

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



Kompetanse, samarbeid og frister i barnevernstjenesten

Agdenes kommune

Mai 2010

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Agdenes kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2010 - mai 2010.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 18.05.2010

Frode Singstad
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Anna Ølnes
Prosjektmedarbeider

0 Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om barneverntjenesten har tilstrekkelig kompetanse, om den samarbeider med andre og om den overholder tidsfrister i barnevernloven.

Barneverntjenesten er i dag et vertskommunesamarbeid mellom Orkdal, Meldal og Agdenes kommuner, der Orkdal er vertskommune. Det innebærer at rådmannen i Orkdal har delegert ansvar etter barnevernloven for Agdenes kommune.

Kompetanse

Undersøkelsen gir innledningsvis et bilde av den økonomiske utviklingen i barnevernstjenesten. Barnevern er et uforutsigbart økonomisk område, og dette viser seg også i regnskapsmaterialet for Agdenes kommune. Utgiftene til barnevern er økende, og barneverntjenesten har hatt tildels store årlige merforbruk.

Undersøkelsen tyder på at den felles barneverntjenesten har ansvar for mange barn i forhold til antall ansatte, og at dette medfører en hektisk arbeidshverdag for de ansatte. Flere ansatte gir uttrykk for at det er vanskelig å finne tid til alle oppgaver, og noen sier at arbeidsbelastningen er så stor at det går utover helse og familie.

Samtidig viser undersøkelsen at de ansatte i den felles barneverntjenesten har god og sammensatt formell kompetanse, som gir et velfungerende fagmiljø med gode forhold for kompetanseutvikling og kompetansedeling mellom de ansatte. Revisors inntrykk er at barneverntjenesten drives forsvarlig innenfor de gitte rammene.

Samarbeid med andre

Gjennom våre intervju med rektorer, barnehagestyrere, helsesøstre og PPT, har vi kartlagt mange sentrale samarbeidspartneres syn på barnevernet. I Orkdal har man kommet langt i å etablere gode samarbeidsrutiner mellom barnevern og skoler, barnehager og helsesøstre. Som hovedregel kan vi si at samarbeidet ikke er utviklet like langt i Agdenes. Barneverntjenesten jobber aktivt for å etablere samarbeid med andre, men har altså fremdeles et stykke igjen. Vårt inntrykk er at dette skyldes vel så mye andre ansatte i Agdenes, som barneverntjenesten. Et godt samarbeid krever at begge parter jobber for å oppnå det.

Flere opplever barnevernet som mindre tilgjengelige i dag enn før Agdenes ble tilknyttet den felles barneverntjenesten. Dette kan være en naturlig konsekvens av at barnevernet har flyttet vekk fra rådhuset i Agdenes. Men i dagens barnevernsamarbeid er det langt flere ansatte enn tidligere, og det er iverksatt ordninger for å sikre at noen alltid er tilgjengelig på telefon. Derfor bør mye ligge til rette for at barnevernet skal kunne oppleves som tilgjengelige.

Det er bare én barnehage som per i dag har etablert tverrfaglig team-samarbeid, der barnehagen kan ta opp aktuelle saker med barnevern, helsesøster og PPT. I Orkdal har alle skoler og barnehager slike team, og barnevernet opplever de som svært konstruktive arenaer både for å drøfte aktuelle saker og for å skape tettere relasjoner mellom barnevern og de andre fagpersonene i kommunen. Den ene barnehagen i Agdenes som har tverrfaglig team, er også veldig fornøyd med hvordan team-samarbeidet fungerer. Den andre barnehagen og skolene har av ulike grunner ikke prioritert å opprette team-samarbeid. Vårt inntrykk er at dette først og fremst skyldes forhold hos skolene og barnehagen, ikke barneverntjenesten.

Rådmannen i Agdenes har det øverste administrative ansvaret for barnevernloven i Agdenes kommune. I dette ligger også et ansvar for å legge tilrette for at barnevernet kan samarbeide med andre både i det forebyggende arbeidet og i konkrete saker. Hvis avstanden mellom barnevern og andre oppleves for stor, kan det medføre at barnevernet ikke får beskjed om saker så tidlig som de kunne ha gjort med tettere samarbeid. Det er derfor av stor betydning at alle jobber for å etablere et godt og tett samarbeid mellom barnevernstjenesten og de ansatte i Agdenes kommune.

Frister

Barneverntjenesten har i all hovedsak holdt barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser de siste årene.

Innhold

0	SAMMENDRAG	5
1	INNLEDNING	8
1.1	Bestilling	8
1.2	Om barnevernet	8
1.3	Administrativ organisering av barneverntjenesten	12
2	PROBLEMSTILLING, KRITERIER OG METODE.....	12
2.1	Avgrensning	12
2.2	Problemstilling	13
2.3	Revisjonskriterier	13
2.4	Metode for datainnsamling og analyse	14
3	KOMPETANSE I BARNEVERNTJENESTEN.....	15
3.1	Revisjonskriterier	15
3.2	Data	15
3.3	Revisors vurdering	18
4	SAMARBEID MED ANDRE.....	19
4.1	Revisjonskriterier	19
4.2	Data	20
4.3	Revisors vurdering	22
5	FRISTER	23
5.1	Revisjonskriterier	23
5.2	Data	23
5.3	Revisors vurderinger	25
6	HØRING	26
7	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	27
7.1	Konklusjon	27
7.2	Anbefaling.....	27
	KILDER	28

1 Innledning

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Agdenes kommune har bestilt denne forvaltningsrevisjonen i medhold av plan for forvaltningsrevisjon for 2009.¹ Ved vertskommunesamarbeid er det i utgangspunktet kontrollutvalget i vertskommunen som har myndighet til å bestille forvaltningsrevisjon innen områder som omfattes av samarbeidet. Kontrollutvalget i Orkdal bestilte forvaltningsrevisjon om barnevern november 2009², og dermed kunne kontrollutvalget i Agdenes gjøre det samme.

Vi har ut fra bestillingen og samtaler med kontrollutvalgets sekretariat kommet fram til at vi skal sette fokus på kompetansesituasjonen ved barneverntjenesten, samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som jobber med barn, og barneverntjenestens etterlevelse av tidsfrister.

1.2 Om barnevernet

I dette kapitlet vil vi gi en innledende beskrivelse av barneverntjenestens oppgaver, ansvarsfordelingen mellom barneverntjenesten og andre instanser på barnevernsområdet og saksgangen i barnevernet.

Barne- og likestillingsdepartementet har et generelt overordnet ansvar for barnevernet, forvaltningsansvaret for barnevernloven og ansvar for å føre tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig.

Den daglige forvaltningen av barnevernet er i stor grad lagt til den kommunale barneverntjenesten. I følge barnevernloven er barnevernets hovedoppgave å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke foreldrenes ansvar. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp i kortere eller lengre perioder, for eksempel på grunn av en vanskelig livssituasjon. Her kan barnevernet komme inn for å bistå barn og familier slik at barn sikres gode levekår og utviklingsmuligheter.

Det kommunale barnevernets oppgaver

- Gjennomgang av meldinger
- Gjennomføre barnevernundersøkelser
- Iverksette frivillige hjelpetiltak i hjemmet
- Utarbeide tiltaksplaner for alle tiltak
- Fatte akuttvedtak om midlertidig plassering av barn utenfor hjemmet
- Saksforberedelse for fylkesnemnda/rettsinstanser
- Plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet
- Oppfølging av oppdragstakere
- Veiledning og oppfølging av fosterhjem
- Tilsynsansvar for fosterbarn som er plassert i Agdenes av andre kommuner
- Utredning og tilråding for adopsjon
- Generelt forebyggende arbeid

¹ KU-sak 19/2009

² KU- sak 31/2009

Andre instansers oppgaver³

Den kommunale barneverntjenesten deler ansvaret for barnevernet med en rekke andre instanser. Under gis en beskrivelse av noen av disse og deres oppgaver.

<p><i>Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (FMST)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> § Følge opp statlig politikk og ulike nasjonale satsningsområder, herunder Opptappingsplan psykisk helse. § Ansvar for tilsyn med tjenester § Klagesaksorgan § Sosial- og helseavdelingen har blant annet ansvar for å gi råd om forhold som gjelder helse- og sosiale tjenester og helsetilstand til nasjonale, regionale og lokale myndigheter. § Råd og veiledning til helsepersonell og til innbyggere i fylket. § Oppvekst- og Utdanningsavdelingen har blant annet ansvar for å sørge for at statlig politikk blir gjort om til praktisk handling i barnehager, skoler, pedagogisk psykologiske tjenester og barnevernstjenester. Avdelingen har også ansvar for å gi råd og veiledning av til personell og innbyggere i fylket. 	<p><i>Fylkesnemnda for sosiale saker</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet i blant annet saker om omsorgsovertakelse av barn og om tvangsinngrep ved alvorlige atferdsvansker hos ungdom. • Fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten og ankes videre i det ordinære domstolsapparatet. § Fylkesnemnda som vedtaksorgan består av fylkesnemndedere (jurister), et utvalg av alminnelige medlemmer og et utvalg av fagkyndige. De fagkyndige oppnevnes for hvert av områdene barnevern, omsorg for rusmiddelmissbrukere og tvang overfor psykisk utviklingshemmede. Utvalgsmedlemmene blir oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet.
<p><i>Barne-, ungdoms- og familieetaten region Midt-Norge (BUF Etat)⁴</i></p> <p>BUF Etat er det statlige regionale barnevernet med ansvar for å:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sørge for at det finnes plasser i barnevernsinstitusjoner gjennom etablering, drift, og inngåelse av avtaler om godkjenning av private plasser. • Rekruttere og formidle fosterhjem • Etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet • Sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. • Forvaltning og drift av de seks familievernkontorene i regionen 	<p><i>Barne- og ungdomspsykiatrisk Klinik (BUP)</i></p> <p>Barne- og ungdomspsykiatrien i Sør-Trøndelag er organisert i sykehusenheten BUP. Klinikken er organisert i flere enheter: poliklinikker, familieenheten og ungdomsenhetene.</p> <ul style="list-style-type: none"> § Drive utredning og behandling av barn og unge med psykiske lidelser, samt gi hjelp til deres familier § Undervisning til nytt helsepersonell i spesialisthelsetjenestens psykiske helsevern til barn og unge § Opplæring av pasienter og pårørende, og å drive forskning og fagutvikling innen feltet § Gi råd og veiledning til ansatte i kommunene
<p><i>Regionsenteret for barn og unges psykiske helse (RBUP) i Midt-Norge</i></p> <p>RBUP Midt-Norge er et av fire regionsentere i Norge. RBUP Midt-Norge er en del av medisinsk fakultet ved NTNU.</p> <ul style="list-style-type: none"> § Utvikle, kvalitetssikre og forvalte vitenskapelig og praksisnær tverrfaglig kunnskap og kompetanse innen arbeid med barn og unges psykiske helse og bidra til at slik kompetanse er tilgjengelig. § Bidra til å øke rekrutteringen av personell i psykisk helsevern for barn og unge, § Styrke psykisk helsearbeid i kommunene § Bidra til å styrke andre fagfelt av betydning for barn og unges psykiske helse § Utvikle og drive utdanning, forskning, fagutvikling og informasjonsvirksomhet i et tverrfaglig perspektiv og bidra til samarbeid mellom 1. og 2. linjen. 	<p><i>Midt- Norsk Kompetansesenter for rusfaget (MNK-Rus)</i></p> <p>MNK-Rus får oppdrag fra, og er finansiert av, Sosial- og helsedirektoratet. MNK-Rus skal sikre ivaretagelse, oppbygging og formidling av rusfaglig kompetanse.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iverksette og implementere statlige satsninger på rusområdet i regionen • Stimulere til utvikling av forebyggende tiltak i kommunene ved å <ul style="list-style-type: none"> - bistå kommunene i utvikling av forebyggende tiltak basert på forskningsbasert kunnskap - drive kompetanseheving blant ansatte på temaer som tidlig intervensjon og risikoutsatte barn og ungdommer • Drive generell kompetanseutvikling i kommunene og spesialisthelsetjenesten • Være nasjonalt spisskompetanseområde på de yngre rusmisbrukere

