

BARNEVERN

Forvaltningsrevisjonsrapport - Frogn kommune



Illustrasjonsfoto: www.colourbox.com.

Revisjonsrapport 6/2015

Ski, 4.8.2015

Innhold

1	INNLEDNING	3
1.1	BAKGRUNN	3
1.2	SAMMENDRAG.....	3
1.3	KONKLUSJONER	3
1.4	ANBEFALINGER	4
2	PROSJEKTBESKRIVELSE	5
2.1	BESTILLING – FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	5
2.2	REVISORS PRESISERING	5
2.3	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET - ORGANISERING	5
2.4	METODE	7
3	KOMMUNENS FOREBYGGENDE TILTAK	9
3.1	REVISJONSKRITERIER	9
3.2	FAKTA.....	9
3.3	VURDERING.....	14
4	TIDLIG INNGRIPEN	16
4.1	REVISJONSKRITERIER	16
4.2	FAKTA.....	16
4.3	VURDERING.....	21
5	TVERRFAGLIG SAMARBEID	23
5.1	REVISJONSKRITERIER	23
5.2	FAKTA.....	23
5.3	VURDERING.....	25
6	BEKYMRINGSMELDINGER FRA BARNEHAGENE	26
6.1	REVISJONSKRITERIER	26
6.2	FAKTA.....	26
6.3	VURDERING.....	28
7	BRUKERTILFREDSHET MED FOREBYGGENDE ARBEID	29
7.1	REVISJONSKRITERIER	29
7.2	FAKTA.....	29
7.3	VURDERING.....	30
8	LITTERATUR	31
	VEDLEGG 1: SKJEMA FOR BEKYMRINGSMELDING	32
	VEDLEGG 2: RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	34

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene etter *Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25.9.1992 med endringer av 12.12.2003 (Kommuneloven). Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i Kommunelovens § 77 nr. 4: "Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Kontrollutvalget i Frogn kommune vedtok i møte 27.10.2014 (sak 43/14) å gi Follo distriktsrevisjon i oppdrag å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet *Barnevern* i kommunen. Prosjektplanen ble godkjent 24.11.2014 (sak 49/14).

Revisor takker for godt samarbeid med Frogn kommune i prosjektet.

1.2 Sammendrag

Frogn kommune har et bredt forebyggingsperspektiv på barn og unges oppvekstmiljø, og fagområdet er tydelig forankret i kommunens organisasjon. Kommunen utfører tidlig inngripen overfor barn og unge som kan utvikle vansker, gjennom helsestasjon for barn og unge, Kvello-metoden i barnehager, tiltak for ungdom og familieråd. Barneverntjenesten har et omfattende tverrfaglig samarbeid. Barnehagene sendte én bekymringsmelding i 2011 og ni meldinger i 2014. Fylkesmannen har mottatt få klager på Frogn barneverntjeneste. Familier i Frogn synes fornøyd med det forebyggende arbeidet ved helsestasjon og familieteam.

1.3 Konklusjoner

Follo distriktsrevisjon IKS konkluderer slik på kontrollutvalgets problemstillinger:

1.3.1 Kommunens forebyggende tiltak

Ungdata-undersøkelsen i Frogn 2014 gir et omfattende bilde av oppvekstvilkår, der hovedtrekket er at unge i Frogn er aktive og trives. Frogn kommune vil gjennomføre Ungdata-undersøkelse om lag hvert tredje år fremover. Styringsdokumenter dokumenterer at kommunen har et bredt og konkret forebyggingsperspektiv på barn/unges oppvekstmiljø. *Plan for kommunens arbeid med barn og unges psykiske helse* vil foreligge i september 2015.

Ansvar for barn/unges oppvekstmiljø er tydelig forankret i kommunens organisasjon - underlagt kommunalsjef for oppvekst og kultur og med rapportering til Hovedutvalg for oppvekst, omsorg og kultur. Kommunen samspiller med lag og foreninger, men noen av disse er ikke fornøyd med kommunens barne- og ungdomsarbeid. Etter revisors vurdering oppfyller Frogn kommune likevel lovens krav til forebyggende arbeid for barn og unge.

1.3.2 Tidlig inngripen

Frogn kommune har et uttalt mål om tidlig inngripen overfor barn og unge som kan utvikle vansker. Kommunen driver mange tidlige tiltak: helsestasjon for barn og unge, Kvello-meto-

den for identifisering av barn med vansker i førskolealder, tiltak mot alvorlig skolefravær, utekontakters arbeid med ungdom som trenger støtte, samt familieveiledning og familieråd. 1/3 av nye saker meldt til barneverntjenesten i 2014 gjaldt barn under syv år. Med sine mange tiltak lykkes kommunen i å nå målet om tidlig inngripen overfor mange barn og unge som ellers kunne ha endt på feil spor.

1.3.3 Tverrfaglig samarbeid

Frogn kommune har organisert tjenester rettet mot barn og unge i enhet for Barn, unge og familier (BUF), som sammen med barnehager og skoler sorterer under kommunalsjef for oppvekst/kultur. Dette er en brukerrettet organisering som styrker tverrfaglig samarbeid.

BUFs *Rutiner for samarbeid internt og eksternt i kommunen* gir gode samarbeidsrutiner. Barneverntjenesten avholder to møter i året med samarbeidende tjenester, for å utveksle erfaringer og samarbeide om felles forebyggende oppgaver. I tillegg avholdes ansvarsgruppe-møter i enkeltsaker etter behov. Tjenester som samarbeider med barneverntjenesten, uttrykker høy tilfredshet med barneverntjenestens arbeidsmåte.

1.3.4 Bekymringsmeldinger fra barnehagene

Bekymringsmeldinger fra Frogns barnehager steg fra én melding i 2011 til ni meldinger i 2014. Det har vært et mål å øke antall bekymringsmeldinger fra barnehagene, og tiltak er iverksatt (Kvello-metoden). Meldingsøkningen er trolig uttrykk for en trend til et varig høyere nivå.

1.3.5 Brukertilfredshet med forebyggende arbeid

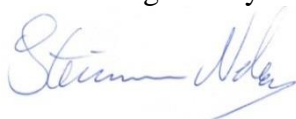
Fylkesmannen i Oslo og Akershus mottok fire klager (vedrørende til sammen seks barn) på Frogn kommunes barneverntjeneste i 2012 – 14, hvorav klager fikk medhold i én av sakene. Revisor anser dette for å være få berettigete klager. Det bekrefter at Frogn barneverntjeneste følger regelverket på en god måte.

Familier i Frogn ser ut til å være fornøyd med det forebyggende arbeidet til helsestasjon og familieteam. Også barneverntjenestens frivillige hjelpetiltak i hjemmet har trolig mange tilfredse brukere. BUF vil innføre rutinemessig brukerundersøkelse i barneverntjenesten og familieteamet i 4. kvartal 2015.

1.4 Anbefalinger

Follo distriktsrevisjon anbefaler Frogn kommune å gjennomføre følgende tiltak:

- BUFs *Rutiner for samarbeid internt og eksternt i kommunen* bør presisere under opplysningsplikt at offentlig ansatte har en personlig meldeplikt ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt.
- Skjema for bekymringsmelding bør legges ut på kommunens hjemmesider.
- Under hjemmesidene "Klage på enkeltvedtak" bør det tilføyes at avviste klager på enkeltvedtak går til Fylkesmannen i Oslo og Akershus for avgjørelse.



Steinar Neby
revisjonssjef



Didrik Hjort
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

2 PROSJEKTBEKRIVELSE

2.1 Bestilling – formål og problemstillinger

Kontrollutvalget vedtok følgende *formål* med forvaltningsrevisjonsprosjektet: "Undersøke kvaliteten på arbeidet i barnevernet, og om kommunen oppfyller lovens krav og egne mål for arbeidet."

Kontrollutvalgets bestilling inneholder fem *problemstillinger*:

1. "Hvilke forebyggende tiltak er iverksatt, og oppfylles lovens krav på området?"
2. I hvilken grad nås målet om tidlig inngripen?"
3. Hvordan fungerer det tverretatlige samarbeidet?"
4. Hvordan har rapporteringspraksisen fra barnehagene utviklet seg siden 2011?"
5. I hvilken grad er brukerne fornøyd med det forebyggende arbeidet?"

2.2 Revisors presisering

Revisor presiserer følgende til de fem problemstillingene:

1. *Kommunens forebyggende tiltak*: Forebyggende tiltak for barn/unge utføres av mange enheter. Vårt fokus er om kommunen har oversikt over oppvekstmiljø, helhetlige planer og organisatorisk forankring av forebyggende arbeid.
2. *Tidlig inngripen*: Her ser vi på tidlig inngripen – tiltak i praksis – fra barneverntjenesten og andre tjenester, som helsestasjon for barn og unge, barnehager, skoler og familieteam.
3. *Tverrfaglig samarbeid*: "Tverretatlig" erstattes med "tverrfaglig", da kommunen ikke har etater.
4. *Bekymringsmeldinger fra barnehagene*: "Rapporteringspraksis" forstås som innsendte bekymringsmeldinger. Problemstillingen fokuserer på barnehagene, men revisor gjengir først kommunens samlede statistikk for bekymringsmeldinger i dette kapittelet. Bekymringsmeldinger forkortes ofte til "meldinger".
5. *Brukertilfredshet med forebyggende arbeid*: "Brukerne" forstås som familier. "Forebyggende arbeid" forstås som forebyggende barne- og ungdomsarbeid/tidlig inngripen i regi av bl.a. helsestasjon for barn og unge, familieteam og barneverntjenestens frivillige hjelpetiltak i hjemmet. Også barnehager og skoler utfører forebyggende barne- og ungdomsarbeid i vid forstand, men dette faller utenfor her.

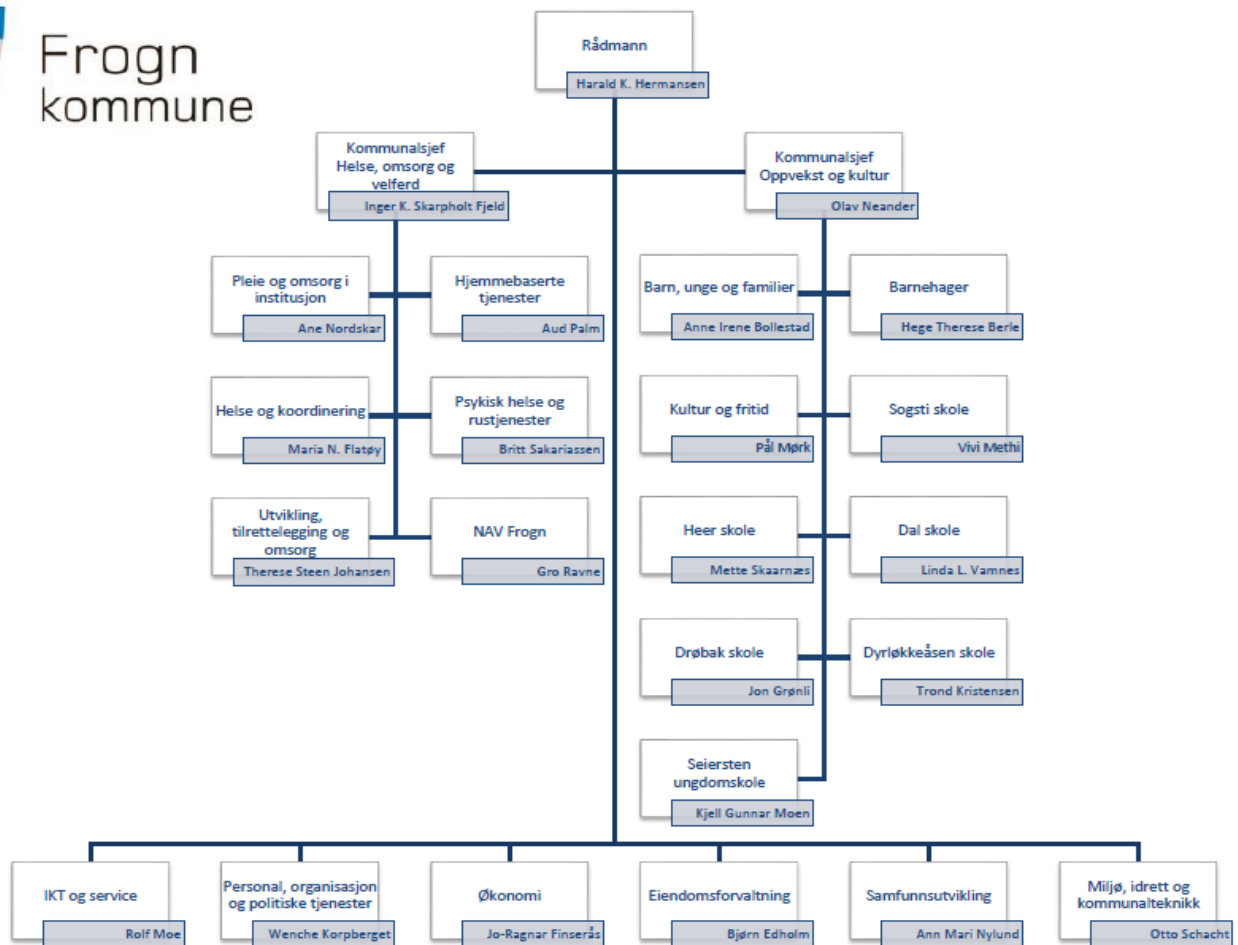
2.3 Informasjon om revidert enhet - organisering

