



Trøndelag Forskning og Utvikling

Trøndelag R & D Institute

Når barnets beste er samfunnsoppdraget

Evaluerings av Fosen barneverntjeneste



Roald Lysø og Arnhild Myhr

TFoU-rapport 2018:18

Tittel : Når barnets beste er samfunnsoppdraget
Evaluering av Fosen barneverntjeneste

Forfatter(e) : Arnhild Myhr og Roald Lysø

TFoU-rapport : 2018:18

ISBN : 978-82-7732-282-7

ISSN : 0809-9642

Prosjektnummer : 2922

Oppdragsgiver : Fosen regionråd

Kontaktperson : Hilde Anhangen Karlsen

Oppdragets størrelse: 200.000

Prosjektleder : Roald Lysø

Medarbeider(e) : Arnhild Myhr og Sylvi Thun

Foto forside : Åpent tilgjengelig

Sammendrag : Kort sammendrag

Emneord : Barnevern, Forebygging, Taushetsplikt, Tverrfaglig

Dato : Oktober 2018

Antall sider : 92

Status : Offentlig

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Postboks 2501, 7729 STEINKJER
Telefon 74 13 46 60

FORORD

På oppdrag fra Fosen regionråd har TFoU gjennomført en evaluering av Fosen barneverntjeneste. Arbeidet ble gjennomført våren og høsten 2018.

Denne rapporten er en oppsummering av arbeidet og inneholder bakgrunnsdata, resultater fra evalueringsarbeidet samt våre oppsummeringer og anbefalinger.

I kapittel 1 gir vi en oversikt over bakgrunn for prosjektet. I kapittel 2 foretar vi en gjennomgang av metode for datainnsamling og gjennomføring. I kapittel 3, «Faglige tilnærminger» gjør vi kort rede for 1) formaliteter rundt vertskommunesamarbeid, 2) det kommunale barnevernet, 3) om taushetspliktbestemmelser, unntak fra taushetsplikt og utfordringer med tverrfaglige eller tverretatlige team, 4) overordnede krav til barnevernet, 5) høringsvurderinger fra KS og 6) BTI-modellen – Bedre Tverrfaglig Innsats fra KoRus. I kapittel 4 gjør vi rede for de kvantitative dataene vi har benyttet fra Bufdir som viser utviklingen i kommunene i Fosen og i Fosen barneverntjeneste sammenlignet med andre interkommunale barneverntjenester i Trøndelag. I kapittel 5 gjør vi rede for data fra spørreundersøkelsene til ansatte, gruppeintervju og intervju av ledere og samarbeidsparter. I kapittel 6 foretar vi en kort oppsummering og drøfting før vi i kapittel 7 kommer med noen råd og anbefalinger.

Prosjektet hadde en ramme på kr. 200.000 eks mva.

Prosjektleder har vært Roald Lysø og prosjektmedarbeidere Arnhild Myhr og Sylvi Thun.

Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Hilde Anhanger Karlsen.

Vi takker for forståelse for at det tok noe lengre tid å slutføre rapporten enn det vi hadde trodd på forhånd. Takk for samarbeidet!

Steinkjer, oktober 2018

Roald Lysø
prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	v
TABELLER	vii
SAMMENDRAG	viii
1. Innledning og bakgrunn	1
1.1 TFoU sin forståelse av oppdraget	2
1.2 Om evaluering og bruk av resultater fra evaluering	2
2. Datainnsamling og gjennomføring	4
2.1 Metodetriangulering og metodeparallelitet	4
3. Faglige tilnærminger	6
3.1 Vertskommunesamarbeid	6
3.2 Om det kommunale barnevernet	7
Barnevernets organisering og oppgaver	7
Kommunal organisering av barneverntjenestene	8
Formål og arbeidsoppgaver	8
Forebygging	9
3.3 Taushetsplikt – regelkunnskap og praksis	10
3.3.1 Hovedfunn fra prosjektet	10
3.3.2 Hva er taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett?	11
3.3.3 Unntak fra taushetsplikten: samtykke og anonymisering	12
3.3.4 Opplysningsrett	13
3.3.5 Opplysningsplikt	14
3.3.6 Bruken av tverretatlige team	15
3.4 Overordnede krav til barneverntjenestens arbeid	16
Hensynet til barnets beste	17
Det biologiske prinsipp	17
Mildeste inngreps prinsipp	17
Forsvarlighet og internkontroll	17
Rettsikkerhet	18
Bekymringsmeldinger	18
Undersøkelse	20
Valg av tiltak	20
3.5 KS – oppsummering fra dialogmøter i 2016	21

3.6	Bedre tverrfaglig innsats – tidlig innsats	24
3.6.1	Erfaringer med BTI i åtte nøkkelkommuner	24
3.6.2	BTI-modellen	26
4.	Kvantitative data fra Bufdir	28
4.1	Befolkningsutvikling	28
4.2	Folkehelseprofil for kommunene i Fosen	29
4.3	Utfordringsbildet i kommunene i Fosen	30
4.4	Bemanning, kompetanse, kapasitet og interne arbeidsprosesser i Fosen barneverntjeneste	32
4.4.1	Bemanning, kompetanse og kapasitet	32
4.5	Interne arbeidsprosesser	34
4.6	Ressurser, økonomi og utvikling	37
4.7	Utgifter til forebyggende arbeid og samarbeid med andre	38
5.	Resultat fra spørreundersøkelse, åpne besvarelser og samtaler	40
5.1	Organisering, styring og eierskap	40
5.2	Ledelse og organisasjonskultur internt i Fosen barneverntjeneste	41
5.3	Bemanning, kompetanse, kapasitet og interne arbeidsprosesser	45
5.4	Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester. Rolle- og forventningsavklaring	47
5.5	Internkontroll og sikkerhet	50
5.5.1	Arbeidsmiljø – HMS – sikkerhet – rapport arbeidstilsynet – arbeidsrutiner	50
5.5.2	Internkontroll – dokumentasjon og rapportering	51
5.6	Ressurser, økonomi og utvikling	51
5.7	Samtaler med rådmenn i eierkommunene	53
5.8	Samtale med Fosen lensmannskontor	55
5.9	Samtaler med leder i Fosen barneverntjeneste	56
5.10	Refleksjoner og innspill fra Fylkesmannen i Trøndelag	56
6.	Oppsummering	59
6.1	Innledning	59
6.2	Kort om Fosen kommunene – data fra Bufdir	59
6.3	Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester	60
6.4	Ledelse og organisasjonskultur	61
6.5	Organisering, styring, rapportering og internkontroll	63
6.6	Ressurser, økonomi og utvikling	63
6.7	Mulighet til å møte fremtidige utfordringer	64
6.8	Tverrfaglig og tverretatlige team og taushetsplikten	65
7.5	Taushetsplikt og tverretatlig/tverrfaglig samarbeid	68
	LITTERATURLISTE	69

FIGURLISTE

Figur	side
Figur 4.1 prosentvis endring av folketallet i kommunene i Fosen barneverntjeneste. Indeksert slik at befolkning i 2003=100. Datakilde: Kostra	28
Figur 4.2 Andel barn 0-17 år i befolkningen	29
<i>Figur 4.3 Andel barn som bor i lavinntektsfamilier</i>	29
Figur 4.4 Andel enslige forsørgere med barn under 18 år	30
Figur 4.5 Andel barn med bekymringsmelding i forhold til barnebefolkningen - Fosen barneverntjeneste sammenlignet med andre interkommunale barneverntjenester i Trøndelag	30
Figur 4.6 Andel barn med bekymringsmelding i forhold til barnebefolkningen - de enkelte samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste.	31
Figur 4.7 Andel barn med undersøkelse i forhold til antall innbyggere i aldersgruppen 0-17 år.	31
Figur 4.8 Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0- 17 år.	32
Figur 4.9 Antall tilsatte per 1000 innbygger 0-17 år i perioden 2003-2017.	33
Figur 4.10 Antall stillinger i barneverntjenesten med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år	33
Figur 4.11 Antall barn med undersøkelser eller tiltak per årsverk	34
Figur 4.12 Andel fristbrudd i undersøkelsessaker	35
Figur 4.13 Andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplan	35
Figur 4.14 Andel barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan	36
Figur 4.15 Antall barn med akuttvedtak per 1000 i barnebefolkningen (2017)	36
Figur 4.16 Utgifter til barnevern per barn i befolkningen 0-17 år	37
Figur 4.17 Utgifter per barn i barnevernet	37
Figur 4.18 Andel av barnevernsutgiftene som går til saksbehandling.	38
Figur 4.19 Andel av barnevernsutgiftene som går til saksbehandling i samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste.	38
Figur 4.20 Utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste per innbygger 0-20 år	39
Figur 4.21 Utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste per innbygger 0-20 år i samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste	39
Figur 5.1 Ansattes vurdering av samarbeid, samarbeidsrutiner og organisering	42
Figur 5.2 Ansattes vurdering av hvor fornøyd de er med Fosen barneverntjeneste på ulike områder.	42
Figur 5.3 Ansattes vurdering av samhandling og målsettinger	43
Figur 5.4 Ansattes vurdering av ansvarsfordeling, roller, rapporteringsmuligheter og kapasitet til nye oppgaver	44
Figur 5.5 Ansattes vurdering av hvilke effekter etableringen av den interkommunale barneverntjenesten har hatt på barnevernets tjenester	46

Figur 5.6 Ansatte i Fosen barnevernstjenestes vurdering av Fosen barnevernstjenestes samarbeid med andre tjenester/aktører i samarbeidskommunene.

47

TABELLER

Tabell side

Tabell 4.1 Innbyggere i kommunene i Fosen Barneverntjeneste i 2003 og 2017.

Datakilde: Kostra

28

SAMMENDRAG

Et overordnet formål med denne evalueringen er å få et bilde av hvordan Fosen barneverntjeneste fungerer og hvorvidt de er i stand til å møte fremtidige utfordringer og de økte nasjonale kravene til den kommunale barnevernstjenesten.

Med utgangspunkt i føringer lagt for evalueringsoppdraget har vi strukturert evalueringen med utgangspunkt i de følgende tematiske problemstillingene:

- Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester
- Kompetanse, kapasitet og interne arbeidsprosesser
- Ledelse og organisasjonskultur
- Organisering, styring, rapportering og internkontroll
- Ressurser, økonomi og utvikling
- Mulighet til å møte fremtidige utfordringer

I evalueringen har vi valgt å basere oss på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative datainnsamlingsmetoder eller sagt på annen måte; metodetriangulering og metodeparallelitet. Det er foretatt dokumentstudier, innhentet kvantitative data fra Bufdir, gjennomført spørreundersøkelse til ansatte, gjennomført gruppeintervju med ansatte og teamledere, gjennomført intervju med ledere og samarbeidsparter.

Oppsummering

Fosen barneverntjeneste ble opprettet i 2012 og er et interkommunalt samarbeidsorgan for de 7 kommunene Rissa, Leksvik, Osen, Roan, Åfjord, Bjugn og Ørland. Vertskommune er Rissa kommune, mens de øvrige er samarbeidskommuner (Vertskommuneavtale, 2012).

De ulike samarbeidskommunene er svært ulikt organisert, noe som er en utfordring med tanke på samarbeid og tverrfaglige tiltak sammen med andre kommunale tjenester. I dag oppleves samarbeidet med skoler, barnehage, helse og politi i de enkelte kommunene som utfordrende. Det oppleves noe uavklart/usikkert hvem som innehar hvilke roller og ansvar. Det er derfor et behov for å tydeliggjøre grenseoppganger for hva som er kommunenes ansvar og hva som er barnevernstjenestens ansvar.

I kapittel 3.6 trakk vi frem BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) som en mulig organisasjonsmodell for å fremme tidlig innsats overfor barn og unge det er knyttet bekymringer til samt bedre samhandlingen mellom de ulike kommunale tjenestene som er i befatning med utsatte barn og unge (Møller 2016).

- Det er et sterkt behov for å sikre et godt koordinert tilbud og gode samarbeidsrelasjoner med andre offentlige tjenester og instanser. Det stilles derfor store krav til ansatte i tjenesten, i form av kompetanse, relevant faglig innsikt, formålstjenlige ferdigheter og adekvate holdninger.

Informantene gir uttrykk for at det er utydelige grenseoppganger og manglende ansvarsfordeling mellom kommunene og barnevernstjenesten. Dette gjenspeiles også i ansattes vurdering av sitt samarbeid med andre tjenester/aktører i samarbeidskommunene. For å få økt fokus på ansvarsfordeling er det behov for å øke innsatsen for å etablere faste arenaer og rutiner for samarbeid med andre samarbeidspartnere.

Det er et behov for at kommunene på Fosen blir enige om en felles strategi og handlingsplan for å bedre oppvekstvilkårene i kommunene. Kommunene bør ha en felles forståelse av og forventning til Fosen barneverntjeneste.

- Ulik oppbygging og organisering av tjenester og fokus på det generelle forebyggende arbeidet samt mangel på dialog og kommunikasjon mellom barnevernstjenesten og kommunene er barrierer for å sette inn tidlig nok innsats og tiltak i familiene (også før det blir en barnevernssak).

Ansatte opplever at arbeidssituasjonen for leder gjør at det blir for stor avstand til ledelsen og de har et ønske om større tilstedeværelse og oppfølging av leder. Øverste leder sitter i dag med svært mange oppgaver som etter ansattes oppfatning bør kunne fordeles på flere i ledelsen. Per i dag blir det for mye tid som går med til drift og mindre tid til ledelse.

Det er et ønske fra de ansatte om 3 kontor, en egen NK og at en nå evaluerer og ser på sammensetningen av fagteam og teamenes funksjon.

Siden oppstarten av det interkommunale samarbeidet i 2012 har totalt 21 ansatte med fast stilling sluttet. Av disse har 5 gått av med pensjon. Stor turnover av ansatte har negative ringvirkninger, både i organisasjonen og i relasjonen til samarbeidsparter, barn og familier

- Høyt arbeidspress og arbeidsmengde samt belastningen med emosjonelt krevende arbeid er noen av hovedårsakene for den høye turnoveren som er i barnevernet. Slitasje over tid kan føre til sykdom eller at ansatte velger å slutte.
- Intervjuene forteller oss at saksbehandlere i barnevernet har utfordringer i hverdagen, både i forhold til arbeidsmengde, tidspress og emosjonelt slit. Samtidig forteller intervjuene oss at alle informantene har et sterkt engasjement for jobben sin. Vi konkluderer med at det er nødvendig å utvikle og vedlikeholde et arbeidsmiljø der ledere og saksbehandlere får oppleve arbeidsglede og indre motivasjon ved at forholdene legges til rette for best mulig mestring i jobben.

Det er for utydelig hvem som har ansvar for hva i det interkommunale samarbeidet. Dette er viktig å etablere tydelighet i roller i det interkommunale samarbeidet.

- Det bør etableres et forum for kontaktpersonene som i dialog med barnevernstjenesten i felleskap kan danne forutsetninger for «beste praksis» og en felles strategi/forventning om roller og ansvar til barnevernstjenesten og samarbeidskommunene.

Økonomien til Fosen barneverntjeneste er sårbar. Kontaktpersoner og rådmenn gir uttrykk for at kostnadene knyttet til barneverntjenester er store, men det er samtidig stor forståelse for de høye kostnadene knyttet til tiltak. Fosen Barneverntjeneste oppleves å ha en ryddig økonomi, det er gode rapporteringsrutiner og en får gode forklaringer og informasjon om økte utgifter når det etterspørres.

Vår evaluering viser tydelig at det går med mye tid til reiser, vi mener derfor at en gjennomgang av tjenestesteder (baser) og møterutiner kan være med på å lette tidstrykket og frigjøre ressurser. Vi er usikre på om det i budsjetteringen er tatt høyde for og kompensert for at reisekostnader – i tillegg til kjøre- og reiseutgifter – representerer en betydelig personalressurs – tid på reise.

Det er stor grad av enighet om at det er ønskelig og mulig å møte de framtidige utfordringene som endringer i barnevernet gir for kommunene – hvis det følger ressurser med endringene og en makter å styrke kompetanse og personalressurser i tilstrekkelig grad.

- Særlig pekes det på at rekruttering og god oppfølging av et tilstrekkelig antall fosterhjem, som samsvarer med barnas behov, er en hovedutfordring. I tillegg er det å ha et helhetlig kommunalt ansvar for hjelpetiltak både et mulighets- og utfordringsområde. Da kan en se hele kommunens tjenestespekter av tiltak rettet mot barn og familier i sammenheng og lettere gjøre nødvendige endringer ut fra barnets behov og sette inn innsatsen tidlig.

I arbeidet med evalueringen av Fosen barneverntjeneste har det vært uttalt fra en del respondenter at det er utfordringer mht. praktiseringen av taushetsplikt i ulike samarbeidsrelasjoner – tverrfaglige eller tverretatlige team, jf. kapittel 3.3 om taushetsplikt.

- Rettslig sett er det ingen hindringer i veien for å drøfte saker i team. Men følgende tre alternative vilkår må da være oppfylt: 1) den som har krav på taushet deltar selv i møtet og har på forhånd samtykket i å dele informasjon med deltakerne, 2) all informasjon behandles i fullstendig anonymisert form, eller 3) man har sørget for at det finnes unntakshjemler fra taushetsplikten i deltakernes respektive regelverk til å dele konkrete opplysninger.

Konklusjoner og anbefalinger

Organisering av Fosen barneverntjeneste

Vi anbefaler kommunene å fortsette samarbeidet om Fosen barnevern, ikke minst med tanke på nye krav og utfordringer som forventes å komme gjennom barnevernreformen. Samtidig peker vi på behovet for å styrke tjenesten bemanningsmessig, ikke minst med tanke på tiltakssiden.

For å styrke og effektivisere det faglige samarbeidet innen Fosen barneverntjeneste og samarbeidet med kommunene *anbefaler vi å samle de ansatte på tre tjenestesteder* – i nye Ørland kommune, i nye Åfjord kommune og i Indre Fosen kommune.

Det synes naturlig å lokalisere tjenestestedene nært ledere og tjenester innen *oppvekstområdet* i de tre kommunene.

Ledelse og organisasjonskultur

Vi anbefaler at det foretas en gjennomgang av lederressurs og oppgavefordeling for å sikre at en både har ressurser til overordnet leder av tjenesten og en nestleder som kan avlaste og supplere lederen.

Vi anbefaler at det fokuseres mer på barneverntjenestens systemiske rolle og arbeid i forhold til kommunene. Dette gjelder spesielt råd og veiledning i det forebyggende arbeidet.

Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne etater

Det er i dag etablert kontaktpersoner for Fosen barneverntjeneste fra den enkelte kommune. *Vi anbefaler at denne ordningen videreføres*, men at kontaktpersonenes rolle tydeliggjøres gjennom at den tillegges en mer aktiv funksjon som bindeledd mellom kommune og barneverntjeneste og som diskusjons-, drøftings- og utviklingspart for barneverntjenestens ledelse.

Vi anbefaler kommunene å utvikle og styrke arbeidet og innsatsen innen det forebyggende området. Jf. BTI-modellen beskrevet i kapittel 3.6. Modellen har tre grunnleggende formål som er viktige virkemidler i arbeidet med å gjøre det offentlige tjenestetilbudet mer effektivt i å redusere risiko for utsatte barn og unge:

- Tidlig identifisering og innsats
- Bedre samordning av kommunalt (og statlig) tjenestetilbud
- Medvirkning

Kompetanse og stillinger

Barnevernsfaglig kompetanse og innkjøpskompetanse kan bli en utfordring når barnevern og kommuner får større ansvar for å håndtere rekruttering av fosterhjem og helhetlig ansvar for hjelpetiltak i kommunene. *Vi anbefaler eierkommunene og barnevernet om å ta en vurdering av hva de bør eller kan klare selv, hva de har av*

kapasitet (faglig og personalmessig) og hva det må samarbeides med andre kommuner om innenfor disse områdene.

Muligheter til å møte fremtidige utfordringer

Gjennom å styrke basistjenestene (det forebyggende perspektivet) i kommunene kan kommunen over tid trolig kunne redusere veksten i behovet for barneverntjenester.

Sett opp imot nasjonale utviklingstrekk, regionale utfordringer og behovet for å rigge tjenesten for fremtiden (f.eks. ledelse, økt satsing på forebyggende arbeid og utvikling av tiltak) mener vi en allerede nå bør vurdere å øke bemanningen av tjenesten.

Det er viktig å dra vekslers på det forsøksprosjektet kommunene har igangsatt for å prøve ut hvilke oppgaver kommunene i samarbeid kan ta hånd om.

Taushetsplikt og tverretatlig/tverrfaglig samarbeid

Vi anbefaler Fosen barneverntjeneste, kommunene og samarbeidspartene å samarbeide om en temadag der de setter temaet taushetsplikt på dagsordenen

Sikkerhet og HMS internkontroll – et interkommunalt ansvar

Det er en forutsetning for en velfungerende barneverntjeneste at ansatte har en trygg og god arbeidsplass. Vi anbefaler at ansattes ønsker om øvelse på truende situasjoner tas på alvor og at det drøftes et tettere samarbeid med politiet enn det de har i dag. Jf. arbeidstilsynets vurdering av pålegg angående vold, trusler om vold og uheldige psykiske belastninger – kartlegging, risikovurdering, tiltak og plan.

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

Fosen barneverntjeneste ble opprettet i 2012 og er et interkommunalt samarbeidsorgan for de 7 kommunene Rissa, Leksvik, Osen, Roan, Åfjord, Bjugn og Ørland. Vertskommune er Rissa kommune, mens de øvrige er samarbeidskommuner (Vertskommuneavtale, 2012). Det interkommunale barnevernsarbeidet ble etablert på bakgrunn av blant annet det stadig økende nasjonale krav og forventninger til det kommunale barnevernet, kombinert med lokalt behov for styrking av faglig kompetanse og bemanning i barnevernet. Barnevernsloven ble omfattende endret i 2009 og sammen med ny reform i 2017 (Stortingsproposisjon 73L) er det tydelige føringer på at barnevernet skal ha mer omfattende oppgaver enn tidligere. Kommunene vil få et større ansvar for barnevernstjenestene og det legges opp til et bedre samarbeid innad i kommunen. Barnevernspanelets rapport fra 2011 peker på at det er et økt behov for samarbeidsordninger mellom kommuner da små barnevernstjenester er lite robuste og kan ha utfordringer knyttet til akseptabelt faglig nivå. Tilstandsrapporten fra 2017 peker på at Fosen barneverntjeneste er avhengig av tett samarbeid med kommunene i Fosen for fremover å bygge en robust og sterk barnevernstjeneste med tilstrekkelig kompetanse og med stor grad av forebyggende fokus for å imøtekomme disse kravene. Innhold og mulige konsekvenser av Stortingsproposisjon 73 L (2016-2017) vil derfor være en del av vurderings-/refleksjonsgrunnlaget for evalueringen av Fosen barnevernstjeneste.

Da Fosen barneverntjeneste ble etablert fra 1.3.2012 gjennom et administrativt vertskommunesamarbeid fikk de hovedkontor for tjenesten i vertskommunen Rissa, men tjenesten er representert i samtlige samarbeidskommuner.

Bakgrunn og målsetting for en felles Fosen barneverntjeneste

Styret i fosen regionråd vedtok i 2010 iverksette et arbeid med å utrette felles barnevern for fosen. Flere kommuner hadde små og sårbare barneverntjenester, målet var å styrke og utvikle barneverntjenesten i samarbeidskommunene. En hadde derfor en målsetting om at en større og et mer stabilt/robust fagmiljø skulle bidra til å nå følgende mål:

- En åpen og tilgjengelig tjeneste for brukere og samarbeidspartnere
- En aktiv og forebyggende innsats i alle kommuner
- Bedre samarbeid med andre hjelpeinstanser
- Rekruttere og beholde fagutdannet personale
- Bidra til bedre kompetanse innenfor fagfeltet
- Sikre habilitet og rettssikkerhet i saksbehandling
- Rask og effektiv saksbehandling
- Tilgjengelig tjeneste på natt/helg og i høytider
- Styrke og utvikle barneverntjenesten i alle kommunene

Dette er et bakteppe for evalueringsarbeid.

1.1 TFoU sin forståelse av oppdraget

Et overordnet formål med denne evalueringen er å få et bilde av hvordan Fosen barneverntjeneste fungerer og hvorvidt de er i stand til å møte fremtidige utfordringer og de økte nasjonale kravene til den kommunale barnevernstjenesten.

Med utgangspunkt i føringer lagt for evalueringsoppdraget har vi strukturert evalueringen med utgangspunkt i de følgende tematiske problemstillingene:

- Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester
- Kompetanse, kapasitet og interne arbeidsprosesser
- Ledelse og organisasjonskultur
- Organisering, styring, rapportering og internkontroll
- Ressurser, økonomi og utvikling
- Mulighet til å møte fremtidige utfordringer

1.2 Om evaluering og bruk av resultater fra evaluering

Det er viktig å presisere at den kunnskapen som den eksterne evalueringen fra TFoU har frembrakt og som presenteres i denne rapporten, ikke er den eneste kunnskapen som bør nyttes for å vurdere Fosen barneverntjeneste samt for å kvalitetssikre utviklingen av fremtidens tjeneste.

I ethvert opplegg for evaluering vil det alltid være aktuelle og relevante tema, problemstillinger og spørsmål som av ulike årsaker enten er utelatt (f. eks i kravspesifikasjonene) eller bare betraktet fra ett perspektiv slik kravspesifikasjonen er utformet og som opplegget for den konkrete evalueringen avspeiler. Derfor finnes det alltid andre alternative (aktuelle og relevante) synsmåter og vurderinger som i ettertid kan og bør bringes på dagsorden og drøftes i det interkommunale samarbeidet, og som evalueringsresultatene må relateres til.

En evalueringsrapport representerer bare ett systematisk bidrag av kunnskap som bør brynes med flere mulige, tilgjengelige, relevante erfaringer og vurderinger slik at det blir både god sensemaking¹ og læring i Fosen barneverntjeneste og i eierkommunene. Evaluering som læringsprosess stopper derfor ikke opp med den eksterne evaluator (TFoU) sitt bidrag til denne. Alle eksterne kunnskapsbidrag bør derfor uten unntak alltid

¹ Sense-making er en prosess som reduserer kompleksitet og fjerner usikkerhet gjennom å skape en felles fortolkning, og det gjør det mulig for eiere og ansatte å tenke og handle rasjonelt. Sense-making kan forstås som en måte å organisere på eller som en måte å utvikle seg sammen på.

gjøres til gjenstand for kritisk refleksjon og fortolkning av de ansvarlige som skal utvikle og finne nye kloke måter å drive og kvalitetssikre slike interkommunale samarbeid på.

2.DATAINNSAMLING OG GJENNOMFØRING

2.1 Metodetriangulering og metodeparallelitet

Det er sammensatte og komplekse problemstillinger som ønskes belyst i denne evalueringen. Som beskrevet innledningsvis skal evalueringen både gi en beskrivelse av dagens interkommunale barneverntjeneste i Fosen, og en sammenfattende analyse om hvorvidt tjenesten er robust nok til å møte fremtidige utfordringer sett i lys av den nye barnevernsreformen (REF). Dette krever ulike metodiske tilnærminger med tanke på å få tilgang til relevante data og grunnlagsmateriale for de analyser og vurderinger som skal gjøres. Denne evalueringen har vi valgt å basere på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative datainnsamlingsmetoder eller sagt på annen måte; metodetriangulering og metodeparallelitet.

Oppdragsgiver har gitt oss tilgang til alle relevante dokumenter og det ble gjennomført et større dokumentstudium som la basisen for spørreskjemaundersøkelsen og de kvalitative intervjuene.