Helsetilsynet har fra 2010 fått det overordnede ansvaret for faglig tilsyn med barneverntjenesten.⁵

³ Kilde: "Barn og unges psykiske helse i kommunene i Sør-Trøndelag", Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mai 2008

⁴ Bufetat overtok fylkeskommunens oppgaver fra 1.1.2004.

Saksgang i barnevernet

En barnevernsak starter gjerne med en *melding* til barneverntjenesten i den kommunen barnet oppholder seg. Meldingen kommer ofte fra familien selv, nærmiljøet, helsestasjonen, barnehagen eller skolen. Barnevernet skal innen en uke vurdere om meldingen skal følges opp med en *undersøkelsessak* eller om den skal henlegges.

En undersøkelsessak skal foretas dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan være grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Undersøkelsen kan føre til at saken henlegges, eller at barneverntjenesten går inn med råd, veiledning og evt. hjelpetiltak for barnet og familien. En undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, men i særlige tilfelle kan fristen være seks måneder. Hjelpetiltakene er frivillige. Barn som har vist alvorlige adferdsvansker kan tas inn på institusjon på grunnlag av samtykke fra foreldrene eller fra barnet selv dersom det er over 15 år. Dersom det ikke kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak og dersom det for eksempel er alvorlige mangler med den daglige omsorgen barnet får, vil kommunen fremme forslag til fylkesnemnda om *omsorgsovertakelse*. Barnet vil da normalt bli plassert i fosterhjem. Dersom fylkesnemnda vedtar at omsorgen skal overtas, skal fylkesnemnda også fatte vedtak om samvær. Barn som har vist *alvorlige atferdsvansker* kan plasseres på institusjon uten samtykke, men da kun etter vedtak fra fylkesnemnda.

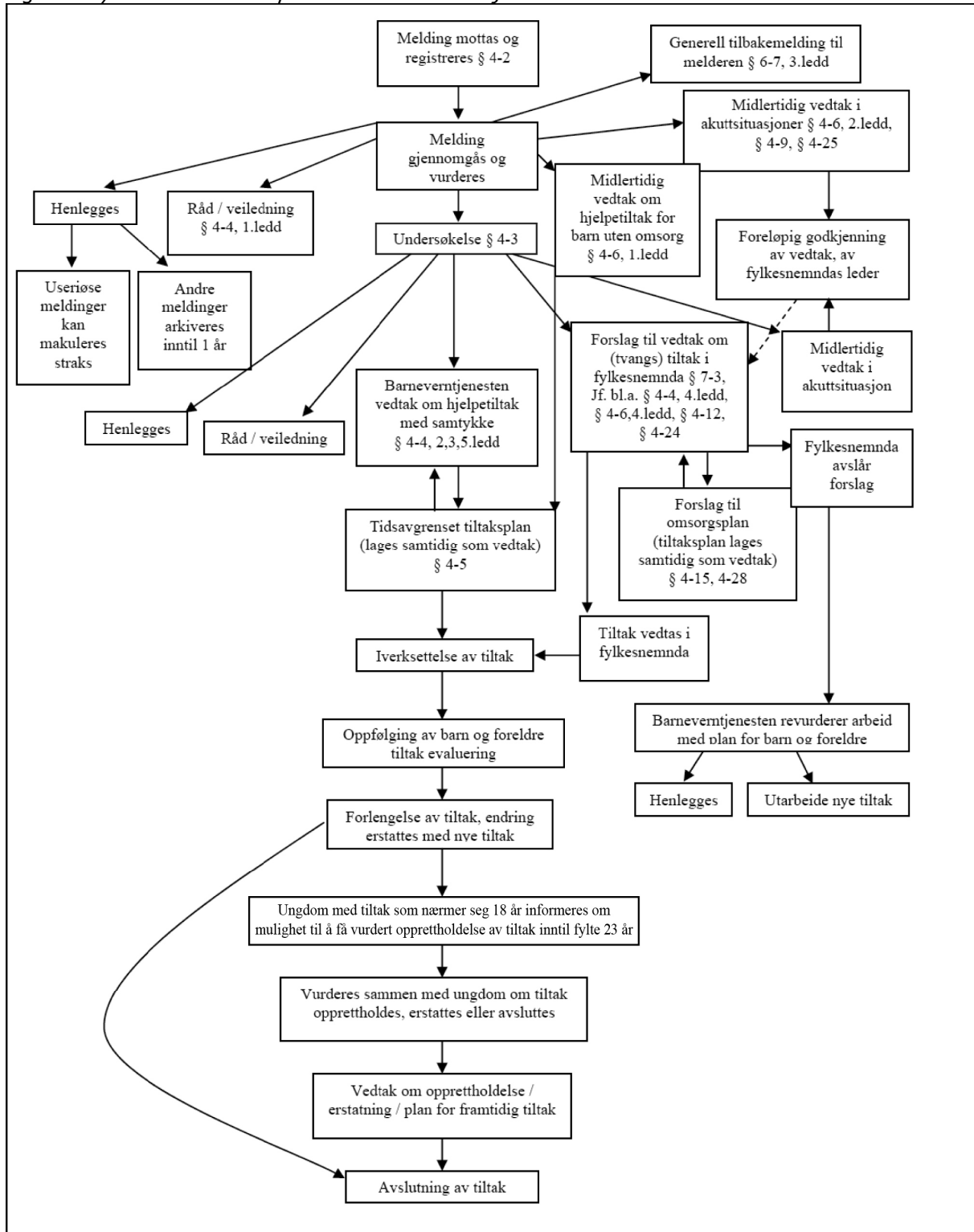
Barneverntjenesten har ansvar for å sette i verk fylkesnemndas vedtak. Tjenesten skal også oppnevne tilsynsfører⁶ for barn i fosterhjem. Samtidig skal barneverntjenesten nøye følge utviklingen til de barn det er truffet omsorgsovertakelse for, og samtidig følge utviklingen til deres foreldre. Når foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, skal fylkesnemnda oppheve vedtaket om omsorgsovertakelse. Barnet vil likevel ikke bli tilbakeført dersom det har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.

Noen ganger haster det å gi barn et omsorgstilbud utenfor hjemmet. I slike tilfeller kan den kommunale barneverntjenesten treffe midlertidig vedtak om å plassere barnet. Dersom foreldrene ikke samtykker i plasseringen, skal vedtaket snarest til fylkesnemnda for foreløpig godkjenning, og senest innen seks uker skal selve saken sendes fylkesnemnda. Figur 1 under gir oversikt over arbeidsprosessen i barnevernet.

⁵ Barnevernloven § 2-3b, jf. Ot.prp.nr.69 (2008-2009)

⁶ En tilsynsfører skal blant annet passe på at barn i fosterhjem får den omsorgen de har krav på.

Figur 1. Flytkart over arbeidsprosessen i barneverntjenesten



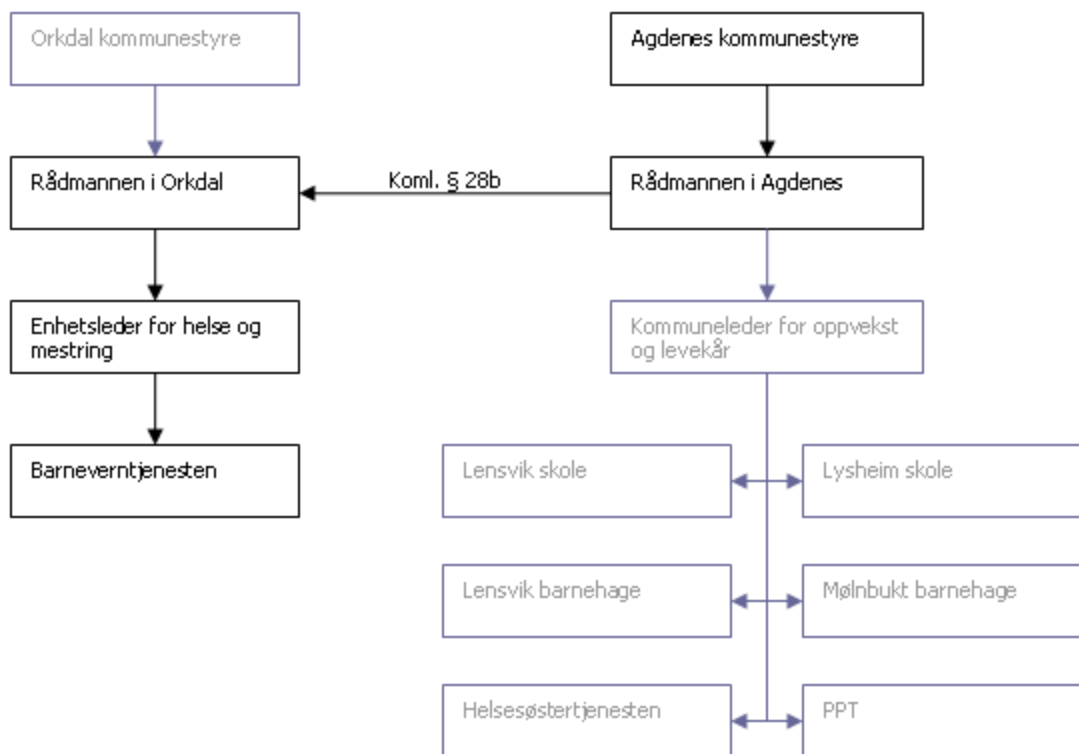
Kilde: Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene fra BLD 2006.