Etter en befolkningsnedgang på 15 innbyggere (-0,1 %) i 2014 har Frogn 15 656 innbyggere (1.1.2015). Frogn kommune hadde driftsinntekter på til sammen 973 mill. kr i regnskap 2014. Kommunens personell utfører til sammen 850 årsverk. Under rådmannen og to kommunalsjefer finner man 21 resultatenheter:¹

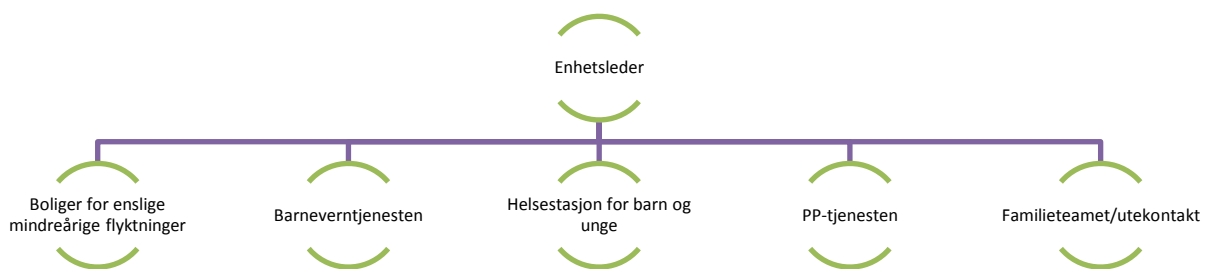
¹ Resultatenhet er grunnleggende enhet i Frogn kommunes administrative organisering. Enheters navn skrives med stor forbokstav i denne rapport.



Frogn kommune



Enhet for Barn, unge og familier (BUF) har følgende organisering (fra 2011):



BUF har 52,8 årsverk og utgifter på 38,7 mill. kr (regnskap 2014). Anne Irene Bollestad, som tidligere ledet barneverntjenesten, ble enhetsleder for BUF i 2011. BUF har fem tjenester:

- *Boliger for enslige mindreårige flyktninger* har 15,5 årsverk med leder for botiltak for enslige mindreårige flyktninger Tove Andresen. Til sammen 10 unge inntil 20 år bor i to bofelleskap (Vestbyveien og Dueveien).
- *Barneverntjenesten* har 13,7 årsverk med barnevernleder Ann Karin Ødegaard. "Barnevernleder er delegert alle fullmakter, unntatt fullmakt til å fatte akuttvedtak, i henhold til Lov om barneverntjenester. [...] Barneverntjenestens hovedoppgave er saksbehandling etter lov om barneverntjenester med hovedvekt på mottak og behandling av mel-

ding, gjennomføring av undersøkelser og iverksetting/oppfølging av hjelpetiltak og omsorgstiltak." (Barneverntjenestens *Årsmelding 2014*, s. 1.)

- *Helsestasjon for barn og unge* har 12,0 årsverk med tjenesteleder Allis Preus. Tjenesten omfatter helsestasjon 0 - 5 år, skolehelsetjeneste 6 - 20 år og smittevern.
- *PP-tjenesten* (Pedagogisk-psykologisk tjeneste) har 6,2 årsverk med PPT-leder Anne Emberland. PPT utarbeider sakkyndige utredninger i individuelle saker og veileder i systemsaker.
- *Familieteamet* har 6,0 årsverk med tjenesteleder Heidi Jülke, som også er familieterapeut. Familieteamet består i tillegg av en familieterapeut, to utekontakter som oppsøker ungdomsmiljøet, en ungdomslos som arbeider med unge med skolefravær, 0,8 årsverk psykolog og 0,2 årsverk psykiatrisk sykepleier. Familieteamet startet som prosjekt i 2011 og ble et fast tiltak fra 2012.

2.4 Metode

2.4.1 Metode generelt

Med hjemmel i Kommunelovens § 77 nr. 4 foreligger *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv* av 15.6.2004, som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området. Styret i Norges Kommunerevisorforbund (NKRFB) har fastsatt *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* (1.2.2011), som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Follo distriktsrevisjon følger denne standarden. Noen utdrag fra RSK 001:

1. *Revisjonskriterier* (pkt. 22, 23 og 25): "Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området."
2. *Data/fakta* (pkt. 27): "I valg av metode må revisor sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingen(e). Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet)."
3. *Vurderinger* (pkt. 31): "Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene."
4. *Konklusjoner* (pkt. 33): "På bakgrunn av vurderinger av dataene opp mot kriteriene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingen(e). Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten."
5. *Anbefalinger* (pkt. 34): "Der det er hensiktsmessig bør revisor gi anbefalinger. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen. Revisor skal også være varsom med å foreslå detaljerte løsninger."
6. *Verifisering og høring/kontradiksjon* (pkt. 45 og 16): "Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres." Et rapportutkast sendes til kommunens kontaktperson for prosjektet for verifisering av fakta. Endelig rapport sendes administrasjonssjefen, som "skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten. Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget."

2.4.2 Metode i dette prosjektet

Våre kilder til revisjonskriterier er:

- *Helse- og omsorgstjenesteloven* (Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m., 2011) gir føringer for helsefremmende tjenester også overfor barn og unge.
- *Folkehelseloven* (Lov om folkehelsearbeid, 2011) pålegger kommunen å ha oversikt over positive og negative faktorer som kan virke inn på befolkningens helse, inkludert barns.

- *Barnevernloven* (Lov om barneverntjenester, 1992) pålegger kommunen ansvar for barns oppvekst. "Tiltak som omhandlet i denne lov kan treffes overfor barn under 18 år. Når barnet samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak som er omhandlet i denne lov inntil barnet har fylt 23 år" (§ 1-3).²
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv (2013) *Forebyggende innsats for barn og unge* pålegger kommunene å tilrettelegge for godt oppvekstmiljø for alle.

Kontrollperioden er hovedsakelig 2013 - 2015. Metoden i forvaltningsrevisjonsprosjektet er dokumentanalyse, statistisk analyse og intervju. Dokumentanalysen har særlig lagt til grunn Frogn kommunes *Handlingsprogram 2015 – 2018* og *Årsmelding 2014*, samt årsmeldinger 2014 for barneverntjeneste, familieteam og helsestasjon for barn og unge. Revisor siterer en del avsnitt fra handlingsprogram og årsmeldinger, fordi administrasjonen er best til å beskrive fagfeltet og fordi det dokumenterer situasjonen i kommunen.

Follo distriktsrevisjon har utarbeidet forvaltningsrevisjonsrapporten *Barneverntjenesten - hjelpetiltak i hjemmet* (17.2.2011), samt *Psykisk helsearbeid for unge* (1.10.2013).

Prosjektet er gjennomført med følgende fremdrift:

Dato:	Milepæl:
27.10.2014:	Frogn kontrollutvalg vedtok forvaltningsrevisjonsprosjektet <i>Barnevern</i> .
24.11.2014:	Follo distriktsrevisjon fremla prosjektplan for kontrollutvalget.
8.1.2015:	Oppstartsbrev sendt til rådmann Harald Hermansen.
29.1.2015:	Oppstartsmøte avholdt med enhetsleder for Barn, unge og familier (BUF) Anne Irene Bollestad, som rådmannen utpekte som kontaktperson for prosjektet.
5.5.2015:	Møte med barnevernleder Ann Karin Ødegaard, tjenesteleder for helsestasjon for barn og unge Allis Preus og tjenesteleder for familieteam Heidi Jülke.
22.5.2015:	Telefonintervju med tidligere FAU-leder Stig Atle Meier Mathisen og tidligere leder for Natteravn Jon-Ivar Paulsen, samt utekontakt Anne Solhaug.
2.6.2015:	Telefonintervju med enhetsleder for Barnehageenheten Hege T. Berle og med leder for botiltak for enslige mindreårige flyktninger Tove Andresen.
5.6.2015:	Telefonintervju med PPT-leder Anne Emberland.
18.6.2015:	Verifiseringsmøte (kvalitetssikring) med enhetsleder for BUF. Tall for videregående skole mottatt fra Veiledningssenteret Follo.
1.7.2015:	Revisjonsrapport sendt rådmannen til uttalelse.
4.8.2015:	Revisjonsrapport sendt Follo interkommunale kontrollutvalgssekretariat (FIKS).
31.8.2015:	Kontrollutvalget - presentasjon og behandling.

En rød tråd i revisjonsrapporten - fra problemstillinger gjennom fakta til vurdering og konklusjoner - gir *relevant* informasjon. *Pålitelig* informasjon sikres ved faktainnsamling fra en rekke kilder (metodetriangulering) og intervjuobjekters verifisering av tekstelementer og rapportutkast, samt kvalitetssikring internt i Follo distriktsrevisjon IKS.

² "Barn" er i juridisk forstand personer under myndighetsalder. Ofte menes med "barn" likevel aldersgruppen 0 - 12 år, mens aldersgruppen 13 - 17 år betegnes "unge" (ungdommer). Også aldersgruppen 18 – 22 år betegnes "unge". Begrepsbruken kan være flytende. "0 – 17 år" betyr *til og med* 17 år (inntil 18 årsdagen), jf. SSB.

3 KOMMUNENS FOREBYGGENDE TILTAK

Problemstilling nr. 1: Hvilke forebyggende tiltak er iverksatt, og oppfylles lovens krav på området?

3.1 Revisjonskriterier

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv (2013) *Forebyggende innsats for barn og unge* påpeker (s. 2): "Kommunale beslutninger og prioriteringer får ofte direkte betydning for barn og unge. Etter folkehelseloven har kommunen, fylkeskommunen og staten ansvar for å fremme befolkningens helse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller. Barn og unges helse og trivsel er en viktig del av dette ansvaret." Hovedutfordringen er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder.

Departementets rundskriv påpeker at hensynet til befolkningens levekår og helse skal ivaretas gjennom den generelle samfunns- og arealplanleggingen. Statlige forventninger til regional og kommunal planlegging skal legges til grunn for kommunens strategiske planer og handlingsplaner. Kommunen skal ha oversikt over positive og negative faktorer som kan virke inn på befolkningens helse, herunder følge nøye med i barns oppvekst- og levekår. Folkehelseloven pålegger også kommunene å tilrettelegge for samarbeid med frivillige organisasjoner.

