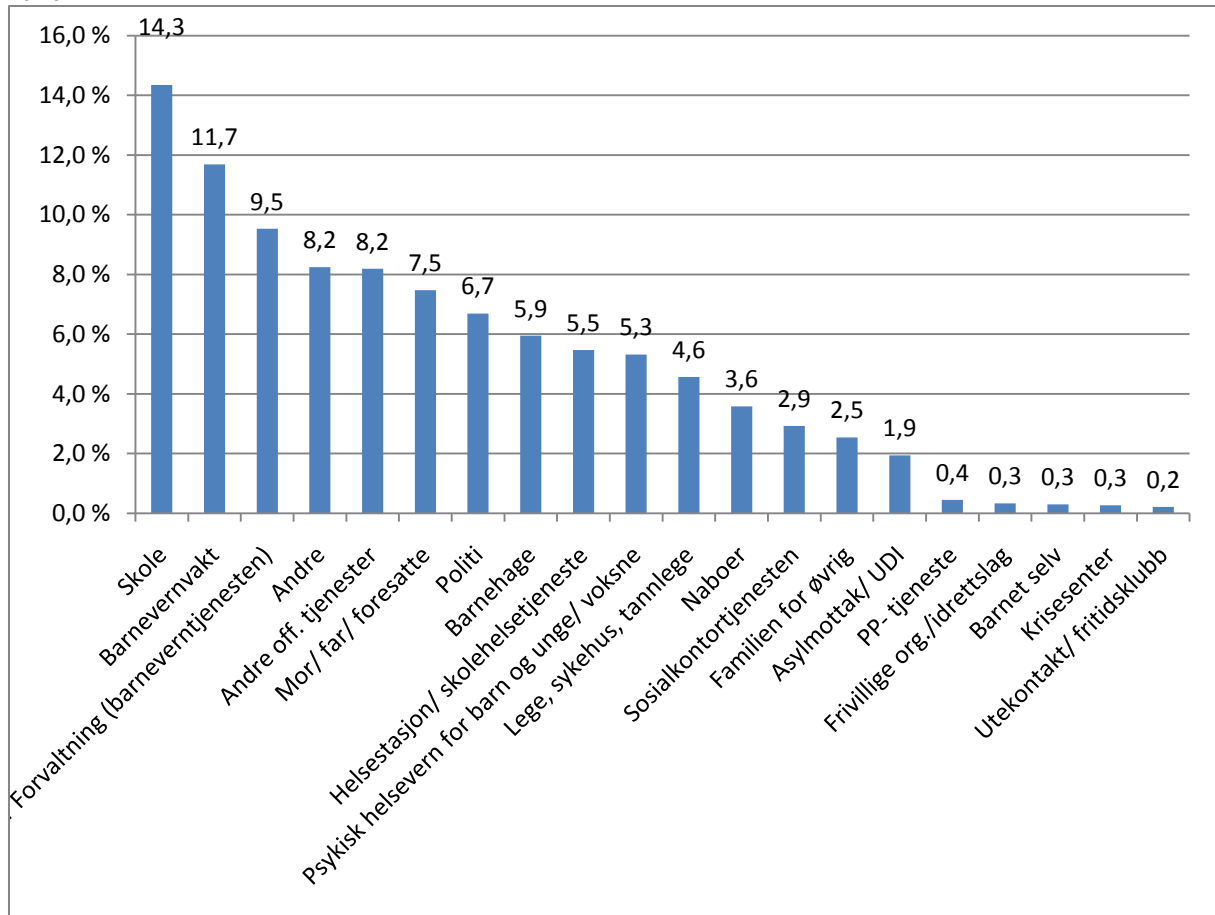
⁷⁸ Barnevernloven § 6-7, Forvaltningsloven § 13, St. melding nr 40 (2001-2002):15 *Om barne- og ungdomsvernet*, Barne- og likestillingsdepartementet (2005b:4-6), *Rundskriv Q-24, Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*, Barne- og likestillingsdepartementet (2002) *Rundskriv Q-1036, Saksbehandling i barneverntjenesten*, Barne- og likestillingsdepartementet (2005:6, 16-21) *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Barne- og likestillingsdepartementet (2009:21-22) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* og NOU 2009:22:69, 94 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

⁷⁹ NOU 2000:12:87 *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*, NOU 2009:22:55-56 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og SINTEF (2005:141-180).

⁸⁰ St.meld. nr. 41 (2008-2009):102 *Kvalitet i barnehagen* og Backe-Hansen (2009:59).

Ifølge tabell 3 har Midtbyen og resten av Trondheim hatt en betydelig større prosentvis økning i antall nye bekymringsmeldinger fra og med 2007 til og med 2009 enn gjennomsnittet for ASSS-kommunene. Det har også vært en sterk økning i Midtbyen for første halvår 2010, og ifølge kommunaldirektøren er antallet meldinger i første halvår 2010 det høyeste som er registrert i noen bydel siden dagens bydeler ble etablert i 2004.

Figur 5: Andel bekymringsmeldinger fra ulike meldere i Trondheim kommune i perioden 2007-2010



Kilde: Saksbehandlingssystemet ACOS.

Figur 5 viser andel bekymringsmeldinger fra ulike meldere fra 2007 til 2010.⁸¹ Etter gjennomgang av tallene stiller mottaket i Forvaltning spørsmål ved om kodeverket⁸² er tilstrekkelig oppdatert. For eksempel brukes kategoriene ”Andre” og ”andre offentlige tjenester” litt om hverandre.

Tabellen viser at den største andelen av bekymringsmeldingene kommer fra skolene og barnevernvakta. Foresatte sender også en betydelig andel av meldingene. Ifølge mottaket på

⁸¹ Tallene er tatt ut fra en rapport i ACOS av Midtbyen forvaltning i tidsrommet 01.03.07 til 30.04.10 for bydelen Midtbyen. Forvaltning (barneverntjenesten) innbefatter Forvaltning Midtbyen, men også de andre forvaltningsenhetene, andre kommuner og de som jobber forebyggende barnevern i tiltaksenheten. Ifølge våre informanter brukes ”Andre” og ”andre offentlige tjenester” litt om hverandre og inkluderer private meldere som er i familie med de meldte, Kirkens bymisjon, Lade behandlingssenter, Tiller DPS, andre institusjoner i voksenpsykiatrien og Familievernkontoret.

⁸² Hvilke kategorier de ulike melderne plasser inn under.

Forvaltning gjelder mange av disse bekymringsmeldingene ungdom hvor foreldrene er bekymret for rus og adferd. Under en prosent av meldingene kommer fra Krisesenteret. Mottaket stiller spørsmål ved at det er få meldinger fra Krisesenteret, og ønsker tettere dialog med dem. I noen av bekymringsmeldingene blir Tiltak registrert som melder, til tross for at barnehagene har vært involvert i saken/bekymringsmeldingen. Det kan derfor være en mindre underrapportering i bekymringsmeldinger fra barnehagene.

5.2.1 Tilbakemelding på bekymringsmeldinger

Revisjonen har gjennomgått et utvalg på 18 barnevernssaker fra første halvår 2010 for å se om Forvaltning gir tilbakemelding til melder. Åtte meldere har fått tilbakemelding om mottatt bekymringsmelding, mens ti meldere ikke har fått tilbakemelding. I tillegg har skoler og barnehager oppgitt til revisjonen at de i liten grad har mottatt tilbakemelding på melding og undersøkelse.⁸³ Ifølge mottaket på Forvaltning er det lettere å gi tilbakemeldinger i helt nye saker enn når barnet allerede er registrert i systemet og har en saksbehandler. Mottaket på Forvaltning oppgir at de også kan bli flinkere til å gi tilbakemeldinger når undersøkelsen er gjennomført. Forvaltning har utarbeidet mal i ACOS (saksbehandlingssystemet) for tilbakemelding om mottatt bekymringsmelding undersøkelsen, men de har ingen egne interne skriftlige rutiner for tilbakemelding.

5.3 Samarbeid mellom barnevernet og skoler

5.3.1 Generelt om det tverrfaglige samarbeidet

Både skolene og Tiltak sier at samarbeidet mellom dem stort sett er tett og godt. Skolene synes at samarbeidet har hatt en positiv utvikling. Samtidig er det fortsatt et forbedringspotensial på enkelte områder. Noen informanter peker på at samarbeidet mellom samarbeidspartene og Tiltak og Forvaltning er personavhengig. Tiltaksenhetens lange ventelister på observasjon og utredning gjør at samarbeidet er utfordrende. Flere oppgaver som kartlegging og utredning, er overført til skolene. En skole peker på at de ikke har fått tilført ressurser for å gjøre dette arbeidet, og resultatet er at skolen må bruke av ressursene som skal gå til elevtimene.

5.3.2 Felles møter og skoleturnus

Skoleturnus

Tiltaksenheten har samarbeid med de kommunale, fylkeskommunale (videregående)⁸⁴ og private skolene⁸⁵ i Midtbyen. Barneskoleteamet har faste møter med barneskolene én gang i måneden, og ungdomsteamet har faste møter med ungdomsskolene to ganger i måneden. Disse møtene omtales som skoleturnusen. Fra Tiltak møter som oftest en PP-rådgiver og en medarbeider med sosialfaglig utdanning fast på alle møtene. Skolehelsesøster deltar av og til, mens psykolog og logoped deltar ved behov. Fra skolene deltar hovedsakelig rektor, fagleder og eventuelt rådgiver.

Tema på møtene er først og fremst enkeltsaker som skolene tar opp. Generelle saker og systemdiskusjoner kan også være tema, men det forekommer sjelden. Et eksempel på

⁸³ Dette fremkommer også i et brev fra rektornettverket i Midtbyen til Fylkesmannen i 2008. Ifølge Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Helsetilsynet i Sør-Trøndelag (2008) sender forvaltingsenhetene i kommunene i liten grad tilbakemelding ved bekymring og ved konklusjon i undersøkelsessaker.

⁸⁴ Tre ungdomsskoler og tolv barneskoler

⁸⁵ Nidelven skole, Birralee og Steinerskolen

generelle saker og systemdiskusjoner er hvordan klassene og skolene skal gripe inn ved mobbing, eller håndtering av grupper av elever som har en negativ utvikling.

Skolene sier at de totalt sett er fornøyde med skoleturnusen. Fordelen med turnusen er at sakene ofte blir løst under møtet, før problemene rekker å utvikle seg for mye. På flere møter deltar også kontaktlærere, andre lærere og foreldre.⁸⁶ Noen ganger følger tiltaksenheten opp sakene i etterkant av turnusmøtet med tester, observasjoner eller individuelle samtaler med elever og foreldre. Skoleturnusen fører også til at tiltaksenheten får færre telefonhenvendelser enn tidligere. Rådmannens evaluering av BFT i 2008 viser også at mange skoler er fornøyde med skoleturnusen.⁸⁷

Det er imidlertid enkelte forhold ved skoleturnusen som skolene ikke er like fornøyde med. Ifølge en av skolene er det sjelden at tiltaksenheten selv tar initiativ til å løfte frem saker som de ønsker å drøfte med skolen. Skolen uttrykker at kontaktpersonene i skoleturnusen i for liten grad oppdaterer skolene på saker hvor de har lagt utredningsoppgaver til andre i BFT. Også en annen skole opplever at kommunikasjonen mellom Tiltak og skolen kan være enveis. Når en sak er under arbeid, skal den ikke diskuteres i skoleturnusmøtene. Da er det den konkrete saksbehandler som har ansvaret for å informere skolen. Ifølge skolen skjer ikke dette alltid, for eksempel om BFT har satt i gang tiltak på hjemmebane, slik som foreldreveiledning. Dette fremkommer også i et brev fra rektornettverket i Midtbyen til Fylkesmannen i 2008, hvor rektorene opplyser at BFT Midtbyen tar lite initiativ på møtene og dagsorden. Rektorene oppgir at de har etterspurt at Forvaltning kan delta på skoleturnusmøtene, men at Forvaltning ikke prioriterer dette.

I 2009 gjennomførte barneskoleteamet færre skoleturnusmøter på grunn av høyt arbeidspress og på grunn av at teamet måtte bruke tida på å få ned ventelistene. Våren 2010 har møtene tatt seg opp igjen. At møtene ble færre synes skolene er beklagelig. Ungdomsteamet har opprettholdt frekvensen hele tida.

Andre møtepunkter

To ganger i året gjennomføres bydelsvise møter på området Oppvekst og utdanning i kommunen. For skolene og kommunale barnehager er det frivillig oppmøte på disse møtene, og rundt halvparten av de aktuelle enhetene deltar. Rådmannen har noen ganger delt møtene, slik at man har hatt et møte med ungdomsskolene, ett med barneskolene og ett møte med barnehagene.

5.3.3 Kontaktperson

Representantene fra Tiltak som møter fast på hvert skoleturnusmøte, fungerer som kontaktpersoner for skolene. Skolene har ingen faste kontaktpersoner hos Forvaltning. Ifølge kommunaldirektøren ville ikke faste kontaktpersoner i Forvaltning vært hensiktsmessig eller mulig å følge opp. Tiltak ivaretar støttefunksjonene fra BFT og kobler inn forvaltning ved behov.

5.3.4 Informasjonsvirksomhet om barnevernet

Forvaltningsenheten stiller spørsmål om tiltaksenheten ivaretar informasjonsvirksomheten i stor nok grad. Flere ganger har forvaltningsenheten fått henvendelser fra skoler og barnehager om å informere om hvordan de jobber. Tiltak mener at de gjennom skoleturnusen informerer

⁸⁶ Dette fremkommer av intervju og interne notater fra tiltaksenheten.

⁸⁷ Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387.

om barnevernet og hvordan skolene skal gå frem når de er bekymret for et barn og vurderer om de skal sende bekymringsmelding. Skolene derimot opplyser at Tiltak i liten grad driver med informasjonsvirksomhet om barnevernet og prosessen rundt bekymringsmeldinger. De presiserer imidlertid at de har tilstrekkelig kunnskap om dette og har derfor heller ikke noe stort behov for informasjon.

Representanter fra Forvaltning presiserer viktigheten av at Tiltak er gode til å informere når de er på skoleturnusen. Tiltaksenheten må være tydelig på at skolene kan ringe eller sende e-post til Forvaltning, og de må informere om hvilke rettigheter familiene har og hvilke begrensninger barnevernsloven har. Lederen for forvaltningsenheten presiserer at det er viktig at tiltaksenheten gir et realistisk bilde av hva barnevernet kan gjøre i en sak.

Barneskoleteamet i Tiltak mener derimot at Forvaltning også kunne gjort en jobb for å informere skolene bedre om hva som skjer når det meldes bekymring etter barnevernsloven. Ifølge barneskoleteamet i Tiltak skaper slike ting ofte frustrasjon på skolene, og noe kunne kanskje vært unngått med mer informasjon.

5.3.5 Anonyme drøftelser

I intervjuene oppgir skolene at de har mulighet til å diskutere saker anonymt med tiltaksenheten i forbindelse med skoleturnusen. De har også mulighet til å diskutere saker anonymt med forvaltningsenheten, noe som særlig vil være aktuelt ved akutte saker.

5.3.6 Bekymringsmeldinger

Tabell 5 viser at skolene sender relativt mange bekymringsmeldinger til barnevernet. Skolene opplyser at de har klare rutiner for bekymringsmeldinger og hvordan personalet og skolen skal gå frem ved mistanke om omsorgssvikt i hjemmet. Noen skoler mangler imidlertid skriftlige rutiner for dette.