1.3 Administrativ organisering av barneverntjenesten

Barneverntjenesten er fra 01.01.2009 felles for Orkdal, Meldal og Agdenes kommuner. Orkdal kommune er vertskommune for samarbeidet, og Agdenes og Meldal har delegert sitt ansvar etter barnevernloven til rådmannen i Orkdal etter kommunelovens § 28b (administrativt vertskommunesamarbeid). Kommunestyret i Agdenes beholder avgjørelsesmyndigheten i saker av prinsipiell betydning og instruksjons- og omgjøringsmyndighet for alle saker i Agdenes kommune. I denne modellen, der myndigheten delegeres fra rådmann til rådmann, vil rådmannen i Agdenes fremdeles ha det øverste administrative ansvaret for at barnevernloven følges i Agdenes.

Figuren under viser den organisatoriske strukturen for barneverntjenesten, sett fra Agdenes kommune. Barneverntjenesten skal samarbeide med en del tjenester som jobber med barn i Agdenes kommune. Figuren viser derfor også hvor disse er plassert i forhold til barneverntjenesten.

Figur 2: Barneverntjenesten i vertskommunesamarbeidet



Kilde: Utarbeidet av revisor

Barneverntjenesten ligger under enheten "Helse og mestring" i Orkdal kommune. Seksjonssjefen for Helse og Mestring har resultatansvar for hele enheten. Det faglige ansvaret forvaltes av barnevernleder. Barnevernleder har dermed delegert ansvar for barnevern i Orkdal, Meldal og Agdenes.

2 Problemstilling, kriterier og metode

Her følger en presentasjon av rammene for undersøkelsen: avgrensning, problemstillinger, revisjonskriterier og metode.

2.1 Avgrensning

Barneverntjenestens arbeids- og ansvarsområde reguleres av *Lov om barnevernstjenester*. Lovmessige krav er dermed sentrale i problemstillingene, men undersøkelsen omhandler langt fra alle krav i

barnevernsloven. Som hovedregel kan vi si at vi ikke vurderer det barnevernsfaglige arbeidet i kommunen, men har fokus på noen av de formelle rammene rundt dette arbeidet.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ansvar for å føre tilsyn med barnevernet. Vi har vært i dialog med Fylkesmannen for å tilpasse undersøkelsen til tilsynsvirksomheten.

2.2 Problemstilling

Problemstillingen i undersøkelsen er:

Yter barneverntjenesten tjenester i henhold til lov og regelverk?

Hovedproblemstillingen konkretiseres i følgende delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: *Har barneverntjenesten tilstrekkelig kompetanse?*

Delproblemstilling 2: *Samarbeider barneverntjenesten med andre i Agdenes kommune?*

Delproblemstilling 3: *Overholder barneverntjenesten tidsfrister i barnevernloven?*

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder. Her presenteres de aktuelle revisjonskriteriene for hver delproblemstilling.

Kriterier for delproblemstilling 1: kompetanse

Under denne problemstillingen vil vi innledningsvis gi en beskrivelse av organisatoriske og økonomiske forhold ved barneverntjenesten.

For å gi et bilde av ressurs- og bemanningsmessige forhold, vil revisor innhente statistisk materiale og sammenligne Agdenes kommune med andre sammenlignbare kommuner.

I barnevernloven § 2-1. *Kommunens oppgaver* står det at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Det står videre at personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester omhandler også krav til kunnskap. I § 4 står det blant annet at kommunene skal sørge for at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter og sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet.

Revisor vil i undersøkelsen foreta vurderinger av om enheten har den bemanning og kompetanse som skal til for å kunne utføre arbeidet beskrevet i lovtekst. Det som skal vurderes er:

- § Bemanningen sett i forhold til antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk
- § Om enheten har et hensiktsmessig saksbehandlingssystem som ansatte mestrer
- § Om enheten har tilgang til og bruker lover og forskrifter
- § Opplæring av barneverntjenestens personell, herunder om ansatte deltar på etterutdanning som ledelsen bestemmer, om kommunen har plan for opplæring og om kommunen har skriftlig oversikt over gjennomførte opplæringstiltak og hvem som har deltatt.

Kriterier for delproblemstilling 2: Samarbeid med andre

Barnevernlovens §§ 3-1 til 3-3 stiller krav til forebyggende arbeid og til samarbeid med andre etater. Det sentrale målet for den forebyggende virksomheten i barnevernet er å bidra til trygge oppvekstvilkår for barn og unge, hindre problemutvikling og redusere antall omsorgsovertakelser. Barnevernets forebyggingsoppgaver er omfattende og varierte. Barnevernet har et spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette, jf. § 3-1 annet ledd. I dette arbeidet er det avgjørende at barnevernet samarbeider med andre tjenester som har daglig kontakt med barn og unge. Barnevernet har plikt til å samarbeide med slike når dette kan bidra til å løse oppgaver etter barnevernloven, jf. § 3-2.

Barneverntjenesten bør også samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge, jf. § 3-3.

Revisor vil i undersøkelsen vurdere om barneverntjenesten samarbeider med og har rutiner for å samarbeide med:

- § Andre offentlige organer og tjenester som barnehager, skoler, helsestasjon, primærhelsetjenesten og PPT, eventuelt også politiet.
- § Frivillige organisasjoner

En nærmere redegjørelse for revisjonskriteriene kommer i kapittel 4.

Kriterier for delproblemstilling 3: Frister

Barnevernloven inneholder flere frister som barneverntjenesten plikter å overholde. Vi vil undersøke om kommunen overholder fristen for behandling av meldinger og fristen for gjennomføring av undersøkelser. Meldinger som kommer til barneverntjenesten skal gjennomgås innen en uke, jf barnevernloven § 4-2. Undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, men fristen kan i særlige tilfeller være seks måneder, jf barnevernloven § 6-9.

2.4 Metode for datainnsamling og analyse

Denne undersøkelse bygger delvis på gjennomgang av dokumenter og statistikk som vedrører barneverntjenesten i Agdenes kommune for årene 2004 til 2008. Dette gjelder regnskap og årsbudsjett, innhentet tallmateriale fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og KOSTRA-data.⁷ Vi må her ta et generelt forbehold om kvaliteten på KOSTRA-tallene for 2009, ettersom de er ureviderte tall.⁸ Både KOSTRA-tall og tall fra Fylkesmannen er i noen grad sammenlignet med tall fra andre kommuner. Vi har sammenlignet tall for Agdenes med gjennomsnittet for KOSTRA-kommunegruppe 5⁹ og landsgjennomsnittet¹⁰. Det vil alltid være forskjeller mellom de ulike kommunene som gjør at sammenligningsgrunnlaget ikke blir riktig så godt som vi kunne ha ønsket oss. Sammenligningene med andre kommuner må derfor kun sees som et veiledende utgangspunkt. Fylkesmannen understreker at også deres tallmateriale er rapporteringstall, og at disse må leses på samme måte.

Undersøkelsen bygger videre på intervju med barnevernleder og alle ansatte i barneverntjenesten. I tillegg har vi intervjuet representanter for barneverntjenestens samarbeidspartnere i Agdenes kommune. Vi har intervjuet kommuneleder for oppvekst og levekår, rektorene ved begge skolene, styrerne ved begge barnehagene, helsesøster og PP-leder. Alle referat fra intervju er verifiserte av intervjuobjektene.

Det er ikke foretatt intervju med brukere av barneverntjenesten.

⁷ KommuneStatRAPportering, ssb.no/kostra

⁸ Reviderte tall for 2009 var ikke rapportert da undersøkelsen ble gjennomført.

⁹ Agdenes kommune er del av KOSTRA kommunegruppe 5, som består av små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter.

¹⁰ Der "landsgjennomsnittet" brukes som sammenligningsgrunnlag, dreier det seg om et gjennomsnitt for alle landets kommuner utenom Oslo.

3 Kompetanse i barneverntjenesten

I dette kapitlet skal vi svare på problemstilling 1 om kompetanse i barneverntjenesten. Vi opererer her med et utvidet kompetansebegrep, og gir en oversikt over forhold vedrørende barnevernets ressursituasjon og bemanningssituasjon, etterfulgt av informasjon om de ansattes formelle kompetanse og rammer for kompetanseutvikling, herunder tilgang til regelverk og saksbehandlingsverktøy.

