

Rapport etter felles tilsyn om meldeplikten til barnevernet og barnevernets tilbakemeldinger til offentlige meldere

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med meldeplikten til barnevernet og tilbakemeldinger til offentlige meldere i Sola kommune. Fylkesmannen har undersøkt om kommunen ivaretar sitt ansvar for at barnehager, skoler, helsestasjoner og skolehelsetjenesten oppfyller meldeplikten til barnevernet, og om barneverntjenesten gir tilbakemelding til offentlige meldere.

I den forbindelse har fylkesmannen gjennomgått kommunens egenvurderinger og dokumenter fra virksomhetene. Vi var også på tilsynsbesøk der vi blant annet intervjuet aktuelle personer i kommunen. Vi undersøkte om virksomhetene sørger for at meldeplikten praktiseres i samsvar med aktuelle lovkrav og at barnevernet gir tilbakemeldinger til meldere slik barnevernloven krever.

Fylkesmannen fant at Sola kommune ikke oppfyller reglene som definerer kommunens ansvar knyttet til meldeplikt til barnevernet fullt ut.

Våre konklusjoner for de ulike områdene:

Barnehage

Konklusjon:

Sola kommune påser ikke i tilstrekkelig grad at meldeplikten til barnevernet blir oppfylt, jf. barnehageloven § 8, jf. § 16 og 22.

Skole

Konklusjon:

Sola kommune har ikke et forsvarlig system for vurdering av om meldeplikten til barnevernet blir oppfylt, jf. oppl. § 13-10 andre ledd, jf. § 15-3.

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

Konklusjon:

Sola kommune sikrer ikke i tilstrekkelig grad at helsepersonell i helsestasjons- og skolehelsetjenesten etterlever meldeplikten til barnevernet, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 c, forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 6-9 og helsepersonelloven § 33.

Barneverntjenesten

Konklusjon:

Sola kommune har ikke rutiner eller ens praksis for å vurdere om offentlig melder skal motta informasjon om iverksatte tiltak som er nødvendig for sin videre oppfølging av barnet.

Dette er brudd på: Lov om barneverntjenester § 6-7a, siste ledd

1. Hvilke lovkrav stilles til kommunen

Både offentlige myndigheter og særskilte yrkesutøvere, har etter barnevernloven § 6-4 en opplysningsplikt til barnevernet:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold

- a) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,
- b) når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,
- d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

I tillegg til at opplysningsplikten er regulert i barnevernloven, er den også tatt inn i særlovgivningen (helsepersonelloven § 33, opplæringsloven § 15-3 og barnehageloven § 22). Innholdet i opplysningsplikten er her likt regulert, med unntak av at barnehageloven § 22 ikke har med punktet om alvorlige atferdsvansker som fremgår av barnevernloven § 6-4 bokstav c. Hensikten med å ta inn opplysningsplikten i særlovgivningen er å tydeliggjøre det enkelte personells selvstendige plikt til å melde til barnevernet .

Barnevernet skal etter barnevernloven § 6-7 a, gi tilbakemelding til alle som har meldt bekymring til barnevernet. Tilbakemeldingen til offentlige meldere skal inneholde opplysning om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak. Etter endt undersøkelse skal offentlige meldere ha ny tilbakemelding - med opplysning om saken er henlagt eller om barnevernet følger opp saken videre. Til sist skal barneverntjenesten vurdere om offentlig melder skal få informasjon om innholdet i tiltak som blir iverksatt.

2. Tilsynshjemmel

Tilsynet er rettet mot kommunen og ikke mot den enkelte ansatte. Etter kommuneloven § 60 b kan fylkesmannen føre tilsyn med lovligheten av kommunens plikter etter særlovgivningen. Det innebærer at det må være en klar tilsynshjemmel i særlovgivningen og at tilsynet er begrenset til de krav som stilles i særlovene. Fylkesmannens tilsynsmyndighet følger også av helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3, opplæringsloven § 14-1, barnehageloven § 9 første ledd og barnevernloven §§ 2-3 fjerde ledd og 2-3b.

Fylkesmannen fører tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter på hvert enkelt område. Det innebærer at det vil være variasjoner i hva man kan forvente å finne eller etterspørre av

styringsaktiviteter fra kommunen på hvert enkelt område, ut fra hvordan dette er regulert i særlovgivningen.

På barnehageområdet er hovedproblemstillingen om kommunen som barnehagemyndighet ivaretar sin myndighetsrolle ved å gi veiledning og påse at barnehagene i kommunen overholder meldeplikten, jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

Kommunen skal etter opplæringsloven § 13-10 ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene gjør personalet i stand til å oppfylle meldeplikten, og følge opp det som blir avdekket.