Vi har benyttet følgende strategi i metodetrianguleringen:

- Kvalitative undersøkelser som forberedelser til kvantitative undersøkelser (dokumentstudier av skriftlig materiale som dokumenterer utviklingen av den interkommunale barneverntjenesten (f.eks. samarbeidsavtaler, tidligere evalueringer, forvaltningsrevisjoner), gjennomgang av sentrale/relevante evalueringer/kartlegginger av barnevern og interkommunalt barnevernssamarbeid som tidligere er gjennomført i Norge, observasjon på fellessamlinger, dialog med oppdragsgiver som utgangspunkt for spørreundersøkelser)
- Spørreundersøkelse (se vedlegg 1) som omfatter alle ansatte i barnevernet. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av det internettbaserte systemet Enalyzer og innebærer at alle respondentene fikk tilsendt en e-post med link til spørreskjema. Etter to påminnelser var det N % av respondentene som svarte på undersøkelsen.
- Kvalitative undersøkelser som oppfølging av kvantitative data har utgjort en stor del av datagrunnlaget for evalueringen. Det er gjennomført intervjuer med
 - Barnevernsleder, tre teamledere og ansatte i barnevernstjenesten. Intervjuene ble gjennomført både som personlig intervjuer og gruppeintervjuer. Det har også blitt gjennomført enkelte telefonintervjuer i etterkant av besøkene.
 - Rådmennene for samtlige eierkommuner. TFoU har deltatt på fellessamling for rådmannsgruppen og gjennomført telefonintervju i etterkant av samlingen.

- Samtlige kontaktpersoner for de enkelte eierkommunene samt et utvalg interne samarbeidsparter
 - Eksterne samarbeidspartnere som BUP, barnevernsvakta og politiet
 - Deltakelse på dialogmøte med kommunene i Fosen barneverntjeneste og Fosen barneverntjeneste, arrangert av Fylkesmannen i Trøndelag
 - Samtale med Fylkesmannen i Trøndelag
- Analyse av kvantitative data hentet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er gjennomført for å beskrive utviklingen av barnevernstjenesten før og etter etablering av det interkommunale samarbeidet. Relevante økonomiske nøkkeltall, bemanning, undersøkelser, antall barn på tiltak er sett nærmere på og sammenliknet med utviklingen i andre interkommunale barneverntjenester i Trøndelag. Analysene har også som målsetting å vurdere samsvaret mellom kommunens økonomi, utfordringer, dekningsgrad og kapasitet.

Triangulering innebærer ofte at man både bruker kvalitative og kvantitative metoder i samme prosjekt eller undersøkelse av samme problemstilling/tema, eller at man bruker og kombinerer flere forskjellige kvantitative eller kvalitative metoder. I vårt opplegg har vi gjort begge deler.

Målet med vår metodetriangulering har vært å få mer utfyllende og mer komplekse data som kan bidra til rikere og mer detaljert og inngående kunnskap om de aktuelle problemstillinger og tema som skulle fokuseres i evalueringen og som man ikke får i samme grad ved å anvende bare en metode (Denzin & Lincoln; 2000).

3. FAGLIGE TILNÆRMINGER

I dette kapitlet har vi valgt å presentere noen faglige tema som har dannet utgangspunkt for vår tilnærming til evalueringen av Fosen barneverntjeneste. Vi foretar korte presentasjoner av det vi mener er aktuelle tema for refleksjon og som inspirasjon til drøfting av både resultatene fra evalueringen og hvordan Fosen barneverntjeneste skal se ut i framtiden. Vi har ikke hatt ambisjon om utfyllende presentasjon av det enkelte tema, men referanselisten indikerer muligheter for fordyping.

3.1 Vertskommunesamarbeid

I 2013 laget KS et introduksjonshefte om Formelt interkommunalt samarbeid der de viste til at Kommuneloven fra og med 1. januar 2007 åpnet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og tjenesteyting som innebærer mer eller mindre grad av myndighetsutøvelse, om ikke aktuell særlov er til hinder for dette. (Det ble dermed åpnet for interkommunalt samarbeid om sentrale velferdsoppgaver regulert i lov.)

Kommunene på Fosen hadde allerede gjennomført en utredning av interkommunalt barnevern mellom kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bugn, Ørland, Rissa og Leksvik – og tjenesten ble etablert som administrativt vertskommunesamarbeid i 2012.

Som bakteppe for vurderingen av Fosen barneverntjeneste trekker vi fram noen hovedpunkter fra dette introduksjonsheftet:

- Vertskommune etter kommuneloven kap. 5 A innebærer at beslutningsmyndigheten og gjennomføringen av oppgaver er lagt til en annen kommune, men virksomheten kan i og for seg være lokalisert i en annen kommune, eller ha avdelingskontorer i ulike kommuner.
- Samarbeidet har ingen selvstendig organisatorisk overbygning, men er en del av forvaltnings- og tjenesteapparatet i vertskommunen og en del av dennes styringsstruktur. Etter en grundig behandling valgte man i Fosen å etablere et samarbeid som innebærer at en har en *administrativ vertskommune*.
- Kommuneloven operer med tre begreper, vertskommune, samarbeidskommune og deltaker-kommune. Vertskommunen er den kommunen som har fått delegert myndighet fra samarbeidskommunen(e) til å utføre oppgaver eller treffe avgjørelser på denne/disses vegne. Deltakerkommunene er alle de kommunene som utgjør vertskommunesamarbeidet.
- Avtalen som inngås ved *administrativt vertskommunesamarbeid* er *bilateral*, det vil si at det er en avtale mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Delegeringen til vertskommunen skjer ved at administrasjonssjefen i den samarbeidende kommune får instruks om å delegere sin kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker innen det bestemte samarbeidsområde.

- Dette innebærer ikke at den samarbeidende kommune gir fra seg eller overfører myndigheten til vertskommunen. I utgangspunktet kan samarbeidskommunen når som helst trekke myndigheten tilbake og/eller utøve den selv. De folkevalgte organene i vertskommunen kan heller ikke gi instruks eller omgjøre vedtak som treffes i vertskommunen på vegne av en samarbeidskommune.
- Selv om det må forventes at vertskommunen i samarbeidet vil få en sterk stilling innenfor samarbeidsområde i tillegg til også å ha den alminnelige styringsretteten som arbeidsgiver, finnes det flere ordninger for de samarbeidende kommuner til å gripe inn når det gjelder saker som *bare* berører den enkelte kommune og dens innbyggere.
- Når samarbeidet innledes kan det gis en generell instruks om hvordan saker skal løses på vegne av samarbeidskommunene. I tillegg kan en samarbeidskommune gi spesiell instruks for saker som alene angår denne kommunen eller dens innbyggere. Loven åpner imidlertid ikke for vetorett, slik at det ikke er mulig for en kommune å gi instruks eller omgjøre vedtak der det er fattet en beslutning som gjelder alle deltakerkommunene kollektivt. I tillegg finnes det muligheter for omgjøring av enkeltvedtak, lovlighetskontroll mv.. i samsvar med gjeldene rett.
- Den mest ytterliggående løsning vil være at en kommune trekker seg fra samarbeidet. Man vil da likevel være bundet til de økonomiske forpliktelsene i oppsigelsestiden og det som framkommer av samarbeidsavtalen.

3.2 Om det kommunale barnevernet

Nedenfor foretar vi en kort gjennomgang av noen av det kommunale barnevernets plikter slik disse følger av barnevernloven. Formålet er ikke å gi en juridisk gjennomgang, men gi leseren en oversikt over ansvar og bredde i oppgaver. Det er viktig at barnevernets plikter sees i lys av barnevernets samfunnsoppdrag der barneverntjenesten har et *generelt medansvar* for barns oppvekstsvilkår og et *særskilt ansvar* for barn som har et særlig behov for hjelp eller omsorg. Det kommunale barnevernet har ansvar for å gi hjelp til de som er bosatt i kommunen.

Barnevernets organisering og oppgaver

Den helhetlige barneverntjenesten er inndelt i et statlig og et kommunalt nivå.

Fra årsskiftet 2004/2005 ble det gjennomført en rekke reformer i organiseringen av barnevernet i Norge der den statlige organisasjonen, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), ble opprettet og overtok ansvaret for det som tidligere hadde vært fylkeskommunens ansvarsområde. Det statlige barnevernet omfatter i dag departement, Bufdir. og Bufetat. I tillegg faller den statlige fylkesnemnda, og Fylkesmannen inn under statens ansvarsområde.

Bufetat driver det direkte barnevernsarbeidet (direktoratet, regionskontor, samt fagteam knyttet til disse). Deres ansvarsområder rettet direkte mot barn og unge er blant annet å rekruttere og formidle fosterhjem, drive statlige barnevernsinstitusjoner, samt bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. I forbindelse med kommunereformen vurderes det hvordan barnevernområdet på statlig nivå skal organiseres i framtida – særlig med tanke på at fylkeskommunene og kommunene skal kunne overta ansvar eller oppgaver som i dag er statlige.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er det organet som har ansvar for å fatte tvangsvedtak i barnevernssaker. Nemnda er et frittstående myndighetsorgan og er organisert lik en domstol.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunene og skal sørge for at kommunene får råd og veiledning. Fylkesmannen har dermed et hovedansvar for å bistå kommunen med lovtolkninger og juridiske avklaringer. Han skal også være familiens første klageinstans. Fylkesmannen har også som oppgave å føre kontroll med at fristene i barnevernloven ikke blir overskredet.

Kommunal organisering av barneverntjenestene

Det kommunale barnevernets (barneverntjenestens) ansvarsområde følger av barnevernloven § 2-1. som sier at "Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ."

Barneverntjenesten i kommunen har blant annet ansvaret for å motta og behandle bekymringsmeldinger, foreta undersøkelser, og fatte og følge opp tiltak i og utenfor hjemmet. De har også ansvar for det forebyggende arbeidet.

Kommunen har ansvar for alle sine innbyggere og skal ha kjennskap til oppvekstforholdene for barn og unge og deres nærmiljø. Barneverntjenesten står nærmest til å behandle saker som angår familier i oppholdskommunen

Kommunene har en viss frihet med hensyn til hvordan de ønsker å organisere barneverntjenesten, men barnevernloven gir noen rammer for hvordan barnevernet skal være organisert, og kommunene skal kunne organisere sin barneverntjeneste ut fra lokale forhold og behov. Noen kommuner har valgt en ordning med barnevernsvakt utenom kontortider, for å imøtekomme situasjoner der meldinger og andre henvendelser til barnevernet kommer brått, og mange kommuner, som kommunene i Fosen, har valgt å samarbeide om et interkommunalt barnevern.

Formål og arbeidsoppgaver

Formålet med barnevernloven (bvl. § 1-1) er 1) å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett

tid, og 2) å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Første ledd hjemler barnevernets primæransvar, annet ledd gjelder mer generell forebygging.

Videre slås det fast at barnevernet skal:

- gi råd og veiledning
- treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak
- forberede saker for behandling i fylkesnemnda
- iverksette og følge opp tiltak

Dette arbeidet innbefatter alle barn som er bosatt i kommunen, samt de som oppholder seg i kommunen midlertidig.

Veiledningsplikten som følger av barnevernloven kommer i tillegg til den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven. Råd og veiledning gis ofte som et hjelpetiltak.

Barnevernet skal forberede saker for fylkesnemnda. Dette gjelder primært vedtak om omsorgsovertakelse. Dersom nemnda beslutter omsorgsovertakelse, er det kommunens ansvar å følge opp vedtaket.

Forebygging

I tillegg til primæransvaret har kommunen et ansvar for å drive generell forebyggende virksomhet. Formålet med forebyggingsarbeidet er å søke å unngå at de problemer som barnevernloven regulerer oppstår.

Fra lovgiver er det lagt vekt på at kommunene står fritt i forhold til hvordan de vil organisere barnevernet og det kan være naturlig at andre kommunale tjenester, som skole og barnehage, administrerer noen av tiltakene. En arbeidsinndeling vil være viktig for at ikke etater som daglig er i kontakt med barn, fraskriver seg ansvar fordi de tror andre er ansvarlig for tiltak som forebygger. Derfor er det i loven hjemlet en samarbeidsplikt med andre deler av forvaltningen og dessuten oppfordring til samarbeid med frivillige organisasjoner.

Kvalitet

I mange sammenhenger benyttes begrepet kvalitet, både når en skal uttrykke forventninger til tjenester eller skal beskrive status i tjenester. Gundersen, Helgeland & Morten (2015) har i sin masteroppgave «*Kvalitet som styringsparameter i kommunale barneverntjenester. Hjelpemiddel eller hemske*» foretatt en analyse av hvordan begrepene benyttes i barneverntjenestene. De sier at det finnes et skille mellom en uformell og formell forståelse av kvalitet. De valgte å benytte begrepet uformell forståelse fordi de ikke kunne se at det eksisterte i den formelle sfæren som er gjengitt i formelle styrings og kontrolldokumenter. Vi mener det er viktig å reflektere over disse dimensjonene og se på hvordan en kan fange opp «ikke målbare» kvalitetsindikatorer

når en skal vurdere samlet kvalitet i barnevernet. og Gundersen et.al. (2015) setter opp noen kjennetegn på hvordan begrepet kvalitet brukes:

Kvalitet som det brukes i det formelle styringsløpet er kjennetegnet av:

- at kvalitet ikke er definert eller operasjonalisert
- at kvalitet forstås som mer eller mindre det samme som prosesskvalitet og lovpålagt kravbasert resultat-kvalitet
- at rapportering og dokumentasjon i all hovedsak handler om prosesser og struktur

Kvalitet som brukes i det uformelle styringsløpet er kjennetegnet av:

- at kvalitet ikke er definert eller operasjonalisert
- at kvalitet forstås som mer eller mindre det samme som brukerbasert resultat-kvalitet
- større bruk av faglig skjønn
- at det ikke dokumenteres og rapporteres videre til øvrige myndigheter

3.3 Taushetsplikt – regelkunnskap og praksis

Gjennom intervju med aktører i eller som samarbeider med barnevernet nevnes ofte utfordringer med barnevernets taushetsplikt som begrensende i forhold til mulighetene for samarbeid til barns beste. Det kan være behov for en innledende begrepspresentasjon for å forsøke å skape en forståelse for hva begrepene innebærer.

I rapporten Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt – Regelkunnskap og praksis (Stang et al., 2013) gjør forskerne rede for funn fra et prosjekt som ble gjennomført i perioden april 2012 til mars 2013. Formålet med prosjektet var å få mer kunnskap om praktiseringen av taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten mellom samarbeidende tjenester/etater, blant andre helse- og omsorgstjenestene, politiet, kriminalomsorgen, barnevernet, barnehage og skole. Innledningsvis presenterer vi hovedfunn fra dette prosjektet, deretter noen tema vi mener er relevante for Fosen barnevern.

3.3.1 Hovedfunn fra prosjektet

Prosjektets tre hovedfunn var at 1) taushetspliktreglene generelt blir oppfattet som verdifulle og nødvendige, 2) samtlige informanter kjente til taushetsplikten og innholdet i den, og videre 3) alle var klar over at samtykke og anonymisering gir rett til unntak. Derfor benyttes samtykke og anonymisering i stor utstrekning som grunnlag for å dele personfølsomme opplysninger.

Taushetspliktreglene oppleves ikke som et hinder for samarbeid i praksis. Tvert imot uttrykker informantene at gjeldende regler, særlig regelen om unntak fra taushetsplikten, er tilstrekkelige for å sikre nødvendig informasjonsutveksling mellom ulike tjenester og etater.

Forskerne bak undersøkelsen sier at fokuset på samarbeid og samhandling har økt sterkt de senere årene og at dette tvinger fram en ny og annerledes praksis. Informantene opplever i større grad enn tidligere at klienten eller brukeren selv er deltager og det blir fremhevet at praksisfeltet er under utvikling, og at de ulike hjelpetjenestene på en annen måte enn tidligere arbeider *sammen med* klienten.

Likevel er tilbakemeldingen fra informantene at ikke all nødvendig informasjon kommer frem, og at man savner bedre samarbeid mellom etatene. Dette ser ut til å handle vel så mye om tilliten mellom instansene/etatene, personlige relasjoner, erfaringer med tidligere samarbeidspartnere, samt manglende anerkjennelse av, eller kapasitet til, å sette seg inn i andre etaters behov for viktig informasjon en selv sitter på.

Et annet hovedtema var at informantene i liten grad leser i lovverk, rundskriv og veiledere, til tross for at man kjenner seg usikre på gjeldende regler. De kjenner i liten grad til de ulike veilederne, har dem ikke tilgjengelige på arbeidsplassen, eller at de har dem tilgjengelige, men at de likevel ikke blir lest. Undersøkelsene viser at det varierer i hvilken grad det blir holdt kurs om taushetsplikt og samarbeid, og hvilket fokus de ulike tjenestene og etatene har på taushetspliktreglene og *lederens kunnskap om og opptatthet av regelverket* har stor betydning for hvor sikker den enkelte ansatte kjenner seg på regelverket.

Særlig taushetspliktens unntaksbestemmelser er lite kjent. Enkelte informanter kjenner nok unntakshjemlene i sine respektive lover, men det store flertallet har aldri lest de relevante lovbestemmelsene.

Når det gjelder opplysningsplikten til barneverntjenesten, er den svært godt kjent blant informantene, og de aller fleste uttrykker at opplysningsplikten blir oppfylt etter lovens intensjon. Opplysningsplikten til andre etater, som politiet og sosialtjenesten, er i mindre grad kjent. Barneverntjenestens plikt til å gi tilbakemelding til melder er kjent for de fleste. Det blir likevel uttrykt misnøye over manglende tilbakemeldinger fra barneverntjenesten etter at man selv har sendt en bekymringsmelding.

3.3.2 Hva er taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett?

Nedenfor lister vi kort opp noen begrepsdefinisjoner:

- *Taushetsplikt er en plikt til å unnlate å røpe fortrolige opplysninger.* Hovedhensynet bak reglene om taushetsplikt er først og fremst begrunnet i den enkeltes rett til personvern, herunder retten til privatliv og personlig integritet. I noen sammenhenger kan det oppstå konflikt mellom personvern hensyn og andre hensyn. Dette kan skje i situasjoner hvor ulike yrkesgrupper møtes, og hvor de har behov for å gi og få informasjon om enkeltpersoner for å kunne utføre sine oppgaver etter de respektive regelverk på en god måte. Flere yrkesgrupper og tjenester er også etter loven pålagt et tverrfaglig samarbeid, noe som til en viss grad forutsetter slik informasjonsutveksling i konkrete saker.
- *Opplysningsplikt innebærer på den annen side at man har en lovpålagt plikt til å gi*

opplysninger til bestemte etater/tjenester. Opplysningsplikten går som hovedregel foran taushetsplikten. Dette betyr for eksempel at alle offentlig ansatte og en del yrkesgrupper har plikt til å melde fra til barneverntjenesten dersom man i jobben mottar informasjon som gjør at man har grunn til å tro at et barn utsettes for omsorgssvikt eller mishandling.

- *Opplysningsrett er betegnelsen på den muligheten man har til å gjøre unntak fra taushetsplikten i andre tilfeller enn de som omfattes av reglene om opplysningsplikt.* Disse tilfellene, de lovbestemte unntakene, regulerer adgangen til å gi og motta opplysninger i slike situasjoner. Der man ikke finner rom for slike unntak, eller det ikke er mulig å oppnå samtykke og heller ikke mulig å drøfte problemstillingen anonymt, vil taushetsplikten kunne utgjøre et reelt hinder for å etablere et tett samarbeid mellom ulike tjenester i den konkrete saken.

3.3.3 Unntak fra taushetsplikten: samtykke og anonymisering

Samtykke

Den viktigste og mest brukte formen for unntak fra taushetspliktbestemmelsene i praksis, er innhentning av samtykke fra den som har krav på taushet, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og helsepersonelloven § 22.

Det er den som avgir samtykket – den som har krav på taushet – som bestemmer hvor langt samtykket skal rekke i den konkrete situasjonen, herunder hvilke konkrete opplysninger som skal omfattes. *Et samtykke opphever ikke taushetsplikten på generelt grunnlag.*

For at et samtykke skal være rettslig bindende, skal det være *informert* og det bør være *skriftlig*. I tillegg skal den som avgir samtykke inneha såkalt *personell kompetanse* (rettslig handleevne, herunder rettslig kompetanse til å samtykke på egne vegne).

Unge over 15 år er part i sak etter barnevernloven og skal samtykke i utlevering av informasjon. Dersom opplysningene bare gjelder barnet, er barnets samtykke tilstrekkelig. Gjelder opplysningene også foreldrene, kreves deres samtykke i tillegg. For unge som ikke selv er gitt parts- eller samtykkerett, vil samtykke- kompetansen tilligge den eller de med foreldreansvaret eller vergeansvaret for barnet.

Bruk av samtykke forutsetter god kjennskap hos den enkelte yrkes- utøver til hva kravene til et gyldig samtykke rettslig sett innebærer.

Anonymisering

Drøfting av saker på grunnlag av anonymiserte opplysninger går klar av taushetsplikten. Dersom man ikke oppnår samtykke, eller dette ikke er nødvendig for formålet, kan man komme et stykke på vei med å drøfte saker anonymt – slik at alle personidentifiserende kjennetegn utelates fra kommunikasjonen med andre. Anonym drøfting av saker er et mye benyttet virkemiddel for instanser med opplysningsplikt til barneverntjenesten,

men der man er usikker på om plikten er inntrådt i en konkret situasjon. Da kan en anonym forespørsel avklare hvorvidt det skal sendes en bekymringsmelding eller ikke.

Hva slags opplysninger som kan være personidentifiserende vil bero på en konkret vurdering og det må vises særlig varsomhet i små kommuner og tettsteder der forholdene er gjennomsiktede og man lett vil kunne gjenkjenne personer også ut fra objektivt sett ikke identifiserende kjennetegn. Dersom anonymisering skal benyttes må opplysningene ikke kunne tilbakeføres til den personen opplysningene gjelder, heller – og kanskje særlig – ikke av personer som kjenner vedkommende eller miljøet rundt. Praksis viser at det kan være en utfordring å sikre full anonymitet, og at det hersker en del usikkerhet om når man faktisk bryter taushetsplikten i slike situasjoner. Blant annet oppstår dette problemet når flere møtes til drøftinger av konkrete saker i tverretatlige team.

Anonymiserende drøftelser med samarbeidspartnere kan være et relevant virkemiddel i såkalte tverretatlige team som jobber forebyggende, eller når offentlig ansatte med opplysningsplikt til andre tjenester ønsker å forhøre seg nærmere om hvorvidt plikten faktisk trer i kraft i en konkret sak, men uten at man røper hvem saken gjelder. Anonymisering kan i en viss utstrekning sikre samarbeid mellom etater og yrkesgrupper, men når det kommer til samarbeid om tiltak og tjenester til bestemte personer vil en anonymiserende form kunne vanskeliggjøre samarbeidet. Anonymisering vil derfor bare et stykke på vei dekke behovet for informasjonsutveksling på tvers av etater og tjenester.

3.3.4 Opplysningsrett

Selv om det finnes et hjemmelsgrunnlag for å gi opplysninger, må behovet for å videreformidle opplysninger alltid vurderes opp mot hensynet til å unngå unødig spredning av personfølsom informasjon. Har man opplysningsrett har man samtidig *taushetsrett* og må treffe et valg i den aktuelle situasjonen. Hvorvidt opplysningsretten skal gå foran taushetsretten eller omvendt, blir derfor en konkret vurdering. Faller man ned på at taushetsretten skal veie tyngst, vil et alternativ være å innhente samtykke dersom det er ønskelig og mulig. Hensynene bak taushetsplikten må samtidig veies mot hensynet til å utføre lovpålagte oppgaver på en god, effektiv og faglig forsvarlig måte. Her kommer også forebyggings- og beredskaps- hensyn inn ved at slike hensyn kan utvide feltet for tolkningen av hva som skal anses for et organs «oppgaver etter loven» og hva som anses «nødvendig». I tillegg kan beredskapshensyn i seg selv utløse opplysningsrett, jf. for eksempel barnevernloven § 6-7 tredje ledd som gir barneverntjenesten adgang til å formidle opplysninger *uavhengig* av om det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter loven, dersom slik formidling kan «forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse».

Opplysningsrett etter forvaltningsloven og særlovgivningen

Hvilke regler som gjelder i en konkret situasjon beror på kommunikasjonssituasjonen: hvem som er avgiver og hvem som er mottaker, hva formålet med utvekslingen er og hva

formålet med avgiverorganets virksomhet her. Det er unntakene regulert i forvaltningslovens § 13b som har størst betydning i praksis når det gjelder å formidle opplysninger eksternt, og som derfor har størst betydning i forbindelse med organets samarbeid med andre tjenester og yrkesutøvere.

Adgangen til å formidle opplysninger *internt* på samme kontor eller innenfor samme forvaltningsorgan, er svært vid. Men det gjelder et «need-to know»-prinsipp: Det må foreligge et behov for å benytte opplysningene i utførelsen av arbeidet; tilgangen til opplysningene må ha et saklig formål. Forvaltningslovens § 13b nr. 5 inneholder to former for *ekstern* kommunikasjon. Bestemmelsen gir 1) adgang til å viderebringe opplysninger om en persons forbindelse med organet og de avgjørelser som blir truffet, og 2) adgang til å viderebringe opplysninger som er nødvendige for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. *For alternativ 2) gjelder et krav om nødvendighet.* Man kan for eksempel ikke gi videre informasjon om en persons forbindelse med barneverntjenesten hvis ikke dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver. Barnehageloven og opplæringsloven inneholder ingen slik begrensning i opplysningsretten, men viser til forvaltningslovens alminnelige regler. Barnehager og skoler kan gi videre informasjon til andre etater om hvilke barn som går i barnehage eller er elever ved skolen.

Forvaltningsloven § 13b nr. 5 gir ikke adgang til en rutinemessig utlevering av opplysninger gjennom faste tverretatlige team, rapporteringssystemer eller klientregistre. Det har vært diskutert hvorvidt såkalte ansvarsgruppemøter på tvers av etater kan etableres med hjemmel i § 13 b nr. 5. Som hovedregel må et slikt forum etableres med samtykke fra partene, og i praksis er dette også vanlig (i barnevernet dannes vanligvis ikke ansvarsgrupper uten at foreldrene er med). Utover dette må man vurdere konkret hvilke opplysninger som kan utveksles med hjemmel i § 13 b nr. 5.

Barnehagen kan imidlertid også gi opplysninger til barneverntjenesten dersom dette er nødvendig for å fremme barnehagens oppgaver, jf. forvaltningsloven § 13b. nr. 5. Bestemmelsen vil særlig være aktuell der barneverntjenesten allerede kjenner barnet og familien og barnehagen trenger å gi opplysninger til barneverntjenesten for å sikre barnet et godt barnehage tilbud. Tilfeller der barnet har barnehageplass som et hjelpetiltak etter barnevernloven vil kunne være eksempel på en slik situasjon.

3.3.5 Opplysningsplikt

I tillegg til de lovbestemte unntakene fra taushetsplikt som tillater å gi opplysninger til andre uavhengig av samtykke - opplysningsretten – har lovgiver bestemt at noen konkrete situasjoner skal utløse en opplysningsplikt til følgende instanser: politi og kriminalomsorg, barneverntjeneste og sosial- tjeneste. Opplysningsplikten går foran taushetsplikten i disse tilfellene. Vi vil imidlertid peke på at det kan oppleves som en konflikt i regelverket at man på den ene siden har bestemmelser som pålegger forvaltningsorganer en plikt å samarbeide med hverandre, og på den andre siden har

man regler som setter klare begrensninger for hvilke opplysninger som kan deles som ledd i et slikt samarbeid. En samarbeidsform som i særlig grad kan skape utfordringer knyttet til taushetsplikt, er som nevnt den omfattende bruken av tverretatlige team.