Virksomheter som arbeider med barn og unge, omfattes av et generelt lovverk og i tillegg særlover som regulerer virksomheten. Barnehager, skoler, PPT, Nav, helse- og omsorgstjenestene, kommunalt og statlig barnevern, spesialisthelsetjenesten og politi har alle et særlig ansvar forankret i lov.

Frogn kommunes forebyggende innsats for barn og unge vurderes utfra følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha kompetent personell - en forutsetning for godt arbeid med barn og unge.
- Kommunen skal ha oversikt over oppvekstmiljø og barn/unges situasjon.
- Kommunen skal ha helhetlige planer for oppvekstmiljø og tiltak som forebygger omsorgssvikt og atferdsproblemer blant barn og unge.
- Ansvaret for oppvekstmiljø skal være tydelig forankret i kommunens organisasjon.
- Kommunen skal ha tett samspill med lag og foreninger i lokalsamfunnet.

3.2 Fakta

3.2.1 Kompetent personell

Barneverntjenestens *Årsmelding 2014* opplyser følgende om kompetanse (s. 1, 4 og 8):

- "Barneverntjenesten omorganiserte tjenesten 01.09.13, og arbeider nå etter en spesialistmodell hvor tjenesten er delt inn i team. Det er undersøkelsesteam, tiltaksteam og fosterhjemsteam. Hvert team har en saksbehandler med 'utvidet ansvar' for teamet. Det er jevnlig møter med barnevernleder. Endringen er evaluert av tjenesten, og vurderingen er at omorganiseringen har bidratt til positive endringer i forhold til overholdelse av frister, videreutvikling av rutiner for saksbehandlingen og en mer enhetlig tilnærming til oppgavene."
- "Tjenesten ble tilført en 50 % stilling i 2014 som et resultat av styrkningsmidler fra staten.

Dette er nødvendig for å møte de stadig økte kravene til saksbehandling av vanskelige og sammensatte saker med høye krav til faglighet og god dokumentasjon."

- Av barneverntjenestens 13,7 årsverk er det 10,9 fagstillinger (saksbehandler/barnevern-konsulent). "Tjenesten består av ansatte med et høyt faglig nivå og bred og sammensatt kompetanse og lang erfaring fra feltet. Det er krav til treårig høyskoleutdanning som barnevernspedagog, sosionom eller tilsvarende, og de fleste har videreutdanning ut over dette". Tre ansatte har mastergrad – i kriminologi, sosialt arbeid og sosialantropologi.
- "Barneverntjenesten har fire driftsår bak seg som en av tjenestene i Enhet for Barn, unge og familier. I løpet av denne tiden er det etablert en felles kultur i tjenesten, og det gode arbeidsmiljøet er videreført."
- "Det er under arbeid å utarbeide en rutinehåndbok for tjenesten. Det er etablert en gruppe som ser nærmere på rutiner knyttet til sikkerhet og vi har gjennomført en halv dags kurs med dette som tema. Arbeidet sluttføres i 2015. Rutiner for arbeid i saker med vold og overgrep er evaluert og endret."

Barnevernleder og tre saksbehandlere har gjennomført en årshet i "Tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge 2013-2015" ved Diakonhjemmet Høgskole. Også tre ansatte i helsestasjon for barn og unge har tatt denne videreutdanningen.³

Revisors gjennomgang av to saksmapper viste at barneverntjenesten arkiverer omfattende dokumentasjon - ned til referat fra telefonsamtaler med foresatte og ordrett gjengivelse av mottatte SMS-er. Saksbehandlers notater var velformulerte, og saksmappene bar preg av orden.

"Barneverntjenesten har deltatt i evalueringsnettverk for barneverntjenesten. Nettverket var et samarbeid mellom Universitetet i Bergen og KS. Deltakelse i evalueringsnettverket var ment å gjøre tiltaksplanen til et mer levende verktøy samt gjøre formålet med tiltakene mer konkrete, og bidra til at tjenesten får økt bevissthet om i hvilken grad tiltakene fører til ønsket endring." (Barneverntjenestens *Årsmelding 2014*, s. 3.) 17 kommuner deltok i dette evalueringsnettverket, som hadde faglig ledelse fra RBKU Vest, som høsten 2015 vil fremlegge en forskningsrapport om effekten av hjelpetiltak i bl.a. Frogn kommune.⁴

Også øvrige tjenester har kompetent personell. Familieteamet har eksempelvis psykolog og psykiatrisk sykepleier; en utekontakt er utdannet barnevernspedagog med videreutdanning i oppsøkende arbeid.

3.2.2 Oversikt over oppvekstvilkår i Frogn

Kommunens arbeid med barn og unge bør være kunnskapsbasert. *Ungdata-undersøkelsen i Frogn 2014* ble fremlagt for Frogn kommunestyre i september 2014. NOVA og KoRus har det faglige ansvaret for undersøkelsen, mens kommunene står for den praktiske gjennomføringen.⁵ Ungdata-undersøkelsene dekker ungdomstrinn og 1. trinn på videregående skoler.

³ Se studenters prosjektrapport *Hvilke erfaringer har de barnehageansatte i Frogn kommune med implementering av TI Kvello-modellen?* (29.5.2015; TI = tidlig intervensjon).

⁴ Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Vest (RKBU Vest) driver forskning, utdanning, fagutvikling og informasjonsvirksomhet om barn og unges psykiske helse og barnevern. Senteret finansieres av Helsedirektoratet, Helse Vest RHF og Universitetet i Bergen.

⁵ Velferdsforskningsinstituttet NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) ble 1.1.2014 en del av Høgskolen i Oslo og Akershus. KoRus er regionale kompetansesentre for rusfeltet under

Rundt 200 kommuner i hele landet deltok i Ungdata-undersøkelsen 2014. Frogn kommune vil gjennomføre Ungdata-undersøkelse om lag hvert tredje år fremover.

Frogn kommunes hjemmesider (www.frogn.kommune.no/Ung-i-Frogn) presenterer *Ungdata-undersøkelsen i Frogn 2014* slik: "Det var en gledelig høy svarprosent blant ungdommene i Frognskolen; hele 90 prosent på ungdomsskolene, 71 prosent på VGS. Tallene viser at det store flertall har det bra, men det finnes også klare utfordringer. Noen viktige resultater:

- Det er tøft å være jente i Frogn; jentene er overrepresentert i negative funn i undersøkelsen, fra bruk av alkohol til angst og bekymringer og misnøye med eget selvbilde.
- Det gir lav status å bruke hasj og alkohol, men det er lett å få tak i rusmidler.
- Det store flertall (95 %) trives på skolen, og opplever at læreren bryr seg.
- Frogn-ungdommene gjør mer lekser og har høyere ambisjoner enn resten av landet. De trener også mer enn andre ungdommer.
- De fleste er fornøyd med lokalmiljøet, og mener de har god familieøkonomi.
- Sosiale medier gir nye utfordringer både til skolen, foreldre og elevene selv. Mobbing øker, og flere oppgir at de er ensomme."

Fra den omfattende Ungdata-statistikken vil revisor gjengi et par indikatorer for 16-åringer (1. trinn på Frogn videregående skole):

- *Depressiv-tendens*: 15 % av Frogn 16-åringer har opplevd depressivt stemningsleie siste uke - mot 17 % i landet. Dette forklares ofte med "generasjon prestasjon" – at dagens unge skal prestere på så mange områder: utdanning og karriere, utseende og trim, venner og sosiale medier. Depressiv-andelen er omlag dobbelt så høy for jenter som for gutter.
- *Rusmisbruk*: 68 % av Frogn 16-åringer oppgir å ha drukket seg tydelig beruset minst én gang siste 12 måneder – mot 56 % i landet. 19 % av Frogn 16-åringer oppgir dessuten å ha brukt hasj/marihuana minst én gang siste 12 måneder – mot 9 % i landet.

Enhetsleder for BUF kommenterer Ungdata-undersøkelsen: "Frogn har mange flinke ungdommer som lever strukturert, gjør lekser og har fritidsaktiviteter. Dagens ungdomsgenerasjon er også fornøyd med foreldrene sine; de er ikke i opposisjon. Hovedtrekket er trivsel, men litt for mange ungdommer sliter psykisk. Mange jenter sier de er stresset. I et lokalsamfunn med mange 'vellykkede' familier kan taper-følelsen dessuten melde seg hos unge fra mindre velstående familier og som sliter med skolegangen."

Barnevernleder anser at Frogn har lite ungdomsmiljø med utagerende festing og relativt få ungdommer med atferdsproblemer.

Utekontakten poengterer at det bare siden 2010 har skjedd betydelige forandringer i de unges vaner - i Frogn så vel som i landet:

- Segmenteringen (inndeling i ulike grupper) av ungdommene har økt: Noen har full avtalebok med treningsprogram etc.; andre bruker mye tid på sosiale medier, som Facebook, og dataspill. Noen av disse ungdommene lever sitt sosiale liv her, mens andre er ensomme.
- Færre ungdommer oppholder seg ute. "Utehenging" er i stor grad erstattet av aktivitet på sosiale medier. Utekontakten forteller: "Natt til 1. mai 2015 traff vi til sammen 19 ungdommer i Drøbak, og de var ikke synlig beruset. Bare for to år siden - natt til 1. mai 2013 - var det sammenstimling av berusede ungdommer i Drøbak." Innesittingen har, så vidt

utekontakten har kjennskap til, ikke medført økning i privatfester. Som følge av innesittingen er det vanskeligere for utekontaktene å komme i kontakt med ungdommene.

- Røyking er ikke lenger "kult", men en del gutter og jenter snuser. Blant ungdomsskoleelever er det lite bruk av cannabis (hasj/marihuana); 5 % har prøvd. På videregående skole oppgir 19 % å ha brukt cannabis en gang eller mer. Frogn russtatistikk peker svakt nedover de siste tre årene, noe som kan tyde på at man er på rett spor. Mye handler om å bevisstgjøre foreldrene. Utekontakten deltar derfor på alle foreldremøter på ungdomsskolene.
- Overgangen til videregående skole er vanskelig for en del ungdommer: De får lenger vei til skolen, som kan befinne seg i en annen kommune, og ofte mindre vennekrets. Hvis de samtidig slutter med fritidsaktiviteter, kan de bli ensomme.
- "Vi er bekymret for 'drop-outs' som foreldrene sliter med å få til å gå på skolen, men nesten like bekymret for vellykkede ungdommer med svært høyt prestasjonspress hjemme fra. Begge ytterkategorier er i faresonen," poengterer utekontakten.

Enhetsleder for Barnehageenheten gir uttrykk for at dagens foreldre stort sett er veldig opptatt av barna sine: "Generelt har det vel aldri vært så bra å vokse opp som nå! Men noen foreldre kan ha et så høyt aktivitetsnivå med jobb og andre ting at tiden til å bygge relasjon med barna blir for liten. Barn med atferdsvansker – redusert impuls kontroll – er en voksende gruppe."

3.2.3 Helhetlige kommunale planer

Handlingsplan 2015 – 2018 nevner (s. 22) at "Aktiviteter og rammebetingelser som fremmer livskvalitet og folkehelse er innarbeidet i alle Frogn kommunes virksomheter og planverktøy. [...] Vi tar hensyn til barn og unges behov i planarbeidet."

Frogn kommunes *Handlingsprogram 2015 – 2018* innleder slik under området oppvekst, opplæring og kultur (s. 33): "Frogn kommune har prioritert skolene høyt med meget gode resultater for elevenes faglige og sosiale læring. Nylige undersøkelser (Ungdata 2014, elevundersøkelsen) peker på behovet for å styrke arbeidet for trygt psyko-sosialt miljø for alle barn og unge i kommunen. Det er en økt bekymring for en negativ tendens til baksnacking, utestenging og digital mobbing. Det legges opp til et bredt samarbeid med alle gode krefter involvert, spesielt elever og foresatte. Det kan synes som om alvorlig skolefravær vil være et økende og sammensatt problem framover. Frogn kommune har en veileder på dette viktige området som vil bli fulgt opp med strategier, mål og tiltak. Kommunen har mottatt statlige midler til styrking av dette arbeidet, og har over en periode på tre år opprettet et prosjekt med ungdomslos som skal følge opp ungdom som er i ferd med å utvikle alvorlig skolefravær."