Kommunen har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 bokstav c, plikt til å legge til rette for at personalet blir i stand til å overholde sine plikter. Tilretteleggingsplikten må ses i sammenheng med de generelle styringskrav som går frem av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd. Det følger av denne bestemmelsen at kommunen skal planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere tjenestene, slik at kommunen utfører sine oppgaver i tråd med krav fastsatt i lov og forskrift.

Fylkesmannen plikter å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner. Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven jf. lov om barneverntjenester § 2-3.

3. Kort om kommunen

Tjenesteområdet Oppvekst og kultur i Sola kommune omfatter både barnehager, skoler og barne-ungdoms- og familietjenesten, herunder helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten ledes av virksomhetsleder og teamleder. Kommunen har per i dag 17,4 årsverk helsesykepleiere. Det er tre helsestasjoner i kommunen som følger opp barn fra 0 til 5 år. 6,5 årsverk av helsesykepleiere er knyttet til disse helsestasjonene. Ca 10 årsverk er knyttet til skolehelsetjenesten i barneskole, ungdomsskole og videregående skole, samt helsestasjon for ungdom.

Sola kommune har 31 ordinære barnehager, 13 kommunale og 18 private¹. Kommunen har barnehagesjef med ansvar for barnehagemyndighetens oppgaver etter barnehageloven.

Det er 11 skoler i kommunen, 2 ungdomsskoler, 8 barneskoler og 1 1-10 skole. Kommunen har skolesjef med overordnet ansvar for skolene.

Barneverntjenesten har i underkant av 20 fagstillinger. Kommunen mottok i 2018 totalt 435 bekymringsmeldinger, både i nye og aktive saker. Fram til 20. juni 2019 var tallet på mottatte bekymringsmeldinger 213.

Bakgrunnen for at Fylkesmannen har valgt Sola kommune for tilsyn er at barneverntjenesten i Sola har en lav andel bekymringsmeldinger og barnevernssaker sett i forhold til landsgjennomsnittet og at det kommer få bekymringsmeldinger til barnevernet på de yngste barna fra barnehager og helsestasjoner.

¹ Ifølge informasjon på kommunens nettsider

4. Hvordan tilsynet er gjennomført

Tilsynet er gjennomført med utgangspunkt i tilsendt dokumentasjon og egenvurderinger fra de ulike tjenestene/ virksomhetene. Videre har vi gjennomført intervjuer med ledelse og ansatte overordnet i kommunen og ledere og øvrige ansatte i barneverntjenesten, helsestasjons- og skolehelsetjenesten og i et utvalg av barnehager og skoler.

Sluttmøte ble holdt to dager etter at intervjuene var gjennomført. I dette møtet presenterte vi våre funn og hovedkonklusjoner. Sola kommune hadde ingen merknader til funnene i møtet.

5. Hvilket faktagrunnlag fylkesmannen har lagt til grunn og hvordan fylkesmannen har vurdert de faktiske forholdene opp mot de rettslige kravene

5.1 Overordnet

Formål

Tilsynet har et felles formål om å sikre etterlevelse av meldeplikten og unngå at barn blir værende i forhold preget av omsorgssvikt uten at de får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse.

I tilsynet har vi gjort samtidige undersøkelser av oppfyllelse av meldeplikten på flere områder. Kommunen skal ha systemer som sikrer at reglene om meldeplikt forstås og etterleves av ansatte på de ulike tjenesteområdene. Regelverket er noe ulikt utformet og vil bli gjennomgått for de enkelte områder. Vi vil likevel først gjennomgå noen felles funn av overordnet karakter.

Tverrfaglig samarbeid

Innledningsvis vil vi omtale kommunens rutiner for tverrfaglig samarbeid. Vi ser at dette kan være relevant som ledd i kommunens arbeid med å legge til rette for forståelsen av barneverntjenestens oppgaver og av meldeplikten og dermed bidra til å sikre tidlig hjelp.

Kommunen har relativt nylig etablert 7 tverrfaglige team med formål om tidlig innsats, 4 knyttet til barnehage og 3 til skole. I teamene deltar barnehage/skole, helsetjeneste, barneverntjeneste, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og familiesenteret. Når saker blir tatt opp her innebærer det foreldreinvolvering, slik at eventuelle utfordringer med for eksempel foreldreomsorg kan tas tak i tidlig. Siktemålet er også at det skal være lav terskel for å søke hjelp. Foreldre kan selv ta kontakt, men ansatte i barnehager og skoler kan også initiere og drøfte muligheten for å ta opp saker i teamene med foreldre. Teamene skal bidra til et tverrfaglig perspektiv på barns utfordringer.

Foreløpig har teamene relativt få saker til behandling. Av intervjuene fremgår det at det er ulike oppfatninger av hvor godt tiltaket med tverrfaglige team er og noen mener terskelen blir høy for å bringe saker inn når barnevernet er del av teamet. Kommunen har planlagt en evaluering av ordningen i høst med tanke på samarbeid, tidsbruk og nytteverdi i saker.