3.1 Revisjonskriterier

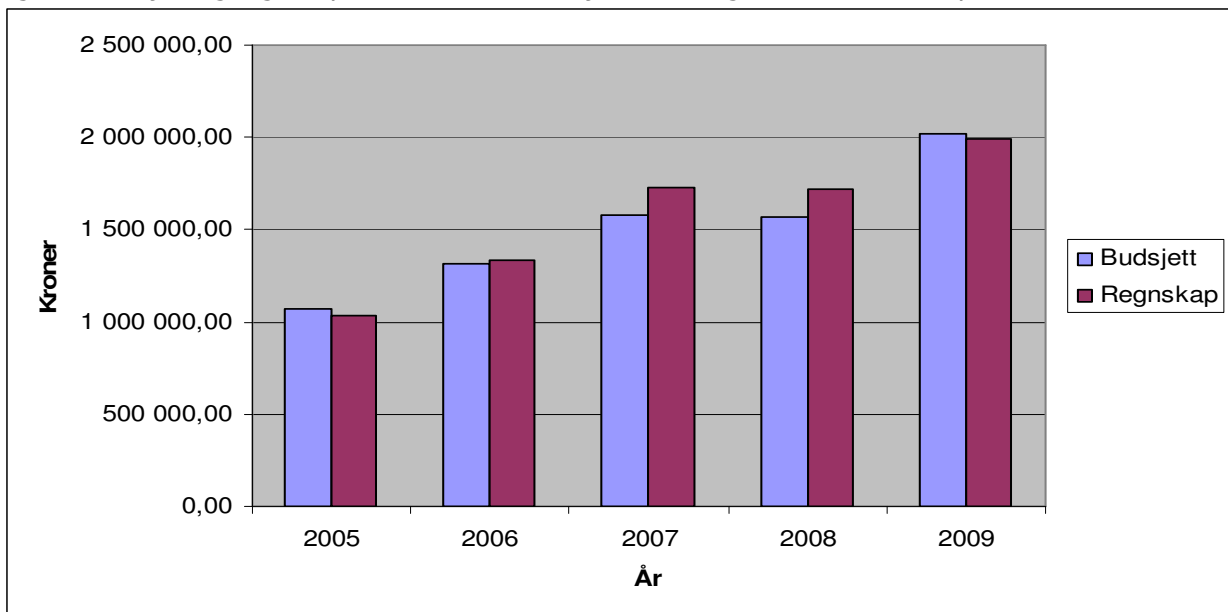
Kriteriene for denne delen av undersøkelsen er sammenligning med andre kommuner og regelverk om kompetansekrav.

3.2 Data

Utviklingen i regnskapstall gir et godt bilde på utviklingen i barnevernet.

Budsjett og regnskap

Figur 3: *Budsjett og regnskapstall¹¹ for barneverntjenesten i Agdenes kommune i perioden 2005 - 2009.*



Kilde: Statistisk sentralbyrå

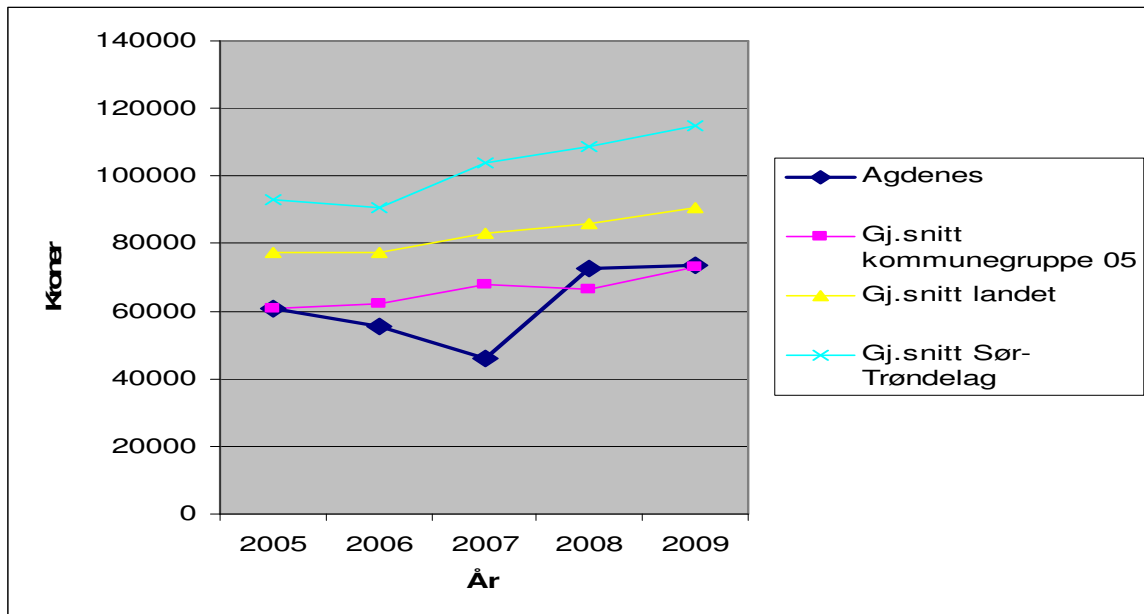
Figur 3 viser at det over år har vært en jevn økning i utgifter til barnevern i Agdenes. Den store økningen i budsjetterte utgifter fra 2008 til 2009 skyldes tilknytningen til det felles barnevernet med Orkdal og Meldal. Dette gikk blant annet til lønn til et helt årsverk, mot et halvt årsverk i 2008.

Samtidig viser figuren at barneverntjenesten hvert år, unntatt det siste året, har hatt et regnskapsmessig merforbruk. Dette skyldes ifølge de uforutsigbare faktorene som ligger i det å drive barnevern; saksmengde og kompleksiteten i sakene.

Figuren under viser hvor store ressurser Agdenes kommune over tid har brukt på barnevern, sett i forhold til antall barnevernsbarn.

¹¹ Årlig sum av KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252

Figur 4: Netto driftsutgifter per barn i barnevernet. Sammenligning med andre kommuner, 2005-2009.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4 viser at Agdenes kommune over tid har brukt klart mindre ressurser per barn i barnevernet enn lands- og fylkesgjennomsnittet, men mer på linje med gjennomsnittet i kommunegruppe 5.

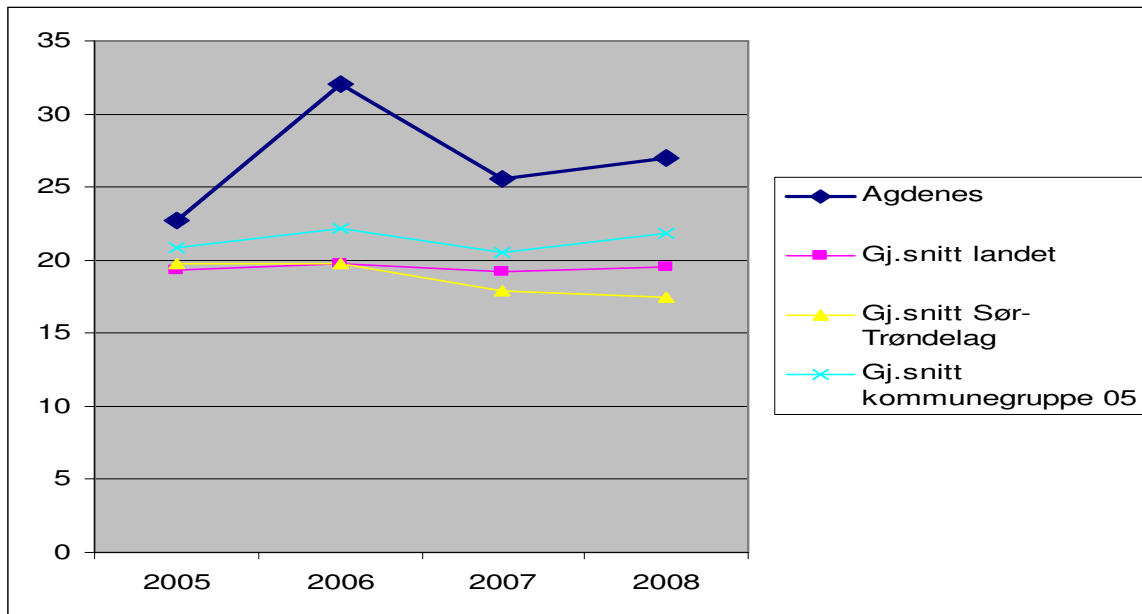
Stillinger

Per 1.1.2010 er det 8,8 årsverk ved den felles barneverntjenesten i Orkdal. Ett av disse årsverkene lønnes av Agdenes kommune. Før sammenslåingen har barneverntjenesten i Agdenes bestått av én ansatt, med noe varierende stillingsandel. De siste to årene før sammenslåingen var han delvis sykemeldt. Da bestod barneverntjenesten i Agdenes av en innleid konsulent i 60 % stilling.

For å gi et bilde av barnevernetes kapasitet, må man holde arbeidsmengden opp mot antall årsverk. Men arbeidsmengde er en vanskelig målbar størrelse, og beror på mange forhold som ikke kan leses av noen statistikk. Barnevernssaker registreres forskjellig i ulike kommuner, og dette vanskeliggjør en statistisk sammenligning. Vi tror likevel vi kan få et visst bilde av situasjonen ved å se bemanningen i forhold til antall rapporterte barn med undersøkelse eller tiltak.

Figur 5 viser utviklingen i antall barn per årsverk for barnevernet i Agdenes over noe tid. For 2009 har det liten interesse å se antall barn i Agdenes opp mot antall årsverk lønnet fra Agdenes kommune, fordi barnevernkonsulentene i samarbeidet uansett fordeler sakene jevnt seg imellom. For 2009 gir derfor figur 6 et bilde av antall barn per årsverk i dagens barnevernssamarbeid, mot et sammenligningsgrunnlag tilpasset barnevernssamarbeidets størrelse.