De fleste skolene som vi har intervjuet, mener de sender bekymringsmeldinger ofte nok, mens enkelte av skolene er usikre på om de gjør det. Terskelen for at forvaltningsenheten skal åpne en barnevernssak er høy, og mange saker blir henlagt. For skolene kan en bekymringsmelding medføre en risiko for at samarbeidsforholdene med foreldrene blir dårligere. Hvis forvaltningsenheten henlegger bekymringsmeldingen, kan dette skape frustrasjon på skolen som gjør at man kanskje ikke sender en bekymringsmelding neste gang. En av skolene sier at det er mulig at de har hevet terskelen for å sende bekymringsmelding i det siste, fordi skolen vet at barnevernet har høy terskel for å iverksette tiltak. Rektornettverket i Midtbyen mener de sender meldinger til barneverntjenesten.⁸⁸

5.3.7 Taushetsplikt og infoutveksling

Ifølge informantene overholdes taushetsplikten mellom Forvaltning og Tiltak og skolene. Før skoleturnusmøtene prøver skolen å innhente samtykke fra foreldre, og hvis de ikke har det, drøfter de saken anonymt med Tiltak.

Imidlertid synes de fleste skolene at taushetsplikten tolkes for strengt av saksbehandlerne hos Forvaltning, noe som medfører at skolene ikke får den informasjonen de opplever at de trenger. Noen av skolene viser til konkrete eksempler og saker hvor de ikke får tilbakemelding og informasjon, og hvor fremdriften i saken også er for dårlig. Forvaltning kan be om informasjon i en sak uten at skolene får vite hva bekymringen gjelder. Skolene mener

⁸⁸ I et brev fra rektornettverket i Midtbyen til Fylkesmannen i 2008.

Forvaltning kunne ha gitt mer informasjon og likevel ha holdt seg innenfor taushetspliktsreglene fordi taushetsplikten ikke skal være til hinder for at man skal finne gode løsninger for barnet. Når barnevernet er inne og jobber med et barn, merker skolene det fordi barnet blir preget av det. Hvis skolene får de nødvendige opplysningene fra forvaltningskontoret, kan de legge til rette for barnet og gjøre skolehverdagen lettere. Ifølge en skole vil et barn ha vansker med å lære hvis de har store problemer i hjemmet.

Skolen viser til følgende eksempel for å illustrere et tilfelle hvor de synes taushetsplikten har blitt mistolket eller trukket for langt:

I denne saken opplever skolen at det plutselig står en kvinne i skolen som vil snakke med datteren sin. Eleven blir redd, gjemmer seg og skriker. Skolen vet ikke hvorfor. Skolen undersøker saken og kontakter BFT som ikke kan si noe fordi de har taushetsplikt. Fagleder får deretter tilfeldig høre av noen voksne på skolen at mora bor i en kommune utenfor Trondheim og ikke har lov å møte ungen sin. Fagleder kontakter lensmannen i denne kommunen, og da får han de opplysningene skolen trenger. Det er psykiatri, og skolen får opplyst at hun ikke kan treffe barna sine. Kvinnen kom fra et psykiatrisk sykehus da hun møtte opp på skolen. Det kunne ikke BFT fortelle skolen selv om skolen har ungene daglig. Dette gjør det vanskelig for skolen i hverdagen.

Ifølge en skole har rektorene i Midtbyen hatt møter med Forvaltning for å oppklare uenigheter og for å få lik forståelse av for eksempel taushetsplikten, uten at dette har hjulpet. Forvaltning innrømmer at informasjonsflyten til skoler og barnehager kan bli bedre, men at dette i stor grad handler om kapasitet. En skole er heller ikke fornøyd med informasjonsutvekslingen hos Tiltak, og sier at Tiltak har samtaler med noen elever i skoletiden uten at skolen vet hvorfor.

Representanter fra forvaltningsenheten tror årsaken til at skoler og andre samarbeidsparter opplever at de ikke får tilstrekkelig med informasjon fra Forvaltning, kan være at saksbehandlerne ikke tenker over det, eller er så opptatt i en stresset jobbhverdag at de glemmer av det. Innimellom kan det handle om at forvaltning ikke vet hva motparten ønsker å vite. Det er ulikt hva slags behov for informasjon de ulike samarbeidspartene har. Forvaltning bruker å oppfordre samarbeidspartnere til at de må kontakte Forvaltning hvis de mener det går for lang tid og de føler at de ikke har tilstrekkelig informasjon.

Ifølge representantene fra forvaltningsenheten er det også lett at nyansatte saksbehandlere kan misforstå taushetsplikten og svare samarbeidsparter at de ikke kan si noe om den aktuelle saken. Selv om taushetsplikten skal ivaretas, skal den ikke være et hinder for samarbeid når man har barnets beste i fokus. Representantene poengterer at de kan forbedre seg på å ta kontakt og informere mer. De presiserer betydningen av at saksbehandlerne innhenter samtykke for å oppheve taushetsplikten.⁸⁹

5.3.8 Skolenes kompetanse på barnevern og omsorgssvikt

Tiltak peker på at skolene verken har tilstrekkelig kompetanse til å fange opp omsorgssvikt eller på hva man skal gjøre når man mistenker omsorgssvikt. Noen skoler i Midtbyen oppgir at de har ansatte med barnevernsfaglig utdanning. Ifølge ungdomsteamet i Tiltak burde skolene ha bygd opp denne kompetansen mer. Ungdomsteamet mener skolene kunne ha håndtert enkelte saker på en annerledes og bedre måte hvis de hadde hatt ansatte med den riktige psykososiale kompetansen. Da hadde også lærerne fått bedre mulighet til å formidle

⁸⁹ De to siste avsnittene om forvaltningsenhetens syn på informasjonsutveksling og taushetsplikt gjelder også generelt og ikke bare for barnehagene.

læring samtidig som eleven fikk rett hjelp på et tidlig tidspunkt. En av skolene som har sosialfaglig kompetanse i staben, synes det er nyttig og anbefaler dette til de andre skolene. Skolen synes vernepleierutdanning og barnevernsutdanning er veldig bra kompetanse å ha i en skole, men skolen mener at det er et ressurs spørsmål.

5.4 Samarbeid mellom barnevernet og barnehager

5.4.1 Generelt om det tverrfaglige samarbeidet

Barnehagene oppgir at de har et nært og godt samarbeid med småbarnsteamet i tiltaksenheden. Det siste året har imidlertid samarbeidet vært preget av ledige stillinger, sykefravær og lange ventelister på småbarnsteamet. Det blir også pekt på at samarbeidet med Tiltak er personavhengig.

En barnehage mener at akuttsaker hos Forvaltning blir ivaretatt, men at samarbeidet ofte er personavhengig. En barnehage opplyser at de ved behov for assistanse tar kontakt med småbarnsteamet ved tiltaksenheden i Midtbyen, som kan sende barnehagen videre dersom tiltaksenheden ikke er rette instans. Forvaltning er på sin side fornøyd med hvordan barnehagene samarbeider.

5.4.2 Felles møter og barnehageturnus

Barnehageturnus

Småbarnsteamet i Tiltak har som fagteam faste møter med barnehagene i Midtbyen. Denne oppsøkende barnehageturnusen omfatter alle private og kommunale barnehager i Midtbyen, bortsett fra familiebarnehagene, totalt 41 enheter. Ifølge en representant fra Tiltak burde de ha etablert samarbeid med familiebarnehagene, men dette har de ikke kapasitet til. Barnehagene er delt inn i syv grupper som blir tilbudt tre møter per halvår. Møtene holdes i Gjørtlervegen helsestasjon. Fra småbarnsteamet møter barnevernspedagog og PP-rådgiver fast. Småbarnsteamet kan stille opp med annen kompetanse, for eksempel logoped, dersom barnehagen melder inn konkrete problemstillinger eller saker som gjør dette nødvendig.

Barnehagene bestemmer agendaen på møtene, og i forkant av møtet melder de inn enkeltsaker eller tema de ønsker å diskutere. En del enkeltsaker avklares der og da under skoleturnusmøtet. Dersom sakene krever videre oppfølging i etterkant, avklares dette på møtet. På de aller fleste møtene diskuteres enkeltsaker, men også generelle tema kan bli tatt opp.

Barnehagene er fornøyde med at de har mulighet til faste møter med tiltaksenheden.⁹⁰ Fordelen er at barnehagene kan utveksle erfaringer med andre barnehager og bli kjent med ansatte på tiltaksenheden. Når barnehagene har et ansikt og et navn å forholde seg til, oppleves det mye lettere å ringe vedkommende på Tiltaksenheden dersom det skulle oppstå spørsmål i hverdagen. Barnehageturnusen benyttes også til å løse enklere problemstillinger på et lavt nivå.

Imidlertid har barnehagene hatt ulike oppfatninger av og erfaringer med hvor godt møtene og strukturen har fungert. Høsten 2009 ble det gjennomført en evaluering av turnusen og

⁹⁰ Dette viser revisjonens intervjuer med barnehagene, interne møtereferater og rådmannens evaluering av BFT i 2008 (Trondheim kommune 2008).

gruppene fordi barnehageturnusen ikke hadde fungert optimalt. Gruppene og sammensetningen av barnehagene ble endret som en følge av evalueringen.

En av barnehagene som vi har intervjuet, synes endringen var bra fordi de kom fra en gruppe som *ikke* fungerte bra. En annen barnehage er derimot misfornøyd med endringen av gruppene fordi de kom fra en gruppe som de synes fungerte *bra* og hvor styrerne kjente hverandre godt. Barnehagen tror ikke det er bra å bytte for mye på gruppene. Det kan være sensitive saker som tas opp, og det handler om trygghet for de som er i gruppene.

En ulempe med dagens ordning som enkelte barnehager trekker frem, er at barnehagene ikke kan drøfte enkeltsaker åpent og sammen med foreldre når det er flere andre barnehager til stede. Flere barnehager ønsker derfor at småbarnsteamet skal komme ut til den enkelte barnehagen i stedet for gruppevise møter slik det er nå. Hvis noen barnehager har saker som de ikke ønsker å ta opp i hele gruppa, har småbarnsteamet imidlertid åpnet for at samarbeidsmøtene kan deles i to slik at disse barnehagene kan få alenetid med småbarnsteamet på slutten av møtet.

En barnehage ønsker mest mulig konkrete råd fra Tiltak under møtet. Ofte synes barnehagen at veiledningssvarene blir for vage og lite konkrete for hva de bør gjøre når de tar opp saker.

En ytterligere årsak til at barnehageturnusen ikke har fungert optimalt er at oppmøtet fra både barnehagene og småbarnsteamet har variert. Høsten 2009 lå barnehageturnusen ”brakk” grunnet manglende kapasitet hos tiltak og på grunn av omprioriteringer av ressursbruk til heller å bruke mer tid på enkeltsaker. PP-rådgiver har i lengre tid vært alene på turnusmøtene. Tidligere var også psykolog fra småbarnsteamet med på møtene, men på grunn av arbeidsbelastningen totalt sett har teamet måttet prioritere å bruke psykologen til andre arbeidsoppgaver.

På flere møter har kun én eller to barnehager deltatt. En barnehage uttrykker at det er bortkastet tid og ressurser å sitte og vente på andre barnehager som ikke kommer, og de har begrenset med ressurser. Barnehagen mener at gruppene bør opprettholdes, men man kunne ha sett på strukturen i gruppene og kartlagt hvilke barnehager som ikke ønsker å delta i gruppene og turnusmøtene. Ifølge en annen barnehage er grunnen til dårlig oppmøte at møtene ikke føles så nyttige. For eksempel er ikke denne barnehagen komfortabel med å drøfte enkeltsaker når det er andre barnehager til stede.

Andre møtepunkter

Slik det kom frem i forrige delkapittel om skolene, gjennomføres bydelsvise møter på oppvekst- og utdanningsområdet to ganger i året. Oppmøte på disse møtene er frivillig for skolene og barnehagene. Private barnehager inviteres vanligvis ikke, men de to private barnehagene vi har intervjuet, ønsker begge å bli invitert. Ifølge en av de private barnehagene er det like viktig for private som kommunale barnehager å delta hvis møtene handler om informasjon og tema som gjelder for alle barnehagene.

Tiltaksenheten har tidligere arrangert halvdagskurs eller miniseminar for barnehageansatte. Dette blir ikke arrangert i år på fordi Tiltak ikke har bemanning og ressurser til det. Enkelte barnehager kommenterer disse halvdagssamlingene særskilt og uttrykker stor tilfredshet med kursene. De ønsker mer av dette og påpeker at det er forebyggende arbeid. De har flere emner som de kunne ha tenkt seg som tema på kursene.

5.4.3 Kontaktperson

Barnehagene oppgir at leder for småbarnsteamet eller personene som deltar på barnehageturnusen fungerer som kontaktpersoner i Tiltak. En av barnehagene sier at teamleder for småbarnsteamet ikke er formelt utpekt som kontaktperson, men at de forholder seg til henne. I henhold til en annen barnehage er det en svakhet når kontaktpersonen blir sykemeldt. Da er det ingen som tar over rollen, og barnehagen blir uten kontaktperson.

Barnehagene har ingen kontaktpersoner i Forvaltning. Ifølge en barnehage ringer de ved behov sentralbordet på BFT som setter dem over til rette saksbehandler. Imidlertid hadde barnehagen gjerne sett at de hadde hatt en kontaktperson som de kjente bedre og som kanskje hadde vært ute på enhetene. Barnehagen vet ikke lenger hvem som jobber på Forvaltning Midtbyen. Selv om de ikke er avhengig av å ha noen kontaktpersoner eller folk de kjenner på Forvaltning, hadde det vært nyttig.

5.4.4 Informasjonsvirksomhet om barnevernet

Småbarnsteamet i tiltaksenheten har det overordnede ansvaret for å gi barnehagene informasjon om barnevernet. Småbarnsteamet i Tiltak mener imidlertid at rådmannen og/eller Forvaltning burde ha gjort mer på forebyggende barnevern ut mot barnehagene. Småbarnsteamet refererer til en NOVA-rapport⁹¹ som viser at tettere samarbeid mellom *barnevernet* og barnehage må på plass. Ifølge småbarnsteamet etterspør barnehagene noen ansikter og relasjoner til forvaltningsenheten og mer informasjon om hva barnevernet er, hvordan de jobber og hva som skjer når en melding blir sendt. Småbarnsteamet har i flere tilfeller opplevd at barnehagene unnlater å melde til barnevernet blant annet fordi de har for lite kunnskap om hva som vil skje i saken. Småbarnsteamet har derfor spurt leder av Forvaltning om de kan gjøre et felles arbeid ut mot barnehagene, men Forvaltning har ifølge småbarnsteamet avslått dette med at det er Tiltak sitt ansvar. Selv mener Tiltak at de orienterer og informerer om barnevernet og bekymringsmeldinger, spesielt gjennom barnehageturnusen, men at det tydeligvis ikke er nok.

Noen barnehager bemerker imidlertid at småbarnsteamet ikke har informert om barnevernet og prosessen rundt bekymringsmeldinger. En barnehage synes imidlertid at de ikke trenger en egen særskilt informasjon om barnevernet og bekymringsmeldinger, fordi de har så tett dialog med småbarnsteamet og tar kontakt ved behov. Forvaltningsenheten opplyser at de har fått henvendelser fra barnehager om å informere om hvordan de jobber og for eksempel informere om den nye veilederen til barnehagene.⁹²

5.4.5 Bekymringsmeldinger

Tabell 5 viser at barnehagene i Midtbyen i gjennomsnitt sender 5,9 prosent av alle bekymringsmeldingene som kommer inn. Kommunaldirektøren opplyser at barnehagene i Trondheim ligger noe over gjennomsnittet for landet som ifølge Telemarksforskning (2010) er på 3,2 prosent.