Barnehagene, skolene og helsestasjons- og skolehelsetjenesten samarbeider i ulik grad fast med barneverntjenesten på generelt nivå.

Mellom barnehagene og barneverntjenesten foreligger det en avtale som omfatter alle barnehager, kommunale og private. Avtalene skal bidra til tidlig innsats. Ifølge avtalen skal hver barnehage ha en fast kontaktperson i barneverntjenesten. Kontaktpersonen skal delta årlig på personalmøter/ foreldremøter. Avtalen bestemmer også at det skal avholdes to årlige møter mellom barneverntjenesten ved kontaktperson og barnehagen. Det er barneverntjenesten som skal kalle inn til møtene.

Intervjuer i tilsynet viser at både avtalen og etablering av kontaktpersoner er dels lite kjent og benyttet i praksis. Det er ulike oppfatninger av hva avtalen innebærer og hvem som skal ta initiativ til møter. Det er også noe ulike erfaringer med om barnevernet har kapasitet til å følge opp en slik generell kontakt. De som har erfaringer med å bruke barneverntjenesten til å gi generell informasjon til ansatte og foreldre mener dette har vært til god hjelp, senker terskelen for kontakt og har vært med på å gi informasjon om barneverntjenestens rolle og hva de kan bidra med.

Skolene har ingen felles avtale eller rutine når det gjelder generelt samarbeid med barnevernet. Enkelte skoler inviterer barnevernet regelmessig inn for å informere, mens andre ikke gjør det. På samme måte som i barnehagene har ansatte positive erfaringer med å invitere barnevernet inn. Det går frem av intervjuene at dette skjer på eget initiativ fra skolene. Det er m.a.o. ikke initiert av kommunens ledelse. Enkelte skoler har Oppvekstteam der barnevernet deltar og kan veilede skolen.

Helsestasjonene har ingen rutinemessige samarbeidsmøter, men har likevel relativt hyppig kontakt med barneverntjenesten i ulike sammenhenger

Internkontroll og informasjon til ansatte

I det følgende har vi valgt å omtale kommunens overordnede ansvar for å ha en internkontroll som skal sikre tilstrekkelig informasjon om tjenestenes/ virksomhetenes rutiner og praksis på området for meldeplikten, risikovurderinger i forhold til potensielle lovbrudd, vurderinger av om regelverket blir fulgt og at det settes inn tiltak for å forbedre rutiner og tilrettelegging ved behov. Dette ansvaret er sammenlignbart for kommunen som skoleeier og som leder for/ overordnet helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Vi omtaler derfor krav til internkontroll på overordnet nivå, men vurderer hver for seg ut fra regelverket i helse- og omsorgstjenesteloven og opplæringsloven. Vi omtaler også overordnede tiltak som gjelder informasjon til ansatte på tjenesteområdet oppvekst og kultur.

Informasjon til ansatte

I tilsynet kommer det frem at ansatte kan finne informasjon om meldeplikt og skjema for melding på kommunens intranettsider for ansatte. Kommunen har noen tilgjengelige rutiner og verktøy på sine intranettsider, men intervjuer viser at disse er lite kjent og formidlet til ansatte.

Vi har i løpet av tilsynet fått tilsendt dokumentasjon som viser at Sola kommune nå utarbeider en intranettside for ansatte om bekymring for barn. Denne skal være lett synlig for alle ansatte i tjenesteområdet oppvekst og kultur. Nettsiden vil gi veiledning med hensyn til hva den ansatte skal gjøre hvis man er bekymret for et barn, hvordan bekymringen skal håndteres og hvor man får hjelp. Det legges også opp til verktøy i form av digitale kurs, samtalehjelp osv.

Internkontroll - Helsestasjons- og skolehelsetjenesten:

Kommunens ledelse skal sørge for at de som har ansvar for opplæring og veiledning i meldeplikten har tilstrekkelig kunnskap om innholdet i meldeplikten og hvordan den skal utføres. Ansvar for opplæring og løpende veiledning er plassert hos virksomhetsleder og teamleder. Både virksomhetsleder og teamleder har utdannelse som helsesykepleiere og lang og relevant erfaring i forhold til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Av intervjuer går det frem at kommunens ledelse legger til rette for at virksomhetsleder og teamleder kan delta på kompetansehevede tiltak som kurs, konferanser o.l. Fylkesmannen har ikke mottatt stillingsbeskrivelser for virksomhetsleder og teamleder i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, eller annen dokumentasjon som beskriver hva som inngår i virksomhetsleders/teamleders fagansvar i forhold til meldeplikten, for eksempel det å holde seg oppdatert på endringer innenfor fagområdet.

Basert på dokumentasjonen som foreligger vurderer Fylkesmannen at kommunens ledelse ikke systematisk sikrer at de som er tildelt ansvar for opplæring og veiledning i meldeplikten, har tilstrekkelig kompetanse og holder seg faglig oppdatert på fagområdet.