Handlingsprogram 2015 – 2018 (s. 48) opplyser at Frogn videregående skole hadde 5 % frafall i 2014, hvilket også var kommunens ambisjon. Leder for BUF opplyser at kommunens målstyringssystem er under endring på dette punktet. Kommunen er i ferd med å anskaffe et nytt rapporteringsverktøy (*Puls*) for skolefracfall.

Revisor har kontaktet Veiledningssenteret Follo⁶, som opplyser at totalt 26 elever bosatt i Frogn kommune har sluttet ved videregående skoler i Follo (Frogn vgs. og seks andre vgs.) i løpet av skoleåret 2014-15. 11 av de 26 ungdommene har søkt videregående opplæring igjen fra høsten 2015. Veiledningssenteret Follo vurderer frafallet som lavt.

⁶ Veiledningssenteret Follo, Akershus fylkeskommune, følger opp ungdom som ikke har søkt videregående opplæring, ikke har tatt imot tildelt elev-/læreplass, har avbrutt opplæringen eller ikke er i arbeid.

Praktisk talt alle 16-åringer begynner på videregående skole.⁷ Dersom vi antar at 15 Frogn-ungdommer "faller ut" av videregående skole i Follo hvert år, blir det til sammen 45 ungdommer over tre år. Dette utgjør 5,1 % av Frogn's 887 innbyggere 16 – 19 år (1.1.2015, jf. kommunens *Årsmelding 2014*, s. 60). Legger vi til at noen Frogn-ungdommer går på videregående skole utenfor Follo, er frafallet anslagsvis 6 %. (Statistikken på dette viktige samsfunnsområdet fremstår som uoversiktlig for revisor.)

Barneverntjenestens *Årsmelding 2014* fremhever to hovedutfordringer (s. 4):

- *Familieoppløsning*: "Antall saker med alvorlig og vedvarende konflikter mellom foreldre er sterkt økende, og bidrar til at mange barn i kommunen opplever hverdagen som vanskelig."
- *Skolevegring*: "Saker med skolevegring/drop-out er et annet problemområde som utfordrer fagfolk i forhold til å hjelpe barna tilbake til skolen."

Plan for kommunens arbeid med barn og unges psykiske helse ble påbegynt i 2014 og vil ferdigstilles i september 2015. Tverrfaglig team som skal arbeide med skolevegring, blir et tiltak i planen.

3.2.4 Tydelig ansvar

Enhetene i nettverk oppvekst- og kultur (høyre side i organisasjonskartet, jf. s. 6) er underlagt kommunalsjef Olav Neander. De rapporterer til Hovedutvalg for oppvekst, omsorg og kultur. Enhetsleder for BUF gir uttrykk for at organiseringen er tydelig og velfungerende.

En tjeneste som i høy grad har et forebyggende siktemål, er familieteamet. Trykksaken *Familieteamet* presenterer tjenesten slik for målgruppen: "Familieteamet tar i mot familier med barn og unge 0-18 år (23 år) som opplever at de strever i hverdagen. Familieteamet ønsker å bidra til å styrke barns, ungdoms og foreldres egne ressurser til å mestre hverdagen i en vanskelig livssituasjon. Samarbeidet skal bære preg av å finne gode løsninger sammen. Familieteamet har taushetsplikt. Tilbudet er gratis. Familieteamet er et lavterskeltilbud som innebærer at du/dere kan få direkte hjelp uten henvisning, venting og lang saksbehandlingstid."

3.2.5 Samspill med lag og foreninger

Utekontakten opplyser at Natteravn de siste fire årene har gitt tilskudd på til sammen 13 000 kr, som har gått til innkjøp av kakao til servering en morgen i uka på Seiersten Ungdomsskole og innkjøp av Jakkolospill, fiskestenger m.m. Frogn Lions ga 5 000 kr i 2013, som ble brukt til honorar til ungdommer som utførte småjobber for utekontaktene. Drøbak golfklubb ga 16 000 kr i 2012, som ble brukt til aktiviteter i utekontaktens guttegrupper og jentegrupper.

Revisor har telefonintervjuet to personer som har vært aktive i frivillig ungdomsarbeid i Frogn. Stig Atle Meier Mathisen var leder av FAU (Foreldrenes Arbeidsvalg) ved en ungdomsskole til 2012 og deltar nå i kirkelig ungdomsarbeid. Han har hørt flere ungdommen si at "de voksne har ikke tid til oss": Foreldre er opptatt med karriere og eiendommer, politiet har nedprioritert forebyggende ungdomsarbeid, og kommunens ungdomsarbeid er svekket siden rundt 2010. Mathisen har også assistert enkelte ungdommer i møte med Frogn barneverntje-

⁷ Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring er 97,7 % i Frogn 2014, som i omverden (Kostra-gruppe 8 98,7 %, Akershus 98,7 % og landet 98,0 %), ifølge SSBs Kostra-statistikk, tabell D Grunnopplæring.

neste. Han mener at barneverntjenesten i hovedsak fungerer godt, men at barnets interesser ikke alltid er førende for de hjelpetiltak som besluttes. Det kan være "for lite" omsorgsovertakelse i noen tilfeller og "for mye" i andre tilfeller.

Jon-Ivar Paulsen var leder av Natteravn i Frogn 2006-14, har sittet i FAU ved flere skoler og vært besøksforelder og fosterforelder. Han uttaler til revisor at han oppfatter at det offentlige sikkerhetsnettet i Frogn over tid har blitt dårligere som følge av organisasjonsendringer og knappere ressurstilgang. Dette har delvis blitt kompensert av lag og foreninger, som gjør mye bra for barn og unge i Frogn. Paulsen uttaler videre til revisor:

- "Mange unge forlater fritidsaktivitetene i 14 - 15 årsalderen. Det uorganiserte segmentet øker da fra rundt 1/3 til 1/2 av de unge. De uorganiserte unge er vanskelige å følge opp. Mange begynner å drive rundt i gjenger, gå på hjemme-alone-fester og bruke rusmidler. Mobiliteten til de unge har økt, og mange søker seg til andre kommuner."
- "Som leder av Natteravn hadde jeg god kontakt med utekontakten, som med begrensede ressurser gjør et godt arbeid i ungdomsmiljøet. Utekontakten har hatt stor personellutskifting, og nytilsatte trenger tid til å bygge opp relasjoner til ungdommene. Frogn kommune har flere tilbud til unge. Underhuset i Drøbak er en god fritidsklubb. Rektorer på flere ungdomsskoler har av og til foreldremøter der oppvekstsituasjonen for unge drøftes. Noen skoler arrangerer gode ungdomskafeer, men dette trekker ungdom til skolene også utenom skoletiden og når ungdomskafeene er lukket. Manglende voksen-tilsyn har gitt utfordringer med uønsket oppførsel, som hærverk og omsetning/bruk av rusmidler. "
- "Frogn kommune mangler en strategi for de unge og evner i liten grad å samordne kommunale tiltak med lag/foreninger. Systematikken i ungdomsarbeidet mangler. Det burde opprettes arenaer hvor engasjerte voksne kan møtes for å utveksle informasjon og gjøre hverandre bedre. Kontakten med barneverntjenesten har vært liten. Natteravn har av og til meldt bekymring for ungdommer til barnevernet, men svaret er ofte at saken ikke er alvorlig nok til å prioriteres. Barnevernet ser ut til å slite med tunge saker og knappe ressurser."
- "Lokalpolitikere viser lite engasjement og har i liten grad tatt lag og foreninger med på råd. Natteravn har sendt flere invitasjoner om å bli med på nattevandring, men kun to lokalpolitikere har i løpet av 10 år vist interesse. Kommuneadministrasjonen virker noe uengasjert i oppveksten til barn og unge. Dagens oppvekstvilkår er svært forskjellige fra tidligere generasjoner, og det er avgjørende at foreldre, politikere og forvaltning har oppdatert kunnskap. Det er påfallende hvordan det offentlige på noen områder overbeskytter de unge, men er fraværende på andre områder. De aller fleste av dagens unge er flotte - ofte til tross for og ikke på grunn av hva vi voksne gjør."

3.3 Vurdering

Frogn kommunes barneverntjeneste sine saksbehandlere har solid fagutdanning og lang erfaring fra fagfeltet. For å ha oversikt over barn og unges situasjon, bestiller kommunen Ungdata-undersøkelse om lag hvert tredje år. *Ungdata-undersøkelsen i Frogn 2014* tegner et bilde av at Frogns ungdommer stort sett lever strukturert, gjør lekser, deltar i fritidsaktiviteter, er fornøyd med sine foreldre og trives, men litt for mange ungdommer sliter psykisk.

Handlingsprogram 2015 – 2018 og Årsmelding 2014 indikerer at kommunen har et bredt og samtidig konkret forebyggingsperspektiv på barn/unges oppvekstmiljø. *Plan for kommunens arbeid med barn og unges psykiske helse* vil foreligge i september 2015.

Enhetene i nettverk oppvekst og kultur har ansvar for ulike sider av barn/unges

oppvekstmiljø, og alle er underlagt kommunalsjef for oppvekst og kultur. De rapporterer til Hovedutvalg for oppvekst, omsorg og kultur. Ansvar for kommunens forebyggende arbeid for barn og unge er tydelig forankret i organisasjonen.

Flere foreninger har gitt økonomisk tilskudd til kommunens ungdomsarbeid. Revisor har intervjuet to voksne som har drevet med frivillig ungdomsarbeid. Begge har kritiske synspunkter på Frogn kommunes ungdomsarbeid generelt og samspillet med lag og foreninger spesielt.

Revisor registrerer at det er uenighet om hvor stort det bekymringsfulle segmentet av barn og unge er. Flere holdepunkter kan her legges til grunn for Frogn barn og unge:

- 2,2 % (78 personer) av Frogn barn 0 – 17 år har sak i barnevernet.
- Ca. 6 % av Frogn elever i videregående skoler faller fra (ikke fullført/bestått).
- 19 % av Frogn 16-åringene har brukt hasj/marihuana minst én gang siste 12 måneder.

Hvor mange barn og unge i Frogn står i fare for å "skeie ut"? Svaret ligger antagelig et sted midt på treet. De fleste av dem kommer på rett kjøll, bl.a. fordi de oppfanges av Frogn kommunes forebyggende arbeid. Etter revisors vurdering oppfyller kommunen lovens krav til forebyggende arbeid for barn og unge.

4 TIDLIG INNGRIPEN

Problemstilling nr. 2: I hvilken grad nås målet om tidlig inngripen?

4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal dokumentere at tjenesteytingen er innrettet mot tidlig inngripen overfor barn/unge som utvikler vansker.

4.2 Fakta

Frogn kommunes viktigste tiltak for tidlig inngripen er som følger:

4.2.1 Helsestasjon for barn og unge

"Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et lovpålagt lavterskeltilbud til alle barn, unge og deres foresatte. Tilbudet innbefatter svangerskapsomsorgen, helsestasjon 0 - 5 år, skolehelsetjenesten 6 - 20 år og helsestasjon for ungdom," opplyser Frogn kommunes hjemmesider (www.Frogn.kommune.no/helsestasjon).