Barnehagene har i liten grad sendt bekymringsmeldinger tidligere. Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant informantene at barnehagene i Trondheim kommune nå har blitt bedre til å melde saker. Enkelte mener at dette skyldes at Tiltak har kommet mye tettere inn på barnehagene etter omorganiseringen i Tiltak og Forvaltning. Barnehagene vi har snakket med mener at de sender bekymringsmeldinger ofte nok. I forkant av en bekymringsmelding drøfter

⁹¹ Backe-Hansen (2009), *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern*, NOVA, nr. 6/09

⁹² Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten.

de ofte saken med tiltaksenheten. Barnehagene har kun muntlige rutiner for bekymringsmeldinger ved mistanke om omsorgssvikt i hjemmet.

Selv om barnehagene har blitt bedre, mener informantene at barnehagene kan sende bekymringsmeldinger oftere. Småbarnsteamet peker på at mange barnehager ser at barna sliter, men kvier seg for å ta ”den vanskelige samtalen” med foreldrene for å få mer informasjon om hjemmesituasjonen til barnet. Fordi barnehagene ikke med sikkerhet vet hvordan hjemmesituasjonen er, føler de at de har for lite grunnlag til å melde en bekymring. Småbarnsteamet har imidlertid opplevd flere tilfeller av at barnehagene unnlater å melde til barnevernet fordi de har for lite kunnskap om hva som vil skje i saken. Noen barnehager lar være å melde fordi de er redde for å ødelegge relasjonen til foreldre, spesielt når det i mange tilfeller kan ta opp til ett halvt år før barnevernet eller Forvaltning eventuelt tar tak i saken.⁹³

Flere av de intervjuede mener at særlig de private barnehagene og de små private familiebarnehagene kan sende bekymringsmeldinger oftere. Forvaltning peker på at det er et større antall barn som opplever omsorgssvikt i kommunale barnehager, og de har dermed også større kompetanse på dette området. I de private barnehagene er antallet barn med slike utfordringer mindre og kompetansen er dermed svakere.

5.4.6 Taushetsplikt, infoutveksling og anonyme drøftelser

Ifølge informantene overholdes taushetsplikten. Under barnehageturnusen med Tiltak drøftes saker anonymt fordi flere barnehager er til stede på turnusmøtene. Barnehagene kan også ta kontakt med forvaltningsenheten for anonyme drøftelser, men drøfter saker mest med tiltaksenheten.

De fleste barnehagene som vi har intervjuet, opplever de samme utfordringene som skolene, det vil si at informasjonen fra Forvaltning er for dårlig og at taushetsplikten oppleves som et hinder for samarbeid. En av barnehagene forteller for eksempel at de kan gå lenge og vurdere om de skal sende bekymringsmelding før de gjør det. Når det i ettertid viser seg at saken har vært i barnevernet i flere år, mener barnehagen at informasjonen er for dårlig. I likhet med skolene peker barnehagene på at de kan tilrettelegge bedre for barnet dersom de får relevant informasjon fra barnevernet.⁹⁴ Barnehagen kan dessuten oppleve å bruke ressurser på å vurdere å sende bekymringsmelding, uten å vite at barnevernet allerede er involvert i saken.

5.4.7 Barnehagens kompetanse på barnevern og omsorgssvikt

De siste årene er barnehagen blitt en enda viktigere instans for å jobbe forebyggende fordi nesten alle barn er i barnehagen. Informanter fra både tiltaks- og forvaltningsenheten og barnehagene selv mener at barnehagene har blitt flinkere til å jobbe forebyggende. At barnehagene oppdager flere barn som sliter, gir tiltaksenheten og forvaltningsenheten anledning til å intervensere på et tidligere tidspunkt enn før. Småbarnsteamet i tiltaksenheten får flere henvendelser fra barnehager og dermed en økt pågang om ønsket bistand til utredning av barn.

⁹³ Rambøll (2010:77) finner mye av det samme for hele Trondheim. Flere informanter i kommunen mener at antallet bekymringsmeldinger som kommer fra barnehagene er kunstig lavt. Informantene antar at de barnehageansatte kanskje vektlegger relasjonen til foreldrene i for stor grad.

⁹⁴ For eksempel tok det lang tid før en av barnehagene fikk vite når et barn hadde samvær med mor. Barnet var ganske fjernt de dagene barnet hadde samvær med mor, noe som er viktig informasjon for barnehagen å få. Å skjønne at barnet ikke er koblet på lek den dagen vil være svært nyttig og avgjørende for kvaliteten i arbeidet som gjøres i barnehagen.

Når barnehagene er bekymret for barn, handler det imidlertid som oftest om barns faglige utvikling på ulike områder og ikke for barnets omsorgssituasjon i hjemmet. De gangene de henvender seg til Tiltak angående et barn, er det som oftest for å få ekstra hjelp, spesialpedagogisk hjelp og lignende, og ikke fordi de vurderer å sende en bekymringsmelding til barnevernet.

5.5 Samarbeid mellom barnevernet og politiet

5.5.1 Generelt om det tverrfaglige samarbeidet

Det er etablert et godt samarbeid mellom politiet og ulike deler av barnevernet i Midtbyen. Politiet⁹⁵ samarbeider mest med ungdomsteamet i Tiltak, og deltar også i SLT-samarbeidet sammen med Tiltak. Ungdomsteamet opplyser at de og politiet har lav terskel for å diskutere saker seg imellom. Politiet sier at de kan ta kontakt med ungdomskordinator i Tiltak. Ifølge politiet har man kommet langt i Trondheim i forhold til andre kommuner og politidistrikt. Sentrum politistasjon er i en særstilling siden de har en egen avdeling som jobber med forebyggende arbeid. I samarbeid med Trondheim kommune bidrar dette til økt tverrfaglighet i det forebyggende arbeidet for barn og ungdom. Politiet har også nært samarbeid med barnevernsvakta som er en del av Ungdomsenheten og som er lokalisert ved Sentrum politistasjon.

Politiet og ungdomskordinator/teamansvarlig i ungdomsteamet har i samarbeid med skolene gjennom flere år hatt faste møter med foreldrene på skolene.⁹⁶ Her blir foreldrene oppdatert på utfordringer i ungdomsmiljøet i bydelen. Under møtene snakker politiet om det politifaglige og tiltaksenheten om det sosialfaglige. Ifølge ungdomsteamet er dette en stor mulighet til å formidle kunnskap og til å hjelpe foreldre med å forebygge problemer. Dette har fungert bra og med godt oppmøte av foreldre.

5.5.2 Taushetsplikt, infoutveksling og anonyme drøftelser,

Forvaltning vurderer informasjonsutvekslingen med politiet som tilfredsstillende, mens politiet på sin side opplever at de generelt gir mer informasjon til BFT enn de får tilbake. Ifølge politiet er det en utfordring at noen saksbehandlere på Forvaltning Midtbyen har en feilaktig og for streng tolkning av taushetsplikten. Etter politiets mening må man i tolkningen vektlegge FN-konvensjonen om barn og tolke taushetsplikten etter hensynet til barnets beste.

Politiet understreker viktigheten av god informasjonsflyt mellom BFT og politiet. Blant annet kan politiet ha relevant informasjon som BFT kan ha nytte av. For eksempel har politiet mulighet til å slå opp i sine registre dersom man diskuterer et navngitt barn. Politiet kan også drøfte saker anonymt.

⁹⁵ Trondheim kommune har to politistasjoner, Sentrum politistasjon og Heimdal politistasjon. Sentrum politistasjon omfatter hele Trondheim kommune, deriblant Midtbyen, men ikke Heimdal. Sentrum politistasjon har en egen avdeling, Forebyggendegruppa, som jobber med forebyggende arbeid. Når vi i rapporten refererer til politiet, mener vi Forebyggendegruppa som er de vi har intervjuet. Avdelingens ansvarsoppgaver er rettet mot barn og ungdom under 18 år og kan deles i tre: 1) Oppsøkende, forebyggende arbeid, 2) Etterforskning av straffesaker begått av person under 18 år, 3) Tverrfaglig samarbeid. To kontaktpersoner i Forebyggendegruppa jobber med Midtbyen bydel.

⁹⁶ Politiet driver også med oppsøkende arbeid på skolene i Midtbyen på selvstendig grunnlag.

5.6 Samarbeid mellom barnevernet og Ungdomsenheten

5.6.1 Generelt om det tverrfaglige samarbeidet

Ungdomsenheten er en byomfattende enhet som har ansvar for å ivareta barn og unge i alvorlig krise. Enheten ble opprettet 1. juli 2009 og er en sammenslåing av tidligere Ressurssenteret for barn og unge, Ungdomsbasen og Gartnerhaugen.⁹⁷

Ungdomsenheten erfarer at forvaltningsenheten er svært presset og har stor arbeidsbelastning, noe som medfører at de ikke har tid til å delta på felles samarbeidsmøter om konkrete ungdommer. Ungdomsenheten har i slike tilfeller tilbudt seg å overta koordineringsansvaret fra Forvaltning, noe Forvaltning ikke har ønsket. Ifølge Ungdomsenheten kunne dette ha avlastet Forvaltning. Ungdomsenheten opplever også at det tar lang tid å få kontakt med forvaltningsenheten. Dersom en saksbehandler er syk, har fagansvarlig på Forvaltning ansvaret for saken, men det blir ikke jobbet aktivt med saken med mindre noe spesielt skjer.

Samarbeid om oppsøkende virksomhet

Primærforebyggende arbeid er en liten del av Ungdomsenhetens virksomhet som hovedsakelig skjer gjennom oppsøkende virksomhet i Utekontakten. De skal drive med oppsøkende virksomhet i sentrum, mens den enkelte tiltaksenhet skal drive med oppsøkende virksomhet i sin bydel. Utekontakten ønsker å møte ungdommene på deres arena. Utekontakten jobber turnus og er ute på gateplan på kveldstid og i helgene, hvor de treffer mange ungdommer som andre hjelpeinstanser ikke kommer i kontakt med. Når Utekontakten jobber med konkrete ungdommer, kommer de ofte i kontakt med andre ungdommer i omgangskretsen til ungdommen. Ifølge SLT-koordinator skjer det ofte en ”spinn-off-effekt” rettet mot disse ungdommene, noe som virker forebyggende. Det er en bevisst strategi å sette inn ressurser rettet mot lederskikkelsene.

Ungdomsenheten driver også en rådgivningstjeneste hvor ungdom kan komme uten noen avtale. Rådgivningstjenesten og Utekontakten er kommunens lavterskeltilbud i sentrum. Konkret tilbyr Utekontakten og rådgivningstjenesten samtaler og rådgivning til ungdom som har problemer av ulik karakter.

Den oppsøkende virksomheten i bydelene i ungdomsteamet (miljøterapeutene) og den oppsøkende virksomheten i Ungdomsenheten (Utekontakten) har etablert et forum for kommunens oppsøkende virksomhet. Forumet skal koordinere det oppsøkende arbeidet mellom bydelene og Ungdomsenheten og møtes omtrent en gang i måneden. Så langt har oppmøtet på forumet vært varierende fra de ulike bydelene.

⁹⁷ Ungdomsenheten består blant annet av følgende avdelinger: Barnevernsvakta, Gartnerhaugen, Skoleavdelingen/Dagskolen, Utekontakten og andre team og prosjekter (Sommerprosjektet og Familie- og nettverksteamet). Ungdomsenheten jobber med barnevernloven etter vedtak fra forvaltningsenhetene og etter opplæringsloven på bakgrunn av vedtak fra rektorene og på bestilling fra Bufetat i forhold til Gartnerhaugen. Gartnerhaugen er en barnevernsinstitusjon. Barnevernsvakta som jobber med barn i krise, er barnevernets forlengede arm og inneholder også et psykososialt kriseteam som retter seg mot alle aldersgrupper. Barnevernvakten er lokalisert på politihuset i sentrum og er en del av SLT-samarbeidet. Vakten er tilgjengelig hele døgnet og mottar alle typer henvendelser. Barnevernvakta har ingen formell myndighet etter barnevernloven. Politijuristene fatter vedtak dersom forvaltningskontoret ikke er tilgjengelig. Dagskolens overordnede mål er å bistå skoler i Trondheim kommune, som opplever behov for akutt hjelp eller for å løse en krise, med utgangspunkt i elever med utfordrende elevatferd, samspillsvansker og store motivasjonsvansker. Følgende avdelinger ligger under Dagskolen: Lade Motor, skoleteamet, Lilleby og Vikhammer Gård.

Både miljøterapeutene i ungdomsteamet og forvaltningsenheten mener det bør være tettere samarbeid mellom tiltaksenheten og Ungdomsenheten i den oppsøkende aktiviteten. Det forebyggende arbeidet ville da blitt enda mer målrettet hvis enhetene i større grad kunne ha utvekslet informasjon om utviklingstrekkene i ungdomsmiljøet. I dag mottar miljøterapeutene generell informasjon og i liten grad informasjon om konkrete ungdommer som tilhører deres bydel. Noe av bakgrunnen for denne mangelen på informasjonsflyt forklarer miljøterapeutene med at Utekontakten er avhengig av tillit mellom dem og ungdommene, og at det ikke kan skapes et inntrykk av at det Utekontakten får vite blir formidlet videre til BFT, barnevernet eller andre.

Ungdomsenheten mener et alternativ til dagens organisering kan være å arbeide oppsøkende i bydelene med utgangspunkt i Ungdomsenheten. En slik organisering ville ha gitt en mindre sårbarhet for sykmeldinger og fravær, men ville naturlig nok mangle den nærhet til tiltaksenheten som de oppsøkende miljøterapeutene i bydelene har etter den nye organiseringen.⁹⁸ Enhetsleder for Ungdomsenheten fremhever at det er sagt at Trondheim kommune har et godt utviklet "risikoblikk". Han ønsker derfor en bred diskusjon om man trenger å drive oppsøkende, eller om man skal satse på at man klarer å oppdage ungdommer med behov i andre instanser.

5.6.2 Felles møter

Forvaltningsenheten og tiltaksenheten har ingen faste felles møter med Ungdomsenheten. På tiltaksenheten er det ungdomsteamet som samarbeider mest med Ungdomsenheten. Utover det oppsøkende arbeidet (jf ovenfor) er det liten kontakt mellom Ungdomsenheten og ungdomsteamet. Ifølge informantene har enhetene mye kunnskap og kompetanse som burde vært delt. Ungdomsteamet ønsker større innsikt i hvordan Ungdomsenheten jobber og visa versa.

Både Ungdomsenheten, ungdomsteamet i Tiltak og representanter fra Forvaltning mener at Ungdomsenheten burde delta på de felles søstermøtene mellom ungdomsteamet på tiltaksenheten og ungdomsteamet på forvaltningsenheten.

5.6.3 Bekymringsmelding

Ungdomsenheten og Utekontakten opplyser at de sender bekymringsmelding ved behov. De har bare muntlige rutiner på bekymringsmeldinger, blant annet at de ansatte skal diskutere en melding med nærmeste leder før den sendes.

5.6.4 Informasjonsutveksling og taushetsplikt

Forvaltning bestiller tjenester fra Ungdomsenheten, og ifølge flere av våre informanter fungerer samarbeidet bra. Ungdomsenheten har mulighet for å drøfte saker anonymt med Forvaltning, men det er sjelden behov for dette. Ungdomsenheten mener at samarbeidet skjer innenfor reglene om taushetsplikt. Det innhentes samtykke fra foreldrene, og Ungdomsenheten får ikke vite mer enn det som er nødvendig for å utføre sitt arbeide. Ungdomsenheten mener imidlertid at de får for lite informasjon i noen saker.

⁹⁸ Et internt notat i BFT Midtbyen viser også at den oppsøkende virksomheten er sårbar ved fravær.