Kommunens ledelse har ikke rutiner for systematisk rapportering fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten i forhold til meldeplikten. Ledelsen sikrer dermed ikke at tilretteleggingen for at personellet kan ivareta meldeplikten gjennomføres som planlagt, at det blir foretatt evalueringer av etablert praksis og rutiner og at det blir satt inn eventuelle korrigerende tiltak.

Verken helsestasjons- og skolehelsetjenesten eller kommunens ledelse fører en systematisk oversikt over, eller følger med på, omfanget av meldinger til barnevernstjenesten. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skriver i egen vurderingen at de ved behov kan hente ut tall fra barnevernet. I redegjørelsen fra virksomheten går det frem at de vil innføre en slik registrering fra januar 2020. Av dokumentasjonen går det ikke frem at det er utført ROS-analyser i forhold til temaet meldeplikt.

Det å føre oversikt over alle meldinger som sendes til barnevernstjenesten er omtalt i nasjonalfaglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, og vurderes som en viktig faktor i det å legge til rette for at personellet kan oppfylle meldeplikten. Ansvar for denne tilretteleggingen er plassert hos kommunens styringssystem. Gjennom en slik oversikt kan man avdekke om det er deler av tjenesten som sjelden/aldri melder til barnevernstjenesten, og slik sette inn tiltak for å heve kompetansen på og etterlevelse av meldeplikten. Tilsynet fant videre ved gjennomgang av dokumentasjon og i intervju at kommunens ledelse ikke foretar systematiske risiko og sårbarhetsanalyser knyttet til meldeplikten. Dette kan føre til at ledelsen ikke får oversikt over risikoområder og områder med fare for mangelfull etterlevelse eller behov for forbedringer i tjenesten slik det stilles krav om i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring.

Det er tilsynsmyndighetens vurdering at kommunens ledelse gjennom ikke å føre oversikt over og følge med på antall meldinger fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten, og ikke fortar systematiske risikovurderinger i forhold til teamet, ikke bidrar til å legge til rette for at personellet kan oppfylle meldeplikten.

Internkontroll - Skole

Skoleeier skaffer seg noe informasjon om hvordan skolen gjør personalet i stand til å oppfylle meldeplikten til barnevernet gjennom det nettbaserte programmet 13.10.no fra Moava. Dette gir

kommunen en hjelp til å få oversikt over plikter i opplæringsloven. På vårt tilsynsområde fungerer systemet som en påminnelse til rektor (del av årshjul) om at ansatte skal få informasjon om meldeplikten i informasjonsmøte for alle ansatte i skole og SFO ved skoleårets start. Rektor må krysse av for at oppgaven er utført og kommunen ved skolesjef kan se at dette er gjort.

Forøvrig nevner enkelte i skolenes egenvurdering at meldeplikten er nedfelt i arbeidsinstruksen til kontaktlærerne og faglærerne.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon eller fått opplysninger i intervju som viser at skoleeier innhenter informasjon om skolenes rutiner utover systemet 13.10.no.

Skoleeier innhenter ikke opplysninger om antall bekymringsmeldinger som er gitt fra hver enkelt skole. Opplysninger om rutiner og praksis ved skolene på dette området blir heller ikke innhentet, slik at det er mulig å vurdere risiko for manglende forståelse av og oppfyllelse av meldeplikten og om skolens arbeid er i samsvar med regelverket.

Skoleeier har forøvrig, ifølge opplysninger i intervju, faste møter og jevn kontakt som gir mulighet for en mer generell risikovurdering av skolenes regelverksetterlevelse.

Intervjuer viser at skolene har ulike rutiner for informasjon til ansatte. Noen ansatte opplever at de ikke mottar noen informasjon og vet heller ikke hvor de kan søke informasjon, utover å drøfte det med kollegaer og ledelse. Av egenvurderingene går det ellers frem at skolesjefen i rektormøte har informert om hva som bør være med i en bekymringsmelding. Barnevernets rolle er også nevnt i prosedyre vi har fått tilsendt som gjelder elever med skolefravær. Forøvrig oppfatter vi det slik at hver enkelt skole har ulike praksis og ikke mottar felles føringer fra kommunen.

Etter vår vurdering sikrer ikke kommunen systematisk at ansatte mottar opplæring/ informasjon om meldeplikten og rutiner knyttet til denne. I denne sammenheng viser vi til det som er sagt ovenfor om informasjon til ansatte på overordnet nivå i kommunen og det arbeid som nå er igangsatt.

Skoleeier gjør etter Fylkesmannens vurdering ikke tilstrekkelige risikovurderinger på området meldeplikt. Manglende informasjonsinnhenting og risikovurderinger gjør at skoleeiers system ikke kan anses som tilstrekkelig egnet til å avdekke feil og eventuelt rette praksis dersom det er nødvendig.