Helsestasjonstjenestene har en sentral rolle i tidlig inngripen. Fra helsestasjon for barn og unge sin *Årsmelding 2014* gjengis et lite utvalg arbeidsområder:

- *Helsestasjon 0 – 5 år*, som er lokalisert til Drøbak, tilbyr gravide kvinner kontroll én gang i løpet av svangerskapet. Etter fødsel tilbys alle mødre (ikke bare førstegangsfødende) hjemmebesøk, noe de fleste takker ja til. Helsesøstrene ser særlig etter nedstemte mødre, noe som har økt til rundt 15 % av landets mødre, delvis som følge av tidlig utskrivning (48 timer) etter fødsel. Mødre som lider av fødselsdepresjon, kan henvises til Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) ved Akershus universitetssykehus (Ahus). Helsestasjonen deltar i Kvello-korpsene som observerer i barnehager.
- *Skolehelsetjeneste 6 – 20 år* omfatter helsesøstre i til sammen 4,6 årsverk, som dekker de syv grunnskolene (inkludert private Montessorri) og Frogn videregående skole (kommunene yter skolehelsetjeneste også til videregående skoler). Skolehelsetjenesten har fått statstilskudd til 20 % psykologstilling fra august 2015.

4.2.1 Kvello-metoden

"Et av kommunens hovedfokus er tidlig intervensjon, for å kunne identifisere en problemutvikling tidlig og sette inn rett tiltak på lavest mulig nivå. Kvello-modellen innebærer observasjon av alle barn i barnehagene utført av ansatte i flere tjenester og stormøter i etterkant hvor det avklares eventuell videre oppfølging av en identifisert utfordring hos barnet. Arbeidet er tidkrevende og fordrer bruk av ressurser fra mange tjenester i kommunen i samarbeid med barnehagene. Det vil også kunne føre til at barneverntjenesten får flere meldinger på små barn." (Barneverntjenestens *Årsmelding 2014*, s. 2.)

"Kvello-prosjektet i barnehagene sikrer tverrfaglig observasjon og vurdering av barns behov for tiltak. Dette har vært iverksatt i 2014 og sikrer både tverrfaglighet og tidlig innsats. Prioritert område i alle tjenestene i BUF. [...] Ny opplæring av pedagogiske ledere og mellomledere i barnehageenheten våren 2014 er gjennomført i alle kommunale barnehager." (Kommunens *Årsmelding 2014*, s. 25.)

Mange kommuner benytter nå Kvello-metoden i barnehager. Øyvind Kvello begrunner metoden slik (Aftenposten 19.10.2011): "Nesten alle unge med alvorlige adferdsvansker kunne vært fanget opp som to- til fireåringer. Siden er det ofte for sent."⁸

Kvello-korpsenes arbeid kjennetegnes både av tidlig inngripen og tverrfaglig samarbeid. Frogn kommune har fire Kvello-korps, der tre enheter deltar: BUF (med barneverntjeneste, familieteam, helsestasjon for barn og unge og PP-tjeneste), Barnehageenheten og Helse og koordineringsenheten (med fysio/ergotjeneste). Ulike fagpersoner fokuserer på ulike aspekter ved hvert enkelt barn og systemet i barnehagen.

4.2.2 Tiltak for ungdommer

Frogn kommunes Hovedutvalg for oppvekst, omsorg og kultur vedtok 11.6.2013 *Alvorlig skolefravær* - en veileder for forebygging og oppfølging. Spørsmålet "Når er fravær alvorlig?" besvares av veilederen (s. 2) med at Frogn kommune har "en lav terskel for å omtale skolefravær som alvorlig: Ugyldig fravær fra en enkelttime. Fravær i mer enn tre dager på en måned. Høyt gyldig fravær (10 dager i halvåret). Tre ganger for sent komming på en måned."

"Vi vet at årsakene til alvorlig skolefraværproblematikk er både individuelle og relasjonelle", påpeker veilederen (s. 3). Individuelle årsaker kan være skolevegring (herunder sosial angst), depresjon, spiseforstyrrelser og fagvansker, mens relasjonelle årsaker kan være atferdsproblemer, mobbing og vanskelige familieforhold. Årsakene må sees som en helhet. Veilederen redegjør videre for den onde sirkelen (s. 5): "det blir vanskeligere og vanskeligere å komme tilbake på skolen, terskelen blir økende." Derfor "er det avgjørende å ta tak i skolefraværet tidlig". Det opplyses (s. 6) at skolefobi i Norge har størst hyppighet blant 11 – 13 åringer, og det er "økt risiko ved overgang til ungdomsskolen, ved flytting og skolebytte". Det påpekes (s. 8) at "Foreldre er viktige rollemodeller for sine barn. Barn profiterer på å vokse opp med foreldre som viser at skole er viktig. [...] Eleven skal på skolen!"

Kontaktlærer er ansvarlig for at alt elevfravær føres i fagsystemet *SkoleArena* hver dag. Veilederen har en vedlagt mal for lærere som skal gjennomføre kartleggingssamtale, der følgende pålegges: "Gjør en vurdering om det er nødvendig med bekymringsmelding til barneverntjenesten. Er du i tvil kan du ringe barneverntjenesten og drøfte saken anonymt."

Skolefravær er et viktig innsatsområde for å forebygge vansker hos unge. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har gitt Frogn kommune et statstilskudd til å opprette en 100 % stilling som ungdomslos i familieteamet: "Ungdomslosen starta opp i oktober 2014 i et 3 års prosjekt, og har som oppgave å jobbe i forlengelse av kommunens 'Veileder for alvorlig skolefravær'. Losen skal jobbe på to nivåer; på systemnivå og på individnivå. Arbeid på systemnivå er rettet inn mot skolene for å styrke systemet for fraværregistrering og rutiner for oppfølging av fravær. I det individuelle arbeidet følger ungdomslosen ungdomsskoleelever med alvorlig skolefravær gjennom samtaler og veiledning." (Familieteamets *Årsmelding 2014*, s. 3.) Ungdomslosen jobbet aktivt med fem ungdommer i siste kvartal 2014.

De to utekontaktene ungdomsarbeid i 2014 oppsummeres slik (Familieteamets *Årsmelding 2014*, s. 2.):

⁸ Øyvind Kvello er førsteamanuensis i utviklingspsykologi ved Psykologisk institutt, NTNU.

- Utekontaktene har faste trefftider på ungdomsskolene (Seiersten, Dyrløkkeåsen og Montessorri) i midttimen én dag i uken – til sammen 63 ganger i 2014.
- Utekontaktene gikk ute blant ungdom på kveldstid 71 ganger i 2014.
- Grupper for jenter og gutter på ungdomsskolene organiseres i samarbeid med helsesøster, for å styrke ungdommenes nettverk.
- 12 ungdommer fikk sommerjobb i to uker sommeren 2014.
- 14 ungdommer fikk individuell oppfølging.
- Utekontaktene samarbeider med ungdomslosen om skolefravær.
- I samarbeid med politi og skolehelsetjeneste arrangerer utekontaktene hvert år en dag for alle elever i 9. trinn med rusinformasjon og seksualopplysning.

En av utekontaktene utdyper sistnevnte: "Uten å være belærende fokuserer vi på personlig ansvar, holdninger og valg." Hver elev skriver et brev til seg selv, som de får igjen på en samling i 10. trinn. Opplegget virker, og elevene gir positive tilbakemeldinger på det.

Våren 2015 driver utekontaktene en jentegruppe (8 jenter) og en guttegruppe (8 gutter). I samarbeid med kommunens eiendomsenhet og Frogn næringsråd organiserer utekontaktene sommerjobber for 15 – 18 åringer; 91 søknader til 20 plasser kom i 2015. De heldige får to ukers sommerjobb i "badebyvakta" med forefallende vedlikehold av grøntarealer m.v.

"Vi lykkes i å bygge relasjoner med mange ungdommer. Vårt mål er at alle ungdommer i Frogn skal vite hvem vi er og hvor de kan treffe oss," sier utekontakten. Hun tilføyer at gjennomtrekk i utekontakt-stillingene ikke har vært et problem siden 2011.

Utekontakten deltar i *samarbeidsforum for ungdomsarbeid* i Frogn sammen med representanter fra helsetjenesten for barn og unge, familieteamet (fritidsklubblleder og ungdomslos), barneverntjenesten, ungdomsskolene, Frogn videregående skole, frivilligsentralen, kirken og politiet. Utekontakten sitter også i *politirådet*.

Enhet for kultur og fritid tilbyr gratis sommeraktivitet for ungdom i Frogn. I sommerferien 2015 tilbys en dagstur til Sommarland i Bø i Telemark, en dagstur til Tryvann i Oslo og en firedagers leir på øya Steilene utenfor Nesodden.

Barnevernleder fremhever barneverntjenestens gode samarbeid med skolene, som gir tidlig melding om ungdommer i faresonen. Hun mener at Frogn kommune satser mye på forebyggende barne- og ungdomsarbeid/tidlig inngripen gjennom seks årsverk i BUFs familieteam: to utekontakter, en ungdomslos, to familierapeuter og en psykolog. Høsten 2015 styrkes dessuten BUF med en ny stilling som kommunepsykolog, som vil arbeide med ungdom.

4.2.3 Familieveiledning - familieråd

Frogn kommune tilbyr familieveiledning på to stadier:

- Uten enkeltvedtak: Familieteamet tilbyr familieveiledning som et lavterskeltilbud.
- Med enkeltvedtak: "Som et alternativ til bruk av eksterne familieveiledere, har kommunen valgt å opprette en stilling som familieveileder ansatt i barneverntjenesten. Stillingen er besatt av to personer som jobber etter vedtak fra barneverntjenesten. Det utarbeides tiltaksplan for tiltaket og familieveilederne lager konkrete handlingsplaner og rapporter i hver sak. Familieveilederne har vært inne i 36 saker i 2014." (Barneverntjenestens *Årsmelding 2014*, s. 2.)

Handlingsprogram 2015 - 2018 opplyser (s. 33): "Frogn har gode og innovative hjelpetjenester for barn og unge. Spesielt barneverntjenesten i Frogn er blitt lagt merke til langt over kommunens grenser, for sin satsing på familieråd som metode for å bruke hele familiens og nettverkets ressurser som hjelp for barn og familier som har kommet i en vanskelig situasjon. Dette arbeidet vil utvikles videre, med tanke på å bruke metoden i flere av kommunens tjenester. Verdigrunnet for arbeidet med familieråd i andre enheter vil bli lagt fra januar 2015. Dette vil iverksettes som en pilot i samarbeid med en skole og enhet for barn, unge og familier (BUF)."

"I 2014 ble det iverksatt tiltak med familieråd i 12 nye saker, men flere av sakene ble avsluttet uten at familierådet ble gjennomført. Det ble gjennomført flere oppfølgingsråd. Barneverntjenesten deltar i et nasjonalt forskningsprosjekt sammen med tre andre kommuner i vårt fagteamområde, som forsker på bruk av familieråd i fosterhjems plasseringer. [...] Vårt arbeid med familieråd har blitt lagt merke til også utenfor kommunen. I 2014 har vi blant annet besøkt Vadsø, hatt innlegg for barneverntjenester i Oslo, deltatt i paneldebatt under lanseringen av 'Kunnskapsstatus om familieråd' og deltatt på fagutvikling og verdiseminar i egen kommune med andre tjenester og enheter. Vi har hatt besøk av statsråd for barne-, familie og inkluderingsdepartementet med følge som ønsket å høre om arbeidet med bruk av familieråd i Frogn kommune." (Barneverntjenestens *Årsmelding 2014*, s. 2.) 11 familieråd/oppfølgende familieråd er gjennomført i januar – mai 2015.

Informasjonsbrosjyren *Hvordan kan familien hjelpe?* opplyser følgende: "Familieråd er en måte å jobbe på der familien og nettverket er med å finne gode løsninger når familien har det vanskelig. Modellen fokuserer på familienettverkets muligheter/ressurser og ansvarsfølelse. I samarbeid med Frogn kommune arrangeres et familieråd hvor målet er å komme fram til en plan som ivaretar barnet/ungdommen. [...] Familierådsmøtet gjennomføres. Et viktig prinsipp er at barnets interesser skal stå i fokus. Barnet/ungdommen er vanligvis til stede på selve møtet. Møtet varer i 3-6 timer og er delt inn i tre deler: I første del er alle deltagerne på familierådet til stede. Møtets andre del består kun av familiens nære nettverk. [...] I tredje og siste del av møtet kommer koordinator og saksansvarlig inn igjen til familien for å ta stilling til planen. Gjennomføringen av planen evalueres vanligvis med ett eller flere oppfølgende familieråd."