Formålet med reglene om opplysningsplikt er å sikre at taushetsplikten ikke blir et hinder for å løse akutte og alvorlige situasjoner der flere instanser og etater må involveres, og å forebygge situasjoner der liv og helse står i fare.

Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Dersom det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling, overgrep eller andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller viser vedvarende alvorlige atferdsvansker, har offentlige myndigheter, organisasjoner og private som utfører oppgaver for det offentlige, helsepersonell, yrkesutøvere i henhold til psykisk helsevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer og enkelte andre yrkesgrupper, opplysningsplikt til barnevern- tjenesten – av eget tiltak og ved pålegg.

Opplysningsplikten til barneverntjenesten er begrenset til de alvorlige tilfellene. Veilederen om samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten betegner situasjonene som faller inn under opplysningsplikten som «alvorlige omsorgs- og livssituasjoner».

3.3.6 Bruken av tverretatlige team

I arbeidet med evalueringen har det vært uttalt utfordringer mht. praktiseringen av taushetsplikt i ulike samarbeidsrelasjoner – tverrfaglige eller tverretatlige team.

Status er at tverrfaglige og tverretatlige team er en utbredt samarbeidsform og at mange opplever slike team som et godt forum for drøfting av saker og problemområder, både på generelt og individuelt plan, og både i anonymisert og «åpen» form. Teamene kan også fungere som en god måte å etablere kontakt på, noe som igjen har innvirkning på i hvilken grad opplysninger blir delt, både der det er hjemmel for opplysningsrett og -plikt. Det ser ut til at personlige relasjoner, tidligere erfaringer med samarbeid, tillit og kunnskap om samarbeidspartnerne påvirker praktiseringen av taushetspliktreglene (Stang et al. 2013).

Rettslig sett er det ingen hindringer i veien for å drøfte saker i team. Men følgende tre (alternative) vilkår må da være oppfylt: 1) den som har krav på taushet deltar selv i møtet og har på forhånd samtykket i å dele informasjon med deltakerne, 2) all informasjon behandles i fullstendig anonymisert form, eller 3) man har sørget for at det finnes unntakshjemler i deltakernes respektive regelverk til å dele konkrete opplysninger. Det sier seg selv at det siste alternativet er det klart mest tungvinte, fordi det er tidkrevende å skulle foreta de nødvendige vurderingene og det krever god kjennskap til regel- verket. Her må unntakshjemlene vurderes separat for hver enkelt opplysning, blant annet i forhold til nødvendighetskravet og behovet for å unngå overskuddsinformasjon. Men det

vil være en risiko at det kommer opp nye opplysninger i møtet som man ikke har vurdert på forhånd. Det må da tas en slik vurdering i møtet, noe som kan være utfordrende.

Ut fra behovet for samarbeid med den som har krav på taushet, og ut fra prinsippet om i størst mulig grad å sørge for at informasjon blir delt i overensstemmelse med vedkommende, er det svært vanlig at parten selv deltar i møtene og at hele samtalen bygger på samtykke. Det er ingen av unntaksbestemmelsene som på generelt grunnlag rekker så langt som til å dele informasjon i slike faste samarbeidsteam, med mindre opplysningene er anonymiserte, eller at det foreligger samtykke. Rutinemessig deling av personfølsomme opplysninger uten samtykke i slike samarbeidsteam, kan representere alvorlige brudd på taushets- plikten.

Forskernes inntrykk (Stang et al., 2013) er at de fleste av informantene har opprettet faste rutiner for samarbeid med andre hjelpeinstanser gjennom slike team. De som arbeider i tverrfaglige team gir uttrykk for en større forståelse av at opplysninger faktisk kan deles, og i hvilke tilfeller de kan gjøre det. Barneverntjenestens bruk av såkalte *ansvarsgrupper* er et eksempel på et slikt team.

For barneverntjenesten hører det nok til sjeldenhetene at man drøfter enkeltsaker i team uten at klienten er med og har samtykket, med mindre det dreier seg om en akuttsituasjon eller det av andre grunner ikke er formålstjenlig å inkludere partene (for eksempel alvorlige voldssaker, saker med alvorlig psykiatri eller saker med mistanke om seksuelle overgrep eller barnebortføring).

Tverrfaglige og tverretatlige team blir sett på som både nødvendige og stort sett konstruktive. Særlig *SLT-team*² har blitt trukket fram som et godt utgangspunkt for å jobbe forebyggende, generelle opplysninger til hverandre om ting som skjer i de ulike miljøene og for å følge opp enkeltsaker.

3.4 Overordnede krav til barneverntjenestens arbeid

Det stilles en del overordnede krav til barnevernets saksbehandling. Disse fremkommer dels av særskilte bestemmelser i barnevernloven, dels av lovens oppbygning og systematikk, og dels av andre overordnede krav når offentlig myndighet griper inn i den private sfære. Barnevernet er pliktig til å handle i tråd med disse kravene (Lind, 2014).

² SLT står for Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak. SLT-modellen skal samordne rus og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper.

Nedenfor trekker vi fram noen hovedpunkt uten å kommentere dem grundig. Dette gjøres mer for å fokusere på noen retningsgivende og ofte utfordrende tema enn å angi eksakte lovformuleringer eller fortolkninger.

Hensynet til barnets beste

Hensynet til barnets beste er et overordnet prinsipp i norsk barnevernrett. Dette betyr at i saksbehandlingen til barnevernet skal hensynet til barnets beste være ivaretatt i hele prosessen. Prinsippet er styrende for barnevernets arbeid og bestemmelsen hjemler barnevernets plikt til å ivareta hensynet til barnets beste ikke bare i valg av tiltak, men også fra mottatt melding, i undersøkelsesfasen, og i etterkant av iverksatt tiltak.

Hva som inngår i hensynet til barnets beste, fremstår ikke som klart av ordlyden. Av forarbeidene følger det at det kun er hensyn som har betydning for barnet som skal vurderes. Det kan kun legges vekt på hensynet til foreldrenes, dersom dette ikke er motstridende med barnets interesser. Departementet legger også til grunn at barnets egne meninger skal ha betydning for hvilket tiltak som velges. Hva som til enhver tid anses som barnets beste vil nødvendigvis variere med tid, kultur, de ulike fagmiljøer og tilstander i samfunnet ellers. Lovgiver har lagt vekt på at hensynet til barnets behov for stabil voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen skal være et så sentralt moment at det har fått plass i ordlyden.

Det biologiske prinsipp

Utgangspunktet i lovgivningen er at barn skal vokse opp med sin familie. Det biologiske prinsipp er et uttrykk for dette. Dersom barnet ikke kan bo hos sine foreldre, er hovedregelen at kontakten mellom dem skal opprettholdes.

Det biologiske prinsipp kommer indirekte til uttrykk i barnevernloven ved at tiltak fra barnevernets side først og fremst skal skje i hjemmet uten å skille barnet fra. Tvangstiltak kan ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved bruk av hjelpetiltak.

Mildeste inngreps prinsipp

Barnevernet kan ikke benytte mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig. Dette prinsippet kommer til uttrykk i ordlyden om at et vedtak om omsorgsovertakelse *ikke* må treffes dersom en tilfredsstillende løsning kan ordnes i form av hjelpetiltak.

Forsvarlighet og internkontroll

Hva som inngår i forsvarlighetsbegrepet, må ses i lys av formålet med barnevernloven. Barnevernet skal gi nødvendig hjelp og omsorg til barn med særlig behov for det, og til rett tid. Det er dermed uforsvarlig dersom barnevernet venter med å gi hjelp der de er

klar over at et barn har behov for det, eller unnlater å undersøke saken overhode (Lind, 2014). De har også et generelt ansvar for å sørge for at barn har trygge oppvekstvilkår. Dette forebyggingsansvaret er også en del av barnevernets forsvarlighetskrav.

Kommunens internkontroll skal avdekke svikt eller avvik, og sørge for å rette disse så tidlig som mulig. Interkontrollen skal sikre at kommunen oppfyller alle lovbestemte krav, herunder at alle tiltak og tjenester som tilbys og ytes til enhver tid er forsvarlige.

Rettsikkerhet

I barnevernssaker er de prosessuelle rettslige virkemidler hjemlet i forvaltningsloven med tilknyttede saksbehandlingsregler i barnevernloven. Det prosessuelle fremkommer også i reguleringen av fylkesnemndenes virksomhet og i reglene for domstolenes behandling av fylkesnemndsvedtak.

Spesifikt for barnevernets saksbehandling, gjelder reglene om enkeltvedtak for beslutninger om tiltak etter barnevernloven. Rettsikkerheten til familien blir ivaretatt ved at de har en klageadgang ved enkeltvedtak, samt rett til overprøving, innsyn og begrunnelse.

Fylkesnemnda er en styrking av rettsikkerheten til barn og foreldre. Nemnda er et frittstående, nøytralt organ, der lederen er en jurist og begge parter (foreldre, og barnevernet – i enkelte tilfeller barnet selv) er representert ved advokat. Det er en vid adgang til domstolsprøving, og dette styrker rettsikkerheten ved saker om omsorgsovertakelse/tilbakeføring mv.

Rettsikkerhetsutfordringer i barnevernets saksbehandling er knyttet til overholdelse av frister, henleggelse av meldinger og undersøkelsessaker, oppfølging av iverksatte tiltak, og barnets rett til å bli hørt.

Bekymringsmeldinger

De fleste barnevernssaker starter med at noen, enten private eller i en offentlig virksomhet, sender en melding til barnevernet og barnevernet skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser. Ved å sette en frist på en uke, blir dermed kommunene forpliktet til å aktivt jobbe med innkommende meldinger. Dette er for å sørge for at barn som behøver hjelp, ikke skal forsvinne i en papirmølle.

Hva er en melding?

En melding i denne forstand, tolkes ut fra det alminnelige begrepet "bekymringsmelding", som i motsetning til lovens ordlyd "melding", sier noe om betydningen. En melding til barnevernet skal uttrykke bekymring for ett eller flere barn

og må inneholde visse opplysninger som barnets navn og hva bekymringen gjelder. Meldingen behøver ikke å være skriftlig, også muntlige meldinger skal gjennomgås.

Hvem kan melde?

Loven stiller ingen krav med henhold til hvem som kan melde fra til barnevernet med bekymring for et barn. Private har en rett til å melde bekymring, mens det offentlige har i visse tilfeller en plikt til å melde fra.

Offentlige myndigheters meldeplikt følger av barnevernloven, og opplysningsplikten til barnevernet går foran taushetsplikten. Også andre yrkesutøvere meldeplikt til barnevernet, som er nærmere angitt i særlovgivning: Skole – og barnehagepersonells meldeplikt til barnevernet, følger av opplæringslova, barnehage-loven samt privatskolelova. Helsepersonelloven hjemler helsepersonells meldeplikt, som også innbefatter helsepersonell etter psykisk helsevernlov og helsepersonell etter den kommunale helse- og omsorgstjenesteloven. Familievernkontorloven og ekteskapsloven hjemler mekleres, og familieterapeuters meldeplikt.

Meldeplikten er begrunnet i at barnevernet er avhengig av at andre melder fra om bekymring for barn.

Barnevernets behandling av innkomne meldinger

Forsvarlighetskravet og hensynet til barnet beste er utgangspunktet for barnevernet behandling. Det er gitt ut rundskriv, samt håndbøker med veiledning til barneverntjenestene for hvordan de skal håndtere bekymringsmeldinger samt som et verktøy for kommunene til å føre internkontroll med barnevernet. Beslutning om enten henleggelse eller videre undersøkelse er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er en avgjørelse gjort av barnevernet som ikke behøver begrunnelse (ovenfor familien, eller melder). Dersom barnevernet ikke finner grunnlag for å følge opp meldingen henlegges saken. Meldingen er registrert, og kan bli liggende i arkivet i ikke mer enn et år. Dersom barnevernet beslutter å sette i gang undersøkelser, videreføres meldingen inn i undersøkelsessaken.

Tidsfrister.

Lovgiver har ønsket å forsikre at barnevernets tidsbruk ikke overstiger en uke, men samtidig som barnevernet skal jobbe effektivt, må de ikke la tidspresset gå ut over kvaliteten på arbeidet. Ut fra kravet om forsvarlig saksbehandling kan ikke barnevernet henlegge meldinger med begrunnelse i at saksbehandlingen tar lengre tid enn en uke. Hensynet til barnets beste og kravet til forsvarlighet gjør at barnevernet likevel må ta stilling til alle meldinger, til tross at ukesfristen er utløpt.

Som følge av fylkesmannens tilsynsplikt, skal kommunene skrive inn tidspunktet for ankommende meldinger, og sende dette kvartalsvis til fylkesmannen slik at fylkesmannen skal kunne føre kontroll med at fristene overholdes.

Når skal melder ha tilbakemelding

Barneverntjenesten er avhengig av at andre melder fra om bekymring for barn. Mange som har meldt fra, har imidlertid opplevd at barnevernet ikke har behandlet meldingen, eller gitt uttrykk for at meldingen i det hele tatt er mottatt. Derfor fikk barnevernloven i 2009 en bestemmelse som gir barnevernet en plikt til å gi tilbakemelding til den som har sendt inn bekymringsmelding. Tilbakemeldingen skal bekrefte at barneverntjenesten har mottatt bekymringsmeldingen. Fristen for å gi tilbakemelding, er tre uker etter at meldingen ble mottatt. Barnevernet kan ikke, basert på taushetsplikten, informere om hvordan de følger opp meldingen. De kan imidlertid på generelt grunnlag si om meldingen vil bli fulgt opp. Barnevernet kan dermed ikke gi tilbakemelding om hvilke undersøkelsessteg de tar, eller hvilke tiltak som blir iverksatt. Dersom meldingen er sendt inn av det offentlige, i tråd med meldeplikten, skal barnevernet også gi opplysninger om hvorvidt det er satt i gang undersøkelser eller ei,

Undersøkelse

“Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.”

Hovedinnholdet i bestemmelsen gir barnevernet en plikt til å igangsette undersøkelser, for å avklare om barnet har behov for hjelp.

I en undersøkelsessak stilles to hensyn mot hverandre, hensynet til privatlivets fred, og hensynet til barnets beste. Barnevernet skal foreta en vurdering basert på en konkret avveining av hensynene. Dette kommer særlig til syne i reguleringen av hvordan undersøkelser skal foretas, samt barnevernets strenge taushetsplikt. Barnevernets saksbehandling skal være forsvarlig, og de skal legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste. I forarbeidene er det vist til at hensynet til barnets beste skal gå foran hensynet til privatlivets fred, ved vurdering om hvorvidt undersøkelser bør igangsettes eller ei.

Valg av tiltak

Dersom undersøkelsen viser at barnet har behov for tiltak, skal barnevernet finne det riktige tiltaket, i tråd med barnets behov og de øvrige prinsipper som barnevernet må arbeide etter. Barnevernet må enten sette inn frivillige hjelpetiltak, hjelpetiltak som er pålagte eller tvangstiltak (eller en kombinasjon av disse). Det er et utgangspunkt at barn først og fremst skal få hjelp i hjemmet og barneverntjenesten skal som hovedregel

vurdere igangsettelse av hjelpetiltak før et eventuelt tvangstiltak vurderes. Barnevernet må begrunne sitt valg av tiltak. En avgjørelse om iverksettelse av tiltak er et enkeltvedtak, og dermed underlagt begrunnelsesplikt etter forvaltningsloven. Barnevernstjenesten er også pliktig til å følge opp og også avvikle hjelpetiltakene om de ikke fungerer eller er hensiktsmessige. Grovt sett kan tiltakene deles opp slik:

- *Hjelpetiltak* er det mest brukte tiltaket i barnevernet. Hjelpetiltak forutsetter foreldrenes og evt. barnets samtykke.
- *Pålagte hjelpetiltak*. I praksis er denne formen for tiltak lite utbredt fordi vilkår for omsorgsovertakelse må foreligge for å kunne ilegge pålagte hjelpetiltak. Situasjonen er dermed så alvorlig at barnevernet heller fremsetter forslag om omsorgsovertakelse, heller enn å forsøke hjelpetiltak i strid med familiens ønsker.
- *Tvangstiltak* er tiltak som barnevernet kan foreta ovenfor familien uten at den kan motsette seg det. Dersom foreldrene nekter å gjennomføre tiltaket, har barnevernet myndighet til å gjennomføre det med makt.

3.5 KS – oppsummering fra dialogmøter i 2016

Kommunalt samarbeid på regionalt nivå ved innføring av en kvalitets- og strukturreform i barnevernet

KS oppsummerer i en rapport (2016) til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) hvordan kommunene ser på behov for og organisering av samarbeid på regionalt nivå ved overtagelse av flere oppgaver på barnevernområdet. De har tatt utgangspunkt i forslaget fra BLD om en kvalitets- og strukturreform i barnevernet (barnevernreformen).

Regjeringens mål med barnevernreformen (NOU 2016 og Stortingsproposisjon 73 L 2016-2017) er mer forebygging og tidlig innsats, bedre tilpassete tjenestetilbud lokalt, sterkere vurderinger av kostnader og virkninger av tiltak, og tydeligere ansvarsforhold mellom stat og kommune. Reformen innebærer også økt kommunalt ansvar for barnevernet, der fosterhjemsområdet og hjelpetiltaksområdet utpeker seg som områder som særlig vil kunne kreve økt samarbeid på tvers av kommunegrenser.

KS sier i rapporten at de er positive til forslaget om økt kommunalt ansvar for barnevernet, men sier også at selv med en endret kommunestruktur, vil oppbygging av tiltaksapparat og tilhørende faglig ekspertise kreve utstrakt kommunalt samarbeid for å realisere intensjonen i reformen.

KS peker på at det allerede i dag er vanlig med interkommunalt samarbeid om dagens barnevernoppgaver. Tall fra 2014 viser at 202 kommuner inngikk i til sammen 63 samarbeid.

Hovedinntrykk fra dialogmøtene

I følge rapporten ser kommunene det som nødvendig å inngå samarbeid med andre kommuner for at barnevernet skal bli tilstrekkelig robust. Kommunene har uttrykt at interkommunalt samarbeid vil være krevende, men nødvendig. Enkelte kommuner har tatt til orde for at dersom kommunene eller interkommunale samarbeid forblir små vil de være avhengig av at Bufetat opprettholder sine tjenester mht rekruttering og opplæring av fosterhjem, samt akutte telefonen.

Kommunene generelt imøteser et større ansvar, og er mer positive til et helhetlig kommunalt ansvar for barnevernet. Enkelte ser imidlertid ikke for seg hvordan de skal ha nok ressurser, dvs. fagkompetanse, til å ivareta de nye oppgavene, og kommunene er generelt fortsatt usikre på finansieringen av reformen.

Kjøp av tjenester fra private tilbydere som et alternativ for kommunene til å utføre tjenestene selv, er ett tema både ifht. nåværende oppgaveportefølje og ved å få ansvar for en større portefølje. Flere kommuner har bygget opp egen tjeneste slik at kjøp av tjenester fra private ikke lenger er aktuelt. Noen få kommuner har uttrykt at hvis de får overført flere oppgaver og ikke får bygget ut egen tjeneste eller blir en del av et stort nok interkommunalt samarbeid, vil det være aktuelt å kjøpe inn fagressurser fra private.

Fosterhjemsområdet

Rekruttering av et tilstrekkelig antall fosterhjem som samsvarer med barnas behov, er en hovedutfordring i dagens barnevern enten det blir et kommunalt eller fortsatt skal være et statlig ansvar. Rekruttering av fosterhjem er derfor den oppgaven flere kommuner er bekymret for å overta ansvaret for

I et interkommunalt samarbeid, som er stort nok, vil det samlet være mulig for Ved å utføre oppgavene selv, vil barnevernbudsjettet brukes til å bygge opp egen kompetanse. Kommunene ser på dette som en investering som på sikt vil gjøre barnevernutgiftene mindre.

Hjelpetiltaksområdet

Kommunene ønsker å ha et helhetlig kommunalt ansvar for hjelpetiltak og ser behov for å samarbeide om dette både internt i kommunen og i et interkommunalt samarbeid. Kommunene kan da se hele kommunens tjenestespekter av tiltak rettet mot barn og familier i sammenheng og lettere gjøre nødvendige endringer ut fra barnets behov og sette inn innsatsen tidlig.

Kommunene ønsker å styrke endringsrettede tiltak i barnevernet både mht. kompetanseheving og kapasitet. Det tar flere år å bygge opp god og variert kompetanse i endringstiltak.

Fordeler ved interkommunalt samarbeid

Kommunene har gitt uttrykk for at interkommunalt samarbeid gir rammer som gir muligheter for å bygge opp en robust barneverntjeneste. De har imidlertid også påpekt at størrelse i seg selv ikke alltid er avgjørende for å legge til rette for godt barnevernarbeid.

Kommunene peker på at interkommunalt samarbeid gir fordeler på følgende måter:

- åpner for spesialisering
- gir et større kollegafellesskap
- legger til rette for fag- og tiltaksutvikling og kompetansedeling
- gjør det enklere å etablere vaktordninger som er tilgjengelig for å motta og vurdere bekymringsmeldinger utenom normalarbeidstid
- gjør det lettere å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere

Utfordringer i interkommunalt samarbeid

Samarbeid over kommunegrenser løser noen utfordringer, men kan også skape nye. I det følgende gis et riss av noen av utfordringene ved interkommunalt samarbeid som kommunene har påpekt som særlig utfordrende.

Lokalpolitisk ansvar, styring og forankring av barnevernet

I de kommunene som ikke er vertskommuner, kan det være en utfordring for lokalpolitikkerne å bevare nærhet til sitt eierskap for barnevernet. Det er nødvendig å tilrettelegge for rapporterings- og samhandlingsmodeller som bygger opp under hver enkelt kommunes ansvar for og styring av barnevernet. Dette må kombineres med en høy bevissthet i de ulike kommuneadministrasjonene om hva delegasjon av ansvar til en vertskommune faktisk innebærer.

Nærhet/lokal tilstedeværelse

Organisering av tjenesten må ta høyde for geografiske utfordringer slik at brukerperspektivet ivaretas. Dette kan gjøres gjennom lokal tilstedeværelse deler av arbeidstiden. Barnevernet må finnes lokalt, for å ha en lav terskel for at barn, foreldre og barnevernets samarbeidspartnere kan kontakte barnevernet. En må unngå at «dørstokkmila blir høyere».

Reiseavstander/ressurser

Interkommunalt samarbeid betyr som regel lange reiseavstander. Oppfølging av en familie eller et fosterhjem kan bety alt fra et par timers kjøring hver vei til flere dager på reisefot. Dette må det tas høyde for når en beslutter hvor store ressurser som må til for at barneverntjenesten skal ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne utføre sine oppgaver.

Samarbeid med andre tjenester, i vertskommunen, og i de andre kommunene

Hver deltakende kommune kan ha utviklet egne samarbeidsfora på system- og individnivå. Samarbeid og etablering av interkommunale barneverntjenester krever derfor en gjennomgang på systemnivå av barneverntjenestens samarbeidsrelasjoner/-konstellasjoner mellom øvrige kommunale tjenester i egen kommune og mellom kommuner. I dette må også inkluderes samarbeid med pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT) og psykisk helsevern for barn og unge (BUP). Dette er nødvendig for å oppnå intensjonen med tidlig forebygging og for å gå opp grenseoppganger mellom de ulike tjenestene. Det vil måtte avklares hvilke oppgaver det skal samarbeides om og på hvilken måte.

Riktige måltall/styringsdata

Rapporteringen på barnevernområdet (Fylkesmannen, SSB, KOSTRA) er på kommunenivå. Dette er en utfordring for interkommunale barneverntjenester

Taushetsplikt

Det kan være en utfordring å ha lik kunnskap og forståelse av hvordan taushetsplikt og informert samtykke skal og kan praktiseres.

3.6 Bedre tverrfaglig innsats – tidlig innsats

3.6.1 Erfaringer med BTI i åtte nøkkeltkommuner

For å illustrere, og forhåpentligvis gi innspill til systematisk forbedringsarbeid som omfatter både kommunalt tiltaksapparat og det interkommunale barnevernet har vi valgt å ta utgangspunkt i BTI-modellen for bedre tverrfaglig innsats. BTI-modellen slik den er beskrevet, må betraktes som et rammeverk eller en struktur uten innhold (Møller, 2016). Modellen er utformet som en generell modell og vil kunne omfatte alle tjenester i kommunen. Det betyr også at man har et generelt begrepsapparat og prosessbeskrivelser som er gjenkjennbare på tvers av de ulike tjenestene.

Geir Møller (2016) oppsummerer i rapporten «Erfaringer med BTI i åtte nøkkeltkommuner» erfaringer fra åtte kommuner som har benyttet BTI-modellen som grunnlag for å styrke arbeidet med tidlig innsats og bedre samordningen mellom kommunale tjenester.

Dette arbeidet ble til ved at Helsedirektoratet i 2012 tok initiativ til å teste ut BTI-modellen i de åtte kommunene Tromsø, Røros, Årdal, Østre Toten, Tysvær, Stord, Haugesund og Skien. Bakgrunnen var kommunenes utfordringer med å opprette med et samlet tjenestetilbud overfor utsatte barn og unge. I en rapport fra Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester blir det

blir pekt på at kommunene har plikt til å sørge for at de ulike tjenestene samhandler for å ivareta utsatte barn og unge.

Tilsynet tok for seg kommuners tilrettelegging og oppfølging av samarbeid mellom barnevern-, helse- og sosialtjenester til barn, ungdom og unge voksne. I rapporten fra tilsynet konkluderes det med at det den gang var brudd på regelverket i 90 av 114 kommuner. Tilsynet viste blant annet til følgende:

- Det legges ikke til rette for at det samarbeides slik at barn og unge skal få rett tjeneste til rett tid.
- De som har tilrettelagt for samarbeid følger ikke opp om samarbeidet faktisk gjennomføres.
- Flere kommuner har ikke gjennomgått tjenestene for å undersøke om det skjer svikt, samtidig som det er få kommuner som faktisk har avdekket svikt.
- Det er en risiko for at barn og unge med behov for samordnede tjenester fanges opp for sent fordi det ikke er tilrettelagt for samarbeid eller fordi samarbeidet ikke følges opp. I den sammenheng vises det til manglende kunnskap om og rett anvendelse av reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og samtykke.
- Arenaer eller rutiner for samarbeid ble i varierende grad etterlevd.
- Voksenter tjenester (rus og psykiatri) som kan være viktige for å fange opp barn med behov for bistand, har ikke alltid en praksis eller rutiner som innebærer at barns behov blir sett.

I en rapport fra Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester blir det blir pekt på at kommunene har plikt til å sørge for at de ulike tjenestene samhandler for å ivareta utsatte barn og unge.

Her er begrepene *tidlig innsats* og *tidlig intervensjon* sentrale. I rapporten heter det at

«Med tidlig innsats forstår vi tidlig oppdaging av risiko hos barn og unge samt tidlig iverksetting av tiltak for å forhindre fremtidige negative konsekvenser. Tidlig innsats handler om å oppdage risikofaktorer hos enkeltindivider, mens tiltak kan være både individ- og systemrettet. Tidlig innsats betraktes som et videre begrep enn tidlig intervensjon. Med tidlig innsats menes hele prosessen med å identifisere og iverksette tiltak, mens tidlig intervensjon kun handler om spesifikke endringstiltak som skal forhindre fremtidige konsekvenser.»