Fylkesmannen konkluderer ut fra dette med at skoleeiers system som helhet ikke er forsvarlig.

Felles konklusjoner:

Kommunen har ikke tilstrekkelig informasjon om rutiner og praksis for meldeplikt knyttet til den enkelte virksomhet som kan danne grunnlag for risikovurderinger, d.v.s. antall bekymringsmeldinger og rutiner og praksis ved den enkelte skole/ barnehage/ helsestasjon/ skolehelsetjeneste.

Kommunen har dermed ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger av rutiner og praksis, evaluere og eventuelt korrigere og forbedre

5.2 Barnehage

Barnehagemyndigheten er kjent med at barnehageloven regulerer barnehagepersonalets meldeplikt til barnevernet.

For at kommunen som barnehagemyndighet skal kunne påse at barnehagene etterlever reglene om meldeplikt, må barnehagemyndigheten skaffe seg tilstrekkelig informasjon om rutiner og praksis i den enkelte private eller kommunale barnehage.

Når det gjelder rutinemessig innhenting av informasjon, har barnehagemyndigheten en sjekkliste som brukes i forbindelse med dokumenttilsyn. Denne omfatter blant annet bhgl. § 22 om opplysningsplikt til barneverntjenesten. Under dette punktet heter det:

- *Når det gjelder opplysningsplikten til barnevernet og plikten den enkelte har i forhold til opplysningsplikten, vil vi ha dokumentert at dere har et system som viser at informasjon om opplysningsplikt er gitt til hver enkelt.*
- *Vi vil ha informasjon om at den er gitt og at den er mottatt.*

I forbindelse med tilsynet har vi bedt om informasjon som kan si noe om hva slags dokumentasjon kommunen mottar og hva slags informasjon de ansatte får om meldeplikten. Opplysninger fra intervju viser at i praksis blir det ikke innhentet dokumentasjon fra barnehagene i forbindelse med denne rutinen. Barnehagene gir bare egenerklæring om at slik informasjon blir gitt til ansatte.

Kommunen holder jevnlig styremøter, noen av disse både for kommunale og private barnehager. Av intervjuer går det frem at disse møtene ikke konkret har blitt brukt til å innhente informasjon om barnehagenes rutiner på det aktuelle tilsynsområdet.

Sola kommune har ikke lagt frem eller opplyst om andre rutiner som innebærer innhenting av informasjon knyttet til praktisering og forståelse av meldeplikten hos ansatte i barnehagene.

Intervjuer viser at ansatte bare i enkelte tilfeller blir opplyst om meldeplikt/ opplysningsplikt og gjeldende rutiner i den forbindelse i sin barnehage. Ansatte vi har intervjuet vet at de har meldeplikt til barnevernet når de er bekymret for et barns omsorgssituasjon, men vil søke hjelp dersom behov for å melde oppstår. De ansatte ønsker mer informasjon og veiledning fra sin barnehage og sin kommune.

På bakgrunn av sin kjennskap til barnehagenes praksis skal barnehagemyndigheten gjøre en risikovurdering.

Opplysninger gitt i tilsynet viser ikke at kommunen innhenter informasjon om antall meldinger fra den enkelte barnehage som ledd i risikovurdering med tanke på behov for veiledning eller tilsyn. Det går frem av intervju at det heller ikke gjøres andre former for risikovurderinger knyttet til reglene om meldeplikt til barnevernet.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon/ opplysninger i intervju som viser at det er gitt veiledning til enkeltbarnehager ut fra en risikovurdering i.f.t. oppfyllelse av meldeplikt

Barnehagemyndigheten gir likevel noe generell veiledning til barnehageansatte omkring tilgrensende temaer. Vi har blant annet fått tilsendt ny mal for oppstartsamtaler med foreldre, der blant annet foreldres evne til å se og kjenne barnet sitt og eventuelle utfordringer familien har, inngår. Formålet er en god start og rett hjelp tidlig. Kommunens veileder for disse samtalene

tar også opp temaet vold/ overgrep og tips til hvordan en kan gå frem for å spørre om dette. Andre tema som tas opp er psykisk sykdom hos foreldre og alkohol/ rus. Veilederen viser videre til informasjon på kommunens nettsider fra familiesenteret, helsestasjon, barnevern, PPT og tverrfaglig team.

Ansatte har i forkant av at ny mal for oppstartsamtaler ble tatt i bruk vært på kurs. Vi har også mottatt dokumentasjon som blant annet viser at det har vært tilbudt COS (Trygghetssirkelen) kurs for assistenter og andre ansatte om tilknytning og foreldrerolle.