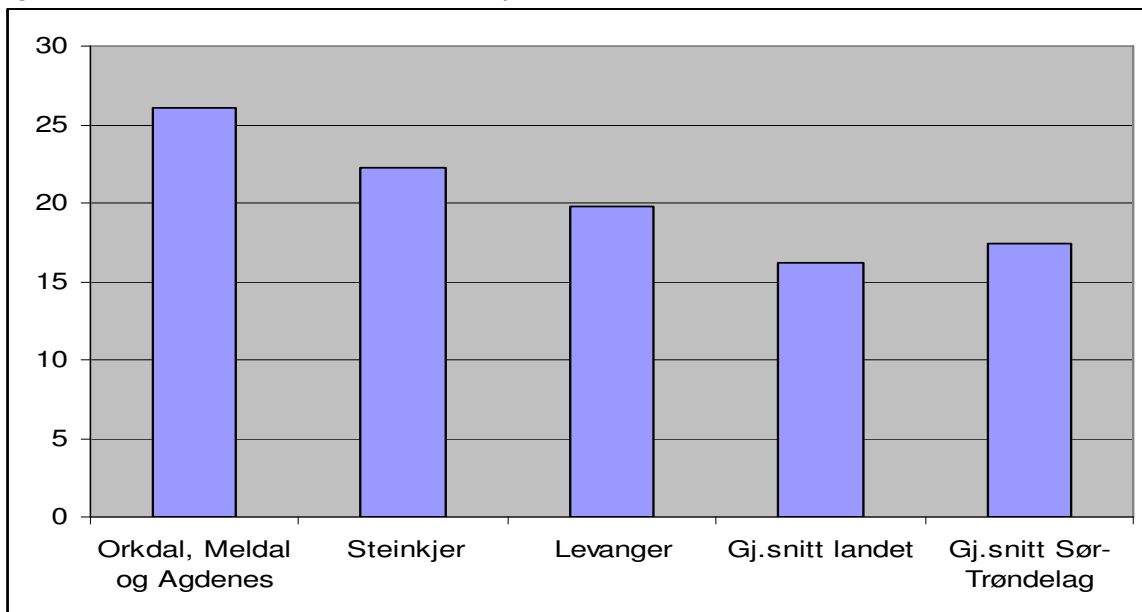
Figur 5: Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk. Agdenes og sammenlignbare kommuner, 2005-2008.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5 viser at det over tid har vært flere saker per ansatt i barnevernet i Agdenes enn i sammenlignbare kommuner.

Figur 6: Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk for 2009¹²



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 6 viser at også i barnevernssamarbeidet er det flere saker per ansatt enn i sammenlignbare kommuner og fylket og landet forøvrig. Intervju med ansatte i barneverntjenesten gir inntrykk av at de har mye å gjøre, og mange ønsker seg flere årsverk i tjenesten. Flere ansatte uttrykker at dagens arbeidssituasjon er svært krevende, at den medfører stort psykisk stress og går utover både helse og familieliv. Det har vært en langtidssykemelding ved enheten, som delvis kan relateres til en krevende arbeidssituasjon. Flere barnevernksulenter sier at de føler at de ikke kan gi klienter, foreldre og

¹² Steinkjer og Levanger kommuner har noe høyere antall barn i barnevernet enn Orkdal, Meldal og Agdenes til sammen og noenlunde lignende befolkningsmengde som Orkdal, Meldal og Agdenes til sammen.

pårørende god nok oppfølging i dagens situasjon. Samtidig uttrykker de fleste at barneverntjenesten drives forsvarlig innenfor de tilgjengelige rammene.

Kompetanseutvikling

Alle ansatte i barnevernet har relevant høyere utdanning. Barneverntjenesten er i dag en tverrfaglig gruppe med barnevernspedagog, sosionom, førskolelærer og vernepleier. Det vil likevel alltid være behov for kompetanseutvikling, og barnevernloven stiller derfor krav om at personalet får opplæring som anses nødvendig for å holde kompetansen ved like.

Barnevernleder sier i intervju at hun har fokus på at de ansatte skal spesialisere seg i ulike retninger. Samtidig er det et mål at minimum to skal delta på kurs sammen, for på den måten best å ivareta kunnskapen. Hun kartlegger de ansattes kompetanse gjennom medarbeidersamtaler, og planlegger kompetanseutvikling for gruppen ut fra dette. De ansatte uttrykker at de selv har stor innvirkning på hvilke kurs de vil delta på.

I dag har de ansatte bred adgang til å delta på kurs. Da er det i hovedsak snakk om gratiskurs i regi av Bufetat eller andre statlige myndigheter. Det er per i dag ingen som deltar på studiepoenggivende videreutdanning.

Samtidig sier alle ansatte at det innad i personalgruppen er godt miljø for å dele kompetanse, blant annet i ukentlige saksbehandlerforum. Det er fast praksis at de som har vært på kurs, deler informasjon fra kurset med resten av gruppen. De ansatte sier også at de har et godt miljø for å drøfte saker og spørre andre til råds.

Tilgang til lover og forskrifter

I tillegg til kurs og eksterne kompetansehevende aktiviteter, er det av stor betydning at barnevernet har en praksis som sikrer at alle ansatte får med seg relevante endringer i regelverklover og forskrifter.¹³

I intervju kommer det fram at barnevernleder legger vekt på å informere ansatte når det kommer nytt regelverk. En av de ansatte har også særlig kompetanse på lovgivning, og deler kunnskap med de andre. I tillegg har Fylkesmannen en del oppdateringskurs, som ansatte kan delta på. Fylkesmannen har også holdt interne kurs for barneverntjenesten i Orkdal. Barneverntjenesten har saksbehandlerforum hver tirsdag, og nytt regelverk eller nye veiledere kan være tema på disse møtene.

Saksbehandlingssystem

For å kunne utføre det daglige arbeidet på en forsvarlig måte, må tjenesten ha tilgang til et hensiktsmessig saksbehandlingssystem som de behersker. Barneverntjenesten har nylig gått over til nytt saksbehandlingssystem, Visma Familia, som de ansatte sier at virker lovende. I den sammenheng har alle ansatte deltatt på omfattende opplæring, og fått oppfølging i bruken.

3.3 Revisors vurdering

Regnskapstall og intervju tyder på at situasjonen for barnevernet er i stadig utvikling, og at tendensen går i retning av flere, tunge saker og dermed økende behov for ressurser. Barnevern er et uforutsigbart område rent økonomisk, og det er derfor viktig at kommunen har kontinuerlig fokus på den økonomiske utviklingen, slik at de nødvendige ressurser kan stilles til rådighet for å drive et forsvarlig barnevern.

Når det gjelder arbeidssituasjonen for de ansatte i barneverntjenesten, viser intervju med barnevernskonsulentene og utvalgte KOSTRA-tall at den felles barneverntjenesten har ansvar for mange saker i forhold til antall ansatte, og at dette fører til en hektisk arbeidshverdag. Vi registrerer at flere ansatte uttrykker bekymring for at de ikke får fulgt opp barn og foresatte i den grad de gjerne skulle ha gjort.

Barnevernloven gir kommunen ansvar for å sikre at barneverntjenestens personell får nødvendig opplæring og kompetanseutvikling.¹⁴ Vårt inntrykk er at barnevernleder skjøtter dette ansvaret på en god

¹³ Forskrift om internkontroll § 4

¹⁴ Barnevernloven § 2-1 og forskrift om internkontroll § 4

og forsvarlig måte. De ansatte uttrykker seg svært positivt om det faglige miljøet i gruppen, og vi har inntrykk av at kompetanseutviklingen ivaretas godt både gjennom kursing og gjennom daglig samarbeid.

Barnevernloven gir også kommunen ansvar for å sikre at ansatte har tilgang til oppdatert regelverk.¹⁵ Vårt inntrykk er at barnevernleder sikrer også dette, blant annet gjennom ukentlige møter og eksterne kurs.

4 Samarbeid med andre

I dette kapitlet skal vi svare på problemstilling to om samarbeid med andre offentlige organer og tjenester i Agdenes kommune, som et ledd i det forebyggende arbeidet.

I et rundskriv fra 2007 heter det at "forebygging er en av de viktigste investeringer et samfunn kan gjøre - først og fremst ut fra menneskelige hensyn, men også ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv".¹⁶

Forebygging innbefatter alt fra det som gjøres for å skape gode og trygge lokalsamfunn til innsats som spesielt retter seg mot å begrense, stanse eller snu en negativ utvikling. En viktig del av det forebyggende arbeidet er samarbeid mellom barneverntjenesten og andre som jobber med barn og unge. I det siste har det vært særlig fokus på samarbeidet med tanke på de yngste barna. På landsbasis viser en undersøkelse fra 2006 at av 100 meldinger til barnevernet, kommer bare 3 fra barnehagene, og 6 fra helsestasjonene.¹⁷

Veilederen "Til barnets beste" fra Barne- og likestillingsdepartementet handler om samarbeid mellom barnevern og barnehage. Der fremgår det blant annet at et tverrfaglig team ved barnehagen kan være et viktig samarbeidstiltak og en arena for å kunne gjennomføre en helhetlig vurdering av et barns behov og omsorgssituasjon. Videre inneholder veilederen noen avklaringer om taushetsplikts betydning for samarbeidet. Den anbefaler å etablere mulighet for å drøfte saker anonymt, blant annet når de ansatte i barnehagen trenger:

- 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 meldingen før den sendes
- informasjon om hva barneverntjenesten kan bidra med, og hvordan arbeidsprosessen er fra en melding

4.1 Revisjonskriterier

For å understreke at kommunen har et totalansvar for å sikre alle barn trygge og gode oppvekstvilkår, gir barnevernloven kommunestyret det overordnede ansvaret for å "følge nøye med i de forhold barn lever under" og "finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer".

I rundskriv Q-16/2007 heter det at den forebyggende virksomheten må forankres på øverste politiske og administrative nivå, og at kommunene må ha en helhetlig tilnærming for det forebyggende virksomheten. En viktig del av dette er å sikre at den kommunale barneverntjenesten samarbeider godt med andre som jobber tett på barn og unge i kommunen.

Barnevernloven § 3-2. "Samarbeid med andre deler av forvaltningen."

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

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

¹⁵ Forskrift om internkontroll § 4

¹⁶ Rundskriv Q-16/2007

¹⁷ Kilde: Barnevernets utviklingscenter

For å sikre et godt samarbeid er det viktig at det etableres systemer og strukturer som synliggjør hvordan samarbeidet skal foregå. Et godt samarbeid forutsetter også at de som jobber med barn og unge har tilstrekkelig kunnskap om plikten og adgangen til å videreformidle opplysninger til barnevernet.¹⁸

Ansatte i barnehager, skoler og på helsestasjoner har alle plikt til å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet, og melde fra til barnevernet om de mistenker at barn er utsatt for omsorgssvikt.¹⁹

En erfaring fra tidligere forvaltningsrevisjoner innen barnevernsområdet er at andre som jobber tett på barn i kommunen og som sender bekymringsmelding til barnevernet, savner å få tilbakemelding fra barneverntjenesten om utviklingen i saken. Barnevernet har plikt til å gi slik tilbakemelding i visse tilfeller, jf. barnevernloven § 6-7 a. I praksis innebærer dette at barnevernet skal bekrefte at de har mottatt bekymringsmeldingen, og gi tilbakemelding når eventuell undersøkelse er gjennomført. Denne tilbakemeldingen skal inneholde informasjon om hvorvidt saken er henlagt eller om den følges opp av barnevernet. Revisor vil undersøke om denne plikten etterleves av barneverntjenesten.