Her kan det også være hensiktsmessig å avklare begrepene *samordning* og *samarbeid*. Det har vært vanlig å betrakte samordning som mer formalisert, mens samarbeid er mer uformelt og frivillig. Det betyr at samordning i større grad ivaretas av et system (formelle beslutninger, regler og rutiner), mens samarbeid handler mer om uformelle relasjoner på individnivå (Fimreite og Læg Reid 2009, Helgesen 2015). BTI-modellen

dreier seg først og fremst om å bygge opp et formelt system for samordning mellom kommunale (og interkommunale) tjenester.

Møller (2016) benytter også begrepene *basistjenester* og *hjelpetjenester*. Med basistjenester menes tjenester som retter seg mot alle barn og unge, dvs. barnehage og skole. Hjelpetjenestene omfatter på sin side tjenester som yter bistand ut over de grunnleggende tjenestene i basistjenestene. Dette vil i hovedsak omfatte helsestasjon/skolehelsetjenesten, PPT og barnevernet, men det kan også omfatte andre tjenester.

3.6.2 BTI-modellen

BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) er en organisasjonsmodell som har til hensikt å fremme tidlig innsats overfor barn og unge det er knyttet bekymringer til samt bedre samhandlingen mellom de ulike kommunale tjenestene som er i befatning med utsatte barn og unge (Møller 2016). Modellen har tre grunnleggende formål:

- Tidlig identifisering og innsats
- Bedre samordning av kommunalt (og statlig) tjenestetilbud
- Medvirkning

De tre formålene er viktige virkemidler i arbeidet med å gjøre det offentlige tjenestetilbudet mer effektivt i å redusere risiko for utsatte barn og unge.

Tidlig innsats innebærer å gjøre en mest mulig treffsikker identifisering av risikoutsatte barn og unge. Det innebærer også det å sette i gang tiltak så tidlig som mulig. I praksis betyr det at basistjenestene – dvs. barnehage og skole – har en viktig rolle i BTI. Dette gjelder både rollen med å identifisere barn i risiko og iverksette tiltak tidlig. Men oppgaven med å identifisere barn som bekymrer, vil også være et ansvar for andre tjenester, både hjelpetjenestene rettet mot barn (helsestasjon-, skolehelsetjenesten, PPT og barnevern) og tjenester rettet mot voksne. Voksentjenestene har et spesielt ansvar med å identifisere barn som pårørende.

Når tiltak i basistjenestene ikke strekker til, legger modellen opp til at hjelpetjenestene involveres. Det betyr at man flytter «saken» fra et lavere nivå til et høyere nivå i modellen, noe som også vil kunne involvere flere tjenester samtidig. Hvilke tjenester som involveres på hvilket nivå, vil imidlertid variere avhengig av hvordan modellen er utformet i den enkelte kommune. Innsatsen starter på et lavt nivå i en eller annen tjeneste, og flere tjenester involveres jo høyere opp man kommer og jo mer kompleks «saken» er.

BTI-modellen beskriver prosesser i tjenesteapparatet fremfor å beskrive hvordan arbeidsdelingen er mellom de kommunale tjenestene. Den BTI-modellen som er benyttet i de fleste norske nøkkelkommunene består av fire prosesser. De fire prosessene er:

- Identifisering
- Lokal innsats
- Tverretatlig samordning
- Kompleks samordning/barneverntjeneste

Selve hovedmodellen består av en beskrivelse av disse fire prosessene, dvs. hvordan gå fram for å identifisere, hvordan gå fram for å gjennomføre lokale tiltak, tverrfaglig samordning osv. Modellen består videre av en beskrivelse av prosedyrene eller beslutninger for overganger mellom de fire prosessene.

I tillegg til selve hovedmodellen som består av en generell beskrivelse av de fire prosessene, består BTI- modellen av noen hjelpemiddel eller verktøy:

- Handlingsveileder
- Stafettlogg
- Diverse verktøy

Handlingsveilederen er en utdyping av de ulike komponentene i de fire prosessene - informasjon om ulike oppgaver, prosedyrer og ansvar.

Stafettloggen er et dokumentasjonsverktøy som følger den enkelte saken. Stafettloggen har som formål å sikre informasjonsflyt og ansvarsforhold, unngå oppfølgingsbrudd samt dokumentere og evaluere innsatsen. I modellen opereres det også med begrepet stafettholder - at det til enhver tid skal være en person som har et ansvar for å koordinere arbeidet, ansvar for gjennomføring, ivareta samordning og at man ikke kan slippe ansvaret før andre eventuelt har overtatt.

Diverse verktøy innbefatter ulike typer veiledere, maler eller sjekklister som er knyttet til de ulike oppgavene innenfor de fire prosessene

4. KVANTITATIVE DATA FRA BUFDIR

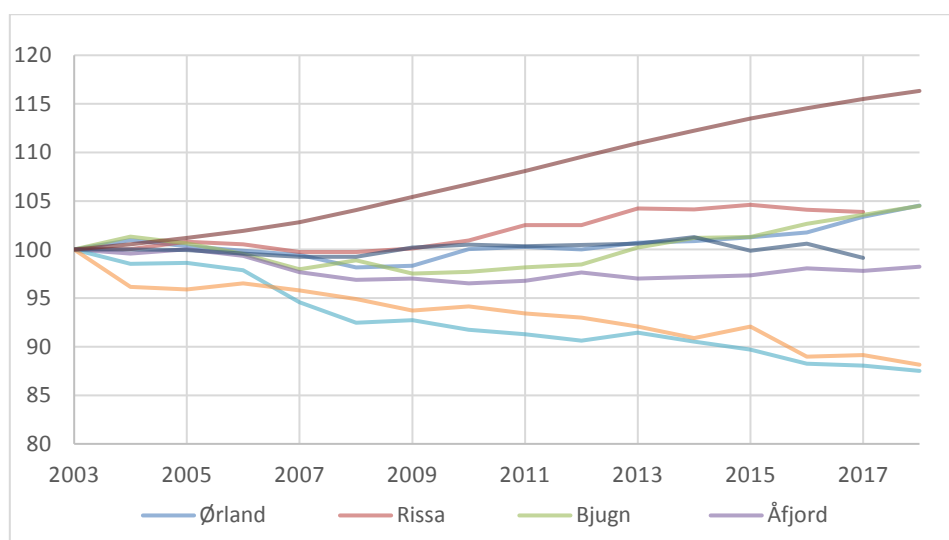
4.1 Befolkningsutvikling

Det interkommunale barnevernstjenesten i Fosen omfatter sju kommuner som ligger i to fylker (ett fylke fra 2018); Leksvik ligger i Nord-Trøndelag, mens Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland og Rissa ligger i Sør-Trøndelag. Tabell 4.1 og Figur 4.1 viser at Fosen kommunene har hatt en svak befolkningsutvikling de siste ti årene. Bare Ørland og Rissa, som er de største kommunene har hatt en svak befolkningsvekst, mens Bjugn og Leksvik har hatt omtrent det samme innbyggertallet siden 2003. Åfjord har hatt en viss befolkningsnedgang, men nedgangen har vært stor i Osen og Roan i samme periode. I samme periode har det vært en jevn nedgang i andelen barn og unge i befolkningen blant alle Fosen kommunene (Figur 4.2).

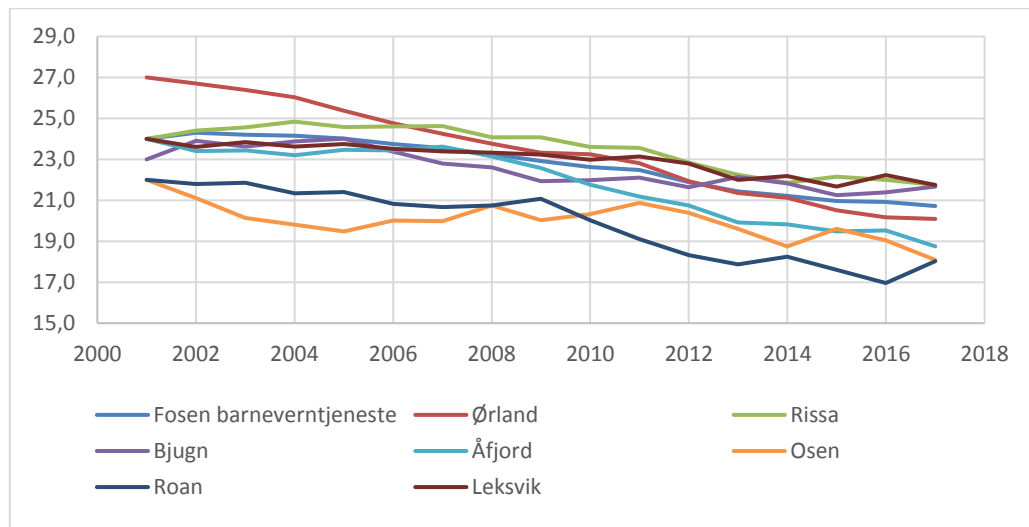
Tabell 4.1 Innbyggere i kommunene i Fosen Barneverntjeneste i 2003 og 2017.

Datakilde: Kostra

Kommune	Innbyggere per 31.12.2003	Innbyggere per 31.12.2017
Ørland	5119	5291
Rissa	6382	6628
Bjugn	4655	4822
Åfjord	3336	3263
Roan	1089	959
Osen	1097	978
Leksvik	3510	3480



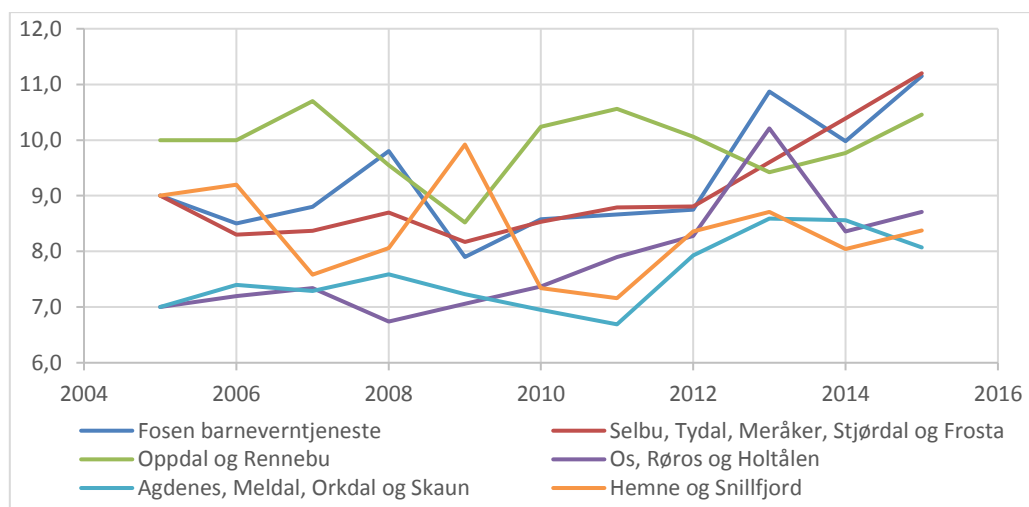
Figur 4.1 prosentvis endring av folketallet i kommunene i Fosen barneverntjeneste. Indekstert slik at befolkning i 2003=100. Datakilde: Kostra



Figur 4.2 Andel barn 0-17 år i befolkningen

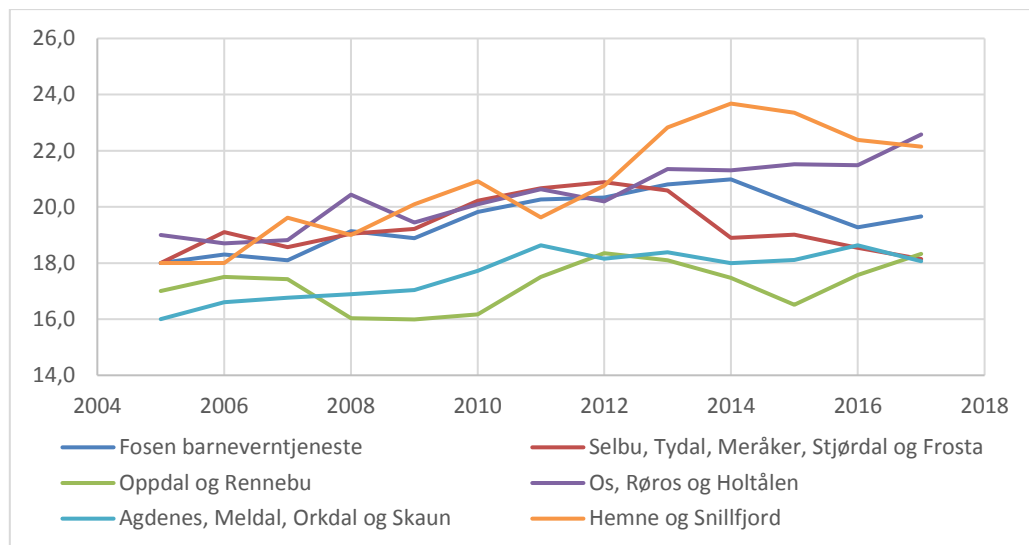
4.2 Folkehelseprofil for kommunene i Fosen

Offentlig statistikk fra Bufdir viser at Fosen kommunene har et relativt lavt utdanningsnivå sammenliknet med andre kommuner i Sør-Trøndelag og landet for øvrig. I 2017 var det 69 % av innbyggerne i Fosen kommunene som hadde utdanning utover grunnskole, sammenliknet med et gjennomsnitt på 76 % i Sør-Trøndelag (Bufdir, 2017). Figur 4.3-4.4 viser også at sammenliknet med andre kommuner med interkommunale barneverntjenester i Trøndelag har Fosen kommunene en relativ stor andel barn som lever i lavinntekt- og eneforeldre familier. Andelen barn som bor i lavinntektsfamilier har økt betydelig siden 2012.



Fotnote: Estimerte verdier basert på to nærmeste år for Fosen i 2011, Selbu i 2010 og Hemne i 2015.

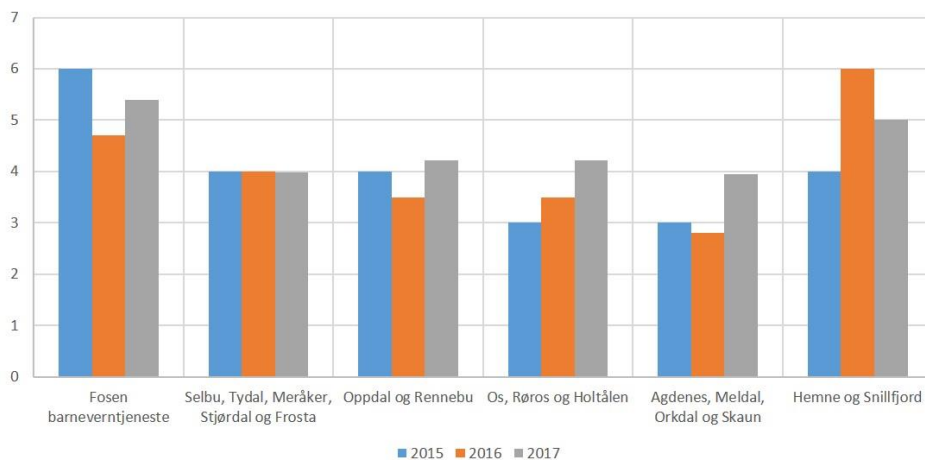
Figur 4.3 Andel barn som bor i lavinntektsfamilier



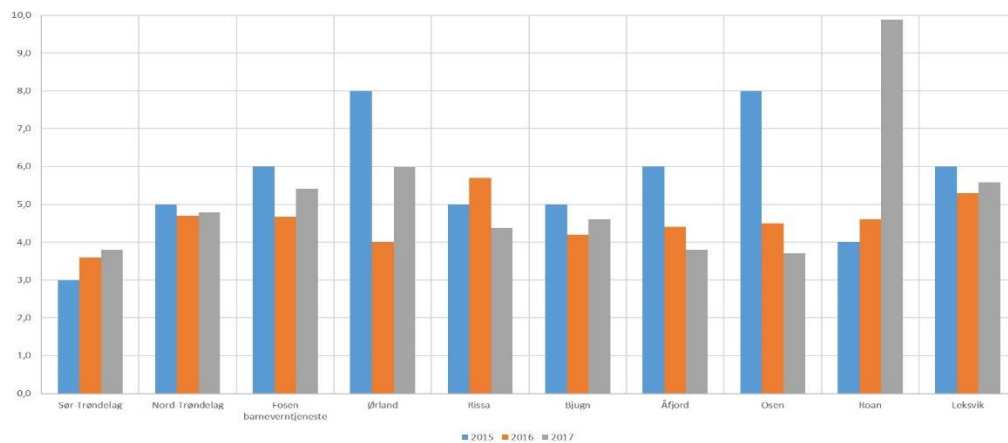
Figur 4.4 Andel enslige forsørgere med barn under 18 år

4.3 Utfordringsbildet i kommunene i Fosen

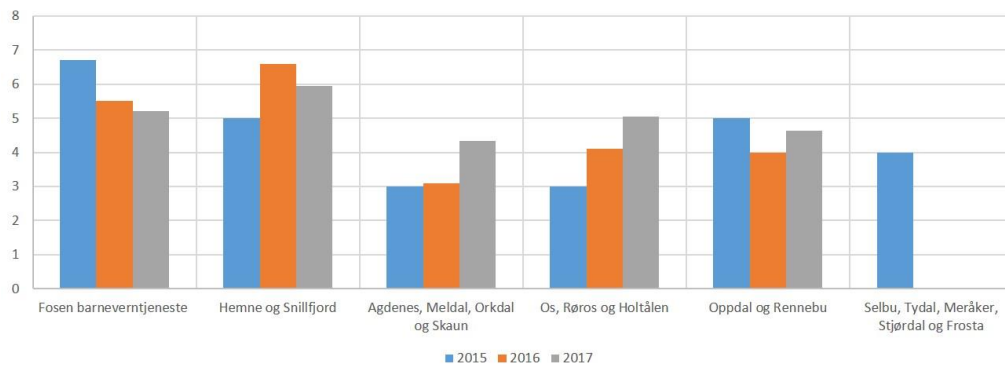
Figur 4.5-4.8 viser at sammenliknet med andre kommuner i Sør-Trøndelag med interkommunal barnevernstjeneste er utfordringsbildet blant Fosen kommunene relativt høyt, både når det gjelder andel bekymringsmeldinger, undersøkelser og barnevernstiltak. Figur 4.5 viser at andelen barn med bekymringsmeldinger er høyere i Fosen barnevernstjeneste sammenliknet med andre interkommunale barnevernstjenester i Trøndelag. Andelen med bekymringsmeldinger er særlig stor i Roan, Ørland og Leksvik (Figur 4.6). Andelen barn med undersøkelse har gått noe ned siden 2015 (Figur 4.7), mens andelen barn med barnevernstiltak har økt i samme periode (Figur 4.8)



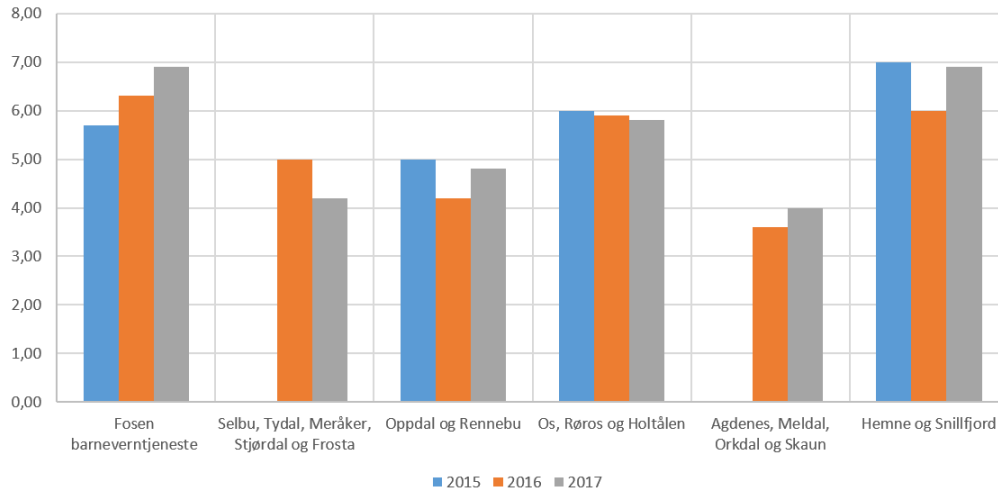
Figur 4.5 Andel barn med bekymringsmelding i forhold til barnebefolkningen - Fosen barneverntjeneste sammenliknet med andre interkommunale barneverntjenester i Trøndelag



Figur 4.6 Andel barn med bekymringsmelding i forhold til barnebefolkningen - de enkelte samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste.



Figur 4.7 Andel barn med undersøkelse i forhold til antall innbyggere i aldersgruppen 0-17 år.

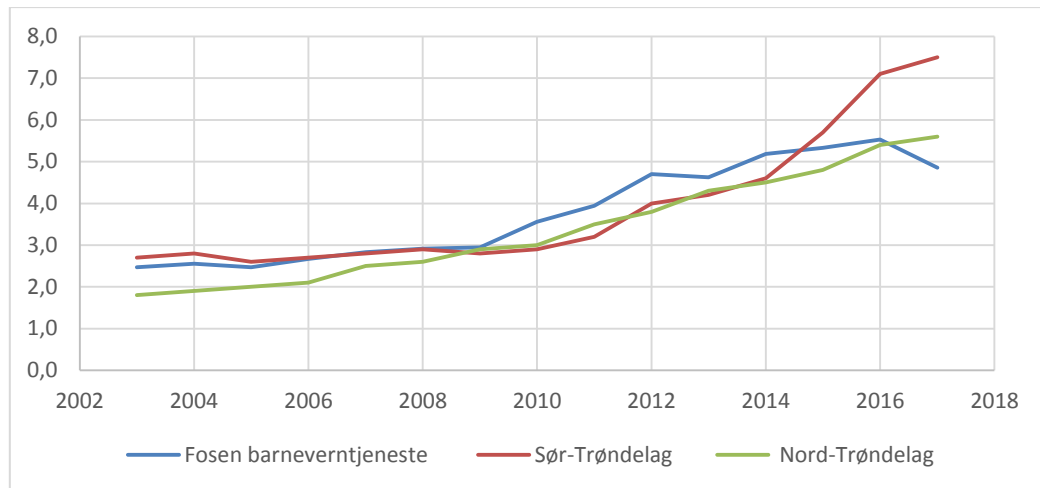


Figur 4.8 Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-17 år.

4.4 Bemanning, kompetanse, kapasitet og interne arbeidsprosesser i Fosen barneverntjeneste

4.4.1 Bemanning, kompetanse og kapasitet

I likhet med andre kommuner i Trøndelag har det vært en økning i antall stillinger i Fosen barnevernstjeneste de siste årene. I perioden 2012-2017 har Fosen barneverntjeneste hatt en økning fra 22,7 til 25,6 årsverk, hvorav 100 % stilling leder, 150 % stilling merkantil og 300 % stilling teamledere er medregnet i oversikten. Frem til 2017 har Fylkesmannen tildelt totalt 6,8 faste stillinger samt 0,5 % prosjektstilling i ett år rettet mot forebyggende arbeid (Tilstandsrapport 2017). Figur 4.9 viser at i 2017 var antall tilsatte per 1000 barn 0-17 år lavere i Fosen barneverntjeneste sammenliknet med gjennomsnittet for kommunene i Sør- og Nord-Trøndelag.

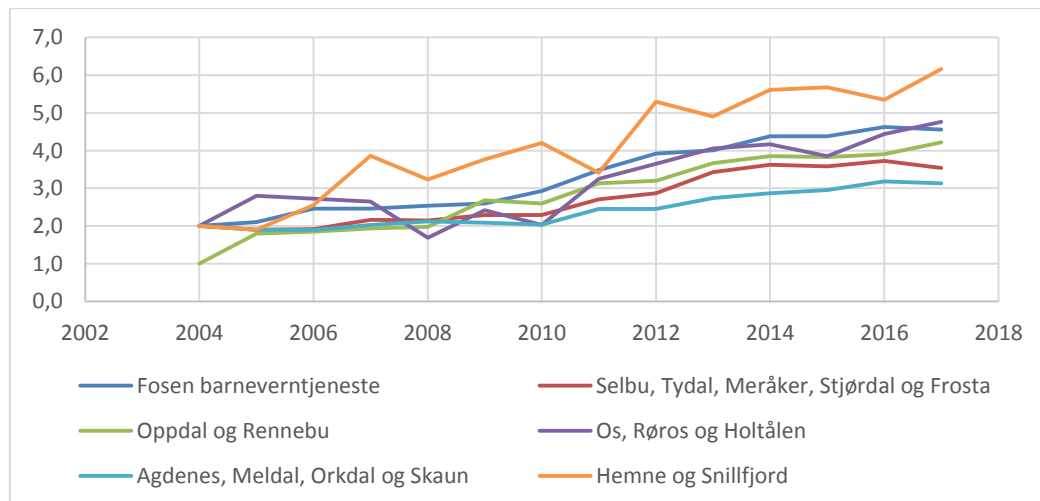


Figur 4.9 Antall tilsatte per 1000 innbygger 0-17 år i perioden 2003-2017.

Datakilde: Kostra

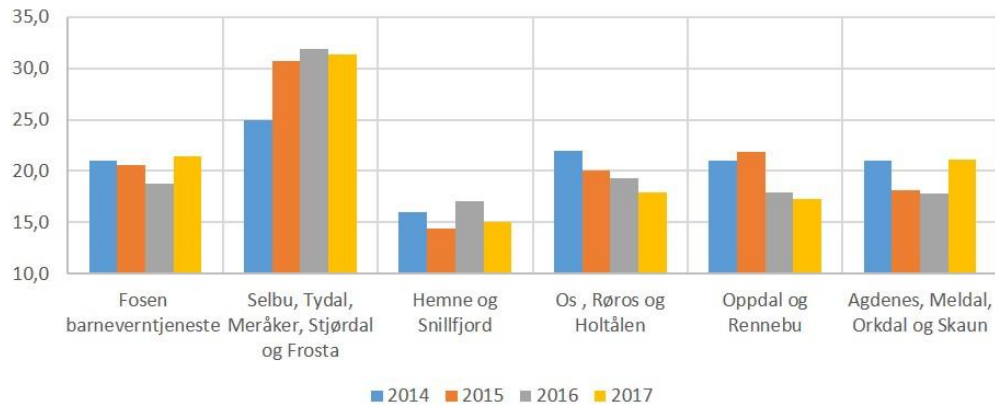
Stor turnover er et generelt problem i barnevernet i Norge, noe vi også ser for Fosen barneverntjeneste. Siden oppstarten av det interkommunale samarbeidet i 2012 har totalt 21 ansatte med fast stilling sluttet. Av disse har 5 gått av med pensjon. Sykefraværet har også vært relativt høyt etter etableringen, dog har det vært få langtidssykemeldinger (Tilstandsrapport 2017). Det har for øvrig vært en reduksjon i sykefraværet fra 14.7 % i 2013 til 9.9% i 2017.

Fosen barneverntjeneste har siden 2004 hatt, i likhet med andre kommuner i Trøndelag, en jevn økning i antall stillinger med fagutdanning (Figur 4.10). For øvrig viser både Figur 4.9 og Figur 4.10 at siden 2012 har det vært liten/ingen økning i antall stillinger, mens tettheten på fagutdannede har hatt en liten øking.