Ansatte kan finne informasjon om meldeplikt og skjema for melding på kommunens intranettsider for ansatte. Vi har fått tilsendt rutiner ved generell bekymring for et barn og ved mistanke om vold/overgrep. Her beskrives både hva den ansatte kan/ bør reagere på, som endringer i barnets adferd, foreldres adferd m.m. og hvordan saken skal tas opp i barnehagen og eventuelt med foreldre. Vi viser ellers til det som står under 5.1 om generell informasjon fra kommunen til ansatte.

Dokumentasjon vi har fått tilsendt og informasjon på kommunens nettsider viser at barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn er basert på riktig forståelse av hvilke krav barnehageloven stiller til barnehagene når det gjelder meldeplikten til barnevernet.

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse at barnehagene etterlever reglene som gjelder meldeplikten til barnevernet.

Ut fra dokumentasjon vi har mottatt ser av at tilsyn med barnehagene på området meldeplikt består i dokumenttilsyn/ sjekklister som vi har nevnt ovenfor. Ifølge opplysninger gitt i intervju gjennomføres slikt tilsyn hvert 2. år, eller noe sjeldnere. I og med at barnehagene ikke leverer dokumentasjon til barnehagemyndigheten, slik sjekklister legger opp til, vurderer vi at rutinen slik den praktiseres ikke er fullt ut egnet til å avdekke feil praksis eller forståelse blant ansatte i barnehagen.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon eller informasjon i tilsynet som viser at tilsyn gjennomføres ut fra en vurdering av at det for den enkelte barnehage er nødvendig å bruke tilsyn som virkemiddel for å sikre at barnehagelovens bestemmelse om meldeplikt praktiseres i samsvar med intensjonen.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer på om regelverket på området for meldeplikten er oppfylt eller at vurderinger og konklusjoner formidles til barnehagene gjennom tilsynsrapport eller på annen måte. Vi har heller ikke mottatt dokumentasjon som viser at barnehagemyndigheten følger opp eventuelle brudd på regelverket som er avdekket.

5.3 Skole

I og med at lovkravene vi fører tilsyn med her ligger på skoleeier og kun gjelder krav til internkontroll, har vi valgt og omtale våre vurderinger ovenfor under punkt 5.1.

5.4 Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Dokumentasjonen som ligger til grunn for de observasjoner som tilsynsmyndigheten har gjort i forhold til helsestasjons og skolehelsetjenesten er egenvurdering og redegjørelse fra virksomheten, styringsdokument i forhold til internkontroll, program for helsestasjonstjenesten

2019-2025, program for skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom 2019-2025, skriftlige rutiner og intervjuer.

Ansvar for opplæring og løpende veiledning er tydelig plassert. På helsestasjon er det teamleder og for skolehelsetjenesten er det virksomhetsleder.

De ansatte er kjent med lowverket i forhold til meldeplikten. Virksomheten har rutiner og etablert praksis for opplæring av nyansatte, hvordan gå frem for å melde og innhold i meldingen. Det foreligger en egen mal som skal sikre at vesentlig informasjon og vurderinger blir tatt med i meldingen. Malen er lenket opp mot journalsystemet. Virksomhetsleder skal skrive under på alle meldinger og gå gjennom meldingen sammen med den ansatte, men uten å overprøve at det meldes. Meldeplikten er også omtalt i program for skolehelsetjenesten, og det er planlagt at det også skal inn i program for helsestasjonstjenesten. Det er lagt til rette for at de ansatte kan søke råd og veiledning både gjennom å diskutere med leder og gjennom drøfting av saker anonymt med barnevernet. Gjennom intervjuene kom det frem at rutiner og praksis er godt kjent blant de ansatte.

Fylkesmannen sin vurdering er at helsestasjons- og skolehelsetjenesten har sikret forsvarlig opplæring, veiledning og rutiner for meldeplikten og videre at rutinene er god forankret blant de ansatte.

Av virksomhetens styringsdokument i forhold til internkontroll er det beskrevet at møter benyttes som struktur for kvalitetssikring/forbedring. Interne møter som personalmøter og fagmøter er sentrale fora for planlegging, refleksjon og evaluering av praksis og nødvendig korrigerende av virksomhetens aktiviteter. Ansatte deltar i arbeidsgrupper som har som formål å bedre praksis på områder som avdekkes at trenger forbedring. Det er etablert kvalitetsteam som avholder jevnlig møter. Minimum verneombud, tillitsvalgt og ledelse deltar i møtene. Her gjennomgås blant annet rutiner for internkontroll og kvalitetsforbedring, medarbeiderundersøkelser, avvik, og ROS arbeid.

Temaet meldeplikt blir jevnlig tatt opp på fagmøter, både gjennom drøfting av saker og ved at barnevernstjenesten av og til blir invitert inn for å informere. Videre får lederne av virksomheten et inntrykk av kompetansen hos den enkelte ansatte gjennom drøfting av saker og gjennomlesing av meldinger som sendes. Feil/mangler mht tilrettelegging for å kunne oppfylle meldeplikten kan tas opp med virksomhetsleder/teamleder og på fagmøter. Det er i virksomheten ikke rutine for å melde denne typen feil/mangler som avvik. Intervjuene viser at det så langt ikke er tatt opp feil/mangler i forhold til meldeplikten.