Ved siden av familieråd tilbyr familieteamet veiledning til foreldre som har tenåringsbarn, bl.a. med fokus på rus. Kommunen har også fokus på tidlig innsats når foresatte utvikler psykiske vansker og rusproblematikk. Ruspolitisk handlingsplan er vedtatt. En samarbeidsavtale mellom BUF og enhet for rus og psykisk helsetjeneste avklarer arbeidsdelingen. Frogn kommune har mottatt tilskudd til rusforebyggende arbeid fra KoRus Øst til kompetansehevede tiltak for ansatte.⁹

4.2.4 Mål og resultater

Handlingsprogram 2015 – 2018 tar for seg status og strategier for tjenesteutvikling. Kapittel 6.1 Oppvekst og (opp)læring (s. 48) tar utgangspunkt i et overordnet mål i *Kommuneplan 2012 – 2024*: "Alle barn og unge i Frogn får kvalitativt gode oppvekst- og læringsvilkår." Dette utdypes i fem mål, hvorav særlig mål O 2 berører barnevern: "Barn som trenger spesiell hjelp eller oppfølging blir fanget opp tidligst mulig og senest før barneskolealder." Det opp-

⁹ KoRus Øst er Kompetansesenter rus, region øst, Divisjon Psykisk helsevern, Sykehuset Innlandet HF, Hamar.

lyses at 32 % av nye saker meldt til BUF i 2014 gjaldt barn under syv år, noe som var høyere enn ambisjonen på 27 %.

Kommunenes barneverntjenester sender halvårsrapporter til fylkesmannen. Frogn kommunes *Rapporteringsskjema for kommune pr. 31.12.2014* viser følgende:

- 66 bekymringsmeldinger ble mottatt andre halvår 2014. 65 meldinger ble gjennomgått innen 1 uke; det var 1 fristoversittelse. (Barnevernleder forklarer at det dessverre gikk én dag over fristen ved gjennomgang av én bekymringsmelding i 2. halvår 2014.)
- 54 undersøkelser ble avsluttet dette halvåret, hvorav 22 ble henlagt. 30 undersøkelser førte til vedtak om tiltak fattet av barneverntjenesten, og 2 saker ble sendt til fylkesnemnda. 46 undersøkelser ble avsluttet innen 3 måneder, mens 8 undersøkelser tok 3 – 6 måneder, hvorav utvidet undersøkelsestid var besluttet for 5, mens 3 ble rapport som fristoversittelser.
- 50 barn (0 – 17 år) mottok hjelpetiltak i familien (per 1.1.2015), som støttekontakt, besøkshjem, avlastningstiltak i hjemmet eller botiltak uten omsorgsovertakelse (Barnevernlovens § 4-4). I tillegg mottok 16 voksne (18 – 22 år) hjelpetiltak (ettervern). Tiltaksplan er utarbeidet for alle 66 barn/unge.
- 28 barn var under omsorg (per 1.1.2015), hvorav 27 plassert i fosterhjem og 1 i institusjon. Alle 28 har omsorgsplan. Vedtak om omsorgsovertakelse fattes av fylkesnemnda på bakgrunn av alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, mishandling/ overgrep m.m. (Barnevernlovens § 4-12).

Med 50 barn på hjelpetiltak og 28 barn på omsorgstiltak er det til sammen 78 barn (0 – 17 år) i Frogn med barneverntiltak per 1.1.2015. Disse utgjør 2,2 % av alle barn i Frogn (3525 personer 0 – 17 år).¹⁰

Noen indikatorer fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sin Kostra-statistikk for barnevern belyser Frogn's barneverntjeneste:¹¹

- *Barn med melding ift. antall innbyggere 0 – 17 år* i Frogn steg fra 3,4 % i 2013 til 4,0 % i 2014 – mot 4,2 % i landet 2014.
- *Barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0 – 17 år* i Frogn steg fra 3,7 % i 2013 til 4,6 % i 2014 – mot 4,3 % i landet 2014.
- *Andel meldinger med behandlingstid innen 7 dager* lå på 99 % i Frogn 2014 – mot 98 % i landet.
- *Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder* i Frogn barneverntjeneste sank fra 91 % i 2013 til 87 % i 2014 – mot 79 % i landet 2014.
- *Andel barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet [tiltaks]plan* var 96 % i Frogn 2014 – mot 83 % i landet.
- *Andel barn med omsorgsplan av barn under omsorg* var 96,4 % i Frogn 2014 – mot 88,8 % i landet.
- *Andel undersøkelser som førte til tiltak* lå på 46,8 % i Frogn 2014 – mot 43,7 % i landet.

¹⁰ Her siktes til Frogn som *omsorgskommune*, det vil si den kommunen som har reist barnevernsaken. Hvor mange "barnevernsbarn" som bor i Frogn, er en annen sak: Fosterhjem i Frogn har barn fra andre kommuner, og noen Frogn-barn er plassert i fosterhjem i andre kommuner.

¹¹ Tabell H1 Konsern – Barnevern – nivå 2; endelige tall (26.6.2015). Tall for Kostra-gruppe 8 og Akershus mangler i statistikken. 2013-tall gjengis der det har skjedd vesentlig endring til 2014.

Siste punkt innebærer at rundt 55 % av undersøkelsene endte med henleggelse i Frogn og landet. Noen av henleggelsene skjer på tross av bekymring, fordi hjelpetiltak i hjemmet i hovedsak er frivillig; barneverntjenesten er avhengig av familiens samarbeid. (Bare opphold i barnehage og tilsyn kan iverksettes mot foreldres vilje). Å eskalere til omsorgsovertakelse (tvangsvedtak), har naturlig nok en høy terskel.

13 % av Frogn barneverntjenestes undersøkelser tok mer enn 3 måneder i 2014 (jf. fjerde kulepunkt over). Kommunens halvårsrapport fratrekker langvarige undersøkelser der utvidet undersøkelsestid var besluttet i samråd med fylkesmannen, slik at fristoversittelsene bare ble 5 % i 2. halvår 2014. Dette er en klar forbedring fra 2009 og 2010, da Frogn barneverntjeneste hadde 23 % fristoversittelse på undersøkelser. (Follo distriktsrevisjons *Barneverntjenesten - hjelpetiltak i hjemmet*, 17.2.2011, s. 16.)

Frogn barneverntjenestes *Årsmelding 2014* opplyser at i alt 136 barn/unge mottok tiltak fra barneverntjenesten i løpet av 2014:

TILTAK FRA FROGN BARNEVERNTJENESTE – ANTALL BARN	2014
Bare hjelpetiltak	107
Omsorgstiltak	29
Sum barnevernstiltak	136
Kjønnsfordeling: Gutter	83
Jenter	53
Aldersfordeling: 0-5 år	24
6-12 år	49
13-17 år	40
18-22 år	23

Kilde: Frogn kommunes barneverntjeneste, *Årsmelding 2014*.

Om de 23 unge i alderen 18 – 22 år utdyper *Handlingsprogram 2015 – 2018* (s. 33): "Videre har barneverntjenesten økende utgifter til bosetting og oppfølging av ungdom på hybel, dette gjelder i all hovedsak utflytting fra boligene for enslige mindreårige flyktninger ved fylte 20 år."

Fratrukket voksne klienter finner vi at 113 barn/unge i alderen 0 – 17 år mottok tiltak gjennom året.¹² Av disse var 73 barn 0 – 12 år, det vil si 64,6 % av 0 – 17 åringene. Av "barnevernsbarna" er altså nesten 2/3 under tenårene.

4.3 Vurdering

Tidlig inngripen overfor barn og unge som kan utvikle vansker, er et mål for de fleste kommuner, også Frogn. Frogn kommunes tidlige inngripen baseres på en rekke tiltak: helsestasjoner for barn og unge, Kvello-metoden for identifisering av barn med vansker i førskolealder, tiltak mot alvorlig skolefravær, utekontaktens arbeid med ungdom som trenger støtte, samt familieveiledning og familieråd.

Frogn kommunes statistikk viser at 32 % av nye saker meldt til BUF i 2014 gjaldt barn 0 – 6 år; målet på 27 % ble nådd. Halvårsrapport til fylkesmann og SSBs Kostra-statistikk gir et

¹² Antallet gjennom året er høyere enn antallet ved årets slutt, som følge av tilgang og avgang.

bilde av en ordnet barneverntjeneste med få fristoversittelser. Her har administrasjonen forbedret seg siden 2011.

Hver eneste ungdom som utvikler alvorlige psykiske vansker, faller fra videregående skole og havner i rusmisbruk og kriminell aktivitet, er et nederlag for kommunens barne- og ungdomsarbeid og et tegn på for sen inngripen. Nulltoleranse er imidlertid ikke realistisk her; kommunen rår ikke med dette alene. Med sin omfattende tiltakspakke lykkes Frogn kommune med å nå målet om tidlig inngripen overfor mange barn og unge som ellers kunne ha "skeiet ut".

5 TVERRFAGLIG SAMARBEID

Problemstilling nr. 3: Hvordan fungerer det tverretatlige samarbeidet?

5.1 Revisjonskriterier

- *Meldeplikt/opplysningsplikt:* "Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt." (Barnevernloven § 6-4.) Opplysningsplikten inntreffer når et barn har vist alvorlige atferdsvansker, og plikten er pålagt den enkelte ansatte.
- *Informasjon til melder:* Barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten, tilbakemelding innen tre uker. Dersom meldingen kommer fra melder ansatt hos offentlige myndigheter, skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak. Når barneverntjenesten iverksetter tiltak som det er nødvendig at offentlig melder får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barneverntjenesten gi melder tilbakemelding om tiltakene. (Barnevernlovens § 6-7a.)
- *Samarbeid med andre deler av forvaltningen:* "Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer." (Barnevernloven § 3-2.) Barneverntjenesten skal bidra til at kommunalt ansatte som arbeider med barn og unge, har kunnskap om risiko - kompetanse til å observere, forstå og handle.

5.2 Fakta

5.2.1 Organisering og samarbeidsrutiner

Samorganiseringen og samlokaliseringen i BUF (jf. org.kart s. 6) beskrives av berørte tjenesteledere som fruktbart. Tverrfaglig samarbeid og kanalisering av ressurser til områder som trenger det, stimuleres. Faggruppene blir kjent med hverandres arbeidsmåte.

Hovedpunktene for tidlig inngripen – helsestasjon, Kvello-metoden, tiltak for ungdom og familieveiledning – er samtidig hovedpunkter for det tverrfaglige samarbeidet. Især Kvello-metoden har satt tverrfaglig samarbeid i system.

Barneverntjenesten deltar på følgende møtearenaer:

1. Rådmannen og kommunalsjefene avholder månedlige enhetsledermøter for alle enhetsledere i kommunen.
2. Kommunalsjef for oppvekst/kultur avholder halvårlige nettverksmøter med enhetslederne for skolene, Barnehageenheten, BUF og Kultur og fritid. Kommunalsjef avholder i tillegg månedlige møter med hver enhetsleder.
3. Enhetsleder for BUF avholder ukentlige møter med tjenestelederne i BUF (ledergruppen).
4. Barnevernleder avholder to møter i året med samarbeidende enheter/tjenester, samt i enkeltsaker etter behov. Enhetsleder for BUF deltar i møtene ved behov.

Sistnevnte utdypes i BUFs *Rutiner for samarbeid internt og eksternt i kommunen* (s. 5):

- a. "Møter mellom barneverntjenesten og andre tjenester (skolene v/rektorene, helsestasjonen, PPT, barnehagene v/styrene/barnehagekonsulent/enhetsleder, Rus/psykiatri, NAV): Barneverntjenesten og hver av tjenestene skal ha to faste møter pr år. [...] Formålet med møtene er å utveksle erfaringer av mer generell karakter og samarbeide om felles forebyg-

gende oppgaver.