Figur 4.10 Antall stillinger i barneverntjenesten med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år

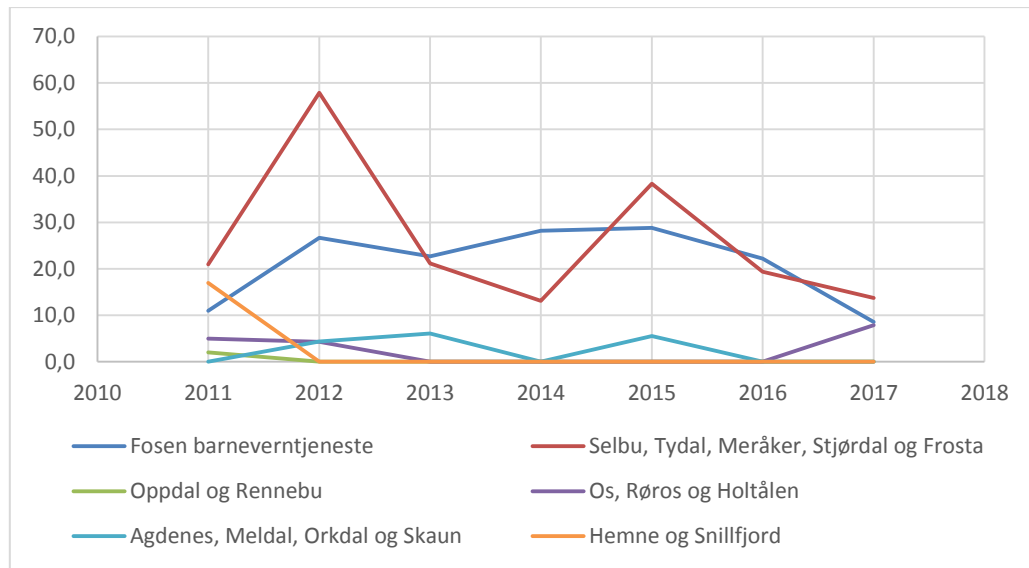
Figur 4.11 viser at det er variasjoner mellom barneverntjenestene når det gjelder andelen barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk. Fosen barneverntjeneste har siden 2014 ligget stabilt på om lag 20 barn med undersøkelse/tiltak per årsverk og ligger omtrent på samme nivå som flertallet av de interkommunale barneverntjenestene i Trøndelag.



Figur 4.11 Antall barn med undersøkelser eller tiltak per årsverk

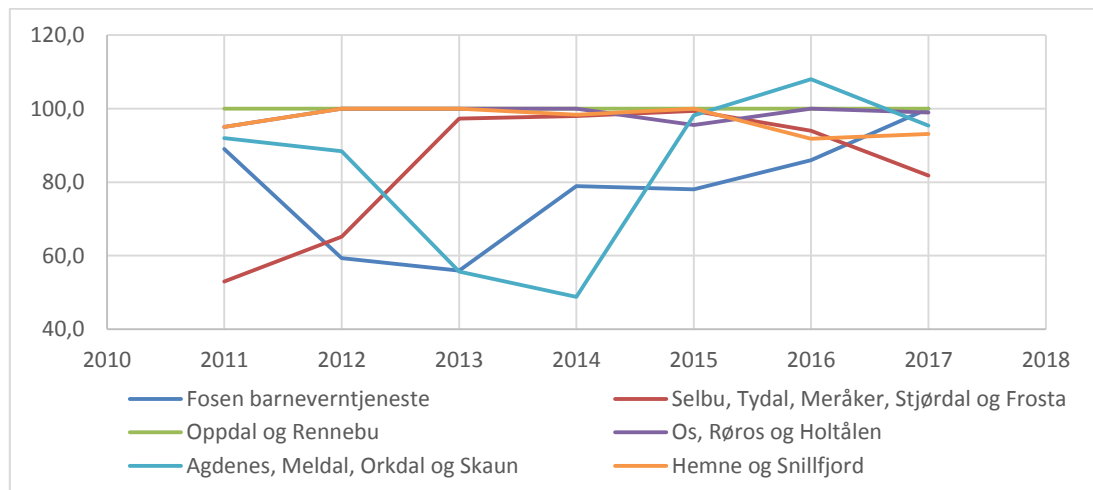
4.5 Interne arbeidsprosesser

Fosen barneverntjeneste har over tid hatt en stor andel fristbrudd i undersøkelsessaker. Figur 4.12 viser at andelen fristbrudd har hatt en jevn nedgang siden 2015, men ligger fortsatt noe høyere sammenliknet med andre interkommunale barneverntjenester i Trøndelag. I henhold til tilstandsrapporten av 2017 er flere av disse fristbruddene knyttet til avvente av ekstern sakkyndig utredning eller anmeldelse av saker hvor det ikke ønskes å konkludere før saken er ferdig etterforsket av politiet. Tall fra Bufdir viser også at det har vært utfordringer knyttet til lovpålagt oppfølging av barn i fosterhjem (tall ikke vist). I henhold til Tilstandsrapporten 2017 har Fosen barneverntjeneste oppfølging og kontroll ansvar for i alt 72 fosterbarn og barn som bor på institusjon. I 2016 var det 5 tilfeller der lovens krav om besøk det siste året ikke ble oppfylt. Tilstandsrapporten peker på at det er behov for økt kompetanse og veiledning av fosterhjem som har barn med store omsorgsbehov boende hos seg.

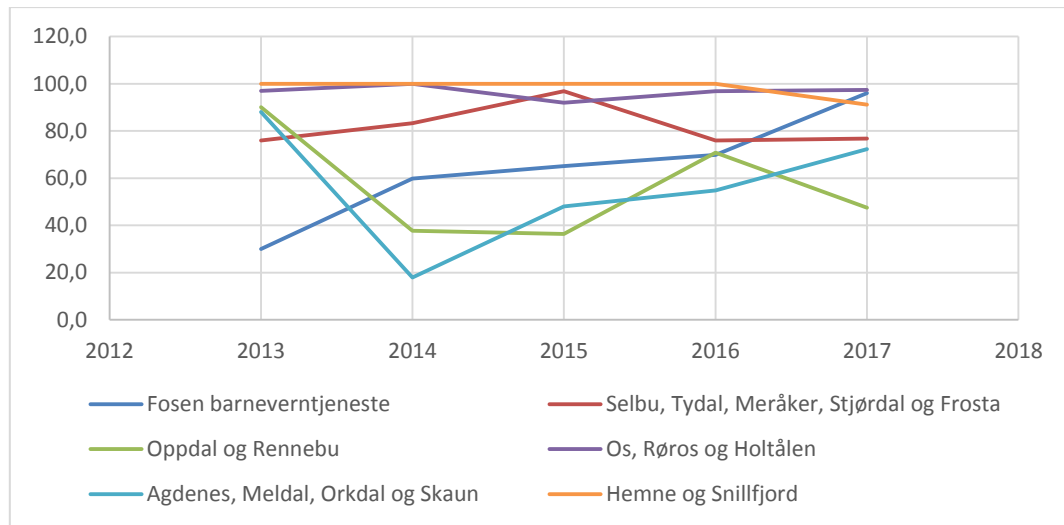


Figur 4.12 Andel fristbrudd i undersøkelsessaker

Fosen barneverntjeneste har de siste årene hatt, gjennom målbevisst jobbing med internkontroll, er sterkt fokus på å få på plass tiltaksplaner i saker med tiltak og evalueringen av tiltakene jfr. lovens krav (Tilstandsrapport 2017). Figur 4.13 viser at Fosen barneverntjeneste har siden 2013 økt andelen barn i hjelpetiltak med tiltaksplan, og i 2017 var denne andelen 100 %. Andelen som har evaluert tiltaksplanen har i samme periode også økt betydelig, til 100 % i 2017 (Figur 4.14).

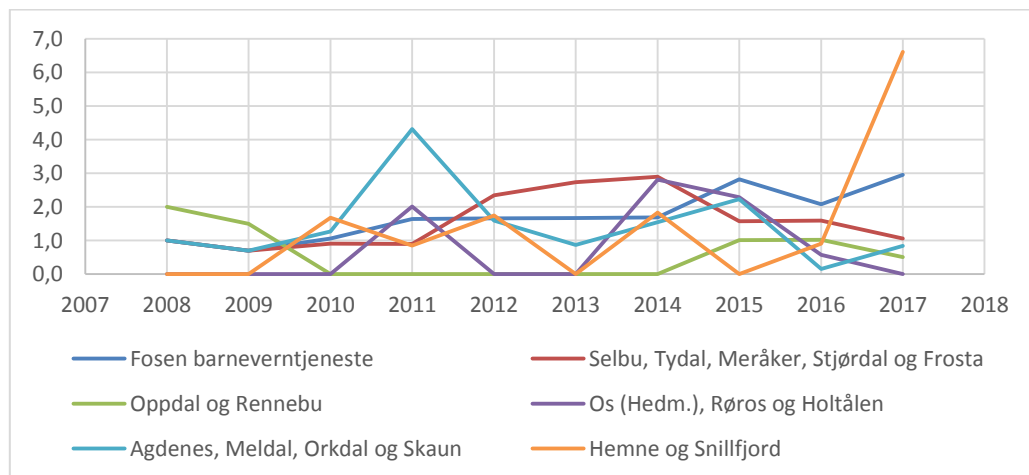


Figur 4.13 Andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplan



Figur 4.14 Andel barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan

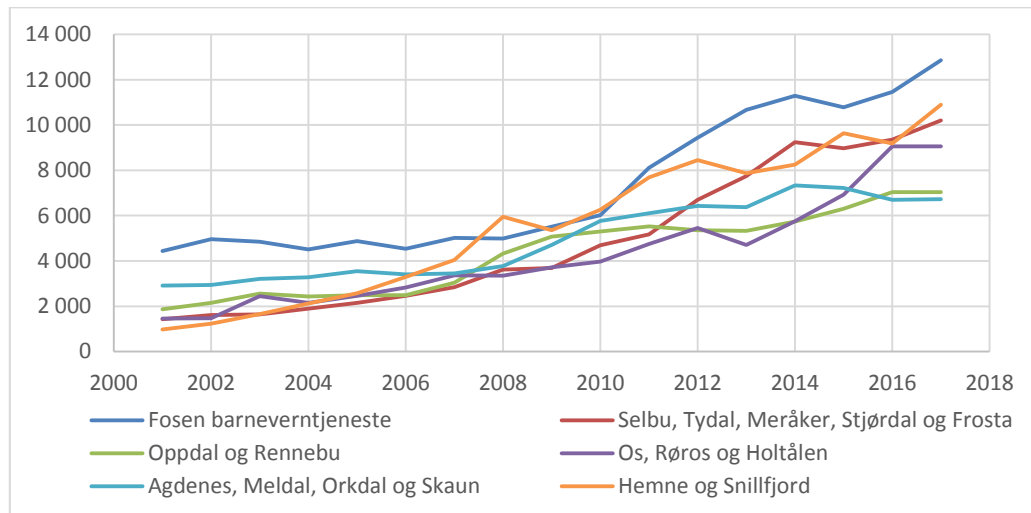
Figur 4.15 viser at Fosen barnevern har siden 2008 hatt en jevn økning i antall barn med akuttvedtak. Andelen er relativt høy sammenliknet med andre kommuner i Trøndelag med interkommunal barneverntjeneste. Det er særlig i Roan det har blitt gjort mange akuttvedtak de siste årene. Likedan er også andelen barn som bor utenfor hjemmet betraktelig høyere i Roan sammenliknet med de andre samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste (tall ikke vist, Bufdir, 2017). Videre viser statistikk fra Bufdir at Fosen barneverntjeneste hadde færre hjelpetiltak i hjemmet av alle barn med tiltak 0-17 år sammenliknet med de interkommunale barneverntjenestene i Hemne og Snillfjord og Oppdal og Rennebu (73 vs 74 og 78 % respektivt). Det er særlig i Roan andelen hjelpetiltak i hjemmet er lav (47 % i 2017). Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at i kommuner med lavt folketall, slik som f.eks. Roan, vil enkelt hendelser gjøre store utslag på statistikken.



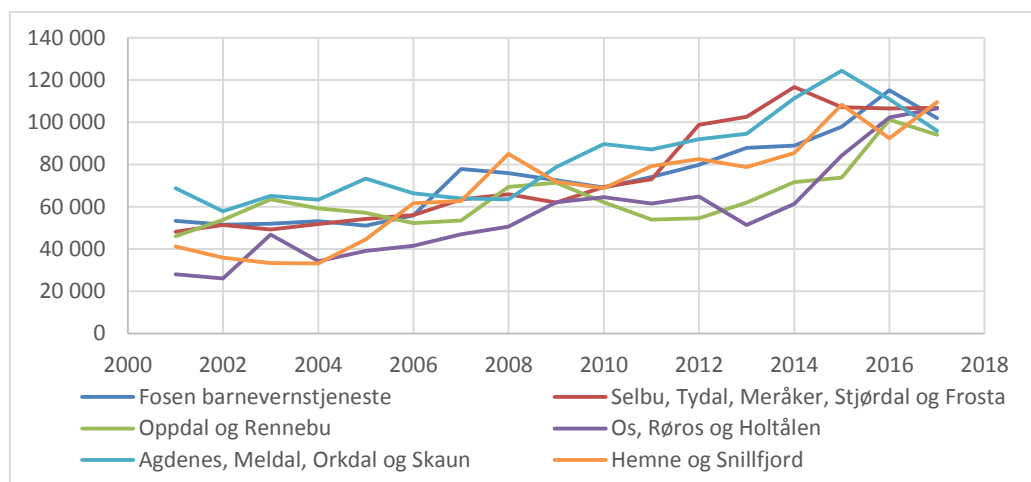
Figur 4.15 Antall barn med akuttvedtak per 1000 i barnebefolkningen (2017)

4.6 Ressurser, økonomi og utvikling

Utgiftene knyttet til barnevern har økt betraktelig siden 2001 hos samtlige kommuner med interkommunale barnevernstjenester i Trøndelag. Hos Fosen kommunene har det vært en markant økning i utgifter per barn i befolkningen siden 2010 (Figur 4.16). Etter etableringen av den interkommunale barnevernstjenesten i 2012 og frem til 2017 har de ligget godt over gjennomsnittet for barnevernsutgifter sammenliknet med andre kommuner med interkommunale barnevernstjenester. For øvrig viser Figur 4.17 at i samme periode har utgiftene per barn i barnevernet ikke hatt samme markante økningen hos Fosen barneverntjeneste og utgiftsnivået er noenlunde likt andre interkommunale barnevernstjenester. Andelen av barnevernsutgiftene som går til saksbehandling svinger fra år til år og det er store variasjoner mellom kommunene (Figur 4.18-4.19). I perioden 2011-2017 ser vi at andelen som går til saksbehandling er særlig stor hos Åfjord og Osen, mens andelen hos Ørland er relativ lav (Figur 4.19).

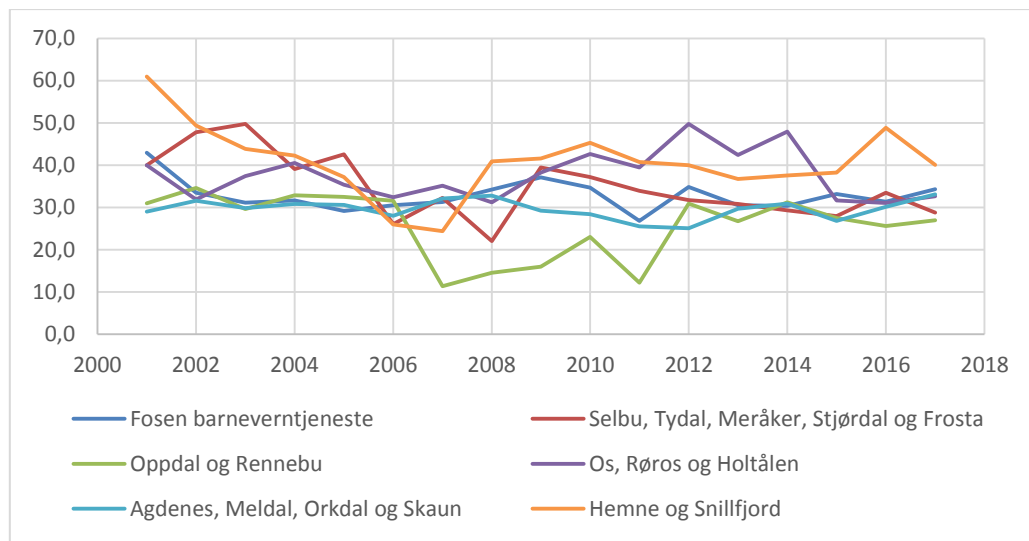


Figur 4.16 Utgifter til barnevern per barn i befolkningen 0-17 år

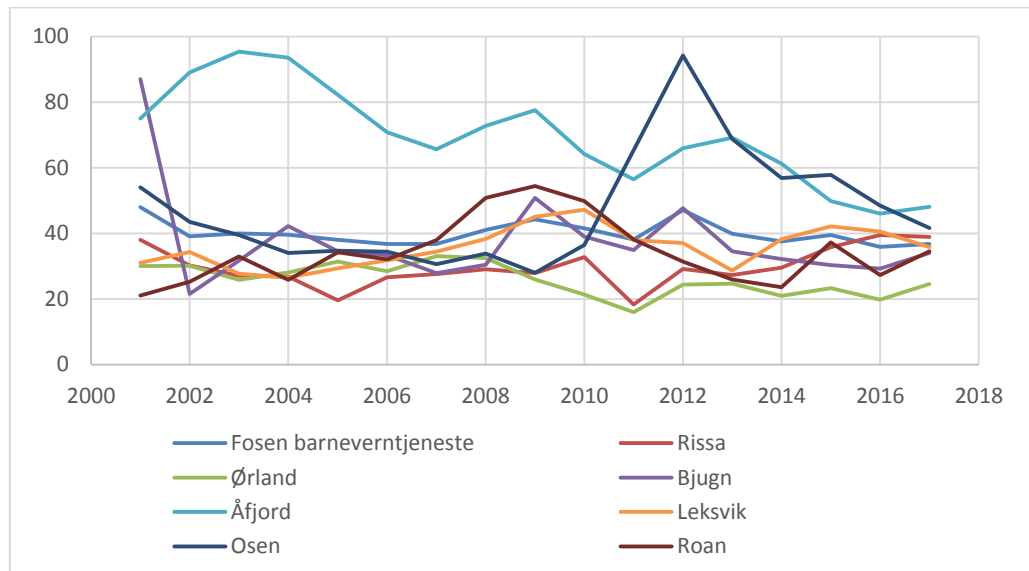


Estimat basert på to nærmeste år for Selbu i 2017

Figur 4.17 Utgifter per barn i barnevernet



Figur 4.18 Andel av barnevernsutgiftene som går til saksbehandling.

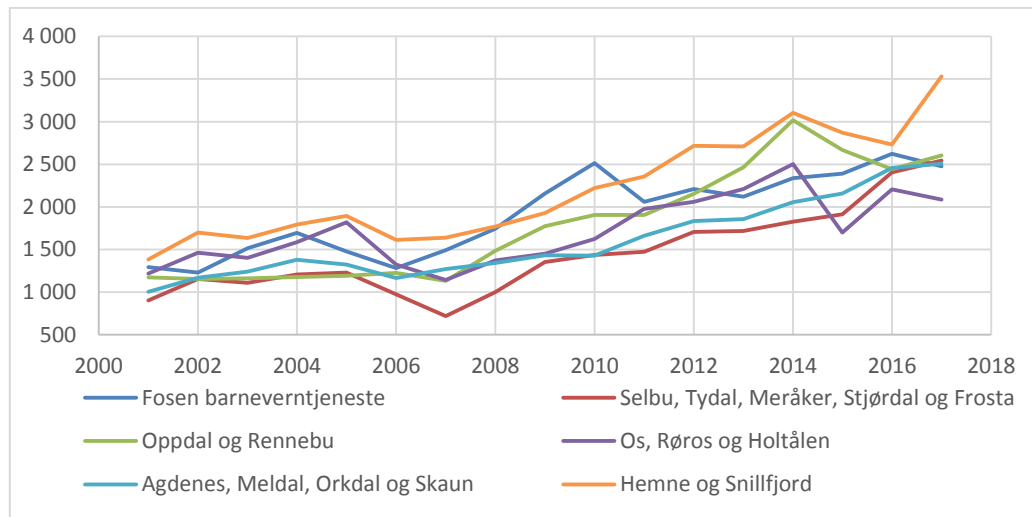


Figur 4.19 Andel av barnevernsutgiftene som går til saksbehandling i samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste.

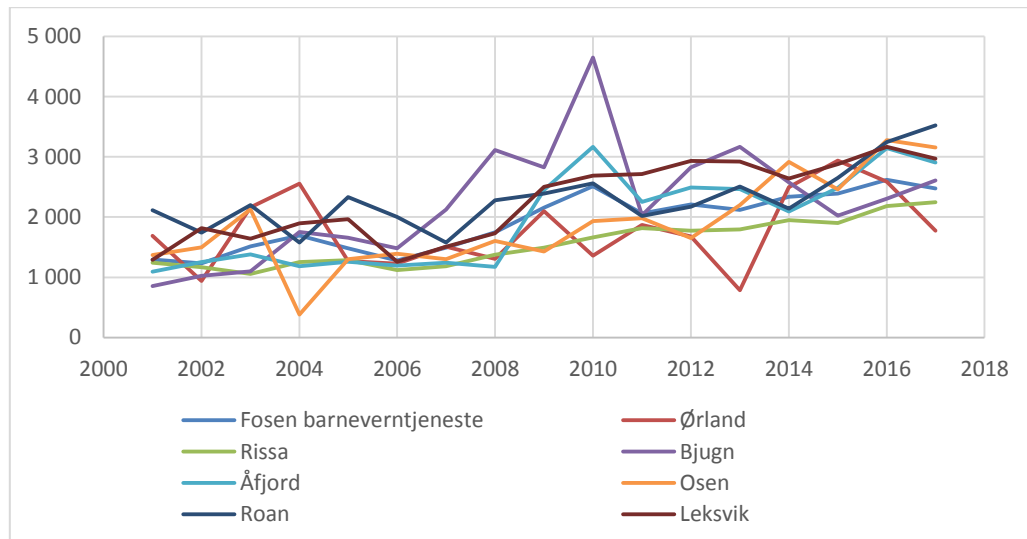
4.7 Utgifter til forebyggende arbeid og samarbeid med andre

Det er store variasjoner både i utgifter og hvordan det forebyggende arbeidet er organisert og fungerer i de ulike samarbeidskommunene. Figur 4.20 viser at samtlige kommuner har de siste årene hatt en jevn økning i utgifter knyttet til forebyggende arbeid, helsestasjon og skolehelsetjeneste. Samarbeidskommunene i Fosen Barnevernstjeneste ligger samlet sett om lag på gjennomsnittet for hva andre kommuner med interkommunale barneverntjenester bruker til dette formålet. Det er for øvrig store variasjonen mellom samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste

(Figur 4.21). Alle samarbeidskommunene har siden 2012 økt utgiftene knyttet til forebygging med unntak av Ørland hvor utgiftene har gått noe ned. I 2017 brukte Ørland og Rissa 1775 og 2246 kroner per innbygger 0-20 år sammenliknet med Roan og Osen som brukte henholdsvis 3524 og 3157 kroner.



Figur 4.20 Utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste per innbygger 0-20 år



Figur 4.21 Utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste per innbygger 0-20 år i samarbeidskommunene i Fosen barneverntjeneste

5. RESULTAT FRA SPØRREUNDERSØKELSE, ÅPNE BESVARELSER OG SAMTALER

I spørreundersøkelsen til de ansatte fikk de, i tillegg til lukkede svaralternativ, anledning til å svare på en rekke åpne kvalitative spørsmål. I tillegg har vi gjennomført intervju/samtaler med leder for barneverntjenesten og teamlederne samt gruppesamtaler med øvrige ansatte. Det har også vært gjennomført intervju/samtaler med rådmenn, kommunenes kontaktpersoner og et utvalg samarbeidsparter. Nedenfor oppsummerer vi våre hovedfunn fra disse svarene/intervjuene/samtalene.

5.1 Organisering, styring og eierskap

Kontaktpersoner

Den overordnede organiseringen av barneverntjenesten er per i dag lagt under rådmannsgruppa, noe enkelte kontaktpersoner uttrykker at de er usikre på om er riktig plassering. Barnevernsfaget er komplisert og rådmennene er ikke nødvendigvis fagfolk eller de med fagansvar på dette området. Det stilles derfor spørsmål om rådmennene innehar tilstrekkelig kunnskap og oversikt over utfordringsbildet til å trekke beslutninger om prioriteringer og budsjettering for barneverntjenesten. Ser de sammenhengene og helheten for barnet, familien og samfunnet de lever i?

Flere kontaktpersoner for samarbeidskommunene uttrykker at eierforholdet til barneverntjenesten har blitt fjernere etter at tjenesten ble interkommunal. Mange uttrykker større forventninger til vertskommunen i form av ledelse og inkludering av samarbeidskommunene. Kontaktpersoner ønsker at vertskommunen involver kommunene mer og lager en felles møteplass, med f.eks. en budsjettkonferanse hvor alle kommunene er tilstede. På denne måten sikres god informasjonsflyt og prioriteringer/budsjettering blir diskutert og forent hos alle samarbeidskommunene.

Kontaktpersonene uttrykker at det er behov for større dialog og samhandling mellom samarbeidskommunene. Det har frem til nå ikke vært noe felles dialog eller møtested for kontaktpersonene og dette bør etableres. Enkelte kontaktpersoner uttrykker at man samlet bør diskutere felles strategi og handlingsplan som er forent hos alle samarbeidskommunene. De aller fleste kommunene er fornøyde med at barneverntjenesten er interkommunalt, da barneverntjenesten tidligere var svært sårbar og ansatte ofte var alene. Forøvrig peker kontaktpersonene på at det er behov for en tydeliggjøring av roller og avklaring i grenseoppgangen mellom de kommunale tjenestene og barnevernets ansvarsområder.

Kredibiliteten til Fosen Barneverntjeneste er god. De har politikere, rådmenn og ordførere i ryggen og alle har stor respekt for jobben de gjør og er ydmyke til at det er et vanskelig arbeidsområde. Men det er også andre tjenester i kommunene som er

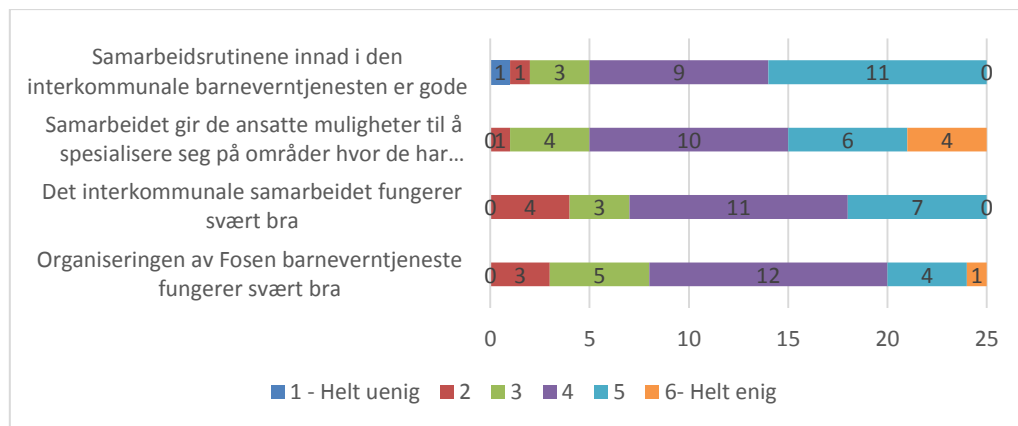
sårbare. Barneverntjenesten kan ikke være en satellitt med hemmelige tjenester og det må inviteres og selv invitere til samarbeid med andre enheter og tjenester.