Fylkesmannen sin vurdering er at helsestasjons- og skolehelsetjenesten har et system for å kontrollere at opplæring, veiledning og rutiner fungerer som forutsatt. Virksomheten har etablerte fora for å ta opp feil og mangler i forhold til meldeplikten og for eventuell korrigerende av rutiner/etablert praksis.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har ikke et systematisk samarbeid med barnevernstjenesten. Men de to virksomhetene har likevel en del kontakt. De drøfter saker, virksomhetslederne har møter ved behov, barnevernstjenesten inviteres inn til fagmøter, virksomhetslederne er representert i kommunalsjefens lederteam og begge virksomhetene er

representert i tverrfaglige team og konsultasjonsteam. I redegjørelsen fra virksomheten går det frem at de ser det som hensiktsmessig å formalisere samarbeidet i større grad enn i dag.

Etter forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten og nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, er helsestasjons- og skolehelsetjenesten pliktige til å samarbeide med barnevernstjenesten. Formålet med et slikt samarbeid er å bidra til at barn og unge fanges opp så tidlig som mulig og får den oppfølgingen de har behov for. Det foreligger flere treffpunkt og samarbeidsarenaer mellom helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barnevernstjenesten i Sola kommune. Fylkesmannen sin vurdering er derfor at de to tjenestene er gjensidig kjent med hverandres roller og at dagens praksis derfor ikke er uforsvarlig (lovstridig). Vi vurderer likevel at et mer strukturert samarbeid, med for eksempel faste samarbeidsmøter, i enda større grad vil bidra til at helsepersonellet kan oppfylle sin meldeplikt.

5.5 Barnevern

Barneverntjenesten har en oversikt over hvem som sender bekymringsmelding i kommunen. Denne viser at tjenesten mottar relativt få meldinger fra barnehage og helsestasjon på de yngste barna i kommunen.

I forkant av tilsynsbesøket gjennomførte barneverntjenesten en egenvurdering for å kontrollere om de ga tilbakemelding til offentlig melder slik regelverket krever. De 20 siste meldingene fra offentlig melder ble gjennomgått og sjekket opp mot syv forhåndsdefinerte kontroll spørsmål. Fylkesmannen har mottatt kommunens vurdering av funn og praksis. Egenvurderingen danner, sammen med styrende dokumentasjon og informasjon fra intervjuene, grunnlaget for våre konklusjoner under tilsynet.

Barneverntjenesten har utarbeidet rutine og sjekklister hvor det framgår at melder skal få tilbakemelding innen tre uker etter mottatt melding om meldingen blir henlagt eller går til undersøkelse. Ansvar for oppgaven er tydelig plassert og det er rutine for at teamleder sjekker at arbeidsoppgaven er utført. Egenvurderingen viser at rutinen er fulgt i alle de kontrollerte sakene.

Det foreligger også rutine, mal i saksprogrammet «Familia» og ensartet praksis på å gi tilbakemelding til offentlig melder etter endt undersøkelse. Det skal gis informasjon om undersøkelsen er henlagt eller om det er iverksatt tiltak. Denne tilbakemeldingen skal skrives samtidig som vedtaket om avsluttet undersøkelse skrives og dette blir kontrollert av teamleder. Egenvurderingen viste at det var avvik fra lovkravet i en av seksten kontrollerte saker.

Det er Fylkesmannens vurdering at regelverket i forhold til tjenestens tilbakemeldingsplikt er kjent hos de ansatte. Videre vurderer vi at ansvaret for å gi tilbakemelding er tydelig plassert og de ansatte er kjent med sitt ansvar. Det foreligger skriftlige rutiner, standardmaler og sjekklister i forhold til bvl. § 6-7a, 1., 2. og 3. ledd. Vi vurderer at denne styrende dokumentasjonen er egnet til å ivareta kommunens plikter til å gi tilbakemelding til offentlig melder.

Det er gjennomført en risikovurdering i tjenesten når det gjelder å gi tilbakemelding når en mottar bekymringsmelding i allerede aktive saker. Ansvar for å arbeidsoppgaven er tydelig og kjent, men det er vår vurdering at det er mer utydelig hvilke kontrollrutiner tjenesten har for å følge med på om tilbakemelding blir gitt også i disse sakene. Fylkesmannen anbefaler derfor tjenesten å tydeliggjøre sine kontrollrutiner når en mottar meldinger i aktive saker.

Barneverntjenesten benytter Sola kommune sitt avvikssystem «Compilo». Tjenesten informerer om at det er kultur for å melde avvik og at tjenesten følger opp og korrigerer meldte feil. Det er ikke meldt inn avvik som gjelder tilbakemelding til offentlig melder.