5.7 Samarbeid mellom barnevernet og andre samarbeidsparter

5.7.1 Samarbeid mellom barnevernet, helsestasjon og skolehelsetjeneste

Samarbeidet mellom helsestasjonene og skolehelsetjenesten og resten av tiltaksenheten er nært. Både helsestasjonen og skolehelsetjenesten er en del av tiltaksenheten sammen med tiltaksarbeiderne som jobber på det barnevernsfaglige området. Hvis helsestasjonen eller skolehelsesøstre trenger støtte eller ønsker å drøfte saker, kan de ta kontakt med andre fagpersoner på tiltaksenheten. Skolehelsesøstre i barneskoleteamet og ungdomsteamet deltar av og til på skoleturnusen sammen med PP-rådgiver og en medarbeider med sosialfaglig kompetanse. I etterkant av turnusen deltar dessuten skolehelsesøster på drøftingene ungdomsteamet har ute på skolene. Helsesøstre i småbarnsteamet ruller på hvem som skal møte i småbarnsteamets faste ukentlige internmøte. Hvis en helsesøster har saker som hun vil drøfte med småbarnsteamet, tar hun kontakt med teamleder og møter i det påfølgende teammøte.

Forvaltning opplever at helsestasjonen noen ganger sender bekymringsmeldinger uten å ha undersøkt saken tilstrekkelig med tiltaksenheten først. I prinsippet skal man først prøve minste inngripen, men ifølge Forvaltning er det ikke alltid helsestasjonene prøver dette og sender saker over til forvaltningsenheten for tidlig.

5.7.2 Samarbeid mellom barnevernet og PP-området

Samarbeidet mellom PP-området og barnevernet er svært tett. Alle de tre aldersteamene i både Tiltak og Forvaltning har PP-rådgivere som samarbeider tett med resten av teamet og spesielt de sosialfaglige og barnevernsfaglige på teamet. For eksempel er det ofte en sosialfaglig og en PP-rådgiver som deltar fast på turnusordningene ute i skoler og barnehager. Det er vanskelig å skille PP-rådgiverne fra barnevernet fordi de jobber så tett sammen og fordi PP-rådgiverne også jobber på barnevernsfeltet.

5.7.3 Samarbeid mellom barnevernet og frivillige organisasjoner

Både Tiltak og Forvaltning opplyser at det varierer hvor mye de bruker de frivillige organisasjonene, men at samarbeidet fungerer bra.⁹⁹ Blant annet samarbeider BFT med Lade behandlingssenter Blå Kors, spesielt gjennom Barnas Stasjon som er et tilbud rettet mot barn av rusmisbrukende og/eller psykisk syke foreldre. Røde Kors er en annen frivillig organisasjon som BFT samarbeider med. For eksempel driver Røde Kors leksehjelp på enkelte av bydelens skoler. BFT samarbeider også med Kirkens Bymisjon gjennom felles deltagelse i SLT og Omsorgssenteret for barn og unge ved Kirkens Bymisjon hvor ungdom og foreldre kan få støttesamtaler, råd og veiledning. Ifølge ungdomsteamet i Tiltak vil etterarbeidet fra årets store ungdomsundersøkelse legge vekt på samarbeid med frivillige lag og organisasjoner.

5.7.4 Samarbeid mellom barnevernet, Helse- og velferd og NAV

Småbarnsteamet i Tiltak ønsker et tettere samarbeid med NAV, Helse og Velferd Forvaltning og oppfølgingstjenesten, nærmere bestemt Oppfølging Midtbyen og Østbyen.¹⁰⁰ Teamet mener at de ansatte i Tiltak som jobber i "landskapet i Gjørtlervegen" (gamle hjelpetjenesten), bør ha "felles dør" og være samlokalisert med oppfølgingstjenesten. Ved en slik samlokalisering tror småbarnsteamet at de kunne ha fått til et bedre arbeid overfor aktuelle

⁹⁹ Dette fremkommer også i Rambøll (2010:77).

¹⁰⁰ Helse og Velferd Oppfølging er oppdelt i to enheter. Det ene er Oppfølging Midtbyen og Østbyen og det andre er Oppfølging Heimdal og Lerkendal.

familier, og de kunne også ha jobbet forebyggende sammen. For å ivareta hele familien ønsker småbarnsteamet tettere kontakt med Helse- og velferd og oppfølgingstjenesten i bydelen. Disse enhetene har fokus på voksne og ikke på barna. Ved et tettere samarbeid kunne man fått til et mer helhetlig tilbud til familien. Småbarnsteamet oppgir at enhetene i mange tilfeller kan jobbe med den samme familien uten å vite om hverandre.

Småbarnsteamet mener de skulle hatt større muligheter til å jobbe tettere og mer helhetlig med NAV og Helse og Velferd Forvaltning i en del saker. Ofte er problematikken i familiene også knyttet opp til at de har dårlig økonomi (dårlig styring av egen økonomi og mangel på jobb eller arbeidstiltak) og manglende eller dårlig bolig. Når man har store økonomiske og boligmessige bekymringer, er det vanskelig å ta i mot veiledning for å bedre omsorgsevnen.

5.7.5 Samarbeid mellom barnevernet og psykisk helsevern

Småbarnsteamet i tiltaksenheten og en helsesøster fra småbarnsteamet ønsker et mer fast etablert samarbeid med voksenpsykiatrien, for eksempel med Tiller DPS¹⁰¹ og Østmarka sykehus.¹⁰² Helsesøsteren og småbarnsteamet opplever at de jobber med mange familier hvor foreldre er pasienter ved Tiller DPS og Østmarka og at disse institusjonene ikke ser barna fordi de har fokus på de voksne. Helsesøster fra småbarnsteamet foreslår derfor en ordning med at institusjonene må ta kontakt med helsesøster i den aktuelle bydelen når de får pasienter med barn. Til nå har helsesøsteren som foreslår dette, aldri mottatt henvendelse fra for eksempel Østmarka om at en av foreldrene er innlagt. Tiller DPS har en barneansvarlig som helsesøster mener småbarnsteamet bør ha tettere samarbeid med. Ifølge mottaket på Forvaltning mottar de få bekymringsmeldinger fra voksentjenestene for psykisk helse.

5.7.6 Samarbeid mellom barnevernet og fastlegene

Det er ikke etablert samarbeidsarenaer mellom barnevernet og fastlegene. Det kan være opp til 40 ulike fastleger per skole, et for stort antall for at tiltaksenheten skal kunne etablere et fast samarbeide med alle disse. Ungdomsteamet ønsker imidlertid faste samarbeidsarenaer med representanter fra fastlegene. Ifølge ungdomsteamet fungerte skolelegen i den gamle skolelegeordningen som en slik representant.

Ifølge Ungdomsteamet er det vanskelig å få til møter med fastlegene i enkeltsaker, fordi fastlegene har travle hverdager. Ifølge ungdomsteamet deltar noen fastleger på møter med ungdom og foreldre, men da må møtene planlegges i god tid i forveien. Dette begrenser ofte deltagelse fordi mye kan skje med ungdommene i mellomtida.

Leder ved Forvaltningsenheten mener at fastlegene blir en stadig viktigere del av arbeidet med barnet og familien. Viktigheten av å ha et godt samarbeid med fastlegen er noe som lederen presiserer ovenfor sine medarbeidere.

¹⁰¹ Tiller DPS (Distriktpsikiatriske senter) er en avdeling i Divisjon Psykisk helsevern i St. Olavs Hospital. Senteret behandler de vanligste psykiske lidelsene og har både polikliniske og døgnbaserte behandlingstilbud. For å få behandlingstilbud ved Tiller DPS, må man, som for spesialisthelsetjenesten ellers, bli henvist gjennom fastlege eller andre med henvisningsrett.

¹⁰² Østmarka er et psykiatrisk sykehus som en del av St. Olavs Hospital og skal blant annet yte øyeblikkelig hjelp til pasienter i hele Sør-Trøndelag fylke. Sykehuset har flere spesialposter og spesialpoliklinikker.

5.8 Samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning

5.8.1 Generelt samarbeid

Både forvaltningsenheten, tiltaksenheten og enkelte andre informanter mener at samarbeidet mellom enhetene fungerer bra. Imidlertid peker begge enhetene på forhold som kan forbedres.

Flere informanter mener at samarbeidet mellom småbarnsteamene i Forvaltning og Tiltak og mellom barneskoleteamene i Forvaltning og Tiltak kan bli enda bedre. Som vi har omtalt i kapittel 4 mener flere informanter at ansvarsforholdene mellom Tiltak og Forvaltning er noe uklare. Det har vært mange diskusjoner om forvaltningsenheten skal fatte vedtak i en sak eller om tiltaksenheten skal jobbe med saken uten formelt vedtak.

Representanter fra Forvaltning peker på at samarbeidet av og til er personavhengig. Ifølge representantene er det lettere å ha tillit til hverandre og hverandres kompetanse og faglige vurderinger hvis man har en tettere dialog og kjenner hverandre.

Ifølge barneskoleteamet på Tiltak skyver av og til Tiltak og Forvaltning saker mellom seg. Også en av barneskolene gir et eksempel på det de mener er kasteballproblematikk og dårlig samarbeid mellom Forvaltning og Tiltak. Etter å ha sendt bekymringsmelding i starten av 2010 fikk skolen tilbakemelding hvor det står følgende:

Barne- og familietjenesten Midtbyen forvaltning har mottatt bekymringsmelding/ henvisning fra dere vedrørende overnevnte barn. Det vises til muntlig kontakt og informasjon om at henvendelsen henlegges, men at det anbefales kontakt med BFT Tiltak.

Ifølge skolen burde det ha vært kommunikasjon mellom Forvaltning og Tiltak ved en slik henvendelse. Fordi skolen har henvendt seg til BFT, mener skolen at Forvaltning må ta henvendelsen og plassere saken i systemet selv. Det er ikke skolen som skal gjøre en ny henvendelse.

5.8.2 Felles møter

Forvaltning og Tiltak har flere ulike møteplasser. Teamlederne på tiltaksenheten og forvaltningsenheten deltar sammen på mottaksmøtene en gang i uka. Her får teamlederne på tiltaksenheten bestillinger på vedtakssaker fra Forvaltning og informasjon om lavterskelsaker hvor forvaltningsenheten ikke fatter vedtak, men ønsker at tiltaksenheten skal gjøre en innsats uten at det fattes et vedtak.

Både forvaltningsenheten og tiltaksenheten er organisert i tre aldersteam, og leder i forvaltningsenheten fremhever at denne like organiseringen medfører bedre kontakt mellom enhetene. Ungdomsteamene i forvaltningsenheten og tiltaksenheten har etablert et tett og godt samarbeid med faste møter annenhver uke. I småbarnsteamet har man også felles møter annen hver uke, men det jobbes fortsatt med å finne form og innhold for disse møtene. På barneskoleteamet er det ingen faste møter mellom forvaltningsenheten og tiltaksenheten. Imidlertid er teamene nå enige om at dette må endres slik at de får en tettere dialog. PP-rådgiverne på tiltaksenheten og forvaltningsenheten har i tillegg faste møter.

5.8.3 Ressurssituasjonen

Våre informanter uttaler at organisasjonsmodellen krever mye kommunikasjon og samarbeid mellom Forvaltning og Tiltak. Både tiltaksenheten og forvaltningsenheten fremhever at ressursituasjonen er utfordrende for samarbeidet mellom enhetene, jamfør kapittel 4. Ifølge

Forvaltningsenheten får de ikke tilbakemelding fra tiltaksenheten om hvilke saker de prioriterer og hvilke som blir liggende på vent. Leder for tiltaksenheten mener at siden de er få personer, er det vanskelig for forvaltningsenheten å få kontakt med ansatte i tiltaksenheten. Dette går ut over arbeidsflyten i saker, og det har også ført til utfordringer i samarbeidet mellom ansatte på tiltak og forvaltning.

5.8.4 Informasjonsutveksling

Flere representanter fra tiltaksenheten oppgir at de ikke får nok informasjon fra forvaltningsenheten. Småbarnsteamet i tiltaksenheten har flere ganger opplevd å få for lite informasjon fra Forvaltning. Blant annet har Tiltak opplevd at Forvaltning ikke informerer om at det utøves vold i familien der Tiltak skal inn å jobbe. Dette synes småbarnsteamet er viktig informasjon for at de skal kunne ivareta egen sikkerhet. Tiltak mener også at de ikke får tilbakemeldinger på bekymringsmeldinger som sendes til forvaltningsenheten.

Representanter fra Forvaltning understreker betydningen av å ha en kultur for å ta kontakt med hverandre på Forvaltning og Tiltak når man er usikker på noe. De oppfordrer Tiltak til å ringe for å få status i saken hvis de har sendt bekymringsmelding.

Tiltak og Forvaltning drøfter en del saker anonymt både under mottaksmøtet og under søstermøtene mellom de tre aldersteamene i Tiltak og Forvaltning.¹⁰³ Ifølge småbarnsteamet i Tiltak har forvaltningsenheten uttrykt reserverasjoner mot å diskutere enkeltsaker i møter hvor det er mange til stede. Småbarnsteamet mener at dette ikke er noe problem, siden sakene kan diskuteres anonymt i plenum, for deretter å overleveres til den ansvarlige saksbehandler som får vite de nødvendige navn. Som et resultat av dette er det nå iverksatt en ordning hvor de involverte tiltakspersoner kan møte i småbarnsteamet til Forvaltning for å drøfte mer spesifikt den enkelte sak. Småbarnsteamet i Tiltak mener denne ordningen per i dag er lite brukt.

5.8.5 Lokalisering

Tiltaksarbeiderne i tiltaksenheten er lokalisert på Gjørtlervegen helsestasjon, mens forvaltningsenheten har lokaler i Statens hus. Flere som revisjonen har snakket med både fra Forvaltning og Tiltak, ønsker at enhetene skal samlokaliseres. De fremhever at samarbeidet mellom forvaltnings- og tiltaksenheten vil bli bedre og mer effektivt om resten av tiltaksarbeiderne i Gjørtlervegen var lokalisert sammen med Forvaltning. Slik situasjonen er i dag, opplyser flere at man bruker mye tid på å få tak i hverandre på telefon og e-post eller å reise mellom møter på Gjørtlervegen og Statens hus. Lokaliseringen medfører at det tar mye tid og ressurser å avklare løpende problemstillinger. Fordi hvert barn har én mappe, sendes mappene mellom enhetene i internposten. Mappen legges i en forseglet konvolutt merket konfidensielt, men samhandling vil bli enklere ved samlokalisering.

Tiltak har tatt opp ønsket om samlokalisering med rådmannen, men rådmannen ønsker at Tiltak skal sitte nær brukerne og være knyttet til en forsterket helsestasjon. I den forsterkede helsestasjonen er tiltaksarbeiderne samlokalisert med helsesøstrene og resten av de ansatte på helsestasjonen. Hensikten er at helsesøster og helsestasjonen på en enkel måte skulle kunne hente inn den kompetanse på helsestasjonen som er nødvendig i det enkelte tilfelle.¹⁰⁴ Det skal være enkelt for brukerne å oppsøke den forsterkede helsestasjonen og få tilbud om ulike

¹⁰³ Møtene mellom barneskoleteamet i Tiltak og barneskoleteamet i Forvaltning, og tilsvarende for ungdomsteamet og småbarnsteamet.

¹⁰⁴ Dersom de ser problemer som de ikke har kompetanse på, skal de kunne trekke inn en rekke forskjellige fagområder som legekompentanse, barnevernkompetanse og Marte Meo-kompetanse. Tidligere måtte helsesøster i slike situasjoner sende en formell henvisning om det aktuelle barnet. Se også Rambøll (2010:75).

tjenester innenfor samme hus. Flere av høringsinnspillene i bystyresaken om BFT i 2008¹⁰⁵ anbefalte en samlokalisering av forvaltningsenheten og tiltaksenheten. Rådmannen påpeker imidlertid overfor revisjonen at dette vanskelig lar seg gjøre med dagens desentraliserte helsestasjoner og forvaltningsenheten som en del av det offentlige servicekontoret og NAV.