5.2 Ledelse og organisasjonskultur internt i Fosen barnevernstjeneste

Ved oppstart av Fosen barneverntjeneste i 2012 var tjenesten organisert etter en generalistmodell, dvs. en modell hvor alle jobbet med alle typer saker. Tjenesten var organisert i tre områder etter geografi med hver sin fagleder. På bakgrunn av tilsyn fra arbeidstilsynet og fylkesmannen, tilbakemeldinger internt og fra samarbeidspartnere samt evalueringen av interkommunale barnevernstjenester i Sør-Trøndelag (Telemarksforskning, 2016), ble det stilt spørsmål om dette var den mest hensiktsmessige organiseringen med tanke på å kunne levere faglig gode tjenester for brukerne. I perioden høsten 2015 til våren 2016 ble det gjennomført en evaluering som, i tillegg til kartlegging av suksess- og risikofaktorer, la frem ulike muligheter for organisering. På bakgrunn av evalueringen ble det etablert ny organisering med inndeling i tre fagteam; undersøkelse, omsorg og tiltak med hver sin teamleder (Tilstandsrapport 2017). Felles for alle teamene er det forebyggende arbeidet.

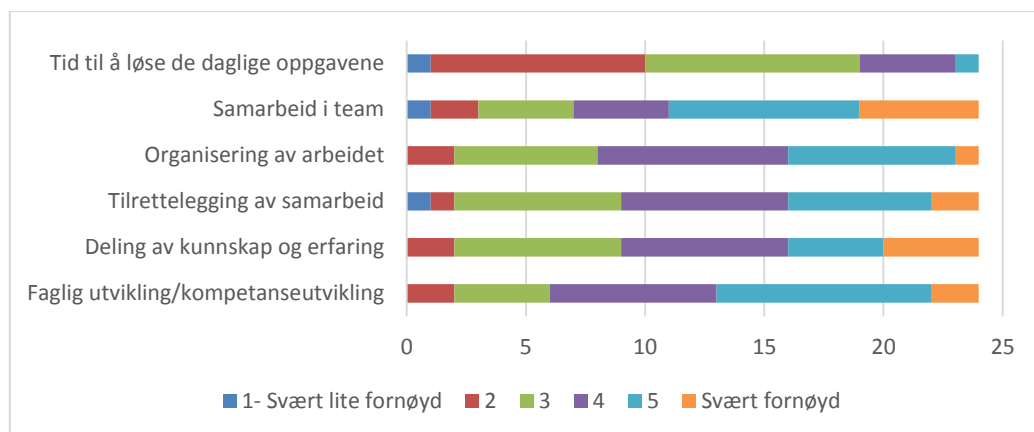
Ansatte

Ansatte i barneverntjenesten opplever at det er både fordeler og ulemper med organiseringen av Fosen barneverntjeneste slik den forekommer i dag. Små kommuner gir ofte utfordringer knyttet til habilitet og faglighet. Et interkommunalt samarbeid vil gi større faglig trygghet både for de enkelte familiene og ansatte. Figur 5.1 viser ansattes vurdering av samarbeid, samarbeidsrutiner og organisering internt i barnevernstjenesten. Tilbakemeldingene viser at en stor andel av de ansatte er fornøye med samarbeidsrutinene i tjenesten og synes at det interkommunale samarbeidet og organiseringen av tjenesten fungerer bra. Både spørreskjemaundersøkelsen og gruppeintervjuene peker på at det er større rom for spesialisering og at kompetansen i de ulike teamene har økt (flere ansatte med ulike yrkesbakgrunn og erfaringer, rom for kompetanseheving etc.) etter at tjenesten ble interkommunal. Spørreskjemaundersøkelsen indikerer for øvrig at det er store variasjoner i hvor godt fornøye de ansatte er med dagens organisering av barneverntjenesten.



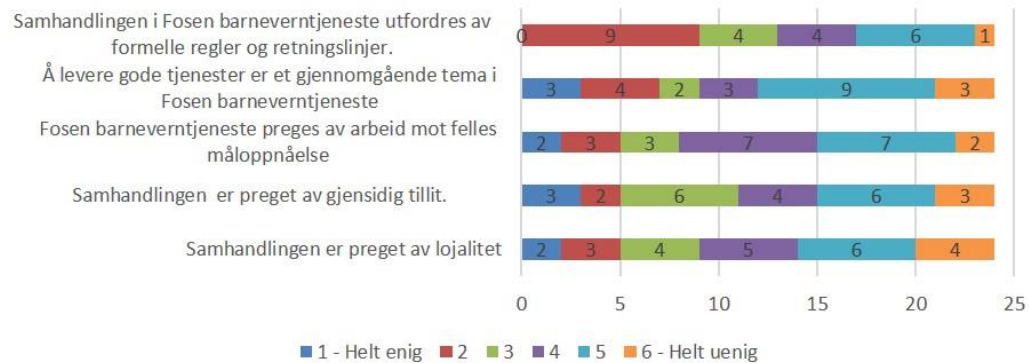
Figur 5.1 Ansattes vurdering av samarbeid, samarbeidsrutiner og organisering

Figur 5.2 viser at relativt mange ansatte er rimelig fornøyde med samarbeidet i teamene, organiseringen av arbeidet, fagligutvikling/kompetanseutvikling og deling av kunnskap og erfaringer. Ansatte er for øvrig lite fornøyde med tiden de har til rådighet til å utføre de daglige oppgavene.



Figur 5.2 Ansattes vurdering av hvor fornøyd de er med Fosen barneverntjeneste på ulike områder.

Figur 5.3 gir oversikt over ansattes vurderinger av samhandling og målsettinger i Fosen barneverntjeneste. Tilbakemeldingene viser en relativt stor andel av de ansatte ikke opplever at tjenesten preges av arbeid mot felles måloppnåelse og det å levere gode tjenester. Flere vurderer samhandlingen til å utfordres av formelle regler og retningslinjer og gir uttrykk for at de er usikre på om samhandlingen preges av gjensidig tillit og lojalitet. Det er viktig å merke seg at det er stor variasjon i svarene på de ulike påstandene.

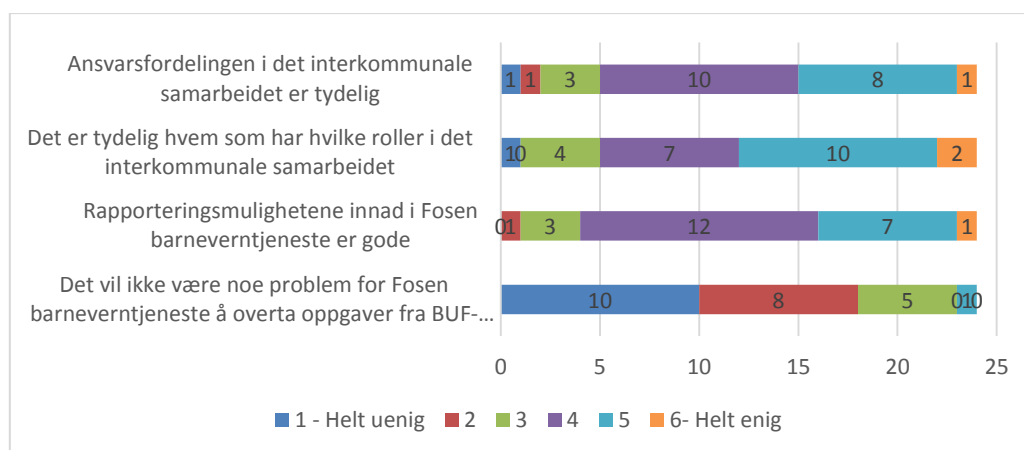


Figur 5.3 Ansattes vurdering av samhandling og målsettinger

I gruppeintervjuene forteller flere ansatte at det den siste tiden har vært fokus på kompetanseheving og videreutdanning, spesielt blant teamledere. For øvrig opplever ansatte at kapasiteten i tjenesten per dags dato er så sprengt at det er lite kunnskap som tilflytter resten av tjenesten. Flere sier at kompetanseheving også kan være en tidstyv og at det er svært sårbart når ansatte er borte på grunn av videreutdanning. Videre sier ansatte i tjenesten at de bruker svært mye tid i bil og kjøring mellom samarbeidskommunene. Ved kommunesammenslåing vil det naturlig føre til 3 kontorer/oppmøtesteder, noe som vil være positivt for tjenesten.

Flere ansatte bekymrer seg for at det per i dag ikke er kapasitet nok til å ivareta klienter i en overgangsfase fra team til team. Det er uheldig at familier og barn som må forholde seg til ulike saksbehandlere og helheten i familien og barnets situasjon kan fort gå tapt. Dette er sårbart både hos de enkelte familiene, men også for det faglige tilbudet tjenesten yter. Mer og tettere samarbeid mellom teamene er nødvendig som sikrer gode overganger mellom teamene, både for brukerne og ansatte. Teamene bør styrkes med både kompetanse og ressurser.

Mange ansatte opplever at ansvarsfordelingen og rolleavklaringen internt i det interkommunale barneverntjenesten er relativt god (Figur 5.4). Samtidig peker flere ansatte i intervjuene på at det til dels er uklare grenseoppganger i rolle- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og barneverntjenesten og det er behov for en tydeliggjøring av dette. Det er stor uenighet i påstanden om at det ikke vil være noe problem for Fosen barneverntjeneste å overta oppgaver fra BUF-etat.



Figur 5.4 Ansattes vurdering av ansvarsfordeling, roller, rapporteringsmuligheter og kapasitet til nye oppgaver

Ansatte opplever stor avstand til ledelsen og ønsker større tilstedeværelse og oppfølging av leder. Øverste leder sitter i dag med svært mange oppgaver som kan og bør fordeles på flere. Per i dag blir det for mye tid som går med til drift og mindre tid til ledelse. Flere sier at det er et behov for en nestkommanderende (NK) som kan se innover i tjenesten og følge opp ansatte – mens enhetsleder kan ha mer fokus utad og følge opp samarbeidskommunene og andre samarbeidspartnere. Teamledere kan og bør få tildelt enklere godkjenningsmyndighet i forhold til vedtak/tiltak. I dag tar saker som har behov for avgjørelse ofte lang tid på grunn av tungvint beslutningsprosess.

Kontaktpersoner

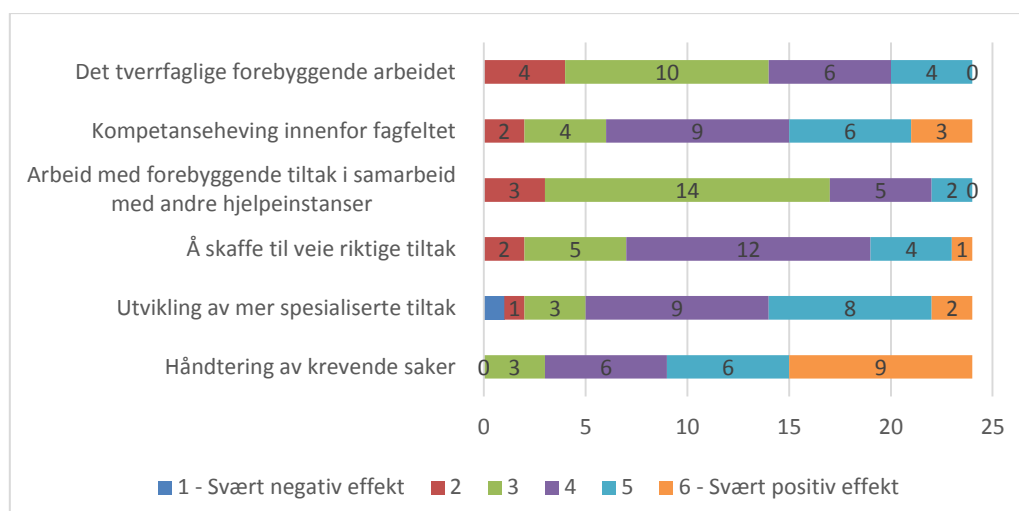
Flere kontaktpersoner forteller at organiseringen av Fosen barneverntjeneste har endret seg siden oppstart av det interkommunale samarbeidet og tjenesten er per i dag inndelt i tre team. Utviklingen av denne organiseringsmodellen er gjort internt av barneverntjenesten med lite/ingen involvering av samarbeidskommunene. En kontaktperson sier han stiller spørsmålsteget ved denne organiseringen, men understreker at han har lite kunnskap og føler seg på tynn is. Tanken bak det interkommunale samarbeidet var å få maks ut av organiseringen. Det er store geografiske avstander med 6 oppmøte kontor. Om man i tillegg deler opp i ulike fagteam er det svært usikkert om man opplever en større teamfølelse. Videre er man usikker på om helhetsbildet og formidlingen mellom de ulike teamene blir godt nok ivarettatt. Familiene og barna blir nøtt til å forholde seg til mange saksbehandlere, som kan være vanskelig i en sårbartid. Barnevernet skal jobbe for «barnets beste», samtidig er det et sterkt behov for å jobbe for «ansattes beste» og sikre god kontinuitet i fagmiljøene og beholde gode fagfolk. En kontaktperson sier at det har vært motstand til endringer i barneverntjenesten også blant ansatte i tjenesten og at det fortsatt er noen som ikke er fornøyd med organiseringen og det interkommunale samarbeidet.

En stor andel av kontaktpersonene gir sterkt uttrykk for at de opplever barnevernsleder til å ha alt for mange oppgaver og folk hun må forholde seg til. I dag er barnevernsleder alt for tilgjengelig for sine ansatte (f.eks. bistår i enkelt saker) – på bekostning av at man ser opp og har fokus utad på samarbeid med de enkelte samarbeidskommunene. Barneverntjenesten har behov for en tydelig og sterk ledelse med kapasitet til å løfte blikket med mer fokus utad mot kommunene og samarbeidende tjenester – og ikke minst et økt fokus på hva man faktisk har fått til! En tydelig strategi- og handlingsplan for barneverntjenesten er nødvendig med fokus på *hvor er vi – hvor skal vi – hva ønsker vi – hva skal vi levere?* En overvekt av kontaktpersoner mener det i fremtiden bør være 3 kontorer/lokalisasjoner med egne ledere som har økt myndighet og beslutningsansvar samt oppfølging/personalansvar for sine ansatte.

5.3 Bemanning, kompetanse, kapasitet og interne arbeidsprosesser

Ansatte

Selv om spørreskjemaundersøkelsen indikerer at sammenslåingen har hatt en viss positiv effekt på kompetanseheving i barneverntjenesten, er det en tendens til at barnevernsansatte ikke opplever at de har tilstrekkelig faglig kompetanse for å møte utfordringer og levere forsvarlige tjenester til brukerne. Figur 5.4 viser ansattes vurderinger av hvilke effekter etableringen av den interkommunale barnevernstjenesten har hatt på barnevernets tjenester. En stor andel ansatte opplever at det interkommunale samarbeidet har hatt en positiv effekt på håndteringen av krevende saker og tiltakene som utøves oppleves å være mer spesialiserte/korrekte. Omorganiseringen har gått fra generalist til spesialist, og mulighetene for å spesialisere seg har vokst. Kompetanseheving på spesielle interesser kan sees på som en positiv effekt ut av sammenslåingen. For øvrig peker flere ansatte på at det å skape gode og trygge relasjoner til barn og unge og deres familier er utfordrende – og at dette har blitt mere utfordringene etter at tjenesten ble interkommunal. Reiseavstand, lovpålagt dokumentasjonskrav, riktig føring av datasystemer, saksbehandling og saksmengde («å haste fra en sak til en annen») nevnes som viktige tidstyver. En overvekt av ansatte mener at kommunene i Fosen er små og «gjennomsiktige» og at det vil være vanskelig for enkeltkommunene å drive en barnevernstjeneste med tilfredsstillende størrelse og fagmiljø.



Figur 5.5 Ansattes vurderings av hvilke effekter etableringen av den interkommunale barneverntjenesten har hatt på barnevernets tjenester

Kontaktpersoner

Enkelte kontaktpersoner uttrykker at de opplever barnevernstjenesten som en egen satellitt som driver med «hemmelige» tjenester. Mange er frustrert over mangelfull på dialog, som ofte begrunnes med taushetsplikt. Kontaktpersonene opplever samarbeidet om enkeltsaker som god og har stor tillitt til det barnevernsfaglige arbeidet som tjenesten gjør, men opplever tjenesten til dels til å ha mindre engasjement i saker de ikke selv er en del av, som det forebyggende arbeidet. Mange uttrykker at de har et ønske om å sette inn tiltak i familien på et tidligere tidspunkt og opplever at de selv har kompetanse til dette, men at mangel på dialog og informasjonsflyt hindrer dette. I mange tilfeller får de først informasjon om utfordringene hos barnet og familien etter at det har blitt en sak hos barnevernstjenesten og vedtak/tiltak har blitt gjort.

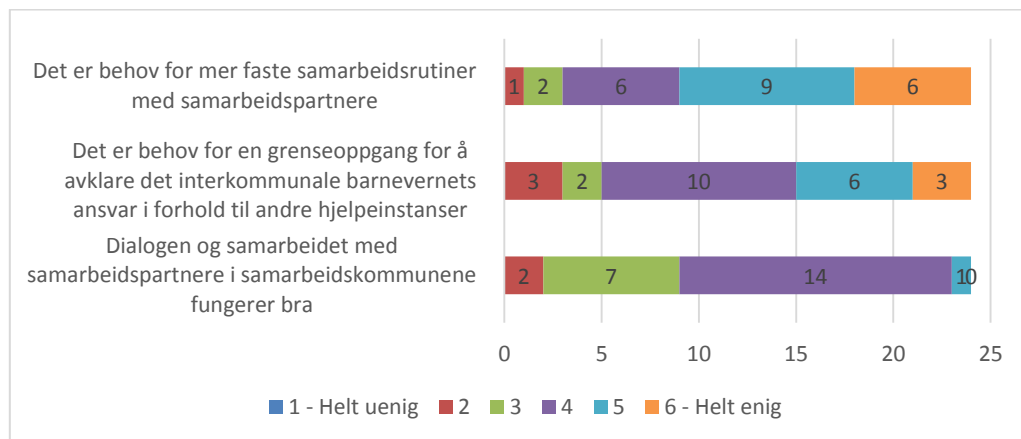
En kontaktperson stiller spørsmål om barneverntjenesten har dyrket sin myndighetsrolle på bekostning av veilederrollen opp mot kommunene?

Kontaktpersonene er tydelig på at det fremover bør jobbes med å øke samarbeidet med andre kommunale tjenester som jobber innen fagområdet slik at man kan bistå barna og deres familier på en bredere måte enn hva barneverntjenesten greier alene. Tidlig innsats og forebygging må prioriteres slik at barna kan få nødvendig hjelp før det blir en barnevernssak. Det er derfor viktig at barneverntjenesten prioriterer møtearenaer med andre kommunale tjenester og bistår/veileder kommunene i det forebyggende arbeidet.

5.4 Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester. Rolle- og forventningsavklaring

Ansatte

Spørreskjemaundersøkelsen viser at ansatte opplever at det tverrfaglige forebyggende arbeidet i samarbeid med andre kommunale tjenester har blitt mer utfordrende etter at det interkommunale samarbeidet ble etablert. Ansatte i barnevernstjenesten sier at det er stor variasjon hvordan det generelle forebyggende arbeidet i kommunene prioriteres og organiseres. Noen kommuner har gode rutiner for systemisk arbeid, og tverrfaglig tenkning, men det er ingen selvfølge at samme kommune har tilsvarende gode rutiner for å knytte barneverntjenesten til dette arbeidet. Det er en formidabel jobb å sette seg inn i de enkelte kommunenes måte å jobbe på når det gjelder ulike enheter, team, møtestrukturer etc. og barnevernstjenesten opplever at de står i «spagaten». Både spørreskjemaundersøkelsen og gruppeintervjuene peker på at det er et sterkt behov for mer faste samarbeidsrutiner med andre kommunale tjenester samt en tydeliggjøring av retningslinjer og grenseoppganger for hva som er kommunens og barnevernstjenestens ansvar (Se også Figur 5.1 og Figur 5.5).



Figur 5.6 Ansatte i Fosen barnevernstjenestes vurdering av Fosen barnevernstjenestes samarbeid med andre tjenester/aktører i samarbeidskommunene.

Flere uttrykker at kommunene på Fosen må bli enige om en felles strategi for å bedre oppvekstvilkårene i kommunene og at dette må forankres i ledelsen – både i kommunen og barnevernstjenesten. Det er for tilfeldig hvilke mål kommunene har. Kommuneledelsene er ikke oppdatert på hva som bør prioriteres og de hører ikke på de signaler som gis fra fotfolket eller nasjonale føringer.

Prosjekt forebyggende arbeid peker på at «vi bør søke så lik mulig struktur og arbeidsmåter i alle samarbeidskommunene» – dog med lokale varianter – for det forebyggende arbeidet på Fosen. Dette vil gjøre det mer gjenkjennbart for ledere, saksbehandlere og andre fagfolk, både i barnevernstjenesten og de samarbeidende kommunale tjenestene. Det vil også være positivt for innbyggerne, at de kjenner seg

igjen i alle kommuner. Det er behov for en sterk forankring i øverste kommunale ledelse med et tydelig fokus på tverrfaglighet og tverrfaglighet som ressurs. Tilgjengelighet mellom etater, kunnskap om andres lovverk og en omforent tanke rundt taushetsplikt vs. Opplysningsplikt er andre viktige momenter. Det forebyggende arbeidet bør ha en lavterskel og tverrfaglig tilbud, som f.eks. familiens hus, hvor saker drøftes og tiltak iverksettes på tvers av ulike sektorer/enheter i kommunen. Med samtykke kan saker drøftes åpenlyst. Barnevernet kan, og bør, her ha en veiledende rolle da det ikke er en målsetting om at barneverntjenesten skal ha flest mulig familier i sin tjeneste. Mange fagpersoner og tjenester kan gjøre jobben barnevernet gjør uten at det trenger å bli en barnevernssak. Det er nødvendig at en slik strategi og arbeidsmetodikk forankres både politisk og administrativt.

Det har vært og er en utfordring at det har vært litt tilfeldig hvem som internt i barneverntjenesten jobber med forebyggende arbeid. Selv om enkelte personer har mer arbeid og fokus rettet mot forebygging, har disse også andre oppgaver. Ofte jobber barneverntjenesten med saker som «brenner» som i stor grad blir prioritert på bekostning av det forebyggende arbeidet. Det er en risiko for at kunnskap kan gå tapt, og det er vanskeligheter med å lage gode relasjoner og samarbeidsrutiner rundt det forebyggende arbeidet når det er ustabil bemanning og oppmøte. Kontinuitet i arbeidstokken (på tvers av etater/sektorer) som over tid jobber med forebygging bør derfor styrkes. Videre, samlokalisering med andre samarbeidende sektorer i kommunen hvor vi har en forent tanke rundt taushetsplikt og samtykke kan også være positivt med tanke på tverrfaglig drøfting om barn og familie. Tiltak bør i større grad initieres av kommunen med barnevernstjenesten som samarbeidspartner. Barneverntjenesten er ikke «poppis» og det kan derfor være lettere å få til et godt samarbeid og få familiene til å ta imot hjelpen. Overordnede forebyggende team bør dekke alle samfunnsområder som har betydning for livsløpene til hvert enkelt familiemedlem som inkluderer f.eks. NAV, politi, helse og oppvekst, fritid etc.

Kontaktpersoner

Kontaktpersonene for samarbeidskommunene mener at dialogen og samarbeidet mellom Fosen Barneverntjeneste og de kommunale tjenestene har over tid vært utfordrende og det er rom for forbedringer på flere områder. Flere kontaktpersoner sier at det er vanskelig å danne gode samarbeidsrutiner og relasjoner da det har vært stor turn-over blant ansatte i barneverntjenesten. Det har også vært stor variasjon i hvem som er til stede og hvorvidt barneverntjeneste faktisk er tilstede ved de enkelte kommunale kontorene. Dette oppleves som en barriere for å danne gode og faste samarbeidsrutiner.

De fleste kontaktpersoner sier de har organisert tverrfaglige team hvor skole, barnehage, PPT og andre fra helse og oppvekst er representert. I henhold til flere kontaktpersoner fungerer det tverrfaglige samarbeidet innad i kommunen noenlunde, men at det tverrfaglige samarbeidet med barneverntjeneste ofte glipper. Flere

kontaktpersoner sier at de savner den «daglige kontakten», både formell og uformell – og at den tidlige innsatsen var tydeligere før tjenesten ble interkommunal. Det uttrykkes at mer hjelp og tiltak fra andre etater ble iverksatt før og at det i dag er langt flere som får tiltak fra barnevernet.

Kontaktpersonene opplever at samarbeidet med Barneverntjenesten fungerer godt i enkelt saker og har stor tillit til det barnevernsfaglige arbeidet de gjør her. Samarbeidet om systemnivået ser ut til å være vanskeligere enn individnivået og det er behov for mer faste samarbeidsrutiner. Flere uttrykker at de opplever barneverntjenesten til å være mindre engasjert i saker de ikke er en del av og at de ofte ikke deltar i møter/fora hvor det tverrfaglige og forebyggende arbeidet blir diskutert. Dette skaper frustrasjon/misnøye da det overordnede samfunnsoppdraget «våre barn» er felles for dem alle. Barneverntjenesten blir for ofte en egen satellitt med egne folk og egen lovgivning som er vanskelig å få grep om.

Enkelte kontaktperson uttrykker at det er behov for en bedre rolle- og forventningsavklaring. Det er nødvendig å definere grenseoppgangen for hva som er kommunens ansvar for hva er barneverntjeneste sitt ansvar. Hva kan kommunene forvente seg av barneverntjeneste og på hvilke arenaer? Hva er kommunens ansvarsområder og hvordan kan de bidra til samarbeid med barneverntjenesten? Samtidig er det også nødvendig med å bedre forankring og organisering av det tverrfaglige samarbeidet og forebyggende arbeid i kommuneledelsen blant Fosen kommunene.

Flere kontaktpersoner har påpekt at det har blitt flere barnevernssaker etter tjenesten ble interkommunal og at dette må sees i sammenheng med habilitetsspørsmålet. Kommunene i Fosen er små og «gjennomsiktige» kommuner og det er grunn til å tro at det har blitt lettere å sende en bekymringsmelding når tjenesten ikke lenger er kommunal.

Enkelte kontaktpersoner uttrykker at det har vært stor turn-over i barneverntjenesten, noe som har vært utfordrende med tanke på å danne gode samarbeidsrelasjoner over tid. Saksbehandlere i barneverntjenesten har derfor hatt liten tilhørighet sammen med andre fagpersoner i de kommunelegetjenestene og det oppleves vanskelig å integrere dem når man ikke vet hvilke ansatte som dukker opp på kontoret – om det i hele tatt kommer noen. Kontaktpersonene sier at kommunen har et sterkt ønske om å bistå familier på et tidligere tidspunkt og enkelte opplever at de selv har kompetanse til dette, men usikre på grenseoppgangene. Det er også viktig at «hele» familien blir bistått, både i forkant og etterkant når det skjer dramatiske hender som omsorgsoverdragelse. Det er et større behov for å se helheten og sammenhengene i familien og i samfunnet hvor familiene lever i. Det er derfor viktig at barnverntjenesten også deltar i det generelle forebyggende arbeidet og er til stede i møtearenaer med andre kommunale tjenester som tverrfaglige forum, skole, barnehage etc. Enkelte kontaktpersoner uttrykker at de har en opplevelse av at barneverntjenesten «dyrker»

barnevernsfaget og sin myndighetsrolle, på bekostning av veilederrollen og samarbeidet opp mot kommunene. «Barnevernstjenesten er som en egen satellitt som driver med hemmelige tjenester». Mangel på dialog som begrunnes i taushetsplikt er uttrykt som frustrerende. Kommunene opplever bedre samarbeid om enkeltsaker, men opplever barnevernstjenesten til å være mindre engasjerte i saker de selv ikke er involvert i. Det bør fremover være et økt fokus på å styrke arbeidet/forståelsen av helheten og menneskelige sammenhenger.