- b. Samarbeid mellom Barneverntjenesten og de ulike tjenestene i enkeltsaker: Barneverntjenesten innkaller til samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter. *Formålet* med møtene er å fordele oppgaver og ansvar for tiltak rundt et barn, koordinere og evaluere disse. [...] *Deltakerne* er de personer og instanser som er involvert i barnet og familien. Foreldre skal delta på møtene."

5.2.2 Informasjonsutveksling

BUFs rutinebeskrivelse redegjør for taushetsplikt og opplysningsplikt (s. 2): "For å sikre et helhetlig og koordinert tilbud vil det ofte være behov for et samarbeid mellom ulike tjenester, herunder behov for å utveksle opplysninger. For å kunne utveksle opplysninger som er omfattet av taushetsplikten må det foreligge et grunnlag – unntak fra taushetsplikten – som gir adgang til å videreformidle ellers taushetsbelagte opplysninger. Mest praktisk vil det være at det gis samtykke til at opplysninger gis." Samtykke kreves imidlertid ikke i alvorlige tilfeller (s. 3): "Opplysningsplikten gjelder når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker."

Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helsedepartementet sendte høsten 2014 rundskriv til kommunene om at ansatte som jobber med barn/unge har en personlig meldeplikt når de observerer mulige overgrep mot barn. Enhetsleder for BUF videresendte rundskrivet til alle ansatte som jobber med barn/unge i Frogn kommune.

Enhetsleder for BUF informerer andre enheter gjennom sin presentasjon *BUF – Enhet for barn, unge og familier*: "Enheten skal sørge for at alle barn og unge sikres omsorg, trygghet, opplæring og utviklingsmuligheter". [...] Barneverntjenestens arbeid er en blanding av støtte og kontroll. Det skal først og fremst gi hjelp og støtte slik at hjemmet skal kunne makte sitt oppdrageransvar." "Blir barneverntjenesten kjent med at barn lever under vanskelige forhold har det en lovbestemt plikt til straks å undersøke hvordan barnet har det, og iverksette tiltak dersom det er nødvendig." "En melding til barneverntjenesten skal være gjennomgått og vurdert innen en uke. Dersom saken skal undersøkes videre, skal barneverntjenesten i løpet av 3 måneder ha vurdert om det skal iverksettes hjelpetiltak eller ikke. I enkelte tilfeller kan saksbehandlingstiden forlenges til 6 måneder. Vedtak om frivillige hjelpetiltak fattes av barneverntjenesten. Vedtak om tiltak uten samtykke fra foreldre og barn over 15 år fattes av Fylkesnemnda for sosiale saker i Oslo og Akershus."

Og videre: "Forventninger til samarbeidspartnere: At dere tar kontakt med den aktuelle tjeneste når barn har behov for hjelp. At dere tar kontakt før problemene har vokst seg store. At dere omtaler de andre tjenestene for barn og unge i Frogn positivt og som et sted barn og familier kan få hjelp. At dere er positive til og deltar i felles prosjekter og samarbeidsfora."

Barneverntjenesten tilbakemelder til offentlig melder om hvorvidt saken henlegges eller tiltak iverksettes. "Vi ønsker at alle i kommunen som arbeider med barnet, er kjent med barneverntjenestens hjelpetiltak. Foresatte samtykker som regel i å informere om hjelpetiltakene. Vi informerer da barnehage, skole, helsestasjon el.l. om hvilke hjelpetiltak som iverksettes," utdyper barnevernleder.

Barneverntjenesten har en vakttelefon i kontortid, som privatpersoner og kommunalt ansatte kan ringe til. På kveld/natt og helg kan man kontakte Follo barnevernvakt, som holder til i

lokaler hos Follo politikammer i Ski. Barnevernvakten, som har fire årsverk, ivaretar barnevernopp-gaver av akutt karakter når kommunenes barnevern er stengt.

5.2.3 Andre tjenesters tilfredshet med barnevernet

Tjenesteleder for helsestasjon opplyser at ansatte er godt kjent med muligheten – og plikten – til å sende bekymringsmelding: "Vi melder heller litt for mye enn for lite. Det er ikke vår oppgave å saksbehandle meldingene." Hun uttrykker tilfredshet med barneverntjenestens oppfølging av bekymringsmeldinger. Hun legger til at helsestasjonene har et meget godt samarbeid med de fleste foreldre, men hvis de sender en bekymringsmelding, blir foreldres tillit redusert. Dette kan løses ved å bytte helsesøster.

Revisor spør hva helsestasjonen vil foreta seg eksempelvis med et barn som lider av sykkelig overvekt. Tjenesteleder svarer at bekymringsmelding ikke er det første de tyr til. Hvis det bare er overvekt, vil helsesøster veilede foreldre om mindre saft til barnet og sørge for at de deltar på *Bra mat*-kurs ved Frogn frisklivsentral. Foreldreveiledning i regi av familieteamet kan være aktuelt. Tjenesteleder nevner også et pilotprosjekt om fysisk aktivitet på en skole.

Familieteamets tjenesteleder poengterer at barneverntjenesten i høy grad arbeider tverrfaglig; de trekker inn rektor, psykolog, BUP, helsesøster m.fl. etter behov. Utekontakten supplerer: "Barneverntjenesten er på ingen måte en bastion, men de har jo et lovverk som de skal følge. Samorganiseringen i BUF er bra. Det er kort vei mellom tjenestene."

PPT-leder gir uttrykk for at PPT har et meget godt samarbeid med barneverntjenesten: "Barneverntjenesten er slett ikke en lukket enhet. Samlingen i BUF gir dessuten god innsikt i tjenestenes arbeidsmåte."

Leder for botiltak for enslige mindreårige flyktninger opplyser at barneverntjenesten har en fast saksbehandler for enslige mindreårige flyktninger. Leder for botiltak har nesten daglig kontakt med saksbehandleren og gir uttrykk for at samarbeidet med barneverntjenesten fungerer upåklagelig.

5.3 Vurdering

Frogns barnehager, skoler og BUF er samlet under kommunalsjef for oppvekst og kultur. Under BUF har man samlet barneverntjeneste, helsestasjon for barn og unge, familieteam, PPT og boliger for enslige mindreårige flyktninger. Organiseringen er brukerrettet, noe som tilrettelegger for utstrakt tverrfaglig samarbeid. (Alternativet er en profesjonsrettet organisering, der helsestasjon for barn og unge typisk ville ha ligget i en helseenhet.)

BUFs *Rutiner for samarbeid internt og eksternt i kommunen* gir gode samarbeidsrutiner for barneverntjenesten, herunder halvårlige faste møter og ansvarsgruppemøter i enkeltsaker etter behov. Under rutinebeskrivelsens punkt om opplysningsplikt (s. 3) fremgår det ikke klart at offentlig ansatte har en *personlig* meldeplikt ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt.

Tjenester som samarbeider med barneverntjenesten, uttrykker generelt høy tilfredshet med barneverntjenestens arbeidsmåte. Revisor vurderer samarbeidet som godt.

6 BEKYMRINGSMELDINGER FRA BARNEHAGENE

Problemstilling nr. 4: Hvordan har rapporteringspraksisen fra barnehagene utviklet seg siden 2011?

6.1 Revisjonskriterier

- Antall bekymringsmeldinger fra barnehager skal vise en økende tendens siden 2011.

6.2 Fakta

6.2.1 Statistikk over bekymringsmeldinger

Barnevernleder opplyser at bekymringsmeldinger mottas på mange måter – per telefon og SMS, epost og brev (med eller uten skjema for bekymringsmelding) og i møter. Alle meldinger - også anonyme - behandles seriøst.

Revisor fant ikke skjema for bekymringsmelding på Frogn kommunes hjemmesider. Barnevernleder opplyser at kommunens hjemmesider blir oppgradert sommeren 2015. Skjema for bekymringsmelding vil da legges tilgjengelig for alle, samt at BUF vil oppdatere flere av sine nettsider.

På forespørsel fra revisor har barneverntjenesten utarbeidet følgende tabeller over bekymringsmeldinger. Først ser vi på hvem som melder:

BEKYMRINGSMELDINGER TIL FROGN BARNEVERN - MELDERE (ANTALL)	2013	2014
Barneverntjenesten (1)	17	20
Skole	10	17
Politi	13	16
Barnevernvakt	18	14
Anonym	12	13
Helsestasjon/skolehelsetjenesten	9	12
Mor/far/foresatte	17	11
Lege/sykehus/tannlege	3	9
Barnehage	4	9
Andre privatpersoner	6	8
Sosialtjenesten/NAV	8	7
Asylmottak/UDI	2	6
Psykisk helsevern voksne	4	4
Andre offentlige instanser	2	3
Familie for øvrig	1	3
Tjenester for oppfølging av rusproblemer	0	3
Krisesenter	0	2
Barnet selv	2	1
Familievernkontor	2	1
Psykisk helsevern barn og unge	1	1
PPT	0	0

Andre	3	0
Utekontakt/fritidsklubb	0	0
Frivillige org./idrettslag	0	0
Sum meldinger	134	160

Kilde: Frogn kommunes barneverntjeneste. Sortert etter forekomst 2014 av revisor.

(1) Ved vold i nære relasjoner registrerer barneverntjenesten bekymringsmelding for resten av barna i familien.

Sum bekymringsmeldinger økte med 26 meldinger (19,4 %) fra 2013 til 2014. Skolene viser økt bekymring – fra 10 meldinger i 2013 til 17 meldinger i 2014. Helsestasjon/ skolehelsetjeneste økte fra 9 meldinger i 2013 til 12 meldinger i 2014; av dette kom 5 meldinger fra helsestasjon og 7 fra skolehelsetjeneste.

Utekontaktene sendte ingen bekymringsmeldinger i 2013 og 2014, noe de forklarer med at det tross alt dukker opp få nye barnevernsaker årlig. PPT sendte heller ingen bekymringsmeldinger de to siste årene. PPT-leder forklarer at de ofte er "med-melder" sammen med skole og barnehage, som registreres som meldere.

La oss se på bekymringsmeldingenes innhold:

BEKYMRINGSMELDINGER TIL FROGN BARNEVERN - INNHOLD (ANTALL)	2013	2014
Foreldres manglende foreldreferdigheter	34	35
Høy grad av konflikt hjemme	35	34
Vold i hjemmet/barnet vitne til vold i nære relasjoner	9	27
Barnets atferd/kriminalitet	17	26
Andre forhold ved barnets situasjon	12	22
Foreldres rusmisbruk	21	20
Foreldres psykiske problem/lidelse	14	18
Andre forhold ved foreldre/familien	15	17
Barnets psykiske problem/lidelse	13	11
Barnet mangler omsorgsperson	4	8
Barnets rusmisbruk	5	7
Foreldres kriminalitet	5	6
Barnet utsatt for psykisk mishandling	5	6
Barnets utsatt for vanskjøtsel	0	5
Barnet utsatt for fysisk mishandling	10	5
Foreldres somatiske sykdom	1	3
Barnet utsatt for seksuelle overgrep	3	3
Barnet har nedsatt funksjonsevne	1	3
Barnets relasjonsvansker	8	3
Sum meldingsgrunner	212	259

Kilde: Frogn kommunes barneverntjeneste. Sortert etter forekomst 2014 av revisor.

En sak kan ha flere meldingsgrunner. Summene er derfor større enn i tabell over antall meldinger.

Fra 2013 til 2014 ble "Vold i hjemmet/barnet vitne til vold i nære relasjoner" tredoblet, mens "Barnet utsatt for fysisk mishandling" ble halvert. "Barnet mangler omsorgsperson" ble doblet. Endringer fra år til år kan imidlertid bære preg av tilfeldigheter.