Småbarnsteamet og barneskoleteamet i Tiltak mener at det ikke er noen fordeler med å være samlokalisert med helsestasjonen. Med dagens organisering er det kun Gjørtlervegen som i Midtbyen er en forsterket helsestasjon. Tiltaksarbeiderne er bare i nærheten av brukerne som tilhører denne helsestasjonen, slik situasjonen er i dag, mener tiltaksarbeiderne at det kun er brukerne som hører til Gjørtlervegen helsestasjon som har fordeler med denne organiseringen.

De fleste av tiltaksarbeiderne er mye ute på skoler, barnehager eller i hjemmene til brukerne, og da spiller det liten rolle hvor de har sin faste kontor plass. PP-rådgiverne på skolesiden ser heller ingen fordeler med å være samlokalisert med småbarnshelsesøstre. I arbeidet med konkrete barn er det lite samarbeid mellom PP-rådgiverne og småbarnshelsesøstre. Helsesøstre er også med i småbarnsteamet og har dermed kontakt med resten av teamet i forbindelse med teammøtene.

Tiltaksleder synes derimot at modellen med forsterket helsestasjon er god fordi det handler om å få flyttet tjenesteproduksjonen så nært brukeren som mulig. Per i dag er det ikke plass på de andre helsestasjonene i Midtbyen til å danne forsterkede helsestasjoner. Aller helst ønsker tiltaksleder at alle helsestasjonene hadde vært store nok til at tiltaksarbeiderne i Gjørtlervegen hadde vært fordelt ut på helsestasjonene. Samtidig opplyser tiltaksleder at de ansatte selv ønsker å sitte samlet for å opprettholde et kompetansemiljø.

Gjørtlervegen helsestasjon har et tydelig skille mellom helsestasjonen og den øvrige tiltaksvirksomheten. Landskapet til tiltaksarbeiderne og kontorene til de ansatte i helsestasjonen er atskilt av venterommet til helsestasjonen, og mellom landskapet og venterommet er det en låst dør. Ifølge tiltaksleder fører dette til at det ikke er noe nærmere samarbeid mellom den øvrige virksomheten og helsesøstre på Gjørtlervegen, enn det er med helsesøstre på de andre helsestasjonene. De er fortsatt avhengig av å avtale møter. Slik situasjonen er nå, mener tiltaksleder at det er mer å hente på en samlokalisering med forvaltningsenheten enn det er å tape. En samlokalisering vil redusere transaksjonskostnadene mellom Forvaltning og Tiltak.

Helsesøstre på Gjørtlervegen helsestasjon ønsker for sin egen del at tiltaksarbeiderne fortsatt er lokalisert på helsestasjonen, men de ser ulempen med at tiltaksarbeiderne er lokalisert langt unna Forvaltning som de samarbeider mye med.

Helsesøstre på Gjørtlervegen har lav terskel for å drøfte en sak anonymt med en annen tiltaksarbeider. Det betyr at de raskere kan ta en avgjørelse om en eventuell viderehenvisning er nødvendig. De kjenner hverandre og treffer hverandre jevnlig, noe som gir dem en større ”enhetsfølelse”. Helsesøstre og tiltaksarbeiderne har felles lunsjrom. Imidlertid må helsesøstre på Gjørtlervegen på samme måte som de andre helsestasjonene gå gjennom småbarnsteamet (møte i småbarnsteamet) for ”bestille” de ulike fagpersonene/tiltakshjelperne. Helsesøstre og de ansatte på Gjørtlervegen har ikke noen fortrinnsrett til å få hjelp fra andre tiltaksarbeidere fremfor de andre helsestasjonene.

¹⁰⁵ Trondheim kommune (2008), *Evaluerings av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387.

Ifølge tiltaksleder finnes det ledige lokaler i Statens hus slik at en samlokalisering er praktisk mulig. Småbarnsteamet mener landskapet i Gjørtlervegen helsestasjon heller kunne vært brukt til andre aktiviteter.¹⁰⁶

5.8.6 Organisasjonsmodellen

Flere av informantene våre fremhever at modellen med en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet er positivt for det forebyggende og det tverrfaglige arbeidet. Tiltaksenheten har etablert tett kontakt med skoler og barnehager, og informantene mener at de fanger opp utsatte barn og unge og kommer tidlig inn i aktuelle saker.

Leder for forvaltningsenheten uttaler at delingen i en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet medfører en stor grad av spesialisering i arbeidsoppgaver og at den enkelte ansatt blir god til å utføre sine arbeidsoppgaver. Ifølge representanter fra forvaltningsenheten ble krevende barnevernssaker prioritert foran forebyggende arbeid i den gamle modellen hvor barnevernet var organisert i én enhet. Også en representant fra rådmannens fagstab mener denne organiseringen har ført til at flere barn fanges opp med tidlig innsats, og da særlig gjennom den forsterkede helsestasjonen.¹⁰⁷ Kommunaldirektøren fremhever også at organiseringen i en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet øker rettsikkerheten fordi flere fagpersoner er inne og vurderer hver enkelt sak.

Flere informanter peker imidlertid på ulemper med organisasjonsmodellen, blant annet at den er kostnadskreven og medfører dobbeltarbeid. Forvaltningsleder fremhever overfor revisjonen at organisasjonsmodellen krever mye i form av kommunikasjon og samarbeid mellom Forvaltningsenheten og Tiltaksenheten for at brukerne skal oppleve at tjenestene ”henger sammen”. Samarbeidet beslaglegger tid, og Forvaltning har erfart at det lett oppstår diskusjon om ansvar og oppgavedeling.

Våre funn om organisasjonsmodellen støttes også av Rambøll (2010:44, 64) som sier at Trondheim har en mer kompleks organisasjonsmodell enn andre kommuner. På den ene siden poengterer informantene i Rambøll at modellen medfører nyttig spesialisering og økt rettsikkerhet. På den andre siden viser Rambøll-rapporten at en slik modell som regel fører til dobbeltarbeid ved overføring av en sak fra en saksbehandler til neste, samt en belastning for barnet og familien som må forholde seg til ulike personer i kommunen.

5.9 Vurderinger

5.9.1 Tverrfaglig samarbeid

Barnevernloven § 3-2 krever at barnevernet skal samarbeide med andre deler av forvaltningen når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven. Den

¹⁰⁶ SMIA som er en familieavdeling for risikoutsatte småbarnsfamilier (barn 0-1 år) med fokus på samspillsveiledning. Smia har sitt tilholdssted i klubbhuset til Astor fotballklubb, men disse fasilitetene er meget dårlig tilrettelagt for små barn. Etter vernerunde har svært alvorlige og kritikkverdige forhold blitt avdekket. Hvis SMIA var lokalisert i Gjørtlervegen, ville de ha blitt mer skjermet og nær Gjørtlervegen barnehagen som er i samme bygget og som de er knyttet til. Da kunne SMIA ha fått en permanent løsning som ville ha vært tilrettelagt for den aktiviteten de skal ha. I tillegg ville Tiltaksenheten ha hatt et lokalt (når Smia ikke benytter det) for annen forebyggende aktivitet som for eksempel De Utrolige Årene, foreldreveiledningskurs på dagtid, PMTO-relatert aktivitet og annen mulig gruppeaktivitet på dagtid.

¹⁰⁷ I den forsterkede helsestasjonen er tiltaksarbeiderne samlokalisert med helsesøstrene og resten av de ansatte på helsestasjonen. Hensikten er at helsesøster og helsestasjonen på en enkel måte skulle kunne hente inn den kompetanse på helsestasjonen som er nødvendig i det enkelte tilfelle.

tverrfaglige organiseringen av BFT innebærer at barnevernet samarbeider tett med andre faggrupper i kommunen slik som helsestasjon, skolehelsetjenesten og PP-rådgiverne. Det er positivt at barnevernet gjennom tiltaksenheten har et tett samarbeid med eksterne aktører som for eksempel politiet, skoler og barnehager.

Flere skoler mener at samarbeidet med BFT har hatt en positiv utvikling, men mange informanter påpeker at ressursproblemene i Forvaltning og Tiltak det siste året har gått utover det tverrfaglige samarbeidet.

Utekontakten i Ungdomsenheten og miljøterapeutene i tiltaksenheten har felles faste møter, men miljøterapeutene ønsker mer informasjon fra Utekontakten om konkrete ungdommer som tilhører deres bydel. Revisjonen understreker betydningen av at relevant informasjon blir delt mellom de ulike partene.

5.9.2 Felles møteplasser

Barnevernet i Midtbyen har gjennom tiltaksenheten etablert faste møter med samarbeidsparter slik statlige føringer anbefaler. Revisjonen mener at de faste turnusmøtene med skoler og barnehager er med på å bidra til et tverrfaglig og forebyggende arbeid.

Undersøkelsen har imidlertid vist at det har vært noen utfordringer med samarbeidsmøtene. Særlig småbarnsteamet har hatt kapasitetsproblemer og blant annet manglet barnevernsfaglig kompetanse på flere av møtene. Revisjonen mener at dette er uheldig for det forebyggende og tverrfaglige samarbeidet. Vi understreker viktigheten av at de kommunale barnehagene prioriterer å møte på turnusmøtene og mener det er positivt at tiltaksenheten har tatt grep for å få barnehagegruppene til å fungere bedre. Basert på funnene i denne rapporten mener revisjonen at tiltaksenheten, forvaltningsenheten og Ungdomsenheten bør vurdere å etablere felles faste møter.

Ifølge statlige føringer bør barneverntjenesten delta på halvårslige eller årlige fellesmøter mellom barneverntjenesten og enhetsledere på de relevante områder i kommunen. BFT gjennomfører bydelsvise møter med skoler og barnhager to ganger i året. Revisjonen mener at de private barnehagene også bør inviteres på disse møtene, siden forebygging i henhold til barnevernsloven gjelder alle barn, helt uavhengig om de går i privat eller kommunal barnehage.

5.9.3 Kontaktpersoner

I henhold til statlige føringer bør barnevernet oppnevne kontaktpersoner for faste samarbeidspartnere, som skoler og barnehager. Undersøkelsen har vist at skoler og barnehager har kontaktpersoner i tiltaksenheten. På småbarnsteamet er imidlertid kontaktpersonene ikke formelt utpekt. Revisjonen mener småbarnsteamet bør formalisere kontaktpersonordningen.

5.9.4 Informasjonsvirksomhet om barnevernet

Ifølge statlige føringer bør barnevernet informere sine samarbeidspartnere om sin virksomhet generelt, og særlig om prosessen rundt bekymringsmeldinger. I Trondheim har tiltaksenheten fått hovedansvaret for informasjonsvirksomheten. Undersøkelsen viser at barnevernet har utfordringer med å få informasjonsvirksomheten til å fungere tilfredsstillende. Revisjonen mener derfor at rådmannen må finne fram til ordninger som sikrer at skoler og barnehager får den informasjonen om barnevernet som de trenger. Rådmannen bør sørge for at ansvaret for å drive informasjonsvirksomhet ut mot samarbeidspartnere er tydelig og forstått.

5.9.5 Bekymringsmeldinger

Undersøkelsen viser at mange samarbeidspartnere sender bekymringsmeldinger. Revisjonen mener imidlertid at barnevernet bør vurdere en tettere dialog med samarbeidspartnere som de antar sender for få bekymringsmeldinger, for eksempel krisesentrene. For å sikre en korrekt statistikk, bør Forvaltning oppdatere kategoriene som de registrerer de ulike melderne etter.

Når forvaltningsenheten har høy terskel for å åpne en barnevernssak, er det en risiko for at samarbeidsparter hever sin terskel for å sende bekymringsmelding. Flere barnehager opplyser også at de har hevet terskelen. Revisjonen mener at dette kan ha store konsekvenser for utsatte barn.

Undersøkelsen har vist at mange samarbeidsparter ikke har skriftlige rutiner for å sende bekymringsmeldinger. Revisjonen mener at skriftlige rutiner er viktig for å sikre felles praksis og forståelse.

5.9.6 Tilbakemelding til melder

Undersøkelsen viser at Forvaltning i liten grad gir tilbakemelding til melder om mottatt bekymringsmelding og tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført. Revisjonen mener det er kritikkverdig at forvaltningsenheten ikke oppfyller dette kravet i barnevernloven.

5.9.7 Taushetsplikt og anonyme drøftelser

Tverrfaglig samarbeid mellom barneverntjenesten og samarbeidsparter må skje innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Samarbeidsparter er ikke fornøyd med informasjonen fra Forvaltning i enkeltsaker, og synes at taushetsplikten tolkes for strengt av saksbehandlerne. Revisjonen understreker at intensjonen i barnevernloven er at taushetspliktsreglene ikke skal være til hinder for samarbeid til det beste for barnet. Hvis skolene og barnehagene får nødvendig informasjon, kan de gjøre hverdagen lettere for barnet.

Revisjonen mener at BFT i Midtbyen bør sikre felles forståelse av taushetspliktsbestemmelsene hos egne medarbeidere, og at denne forståelsen blir kommunisert videre til samarbeidsparter. Revisjonen mener det er positivt at samarbeidsparter kan drøfte sine saker anonymt med både Forvaltning og Tiltak.

5.9.8 Samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning

Generelt samarbeid

Slik revisjonen vurderer det, er det mye bra samarbeid mellom Tiltak og Forvaltning, men flere forhold kan bli bedre. Revisjonen mener rådmannen bør se nærmere på samarbeidet mellom disse to enhetene, særlig med tanke på å unngå at saker blir skjøvet mellom enhetene. Revisjonen mener også at rådmannen bør avklare og tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom Tiltak og Forvaltning. Forvaltning bør vurdere om de gir tilstrekkelig informasjon til Tiltak i enkeltsaker.

Revisjonen mener det er positivt at Tiltak og Forvaltning har felles mottaksmøter og felles møtepunkter mellom ungdomsteamene og mellom småbarnsteamene. Undersøkelsen viser at småbarnsteamene har utfordringer med å finne form og innhold for disse møtene. Vi mener det er uheldig at det ikke er faste møter mellom barneskoleteamene i forvaltningsenheten og tiltaksenheten.

Organisasjonsmodellen

Undersøkelsen viser at organisasjonsmodellen med en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet har fordeler og ulemper. Delingen i en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet medfører en stor grad av spesialisering i arbeidsoppgaver. Ifølge noen informanter ble krevende barnevernssaker prioritert foran forebyggende arbeid i den gamle modellen hvor barnevernet var samlet i én felles enhet. I praksis viser det seg imidlertid at tiltaksenheten må prioritere vedtakssaker fremfor forebygging.

På den andre siden mener revisjonen at undersøkelsen viser at organisasjonsmodellen er tids- og kostnadskrevende og kan føre til dobbeltarbeid ved overføring av en sak fra en saksbehandler til neste. Organisasjonsmodellen krever tett kommunikasjon mellom Forvaltningsenheten og Tiltaksenheten for at brukerne skal oppleve at tjenestene ”henger sammen”. Fordi vi hovedsakelig har hatt fokus på kun ett område, forebygging, er det vanskelig for revisjonen å trekke en konklusjon om hva som vil være en rett organisasjonsmodell. Undersøkelsen har imidlertid vist at modellen medfører en del utfordringer som rådmannen bør se nærmere på. Revisjonen mener at kommunen bør ta høyde for at modellen er kostnadskrevende.

Lokalisering

Undersøkelsen har vist at organisasjonsmodellen krever mye kommunikasjon og samarbeid mellom Forvaltning og Tiltak. Revisjonen stiller spørsmål ved om lokaliseringen av tiltaksenheten er den mest hensiktsmessige. Undersøkelsen viser at ansatte argumenterer for at tiltaksarbeiderne i Gjørtlervegen helsestasjon bør samlokaliseres med forvaltningsenheten. Dagens lokalisering innebærer at de ansatte bruker mye tid på å reise mellom enhetene, få tak i hverandre og avklare løpende problemstillinger. Revisjonen ser fordeler med en forsterket helsestasjon hvor tiltaksarbeiderne er lokalisert sammen med en helsestasjonslik det i dag er på Gjørtlervegen, men revisjonen mener at fordelene med samlokalisering mellom Tiltak og Forvaltning også må vurderes.