5.5 Internkontroll og sikkerhet

Internkontroll er en egenkontroll eller et system for at virksomheter skal kunne planlegge og organisere et kontroll- og dokumentasjonssystem for å sikre at de oppfyller krav fastsatt i lover og forskrifter. Et internkontrollsystem skal etter internkontrollforskriften (1996) blant annet inneholde mål for miljø- og sikkerhetsaktiviteter, beskrivelse av virksomhetens organisering, ansvaret for miljø- og sikkerhetsaktiviteten samt beskrivelse av rutiner og prosedyrer for hvordan virksomheten skal etterleve lover og forskrifter.

5.5.1 Arbeidsmiljø – HMS – sikkerhet – rapport arbeidstilsynet – arbeidsrutiner

Arbeidstilsynet har gjennomført tilsyn av Fosen barneverntjeneste. Dette tilsynet førte til varsel om pålegg, der arbeidsgiver må forbedre virksomhetens HMS-kartlegging og risikovurdering ved arbeidssituasjoner som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold, trussel om vold og uheldige psykiske belastninger, dette gjelder også bygningsmessig utforming, innredning, arbeidsutstyr og tekniske løsninger. Arbeidsplassene og arbeidslokalene er ikke utformet og innredet med særlig hensyn til fare for å bli utsatt for vold og trusler – delvis usikret, mangler alarm, ringeklokke og lås på dører. Møterom og kontorer har ikke rømningsveier. I perioder sitter ansatte alene på kontorene.

Ansatte

Vurderingene fra arbeidstilsynet støttes i sin helhet av ansatte i tjenesten. Ansatte opplever at det har vært lite fokus på trygghet og sikkerhet i tjenesten. Det pekes også på at de ofte er alene i konfliktsituasjoner.

«Vi bør i langt større grad være to i møter med foreldre. I dag er vi to unntaksvis, jeg mener det bør være unntaksvis at vi er alene, særlig på hjembesøk og ved førstegangssamtaler».

De ønsker øvelse på truende situasjoner og ønsker tettere samarbeide med politiet enn det de har i dag.

Både tjenesteenhetsleder og ansatte opplever utilstrekkelig debriefing i etterkant av belastende hendelser. Måten tjenesten er organisert på (leder og teamledere) kan være utfordrende når det gjelder å kunne ta vare på og følge opp ansatte etter at de har vært i vanskelige situasjoner.

De ansatte mener at det å ha færre kontor som kan rustes bedre og ha flere ansatte på jobb samtidig samt egen inngang og alarmsystem er et mulig tiltak.

5.5.2 Internkontroll – dokumentasjon og rapportering

Kontaktpersoner

Samarbeidskommunene opplever barnevernstjenesten til å ha gode tertialrapporter og informasjonsflyten er god når det gjelder pengebruk og kjøp av tiltak. Kommunene oppleves å bli forberedt på forhånd når det er økte behov. Flere uttrykker at de har en god og tett kontakt med merkantil i barneverntjenesten.

I internkontrollforskriften heter det seg at hver enkelt samarbeidskommune skal, i dialog med barnevernstjenesten, skrive et bestiller-brev hvor det fremgår hvilke prioriteringer og forventninger man har til barnevernet i året som kommer. Det er forøvrig svært ulikt hvordan samarbeidskommunene praktiserer bestiller-brevordningen. Enkelte baserer brevet på bestillinger fra tidligere år, mens andre gjennomgår og diskuterer bestillingen på både politisk- (rådmenn) og faglig hold (tverrfaglig samarbeidsforum, koordinerende enhet, årsplanarbeid for ulike enheter, rapporter fra barnevernstjenesten, Ung-data etc. I en kommune var kontaktpersonen ukjent med at det skal sendes bestiller-brev.

I henhold til internkontrollforskriften skal bestiller-brevene utformes i dialog med barneverntjenesten. Kontaktpersonene uttrykker at dette per i dag er mangelfull og at denne «dialogen» ofte foregår på e-post. Flere kommuner uttrykker at de savner en evaluering/gjennomgang av bestillingen på slutten av året med tanke på å evaluere hva man har gjort, hvorvidt man har nådd målene man har satt seg – hva lyktes vi med og hva må vi jobbe mer med og hvordan. Flere sier at bestiller brev kan være en suksess med tanke på rolle- og forventningsavklaringer, men at det fremover er behov for å etablere gode retningslinjer for bestiller-brevene, både for kommunen og barnevernstjenesten.

5.6 Ressurser, økonomi og utvikling

Ansatte

Ansatte opplever at det er store svingninger i tiltaksregnskapet ettersom hvilke tiltak som settes i gang. Ved akutte og krevende saker som omsorgsoverdragelse kan det bli store «smeller». Etter avtale med samarbeidskommunene er det ingen buffer/dekning i budsjettene til dette. Merkantil opplever god dialog med kontaktpersonene når det gjelder økonomi og de er ofte kjent med hvorfor

merkostnadene oppstår. Barneverntjenesten opplever for øvrig lite spørsmål fra kommunene om merforbruk og undrer seg hvorfor de ikke ønsker mer utdypning om dette. Kommunene bør kreve seg mer og tjenesten opplever dem litt fraværende, også vertskommunen. Barnevernslider får noe mer tilbakemeldinger og har opplevd at enkelte kommuner er kritiske til saksbehandling.

Barneverntjenesten opplever at det kuttet i ansatte regnskapet hvert år og savner dialog om dette med rådmannsgruppa. *Hva betyr det at tjenesten kuttet ned?* For eksempel, i det siste året har 5% blitt kuttet i alle Fosen samarbeid. Årsaken argumenteres i digitaliseringen. For Fosen barneverntjeneste betyr 5 % om lag en stilling. Det er vanskelig å effektivisere barneverntjenesten med digitalisering sammenliknet med for eksempel Fosen regnskap hvor fakturaer kan sendes elektronisk. I barneverntjenesten er vi avhengige av dialog. Skype og videokonferanse kan benyttes innimellom, men ikke alltid.

Tjenesten opplever at de per i dag har for liten bemanning, spesielt på tiltakssiden. Barnevernslider har deltatt i møter med rådmannsgruppa for å synliggjør hvordan barneverntjenesten jobber og at det ikke er mulighet for mer nedbemanning. For oss blir dette en «negativ spiral» og vi føler oss veldig bakpå. Lav bemanning og kapasitet har i flere tilfeller ført til innkjøp av tiltak og innleie av fagkompetanse/folk (bla tiltak i hjemmet). En slik ordning vil være økonomisk dyrere og føre til liten kompetanseheving i tjenesten.

Kontaktpersoner

Økonomien til Fosen barneverntjeneste er sårbar. Selv om flere kontaktpersoner uttrykker at kostnadene knyttet til barneverntjenester er store, men at det er stor forståelse for de høye kostnadene knyttet til tiltak. Kontaktpersonene opplever at Fosen Barneverntjeneste har en ryddig økonomi og får gode forklaringer og informasjon om økte utgifter. For øvrig opplever kontaktpersonene at kommunene har liten kontroll og innsikt i barnevernstjenestens arbeid og hva det benyttes penger til. Enkelte kommuner undrer seg over om kommunene kunne ha gjort mer på tiltakssiden selv. En kontaktperson sier at det var store kostnader knyttet til barnevern også før tjenesten ble interkommunal. Kommunen hadde forventninger om en gevinstrealisering, ikke i form av sparte kostnader men bedre tjenester og oppvekstsvilkår blant barn og unge i Fosen kommunene. Så langt er ikke disse forventningene tilfredsstillende.

Det er store kostnader knyttet til innkjøp av dyre tjenester (advokatutgifter) og tiltak. Dissen tjenestene og kompetansen burde barnevernstjenesten og kommunen langt oftere besitte selv. Det bør bygges opp kompetanse internt, spesielt på tiltakssiden. Dette betyr nødvendigvis ikke økte kostnader, men omdisponering av midler. Det er et behov for å se helheten og sammenhengen i pengebruken. Det gjøres i dag gode grep med hensyn til kompetanseheving internt i barneverntjenesten og flere kontaktpersoner opplever at det tenkes godt her.

To kontaktpersoner forteller at Fylkesmannen har gitt øremerkede midler til stillinger i Fosen Barneverntjeneste de siste årene. Det er i liten grad gjort noe aktivt fra samarbeidskommunene for å øke budsjettet til barneverntjenesten og i denne sammenheng er det en utfordring at alle 6 samarbeidskommuner må vedta dette. En kontaktperson mener at kommunene godt kunne ha strekt seg lengre her.

Kontaktpersonene sier de er lite involverte i budsjettering og prioritering knyttet til barneverntjenesten. Det er en utfordring at fagpersoner i kommunene ikke er involvert i dette, men at budsjetteringer og prioriteringer avgjøres politisk på rådmannsnivå. Flere er usikre på om rådmennene har tilstrekkelig kunnskap med tanke på hva som bør prioriteres – og for å se sammenhenger mellom prioriteringene og utfordringsbildet.

5.7 Samtaler med rådmenn i eierkommunene

Vi gjennomførte gruppesamtale med rådmennene i Fosen på et møte i Åfjord og fulgte opp med telefonintervju/-samtaler i oktober. Nedenfor presenterer vi hovedfunnene etter disse samtalene.

Forventninger og styrker

Rådmennene gir uttrykk for at de hadde og fremdeles har store forventninger til Fosen barneverntjeneste. De mener det har vært positivt å samle ansatte i et større fagmiljø og mener det dermed en har redusert sårbarheten til tjenesten og at det er både lettere å rekruttere og beholde ansatte. Å samle tjenestene som tidligere var i den enkelte kommune har en løst de fleste utfordringene i forhold til habilitet.

Større fagmiljø har gitt tilgang til mer samlet kompetanse og økt profesjonaliteten i tjenesten. Sett på bakgrunn av kommende endringer burde kanskje ha vært enda større.

Organisering, styring, eierskap

Rådmennene er opptatt av å styrke kontakten mellom kommunene og barnevernstjenestene og samarbeidet kommunene imellom. Ikke minst gjelder det samarbeidet mellom de tunge basistjenestene i kommunene og barnevernet. Etter rådmennenes mening er viktig å dra veksler på kompetanse og ressurser som finnes i kommunen.

Rådmennene gir uttrykk for at de ser et klart behov for en samlet, helhetlig tjeneste, men mener samtidig det er potensial for forbedring og utvikling av samarbeidsmåter, rutiner og involvering av tjenestene i kommunene. Kommunenes kontaktpersoner bør få en tydeligere rolle og være de representantene fra kommunene som på strategisk nivå ivaretar den jevne dialogen med tjenesten og kan fungere som pådrivere for utvikling både i egen kommune og inn mot barnevernet.

Tjenesten er forankret politisk, men det kan lett bli distanse mellom lokale politikere og barneverntjeneste. Det bør arbeides mer med informasjon og kommunikasjon.

Ledelse og organisasjonskultur

Rådmennene er opptatt av at Fosen barnevern må ha en ledelse som har tid til og ressurser til både å ivareta forholdet til kommunene, utvikle samarbeidet med interne og eksterne aktører og lede det faglige arbeidet i barnevernet.

Samtidig ser rådmennene at barnevernet har sammensatte og krevende oppgaver, at de skal dekke et stort geografisk område og mange kommuner og at både ledelse og ansatte er presset på tid. Det er stor grad av enighet om at en framtidig organisering av tjenesten er bedre tjent med 3 kontorsteder enn dagens ordning. Dette oppfattes som en naturlig utvikling når antall kommuner reduseres fra 6 til 4.

Rådmennene peker dessuten på behovet for å etablere rutiner og praksis som i større grad er lik i kommunene.

Rådmennene forstår behovet for å samle virksomheten rundt 3 kontorsteder, både for å styrke den faglige samhandlingen internt i tjenesten, styrke samarbeidet med kommunene og bidra til tydeligere sammenheng i tiltakskjeden. En slik organisering vil kunne redusere reisetid og effektivisere samarbeidet, både internt og eksternt.

Svakheter og utfordringer

Svakheten med tjenesten er, slik rådmennene ser det, manglende nærhet og for svak kobling til kommunens øvrige tjenester. Noen oppfatter barnevernet som fraværende fra den daglige utviklingen i kommunen og det uttales et behov for mer systemisk arbeid når det gjelder forebygging, ikke minst opp mot skoler og barnehager. Det handler om å bygge tillit og gode relasjoner.

Vertskommune og eierkommuner

For alle kommuner er økonomi i fokus. Forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført i 2014 (Ørland) førte til at det ble et økt fokus på internkontroll og saksbehandling i barnevernet. Her ble rolleavklaring, bestillerbrev, dokumentasjonskrav og rapporteringsrutiner sentrale elementer. Dette følges bl.a. opp i rapporteringene fra Fosen barneverntjeneste til kommunene. Likevel oppleves det å være utfordringer med ressursbruk knyttet til tiltak. Rådmennene er opptatt av å finne samarbeidsløsninger og organisering som kan bidra til effektiv oppgaveløsning – herunder tidlig innsats og relevante tiltak.

Muligheter og forbedringsområder

Det bør prioriteres å bygge en kultur for å knytte seg tetter opp mot kommunene – bry seg om kommunenes basistjenester som en ressurs (Helse, skole, barnehage, PPT etc.)

Viktig med en tydeliggjøring av det forebyggende ansvaret og samarbeid med kommune. Hvem har ansvar for hva? Hvordan løse oppgavene med de forebyggende oppgavene? Bringe inn kompetanse på forebyggende arbeid og samarbeid om tiltak.

Det bør fortsatt satses på kompetanseutvikling av ansatte i tjenesten.

Forutsigbar tilstedeværelse fra Fosen barneverntjeneste er viktig, det vil styrke kunnskapen om og dialogen med kommune og kommunale tjenester.

De er nødvendig å utvikle det formelle samarbeidet mellom kommunene og en bør ha dialogseminar med jevne mellomrom – faglig og om barnevern.

Dialog og taushetsplikt

Praktisering av taushetsbestemmelser oppleves noen ganger som en utfordring og som hemmende for samarbeidet. Kunnskap om og praktiseringen av taushetsplikt bør tas opp som tema for å bidra til forståelse av bestemmelser og unntaksbestemmelser. Saker vil utvikle seg fordi en ikke snakker sammen. Det blir også sagt at taushetsplikten hemmer styringsinfo.

5.8 Samtale med Fosen lensmannskontor

Informanten fra Fosen lensmannskontor hadde innhentet synspunkter for etterforskningsseksjonen ved Fosen lensmannskontor – i alt 5 ansatte.

Generelt er signalet fra politiet at de har god dialog og samarbeider godt med saksbehandlerne i Fosen barnevern og at de opplever at de utfyller hverandre.

Politiet trekker fram ett område de mener bør drøftes med sikte på å utvikle løsninger som i større grad er til barnets beste og der ressursituasjonen (i barnevernet og politiet) ikke blir brukt som unnskyldning for å finne bedre løsninger.

Dette gjelder tilfeller der barnevernet anmelder foreldre/foresatte for f.eks. på grunnlag av begrunnet mistanke om vold eller andre alvorlige overgrep mot barn. Politiet mener det i slike saker burde vært mere dialog på forhånd slik at en sammen kunne ha sett på hvilke tiltak som kunne settes inn før anmeldelse ble aktuelt. Etter politiets oppfatning burde barnevernet i noen tilfeller ha undersøkt saken noe bedre før anmeldelse ble aktuelt.

Når anmeldelse er mottatt har politiet frist til å håndtere saken. Det vil i mange tilfeller være aktuelt med inngrep i forhold til familie – foreldre og barn. Særlig henting og transport av barn fra hjem til Barnehuset bekymrer politiet – og det er her de spør om hva som er til barnets beste. Politiet er av den oppfatning at det i mange tilfeller ville ha vært best om en representant fra barnevernet hadde deltatt i henting og denne transporten, både fordi barnet er satt i en svært krevende følelsesmessig situasjon,

politiet opplever at de ikke har god nok kompetanse til å håndtere barnet og der barnevernet med sin kompetanse kan bidra til å skape en bedre situasjon for barnet.

5.9 Samtaler med leder i Fosen barneverntjeneste

Underveis i evalueringsarbeidet har vi hatt flere samtaler med leder av Fosen barneverntjeneste. Mange synspunkter og meninger innarbeidet i oppsummeringen fra ansatte, men vi velger å løfte fram noen tema.

Kommunene som eier Fosen barneverntjeneste er ulike i størrelse, organisering og prioritering når det gjelder det forebyggende arbeidet. Både barnevern og kommuner har en utfordring i å få til god samhandling i det forebyggende arbeidet.

Burde hatt felles temadager innen skole og helse med fokus på betydningen av det forebyggende arbeidet, på organisering og løsninger. Målet må være å finne en felles måte å organisere det forebyggende arbeidet på.

Barnevern er et vanskelig område for mange. Viktig å se på hvordan kan vi arbeide for å ufarliggjøre barnevernet. For å kunne være tettere på er det viktig både med tilstrekkelig tilstedeværelse og at en har skapt gode relasjoner og tillit.

Det er for store forskjeller når det gjelder bekymringsmeldinger. Ser at dette er avhengig av bevissthet og fagmiljø samt av ledernes kunnskaper og holdninger. Samhandlingen med politiet og NAV er godt, tannlegene er blitt mere på når det gjelder bekymringsmeldinger mens legene nesten ikke leverer bekymringsmeldinger.

Barnevernet har krav om at arbeidet skal være faglig forsvarlig. Barnevernet mangler egne tiltaksressurser (familieterapeut, miljøarbeidere) og må kjøpe eksterne og ofte dyre tiltak. Dette er et område en bør se på sammen med eierkommunene.

Ønsker seg kontaktpersoner som har en tydeligere rolle og som kan ha utviklingsmøter med barnevernledelsen. Barnevernleder føler også et behov for mer lederstøtte gjennom samarbeid med ledere i kommunen.

Det er ofte behov for advokatbistand. Dette er kostnadsdrivende tjeneste som bør ut på anbud.

5.10 Refleksjoner og innspill fra Fylkesmannen i Trøndelag

Nedenfor trekker vi fram noe hovedtema som ble tatt opp på dialogmøte mellom Fylkesmannen i Trøndelag og kommunene som eier Fosen barneverntjeneste den 4.september 2018.

Fylkesmannen mener at det er nødvendig å snakke sammen uten at det er en «brann» og av at kommunene har et definert eierskap til barneverntjenesten. Dette handler både om å kjenne situasjonen og å ha tydelige roller.

Fylkesmannen utfordret kommunene på barnevernsreformen og på hvilken strategi de velger for å møte eller håndtere utfordringene. Her ble det stil spørsmål med hvem kommunen satser på som leverandører av tjenester – er det kjøp fra et marked eller skal en større grad håndtere tjenestene selv. Det blir en oppgaveoverføring til kommunene der kravet blir god hjelp tidlig nok.

Det stilles krav til kommunene om at de må ha tjenester som er robuste, store nok og sterke nok. Dette kan aktualisere et enda breiere tjenestesamarbeid enn det som eksisterer i dag. Hva er kommunene og dagens tjeneste i stand til å håndtere alene og hva må håndteres sammen med andre. Ikke minst vil kompetanse på anskaffelser være viktig.

Fylkesmannen pekte på egenandelene øker på spesialiserte tjenester og samtidig at det ikke er ønskelig med opphold på institusjon.

Hovedutfordringene for Fosen barneverntjeneste, slik fylkesmannen ser det, er

- Behovet for kompetanse
- Oppmøte i 5 kommuner
- Bemanningssituasjonen
- For usikrede kontorløsninger
- Nærhet til ledelse – kulturbygging
- Tidkrevende med møter og treffpunkt.

Fylkesmannens oppfatning er at interkommunal tjeneste er den eneste løsningen og at det burde sees på hvordan en kan bygge opp tiltak og kompetanse. I den sammenheng er det nødvendig å se på hvordan kommunene arbeider og samarbeider om det forebyggende arbeidet.

Fosen barneverntjeneste ble utfordret på å gjennomgå og drøfte tiltaksplanene, herunder hvorfor antallet er så høyt, kriteriene for tiltak, innholdet i tiltak, hvor målrettet og hvilken effekt tiltaket har? I den forbindelse mente fylkesmannen at en burde vurdere flere å ha tiltakspersoner i kommunene.

Oppfølgende samtale med fylkesmannen, 25.september 2018

I tillegg til det som ble presentert på møtet 4.september trekker vi fram følgende tema:

Fosen barneverntjeneste ble etablert med utgangspunkt i en erkjennelse at det var sårbare og manglende robusthet i tjenestene i de enkelte kommunene. I tillegg ble

utfordringene i forbindelse med habilitet vektlagt. Det var også et ønske om å oppnå mer sammenheng i tjenestene, kommunale tjenester sammen med Barnevernet.

Barnevernreformen forutsetter mer tjenestesamarbeid – kommunene og tjenestene er ikke store nok. Kravene det blir fokusert på er bl.a. mer tiltak i hjemmet, mer oppfølging lokalt og mer bruk av familie og nettverk. Et KS-prosjekt i Trøndelag skisserer en løsning med 6 nettverk som bl.a. inneholder spesialiserte tiltaksnettverk der det bl.a. kan fokuseres og utvikles innkjøpsrutiner, faglighet/kompetanse og ledelse. Tror ikke kommunene fullt ut er klar over situasjonen og kravene om endring.

Den faglige sammensetningen av barnevernsarbeidet omfatter kjernebarnevernet, tiltaksdelen og samhandling og samskaping. Tiltaksdelen er en kostnadsdriver det er nødvendig å fokusere på for å få mer kontroll på..

Fylkesmannens oppfatning er at hverken kommunene eller barneverntjeneste er løsnings- og utviklingsorienterte nok, og at det er for mye problematisering. Han mener det også er symptomatisk for eierskapet at møtet den 4.september var det første fellesmøtet på 4 år. Kommunens som felleskap er ikke nok på.

Fylkesmannen utfordrer kommunene om å bidra til å løfte barneverntjenesten tydeligere opp i bevisstheten hos ledelse og politikere, eierskap er viktig. Spesielt bør det fokuseres på samfunnsoppdraget samt hvordan en kan skape helhet i tjenestene.

Generelt bør det tenkes og prioriteres på tjenestestøtte, faglig støtte og lederstøtte. For tjenesten bør det være viktig å avklare verdier og tenking omkring ledelse og lederroller. Det er en utfordring med skifter eller overganger i kontakten mellom saksbehandlere og tiltak. Spesielt bør det vurderes organisering, tjenestesteder og reiser med sikte på å redusere transaksjonskostnader og frigjøre ressurser til tjenester.

6. OPPSUMMERING

6.1 Innledning

Barnevernstjenestene skal bidra til at utsatte barn og unge får gode oppvekstvilkår, som skal oppnås gjennom både forebyggendearbeid og hjelp i utsatte livssituasjoner og oppfølging av utsatte barn. Tilbudet skal være likeverdig uavhengig hvor man bor i landet og det er kommunenes ansvar å sikre at tjenesten til enhver tid er tilstrekkelig bemannet med kompetent personell. Det er derfor et sterkt behov for å sikre et godt koordinert tilbud og gode samarbeidsrelasjoner med andre offentlige tjenester og instanser. Oppgaven til barneverntjenesten preges av kompleksitet og det stilles store krav til samhandlingskapasitet og kompetanse. Det stilles derfor store krav til ansatte i tjenesten, i form av kompetanse, relevant faglig innsikt, formålstjenlige ferdigheter og adekvate holdninger.

6.2 Kort om Fosen kommunene – data fra Bufdir

Fosen kommunene har de siste ti årene hatt en svak befolkningsutvikling, særlig blant barn og unge. Utdanningsnivået i kommunene er relativt lavt og mange barn og unge lever i lavinntektsfamilier. Siden barneverntjenesten ble interkommunal har det vært en økning i antall bekymringsmeldinger, undersøkelser og barnevernstiltak – noe som må sees i sammenheng med både utfordringsbildet og habilitetsproblematikken i små kommuner.

Stor turnover har vært en utfordring for tjenesten og totalt 21 ansatte har sluttet siden 2012. Selv om utfordringene og antall barnevernstiltak har økt, har det i samme periode vært liten/ingen økninger i antall stillinger i tjenesten. Antall fagutdannede har hatt en liten økning. Tjenesten har siden 2014 ligget stabilt på om lag 20 barn med undersøkelse/tiltak per årsverk. Det er viktig å legge merke til at antall undersøkelser har gått ned, mens antall barnevernstiltak har gått opp. Dette kan indikere at flere undersøkelser fører tiltak og at kompleksiteten i sakene er mer krevende enn tidligere.

Tjenesten har over tid hatt en stor andel fristbrudd i undersøkelsessaker. Andelen har gått ned siden 2015, men ligger fortsatt over gjennomsnittet for interkommunale tjenester i fylket.

Utgiftene knyttet til barnevern har økt betraktelig siden 2001. For øvrig har utgiftene per barn i barnevernet ikke hatt samme markante økningen og ligger omtrent gjennomsnittet blant andre interkommunale barnverntjenester i fylket.

6.3 Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester

De ulike samarbeidskommunene er svært ulikt organisert, noe som er en utfordring med tanke på samarbeid og tverrfaglige tiltak sammen med andre kommunale tjenester. I dag oppleves samarbeidet med skoler, barnehage, helse og politi i de enkelte kommunene som utfordrende. Det oppleves noe uavklart/usikkert hvem som innehar hvilke roller og ansvar. Det er derfor et behov for å tydeliggjøre grenseoppganger for hva som er kommunenes ansvar og hva som er barnevernstjenestens ansvar.

I kapittel 3.6 trakk vi frem BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) som en mulig organisasjonsmodell for å fremme tidlig innsats overfor barn og unge det er knyttet bekymringer til samt bedre samhandlingen mellom de ulike kommunale tjenestene som er i befatning med utsatte barn og unge (Møller 2016). Modellen har tre grunnleggende formål som er viktige virkemidler i arbeidet med å gjøre det offentlige tjenestetilbudet mer effektivt i å redusere risiko for utsatte barn og unge:

- Tidlig identifisering og innsats
- Bedre samordning av kommunalt (og statlig) tjenestetilbud
- Medvirkning

En kan merke seg at BTI-modellen beskriver prosesser i tjenesteapparatet fremfor å beskrive hvordan arbeidsdelingen er mellom de kommunale tjenestene og deler opp i fire prosesser: 1) Identifisering, 2) Lokal innsats, 3) Tverretattlig samordning og 4) Kompleks samordning/barneverntjeneste.

Forebyggende arbeid

Informantene gir uttrykk for at det er utydelige grenseoppganger og manglende ansvarsfordeling mellom kommunene og barnevernstjenesten. Dette gjenspeiles også i ansattes vurdering av sitt samarbeid med andre tjenester/aktører i samarbeidskommunene. For å få økt fokus på ansvarsfordeling er det behov for å øke innsatsen på faste arenaer og rutiner for samarbeid med andre samarbeidspartnere.