6.2.2 Bekymringsmeldinger fra barnehager

For barnehagene (kommunale og private) gjengir vi en lengre historikk:

BEKYMRINGSMELDINGER TIL FROGN BARNEVERN	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Jan-Mai
Barnehage	5	1	1	7	4	9	6

Kilde: Frogn kommunes barneverntjeneste. Kommunale og private barnehager inngår.

Barnehagene økte fra fire bekymringsmeldinger i 2013 til ni meldinger i 2014 (+125 %). Barnehagene var dermed blant de melderne som relativt sett økte mest. De fem første månedene av 2015 tilsier fortsatt økning i bekymringsmeldinger fra barnehagene.

Antall meldinger kan sees i forhold til at Frogn's barnehager har til sammen 757 barn (427 barn i kommunale barnehager og 330 barn i private barnehager).

Barnevernleder gir uttrykk for at Kvello-metoden har bidratt til økt dialog med barnehagene, noe som viser seg gjennom økt meldeaktivitet fra barnehagene.

Enhetsleder for Barnehageenheten beskriver Kvello-samarbeidet som en stor-satsing de siste fire årene. Tidlig innsats står nå i høysetet for alle kommunale og private barnehager, og kompetansen er høy. Styrere og pedagogiske ledere i kommunale barnehager har gjennomgått samme opplæring som ansatte i BUF, herunder kurs hos Øyvind Kvello.

6.3 Vurdering

Skjema for bekymringsmelding har ikke ligget tilgjengelig på Frogn kommunes hjemmesider.

Det har vært et mål å øke antall bekymringsmeldinger fra Frogn's barnehager, og Kvello-metoden har blitt iverksatt som virkemiddel. På denne bakgrunn er det grunn til å tro at barnehagenes økning fra én bekymringsmelding i 2011 til ni meldinger i 2014 er uttrykk for en stigende trend, som fortsetter i 2015.

Også skolene viste betydelig økt bekymring i 2014. Meldinger fra helsestasjon/ skolehelsetjeneste økte noe.

7 BRUKERTILFREDSHET MED FOREBYGGENDE ARBEID

Problemstilling nr. 5: I hvilken grad er brukerne fornøyd med det forebyggende arbeidet?

7.1 Revisjonskriterier

- Alle vedtak om tiltak etter barnevernloven (jf. § 6-1) er enkeltvedtak. Forvaltningsloven bestemmer at enkeltvedtak kan påklages av en part (§ 28 1. ledd), at klagefristen er 3 uker (§ 29 1. ledd), samt at dersom kommunen avviser klagen, går klagen til fylkesmannen (§ 28 4. ledd). Dette skal opplyses til brukerne i brev og på kommunens hjemmesider.
- Klager fra barneverntjenestens brukere til fylkesmannen skal være få.
- Brukerne av barneverntjenesten skal gi uttrykk for tilfredshet med tjenesten.

7.2 Fakta

Frogn kommunes brev til foresatte om enkeltvedtak i barnevernsak opplyser om klagerett, klagefrist (tre uker) og at avviste klager går videre til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Kommunens hjemmesider opplyser det samme under "Klage på enkeltvedtak", bortsett fra at fylkesmannen som ankeinstans ikke nevnes.

Klager på Frogn kommunes barneverntjeneste til Fylkesmannen i Oslo og Akershus har de senere år utviklet seg slik:

- 2012: 1 sak. Kommunen fikk medhold.
- 2013: 2 saker. Kommunen fikk medhold i den ene saken og hovedsakelig medhold i den andre saken.
- 2014: 1 sak (3 søsken). Klager fikk medhold i at familien skulle ha mottatt et skriftlig vedtak om økonomisk støtte innen rimelig tid. Klager fikk ikke medhold i at taushetsplikten var brutt gjennom å sende sms-melding til mors telefon som barn hadde tilgang til. Fylkesmannen påpekte at barneverntjenesten skulle ha snakket med barna, selv om foreldrene motsatte seg det.
- 2015, 1. halvår: Ingen klager til fylkesmannen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus utførte tilsyn med fosterhjem i 2013. Tilsynsrapporten konkluderte med et avvik som barnevernleder opplyser at de allerede hadde iverksatt tiltak i forhold til; det var ikke representativt for dagens oppfølging av fosterhjem.

Brukerundersøkelser (KS' *Bedre kommuner*) for helsestasjon, familieteam og PPT ble gjennomført i 2013, men ikke for barneverntjenesten dette året. Frogn helsestasjon fikk en gjennomsnittlig totalskår på 5,2 (karakter 1 – 6) – mot landsgjennomsnitt 5,0. Også familieteamet oppnådde høy brukertilfredshet – over landsgjennomsnittet.

Tjenesteleder for familieteamet forklarer brukertilfredsheten med at folk selv henvender seg til dem og får time i løpet av 14 dager (ingen venteliste). Folk føler at de får hjelp.

Barnevernleder vurderer at familier er godt fornøyd med det forebyggende arbeidet ved helsestasjon og familieteam, mens tilfredsheten med barneverntjenesten varierer: Mange, men ikke alle, er fornøyd med hjelpetiltak i hjemmet. (Omsorgsovertakelse er naturlig nok mindre "populært", men faller utenfor problemstillingen om forebyggende arbeid.) Uansett tiltakets

art makter barneverntjenesten å fortsette samarbeidet med alle foreldre, poengterer barnevernleder.

Revisor ønsket å telefonintervjue 10 tilfeldig utvalgte brukere (foresatte) blant 30 undersøkelser som førte til vedtak om tiltak i 2. halvår 2014, og ba om at BUF innhentet deres samtykke. Enhetsleder for BUF hadde imidlertid innvendinger mot metode og anonymitet. Revisor har forståelse for det høye kravet til personvern for barnevernklienter; intervjuundersøkelsen ble derfor droppet.

Enhetsleder for BUF uttaler at brukerundersøkelser ofte blir lite representative som følge av lav svarprosent. Hun har til hensikt å utarbeide et nytt skjema for brukerundersøkelse, som vil tas i bruk i 4. kvartal 2015. Et én-sides skjema for brukerundersøkelse (utarbeidet av KOR), som noen kommuner benytter, vurderes.

7.3 Vurdering

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mottok fire klager (vedrørende til sammen seks barn) på Frogn kommunes barneverntjeneste i treårsperioden 2012 - 14. Kommunen fikk helt eller hovedsakelig medhold i tre av klagene, mens klager fikk medhold i én av sakene. Antall berettigede klager ansees av revisor som lavt.

Familier i Frogn synes godt fornøyd med det forebyggende arbeidet til helsestasjon og familieteam. Mange brukere er også fornøyd med barneverntjenestens hjelpetiltak i hjemmet.

Et nytt skjema for brukerundersøkelse av barneverntjenesten m.fl. vil tas i bruk i 4. kvartal 2015. Brukerundersøkelsen bør gjennomføres i hvert fall noen måneder i året.

8 LITTERATUR

1. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, LOV-1992-07-17-100: *Lov om barneverntjenester* (Barnevernloven). Samt forskrifter i medhold av lov.
2. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013: *Forebyggende innsats for barn og unge* (rundskriv Q-16/2013).
3. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2006: *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*.
4. Knut Lindboe, Gyldendal, 2006: *Barnevernloven*.
5. Helse- og omsorgsdepartementet, LOV-2011-06-24-30: *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (Helse- og omsorgstjenesteloven).
6. Helse- og omsorgsdepartementet, LOV-2011-06-24-29: *Lov om folkehelsearbeid* (Folkehelseloven).
7. Riksrevisjonen, 2012: *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* (dokument 3:15, 2011-2012).
8. Fylkesmannen i Oslo og Akershus: www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Barn-og-foreldre/barnevern
9. Statistisk sentralbyrå, 2015: *Kostra-statistikk 2014* (endelige tall, 26.6.2015). www.ssb.no
10. Høgskolen i Oslo og Akershus/NOVA, 2014: *Ungdata-undersøkelsen i Frogn 2014*.
11. Øyvind Kvello, Gyldendal, 2007 (første utgave): *Barn i risiko*.
12. Regionalt kunnskapscenter for barn og unge Vest (RKBU Vest), 2014: *Kunnskapsstatus om familieråd – erfaringer og effekter*.
13. Frogn kommune, 2014: *Rapporteringsskjema for kommune pr. 31.12.2014* - halvårsrapport til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.
14. Frogn kommune, 2015: *Årsmelding 2014*, samt årsmeldinger 2014 for barneverntjeneste, familieteam og helsestasjon for barn og unge.
15. Frogn kommune, 2014: *Handlingsprogram 2015 – 2018* (med budsjett 2015).
16. Frogn kommune, 2014: *Hvordan kan familien hjelpe?*
17. Frogn kommune, 2015: *Familieteamet*.
18. Frogn kommune, 2013: *Alvorlig skolefravær - en veileder for forebygging og oppfølging*.
19. Frogn kommune, 2015: *Rutiner for samarbeid internt og eksternt i kommunen* (for BUF).
20. Follo barnevernvakt, 2014: *Årsrapport 2013*.
21. Follo distriktsrevisjon, 2013: *Psykisk helsearbeid for unge – forvaltningsrevisjon Frogn*.
22. Follo distriktsrevisjon, 2011: *Barneverntjenesten - hjelpetiltak i hjemmet – forv.rev.Frogn*.

VEDLEGG 1: SKJEMA FOR BEKYMRINGSMELDING

MELDING OM BEKYMRING

TIL FROGN KOMMUNE BARNEVERNTJENESTEN

Meldeinstans:	
Kontaktperson innen instansen:	
Hvilket år begynte barnet i instansen?	

1. OPPLYSNINGER OM BARNET:

Navn:
Født:
Adresse:

2. OPPLYSNINGER OM BARNETS FAMILIEFORHOLD:

Mors navn:
Født:
Adresse:
Tlf.:
Foreldreansvar (ja/nei):

Fars navn:
Født:
Adresse:
Tlf.:
Foreldreansvar (ja/nei):

Barnets søsken:
Navn:
Født:

Bor foreldrene sammen? Navn på evt. ny ektefelle/samboer:

3. OPPLYSNINGER OM AKTUELL SITUASJON:

Når ble de aktuelle problemene første gang registrert og i hvilken sammenheng?

Når og hvordan ble bekymringen tatt opp med foreldrene?

Har foreldrene samtykket i meldingen til barneverntjenesten?

Foreldrene har ikke samtykket. Bekymringen er så alvorlig at den utløser meldeplikt ihht. Lov om barneverntjenester § 6-4, jfr. §4-12.

Evt. begrunnelse dersom bekymringen ikke er drøftet med foreldrene

Beskrivelse av de konkrete bekymringer/årsaker som er grunnlag for meldingen:

Hvilke tiltak har deres instans iverksatt overfor problematikken?

Har tiltaket ført frem?

Er barnet/familien henvist til andre hjelpeinstanser?

Hvis ja, hvilke og når?

Hvilke personer bør en ta kontakt med i disse instansene?

Andre opplysninger:

Vurdering:

Dato:

Underskrift:

VEDLEGG 2: RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN



Frogn kommune

Enhet for barn, unge og familier

Follo Distriktsrevisjon
Postboks 3010
1402 SKI

Deres ref.	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
	15/00081-5	Anne Irene Bollestad	08.07.2015

Forvaltningsrapport barneverntjenesten i Frogn kommune. Oversendt rapport for uttalelse fra rådmannen.

Rådmannens uttalelse:

Rådmannen tar rapporten til etterretning, og er enig i rapportens anbefalinger. Disse vil bli tatt hensyn til i det videre arbeidet.

Rådmannen ser positivt på at rapporten viser at barneverntjenesten og kommunen oppfyller lovens krav og egne målsettinger innenfor det området kontrollutvalget har definert

Med hilsen

Wendie Bergsjø
for Harald K. Hermansen
Rådmann