6 Konklusjon

Den tverrfaglige organiseringen av barne- og familietjenesten medfører at barnevernet samarbeider med andre faggrupper slik som helsestasjon, skolehelsetjenesten og PP-rådgiverne. Barnevernet har gjennom tiltaksenheten et nært samarbeid med eksterne aktører som for eksempel politiet, skoler og barnehager. Tiltaksenhetens turnusmøter på skolene og barnehagene er viktige i det forebyggende arbeidet. Informantene mener disse møtene bidrar til å fange opp utsatte barn og unge tidligere. Det forebyggende og tverrfaglige arbeidet er forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen og i kommunens overordnede planverk.

Det er imidlertid flere utfordringer ved det forebyggende og tverrfaglige arbeidet i Midtbyen:

- Uklarheter knyttet til roller, ansvar og arbeidsoppgaver, blant annet Tiltak sin rolle som pådriver og koordinator for det forebyggende arbeidet i bydelen.
- Miljøterapeutene i tiltaksenheten treffer ungdommer i for liten grad på kvelder og helger på grunn av liten fleksibilitet i arbeidstida.
- Reduserte turnusmøter og lange ventelister går utover det forebyggende og tverrfaglige arbeidet.
- Lange ventelister kan gi økt risiko for senskader og vansker for det enkelte barnet.
- Tiltaksenheten er sårbar for fravær og sykemeldinger siden flere faggrupper kun er representert med én ansatt.
- Forebygging blir nedprioritert fremfor enkeltsaker på indikert nivå.
- Barnevernet i Midtbyen har en høy terskel for å fatte vedtak. Det er en risiko for at saker som ikke burde ha blitt henlagt, blir henlagte.
- Midtbyen og Trondheim kommune har mange barn som får lavterskelbistand fra tiltaksenheten uten at det fattes barnevernsvedtak. Dette kan medføre at rettssikkerheten og oppfølgingen av barnet blir svakere.
- Ledelse- og styringsmessige utfordringer i tiltaksenheten påvirker det forebyggende arbeidet.
- Det skjer i for liten grad ressursfordeling mellom de ulike teamene i tiltaksenheten.
- Det er ikke tilstrekkelig kompetanse innenfor barnevern og PP-området i ledelsen ved tiltaksenheten.
- Det synes uheldig at enhetsleder ikke er samlokalisert sammen med noen av sine medarbeidere. Dagens lokalisering medfører også at de ansatte i Forvaltning og Tiltak bruker mye tid på å reise mellom enhetene, å få tak i hverandre og å avklare løpende problemstillinger.
- De ansatte på både tiltaksenheten og forvaltningsenheten i Midtbyen opplever ressursknapphet og kapasitetsproblemer. Samtidig bruker Trondheim kommune mer ressurser på barnevernet i forhold til gjennomsnittet for ASSS-kommunene.
- Barnevernet har utfordringer med å få informasjonsvirksomheten om barnevernet til å fungere tilfredsstillende. Det er utfordringer i samspeillet mellom Tiltak og Forvaltning når det gjelder informasjonsvirksomheten om barnevernet til samarbeidsparter.
- Forvaltningsenheten har høy terskel for å fatte barnevernsvedtak. Det er en risiko for at samarbeidsparter hever sin terskel for å sende bekymringsmelding.
- Mange samarbeidsparter har ikke skriftlige rutiner for å sende bekymringsmeldinger.
- Forvaltningsenheten gir i for liten grad tilbakemelding til melder om mottatt bekymringsmelding og tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført.
- Samarbeidsparter er ikke fornøyde med informasjonen fra Forvaltning i enkeltsaker, og synes at taushetsplikten tolkes for strengt av saksbehandlerne.

- Organisasjonsmodellen Forvaltning-Tiltak har en del utfordringer, særlig når det gjelder ansvarsforhold og dobbeltarbeid.

7 Rådmannens høringsuttalelse



TRONDHEIM KOMMUNE

Rådmannen, kommunaldirektør for
oppvekst og utdanning

Trondheim kommunerevisjon

N-

Vår saksbehandler
Lars Mostad

Vår ref.
09/50151/
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
15.11.2010

Samarbeid og kvalitet i barnevernet i Trondheim kommune – høringsvar

Det vises til oversendelsesbrev av 8.11.2010.

Generelle kommentarer

Rådmannen vil bemerke at rapporten omfatter en bydel som de senere år har gjennomgått relativt store endringer når det gjelder behovet for barneverntjenester. Statistikken viser at antallet meldinger har økt mye her sammenlignet med de andre bydelene, særlig siden 2006. Dette er et viktig bakteppe for forståelsen av arbeidspresset, ventelistene og ressursknappheten som beskrives i revisjonsrapporten.

Rapporten omfatter kun en av de fire tiltaksenhetene som ble etablert i bydelene i 2004, og variasjonen mellom disse er erfaringsmessig relativt store. Rådmannen oppfatter derfor at revisjonens anmerkninger på konkrete forhold i Midtbyen, ikke uten videre er representative for de tre andre tiltaksenhetene.

Bedre tilgjengelighet, tverrfaglighet i tjenestene og økt tidlig innsats var viktige begrunnelser for å etablere barne- og familietjenesten i 2004. Rådmannen oppfatter at revisjonsrapporten på mange måter avspeiler dette høye ambisjonsnivået. I tillegg påpekes noen svakheter i den aktuelle bydelen som det må gripes fatt i.

Kommentar til enkeltpunkter i rapporten

Uklarheter knyttet til roller, ansvar og arbeidsoppgaver i det forebyggende arbeidet

Ved etableringen av BFT i 2004 ble ansvaret for det forebyggende arbeidet etter Bvl § 3-1 plassert på forvaltningsenheten, og dette fremgår både av prosjektrapport og beslutningsdokument. Denne fordelingen ble senere gjenstand for vurdering og diskusjon i forhold til det at store deler av det forebyggende arbeidet ble utført i tiltaksenheten. Dette førte til at tiltaksenhetene på bydel overtok ansvaret for primær og sekundærforebyggende arbeidet etter beslutning i ledermøte den 19.4.2006. Intervjuene som rapporten refererer til på ansvaret her, tyder på at denne beslutningen ikke er kommunisert godt nok ut i organisasjonen. Rådmannen tar kritikk for dette.

Postadresse:
TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannen

Besøksadresse:
Munkegata 1

Telefon:
+47 72542510

Telefaks:
+47 72546131

Organisasjonsnummer:
NO 942 110 464

7004 TRONDHEIM

E-postadresse: radmann.postmottak@trondheim.kommune.no

Internettadresse: www.trondheim.kommune.no

TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannen

Vår referanse
09/50151

Vår dato
15.11.2010

Bvl § 3-1 handler om et systemansvar for de forhold barn og unge lever under, forebyggende tiltak i forhold til omsorgssvikt og adferdsproblemer og iverksetting av innsats så tidlig som mulig for å unngå varige problemer hos barn og unge. Rådmannen vil peke på at det forebyggende arbeid i bydelene har vært prioritert i kommunen gjennom flere år. En tenker her på arbeidet med barne- og ungdomspakken, tiltak som er etablert gjennom opptrappingsmidler psykisk helse, etablering av ungdomskoordinatorer på tiltaksenhetene, det løpende kriminalitetsforebyggende arbeidet og samarbeidet med frivillige organisasjoner.

Oppsøkende arbeid

Rapporten peker her på at miljøterapeutene i tiltaksenheten treffer ungdommer i for liten grad på kvelder og helger på grunn av liten fleksibilitet i arbeidstida. Denne problemstillingen er kjent for rådmannen fra omorganisering av ungdomstjenestene i 2009, og ansvaret for oppsøkende arbeid ble derfor presisert gjennom tillegg i lederavtalene for tiltak bydel dette året. Det arbeides fortsatt med å få koordinert denne aktiviteten med Utekontakten i Ungdomsenheten i sentrum på en funksjonell måte. Rådmannen vil følge opp dette i forbindelse med resultatvurderingen for tiltaksenhetene ved årsskiftet.

Reduserte turnusmøter og lange ventelister

Rådmannen er enig i at redusert møtefrekvens og ventelister kan gå ut over utover det forebyggende og tverrfaglige arbeidet i bydelen. Samarbeidet mellom tiltaksenheten og skoler omtales likevel ganske positivt i rapporten, mens forholdet til barnehagene er noe mer kritisk. Dette stemmer godt med de tilbakemeldinger som rådmannen har fått om dette samarbeidet. Med tanke på antallet skoler og barnehager i bydelen og det generelt høye arbeidspresset i tiltaksenheten, oppfatter rådmannen dette likevel som noe mindre kritisk enn andre forhold som påpekes i rapporten. Kapasitetsproblemet som beskrives her er også fanget opp i budsjettforslaget, og til en viss grad håndtert gjennom påplussing i rammene for økt innsats i tiltak bydel/forsterket helsestasjon i 2011.

Lange ventelister kan gi økt risiko for senskader og vansker for det enkelte barn

Rådmannen ser dette punktet særlig i sammenheng med ressursituasjonen i småbarnsteamet som påpekes i rapporten, der det også sies at det i for liten grad skjer ressursfordeling mellom de ulike teamene i tiltaksenheten for "å avhjelpe" småbarnsteamet. Her har enhetsleder valgt å la psykologstilling for små barn stått vakant, slik at bemanningen på ungdomsteam vært større enn på småbarnsteamet i Midtbyen. Dette forholdet skal endres, slik at det skjer en reell omfordeling mellom teamene.

Tiltaksenheten er sårbar for fravær og sykemeldinger

Revisjonen påpeker her en generell utfordring i enheter som jobber tverrfaglig, og løsningene på dette er i stor grad knyttet til god personalledelse over tid. Rådmannen jobber kontinuerlig med lederstøtte og miljøtiltak for å øke trivsel og redusere sykefraværet på enheter som er særlig utsatt, og slike tiltak er tilgjengelige også for denne enheten.

Universell forebygging blir nedprioritert

I en periode med økonomiske tilpasninger og kutt, særlig i 2009, har bystyret prioritert enkeltsaker på indikert nivå på bekostning av universell forebygging. Dette har medført et større press mot universell forebygging. Rådmannen vurderer likevel at lovpålagte oppgaver er ivaretatt på et forsvarlig nivå. Den økonomiske innstramningen er reversert noe i budsjettforslaget for 2011, slik at en kan forvente en noe bedre ressursituasjon for disse oppgavene fremover.

Barnevernet i Midtbyen har en høy terskel for å fatte vedtak

Revisjonen skriver innledningsvis i rapporten at "en kommune som lykkes i sitt forebyggende

TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannen

Vår referanse
09/50151

Vår dato
15.11.2010

arbeid, vil kunne oppleve gevinster ved at færre barn får behov for hjelp fra barnevernet”.

Barnevernet i Trondheim har hatt en nedgang i antall barn som får vedtak om barneverntiltak fra 2008 og utover. Rådmannen oppfatter at dette skyldes lavterskelstrategien ble vedtatt av bystyret i 2007, for å møte det økende presset på barneverntjenestene. Samtidig er tiltaksapparatet i bydelen bygget opp, slik at lettere barnevernfaglig bistand kan ytes tidlige. I en slik strategi vil det være en viss risiko for at saker som ikke burde ha blitt henlagt, blir henlagte. Men systemet er slik at dersom lavterskelbistand ikke virker, skal saken meldes tilbake til forvaltning.

Lavterskeltilbudet er ledd i en langsiktig strategi som fører til at tiltaksenheten kommer i kontakt med flere barn som trenger bistand. Det fører også til at forvaltning får flere bekymringsmeldinger, og dette er mer merkbart i Midtbyen enn i de andre bydelene. I revisjonsrapporten beskrives lavterskelstrategien til dels meget kritisk, særlig i forhold til små barn. Dette er forhold som rådmannen vil ta tak i.

Lavterskelbistand fra tiltaksenheten handler primært om råd og veiledning og mindre omfattende hjelpetiltak i hjemmet. I noen tilfeller kan det også være snakk om oppfølging som er bestilt av forvaltning og med vedtak. Det er forutsatt at lavterskelbistand dokumenteres i fagsystem. Rådmannen oppfatter at denne typen tiltak påfører barn og familier mindre belastninger enn en mer tradisjonell intervensjon fra barnevernet, uten at rettssikkerheten og oppfølgingen av barnet dermed blir svakere.

Revisjonen skriver også at forvaltningsenheten har høy terskel for å åpne en barnevernssak, og at det kan være en risiko for at samarbeidsparter hever sin terskel for å sende bekymringsmelding. Rådmannen vil anføre her at antallet bekymringsmeldinger har økt mer i Trondheim de siste tre år enn i sammenlignbare kommuner, og mer i Midtbyen bydel enn i de andre bydelene. Antallet meldinger til Midtbyen i 1 halvår 2010 er det høyeste som er registrert i noen bydel i Trondheim. Rådmannen stiller seg, på denne bakgrunn, tvilende til at det er noen systematisk sammenheng mellom terskelen for å åpne barnevernssak og terskelen for å melde bekymring til barnevernet.

Ledelse- og styringsmessige utfordringer

Rådmannen er enig i at manglende ledelse og styring på tiltaksenheten kan ha betydning for tydelighet og effektivitet i samarbeidet mellom tiltak og forvaltning i Midtbyen. Også lederens manglende fagkompetanse på viktige områder som barnevern og PP-tjeneste kan ha hatt negativ innvirkning i forhold til det forebyggende arbeidet. Det pågår nå lederskifte ved tiltaksenheten, og rådmannen vil be ny leder om å jobbe spesielt med revisjonens anmerkninger.

Informasjonsvirksomheten om barnevernet

Rådmannen tar revisjonens merknad på at informasjonen fra barnevernet ikke fungerer tilfredsstillende, til etterretning. Rådmannen har arbeidet med dette spørsmålet over lang tid, og nylig fremsendt en egen kommunikasjonsstrategi for barnevernet til politisk behandling. Saken ligger p.t. i Oppvekstkomiteen. Strategien er samordnet med Bufetat og omfatter flere tiltak som skal gi mer informasjon om, og større åpenhet rundt barneverntjenesten.

Tilbakemelding om mottatt bekymringsmelding og tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført og praktisering av taushetsplikten

Revisjonen har ved stikkprøvekontroll avdekket at bydelen i flere tilfeller ikke har gitt den tilbakemelding til melder som loven pålegger barnevernet. I tillegg gir samarbeidsparter uttrykk for at de ikke er fornøyde med informasjonen fra forvaltning i enkeltsaker og at taushetsplikten tolkes for strengt av saksbehandlere.

TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannen

Vår referanse
09/50151

Vår dato
15.11.2010

Rådmannen vurderer det som uholdbart at bydelen ikke har prosedyrer for lovpålagt tilbakemelding til melder, og vil ta initiativ til at det utarbeides funksjonelle rutiner for dette, som ivaretar tilbakemeldingsplikten i forhold til private og offentlige meldere.

Med hensyn til informasjonssikkerhet og personopplysninger, vil rådmannen påpeke at barnets beste er barnevernets viktigste hensyn også når det gjelder personvern, personopplysninger og taushetsplikt. Dette gjelder spesielt for det arbeidet som gjøres av forvaltning fra mottak og vurdering av meldinger, undersøkelser og til vurdering av mulige tiltak.

Organisasjonsmodellen Forvaltning og Tiltak

Mange av revisjonens vurderinger er knyttet til uklarheter som oppstår i BFT-organisasjonen rundt ansvarsforhold både i forhold til det forebyggende arbeidet på systemnivå, men også til saker helt nede på klientnivå.