Det er et behov for at kommunene på Fosen blir enige om en felles strategi og handlingsplan for å bedre oppvekstsvilkårene i kommunene. Det er viktig med god politisk forankring og i ledelsen hos de ulike kommunene. Det bør være forebyggende og tverrfaglige team i alle kommuner, med jevnlig og faste møtepunkt, overføring av kunnskap og drøfting på tvers av team og felles forståelse for tverrfaglighet som ressurs. Felles målsetting og strategi bør gi tydelige føringer, innebære jevnlig evalueringer, faste rammer og nok tid. Da vil en også kunne oppnå tydelig rolle- og forventningsavklaring mellom de ulike aktørene og en tydeligere og forutsigbar tilstedeværelse av barnevernstjenesten. Informantene mener at en stabil arbeidsstyrke er en viktig suksessfaktor for gode samarbeidskonstellasjoner og at det i dag er for

tilfeldig hvem som er tilstede og om de er tilstede på de ulike kontorene. Kommunene bør ha en felles forståelse av og forventning til barneverntjenesten.

Å gi omsorg til rett tid og finne egnede og gode tiltak der det er behov er uttrykt som utfordrende både fra kommunen og barnevernstjenesten selv. For barneverntjenesten må dette ses i sammenheng med at tjenesten skal dekke hele Fosen, noe som innebærer å bli kjent med alle kommuner og deres oppbygging av tjenester. Ulik oppbygging og organisering av tjenester og fokus på det generelle forebyggende arbeidet samt mangel på dialog og kommunikasjon mellom barnevernstjenesten og kommunene er barrierer for å sette inn tidlig nok innsats og tiltak i familien (også før det blir en barnevernssak). Også her pekes det på nødvendigheten av forventning-/rolleavklaring og grenseoppgang for hva som er kommunens og barnevernstjenestens sitt ansvar.

6.4 Ledelse og organisasjonskultur

Fosen regionråd pekte i 2010 på flere utfordringer i barnverntjenestene i Fosen kommunene som grunnlag for å etablere et felles interkommunalt barnevernssamarbeid. Blant annet ble det pekt på utfordringer knyttet til rekruttering og beholde gode og kompetente fagfolk i tjenesten.

Ledelse

Ansatte opplever at arbeidssituasjonen for leder gjør at det blir for stor avstand til ledelsen og de har et ønske om større tilstedeværelse og oppfølging av leder. Øverste leder sitter i dag med svært mange oppgaver som etter ansattes oppfatning bør kunne fordeles på flere i ledelsen. Per i dag blir det for mye tid som går med til drift og mindre tid til ledelse. Flere sier at det er et behov for en nestkommanderende (NK) som kan se innover i tjenesten og følge opp ansatte – mens enhetsleder kan ha mer fokus utad og følge opp samarbeidskommunene og andre samarbeidspartnere. Teamledere kan og bør få tildelt enklere godkjenningsmyndighet i forhold til vedtak/tiltak. I dag tar saker som har behov for avgjørelse ofte lang tid på grunn av tungvint beslutningsprosess.

De fleste informantene peker på utfordringer med ledelse av tjenesten, og at det er nødvendig å se på den samlede organiseringen, bidra med lederstøtte og vurdere ledelsesressurser.

Det er et ønske fra de ansatte om 3 kontor, en egen NK og at en nå evaluerer og ser på sammensetningen av fagteam og teamets funksjon.

Høy turnover

“et barnevern kan ikke bare bestå av nyutdannede folk som jobber et, to eller tre år. Det må være noen som har mer erfaring, som har mer kunnskap, og mye mer kompetanse. ... jeg er helt sikker på at dette har betydning for de barna som er der ute.... det er ingen jobb som er så viktig og spennende som jobben saksbehandlere gjør i kommunalt barnevern”

Sitat fra «Hva skyldes høy turnover blant saksbehandlere i kommunalt barnevern?» (Olsen & Garnes 2018)

Siden oppstarten av det interkommunale samarbeidet i 2012 har totalt 21 ansatte med fast stilling sluttet. Av disse har 5 gått av med pensjon.

Intervjuene forteller oss at saksbehandlere i barnevernet har utfordringer i hverdagen, både i forhold til arbeidsmengde, tidspress og emosjonelt slit. Samtidig forteller intervjuene oss at alle informantene har et sterkt engasjement for jobben sin. De ønsker å hjelpe barn som hadde det vanskelig og vil øke sin kompetanse for å ivareta rollen som saksbehandler. Vi konkluderer med at det er nødvendig å utvikle og vedlikeholde et arbeidsmiljø der ledere og saksbehandlere får oppleve arbeidsglede og indre motivasjon ved at forholdene legges til rette for best mulig mestring i jobben. Stor turnover av ansatte har negative ringvirkninger, både i organisasjonen og i relasjonen til samarbeidsparter, barn og familier.

Vi vet at ledelse og lederen er viktig for å motivere ansatte. De fleste av våre informanter i Fosen barnevern mener det er utfordrende både for lederen og de ansatte at lederen har lite tid til å ivareta både lederrolle og sine ansatte.

Våre funn kan tyde på at lederen i tjenesten har for mange arbeidsoppgaver til at disse kan utføres på en god måte – det blir «det umuliges kunst» der lederen og lederens tid til ledelse «spises opp» av egne, ansattes og omgivelsens forventninger. En av løsningene for å forebygge dette, kan være å innføre en nestlederfunksjon der ledelsesfunksjonen kan deles opp i en med administrativt ansvar og en med personalansvar. Dette vil, i samarbeid med teamlederne, kunne gi et bedre grunnlag for at saksbehandlerne får veiledning og føle seg sett i en hektisk og krevende arbeidshverdag.

Høyt arbeidspress og arbeidsmengde samt belastningen med emosjonelt krevende arbeid er noen av hovedårsakene for den høye turnoveren som er i barnevernet. Slitasje over tid kan føre til sykdom eller at ansatte velger å slutte.

Vi anbefaler at det vurderes hvorvidt arbeidsoppgaver, i større grad enn i dag, kan differensieres i forhold til kompetanse og erfaring blant ansatte, slik at opplevelsen av at arbeidet i seg selv er håndterbart og gir dem mestring. Det er viktig at

arbeidsplassens ledelse og verneombud samarbeider tett i forhold til helse, miljø og sikkerhet.

6.5 Organisering, styring, rapportering og internkontroll

Ansatte opplever i mindre grad at samarbeidet om barneverntjenesten fungerer godt slik det er i dag. En trend en må jobbe for å snu, som henger sammen med organiseringen og ansvarsfordeling. Det er alt for utydelig hvem som har ansvar for hva i det interkommunale samarbeidet. En stor barriere en må løse i utviklingsarbeidet. På samme tid er det en mer tydelighet i de ulike rollene en har, så en må passe på å ikke tenke tiltak på rolleavklaring, da ansvarsfordeling gjenspeiler noe annet og en annen opplevelse enn tydeligheten i roller i det interkommunale samarbeidet.

Det bør etableres et forum for kontaktpersonene i dialog med barnevernstjenesten som i felleskap kan danne forutsetninger for «beste praksis» og en felles strategi/forventning om roller og ansvar til barnevernstjenesten og samarbeidskommunene – med målsetting om å styrke samarbeidet. Mange opplever det komplisert at rådmenn i indre fosen leder barnevernstjenesten, da det fort kan skje glipp i kompetanse og kunnskap.

6.6 Ressurser, økonomi og utvikling

Økonomien til Fosen barneverntjeneste er sårbar. Kontaktpersoner og rådmenn gir uttrykk for at kostnadene knyttet til barneverntjenester er store, men det er samtidig stor forståelse for de høye kostnadene knyttet til tiltak. Fosen Barneverntjeneste oppleves å ha en ryddig økonomi, det er gode rapporteringsrutiner og en får gode forklaringer og informasjon om økte utgifter når det etterspørres. For øvrig opplever kontaktpersonene at kommunene har liten kontroll og innsikt i barnevernstjenestens arbeid og hva det benyttes penger til. Fra barnevernets side opplever en at det generelt er få kommuner som stiller spørsmål rundt pengebruken i barneverntjenesten. Barnevernet ønsker mer fokus på pengebruk og hva som ligger bak tallene.

Her er det også et paradoks – både kommunene og Fosen barneverntjeneste er kritiske til at en må benytte ressurser til omfattende innkjøp av tiltak og fagkompetanse mens en samtidig nedbemanner i tjenesten.

KS peker på at Interkommunalt samarbeid som regel innebærer lange reiseavstander. Oppfølging av en familie eller et fosterhjem kan bety alt fra et par timers kjøring hver vei til flere dager på reisefot. KS sier at dette må det tas høyde for når en beslutter hvor store ressurser som må til for at barneverntjenesten skal ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne utføre sine oppgaver. Vår evaluering viser tydelig at det i barnevern går med mye tid til reiser, vi mener derfor at en gjennomgang av tjenestesteder (baser) og møterutiner kan være med på å lette tidstrykket og frigjøre ressurser. Som eksempel

har ansatte ved Fosen barnevern 1.halvår 2018 kjørt ca. 77.000 km. I jobben (ca. 40.000 km i leasingbiler og ca. 37.000 km i privatbil i henhold til reiseregninger). Vi sier ikke at dette er unødvendig kjøring, men er usikre på om det i budsjetteringen er tatt høyde for og kompensert for at dette – i tillegg til kjøre- og reiseutgifter – representerer en betydelig personalressurs – tid på reise.

6.7 Mulighet til å møte fremtidige utfordringer

Sammenligner vi synspunktene fra KS (se kap. 3.5), resultater fra spørreundersøkelsen til de ansatte, gruppeintervju og andre intervju og samtaler finner vi at det er stor grad av enighet om at det er ønskelig og mulig å møte de framtidige utfordringene som endringer i barnevernet gir for kommunene – hvis det følger ressurser med endringene og en makter å styrke kompetanse og personalressurser i tilstrekkelig grad.

Særlig pekes det at rekruttering og god oppfølging av et tilstrekkelig antall fosterhjem som samsvarer med barnas behov, er en hovedutfordring. I tillegg er det å ha et helhetlig kommunalt ansvar for hjelpetiltak både et mulighets- og utfordringsområde der en kan se hele kommunens tjenestespekter av tiltak rettet mot barn og familier i sammenheng og lettere gjøre nødvendige endringer ut fra barnets behov og sette inn innsatsen tidlig.

Kommunene i Trøndelag er blitt enige om å arbeide for å sikre og utvikle kvalitet i tjenestetilbudet til barn og unge. Med utgangspunkt i kvalitets- og strukturreformen i barnevernet har de satt i gang et forsøk for prøve ut hvilke oppgaver kommunene i samarbeid kan ta ansvar for.

Gjennom forsøket vil kommunene prøve ut konkrete tiltak uavhengig av kommunestruktur og barnevernstjenestesamarbeid. Dette vil gi bedre grunnlag for tverrfaglig samarbeid og sterkere insentiver til tidlig innsats. Det er også et mål for forsøket at erfaringene skaper overføringsverdi til andre kommuner og regioner.

De 7 satsningsområdene i forsøket er svært relevant for kommunene i Fosen og Fosen barneverntjeneste og er:

- Ledelse og styring
- Samarbeid med andre tjenester, lavterskeltilbud i kommunene
- Kartlegging, undersøkelse og utredning
- Hjemmebaserte utviklingstiltak
- Familieråd/nettverksarbeid
- Barns medvirkning (Mitt Liv/Forandringsfabrikken)
- Videreutvikling av beredskap i barnevernet

6.8 Tverrfaglig og tverretatlige team og taushetsplikten

I arbeidet med evalueringen av Fosen barneverntjeneste har det vært uttalt fra en del respondenter at det er utfordringer mht. praktiseringen av taushetsplikt i ulike samarbeidsrelasjoner – tverrfaglige eller tverretatlige team.

Vi sier i kapittel 3.5 at status i kommunene er at tverrfaglige og tverretatlige team er en utbredt samarbeidsform. Mange opplever slike team som et godt forum for drøfting av saker og problemområder, både på generelt og individuelt plan, og både i anonymisert og «åpen» form. Teamene kan også fungere som en god måte å etablere kontakt på, noe som igjen har innvirkning på i hvilken grad opplysninger blir delt, både der det er hjemmel for opplysningsrett og -plikt. Det ser ut til at personlige relasjoner, tidligere erfaringer med samarbeid, tillit og kunnskap om samarbeidspartnerne påvirker praktiseringen av taushetspliktreglene (Stang et al. 2013).

Rettslig sett er det ingen hindringer i veien for å drøfte saker i team. Men følgende tre (alternative) vilkår må da være oppfylt: 1) den som har krav på taushet deltar selv i møtet og har på forhånd samtykket i å dele informasjon med deltakerne, 2) all informasjon behandles i fullstendig anonymisert form, eller 3) man har sørget for at det finnes unntakshjemler i deltakernes respektive regelverk til å dele konkrete opplysninger.

Forskere som har sett på teamsamarbeid i/med barnevernet (Stang et al., 2013) sier at de fleste av deres informanter har opprettet faste rutiner for samarbeid med andre hjelpeinstanser gjennom slike team. De som arbeider i tverrfaglige team gir uttrykk for en større forståelse av at opplysninger faktisk kan deles, og i hvilke tilfeller de kan gjøre det. Barneverntjenestens bruk av såkalte *ansvarsgrupper* er et eksempel på et slikt team. Vi mener det er grunn til å gjennomgå og videreutvikle praksisen på dette området.

7.KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Organisering av Fosen barneverntjeneste

Som følge av kommunereformen har det skjedd/vil det skje endringer i kommunestrukturen på Fosen. Leksvik og Rissa kommuner har allerede slått seg sammen til Indre Fosen kommune fra 1.januar 2018. Fra 1.januar 2020 slår Bjugn og Ørland kommune seg sammen og blir til Ørland kommune og kommunene Åfjord og Roan blir fra samme tidspunkt til Åfjord kommune. Osen kommune fortsetter som før. Situasjonen på Fosen er da at en har 4 kommuner som samarbeider om et interkommunalt barnevern (Indre Fosen, Ørland, Åfjord og Osen).

Vi anbefaler kommunene å fortsette samarbeidet om Fosen barnevern, ikke minst med tanke på nye krav og utfordringer som forventes å komme gjennom barnevernreformen. Samtidig peker vi på behovet for å styrke tjenesten bemanningsmessig, ikke minst med tanke på tiltakssiden.

For å styrke og effektivisere det faglige samarbeidet innen Fosen barneverntjeneste og samarbeidet med kommunene *anbefaler vi å samle de ansatte på tre tjenestesteder* – i nye Ørland kommune, i nye Åfjord kommune og i Indre Fosen kommune. Det er viktig at de ansatte ved de tre tjenestestedene, i tillegg til å være i spesialiserte faglige team, får et delansvar for systemisk forebyggende arbeid gjennom å samarbeide og samhandle med den kommunen de er lokalisert i (nærhetsprinsipp). Spesialistkompetansen vil være til nytte for hele tjenesten og teamene vil dra nytte av øvrig kompetanse i Fosen barneverntjeneste.

Fra vårt ståsted synes det naturlig å lokalisere tjenestestedene nært ledere og tjenester innen *oppvekstområdet* i de tre kommunene.

7.2 Ledelse og organisasjonskultur

Sett i lys av barneverntjenestens oppgaver og det området den interkommunale Fosen barneverntjeneste skal dekke innebærer ledelse krevende oppgaver. Slik ledelsen i dag er organisert er det en nesten uoverkommelig oppgave å fylle alle krav og forventninger om ledelse, dialog og styring fra eiere, ansatte, myndigheter, samarbeidsparter og samtidig sikre at tjenestene er i positiv utvikling.

Vi anbefaler derfor at det foretas en gjennomgang av lederressurs og oppgavefordeling for å sikre at en har ressurser både for overordnet leder av tjenesten og en nestleder som kan avlaste og supplere lederen.

Vi anbefaler at det fokuseres mer på barneverntjenestens systemiske rolle og arbeid i forhold til kommunene. Dette er viktig for både å synliggjøre at barnevernet er en aktiv kunnskaps- og samarbeidspart, og å styrke samarbeidet med basistjenestene i

kommunen (skole, barnehage, PPT, helse etc.). Dette kan bli enklere når en etter hvert skal forholde seg til færre kommuner. Vi mener det er nødvendig å ha rutiner (innhold og omfang) for dette arbeidet, både for å gi det tilstrekkelig prioritet og for å skape tillit, eksempelvis delta i forebyggende team.

7.3 Samhandling med andre tjenester i kommunene og eksterne tjenester

Det er i dag etablert kontaktpersoner for Fosen barneverntjeneste fra den enkelte kommune. *Vi anbefaler at denne ordningen videreføres*, men at kontaktpersonenes rolle tydeliggjøres gjennom at den tillegges en mer aktiv funksjon som bindeledd mellom kommune og barneverntjeneste og som diskusjons-, drøftings- og utviklingspart for barneverntjenestens ledelse. Kontaktpersonene bør ha jevnlig møter seg imellom og med barneverntjenestens ledelse. Kontaktpersonene bør ha et særlig fokus på det forebyggende arbeidet, jf. tenkingen i BTI-modellen.

Vi anbefaler kommunene å utvikle og styrke arbeidet og innsatsen innen det forebyggende området. Jf. BTI-modellen beskrevet i kapittel 3.6. Flere kommuner har erfaringer med forebyggende team. I den grad det er mulig anbefaler vi å utvikle og samordne arbeidsmodeller og -prosesser i kommunene og i barnevernet – fra basistjeneste til hjelpetjeneste.

Barnevernsfaglig kompetanse og innkjøpskompetanse kan bli en utfordring når barnevern og kommuner får større ansvar for å håndtere rekruttering av fosterhjem og helhetlig ansvar for hjelpetiltak i kommunene. *Vi anbefaler eierkommunene og barnevernet* om å ta en vurdering av hva de bør eller kan klare selv, hva de har av kapasitet (faglig og personalmessig) og hva det må samarbeides med andre kommuner om innenfor disse områdene.

7.4 Kompetanse og stillinger – muligheter til å møte fremtidige utfordringer

Kravene om kompetanse og kompetente arbeidstakere økes. Fosen barneverntjeneste har satset og satser på kompetanseheving av egne ansatte. Dette er krevende siden en både skal ha tid til utdanning/kompetanseheving og samtidig ivareta en økende saksmengde på en forsvarlig måte. Selv om ikke barnevernsreformen er gjennomført er signalene om mer ansvar og flere oppgaver til kommunene innenfor barnevernområdet tydelige.

Gjennom å styrke basistjenestene (det forebyggende perspektivet) i kommunene kan kommunen over tid trolig kunne redusere veksten i behovet for barneverntjenester. Våre data viser per nå at behovet for barneverntjeneste i kommunen i Fosen øker og at belastningen på de fagansatte er krevende.

Evalueringen viser at Fosen barneverntjeneste har motiverte og dedikerte medarbeidere med stort engasjement for de fagfeltene de skal dekke. Det er også betydelig lagånd, vilje og evne til å stille opp når det kreves. De største utfordringene for de ansatte er knyttet til arbeidsmengde og krav fra omgivelsene. I tillegg er det slik at mye tid går med til reiser. Vi mener at reiseaktiviteten kan reduseres noe og internt samarbeid styrkes ved å konsentrere seg om tre tjenestesteder (baser), samt øke bruken av videokonferanser i intern saksbehandling og erfaringsutveksling.

Sett opp imot nasjonale utviklingstrekk, regionale utfordringer og behovet for å rigge tjenesten for fremtiden (f.eks. ledelse, økt satsing på forebyggende arbeid og utvikling av tiltak) mener vi en allerede nå bør vurdere å øke bemanningen av tjenesten.

Det er viktig å dra veksler på det forsøksprosjektet kommunene har igangsatt for å prøve ut hvilke oppgaver kommunene i samarbeid kan ta hånd om.

7.5 Taushetsplikt og tverretatlig/tverrfaglig samarbeid

Vi anbefaler Fosen barneverntjeneste, kommunene og samarbeidsparter å samarbeide om en temadag der de setter temaet taushetsplikt på dagsordenen. Her handler det om å tilføre/oppdatere kunnskap, skape forståelse for hvilke rammer de enkelte arbeider innenfor, gi kunnskap om unntaksbestemmelser, skape tillit og drøfte hvordan taushetsplikten helt konkret kan eller skal praktiseres.

7.6 Sikkerhet og HMS internkontroll

Arbeidstilsynet er opptatt av ansattes arbeidsforhold og av sikkerheten på arbeidsplassen. Det er en forutsetning for en velfungerende barneverntjeneste at ansatte har en trygg og god arbeidsplass. Kravene til sikkerhet, jf. Jf. arbeidstilsynets vurdering av pålegg angående vold, trusler om vold og uheldige psykiske belastninger – kartlegging, risikovurdering, tiltak og plan.

Vi anbefaler at ansattes ønsker om øvelse på truende situasjoner tas på alvor og at og at det drøftes et tettere samarbeide med politiet enn det de har i dag.

LITTERATURLISTE

- Bufdir (2017): Barnevern kommunemonitor.
https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/1624&1621&1627&1630&1718&1633&1632
- Fosen barneverntjeneste (2017): *Tilstandsrapport 2017*
- Fosen Kommunerevisjon IKS (2014): *Internkontroll og saksbehandling i barnevernet Ørland kommune*. Forvaltningsrevisjon.
- Fosen regionråd (2010): Utredning av interkommunalt barnevernsamarbeid mellom Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Rissa og Leksvik.
- Gundersen, R, M. Helgeland & M. Tholander (2015): *Kvalitet som styringsparameter i kommunale barneverntjenester. Hjelpemiddel eller hemske*. Masteroppgave MPA. København: handelshøjskolen i København.
- Kostra (2017): *Statistikbanken Barnevern*.
<https://www.ssb.no/statbank/list/barneverng>
- KS (2013): *Introduksjonshefte. Formelt interkommunalt samarbeid*. Oslo. Kommunesektorens Organisasjon
- KS (2016): *Kommunalt samarbeid på regionalt nivå ved innføring av en kvalitets- og strukturreform i barnevernet. Høringsbrev*. Oslo. Kommunesektorens Organisasjon
- Lind, Aina (2014): *Det kommunale barnevernets plikter. Igangsettelse og oppfølging av barnevernssaker*. Masteroppgave i rettsvitenskap. Sted: Det juridiske fakultet.
- Møller, Geir (2016): «*Erfaringer med BTI i åtte nøkkeltkommuner*». Skien: KoRus-Sør
- NOU (2016): *Ny barnevernslov – sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*
- Olsen, B.J., L. G. Garnes (2018): *Hva skyldes høy turnover blant saksbehandlere i kommunalt barnevern? Masteroppgave i ledelse*. Harstad: Handelshøyskolen, UiT Norges arktiske universitet
- St.prop. 73 L (2016-2017): *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*

1. Informasjon om spørreundersøkelse for Fosen barneverntjeneste

Evalueringen av Fosen barneverntjeneste er initiert av Fosen regionråd.

Målet med undersøkelsen er å la alle ansatte få mulighet til å komme med vurderinger, dele erfaringer, signalisere behov og komme med forslag til utvikling av Fosen barneverntjeneste.

Undersøkelsen er en del av den samlede evalueringsaktiviteten som i tillegg omfatter dokumentstudier, intervju og samtaler med ansatte og representanter for kommuner og samarbeidsparter. Undersøkelsen gjennomføres i perioden 22.mai – 24.mai.

Undersøkelsen gjennomføres anonymt. Det betyr at invitasjon sendes ut via programvaren Enalyzer med utgangspunkt i e-postadresser vi har fått oppgitt fra Fosen barneverntjeneste. Det er ingen kobling mellom e-postadresser og svar i databasen.

Data fra undersøkelsen mottas, lagres og bearbeides av Trøndelag Forskning og Utvikling og vil være en del av grunnlaget for evalueringsrapporten.

I presentasjonen av resultater/data fra undersøkelsen vil det bli lagt vekt på å fremstille dem på en slik måte at personer ikke kan identifiseres. Dette er særlig viktig når utvalget er lite, det er små og lett identifiserbare grupper.

Ved å besvare undersøkelsen samtykker du i at data blir benyttet slik vi har skissert her.

2. Hvor mange år har du vært ansatt i Fosen barneverntjeneste?

(Oppgi verdi mellom 0 og ?)

3. Hva er dine hovedoppgaver i Fosen barneverntjeneste?

4. Hvilke(n) hovedoppgaver er mest krevende med tanke på å oppfylle barneverntjenestens målsettinger? (Begrunn svaret)

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

6. Hvor uenig eller enig er du i disse påstandene angående dagens interne organiseringen av den interkommunale barneverntjenesten. (1= helt uenig, 6 = helt enig.)

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

[illegible]








☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

2

3

4

5

6 - Svært positiv effekt

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

ser

Kompetanse
heving
innenfor
fagfeltet

☐☐☐☐☐☐

Det
tverrfaglige
forebyggen
de arbeidet

☐☐☐☐☐☐

8. Beskrivelse av Fosen barneverntjeneste sitt samarbeid med andre tjenester/aktører i samarbeidskommunene. (1 = Helt uenig, 6 = helt enig.)

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

1 - Helt uenig

2

3

4

5

6 - Helt enig

Dialogen og
samarbeidet
med
samarbeids
partnere i
samarbeids
kommunene
fungerer
bra

☐☐☐☐☐☐

Det er
behov for
en
grenseoppg
ang for å
avklare det
interkommu
nale
barnevernet
s ansvar i
forhold til
andre
hjelpeinstan
ser

☐☐☐☐☐☐

Det er
behov for
mer faste
samarbeidsr
utiner med
samarbeids
partnere

☐☐☐☐☐☐

9. Hvor fornøyd er du med Fosen barneverntjeneste når det gjelder:
(1= Svært lite fornøyd, 6= Svært fornøyd)

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

[illegible]

10. Hvor enig eller uenig er du i påstandene som beskriver Fosen barneverntjeneste slik tjenesten er? (1=Helt enig, 6=Helt uenig)

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

[illegible]

Å levere gode tjenester er et gjennomgående tema i Fosen barneverntjeneste

☐☐☐☐☐☐

Samhandlingen i Fosen barneverntjeneste utfordres av formelle regler og retningslinjer.

☐☐☐☐☐☐

Utfyllende kommentarer:

11. Hvor enig eller uenig er du i påstandene nedenfor? (1= Helt enig, 6=Helt uenig)

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

1=Helt enig

2

3

4

5

6=Helt uenig

Fosen barneverntjeneste har tilstrekkelig faglig kompetanse til å levere forsvarlige tjenester til brukerne?

☐☐☐☐☐☐

Jeg har tilstrekkelig faglig kompetanse til å møte utfordringen jeg står ovenfor i

☐☐☐☐☐☐

mitt daglige
arbeid?

Utfyllende kommentar

12. Det fokuseres mye på trygghet for ansatte i barnevernet. Hvordan mener du situasjonen er for ansatte i Fosen barneverntjeneste, og hvilke tiltak mener du bør settes i verk for å gjøre arbeidssituasjonen enda tryggere?

13. Hvordan kan det tverrfaglige forebyggende arbeidet sikres i det daglige arbeidet? (Noen stikkord til hjelp: viktighet - prioritering - interne og eksterne krav - samarbeidsformer)

14. Hva tenker du om organiseringen av Fosen Barnevernstjeneste? I dag - i framtid.

15. Her kan du komme med innspill og forslag til løsninger eller tiltak i regi av Fosen barneverntjeneste som kan bidra til bedre løsninger og utviklingsmuligheter for de oppgavene du jobber med?