I avtalen mellom Orkdal, Agdenes og Meldal om felles barnevernstjeneste heter det at barneverntjenesten "har tilstedeværelsesplikt i samarbeidskommunene, og skal delta regelmessig i tverrfaglige team etter behov."

4.2 Data

Her følger resultatet fra intervju med ansatte ved barneverntjenesten og intervju med aktuelle samarbeidspartnere.

Generelt om samarbeid i det forebyggende arbeidet

Intervjuene tyder på at den felles barneverntjenesten generelt er i en positiv utvikling når det gjelder forebyggende arbeid. Barnevernkonsulentene sier at barnevernleder har fokus på at forebyggende arbeid og samarbeid med andre skal prioriteres, på tross av stor saksmengde. Flere peker på at godt forebyggende arbeid kan forhindre saker i å utvikle seg og komme tilbake som tunge, ressurskrevende ungdomssaker, og at prioriteringen sånn sett vil lønne seg over tid. Flere barnevernkonsulenter sier at de er sikre på at barneverntjenesten har avverget saker ved å komme tidlig inn og gi samarbeidspartnerne råd om hvordan sakene skulle håndteres.

Når det gjelder forebyggende arbeid i Agdenes, og samarbeid med andre i dette arbeidet, tyder intervjuene på at barnevernet ikke har kommet like langt der som i Orkdal og Meldal.

Ifølge barnevernet er terskelen for å ta kontakt med dem høy, både blant faginstansene og blant foreldrene i Agdenes. Barneverntjenesten får lite direkte henvendelser fra foreldrene i Agdenes, og faginstansene tar relativt sjelden kontakt for å drøfte saker. Derfor ønsker barnevernet å være mye tilstede i kommunen, å delta på foreldremøter og drive informasjonsarbeid, og å møte ansatte i skoler og barnehager for å fortelle om barnevernsarbeidet. Gjennom slik innsats håper barnevernet å få knyttet relasjoner, og dermed få senket terskelen for å ta kontakt.

Kommuneleder for oppvekst og levekår har etablert et tverrfaglig forum, der alle enhetsledere med ansvar for barn er representert, til sammen ti personer. I dette forumet deltar også barnevernet. Forumet skal ha fokus på å jobbe forebyggende for å sikre gode oppvekstvilkår i kommunen. Intervjuene tyder på at tema frem til nå i stor grad har vært rusforebygging. Dette oppleves som noe mindre relevant for barnehagene og småskolene. Alle presiserer likevel at forumet er et godt tiltak, og flere håper at det i fremtiden også kan ha fokus på saker som mer konkret angår yngre barn.

Samarbeid med skolene

Representanter for barnevernet sier at de samarbeider godt med skolene i konkrete barnevernssaker, men at de ennå ikke har fått etablert gode samarbeidsrutiner for det forebyggende arbeidet. Barneverntjenesten har tatt initiativ til å få etablert samarbeidsforum ved skolene, men det er foreløpig ikke kommet i stand.

¹⁸ Rundskriv Q-16/2007

¹⁹ Jf. barnevernloven § 6-4 andre ledd og barnehageloven § 22, opplæringslova § 15-3 og helsepersonelloven § 33.

Barnevernet sier at skolene i Agdenes ikke har hatt tradisjon for å involvere barnevernet i det forbyggende arbeidet, og at behovet for samarbeid føles lite når de ikke har noen aktuelle barnevernsaker. Rektor ved den ene skolen sier at det ikke er behov for et slikt forum ved hans skole, fordi skolen er liten og oversiktlig, slik at skolens ansatte har god oversikt over barna og familiene i skolekretsen. Rektor ved den andre skolen sier at de antagelig har et potensial i å bruke barnevernet mer i forebyggende arbeid, blant annet ved å utnytte deres kompetanse i veiledningsarbeid. Både kommuneleder og barnevernet håper at skolene vil opprette teamsamarbeid i løpet av kort tid.

I de konkrete sakene er det stort sett den ene skolen som har noe særlig samarbeid med barnevernet. Rektor ved denne skolen sier i intervju at de har svært sprikende erfaringer med samarbeidet i barnevernssaker. Han sier at barnevernet i noen saker har opptrådt raskt og effektivt, mens det andre ganger har tatt veldig lang tid uten at noe har skjedd. Han sier videre at han har opplevd at barnevernet gir opp saker mot skolens råd, noe som resulterer i at de må involveres i saken på et senere tidspunkt når den har utviklet seg til det verre.

Ifølge rektor ved den ene skolen er det videre et gjennomgående problem at barnevernet i for liten grad oppdaterer skolen på utvikling i sakene, og konfererer skolen før viktige avgjørelser tas. Han sier at det har bedret seg en del de siste årene, og at taushetsplikten ikke lenger oppleves som et hinder for samarbeidet i samme grad som tidligere. Likevel mener han det er potensial for å involvere skolene mer i prosessen, og at skolens kjennskap til barna bør utnyttes bedre i denne fasen av saken.

Begge rektorene sier at de har lav terskel for å kontakte barnevernet, at de opplever barnevernet som tilgjengelige. Begge uttrykker også tillit til barneverntjenesten.

Samarbeid med barnehagene

De to barnehagene i Agdenes kommune har få barnevernsaker, men begge har erfaring med å samarbeide med den felles barneverntjenesten om konkrete saker. Styrere i begge barnehagene sier at samarbeidet med barnevernet har fungert veldig godt. Den ene styreren sier at både barnehagen og de aktuelle foreldrene opplevde et positivt barnevern som hadde fokus på å gi støtte, råd og veiledning. Begge styrerne sier at de har fått jevnlig oppdateringer og tilbakemeldinger fra barnevernet om utviklingen i sakene.

Barneverntjenesten sier at de prioriterer å jobbe forebyggende også i barnehagene. Ved den ene barnehagen i Agdenes er det etablert tverrfaglig team, der det avholdes omtrent ett møte i måneden. I teamet møtes representanter for barnevern, helsesøster og PP-leder for å drøfte aktuelle enkeltsaker som barnehagen trenger råd om eller mer generelle problemstillinger i det forebyggende arbeidet. Barnevernet sier at barnehagen bruker teamet flittig, og at de er flinke til å ta opp saker. I denne barnehagen har barnevernet også deltatt på foreldremøte for å presentere seg for foreldre og ansatte, fortelle om det forebyggende arbeidet og senke terskelen for å ta kontakt med barnevernet. Barnevernet planlegger også å holde foreldreveiledningskurs for foreldrene i denne barnehagen.

Styrer i den barnehagen som har etablert team er veldig godt fornøyd med samarbeidet, og sier at det har senket terskelen for å ta kontakt med barnevernet. Styret i den andre barnehagen sier at også de planlegger å opprette et lignende samarbeid. Hun uttrykker videre at terskelen for å kontakte barnevernet fremdeles er noe høy, og at hun foreløpig fortrinnsvis drøfter saker med PPT.

Samarbeid med PPT og helsesøster

Barnevernleder sier at hun kan ha sporadiske møter med PP-leder eller helsesøster ved behov, men at de stort sett møtes i tverrfaglige team eller i ledermøter hos kommuneleder. Barnevernkonseptene uttrykker at samarbeidet med både PPT og helsesøster i Agdenes fungerer godt i konkrete saker.

PP-leder sier at hun foreløpig har hatt lite samarbeid med barnevernet i konkrete saker. Hun opplever barnevernet som nokså tilgjengelige, men uttrykker at det likevel er vanskeligere å ha et tett samarbeid i dag enn det var tidligere da barnevernet holdt til i Agdenes. Da var det praksis for å drøfte saker anonymt, men det har det foreløpig ikke vært etter sammenslåingen.

Helsesøster deler i stor grad denne oppfatningen. Hun har hatt noe samarbeid med barnevernet i konkrete saker, men sier likevel at samarbeidet fungerte bedre tidligere. I dag opplever hun barnevernet som mindre

tilgjengelige enn de var før sammenslåingen. Dette har medført en noe høyere terskel for å ta kontakt med barnevernet.

PP-leder sier videre at hun kunne ha ønsket å få flere tilbakemeldinger om utvikling i sakene hun er involvert i. Hun synes det bør være naturlig at de i kommunen som har vært involvert i saker i mange år, får oppdateringer når det skjer viktige ting. Helsesøster sier at hun fått noen tilbakemeldinger, men at det ikke alltid er godt nok.

Helsesøster bemerker også at barneverntjenesten ofte melder forfall til møter.

Politiet

De ansatte i barneverntjenesten sier at de har et godt og utstrakt samarbeid med politi både i enkeltsaker og i ulike forum. Politiet kontakter barnevernet i alle saker der små barn er involvert.

Vi har ikke lyktes i å komme i kontakt med Lensmannen i Orkdal og Agdenes for å høre deres syn på samarbeidet.

Frivillige organisasjoner

Barneverntjenesten bruker innimellom aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner i arbeidet sitt. Det kan være sommertilbud, kurs eller lignende, blant annet i regi av Røde kors.

Barnevernleder sier at barnevernet ikke har noe formelt samarbeid med frivillige organisasjoner. Blant annet er taushetsplikten til hinder for dette. Barnevernet har ikke mottatt noen bekymringsmeldinger fra frivillige organisasjoner.

4.3 Revisors vurdering

Revisors hovedinntrykk er at barneverntjenesten har et aktivt forhold til samarbeid med andre, og at den jobber godt for å oppfylle barnevernlovens krav til samarbeid i barnevernssaker og i det forebyggende arbeidet.²⁰

Kommunene skal ha en helhetlig tilnærming til det forebyggende arbeidet, der det er viktig at den øverste administrative ledelse er involvert.²¹ Vi har inntrykk av at kommuneleder for oppvekst og levekår har inntatt en sentral rolle i kommunens samlede forebyggende arbeid. Blant annet har hun etablert et tverrfaglig samarbeidsforum, der representanter for flere fagområder sammen kan bidra til å ivareta en slik helhetlig tilnærming i kommunens arbeid.