Det pekes i rapporten på at modellen med forvaltning og tiltak er ressurskrevende og skaper mye dobbeltarbeid for enhetene. Samtidig gir modellen med tiltak og forvaltning mulighet til en fordypning og spesialisering på oppgaver og arbeidsprosesser. Trondheim har mellom annet mindre fristoverskridelser på meldinger og kortere undersøkelsestid enn sammenlignbare kommuner, et godt tiltaksapparat og et tett samarbeid med det statlige barnevernet om tiltak og tiltaksutvikling.

Problemstillingene med ressursbruk og dobbeltarbeid er godt kjent for rådmannen, og er analysert relativt inngående i saken om kostnader og kvalitet i barnevernet. Rådmannen har både i denne saken og i budsjettforslaget meldt behov for å gjøre tilpasninger innenfor den tverrfaglige modellen, slik at den kan fremstå mer effektiv og tilgjengelig for brukere og samarbeidsparter. Slike tilpasninger vil bli konkretisert i arbeidet med politisk sak om videreutviklingen av BFT og vil mellom annet omfatte bemanning, arealbruk og organisering. Bemanning vil bli sett i sammenheng med forslaget i statsbudsjettet om øremerkede midler til det kommunale barnevernet fra 2011. Rådmannen oppfatter for øvrig at denne styrkingen vil få positiv innvirking på de kapasitetsproblemene som påpekes i revisjonsrapporten.

Avslutningsvis vil rådmannen bemerke at revisjonsrapporten legges frem samtidig med sak om kostnadene og kvaliteten i barnevernet i Trondheim, og at dette sammen gir et solid kunnskapsgrunnlag for utviklingen av det forebyggende arbeidet, barnevernet og barne- og familietjenesten.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør for oppvekst og utdanning

Lars Mostad
Rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

8 Revisjonens kommentar på rådmannens høringsuttalelse

Vi er tilfreds med at rådmannen mener revisjonsrapporten, sammen med sak om kostnadene og kvaliteten i barnevernet i Trondheim, bidrar til et solid kunnskapsgrunnlag for utviklingen av det forebyggende arbeidet, barnevernet og barne- og familietjenesten.

I høringsuttalelsen skriver rådmannen at lavterskelbistand påfører barn og familier mindre belastninger enn en mer tradisjonell intervensjon fra barnevernet, uten at rettssikkerheten og oppfølgingen av barnet dermed blir svakere. Revisjonen er enig med rådmannen i at lavterskelsaker uten formelle vedtak kan være hensiktsmessig i et forebyggende perspektiv. Samtidig vil barn uten barnevernsvedtak ikke ha samme rettigheter, og dette kan medføre at rettssikkerheten og oppfølgingen av barnet blir svakere.

Rådmannen stiller seg tvilende til at det er noen systematisk sammenheng mellom terskelen for å åpne barnevernssak og terskelen for å melde bekymring til barnevernet. Revisjonen vil understreke at informantene selv mener at det er høy terskel for å åpne barnevernssak og at det kan føre til at terskelen for å sende bekymringsmelding heves.

9 Referanser

Backe-Hansen (2009), *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern*, NOVA, nr. 6/09, http://www.nova.no/asset/3735/1/3735_1.pdf

Barne- og likestillingsdepartementet (2002), *Saksbehandling i barneverntjenesten*, Rundskriv Q-1036, 22.04.2002

Barne- og familiedepartementet (2005), *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Rundskriv Q-25/2005, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bfd/rus/2005/0003/ddd/pdfv/258676-rundskriv_q-252005.pdf

Barne- og familiedepartementet (2005b), *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*, Rundskriv Q-24, mars 2005, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bfd/rus/2005/0002/ddd/pdfv/243383-q-24_rundskriv_taushetsplikt.pdf

Barne- og likestillingsdepartementet (2006a), *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*, <http://www.bufetat.no/filestore/Bufetatno-dokument/Barnevern/Q-1101-Rutinehndbokforbarneverntjenestenikommunene.pdf>

Barne- og likestillingsdepartementet (2006d), *Satser for egenandelen for kommunenes betaling i statlige barneverntiltak i 2006*, <http://www.ks.no/upload/76399/Egenandel%20barneverntiltak%202006.pdf> eller: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=32098>

Barne- og likestillingsdepartementet (2006e), *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*, <http://www.bufetat.no/filestore/Bufetatno-dokument/Barnevern/Q-1105-Internkontrollibarneverntjenesten-enveileder.pdf>

Barne- og likestillingsdepartementet (2006f), *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*, <http://www.regjeringen.no/kilde/bld/bro/2006/0007/DDD/PDFV/284442-q-1104.pdf>

Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter - herunder om betalingsordninger i barnevernet, barne- og likestillingsdepartementet*, Rundskriv Q-06/2007, http://www.bufetat.no/filestore/Bufetatno-dokument/Regelverk/Rundskriv/Rundskriv_om_barnevern/Rundskriv_betaling_Q_06_2007.pdf

Barne- og likestillingsdepartementet (2009), *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, veileder Q-1162, http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/veiledninger_brosjyrer/2009/til-barnets-beste---samarbeid-mellom-bar.html?id=572054

Barnevernloven (bvl), LOV 1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven), <http://www.lovdata.no/all/nl-19920717-100.html>

Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien, veileder, Barne- og likestillingsdepartementet, http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/veiledninger_brosjyrer/2005/formidling-av-opplysninger-og-samarbeid-.html?id=88169#

Forskrift om internkontroll etter barnevernloven, FOR 2005-12-14 nr 1584: Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20051214-1584.html>

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, FOR 2003-04-03 nr 450: Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20030403-0450.html>

Forvaltningsloven, LOV 1967-02-10 nr 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), <http://lovdata.no/all/hl-19670210-000.html>

Fylkesmannen (2009a), *Årsrapport for Fylkesmannens tilsyn med barnevernet i Sør-Trøndelag*, <http://www.Fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=54089&amid=2569483>

Fylkesmannen (2009b), *Halvårsrapporten fra de kommunale barneverntjenestene for 1. halvår 2009*, <http://www.Fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=54089&amid=2847649>

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Sør-Trøndelag (2009), *Kartlegging av helsetjenestetilbudet i helsestasjons- og skolehelsetjenestene i Sør-Trøndelag*, <http://www.Fylkesmannen.no/liste.aspx?m=4230&amid=3057370>

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Helsetilsynet i Sør-Trøndelag (2008), *Rapport fra tilsyn med barnevern-, helse- og sosialtjenester i Trondheim kommune*, tilsynsrapport fra Fylkesmannen og Helsetilsynet i Sør-Trøndelag, http://www.helsetilsynet.no/templates/Page_9586.aspx

Innst.O.nr. 80 (1991-92), *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)* (Ot. prp. nr. 44)

KS (2010), *Veileder: Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn - ungdom – familier*, <http://www.ks.no/Global/Taushetsplikt.pdf>

Nordlandsforskning (2009), *Det nye Barnevernet, et forsknings- og utviklingsprosjekt i Barnevernet. Barnevernet på ny kurs? Sluttrapport fase 1*, NF-rapport nr. 8/2009, Willy Lichtwarck, Halvor Fauske, Edgar Martinsen, Elisabeth Willumsen, Graham Clifford og Bente Heggem Kojan, <http://nordlandsforskning.no/publikasjoner/rapporter/1012-barnevernet-py-kurs>

NOU 2000: 12, *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2000/nou-2000-12.html?id=117351>

NOU 2009:8, *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2009/nou-2009-08.html?id=558007>

NOU 2009:22, *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*, Foreløpig utgave, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2009/nou-2009-22.html?id=587673>

Ofstad, Kari og Randi Skar (2004), *Barnevernloven med kommentarer*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Ot.prp. nr. 9 (2002–2003), Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester(barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v,
<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20022003/009/PDFS/OTP200220030009000DDDPDF S.pdf>

Rambøll (2010), *Delrapport 2. Utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim kommune. En komparativ studie av barneverntjenestene i Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand*, rapport, august 2010, Skøyen

Revisjon Midt-Norge IKS (2009), *Barneverntjenesten Melhus kommune*,
<http://www.revisjonmidt-norge.no/rapporter/EndeligrapportbarnevernstjenesteniMelhus.pdf>

Rundskriv Q-16/2007, *Forebyggende innsats for barn og unge*, Det kongelige barne- og likestillingsdepartement, Det kongelige kommunal- og regionaldepartement, Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement, Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, Det kongelige justis- og politidepartement, Det kongelige kunnskapsdepartement,
http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barn%20og%20Ungdom/Forebyggende_Rundskriv_Q-16-2007.pdf

SINTEF (2005), *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*, SINTEF helse rapport 03/05, http://www.sintef.no/upload/Helse/Psykisk%20helse/Pdf-filer/Rapport_03-05_Kunnskapsstatus_barn_og_unge.pdf

Sosial- og helsedirektoratet (2004), *Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons og skolehelsetjenesten. Veileder til forskrift av 3.april 2003 nr. 450, 12/2004*,
http://www.regjeringen.no/upload/HOD/Dokumenter%20FHA/IS-1154_2619a.pdf

Sosial- og helsedirektoratet (2007a), *Individuell plan 2007. Veileder til forskrift om individuell plan*, http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00020/IS-1253NY_20999a.pdf

Sosial- og helsedirektoratet (2007b), *Veileder i psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene*, http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00014/IS-1405_14898a.pdf

St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*,
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20012002/040/PDFA/STM200120020040000DDDPDF FA.pdf>

St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*,
<http://www.regjeringen.no/pages/2171592/PDFS/STM200820090019000DDDPDFS.pdf>

St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*,
<http://www.regjeringen.no/pages/2197014/PDFS/STM200820090041000DDDPDFS.pdf>

Telemarksforskning (2010), *Kostnadsutvikling i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Bent A. Brandtzæg, Lars Håkonsen og Trond Erik Lunder, TF-rapport nr. 270/2010

Trondheim kommune (2007), *Beslutninger knyttet til ansvar og oppgavefordeling i barne- og familietjenesten*, Erstatte tidligere dokumenter, Siste oppdatering 11. juli 2007,
<https://intranett.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1130880862>

Trondheim kommune (2008), *Evaluering av barne- og familietjenester 2008*, bystyresak 186/08, arkivsak 08/35387

Trondheim kommune (2009), *Rådmannens forslag til økonomiplan 2010-2013. Budsjett 2010*,
<http://www.trondheim.kommune.no/budsjett2010/>

Trondheim kommune (2010), *Delrapport 1. Utviklingen av kostnadene innenfor barnevernet i Trondheim. Analyser av behov, dekningsgrad, tiltaksprofil, kostnader og kvalitet i barnevernet i Trondheim sammenlignet med Bergen, Stavanger og Kristiansand og ASSS-kommunene. Periode 2002–2009*, rådmannens fagstab, delrapport 1.

10 Vedlegg

10.1 Revisjonskriterier

10.1.1 Kommunens overordnede rolle i det forebyggende arbeidet

Kommunen har det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet.¹⁰⁸ Det forebyggende arbeidet og det tverrfaglige samarbeidet mellom barnevernet og de aktuelle samarbeidspartene er avhengig av å være forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen.¹⁰⁹ Det vil si at det fra øverste nivå ses på som legitimt å sette av tid og ressurser til forpliktende samarbeid. Kommunen må være tydelig på at slikt samarbeid er en del av det ordinære arbeidet, og ikke noe som kommer i tillegg til andre arbeidsoppgaver.

Forebyggende tiltak bør derfor inngå i et program eller en virksomhetsplan (for eksempel har mange kommuner allerede en rusmiddelpolitisk handlingsplan). Det forebyggende arbeidet bør forankres i kommunens overordnede planverk, og kommunene må ha en helhetlig tilnærming til det forebyggende arbeidet og ikke nøye seg med én strategi for rusproblemer, en annen for ungdom som begår kriminalitet og så videre.

Flere studier viser til at tydelig ledelse, formelle samarbeidsavtaler, klare formaliserte retningslinjer, klart definerte roller og avklarte ansvar og oppgaver, er positivt for samarbeidet mellom ulike enheter.¹¹⁰ Samarbeidsavtaler bidrar til å synliggjøre grensene mellom etatene og til at ansatte får trygghet om egen rolle. Uavklarte roller og uklare oppgave- og ansvarsfordeling virker hemmende på samarbeidet med andre instanser. Det er veldig viktig å utarbeide formaliserte rutiner for samarbeidet og forankre organiseringen av samarbeidet gjennom formelle vedtak. Selv om loven ikke angir hvordan samarbeidet skal skje, må kommunen etablere tverrfaglige rutiner og en formalisert struktur for samarbeid for å unngå at den forebyggende innsatsen blir tilfeldig og fragmentert.¹¹¹

Ifølge offentlige føringer¹¹² har barnevernet fått økt sitt forebyggingsansvar, og barnevernets ansvar og rolle i det forebyggende arbeidet i kommunene bør bli tydeligere enn tidligere. Kommunen kan vurdere å gi barnevernet en mer sentral koordinator- og pådriverrolle. Ved å gi barnevernet et større ansvar i det samlede forebyggende arbeidet i kommunen vil samarbeidet og kontakten mellom tjenestene kunne bli enda bedre. Det viktigste er at én etat har et slikt ansvar, men den enkelte kommune avgjør selv hvilken etat som skal ha koordinatoransvar for den generelle forebyggende virksomheten og tiltak for definerte

¹⁰⁸ Barnevernloven § 3-1, Innst.O.nr. 80 (1991-92):12, Ofstad og Skar (2004:49) *Barnevernloven med kommentarer* og NOU 2009:22:16.

¹⁰⁹ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:10), *Veileder, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, Barne- og familiedepartementet (2005:8), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, St. melding nr 40 (2001-2002):122, 131 *Om barne- og ungdomsvernet* og Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*.

¹¹⁰ NOU 2009:22 (s. 54-55) *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og SINTEF (2005:141-180).

¹¹¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:10), *Veileder, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*, Barne- og familiedepartementet (2005:8), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, St. melding nr 40 (2001-2002):122, 131 *Om barne- og ungdomsvernet* og Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*.

¹¹² Barne- og familiedepartementet (2005:22), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge* og St. melding nr 40 (2001-2002):103, 119, 130-131 *Om barne- og ungdomsvernet*.

risikogrupper. Ut i fra barnevernloven § 3-2 er det naturlig at barnevernet får en slik koordinatørrolle.

10.1.2 Barnevernets rolle i det forebyggende arbeidet

Ifølge barnevernloven § 3-1 skal kommunen ”følge nøye med i de forholdene barna lever under og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.” Det overordnede ansvaret ligger til kommunen. Dette er gjort for å fremheve at alle kommunale etater har et naturlig ansvar for å avdekke uheldige forhold eller iverksette nødvendige tiltak for aktiv forebygging.¹¹³ Forarbeidene til barnevernloven¹¹⁴ presiserer videre at forebyggende virksomhet er viktig og bør prioriteres.¹¹⁵ Det forebyggende arbeidet kan være ressurskrevende, men på lengre sikt ressursbesparende fordi mange problemer på denne måten kan unngås.

Barnevernet er sentral både i det forebyggende arbeidet på universelt, selektert og indikert nivå. I henhold til bvl § 3-1 annet ledd har barneverntjenesten et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problem så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Barne- og likestillingsdepartementet (2006a:21)¹¹⁶ fremhever også barnevernets ansvar for det forebyggende arbeidet.

Formålet med barnevernsloven (§ 1-1 andre ledd) er blant annet å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. I forarbeidene utdypes dette med at barnevernet har et ansvar for å bidra på det forebyggende området.¹¹⁷ Det innebærer blant annet at barnevernet må gjøre seg kjent med barns levekår generelt i kommunen.