Tilsynet viste at kommunen ikke oppfylte sin tilbakemeldingsplikt i forhold til å vurdere å gi offentlig melder tilbakemelding om innholdet i iverksatte tiltak. Barneverntjenesten skal gjøre en vurdering av om offentlig melder har behov for informasjon om tiltak for å ivareta sin videre oppfølging av barnet.

Vår gjennomgang av styrende dokumentasjon viste at det ikke foreligger rutiner som omhandler denne delen av tilbakemeldingsplikten. I arbeidet med egenvurderingen fant barneverntjenesten selv at de ikke kunne tallfeste i hvor mange saker det ble gitt informasjon om innholdet i iverksatte tiltak. Vurderingene av om slik informasjon skulle gis er ikke systematisk dokumentert. Disse observasjonene ble også stadfestet av informantene i tilsynet.

6. Fylkesmannens konklusjoner for hver virksomhet/tjeneste

Fylkesmannen fant at Sola kommune ikke oppfyller reglene som definerer kommunens ansvar knyttet til meldeplikt til barnevernet fullt ut.

Barnehage

Konklusjon:

Sola kommune påser ikke i tilstrekkelig grad at meldeplikten til barnevernet blir oppfylt, jf. barnehageloven § 8, jf. § 16 og 22.

Skole

Konklusjon:

Sola kommune har ikke et forsvarlig system for vurdering av om meldeplikten til barnevernet blir oppfylt, jf. oppl. § 13-10 andre ledd, jf. § 15-3.

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

Konklusjon:

Sola kommune sikrer ikke i tilstrekkelig grad at helsepersonell i helsestasjons- og skolehelsetjenesten etterlever meldeplikten til barnevernet, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 c, forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 6-9 og helsepersonelloven § 33.

Barneverntjenesten

Konklusjon:

Sola kommune har ikke rutiner eller ens praksis for å vurdere om offentlig melder skal motta informasjon om iverksatte tiltak som er nødvendig for sin videre oppfølging av barnet. Dette er brudd på: Lov om barneverntjenester § 6-7a, siste ledd

7 Tilbakemelding på utkast til rapport

Kommunen ble gitt en frist på å gi tilbakemelding på foreløpig rapport innen 18.11.19. Vi har ikke mottatt noen tilbakemeldinger og endelig rapportens innhold er dermed uendret. Kommunen gis i denne rapporten en rettefrist, jf. kommuneloven § 60 d. (Tilsynet følger systemet i gammel kommunelov, da ny kommunelov ikke var trådt i kraft ved oppstarten av tilsynet.)

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

8 Oppfølging av påpekte lovbrudd

Barnehage og skole:

Varsel om pålegg om retting

Vi har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi varsler følgende pålegg som er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i endelig tilsynsrapport, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 60 d:

Pålegg og korreksjonspunkt(er)

1. Sola kommune må påse at meldeplikten i barnehageloven § 22 blir oppfylt.

Kommunen som barnehagemyndighet må i den forbindelse:

- a. Innhente tilstrekkelig informasjon om hvordan barnehagene gjør personalet i stand til å oppfylle meldeplikten til barnevernet
- b. Gjøre risikovurderinger som gjør det mulig å vurdere behovet for veiledning og tilsyn
- c. Gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderingene
- d. Ved tilsyn: Vurdere og konkludere på om barnehagen oppfyller reglene og formidle disse til barnehagen
- e. Følge opp at eventuelle brudd på reglene om meldeplikt til barnevernet blir rettet

2. Sola kommune må etablere et forsvarlig system for vurdering av om meldeplikten i opplæringsloven § 15-3 blir oppfylt.

Kommunen som skoleeier må i den forbindelse:

- a. Innhente tilstrekkelig informasjon om hvordan skolene gjør personalet i stand til å oppfylle meldeplikten til barnevernet
- b. Gjøre risikovurderinger som gjør det mulig å vurdere om skolens arbeid er i samsvar med regelverket
- c. Sikre at skolene endrer praksis dersom det er nødvendig og se til at systemet som helhet er forsvarlig og egnet til å avdekke og følge opp regelverksbrudd

Fylkesmannen ber om en skriftlig tilbakemelding innen 10.01.20 på hvilke planer kommunen har for retting av lovbruddene.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barneverntjenesten:

Fylkesmannen ber om en skriftlig tilbakemelding innen 10.01.20 på hvilke planer kommunen har for retting av lovbruddet. Tilbakemeldingen må også inneholde en tidsplan for når tiltakene skal være iverksatt samt hvordan tiltakene skal evalueres.

Trine Hove Bjørnsen

seniorrådgiver

Marit Sjøgren Andersen

ass. fylkeslege

Hanne Sørli Ronæss

tilsynsleder