Det er likevel et stykke igjen før samarbeidet mellom barneverntjenesten og enkelte enheter i Agdenes kommune fungerer etter intensjonen. Intervju med både barnevern og representanter for skole, barnehage, helsestasjon og PPT tyder på at avstanden mellom disse fremdeles er litt for stor. Bare én barnehage har per dags dato opprettet tverrfaglig team. Vi tror at jo tettere samarbeid barnevernet har med slike fagpersoner, jo enklere er det for fagpersonene å ta kontakt hvis de trenger råd eller veiledning. Dermed kan faste forum for samarbeid både direkte og indirekte være med å sikre levekårene til barna i Agdenes.

Det er særlig to negative tilbakemeldinger flere av samarbeidspartnerne har kommet med i intervju. Det ene er at barnevernet oppleves som lite tilgjengelige, slik at det er vanskeligere å ha et tett samarbeid med dem i dag enn det var før sammenslåingen. Revisor ser dette som en naturlig konsekvens av at barneverntjenesten har flyttet til Orkanger. I dagens barnevernssamarbeid er det ingen som vil ha sitt daglige tilhold i Agdenes, og det får naturligvis konsekvenser for den daglige kontakten. Vi tror likevel at barneverntjenesten og de ansatte i Agdenes kommune vil kunne utvikle nye samarbeidsformer som sikrer at den løpende kontakten blir ivaretatt. Vi registrerer også at barneverntjenesten sier at de legger vekt på å tilbringe mye tid i Agdenes, nettopp for å bygge sterkere relasjoner. Videre kan vi nevne at barneverntjenesten nå har etablert en telefonvaktordning som skal gjøre at en representant for barnevernet alltid er tilgjengelig på telefon.

²⁰ Barnevernloven § 3-2

²¹ I rundskriv Q-16/2007

Den andre negative tilbakemeldingen som flere kommer med, er at de synes de får for lite oppdateringer på utviklingen i sakene der de er involvert. Som nevnt plikter barnevernet å gi tilbakemelding til melder i visse situasjoner, jf. barnevernloven § 6-7a. Etter vårt inntrykk etterlever barneverntjenesten denne plikten. Mange ønsker seg likevel oppdateringer i mange tilfeller som ikke er omfattet av denne plikten, og også løpende generelle oppdateringer om hvordan barnevernsaker utvikler seg. Vi må legge til grunn at det ville ha krevd store ressurser om barneverntjenesten skulle ha kontaktet alle instanser som er involvert i en sak for å oppdatere dem på sakens utvikling. Det er vanskelig å si i hvilken grad slik arbeid bør prioriteres i en allerede presset arbeidshverdag.

5 Frister

Her vil vi redegjøre for i hvilken grad barneverntjenesten overholder fristene for behandling av meldinger og gjennomføring av undersøkelser.

5.1 Revisjonskriterier

Meldinger

Meldinger er for det første slike meldinger som kommer fra andre offentlige myndighetsutøvere som barnevernet skal samarbeide med. Men det kan også være henvisninger direkte fra foreldre eller annen informasjon som gis av utenforstående, så lenge informasjonen er rimelig konkret. Det kan også være observasjoner gjort av ansatte i barneverntjenesten, men informasjonen må formaliseres noe før den regnes som en melding.²²

Alle slike meldinger skal gjennomgås innen én uke, jf. barnevernloven § 4-2.

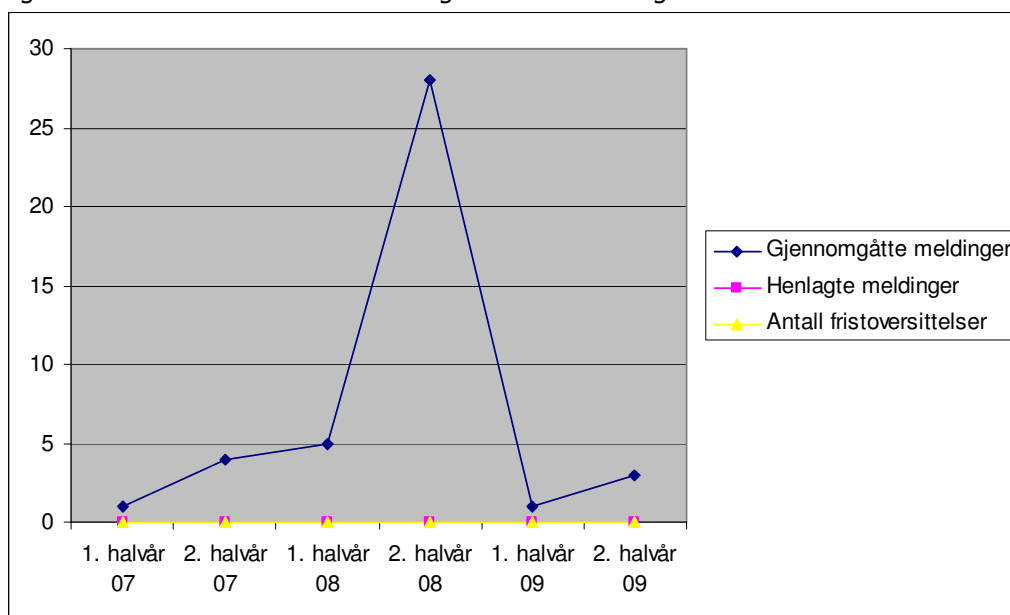
Undersøkelser

Undersøkelser skal som den klare hovedregel gjennomføres innen tre måneder, jf. barnevernloven § 6-9. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. Dette kan for eksempel være i særlig komplekse saker der barneverntjenesten er avhengig av andre instanser for å gjennomføre en adekvat undersøkelse.

5.2 Data

Meldinger

Figur 7. Fristoverskridelser for meldinger 2007 -2009. Agdenes kommune.



Kilde: Rapporteringstall til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

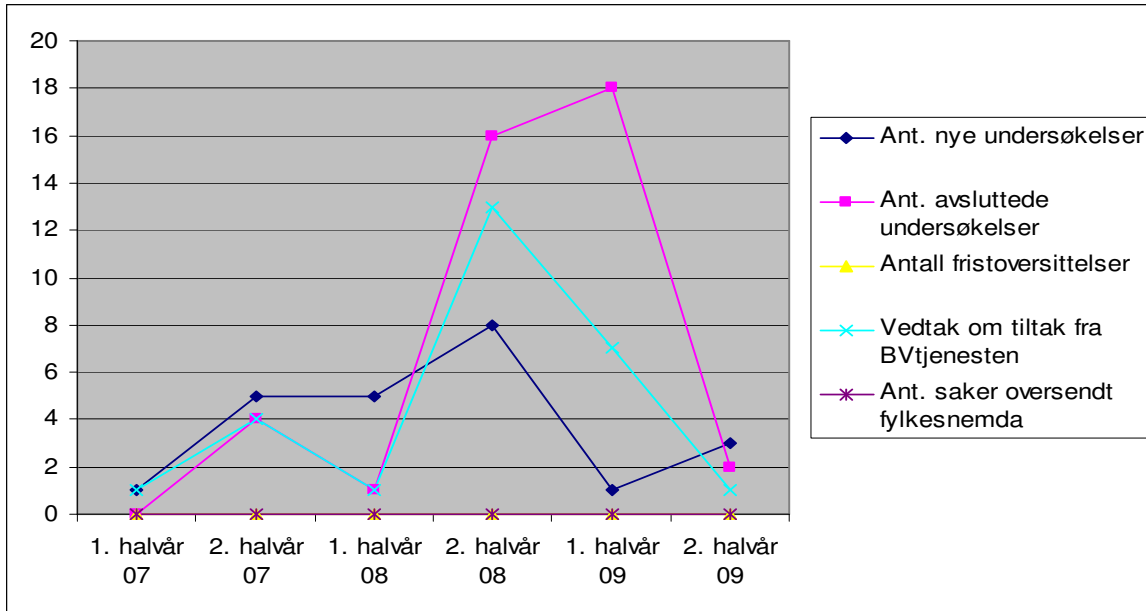
²² Jf. Harald Hoves kommentarer til barnevernlovens § 4-2, se rettsdata.no.

Figuren viser at Agdenes ikke har noen fristoverskridelser for meldinger i årene 2007 til 2009.

Barnevernleder og de ansatte uttrykker at de prioriterer å holde fristene, og at de har gode systemer for å ivareta dette. Barnevernleder mottar alle meldinger, og påser at de blir behandlet innen fristen på en uke. Intervju tyder på at barnevernet i Agdenes i noen tilfeller kunne oversitte fristene tidligere, i årene før 2007, og at dette var en konsekvens av at det bare var én ansatt.

Undersøkelser

Figur 8. Fristoverskridelser for undersøkelser 2007 -2009. Agdenes kommune.

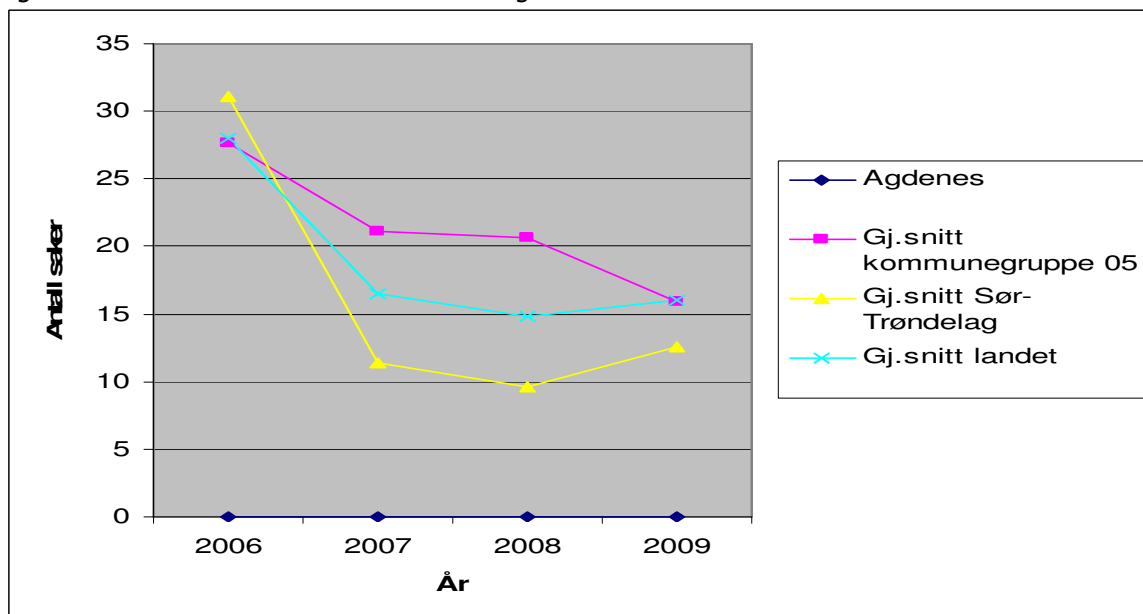


Kilde: Rapporteringstall til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Figur 8 viser at det heller ikke har vært fristoverskridelser for undersøkelser i årene 2007 til 2009.