Ifølge offentlige føringer¹¹⁸ har barnevernet fått økt sitt forebyggingsansvar, og barnevernets ansvar og rolle i det forebyggende arbeidet i kommunene bør bli tydeligere enn tidligere. I St. melding nr 40 (2001-2002):103 fremholder regjeringen at tilbudet i barnevernet må styrkes, det forebyggende arbeidet må prioriteres høyere og samarbeidet mellom de ulike tjenestene for barn og unge må fortsettes og videreutvikles. Når barnevernet må gjøre vanskelige prioriteringer i en tidspresset arbeidshverdag, er imidlertid faren stor for at det forebyggende arbeidet blir skjøvet til side av hensyn til regler om tidsfrister og oppfølging av tiltak i enkeltsaker.¹¹⁹

Barnevernloven § 9-1 viser til kommunens økonomiske ansvar for barneverntjenesten. Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven, og etter barnevernloven har kommunen ansvar for forebyggende arbeidet.

¹¹³ Innst.O.nr. 80 (1991-92):12, Ofstad og Skar (2004:49) *Barnevernloven med kommentarer* og NOU 2009:22:16 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester* (s.25) og Ofstad og Skar (2004:48-49) *Barnevernloven med kommentarer*.

¹¹⁵ Ofstad og Skar (2004:48-49) *Barnevernloven med kommentarer*.

¹¹⁶ *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*.

¹¹⁷ Innst.O.nr. 80 (1991-92):8 *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester* (barnevernloven) og Ofstad og Skar (2004:22) *Barnevernloven med kommentarer*.

¹¹⁸ Barne- og familiedepartementet (2005:22), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge* og St. melding nr 40 (2001-2002):103, 119, 130-131 *Om barne- og ungdomsvernet*.

¹¹⁹ St. melding nr 40 (2001-2002):122, 131 *Om barne- og ungdomsvernet*.

Barnevernets forebyggende arbeid er nært knyttet opp til hvordan de samarbeider med andre offentlige tjenester.

10.1.3 Barnevernets rolle i det tverrfaglig samarbeidet

For å løse sine oppgaver, deriblant det forebyggende arbeidet, er barnevernet avhengig av å samarbeide med andre offentlige tjenester.¹²⁰ En viktig del av det forebyggende arbeidet er samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som jobber med barn og unge.

Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer (bvl § 3-2, første ledd). Ifølge forarbeidene¹²¹ er barnevernets ansvar begrenset til tilfeller der andre sektorer ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de oppgavene som naturlig tilhører dem.¹²² Barnevernet skal ikke overta de andre tjenestenes ansvar, men bidra til at de andre tjenestene selv gjør det som er nødvendig. Hvis barnevernet ikke lykkes i sine forsøk, bør den ta initiativ til at spørsmålet blir politisk avklart i kommunen.

Barnevernet skal samarbeide med andre deler av forvaltningen når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven (bvl § 3-2, andre ledd). Som en del av dette arbeidet skal barnevernet komme med uttalelser og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. Barnevernloven § 3-2 gjelder både samarbeid mellom barnevernet og andre deler av forvaltningen generelt, og samarbeid i enkeltsaker.¹²³

Videre bør barnevernet samarbeide med frivillige organisasjoner som jobber med barn og unge (bvl § 3-3). Forarbeidene¹²⁴ presiserer at bestemmelsen ikke pålegger, men bare oppfordrer til samarbeid med frivillige organisasjoner.¹²⁵ Samarbeidet vil være både aktuelt for forebyggende tiltak og for tiltak for det enkelte barn.

For mange instanser vil det være praktisk å kunne henvende seg til en fast kontaktperson hos barneverntjenesten både for generelle spørsmål eller konkrete saker.¹²⁶ Hvis samarbeidsparten har en fast kontaktperson å forholde seg til, kan det for eksempel være lettere å drøfte en sak anonymt. I store kommuner kan det være hensiktsmessig at flere i barneverntjenesten har denne oppgaven, men at hver av disse kontaktpersonene har et geografisk eller på annen måte begrenset ansvar.

Barnevernet bør samarbeide aktivt og oppsøkende med andre instanser og etablere faste møter/ møteplasser mellom barneverntjenesten og samarbeidsparter for å samarbeide om forebyggende tiltak.¹²⁷ Særlig aktuelle samarbeidsparter er her skoler og barnehager.

¹²⁰ NOU 2009:22:15 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*

¹²¹ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester.*

¹²² NOU 2009:22:15 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Ofstad og Skar (2004:49-50) *Barnevernloven med kommentarer.*

¹²³ NOU 2009:22:15 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Ofstad og Skar (2004:50-51) *Barnevernloven med kommentarer.*

¹²⁴ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992):106 *Om lov om barneverntjenester.*

¹²⁵ Ofstad og Skar (2004:51-53) *Barnevernloven med kommentarer.*

¹²⁶ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:31), *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten.* Veilederen er for barnehagen, men dette vil også i stor grad gjelde for andre instanser.

¹²⁷ Barne- og familiedepartementet (2005:22-24), *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*, Barne- og likestillingsdepartementet (2009:31-32) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* og NOU 2009:22:72, 83 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*

Barneverntjenesten bør også delta på halvårlige eller årlige fellesmøter mellom barneverntjenesten og alle enhetsledere på de ulike områdene i kommunen. Gjennom felles møter får samarbeidsparten kunnskap om arbeidsmetoder og saksgang i barneverntjenesten, mens barneverntjenesten får større innblikk i hvordan samarbeidsparten arbeider med barn og foreldre. Det er også en anledning til å utveksle generell kunnskap om hverandres tjenester og drøfte utvalgte tema.

Tverrfaglig samarbeid mellom barneverntjenesten og samarbeidsparter må skje innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt.¹²⁸ *Taushetsplikten* innebærer en plikt til å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte. Som uvedkommende regnes i utgangspunktet alle andre enn den opplysningene gjelder. *Opplysningsrett* innebærer at den som sitter med opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt likevel har adgang til å gi opplysningene videre. Den som sitter med opplysningene kan velge mellom å gi opplysningene videre eller la være. *Opplysningsplikten* kommer vi nærmere tilbake til i neste delkapittel.

Disse bestemmelsene er omtalt i forskjellige lover, hvorav de to viktigste i denne sammenhengen er forvaltningsloven og barnevernloven.¹²⁹ De som skal anvende bestemmelsene, må i stor grad bruke skjønn i vurderingene sine, og disse vurderingene kan av og til være vanskelig. Taushetspliktsreglene forvaltes i stor grad av aktører uten juridisk kompetanse, og reglene kan oppfattes som kompliserte i den praktiske hverdagen.¹³⁰

Hvis vilkårene for samarbeid ikke er til stede, kan dette løses ved at de aktuelle opplysningene anonymiseres, eller ved at den som har krav på taushet samtykker i at opplysningene kan gjøres kjent for andre, jamfør forvaltningsloven § 13.¹³¹

Taushetsplikten er primært begrunnet i hensynet til å beskytte den eller dem opplysningene gjelder.¹³² Det er ikke intensjonen i barnevernloven at taushetsplikten skal hindre samarbeid til beste for barnet.¹³³

Jamfør kapittelet om taushetsplikt, er ikke taushetsplikten til hinder hvis opplysningene anonymiseres. Anonyme drøftinger er bare aktuelt der instansens bekymring for barnet ikke er så alvorlig at instansen plikter å sende bekymringsmelding.¹³⁴ Ved tvil kan instansen drøfte saken anonymt med barneverntjenesten og få råd om hvordan observasjoner og dokumentasjon skal foregå. Instansen kan også få råd om hvordan de best skal ta opp sin bekymring med foreldrene, hjelp til å konkretisere en bekymring eller utformingen av innholdet i en melding, hjelp til å avklare om foreldrene bør eller ikke bør kjenne til

¹²⁸ Barnevernloven § 6-7, Forvaltningsloven § 13, Barne- og likestillingsdepartementet (2005b:6), *Rundskriv Q-24, Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsrettet og opplysningsplikten*.

¹²⁹ Barne- og likestillingsdepartementet (2002) *Rundskriv Q-1036, Saksbehandling i barneverntjenesten* og Barne- og likestillingsdepartementet (2005b:4), *Rundskriv Q-24, Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsrettet og opplysningsplikten*.

¹³⁰ NOU 2009:22:94 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

¹³¹ Se Barne- og likestillingsdepartementet (2005:16-21) *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*.

¹³² Barne- og likestillingsdepartementet (2002) *Saksbehandling i barneverntjenesten* og Barne- og likestillingsdepartementet (2005:6) *Rundskriv Q-25/2005, Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*

¹³³ St. melding nr 40 (2001-2002):15 *Om barne- og ungdomsvernet* og NOU 2009:22:69 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

¹³⁴ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:21-22) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*

meldingen før den sendes, eller informasjon om hva barneverntjenesten kan bidra med, og hvordan arbeidsprosessen er fra en melding blir sendt til eventuelle tiltak iverksettes.

Samarbeidskompetanse er en viktig forutsetning for et godt barnevern.¹³⁵ Samarbeid krever kunnskap om hvilke muligheter og rammebetingelser lovgivningen gir for et samarbeid for å finne gode løsninger på tvers av sektorer. Ofte har ikke de ansvarlige etater nok kunnskap om taushetspliktreglene eller når det er adgang til å gi informasjon til eventuelle samarbeidspartnere, og hvilke forutsetninger som må være til stede for et samarbeid på tvers av etater og fagområder. Et godt tiltak er derfor å utvikle de ansattes samarbeidskompetanse.

De ulike instansene bør ha kunnskap om samarbeidsparter og hverandres kompetanse. Ulike verdier, normer, og problemoppfatninger hemmer samarbeidet mellom barnevernet og andre etater. Flere rapporter dokumenterer at samarbeidet blir hemmet av at ansatte i ulike tjenester har for lite kunnskap om hverandres kompetanse.¹³⁶ Informasjons- og kompetanseutveksling og gode systemer for deling av informasjon er derfor viktig for å fremme samarbeid.

Ifølge barnevernloven § 6-7 a plikter barneverntjenesten å gi en generell tilbakemelding for å bekrefte at barneverntjenesten har mottatt bekymringsmeldingen.¹³⁷ Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt, men kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding.

Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi melder en ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om saken er henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre.

I utgangspunktet skal barneverntjenesten i tilbakemeldingen ikke gi opplysninger om hvilke tiltak som er eller kan bli iverksatt. Barneverntjenesten kan likevel gi melder¹³⁸ opplysninger om tiltakene dersom dette er nødvendig av hensyn til melderens videre oppfølging av barnet. Selv om lovbestemmelsen (§ 6-7 a) er relativt ny og trådte i kraft 1. juli 2009, har Barne- og likestillingsdepartementet (2006:36)¹³⁹ lenge anbefalt å gi en generell tilbakemelding til melder om at meldingen er mottatt og at saken vil bli fulgt opp i overensstemmelse med barnevernsloven.

For at barnevernet skal kunne ivareta sine oppgaver overfor utsatte barn og unge, er de avhengig av at andre som er bekymret for barnet, sender bekymringsmelding til barnevernet.¹⁴⁰ Etter barnevernloven § 6-4 plikter offentlige myndigheter¹⁴¹ (instanser) å gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i

¹³⁵ NOU 2000:12:87 *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*, NOU 2009:22:56 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og SINTEF (2005:141-180).

¹³⁶ NOU 2009:22:55-56 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og SINTEF (2005:141-180).

¹³⁷ Se også Barne- og likestillingsdepartementet (2009:20) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*

¹³⁸ Dette gjelder meldere som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd, for eksempel skoler og barnehager og andre offentlige tjenester eller private som utfører oppgaver for staten.

¹³⁹ Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.

¹⁴⁰ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:9-21) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*

¹⁴¹ Med offentlige myndigheter regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Dette gjelder blant annet skoler, barnehager, helsestasjon og politi (bvl § 6-4).

hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. Opplysningsplikten fremkommer også av egne særlover slik som barnehageloven § 22.¹⁴² Opplysningsplikten gjelder både av eget initiativ uten hinder av taushetsplikten og etter pålegg fra barneverntjenesten eller andre barnevernmyndigheter. Når opplysningsplikten inntreffer, skal opplysninger gis til barnevernet.

Instansens plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten er begrenset til de mer alvorlige tilfeller.¹⁴³ At et barn ikke lever under optimale forhold, eller at barnet og familien ville hatt nytte av et hjelpetiltak fra barneverntjenesten, er ikke nok til å utløse opplysningsplikten. Noen ganger vil det være klart at den aktuelle instansen eller samarbeidsparten har plikt til å melde fra til barneverntjenesten. I andre tilfeller må samarbeidsparten gjøre noen vanskelige vurderinger. Samarbeidsparten må ikke være sikker på at barnets situasjon er alvorlig, men det må foreligge mer enn en vag mistanke om at dette er tilfelle. Den aktuelle instansen kan ta kontakt med barnevernet for å drøfte saken anonymt hvis de er i tvil om grunnlaget for bekymringen og om hvordan de skal håndtere situasjonen videre.¹⁴⁴ Mange ganger vil dette være bedre enn å avvende situasjonen. Barneverntjenesten kan blant annet hjelpe samarbeidsparten med å ta stilling til om bekymringen bør meldes til barneverntjenesten.

Alle kommunale etater har et naturlig ansvar for å avdekke uheldige forhold eller iverksette nødvendige tiltak for aktiv forebygging.¹⁴⁵ Offentlige føringer fremhever betydningen av tidlig innsats.¹⁴⁶ Tidlig innsats eller intervensjon betyr at innsats settes inn på et tidlig tidspunkt, eller at man griper tidlig inn i en problemutvikling. Jo tidligere et problem oppdages og innsats settes inn, desto større er sannsynligheten for en positiv utvikling. God kartlegging og tidlig innsats kan føre til at barn med hjelpebehov oppdages tidligere, og at tiltak settes inn før tilleggsvansker oppstår. Fordi færre vil utvikle alvorlige problemer, vil den samfunnsøkonomiske gevinsten av tidlig innsats være høy. Kartlegging og tidlig innsats vil kunne gjøre at barnevernet kommer tidligere inn på banen. Barnehagene og skolene har også ansvar for å identifisere barn og unge med særskilte behov.

Samarbeidspartene bør ha best mulig kompetanse i å fange opp utsatte barn og unge, avdekke omsorgssvikt og adferdsvansker og sende bekymringsmeldinger. Barnehagestyrerne mener kompetanseheving hos barnehagene vil senke terskelen for å sende bekymringsmelding til barnevernet.¹⁴⁷ Kompetanseheving kan for eksempel være større kunnskap i å snakke med foreldre om vanskelige ting, å snakke med barn om vanskelige ting, å håndtere reaksjoner når vanskelige spørsmål kommer opp, økt kunnskap om andre kulturer og tegn man skal se etter. Med andre ord etterspørres kompetanse på to plan: relevant faktakunnskap og kunnskap om framgangsmåter. For å bedre kompetansen kan et alternativ være å arrangere spesielle, kompetansegivende kurs i samarbeid mellom barnevernet og de ulike instansene.

¹⁴² Barnehagepersonalet skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernets side.

¹⁴³ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:17-18) *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*

¹⁴⁴ Barne- og likestillingsdepartementet (2009:19-26), *veileder Q-1162, Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*. Veilederen er for barnehagen, men dette vil også gjelde for andre instanser.

¹⁴⁵ Innst.O.nr. 80 (1991-92):12, NOU 2009:22:16 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Ofstad og Skar (2004:49) *Barnevernloven med kommentarer*

¹⁴⁶ Rundskriv Q-16/2007, *Forebyggende innsats for barn og unge* og NOU 2009:22:72, 81-83, 100 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

¹⁴⁷ St.meld. nr. 41 (2008-2009):102 *Kvalitet i barnehagen* og Backe-Hansen (2009:59).