Disse rapporteringstallene til fylkesmannen gir lite grunnlag for sammenligning med andre kommuner. Figur 9 under viser hvordan Agdenes ligger an i forhold til andre kommuner.

Figur 9. Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder 2004 - 2008.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi bemerker at figur 9 ikke viser andel fristoverskridelser, men andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder. En del av disse undersøkelsene vil være undersøkelser med utvidet frist. Et høyt antall undersøkelser med behandlingstid over tre måneder, vil likevel være en klar indikasjon på fristoverskridelser. Figuren viser at det ikke har vært undersøkelser over tre måneder i Agdenes de seneste årene, og bekrefter dermed at det ikke har vært fristoverskridelser for undersøkelser. Samtidig viser figuren at det i gjennomsnitt er langt flere undersøkelser med behandlingstid over tre måneder også i små kommuner, og dermed at det trolig er fristoverskridelser i disse.

5.3 Revisors vurderinger

Statistikk og intervju tyder på at barneverntjenesten prioriterer å holde fristene, at de har gode rutiner for å sikre dette, og at de holder fristene i de aller fleste tilfeller.

6 Høring

En foreløpig utgave av rapporten ble sendt på høring til rådmannen i Orkdal og rådmannen i Agdenes.

Høringsmøte ble avholdt med enhetsleder for helse og mestring i Orkdal kommune og barnevernleder. Referat fra høringsmøte er vedlagt rapporten. Referatet gjelder som høringssvar fra rådmannen i Orkdal. Vi bemerker at dette høringssvaret gjelder både for denne rapporten, og for rapport fra tilsvarende forvaltningsrevisjon for Orkdal kommune. Rapporten er ikke endret på grunn av høringssvaret.

Vi har ikke mottatt høringsuttalelse fra rådmannen i Agdenes.

7 Konklusjon og anbefalinger

7.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er om barneverntjenesten yter tjenester i henhold til lov og regelverk. Vår hovedkonklusjon er at barneverntjenesten på de områder vi har undersøkt, gjør det.

Undersøkelsen tyder på at situasjonen for barnevernet er i stadig utvikling, og at tendensen går i retning av flere, tunge saker og dermed økende behov for ressurser. Fordi barnevern er et uforutsigbart økonomisk område, er det viktig at kommunen har kontinuerlig fokus på den økonomiske utviklingen, slik at de nødvendige ressurser kan stilles til rådighet for å drive et forsvarlig barnevern.

Delproblemstilling 1: Har barneverntjenesten tilstrekkelig kompetanse?

Undersøkelsen tyder på at barneverntjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte. Barneverntjenesten er en tverrfaglig gruppe med god formell kompetanse og en positiv kultur for internt samarbeid og kompetanseutvikling. Datamaterialet viser imidlertid at barneverntjenesten behandler mange saker i forhold til antall ansatte, og at dette medfører en hektisk arbeidshverdag

Delproblemstilling 2: Samarbeider barneverntjenesten med andre i Agdenes kommune?

Barneverntjenesten jobber aktivt for å etablere samarbeid med andre i Agdenes kommune, men har fremdeles et stykke igjen. Vårt inntrykk er at dette skyldes vel så mye andre ansatte i Agdenes, som barneverntjenesten. Et godt samarbeid krever at begge parter jobber for å oppnå det. Vi må likevel ta høyde for at mye av dette fremdeles kan være oppstartsproblemer, og at samarbeidet vil bedre seg over tid.

Fleire opplever barnevernet som mindre tilgjengelige i dag enn før Agdenes ble tilknyttet den felles barneverntjenesten. Dette er en naturlig konsekvens av at barnevernet har flyttet vekk fra rådhuset i Agdenes. Vi tror likevel at mye ligger til rette for at samarbeidet kan ta seg opp igjen, om man bare får skapt nye relasjoner og etablert nye rutiner.

Det er bare én barnehage som per i dag har etablert tverrfaglig team. Den barnehagen er til gjengjeld veldig fornøyd med hvordan team-samarbeidet fungerer. Den andre barnehagen og skolene har av ulike grunner ikke prioritert å opprette team-samarbeid. Vårt inntrykk er at dette først og fremst skyldes forhold hos skolene og barnehagen, ikke barneverntjenesten.

Rådmannen i Agdenes har det øverste administrative ansvaret for barnevernloven i Agdenes kommune. I dette ligger også et ansvar for å legge tilrette for at barnevernet kan samarbeide med andre både i det forebyggende arbeidet og i konkrete saker. Hvis avstanden mellom barnevern og andre oppleves for stor, kan det medføre at barnevernet ikke får beskjed om saker så tidlig som de kunne ha gjort med tettere samarbeid. Det er derfor av stor betydning at alle jobber for å etablere et godt og tett samarbeid mellom barneverntjenesten og de ansatte i Agdenes kommune.

Delproblemstilling 3: Overholder barneverntjenesten tidsfrister i barnevernloven?

Statistikk og intervju tyder på at barneverntjenesten prioriterer å holde fristene, at de har gode rutiner for å sikre dette, og at de holder fristene i de aller fleste tilfeller.

7.2 Anbefaling

Revisor anbefaler rådmannen i Agdenes å jobbe aktivt for at alle aktuelle ansatte i kommunen skal ha et godt og aktivt samarbeid med den felles barneverntjenesten.

Kilder

Barnevernloven med forskrifter

Rundskriv Q-16/2007 fra BLD: "Forebyggende innsats for barn og unge"

Rundskriv Q-25/2005 fr BLD: "Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier"

Rundskriv Q-24/2005 "Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten"

"Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene - en veileder", BLD 2006

"Til barnets beste - samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten", veileder fra BLD, 2009

"Veileder - Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn - ungdom - familier", KS 2009

Harald Hoves kommentarer til barnevernloven, rettsdata.no

NIVI Rapport 2009:2: "Interkommunalt samarbeid u Sør-Trøndelag - status, utfordringer og veivalg"

"Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern", Telemarksforskning 2006

Barnevernets kompetansesenter

"På vei mot et åpnere barnevern: Holdning til og praktisering av offentlighet hos medarbeidere i barnevernet i perioden 2004-2007", rapport utarbeidet av Sentio for BUF Etat

"Barn og unges psykiske helse i kommunene i Sør-Trøndelag, Rapport fra møtene med kommunene i fylket" fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Vedlegg 1

Referat fra høringsmøte
Fra Orkdal kommune: Jørgen Indergård og Ellen Wahlmann
Fra Revisjon Midt-Norge: Frode Singstad
Dato og sted: Orkanger, 12.05.2010
Forvaltningsrevisjon om barneverntjenesten: Orkdal kommune og Agdenes kommune.

Rapporten gir et riktig bilde av situasjonen ved barneverntjenesten. De ansatte kjenner seg igjen i de forholdene rapporten tar opp.

Enhetsleder og barnevernleder er fornøyd med det bildet som tegnes av barneverntjenesten. Særlig positivt er det at alle samarbeidspartnere uttrykker tillit til barneverntjenesten. Den kritikken som kommer er i hovedsak på områder som barneverntjenesten har oppmerksomhet mot: oppdatering på utvikling i saker og tilgjengelighet.

Når det gjelder oppdatering på utvikling i sakene, er dette først og fremst et spørsmål om kapasitet. Barneverntjenesten har såpass mange saker i forhold til antall ansatte, at det er vanskelig å finne tid til å oppdatere andre i større grad enn den gjør i dag. Men det kan likevel hende at det er potensial for forbedring.

Når det gjelder tilgjengeligheten, håper barnevernleder at den har blitt bedre etter at turnusordningen (med telefonvakt) ble etablert. Samtidig mistenker barnevernleder at mange har en oppfatning av at barnevernet tilbringer mye mer tid på kontoret enn hva de faktisk gjør. Jobben til barnevernet er i hovedsak ute i hjemmene, i skolene og i barnehagene. Da kan ikke folk forvente at de til enhver tid skal finne den riktige barnevernkonsulenten når de ringer til rådhuset. For å øke forståelsen for dette har barneverntjenesten brukt tid på å informere om hvordan den jobber. Dette arbeidet har kommet lenger i Orkdal enn i Agdenes.

Barneverntjenesten kjenner seg ikke igjen i et utsagn fra en barnehagestyrer om at de ikke vil drøfte saker anonymt.

Et godt samarbeid krever to parter. Det kan ikke bare være barnevernets ansvar å sikre at dette fungerer. Rapporten fra Agdenes påpeker helt riktig at samarbeidet med instanser i Agdenes har kommet kortere enn i Orkdal. Da den felles barneverntjenesten ble etablert, informerte barneverntjenesten om mulighetene for å samarbeide blant annet i tverrfaglige team. Det har tatt tid å få på plass slike fora, men i 2010 er det første teamet etablert, og flere ser ut til å komme etter. At samarbeidet i Agdenes har kommet kortere enn i Orkdal, skyldes antagelig bare at de var vant til å samarbeide på en annen måte i Agdenes, og at det tar tid å utvikle nye samarbeidsformer. Blant annet var noen av dem vant til å ha en barnevernansatt i umiddelbar nærhet, og da kan det bli en utfordring når den geografiske avstanden blir større. Men dette bør ikke være en utfordring. Det bør være lav terskel for å ringe til barneverntjenesten. Likevel får barneverntjenesten svært få telefoner fra andre instanser i Agdenes.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug
Tlf. 7248 3346 - www.revisjonmidtnorge.no